



联合国  
粮食及  
农业组织



WORLD TRADE  
ORGANIZATION

# 贸易 与食品标准





# 贸易 与食品标准

联合国粮食及农业组织  
与  
世界贸易组织  
出版  
2018年

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）或世界贸易组织（世贸组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织或世贸组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。本出版物中表达的观点属于有关作者，未必反映粮农组织或世贸组织的观点或政策。

本文件由联合国粮食及农业组织和世界贸易组织联合出版，原稿为英文，标题是《贸易与食品标准》。中文译文由粮食及农业组织提供，若内容有所出入，则以原稿语言版本为准。

粮农组织 ISBN 978-92-5-130371-9

© 粮农组织与世贸组织，2018

粮农组织和世贸组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织和世贸组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织和世贸组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应通过 [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) 递交或致函 [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（[www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)）获得并通过 [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org) 购买。

世贸组织出版物可在世贸组织网站（[www.wto.org/publications](http://www.wto.org/publications)）获得。纸质版可通过 <http://onlinebookshop.wto.org> 购买。

图片

封面自上而下：

@foryouinf/Depositphotos; @noreenlhrpk/Depositphotos; @cybernesco/Depositphotos; @draghici/Shutterstock



# 目 录

图 片	iv
前 言	v
内容提要	vii
引 言	ix
<b>第一部分 制度框架</b>	<b>1</b>
食品法典	3
世界贸易组织	12
<b>第二部分 参加的益处</b>	<b>19</b>
世贸组织 SPS 委员会和 TBT 委员会的运作	22
参加的益处	27
参与食典工作	30
能力开发投资	38
<b>第三部分 动态系统</b>	<b>49</b>
参考文献与资源	56
缩略语	58

# 致 谢

本出版物，《贸易与食品标准》，是由联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界贸易组织（世贸组织）共同编写的。

在粮农组织方面，技术工作由农业及消费者保护部食品安全及质量处和粮农组织 / 世卫组织食品标准联合计划食品法典委员会秘书处牵头。总体编写和协调工作由经济及社会发展部贸易及市场司牵头。粮农组织其他部门和司局提出了宝贵意见和建议，包括畜牧生产及健康司、渔业及水产养殖司、粮农组织 / 国际原子能机构

粮食及农业核技术联合司、法律及伦理司、营养及粮食系统司以及粮农组织各区域办事处等。

在世贸组织方面，技术工作由农业及商品司和贸易及环境司牵头。标准与贸易发展基金秘书处提出了宝贵意见和建议。

粮农组织和世贸组织对世界卫生组织在本书编写过程中做出的宝贵贡献表示感谢。

# 前言



格拉齐阿诺·达席尔瓦  
粮农组织总干事



罗伯托·阿泽维多  
世贸组织总干事

没有标准，何谈食品贸易。在确保食物安全、质量和货真价实方面，食品标准能够给消费者以信心。通过在消费者、生产者和政府中间就食品的各个方面达成共同理解，标准使贸易的开展成为可能。设想各个政府实行五花八门的食品标准，那么贸易的成本将提高，也更难以确保食品的安全性和是否符合消费者期待。

在为不断增长的世界人口确保提供安全、营养和充足食物方面，食品标准与贸易发挥着相辅相成的作用。可持续发展目标对贸易在促进可持续发展方面能够发挥的作用给予了肯定。粮农组织和世贸组织及其国际食品标准与贸易体系一道为实现可持续发展目标做出贡献，这包括关于饥饿、粮食安全、营养及可持续农业的可持续发展目标 2；关于健康生活和福祉的可持续发展目标 3；关于经济增长、就业和劳动的可持续发展目标 8；以及关于加



在为不断增长的世界人口确保提供安全、营养和充足食物方面，食品标准与贸易发挥着相辅相成的作用。



强可持续发展全球伙伴关系的可持续发展目标 17。

粮农组织和世贸组织一道为政府提供手段，以国际上商定的食品标准为基础建立贸易便利框架。通过粮农组织 / 世卫

组织联合食品法典委员会，各国政府制定以科学为依据的食品标准。食典工作为政府提供了宝贵资源，帮助其实现食品安全和营养等方面的公共健康目标，同时为开展贸易奠定基础。世贸组织为多边贸易制定成套规则，是解决争端和商定新规则的论坛。鉴于标准对于顺畅贸易来说不可或缺，世贸组织各项协定积极鼓励各政府以国际标准为准绳对各自要求加以协调统一。在食品质量安全领域，世贸组织《实施卫生及植物检疫措施协定》和世贸组织《技术性贸易壁垒协定》依照的就是食典标准，把食典标准确立为协调统一的基准。

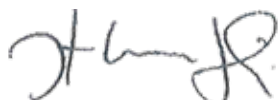
标准的统一能够减轻生产者疲于满足各个市场不同标准的负担，因此成为降低贸易成本和提高贸易包容性的强有力工具。对于可能急于寻找必要资源用于投资制定自身食品安全要求的政府来说，这能够提供帮助，因为它们可以依靠国际标准中所包含的最佳可用科学知识。

对食品标准与贸易规则制度给予支撑的是食典和世贸组织在成员体主导下开展的高度技术性工作。尽管往往不为人所见，但对这项工作的参与是确保各项标准符合客观实际和应对不同国家需要所不可

或缺的。为解决难以避免的贸易摩擦并使贸易规则与当前挑战保持与时俱进，也需要开展交涉和衔接工作。

要在国际层面进行参与和交涉，各国需要对食品安全和食品监管进行适当投资，各政府需要具备在所有利益相关者之间开展有效协调的国内能力。这既是为了在食典和世贸组织平台对标准和贸易规则的制定发挥影响，也是为了利用这一制度所提供的工具来强化国内食品安全和扩大出口机会。培训和能力建设在帮助发展中国家有效采用这一制度方面发挥着基础性作用，例如粮农组织和世贸组织提供的、包括通过“标准与贸易发展基金”（粮农组织和世贸组织以及世界动卫组织、世卫组织和世界银行之间的伙伴关系）开展的培训和能力建设活动。

本报告阐述了粮农组织和世贸组织的制度框架相互融合、建立国际食品标准与贸易制度的方式，概要介绍了这一制度在实际中的运作原理，还提出了食品标准与贸易交叉领域的某些新问题。我们希望本报告能够提示政策制定者认识到我们在贸易与食品标准领域的联合工作的重要性，这项工作的成败有赖于各成员体的积极参与。



格拉济阿诺·达席尔瓦  
粮农组织总干事



Roberto Azevêdo  
世贸组织总干事

# 内容摘要

本出版物阐述了通过联合国粮食及农业组织和世界卫生组织（粮农组织 / 世卫组织）食品标准联合计划——食品法典委员会——制定国际食品安全标准的方式，以及这些标准在世界贸易组织（世贸组织）《实施卫生及植物检疫措施协定》（SPS 协定）和《技术性贸易壁垒协定》（TBT 协定）范畴内进行适用的方式。

为在国际间开展贸易并使高价值产品获得市场准入，生产者必须能够达到国家食品监管要求。要满足出口市场的这些要求可能具有挑战性，对发展中国家和新兴国家的小规模生产者来说尤为突出。在世界范围内采用国际食品标准不仅有助于公众健康，也有助于降低贸易成本，因为这能够提高贸易的透明度和效率，使食品得以在市场之间更为顺畅地流通。

通过粮农组织 / 世卫组织食品法典平台，成员体制定以科学为依据且经国际商定的食品标准。这些国际标准是 SPS 协定

所认可的，因此成为食品产品国际贸易的基准。SPS 协定为贸易领域的食品安全、动植物检疫保护措施制定了规则，目的是确保这些措施不对贸易构成不必要的壁垒。成员体在 TBT 协定范畴内也越来越多地引用食典标准，该协定适用于包括质量和标识要求在内的其他食品监管领域。世贸组织还提供了一整套工具，用以便利有关食品措施的国际对话和解决出现的贸易关切。

本出版物阐述了这两个组织如何共同开展工作以及各国能够和应当开展交涉、从而使国际食品标准保持与时俱进和相关性的方式以及解决贸易问题的方式。本出版物还强调了当前和今后投资开展国内能力储备、保障食品安全以及确保贸易顺利进行的必要性。

政府所有有关机构之间以及与来自整个食品供应链的利益相关者之间的协调十分重要。承担食品监管体系责任的各种





主体需要知识和技能。在这一领域的投资将有助于国家更切实有效地保护公众健康、推动制定国际标准并利用好贸易机遇。

本出版物也阐述了食品监管领域的一些变化驱动因素，强调了政府需要一以贯之地重视各种挑战和新机遇并积极加以应对，无论这些挑战和机遇涉及到人类健

康、消费者偏好或技术进步。成员国将需要拥有强有力的机构和能力来应对这些挑战，既包括在国内方面，也包括在它们所创建的不断发展的国际食品标准体系和贸易规则方面。它们将需要兼备灵活性和前瞻性，这样才能从中受益并管控未来可能出现的风险，要牢记食品作为一种商品的独一无二的特色。



©iStock/Karimala



©iStock/John\_Kalapo



©iStock/Nancy Haggarty

# 引言

过去十年，农产品年贸易额增长了近三倍，其中主要是在新兴经济体和发展中国家，总额达 1.7 万亿美元。<sup>1</sup> 在过去二十年间，通过全球和区域性贸易协定的安排，关税水平下降，这为全球食品贸易增长提供了更大机遇。但要在国际间开展贸易和进入高价值产品市场，生产者必须满足食品标准的要求。政府采用食品标准来确保食品的安全，符合质量和标识要求。国际食品标准在世界范围内的采用有助于通过提高贸易透明度和效率的方式降低贸易成本，是食品得以在市场之间更为顺畅地流通。

贸易与粮食安全、营养和食品安全息息相关。贸易影响到很多经济社会变量，包括市场结构、农产品生产率和构成、食品产品的品种、质量和安全以及膳食结构等。

规制国际食品安全标准制定和应用的制度框架和制度的基础是粮农组织 / 世卫组织食品标准联合计划，即食品法典委员会，以及世贸组织。

农业发展、贸易和粮食安全是粮农组织核心职责，也是粮农组织投资开展食典工作的原因。世贸组织负责国际贸易规则；其《SPS 协定》和《TBT 协定》制定了框架，各国政府可以凭借这一框架采用国际标准来确保国际间贸易的食品产品的安全和质量。

本出版物着重探讨食品标准与贸易之间的密切关系，介绍了规制食品标准制定和实施的制度。它还进一步重点阐述了规则的重要性，以国际标准为基础对法规的统一协调，以及各国做好准备利用好这一制度的必要性。

本书能够为负责贸易、标准、法规和食品政策的国家政府决策者及其他利益相关者提供参考。它阐释了通过把贸易、食品安全和食品标准统筹考虑，提高认识、国内能力以及促进合作，能够为公众健康和经济带来实实在在的好处。

第一部分介绍了食典标准制度和世贸组织协定。第二部分研究了这一制度的实际应用动态以及各国在所有发展阶段筹备和参与食典及 SPS 和 TBT 委员会工作的重要意义。最后一部分则探讨了可能在今后影响到食品标准和贸易的变化驱动因素。

<sup>1</sup> 世贸组织 国际贸易统计数据2015。



**WTO**

# 第一部分

制度框架

The image shows a close-up of a wooden desk. On the desk, there is a silver gooseneck microphone on the left and a white rectangular sign with the letters 'FAO' in large, bold, black font on the right. The sign is resting on a thick, light-colored wooden block. In the background, a beige office chair is visible. The bottom half of the image is overlaid with a green gradient that curves upwards from the bottom edge. The text '© 世贸组织' is located in the bottom right corner of this green area.

**FAO**



## 主要讯息

- 依托成员的工作，食典是世界上首屈一指的国际食品标准制定机构，运作方式具有透明度和包容性，它所依据的是最新和最好的专家科学建议和共识。
- 标准化进程确立的原则能够确保食典标准有助于便利食品贸易和保护公众健康。
- 世贸组织 SPS 和 TBT 协定与国际标准制定机构相互配合，鼓励对各种措施进行统一协调并确保它们不会构成不必要的贸易壁垒或在成员之间造成随意或不正当的歧视。
- 食品法典和世贸组织共同形成了一个规则体系，以此确保食品的安全性、符合预期质量且可以开展公平贸易。



**贸易**的复杂性可能超出我们想象。当两个国家就同一产品做出不同定义或者它们所制定的确认某种产品是否安全的标准存在差异时怎么办？让我们试想一个旅行者在世界各地面对 15 种不同类型电源插座时面临的不便，或者使火车货物和乘客穿越拥有不同轨距的两个国家所需进行的巨大基础设施投资的情形。然后再考虑到能够在世界各地任何一台计算机上插拔和使用 USB 存储器的的好处，或者是标准线缆、标准操作系统或统一尺寸信用卡的便利。

确保食品安全，确保消费者不受不良行为的蒙蔽，自古以来就是政府肩负的重要职责。历史上很多国家都各自制定了食品法律法规，它们也找到了各种各样的办法来确保食品安全、符合预期质量要求，确保消费者能够得到充分准确的信息来了解所购买产品的情况。但各国的要求和规格之间存在差异，往往造成了食品跨境贸易的难度。同时，消费者越来越关心与食品有关的风险，包括微生物、农药残留、



粮农组织/世卫组织国际食品标准联合计划食品法典是由粮农组织和世界卫生组织（世卫组织）于1963年创设的，是食品标准领域最为重要的国际参照体系。



其他污染物和不安全食品添加剂带来的健康危害。

食品法典委员会就是为解决这些关切而创设的，目标是以“食品法典”的形式制定和颁布食品标准，以便在食品贸易过程中保护公众健康和确保公平贸易。根据食典一般性原则，颁布食典的目的是为制定和确立食品定义和要求给予指导和推动，以便这些定义和要求能够得到统一协调，从而便利国际贸易。这就是食典标准开始在世贸组织《SPS 协定》和《TBT 协定》范畴内发挥关键作用的原因。

我们将探讨国际层面食品标准与贸易赖以发生的制度框架及其作为一个体系如何运行的问题。本部分从食品法典本身开始，重点介绍食典标准的本质、制定过程以及制定者的情况。然后再从贸易角度加以阐述，包括世贸组织主持制定的两项主要协定中包含的以食典标准为基础的一整套规则。本部分还介绍了这一体系贯穿世贸组织争端解决机制的法律分支问题，这是籍以解决涉及与食品相关措施引起的贸易问题的手段。

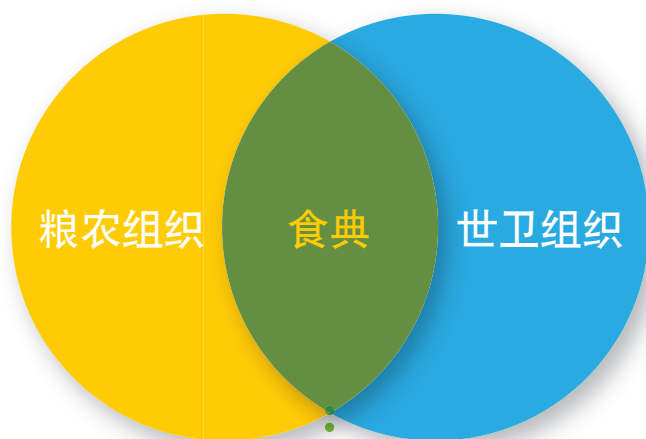
## 食品法典

食品法典委员会是 1963 年由粮农组织和世卫组织创设的，是粮农组织 / 世卫组织国际食品标准联合计划的组成部分。它是食品标准领域最为重要的国际参照体系。食典的联合特性是其成功的关键所在。食品链的所有主体需要共同努力才能确保千家万户的食品安全。

### 什么是食典？

食品法典是统一国际食品标准、准则和操作守则的汇编。这些食典文本的整体宗旨是保护消费者健康和促进食品贸易的

# 食品法典



食品法典  
职责



保护  
消费者健康。



确保  
食品贸易的公平开展。



促进协调  
国际政府间和非政府组织开展的  
所有食品标准工作。

公平开展，是由独立专家集思广益和通过占世界人口 99% 以上的 188 个成员体的参与而制定的。

在过去五十多年来，食典文本为我们所吃食物的安全性和质量做出了贡献。食品法典成为食品链所有相关者都能够有章可循的一本全球规范手册。同时食品法典委员会复杂而又开放和参与式的标准制定程序——集各国之力共同商讨以科学为基础的证据——也在加强各国食品安全监管制度方面发挥着重要作用。

### 食典文本

食典标准、准则和操作守则在本质上是建议性的：要使之在法律意义上可执行，各国必须以自愿方式将其转化为本国法律或法规。所有食典标准均可在食典网站上获得，任何人均可查阅。

食典商品标准对近 200 种贸易产品的物理和化学特征进行了定义——从苹果和小麦到速冻鱼和瓶装水。

例如，有关食品标识的食典准则能够使食品的生产者和经销者与购买者和消费者之间进行沟通。

例如，有关食品卫生的操作守则对整个食品链所需的监管措施进行了说明——从初级生产一直到最后消费——，从而使所有人，包括农民、种植者、制造者、加工者、食品经手者和消费者，都能各负其责确保食品是安全和适于消费的。

食典的污染物通用标准列明了食品和饲料中各种污染物和自然毒素的最高容许含量和相关采样规程，以便确保进入国际贸易的商品的污染物和自然毒素含量处于安全水平。

## 食典在行动

**食**典标准、准则和操作守则的结合采用能够确保食品安全。例如在奶制品方面，工作开始于动物本身及其饲养方式——给予的饲料和药物，继而需要规定鲜奶收集、运输和储存流程的设计和监测方式来确保奶制品安全性。在奶类加工环节，需要具备卫生流程和充分核查程序来确保有害细菌和其他污染物受到监控并保持在最低和安全水平，同时确保产品的营养特性和口味、外观、味道和口感保持完好。

如果鲜奶要进行运输或可能加工制成另一种产品，那么必须对每一个环节进行追踪和标识。

如果产品用于出口，那么除满足消费者需求之外它还需要遵循国际标准和法规。

当消费者品尝这杯鲜奶时，他们决定是否继续购买这一产品将取决于产品的安全性以及消费者是否享受对产品的预期质量和总体满意度。

食典对于消费者来说是无形的，但它对食品链从农场到餐桌的所有其他主体都至关重要，它有助于确保消费者享用的鲜奶是安全的而且是可以进行跨境贸易的。



# 食典成绩单

本插图显示了截至2016年7月食品法典委员会第39届会议做出决定后**食典标准、准则和操作守则**的数量

76



商品标准

191



商品标准

食品污染物最高限量 (MLs)



105

涵盖  
18种  
污染物

最高限量

4037种



涵盖

303种

食品添加剂

# 4846

农药残留最高残留  
限量 (MRLS)



涵盖

## 294

种农药



食品兽药残留  
最高残留限量

# 610

涵盖  
**75**种  
兽药

兽药

## 50



操作守则



食典的食品添加剂数据库包括了所有食品中可以添加的许可使用食品添加剂的条件和最高限量。食典的其他数据库则包括了食品中农药和兽药残留的最高残留限量（MRLs）。

### **包容性和透明度**

协作、包容性、共识构建和透明度等核心价值是食典职责的基础所在。食品法典委员会年度例会通常汇集 130 多个成员国和近 50 个国际观察员与会，包括来自私营部门、学术界、民间社会和其他利益相关者群体的代表。他们汇聚一堂批准通过新的食典文本或修订现有文本。这种水平的参与度和达成协议的能力彰显了食典标准制定过程的成功之处。

