



粮农组织/卫生组织联合评价 食品法典委员会的工作

总干事的报告

1. 根据关于食品安全的 WHA53.15 号决议的规定和 2001 年 9 月粮农组织规划委员会在其第八十六次会议上提出的要求, 已就粮农组织/卫生组织联合评价食品法典委员会以及粮农组织和卫生组织关于食品标准的其它工作拟定一份报告¹。本文件提供该报告的摘要以及总干事的评论和报告对世界卫生组织在食品安全和营养领域工作的主要政策影响分析。

报告摘要

评价的目的和实施过程

2. 本次评价是受粮农组织和卫生组织共同委托进行的, 并且虽然它集中于粮农组织/卫生组织食品法典委员会, 但它也包含了粮农组织和卫生组织食品标准工作的各个方面, 包括能力建设和专家的科学建议。由独立专家组提议成立的一个独立工作组承担了此次评价工作。评价组由 5 人组成, 其中 3 人包括组长均来自这两个组织以外。独立专家组由从世界各区域和利益相关者中选出的 10 名成员组成。本次评价还受益于食品法典委员会执行委员会所提出的建议。

3. 在进行评价期间, 访问了世界各区域和不同发展水平的 24 个国家。评价组与负责食品生产、控制和消费的一系列广泛的政府和利益相关者代表以及其它国际标准制定组织进行了讨论。向食品法典委员会各成员国和属于粮农组织和世界卫生组织成员的食品法

¹ 报告全文将可在会议室获取。

典委员会非成员国以及食品法典委员会和卫生组织中国际非政府组织和政府间组织观察员发了一份问卷。在因特网上两次发布征求意见函，第一次是完全公开的，第二次是针对国家非政府组织的。

结果

4. 评价发现，食品法典委员会的各食品标准被认为对于成员国有着极其重要的意义。这些标准被视为在促进预定保护消费者健康的食品控制系统，包括与国际贸易以及世界贸易组织应用卫生和植物检疫措施协定和技术贸易壁垒协定有关的问题方面至关重要。法典标准也为小国和欠发达国家制定标准奠定了基础。粮农组织、卫生组织和食品法典委员会的能力建设活动被认为继续为国际社会和单个国家作出重要贡献，从而使它们更能保护本国公民并从正经历全球化的食品市场获得利益。

5. 确定了需要加以改进的下列主要方面：

- 加快食品法典委员会工作的速度，并增加专家的科学建议；
- 在包括风险评估在内的制定食品法典委员会标准过程中，提高发展中成员国的参与；
- 食品法典委员会标准在适用性和实施性方面，对成员国更具有效性；
- 开展更为有效的的能力建设，以发展国家食品管理体系。

职权范围及重点

6. 对修订的食品法典委员会准确职权范围提出了建议，反映与卫生重点有关的活动增加（以食品法典委员会《章程》修正案的形式，有待粮农组织和卫生组织各自的理事机构通过）：“与其它适宜的国际组织合作，制定和修订国际食品标准，此项工作的重点为保护消费者健康的标准，同时充分考虑发展中国家的需要”。

7. 随着消费者意识的提高，新技术、病原体以及包括添加剂、功能食品、健康赔偿在内的与营养有关的问题的不断涌现，在健康方面对食品法典委员会的需求也在增加。同时，食品安全工作越来越统一针对整个食物链，表明需要增强部门间合作以及国际级合作。应改进此类合作的一个重要方面是在食品法典委员会与国际兽疫局之间，以便正式确立它们之间的关系，并从而促进它们解决交叉性问题的能力。

8. 如果食品法典委员会要全面包含食品的健康风险，在确定其标准制定计划过程中，确定优先次序十分重要。建议食品法典委员会工作的优先重点次序如下：

- (i) 对消费者健康和安全性具有影响的标准；
- (ii) 符合发展中国家特殊需求的商品标准；
- (iii) 满足发达国家特殊需求的商品标准；
- (iv) 与非健康和非安全问题相关的信息标签。

