



联合国粮食及农业组织



世界卫生组织

保障食品的安全和质量：

强化国家食品控制体系指南

粮农组织/世界卫生组织联合出版

1.	序 言	3
2.	引 言	4
3.	重要的食品问题	5
3.1	食品的安全和质量及消费者保护	5
3.2	全球性问题	6
(a)	国际贸易	6
(b)	食品法典委员会	6
(c)	卫生和植物检疫措施协议和技术性贸易壁垒协议	7
4.	国家食品控制体系的要素	8
4.1	目 标	8
4.2	范 围	8
4.3	系统构成	8
(a)	食品法律及法规	8
(b)	食品控制管理	9
(c)	检验服务	9
(d)	实验室服务：食品监测和疫病数据	10
(e)	信息、教育、交流和培训	11
5.	强化国家食品控制体系	12
5.1	食品控制原则：应考虑的问题	12
(a)	从农场至餐桌的综合概念	12
(b)	风险分析	13
(c)	透明度	14
(d)	法规效果的评估	14
5.2	制定国家食品控制战略	14
(a)	收集信息	15
(b)	制定战略	15
5.3	强化国家食品控制体系的组织结构	16
(a)	多部门体系	16
(b)	单一机构体系	18
(c)	综合体系	18

5.4 筹集国家食品控制体系的资金	19
6. 发展中国家的特殊问题	21
6.1 食品体系	21
6.2 食品加工企业	21
6.3 街头食品	21
6.4 食品控制的基础设施和资源	22
6.5 技术援助：国际组织的作用	22
附录 1. 术语表	24
附录 2. 重要联系点及其地址	27
附录 3. 食品安全和消费者保护的重要性	29
附录 4. 了解粮农组织和世界卫生组织联合食品法典委员会	34
委员会	34
委员会的运作	35
附属机构	38
成员国对食典标准的接受	40
附录 5. 世贸组织卫生和植物检疫措施及技术性贸易壁垒协议 的介绍	43
5.1 实施卫生和植物检疫措施的协议	43
5.2 技术性贸易壁垒协定	55
<i>技术法规和标准</i>	56
<i>符合技术法规和标准</i>	57
附录 6. 制定国家食品法律指南	62
附录 7. 食品添加剂联合专家委员会、农药残留联席会议、微生物风险评估联合专家会议及转基因食品风险评估简介	67
附录 8. 国家概况 — 信息收集	73
附件 9. 案例研究 — 国家食品控制体系	75
附录 10. 国家食品控制机构特定的组织构成	81
附录 11. 在建立国家食品控制机构过程中可能要开展的若干活动	84

1. 序言

有效的国家食品控制体系对保护国内消费者健康和安全至关重要。在促使各国确保其进入国际贸易的食品安全和质量，并确保进口食品符合其国家规定上，该体系也极为重要。全球食品贸易的崭新环境促使进口国和出口国均要履行重要的义务，以加强各自的食物控制体系，实施并强化基于风险的食物控制体系战略。

消费者从未有过地极为关注食品生产、加工及销售情况，日趋要求其政府应对食品安全及消费者保护承担更多的责任。

联合国粮食及农业组织（FAO）和世界卫生组织（WHO）十分重视促进国家食品控制体系的发展，这种体系是建立在科学原理及准则基础之上并包括食品链的各个环节。在发展中国家努力提高食品的安全、质量及营养过程中，这种体系对于他们尤为重要，但这需要高层次的政治承诺和政策承诺。

在许多国家中，立法零散、多元管辖以及监督、监测和执法工作不力，削弱了有效的食品管理。这些准则力图在加强食品控制体系战略方面向各国主管部门提供咨询意见，以便保护公众健康、防止欺诈和欺骗、避免食品掺假并促进贸易发展。这将有助于各主管部门为其食品控制体系的立法、基础结构以及实施机制选择最佳的方案。本文件详细阐述了食品控制体系的总体原则，并列举了国家控制体系可取的基础结构和各种步骤的实例。

这些准则的使用对象是各国从事保障食品安全及质量并造益于公众健康和消费者保护的有关主管部门。这些准则对其它广泛的利益相关者，包括消费者群体、产业和贸易组织、农民群体以及对该领域的国家政策具有影响的其它团体或社团，也很有帮助。

2. 引言

《保障食品的安全和质量：强化国家食品控制体系》的出版，旨在促进各国尤其是发展中国家的主管部门能够完善其食品控制体系。

本准则取代粮农组织/世界卫生组织早先出版的《建立有效的国家食品控制体系的准则》（1976年）——粮农组织食品控制系列丛书之一，世界卫生组织食品控制文件—1。在过去的二十五年中，该准则为发展中国家在计划、组织和实施其国家食品控制计划过程中提供了权威性的指导。在此期间，情况发生了巨大的变化。食源性危害的控制不断提高，食品检验和监督体系也逐步完善。食品供应链的全球化、食品法典委员会重要性的日益上升以及世界贸易组织协议所产生的义务，均使得国家一级对食品标准及法规的制定和强化食品控制基础结构予以了空前的重视。

食品控制部门所面临的挑战包括：

- 食源性疾病的压力日益增大，不断出现新的食源性危害；
- 应用于食品生产、加工及销售方面的技术日新月异；
- 着重于消费者保护并以科学为基础的食品控制体系日趋发展；
- 国际食品贸易的发展以及食品安全和质量标准一体化的需要；
- 生活方式的改变，包括快速的都市化；
- 消费者日益了解食品安全和质量问题，不断要求获得更加准确的信息；

在全球范围内，食源性疾病的发病率日趋上升，在食品安全和质量要求方面不断出现的争端严重阻碍了国际食品贸易的发展。如果要使这种状况得以改善，必须对许多食品控制体系进行改变和完善。对于发展中国家而言，发展和加强基于现代风险评估概念之上的食品控制体系，更是显得空前之重要。这些准则为食品控制的原则和实施提供重要信息，并介绍食品控制方法从仅为惩罚性向预防性方向发展的趋势。

多数国家的食品控制职责是由不同的机构或部门共同承担。这些机构的作用和职责可能是完全不同，但普遍存在立法活动重复、监督零散和协调不力的现象。不同机构之间在专业力量和资源上也相差甚大，保护公众健康的责任还可能与促进贸易或发展产业或行业的职责发生冲突。

这些准则为政府机构提供信息，以帮助国家食品控制体系的发展并促进与食品安全及质量管理和控制的有关部门开展有效的合作。这些准则尤为重视在食品控制所涉及的政府各机构和部门之间以及其它利益相关者之间，特别是食品工业和消费团体之间，建立有效的关系。

3. 重要的食品问题

3.1 食品的安全和质量及消费者保护

食品安全和食品质量二词有时令人混淆不清。食品安全涉及那些可能使食品对消费者健康构成为害（无论是长期的还是马上出现的为害）的所有危害因素。这些因素是毫无商量余地，必须消除的。食品质量包括可影响产品消费价值的所有其它特性。其包括一些不利的品质特性，例如腐烂、脏物污染、变色、变味等，以及一些有利的特性，例如食品的产地、颜色、香味、质地以及加工方法。安全和质量二者之间的差别涉及到政府政策，并影响到食品控制体系能否最好地实现国家预定目标的性质和内容。

食品控制的定义如下：

……为了保护消费者，并确保所有食品在生产、处理、贮藏、加工和销售过程中均能保持安全、卫生及适于人类消费，确保其符合食品安全和质量要求，确保货真无假并按法律规定准确标识，由国家或地方主管部门实施的强制性法律行动；

食品控制最早的职责是实施食品法，通过禁止出售那些未能具备购买者所要求的特性、组分或质量的食物，以保护消费者免受不安全、掺杂和虚假出售的食物之为害。

对所供应食品的安全和真实性的信任，对于消费者而言是最为重要的要求之一。食源性疾病的爆发突出了食品安全的问题，增加了公众的担忧，担心目前的耕种体系、食品加工和销售不能为公众健康提供足够的保护。食品中可能造成危害的因素包括不当的农业操作；食品链各个环节不良的卫生状况；在食品加工及制作过程中缺乏预防性控制措施；化学品的误用；原材料、配料及水的污染；贮藏失当或错误贮藏等。

对食品危害的特别关注通常着重于以下方面：

- 微生物危害；
- 农药残留物；
- 滥用食品添加剂
- 化学污染物，包括生物毒素；
- 掺假

除以上所列外，还包括转基因生物、过敏原、兽药残留物以及畜牧生产中所用

的生长激素。详细情况见附录 3。

消费者希望能受到保护，免受整个食品链中的危害物之害。该食品链是指从最初的生产者直至消费者的过程（通常称之为**从农场至餐桌**的连续过程）。只有食品链的各个环节的操作均能规范一致，食品控制体系监控着食品链的整个过程，方能实现上述的保护。

如果没有所有利益相关者例如农民、产业和消费者的合作与积极参与，这种性质的强制管理是无法完全实现其目标的。因此，本准则所用的**食品控制体系**一词，是指保护整个食品链的预防性及教育性战略与强制性法规相结合的综合体系。所以，一个理想的食品控制体系应当包括强制性法规的有效实施，辅之培训和教育、社区提高计划和自觉遵守的激励机制。采用预防性措施，例如危害分析关键控制点（HACCP），使得企业更加负责任，对食品安全性风险的控制也更加严格。这样的综合措施将有助于提高消费者的保护、有效地激励农业和食品加工业的发展并促进国内和国际的食品贸易。

3.2 全球性问题

(a) 国际贸易

随着世界经济的发展、食品贸易的自由化、消费者需求的日益增长、食品科技的进步以及交通与通讯的完善，新鲜食品和加工食品的国际贸易将持续地增长。

各国能否进入食品出口市场将继续取决于其满足进口国家法规要求的能力。在国际市场上为其产品创造并保持持续不断的需求，依赖于进口国和消费者对其整个食品体系所建立的信任和信心。发展中国家是以农业生产为经济核心，这样的食品保护措施至关重要。

(b) 食品法典委员会

食品法典委员会（CAC）是在国际上负责协调食品标准的政府间机构。其主要目标是保护消费者健康，确保公平地开展食品贸易。业已证明，食品法典委员会在实现食品的质量和标准一体化上相当成功。其为范围广泛的诸多食品制定了国际标准和许多特殊的规定，包括农药残留物、食品添加剂、兽药残留物、卫生要求、食品污染物、食品标签等。这些推荐的食典为各国政府所采用，以便制定和完善其国家食品控制体系中的政策和计划。最近，食典委员会致力于开展以风险评估为基础的一系列行动，以解决食品中微生物危害问题，这是曾被忽略的一个领域。食典委员会的工作导致整个世界认识到食品的安全和质量以及消费者保护的问题，并使得整个世界在如何通过基于风险的方法科学地解决这些问题上，达成一致意见。因此，国际上对食品的安全和质量的原则一直进行着持续不断的评估。这些原则应用于国家一级的压力也日趋增大。更详细的情况请见附录 4。

(c) 卫生和植物检疫措施协议和技术性贸易壁垒协议

马拉喀什多边贸易谈判乌拉圭回合的结束，导致世界贸易组织于 1995 年 1 月 1 日正式成立，并使实施卫生和植物检疫措施的协议（SPS）和技术性贸易壁垒协议（TBT）开始生效。这两个协议均涉及了解国家一级食品保护措施的规定，以及食品的国际贸易规定。

卫生和植物检疫措施协议确定了世贸组织成员国为了保护人类和动植物的生命及健康可采取一定措施的权利。该协议包括了所有的相关法律、法令、法规、测试、检验、认证、和批准程序，以及与食品安全直接相关的包装和标识的要求。协议要求成员国只能在必要的范围内实施建立在科学原理基础上的保护措施，这些措施不得对国际贸易构成变相的限制。该协议鼓励采用现有的国际性标准、准则或推荐性标准，并明确了食品法典（涉及食品添加剂、兽药和农药残留物、污染物、分析和取样方法、卫生操作规范及准则）的规定和卫生和植物检疫措施协议的规定是相一致的。因此，食品法典将作为比较国家卫生及植物检疫措施的基准标准。虽然其并未强制性地要求成员国采用食典标准，但利用食品法典所制定的标准将十分有利于其成员国的国家食品标准的一体化。

技术性贸易壁垒协议要求各国对进口产品在传统的质量因素、欺诈行为、包装、标识等方面所采取的技术规定不得比国内生产的产品要求更加严格。该协议也鼓励采用国际标准，详细情况请见附录 5。

4. 国家食品控制体系的要素

4.1 目标

国家食品控制体系的主要目标是：

- 通过减少食源性疾病的风险，保护公众健康；
- 保护消费者免受不卫生、有害健康、错误标识或掺假的食品之危害；
- 维持消费者对食品体系的信任，为国内及国际的食品贸易提供合理的法规基础，促进经济发展。

4.2 范围

食品控制体系应适用本国范围内所有食品的生产、加工及销售，包括进口食品。这样的体系应具有法律基础并具强制性。

4.3 系统构成

虽然食品控制体系的组成及重点因国家而异，但绝大多数系统均含有下列典型的构成：

(a) 食品法律及法规

制定有关食品的强制性法律和法规是现代食品控制体系的基本组成部分。许多国家的食品法规不健全，这势必影响该国家所开展的所有食品控制活动的效果。

食品法律通常包括不安全食品的法律界定、明确在商业中消除不安全食品的强制手段，并处罚违法的有关责任方。一般情况下，食品控制机构并没有明确的职责和处理食品安全问题的权限。其结果使得食品安全计划在减少食源性疾病风险上仅是采取被动的、以执行法律为主的方法，而不是采取预防性和综合的方法。现代食品法律在尽可能的范围内不但包括必要的合法权力和保障食品安全的规定，还允许食品主管部门或若干部门在该体系内采取预防性措施。

除了立法之外，政府还必须修订食品标准。近年来，许多极为规范性的标准被具广泛适用性的标准所取代，后者在实现食品安全目标中可解决广泛存在的问题。虽然广为适用的标准是实现食品安全目标的可取手段，但这些标准必须对食品链加以全面的控制，还必须具有食品安全风险方面的完整数据和风险管理战略，这样的方法对于许多发展中国家而言是不可行的。同样，许多有关食品质量问题的标准已被取消，并被标识规定所取代。

在制定食品法规和标准过程中，各国应当充分地利用食典标准并吸取其它国家在食品安全上的教训。在搜集适合于本国情况的信息、概念及有关法规过程中，应

充分考虑其它国家的经验，这是制定现代法规框架最佳的可靠方法，这种框架不仅可满足本国的需要，也符合卫生和植物检疫措施协议和贸易伙伴的要求。

食品法规应当包括以下几个方面：

- 该法规必须规定高度的健康保护水平；
- 该法规应包括明确的定义，以增加可靠性和法律安全性；
- 该法规应建立在高水平、公开透明、独立的科学建议之上，这些建议应来自于风险评估、风险管理和风险交流过程；
- 该法规应包括在发现对健康的风险已超过可接受的水平时以及在无法开展全面的风险评估的情况下，须采用预防性手段和采取临时性措施的规定；
- 该法规应包括消费者有权获得准确和足够信息的规定；
- 该法规应明确跟踪食品的方法以及在出现问题的情况下召回这些食品的规定；
- 该法规应明确地规定属于生产者和加工者承担的有关食品安全及质量的主要责任；
- 该法规应包括保证投入到市场的食品是绝对安全并准确标识的义务；
- 该法规还应承认国家应当承担的国际义务，特别是与贸易有关的义务；
- 该法规应确保在制定食品法律过程中的公开性并可提供相关信息。

附录 6 列出了制定食品法律的准则。

(b) 食品控制管理

有效的食品控制系统需要在国家一级进行政策和实施上的协调。在国家法规对这些协调职能的详细内容作出规定时，应包括领导职能和管理结构的确定，并对以下方面的职责作出明确的界定：制定和实施国家食品控制的总体战略；开展国家食品控制计划；筹集资金和分配资源；制定标准和法规；参加与国际食品控制有关的活动；制定应急方案；实施风险分析等。

核心职责应包括确定法定措施、监督系统运行情况、促进系统的不断完善以及提供全面的政策指导。

(c) 检验服务

食品法律的管理及实施需要具有合格和训练有素的、高效及公正可靠的食品检验服务。食品检验人员肩负重要的职责，其每日均要和食品工业、食品贸易商联系，

通常还要和公众接触。食品检验的信誉及公正性在很大程度上取决于他们的公正性和工作技能。检验服务的职责包括：

- 依照标准及法规的卫生规定及其它规定，对经营场所和加工过程进行检验；
- 评价危害分析关键控制点的计划及其实施情况；
- 在食品收获、加工、贮藏、运输或销售过程中取样，以确定合法性、为风险评估收集数据和确定违法人员；
- 通过感官评估，鉴别不同形式的食品腐败；确定食品是否适于人类消费；或者确定食品是否以虚假方式向消费者出售；并采取必要的补救行动；
- 在发现违法情况下，确定、收集和公布证据；并出庭供证以协助诉讼。
- 鼓励自觉遵循食品法律，尤其是借助于质量保障程序；
- 根据要求，为进口或出口的食品进行检验、取样和提供证书；
- 按照规定，在诸如危害分析关键控制点的安全保障计划下开展工作，进行基于风险的核查工作。

对食品检验人员进行适当的培训，是高效的食品控制体系的首要前提。由于目前的食品体系极为复杂，必须对食品检验人员进行食品科学和技术的培训，以便其了解产业化加工过程、能够辨认潜在的安全和质量问题，并使其具有检验经营场所、收集食品样品和开展全面评估的技能和经验。检验人员必须熟知相关的食品法律和法规、知悉这些法律授予他们的权力以及这些法律对食品业所规定的义务。他们还应十分熟悉收集证据、撰写检验报告、收集样本并将样本送至实验室分析的各种程序。随着食品工业逐步引用危害分析关键控制点系统，应当在履行危害分析关键控制点审核职责方面对检验人员进行培训。显然，对于现有的检验人员需要进行持续不断的培训和提高专业技能，还应确定开发人力资源的政策，特别是特定技术领域内检验专家的培养。

在发展中国家中，一些食品控制部门的人力资源十分有限，因此经常聘请环境卫生检验员开展食品检验工作。这种状况并不理想，因为他们缺乏有效地评估和检验食品加工的必要技能和知识。如果必须采用环境卫生检验人员，那么就必须对他们进行认真的指导并提供在职培训。

(d) 实验室服务：食品监测和疫病数据

实验室是食品控制体系的必要组成部分。实验室的建立需要投入巨大的资金，其维持和运行费用也相当昂贵。因此，必须认真地设计，以取得最佳的结果。实验室的数量及位置应依据系统的目标及工作量而定。如果需要多个实验室，应考虑分

析工作的分配问题，以便最有效地覆盖拟开展的食物分析工作，还应具一个设备完善的核心参考实验室，以供开展复杂的参考分析。

一个机构或一个部门不可能管辖所有的食物分析实验室，各个州、省和地方当局可能管辖若干个食物分析实验室。然而，食物控制管理部门应制定食物控制实验室的规范并监督他们履行职责的情况。

各个实验室应具备足够的设备以便开展物理、微生物和化学分析工作。除了日常的简单分析工作之外，实验室应配备较为复杂的精密仪器、设备以及必要的图书馆设施。不仅需要可提供精确可靠的分析结果的各种仪器设备，还应具有可胜任的熟练分析人员以及可靠的分析方法。食物控制实验室的分析结果通常作为法庭证据用来判定是否符合国家的法规或标准。因此，必须尽可能认真地确保实验室效率和卓有成效地运行。通过本国或国外适宜的认证机构，开展分析质量认证计划和合格实验室认定，将有助于提高实验室的运行水平并确保其分析结果的可靠性、准确性和可重复性。确定官方的取样和分析方法也将有助于上述的努力。

国家食物控制体系的重要内容之一是其在国家食品安全体系中的综合性，因此控制体系可确定并分析食物污染和食源性疾患病之间的关系，及时获得有关食源性疾患病发生的最新的和可靠的信息至关重要。用于此类活动的实验室设备通常并不位于食物控制机构之内。然而，在食物控制机构和公共卫生系统之间，包括与流行病学及微生物学家之间建立有效的联系，是十分必要的。在此情况下，可将食源性疾患病的信息与食物监测数据联系起来，从而可以正确地制定基于风险的食物控制策略。这些信息包括发病率年度变化趋势、易发病人口群体的确定、有害食物的鉴定，食源性疾患病源的确定与追踪，疾患病爆发和食物污染预警系统的发展。