透明的工作方式强调发展中国家的参与，而且成员体和观察员可以在 20 多个不同委员会中用六种不同语言进行沟通，这确保了各方代表能够共同努力，围绕如何以最有效的方式确保食品的安全性、符合预期质量要求和适宜开展贸易达成共识。包容性在食典体系发挥作用方面不可或缺。对建设这一体系进行投资能够提高经由最广泛参与和共识制定的标准的质量和有效性。

### **食典与科学**

食典标准的根基依靠的是以风险评估得出的可靠科学证据为基础制定风险管理措施。粮农组织和世卫组织的专家咨询机构以透明和独立的方式运作。他们是全球数据的一个可靠来源，这些数据可以用于开展与食品相关的风险评估、科学研究和调查。

### **专家机构与磋商**

粮农组织和世卫组织的风险评估专家机构负责为食典标准确立科学基础。这些专家机构独立于食典委及其附属机构，

这样就能在很大程度上有助于确保食典委自身工作的科学可信度。食典严格遵守其所确立的风险分析原则，这些原则确保了以科学为基础的风险评估（往往是以科学建议的形式提出）相对于风险管理的客观现实的独立性。

### **全球专家的遴选**

这些专家机构成员的专业能力和中立性至关重要。任何结论和建议都在很大程度上取决于制定这些结论和建议的专家的客观性、科学技能以及总体专业能力。

为此，在遴选受邀参加的专家的过程中，在评价专家的成就以及执行严格政策来确保和防止任何潜在利益冲突方面慎之又慎，采用的程序力求确保粮农组织 / 世卫组织各科学委员会提供的建议的高水平、独立性和透明度。专家必须是各自领域的知名专业人士，做出的判断必须公平中立和绝对客观。对他们的任命是基于他们的个人身份，而不作为任何政府、组织或机构的代表，他们提供的意见只代表他们自身的观点。

鼓励食典所有成员体积极参与提供数据和为独立专家参加食典科学咨询机构提供便利。由世界顶尖科学家参加且对全世界范围提供的数据加以考虑的透明和健全的风险评估过程确保了构成食典标准基础的科学建议的可靠性。

### **科学建议**

粮农组织 / 世卫组织农药残留联席会议（JMPR）和粮农组织 / 世卫组织食品添加剂联合专家委员会（JECFA）这两个专家小组已由来已久，多年来开展的获得国际盛赞的风险评估工作不仅成为食典风险管理决策的基础，也广泛为世界各地的政府、工业界和科研人员所采用。他们开展的风险评估和安全性评

价建立在所掌握的最优科学信息基础上，汇集了众多权威来源的意见，编写了被视为国际参照书的出版物。另两个专家小组分别涉及微生物风险评估（JEMRA）和营养（JEMNU），使负责向食典提供专家科学建议的独立科学机构的体系趋于完整。粮农组织和世卫组织还组织特设磋商会或专家会议，目的是解决这些科学机构职责范围之外的问题。

### 食典是怎样制定标准的？

食典委审议由某成员体提交的项目文件，决定是否依照建议制定标准。新工作建议得到批准后，食典秘书处将安排起草标准建议草案并在成员体政府和观察员组织中间散发，进行两轮意见征询。草案文本也呈送负责诸如标识、卫生、添加剂、污染物或分析方法等问题的食典技术委员会，对这些领域的任何具体建议予以认可。经由食典委通过之后，食典标准被添加收录至食品法典并在网站上公布。

相对于上世纪 70 和 80 年代制定的标准，许多国家目前更多需要的是非指令性标准——特别是针对初级产品。面对这一变化，食典委与时俱进，把许多老旧、繁复的标准整合成为更为综合性的标准。这一作法的好处是扩大了标准的覆盖面，而且有利于新食品产品的开发创新。

正如我们将在第二部分了解的那样，国家的有效参与能够增强其在关乎本国利益的领域对标准制定施加影响的能力。

### 共同认识

食品法典中公布的各项标准把成员体对食品安全以及商定和可容许的质量要求的共同认识提升为法规，这些共同认识使成员体能够确保食品贸易的公平开展。即便是在世贸组织成立之前，食典标准已经是食品贸易的基准之一。

## 中国奶制品的三聚氰胺污染

2008 年 9 月，中国曝光了婴儿在饮用某一品牌婴儿配方奶粉之后发病的第一批案例。到 9 月 26 日，有 54 000 名儿童就医，其中 12 900 名儿童收住入院。到 12 月出现了 6 例死亡和总共 294 000 个病例。这一严重食品安全危机的原因被确定为婴儿配方奶粉由于产品掺假而导致极高水平的三聚氰胺污染。

此时已有 47 个国家收到受三聚氰胺污染的产品。由于缺乏以科学为依据的婴儿配方奶粉三聚氰胺

国际最高限量标准，各国对奶制品三聚氰胺含量采取了零容忍政策，因此贸易收到扰乱。

2008 年 12 月粮农组织 / 世卫组织召集了一次特设专家会议并确立了三聚氰胺日容许摄入量水平，这构成了 2010 年获得通过的有关国际食典标准的基础。

得以对这一事件进行管理的根本原因是中国有关部门与国际组织之间的良好合作。最终贸易得到恢复，消费者信心也重新得到建立。



## 起步

食典成员体  
或技术委员会

### 讨论文件



标准的目的  
和范畴



时间节点、  
优先度和相关性



确定科学建议和技术  
意见的需求



## 制定

### 标准草案提案



#### 步骤2

食典秘书处  
食典秘书处安排编制标准草案提案。

## 结论

### 标准草案



#### 步骤5

在步骤5，标准草案提案提交至所有成员体和观察员征询意见；提交至执行委员会进行评判性审议；提交至食典委通过，成为标准草案。

### 征集意见



#### 步骤6

发送征询意见（同步步骤3）。

#### 步骤5/8:

加快工作进度的一个快捷方式是跳过第二轮意见征询：食典委在步骤5可以决定同时做出三项决定：在步骤5通过；跳过步骤6和步骤7；以及在步骤8通过。

# 8个步骤

## 食典标准 — 灵活、透明和包容

制定新标准的潜在项目通常首先在技术委员会讨论（讨论文件）。食典成员体也可以直接提交项目文件。

项目文件



### 步骤1

食典委根据项目文件和执行委员会的评判性审议批准新工作项目，同时制定程度该项工作的机构。

征集意见



### 步骤3

食典秘书处向所有成员体和观察员发送草案提案，征询意见。

征集意见



### 步骤4

负责该项工作的机构对草案提案及意见进行讨论；对文本进行修订并决定下一步骤（前进、后退、搁置）

征集意见



### 步骤7

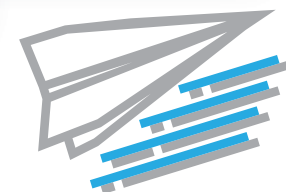
讨论和决定下一步骤（同步骤4）。

食典标准



### 步骤8

在步骤8，标准草案提案提交至所有成员体和观察员征询意见；提交至执行委员会进行评判性审议；提交至食典委通过，成为标准。



粮农组织成立

世卫组织成立

粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会（JECFA）首次召集会议

1945

1948

1956

1963

食品法典委员会成立会议在罗马举行

1995

世贸组织成立

## 世界贸易组织

世贸组织是授权负责国家间贸易规则的惟一全球性组织。世贸组织成员体集体谈判以共识的方式通过这些规则，这些规则的形式就是贸易协定。世贸组织还负责监督这些规则的适用并对成员体的贸易政策进行监测。世贸组织体系的总体目标是帮助贸易流通尽可能地顺畅、可预测和自由，这对于经济发展和福利十分重要。各国市场对国际贸易开放，除正当例外和充分灵活度之外，有助于可持续发展、扶贫和生活水平改善。世贸组织的技术援助计划在确保所有成员体了解各自义务且

能够充分利用自身权利方面发挥着重要作用。成员体之间可能存在不同意见，当意见不同时，作为最后的救济手段，成员体可以启动世贸组织争端解决机制来寻找解决方案。

关税及贸易总协定（GATT）是催生了世贸组织的二战后国际贸易谈判机制；尽管关贸总协定时代的侧重点是普通海关关税（“关税”），但现在侧重点已扩大至影响贸易的其他类型措施——包括法规和标准。这一方面的重要进展就是世贸组织SPS协定和TBT协定的出现。



### SPS协定和TBT协定

SPS 协定和 TBT 协定在一方面成员体出于正当目标进行监管的权利，如食品安全或消费者保护，与另一方面确保这些法规不至于对贸易构成不必要或歧视性壁垒之间达成平衡。

SPS 协定和 TBT 协定都鼓励处于所有发展阶段的成员体都参与相关标准制定机构的工作。这有助于确保这些机构为那些所有成员体都感兴趣的产品制定标准，而且这些标准兼顾了客观实际和不同成员体面临的制约因素。

### SPS协定

SPS 协定为动物卫生和植物检疫方面的食品安全和要求制定了规则。它承认政府具有采用和执行必要措施以保护人类、动物或植物生命或健康的权利。当有必要为此对贸易加以限制时，所采取的任何相应措施不应具有任意性或歧视性，或对国际贸易构成变相限制。

需要注意的是，SPS 协定并不强制规定政府应采取的具体一系列健康和食品安全政策。SPS 协定制定的是一个规则框架，目的是在成员体采取措施确保食品安全的权利与限制此类措施对贸易的不必要影响之间达成平衡。规则要求有关措施应当建立在科学证据的基础之上，而且这些措施的采用应以保护人类、动物或植物生命或健康为限，同时不得在存在类似条件的国家之间采取不正当的歧视。

SPS 协定涵盖旨在实现这些目的的所有类型的措施，既包括直接与食品安全有关的对最终产品的要求、加工要求、或者检验、认证、处理或包装及标识要求等。

### TBT协定

SPS 协定适用于针对一系列定义严格的与健康有关风险的措施，而 TBT 协定则涵盖由政府通过的范围更广的产品标准和法规，目的是实现一系列公共政策目标，例如保护人类健康和安全或保护环境，向消费者提供信息以及确保产品质量等。根据 TBT 协定，成员体可以为实现这些目标而自行选择对产品的监管方式，但不得对贸易伙伴采取歧视性作法，也不得对这些产品的贸易施加不必要的限制。

TBT 协定涵盖所有产品的贸易——既包括农产品也包括工业制成品——且适用三类措施：技术法规、标准和一致性评估程序。

### 何时适用哪个协定？

虽然 SPS 协定和 TBT 协定十分相似，但也有一些明显差异，因此需要了解哪些



SPS协定和TBT协定在一方面成员体出于正当目标进行监管的权利，如食品安全或消费者保护，与另一方面确保这些法规不至于对贸易构成不必要或歧视性壁垒之间达成平衡。



## SPS 协定的范畴

SPS协定的范畴是由相关措施的目标确定的。采取SPS协定所涵盖的措施的目的是保护：

人类或动物健康

人类健康

动物或植物健康

国家的领土

## TBT 协定的范畴

TBT协定的范畴是由有关措施的目标确定的。

技术法规

标准

一致性评估程序

## 区域贸易协定中的 TBT 和 SPS 条款

过去 20 年中区域贸易协定 (RTAs) 的层出不穷引发了其与世贸组织多边贸易体系可能互不兼容的关切。如果区域贸易协定的条款与世贸组织协定的类似条款存在较大差异的话，开展贸易和适用哪些规则的问题可能变得更为复杂。

近期研究 (Acharya, 2016) 发现，多数区域贸易协定都包含有具体针对 TBT 和 SPS 领域的条款，通常形式是某专门章节。例如，2015 年正在实行的区域贸易协定中有 72% 包含有 TBT 条款，其中大多数都是直接确认和强化 TBT 协定的条款。有若干区域贸易协定包含了与 TBT 协定不同的条款，例如

使用了更为严格的措辞或做出更大承诺。在这些少数情况中，不同条款通常采纳和吸收了 TBT 委员会的决定和建议，特别是在透明度领域。区域贸易协定中涉及 SPS 条款时也存在类似情形。

因此区域贸易协定的这些条款通过援引 TBT 委员会和 SPS 委员会的工作或国际标准作为其更进一步承诺的基础的方式对世贸组织体系形成了补充。

在食品标准和措施、以及区域贸易协定 TBT 和 SPS 条款方面，世贸组织规则仍是开展贸易的首要决定因素。



措施分别属于哪个协定（参阅第 14 页）。如果某项措施不属于针对一系列具体风险保护食品安全或动物或植物健康，那么它往往属于 TBT 协定的范畴。例如，旨在降低食品微生物污染风险的措施应当属于 SPS 协定的范畴，而针对 SPS 协定所不涵盖的风险的食品包装和标识的措施（例如有关营养含量的信息）则应属于 TBT 协定范畴。

### 国际标准

SPS 协定和 TBT 协定强烈建议世贸组织成员体采用国际标准、准则和建议作为他们采取措施的基础。

SPS 协定明确认可三家国际标准制定机构，涵盖 SPS 措施适用的三个主要领域：

- 粮农组织/世卫组织食品法典，作为食品安全标准；
- 世界动物卫生组织（OIE），作为动物健康标准和用于可由动物向人类传播的疾病（人畜共患病）；以及
- 国际植物保护公约（IPPC），作为植物检疫标准。

## 国际标准和协调统一的益处

**国** 际标准和协调统一有助于：

- 便利国际贸易，因为符合相同标准的产品可以在更大范围内得到接受，生产者不需要事先知晓各自产品的最终市场，因此不必要的贸易限制将减少；
- 提高效率 and 发挥规模经济效应，因为生产者不需要为满足不同规格而为某特定产品建立不同流程或设计和生产多种型号；
- 为旨在实现与食品相关的政策目标的措施提供可靠科学和技术基础；
- 帮助政府制定以科学为依据的 SPS 措施，从而确保食品安全及动物和植物健康而不需各自进行风险评估；
- 为一致性评估程序（如检测、检验或认证）提供基础，政府需要采用这些程序来确保产品安全性要求或其他目标得到遵循；
- 传播技术；
- 以及
- 为消费者降低成本。

与 SPS 协定相反，TBT 协定涵盖范围大得多的产品（包括食品）和政策目标（包括人类健康），并没有认可任何具体国际标准制定机构。2000 年，为帮助确定哪些国际标准可能与 TBT 协定的宗旨相关联，成员体为制定国际标准确立了六项原则（参阅第 15 页）。

TBT 协定包括一份《标准编制、通过和应用操作守则》，为标准制定规定了通用条文和原则。这些 TBT 指南的目的是确保国际标准不对贸易产生不利影响，同时为监管提供了可靠的全球基础。

两份协定均强力鼓励按两种方式对法规进行统一协调。首先，作为一项规则要求采用国际标准作为本国 SPS 措施和 TBT 措施的基础。但两份协定也允许成员体在某些特定情形下不受国际标准约束。根据 SPS 协定，成员体可以试图达到与国际标准相比更高的健康保护水平，条件是

所采取的措施应当建立在对风险进行适当评估的基础上，而且方式应当是一致的、而不是任意性的。TBT 协定预见某些国际标准在某些情况下未必适当——例如处于气候、地理或技术原因。TBT 协定也认可不应期望发展中国家采用不适于其发展、资金或贸易需求的国际标准。

两项协定促进法规协调统一的另一种方式是通过“赋予”那些与相关国际标准紧密衔接的措施与两项协定的某些义务推定一致的地位，这一待遇可以向成员体面对法律质疑时提供一定程度的庇护。

### **实施SPS协定和TBT协定 - 解决贸易关切的透明度**

实施 SPS 协定和 TBT 协定能够支持符合监管要求的安全、优质食品的贸易，同时避免造成不必要的贸易扰乱。通过鼓励在制定适用于食品贸易的措施的过程中采用良好监管规范（例如透明度）、对实



©Thinkstock/Tiphaine\_Buccino

## 沙丁鱼

2002 年 9 月 26 日，作为有关 TBT 协定的首批裁定之一，世贸组织上诉机构支持了专家小组有利于秘鲁的意见，即在东太平洋捕获的沙丁鱼（属于 *Sardinops sagax* 物种）可以在欧盟以罐装沙丁鱼的形式销售和标识。该争端的缘起是欧洲委员会理事会法规称只有属于 *Sardinia pilchardus Walbaum* 物种的沙丁鱼（主要分布在大西洋东北沿海）才能作为腌制沙丁鱼销售，因此把秘鲁沙丁鱼排除在外。

世贸组织裁定认为欧委会法规与 TBT 协定不符，因为它没有以

食典委为腌制沙丁鱼和沙丁鱼类产品制定的相关国际标准（食典标准 94 号）为基础。该食典标准对可以制作罐装沙丁鱼或沙丁鱼类产品的 21 个物种（*Sardinops sagax sagax* 和 *Sardina pilchardus Walbaum* 在内）的食品标识和特征做出了规定。

在解决这一争端的基础上，双方就解决方案达成协议，为解决秘鲁的关切而修订了欧委会法规，允许贸易继续进行。

来源：世贸组织秘书处



现政策目标的贸易限制性最低的替代措施的评估以及遵循以风险和科学为基础的方法，两项协定为消费者、生产者和监管者提供了更优方案。鉴于两项协定所涵盖的问题的广度，其实施需要采取政府整体行政的方法，涉及负责贸易、标准、人类健康、食品安全、兽医和植物检疫、工业及环境等一系列部委和机构。

透明度是有效实施 SPS 协定和 TBT 协定的重要支柱之一。它们要求成员体就对贸易构成影响的特定法规草案进行通报，在某项拟开展的管制行为可能引发关切时使贸易伙伴有机会做出评议。这一过程的透明度为针对法规草案开展磋商提供了重要机遇。成员体能够围绕如何最合理地实现政策目标听取广泛意见并从中受益，而出口商则能获得有关他们出口市场的要求未来发生变化的提前预警、还能有机会对这些变化做出评议而从中受益。

成员体之间的对话和合作对于避免在 SPS 协定和 TBT 协定方面发生贸易问题大有帮助。在世贸组织 SPS 委员会和 TBT 委员会，世贸组织成员体就实施两项协定的所有方面交流信息。技术官员和监管者之间的合作和对话构成了两个委员会工作的支撑。得益于讨论的技术性和务实性，两个委员会为在有关问题的政治性和争议性变得过于敏感并可能导致法律纠纷之前找到解决方案提供了有用途径。

### 解决贸易关切

有若干种机制可以直接或间接通过世贸组织帮助解决贸易关切。成员体可以就 SPS 或 TBT 措施草案通报做出评议，可以努力通过双边磋商解决关切，可以在世贸组织相关委员会中提出特殊贸易关切（STCs），也可以诉诸世贸组织正式争端解决机制。上述步骤的列举并不遵循任何特定顺序，成员体对于每项关切可以自行选用适当机制。

## 贸易便利化协定

发展中国家和发达国家的贸易商长期以来都诟病在开展跨境货物贸易方面仍存在的数量巨大的“繁文缛节”，这提高了贸易成本并对中小型企业造成了尤为沉重的负担。鉴于此，世贸组织成员体就新的贸易便利化协定（TFA）开展了谈判，在经世贸组织三分之二成员体批准之后该协定于 2017 年 2 月 22 日生效。