管理结构

9. 在粮农组织和卫生组织的总体结构内，在提出其工作计划方面和计划一经两母体机构批准，在执行该工作计划方面，食品法典委员会应拥有更大的独立性。关于修订的组织结构的建议旨在改进和加强食品法典委员会的管理。制定标准被认为是一个需要改进管理和机制的关键过程。建议对食品法典委员会的委员会结构开展审查并在此之后进行协商。食品法典委员会秘书处的执行作用应通过扩大及通过提高其工作人员的资历予以加强，以支持食品法典委员会具有更大独立性并提高业务效率。这些改变所需增加的财政资源初步估计为每两年 140 万美元。

10. 建议的审查应致力于更大的一致性和集中于重点，包括正在出现的问题，以及简化和加速各委员会的工作程序，同时确保更好参与和协商，尤其是与发展中国家的协商。在各委员会和食品法典委员会，应尽可能继续通过协商一致作出决定。如果需要投票表决，这一过程应由食品法典委员会进行，以出席并投票成员的三分之二多数票作出决定。

11. 应明显区分风险评估和风险管理。食品法典委员会各委员会应集中于风险管理，而科学的风险评估应提交粮农组织和卫生组织科学专家机构。

12. 专家对食品法典委员会的建议需具有更大的一致性和协调性，并需大量增加资源。需进一步加强其在粮农组织和卫生组织中的独立性和透明度。食品法典委员会需能够按照其工作计划，在经同意的用于专家建议的预算内，确定优先重点。该预算需不仅能足以将现有各专家机构的投入所需资金包括在内，而且能足以对更多特别建议的优先重点包括正在出现的问题作出反应。

13. 建议粮农组织和卫生组织成立一个由杰出科学家组成的科学委员会，向食品法典委员会和这两个组织提供跨机构科学建议，包括有关正在出现的挑战方面的建议，并向现有各委员会和各特别委员会进行指导和质量控制。建议应建立一个负责目前粮农组织/卫生组织食品安全风险评估活动的联合协调员职位，设在卫生组织内，以协调对食品法典委员会的科学建议并担任该科学委员会的秘书。建议卫生组织显著增加其对健康风险评估的贡献，而粮农组织应加强其对生产质量管理规范和操作规程的投入。还建议，应立即就专家建议和风险评估开展一项咨询研究，并且在此之后应在食品法典委员会举行专家磋商和讨论。扩大必要的粮农组织/卫生组织风险评估工作的预算影响大体上估计为每两年 250 万美元。

14. 在国内消费者及贸易的食品安全和卫生体系方面的能力建设是发展中国家的主要重点。在这方面，评价发现，粮农组织和卫生组织有许多成功的能力建设实例，但是粮农组织和卫生组织在国家一级的相互合作不够。由世界贸易组织、世界银行、粮农组织、卫生组织和国际兽疫局为卫生和植物检疫措施方面的能力建设发起的机构间全球基金/框架受到了欢迎，该基金是由世界银行提供原始资金建立的，并由世界贸易组织管理。建立新的粮农组织/卫生组织信托基金用以有效参与食品法典委员会的倡议也受到了欢迎。建议粮农组织/卫生组织共同作出重大努力，以筹集预算外资金，并加强在能力建设双边援助方面的协调。此外，关于如何改进工作协调和分配，利用两者共同力量和协作作用，粮农组织和世界卫生组织应对此进行紧急分析并向食品法典委员会提出结果。

15. 报告要求及早并持续采取行动以实施已获得同意的建议：

- 粮农组织和卫生组织理事机构及早就资金需求及新的管理安排作出决定；
- 食品法典委员会本身应尽早采取行动来实施各项建议，以免被提交食品法典委员会的总务委员会而失去动力；以及
- 粮农组织、卫生组织和食品法典委员会的主席和副主席之间建立起一个工作组，对评价建议采取后续行动并对建议的实施情况进行监测。

