



世 界 卫 生 组 织

执行委员会
第一〇五届会议
临时议程项目 3.1

EB105/10
1999年12月2日

食 品 安 全

总干事的报告

问题

1. 食品安全对所有国家都是一项至关重要的公共卫生问题。在近几年发生了几起极为严重的食源性疾病暴发事件。其中许多次疾病暴发涉及不只一个国家，有几次涉及不只一个洲。许多国家的决策者和消费者正在重新评价其食品安全战略以及该战略中与公共卫生有关的国际性问题。
2. 在发展中国家和发达国家，食源性疾病传播都很广泛并对健康造成严重威胁，对儿童、孕妇和老年人的影响最严重。除了直接的健康影响，食源性疾病可对卫生保健系统造成相当大的压力并显著地削弱经济生产能力。每年有成百万儿童死于腹泻病，还有成亿儿童遭受经常发作的腹泻及其有损健康后果的折磨。腹泻是食源性疾病最常见的症状，但其它严重的后果包括肾衰竭、大脑和神经障碍以及死亡。食源性疾病有损健康的并发症还包括反应性关节炎和瘫痪。
3. 化学品危害是食源性疾病的一个重要来源，但在许多情况下很难把结果同一种特定食品联系起来。最近的二氧杂芑危机（见下文第8段）是公众关注食品中化学品危害的一个例子。对化学品污染其它方面的关注涉及毒枝菌素（例如，黄曲霉毒素和赭曲霉毒素）以及铅、汞和镉等重金属。化学品污染可对人类健康造成严重后果，包括诱变、致癌和致畸作用。
4. 现有数据表明，食源性疾病是一个巨大并不断扩大的公共卫生问题。例如，具备食源性疾病案例报告系统的国家记载了沙门氏菌、Campylobacter jejuni、肠出血型大肠杆菌及其它致病菌发病率显著上升的情况。工业化国家中每年可

有多达30%的人口感染食源性疾病。在美国，每年估计发生约7600万例食源性疾病病例，造成325 000人住院和5000人死亡¹。在英格兰和威尔士，仅五种食源性感染造成的医疗费用和生命价值损失在1996年估计每年达3亿至7亿英镑。在发展中国家（不包括中国），1990年与腹泻相关的发病和死亡估计每年约为27亿例，造成240万例5岁以下死亡病例。1991年在秘鲁重新出现的霍乱使渔业和渔业产品出口损失7亿美元。这些数字清楚地显示了食源性疾病和污染对健康和发展的消极影响。

5. 新的致病菌以及以前与食品消费无关的致病菌正在加大食源性疾病的风险。微生物有变化和适应的能力。通常称为疯牛病的牛海绵状脑病与人类中克—雅二氏病的新变种有关。在1979年首次鉴定了O157: H7大肠杆菌。由于食用碎牛肉、未经巴氏消毒法消毒的苹果汁、牛奶、生菜、苜蓿芽和饮用水，在初次暴发之后，肠出血型大肠杆菌在世界上许多国家造成了疾病和死亡（尤其在儿童中）。染色体密码对五种常用抗生素具有抗药性的鼠伤寒沙门氏菌DT104在许多国家传播。

6. 必须对提高农业产量的先进技术进行评价，以便避免对人类健康造成新的风险。此类技术的例子包括生物技术、激素和抗生素。生物技术有潜力增加食物的营养成份，减少它们的致敏程度并提高食品生产的效率，从而使公共卫生大大受益。另一方面，应当进一步研究食用通过改变基因生产的食品对人类健康的潜在影响。通过饲料喂给雌激素加快了家畜的生长速度，但有人对食用含有此类激素的肉制品表示担忧。添加少量抗生素也可加快家畜的生长速度，但有人担心这种做法可使人类致病菌对抗生素产生抗药性。