贸易便利化协定的条款涉及加快货物（包括转口货物）的运转、放行和通关，这对于食品等易腐产品尤为重要。它还为海关与其他有

关当局，包括 SPS 机构和 TBT 机构之间有效合作制定了措施。

贸易便利化协定的某些条款——例如有关运抵前申报、平均放行时间的公布、收费审查和公布以及进出口要求信息的公布的条款——对 SPS 协定和 TBT 协定已经包含的规则添加了具体细节，同时不减损世贸组织成员体根据这些协定而享有的权利和承担的义务。因此负责实施这些协议的官员应当保持密切联系，相互学习经验并利用能力建设机会支持贸易便利化协定的落实。







# 第二部分

## 参加的益处





## 主要讯息

- 当各国适用食典标准并与 SPS 委员会和 TBT 委员会打交道时，能够为维护公众健康做出贡献并抓住国际贸易机遇。成功参与的基础是在食品安全和标准领域具备完善的知识和能力。致力于不断改进食品监管体系并进行持续投资是根本所在。
- 为改善食品安全，各国必须采取综合性方法，调动多个部门的共同力量。国家一级的协调是从食典国际食品标准及 SPS 协定和 TBT 协定中最大程度获益的关键。
- 国际层面（如捐助方之间）的协调也是提高国际援助效率和影响力的重要前提。

第一部分介绍了成员体为自身创建的食品标准和贸易规则体系。在具备这一体系的基础上，还需要采取怎样的步骤才能使之维持运转并物有所用？成员体又应如何利用好它应当发挥的益处？

与每个成员都有发言权和参与权的所有机构一样，食典和世贸组织这两个相辅相成的方面有赖于各方所做贡献的质量：对于引导变革、保持和推动国际标准制定以及 SPS 和 TBT 工具的采用来说参与都十分重要——另一方面，这也有利于保持机构的活力和相关性。

成员体以食典为切入点制定食品标准，为公众健康和贸易设定基准。成员体借助各项 WTO 各项协定在这些国际标准的基础上大力促进贸易措施的协调统一。下一步，成员体也是通过世贸组织平台监测各自对这些标准的采用（如在法律和法规中采纳）以及由此对贸易的影响。最后收尾是有关利益相关者需求和贸易影响的信息回馈至食典进程，从而使成员体决定是否有必要制定新标准或对现有标准进行更订。粮农组织、世贸组织和其他方面提供的能力建设是成员体从这一体系中充分受益所不可或缺的。

#### 了解这一体系

如果各国通过参与食典的方式进行投资，这一体系就可以得到维持。同样，对 SPS 委员会和 TBT 委员会的参与将确保实施这些协定的指南和最佳实践能够保持与时俱进，且贸易摩擦能够得到有效解决。但能使一个国家真正接入这一体系的是在国家层面围绕食典和世贸组织的协调和流程。所需要的是我们所称的有效准备，当这种有效准备与对这两家机构国际会议的战略参与相结合时，就能使一个国家有能力对它所需的领域的标准制定施加影

响，还能确保所制定的标准反映本国需求。有效准备还意味着利用世贸组织各项机制进一步争取本国贸易利益诉求，包括通过确保贸易伙伴采用国际标准。

良好贸易关系从根本上取决于就标准达成共识。本节将阐述的观点是，只有有效准备才能使一个国家首先确定需要在哪些方面采取行动，然后通过在国家一级进行统筹多部门磋商的方式着手制定实施有关行动。在确定本国议程和优先重点方面需要卫生、农业、工业、贸易和消费者群体等参与。只有通过借助这些多种多样但相互关联的群体的知识和经验，一个国家才能认识到本国自身利益何在以及哪些措施是便利出口市场准入的根本。同样，在国家一级实施世贸组织协定及其规则和程序，以及确保有关新指南和新做法的专项工作能够解决新出现的问题，这也需要知识经验和多部门协调。生产者在出口市场面临的贸易问题也可以通过这一过程进行查找，以便国家能够针对如何解决这些关切表明立场。



与每个成员都有发言权和参与权的所有机构一样，食典和世贸组织这两个相辅相成的方面有赖于各方所做贡献的质量。



本节首先简要介绍了世贸组织 SPS 协定和 TBT 协定的运作方式以及使成员体具备参与能力的重要性，主张在国家体系方面进行投资并在国际层面参与有关事务。然后说明了食典标准的制定过程，针对把事关国家利益的问题纳入食典国际议程的主要原则提供了指导。本节通篇强调了自基层开始就采取多部门方法的必要性，说明了在这一体系的某个方面进行参与能够在另一方面产生益处。

有效准备及多部门磋商和协调富有挑战，要求具备技术和机构能力，这些能力需要进行开发和保持。本节最后将介绍粮农组织实施能力开发计划的个案研究和全球成功经验分享。这些事例说明，有的放矢、信息支持完备和协调良好的投资能够带来益处，包括在标准得到实施时发挥影响以及能够对食品市场准入产生积极效应方面。

## 世贸组织SPS委员会和TBT委员会的运作

食品标准向来事关贸易，其重要性不断提高。在世贸组织的 SPS 委员会和 TBT 委员会，成员体对食品安全和其他与食品相关的措施对贸易的影响进行监测。它们还就 SPS 协定和 TBT 协定实施的经验和最佳实践开展讨论并制定程序和指南用于向成员体提供帮助。这项工作尤其凸显了协调统一和以科学为基础的食品标准在便利贸易方面的重要意义。在这一框架下，成员体采用通报<sup>2</sup>的方式来表达引进新措施或修订措施的意愿。如果某项措施影响或可能影响到贸易，成员体可以在会议上提

<sup>2</sup> 尽管对于与国际标准大体相同的法规没有向SPS通报的义务，但2008年SPS委员会建议成员体仍然进行通报，因为这一信息可能对贸易伙伴有用。因此，当成员体就一项引食典标准为参照的措施进行通报时，可以补充说明该措施是否符合有关标准。



在世贸组织的SPS委员会和TBT委员会，成员体对食品安全和其他与食品相关的措施对贸易的影响进行监测。它们还就SPS协定和TBT协定实施的经验和最佳实践开展讨论并制定程序和指南用于向成员体提供帮助。



出关切。这些有关贸易和市场准入的问题称为特殊贸易关切（STCs）。

### 通报

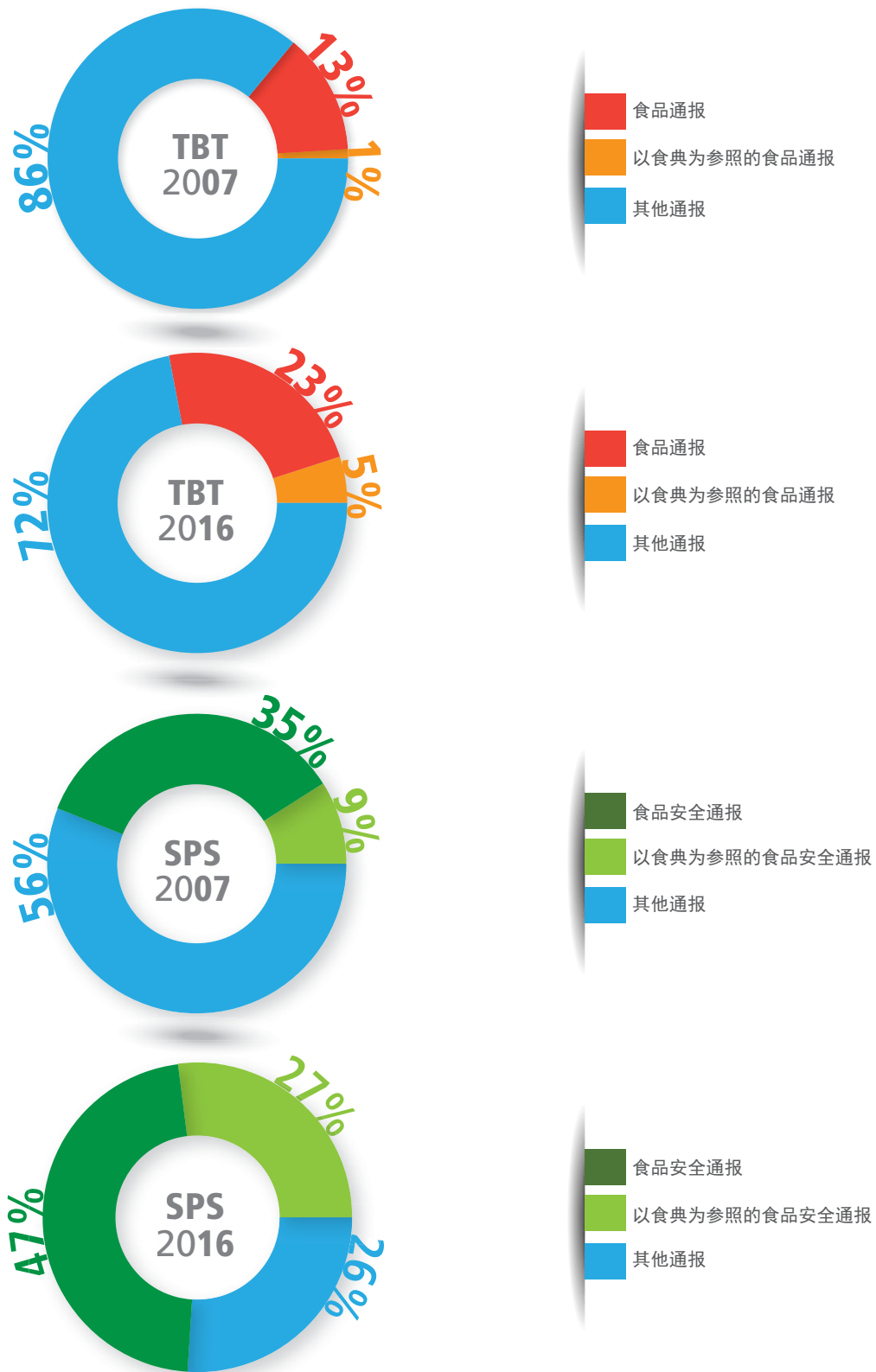
涉及食品安全的措施最为引人注目，但涉及食品其他方面（包括非 SPS 健康风险）的措施——例如标识或质量——的数量也在不断增加。总体上看，有关食品安全措施的常规 SPS 通报的比重逐年增加，从 2007 年的 44% 增加至 2016 年的 74%。具体涉及某项食典标准的通报的比重同期大约增长了三倍（参阅图 1）<sup>3</sup>。

尽管食品问题在 TBT 通报中的普遍性较低，因为该委员会负责的措施涉及所有货物，但其比重也有所增加：2007 年提交的 TBT 通报中只有 14% 涉及食品措施，而这一数字到 2016 年提高至 28%，其中

<sup>3</sup> 在SPS范畴内，“其他通报”系指动物或植物检疫措施，而在TBT范畴内，系指一系列大量产品和事项。



图 1: TBT 和 SPS - 以 食典标准 为参照的食品和食品安全法规通报 \*



\* 当通报内容提及食品或饮料时列入TBT通报范畴。当通报以食品安全为既定目标时列入SPS通报范畴。  
来源: 世贸组织秘书处

2014 年达最高水平。同期，涉及食典的 TBT 通报比重从 1% 提高至 5%。

影响贸易的食品安全措施通报常常以食典标准为参照，这不足为奇，因为 SPS 协定明确认可食典作为食品安全问题的国际标准制定机构。

尽管 TBT 协定没有明确认可食典，或者其他任何国际标准制定机构，在当有关

措施涉及食品时，TBT 通报中食典是出现频率最高的被引为参照的机构。TBT 通报中引食典标准为参照在过去十年间越来越常见，这说明成员体越来越多地把食典标准作为与食品相关的 TBT 措施的基础，尤其是那些涉及食品标识或质量的措施。

### 特殊贸易关切

当某项措施引发市场准入问题时，世贸组织成员体可以将其作为一项特殊贸易关切提请讨论。

## 特殊贸易关切

在 SPS 委员会和 TBT 委员会会议上，世贸组织成员体围绕世贸组织某成员体就限制另一成员体出口而采取的某项具体措施所涉及的贸易问题进行讨论。这称之为特殊贸易关切

(STCs)。这种讨论为世贸组织成员体要求贸易伙伴就限制其出口的要求作出解释或说明理由提供了机会。这是监管者和专家之间的技术性务实交流，有助于缓解贸易摩擦和避免争端发生。

2007 年至 2016 年期间，涉及食典标准适用而提请 SPS 委员会和 TBT 委员会的特殊贸易关切的的比例增加，特别是在 TBT 范畴（参阅图 2）。

SPS 委员会负责食品安全及动物和植物健康问题，获得讨论的特殊贸易关切中有很大比重涉及食品产品。许多特殊贸易关切涉及对世贸组织其他成员体出口具有



## 虾类抗氧化剂残留

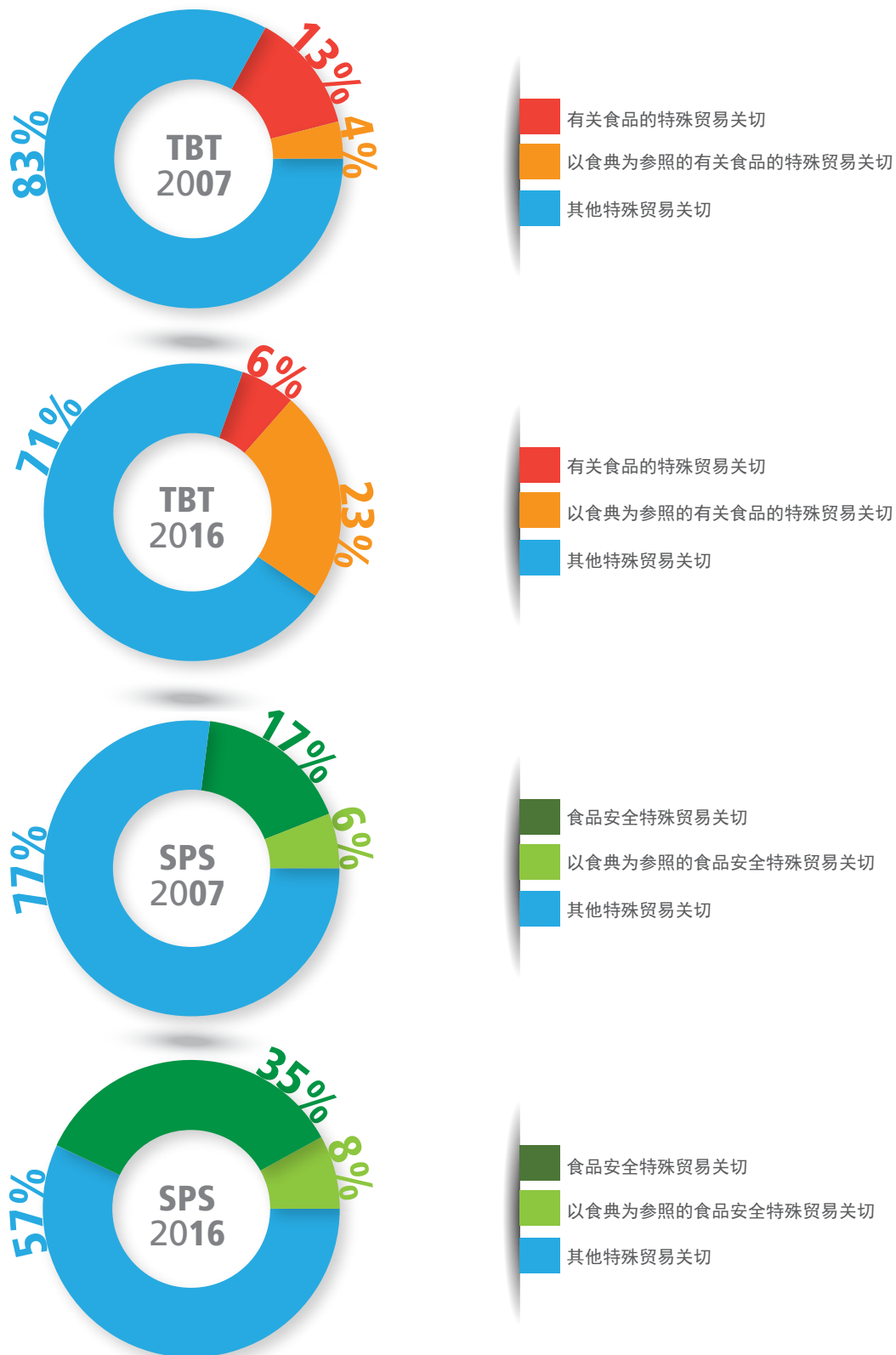
在 2012 年 10 月及随后的会议上，印度在 SPS 委员会就日本对乙氧喹残留水平采取强制检测措施提交了一项特殊贸易关切；乙氧喹是某些国家作为水产品饲料防腐剂、用于防治梨果褐斑病或作为食品添加剂使用的一种抗氧化剂。日本就依据其 2005 年《食品卫生法》而采取的一项措施进行了通报，该法律对某些产品乙氧喹容许残留量进行了规定，但未包含虾类的最高残留限量。日本的解释是法律修订时尚没有针对虾类乙氧喹的食典标准。风险评估正在进行。同时采用了 0.01ppm 的默认容忍量。

印度认为，为虾类设定的限量是 0.01ppm，但鱼类限量是 1ppm，而且食典为梨果设定了 3ppm 的最高残留限量。日本所采用的极低限量水平没有考虑最大限度减少对贸易影响的目标。在印度看来，关于这一物质的毒性或致癌性没有科学依据。印度是日本虾类最大供应国，该措施对其出口造成了不利影响。

食典表示已把乙氧喹列入优先评价清单。最终，日本完成了风险评估并提出了最高残留限量 0.2ppm 的草案，随后 2014 年 10 月双方通报称这一关切已得到解决。

来源：世贸组织秘书处

图 2: TBT和SPS - 以 食典标准 为参照的有关食品的特殊贸易关切 \*



\* 当有关措施涉及食品或饮料时列入TBT特殊贸易关切范畴。当有关措施以食品安全为目标时列入SPS特殊贸易关切范畴。  
来源: 世贸组织秘书处

影响的食品安全措施。世贸组织成员体常常在此类特殊贸易关切讨论中以食典标准为参考，如图 2 所示。在某些情况下，出口方成员体鼓励进口方成员体把措施建立在某项相关食典标准基础上，从而便利贸易。但特殊贸易关切经常发生了无相关食典标准的领域，而且成员体会在讨论中指出缺乏相应标准的情况。

在过去五年 TBT 特殊贸易关切讨论中，成员体以食典标准或准则为参考的情形大为频繁（参阅图 3）。2007 年至 2016 年期间，食典标准被提及的特殊贸易关切的比重从 4% 上升到 23%。从绝对数量看，2007 年两项特殊贸易关切对食典标准进行了讨论，而到 2016 年达 21 项。

