

世界贸易组织 对国际食品法典的影响以及对中国的意义

Richard J. Dawson *

目前,世界食品年贸易额已超过 3 000 亿美元。由于消费的需求、食品科技和运输的发展以及各国赚取外汇的需求快速增长,已如此庞大的全球贸易仍在每年递增。食品可清楚地反映世界经济的相互依赖性。占世界 61 % 人口的亚洲国家在未来的 20 年或更长时间内可能将主导世界食品贸易。因此,亚洲国家,特别是中国在保证食品的生产质量及安全性方面需付出很大的努力。

1962 年由联合国粮农组织 (FAO) 和世界卫生组织 (WHO) 决定联合实施食品标准规划并成立了 FAO/WHO 的分支机构——食品法典委员会(下称 CAC),旨在全球范围内就国际贸易的重要性达成共识,促进食品贸易的发展,保证食品的质量和安全性。

Codex Alimentarius 是拉丁词,意为“食品法典”。国际食品法典实际是国际上采纳的统一的食品标准的汇总。这些标准旨在保护全球消费者健康和经济利益,同时保证食品贸易的公平性。这些国际食品标准,称为法典标准,是 CAC 系统地组织起草并通过的。世界上多数政府及贸易国将食品法典称为“CODEX”,包括食品卫生和营养质量方面的规定(在必要和可行时包括微生物标准)以及食品添加剂、农药残留、污染物、标签以及分析和采样方法等的规定。

CAC 的日常工作由罗马 FAO 总部的 FAO/WHO 联合食品标准项目秘书处负责。该联合项目由 FAO 管理。CAC 为政府间的标准协调机构,成员来自 FAO/WHO 各成员国。目前有 163 个成员,覆盖世界人口的 98 %。中国为 CAC 成员国。成员国无需交费。目前该项目两年一度的预算约为 550 万美元,FAO 负担其中的 82 %,WHO 负担 18 %。另外,各种委员会的承办国每两年约支付 500 万美元的会议费用。

CAC 的主要任务是制定能推荐给各国政府采纳的食品标准。它的全球战略是保护消费者健康和保障食品贸易的公平性。CAC 标准涉及各种食品,包括肉、水果和蔬菜、鱼,还有食用冰、果汁及瓶装水等。CAC 标准对食品贸易无任何制约,也不设置人为的或不必要的障碍。符合 CAC 食品标准的产品可为各国所接受,并可进入国际贸易市场。另外企业也可放心买卖符合 CAC 标准的食品,因为他们交易的产品是国际上认可为安全的。

CAC 的工作方式 CAC 按一系列既定的工作程序进行工作,这些程序规则及相关条文、CAC 成员名单及国际 CAC 联络点的名称及地址公布于《CAC 工作程序手册》中。

CAC 的主要工作是通过各分委员会及其他分支机构进行的。目前已有 25 个分委员会和 5 个地区委员会。所有这些分委员会都是政府间接标准协调机构。CAC 标准的工作分为两大基本类别,第一类指食品及食物类别的分委员会,称之为商品委员会。它工作形式为垂直地管理各种商品。例如,动物性食品的相关委员会,如,油脂委员会、肉类卫生委员会,加工肉禽食品委员会,奶及奶制品的委员会,通称为垂直的委员会。另一类委员会是与各种食品、各个商品委员会都有关的基本领域中的特殊项目,称为横向委员会,包括食品添加剂、农药残留、标签、检验和出证体系以及分析和采样等,也称为水平委员会,其工作涉及各商品委员会。第三类处理区域性事务,称为地区协调委员会,共 5 个,分布于非、亚、欧、拉丁及加勒比海和北美以及西南太平

* FAO/WHO 联合食品标准项目办前任主任,现为联合国食农组织特聘的法典咨询专家,目前在泰国曼谷工作。他多年来热衷于推进各国的法典工作,是该领域的资深学者。此文节选自他在 1998 年 11 月 14 日北京召开的“危险分析与食品卫生标准国际会议”上发表的演讲报告。

