

- www.mhlw.go.jp/topics/yunyu/ihan/index.html.
- [3] RAPEX. Rapid Alert System for Food and Feed [EB/OL]. [2009-09-01]. http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm.
- [4] KFDA. 수입식품 부적합현황 [EB/OL]. [2009-09-06]. <http://www.kfda.go.kr/index.kfda?mid=383>.
- [5] 左林格. 色素化学——有机染料和颜料的合成性能和应用 [M]. 吴祖望, 等, 译. 3版. 北京: 化学工业出版社, 2005.
- [6] 王清滨, 陈国良. 食品着色剂经济区分析方法 [M]. 北京: 化学工业出版社, 2004: 12.
- [7] 杨新玮, 罗钰言, 肖刚, 等. 染料 [M]. 4版. 北京: 化学工业出版社, 2004: 454-470.
- [8] 凌关庭. 食品安全和食品添加剂 [J]. 粮食与油脂, 2004(6): 32-35.
- [9] 毛新武. 各国预包装食品标签食品添加剂标示规定的对照分析 [J]. 中国食品添加剂, 2006(6): 90-95.
- [10] Food additives [EB/OL]. [2009-08-06]. <http://www.ffcr.or.jp/zaidan/FFCRHOME.nsf/pages/e-foodadditives>.

论著

国际食品法典标准对建设我国食品安全标准体系的启示

樊永祥

(中国疾病预防控制中心营养与食品安全所, 北京 100021)

摘要:通过对国际食品法典委员会及其法典标准的介绍, 让读者了解国际食品法典的目的、角色和运行机制等, 从而对国际标准有更清晰的认识。通过分析国际食品法典的上述特点, 进一步为我国食品安全标准体系建设提出如下建议: 构建我国食品安全标准体系时正确认识并灵活运用国际食品法典; 应优先考虑基础标准; 制定更加实用、合理的各类卫生规范; 正确处理基础标准与产品标准的关系; 积极借鉴方法标准; 建立综合性的营养类标准; 加强相关的风险评估能力建设。此外, 还对如何有效地参与法典工作提出了如下建议: 规划国家法典委员会的结构和运行机制; 建立专门的国际事务追踪部门; 建立长期稳定的参会机制; 熟悉法典的议事规则; 重视专家参与国际事务的作用; 发挥主持国的作用等。

关键词: 食品法典; 食品安全; 标准

中图分类号: F768.205; X9-65 文献标识码: A 文章编号: 1004-8456(2010)02-0121-09

Deeply Overviewing the Codex Alimentarius and the Proposals on Constructing National Food Safety Standards System in China

FAN Yong-xiang

(National Institute of Nutrition and Food Safety, China CDC, Beijing 100021, China)

Abstract: The main purpose of this article is to show a general idea of the real role of the Codex Alimentarius and the impact of the Codex to member countries, by which some reference and experience can be given to the construction of national food safety standards system. An overview of the Codex Alimentarius was presented in this article. The background, purpose, role and mechanism of the Codex were introduced briefly. Some issues currently faced by the Codex were raised consequently based on the short analysis. Several points on enhancing national food safety standard system in China were provided at the second part of the article: emphasizing horizontal standards; developing more practical code of practice; improving the correspondence between commodity standards and horizontal standards; fully use of test method standards available from outside; developing integrated nutrition standards; improving the capability of building risk analysis. A constructive mechanism on the effective participation of China to international affairs including the Codex Alimentarius Committee was suggested as well.

Key words: Codex Alimentarius; Food Safety; Standard

收稿日期: 2009-11-18

基金项目: 世界卫生组织资助国际合作项目 (WP/2008/CHN/01)

作者简介: 樊永祥 男 副研究员 研究方向为食品卫生标准和监督管理 E-mail: afantiii@gmail.com

食品安全标准是国家食品安全法规框架中的重要组成部分。新颁布实施的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)提出了食品安全标准的概念,并将食品安全标准作为食品领域唯一强制执行的标准体系。根据《食品安全法》及国务院颁布的《食品安全法实施细则》的要求,国务院卫生行政部门应当对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合,统一公布为食品安全国家标准,这项工作目前正在进行中。对原有标准的清理和整合是一个复杂的过程,需要首先构建科学合理的食品安全标准体系框架,在此基础上解决与现有标准间存在的各类矛盾。这项工作不但要结合我国食品行业的实际情况,还要考虑我国食品进出口贸易因素,这就需要同时关注和研究国际标准。

在食品安全领域中,国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC)的标准被世界贸易组织(WTO)在《实施卫生与植物卫生协定》(Sanitary and Phytosanitary, SPS)(SPS协定)中认可为解决国际食品贸易争端的依据之一,而成为公认的食品安全国际标准。本文从国际食品法典委员会的性质、地位及标准的制定过程等方面出发,对国际食品法典进行分析,以正确认识何谓“国际标准”,并为我国食品安全标准体系的建设提供借鉴。

1 分析国际食品法典标准

要全面了解国际食品法典委员会与国际食品法典标准,需要认真阅读《国际食品法典委员会程序手册》。该手册包括了委员会的章程、议事规则、标准制定的程序、标准的格式、各类会议的工作准则以及风险分析的应用原则等。几乎每年都会对《程序手册》的部分内容进行更新和再版,2009年已经出到了第十八版。限于篇幅,本文不就具体细节进行过多介绍,仅提出需要特别注意的几点供参考。