(e) 信息、教育、交流和培训

食物控制体系日益增大的重要作用表现在，该体系在农场至餐桌的整个过程中发布有关信息、向利益相关者提供培训和咨询意见。这些活动包括向消费者提供公正的、合乎事实的信息；向食物工业的重要官员和工人提供信息包和教育计划；制定“小教员培训”计划；向农业及卫生行业的推广工作者提供参考资料。

食物控制部门应高度重视向食物检验员和实验室分析员提供特殊培训，以满足他们的需要。这些培训活动为所有利益相关方提高食物控制专业知识和技能提供了重要途径，因此，这些活动发挥了重要的预防性作用。

5. 强化国家食品控制体系

5.1 食品控制原则：应考虑的问题

当国家主管部门准备建立、更新、强化或在某些方面改革食品控制体系时，该部门必须充分考虑加强食品控制活动基础的若干原则以及意义，这包括以下几个方面：

- 通过在整个食品链中尽可能地应用预防原则，最大限度地减少风险；
- 致力于从农场至餐桌的整个过程；
- 建立应急程序以应付特殊的危害（例如：召回产品）；
- 制定基于科学的食品控制战略；
- 确定基于风险分析的重点领域以及风险管理的效果；
- 制定针对风险并以经济效益为目标的、全面的综合计划；
- 充分认识食品控制人人有责，需要所有的利益相关者积极合作。

一些关键的原则及相关问题讨论如下：

(a) 从农场至餐桌的综合概念

在生产、加工和销售的整个过程中始终贯彻预防原则，可最有效地实现减少风险的目标。为了达到最大限度地保护消费者，必须将安全和质量融入到食品的生产至消费整个过程中。这要求全面地采取从农场至餐桌的综合措施，在此过程中，生产者、加工者、运输者、销售者及消费者在确保食品的安全及质量上均要发挥重要的作用。

仅对最终产品进行取样和分析不可能对消费者提供足够的保护。在食品生产和销售链的整个过程中采用预防措施而不只是在最后阶段采用检验和拒绝的手段，在经济学上将具有更大的意义，因为在整个食品链中可以较早地发现不适于食用的产品。将食品的安全及质量的主要责任赋予食品的生产者和经营者是更加经济和有效的战略。政府管理者可利用监测和监督活动对食品体系的情况进行审核，并执行法律和法规的有关规定。

在食品链的诸多环节上均可能出现食品危害和降低质量的情况，对这些环节予以检验相当困难而且耗资巨大。可对整个过程实施控制的、组织严密的预防措施是提高食品的安全和质量的首选方法。在食品链中应用良好的操作规范，即良好的农业生产规范（GAP）、良好的生产操作规范（GMP）、良好的卫生操作规范（GHP），可以控制诸多但并非全部的潜在食品危害。

危害分析关键控制点系统（HACCP）是重要的预防性措施之一，其可应用于食品的生产、加工和处理的所有环节。食品法典委员会在《食品卫生》¹中详细界定了危害分析关键控制点系统的若干原则，这些原则对食源性危害的鉴定和控制提供了系统的框架。各国政府应认识到食品工业应用危害分析关键控制点方法是提高食品安全的基本手段。

(b) 风险分析

食品法典委员会将风险分析定义为一种过程，其包括三个部分：

- 风险评估：一个以科学为依据的过程，由以下各步骤组成：（i）有害物确定；（ii）有害物定性；（iii）影响评估；以及（iv）风险定性。
- 风险管理：一个与风险评估不同的过程，这是在和各利益方磋商之后，权衡各种政策方案，与此同时充分考虑风险评估和其它涉及消费者健康保护、促进公平的贸易活动的相关因素，在必要时选择适当的预防和控制方案的过程；
- 风险交流：在风险分析的整个过程中，就危害和风险、与风险有关的因素及风险观念问题在风险评估人员、风险管理者、消费者、产业界、学术界以及其它的利益相关者之间进行信息和观点的交互式交流，其中包括对风险评估结果的解释和风险管理决定的依据。

风险分析完全是为化学危害物而制定的，目前粮农组织和世卫组织正在将其从化学危害物风险分析中得到的经验和专业知识扩展到微生物的风险分析上。

食品控制政策和保护消费者措施必须建立在风险分析的基础之上。虽然并非所有的国家均有足够的科技资源、能力或数据来开展风险评估，甚至也没必要对所有的案例都为此而创建当地的数据。相反，各国应当充分地利用国际数据、专业知识以及其他国家以及国际上一致公认的方法获得数据。国际上由粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会、农药残留联合专家会议（见附录 7）以及其他专家机构所开展的风险评估特别有用。发展中国家应当采取一种注重实效的方法，组织一批科学家研究这些数据和评估结果，并将这些信息用来制定国家食品控制计划。

食典标准考虑了国际一级开展的风险评估，并被公认为“卫生和植物检疫措施协议”的科学依据。因此，鼓励在国家食品控制体系中采用并实施这些标准。

风险管理应当充分考虑经济后果和风险管理方案的可行性，确定与消费者保护规定相一致的必要的灵活性。

¹ 食品法典（1997年），危害分析及关键控制点（HACCP）系统及其应用准则，CAC/RCP 1-1969年，第三修订版（1997年）附录。

(c) 透明度

食品控制体系的建立和实施必须采取透明的方式。消费者对供应食品的安全和质量的信任，取决于他们对食品控制的运转及活动的公正性和有效性的了解程度。因此，公开所有的决策过程，允许所有的利益相关者在整个食品链进行有效的参与，阐明所有决策的依据，均十分重要。这将鼓励有关各方开展合作，提高守法的效率和比例。

食品控制部门还应检查他们和公众之间开展食品安全信息交流的方式。这种检查可采取的方式包括科学评价食品安全问题，总结所有的检验活动以及导致食源性疾病、食品中毒情况或严重掺假食品的检查结果。

(d) 法规效果的评估

在制定和实施食品控制措施过程中，必须考虑食品工业遵循这些措施的费用（资源、人员和所用的资金），因为这些费用最终均要落在消费者的身上。重要问题是：法规益处的代价是否合理？最有效的管理方式是什么？出口检验是为了确保出口食品的安全和质量，其将保护国际市场、促成交易并获得回报。动植物的卫生措施将提高农业生产率。与之相反，食品安全是实现公众健康所必需的，可能会增加生产者的成本，而且在食品安全上的投资也不可能马上从市场上获得回报。

法规效果评估（RIA）在确定优先重点上的重要性日益增加，这有助于食品控制机构调整和修订其战略，以便获得最佳的效果。然而，开展这样的评估相当困难。建议采取以下两种方法来确定食品安全法规措施的成本效益之比：

- 可以建立理论模型，用于估计旨在减少发病和死亡风险的支付意愿（WTP）情况；
- 一生中为偿付医疗费用和丧失生产力的疾病成本（COI）。

这两种方法均需要大量的数据来阐述。对于政策制定者而言，疾病成本估计数可能较容易理解，并广泛地用于证明食品控制措施的正确与否，即使他们并未测定风险下降的完整数值。毫不奇怪的是，支付意愿的方法在出口检验措施的应用要比在法规措施中应用更为容易，后者的结果是为了实现公共健康。

5.2 制定国家食品控制战略

食品控制体系目标的实现需要了解目前的状况，并制定国家食品控制战略。实现这些目标的计划要因国家而定。正如社会经济学所考虑的，这些计划还受到食品安全和质量的现状和所出现问题的影响。此类计划还应当考虑国际上对食品风险和国际标准的认识情况，以及国际一级对食品保护领域的任一承诺情况。因此，在建立食品控制体系时，必须系统地检查那些可能影响该系统目标和运行的所有因素，

并制定一个国家战略。

(a) 收集信息

信息的收集应当按照“国家概况”（见附录 8）的格式收集和整理相关的数据。这些数据包括利益相关者在目标、优先领域、政策、不同的部门或机构的作用、行业的责任以及实施时限等方面达成的一致意见，从而为制定战略奠定基础。其中尤其要明确与食源性疾病的控制和预防有关的重要问题，这样才能有效地实施解决这些问题的战略。

概况材料应有助于审议对食源性有害物、消费者的关注点、产业和贸易的发展可产生影响的健康和社会经济学问题，还应有助于确定各有关行业的职责，这些行业均间接或直接地涉及食品安全和质量的保障以及消费者保护的问题。与食源性疾病有关的流行病学数据是国家概况资料的重要组成部分，只要可能均要予以收集。

(b) 制定战略

制定国家食品控制战略有助于国家建立一个综合有效、协调一致的动态食品控制体系，还有助于决定确保消费者保护并促进国家经济发展的优先重点。在有若干个部门从事食品控制，而国家又没有相关政策或总体协调机制的情况下，这样的战略应发挥较好的协调作用。在这种情况下，该战略可防止实施过程中的混乱无章、重复工作以及资源浪费的现象。

制定目标明确的食品控制战略并非易事，确定食品控制上的公共投资重点是富有挑战性的任务。该战略应建立在多部门投入的基础之上，着重于确保粮食安全之需要并使消费者免受掺假和虚假标签的不安全食品之危害。与此同时，该战略还应充分考虑国家在进出口贸易上的经济利益、食品产业的发展以及农民和食品制作者的利益。这些战略应采用基于风险的方法来确定行动的优先重点。应十分清楚地定义自觉守法和强制执法的界限，并明确时限。还应考虑人力资源开发以及加强基础设施建设例如实验室的需要。

某些类型的食品控制措施需要在设备和人力资源上投入巨大的固定资本。虽然比较容易证明这些费用对于大企业来说是合理的，但对于那些和较大企业共存的小公司而言，将这些费用强加在他们身上可能不合适。因此，逐步地实施这些措施是适宜的。例如，一些国家可允许小企业在采用危害分析关键控制点系统时有较长的过渡时间。

国家所处的发展阶段、经济的规模及其食品工业的复杂程度均可对国家战略产生影响。最终的战略应包括：

- 具有明确目标的国家食品控制战略、该战略实施行动计划及重要转折点；

- 制定适宜的食品法律或修改现行的法律，以便实现国家战略既定的目标；
- 制定或修订食品法规、标准、操作规范并使他们和国际要求相一致；
- 加强食品监督和控制体系的计划；
- 在整个食品链中建立可提高食品安全和质量的系统，即采用基于危害分析关键控制点系统的食品控制计划；
- 为食品操作者、加工者、食品检验员和分析人员制定和实施培训计划；
- 增加研究投入、监视食源性疾病以及提高系统内科学的含量；
- 提高消费者的教育和其他的社区提高计划

5.3 强化国家食品控制体系的组织结构

如果食品控制体系范围广泛，在国家一级的组织结构上至少有三种适宜的类型。这些类型为：

- 建立在多部门负责基础上的食品控制体系即多部门体系；
- 建立在一元化的单一部门负责基础上的食品控制体系即单一部门体系；
- 建立在国家综合方法基础上的体系——综合体系

(a) 多部门体系

虽然食品安全是首要的目标，但食品控制体系还有一个经济目标，即建立和保持可持续食品生产和加工系统。在这一前提下，食品控制体系将发挥如下重要作用：

- 确保公正的食品贸易
- 发展以专业标准和科学为基础的食品行业
- 减少可避免的损失并保护自然资源；
- 促进国家的出口贸易。

一些专门致力于这些目标的系统可能具有部门特性，即建立在特定行业发展需要的基础上，例如：渔业、肉类及肉制品、水果蔬菜、奶类及奶制品。这些系统可以是强制实施，也可以是自愿实施，它们是通过一般的食品法律或部门法规而生效的。具体例子包括：

- 出口检验法，其明确规定了一些食品在出口之前必须进行强制性的出口检验，或者为自觉检验提供方便并为出口商提供证书。
- 特定商品检验法规，例如鱼类及鱼产品、肉类及肉制品或水果蔬菜产品，这些法规是由不同机构或部门在相关法律规定的职责范围内予以实施。

- 适用于新鲜农产品的分类及标识的法规体系，这些农产品是指直接向消费者出售或作为食品工业原材料的产品。通常对它们的品质特性予以了限定，这样将使得生产者能够从其产品获得合理的回报，购买者也不会受骗上当。

有些地方部门的计划均制定了不同的食品控制活动，其结果将导致由多个部门负责食品控制。在这种典型的管理体制下，食品控制将由若干个政府部门例如卫生部、农业部、商业部、环境部、贸易及产业部、旅游部等共同负责，虽然对每一个部门的作用和责任作了明确规定，但情况大不相同。有时，这将导致诸多的问题，例如法定活动重复、官僚机构增加、力量分散，在涉及食品政策、检测和食品安全控制的不同机构之间缺乏协调。例如，肉类和肉制品的管理和监督可能就不属于卫生部负责实施的食品控制范围之内。肉类检验通常是由农业部负责，或者由从事整个兽医活动的第一产业人员负责。其收集的数据可能与公众健康及食品安全监督计划毫不相干。

在国家、州和地方的机构之间，食品控制体系也可能被分解，实施的情况将取决于各级负责机构的能力和效率。因此，整个国家的消费者可能就得不到同样程度的保护，这也难以评估国家、州或地方政府所实施的控制措施的效率。

虽然多个食品控制机构可以作为一种规范，但其具有严重的缺陷，包括：

- 在国家一级缺乏总体协调；
- 在管辖权限上经常混淆不清，从而导致实施效率低下；
- 在专业知识和资源上水平各不相同，因此造成实施不均衡；
- 公众健康目标和促进贸易及产业发展之间产生冲突；
- 在政策制定过程中，适宜的科学投入能力受到限制；
- 缺乏一致性，导致超出法律规定或者在法定行动上出现时间空白；以及
- 使得国内消费者和国外购买商对该体系的信任下降。

在制定国家食品控制战略过程中，应考虑实施该战略所必需的机构的规模和类型，这一点十分重要。由于历史和政治上的种种缘故，通常不可能拥有一个一元化的结构或拥有一个综合的食品控制体系。在这种情况下，国际食品控制战略必须明确规定每一个机构的作用，以避免重复工作，并使这些机构之间能够实现协调一致的工作方法。还应当明确那些需要特别重视并增加资源以便予以加强的一些领域或食品链中的特定环节。

(b) 单一机构体系

将保障公众健康和食品安全的所有职责全部归并到一个具有明确职责的食品控制体系中是相当有益的。这表明政府已将重点领域置于食品安全计划上，并允诺减少食源性疾病的风险。由单一机构负责食品控制所具有的益处包括如下：

- 统一实施保护措施；
- 能够快速地对消费者实施保护；
- 提高成本效益并能更有效地利用资源和专业知识；
- 使食品标准一体化；
- 拥有应对紧急情况的快速反应能力，并满足国内和国际市场需求的能力；
- 可以提供更加先进和有效的服务，造益于企业并促进贸易。

虽然国家战略有助于对立法和组织结构建设产生影响，但不可能推出一个单一的组织结构，这种结构能够普遍地满足每一个国家特定社会经济和政治环境下的要求和资源需求。这种决策必须因国家而定，而且所有的利益相关者均有机会为这一制定过程提出意见。遗憾的是，许多国家通常几乎没有机会建立一个基于单一机构的新的食品控制体系。

(c) 综合体系

综合食品控制体系有助于判断某个国家各有关机构是否希望并决定在农场至餐桌的过程中开展有效的协调和合作。典型的食品控制体系的综合机构通常是在若干个水平上运行：

水平 1： 阐明政策、开展风险评估和管理以及制定标准与法规；

水平 2： 协调食品控制活动、开展检测和审核；

水平 3： 检验和强制实施；

水平 4： 教育和培训

在审议和修订其食品控制体系时，各国政府可能会考虑建立一个理想的模式，即建立一个独立的国家食品机构并由其负责水平 1 和水平 2 方面的活动，而现存多个部门的各个机构继续负责水平 3 和水平 4 方面的活动。这种体系的优点包括：

- 保证了国家食品控制体系的一致性；
- 在政治上更容易接受，因为这种体系不会影响其他机构日常的检验和执行工作。
- 有利于在全国所有食品链中统一实施控制措施；

- 将风险评估和风险管理进行分离，从而有目的地开展消费者保护措施，并增加国内消费者的信任和国外购买商信心；
- 提供更好的设备以解决国际范围内的食品控制问题，例如参与食典工作，按照卫生及植物检疫措施协议或技术性贸易壁垒协议开展后续行动；
- 促进决策过程的透明度和实施过程负责任；以及
- 实现长期的成本效益。

为了获得这些益处，一些国家已经在国家一级建立或者正在建立这样的决策和协调机制。附录 9 列出了一些案例的研究结果，其反映了一些特定国家的国家食品控制体系情况。

通过将食品供应链的管理纳入到一个胜任的独立机构的职责之中，就有可能从根本上改变食品控制的管理方法。这种机构的作用是，制定国家食品控制目标并开展实现这些目标所必需的战略和实施活动。这种国家一级机构的其他职能可包括：

- 必要时修订和更新国家食品控制战略
- 就政策问题向有关部一级官员提出建议，包括优先领域确定和资源利用；
- 起草法规、标准和操作规范并促进它们的实施；
- 协调各种检验机构的活动并监督其活动结果；
- 制定消费者教育及社区提高计划并支持它们的实施；
- 支持研究及开发；以及
- 制定产业质量保证计划并支持其实施。

综合的国家食品控制机构应致力于解决从农场到餐桌的整个食品链问题，应拥有将资源转到重点领域的职责并解决重要的风险资源问题。这种机构的建立不应包括日常的食品检验职能。这些职能应继续依靠国家、州或省以及地方一级的现有机构。该机构还应考虑私营的分析、检验和认证服务机构的职能，特别是出口贸易方面的职能。

有关国家食品控制机构在组织结构上的特定问题见附录 10 所列举的详细内容。

在国家食品控制机构的建立及其最初运行过程中，可能开展活动的详细内容见附录 11。

5.4 筹集国家食品控制体系的资金

重组和加强食品控制体系所需要的资金及资源通常由各国政府提供。有些国家在食品控制上的责任跨越许多政府部门，为了确保资金和资源的延续性，必须讨论

调整后的供资结构并作好过渡安排。为此，政府必须就适宜结构的设立及政策制定作出全面的承诺，以便提供最佳的消费者保护水平。

保证提供足够的资源可能有问题，因为减少公共部门的支出正影响着政府的优先重点的审议和供资安排。许多国家正在实施费用回收计划。重要的是应谨慎地做好安排，因为直接分摊到食品工业的任何成本均会通过食品间接税最终落到消费者身上。这将不均衡地导致社会较穷的部门的倒闭。费用回收的方案包括颁照费用、检验活动及食品分析。在有些国家中，向小政府发展的趋势将导致减少对私营部门的食品控制服务。这包括私营的食品供应商将减少特定的食品控制活动，例如食品检验和监督。

6. 发展中国家的特殊问题

6.1 食品体系

食品的生产、加工和销售体系十分复杂。在许多发展中国家，该体系高度分散并依赖于大量的小生产者。虽然这种体系在社会经济学上具有益处，但由于大量食品经过了众多的食品加工者和中间商，食品暴露于不卫生的环境、污染和掺假的风险随之增大。由于低劣的产后处理、不良的食品加工和贮藏，加上不合格的设备 and 基础设施，例如没有或缺乏洁净水供应系统、电力、贮藏设施包括冷藏设备以及运输设备和网络等，导致问题重重。此外，在现代农业操作规范、食品卫生和食品良好加工规范的实施方面，绝大多数的食品生产者和加工者均缺乏适当的知识和专业技能。

这并不意味着来自这些国家的所有食品均不安全。许多传统食品生产和加工活动均是基于多年的经验，蕴含着食品安全的规范。由于无法和不断引进的集约化生产技术相竞争、日益增大的都市化、自然资源的压力以及新的食品安全风险，导致了诸多问题的出现。

6.2 食品加工企业

发展中国家的食品加工企业差别极大，从用先进的高科技设备到用小型的手工操作为当地社区生产传统食品。这些加工企业的规模相差甚大，从少量的大型工厂到大量的家庭规模小企业，这些小企业使用有效的技术投入的资源十分有限。在这一差异极大的复合体中，就最为落后的企业而言，要以科学和可持续方式保障食品的安全及质量，这些企业的设备实在是极为低劣。政府总是向这些小企业提供帮助，因为这些小企业为其生产者提供了就业和创收的机会。发展中国家面临的挑战是如何激励这些小企业实现有效的扩大，从而使它们能吸收更好的技术。

在提高原材料的可靠性和及时运输以及缩小整体质量差异方面，发展中国家的食品加工者也面临着诸多问题。原材料通常由小农生产，因生产地区缺乏基本设施使这些原料的质量参差不齐。这要求食品加工企业要更加谨慎，在整个食品供应过程的每一个环节均要实施食品控制措施。