总干事的评论

16. 总干事欢迎“关于食品法典及粮农组织和世界卫生组织其它食品标准工作的评价报告”。在较短时间内，并且由于在确定国际食品标准过程中各国政府和许多其它利益相关方面的投入，已进行全面透彻分析。报告中提出的建议将证明在确保食品法典委员会

及其附属机构更好实现其目标、加强对食品法典委员会的科学建议以及改进成员国特别是发展中国家的参与方面极为有益。

17. 总干事认为，食品法典委员会是在食品安全和营养方面可显著促进世界卫生组织目标的一个重要实体，并且高兴地注意到食品法典委员会的范围应全面涵盖与健康有关的食物标准的各个方面这一建议。这应转化为世界卫生组织增加直接参与食品法典委员会和在世界卫生组织内增强风险评估的能力，包括协调职能，对此将提供充足的资源。

18. 总干事支持食品法典委员会应继续是其母体组织的一个共同发起规划这一建议。关于确定其职权和重新确定其独立性的建议在经其母体组织批准的工作预算和计划限度内是可以接受的。此类确定应明确反映食品法典委员会在食品安全和营养方面以及通过就国家食品管理体系制定准则在促进健全的管理框架方面的重要作用。这还体现确认2003-2007年时期食品法典委员会战略框架中描述的食品法典委员会目前开展的活动。

19. 总干事强调，目前与食品法典委员会有关的活动，特别在风险评估和能力建设方面，应继续是卫生组织和粮农组织的联合活动。她将与粮农组织总干事协同工作，以确保尽可能优化这两个组织之间的工作协调和分配，以便利用两者共同力量和协作作用。发展中国家的能力建设应使他们能有效地在食品法典委员会和在世界贸易组织谈判中代表他们的利益，并应受益于2002年食品法典委员会执行委员支持的拟议12年粮农组织/卫生组织信托基金。结合商定的关于可持续发展的重点，将食品安全、食品标准、食品生产和食品贸易考虑结合起来，对于发展中经济体而言，显示向前迈进的重要一步。

20. 总干事完全支持通过建立一个联合工作组迅速推进实施商定的建议这一建议。她将与粮农组织合作召开一次协商会，紧急审查专家机构的状况和程序，以便根据食品法典委员会在2001年7月第二十四次会议上的要求改进科学建议的质量、数量和适时性。

政策透视

21. 在下列段落中从政策角度对评价结果作了审查，侧重于食品法典委员会与世界卫生组织食品安全和营养战略的相关性。审查的目的在于向卫生大会通报对世界卫生组织可增加其投入的与食品法典委员会有关的工作领域可能产生的影响，以便改进保护人类健康。

22. 世界卫生组织早已制定食品安全和营养战略¹，并正在与食品法典委员会工作有关的领域制定新的战略。作为回报，食品法典委员会也对此作出贡献。2000年5月第五十三届世界卫生大会尤其要求总干事“更多重视食品安全”²。2002年1月执行委员会在其第109届会议上认可了世界卫生组织全球食品安全战略草案，主要目标是减少食源性疾病的卫生和社会负担³。为实现这一目标采取的办法包括在食品法典委员会中增强世界卫生组织的科学和公共卫生作用，加强食源性疾病监测系统，改进风险评估，以及加强发展中国家的能力建设。

23. 评价报告强调食品法典委员会必须更加优先考虑确定与食品安全、营养相关问题和健康有关的以科学为基础的标准。此项工作应包括根据消费者健康保护标准和食品贸易公平做法为国家食品管理系统制定国际上一致同意的准则以及通过适当标签和使用健康说明以协助他们作出正确的选择，从而促进消费者的最佳营养。