1.1 国际食品法典的起源、性质和地位

1.1.1 国际食品法典的目的之一是促进国际食品贸易 国际食品法典委员会是一个由联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)共同设立的政府间国际食品标准机构。从上世纪五六十年代国际食品法典起源时期的资料可以看出,由于各国对食品安全重视的增加,相应的管理控制手段也逐渐增多,但由于各国管理措施的不同,造成了对国际贸易的阻碍,这是催生国际食品法典的重要原因。FAO1960年欧洲区域大会报告中强调的“国际协议对最低食品标准以及相关问题的要求……是保护消

费者健康、确保质量、减少贸易壁垒、尤其是迅速整合欧洲市场的重要手段”^[1]直接阐明了这一点。

国际食品法典委员会章程第一条即指出,委员会的目的是“保护消费者的健康和确保食品贸易的公平进行,促进国际政府组织和非政府组织进行所有食品标准工作的协调”。食品法典通用原则规定,“发行食品法典的目的是指导并促进为各种食品制定定义和要求,有助于其统一协调,并借以推进国际贸易”。与《斯德哥尔摩公约》这类联合国公约一旦签署就应当履行公约所规定义务的情况不同,国际食品法典标准是不具约束力的参考标准。然而,由于它被世界贸易组织的卫生与植物卫生协定规定为协调和解决成员国之间食品贸易争端的仲裁标准,因而得到了各国政府的重视。“食品法典标准及相关文本并非替代或选择性替代国家法律。(食品生产经营者)必须遵守每个国家法律和管理程序中制定的规定”^{[2]11-12}。

1.1.2 国际食品法典委员会倡导和引领科学适当地保护消费者 作为国际层面的政府间协调标准,国际食品法典将科学作为制定法典标准的基础。虽然“在制定和确定食品标准时,食品法典要酌情考虑和保护消费者健康及促进公平食品贸易有关的其他合理因素”,但“食品法典的食品标准、准则和其他建议,应以可靠的科学分析和证据为基础,包括全面审核相关信息,使得标准能确保供应食品的质量和安”^{[2]147}。这一原则确立了国际食品法典的科学地位,尽管科学因素在制定过程中会受到更多管理因素的干扰。食品法典的科学地位离不开为国际食品法典委员会提供风险评估支持的3个国际专家组织:FAO/WHO食品添加剂联合专家委员会(JECFA)、FAO/WHO农药残留联席会议(JMPR)、FAO/WHO联合微生物风险评估专家联席会议(JEMRA)。除此之外,还有正在组建的营养领域专家委员会以及针对特别问题召集的各类临时专家咨询组织(如FAO/WHO三聚氰胺问题的专家咨询会议等)。《食品法典框架内应用的风险分析工作原则》指导食品法典委员会及其专家机构制定法典文本时应采用风险分析的方法,强调了风险管理,风险评估和风险交流在整个法典框架中的作用^{[2]56-59}。SPS协定采用了专门的章节强调风险评估的作用,正是由于国际食品法典所依据的专家组织的国际地位,使得它成为世界贸易组织在食品安全领域唯一认可的国际标准。

法典标准在科学性上的作用表现在两个方面:一是在贸易争端中作为衡量一种食品是否安全的客观依据;二是有助于发展中国家,特别是没有能力建

立本国食品安全法规标准体系的极不发达国家逐步完善本国的食品安全管理。

1.2 国际食品法典标准的制修订机制

1.2.1 国际食品法典委员会的战略计划 对于成员国和各利益相关者而言,食品法典最直观的成果是根据国际食品法典委员会的战略计划形成的一个庞大的食品标准体系(详见国际食品法典网站)。从2003-2007年以及2008-2013年的近期两阶段战略计划^[3]可以看出,食品法典委员会始终将促进各成员国建立合理的法规管理框架作为首要战略目标,通过带动和影响不同国家的食品管理体制,达到逐步协调一致的长远目的。紧随其后的第二战略目标则是促进科学原则和风险分析手段最广泛、一致的应用,并鼓励发展中国家的积极参与,包括积极提交本国(地区)的科学数据。只有这样,才能在全球范围内最大程度地协调一致,减少因缺乏科学依据设定标准而产生的贸易壁垒。

在战略计划的具体措施中,特别强调了审查和制定法典标准应更加注重横向基础标准,采用以风险为基础和针对整个食物链的方法;在商品标准中应确保食品产品的一般性质,并在保持包容性的同时,反映全球的变化差异,侧重基本特性,避免规定过细而可能引起的不必要的贸易限制。

1.2.2 国际食品法典标准的制修订机制 在上述战略计划的指导下,程序手册对何时可以开展一项新的法典文本制修订工作制定了明确的原则和要求,包括基础标准方面的“国家立法的多样化及其对国际贸易构成或可能构成的明显障碍”、商品标准方面的“各国的产量和消费量以及各国间的贸易量和贸易格局”,以及“从健康、食品安全、确保食品贸易公平的角度出发的消费者保护,并考虑到发展中国家的明确需求”等^{[2][3]}。根据上述工作重点,从食品法典委员会批准同意开展一项新工作开始,经过《食品法典标准及相关文本的制定程序》规定的8个步骤,一项标准的制修订工作一般需要3~5年,最短一年,最长十几年,时间的长短取决于成员国在某些关键问题上是否存在大的分歧。应当强调的是,大多数国际食品法典标准不是从零起步的,一般均建立在各国已有标准的基础之上。在起草过程中,发达国家由于本国法规体系健全、科学依据充足等原因,往往承担了牵头起草的角色,直接将本国现有的管理模式和技术指标引入到国际法典中来,对法典文本产生直接影响。可喜的是,随着食品法典委员会对发展中国家参与法典工作的日益重视以及发展中国家自身的努力,越来越多的发展中国家已经开始承担了组织和牵头标准制定的工作。