6.3 街头食品

在发展中国家开展的研究结果表明，家庭食品费用中高达 20-25% 的消费不是在家里，有一部分人口完全依赖于街头食品。这是都市化迅速发展的后果之一，因为有数百万人不具厨房或者没有其他的炊具。有数百万的单身工人没有家庭，还有大量的流动人口为了工作在城乡之间奔波，这些人口的日常饮食主要依赖于街头食品。

在许多发展中国家中，街头食品的销售者是食品供应链中的重要组成部分。由于价格合理和就食方便，街头食品满足了都市人口的巨大需求。这些即食食品和饮料，是由摊贩或游贩在街头或其他公共场所附近，例如工作场所、学校、医院、火车站和公共汽车终点站的周围地区，进行制作和（或）销售的。

街头食品的重要问题之一就是食品安全。由于缺乏安全的饮用水、有限的卫生服务或垃圾处理设施，这些食品大多是在不卫生条件之下制作和销售的。因此，由于微生物污染以及食品添加剂使用不当、掺假食品 and 环境污染等缘故，街头食品存在食品中毒的极大风险。

6.4 食品控制的基础设施和资源

由于资源有限及普遍管理不善，许多发展中国家往往缺乏食品控制的基础设施。食品控制实验室大多设备不良，并缺乏适当培训的分析人员。在食品控制涉及多个部门的地方，这种情况更加突出。缺乏总体战略的方向意味着无法正确地利用有限的资源。各种遵守食品控制的政策制定不当或不全面还可能对食品控制体系产生不良的影响。

现代食品控制体系要求以科学为基础、具透明的决策过程，并需要各学科的优秀和训练有素的人员，这些学科包括食品科学和技术、化学、生物化学、微生物学、兽医学、医学、流行病学、农业科学、质量保证、审计学和食品法。食品控制主管部门需要更加重视科学在基于风险的措施中的作用，并充分利用国际社会的科学资源。

6.5 技术援助：国际组织的作用

技术援助在加强发展中国家食品控制系统上的必要性众所周知。粮农组织和世界卫生组织是联合国系统在发展中国家开展食品质量及安全方面技术合作计划的两大主要专业机构。

在食品控制和食品标准上提供援助是粮农组织的主要活动之一，并在全球、区域和国家各个层次上开展。已出版的各种食品质量控制手册广泛地覆盖了食品控制体系的不同方面，并在世界上广为应用。在非洲、亚洲及太平洋地区、拉丁美洲和加勒比地区、东欧、近东和南非等所有区域举办了各种会议、研讨会和专题讨论会。在许多领域上提供了技术援助，诸如以下领域：

- 建立或加强国家食品控制体系和基础设施；
- 帮助制定食品法律和法规；
- 在制定国家食品控制战略方面举办专题讨论会；
- 在食品分析能力的建设或强化上提供帮助；

- 评估“卫生及植物检疫措施协议”和“技术性贸易壁垒协议”的遵循情况（见附录 5）；
- 提供食品检验、分析和食品处理方面的培训；
- 提供危害分析关键控制点方面的小教员培训；
- 提供食品控制体系管理方面的培训；以及
- 在加强国家食品法典委员会建设方面提供帮助（见附录 4）。

近年来，世界卫生组织极大地提高了在国际和区域上开展食品安全活动的重要性。世卫组织还在国际、区域及国家各级提供技术援助。按照其权利下放的框架，世界卫生组织在划分的六个区域中，由区域办事处负责向成员国建立和强化国家食品安全计划提供帮助。目前，各区域办事处正在广泛地开展旨在保护消费者健康的能力建设计划。这些活动的性质和范围受到现有资源的影响，但内容包括如下：

- 制定区域和国家的食品安全政策和战略；
- 起草食品法律、食品法规和标准以及卫生操作规范；
- 实施食品检验计划；
- 完善专门用于预防食源性疾病的方法和技术，包括实施危害性分析关键控制点系统；
- 开发或强化食品分析能力；
- 制定并开展卫生培训和教育计划；
- 建立卫生的市场并提高街头食品的安全性；以及
- 促进食源性疾病监测活动的开展。

“卫生和植物检疫措施协议”（第 9 款）和“技术性贸易壁垒协议”（第 11 款）均提到了向发展中国家提供技术援助的必要性。此类援助的领域可包括加工技术、研究和基础设施、国家法规机构的建立等等。特别是那些从发展中国家进口食品的发达国家，应当根据要求向发展中国家的出口提供技术援助，以便使这些国家在国际食品贸易过程中能够履行“卫生和植物检疫措施协议”和“技术性贸易壁垒协议”的义务。“卫生和植物检疫措施协议”和“技术性贸易壁垒协议”的详细情况见附录 5。发展中国家并未完全获得世贸组织协议所规定的技术援助的新机会。食品控制方面的技术援助还可来自于世界银行、其他发展银行以及双边捐助机构。此类资金的获得取决于发展中国家对加强其食品控制体系的重视程度，此重视程度可在他们国家发展计划中得以反映。

附录 1. 术语表

审 核	一种系统地检验方法，按照文件规定的程序通过检验确定实际发生的情况。
食品法典委员会	食品法典委员会是联合国粮食及农业组织和世界卫生组织的附属机构。该委员会受托负责制定国际食品标准，以便保护消费者的健康并确保公正地开展食品贸易。
食典委员会	食品法典委员会的附属机构，这些机构包括九个一般主题委员会、十五个特定商品委员会、六个区域协调委员会以及若干具有时限的、有关特定主题由政府间特设工作小组
关键控制点	需要实施控制手段，以便预防或消除食品安全危害或将其减小至允许的水平的一个步骤。
等效性	是指认定的过程，其使得针对某一国家实施的卫生及植物检疫措施，在同一产品的贸易中对其他国家被视为具有同等效力，尽管正在实施不同的控制措施。
从农场至餐桌	包括了食品的生产、贮藏、加工、销售和制备过程中的所有步骤。
食品污染物	任何生物或化学物质、外来异物或其他并非有意加入至食品的任何物质，这些物质可对食品安全或宜食用性产生危害。
食品控制	由国家或地方主管部门强制执行的法定行动，其旨在提供消费者保护、确保所有食品在生产、处理、贮藏、加工和销售过程中均能保持安全、卫生、适合于人们消费并符合质量和安全的规定，而且还能按照法律的规定进行诚实和准确地标识。
食品卫生	食品链所有环节上的必要条件和措施，以确保食品安全和宜食用性。
食品检验	由拥有履行法规和（或）强制执行职能的部门对食品或食品原料、加工和销售的控制体系进行的检验。
食品监督	对食品供给进行的连续监视，以确保消费者免受食品中有害物质的危害，例如化学污染物或生物有害物。
良好的农业生产规范（GAP）	初级食物产品生产者（例如农民和渔民）的生产操作规范，这些规范是生产安全和卫生的、并符合食品法律和法规要求的农业食物产品所必须的。

良好的生产操作规范（GMP）	符合由行业、当地政府、州、国家和国际组织颁布的操作规范、工业标准、法规和法律的规范，这些规范、标准及法规均与食品的生产、加工、处理、标识和销售有关，其目的是为了保护公众免受疾病、掺假食品和欺诈行为的危害。
转基因生物（GMO）	遗传上经修饰的生物。
危害分析关键控制点计划	根据危害分析关键控制点的原则起草的文件，其是为了确保食品危害能得以控制，这些危害在所涉及的食物链中对食品安全具有重要作用。
危害分析关键控制点系统	危害分析关键控制点系统（HACCP）是提高食品安全的科学和系统的方法，其是从初级生产至最终消费过程中，对特定危害及其控制措施进行确定和评价，从而确保食品的安全。危害分析关键控制点是评估危害并建立控制系统的手段，其重点在于预防而不是主要依赖于最终产品的测试。
危害	是指食品中可能对健康产生危害的生物、化学或物理因素或状况。
危害分析	对危害及其产生条件的资料进行收集和评估过程，其是用于确定对食品安全构成的重要危害，因而必须纳入危害分析关键控制点计划中。
JECFA	粮农组织和世卫组织食品添加剂专家联合委员会
JMPR	粮农组织和世卫组织农药残留联合专家会议
监测	在危害分析关键控制点计划中，对控制参数进行有计划系统的观察或检测，从而评估某个关键控制点是否得到了控制。
RIA	法规效果评估
风险分析	其是一个过程，包括三部分：风险评估、风险管理和风险交流。
风险评估	一个以科学为依据的过程，由以下各步骤组成：危害确定、危害定性、影响评估，以及风险定性。
风险定性	根据危害确定、危害定性和影响评估结果，对产生不利于健康影响的可能性及一个特定人群中已发生或可能发生不利于健康影响的严重性所作的定性和(或)定量估计，包括相关的不确定因素。
风险交流	在风险评估人员、风险管理者、消费者和别的利益相关者之间，就有关风险的信息和观点进行的交互式交流。

风险管理	根据风险评估的结果，权衡各种政策方案，必要时可选择并实施适当控制方案包括法规措施的过程；
SPS	世界贸易组织（WTO）的卫生和植物检疫措施协议
TBT	世界贸易组织（WTO）的技术性贸易壁垒协议
验证	在危害分析关键控制点中，为了提高食品安全，应用不同方法、程序、试验或除常规监测以外的其它手段进行的评估，以确定是否符合危害分析关键控制点计划的要求，和（或）确定危害分析关键控制点计划是否需要修订。
世界贸易组织	世界贸易组织（WTO）是建立各国之间贸易规则的国际组织。经过世界大多数贸易国家谈判、签署并由其议会批准的各种协议是世贸组织的核心。其目标是帮助货物生产者和服务提供者、出口国和进口国开展商业交易。

附录 2. 重要联系点及其地址

联合国粮食及农业组织（FAO）

Food Quality and Standards Service
Food and Nutrition Division
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome
Italy
Web Site:<http://www.fao.org>

世界卫生组织（WHO）

Food Safety Department
Cluster on Sustainable Development and Healthy Environments (FOS/SDE)
World Health Organization
20 Avenue Appia
1211 Geneva 27
Switzerland
Web Site:<http://www.who.int/fsf/>

粮农组织和世界卫生组织食品法典联合秘书处

Secretariat of the Joint FAO/WHO Food Standards Programme
Food and Nutrition Division
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome
Italy
Web Site:<http://www.codexalimentarius.net/>

世界贸易组织（WTO）

World Trade Organization
Rue de Lausanne 154
CH-1211 Geneva 21
Switzerland
Web Site:<http://www.wto.org>

澳大利亚新西兰食品标准局（FSANZ）

Food Standards Australia New Zealand
PO Box 7186
Canberra BC ACT 2610
Australia
Web Site:<http://www.foodstandards.gov.au>
or
PO Box 10559
The Terrace, Wellington
6036, New Zealand

美利坚合众国农业部（USDA）

U.S. Department of Agriculture
Room 4861 South Building
1400 Interdependence Avenue, SW
Washington, DC 20250
U.S.A.
Web Site: <http://www.fsis.usda.gov>

美利坚合众国食品与药物管理局（FDA）

U. S. Food and Drug Administration
5600 Fishers Lane
Rockville MD 20857-0001
USA
Web Site:<http://www.fda.gov>
<http://www.cfsan.fda.gov/list.html> FDA Center for Food Safety and Applied Nutrition

爱尔兰食品安全机构（FSAI）

Food Safety Authority of Ireland
Abbey Court, Lower Abbey Street
Dublin 1
Ireland
Web Site:<http://www.fsai.ie>

加拿大食品检验署（CFIA）

Canadian Food Inspection Agency
9 Camelot Drive
Nepean
Ontario K1A 0Y9
Canada
Web Site: <http://www.inspection.gc.ca/>

欧洲委员会（EC）

European Commission
B-1049 Brussels
Belgium
Web Site: http://europa.eu.int/pol/food/index_en.htm
European Food Safety Authority (EFSA)
Web Site : <http://www.efsa.eu.int/>

附录 3. 食品安全和消费者保护的重要性

食品安全是世界各国涉及公众健康的重要问题。由食品中的微生物病原体、生物毒素和化学污染物导致的食源性疾病，对几十亿人民的健康构成了严重的威胁。在过去的数十年中，食源性疾病的严重爆发在世界各个大陆均有文献记载，这说明这些疾病对于公众健康和社会均极为重要。世界各地的消费者对食源性疾病爆发的关注从未有过地日趋增大。然而，疾病的爆发仅仅是最为显而易见的方面，实际问题则是更加广泛和更为持久。食源性疾病不仅严重影响人们的健康和幸福生活，它们还对个人、家庭、社区、商业和国家产生严重的经济后果。这些疾病给医疗卫生系统带来了严重的负担，并显著地降低经济生产率。贫困人口大多是逐日谋生，食源性疾病将导致收入降低，从而使其沦落贫困的恶性循环之中。

食品工业的一体化和强大以及食品贸易的全球化正在改变着食品生产及销售的模式。食品和饲料销售的范围远远大于以往，这为食源性疾病广泛地蔓延创造了必要的条件。在最近出现的危机中，欧洲 1500 多个农场在两个星期内就得到了来自同一来源的二恶英污染饲料。以污染饲料喂养的动物而生产的食品，在数星期内就遍布了各个大陆。产自牛海绵状脑病（BSE）感染的牛的肉骨粉在全世界扩散的情况就毋庸赘述。这些事件所导致的整个经济后果以及消费者所产生的忧虑现还在评估之中。

其他因素也说明了食品安全的紧急情况是涉及公众健康的问题。日益增大的都市化对食品的运输、贮藏和制作也提出了更高的要求。在发展中国家中，食品通常是由街头的摊贩制作的。在发达国家中，非家中制作的食品占整个食品预算的比例高达 50% 以上。所有这些变化均导致了这样的结果，即单一的污染源可广泛的传播，甚至产生全球性的后果。

食品贸易的全球化为消费者带来了诸多益处，因为其使得消费者能够获得品种繁多、质量上乘、价格合理的安全食品，从而满足了消费者的需要。全球食品贸易为食品出口国提供了创汇的机会，这对于许多国家的经济发展至关重要。然而，这些变化也给食品的安全生产及销售带来了新的挑战，并对健康产生了广泛的影响。

食品安全计划日益重视将从农场至餐桌的方法作为减少食源性危害的有效措施。这种综合方法对与食品有关的风险加以控制，其重视食品链的每一环节，从原材料一直到食品消费。有害物在农场时就可进入食品链，并可一直传递或加剧作用至食品链的任何一点。

虽然许多国家在加强食品安全方面取得了重要的进展，但是每年均有几十亿人口因进食污染食品而患病。致病细菌对抗菌剂耐药性增加的现象日益加重上述的结果。公众也日趋了解食品中的致病微生物和化学物质所带来的风险。在对食品安全

日益关注的趋势下，新技术的引进包括遗传工程和辐照技术，也产生了特殊的问题。有些新技术将增加农业产量并提高食品安全，但要使消费者接受这些新技术，必须证实其益处及安全性。此外，评估工作必须公开透明，并应采用国际上公认的方法进行。

直至最近，不安全食品的法律定义、将不安全食品撤出市场的强制计划、违法之后对责任方的处罚措施才成为多数食品安全控制体系的基础。由于这些传统体系并未提供或提倡预防性的措施，故其无法应对现有的和未来出现的食品安全的挑战，在过去的十年中，从科学上对食源性疾病及其诱因有了更多的了解，在此基础上这才开始转向风险分析。风险分析为国家一级和国际上的食品安全控制措施奠定了预防方面的基础。食源性危害控制的最佳和最有效措施必须对基于风险的措施提供信息支持。

微生物危害

几十年来，食源性病原微生物的危害已众所周知。在二十世纪初期，就认识到了肺结核病菌和沙门氏菌通过牛奶携带而传播的风险，采取巴斯德杀菌法就是最早的控制措施。同样，肉毒中毒的问题就是采取对密封在容器中的低酸食品进行加热而得以控制。尽管食品科技已经取得了显著的进步，食源性疾病是世界各国发病率日益上升的原因之一，潜在的食源性微生物病原体数目也日趋增加。此外，在多数国家中食源性疾病也是可预防性死亡和沉重经济负担的主要原因之一。遗憾的是，绝大多数国家在食源性疾病及其对公众健康影响方面的数据十分有限。

直至最近，才对食品污染和食源性疾病的后果进行了系统的评估和量化。对美国、澳大利亚、德国和印度开展的食源性疾病爆发的研究结果证实了该问题极为严重，其中数百万人受到了疾病的侵袭或死于食源性疾病。资料表明，工业化国家每年有 30%以上的人口受到食源性疾病的为害。全球食源性疾病的发病率难以估计，但在 1998 年估计有 220 万人口包括 180 万儿童死于腹泻病。

由微生物导致的食源性疾病所产生的经济代价也仅是近来刚刚予以评估。在美国，由七种特定病原体导致人类疾病的代价估计在 65 亿至 349 亿美元之间²。据 1996 年³的估计，在英国的英格兰和威尔士，五种食源性感染病导致的医疗费用和丧生代价每年大约为 3 亿至 7 亿英镑之间。在澳大利亚，估计每天有 1.15 万例食品中毒，据计算，其代价每年高达 26 亿澳元⁴。金黄色葡萄球菌导致食品中毒的爆发给

² Buzby, J. C. 和 Roberts, T. (1997 年); 细菌导致的食源性疾病的经济代价及其对贸易的影响, 统计季报, 50, (1/2), 57-56。

³ Robert, J. A. (1996 年) 监督的经济学评价, 伦敦, 公众健康和政策局。

⁴ 澳大利亚新西兰食品局 (1999 年), 食品安全标准—成本及效益, (ANZFA)。

印度人民产生的沉重的经济负担，按人均收入计算，该负担比美国相同情况的爆发⁵所带来的负担要高的多。

与大肠杆菌和沙门氏菌有关的主要疾病爆发更加突出了食品安全的问题，并使人民的忧虑日趋上升，担心现代的农业体系、食品加工及销售无法为公众健康提供足够的保护。虽然我们对食品中毒生物体及其生长和存活的环境生态系统的了解有所增加，但我们对其中的某些微生物的控制能力却下降了。其中的部分原因可能是生产方式发生了改变、在农场水平上缺乏对危害的控制、产业在生产过程中难以进行危害控制、对新鲜食品的需求日益上升、在食品加工上尽量减少加工的趋势以及多数食品货架期均较长的缘故所致。例如，沙门氏菌一直是食品中毒的主要原因之一，其发病率也持续上升。鼠伤寒沙门菌在牛群中广泛存在，并对许多抗生素具有抗性。随着抗生素的抗性小种数目的增加，该细菌导致的发病率也持续上升。在受到该细菌感染的人们中，有三分之一以上需要住院治疗，其中大约有百分之三的病例趋于死亡。

近来出现的肠出血性大肠杆菌 O157:H7 是重要的食源性病原菌之一，由于其诱发疾病严重爆发而受到高度重视。1982 年首次发现大肠杆菌 O157:H7 为病原菌，但是因为缺乏足够灵敏的检测方法，对该细菌宿主及来源的鉴定工作一开始就受阻。肠出血性大肠杆菌（EHECs）的其它菌株造成了特别严重的问题，因为无法将其从内脏的其他菌类中分离出来。鉴定工作需要先进技术。

目前人们对许多病原菌及其如何污染食品的认识和了解具有局限性，大肠杆菌 O157:H7 是其例子之一。在过去几十年，出现了大量的微生物并成为食源性疾病的潜在诱因。一些尚未了解清楚的细菌已被认定为某些食源性疾病的主要原因，例如：空肠弯曲菌，副溶血性弧菌和小肠结肠炎耶尔森氏菌均可能导致食源性疾病。由于微生物具有适应能力，食品生产、贮藏和包装方式的改变会导致食品安全的危害发生变化。例如，由于高风险食品的包装和加工方法的改变，诸如单核细胞增多性李斯特菌以及传播范围较小的肉毒梭状芽孢杆菌的微生物业已浮现和再次出现。

各种各样的原生动物和病毒也可能污染食品，例如小隐孢子虫、刚地弓形虫、中华支睾吸虫、诺沃克病毒和甲型肝炎病毒。这些生物体的有效预防和控制需要开展广泛的教育，可能还要在初级生产水平上引入新计划，例如危害分析关键控制点。

化学危害

化学危害也是食源性疾病的重要来源之一，虽然其影响难以与特定的食品相联

⁵ Sudhakar, P., Nageswara Rao, R.; Bhat, R. 和 Gupta, C.P. (1988 年); 金黄色葡萄球菌导致的食源性疾病爆发对经济的影响,《食品保护》期刊, 51, (11)。

