

食品法典委员会



联合国粮食及
农业组织



世界卫生组织

C

Viale delle Terme di Caracalla, 00153, 意大利罗马-电话: (+39) 06 57051-电子邮件: codex@fao.org-www.codexalimentarius.org

CL 2023/65/OCS-EXEC

2023 年 8 月

致： 食典联络点
在食典委享有观察员地位的国际组织联络点

自： 食品法典委员会秘书处
粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

事由： 围绕编制“《2026-2031 年食典委战略计划》 — 第 1 部分 — 食典委作为粮食和贸易多边系统组成部分的工作方式”征求意见

截止日期： 2023 年 9 月 20 日

背景

1. 食典委执委会第八十四届会议同意启动《2026-2031 年战略计划》编制工作并立即在起草过程中与食典委成员保持持续沟通。
2. 食典委执委会第八十四届会议¹商定的计划结构包括：（i）阐述变革驱动因素；（ii）说明食典委根据其保护消费者健康和确保公平食品贸易做法的法定宗旨并作为粮食和贸易多边系统的组成部分在现有资源范围内如何开展工作，从而应对上述驱动因素带来的挑战和机遇。
3. 食典委执委会第八十四届会议同意，涉及背景和驱动因素的食典委未来蓝图草案部分应为讨论变革驱动因素提供基础。这部分作为本文件附件 I。
4. 食典委执委会第八十四届会议还同意应由主席和副主席牵头与食典委成员和观察员沟通，探讨如何说明食典委在应对驱动因素带来的挑战和机遇方面发挥的作用，包括食典委作为粮食和贸易多边系统组成部分的运作方式。

征求意见

5. 作为这一沟通计划的第一步，请成员和观察员对以下问题做出回复，以下问题基于附件 I：
 - 为保障食品安全、质量和营养目的而实施的食典委标准也可为其他领域工作做出贡献。请说明食典委如何“通过制定国际食品标准以解决潜在问题，推动保护消

¹ REP23/EXEC1

费者健康，或通过落实相关举措，推进可持续利益，促进公平贸易做法，支持在可持续发展、“同一个健康”、粮食安全和环境保护等更广泛的全球目标”？食典委应确立哪些特别优先重点？

- 四方合作机制《“同一个健康”联合行动计划》²重点支持并加强六个领域的能力，包括食品安全风险评估、管理和沟通。该计划还推动多国、多部门和多学科协作。跨贸易和粮食多边系统协作可为食典委及其成员带来哪些惠益？

意见提交指南

6. 评论意见应通过食典委成员和观察员的食典联络点使用在线评议系统提交。
7. 食典委成员和观察员的联络点可登陆在线评议系统，在“**My reviews**”页面选定“**Enter**”，进入相关文件提出意见。
8. 谨请食典委成员和观察员组织的联络点基于文件提供一般性意见。有关在线评议系统意见种类和类型的指南，参见在线评议系统[常见问题](#)。
9. 在线评议系统其他资源，包括用户手册和简要指南，见以下链接：
<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/resources/ocs/en/>。
10. 关于在线评议系统的问题，请联系 Codex-OCS@fao.org。

² 四方合作机制 - 联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国环境规划署（环境署）、世界动物卫生组织、世界卫生组织于 2022 年发布了 [《“同一个健康”联合行动计划》](#)。

附件 I

未来的食典委标准 — 背景和驱动因素

自食典委成立 60 年以来，食典委标准制定系统运行良好。该系统以《程序手册》ⁱ 中规定的进程为基础，其产品包括食典委标准、准则和行为守则，统称为食典文本。食典文本包括对食品的各种要求，旨在确保为消费者提供安全、健康、没有掺假的食品，并且保证食品的标签标识及描述准确。食典文本立足科学依据的基础性作用，确保食典始终作为食品安全和公平食品贸易做法的国际参照，以及受世贸组织认可且供多国使用的科学性食品标准的主要来源。

今后，食典委可通过制定国际食品标准以解决任何潜在问题，推动保护消费者健康，或通过落实相关举措，推进可持续效益，促进公平贸易做法，支持关于可持续发展、“同一个健康”、粮食安全和环境保护等更广泛的全球目标。

在此背景下，食典委标准应当：

- i. 发挥作用、契合目的、对成员有益；
- ii. 目标明确；
- iii. 满足保护消费者健康和确保公平食品贸易做法的需求；
- iv. 应对相关且不断变化的全球挑战；
- v. 以科学实证为基础