洋。中国属于亚洲委员会,该委员会将于 2000 年在泰国举行第 12 次会议。

CAC 下设执行委员会,负责 CAC 工作的全面协调。它有一个主席,三个副主席,每 2 年换届一次。现任主席 Dr. Pakdee Pothisiri 来自泰国。

CAC 与质量控制 尽管 CAC 的所有工作均与质量控制有关,而质量控制也是针对消费者健康保护和贸易的,但是 CAC 没有责任制定与保护消费者健康和经济利益以及促进食品的公平贸易所不相关的质量标准。这意味着在环境保护、动物保护及濒临灭绝物种保护方面,CAC 不起直接作用,除非这些问题直接影响到食品质量和安全性。

CAC 标准制定的特点在于它们在不违背保护消费者这一目标的前提下,提供了尽可能大的灵活性。其原因是需要适应不同地区、不同国家和不同企业的各种情况,还需要避免对食品生产厂家技术改革和生产效率产生制约。CAC 标准对发展中国家和发达国家的食品生产者和加工商的利益是同等对待的。

过去,CAC 标准在一定程度上注重对终产品的检验,而对于达到目标的方法限制较多。现在有了改变。仅着眼于制定预期目标,允许通过不同的方法实现目标。现在的一个重要的词条是“等同性”,即用以解决问题的办法不必是相同的,但所获的结果必须是相同的和得到验证的。

通常,对于食品标准方面的事务多由政府机构控制,特别对于进入国际市场的食品。因为官方的证书通常被认为是进入进口国的必需条件。随着裁减政府机构人员和开支,政府服务费用从生产者和企业回收的趋势日益明确,再加上重视生产效率,使得在食品控制方面更多地采用监督下的生产厂家自己进行质量控制的方法。

制定 CAC 标准、准则或规范的关键因素是采用危险性分析的方法,这包括危险性评估、危险性管理和危险性信息。CAC 要求所有的分委员会介绍他们使用的危险性分析方法的基础,这些资料是所有未来标准的基础。

质量保证系统已成为 CAC 工作的重点,比如说,CAC 最近通过了应用 HACCP 体系的指南。这样做就把 HACCP 看作是评估危害和建立强调预防措施(而非依赖于终产品的检测)的管理系统的一种工具。HACCP 的重要性就在于它能应用于从最初的生产者到最终的消费者这一整条食物链。除了增加食品的安全性以外,HACCP 还能更好地利用资源,更及时地对问题作出反应。它还能帮助执法机构进行监督和出证工作。CAC 非常强调和推荐 HACCP 与 GMP 的联合使用。

CAC 方法的初步效应 CAC 工作越来越基于危险性分析和质量控制体系(如 HACCP)。这背后的原因尽管不是全部出于最近的国际贸易协议的影响,但这些协议的确起到了极为重要的作用。这些协议,特别是 WTO(世界贸易组织)及 NAFTA(北美自由贸易协议)等均以减少对贸易的限制为目的,它们着重针对的是贸易的技术壁垒,包括保护消费者健康的必需措施及与食品贸易中有关的问题。

WTO 协议(SPS/ TBT) 保障人体健康的必需措施是 CAC 标准存在的基本原因之一,在 WTO 的 SPS(卫生与植物卫生措施)协议条文中也被强调这种措施的重要性。该协议主要涉及食品安全,规定 WTO 缔约国有义务保证 SPS 的措施具有科学依据,而不是武断地和有歧视的,不能产生潜在的贸易限制,也不能过度限制以超过适当的保护水平,而且这些措施的制定和维持都是公开的和透明的。另一项条款规定任何一个 WTO 缔约国如果其本国措施符合国际标准化组织所制定的标准,可以认为其履行了 SPS 条文所规定的义务。关于食品添加剂、污染物、农药残留、兽药残留和卫生措施方面的 CAC 标准,规范和准则都与评价国家措施是否符合 SPS 条文十分有关。实际上,WTO 条文规定“使卫生和植物卫生措施有尽可能多的协调一致,各国应使其措施基于国际标准、准则或规范”,TBT 协议主要涉及食品质量方面……而 SPS 协议主要涉及食品安全的问题。WTO 条文进一步要求“各国积极参与 CAC 的活动……”。