系并且可能是消费后很久之后才发病。由于在食品的生产 and 贮藏过程中滥用农药并导致令人担心的残留物，长期以来食品的化学安全性尤其令人担忧。同样，大量的金属污染物通过土壤或水分或食品接触材料进入食品，其他的环境污染物例如多氯联苯的情况也是如此。所有这些污染物均可导致急性或慢性疾病。

最近，进入到动物饲料中的二恶英所造成的污染，突出了控制整个食品链的重要性以及世界对食品安全体系的担忧。滥用和不按规定使用食品添加剂导致了食品本身的安全问题。婴儿代乳品中的邻苯二甲酸盐、食品中具有雌性激素活性的物质、兽药残留物等也已加大了公众的关注。

这些问题并非仅限于大田中的食物生产。它们还包括鱼中的海藻毒素和水产养殖中广泛使用化学制品的问题。另一类源自生物的高毒或致癌的化学污染物是真菌毒素，其是由某些种类的真菌产生。五种重要的真菌毒素是黄曲霉毒素、赭曲霉毒素、伏马菌素、玉米赤霉烯酮以及单端孢霉烯族毒素。有些作物例如花生、玉米、开心果、核桃、椰干等，很容易受真菌毒素的污染。黄曲霉毒素是研究最多的一种真菌毒素，现已确定黄曲霉毒素的摄入和早期肝癌之间存在相关。几乎所有的植物产品均为适合真菌生长的物质，从而对人类食品或动物饲料产生真菌毒素污染。被真菌毒素污染的动物饲料可通过牛奶和肉类使毒素残留物进入消费者体内。

虽然已经普遍地意识到化学危害的重要性，但是我们对化学物质对食品不耐性和过敏性、内分泌系统失调、免疫毒素和某些癌症上的作用却不甚清楚。必须开展更深入的研究以确定食品中的化学物质对这些疾病的致病原因。在发展中国家中，食品中的化学物质对人们造成影响的可靠数据几乎无法得到。

食品掺假

消费者尤其是发展中国家的消费者，经常遭受有意的掺假食品之害。这可能对健康造成危害，并使消费者蒙受经济损失。奶类和奶制品、蜂蜜、调味品、食用油的掺假以及利用色素掩饰产品质量以欺骗消费者的现象屡见不鲜。虽然与掺假有关的风险通常较低，但这种情况激起了公众的愤怒和生气，因为其违背了公众对整个食品供应体系的信任。在发展中国家的中等家庭中，有 60—70% 的收入是用在食品上，掺假食品对家庭的预算以及家庭成员的健康状况均可产生严重的影响。

转基因生物（GMO）和新型食物

现代生物技术又称为*遗传工程*或*遗传操作*，其包括将遗传物质（脱氧核糖核酸、核糖核酸）从一种生物体转移到另一种生物体，这种转移方式是生物体在自然情况下（即通过交配或杂交育种）无法实现的。目前遗传工程可以跨越种的界限进行遗传物质转移。这可拓宽遗传变异的范围，而这些变异可以创造食物或拓宽食物潜在来源的范围。

现代生物技术的迅速发展开创了粮食生产的新纪元，这可能会对世界粮食供应体系产生巨大的影响。然而，科学家之间在这些食物的安全性、营养价值以及环境影响方面存在截然不同的观点。

从总体上说，争议在于有些基因转移方法与传统的植物育种方法相比，所产生的后果是难以预测的，而且还需要大量的科学证据来阐明这些食物的营养状况、食品安全性以及对环境的影响。现代生物技术的革命性及其对世界食物来源的影响已经引起整个世界的广泛兴趣，也导致了科学家、消费者、产业乃至决策者之间在国家一级和世界上展开了争论。

都市化、营养和粮食安全

预计 2020 年世界人口将达到 76 亿，比 1996 年的 58 亿人口增加了 31%。在此期间，发展中国家的人口增长将占 98% 左右。虽然都市化是全球性的现象，但预计在 1995 年至 2020 年间发展中世界的城市人口将翻一番，达到 34 亿。这样的人口增长使世界粮食安全及食物供应体系面临着巨大的挑战。在农业及畜牧业先进生产技术的进一步拓展、产前和产后损失的预防及控制措施的应用、更加有效的食品加工及销售体系、包括生物技术应用在内的新技术引进以及其他方面均将开展深入的探索，以便增加粮食的可供应量，从而满足人口日益增长的需要。

日趋发展的都市化以及食品生产和销售方式的变化将导致食品链的延长，并加大食源性危害的产生或恶化的可能性。

附录 4. 了解粮农组织和世界卫生组织联合食品法典委员会

委员会

粮农组织 1961 年第 11 届大会和世界卫生组织 1963 年第 16 届大会均通过了建立食品法典委员会的决议。两个机构也通过了该委员会的章程和议事规则。

该章程为委员会的工作提供了法律基础，并正式阐明了其概念及其建立的理由。章程第 1 款规定了委员会的目的、职责范围以及目标。

条款 1

食品法典委员会应……，负责提出建议，并与粮农组织以及世界卫生组织的总干事商讨关于执行粮农组织和世界卫生组织联合食品标准计划的所有相关事宜，其目的在于：

- (a) 保护消费者的健康和确保食品贸易的公正进行；
- (b) 促进由政府间和非政府国际组织开展的所有食品标准工作的协调一致；
- (c) 确定优先重点，并且通过适当组织并在其协助下发起和指导标准草案的拟定工作；
- (d) 最后确定根据上述(c)款拟定的标准。在得到各国政府承认后，只要切实可行，可将这些标准与上述（c）款所描述的机构制定的其他国际标准一起置于食品法典中予以公布，既可以作为地区标准，也可作为全球标准。
- (e) 根据发展情况，在进行适当调查后，修改已公布的标准。

第 2 款阐明了成为该委员会成员的资格。该委员会对粮农组织和世界卫生组织的所有成员国和准成员国开放。1998 年该委员会已有成员国 163 个，代表全世界 97% 的人口。

食品法典委员会的议事规则阐明和明确了适合政府间机构的工作程序。这些规则包括：

- 委员会成员的条件；
- 委员会官员的任命，包括主席，三位副主席，区域协调员和一位秘书，并规定其职责；
- 建立执行委员会，以便在委员会会议期间召开会议，并以该委员会的执行机构行使委员会的权力；

- 委员会会议的次数和运作；
- 委员会会议议程的性质；
- 投票程序；
- 观察员；
- 草拟委员会记录和报告；
- 附属机构的建立；
- 标准制定过程的通过程序；
- 预算分配和支出估算；
- 委员会使用的语言。

委员会每二年开一次大会，轮流在罗马粮农组织总部和日内瓦世界卫生组织总部举行。在委员会大会休会期间，由执行委员会行使委员会权利。委员会大会的与会人员可达 500 人之多。会议代表以国家为单位。国家代表团通常由各国政府所任命的高级官员率领。代表团通常是由食品工业、消费者组织和学术机构的代表组成。尚未成为委员会成员国的国家有时派代表以观察员身份出席大会。

许多政府间国际组织和非政府国际组织也以观察员身份出席会议。尽管他们是“观察员”，食品法典委员会的惯例是允许这些机构在会议每一阶段充分表达他们的观点，除了最后表决之外，因为这是成员国政府的专有权利。

为了方便成员国之间保持联系，在成员国政府配合下委员会设立了食品法典国家联络点，许多成员国还建立了国家食品法典委员会，以协调国内的各种行动。

自委员会成立以来，对食品法典的各种活动的重视日益增加。发展中国家对这些工作的参与越来越多，这使该项工作所取得的进展更加显著，从而也进一步证实了委员会创始者的远见卓识。

世贸组织的“卫生及植物检疫措施协议”和“技术性贸易壁垒协议”赋予了食典工作的额外地位。其明确地将食典标准视为解决国际贸易争端的基准。

委员会的运作

食品法典的汇编

委员会的重要目的之一就是制定食品标准并公布食品法典。

委员会工作的法律依据及其必需遵循的程序均公布于食品法典的程序手册上，目前的版本已是第 12 版。如同所有其它委员会的工作一样，拟定标准的程序已有明确的规定，其公开而又透明。基本内容包括如下：

- 由一个国家的政府或委员会下设的附属委员会提交拟制定标准的建议。
- 委员会或执行委员会就拟定标准的建议作出决定。“确定工作重点的标准和设立食品法典委员会附属机构的标准”有助于委员会或执行委员会的决策，也有助于选择或创建负责制定标准的附属机构，以便在制定标准过程中提供指导。
- 委员会秘书处负责安排拟制定标准的起草工作，并将草案提交给成员国政府征求意见。
- 由负责起草拟定标准的附属机构对反馈的意见进行考虑，该附属机构可向委员会提交标准草案的文本。
- 如委员会通过了标准草案，将按程序把该草案多次送交各国政府。如得到满意结果，草案就成为食典标准。在加速的程序中，形成一个标准的步骤多则八步，少则五步。在有些情况下，需要重复某些步骤。大多数标准的形成需要数年时间。
- 一个标准一旦被委员会通过，其将被加入到食品法典中。

食典标准程序手册规定了“食典商品标准的格式及其内容”。其包括以下方面的信息：

- 范围—包括标准名称；
- 描述、基本构成和质量要素—界定食品的最低标准；
- 食品添加剂—只有经过粮农组织和世界卫生组织批准的食品添加剂方可使用；
- 污染物；
- 卫生和度量衡；
- 标识—按照预包装食品标识的食典通用标准执行；
- 分析和取样方法；

除商品标准外，食品法典包括一些通用标准，这些标准全面适用于除特殊产品以外的所有食品。这些通用标准或推荐性标准适用于：

- 食品标识；
- 食品添加剂；
- 污染物；
- 分析和取样方法；

- 食品卫生；
- 特殊膳食的食品和营养；
- 食品进出口检验和出证系统；
- 食品中的兽药残留；
- 食品中的农药残留。

委员会及其附属机构负责食典标准和相关内容的修订，以确保其符合并反映现代科学的进步。委员会的每位成员均有责任向相应的规范委员会提供和确定最新科技及其它相关信息，这些信息可为现有食典标准或相关文本的修订提供依据。修订程序与新标准制定所用的程序相同。

食品法典的构成

- 第 1 卷 A—一般要求
- 第 1 卷 B—一般要求（食品卫生）
- 第 2 卷 A—食品中的农药残留（通用文本）
- 第 2 卷 B—食品中的农药残留（最大残留限量）
- 第 3 卷—食品中的兽药残留
- 第 4 卷—特殊膳食食品（包括婴儿和儿童食品）
- 第 5 卷 A—经过加工和速冻的水果和蔬菜
- 第 5 卷 B—新鲜水果和蔬菜
- 第 6 卷—果汁
- 第 7 卷—谷物、豆类及其制品和植物蛋白
- 第 8 卷—油脂、食油及其相关产品
- 第 9 卷—鱼类及鱼产品
- 第 10 卷—肉类及肉制品、各类汤料
- 第 11 卷—糖、可可制品、巧克力及其混合产品
- 第 12 卷—乳与乳制品
- 第 13 卷—取样和分析方法

以上各卷均包括总则、通用标准、定义、准则、商品标准、实施方法及建议。每卷均具有排列合理的目录，以便于参考。例如：

第 1 卷 A—一般要求

1. 食品法典总则；
2. 用于食品法典的定义；
3. 国际食品贸易的道德规范；
4. 食品标识；
5. 食品添加剂—包括食品添加剂的通用标准；
6. 食品污染物—包括食品污染物和有毒物质的通用标准；
7. 辐照食品；
8. 食品进出口检验及出证系统。

食品法典的各卷分别用英文、法文和西班牙文出版，各个标准均有光盘并可在万维网阅览。

附属机构

根据议事规则，食品法典委员会有权建立两类附属机构：

- 规范委员会，其负责制定标准草案并提交给食品法典委员会。
- 协调委员会，在各区域内负责协调各区域或成员国组织涉及食品标准的活动，包括制定区域标准。

除个别情况外，规范委员会的特点是每个规范委员会由一个成员国主办。该成员国主要负责提供规范委员会的维持费用、行政管理并委派规范委员会主席。

一般专题委员会，顾名思义，其工作涉及所有的食品。一般专题委员会有时也被称为“水平委员会”。

- 总则委员会，由法国主办；
- 食品标识委员会，由加拿大主办；
- 分析和取样委员会，由匈牙利主办；
- 食品卫生委员会，由美国主办；
- 农药残留委员会，由荷兰主办；
- 食品添加剂和污染物委员会，由荷兰主办；
- 进出口检验及发证系统委员会，由澳大利亚主办；

- 特殊膳食的食品和营养委员会，由德国主办（以营养为目的的一般委员会）；
- 食品兽药残留委员会，由美国主办；
- 肉类和家禽卫生委员会，有新西兰主办。

在一般专题委员会的工作中，其主要负责拟定适用于食品的概念和原则，包括普通食品、特殊食品或分类食品，并根据科研机构专家的意见，批准或审定食品法典商品标准的有关规定，并为消费者的健康与安全提供重要的建议。

商品委员会的职责是为特定食品或某类食品拟定标准。为了使其区别于“水平委员会”，并突出其专一的职责，它们通常被称为“垂直委员会”。

- 油脂和食油委员会，由英国主办；
- 鱼及鱼产品委员会，由挪威主办；
- 乳及乳制品委员会，（前身是粮农组织和世界卫生组织乳和乳制品食典准则政府间专家委员会），由新西兰主办；
- 新鲜水果和蔬菜委员会，由墨西哥主办；
- 可可制品和巧克力委员会，由瑞士主办；
- 食糖委员会，由英国主办；
- 水果和蔬菜加工制品委员会，由美国主办；
- 植物蛋白委员会，由加拿大主办；
- 谷物和豆类委员会，由美国主办；
- 天然矿泉水委员会，由瑞士主办。

商品委员会根据需要召集会议，并由食典委员会根据其工作完成情况，决定是否暂停或结束商品委员会的使命。为了拟定新的标准以满足特定要求，可以成立新的委员会。

主办国可根据需要每隔一年或两年召开食典附属机构的会议，参加某些食典规范委员会会议的人数可与食典委员会大会的人数基本相同。

协调委员会没有常设主办国。根据特定需要或经食典委员会同意，区域内国家可以召集会议。共有六个协调委员会，下列区域各有一个协调委员会：

- 非洲；
- 亚洲；

- 欧洲；
- 拉丁美洲和加勒比
- 近东
- 南美洲和西南太平洋地区

在确保食典委员会的工作能够符合区域的利益和反映发展中国家所关注的问题上，协调委员会起到了不可估量的作用。协调委员会每隔一至二年召开一次会议，所在区域的各个国家均能积极地与会。会议报告将递交给食品法典委员会讨论。

特别工作组（政府间特设工作组）

为了加快特定主题的工作，食品法典委员会还可设立具有时限的政府间特别工作组，其职责期限一般不超过五年。头三个特别工作组建立于 1999 年，并负责从事以下工作：

- 源自生物技术的食品（由日本主办）；
- 动物饲料（由丹麦主办）；
- 果汁及蔬菜汁（由巴西主办）。

成员国对食典标准的接受

一般认为食品标准的一致性保护消费者健康和尽最大可能地促进国际贸易的先决条件。鉴于，乌拉圭回合有关实施卫生及植物检疫措施和技术性贸易壁垒的协议均主张食品标准的国际一致性。

只有所有的国家都采用同样的标准，才可以取得一致性。食品法典总则详细阐述了成员国“接受”食典标准的方法。接受的形式略有不同，其取决于标准类型，即商品标准、一般标准，或是涉及食品中农药、兽药残留或添加剂含量的标准。然而，拟采取的接受方式一般可分为“全部接受”，“部分接受”和“自由销售”。总则已明确规定了接受法典的方法。接受方法的实用性将由食典总则委员会依据经验进行审议。

总则、准则及推荐性操作规范

为了尽快地实现保护消费者的健康使其免受食源性疾病危害之目的，业已制定了诸如总则和准则的标准文本。例如，总则已经对食品添加剂的使用、食品进出口检验和出证以及食品中必要营养元素的添加作出了明确的规定。

食品法典包括了内容广泛的、旨在保护消费者的准则，其中包含了诸如制定及应用食品微生物标准以及意外核污染之后可用于国际贸易的食品放射性核素含量

等诸多主题。

它还包括各种操作规范，其中大多数为卫生操作规范，其旨在为生产安全的和适合消费的食品提供指导，换言之，其目的是为保护消费者的健康。国际推荐卫生操作规范—食品卫生总则适用于所有的食品。该总则对于保护消费者而言特别重要，因为它为食品安全奠定了坚实的基础，并重视从初级生产到最终消费的整个食物链，强调了各个环节必须采取的卫生控制重要措施。

食品卫生总则包括了许多具有特定适用范围的、详细的卫生操作规范：

- 低酸和酸化低酸罐头食品；
- 无菌处理和包装的低酸食品；
- 食品集体饮食业中预煮和熟食品；
- 街头食品制作和销售（区域标准—拉丁美洲及加勒比地区）；
- 调味品和干货；
- 罐装水果及蔬菜制品；
- 干果；
- 椰子粉；
- 脱水水果和蔬菜，包括食用菌；
- 树生坚果；
- 落花生（花生）；
- 肉类和家禽加工产品；
- 禽肉加工；
- 蛋制品；
- 蛙腿加工；
- 鲜肉；
- 用于深加工的机械屠宰肉类及禽肉的加工、贮藏和混合；
- 天然矿泉水的采集、加工和销售。

食品法典也包含了*兽药使用控制的国际推荐操作规范*，其明确目标是防止使用兽药对人类健康造成危害。

还有一些被称之为技术操作规范的标准，其旨在确保食品的加工、运输和储藏能符合食典标准，从而使消费者所获得的最终产品是有益健康并具有理想的质量。

技术规范针对以下几方面：

- 幼婴儿和儿童食品
- 新鲜水果和蔬菜的包装及运输；
- 散装食用油和油脂的储藏和运输；
- 速冻食品的加工及处理

有关食品法典委员会、该委员会的工作及其出版物的详细情况均可在以下网站
查阅：<http://www.codexalimentarius.net/>

附录 5. 世贸组织卫生和植物检疫措施及技术性贸易壁垒协议的介绍

5.1 实施卫生和植物检疫措施的协议

各成员，

重申不应阻止各成员为保护人类、动物或植物的生命或健康而采用或实施必需的措施，但是这些措施的实施方式不得构成在情形相同的成员之间采用任意或不合理歧视的手段，或构成对国际贸易的变相限制；

期望改善各成员的人类健康、动物健康和植物检疫状况；

注意到卫生与植物检疫措施通常以双边协议或议定书为基础实施；

期望有关建立规则和纪律的多边框架，以指导卫生与植物检疫措施的制定、采用和实施，从而将其对贸易的消极影响减少到最低程度；

认识到国际标准、指南和建议可以在这方面作出重要贡献；

期望进一步推动各成员使用协调的、以有关国际组织制定的国际标准、准则和建议为基础的卫生与植物检疫措施，这些国际组织包括食品法典委员会、国际兽疫组织以及在《国际植物保护公约》范围内运作的有关国际和区域组织，但不要求各成员改变其对人类、动物或植物的生命或健康的适当保护水平；

认识到发展中国家成员在遵守进口成员国的卫生与植物检疫措施方面可能遇到特殊困难，进而在市场准入及其领土内制定和实施卫生与植物检疫措施方面也会遇到特殊困难，期望协助它们在这方面所做的努力；

因此期望对适用 1994 年关贸总协议关于实施卫生与植物检疫措施的规定，特别是第 20 条（b）项⁶的规定详述具体规则；

特此协议如下：

第 1 条

总 则

1. 本协定适用于所有可能直接或间接影响国际贸易的卫生与植物检疫措施。此类措施应依照本协定的规定制定和适用。
2. 就本协定而言，适用于附件 A 中规定的定义。

⁶ 在本协议中，所提及的第 20 条（b）项也包括本条的开头部分。

3. 各附件为本协定的组成部分。
4. 对于不属本协定范围的措施，本协定的任何规定不得影响各成员在《技术性贸易壁垒协定》之下所享有的权利。

第 2 条

基本权利和义务

1. 各成员有权为保护人类、动物或植物的生命或健康采取必需的卫生与植物检疫措施，只要此类措施与本协定的规定不相抵触。
2. 各成员应保证任何卫生与植物检疫措施仅在为保护人类、动物或植物生命或健康所必需的限度内实施，并根据科学原理，如无充分的科学证据则不再维持，但第 5 条第 7 款规定的情况除外。
3. 各成员应保证其卫生与植物检疫措施不在情形相同或相似的成员之间，包括在成员自己领土和其他成员的领土之间构成任意或不合理的歧视，卫生与植物检疫措施的实施方式不得构成对国际贸易的变相限制。
4. 符合本协定有关条款规定的卫生与植物检疫措施应被视为符合各成员根据 1994 年关贸总协议有关实施卫生与植物检疫措施的规定所承担的义务，特别是第 20 条（b）项的规定。