本节审议当前全球背景和挑战以及这如何影响今后为保护消费者健康和确保公平贸易做法可能需要制定的食典委标准的类型。

2.1 新兴食品和饲料安全问题

粮农组织和世卫组织曾提出食典委将如何处理新兴食品来源和生产体系相关问题ⁱⁱ。

食典委授权其执委会开展这项工作，执委会的一个下属分委会负责开展并由食典委第四十五届会议审议这项工作ⁱⁱⁱ。鼓励食典委成员使用现有机制提交关于新食物来源和生产体系的新工作提案，确定当前结构和程序无法解决的潜在问题及备选解决方案，这可能需要我们开拓思路，以全新视角思考食典委工作的组织和运行方式。食典委执委会第八十三届会议还认识到，应编制指南，说明如何应用现有程序，以确保成员不会认为在食典委该领域和其他领域提交新工作提案方面存在程序障碍。此外，还要求食典委秘书处编写关于在制定新工作提案时如何应用现有程序的实用指南^{iv}。

同时，一些委员会开始讨论潜在新工作领域。例如，在食品污染物法典委员会第十六届会议期间主题为“前瞻：探究新兴食品和饲料安全问题”的边会为前瞻性讨论提供了有益契机并推动委员会设立一项议题，以便定期审议新兴问题。在致力于制定新标准之前，在食典委会议中为讨论这些新兴问题提供空间十分重要，这一重要步骤将推动食典委成为讨论食品安全和质量标准问题的世界论坛，促进保护地球上的每一个人。

2.2 全球政治、环境、经济和健康问题

疫情、社会动荡、环境（如气候变化、清洁水供应、自然灾害）和经济问题带来全球挑战。同时，对食典委工作的性质和方式造成影响。

2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情告诉我们，食典委需要调整工作模式，展现灵活性和适应性，从而保持韧性，为有效应对挑战做好准备。即使在疫情之前，社会动荡已经对食典委会议的召开造成影响，并开始提醒人们需要探索不同的工作模式。

2.2.1 高级别全球举措

联合国粮食体系峰会明确指出，迫切需要推动实现所有 17 项可持续发展目标，每一项目标都依赖于更健康、更可持续和更公平的粮食体系，并进一步认识到需要共同努力，推动世界粮食生产和消费方式转型，转变对粮食的认识。与保护消费者健康和确保食品贸易中公平做法相关的食典标准可以促进实现与食典委工作直接相关的可持续发展目标，尤其是可持续发展目标 2、3、12 和 17^v。

应注意，在制定和/或审查标准时，除食品安全和质量外，还应考虑其他问题。尽管如此，在制定或修订标准时，可采取当前做法，在个案基础上审议成员提出的与保护消费者健康和确保公平的食品贸易做法相关的其他合理因素。

粮农组织理事会最近（2022 年 12 月）批准了一套食品安全工作战略优先重点，旨在坚持“所有人任何时候都能获取安全食物”的愿景和“为建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，通过提供科学建议和提高成员保障食品安全的能力，支持各成员继续在所有层面改善食品安全”的使命。这些战略优先重点鼓励在建设可持续、包容的粮食体系以及制定粮食安全和营养政策及农业发展战略过程中，更连贯一致地纳入食品安全。

第七十五届世界卫生大会（2022 年 5 月）通过了世卫组织全球食品安全战略，为成员国加强国家食品安全体系和促进区域和全球合作提供了蓝图和指导。该战略有五个相互关联、相互支持的战略优先重点，旨在建立具有协调治理和健全基础设施的前瞻性、循证、以人为本、具有成本效益的食品安全体系。该战略的实施有赖于成员国、世卫组织和国际社会的承诺和努力。

粮农组织和世卫组织的食品安全战略方向都认识到基于实证和科学建议的食品安全体系对于实现可持续发展目标十分重要。两组织还认识到该体系在应对全球主要驱动因素（环境变化、数字技术进步、食品链中新出现的危害）以及制定减缓这些挑战的方法（如粮食体系转型和采取“同一个健康”方针）方面十分重要。联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国环境规划署（环境署）、世界卫生组织（世卫组织）和世界动物卫生组织四方合作机制所制定的《“同一个健康”联合行动计划（2022-2026 年）》^{vi}还强调对食品安全采取“同一个健康”方针十分重要。