1.2.3 国际食品法典委员会的议事规则 熟悉国际食品法典委员会的议事规则,才能确保参与的针对性和有效性。与联合国其他组织相似,食品法典委员会的重大决定均由国际食品法典大会作出;而法典大会的决定一般建立在各专门的下属委员会和执行委员会的建议之上。对于具体标准或相关文本的具体技术问题,各下属的专门委员会发挥着重要作用。对于法典的工作机制、发展战略等问题,则通过一般原则委员会的建议由执行委员会建议大会作出决定。在某一区域内的问题,则由分别代表不同地理区域的区域协调委员会提出建议进而由大会作出决定。理论上,委员会的决定依据投票数的过半数意见作出^{[2][5]},但委员会希望尽力通过协商一致的方式对通过或修订标准达成一致意见^{[2][149]}。因此,为了确保成员国的立场能够得到最大限度的支持,在参与法典事务中从工作组阶段的早期介入、会前的充分准备、会场之外的沟通与交流、在存在严重分歧的情况下如何采取灵活的妥协态度都需要在实践中认真加以研究。

1.3 国际食品法典委员会目前存在的问题

作为一个在保护消费者健康和公平食品贸易中发挥着重要作用的国际食品标准制定机构,国际食品法典委员会也面临着很多困难和挑战。例如,在国际标准领域近来出现的一些新情况,如私营标准问题,已成为国际食品法典不得不应对的问题。从近年来法典大会和执行委员会所讨论的议题可以看出,由于不同成员国所持的立场和观点不同,形成了以下问题和争论热点:

1.3.1 发展中国家的参与程度不足 促进发展中国家对法典事务的有效参与是委员会的战略计划之一。按照联合国对国家的划分标准,目前国际食品法典委员会的183个成员中,发展中国家约占77%。然而由于存在种种实际困难,发展中国家尤其是最不发达国家对法典事务的参与程度与发达国家存在很大差距,从而影响了这一国际标准体系的公正性。根据国际食品法典委员会秘书处的分析报告,参会比例比较高的法典大会,在参会国数量最多的2008年度,发达国家出席率达97%,发展中国家为72%;以受关注度较高的食品添加剂法典委员会(CCFA)会议为例,2008年发达国家的出席率为62%,发展中国家为29%;2008年举行的速冻食品加工临时工作组会议,发达国家出席率为27%,发展中国家出席率仅为6%^[4]。为了提高发展中国家的参与程度,委员会正在考虑和讨论一些措施,如发展中国家不能参会,可以提交书面意见;采用电子工作组的方式减少参会成本;减少会议数量;提高法典

信托基金的资助力度;甚至有国家提出集中所有法典会议在罗马和日内瓦召开等。每一项可供选择的措施在操作上都存在一定的难度,发展中国家参与不足问题的根本改观还需要较长时间。

1.3.2 风险管理中其他因素的影响 按照食品法典框架内应用的风险分析工作原则,“食品标准及相关文本的食品安全和健康方面以风险分析为基础”;“在同样有效地保护消费者健康的不同风险管理备选方案中做出选择时,委员会及其附属机构应力求考虑到这些措施对其成员国之间的贸易的潜在影响,并选择不产生不必要的贸易限制的措施”^{[2] 36-59}。然而在很多热点问题的争议中,更多的非科学因素,如政治因素、消费者信心、地区风俗习惯、贸易保护因素都会参与到决策过程中来,这些因素有些显然违背了世界贸易组织协定的原则。

由于肉制品使用生长激素问题的分歧引发了法典委员会的深入讨论^[5],并促使委员会于2001年制定了“关于科学在法典决策过程中的作用及在何种程度上考虑其他因素的原则声明”^{[2] 147},提出了在风险管理过程中,可确定与保护健康和公平贸易操作有关的其他合理因素。应当承认,一些政府在制定其国家法律时提出的一些合理性关注,在世界范围内并不普遍适用或有效;可以根据生产或加工方法、运输和储存的性质以及特定制约因素(尤其是在发展中国家)等情况,论证风险管理备选方案的可行性,以供委员会决策时参考。

尽管这些原则已经写入程序手册,但目前法典委员会在讨论一些敏感问题时仍然掺杂了很多复杂因素。例如有些国家和地区在制定风险管理措施时往往偏重于消费者的意见,因而会将这些因素考虑在内。食品添加剂中色素使用的问题、动物制品中残留莱克多巴胺的问题等都是具体的实例,尽管没有科学依据表明这些物质的使用会造成食品安全问题,但很多国家不主张在食品法典中推动相应的规定。