第 3 条

协 调

1. 为在尽可能广泛的基础上协调卫生与植物检疫措施，各成员的卫生与植物检疫措施应根据现有的国际标准、准则或建议制定，除非本协定、特别是第 3 款中另有规定。
2. 符合国际标准、准则或建议的卫生与植物检疫措施应被视为旨在保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施，并被视为与本协定和 1994 年关贸总协议的有关规定相一致。
3. 如拥有科学依据，或一成员依照第 5 条第 1 款至第 8 款的有关规定确定卫生或植物检疫措施的保护水平是适当的，则各成员可采用或维护比根据有关国际标准、准则或建议制定的措施所能达到的保护水平更高的卫生与植物检疫措施⁷。尽管有以上规定，这些措施所产生的卫生与植物检疫保护水平可以不同于根据

⁷ 就第 3 条第 3 款而言，如果某成员是根据本协定的有关规定对现有科学信息进行了审查和评估，并在基础之上确定有关国际标准、准则或建议确实不足以实现适当的动植物卫生保护水平，则认为其具有科学的依据。

国际标准、准则或建议制定的措施所实现的保护水平，但所有这些措施均不得与本协定中任何其他规定相抵触。

4. 各成员应在力所能及的范围内充分参与有关国际组织及其附属机构，特别是食品法典委员会、国际兽疫组织以及在《国际植物保护公约》范围内运作的有关国际和区域组织，以促进在这些组织中制定和定期审议有关卫生与植物检疫措施方面的标准、准则和建议。
5. 第 12 条第 1 款和第 4 款规定的卫生与植物检疫措施委员会（本协定中称“委员会”）应制定一程序以监控国际协调进程，并在这方面与有关国际组织协同努力。

第 4 条

等效性

1. 如果出口成员客观地向进口成员证明其卫生与植物检疫措施达到进口成员适当的卫生与植物检疫保护水平，则各成员应将其他成员的措施作为等效措施予以接受，即使这些措施不同于进口成员自己的措施，或不同于从事相同产品贸易的其他成员使用的措施。为此，在对方提出要求的情况下，应给予进口成员进行合理的检查、检验及其他相关程序的机会。
2. 各成员应根据对方的要求进行磋商，以便就承认具体卫生与植物检疫措施的等效性问题成达双边和多边协定。

第 5 条

风险评估和确定适当的卫生与植物检疫保护水平

1. 各成员应确保其卫生或植物检疫措施是建立在对人类、动物或植物的生命或健康所进行的、符合特定情况的风险评估的基础之上，在此过程中应考虑采用有关国际组织制定的风险评估技术。
2. 在进行风险评估时，各成员应考虑现有的科学依据；有关工序和生产方法；相应的检验、抽样和测定方法；特定病害或虫害的流行情况；病虫害非疫区的存在；有关生态和环境条件；以及检疫或其他处理方法。
3. 各成员在评估对动物或植物的生命或健康构成的风险，并确定旨在实现适当的卫生与植物检疫保护水平以防止此类风险而应采取的措施时，应考虑下列有关经济因素：由于虫害或病害的传入、定居或传播造成生产或贸易损失的潜在危害；在进口成员领土内控制或根除病虫害的费用；以及采用替代方法控制风险的相对成本效率。
4. 各成员在确定适当的卫生与植物检疫保护水平时，应重视将对贸易的消极影响

减少到最低程度的目标。

5. 在采取适当的卫生及植物检疫措施以防止对人类生命或健康、动植物的生命和健康构成风险的过程中，为了实现概念运用的一致性，每一成员在不同的情况下确定适当保护水平时应避免出现任意或不合理的区别对待，如果此类区别对待会造成对国际贸易的歧视或变相限制。各成员应在委员会中进行合作，依照第 12 条第 1 款、第 2 款和第 3 款制定准则，以推动本规定的实际实施。委员会在制定准则时应考虑所有的相关因素，包括人们自愿承受人身健康风险的例外特性。
6. 在不损害第 3 条第 2 款的情况下，在制定或维持卫生或植物检疫措施以实施适当的卫生与植物检疫保护水平时，各成员应保证此类措施对贸易的限制不超过为达到适当的卫生与植物检疫保护水平所要求的限度，同时考虑其技术和经济可行性⁸。
7. 在有关科学证据不充分的情况下，一成员可根据获得的有关信息，包括来自有关国际组织以及其他成员实施的卫生与植物检疫措施的信息，临时采用卫生与植物检疫措施。在此种情况下，各成员应寻求获得更加客观地进行风险评估所必需的额外信息，并在合理期限内据此审议卫生与植物检疫措施。
8. 如一成员有理由认为另一成员采用或维护的特定卫生一植物检疫措施正在限制或可能限制其产品出口，且该措施不是根据有关国际标准、准则或建议制定的，或不存在此类标准、指南或建议，则可请求说明此类卫生与植物检疫措施的理由，维护该措施的成员应提供此种说明。

第 6 条

适应地区条件，包括适应病虫害非疫区和低度流行区的条件

1. 各成员应保证其卫生与植物检疫措施适应产品的产地和目的地的卫生与植物检疫特点，无论该地区是一国的全部或部分地区，或若干个国家的全部或部分地区。在评估一地区的卫生与植物检疫特点时，各成员应特别考虑特定病害或虫害的流行程度、是否具有根除或控制计划以及有关国际组织可能制定的适宜标准或指南。
2. 各成员应特别认识到病虫害非疫区和低度流行区的概念。对这些地区的确定应根据地理、生态系统、流行病监测以及卫生与植物检疫控制的有效性等因素。

⁸ 就第 5 条第 6 款而言，除非存在如下情况，否则某措施对贸易的限制不应超过所要求的程度：存在从技术和经济可行性考虑可合理获得的另一措施，可实现适当的卫生与植物检疫保护水平，且对贸易的限制大大减少。

3. 声明其领土内地区属病虫害非疫区或低度流行区的出口成员，应提供必要的证据，以便向进口成员客观地说明这些地区属于、且很可能继续属于病虫害非疫区或低度流行区。为此，应根据要求，使进口成员获得进行检查、检验及其他有关程序的合理机会。

第 7 条

透明度

各成员应依照附件 B 的规定通知其卫生与植物检疫措施的变更，并提供有关其卫生与植物检疫措施的信息。

第 8 条

控制、检查和批准程序

各成员在实施控制、检查和批准程序时，包括批准在食品、饮料或饲料中使用添加剂或确定污染物允许量的国家制度，应遵守附件 C 的规定，并确保其程序与本协定不相抵触。

第 9 条

技术援助

1. 各成员同意以双边形式或通过适当的国际组织促进向其他成员、特别是发展中国家成员提供技术援助。此类援助可以是专门针对加工技术、研究和基础设施等领域，包括建立国家管理机构；也可采取咨询、信贷、捐赠和转让等方式，包括以寻求专业技术为目的而提供的培训和设备，从而使此类国家适应并符合必需的卫生与植物检疫措施的要求，以便达到其出口市场适当的卫生与植物检疫保护水平。
2. 当发展中国家出口成员为满足进口成员的卫生与植物检疫要求而需要大量投资时，后者应考虑提供此类的技术援助，以便使发展中国家成员能够维持并扩大其相关产品的市场准入机会。

第 10 条

特殊和差别待遇

1. 在制定和实施卫生与植物检疫措施时，各成员应考虑发展中国家成员、特别是最不发达国家成员的特殊需要。
2. 如果适当的卫生与植物检疫保护水平有可能允许分阶段采用新的卫生与植物检疫措施，则应给予发展中国家成员所涉及的重要产品较长的时限，以便遵从该

措施，从而维持其出口机会。

3. 为确保发展中国家成员能够遵守本协定的规定，应这些国家的请求，并视其财政、贸易和发展需要，委员会有权在特定和有时限的前提下，免除这些国家在本协定下的全部或部分义务。
4. 各成员应鼓励和便利发展中国家成员积极参与有关国际组织。

第 11 条

磋商和争端解决

1. 由《争端解决谅解》详述和适用的 GATT 1944 第 22 条和第 23 条的规定适用于本协定项下的磋商和争端解决，除非本协定另有具体规定。
2. 在本协定项下涉及科学或技术问题的争端中，专家组应寻求专家组与争端各方磋商后选定的专家的意见。为此，在主动或应争端双方中任何一方请求下，专家组在其认为适当时，可设立一技术专家咨询小组，或咨询有关国际组织。
3. 本协定中的任何内容不得损害各成员在其它国际协定项下的权利，包括援用其他国际组织或根据任何国际协定设立的斡旋或争端解决机制的权利。

第 12 条

管 理

1. 特此设立卫生与植物检疫措施委员会，为磋商提供经常性场所。委员会应履行为实施本协定规定并促进其目标实现所必需的职能，特别是关于协调的目标。委员会应经协商一致作出决定。
2. 委员会应鼓励和便利各成员之间就特定的卫生与植物检疫问题进行不定期的磋商或谈判。委员会应鼓励所有成员使用国际标准、准则和建议。在这方面，委员会应进行技术磋商和研究，以提高在批准使用食品添加剂或确定食品、饮料或饲料中污染物允许量的国际和国家制度或方法方面的协调性和一致性。
3. 委员会应同卫生与植物检疫保护领域的有关国际组织，特别是食品法典委员会、国际兽疫组织和《国际植物保护公约》秘书处保持密切联系，以获得用于管理本协定的可获得的最佳科学和技术意见，并保证避免不必要的重复工作。
4. 委员会应制定程序，以监测国际协调进程及国际标准、准则或建议的使用。为此，委员会应与有关国际组织一起，制定一份委员会认为对贸易有较大影响的与卫生与植物检疫措施有关的国际标准、准则或建议清单。在该清单中各成员应说明那些被用作进口条件或在此基础上进口产品符合这些标准即可享有对其

市场准入的国际标准、准则或建议。在一成员不将国际标准、准则或建议作为进口条件的情况下，该成员应说明其中的理由，特别是它是否认为该标准不够严格，而无法提供适当的卫生与植物检疫保护水平。如一成员在其说明标准、指南或建议的使用为进口条件后改变其立场，该成员则应对其立场的改变提供说明，并通知秘书处及有关国际组织，除非此类通知和说明已根据附件 B 中的程序作出。

5. 为避免不必要的重复，委员会可酌情决定使用通过有关国际组织实行的程序、特别是通知所产生的信息。
6. 委员会可根据一成员的倡议，通过适当渠道邀请有关国际组织或其附属机构审查有关特定标准、指南或建议的具体问题，包括根据第 4 款对不使用所作说明的依据。
7. 委员会应在《WTO 协定》生效之日后 3 年，并在此后有需要时，对本协定的运用和实施情况进行审议。在适当时，委员会应特别考虑在本协定实施过程中所获得经验，向货物贸易理事会提交修正本协定文本的建议。

第 13 条

实 施

各成员对在本协定项下遵守其中所列所有义务负有全责。各成员应制定和实施积极的措施和机制，以支持中央政府以外的机构遵守本协定的规定。各成员应采取所能采取的合理措施，以保证其领土内的非政府实体及其领土内相关实体为其成员的区域机构，符合本协定的相关规定。此外，各成员不得采取其效果具有直接或间接要求或鼓励此类区域或非政府实体、或地方政府机构以与本协定规定不一致的方式行事作用的措施。各成员应保证只有在非政府实体遵守本协定规定的前提下，方可依靠这些实体提供的服务实施卫生与植物检疫措施。

第 14 条

最后条款

对于最不发达国家成员影响进口或进口产品的卫生与植物检疫措施，这些国家可自《WTO 协定》生效之日起推迟 5 年实施本协定的规定。对于其他发展中国家成员影响进口或进口产品的现有卫生与植物检疫措施可自《WTO 协定》生效之日起推迟 2 年实施本协定的规定，但第 5 条第 8 款和第 7 条的规定除外。

附件 A

定 义⁹

1. **卫生与植物检疫措施** — 用于下列目的的任何措施：

- (a) 保护成员领土内的动物或植物的生命或健康免受虫害、病害、带病有机体或致病有机体的传入、定居或传播所产生的风险；
- (b) 保护成员领土内的人类或动物的生命或健康免受食品、饮料或饲料中的添加剂、污染物、毒素或致病有机体所产生的风险；
- (c) 保护成员领土内的人类的生命或健康免受动物、植物或动植物产品携带的病害，或虫害的传入、定居或传播所产生的风险；或
- (d) 防止或控制成员领土内因虫害的传入、定居或传播所产生的其他损害。

卫生与植物检疫措施包括所有相关法律、法令、法规、要求和程序，特别包括：最终产品标准；工序和生产方法；检验、检查、认证和批准程序；检疫处理，包括与动物或植物运输有关的或者在运输过程中为维护动植物自下而上所需物质的有关要求；有关统计方法、抽样程序和风险评估方法的规定；以及与粮食安全直接有关的包装和标签要求。

2. **协调** — 不同成员制定、承认和实施共同的卫生与植物检疫措施。

3. **国际标准、准则和建议**

- (a) 对于粮食安全，指食品法典委员会制定的与食品添加剂、兽药和除虫剂残余物、污染物、分析和抽样方法有关的标准、指南和建议，及卫生惯例的守则和指南；
- (b) 对于动物健康和寄生虫病，指国际兽疫组织主持制定的标准、指南和建议；
- (c) 对于植物健康，指在《国际植物保护公约》秘书处主地下与在《国际植物保护公约》范围内动作的区域组织合作制定的国际标准、准则和建议；以及
- (d) 对于上述组织未涵盖的事项，指经委员会确认的、由其成员资格向所有 WTO 成员开放的其他有关国际组织公布的有关标准、指南和建议。

⁹ 就这些定义而言，“动物”包括鱼和野生动物；“植物”包括森林和野生植物；“虫害”包括杂草；“污染物”包括杀虫剂、兽药残余物和其他杂质。

4. **风险评估** — 根据可能适用的卫生与植物检疫措施评价虫害或病害在进口成员领土内传入、定居或传播的可能性，及评价相关潜在的生物学后果和经济后果；或评价食品、饮料或饲料中存在的添加剂、污染物、毒素或致病有机体对人类或动物的健康所产生的潜在不利影响。
5. **适当的卫生与植物检疫保护水平** — 制定卫生与植物检疫措施以保护其领土内的人类、动物或植物的生命或健康的成员所认为适当的保护水平。注：许多成员也称此概念为"可接受的风险水平"。
6. **病虫害非疫区** — 由主管机关确认的未发生特定虫害或病害的地区，无论是一国的全部或部分地区，还是几个国家的全部或部分地区。

注：病虫害非疫区可以包围一地区、被一地区包围或毗连的地区，可在一国的部分地区内，或在包括几个国家或一部分地理区域内，在该地区内已知发生特定虫害或病害，但已采取区域控制措施，如建立可限制或根除所涉虫害或病害的保护区、监控区和缓冲区。

7. **病虫害低度流行区** — 由主管机关确认的特定虫害和病害发生水平低、且已采取有效监测、控制或根除措施的地区，该地区可以是一国的全部或部分地区，也可以是几个国家的全部或部分地区。

附件 B

卫生与植物检疫法规的透明度

法规的公布

1. 各成员应保证迅速公布所有已采用的卫生与植物法规¹⁰，以使有利害关系的成员知晓。
2. 除紧急情况外，各成员应在卫生与植物检疫法规的公布和生效之间留出合理时间间隔，使出口成员、特别是发展中国家成员的生产者有时间使其产品和生产方法适应进口成员的要求。

咨询点

3. 每一成员应保证设立一咨询点，负责对有害关系的成员提出的所有合理问题作出答复，并提供有关下列内容的文件：
 - (a) 在其领土内已采用或提议的任何卫生与植物检疫法规；
 - (b) 在其领土内实施的任何控制和检查程序、生产和检疫处理方法、杀虫剂允许量和食品添加剂批准程序；
 - (c) 风险评估程序、考虑的因素以及适当的卫生与植物检疫保护水平的确定；
 - (d) 成员或其领土内相关机构在国际和区域卫生与植物检疫组织和体系内，及在本协定范围内的双边和多边协定和安排中的成员资格和参与情况，及此类协定和安排的文本。
4. 各成员应保证在如有利害关系的成员索取文件副本，除递送费用外，应按向有关成员国的国民¹¹提供的相同价格（如有定价）提供。

通知程序

5. 只要国际标准、准则或建议不存在或拟议的卫生与植物检疫法规的内容与国际标准、准则或建议的内容实质上不同，且如果该法规对其他成员的贸易有重大影响，则各成员即应：
 - (a) 提早发布通知，以使有利害关系的成员知晓采用特定法规的建议；
 - (b) 通过秘书处通知其他成员法规所涵盖的产品，并对拟议法规的目的和理

¹⁰ 卫生与植物检疫措施包括普遍适用的法律、法令或条例。

¹¹ 本协定中所指的“国民”一词，对于世贸组织的单独关税区成员，应被视为在该关税区内定居或拥有真实有效的工业或商业机构的自然人或法人。

由作出简要说明。此类通知应在仍可进行修正和考虑提出的意见时提早作出；

- (c) 应请求，向其他成员提供拟议法规的副本，只要可能，应标明与国际标准、准则或建议有实质性偏离的部分；
 - (d) 无歧视地给予其他成员合理的时间以提出书面意见，应请求讨论这些意见，并对这些书面意见和讨论结果予以考虑。
6. 但是，如一成员面临健康保护的紧急问题或面临发生此种问题的威胁，则该成员可省略本附件第 5 款所列步骤中其认为有必要省略步骤，只要该成员：
- (a) 立即通过秘书处通知其他成员所涵盖的特定的法规和产品，并对该法规的目标和理由作出简要说明，包括紧急问题的性质；
 - (b) 应请求，向其他成员提供法规的副本；
 - (c) 允许其他成员提出书面意见，应请求讨论这些意见，并对这些书面意见和讨论的结果予以考虑。
7. 提交秘书处的通知应使用英文、法文或西班牙文。
8. 如其他成员请求，发达国家成员应以英文、法文或西班牙文提供特定通知所涵盖的文件，如文件篇幅较长，则应提供此类文件的摘要。
9. 秘书处应迅速向所有成员和有利害关系的国际组织散发通知的副本，并提请发展中国家成员注意任何有关其特殊利益产品的通知。
10. 各成员应指定一中央政府机构，负责在国家一级依据本附件第 5 款、第 6 款、第 7 款和第 8 款实施有关通知程序的规定。

一般保留

11. 本协定的任何规定不得解释为要求：
- (a) 使用成员语文以外的语文提供草案细节或副本或公布文本内容，但本附件第 8 款规定的除外；或
 - (b) 各成员披露阻碍卫生与植物检疫立法的执行或会损害特定企业合法商业利益的机密信息。

附件 C

控制、检验和批准程序¹²

1. 对于检查和保证实施卫生与植物检疫措施的任何程序，各成员应保证：
 - (a) 此类程序的实施和完成不受到不适当的迟延，且对进口产品实施的方式不同于国内同类产品；
 - (b) 公布每一程序的标准处理期限，或应请求，告知申请人预期的处理期限；主管机构在接到申请后迅速审查文件是否齐全，并以准确和完整的方式通知申请人所有不足之处；主管机构尽快以准确和完整的方式向申请人传达程序的结果，以便在必要时采取纠正措施；即使在申请存在不足之处时，如申请人提出请求，主管机构也应尽可能继续进行程序；以及应请求，将程序所进行的阶段通知申请人，并对任何迟延作出说明；
 - (c) 有关信息的要求仅限于控制、检查和批准程序所必需的限度，包括批准使用添加剂或为确定食品、饮料或饲料中污染物的允许量所必需的限度；
 - (d) 在控制、检查和批准过程中产生的或提供的有关进口产品的信息，其机密性受到不低于本国产品的遵守，并使合法商业利益得到保护；
 - (e) 控制、检查和批准一产品的单个样品的任何要求仅限于合理和必要的限度；
 - (f) 因对进口产品实施上述程序而征收的任何费用与以国内同类产品或来自任何其他成员的产品所征收的费用相比是公平的，且不高于服务的实际费用；
 - (g) 程序中所用设备的设备地点和进口产品样品的选择应使用与国内产品相同的标准，以便将申请人、进口商、出口商或其代理人的不便减少到最低程度；
 - (h) 只要是根据适用的法规进行控制和检查而改变产品的规格，则对改变规格产品实施的程序仅限于为确定是否有足够的信心相信该产品仍符合有关规定所必需的限度；以及
 - (i) 建立审议有关运用此类程序投诉的程序，且当投诉合理时采取纠正措施。
如一进口成员实行批准使用食品添加剂或制定食品、饮料或饲料中污染物允许量的制度，以禁止或限制未获批准的产品进入其国内市场，则进