7. 食品贸易全球化对食品安全当局是一种超国界的挑战，因为在一个国家被污染的食品可造成在另一个国家暴发食源性疾病。经济合作与发展组织关于食品和奶制品世界贸易的最近预测表明，下一个世纪第一个十年中全球范围内的供需求将显著增加。食品贸易全球化可为消费者提供种类更广泛的高质食品，这些食品供应充足，价钱适当且安全。例如，迄今开展研究的一致结果是包含各种水果和蔬菜的平衡饮食与改善营养状况和健康具有很密切的关系。全球食品贸易正在扩大，在国家与各洲之间传播食源性致病菌的可能性也在随之增加。全球化还为食品出口国提供获得外汇的机会，这对许多国家的经济发展是必不可少的，并从而对提高许多人的生活水平也是必不可少的。

¹ Mead PS等，美国与食品相关的疾病和死亡。《新出现的传染病》，1999年，5(5)：607—625。

8. 农业和食品业正在进行合并和巩固。这种巩固与日益增长的全球贸易相结合，意味着出自一个来源的大量食品被销售到比以往任何时候都更远的地方，从而产生了造成更大规模和更广泛的食源性疾病暴发的可能性。肉制品和禽类制品方面最近的二氧杂芑危机提供了关于由一个来源造成广泛污染可能性的案例研究。二氧杂芑是许多加工程序和焚烧废料的致癌性副产品，对生殖系统、内分泌系统和神经系统具有极严重的毒性作用。这一次，二氧杂芑在家畜饲料中使用经工业用油污染的动物脂肪时进入食物链。欧洲有1

500多家农场在两周时间内从同一来源获得饲料。这次污染造成了严重的经济后果，并引起了广泛的“消费者担忧”。将需要对长期健康后果进行监测和追踪检查。

世界卫生组织的活动

9. 卫生组织是承担保护公共卫生特定使命的联合国机构。它在食品安全方面的作用是保护消费者免于接触来自食品危害的不良影响。世界卫生组织《组织法》第2(21)条规定的使命是发展、建立、并提倡粮食之国际标准。本组织始终承认，获取充足、有营养和安全的食品是每一个人的一项权利。卫生组织的目标是使人人享受最高而能获得之健康标准，而健康的一个重要先决条件是安全食品。

10. 卫生组织最重要的作用是其规范职能，包括制定国际标准、评估健康风险以及为管理与食品和水有关的公共卫生风险制定风险分析框架。

11. 卫生组织提倡把风险分析的概念作为一个框架，用于制定与食品供应安全相关的公共政策。其中包括三个方面：

- 风险评估—
这一过程对与食源性危害相关的所有可得信息进行系统和客观的评价。
- 风险管理—
这一过程根据风险评估的结果对可选政策方案进行权衡，而且如果需要，还将选定和实施适当的控制方案，包括管制措施。
- 风险信息交流—
在风险评估人员、风险管理人员、消费者及其它有关各方之间以相互作用的方式交流关于风险和风险管理的信息与意见。

12. 在WHA16.42号决议中（1963年5月），第十六届世界卫生大会批准建立粮农组织/卫生组织食品标准联合规划，粮农组织/卫生组织食品法典联合委员会为其主要机构。随后，该委员会制定了关于食品安全的多项国际标准。作为处理卫生问题的国际机构，卫生组织对食品法典活动的卫生与安全问题承担主要责任，以便适当保护消费者的健康。

13. 在向食品法典委员会及各会员国提供与食品安全危害相关的健康风险评估咨询意见方面，卫生组织有悠久的历史。粮农组织/卫生组织食品添加剂专家联合委员会和粮农组织/卫生组织杀虫剂残留物联合会议被公认为站在当前食品化学品风险评估方面科学知识的前列，卫生组织尤其负责食品化学品的毒理评价。卫生组织还召开了一系列协商会以评估用生物技术生产食品的安全性并评估新出现的食源性致病菌（例如，肠炎沙门氏菌、Campylobacter jejuni、肠出血型大肠杆菌）对公共卫生的影响。

14. 卫生组织建立了一个全球流行病监测反应系统。监测部分（流行病情报）积极收集与疾病暴发相关的信息并将信息传播到区域和国家办事处以便迅速确证。当确认发生疾病暴发并需要援助，卫生组织可通过现场工作组（流行病反应工作组）立即作出反应并协调国际工作。