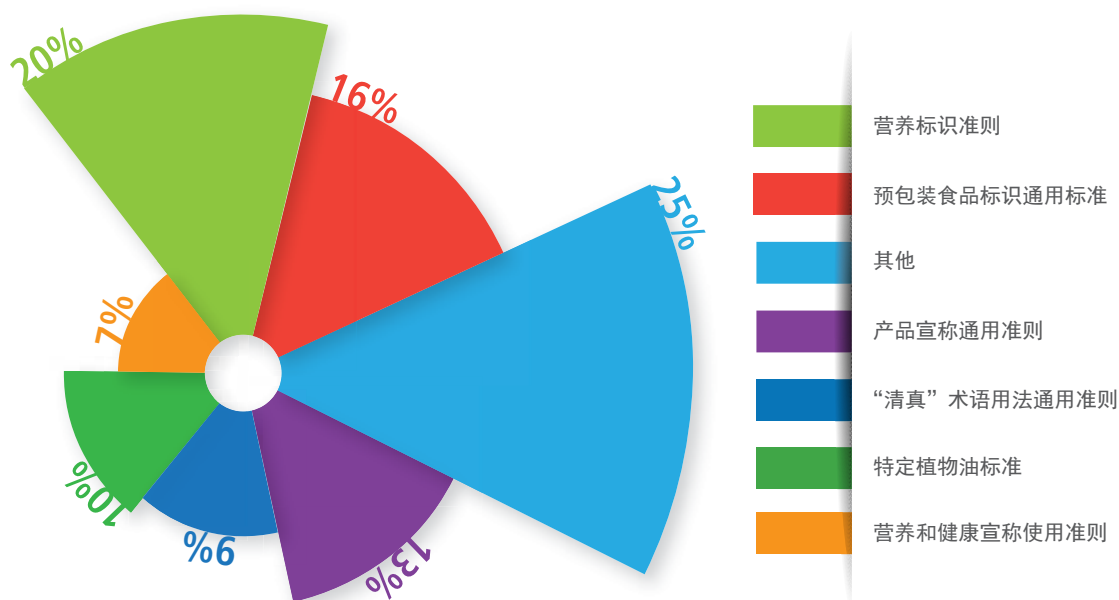
与 SPS 协定和 TBT 协定相关的食典标准的性质各不相同。例如，涉及标识或健康功效声明问题的通用标准可能更容易被以不同方式解读，与此相对的是规定安全性临界数值的具体农药的最高残留限量标准。

进一步考查过去五年中食典标准被引为参照的新特殊贸易关切可以发现，约有 60% 涉及 TBT 问题（标识、质量和其他），而其余则涉及食品安全（参阅图 4）。

### 贸易关切的驱动因素

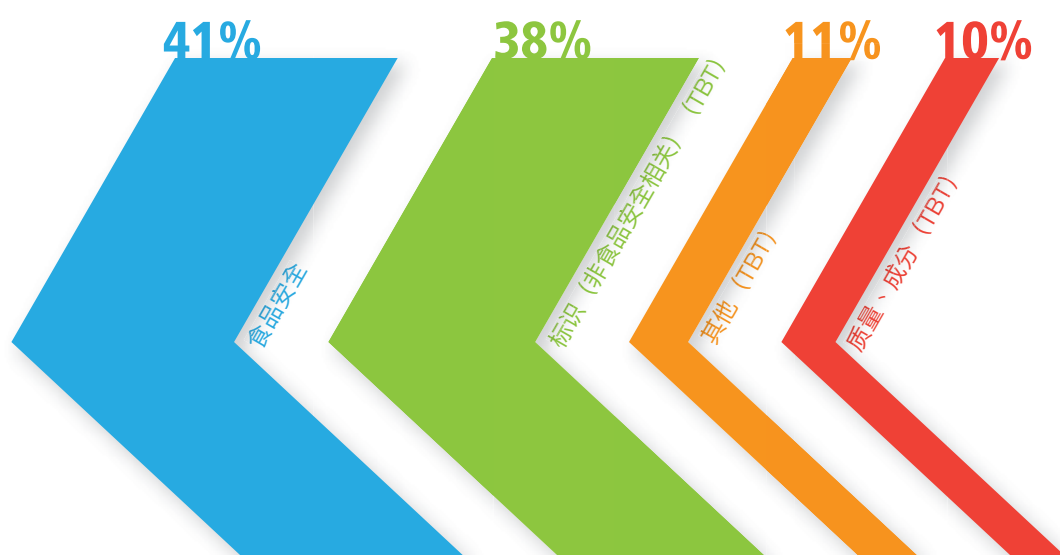
如上所述，当食典标准在 SPS 委员会特殊贸易关切讨论中被提及的时候，这往往是由于某具体产品或食品安全关切缺乏食典标准。在某些情况下，食典可以鉴于此迅速制定一项标准；在另一些情况下，这样做的难度较大或需要更多时间。

图 3：2012-2016 年提交的 TBT 特殊贸易关切中涉及的食典标准



来源：世贸组织秘书处

图 4：2012-2016 年提交的以食典标准为参照的特殊贸易关切



来源：世贸组织秘书处

近期 TBT 委员会特殊贸易关切的一个驱动因素是食品和营养标识法规趋于增加。围绕促进营养和健康膳食的标识措施的讨论已经成为 TBT 委员会的一个主要问题，2012 年以来提交世贸组织成员体的新特殊贸易关切中有三分之一都涉及这种类型的标识政策。TBT 讨论中第二大特殊贸易关注来源是有关含酒精饮料的监管，包括标识，成分要求以及定义等。

## 参加的益处

SPS 委员会和 TBT 委员会收到的引用食典标准为参照的通报和特殊贸易关切数量的不断增加说明了各国确保自身具备参加和参与标准制定体系和世贸组织的重要性。

参与 SPS 委员会和 TBT 委员会工作以及食典标准制定过程的基础是国家一级的有效多利益相关者协调。SPS 协定和 TBT 协定的成功实施需要采取整体政府方

法，涉及多个部委和机构，包括卫生、农业、工业、贸易、环境和标准机构等等，其中许多也涉及食典进程。私营部门也发挥着不可或缺的作用：它们作为生产者必须在国内和出口市场遵循食品措施的要求，而且私营部门也是制定和采用食品标准的主要伙伴。

政府和私营部门都能对通报进行跟踪，从而了解出口市场监管措施的变化情况，确定可能出现的关切并确保与新要求保持一致。然后在需要时要由世贸组织成员体针对另一成员体可能影响出口的法规草案提交评议意见，而且在必要时利用 SPS 委员会和 TBT 委员会解决有关关切。

公共和私营部门的专业知识和经验相互补充，能够对标准制定和贸易关切的解决做出关键性贡献。在标准制定方面，要由政府通过为公众健康和食品安全设定目标的方式启动相关流程，随后吸收私营部门专家参与。反过来说，通常是私营部



门首先发现市场准入问题，然后政府才能够对问题进行调查和优先排序并提交 TBT 委员会和 SPS 委员会。

成员体可以设立任何一种不同机制来促进这种公共 - 私营部门协作，但重要的是要有对话途径，进行优先排序并就一个问题达成国家立场，然后在食品法典委员会或世贸组织予以提出。

### 了解国家一级的贸易问题

世贸组织体系拥有有效工具来解决食品产品进口要求引起的贸易问题，包括其与食典标准衔接引起的问题。但这些工具的有效性，例如对新法规或修订法规通报以及特殊贸易关切讨论提出评议意见，直接取决于成员体对 SPS 委员会和 TBT 委员会的参与和参加。要有效参与这两个委

员会的工作就要求进行投资，以便在本国开展切实有效和协调得当的多利益相关者对话，这样才能查明涉及食品标准的贸易问题，确定优先重点并选择解决这些问题的最佳方式，例如通过对一项通报提交评议意见或在 SPS 委员会或 TBT 委员会提出问题。

### 为什么要在SPS委员会或TBT委员会提出特殊贸易关切?

如果某个国家的国内工业在出口市场遭遇涉及食品标准的市场准入壁垒，TBT 委员会和 SPS 委员会的例会就能够提供解决这些问题的成本低廉和便捷有效的机制。对特殊贸易关切的讨论是一项实用工具，能够帮助出口商重获市场准入，而不必诉诸于往往较为冗长的争端解决程序。

利用委员会提出特殊贸易关切也可以成为寻找同盟的途径。世贸组织成员体常常面临类似的市场准入问题，委员会上的讨论有助于建立有关政府之间的同盟。世贸组织若干成员体共同施加压力比单打独斗会更有成效。

如上所述，在国际层面切实参与的基础是国内开展有效多利益相关者对话。要做到这一点并非易事；这需要时间、资源、扎实工作以及对推动协调进程的人员和架构进行投资。但这样做可能获得很大益处，尽管难以量化。往往只有在丧失了市场准入的情况下成本才会显现出来，因为市场准入的丧失能够对出口行业产生重大经济影响，包括农民和加工业从业工人。对世贸组织多数成员体来说，这种协调开始于 SPS 和 TBT 通报进程和咨询点。世贸组织所有成员体都被要求指定负责 TBT 和 SPS 事务问题的联络点，这些咨询点往往发挥开展有关 TBT 和 SPS 事务国内协调的职能。

## 肯尼亚的全国协调机制

在肯尼亚，“国家 TBT 和 SPS 咨询委员会”帮助促进各利益相关者之间在 TBT 和 SPS 事务上的协调。这一多利益相关者委员会的成员包括来自国家各部门、监管机构、企业协会、非政府机构、学术机构和国际组织的代表。“国家咨询委员会”在审议有关 TBT 和 SPS 事务的问题时推动公共 - 私营部门伙伴关系，例如：审议可能对国内和国际伙伴可能构成潜在贸易壁垒的技术法规、标准和一致性评估程序方面的发展动态；以及在各部委和牵头机构之间为信息交流强化对话渠道等。委员会每年至少召集三次会议。这些会议安排在世贸组织 TBT 委员会和 SPS 委员会会议之前，这样做是为了便于国内各利益相关者之间进行内部磋商，为世贸组织 TBT 委员会和 SPS 委员会会议做好准备。

获取产品进口要求的有关信息对于出口商、尤其是中小企业来说是一项巨大挑战。世贸组织每年收到 3 500 多份 SPS 和 TBT 通报。有三种对公众开放的在线工具可以帮助利益相关者查找与他们的贸易相关的通报：SPS 信息管理系统（IMS）（[www.spsims.wto.org](http://www.spsims.wto.org)），TBT 信息管理系统（[www.tbtime.wto.org](http://www.tbtime.wto.org)）以及 ePing SPS/TBT 通报提示系统（[www.epingalert.org](http://www.epingalert.org)）。SPS 和 TBT 信息管理系统是搜索平台，能够通过产品、通报成员体和目标等参数找到 SPS 和 TBT 通报。ePing 则是一个在线提示系统，用户可以每天或每周接收有关 SPS 和 TBT 涉及各自感兴趣产品和市场的通报的电子邮件提示。ePing 还包含一项咨询点管理工具，便于在国内和国际层面开展信息分享和讨论。利益相关者可以跟踪、评论和 / 或适应新监管条件、避免贸易扰乱或在早期解决潜在的贸易问题。

## SPS和TBT问询处

根 据要求，世贸组织每个成员体都应指定 TBT 和 SPS 问询处，负责提供信息和回应其他成员体提出的问询，同时处理针对通报的评议意见。他们在涉及各国协调实施 TBT 和 SPS 透明度条款的活动方面往往也发挥着牵头作用。



### 对SPS委员会和TBT委员会的参与

许多发达国家在 SPS 委员会和 TBT 委员会的工作中表现相当积极，发展中成员体的参与也逐渐增加，但最不发达国家成员体大多参与度较低。发展中成员体在 SPS 协定和 TBT 协定项下的通报水平稳步提高。这一组别成员体每年提交的通报数

## 体系实务——贸易与肉桂标准

2005 年和 2006 年初，斯里兰卡在 SPS 委员会就欧盟对斯里兰卡肉桂出口实施进口限制措施提交了一项特殊贸易关切。问题涉及斯里兰卡燃烧硫磺作为防治肉桂真菌和虫害的传统做法。虽然这一作法不要求在肉桂上直接施用硫磺，但确实会留下某些残留。

欧盟指令设定了二氧化硫的最高残留限量，这造成斯里兰卡肉桂出口无法进入欧盟市场。在提交特殊贸易关切时斯里兰卡指出没有针对肉桂中硫含量的国际标准。当时，食典正在研究二氧化硫作为添

加剂的使用问题，但尚未对肉桂中二氧化硫最高残留限量做出规定。

通过在 SPS 委员会的讨论，主席将该事项提请食品法典委员会研究；食典委随后通过了一项标准，对肉桂中二氧化硫最高残留限量做出了规定。鉴于此，欧盟决定以食典标准为依据设定自身要求，到 2006 年底，斯里兰卡向 SPS 委员会通报称这一问题已得到圆满解决。



量已经在很大程度上超过了发达成员体，这是参与委员会工作的一个积极信号。

此外，目前发展中成员体每年在 SPS 委员会和 TBT 委员会中提出或支持的特殊贸易关切的数量已超过发达成员体。尽管发展中成员体提出的问题数量不断增长是参与委员会工作的积极信号，但平均来看每个发展中成员体提出的问题仍少于每个发达成员体。对许多发展中成员体来说，食品和农产品出口在国民经济中发挥着重要作用，而 SPS 协定和 TBT 协定以及委员会机制是获得和维持市场准入的手段。鉴于发展中国家和最不发达国家的生产者和中小企业在开展食品出口方面适应新要求和克服市场准入挑战能力往往最低，这些成员体能够从战略性参与委员会工作中获得很大益处。所有经济体不论大小在委员会中都有同等发言权，因此具有提出和解决问题的同等机会，从这种意义上说，较小和较脆弱成员体的参与就更为意义非凡。

### **SPS委员会和TBT委员会的最佳实践**

参与 SPS 委员会和 TBT 委员会工作的价值还不止限于解决市场准入问题本身。由于这些委员会是有关如何实施 SPS 协定和 TBT 协定的指南和最佳实践的孵化器，这对于成员体在委员会规范制定职能中发出自己的声音具有十分关键的意义。多年来 SPS 委员会和 TBT 委员会制定的指南已经解决了大量问题，例如等效性措施认可、透明度、国际标准、一致性评估程序以及货物监管实践（GRP）。

例如，在 SPS 委员会，成员体制定等效性指南，这一概念是指在他国的 SPS 措施能够实现拟达到的健康保护水平的情况下，这些措施必须被接受为具有等效性，即便出口国措施与进口国措施存在差异。成员体认为，推动采用这一概念将尤其有

助于发展中国家，因为发展中国家曾表示它们在进口成员体接受其 SPS 措施具有等效性方面面临到困难。同时，食典也制定了具体准则，包括《卫生检疫措施等效性评判准则》<sup>4</sup> 还向 SPS 委员会定期提交有关这项工作的报告。

在 TBT 委员会，成员体制定了有关如何便利接受其他成员体一致性评估结果的准则，例如认证和检测。TBT 委员会和 SPS 委员会均对各自协定的实施开展定期评审，这是确定新工作领域的重要机会，往往成为新准则的来源。

### **参与食典工作**

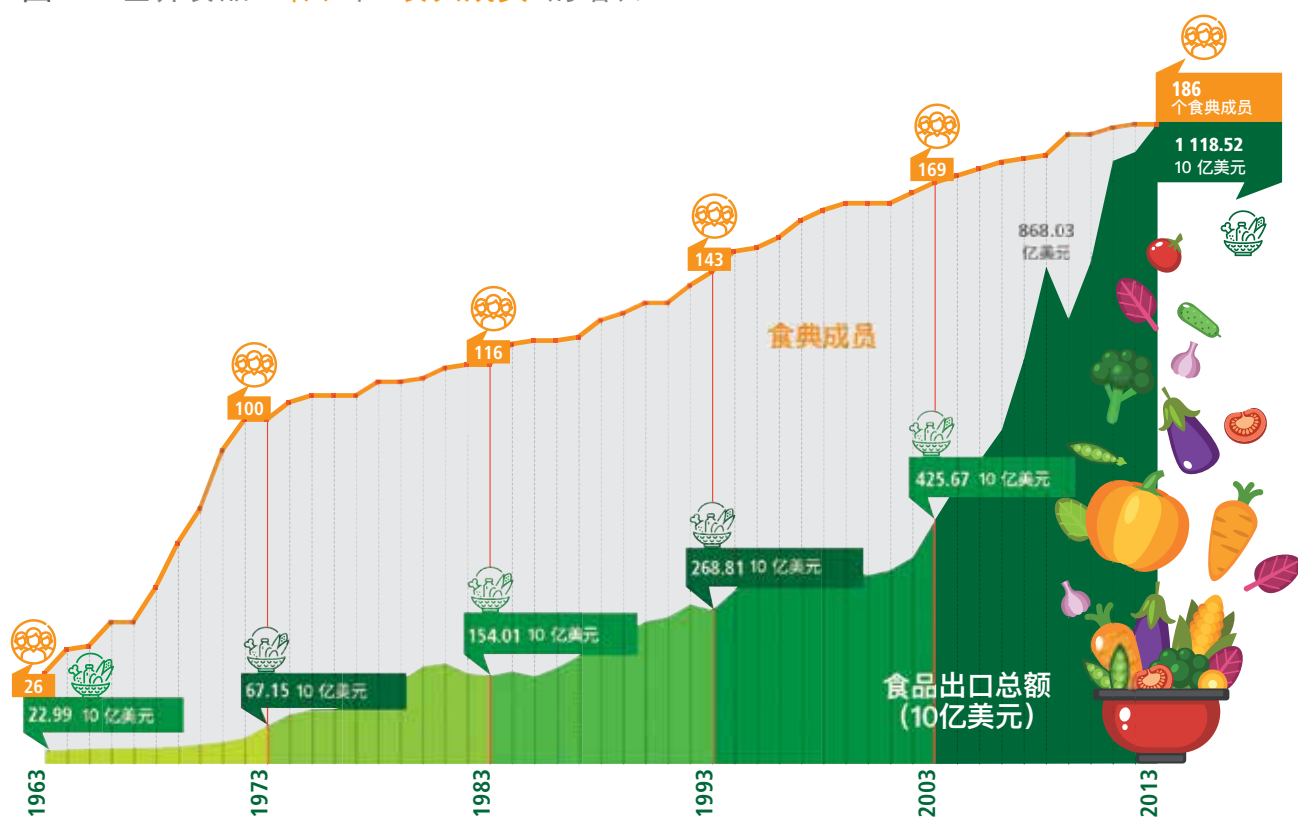
上世纪 70 年代初，食品法典委员会的会议通常有来自约 60 个国家的约 250 名代表参加。今天，随着每年全球食品出口额突破 1 万亿美元，定期参加食典委员会的有来自 120 个国家的 500 多名代表，这确认了食典作为首屈一指的国际食品标准制定机构的地位（参阅图 5）。

然而，对技术性食典专门委员会和工作组的参与程度则要低得多。平均来看，参加食典某下属机构<sup>5</sup>会议的有来自 47 个国家的 138 名食典成员，而这些下属机构是就标准草案进行实质性谈判的场所。在以往，参与国家多数是工业化国家，发展中国家很少。发展中国家不但不积极参加会议，它们也没有充分利用向会议提交书面评议意见的权利。

<sup>4</sup> 与食品检验和认证体系相关的卫生检疫措施等效性评判准则（CAC/GL 53-2003）。

<sup>5</sup> 2016年9月至2017年5月召开的11个技术委员会的数据。

图 5: 世界食品 出口 和 食典成员 的增长



来源: 食典秘书处和FAO/STAT

## 粮农组织/世卫组织食典信托基金

各区域低收入和高收入国家的共同参与为食典制定具有全球相关性的标准创造了条件。虽然随着时间的推移参与度有所提高,但在本世纪开始时参与度仍不足。

第一个粮农组织/世卫组织食典信托基金于2004-2015年投入使用,成为发展和转型经济体国家了解食典并帮助它们领会食典对各自国家重要意义的催化剂。该基金有三个目标:扩大参与面;增强参与水平以及加强发展中国家在科学和技术层面对食典的参与。