1.3.3 协调一致原则的应用 国际食品法典委员会鼓励各项决定采用协商一致的原则。然而,由于不同国家的立场不同,在某些问题上很难进行协调。对于很多敏感问题的讨论或者拖延不决,或者为了使工作向前推动而做出决定,却出现了相当数量的国家持保留意见的遗憾局面。即使达成了协商一致,也是采用了非常消极无奈的妥协措施,例如食品添加剂通用标准中的备注“按照进口国国家法规执行”^[6]就是在各方不能达成一致的情况下妥协后画蛇添足的结果。没有达成协调一致的决定不符合持反对意见的国家立场,这从长远来看也影响了法典

标准的公信力。为了解决这一问题,委员会制定了法典委员会和特设政府间工作组主席准则,要求“如果通过一致意见的办法可能对委员会的决定达成共识,主席应努力去实现一致意见,而不应要求委员会进行表决”^{[2] 147}。一般原则委员会甚至开展了建立“协商一致(consensus)”定义的工作,但经过艰苦的讨论终究没能就何谓“协商一致”达成一致意见。这一问题的存在既反映了法典标准制定过程中的透明和公开,也透射出了协调各国立场一致的难度和复杂性。

1.3.4 私营标准对国际食品法典标准的影响 在过去10到15年间,全球农产食品价值链管理的一个关键趋势是私营标准(private standards)的使用日益普遍。私营企业和非政府组织已逐步制定了食品安全方面、食品质量方面以及农产食品环境和社会方面的标准,这些标准一般都与第二方或第三方认证程序有联系^[7]。私营标准尽管不具备WTO所认可的国际贸易公认的地位,但却在国际贸易中得到越来越广泛的应用,同样对法典标准产生了很大冲击。如何认识和看待私营标准成了近年来WTO讨论的热门问题,也受到了国际食品法典委员会的关注。世界贸易组织通过调查认为,私营标准的多样化、偏离国际标准、产生的执行成本、缺乏透明度和科学依据、对小生产者的影响过大等是成员国反映的不利影响;但又有成员认为私营标准可以促进遵守执行国际和国家标准、推动良好生产规范(GMP)和提高生产率以及可以提高品牌声誉等。在第32届法典大会上,委员会讨论认为私营标准对发展中国家产生了一定影响,应当受到关注。委员会同意根据WTO的讨论情况关注私营标准的发展变化,并与世界动物卫生组织(OIE)和国际植保公约(IPPC)合作,就这一事项提出共同的战略立场。同时委员会强调国际法典标准是国际上最为公开、民主、包容和透明的标准体系,应当得到各成员国的进一步认识^[8]。相信对这一问题的讨论仍将在WTO及相关领域继续深入下去。

1.3.5 来自国际社会对国际食品法典的不同声音

尽管国际食品法典在国际食品贸易和保护消费者健康上发挥着应有的作用,但来自国际社会不同利益相关方的批评声音一直不断。例如,有人认为国际食品法典鼓励食品添加剂和农药、兽药的使用,决策过程受到了这些化学品工业界的影响,而忽视了对消费者健康的保护。有人认为法典标准中对维生素、矿物质作为营养素补充剂的导则的出台受到制药工业的影响^[9]。有人认为在某些热点问题如转基因食品、有机食品的态度方面,由于受到经济因素

的左右没有充分考虑消费者的利益。尽管其中某些观点有些偏激,并无客观依据,但反映的问题也值得各成员国思考。

2 国际食品法典对完善我国食品标准体系的启示

《食品安全法》的颁布实施是我国食品标准体系建设的一个转折点。法律中提出将安全标准作为唯一强制执行的标准。在目前正在开展的标准清理工作中,很多指导思想需要根据这一框架进一步加以明确,国际食品法典可以在某些方面为我国的相关工作提供正面或者反面的启示。

2.1 重视国际食品法典工作

2.1.1 SPS 协定对国际食品法典的影响 由于国际食品法典标准已经被 WTO 的 SPS 协定认可为解决国际食品贸易争端的依据,作为 WTO 的成员,我国必须加强对国际食品法典工作的重视。SPS 协定要求,“为在尽可能广泛的基础上协调卫生与植物卫生措施;各成员的卫生与植物卫生措施应根据现有的国际标准、指南或建议制定”,“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,国际动物卫生组织以及在《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卫生措施所有方面的标准、指南和建议”,WTO 的技术贸易壁垒协定(Technical Barriers to Trade, TBT)也涉及到了法典标签等相关标准的要求。在 WTO 对两个争端案例(欧盟牛肉激素案和澳大利亚鲑鱼案)进行判定后,各成员国都认识到了国际标准在处理食品进出口贸易争端中的强制性作用。根据 SPS 协定的规定,“如存在科学理由,或一成员依照第 5 条第 1 款至第 8 款的有关规定确定动植物卫生的保护水平是适当的,则各成员可采用或维持比根据有关国际标准、指南或建议制定的措施所可能达到的保护水平更高的卫生与植物卫生措施”。两个判例在做出结论时充分考虑了 JECFA 等法典专家组织的风险评估结论,因此有观点认为,这也说明要想依照 SPS 协定这一条款,脱离国际食品法典而依赖于本国的单方面理由很难在贸易争端中取得胜利^[10]。近年来,我国的国际食品贸易引起了很多其他 WTO 成员的关注,如蒸馏酒中的杂醇油,生鲜肉制品中的沙门菌等问题。解决好这些问题,除了要加强本国标准作为风险评估的依据以外,更要积极参与法典标准活动,在 WTO 的平台上利用好法典标准。