15. 卫生组织向各国政府提供技术援助，协助他们努力为本国人民提供安全和营养丰富的食品。通过以社区为基础的规划和健康市场行动，卫生组织提供食品卫生基础知识方面的培训。卫生组织与国际、区域和国家机构合作，还在运用风险分析、危害分析和临界控制点系统及其它与食品安全相关的技能方面提供技术培训。此外，卫生组织协助国家政府制定和实施食品法规，并提供支持以发展信息系统，使国家能够监测食品污染并开展食源性疾病监测工作。

16. 卫生组织对食品安全采用的综合措施包含了许多部门的活动。对外，卫生组织与其它国际组织协调开展工作，其中最值得注意的是联合国粮食及农业组织，最近还有世界贸易组织。

今后的方向

17. 迫切需要更充分地评价食源性疾病的负担，以便确定今后活动的重点。现有数据表明，食源性疾病在全球范围内不断增多，但需要开展更多的工作以记录发病率和因果关系。在适当的情况下，会员国应当建立以实验室为基础监测食源性疾病的系统，其中涉及疾病暴发和偶发病例，并建立监测食品污染的系统。应会员国的要求，卫生组织将支持数据收集和监测系统的能力发展。卫生组织还将发起工作以确定协调数据

收集程序的统一形式并按区域确定所需最低限度数据要求。这些方面对今后国际和国家的食品安全行动将是重要的。

18. 还需要在全球、区域和国家范围内协调食品安全行动的长期战略计划。为了支持这项工作，卫生组织将发展和加强其旨在获取准确的检查和监测数据的现有活动，包括加强卫生组织对涉及食品污染的紧急情况作出迅速反应的能力。本组织将对减少疾病的措施采用整体性的方法，覆盖传统食品链概念之前（例如，用污水管淤泥为农田施肥）、期间和之后（例如，污水处理）各阶段的整个周期。卫生组织将扩大和加强其工作，在促进食品安全作为公共卫生政策不可缺少的一个组成部分方面发挥全球领导作用，并支持食品安全系统和保护消费者健康的标准。

19. 卫生组织认识到疾病结果是食品安全干预措施有效性的真正衡量标准，它将考虑制定减少发病率的区域和/或国家指标，并适当地注意到这一做法可产生的任何国际影响。

20. 由于对食品安全问题的认识提高了，所以需要仔细审查国家级和国际级作出食品安全决定所使用的科学依据。粮农组织/卫生组织食品添加剂专家联合委员会和粮农组织/卫生组织杀虫剂残留物联合会议开展的化学品风险评估对会员国具有极高的价值。这项工作将得到加强，这些机构的会议结果也将更及时和自由地向各会员国提供。

21. 卫生组织将定期召开关于微生物风险评估的专家协商会。这些专家协商会将审议和总结关于食品和水中的微生物危害的国家风险评估结果。在这一过程中形成的样板将促进国家之间转让风险评估技术。在国际贸易中食品的微生物风险评估方面，卫生组织将与粮农组织合作，按食品法典委员会的要求建立一个新的特设专家咨询机构。在1999年3月于瑞士日内瓦召开的卫生组织/粮农组织联合协商会上，为这项工作制定了国际战略和支持机制。

22. 生物技术在食品领域内的进展向全世界消费者提出了技术和伦理方面的新挑战与问题。卫生组织与国际伙伴合作，将为转基因食品的人类健康问题方面的决定提供科学根据。将与其它机构合作，探索与评估这种新技术相关的其它问题。其它新食品或食品技术的一般影响和安全性同样应当予以考虑。

23. 卫生组织认识到在受食源性风险影响的各方之间开展公开和明白易懂的风险信息交流的至关重要性，并将在全球和区域交流中起带头作用。除了使在风险分析过程中具有利害关系者之间开展有益的对话，这种交流将加强信息分享和消费者教育并使风险分析过程具有可靠性，这将转而导致改进国内环境中的食品安全措施。