食典信托基金在完成首要任务方面大获成功,对来自140个国家的参会者给予了支持。它解决了发展中国家和转型国家的一个现实需求,也是许多捐助者的重点领域所在。作为第二目标“增强参与水平”的一部分,食典信托基金还对来自142个国家的代表参加41项食典信托基金能力建设活动提供了支持。

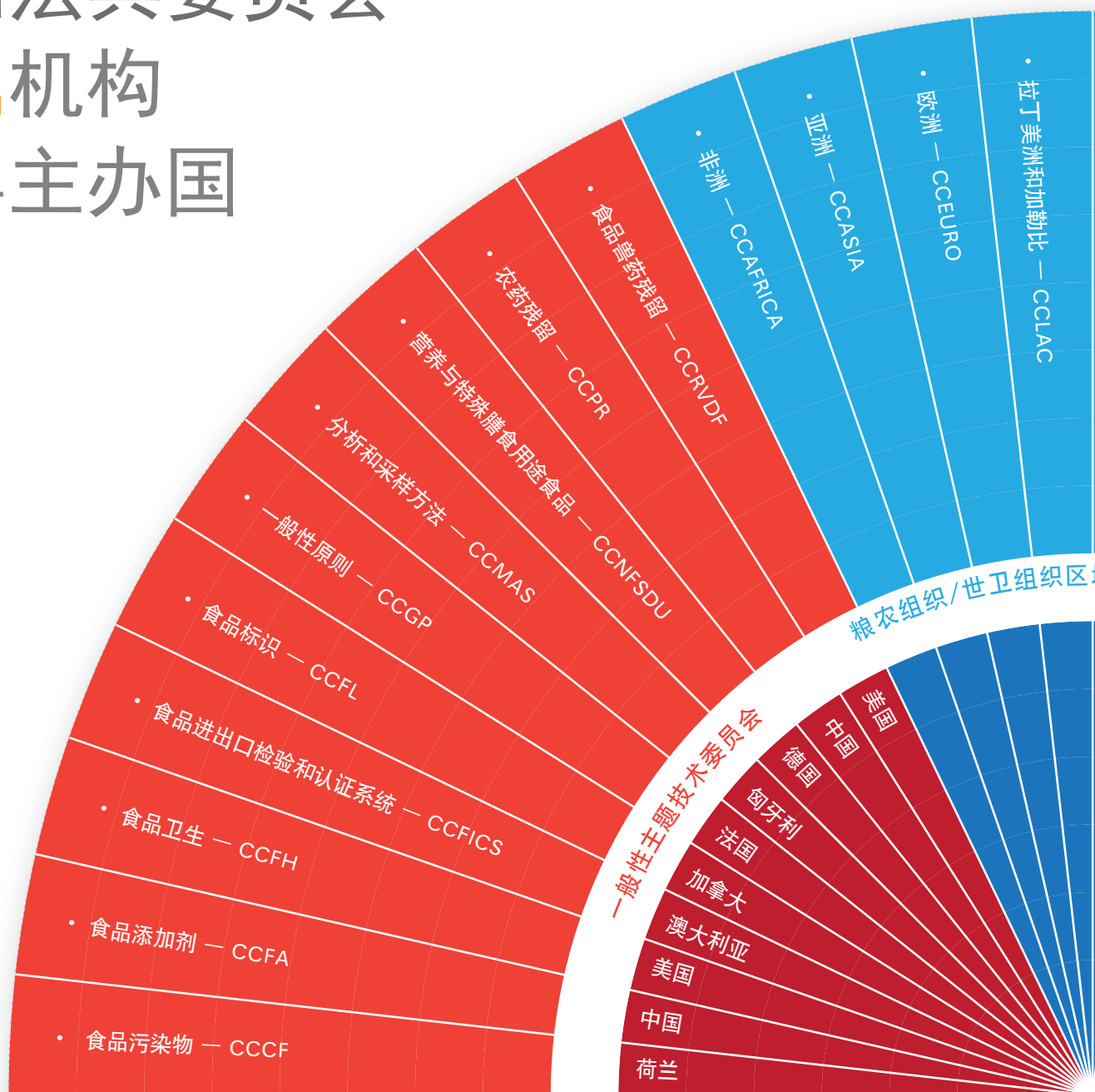
围绕食典信托基金第三个目标的工作开始于2012年的“高粱毒枝菌素”项目,粮农组织/世卫组织的这一有关食品消费数据的项目体现出侧重点已经从对食典的参与到开发各国能力方面转移。这一计划由食典信托基金开始并在新食典信托基金(食典信托基金2期)中得以继续。

食典信托基金2期工作针对的是发展中国家政府不断增长的对能力建设的需要,对每年发送的成百上千食典工作文件进行解读分析的需要,对国家侧重的技术领域进行优先排序的需要,以及形成国家立场或收集支持这些立场所需的科学数据的需要。

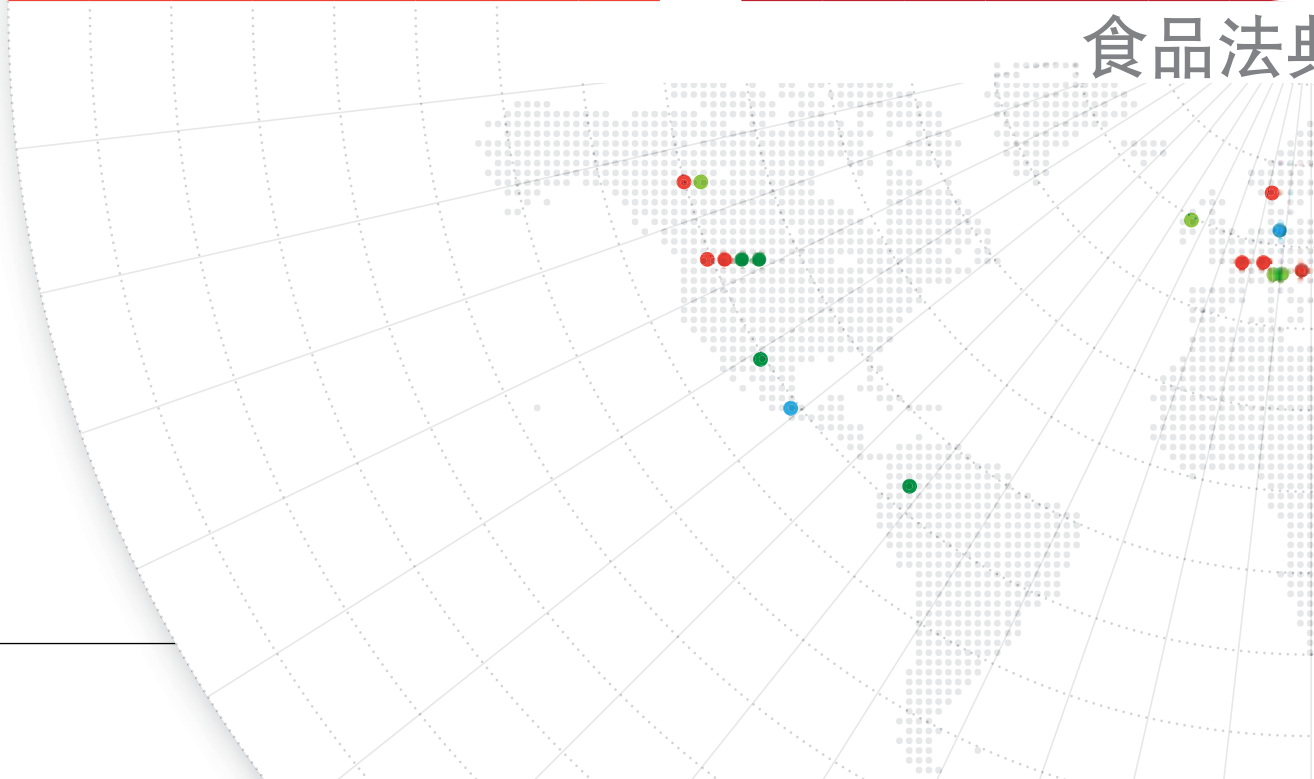
食典信托基金2期于2016年7月在食品法典委员会第39届会议上正式启动。它为期12年,将支持100个以上符合条件的国家培养有力、扎实和可持续的本国能力,从而参与食典的国际食品标准制定工作。



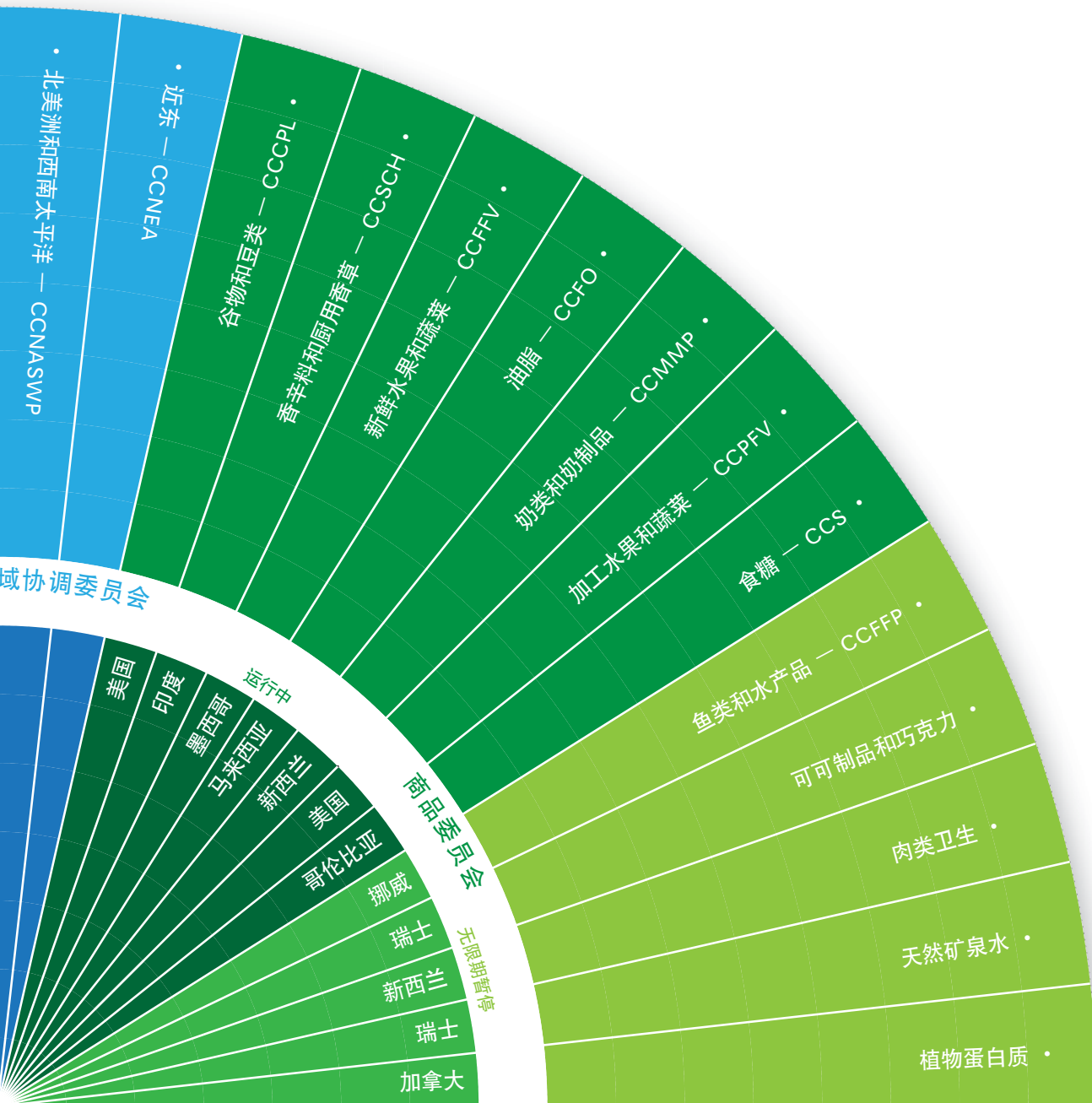
# 食品法典委员会 下属机构 及其主办国



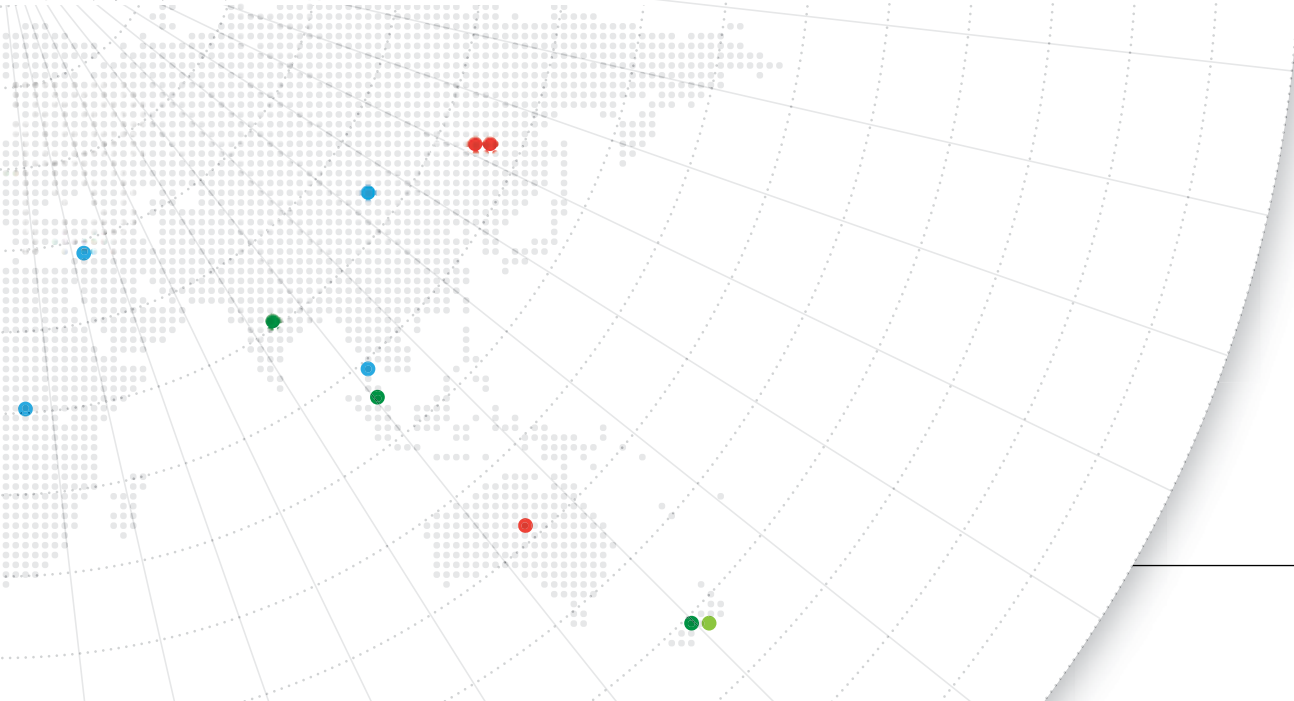
食品法典







# 典委员会



当食典通过 SPS 协定与世贸组织联系起来的时候，成员体认识到有必要提高参与的均衡性，例如通过食典信托基金。如果食典成员国中有大多数都不积极参与标准制定，那么所制定的标准就可能在内容和国家采用程度上都缺乏普遍的相关性。

食典是一项全球性进程，其每年的工作是在五大洲开展的，这使许多国家的参与面临挑战：除食典委年度例会外，食典有 17 个专业委员会，六个区域协调委员会和更多的特设工作组（参阅第 32-33 页）。此外，两次例会之间有时会有多达 100 个远程和实体工作组开展工作。工作组通常并不以食典的所有工作语言进行工作，因此工作组数量的不断增加被看作是发展中国家参与的一个重大障碍。

为此，仅仅是参加会议还不够：还要形成国家立场，国家代表必须做好准备，以便在技术性很强的国际论坛上切实有效地阐发本国利益。对食典委这一主要决策机构的参与固然必不可少，各国还应做好规划，确定以战略性方式参与哪些机构，对参与的成本和受益进行评价。

### **制定国家立场**

在国家一级做好准备能使国家从参与食典工作中得到最大收益。各国务必要下力气打造一个体系，能籍以查找食品安全和贸易关切并分清轻重缓急。要做到这一点，可以召集政府卫生专家与政府其他部门官员（例如农业、工业和贸易）以及消费者群体代表，并在所有这些利益相关者之间协调磋商。国家真正面临的食品安全或贸易问题有哪些？哪些是国家重点？参与食典如何能有助于问题的解决以及适当切入点在哪里？

### **食典联络点**

协调起始于食典联络点的工作——食典联络点是国家官员，最好来自主要负责制定和实施食品监管、生产、加工、销售和监控体系的部委。这通常是指卫生部、粮食部或农业部，或者可能是授权负责食品检验或标准或消费者保护的机构或部门。

一般来说，所有政府部委都希望参与决策过程，因为这可能对它们各自承担的责任产生影响。与此类似，食品工业的生产者和经营者在食典有关决策中都拥有既有利益。同样，消费者通过消费者协会也在食典进程中存在利益，因为他们是食品生产、监管和监控体系的最终受益者。

成立国家食典委员会是各国可以采取的另一种作法，能够有助于向食典联络点工作提供十分有用的支持并确保各部委、非政府组织、消费者和工业界有机会发表各自对食典事务的看法，包括有关食品监控的问题。国家委员会的首要职责应当是向政府提供建议，内容应围绕食品法典委员会开展的工作中可能出现的有关食品标准和商品监控问题的影响和意义。国家食典委员会这种磋商性小组能够帮助政府确保向消费者供应安全食品，同时还能最大限度地寻找工业发展和扩展国际贸易的机遇，因此能够产生重要效益。

当食典联络点或国家食典委员会被授权在政府和私营部门利益相关者之间开展协调时，当食品安全和贸易方面的需求和优先工作被给予高度关注和经济支持时，那么食典强有力的机制就能为有关国家所充分利用。



在国家一级做好准备能使国家从参与食典工作中得到最大收益。各国务必要下力气打造一个体系，能籍以查找食品安全和贸易关切并分清轻重缓急。要做到这一点，可以召集政府卫生专家与政府其他部门官员（例如农业、工业和贸易）以及消费者群体代表，并在所有这些利益相关者之间协调磋商。

当一个国家形成了协调统一的立场，得到所有部门支持并能够为某具体关切提供数据支持时，这个国家就处于有利地位。与食典技术委员会接洽的第一个环节可以是帮助制定其他国家建议制定的标准——例如可以通过共同主办远程工作组提供技术性专业知识或语言支撑。当一个国家获得了有关标准制定机制方面的经验后，就可以开始更认真地考虑自身需求。在考虑为新工作任务编写讨论文件或项目文件时，国家需要着重于一系列因素。这包括拟制定的标准、准则或操作守则的目的；其相关性和时效性；与食典战略目标的统筹；技术投入的需要、专家科学建议是否具备；以及完成这项工作的可行时间表。

与食典建立起有效参与关系的国家已表现出不凡实力，能够在协调统一的体系中发挥作用。在 20 年出头的时间里，一些国家已经从仅仅参加食典会议转变为共同主办某技术委员会会议，甚至永久性主办对该国尤为重要或相关的某个商品或一般性技术委员会。