正是国际贸易过程的这些发展目前影响着 CAC 重视质量控制,因而对中国保证食品质量和安全的项目具有直接的影响。

应该指出,中国已是 CAC 成员,当然中国目前尚不是 WTO 成员,但已正式提出申请。目前 WTO 有 132 个成员,预期中国在不久的将来会成为 WTO 成员。

随着 WTO 的两个协议(SPS 和 TBT)对食品质量和安全性具有越来越大的影响,成员国不得不避免因本身对食品安全的认识而造成非关税壁垒。各国对进口食品和国内生产食品要求采用统一的标准,因而不允许对进口食品有歧视。这使得各国义务进一步应用 CAC 国际标准。尽管目前可以不接受 CAC 标准,但作为这些协议的结果,这些标准具有了新的意义。将来,WTO 成员在使用比 CAC 标准更严格的国家法规对待进口食品时,需要提供科学依据。

CAC 的未来 CAC 在质量控制方面将继续满足 WTO 的 SPS 和 TBT 协议的要求。除了要求保护人类健康的措施具有科学依据,不采取不必要的限制,而且透明公开外,还要求将保护人类健康必需的措施和非保护健康的质量措施清楚地区别。进一步可预测那些非保护健康性质量的标准将成为建议性的或非强制性的标准。因此 CAC 标准的有效性是基于目前的科学知识,并将越来越重视对其不断的修改以保证不过时。

CAC 如何对各国进行帮助 CAC 成立的两目的是保护消费者和促进贸易。如果一个国家或者食品生产者按照 CAC 的建议生产、加工食品,或对食品进行管理、监督,那么这些食品的安全性及标签的合理性都应该是有保证的,从而可保护消费者。前任 WHO 总干事中岛宏博士说过比 Codex 更严格的标准有可能成为非关税贸易的壁垒。

企业要向另一个国家出口就必须保证它的食品不违反进口国的法规。在这方面,CAC 可给予帮助。如果 CAC 的食品标准和规范在世界范围得以统一,必定会改善食品生产者的处境。从关贸总协定的乌拉圭回合到 WTO 的协议,在某种程度上已经做到了这一点。前面已经提到的 SPS 协议和修订的 TBT 协议都规定在贸易和安全事务方面以 CAC 为准,这两个协议都不考虑地区性的标准。

CAC 标准是建立在共识基础上的,也是建立在最好的科学和技术建议基础上的。CAC 标准聚集了科学家、技术专家、政府官员、消费者及企业代表的各种意见。

CAC 的工作涉及到政府、企业和消费者三个方面。尽管 CAC 是一个政府间组织,各个国家的领队代表都是政府代表,但是 CAC 鼓励企业和消费者的参与。CAC 的各种会议的代表中许多是来自于各种食品企业及消费者组织。

CAC 意识到许多国家目前面临财政的困难,因此并不强制每个国家出席每一次会议。CAC 的程序规则中已经规定成员国可以对每一个议题写书面意见,而这些书面意见将在会议适当的议题中加以讨论。此外,从各国收到的书面材料也会转发其它成员国。因此,每一个国家对每一议题进行讨论并提出意见是非常重要的。

CAC 的食品进出口检验和出证系统委员会(CCFCIS)目前正在从事一项非常重要的工作,它对与食品贸易有关的事物发生重大影响。这项工作由澳大利亚作为主席国进行的。这个委员会正在寻找对改善食品认证过程所必需的措施,包括检验和实验室技术方面。对参与这一过程的国家很重要的就是“等同性”原则,就是说所采取的措施不一定是一致的,但所得到的结果是相同的和可验证的。

随着 SPS 和 TBT 协议的出台,仍有许多工作要做。各国必须改善国家管理系统,保证透明度。这正是许多国家面临的立法问题。有些国家确实不能保证在他们境内生产的食品都满足 CAC 标准,或者根据 CAC 的规范或准则生产。然而,WTO 的 SPS 和 TBT 协议已经实施,因此各成员国必须符合他们的要求,包括遵守 CAC 的标准。