24. 在世界上的许多国家，食品安全议程的出现突出地说明有必要加强当地的技术和学术能力，并需要适用于社会各阶层的更多的教育手段。在发达国家，卫生组织将提倡的概念是加强发展中国家在食品安全领域内当地的技术和学术能力可使双方受益。这一概念与世贸组织关于运用卫生和植物卫生措施的协议是一致的。在加强食品安全活动方面，卫生组织通过其区域办事处，将努力对不同国家中的不同食品生产条件以及社会和文化背景及传统食品方面的差异作出反应。同样，卫生组织将大量增加与发展中国家的技术合作活动，以便通过生产用于当地消费和出口的安全食品，保护消费者健康。

25. 卫生组织将宣传食品安全作为一项重点公共卫生问题的重要性，以便通过强调在这一领域内增加投入可获得的公共卫生和经济效益，提高各会员国决策者的认识。这种投资的重要结果可包括：减轻人类病痛并预防死亡；降低医疗费用并减少病假；拓宽食品的销路；以及促进旅游。

26. 卫生组织将进一步发展它对国际和国家食品安全紧急情况立刻作出反应的能力，并提供学术和技术咨询意见以协助各国政府处理危机。

27. 食品安全行动的一项重要先决条件是要认识到此类行动是部门间的问题，涉及公共卫生、农业、渔业、贸易、教育、环境及其它部门，而这些部门之间的合作是至关重要的。卫生组织将扩大与食品安全领域涉及的国际组织、民间社会、学术界和行业部门的伙伴关系及工作。

28. 正在审查卫生组织与粮农组织之间在粮农组织/卫生组织食品标准联合规划之下的现行工作关系，以便提高卫生组织在食品法典工作中学术和公共卫生方面的作用。卫生组织将与世贸组织紧密合作，继续倡导会员国履行其关于在贸易全球化过程中考虑到卫生问题的义务。

今后的议程

29. 上述今后的方向为综合性的卫生组织食品安全行动提供了基础。需开展工作的关键领域包括公共卫生宣传、研究与培训以及监测与评价，这些方面都必须以可靠的科学依据作为基础。将力求扩大与会员国及其它国际组织的伙伴关系。

30. 这一综合食品安全行动之下的重点活动将是：

-
- (a) 支持会员国制定和评估国家控制战略，认识到其跨部门性质，注重于沙门氏菌和campylobacter等主要的食源性致病菌，并形成减少发病率确定指标的概念；
- (b) 与其它国际组织合作，努力把食品安全作为不可缺少的公共卫生职能之一，目标是发展持久和综合的食品安全系统，以便在从农业初级生产开始直至消费者的整个饲料—食品链中减少健康风险；
- (c) 支持会员国确认、评估和控制食源性疾病并在国际和国内食品安全紧急情况期间提供学术咨询意见；
- (d) 带头制定全球战略以监测食源性疾病并由国家和区域有效地收集和分享信息；
- (e) 向发展中国家提供技术援助，协助它们通过发展以实验室为基础的食源性疾病监测系统和监测食品中的污染物，评估卫生负担并把疾病控制战略作为重点；
- (f) 提倡会员国履行其义务，与世贸组织合作，在贸易全球化过程中考虑卫生问题；
- (g) 支持发展评估与食品相关风险方面的科学，鼓励研究确定造成食源性疾病增多的高危因素，并促进前哨研究和其它研究以评估食源性疾病的公共卫生影响；
- (h) 建立微生物风险评估特设专家咨询机构；
- (i) 通过增加一名专门工作人员，支持和提供作出关于与转基因食品相关决定的科学基础，并由此专门处理人类健康问题；
- (j) 倡导在受食源性风险影响的各方之间以明白易懂的形式开展信息交流，使风险分析过程中一切具有利害关系者（包括消费者）之间能进行有益的对话。