2.1.2 辩证认识国际食品法典 从上文的分析可以看出,国际食品法典的一个重要作用是为国际贸

易服务。因此,在建设我国食品安全标准体系时,要加强对国际标准的借鉴和参考,但不应简单地“百分之百照搬国际标准”。国际食品法典委员会秘书处编辑的《了解食品法典》中指出:“鉴于国际食品法典有着良好的国际声誉,已经成为了国际参照标准,(相关部门在做出决策时)首先会想到国际食品法典是怎么制定的?”。法典标准规定的内容往往是为各国所关注的,但法典标准未规定的内容,并不一定是不需要规定的,很可能是由于不涉及贸易问题等原因而未列入法典的议事日程。我国以往在制定食品卫生标准的过程中一直有参考法典标准的习惯,一些内容的取舍也会受法典标准状态的影响,对上述情况的辩证认识可以使我国标准既与国际接轨,又适合国情和有利于保护我国在国际贸易中的利益。

2.1.3 灵活运用食品法典标准 在我国有自主科学数据的领域,应坚持应用风险分析的原则,自主地建立食品安全标准,以确保消费者的适当健康保护水平。在我国缺乏相关基础数据的情况下,积极采纳 WHO/FAO 及相关公认的风险评估结果和科学数据,建立适合本国的风险管理措施。在上述情况均不能保证的情况下,合理采用国际食品法典标准,并加强对法典标准制定的参与力度,尽最大可能使法典标准符合本国的利益。以上 3 种情况符合 SPS 协定的原则与要求,在国际贸易领域也可占据有利地位。中国作为发展中国家,在提高消费者的健康保护水平和促进国内食品工业发展及食品国际贸易之间需要加以权衡,在确保不对消费者造成健康损害的前提下避免采用过严、过高而不切实际的标准,同时要加强对消费者的风险信息交流工作。

在参与国际食品法典工作方面,不仅要在我国当前关注的热点问题如添加剂、农药、兽药等问题上积极发挥中国的作用,在我国尚未受到关注的另外一些问题如转基因食品、辐照食品、有机食品等领域,也需要及时了解其他国家的做法和立场,为我国相关的管理措施做准备。

2.2 构建自主完善的食品安全标准体系

2.2.1 重视和优先考虑基础标准 根据当前各国对食品法典标准体系中各类标准不同重视程度,在构建我国食品安全标准框架之初,应当把横向(基础)标准放在首要的位置,尽管各类产品标准也是标准体系中不可缺少的。通过建立科学合理的食品产品分类体系与基础标准相结合从整体上控制食品安全应为构建我国食品安全标准体系的最佳策略。食品中污染物的限量、农药和兽药残留限量、食品添加剂的使用范围和最大使用量、食品中致病微

生物的允许水平、食品接触材料中化学物的迁移限量等这些基础标准涵盖了食品最终产品安全指标的几乎所有方面。世界各国均十分重视这些横向的基础标准的建立和完善工作,并有各自特点的法规标准体系。国际食品法典委员会同样设立有专门的基础标准委员会负责这些标准的协调(除食品接触材料外。限于法典委员会目前能力的限制,食品接触材料尚未被正式考虑建立国际协调标准,但有些问题已经开始在污染物或添加剂法典委员会进行讨论)。

我国目前已经具有了较为成熟的基础标准体系,如 GB 2762—2005、GB 2763—2005、GB 2760—2007 等均已成为食品工业组织生产和控制污染的重要依据。下一步的重点工作应当与食品行业协会相配合,制定出适应各类基础标准的食品分类系统,力争在广度上涵盖所有的食品产品,最大限度地实现标准体系的适用性。这项基础工作可以在很大程度上解决类似“进口无标准产品”问题的尴尬与工作压力。更为重要的是,通过基础标准的研制可以逐步改变不同机构分别承担单个标准制定的机制(这种机制导致标准的水平良莠不齐),而改为发动全行业共同参与、分工协作做好一类标准的修订,尽可能减少矛盾冲突的发生。这将成为实施《食品安全法》关于“一套强制性国家标准”的要求。

2.2.2 提高各类生产规范的综合性和可行性 鉴于食品生物污染方式的多样性和缺乏微生物定量风险评估的数据支持,国际食品法典委员会一向倡导采用过程控制的方式控制食品产品的微生物污染。此外,以生产规范(code of practice)的形式,规定一套科学合理的生产加工方式,也已成为预防和降低食品中各类化学污染的重要措施。目前国际食品法典中已经包括了预防和控制各种食品污染的69项生产过程的规范,涵盖了生物污染、生物毒素、外源性化学污染物、加工中产生的污染物等方方面面。如侧重于控制食品中微生物污染的《食品卫生通则》、防止生物毒素污染的《预防和降低花生中黄曲霉毒素的规范》、防止外来化学因素污染的《预防和降低食品和饲料中二噁英及二噁英样 PCB 的规范》等。这些规范的重要指导思想是,采取食物链的全程控制原则,对一种食品的生产从种养殖的环节开始直至销售到消费者手中之前的所有环节均提出相应的控制措施。

从近年来我国频发的食品安全问题可以看出,种植养殖业的源头污染问题、食品生产加工过程中的过程控制问题是我国食品安全的两大突出环节。对终产品抽检进行控制往往为时已晚,属于落后的