¹² 控制、检验和批准程序，特别包括抽样、检验和认证程序

口成员应考虑使用有关国际标准作为进入市场的依据，直到作出最后确定为止。

2. 如一卫生与植物检疫措施规定在生产阶段进行控制，则在其领土内进行有关的成员应提供必要的协助，以便利此类控制及控制机构的工作。
3. 本协定的内容不得阻碍各成员在各自领土内实施合理检查。

5.2 技术性贸易壁垒协定

注：以下材料摘自《技术性贸易壁垒协定》正式文本。编辑符号Ψ Ψ Ψ Ψ表明该处文字内容被删除。极力建议读者阅读原文，以便全面地理解《技术性贸易壁垒协议》的内涵。

各成员，

*注意到*乌拉圭回合多边贸易谈判；

*期望*促进 1994 年关贸总协定目标的实现；

*认识到*国际标准和合格评定体系可以通过提高生产效率和便利国际贸易的进行而在这方面做出重要贡献；

因此*期望*鼓励制定此类国际标准和合格评定体系；

但是*期望*保证技术法规和标准，包括对包装、标志和标签的要求，以及对技术法规和标准的合格评定程序不给国际贸易制造不必要的障碍；

*认识到*不应阻止任何国家在其认为适当的程度内采取必要措施，保证其出口产品的质量，或保护人类、动物或植物的生命或健康及保护环境，或防止欺诈行为，但是这些措施的实施方式不得构成在情形相同的国家之间进行任意或不合理歧视的手段，或构成对国际贸易的变相限制，并应在其他方面与本协定的规定相一致；

*认识到*不应阻止任何国家采取必要措施以保护其基本安全利益；

*认识到*国际标准化在发达国家向发展中国家转让技术方面可以做出的贡献；

*认识到*发展中国家在制定和实施技术法规、标准及对技术法规和标准的合格评定程序方面可能遇到的特殊困难，并期望对它们在这方面所作的努力给予协助；

特此协议如下：

第 1 条

总 则

- 1.1 标准化和合格评定程序通用术语的含义通常应根据联合国系统和国际标准化机构所采用的定义，同时考虑其上下文并按照本协定的目的和宗旨确定。
 - 1.2 但就本协定而言，应适用附件 1 中所列术语的含义。
 - 1.3 所有产品，包括工业品和农产品，均应遵守本协定的规定。
- Ψ Ψ Ψ Ψ¹³ — 此处的文字内容被删除。

技术法规和标准

第 2 条

中央政府机构制定、采用和实施的技术法规

对于各自的中央政府机构：

- 2.1 各成员应保证在技术法规方面，给予源自任何成员领土进口的产品不低于其给予本国同类产品或来自任何其他国家同类产品的待遇。
- 2.2 各成员应保证技术法规的制定、采用或实施在目的或效果上均不对国际贸易造成不必要的障碍。为此目的，技术法规对贸易的限制不得超过为实现合法目标所必需的限度，同时考虑合法目标未能实现可能造成的风险。此类合法目标特别包括：国家安全要求；防止欺诈行为；保护人类健康或安全、保护动物或植物的生命或健康及保护环境。在评估此类风险时，应考虑相关因素特别包括：可获得的科学和技术信息、有关加工技术或产品的预期最终用途。
- 2.3 如与技术法规采用的有关情况或目标已不复存在，或改变的情况或目标可采用对贸易限制较少的方式加以处理，则不得维持此类技术法规。
- 2.4 如需制定技术法规，而有关国际标准已经存在或即将拟就，各成员则应使用这些国际标准或其中的相关部分作为其技术法规的基础，除非这些国际标准或其中的相关部分对达到其追求的合法目标无效或不适当，如基本气候因素或地理因素或基本技术问题。
- 2.5 应另一成员请求，一成员在制定、采用或实施可能对其他成员的贸易有重大影响的技术法规时应按照第 2 款到第 4 款的规定对其技术法规的合理性进行说明。只要出于第 2 款明确提及的合法目标之一并依照有关国际标准制定、

¹³ Ψ Ψ Ψ Ψ - 该符号表明该处删除了与《技术性贸易壁垒协议》无关的内容。

采用和实施的技术法规，即应做出未对国际贸易造成不必要障碍的可予驳回的推定。

- 2.6 为在尽可能广泛的基础上协调技术法规，各成员应在其力所能及的范围内充分参与有关国际标准化机构就各自采用或准备采用的技术法规所涵盖的产品制定国际标准的工作。
- 2.7 各成员应积极考虑将其他成员的技术法规作为等效法规加以接受，即使这些法规不同于自己的法规，只要它们确信这些法规足以实现与自己的法规相同的目标。
- 2.8 只要适当，各成员即应按照产品的性能而不是按照其设计或描述的特征来制定技术法规。

Ψ Ψ Ψ Ψ

第 4 条

标准的制定、采用和实施

- 4.1 各成员应保证其中央政府标准化机构接受并遵守本协定附件 3 中的《关于制定、采用和实施标准的良好行为规范》（本协定中称“《良好行为规范》”）。

Ψ Ψ Ψ Ψ

- 4.2 对于已接受并遵守《良好行为规范》的标准化机构，各成员应承认其遵守本协定的原则。

符合技术法规和标准

第 5 条

中央政府机构的合格评定程序

- 5.1 各成员应保证，在需要切实保证符合技术法规或标准时，其中央政府机构对源自其他成员领土内的产品适用下列规定：
 - 5.1.1. 合格评定程序的制定、采用和实施，应在可比的情况下以不低于给予本国同类产品的供应商或源自任何其他国家同类产品的供应商的条件，使源自其他成员领土内产品的供应商获得准入；此准入使产品供应商有权根据该程序的规则获得合格评定，包括在该程序可预见时，在设备现场进行合格评定并能得到该合格评定体系的标志；

Ψ Ψ Ψ Ψ

5.1.2. 合格评定程序的制定，采用或实施在目的和效果上不应为国际贸易造成不必要的障碍。

Ψ Ψ Ψ Ψ

5.2 在实施第 1 款的规定时，各成员应保证：

5.2.1 合格评定程序应尽可能迅速的进行和完成，并在顺序上给予源自其他成员领土内的产品不低于本国同类产品的待遇；

5.2.2 公布每一合格评定程序的标准处理时限，或应请求，告知申请人预期的处理时限；

Ψ Ψ Ψ Ψ

5.2.3 对信息的要求仅限于合格评定和确定费用所必需的限度；

Ψ Ψ Ψ Ψ

5.2.5 对源自其他成员领土内的产品进行合格评定所征收的任何费用与对本国或源自任何其他国家的同类产品所征收的费用相比是公平的，

Ψ Ψ Ψ Ψ

5.3 第 1 款和第 2 款的任何规定均不得阻止各成员在其领土内进行合理的现场检查。

5.4 如需切实保证产品符合技术法规或标准、且国际标准化机构发布的相关指南或建议已经存在或即将出台，各成员则应保证中央政府机构使用这些指南，

Ψ Ψ Ψ Ψ

第 6 条

中央政府机构对合格评定的承认

对于各自的中央政府机构：

6.1 在不损害第 3 款和第 4 款规定的情况下，各成员应保证，只要可能，即接受其他成员合格评定程序的结果，即使这些程序不同于它们自己的程序，只要它们确信这些程序与其自己的程序相比同样可以保证产品符合有关技术法规或标准。

Ψ Ψ Ψ Ψ

- 6.3 鼓励各成员应其他成员请求，就达成相互承认合格评定程序结果的协议进行谈判。成员可要求此类协议满足第 1 款的标准，并在便利有关产品贸易的可能性方面使双方满意。

Ψ Ψ Ψ Ψ

第 9 条

国际和区域体系

- 9.1 如需要切实保证符合技术法规或标准，只要可行，各成员即应制定和采用国际合格评定体系并作为该体系成员或参与该体系。

Ψ Ψ Ψ Ψ

第 11 条

对其他成员的技术援助

- 11.1 如收到请求，各成员应就技术法规的制定向其他成员、特别是发展中国家成员提供建议。
- 11.2 如收到请求，各成员应就建立国家标准化机构和参加国际标准化机构的问题向其他成员、特别是发展中国家成员提供建议，并按双方同意的条款和条件给予它们技术援助，还应鼓励本国标准化机构采取同样的做法。
- 11.3 如收到请求，各成员应采取其所能采取的合理措施，安排其领土内的管理机构向其他成员、特别是发展中国家成员提供建议，并按双方同意的条款和条件就下列内容给予它们技术援助：
- 11.3.1 建立管理机构或技术法规的合格评定机构；及
- 11.3.2 能够最好地满足其技术法规的方法。
- 11.4 如收到请求，各成员应采取其所能采取的合理措施，安排向其他成员，特别是发展中国家成员提供建议，并就在提出请求的成员领土内建立已采用标准的合格评定机构的问题，按双方同意的条款和条件给予它们技术援助。
- 11.5 如收到请求，各成员应向其他成员、特别是发展中国家成员提供建议，并就这些成员的生产者如希望利用收到请求的成员领土内的政府机构或非政府机构实施的合格评定体系所应采取步骤的问题，按双方同意的条款和条件给予它们技术援助。

- 11.6 如收到请求，加入或参与国际或区域合格评定体系的成员应向其他成员、特别是发展中国家成员提供建议，并就建立机构和法律体制以便能够履行因加入或参与此类体系而承担义务的问题，按双方同意的条款和条件给予它们技术援助。
- 11.7 如收到请求，各成员应鼓励其领土内加入或参与国际或区域合格评定体系的机构向其他成员、特别是发展中国家成员提供建议，并就建立机构以使其领土内的有关机构能够履行因加入或参与而承担义务的问题，考虑它们提出的关于提供技术援助的请求。
- 11.8 在根据第 1 款向其他成员提供建议和技术援助时，各成员应优先考虑最不发达国家成员的需要。

第 12 条

对发展中国家成员的特殊和差别待遇

- 12.1 各成员应通过下列规定和本协定的其他条款的相关规定，对参加本协定的发展中国家成员提供差别和更优惠待遇。
- 12.2 各成员应特别注意本协定有关发展中国家成员的权利和义务的规定，并应在执行本协定时，包括在国内和在运用本协定的机构安排时，考虑发展中国家成员的特殊发展、财政和贸易需要。
- 12.3 各成员在制定和实施技术法规、标准和合格评定程序时，应考虑各发展中国家成员的特殊发展、财政和贸易需要，以保证此类技术法规、标准和合格评定程序不对发展中国家成员的出口造成不必要的障碍。
- 12.4 各成员认识到，虽然可能存在国际标准、指南和建议，但是在其特殊的技术和社会经济条件下，发展中国家成员可采用某些技术法规、标准或合格评定程序，旨在保护与其发展需要相适应的本国技术、生产方法和工艺。因此，各成员认识到不应期望发展中国家成员使用不适合其发展、财政和贸易需要的国际标准作为其技术法规或标准、包括试验方法的依据。
- 12.5 各成员应采取其所能采取的合理措施，以保证国际标准化机构和国际合格评定体系的组织和运作方式便利所有成员的有关机构积极和有代表性地参与，同时考虑发展中国家的特殊问题。

Ψ Ψ Ψ Ψ

本协定中的术语及其定义

国际标准化组织/国际电工委员会(ISO/IEC)指南 2 第 6 版:1991 年,《关于标准化及相关活动的一般术语及其定义》中列出的术语,如在本协定中使用,其含义应与上述指南中给出的定义相同,但应考虑服务业不属于本协定的范围。

但是就本协定而言,应适用下列定义:

1. 技术法规

规定强制执行的产品特性或其相关工艺和生产方法,包括适用的管理规定在内的文件。该文件还可包括或专门关于适用于产品、工艺或生产方法的专门术语、符号、包装、标志或标签要求。

Ψ Ψ Ψ Ψ

2. 标准

经公认机构批准的、规定非强制执行的、供通用或重复使用的产品或相关工艺和生产方法的规则、指南或特性的文件。该文件还可包括或专门关于适用于产品、工艺或生产方法的专门术语、符号、包装、标志或标签要求。

Ψ Ψ Ψ Ψ

3. 合格评定程序

任何直接或间接用以确定是否满足技术法规或标准中的相关要求的程序。

Ψ Ψ Ψ Ψ

4. 国际机构或体系

成员资格至少对所有成员的有关机构开放的机构或体系。

5. 区域机构或体系

成员资格仅对部分成员的有关机构开放的机构或体系。

6. 中央政府机构

中央政府、中央政府各部和各部门或所涉活动受中央政府控制的任何机构。

Ψ Ψ Ψ Ψ

附录 6. 制定国家食品法律指南

原先由粮农组织/世界卫生组织 1976 年制定的《建立有效的国家食品控制体系的准则》包含了食品法的样本，该样本一直为诸多的发展中国家所采用。遗憾的是，该样本往往并不适用，因为其规则无法和所有的法律体系相一致。食品法律中的许多概念和问题随着时间的流逝而变化，但这些均未在食品法样本中得以反映。此外，食品法样本的术语始终未变，导致了許多国家无法考虑他们各自的境况、管理结构和法律框架所需要的规定、概念和标准。

本文中制定了一系列的指导原则。这些原则阐述了起草食品法律文件的一般方法，以及那些可适用于不同法律体系的方法。然而，没有任何方法可以取代对法律框架和体制结构进行深入分析的方法，这些框架和结构是在特定国家中直接或间接地控制着食品的生产、进口、出口、运输、处理和出售的。只有采取这种方法才能满足特定国家的特殊需求。

除了立法外，各国政府需要有不断修订的和国际上认可的食品标准。近年来，许多高度规范性的标准逐渐被通用标准所取代，这些通用标准着重于解决与实现食品安全和质量目标有关的广泛问题。尽管通用标准是实现食品安全目标的可取方法，但是他们还需要对食品链加以严格控制，拥有食品安全风险和风险管理战略所需要的完整数据，而这些方面是许多发展中国家无法实现的。

在制定食品法规和标准的过程中，各国应充分利用食典标准以及其它国家在食品安全和质量上所得到的教训。一个国家在整理制定信息、概念和规定过程应重视其它国家的经验，这是制定先进的法规框架唯一可靠的方法，这样的框架方能满足国家的需求、满足卫生和植物检疫措施协议和技术性贸易壁垒的协议的要求以及贸易伙伴的要求。

食品法的形式和内容

与食品有关的法律规定规范着特定的活动，即食品的生产、加工和出售。制定这样的法规具有特定的目的，例如保护健康和（或）促进公平的食品贸易。在多数情况下，它们包括在覆盖所有食物产品的一般法律之中。法律着重于食品安全、掺假食品、食品质量和食品控制等方面的问题，例如食品检验、添加剂的使用、食品污染物的预防、食品标识和食品控制。

最为先进的食品法规包括一个基本法，其是所有其它法规手段的基础。然而，许多国家在制定食品法的某一特定部分、涉及某种食品加工或者控制食品生产或贸易的特定法规方面的其它法律时，同时制定这一涉及食品一般问题的基本法。

基本法的总体形式取决于特定国家的立法传统。在高度工业化的、法律健全的

国家中，一种业已确定的传统做法是制定全面的和详细的法律文本，其汇集了几乎所有可能的、可能涉及食品的通用规定。在这种情况下，对于主管部门来说，除了制定实施的技术程序和有关特定食品的详细规定外，几乎无事可做。

另一种可选的方法是将基本法的内容局限在授权规定上（即确立实施法律的管理结构的那些规定），辅之一些非常一般的原则。这种方法主要出现在较不发达国家，以及许多盛行罗马、德国或斯堪的纳维亚的法律的国家。这种体系具有内在的灵活性，其中，在法律规定的总体框架下，授予相应主管部门必要的权力，以便制定规范法律实施的法规，并制定技术法规和特定食品的标准。

第二种方法的另一个长处是，在所有的立法体系中，法律是基础，而所有的细节则是在法规和标准中得以体现，因此，在修订上是较为迅速和容易的。例如，法规和标准可能需要根据科技的进步而进行改动，通常相应的部长或部长们就有权发布适当的法规或条例，因此，他们可根据新的发展情况采取行动，而不需要通过议会去修订法律。

一个食品基本法通常具有以下八个范畴的规定：

(a) 范围和定义

第一类规定阐明了法律的范围，并提供解释的方法。食品法中阐明其目的、对象和（或）范围的一条规定必须清楚地优先于其它所有的规定。该条规定可能没有实际的法律效应，但却发挥类似于政策说明的作用，阐明为何制定此法律和旨在实现何种目的。其还可阐明该法律适用的范围。

许多国家往往将所使用的一系列重要术语包括在内。在拟定这些定义时，可以参考国际上认可的资料来源以及其它国家相关法律。必须强调的是，这些定义表并不是一般的食品控制术语的汇总表。所包括的这些术语必须是在该法律正文中出现那些术语。这些定义不应过于详细，但必须完全是为了该法律的使用及解释所涉及问题而制定的。特别是，这些定义的拟定应考虑到在未来的日子里可能会有人对该法律提出挑战。例如，如果法律包含了一条出售的定义，规定出售意指金钱的交易，而且法律禁止出售掺假的食物，然后被控违反了该项法律的某人可能会隐藏其出售的证据，并试图进行狡辩，即由于他或她只是免费地分发食品（并不是为了金钱），所以没有违反法律。

(b) 总则

在某些法律体系中，食品基本法包含了一组明确地阐述规范食品控制体系一般原则的规定。例如，该法律规定在该国家销售的所有食品必须是安全的并适于人们的食用，或者该法律禁止食品掺假。其它条款还可制定一些所有从事食品的生产、加工或出售的人们必须遵循的基本规则。然而，必须牢记的是，这些规则在国家之

间具有很大差别。有些国家在这些基本法中具有十分详细的原则说明，而有些国家却在一般的执行法规中制定这些原则，还有一些国家仅仅包括对象和目标的阐述（如上所述），并完全不阐述这些原则。

(c) 授权规定

每一个法律均必须详细地阐明在该法律下行使权力的性质和限制，而且必须确定授予权力的公共管理部门。这些权力有两个范畴，即制定和控制，通常这两种权力不应授予同一个部门，而且并不一定要由同一级别的部门行使。当然，该法律还必须制定行使这些权力的准则和限制。这样的授权规定确立了由执法部门制定的执法规则的合法性，还要防止平民免受这些部门滥用或过分地行使其权力之为害。

根据这些授权规定赋予政府或执法部门的权力与法规的制定密切相关，这些用于法律执行和执法部门干预行动的法规旨在确保该法律及其相关规则的遵循。

(d) 行政管理规定

多数食品法均包括确定特殊管理机构的一类法规，以便为法律的实施而开展必要的行动。例如法律可以确立食品控制机构，将各个政府部门参与该国食品控制的诸多官员集中于该机构中。食品法通常并不过于详细探究食品控制机构的职能，但却要阐明其职责、界定其成员资格、概述与成员的任命及辞职和与技术委员会成立有关的一些基本规则，如果有秘书处，还要作出相应规定。该法律还可规定，所有规范食品控制机构行动的其它详细规则将通过法规或者由该机构本身制定的议事程序予以确立。那些既可由也可不由食品法规定或界定的其它管理机构，是检验服务部门和颁证部门（例如向食品制造商或出口商颁发证书）。该法律还可授予该机构具有委派或允许不同政府机构开展特定种类执法行动的权力。

(e) 执法规定

除了通过法定部门之外，不可实施任何处罚。因此，食品法包含了赋予一个执法部门实施处罚权力以及在公共利益上采取预防性措施的权力的若干规定。这样的授权并不是说这种权力限制和规范执法行为的条件必须在基本法中详细地规定。违法以及可能实施的处罚的种类和界限均必须予以界定，还有一旦出现违法行为，实施这些处罚的程序也必须适当地制定。该法律还可概述为保护公众而必须采取的其它措施。例如，可疑食品的查封和没收或产品的召回。然而，应当注意的是，在某些国家食品法并没有详细阐明特定违法和处罚的内容，而只是简单地将其归诸于刑事法典和刑事诉讼法的一般规定。

食品控制过程中逐渐放弃以强制执行为导向的方法，随着该趋势的发展，有些国家开始将食品控制的一些概念（例如：危害分析及关键控制点）和食品法相结合。一般而言，这种结合不是通过法律而是通过一些补充法规，因为这些法规可以包