世贸组织第十二届部长级会议还确认，在新兴全球挑战的背景下，食典标准制定在多边系统中处于核心地位。第 8 段中的卫生与植物卫生宣言提出了一项探索性工作计划，旨在确定在落实《实施卫生与植物卫生措施协定》方面的挑战和应对这些挑战的可用机制；以及新出现的挑战对实施该《协定》的影响。探讨的一项主题是“如何促进全球粮食安全和更可持续的粮食体系，包括通过农业生产和国际贸易的可持续增长和创新，以及将食品法典委员会、世界动物卫生组织和《国际植物保护公约》制定的国际标准、准则和建议作为协调的卫生与植物卫生措施的基础，以保护人类、动物或植物的生命或健康。”

在多个层面上重申了寻找全球或区域方法及解决方案应对全球挑战的承诺。例如，全球粮食和农业论坛粮食体系转型部长级会议；64 国农业部长在《全球应对多重危机》最终公报中重申了多边工具在应对全球挑战方面的重要性。部长们承诺“根据‘同一个健康’方针，加强粮食体系转型方面的跨部门合作。在这方面，我们强调以科学为基础的国际标准制定组织的关键作用，如食品法典委员会、《国际植物保护公约》和世界动物卫生组织。”区域举措还重申了食典委的作用和价值。例如，非洲大陆自由贸易区的建立以食典标准作为跨区域协调的基础。

所有这些举措都突出食品安全对公共健康、粮食安全和贸易的重要性，且需要具有前瞻性，为应对新兴问题制定预案。所有举措进一步强调，食品安全在粮食体系成功转型以满足世界需要方面发挥关键作用。食典委具有独特优势，能够推动上述各项举措，满足全球保护消费者健康和推动公平贸易做法的需要，直接推动实现可持续发展目标 2 和 3。

2.2.2 健康、公平和可持续性

食典委和其他机构最近的讨论引起了人们对“健康”和“公平”等术语的广泛含义的关注。人们认为，在食典标准制定背景下，这些术语的含义涉及食品安全和质量，旨在“保护消费者健康并确保公平的食品贸易做法”。在更广泛的背景下，“健康”和“公平”这两个术语自然会包含不同方面的内容，具体取决于全球举措的性质或多边机构的重点，例如，食典标准、准则和操作规范应与其他领域的标准协调实施，以便在制定风险管理措施时采取整体方法，应对膳食、水、空气和所有来源的危害的综合影响。

在可持续发展背景下，在国家和区域层面，风险管理有助于做出知情决策，确保食品可以安全消费、满足营养需求、减少粮食损失和浪费以及为所有人提供食物。根据食品的利用方式，以及食品作为膳食组成部分的程度和时间长短，可能需要合理采用不同的风险管理方法。人们认识到，成员可能采取不同方法建设更可持续的粮食体系，每种方法都适当地基于当地或区域农业实践、气候和文化。同时，为了建设更可持续的粮食体系，并不存在适用于所有成员的单一方法。食典标准、准则和操作规范可提供有利环境，促进政策和计划的采纳和落实，解决有关气候变化、环境和可持续发展的更广泛的迫切问题。

食典标准虽然是为食品安全、质量和营养而制定，但也可能对其他领域做出贡献。例如：

- 食典委为短期消费的食品设定了更高的霉菌毒素限量，以帮助确保紧急情况下的食品供应，同时仍在采取减少霉菌毒素污染的做法。此类方法承诺在明确规定的期限后进行审查，除确保紧急情况下的食品供应外，还有助于减少粮食浪费。
- 食品法典《预包装食品标识通用标准》（CXS 1-1985）包括日期标记的规定。明确区分“保质期”（过期日）和“最佳保质期”（该日期之前质量最佳）可能有助于减少食品浪费。
- 食典委制定了促进食品贸易电子或无纸化认证的指南以及在监管框架中使用远程审核和验证的指南，说明食典委正在快速变化的世界中应对新挑战。
- 食典委解决新兴问题的其他实例包括：通过应对抗微生物药物耐药性的具有里程碑意义的文本以及食品卫生法典委员会制定关于食品生产和加工过程中水的安全利用和再利用的指南，帮助应对水资源短缺的影响。

i 《程序手册》，第 28 版

ii CX/CAC 21/44/15 Add.1

iii REP22/CAC，第 23-31 段

iv REP22/EXEC2，第 118iii 段

v [食典委与可持续发展目标](#)以及[《2020-2025 年食典委战略计划》](#)

vi 《“同一个健康”联合行动计划（2022-2026 年）：合作促进人类、动物、植物和环境健康》。世界卫生组织、联合国粮食及农业组织、世界动物卫生组织与联合国环境规划署。