终端管理手段,而各类生产规范的推广和执行才是治本的控制措施。我国目前已制定了多种生产规范,但这些规范的可操作性不强,导致了其执行程度差;而生产规范不涉及原料的生产过程,使之无法实现全程控制,是当前食品生产加工企业面临的最大难题。解决这一问题的关键在于将处于源头的种养殖环节和处于中间的生产加工环节有机结合起来,从我国的国情出发,建立一套综合、合理、可行的生产规范。这就需要我国卫生、农业和生产监管部门的共同努力,利用《食品安全法》实施的有利契机,改变以往初级农产品标准和加工产品标准分段不连接、不协调的局面。

2.2.3 正确处理基础标准与产品标准的关系 在我国当前的食品安全标准体系中,由于产品标准便于执行等原因,在一段时间内仍会作为强制标准体系的一部分继续存在。法典标准体系中商品标准制定的最主要出发点就是国际贸易的需要,制定一项商品标准的第一步也是最难的问题是标准所涵盖的产品范围以及对产品的定义,但这些问题往往与安全无关。如新鲜水果蔬菜食品法典委员会经常讨论的水果的大小、颜色等指标,刚刚通过的亚洲区域标准《发酵大豆酱》中对于发酵大豆酱应当含有何种成分的要求,总氮含量的规定等。依据 WTO 的 TBT 协定,这些都属于技术贸易壁垒范畴,而不属于 SPS 范畴。根据 TBT 协定对该协定中“标准”的定义,这些标准是指“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”。这和食品安全技术法规完全是两码事。长期以来我国泛标准化的管理思维使人们经常将两者混为一谈,今后通过食品安全标准的唯一强制性可以逐步改变人们的理解。

国际食品法典委员会处理商品标准的策略是在强调基础标准的同时,加强基础标准与商品标准的协调一致,建议在产品标准文本中采用如“本标准涵盖的产品应符合《食物污染物和毒素法典通用标准》(CODEX/STAN 193-1995)中规定的最高限量”^{[2]37}之类的文字,这也正是我国当前食品卫生标准体系中所广泛采用的。

在国内标准体系的建设上,对这一问题如果进行更深入的探讨就涉及到了强制管理与行业自律的关系问题,即区分哪些是政府需要管理的内容,哪些应该是行业自律的内容。纵观发达国家的做法,对于可以通过市场调节的,一般都由行业进行自我管理和约束;对于与消费者健康密切相关的,则一定通过政府管理加以规范。近年来各方面反映较为突出

的标准之间交叉的矛盾多由产品标准所引起,其中对产品范围的界定、质量指标及卫生指标的矛盾是最突出的3个方面。要根本解决这些问题,可行的办法就是将产品质量属性的内容交由行业自律,通过市场规范,这也符合《食品安全法》的精神。例如,正在修订中的乳与乳制品标准,对于蛋白质含量等要求理应由行业协会自行组织制定行业标准,而不纳入国家强制性标准;因为这些质量属性完全隶属于贸易协定的范畴,在这一点上可以借鉴法典的商品标准。但由于我国对市场管理缺乏规范,消费者所消费产品的质量仍主要由政府而不是生产企业负责,因此不得不将蛋白质、脂肪这些质量指标纳入到食品安全标准中,只能期待未来逐渐改进。

2.2.4 积极借鉴和采纳检验方法标准 检验方法类标准是标准体系的重要组成部分,是验证基础标准和产品标准是否得到执行的重要手段。目前我国在检验方法类标准方面仍然存在很大缺口,如食品添加剂的检验方法、各类农兽药残留的检验方法等,需要加快完善这些标准的进度。最好的办法就是考虑各类方法在我国不同层级监管机构的适用性和检验方法与技术指标之间的适用性,全面引用、转化国际标准的内容。国际法典标准目前没有成文的检验方法全文,而是采用列表的方式,通过一定的判定原则,尽可能地采纳国际标准化组织(ISO)、美国化学家分析协会(AOAC)等公认有效的方法。其选择分析方法的一般标准^{[2]30}可以为我国相关检验方法标准审定专家委员会所借鉴,并可以采用这种方法快速建立一套较完善的检验方法标准体系。

2.2.5 逐步纳入对食品中营养方面的要求 营养是食品安全领域的重要组成部分。在我国目前尚未对营养立法的情况下,系统地建立一套营养领域的标准和规范有助于解决营养和特殊膳食食品领域的标准化问题。我国在这方面的工作刚刚起步,而在特殊膳食食品 and 营养强化产品领域也有很多工作有待加强。国际食品法典通过营养与特殊膳食委员会、食品标签委员会等对食品的营养要求进行规范,开展了大量卓有成效的工作,其工作方式可以为我国所借鉴。例如,可以将《预包装食品标签通则》等标签标准纳入到基础标准的工作领域中与其他基础标准统筹考虑;通过颁布部门规章等形式规定我国营养强化、营养标签的原则性要求;将标签管理、健康声称与营养强化问题结合,综合制定我国营养领域的管理措施;对婴幼儿配方食品、特殊膳食食品单独制定标准进行管理。据初步统计,国际食品法典在标签和营养领域已经制定了近20项相关的文本,其很多内容可以为我国所参考。