括若干组成部分，例如检验部门的准则。在单纯以强制执行为导向的方法中，该法律应详细阐明不当的行为（包装、运输等），任何违法行为均应由依法授权的检验人员进行检查和采取行动。在更多地采用合作和预防性措施过程中，则仅是授权检验人员负责检查食品企业在其生产体系中实施其本身控制措施的情况。

(f) 基本规定

食品法包括了许多涉及食品控制、生产、进口、出口、运输、分发和出售的基本规定。这些规定可以是非常基本的（“本国所有供人类食用的食品必须是安全的”），或可以是较为详细的，在这种情况下，这些细节也很可能置于补充法规中。例如，依照食品法公布的法规可以列举食品标签必须包括的所有详细信息（重量、产商的名称、销售截止日期等等），甚至可以包括整个国家必须采用的特定格式的标签模式。

(g) 法规

在多数法律体系中，食品法包括了一个或数个列有诸多主题的法规，这些主题均可由部长按照法规予以处理，以便实现食品法的目标。法规的主要优点在于其容易修改。这些法规的清单可以是极为详细地，也可简单地给出部长可以处理的各种主题的简要框架。在这两种情况下，部长的权力几乎不受限制，正如在几乎所有的食品法中均包括一条通用陈述，即部长可以“制定他或她认为必须的所有法规，以便实现本法律之目标”。

(h) 废除和保留

当一个新的食品法对食品控制体系进行了重大的改革时，就必须对现行的法律或法规进行修订或废除。在这种情况下，食品法将不得不列出一些条款，其中规定其它的法律将被废除或改变。然而，为了不拆毁整个食品控制体系，许多法律还包含一条规定，阐明根据新法律在被废除的规定中的哪些法规依然有效，这就如同新法律本身一样新公布的法规。

食品法规的形式和内容

如上所述，根据基本法，由执法部门制定的法规可含括的主题相当广泛。通常这些主题可分为以下四类：

(a) 针对各种食品类的法规

此类法规的目的通常旨在制定一些规范食品的组分、处理、包装和标识的通用规则。有些国家未将这些食品的生产、加工和销售的管理规则纳入基本法，而是委托给部长制定详细的法规，对于这些国家而言，此类法规尤为重要。但是，不管基本法中是否制定了一般原则，必须想方设法将这些原则在技术层次的实施委托给某

一政府部门。

(b) 针对特定食品的法规

在许多国家中，针对每一种食品的特殊规定可以构成特定的不同法规（例如：新食品、婴儿食品、特殊营养食品）。然而，其它一些国家将这些规定按照不同的标题进行分组，并制定成一套全面的食品管理法规。因此，立法的习惯在国家于国家之间是略有不同。

(c) 旨在组织和协调的法规

虽然使食品法得以生效的法规主体可以分为上述两大类别，但还有大量的内部规章或“家规”，这些规章虽和公众没有直接关系，但却是由法律授权或设立的管理部门开展有效的行动所必须的。例如：针对食品控制机构职能的规章（如果具有这种机构的话）；负责颁发、暂时吊销、吊销各种各样执照的规章；开展检验和分析服务的规章等等。

(d) 目录表

许多国家将补充法规中的一些详细目录列入食品基本法中。例如，这些目录可以包括检验和取样/分析的价格表；该法律中涉及的应用表或使用的规格样本；以及其它详细的事宜。

附录 7. 食品添加剂联合专家委员会、农药残留联席会议、微生物风险评估联合专家会议及转基因食品风险评估简介

食品安全风险评估—国际科学专家小组

风险评估：食品安全措施的科学基础

粮农组织和世界卫生组织鼓励在涉及食品安全的所有问题上实施风险评估。这种评估必须建立在由胜任的、独立的专家小组提供的合理科学建议和证据之上。风险评估是风险分析的组成部分，另外两个要素是风险管理和风险交流。

食品法典委员会（CAC）将风险评估的定义为一个以科学为依据的过程，其由以下四个步骤组成：i) 有害物确定；ii) 有害物定性；iii) 影响评估；iv) 风险定性。风险评估过程是对特定病原—食品组合而导致疾病的严重性和可能性进行评估的方法。四个步骤的进程使得这种评估能够以系统的方式进行，但是，这些步骤的实施程度将取决于风险评估的范围。该范围可以通过风险管理者和风险评估者不断对话的过程予以明确地界定。

风险评估为食品有害物的确定和定性提供信息。在确定有害物的种类及其必要的预防、消除或减少至可接受水平的措施过程中，风险评估信息是十分有用的。该信息对于确定最有效的干预战略也是十分有用的。

目前，有两个常设的专家小组负责向食典委员会、政府和工业提供咨询意见。他们是粮农组织和世界卫生组织食品添加剂联合专家委员会（JECFA）和粮农组织和世界卫生组织农药残留联席会议（JMPR）。此外，一旦需要处理那些在常设专家小组范围以外的特定问题时，粮农组织和世界卫生组织就召集特别专家磋商会。近年来，在食品微生物有害物、源自生物技术的食品的风险评估以及动物饲料和食品安全方面，已经召集了若干次专家磋商会。粮农组织和世界卫生组织目前正在考虑在食品安全风险评估领域上建立一个全面的专家团体，该团体将监督该领域中的所有工作并确保特定的专家小组和磋商会议之间的必要联系、协同作用和协调一致。

粮农组织和世界卫生组织食品添加剂联合专家委员会（JECFA）

粮农组织和世界卫生组织食品添加剂联合专家委员会（JECFA）是由粮农组织和世界卫生组织联合管理的国际专家科学委员会。该专家委员会自 1956 年来一直不断地召开会议，最早是评估食品添加剂的安全性。目前其工作包括了对食品中的污染物、自然产生的有毒物质和兽药残留物的评价。迄今为止，食品添加剂联合专家委员会已经对 1300 多种食品添加剂、大约 25 种的污染物和自然产生的毒物以及约 80 种兽药的残留物进行了评估。该委员会还为食品中化学物质的安全性评估制定了若干原则，这些原则和目前的风险评估思想完全一致，并充分考虑了近年来在

毒理学和其他科学上的发展情况，截至 2001 年 6 月为止，该委员会已经召集了 57 次会议。

食品添加剂联合专家委员会是粮农组织、世界卫生组织及其成员国政府和食品法典委员会的科学咨询团体。向食品法典委员会提供的咨询意见中，食品添加剂、污染物以及自然产生毒物方面的意见通常是通过食品添加剂和污染物食典规范委员会（CCFAC）提交的，兽药残留物方面的意见是通过食品法典食品中兽药残留规范委员会（CCRVDF）提交的。

所有国家均应对食品中的化学物质开展可靠的风险评估，但是几乎没有几个国家拥有专业技术和资金对大量的化学物质分别开展风险评估。食品添加剂联合专家委员会在提供可靠的专家意见来源上发挥了至关重要的作用，有些国家利用来自食品添加剂联合专家委员会的信息制定他们自己的法规计划。食品法典食品添加剂和污染物规范委员会和食品中兽药残留规范委员会也采取同样的方法，在食品添加剂联合专家委员会评估的基础上制定了食品中化学物质的标准。

对于食品添加剂、污染物和自然产生的毒物，该规范委员会

- 制定评估其安全性的原则；
- 开展毒理学评估并制定每日允许摄入量（ADIs）或允许摄入量；
- 制定食品添加剂纯度规格；
- 评估摄入量

对于食品中的兽药残留物，该规范委员会：

- 制定评估其安全性的原则；
- 制定每日允许摄入量（ADIs）和推荐最高残留限量（MRLs）；
- 确定食品中残留物适宜的检测和（或）定量分析方法的标准

对于食品添加剂，食品添加剂联合专家委员会通常是根据已有的毒理学信息和其它相关信息，制定每日允许摄入量。同时也制定食品添加剂特性和纯度的规格，这有助于确保商业产品的适宜质量，确保生产的一致性以及已经过毒理学实验的材料相似性。

对于污染物和自然产生的有毒物质，当确认属于无作用量的情况下，就可正常地确定相应的“容许”摄入量，例如：暂定每日最高容许摄入量（PMTDI），或暂定每周容许摄入量。当无法证实属于无作用量的情况下，该规范委员会可根据实际情况提出其它建议。

针对兽药的情况，对有关良好操作规范的数据进行评估，并推荐在动物组织、

奶类和蛋类中相应的最高残留限量。这样的最高残留限量旨在提供可靠的保证，即在正确地使用兽药的情况下，食品中尚存的兽药残留的摄入不会超过每日允许摄入量。

如欲了解更多信息，请参见粮农组织和世卫组织相应的网站：

<http://www.fao.org/es/esn/jecfa/jecfa.htm>

<http://www.who.int/pcs/jecfa/jecfa.htm>

粮农组织和世界卫生组织农药残留联席会议（JMPR）

粮农组织和世界卫生组织农药残留联席会议（JMPR）是由粮农组织的农药在食品及环境中残留的专家小组联合会议和世界卫生组织核心评估小组组成。农药残留联席会议开展了农药残留的毒理学评估工作，通常是得出每日允许摄入量的估计值。此外，农药残留联席会议为各种农药在特定食品的表面或内部的残留推荐最高残留限量。这些最高残留限量主要是根据处于监督下的田间实验所得到残留量估计数而制定的，其中农药是按照良好农业生产规范而施用的。在最初的估计数表明其可能超过了每日允许摄入量的情况下，应当利用国家食品消费数据和来自农药残留监测计划的信息，对摄入量进行更加精确的计算。

这些专家委员会是根据在各种较为敏感的试验动物上的毒理学研究结果，制定了化学安全标准。他们明确了适宜的安全水平，采用了分析评估的程序，考虑了使用量和消费模式并对所采用的食用化学品界定了其纯度和特性规格。

如欲了解更多信息，请参见粮农组织和世卫组织相应的网站：

http://www.fao.org/ag/agp/agpp/pesticide/jmpr/pm_jmpr.htm

<http://www.who.int/pcs/jmpr/jmpr.htm>

微生物风险评估

自 1999 年以来，应食品法典委员会的要求，粮农组织和世界卫生组织召集了一系列联合专家磋商会议，旨在对食品的微生物污染导致的风险进行评估（微生物风险评估联合专家会议）。随后食品法典委员会通过了《实施微生物风险评估的原则及准则》。

这些联合专家磋商会议的目的是，对最先进的微生物风险评估所得出的科学数据进行透明的回顾，并制定针对特定的病原—食品组合实施合理的定量风险评估的方法。此项工作包括现行风险评估的评价；对已有的数据及目前风险评估的方法进行回顾，着重于其利弊以及如何应用它们；提供实例；以及确定数据和信息的需求/缺口。这些磋商会的未来目标是制定涉及风险评估不同步骤的准则，例如有害物

的定性和影响评估。这些准则旨在帮助风险评估者、风险管理者和其它利益方了解风险评估各步骤所基于的原则和科学依据。

一系列类似的磋商会议一直在组织进行。它们已经对肉鸡中沙门氏菌、蛋类中的肠炎沙门氏菌、即时食品中的单核细胞增多性李斯特菌、肉仔鸡中的弯曲杆菌以及海产品中的副溶血性弧菌进行了风险评估。在食品卫生食典规范委员会的密切配合下，业已制定了微生物风险评估的工作计划及其优先领域。

如欲了解更多信息，请参见粮农组织和世卫组织相应的网站：

http://www.fao.org/es/esn/food/risk_mra_jemra_en.stm

<http://www.who.int/fsf/micro/index.htm>

转基因食品风险评估

利用现代生物技术对植物、微生物及动物的遗传物质进行修饰并将这些生物用于食品的生产 and 加工，这已导致特定消费群体的额外关注。世界卫生组织和粮农组织认为，现代生物技术在提高农业生产率、减少对有害化学物质的依赖并增加食品的营养价值方面潜力巨大。然而，他们也承认，生物技术对人类和动物健康以及环境可能存在风险，因此这需要逐个进行评估。

世界卫生组织和粮农组织联合组织了一系列专家磋商会，旨在讨论源自现代生物技术的食品安全性和营养方面的问题。这些磋商会包括 1990 年的“生物技术生产的食品的安全性评估战略”，1996 年的“生物技术和食品安全”，以及 2000 年和 2001 年的“植物性转基因食品的安全性问题”。最近一次的磋商会致力于探讨特定的安全问题，这些问题是食品法典政府间生物技术食品特别工作组提出的。2000 年磋商会重新制定了实质等同性的概念，并确定了一组具优先性的问题，以供粮农组织和世界卫生组织未来的磋商会讨论。2001 年的磋商会修订了新组蛋白质的潜在过敏性评估的国际准则，以便应对更加广泛的关注以及对原先方法的批评意见。2001 年的第二次磋商会旨在讨论食品或食品配料风险评估的基本标准，这些食品及其配料是指借助于或包含有存活或未存活的转基因微生物而产生的。

如欲了解更多信息，请参见粮农组织和世卫组织相应的网站：

http://www.fao.org/es/ESN/food/risk_biotech_en.stm

<http://www.who.int/fsf/GMfood/index.htm>

专家的遴选

食品添加剂联合专家委员会

粮农组织和世界卫生组织在遴选食品添加剂联合专家委员会的成员上具有互

补作用。粮农组织负责遴选那些从事食品添加剂特性和纯度的标准制定以及食品中兽药残留水平评估的成员。世界卫生组织负责遴选那些从事拟研究物质的毒理学评估的成员。粮农组织和世卫组织均邀请那些负责评估摄入量的成员。这些成员的遴选是在认真考虑各个候选人的学术背景，并权衡其科学专业知识和必要的其它经验之后方作出决定的。粮农组织和世卫组织编制了专家花名册，并从中遴选出各个参加磋商会的专家。为了制定这一名单，粮农组织和世卫组织发出申请的通知，该通知阐明了申请者必须具有的资格、从中遴选的程序以及其它相关的信息。候选人名单分别公布在粮农组织和世界卫生组织的网站上。粮农组织和世界卫生组织负责承担专家们出席食品添加剂联合专家委员会会议的费用。

粮农组织和世界卫生组织农药残留联席会议

粮农组织和世界卫生组织采用了新的方法，以鉴定、遴选和任命农药残留联席会议专家小组的成员。公布了要求候选人提出申请的通知并广泛分发。

该通知阐明了专家小组成员的对象及标准。应邀申请者的面试是通过粮农组织和世界卫生组织以及德高望重的独立知名专家之间的紧密合作而实施的。

粮农组织和世界卫生组织新程序

用于鉴定和遴选粮农组织和世界卫生组织联合专家小组和磋商会的专家的新程序是 2000 年通过的，从那时起就一直采用。这一新程序强化了公开透明、机遇平等、择优遴选和独立自主的原则，并力求在不同的专家团体之间、粮农组织和世界卫生组织之间的协调一致。这一新程序包括以下步骤：

1. 在每一专家会议之前提前向专家发出通知。该通知提供了专家会议/磋商会的背景、对象和技术议程，阐明了拟聘用专家所需要的基本能力。通知还清楚地阐述了拟采用的遴选标准，包括专业知识和所需要的工作量。这一通知广为分发，即通过因特网、成员国的通信来往、食典的联系点、以及其它相关的邮寄方法。
2. 一个由五人构成的遴选小组包括：
 - 粮农组织的一位代表（来自相关的技术部门）
 - 世界卫生组织的一位代表（来自相关的技术部门）
 - 其余三个的专家将由粮农组织和世界卫生组织指定。

该遴选小组审议申请表并确定那些符合通知上规定的所有条件的专家。

3. 将其名字列入候选人名单之前，要求留下的申请者签署一份标准的“利益声明”，并阐明其机构的隶属关系。该候选人名单由秘书处保存，并在因特网上公布该名单。
4. 秘书处从候选人名单上遴选参加特定的专家会议的人员，其中充分考虑预先确

定的标准，包括会议的议程、地理区域的代表性以及不同专业学校的代表性等等。

5. 秘书处向专家发出邀请，并提醒他们以下事实，即他们仅是以其个人的身份并不代表他们各自的政府或机构。还强调了有关文件、审议内容及结论在报告公布之前的保密问题。

附录 8. 国家概况 — 信息收集

制定国家食品控制战略，需要对以下各类信息进行收集、整理及评价：

粮食和农业领域的现状

- 有关的数据和信息，包括初级粮食和农业生产；食品加工产业（例如：企业的类型和数量、加工能力、产值等）以及食品分发和销售。
- 正规（有组织的）和非正规（乡村或家庭为单位的，及街头食品）产业信息。
- 产业发展的潜力。
- 食物链情况，以及确定可能影响食品质量和安全的关键因素。
- 市场的基础结构，包括资产和不足之处。
- 安全和质量管理计划，包括产业中应用危害分析与关键控制点体系的水平。
- 有关食品消费数据，其中消费者信息应包括摄入的热量/蛋白质、仅能维持生存状况的人口比例以及人均收入等。
- 相关的文化、人类学及社会学数据也是重要的，包括饮食习惯和食物偏好方面的信息。

粮食安全、食品进口及营养目标

- 满足营养要求的粮食需求，产后损失以及进口食品的种类和数量。

消费者的关注或要求

- 消费者对食品安全、质量以及信息（标识）的要求。

食品出口

- 出口食品的数量和产值以及在出口贸易中的增长潜力。
- 有关出口产品被扣留和拒收的资料。
- 有关买主投诉的数量和种类及补救措施的信息。
- 确定具有出口潜力的食品和出口目标国家。

疫病流行信息

- 食源性疾病流行和发病率的信息；进行食源性疾病调查和通报的程序；受到指控食品的信息；所收集的用于风险分析的数据的适宜性。

食品污染物资料

- 关于发病率和食品污染程度的信息；对食品生物学和化学污染的监测计划；所收集的用于风险分析的数据的适宜性。

人力资源与培训需求

- 从事食品控制人员（例如：从事检验、分析和疫病服务的人员）的数量和资历信息；有关持续进行的培训和教育活动的信息；未来人员配备和培训需求的规划。

推广和咨询服务信息

- 由政府、行业、贸易协会、非政府组织以及教育机构为食品部门提供的现有推广和咨询服务；小教员的培训活动；培训需求分析。

公众教育与参与

- 食品卫生方面的消费者教育计划；在风险交流活动中，加强政府、消费者协会、非政府组织以及教育机构的参与及交互作用的潜力；预防食源性疾病的风险交流以及可能出现的发展。

食品控制体系的政府组织

- 列出与食品安全和食品控制工作有关的政府部门和机构。
- 描述食品控制体系情况及其资源、职责、作用以及其相互间协作的概况；决定优先行动的方法；再增加资源的方案。

食品立法

- 当前的食品立法安排，包括法规、标准和操作规范。
- 获授权起草法规和标准的各机构信息，以及这些机构如何协调相互间活动并与行业和消费者组织进行磋商情况的信息。
- 开展风险评估的能力。

食品控制的基础结构和资源

- 负责检验、监督和执法的机构（国家、省及地方各级）。
- 检验人员的数量和资历。
- 检验部门的内部资源状况及其优势和不足之处的评估；分析工作支持条件（实验室、仪器设备、检测计划的数量等）。
- 卫生操作规范。
- 食品企业的许可证制度。

附件 9. 案例研究 — 国家食品控制体系

近年来，随着对基于风险的方法的了解不断加深，以及关于食品安全对公众健康和国民经济影响的认识的日益提高，许多国家对其食品控制体系进行了重大改革。这是对保护消费者免受新近确定的食品有害物的危害之需求所做出的反应，也是对有效地使用公共资源之需求的反应，这些反应事实上促使许多工业化国家的政府当局对这项任务给予了优先考虑。

当前食品的状况，特别是食品法典委员会的工作，以及世界贸易组织新近的“卫生和植物检疫措施”和“贸易技术壁垒”协议，增加了在食品控制决策过程进行适当的科学投入的要求，加速了许多国家中管理体系的回顾和重组进程。尽管这个进程尚在进行中，且在很多国家中各方面的变化尚未明朗，但是，在强化食品控制基础结构的重要领域中，出现了一些新颖模式或方法，对于这些模式和方法的研究将是十分有益的。

在那些业已修订或更新了其食品控制体系的所有国家中，预计将从中受益，诸如提高效率、增强从农场到餐桌整个过程开展食品安全监督的能力，以及增加国际市场的准入。除了增强保护措施和调整其活动的客观现实之外，一些政府还出现一种变化趋势，即把保障食品安全的责任转到食品行业方面，而政府则履行稽查或监督的职责。

案例研究-加拿大

背景

加拿大的食品安全由联邦政府（加拿大卫生部和加拿大食品检验署）、省/地区政府、食品产业以及消费者共同负责。

加拿大食品安全体系的发展一直遵循的方式为：使该体系能够与食品种类的迅速改变、食品贸易日趋全球化以及公众对食品安全期望的不断变化始终保持同步。其食品安全体系的三个基本原则是：