24. 世界卫生组织已开始关于一项饮食、体力活动与健康全球战略的工作。通过适当的食品标签和使用健康说明促进更健康的饮食是该战略内采用的手段。

25. 世界卫生组织已制定将与营养不良作斗争的婴幼儿喂养全球战略⁴。补充食品，以及特别是强化食品，是为此目的可利用的各种手段之一。2002年5月第五十五届世界卫生大会特别要求食品法典委员会“……继续充分考虑它可采取的行动，以便为婴幼儿改进加工食品的质量标准及促进其根据世界卫生组织的政策，特别是《国际母乳代用品销售守则》……在适当年龄安全和妥当使用，包括通过适当的标签”⁵。

26. 及时提供科学建议使食品法典委员会能制定与健康有关的标准至关重要。报告强调明确需要改革诸如粮农组织/卫生组织食品添加剂联合专家委员会和粮农组织/卫生组织杀虫剂残留物联合会议等专家机构现行程序和工作安排并使之适应现代需要，以及对与食品有关的风险评估采取跨机构统一做法。这种做法将包括考虑微生物风险和由生物技术产生的与食物有关的风险。为反映在这方面的最佳做法，应采用利用他人工作的同行审评方法以便更迅速地在国际级得出以科学为基础的结论，而不损害建议的质量、独立性和透明性。通过加强食源性疾病监测和检测系统，世界卫生组织将就食源性健康风险和相关疾病负担完善来自全世界的数据，使食品法典委员会和各国政府能更好地确定他们的重点。

¹ 见文件 EB109/13 和 WHA55.25 号决议。

² 见 WHA53.15 号决议。

³ 见 EB109/2002/REC/2，第四次会议摘要记录。

⁴ 见 WHA55.25 号决议。

执行委员会的审查

27. 2003 年 1 月执行委员会在其第 111 届会议上注意到评价食品法典委员会的报告及其对世界卫生组织工作的可能影响。它同意例外地只有在了解食品法典委员会对该报告的反应之后，应准备一份相关决议供 2003 年 5 月卫生大会审议。

28. 2003 年 2 月食品法典委员会第二十五届（特别）会议通过了关于粮农组织/卫生组织联合评价食品法典及粮农组织和卫生组织关于食品标准的其它工作的结果的声明，请 2003 年 5 月第五十六届世界卫生大会和粮农组织理事机构注意（见附件）。