2.2.6 加强标准制修订所需的监测及评估工作能力建设 风险评估是建立标准的科学基础,中国作为发展中国家应当有所侧重地加强风险评估的能力建设。一方面加强风险评估理论与方法的培训和应用,一方面充分利用国际公认的评估结果,将有限的经费投入到本国居民的风险因素的膳食暴露评估工作中。在经费充足的情况下,可以开展一些特殊领域的毒理学评价等基础研究。开展风险评估必须以我国各类食品污染的监测数据为基础。

2.3 积极参与国际食品法典工作

通过影响国际法典标准,使之与本国现有的卫生措施相一致,变被动“与国际接轨”为主动改变国际标准是参与国际法典工作的目标,很多发达国家都将这一目标作为本国参与法典工作的战略之一。对国际食品法典的有效参与是实现这一目标的最直接方式。尽管我国参与食品法典已有20余年的历史,但参会的有效性还十分有限,建议从以下几方面进一步加强:

2.3.1 重新规划国家食品法典委员会的架构 为达到更好地参与国际标准工作的目的,国际食品法典委员会的不同区域根据本区域实际情况讨论制定了专门的导则供本区域内国家政府参考。1999年通过的《亚洲地区食品法典联络点和国家食品法典委员会导则》^[11]对在国家层面应当如何整合多部门的管理和技术资源等方面提出了很多可供我国实施的具体措施。该导则对国家食品法典委员的主要职能、成员组成、工作机制等都提出了切实可行的建议,例如应保证本国的食品安全牵头负责或协调部门在食品法典领域发挥重要作用,并确保卫生、农业、工业、消费者、科技等领域各利益相关方的广泛参与。委员会不应当是一个虚设的机构,应当在下设联络点或秘书处的帮助下,在应对国际食品法典事务和相关国际合作方面发挥实质作用。在我国食品安全管理体制重新构建的今天,考虑国家食品安全标准审评委员会等相关机构的设置,重新规划国家食品法典委员会的架构十分必要。

2.3.2 建立专门的国际食品标准跟踪研究部门 每一次食品法典大会议事日程都包含了丰富的讨论主题,做好参会工作的前提就是要深入研究这些讨论主题的背景,从我国的立场出发积极收集相关数据,征求本领域各部门、相关专家及行业的意见,并初步形成我国的立场。做好这项工作需要一支专门的队伍。在《程序手册》中规定的法典联络点的作用既体现了法典委员会对联络点的要求,也符合成员国参与国际法典的利益需要:“作为法典秘书处和成员国之间的纽带;法典联络点作为和食品企业、

消费者、贸易商及其他相关者的联络点,以确保为政府提供政策和技术咨询,使其处理与法典工作相关问题时做出适宜的基本决策”等^{[2]146}。能够在法典标准制定中发挥重要作用的国家,往往都建立有比较强有力的专职法典工作部门,如美国、加拿大、澳大利亚等,即使是马来西亚、泰国、菲列宾等发展中国家,也都在会前有充分的准备。相比之下,我国在此方面尚需重视和加强。

2.3.3 建立长期稳定的参会机制 一个长期稳定的参会队伍可以保证成员国了解各项议题的背景,各国的立场和态度以及为本国的立场做好充分的准备。由于中国多部门管理食品安全的客观现实,尽管中国代表团的人数一直高居各国前列,但会议期间的表现却不尽如人意。众多的参会人员所耗费的大量资金与中国的发展中形象也极不相称,在国际上造成了负面影响。其他发展中国家,如印度、巴西、阿根廷、墨西哥、泰国、马来西亚等往往每次会议仅有少数几名代表参会,但是却在会议期间非常活跃地“串连”和发言,与沉闷的中国代表团形成鲜明对比。这其中参会人员的能力和素质十分关键,有关部门应当考虑与国家食品法典委员会联合建立高效的参会机制,例如专人常任代表团团长、专人跟踪某些重点会议等,保持参会的稳定性。这需要从制度上加以解决,不妨效仿美国等国家的方式,对多部门参会情况下何人任团长、团长的常任机制、团员的择选条件、国内利益相关方的参与规则、代表团的规模等都做出规定^[12]。

2.3.4 熟悉法典委员会的议事规则 熟悉法典委员会的议事规则可以使参会的效力事半功倍。对于很多技术性较强的标准文本,很多关键的决策往往在文本起草工作组的讨论阶段做出,而限于时间的关系在委员会会议上往往不能展开深入讨论。即使某一成员国对文本提出反对或新的意见,也由于占多数的工作组成员的一致意见而使反对意见得不到采纳。我国受体制和人力的限制,往往只能在法典委员会大会召开前夕临时召开多部门准备会议,仓促准备,不少意见比较空泛,这既表现了对大会的不重视,也经常由于意见报送太晚而不能纳入大会文件,从而得不到其他成员国的重视。在我国担任非发酵豆制品标准的牵头起草国工作中,由于不熟悉工作组的工作程序,没有保证起草工作组内各成员的广泛参与而使得标准文稿由于某些成员的反对甚至不能在亚洲协调会上进行讨论。这样的经验教训值得我们在今后的参会工作中反思。