- (a) 民众的健康为第一要素；
- (b) 政策的制定必须基于科学的基础之上；以及
- (c) 所有部门和权力机构必须充分合作以保护消费者。

法规框架

食品与药物法是有关食品安全的首要联邦法规。该法禁止在加拿大任何地方制造和销售任何危险或掺假食品。该法的权限来自于刑法，并由旨在保障食品安全和营养质量的法规予以补充。

其它的联邦贸易和商业法规均以食品与药物法为基础，并制定附加的要求，例如：加拿大农业产品法、肉类检验法、鱼类检验法、饲料法以及产品有害生物控制法等。

在地方一级，省和地区负责公共健康，包括食品监督、调查和强制执行。因此，省和地区也颁布法规，以管理在其管辖范围内食品的生产与销售。这些法规是联邦法令的补充。由于立法权不能从一级政府让渡到另一级政府，因而在一定范围内各级政府权利共享，诸如食品检验，建立伙伴关系，以保证效率和计划的高效实施。省和地区法规也授权市政当局通过法律制定有关食品检验的补充条例。

加拿大卫生部

标准及政策的制定

加拿大卫生部制定规范食品安全和营养质量的标准和政策，其适用于所有在加拿大境内销售的食物。在确认与食品供应相关的卫生风险，评估伤害或损害的严重性和可能性，以及制定风险管理的国家战略等方面，政府承担了主要的责任。在风险分析进程中，加拿大采用了能提供普遍的、持久的、全面的以及科学的机制，以确认、评估及管理公众健康可能面临的风险。相应地，所有的食品政策性决定都以一种透明和合理的方式作出。

加拿大卫生部亦进行食源性疾病预防工作，以提供一个早期检测系统，并为评价控制策略提供基础。

为确保联邦体系中机构间的相互制衡性，卫生部长负责评估食品检验局有关食品安全工作的效力。

加拿大食品检验署 — 强制执行和督促遵从

加拿大食品检验署（CFIA）负责联邦食品安全政策和标准的实施。

任务和目标

为了实现其安全食品、市场准入及保护消费者的任务，加拿大食品检验署制定了下列目标：

- (a) 致力于安全的食品供应和严格的产品信息发布；
- (b) 致力于持久的动植物健康以保护食品原料来源；以及
- (c) 促进食品、动物、植物及其产品的贸易。

活 动

加拿大食品检验署成立于 1997 年，提供联邦的检验服务以确保食品安全以及

植物保护与动物保健。该署的运转是基于 13 个联邦法律以及 34 个套法规的授权下，通过 14 个不同的计划履行其职责。

加拿大食品检验署负责联邦一级所有的食品检验、监督和检疫服务。在 1997 年以前，这些工作由加拿大农业和农产品部、加拿大卫生部、加拿大工业部和加拿大海洋渔业部承担。加拿大食品检验署制定并管理食品检验、执法、监督及控制计划，并提出服务规范。就检验和监督计划，该局还与其它各级政府、非政府组织以及工业和贸易伙伴进行磋商，并为食品检验、监督和检疫工作提供实验室支持。加拿大食品检验署也发布紧急食品召回令，组织整个食品链的检验、检测和监督活动。该署的工作得到了全国范围的服务实验室网络的支持。

加拿大食品检验署负责如下法律的管理和执行：农业和农产品行政处罚法、加拿大农产品法、加拿大食品检验机构法、饲料法、肥料法、渔业检验法、动物卫生法、肉类检验法、植物育种者权利法、植物保护法以及种子法。该局还负责实施消费者包装和标签法及食品和药物法中与食品相关的部分。除了与公众健康、安全或营养相关的条款由卫生部长负责以外，食品和药物法中与食品相关的条款的行政管理也由加拿大食品检验署负责。

食品安全伙伴关系

在加拿大食品控制体系中，各种活动间的协调是通过一系列的委员会和业已签署的谅解备忘录来实现。例如：加拿大卫生部和加拿大食品检验署两者都参与相关的食品安全国际活动，这些活动上的协调由加拿大卫生部/加拿大食品检验署国际食品安全委员会来完成。加拿大食品监督系统是联邦一省一地区共同发起的行动，旨在推动国家范围内的统一协调，使监督过程和谐畅通，减少对产业的法规压力。该行动由加拿大食品监督系统执行小组（CFSIG）来管理，其代表联邦政府（加拿大卫生部和加拿大食品检验署）以及省和地区政府。

在加拿大，政府、产业、学术界、消费者和非政府组织间的合作具有若干的促进机制。通过一种称为“综合监督系统”的方法，加拿大食品检验署与食品生产者和进口商一道，制定并坚持了“危害分析与关键控制点”体系。加拿大食品检验署开展的督促和强制执行活动的目标是，由对政府检验的依赖逐步过渡到由政府监督的行业活动。这种基于风险的检查由强有力的强制和执行手段予以支持。现有政府监督和干预的程度取决于各个公司的守法记录及与其产品相关的风险。

通过诸如“加拿大农场食品安全纲要”等计划的实施，加拿大食品检验署也促进了贯穿整个食品链的安全计划的制定。

在食品安全政策和标准、教育计划以及涉及地区、国家和国际的食品安全重要信息的交流上，联邦、省和地区食品安全政策委员会在加拿大卫生部的领导下，起

到规划者、协调人及领导者的作用。

加拿大食品监督系统（CFI）是一个由联邦-省-地区共同发起的行动，旨在推动国家范围内食品监督工作的统一协调，使监督过程和谐畅通，减少对产业的法规压力。与国际标准的一致性是所有加拿大食品监督系统行动的目标。

食源性疾病爆发应急方案是一个在省和地区政府、加拿大卫生部以及加拿大食品检验署之间的合作伙伴关系。针对食源性疾病在全国性和地区性的爆发导致大范围的严重发病率或死亡率，其阐述了一种综合的应对措施。该协议保证了所有有关责任机构能迅速地获知并协同工作，从而减轻并控制风险。

基于风险的方法

加拿大卫生部所采用的决策框架，为风险的确定、评估和管理提供了协调一致且全面的方法。同样地，在执行、监督和管理过程中，加拿大食品检验署也采用了基于风险的方法。预防原则是加拿大卫生部和加拿大食品检验署风险分析进程的一个本质特征。在评估公众所面对的风险程度以及选择适当的风险管理策略过程中，认真地考虑了科学资料中的不确定因素。

风险管理的实现，需要建立和强制执行法律和法规中的要求，同时辅之非法规性措施，如准则、建议和教育以及提高行业自律。在选择一种适合的风险管理应对措施时，需要考虑许多因素，包括法律授权、国际贸易义务、国家政策 and 可行性，以及社会经济因素，例如文化、消费者的关注及人口因素。

食品安全框架的进一步发展

加拿大政府正在总结如何达到最佳的运转效率，并确保利益相关者积极参与到食品安全中。

促使加拿大回顾和调整其食品安全监督体系的因素并非加拿大所独有。更有效地利用有限的公共资源以确保消费者得到充分的保护是所有发达和发展中国家所面临的共同挑战。

案例研究 — 爱尔兰

背景

除了公众健康的考虑以外，食品生产对爱尔兰经济的重要性成为其食品质量和纯度的独立而可靠的保证。鉴此，在 1996 年，爱尔兰政府开始了对其食品安全体系的回顾。

该回顾的结果是建议成立爱尔兰食品安全机构（FSAI），它将作为一个法定的、独立的及以科学为基础的机构，监督食品行业与食品安全性法规有关的所有活动。依据 1998 年爱尔兰食品安全机构法，爱尔兰食品安全机构于 1999 年 1 月 1 日正式成立。

爱尔兰食品安全机构法：

- (a) 建立对卫生和儿童部长负责的独立的机构实体；
- (b) 将确保食品安全法规得到遵循的所有职责转移至爱尔兰食品安全机构；
- (c) 赋予该机构权力（包括在现有的食品安全法规下已有的权力以及新增加的执法权力）；
- (d) 如果地方和国家各级现行的食品控制执行条例仍然予以保留，则应通过从事食品安全服务的有关公共机构，在与爱尔兰食品安全机构达成的“约定”下执行；以及
- (e) 确定爱尔兰食品安全机构的工作机制为：保持对食品安全工作的监督，并就此类事务向卫生与儿童部部长报告，特别是在为更好地协调及提供食品检验服务的范围内。

任 务

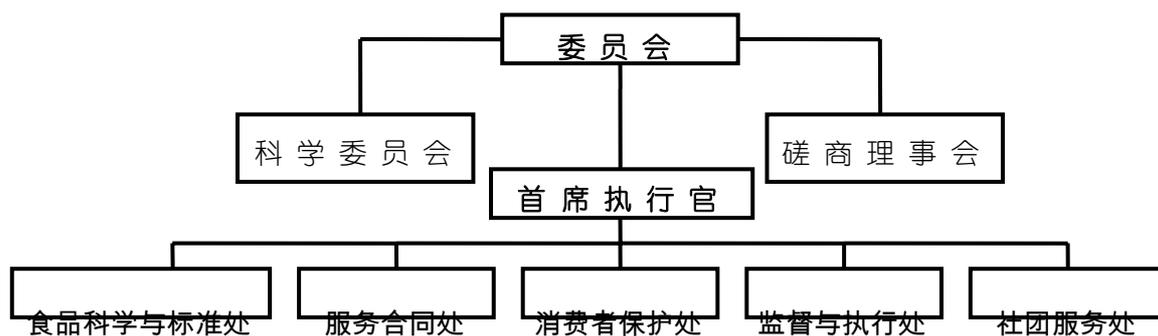
爱尔兰食品安全机构的任务是，保障在爱尔兰消费、运输、销售或生产的食品符合最高的安全和卫生标准，从而保护消费者的健康。

结 构

爱尔兰食品安全机构是一个法定的、独立的并以科学为基础的机构，由委员会进行管理，委员会的 10 名成员由卫生与儿童部部长指定。磋商理事会负责收集与安全食品的生产 and 消费有关的利益相关者的意见。科学委员会负责准备食品安全问题的科学性建议。关于食品安全及卫生方面的决策将考虑来自于独立专家的最好和最好的科学建议及信息。

爱尔兰食品安全机构由首席执行官领导，并领导一个多学科的小组，该小组由诸多专家组成的，例如：负责公众健康的医生、兽医、食品科学家、环境卫生专家、微生物学家及公共关系专家等。

爱尔兰食品安全机构组织结构图



机构运转

爱尔兰食品安全机构的基本职责是，采取所有合理的手段，以保障在爱尔兰生产、运输或销售的食物达到合理适用的食品安全和卫生最高标准，保证食物符合法定的要求，或在必要时应符合公认的良好操作规范。

通过与目前负责执行食品法规的有关机构订立工作合同，爱尔兰食品安全机构实施全国性的食品安全强制执行计划。上述机构包括农业、食品与农村发展部，水产品与自然资源部，环境部，地方政府以及地区性卫生委员会和地方权力机构。

爱尔兰食品安全机构还负责促进有关食品安全问题的宣传、教育以及信息（风险交流）。该项工作包括公共关系和宣传活动的建立与管理，制定并执行有关交流及教育政策，为消费者、产业和执法官员提供信息。

食品安全环境

政府的部长们负责制定食品安全政策（风险管理），而卫生与儿童部部长负责发挥协调作用。决策所依据的科学建议（风险评估）来自于爱尔兰食品安全机构的科学委员会。通过政府诸多的不同部门和国家、区域及地方的各级机构提供食品安全服务（风险管理）。食品安全机构有责任确保这些机构能够提供协调的、有效的以及全面的食品安全服务。

与农场活动有关的食品安全法规的实施不属于爱尔兰食品安全机构的管辖范畴。农业、粮食和农村发展部以及水产和自然资源部负责这些法规的执行。

附录 10. 国家食品控制机构特定的组织构成

必须认识到，国家食品控制机构应是具有明确目标和对象的、独立和独特的单位，应在政府和食品链上的各种利益相关者之间进行工作。该机构必须云集训练有素的工作人员并由其实施重要的食品控制计划，提供透明的、贯穿整个食品链的食品控制手段，例如：保护消费者，通过确保食品的安全和质量促进食品贸易及产业的发展，防止欺诈性行为。

尽管各国的国家食品控制机构的实际结构各不相同，但下列各条阐述了一个典型的国家食品控制机构的任务、组成及活动：

- 独立于任何特定的部门利益/政府各部以及食品产业之外；
- 由一个包括主席和多个主任组成的管理委员会进行管理；
- 管理委员会具广泛的权力，包括制定食品控制政策以及向政府提出建议；
- 为食品控制活动实施的一致性提供一种协调机制；
- 采取贯穿整个食品链的战略观点，与食品链中的所有部门和利益群体进行广泛的磋商，以保证公众参与决策过程；
- 使用开放和透明的决策过程，使其在食品安全、公众健康和食品控制相关问题上的观点为公众所知晓；
- 以保护消费大众的健康状况为运行原则，并且提供能让消费者做出知情选择的信息和建议；
- 拥有诸多责任包括确定立法需要，监督法律执行和食品监督活动的效率和效果，以及委托研究等；
- 拥有协调、监督和稽查地方机构和省级食品控制活动（包括食品分析、检验、执法和教育）的法定权力；
- 拥有备用权力，在执行机构不履行责任或玩忽职守的情况下，这种权力将生效。

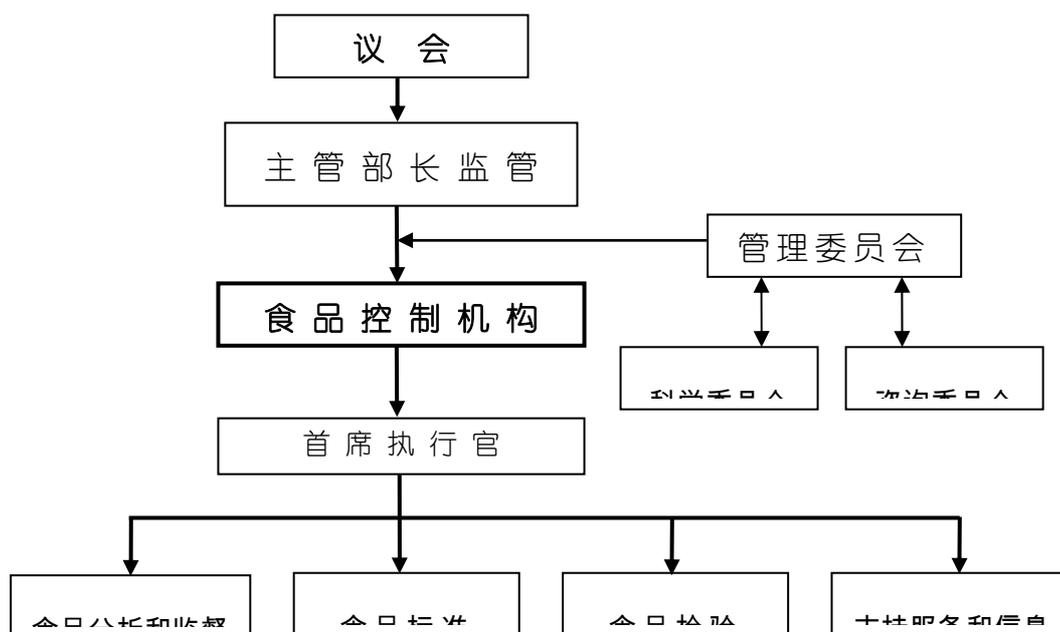
管理委员会

管理委员会应履行对机构的集体领导。委员会应确保在各个水平上恰如其分地行使其职能，采取相应的必要行动，并就与机构职能有关的所有事宜向有关的部长/部长们提出建议。在机构所有的活动及行为上，管理委员会最好通过有关部长向议会或其它国家立法机构负责。

管理委员会成员的数量、任职条件以及任期将由法规决定。除各部的代表以外，管理委员会的成员应具有在下述一个或多个领域的工作经验或专业知识：

- 公共健康和流行病学；
- 食品科学和技术；
- 食品生产；
- 农业科学和动物卫生
- 食品销售和贸易
- 人类营养学
- 食品法
- 公共行政部门
- 消费者权利和事务

图2：食品控制机构可能的组织结构



管理委员会成员负责收集专家建议并开展广泛磋商，以保证其决策是建立在目前最佳的科学和技术依据的基础上。有鉴于此，在为机构的工作制定广泛的政策和资源配置方面，管理委员会成员将发挥战略性作用。

管理委员会的主要职责是，对食品控制系统运行中出现的问题提出建议。在法律允许的范围内，该委员会将决定政策性事务并进行全面的协调。其应有权设立分委员会或小组，以处理关注的特定问题，并有权为此增选新专家。

食品控制机构的权力赋予管理委员会。管理委员会将决定首席执行官和机构职员的工作职责范围。最后，管理委员会应对机构的运转和行为负责。

首席执行官

机构的首席执行官应由委员会任命或经委员会推荐由部长任命，其任期及资格由委员会决定。

首席执行官应是委员会的成员。

首席执行官负责机构的日常运作和领导机构职员，并直接向管理委员会主席负责。首席执行官的职责包括向委员会提出建议，起草法规以及作为代表参加有关食品标准的国际谈判。

科学委员会

一个独立的科学委员会也是必要的，以便在科学问题上为委员会提供帮助和建议。随着“卫生和植物检疫措施”协议以及食品法典委员会所制定的标准的出台，在食品控制的决策过程中，对于适当的科学投入的需要日益显著增加。因此，对于国家水平的这样委员会的需要就显得更为迫切。该委员会应就如下问题开展磋商：

- 与食品安全和健康有关的科学和技术问题，包括风险评估；
- 食品标准和操作规范；
- 研究；
- 食品的营养价值、成分以及食品标签；
- 食品检验服务的实施和管理；以及
- 监督和评价工作，包括法规效应评估。

咨询委员会

通过“咨询委员会”的建立，管理委员会与产业、贸易团体以及其它利益相关者的广泛磋商应得到加强。该委员会应根据要求召集会议，并就有关食品安全及贯穿整个食品链的法规问题向管理委员会提出意见和建议。

计划结构

机构的内部结构将反映了其加强食品控制体系基础的主要作用。其职责中的关键领域可以定义为计划，计划管理者负责向首席执行官报告。计划的典型领域可包括如下方面：

- (a) 食品分析和监督/食品研究；
- (b) 食品标准；
- (c) 食品检验；
- (d) 支持服务/交流。

附录 11. 在建立国家食品控制机构过程中可能要开展的若干活动

活 动	结 果
总结国家食品控制的需求和手段	<ul style="list-style-type: none"> 制定国家食品控制战略及阐述国家食品控制目标的蓝图和计划大纲 确定计划所需的资源
起草建立国家食品控制机构的法规	<ul style="list-style-type: none"> 建立一个自治的国家食品控制机构 确保该机构运作的经费
建立机构、委事会、分委员会, 以及招聘职员	<ul style="list-style-type: none"> 设立管理委员会 选举委员会主席和成员 设立科学和协调委员会 起草五年计划并呈送给部长 与其他执法机构建立关系 安排人事任命和确定任免条件
建立国家食品控制机构	<ul style="list-style-type: none"> 任命机构工作人员 制定机构计划 制定机构活动的运作程序
制定食品法、食品法规和食品标准	<ul style="list-style-type: none"> 必要时, 审议食品法规和起草新的食品法 确定制定食品法规与标准及其与食典法典协调一致的需求 把危害分析关键控制点方法纳入食品法规中
审议食品分析、基础设施、资源和能力情况	<ul style="list-style-type: none"> 建立地区重点参考实验室 确定地区分析试验室网络的资金和周转金需求 培训实验室人员 制定运行程序并确定食品分析的标准方法 制定实验室间的质量保证计划并规定政府系统以外使用实验室的标准
审议食品检验活动和人力资源的需求	<ul style="list-style-type: none"> 制定一个协调一致的国家食品检验计划, 包括原材料和农产品 制定检验程序以及食品检验人员报告制度 审议食品检查人员的培训需求 制定一份持久的检验和执法人员的人力资源开发计划
审议其他资源需求和基础设施的需求	<ul style="list-style-type: none"> 确定食品卫生培训材料的适用性 有关食品质量和食源性疾病、食品贸易扣留等方面的国家数据报告 制定国家的食品召回程序 制定针对消费者和产业的食品安全信息交流战略
审议食品研究的委托情况和需求	<ul style="list-style-type: none"> 根据流行病学和食品监督情况的数据, 确定研究工作的重点领域 确定研究工作所需的经费 制定有效的研究计划 收集和评价食品危害、风险评估和风险管理方面的科技信息

(N)