卫生大会的行动

29. 请卫生大会审议通过下列决议草案：

第五十六届世界卫生大会，

忆及关于食品法典委员会的 WHA40.20 号决议和关于食品安全的 WHA53.15 号决议；

审议了关于粮农组织/卫生组织联合评价食品法典委员会及粮农组织和卫生组织关于食品标准的其它工作的报告¹；

赞赏地确认本决议所附的食品法典委员会关于粮农组织/卫生组织联合评价的结果的声明；

欢迎更为优先地为食品安全、营养相关问题与健康确定以科学为基础的标准的建议；

满意地注意到卫生组织与粮农组织在食品安全和营养领域的杰出合作；

意识到全球食品分配方面的增加与更加需要国际商定的食品安全和营养相关评估和准则密切相关；

¹ 文件 A56/34。

认识到经济发展的前提之一是国内和出口市场以保护消费者健康的管制框架为基础的安全食品生产系统；

强调世界卫生组织在粮农组织的合作下在提供作为国家和国际级管理风险的基础的健全科学的食品危害评估方面的最重要责任；

强调迫切需要加强卫生部门参与食品相关的标准制定活动，以便促进和保护消费者健康，

1. **认可**世界卫生组织增加直接参与食品法典委员会和在世界卫生组织内增强风险评估能力；

2. **敦促**会员国：

(1) 积极参与食品法典委员会框架内的国际标准制定工作，尤其在食品安全和营养领域；

(2) 充分利用法典标准，在整个食品链中保护人类健康和促进健康的饮食；

(3) 在国家级参与制定与食品安全和营养有关的标准的所有部门之间促进合作，特别注重于卫生部门并使所有利益相关方面充分参与；

(4) 促进国家专家参与国际标准制定活动；

3. **请**各区域委员会审查区域政策和战略，以便与粮农组织合作加强在食品安全标准制定和营养信息领域的的能力；

4. **吁请**会员国和其它捐助者对世界卫生组织与制定食品标准有关的活动增加资助，特别注意最不发达国家；

5. **要求**总干事：

(1) 加强世界卫生组织在下列方面的作用：

- (a) 管理食品法典委员会并在整个组织内提升该委员会和相关工作的形象;
 - (b) 将食品法典委员会与制定和实施饮食、体力活动和健康全球战略以及与《国际卫生条例》相联系;
 - (c) 风险评估,包括通过粮农组织/卫生组织联合专家机构和协商系统以及通过世界卫生组织内的协调职能;
 - (d) 支持食品安全系统的能力以便在整个食品链保护人类健康;
 - (e) 支持分析关于食源性疾病和食源性污染的数据之间的联系;
- (2) 向会员国提供支持以加强在上述领域的能力;
 - (3) 促进在国家和区域食品安全管制当局之间建立网络;
 - (4) 尤其在粮农组织/卫生组织联合食品标准规划的框架内,继续促进与粮农组织的合作。

附件

**关于粮农组织/卫生组织联合评价食品法典及
粮农组织和卫生组织关于食品标准的其他工作的
结果食品法典委员会声明**

1. 食品法典委员会审议了粮农组织/卫生组织联合评价食品法典及粮农组织和卫生组织关于食品标准的其他工作的报告和建议，对于上级组织开展了该项评价并确保以磋商和有效方式执行该项评价表示赞赏。食典委还对评价组和专家小组的精彩报告、报告中所包含的深入分析和全面建议表示赞赏。
2. 食典委满意地注意到该项评价的结论，即：其食品标准对成员国极为重要，因为这些食品标准是旨在保护消费者健康和确保公平食品贸易的食品管理系统的一个重要成分。食典委还赞同这一观点，即：这些标准是保护消费者利益的一个必要前提，需要在整个系统范围内在整个食品链中进行研究，特别是为了食品安全。
3. 食典委忆及，食典标准用来作为成员国关于其世贸组织《贸易技术壁垒协定》和《卫生和植物检疫措施实施协定》中的义务的参考。在这方面，食典委认识到许多欠发达成员国或经济转型成员国能够利用食典标准直接作为根据这些协定制定国家立法和标准的依据。食典委注意到，当这些标准根据全球数据包括来自发展中国家的数据制定时尤其如此。
4. 食典委支持评价报告总的重点，并表示承诺**实施**关于实现报告所包含建议的目标的战略。食典委十分赞同应迅速审议这些建议。食典委注意到，自1991年粮农组织/卫生组织联合举行关于食品标准、食品中化学物和食品贸易的会议以来，食典委的重点活动和计划有了重大变化，更加重视食品安全问题。这种重视导致与健康有关的标准的产出增加，目前正在扩大到整个食品链；将继续开展这一过程。
5. 食典委注意到该项评价关于食典委职责的建议，认为其关于保护消费者健康及确保公平食品贸易的现有**职责**仍然适用，但可以在今后讨论。在这一职责范围内，食典委强调其首要重点活动是制定对消费者健康和安全的标准。
6. 为了保持所有成员国和有关方的大力支持，食典委**同意**，食典委和它的上级组织在对该项评价作出反应时应努力：

- 更加有效地制定食典标准，同时在制定这些标准的过程中保持透明、内容丰富和程序的一致性；
- 在整个标准制定过程中使发展中成员国和经济转型成员国更多地参与食品法典委员会的工作；
- 使食典标准在符合成员国需要和及时性方面对成员国产生更大作用；
- 加强风险分析，包括食品安全风险评估的科学基础，以便更加有效地向食典委和成员国提供专家科学咨询及加强关于风险方面的交流；
- 为发展国家食品管理系统而更有效地加强能力建设。