共同主办技术委员会会议、牵头负责技术委员会工作组工作或在会议届间制定标准草案等基础性步骤可以成为学习如何在体系内部运作以及解决某个国家食品安全或贸易关切问题的有效途径。



## 食典在线网络工具

**成**员能够通过食典在线评议系统以多种语言实时提交有关制定和细化食典条文的国家立场意见。

远程工作组在线平台为便利各委员会在会议届间开展工作提供了透明和安全的讨论论坛。

### 食典工作中的创新和技术

食典创新型工作方式的迅速现代化和实施极大地便利了对各技术委员会的积极参与。目前在会议届间能有多达 100 个食典工作组围绕某技术委员会布置的工作以远程方式运行。如先前所述，对这些小组的参与是了解把握食典进程和程序以及开始对正在开展的某项工作施加影响的适当途径。为减少亲身参加会议的差旅和相关费用，食典已经正视这一挑战，通过在工作组和条文草案评议过程中采用简便直观的在线系统在方式鼓励对标准制定工作的更大参与。

通过在国家一级的准备环节开展切实高效的工作，一个协调有序和坚定参与的国家就能以最小的资金成本参加、甚至引领食典工作。在这一起步阶段下力气提出有理有据的意见和建议能够展现一个国家对食品标准问题的知识和认识水平以及以数据为支撑和得到各部门支持的重点国家关切，这甚至比派团亲身参加某个技术委员会会议还能产生更大效益。

### 为什么采用食典标准？

本节概括总结了在国家一级协调立场对参与国际标准制定环境的重要意义并主张在以规则为基础的体系中开展标准制定工作的必要性。但采用这些标准的好处是什么？

### 对公众健康和贸易的益处

采用标准的益处应该从公众健康和贸易两方面来看。我们知道，采取国家立法对标准加以采用是关键的第一步，这符合国家利益，但如果一个国家没有能力执行有关法律，它就无法从中得益。食品不安全是一个重大社会和发展挑战，如果消费者得到的食品不安全，公众健康就无法改善。这要求制定实施有效的监控措施。



## 不安全食品的危险

2015 年，世卫组织出版了第一份“全球食源性疾病负担估算报告”，这是迄今为止有关受污染食物对健康和福利影响的最全面报告。该报告显示，每年有近十分之一的人因为食用受污染食品而致病，420 000 因此丧生，而且低收入地区所受影响最为严重。5 岁以下儿童尤其面临高风险，尽管他们在总人口中只占 9%，但在死亡病例中却占到三分之一。食源性疾病的公众健康负担在程度上堪比肺结核、疟疾和艾滋病毒 / 艾滋病。

如上所述，不安全食品是危险的，但食典就此提供了全球指南。针对食源性疾病威胁的一项影响深远的食典条文当属《食品卫生通用原则》(CAC/RCP 1-1969)，该通用原则涵盖了食品链从初级生产到最终消费的所有环节，列明了每个环节的关键卫生控制点。它在性质上属于法典操作守则，建议尽可能采用以“危害分析和关键控制点 (HACCP)”为基础的方法提高食品安全水平。

该通用原则所列举的控制点是经国际认可、确保食品消费安全性和适当性所不可或缺的。建议政府、工业界（包括初级产品个体生产者、制造者、加工者、食品服务经营者和零售者）和消费者都加以采用。



在国内适用食典标准也能使出口商更容易地获得和维持市场准入。

### 公众健康和食品安全

因此食品安全必须放在公众健康议程的优先地位，特别是对于发展中国家，因为食品安全可能是它们进入出口市场所面临的最为严峻的挑战之一。

在这一背景下，投资提高适用标准的能力在公众健康、贸易、市场准入和农业发展方面具有毋庸置疑的好处。一个国家

## 第二届国际营养大会 行动框架

**第**二届国际营养大会（2014年，罗马）“行动框架”报告。

建议打造必要的国家基础设施，确保国际标准的实施对国内层面食品安全做出贡献。

第二届国际营养大会建议第54号（2014年，罗马）“积极参与食品法典委员会有关营养和食品安全的工作，并酌情在国家一级实施国际上商定的标准。”

“

食品不安全是一个重大社会和发展挑战，如果消费者得到的食品不安全，公众健康就无法改善。

因此食品安全必须放在公众健康议程的优先地位，特别是对于发展中国家，因为食品安全可能是它们进入出口市场所面临的最为严峻的挑战之一。

”

## 为牛至制定标准？

2017年，食典香辛料和厨用香草委员会开始研究为全球贸易中冠以“牛至”名称的所有产品制定单行标准草案的可能性。在两个最大的生产区域，该产品来自不同科的植物。部分国家认为应当保留这种区别，因为产品具有不同的物理和化学特性，消费者应当知晓。另一些国家认为食典标准把一种产品排除在外可能对贸易产生负面影响

并可能在相关区域的社会、环境和经济实力方面产生进一步的后果。

食典为所有主要生产者和出口商，以及来自工业界和消费者协会的利益相关者团体提供了籍以共同努力达成共识的工具和环境。



## 满足出口农药标准

**当**发展中国家的生产者和贸易商无法满足农药残留标准时，他们的水果和蔬菜出口就会被拒收。出现这样的局面是因为针对这些作物的最高残留限量标准很少，因此往往适用极低的默认最高残留限量；或者是因为食典标准或不同贸易伙伴的最高残留限量可能存在差异。发生这种情况时，时

鲜产品价值链的各方都要付出代价。发展中国家残留数据方面往往存在重大缺项，原因是生成数据、新农药登记和批准农民使用等环节成本高昂。这反过来又不利于私营部门投资。因此农民使用的还是更老旧、环境友好度较差的农药，病虫害防治的效果较差，因此这更可能造成贸易流通的扰乱。

利用 SPS 协定和 TBT 协定等全球协议的能力与它对标准制定和采用流程的了解把握程度密切相连。如果一个国家积极参加食典活动，它就能借助全球科学专业知识的集体能力。参与这一世界顶尖的知识和经验网络能够使一个国家在最大程度上采用科学可靠的标准、准则和操作守则来保护公众健康以及全体民众。

### 贸易和质量标准

采用国际标准作为通用基准能避免不必要成本且消除潜在贸易壁垒。当发生争端时，国际标准能够在寻找解决方案方面发挥重要作用。

食品和农产品贸易为发展中国家的农民、加工者和贸易商增加收入和促进经济发展提供了一个途径。尽管具有这一潜力，但他们也面临诸多挑战。满足食品安全要求的能力不足往往是主要障碍之一。<sup>6</sup>

### 对国内市场的优势

能够在国际环境中自如运行的机构越多，国家一级的收益就越大。每个国家都能从确定和评价各自最为重要的本国公

众健康问题以及评估现有克服这些挑战的能力中获得益处。同样，在贸易方面，遵守出口市场食品法规的能力需要具备对技术要求的扎实了解以及实施的能力。

## 投资开展能力开发

如果希望提高消费者保护水平和改善出口市场准入，各国必须具备实施食典标准的能力。能够使一个国家制定食典议程并对食典建议施加影响的主要因素包括公共和私营部门在有效管理整个食品链食品安全问题方面的专业能力以及有关当局在有效监管食品安全和质量方面的经验。也正是食品监控领域的这些核心能力能够使各国与贸易伙伴通过 SPS 和 TBT 机制以建设性方式打交道，从而应对影响贸易的食品法规和标准问题。在为食品监控开发国家能力方面进行足够战略性投资是一项根本需要。当一个国家解决了这些需求问题，那么它对上述食品标准和贸易体系的两大方面的参与就将趋于活跃，所作出的贡献就更有相关性，成果就更容易实现。

需要认识到的是建设一个有效的食品监控体系没有捷径可走。在任何一个国家，有关食品监控的责任往往分布在多个

<sup>6</sup> 标准与贸易发展基金 (STDF) 的目的是克服这一障碍等，如第46页所述。

部委的很多机构之中，分别构成了复杂的国家食品监控体系的组成部分。需要认真筹划和不懈努力才能实现持续性改善。对能力开发的规划不仅要通过跨部门磋商来查找和重点应对有待克服的弱点，还要考虑确保投资能够促进可持续体系不断改进所需的条件。

实施食品监控计划在国家一级需要具备哪些条件，需要开发的能力有哪些？

### 能力开发的主要方面

食品监控体系纷繁复杂，涉及一系列职能和能力。为本出版物起见，我们在下列三大领域探讨食品安全能力开发问题：1) 法律、机构和政策框架；2) 采用食品安全风险分析方法和以证据为基础的其他方法来支持在不同层级做出食品监控决策；以及3) 计划实施和监测的技术能力。

这些方面必须像一台机器上相互连接的齿轮一样认真统筹同步和共同努力才能推动能力开发工作的开展。

### 扶持性政策和食品安全法律

一个国家的制度框架必须要明确，提供准确无误的指导和规定法律要求。这些要求通常包括：食品必须安全和适于食用；食品不得掺假、受损、变质或腐烂；以及食品介绍不得采取虚假、误导或欺骗的方式。颁行的法律将要求食品生产者、加工者和制造者确保他们供应的食品是安全的，是适于交到消费者手中的。

以标准制定规则为形式的国内食品监管应当确保标准是在风险分析的基础上、依据最优、最新和最可靠的科学建议制定的。法律还应确保国内与国际标准之间的一致性，从而便利贸易。



在为食品监控开发国家能力方面进行足够战略性投资是一项根本需要。当一个国家解决了这些需求问题，那么它对上述食品标准和贸易体系的两大方面的参与就将趋于活跃，所作出的贡献就更有相关性，成果就更容易实现。



在政策层面，一个国家将确定优先重点并制定既能保护健康、同时又能便利贸易的法律。食典标准和世贸组织协定在这一方面提供了基本框架，能够帮助成员国通过国内立法实现这双重目标。

最终对食品系统中各国内主体的行为进行监管的是食品安全法律。需要在不同机构之间——包括公众健康、贸易和农业、食品安全以及私营部门和民间社会——进行协调和有效沟通，以便确保所有各方的需求在食品法律制定和评议过程中都得到兼顾。

### 良好监管实践

食品和农业领域的健全国内立法体现了国际义务的要求，同时也尊重各国国

## 粮农组织发展法处

**粮**农组织掌握独一无二的知识和信息，能够帮助各国起草或修订与食品安全和质量相关的法律。这一宝贵资源和集体智慧是 40 多年来与世界各地各种法律传统开展参与互动的结晶。粮农组织发展法处（LEGN）拥有一支来自不同背景的法律专业人才队伍，是在粮农组织职责范围内所有领域促进可行和适当国家监管框架设计的联络点。发展法处提供援助的方式包括：开展法律和制度评估；支持参与式法律改革进程；编写法律草案；以及为法律专业人士和监管者开展能力开发活动等。这种能力开发活动有助于各国提高自主制定适当法律的能力。

援助可以根据各国国情量身定做，既要考虑本国法律框架和传统，也要兼顾适用国际协定和国际参照标准的实施。

到目前为止，粮农组织已经向遍布五大洲的很多国家和地区组织提供了法律修订方面的协助。

粮农组织还拥有粮食和农业领域——包括自然资源管理（渔业、土地、水和林业）——世界最大的法律数据库（FAOLEX），通过在线出版法律研究报告和法学论文的方式提供法律信息，包括用于起草或修订国家法律框架的良好监管实践。这些出版物涵盖与 SPS 相关的不同主题，不仅是食品安全，还包括动植物卫生以及生物安全等。

FAOLEX 数据库 1995 年投入运行。它不断得到更新，每年平均增加 8 000 个新条目。目前包括了来自 200 多个国家、领地和区域经济一体化组织、原文涉及 40 多种语言的法律和政策文件。

情。政府已经认识到采用良好监管实践的好处，能够推行以国家目标 and 需求为宗旨的高质量 and 切实有效的法规，同时兼顾国际义务。良好监管实践的实际例子包括：制定法规的整体政府方法；对替代措施的评估（如监管影响评估）；风险评估；透明度和公众磋商；国际标准的采用；以及对法规存续周期内执法效果的评审和监测等。法规起草、分析和评审过程采用多学科方法，涉及所有类别的利益相关者。

过去 20 年间，世贸组织成员体在 TBT 委员会一直围绕良好监管实践开展讨论。2012 年以来，成员体还就良好监管实践准则进行了讨论，准则的形式包括对良好监管实践各种自愿性机制和原则的说明性列举，用于支持成员体在整个监管周期内实施 TBT 协定。在食品安全立法方面，粮农组织努力协助各国构建与国际参照标准相衔接的法律框架，以及采纳以风险为基础的技术依据、必要性、相称性和非歧

视性等 SPS 原则。最近，标准与贸易发展基金（STDF）开始就 SPS 领域的良好监管实践进行讨论。

采用良好监管实践原则和机制有利于构建更开放、有效和反应灵敏的监管体系，同时降低发生贸易问题的可能性。良好实践的一个实际例子是食品法律明确界定各利益相关者的作用和责任，确保执法和应急行动具备适当指挥链条，而且便于食品生产链各环节之间的协调。这一领域完善和可行的法律有助于改善国家公众健康水平，同时促进食品和农产品国际贸易。

食品法律不应是静态的。一个国家必须能够在必要时对法律法规进行调整——例如对某具体危机和新问题、或者转基因作物等新技术、引进新食品或特殊功能食品的反应；或者是在实施某项具体国际或区域贸易协定的过程中。



### 以风险为基础的决策

有大量食源性危害对健康构成风险，其中既有熟悉的也有新出现的，这对国际食品贸易形成了障碍。这些风险必须加以评估和管理，才能达到数量和复杂程度越来越高的国家目标的要求。风险分析是进行食品安全决策的系统、有序方法，包括三个主要组成部分：风险评估、风险管理和风险沟通（参阅图6）。它是开展以科学为基础的分析和为食品安全问题找到完善和透明解决方案的有力工具。采用风险分析能够推动公众健康水平的持续改善并为扩大国际贸易奠定了基础（粮农组织/世卫组织 2006）。

风险分析具有非常实际的用途。它能帮助有关当局认识和确定应当在哪里投入资源并做出透明决定。风险分析可以用于制定新食品标准、评价对现有食品标准的修改建议、开展监测和监督活动、评估食品技术实践以及考虑新出现的食品安全问题等。

如果贸易伙伴不能运用风险分析的语言，那么他们就难以参与有关措施的讨论。实际上，SPS 协定要求所有 SPS 措施都以风险评估为基础。提出措施依据和知道如何向其他方面发问等重要能力取决于一个国家对风险分析的熟练运用水平。只有当一个国家建立起风险分析的能力，才能围绕一项措施的合理性和目的开展有的放矢的沟通联络和进行建设性对话。

### 食品安全风险分析的益处？

食品安全风险分析方法有助于各国决定在保护公众健康方面的轻重缓急，也有助于确定在哪方面进行投资才能获得最大效益。尽管某些发展中国家可能感觉风险分析是发达国家为自身打造的一项极其纷繁复杂的工具，但在一个国家用于投资的资源有限的情况下，具有技术风险分析层面的行动能力的意义甚至更为显著。风险分析可以用于在当地条件下对标准制定领域或有关优先采取哪种监督方案的强有力的计划和政策决策给予支持。旨在提高

## 马里：开展风险分析

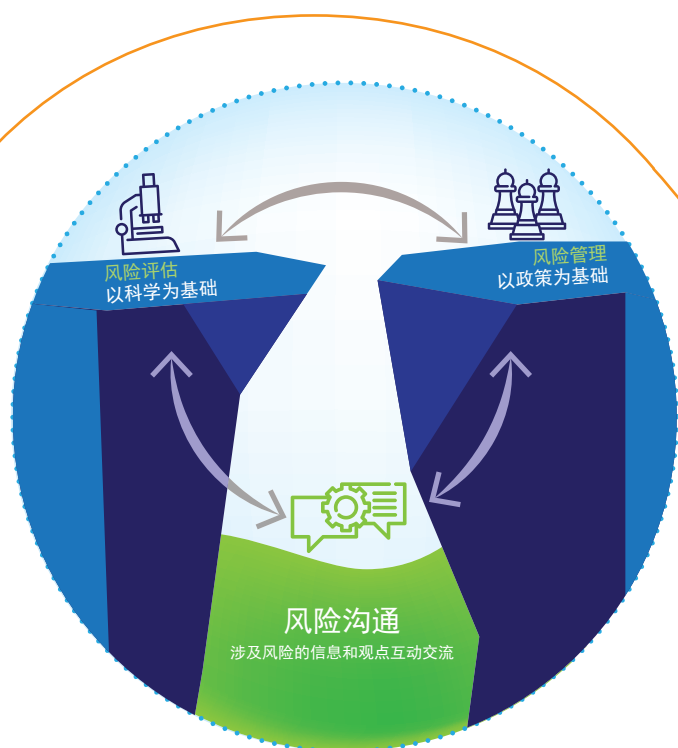
马里是一个典型例子，它希望通过采用风险分析框架改进本国食品安全决策的方式。在掌握了相关食品分析和消费数据的基础上，食品安全当局就如何利用这些数据指导战略选择和日常食品监控活动征询了建议。

2014 年，马里和粮农组织启动了为期两年的能力开发计划。在一系列培训活动中，围绕如何使用

本国数据对各种风险进行优先排序和如何优化对这些风险的管理等问题与大量利益相关者进行了互动和接触——从有关当局，包括国家食品安全部门实验室、私营部门（包括初级产品生产者）、消费者代表，到科研机构、学术界以及民间社会代表等。马里现在已经能够在切实掌握风险分析方法的基础上为国产和进口食品制定监测和监控计划。



图6： 风险分析



风险分析水平的能力开发计划将有助于参加者与贸易伙伴开展更为有效的对话。风险分析是技术谈判的语言，缺了它在食典会议、特别是在技术委员会层面上会议代表就无法针对正在开展的工作提出问题、发挥影响、提供依据或发表质疑。与公众和其他利益相关者进行有效沟通是增强对系统信心的关键：这是便利贸易不可或缺的要素。

在制定能力开发目标方面，要根据所掌握的资源及时推动，哪怕步子小一点。有些方面的问题很复杂，但仍可以从简单之处着手。要使风险分析继承趋于成熟需要假以时日，但要取得重要成果需要进行这样的投资。

## 加纳：采用以风险为基础的方法解决熏鱼化学危害

在加纳，人们食用大量采用传统熏制方法保存的熏鱼。多年以来，粮农组织与加纳合作对这一产业给予支持，最近开发了一种熏制技术，能够控制熏鱼多环芳烃污染——多环芳烃是不充分燃烧产生的化合物，研究显示具有致癌性，因此构成严重公众健康关切。

加纳在熏鱼方面制定有国家标准和操作手册，也有对这些产品的监控管理制度。但这些措施没有体现以风险为基础的现代食品安全方法，没有考虑到多环芳烃带来的风险。

2016年，该国一项研究对熏鱼多环芳烃污染和消费水平进行了分

析，粮农组织利用该项研究提供的新数据，与加纳食品药品监督管理局合作，提高加方工作人员对采用自有数据进行风险评估和鉴定的能力。

这一作法表明，粮农组织开发的熏鱼新技术（“FAO-Thiaroye de transformation du poisson”或称“FTT加工技术”）使污染水平降低了100倍，通过采用良好实践有效实现了最终产品的“无风险”。