2.3.5 重视对国际风险评估专家组织及其活动的参与 FAO/WHO 的各个联合专家委员会(JECFA、

JMPR、JEMRA)的工作和产出对法典标准工作有直接的影响。根据法典委员会的工作准则,添加剂、农药和兽药的法典标准的制定,以 JECFA 和 JMPR 的评估结果为前提;凡是没有经过 JECFA 和 JMPR 评估的添加剂、农药和兽药,法典委员会不考虑纳入制标议程。因此对于法典标准工作的重视不应仅局限于对法典委员会各种会议的重视,还应注意培养在化学、微生物学、毒理学、营养学等领域的风险评估专家队伍,进入国际风险评估专家组织。我国应通过一定的经费投入和人才培养机制,建立与 WHO 和 FAO 的良好合作关系,不断向国际领域推荐我国的专家。通过专家个人对国际风险评估专家组织的参与,带动和提高我国在食品安全监测、风险评估、标准制定等领域的水平。欧盟食品安全局(EFSA)的一项重要任务就是积极参与 FAO 和 WHO 的几个国际委员会的工作^[13]。目前很多亚洲国家,如日本和韩国政府已经和 FAO/WHO 建立了长期合作机制,从国内定期选送人员到法典委员会秘书处工作,每三年为一期,所需经费由本国承担,这些人回国后都已成为本国政府在风险评估和/或风险管理方面的得力专家。这一做法值得我国学习,我国政府有关部门应看到这方面的差距。

2.3.6 充分发挥主持国的作用 中国目前是食品添加剂法典委员会和农药残留法典委员会这两个重要基础委员会的主持国。承担主持国的角色如同主办奥运会,能够体现一个国家的软实力。我国应充分利用好两个委员会主持国的地位,不仅为参会代表提供舒适的参会环境,更应着力加强这两个领域国家标准的工作,作为推动国际标准的“本钱”。美国和加拿大分别担任食品卫生法典委员会和食品标签法典委员会的主持国多年,在相应领域的国家标准的水平都处于世界前列。中国目前在添加剂领域和农药残留领域的监测、评估和标准制定能力都与主持国的地位不相称。要充分发挥主持国的作用,一方面加强与国际食品法典委员会秘书处的合作,积极参与会议各项议题的准备,另一方面加强中国代表团和本国法典委员会秘书处的建设,这需要从长远考虑培养更多的能够活跃参与国际事务的青年人才。日本和韩国政府的上述举措已证明是十分有效的。

志谢:陈君石院士在百忙之中为本文提出了宝贵意见和极为细致的修改润色。

参考文献

- [1] FAO. Understanding the codex alimentarius[R]. Rome: WHO/FAO, 2003.

- [2] 联合国粮食及农业组织,世界卫生组织. 食品法典委员会:程序手册[M]. 18版,罗马:联合国粮食及农业组织,2009.
- [3] 联合国粮食及农业组织. 食品法典委员会2008-2013年战略计划[R]. Rome: WHO/FAO,2008.
- [4] Codex Committee Documents for General Principle, Participation of developing countries in the work of codex ,CX/GP 09/25/9 [EB/OL]. (2009-04-01) [2009-09-25]. <http://www.codexalimentarius.net>.
- [5] Codex Committee Documents for General Principle, Review of the statements of principle on the role of science and the extent to which other factors are taken into account: role of science and other factors in relation to risk analysis ,CX/GP 00/7 [EB/OL]. (2009-04-01) [2009-07]. <http://www.codexalimentarius.net>.
- [6] 国际食品法典委员会. CODEX STAN 192-1995 食品添加剂通用标准 [S/OL]. [2009-09-25]. <http://www.codexalimentarius.net>.
- [7] Codex Report for Commission, 私营标准对食物链及公共标准制定程序的影响 ,ALINORM 09/32/9D 第 II 部分 [R/OL]. [2009-09-25]. <http://www.codexalimentarius.net>.
- [8] Codex Report for Commission, Report of 32nd Codex Alimentarius Commission ,ALINORM 09/32/REP [R]. [2009-09-25]. <http://www.codexalimentarius.net>.
- [9] Wikipedia, Codex Alimentarius [EB/OL]. [2009-11-18]. http://en.wikipedia.org/wiki/Codex_Alimentarius#Controversy.
- [10] MASSON-MATTHEE M D. The Codex Alimentarius Commission and its standards[M]. T M C PRESS 2007.
- [11] CAC/GL 57-1999, Asian Regional Guidelines For Codex Contact Points and National Codex Committees [S/OL]. [2009-11-18]. <http://www.codexalimentarius.net>.
- [12] USDA. Duties of United States delegates and delegation members including Non-Government members [J/OL]. Federal Register, 1998, 63 (29). <http://www.fsis.usda.gov/Frame/FrameRedirect.asp?main=http://www.fsis.usda.gov/OPPDE/rdad/frpubs/95-054N.htm>.
- [13] Management Plan for 2006, European Food Safety Authority [EB/OL]. (2005-12-01) [2009-11-18]. http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa_locale-1178620753812_1178635409586.htm.

· 法规文件 ·

卫生部关于印发《食品检验机构资质认定条件》和《食品检验工作规范》的通知

卫监督发[2010]29号

各省、自治区、直辖市卫生厅局,新疆生产建设兵团卫生局,中国疾病预防控制中心,卫生部卫生监督中心:

根据《食品安全法》及其实施条例的有关规定,我部组织制定了《食品检验机构资质认定条件》和《食品检验工作规范》。现印发给你们,请遵照执行。

附件:1.《食品检验机构资质认定条件》(略)

2.《食品检验工作规范》(略)

二〇一〇年三月四日