7. 食典委认为，在粮农组织和卫生组织的总体结构范围内它应当有更大的自主性提出其**工作计划和预算**，并在得到两个上级组织的批准之后执行其工作计划和预算。

8. 食典委赞同评价报告中所表示的意见，即：食典**秘书处**努力工作、效益高、以成员为对象，但工作过度及没有足够资源支持目前食典的活动。食典委大力支持关于扩大秘书处的建议，秘书处人员职等高级程度和组成应根据食典委更高的要求确定。

9. 关于向食典提供**专家咨询**问题，食典委完全同意关于这对于所有成员国和食典委本身而言均是一个十分重要成分这一观点。食典委认为，在两个上级组织范围内需要有足够能力及时提供科学咨询。食典委还认为，该项工作需要在这两个组织范围内更加一致、与食典重点活动有更加密切的联系、内部协调以及大量增加资源。在粮农组织/卫生组织范围内其不受外部影响和透明度方面需要进一步加强。食典委指出，还应当更加显著地区分由专家进行的风险评估职能和由食典各委员会进行的风险管理职能，同时注意到这些职能之间仍然需要有联系。食典委强调，提供专家咨询是粮农组织和卫生组织的共同责任，并应当继续如此。食典委强烈建议卫生组织显著增加其对由粮农组织/卫生组织各专家委员会及粮农组织/卫生组织专家磋商会进行的健康风险评估的贡献。食典委还建议粮农组织加强其在反映其职责和专业知识的领域的投入。食典委欢迎Bruntland博士在本届会议开幕词中的声明，即：粮农组织和卫生组织将为食品法典委员会在其第二十四届会议上要求举行一次关于加强对食典决策的科学支持的磋商会¹作准备，并作为一项近期重点活动举行该次磋商会。

¹ ALINORM01/41, 第 61 段。

10. 在**能力建设**领域，食典委欢迎报告中描述的重大行动，包括世贸组织与世界银行、粮农组织、卫生组织、国际兽疫局合作执行的《标准与贸易发展基金》，特别是新的粮农组织/卫生组织信托基金，以便能够有效参与食典工作。食典委呼吁粮农组织和卫生组织作出重大努力筹措预算外资金及在能力建设领域促进协调的双边援助。食典委还呼吁在粮农组织和卫生组织之间采用更加协调的能力建设办法，并要求上级机构紧急分析其提供能力建设的现有手段，并将它们将如何加强协调及根据其各自的强项和协作进行分工的情况通报食品法典委员会。
11. 食典委呼吁**粮农组织和卫生组织**提供更多正常计划资金，并在必要时用预算外资金补充，以加强在这两个组织范围内的食典和有关食典的工作。
12. 食典委呼吁**成员国政府**为该项评价过程的后续行动提供支持，包括通过它们在世界卫生大会及粮农组织理事会和大会所作的发言及所持的立场提供支持。
13. 食典委重申**承诺**尽快全面审议评价报告中提交其审议的建议，在这方面：
- 请**成员国**和有关国际组织向秘书处提出书面意见；
 - 请秘书处分析关于**规范委员会结构及其职责**的意见，并提出备选方案供食典委下届例会审议；
 - 请秘书处分析关于**执行委员会**职能的意见，并提出备选方案供食典委员会下届例会审议；
 - 请秘书处分析关于**标准管理和标准制定**程序的意见，包括关于确定发展中成员国建议的重点活动的意见，并请秘书处提出关于早日执行更加有效的过程战略建议，提出备选方案供食典委下届例会审议；
 - 请秘书处就涉及修改**议事规则**和其他内部程序的建议的实施确定一项战略，供食典委下届例会审议。
 - 请秘书处分析关于评价报告中提出的但上面没有提到的那些建议的意见，并就如何继续开展工作提出备选方案。

= = =