加纳官员目前已能够对专业风险评估流程加以运用并认识到有必要作为食品安全管理方法的一部分投资制定良好实践守则。

来源：粮农组织

## 与私营部门开展能力建设： 以孟加拉国水产养殖为例

虾类养殖是亚洲小规模农民的重要收入来源。亚洲的水产养殖业为全世界虾类消费提供了75%的供应。在孟加拉国，虾类产业是第二大出口产业，90%出口到欧盟，其中80%以上是由小规模水产养殖户生产的。

2008年和2010年，由于虾类产品中发现了不得用于养殖生产的抗菌剂残留，孟加拉国虾类产品在欧盟被拒收；政府认识到面临失去对这一重要市场的准入危险，因此决定停止对欧盟的所有出口。粮农组织接到提供支持的要求后与渔业部结成伙伴关系，与世界渔业中心和孟加拉国虾类鱼类基金会合作实施了一个由标准与贸易发展基金资助的以疾病防治为重点的项目，目的是避免兽药被进一步误用。

凭借在水产养殖业的经验，粮农组织设计了一项为期三年与1 000家小规模虾类养殖户合作的计划。作为第一步，鼓励农民结成集群，帮助他们建立自己的产品收集点，从而越过中间人并提高了议价能力。

从可持续性着眼，长期培训的作法确保有十名全职助理负责在两年期间向集群提供支持，帮助养殖户改进生产方法和系统。变化包括只使用经过检测未染病的后期幼体以及不再使用抗菌剂或其他治疗性药剂。

由于取得的效果十分令人鼓舞，孟加拉国政府决定在整个虾类养殖产业推行这一方法。欧盟口岸出于发现未批准使用物质而拒收虾类产品的情况大为减少。

### 执行的技术能力

粮农组织与各国合作，共同提升它们建立和实施适当的食品安全和质量监控体系的能力。本节已经指出了构建现代、有效的法律和监管基础的重要性，目的是解决整个食品链（包括食品生产、处理、储存、加工和分销）的安全问题。现代食品监控的侧重点是预防，由食品企业承担起责任，确保它们生产和销售的食品是安全的，是符合质量标准的。

但若没有执行机制保障，法律和监管体系就形同虚设。有关当局具备所需的技术能力，才能对标准的执行进行监督，对食品安全形势进行监测，从而确保食品监控计划能够真正实现预期效果，促进互动沟通，确保所有利益相关者的充分参与和知情。

支持执行所需的能力包括具有诊断能力的实验室、检验机构及沟通和信息系统。光是具备这样的能力还不够，还需要对其加以适当管理，确保能以可持续的方式提供相关服务。有关当局必须能够实施良好制造实践 HACCP 计划，能够证实遵守了相关标准和法规。

如上所述，食品监控的基础是食品工业的有效食品安全管理和质量监控。食品安全管理的良好实践在相关食典卫生操作守则中进行了规定。政府在这一方面发挥着重要作用，支持因地制宜地采用这些守则并确保为食品链上所有食品经手者和食品企业经营者提供有效的培训机会。

多年来，粮农组织与相关学术和私营部门机构合作开展了许多培训课程，目的是培养一批业务合格的食品卫生培训教员。粮农组织也提供和筹措技术资源对专家培养工作给予支持。



来源：粮农组织



可追溯性是食品链食品安全管理战略的重要组成部分。但在许多发展中国家，供应链的碎片化为实现可追溯性构成了较大挑战。

食品检验和认证系统是执法计划的前沿阵地。粮农组织利用其成员国网络，向力求强化自身系统的国家提供了食品检验最佳实践方面的丰富知识和经验。粮农组织为支持加强以风险为基础的进口食品、水产品 and 肉制品检验编发了手册。粮农组织还提供了一系列在线工具，帮助设计和实施采样方案。以风险为基础的食品检验包括设施检验、与既定良好实践的相符性验证以及最终产品采样等。诊断能力被看作是合规基础设施的关键要素。

然而，实验室能力开发必须充分重视这些昂贵资产的可持续性。这包括在成本回收和采购等领域制定执行适当程序和政策，智利个案研究就说明了这一点（参阅第 46 页）。

### 优化能力开发投资的影响

食品标准能力开发的渐进性意味着这项工作没有终点。可以确定的是它需要具备一个起始点、妥善规划和不断投资。

有若干捐助者和技术机构在国际层面支持食品安全能力开发工作。2004 年，粮农组织和世贸组织联合世界银行、世卫组织和世界动物卫生组织设立了标准与贸易发展基金（STDF），首要目的是倡导在 SPS 相关能力开发方面增加投资，同时促进相关捐助者和机构之间的协调。标准与贸易发展基金工作例行会议提供了一个平台，可以藉此围绕能力开发最佳实践开展讨论，同时为在与 SPS 相关的干预措施设计和实施方面开展上游合作与协调创造了机会。

粮农组织还参与了最近成立的“全球食品安全伙伴关系”，该伙伴关系着重于食品安全能力开发的协调和倡导，强调公共-私营部门伙伴关系。伙伴关系和协调是最大限度发挥能力开发投资效益所不可或缺的。



## 斯威士兰牲畜信息及可追溯系统

粮农组织利用其在食品链和粮食系统领域的丰富知识为食品链中的食品安全问题开发综合性和可持续的解决方案。鉴于对这一专长的认识，粮食及农业遗传资源委员会请求粮农组织制定《牲畜鉴定和可追溯性准则》。这些准则具有多重用途，包括对动物源食品的可追溯性给予支撑；这些准则已经得到多个国家试点项目的验证。

若干国家请求粮农组织帮助提高自身实施多用途动物鉴定和可追溯性系统的能力。通过粮农组织

技术合作计划执行的其中一个项目就促成了斯威士兰牲畜鉴定和可追溯系统的建立，这改进了可追溯性和疾病防治，能够对疫病暴发地区进行准确定位和迅速检疫隔离，还便利了用于出口的集畜区的确定。

此外，斯威士兰牲畜鉴定和可追溯系统还使得与欧盟及其他国际和区域市场的认证安排成为可能。

来源：粮农组织



## 提高博茨瓦纳技术能力，确保食品安全和维护贸易

**作**为博茨瓦纳除矿物外最大的出口商品，牛肉对于该国许多小规模农民的生计来说十分重要。由于牛肉生产者依赖兽药作为防治疫病的重要手段，国家监管部门必须对食品中的兽药残留水平加以控制，以免造成潜在的食品安全和贸易影响。任何潜在贸易限制措施都可能产生严重后果，2011 年的情形就是这样，由于对监控有效性的关切，对欧盟的牛肉临时中止，估计导致收入损失 4 800 万欧元。

鉴于此，粮农组织和国际原子能机构进行了有针对性的合作，帮助博茨瓦纳改进食品安全监控体系，包括加强博茨瓦纳国家兽医实验室的技术和分析能力。通过与设在奥地利赛伯尔斯多夫的粮农组织 / 原子能机构实验室合作开展了技术转移和实际操作培训，博

茨瓦纳国家兽医实验室控制毒枝菌素及兽药和农药残留的能力得到加强，这是由于采用了同位素和核领域的技术，同时辅之以其他工具：工作人员从食品安全检测以及实验材料和设备采购方面的培训中受益匪浅；国家兽医实验室的 10 余种现代分析方法得到认可，使其能够确证食品中不存在疾病和污染。

至此，不仅对出口的信心得到恢复，博茨瓦纳机构能力的提高也减少了该国到国外进行分析检测的需要——此前这是一个花费昂贵且费时的过程。因此，今天博茨瓦纳不仅增加了其对欧盟和其他丰厚市场的牛肉出口，而且还通过发挥其他经济部门的贸易优势提高了本国人民的能力。



©M. Gaspar/IAEA

来源：粮农组织

## 标准与贸易发展基金 (STDF)

**标**准与贸易发展基金 (STDF) 的全球网络把世界各地的贸易、卫生和农业领域顶尖专家汇集在一起，共同应对长期持续和新出现的 SPS 挑战，包括涉及食品安全的条件。近期的主要主题包括 SPS 电子认证、SPS 背景下的贸易便利化、SPS 投资优先化以及支持 SPS 能力建设的公共 - 私营部门伙伴关系等。

标准与贸易发展基金还提供少量资金，用于制定和执行创新型 SPS 相关项目。这些赠款有助于发展中国家的公共和私营部门利益相关者达到 SPS 要求，从

而获得市场准入。有时这些赠款作为吸引新伙伴和资金来源的催化剂，对实现长远影响给予支撑。到目前为止，标准与贸易发展基金已经在全球涉及食品安全和贸易的领域资助了 60 多个项目和项目筹备赠款。

自 2004 年启动以来，标准与贸易发展基金得到了 17 个捐助方的支持，共向信托基金捐助了 5 200 多万美元。标准与贸易发展基金继续成为粮农组织和世贸组织伙伴关系的成功范例，两家组织藉此共同查找 SPS 能力开发方面的最佳实践。

在国家一级，食品安全能力开发的规划和实施中协调是个关键。由于食品安全和质量活动通常涉及多个机构，横跨若干部委，可能出现对资源消耗性竞争的局面。在为能力开发确定优先重点以及为实施能力开发而动员和管理投资方面需要开展协作与协调。

#### 粮农组织/世卫组织食品监控评估工具

粮农组织开发了“食品监控评估工具”，用以支持可进行监测的国家食品监控能力开发计划工作（参阅图7）。评估

以食典相关条款和国际认可的良好实践为基础，围绕食品监控体系的四个方面展开：投入和资源；监控功能；与利益相关者的互动；以及不断改进。这种以证据为基础的系统性评估过程提高了能力开发活动赖以开展的评估工作的可靠性。采用该评估工具还能有助于改善能力开发领域的责任担当，政府机构内部、技术援助提供者以及受益政府之间以及援助者和实施者之间的责任担当。它还能在涉及若干不同主体时通过发挥不同措施的互补性的方式，帮助提高能力开发的一致性。

## 智利：投资提高实验室能力，增强贸易伙伴之间互信

**食**品出口对智利经济的贡献较大，2015年贸易总额超过100亿美元。但在2011年之前，智利在满足所有相关食品安全和质量进口要求方面遇到了挑战。一个重大制约因素是在食品污染物和药物残留检测和监测方面，其主要贸易伙伴欧盟对此提出了多项改进建议，包括分析能力。鉴于此，粮农组织/国际原子能机构执行了一项技术合作计划，目的是增强智利农业及畜牧业处实验室系统的能力。

在系统得到改进之后，农业及畜牧业处核心实验室负责对六家地方私立实验室进行监督和定期审计，提供技术指导，安排实验室间强制检测并对7-10%的样品进行了重新分析——这些都得到了粮农组织/国际原子能机构的指导和支持。结果是贸易伙伴之间的互信得到增强，这包括欧盟表

现出对实验结果质量的信息并对该系统的有效性表示赞赏。

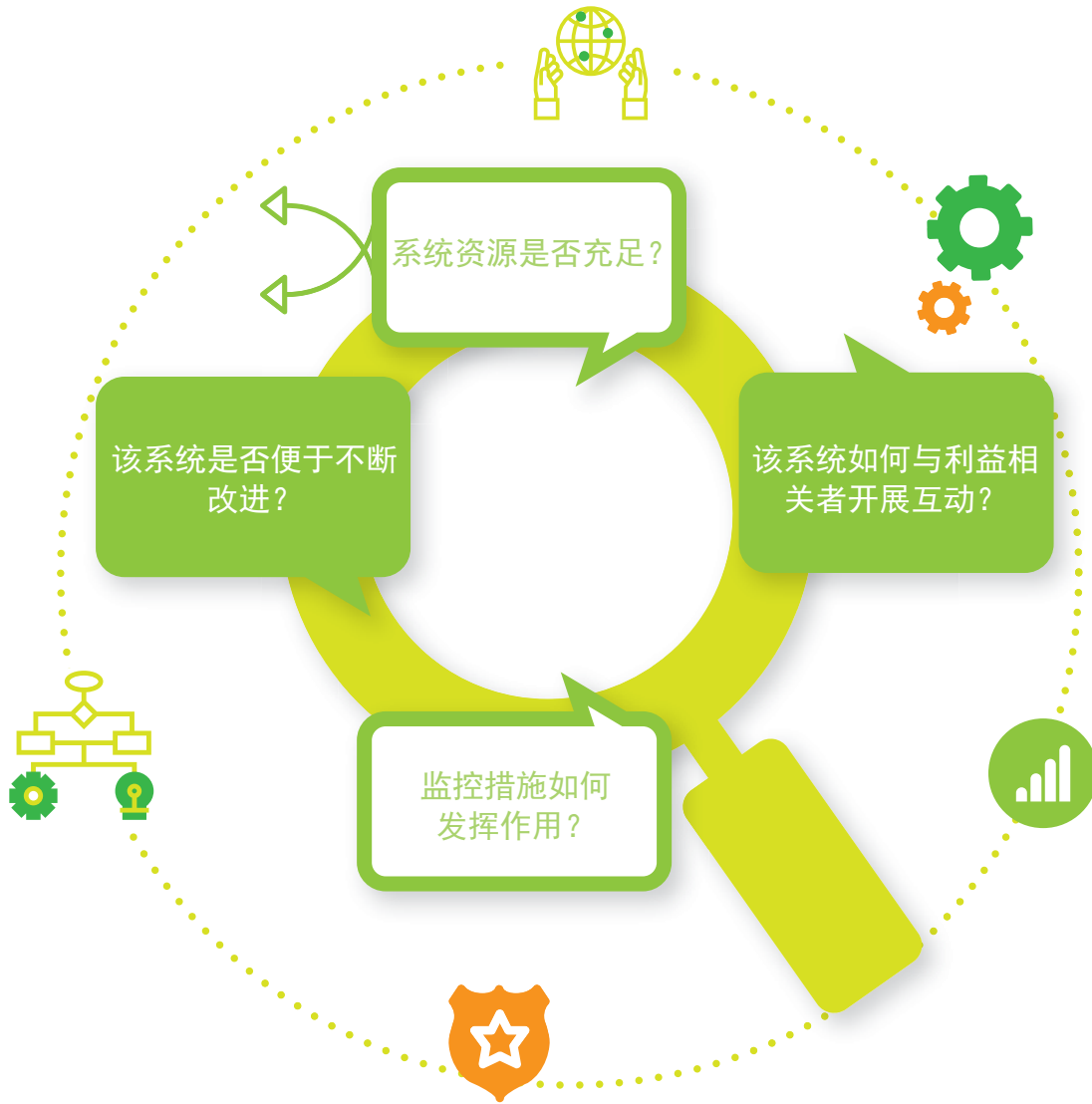
粮农组织/国际原子能机构的协作——包括通过技术转移和技术建议——是发生这一成功转变的关键所在。粮农组织/国际原子能机构支持的对食品安全分析技术的研究指明了实验室能力建设的方向，今天已经有若干智利实验室参与到国际科研和成果交流网络。随着粮农组织/国际原子能机构支持的继续，目前智利参加了一个涉及28个国家的区域间食品安全项目——建立网络并为发展中国家提供它们所需的平台和技术能力，帮助它们为国际食品安全标准和准则做出实际贡献，包括在食品法典主持下的标准和准则。



©Thinkstock/Hemerai/Nicolas Nadjjar

来源：粮农组织

图7：粮农组织/世卫组织食品监控评估工具





# 第三部分

## 动态系统





©Amaviael/Depositphotos

## 主要讯息

- 随着新挑战不可避免地出现，更完善的准备和更积极的参与将有助于成员体提高敏锐度并找到在便利贸易的同时实现食品安全和营养目标的解决方案。
- 随着科学知识、产品、技术和贸易不断发展，形势将越发动态纷呈和复杂多样，因此在保障食品安全和营养的不懈努力中，各国必须要保持戒备、警觉并整装待发。
- 无论是在国内还是国际层面都将需要强有力的机构，这样才能发挥未来带来的益处并管理好未来出现的风险。

生产和加工方法以及食品从农场到餐桌的历程都在不断演变。标准领域务必要做好进行调整的准备，以便确保食品贸易能够继续顺利进行。利益相关者需要做好准备，能够把握变革的脉搏并对各自国家的框架进行相应调整。

随着食品标准和贸易领域新的棘手问题不可避免地出现，我们没有故步自封的余地。通过食典、粮农组织和世贸组织等平台提供的机制和流程是成员体能够用于迎接这些新挑战的重要手段。



各国将需要保持警觉并采取未雨绸缪的方法，不断更新自身能力并保持信息畅通发现新挑战。



贸易和生产模式不断演变。例如在制造业领域，在同一个地方设计、开发、制造，然后销售一辆汽车或一台高科技设备已并不常见：全球供应链不断演变，设计、制造和组装往往在若干不同的大洲进行。与此类似，往往是食品产品的种植是在一个国家，加工在另一个国家，消费又在第三个国家。信息技术和电子商务也正在改变着贸易的开展方式，为中小企业进入价值链创造了新机遇。

科学和技术不断进步。目前已经可能检测出水果和蔬菜中的少量放射性和数量

更少的农药残留。在这一变革背景下，国家有关当局如何确保风险分析、风险管理和风险沟通能够继续发挥应有作用？监管者应该如何迎接挑战并利用好技术进步的益处？他们将如何面对气候变化或防治跨界疫病？在这种动态纷呈的情况下，监管者在确保食品安全、质量、真实性和信息畅通方面的作用与以往同样关键。

各国将需要保持警觉并采取未雨绸缪的方法，不断更新自身能力并保持信息畅通发现新挑战。这种方法将能够使他们更好地引领，而不仅是跟随，食典和世贸组织开展的国际讨论，并根据不断变化的形势做出正确决定。

食典的作用仍将十分关键，因为随着科学进步和监管者向国际标准化机构寻求指导，这就要求食典不断更新“规则手册”。成员体的参与是确保食典得以继续发挥这一作用所必需的，这样能确保规则保持相关性并与时俱进。在不断发展变化的背景下，通过世贸组织 SPS 委员会和 TBT 委员会缓解贸易摩擦并发布指导意见和最佳实践同等重要。

本节将介绍食品标准与贸易交叉领域的部分变化驱动因素。社会经济因素、公众健康、新技术和环境等方面的例子说明标准需要发展进化才能跟得上不断变化的食品系统的步伐。国家一级扎实有力的准备以及成员体在全球食品标准和贸易体系中的参与是迎接不断出现的挑战和机遇的最好途径。

#### 变化驱动因素

科学技术进步是食品标准与贸易交叉领域最为重要的变化驱动因素之一。新技术继续被开发和应用用于食品生产、加工和处理领域并能够带来重要优势。对这些新

技术和新工艺的食品安全治理必须要跟上发展的步伐。诊断工具也将继续迅速进步。随着更敏感且往往更复杂的诊断工具的采用，各国还将需要确保有关可接受性的决定建立在“风险”的基础之上，而不只是依据可能并不构成实质公众健康威胁的微量污染物的存在与否。发展中国家对适当诊断工具的充分享有也是值得关注的问题。

全基因组测序是一种分析技术，能够测定某生物基因组的完整脱氧核糖核酸（DNA）序列。从食品安全角度看，全基因组测序有潜力变革我们发现、监测、评估、调查和管理微生物危害的方式。这包括发现和监测食源性疾病和暴发并对其作出响应。全基因组测序能够以前所未有的敏感度和特异性水平对微生物进行鉴定和特征描述。技术提供了较大的跨领域潜力，能够在环境、动物、食品和人类各领域采用统一分型方法，并且提供了把食源污染物反向追溯至微生物源头的潜力。