执行委员会的行动

31. 提请执行委员会审议如下决议草案：

执行委员会，

注意到总干事关于世界卫生组织在食品安全方面作用的报告，

建议第五十三届世界卫生大会通过如下决议：

第五十三届世界卫生大会，

深切关注到，与食品中致病微生物和化学污染物有关的食源性疾病对发展中世界和发达世界中成百万人民的健康造成严重的威胁；

认识到食源性疾病，包括婴儿腹泻，对个人、家庭、社区、工商企业和国家造成重大的卫生和经济后果；

承认公共卫生服务在确保食品安全和协调整个饲料—食品链中一切利害关系者所做努力方面的重要性；

意识到，在最近暴发国际和全球范围的食源性疾病以及出现以生物技术生产的新食品之后，消费者更加关注食品安全问题；

认识到食品法典委员会的标准、准则及其它建议对保护消费者健康和确保公平贸易手段的重要性；

注意到需要监测系统以评估食源性疾病负担以及制定以证据为基础的国家和国际控制战略；

考虑到农业与食品工业相结合的趋势以及随之引起的发达国家和发展中国家在农业、加工、销售惯例和消费者习惯方面的变化，而传统的食品安全系统不能充分考虑这些变化；

注意到最近具有国际意义的大多数食源性疾病暴发是由微生物引起的，而且，由于在农业中使用抗菌剂，所以起源于动物的一些食源性细菌对常用疗法越来越具有抵抗力；

意识到加强世界卫生组织的食品安全活动可促成改善公共卫生保护并发展持久的食品和农业部门，

1. 敦促会员国：

- (1) 把食品安全作为其必不可少的公共卫生职能之一并提供足够的资源以建立和加强其食品安全规划；
- (2) 制定和实施系统和持久的预防措施，目的是显著减少食源性疾病的发生；
- (3) 制定和维持监测食源性疾病和监测食品中相关微生物和化学品的国家手段；
- (4) 支持发展评估与食品相关风险的科学，包括分析与食源性疾病相关的高危因素；
- (5) 把食品安全问题纳入消费者卫生教育规划，尤其是在小学和中学的课程中，并发起针对食品操作人员和消费者并注意文化特点的卫生教育规划；
- (6) 为私立部门制定可在社区级（尤其在城市食品市场）改进食品安全的外延规划，并探索与食品生产和加工业合作的机会；
- (7) 协调与食品安全问题相关的一切有关国家部门的食品安全活动，尤其是与食源性危害风险评估相关的活动；
- (8) 积极参与食品法典委员会及其小组委员会的工作，包括新出现的食品安全风险分析领域内的活动；

(2) 要求总干事：

- (1) 与其它国际组织合作，努力把食品安全作为必不可少的公共卫生职能之一，目标是发展持久和综合的食品安全系统，以便在从农业初级生产直至消费者的整个饲料—食品链中减少健康风险；

- (2) 支持会员国确定和评估新出现的食源性危害与疾病，尤其是在国际和国内食品安全紧急情况期间；
- (3) 带头制定全球战略，用于在国家和区域监测食源性疾病并有效地收集和交换信息；
- (4) 向发展中国家提供技术援助，协助它们通过发展以实验室为基础的主要食源性致病菌（包括对抗菌剂具有抗药性的细菌）监测系统以及监测食品中的污染物，评估卫生负担并把疾病控制战略作为重点；
- (5) 加强科学在评估与食品相关健康风险方面的运用，并专门支持建立微生物风险评估特设专家咨询机构，并加强对化学食品安全问题提供学术指导的专家咨询机构；
- (6) 支持会员国对作出涉及转基因食品方面与卫生相关的决定提供科学依据；
- (7) 鼓励开展研究，支持以证据为基础控制食源性疾病的战略，尤其是开展关于食源性疾病出现和增多的高危因素研究；
- (8) 审查世界卫生组织与联合国粮食及农业组织之间在粮农组织/卫生组织食品标准联合规划之下目前的工作关系，以便加强学术和公共卫生问题在食品法典委员会及其小组委员会工作中的作用；
- (9) 尤其通过世界贸易组织的工作，提倡把卫生方面的考虑纳入国际食品贸易。

= = =