全基因组测序在发现和追踪食源微生物方面的精确度、速度和低成本特性很有可能将引发食品监控系统的变革，包括在食品进出口方面。全基因组测序技术继续快速发展，但目前可用的标准仍有限。今后，食品安全标准可能需要考虑应用全基因组测序。这项技术也可能影响到国际货物贸易的问题，因为对某具体批次货物是否是疫病暴发根源的鉴定工作有望变得大为迅速和准确。可能导致的一个后果是，原产国或转口国可能面临需要证明污染物根源已得到控制的额外要求。理想的情况是，这将使必要的贸易限制措施更准确地聚焦在受污染产品的源头上，从而降低了对未受影响产品的不必要壁垒。

随着关注领域从可见特征转向不可见特征，技术也能够对食品质量产生影

响。如果一个转基因苹果不发生褐变和显露腐烂，那它还是一个苹果吗？它仍然安全吗？其营养成分是否发生变化？当我们无法依靠传统视觉外观或分析方法时，要对质量做出区分和执行食品法规就会变得更为困难。各国需要在国家一级做切实有效的准备，在国际层面进行参与，这样才能应对挑战并从科技进步中受益。

新技术能够为长期性挑战提供不同视角。转基因商品与非转基因商品偶然混杂的机会增加，微量转基因检测技术的成熟应用可能促使监管者修改有关方法，用于对食品贸易货物中低水平转基因成分进行管理。在这一方面，在国际层面进行参与和合作是形成共同认识的重要途径。

数字化和信息技术是相关的变化驱动因素，将继续对贸易和食品标准产生深远影响。例如，电子 SPS 认证的采用——即以电子方式而非纸质文件制作和传送的认证证书——已经成为改善农产品贸易监控水平和效率的越来越重要的工具。电子 SPS 认证降低了打印和邮寄纸质文件以及分类、发送、检索和存档的成本。此外，这还能使 SPS 主管当局以电子方式存储和读取数据，例如可以被用于为检验目的而采用自动化风险管理方法。

电子 SPS 认证的主要好处包括强化真实性和完整性并降低了舞弊机会，这将提高粮食安全和食品安全水平。能够加快通关速度，甚至在运抵前通关对于农产品和食品产品尤为关键。发展中国家在试图采用标准化电子 SPS 认证方面可能面临挑战，因为它们可能面临数字鸿沟或在必要基础设施投资方面可用资源有限。

尽管如此，考虑到这些益处，农业领域无纸贸易的重要性有望在不久的将来



## 转基因生物的低水平混杂

从事转基因作物生产的国家数量不断增加，转基因作物品种也在扩大，这大大增加了转基因商品与非转基因商品不经意混杂的机会。同时，技术进步也为检测转基因材料的存在提供了更有力的工具。这一现象对粮食贸易尤为重要，当某批货物中检测出微量转基因材料、而这种材料又未经进口国批准时，就会造成重要问题。这可能造成货物的扣押和拒收。微量转基因材料至少在一个国家根据食典准则得到了批准，这称之为低水平混杂（LLP）。许多国家和贸易协会对低水平混杂导致扣押和拒收的市场扰乱和经济后果极为关切。

根本性问题是贸易伙伴在具体转基因事件可接受度方面可能采用不同规则。2003年，食品法典委员会通过了《对来自DNA重组植物的食品进行食品安全评估的操作准则》，呼吁各国在就具体转基因事件安全性做出决定时加以采用。通常的情况是，并非所有国家都对某一转基因事件做出同样

的决定。对于相同转基因事件的可接受度，不同国家采用不同规则，这可能导致效率低下、难以预测并最终对贸易造成成本巨大的扰乱。

转基因和非转基因商品混杂几率增加，同时检测转基因事件的工具也更易于获得，这可能导致发现更多低水平混杂的情况。各国需要提高对这一问题的认识，并更好地准备有效开展对低水平混杂情况的管理。食典准则附录3包含了这一方面的条款。附录的主要方法是对低水平混杂的情况进行简化食品安全评估，同时结合数据和信息共享机制，以便进行以风险为基础的迅速决策。粮农组织维护的有关数据库能够便于这类信息共享的开展，但仍需要更多国家对共享这些信息作出更大承诺。增加投资能帮助各国培养能力，了解把握安全性评估，从而使它们能够在国家一级就低水平混杂风险管理作出合理和透明的决定，同时更有效地参与相关国际讨论。

越发显现，国家一级的有效准备以及国际层面的参与是充分利用这类系统的必要条件。

贸易增长，特别是附加值商品贸易的增长，加上生产的波动性，为食品欺诈创造了机会，这是监管者面对的另一个长期性挑战。

与食品欺诈作斗争的工作可能因科学技术进步而呈现新局面。食品欺诈行为会破坏对食品、监管者和市场的信任度。对食品供应链的信任是我们作为消费者的所有人赖以进行知情食品选择的最为重要的依据之一。消费者必须能够信任食品标签正确反映了食品的成分：它们是营养价值的首要信息来源，是偏好与食品成分对

照的主要可用工具。保障食品真实性的新技术，加上信息共享，能够有助于监管者与食品欺诈行为以及由此造成的对食品链信任度的丧失作斗争。

不断变化的食品消费模式和生活方式选择在相互连通的世界里也是变化驱动因素。随着膳食和偏好的变化，消费者越来越多地要求获得他们食品的信息，以便做出知情消费选择。同时，全球都认识到有必要通过包含一系列政策措施在内的综合性方案来解决肥胖和与膳食相关的非传染性疾病的问题。政府需要提高准备水平，以便在国内食品政策范畴内应对营养关切和参与国际层面事务。正如有关营养标识与贸易的例子所说明的那样（参阅第55页），成员体在国际层面的参与能够为进

## 食品欺诈

**食**品欺诈是指以获取经济利益为目的对食品或食品配料故意代替、添加、掺假或虚假陈述的行为。食品欺诈可能对食品安全构成威胁或对本已脆弱的人口的营养状况产生负面影响。核心是这损害了食品真实性，也违背了食品标签须提供真实准确信息的担当。

当发生食品欺诈行为时，供应链上的所有下游利益相关者即完全丧失对食品真实性的信任，因此贸易可能立即中止。反过来，要重获信任和恢复贸易，市场上产品的真实性必须予以核实和证明，这可能是一个冗长昂贵的过程。食品欺诈总是会造成巨大资金损失，因为多数消费者会直接转向其他产品或类别，而且往往不会回归。

在整个价值链一如既往地执行严格的真实性标准有助于预防此种事件的发生。此外，各种组织开发了一系列工具，可以用于评估价值链和组织面对食品欺诈的脆弱性。但国际层面围绕这些工具的适用性的讨论仍在进行之中，对于哪些预防欺诈和降低影响的机制在全球贸易和价值链中能发挥最有效的作用，还需要假以时日才能变得完全清晰。

一步制定指导措施、改进系统作用的发挥提供动力。

许多其他变化驱动因素也能对全球食品标准和贸易体系构成挑战。各成员体致力于在国家一级做好准备并通过食典及世贸组织 SPS 委员会和 TBT 委员会在国际层面进行参与，对于应对这些挑战至关重要。

全球人口不断增长和相互关系的更加密切要求成员体提高国际合作水平来应对健康风险。食品生产需要跟上人口增长的步伐。收入的提高导致对畜产品需求的增加。在人口数量和动物数量不断增加的地球上，当疫病暴发时，其传播速度较以往加快——这是由于我们的连通性更强了，包括通过贸易的连通性。有些疾病只会影响动物或只会影响人类，但有一些动物疾病也对人类构成威胁，这类新疾病无时无刻不在出现。这对疫病监测提出了挑战，因为疫病暴发可能对当地生产和贸易能力产生毁灭性影响。

食品安全——以及人类健康和经济福利——与赖以生产食品的环境和有机物息息相关。正如跨界动物疾病的原因那样，食品链中的食源性病原体受到环境、微生物和保虫宿主之间多方面互动的影 响。其他因素，如气候变化、水的质量和数量、行为方式和贸易政策决策等，都能推动或缓解食源性危害的出现和全球传播。

现实的相互连通性意味着发挥积极的食品安全领导作用必须以对食品系统的整体分析及多部门和国际合作为基础。连通性的增强为监管者共同努力查找新风险并未雨绸缪地加以应对提供了新的动力和机遇。



粮农组织、世界动物卫生组织和世卫组织支持采取“同一个健康”方法——这是一个针对人类、动物和环境健康的集体协作框架。“同一个健康”促进卫生、食品安全、农业、兽医和环境等各部门的信息交流，帮助对威胁到“同一个健康”和对跨境贸易具有影响的事件进行预防、早期预警和缓解。推动“同一个健康”方法的落实——包括通过建立涵盖政策、经济和社会科学领域的网络——可以在维护公众健康和经济稳定方面获得最佳成效提供手段。不断逼近的风险——例如假设最终无法全面解决微生物抗性（预计到2050年每年将造成巨大经济损失和1 000万人死亡）——使得采取综合性方法的前景更为关键。

“同一个健康”方法能够使监管者早期就发现苗头。它有助于开展整体性思考，以便在提出解决方案时不至于在解决了一个问题的同时其他地方又制造了一个更大的问题。

“同一个健康”的目的不是应对具体的食品安全挑战，主要是着眼各部门相互关联的问题，从而最大程度地保障地球总体健康。但食品安全是“同一个健康”的主要要素，与孤立地考查食品安全数据相比，这能够更好地捕捉变化的信号。

国际社会应继续履行承诺，推动“同一个健康”，提高解读信号的能力并采取有效早期措施避免食品安全问题和贸易扰乱的发生。

## 营养标识与贸易

**食**品标识，包括营养标识，是生产者与消费者之间的重要沟通桥梁。标签上应包含所有有关信息，以确保行为公平并使消费者在知情的情况下做出决定（例如过敏的情况）或对不同产品进行比较。在世卫组织和粮农组织等国际机构，对解决肥胖和与膳食相关非传染性疾病必要性的认识日益深入。人们认识到不健康膳食是全球疾病负担的主要根源之一并招致巨大的经济和社会成本。

许多国家把营养标识作为预防肥胖和与膳食相关的非传染性疾病的一个政策选项。在第二届国际营养大会上，各国政府重申了它们的承诺，即“为做出有关食品的知情选择创造有利环境”。第二届国际营养大会《行动框架》的建议中包括了食品标识。最近宣布的“联合国营养问题十年行动”为政府制定和实施国际标准（包括食品标识政策）、帮助消费者做出知情选择提供了进一步的机遇。

食典食品标识委员会（CCFL）制定了所有食品都适用的标识标准和准则。它特别强调的是有必要通过为标识制定通用规则以及为营养标识和宣称制定具体规则的方式向消费者提供真实和有用信息。2005年以来，随着世卫组织“饮食、身体活动和健康全球战略”获得通过，食品标识委员会

已经着手修订准则，目的是改善饮食和减少非传染性疾病。2012年以来，食典建议大多数预包装食品应当强制采用营养标识。

目前越来越多政府要求以包装正面标识的形式提供有关食品的更多营养信息，向消费者提供有关某些物质，如食糖、脂肪和盐含量的直观陈述，有时还要与色块编码联系起来，鼓励消费者避免购买某些养分含量高的食品。

在世贸组织，包装正面标识计划近年来已经在TBT委员会在特殊贸易关切范畴内引起了大量讨论，内容涉及这些计划与现有食典标准和TBT协定条文之间存在潜在矛盾。此外，当前各种计划五花八门，可能造成消费者无所适从而导致贸易问题。为回应这些关切，食品标识委员会将对各种包装正面营养标识计划进行评审并就是否能够制定一般性原则进行评价。粮农组织通过“国际食品数据系统网络（INFOODS）”提供相关、可靠和最新食品成分数据的工作为营养标识标准的制定给予了重要协助。

这个例子说明，世贸组织TBT委员会上围绕标准的讨论能够对食典标准的进一步制定产生积极影响，也能够使整个体系得到改进，从而造福消费者和促进贸易。

# 参考文献与资源

## 参考文献

- Acharya, R. (2016). *区域贸易协定与多边贸易体系*. 第1版, 剑桥大学出版社, 世贸组织
- 粮农组织/世卫组织. (2006). *食品安全风险分析*. 国家食品安全机构指南
- 世卫组织 (2015). *世卫组织全球食源性疾病负担估算报告: 食源性疾病负担流行病学参考小组 2007-2015*. 可见: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/199350/1/9789241565165\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/199350/1/9789241565165_eng.pdf)

## 资源

- 粮农组织: [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 世贸组织: [www.wto.org](http://www.wto.org)
- 食品法典委员会: [www.codexalimentarius.org](http://www.codexalimentarius.org)
- 食典食品标准清单: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/standards/list-of-standards/en/>

## 粮农组织资源

有关风险评估、食品安全和质量的部分出版物

- FAO. (2016). *Risk based imported food control manual*
- FAO. (2016). *Applications of Whole Genome Sequencing (WGS) in food safety management*
- FAO. (2014). *Horizon Scanning and Foresight: An overview of approaches and possible applications in Food Safety*
- FAO. (2014). Evidence-informed food safety policies and risk management decisions - FAO technical meeting, 18-22 November 2013
- FAO/IFIF. (2010). *Good Practices for the Feed Industry. Implementing the Codex Alimentarius Code of Practice on Good Animal Feeding*

- FAO. (2009). *Guidelines for risk-based fish inspection*
- FAO. (2009). *GM food safety assessment tools for trainers*
- FAO. (2008). *Risk-based food inspection manual*
- FAO/WHO. (2005). *Enhancing Participation in Codex Activities. An FAO/WHO training package*
- FAO/WHO. (2005). *Guide for developing and improving national food recall systems*
- FAO/WHO. (2003). *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control system*

粮农组织更多出版物可见:

<http://www.fao.org/food/food-safety-quality/publications-tools/food-safety-publications/>

食品安全在线工具链接:

<http://www.fao.org/food/food-safety-quality/publications-tools/food-safety-tools/>

科学建议资源链接:

<http://www.fao.org/food/food-safety-quality/scientific-advice/>

粮农组织法律数据库链接:

<http://www.fao.org/faolex/en/>



## 世贸组织资源

---

WTO. (2010). *The WTO Agreement Series - Sanitary and Phytosanitary Measures*: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/agrmtseries4\\_sps\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries4_sps_e.pdf)

WTO. (2014). *The WTO Agreement Series - Technical Barriers to Trade*: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/tbttrade\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/tbttrade_e.pdf)

WTO. SPS Committee, Major Decisions and Documents: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/decisions06\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/decisions06_e.htm)

WTO. (2017). Decisions and Recommendations adopted by the WTO Committee on Technical Barriers to Trade since 1 January 1995. (G/TBT/1/Rev.13)

有关SPS的更多信息，请查阅世贸组织SPS门户网站：<https://www.wto.org/sps>

有关TBT的更多信息，请查阅世贸组织TBT门户网站：<https://www.wto.org/tbt>

世贸组织SPS协定文本：[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/15sps\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15sps_01_e.htm)

世贸组织TBT协定文本：[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm)

有关SPS委员会2014年风险分析研讨会的信息：[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/wkshop\\_oct14\\_e/wkshop\\_oct14\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/wkshop_oct14_e/wkshop_oct14_e.htm)

有关世贸组织食品标识问题讨论的信息，请查阅2016年TBT委员会专题会议“成员体之间的监管合作：食品标识”：[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbttov16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbttov16_e.htm)

搜索TBT通报、特殊贸易关切和其他TBT相关信息，请查询TBT信息管理系统：<http://tbtims.wto.org/>

搜索SPS通报、特殊贸易关切和其他SPS相关信息，请查询SPS信息管理系统：<http://spsims.wto.org/>

报名接收SPS和TBT通报电子邮件提示，请查询ePing：<http://www.epingalert.org/en>

获取世贸组织在线学习资源，请查询世贸组织ECampus：<https://ecampus.wto.org/>

有关贸易便利化的信息：  
[www.wto.org/tradefacilitation](http://www.wto.org/tradefacilitation)

有关实施《贸易便利化协定》和技术援助的信息：<http://www.tfafacility.org/>

## 标准与贸易发展基金资源

---

<http://www.standardsfacility.org/>

促进安全贸易：  
[www.standardsfacility.org/facilitating-safe-trade](http://www.standardsfacility.org/facilitating-safe-trade)

电子认证：  
[www.standardsfacility.org/SPS-eCert](http://www.standardsfacility.org/SPS-eCert)

SPS市场准入投资优先化：  
[www.standardsfacility.org/p-ima](http://www.standardsfacility.org/p-ima)

SPS能力评价工具：  
[www.standardsfacility.org/capacity-evaluation-tools](http://www.standardsfacility.org/capacity-evaluation-tools)

# 缩略语

BNVL	博茨瓦纳国家兽医实验室
CCFL	食典食品标识委员会
EU	欧盟
FAO	联合国粮食及农业组织
FAOLEX	粮农组织法规数据库
GATT	关税及贸易总协定
GM	转基因
GRP	良好监管规范
HACCP	危害分析及关键控制点
IAEA	国际原子能机构
ICN2	第二届国际营养大会，2014年
IMS	信息管理系统
INFOODS	国际食品数据系统网络
IPPC	国际植物保护公约
JECFA	粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会
JEMNU	粮农组织/世卫组织营养问题专家联席会议
JEMRA	粮农组织/世卫组织微生物风险评估专家联席会议
JMPR	粮农组织/世卫组织农药残留联席会议
LDCs	最不发达国家
LEGN	粮农组织发展法处
LLP	低水平混杂
MRL	最高残留限量
NCDs	非传染性疾病
OIE	世界动物卫生组织
PAHs	多环芳烃
RTA	区域贸易协定
SAG	智利农业及畜牧业处
SLITS	斯威士兰牲畜鉴定和可追溯系
SMEs	中小型企业
SPS Agreement	实施卫生和植物检疫措施协定
STC	特殊贸易关切
STDF	标准与贸易发展基金
TBT Agreement	技术性贸易壁垒协定
TFA	贸易便利化协定
WGS	全基因组测序
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织



# 贸易

# 与食品标准

没有标准，何谈食品贸易。在确保食物安全、质量和货真价实方面，食品标准能够给消费者以信心。通过在消费者、生产者和政府中间就食品的各个方面达成共同理解，在国际标准的基础上进行协调统一能够降低贸易成本和提高贸易包容性。食品标准和贸易在确保为不断增长的世界人口提供安全、营养和充足食物方面相辅相成。

粮农组织和世贸组织一道为政府提供手段，以国际上商定的食品标准为基础建立贸易便利化框架。通过粮农组织 / 世卫组织联合食品法典委员会，各国政府制定以科学为依据的全球食品标准，为实现食品安全和营养等方面的公共健康目标奠定了基础。鉴于标准对于顺畅贸易来说不可或缺，世贸组织 SPS 协定和 TBT 协定积极鼓励各政府以国际标准为准绳对各自要求加以协调统一。

本出版物强调了政府参加和参与食典标准制定及在世贸组织 SPS 委员会和 TBT 委员会解决贸易关切的重要意义，还强调了能力开发的重要性，从而共同为全球食品标准和贸易体系的活跃和健全发展做出贡献。

ISBN 978-92-5-130371-9



9 789251 303719

I7407ZH/1/02.18