

## 食品安全标准

## 食品安全私营标准对法典标准的影响

田静,邵懿,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:** 私营标准的快速发展对法典标准产生了巨大影响。本文从标准的制定速度、严格程度、制定依据、认证成本、透明度等几个方面,对私营标准与法典标准的区别和联系进行分析,探讨私营标准对法典标准可能产生的影响,以及如何在确保食品法典标准权威性的情况下,使私营食品安全标准能够健康发展。并建议我国政府为企业改善基础设施条件、提高技术能力提供支持。同时,还应加强对私营标准的研究,及时跟踪私营标准的发展动态,尽可能降低私营标准对我国贸易的负面影响,保障食品行业健康发展,最终达到保护消费者健康的目的。

**关键词:** 食品;安全标准;私营标准;法典标准;影响

中图分类号:TS207.2 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2011)03-0273-05

## Impact of private food safety standards on Codex standards

Tian Jing, Shao Yi, Fan Yongxiang

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

**Abstract:** The rapid development of private standards possesses a tremendous impact on Codex standards. The difference and relationship between private standards and Codex standards in terms of the speed of developing standards, extent of stringency, evidence of enacting standards, costs of certification and transparency etc. were analyzed in this paper. The possible impacts of private standards on Codex standards and the sound development of private standards while ensuring the authority of Codex standards were considered. It is suggested that technical support on industries for improving their infrastructure of establishments should be provided. Furthermore, it should be strengthened on investigating into private standards, following their developments, and reducing the negative impacts on China's trade as low as possible, in order to ensure the sound development of food industries and ultimately to protect consumers' health.

**Key words:** Food; safety standards; private standards; Codex standards; impact

近年来,随着食品供应链全球化程度不断加深,消费者对食品体系和食品安全的认识不断提高。为了保持市场份额,食品生产企业必须不断提高产品质量,提高产品在国际市场上的竞争力。同时,由于食品安全事件的不断发生,许多国家纷纷对食品安全监管体系进行了改革,强调生产加工企业必须承担食品安全责任。为了应对政府管理方式的转变,生产供应商也必须进一步提高对生产的管理水平,提高产品的安全系数。这些都导致了食品安全私营标准的迅速发展。理论上,私营标准是属于自愿性的标准,但在许多情况下,农产品出口企业为了打开市场不得不遵守私营标准,其国际贸易中已成为事实上的强制标准。当前,食品安全

私营标准在国际贸易市场准入方面发挥着越来越重要的作用。

世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)的实施卫生及植物卫生措施协定(agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures, SPS)和贸易技术壁垒协定(technical barriers to trade, TBT)对国际贸易使用的食品安全和质量要求做出了规定,明确了食品法典标准的准绳作用。同时,SPS协定将国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC)指定为SPS领域的协调组织之一,负责协调各成员在食品安全领域中的技术法规、标准的制定工作。而食品安全私营标准的快速发展对国际食品法典委员会建立的以科学为依据的标准、准则及建议在全球食品贸易中的权威性提出了新问题。

本文旨在通过对食品安全私营标准的特点及食品安全私营标准与食品法典标准及SPS协定之间的关联进行分析,探讨私营标准对国际社会、特别是对发展中国家带来的影响。从而为我国在当前

收稿日期:2010-11-12

作者简介:田静 女 助理研究员 研究方向为食品标准管理 E-mail: tianjing960928@126.com

通信作者:樊永祥 男 副研究员 研究方向为食品标准管理 E-mail: afantiii@gmail.com

形势下如何应对私营标准提出建议。

## 1 私营标准的定义和分类

私营标准是指由非政府实体设计和掌控的标准<sup>[1]</sup>。这些实体既包括盈利性组织(企业),也包括非盈利性组织。私营标准可以粗略地分为个别企业标准、集体性国家标准及集体性国际标准3类<sup>[2]</sup>。个别企业标准是由具体企业(主要是大型食品零售商)制定的标准,如家乐福、乐购等零售商私营标识标准。集体性国家标准是由全国性的零售商协会或生产商制定的出售或生产产品的具体标准,通常是在现有国内、地区或国际标准的基础上制定的,如英国零售商协会(British Retail Consortium, BRC)标准<sup>[3]</sup>。集体性国际标准是指所制定的标准能在世界范围内得以运用,如全球食品安全动议(Global Food Safety Initiative, GFSI)、GlobalGAP和ISO 22000。由此可见,私营标准在目的和范畴、标准实体的性质以及制定和实施规则和程序等方面存在着巨大差异。

## 2 私营标准对法典标准的影响

### 2.1 私营标准和法典标准之间的区别

#### 2.1.1 标准制定过程

法典标准的制定过程从标准立项到最终采纳标准共需要8个步骤。其中经过了2次公开征求意见及3次委员会层面的审议,一般需要3~5年的时间才能完成。即便是在特殊情况下采用快速程序(5步)通过也需要2年的时间。所有法典标准的制定必须建立在协商一致的基础上才能完成。而私营标准的制定仅需在少数利益相关者之间达成共识。许多私营标准组织简化了制定标准的过程,并可根据需求随时快速制定或修订标准。例如,推荐的国际操作规范——食品卫生通用原则自1969年首次制定以来修订了4次,而BRC全球食品安全标准自1998年首次实施以来已修订了5次。私营标准的制定速度体现了他们适应环境改变的能力。

#### 2.1.2 标准的严格程度

对于数值型标准,私营标准一般严于法典标准。以微生物标准为例,国际食品法典委员会制定了一些导则性的文件,如制定和应用食品微生物标准的原则(CAC/GL 21—1997)、进行微生物风险评估的原则和准则(CAC/GL 30—1999)、进行微生物风险管理的原则和准则(CAC/GL 63—2007),同时制定了应用食品卫生一般原则控制即食食品中单增李斯特菌准则(CAC/GL 61—2007)等一系列过程控制的文件,但很少为某类产品制定具体的微生物

指标。一般而言,涉及生产操作的集体性私营食品标准也不包括微生物指标,而是参照国家主管当局制定的相关标准。但个别企业标准制定了微生物指标,例如一些零售商对生禽、肉馅、芽菜等规定了相应的微生物指标,因此,从这个角度来说,私营标准严于法典标准,但需要指出的是,某些由个别企业制定的微生物指标未能涵盖配套的采样方案和检测方法<sup>[4]</sup>。

对于过程标准(规定了食物链所有操作管理中食品操作要素以及制定符合这些要素程序)而言,私营标准中涉及的很多规定都超出了法典标准的范围。通常情况下,法典标准主要是给各国政府提供建议,不会规定实现某种结果所需的方法或审核的适用条件。以操作规范为例,发展中国家的小规模企业认为私营标准过于严格,主要体现在以下两个方面:(1)私营部门对“可追溯性”的定义远远超出了国际食品法典委员会界定的范围。国际食品法典委员会对可追溯性的定义是追踪食品在特定生产、加工和销售阶段动向的能力<sup>[5]</sup>。ISO 22000标准中对追溯系统的定义是应能确定来自直接供应商的购进原料以及终产品的初始流通过程。也就是说,许多私营标准要求企业能够从源头追踪到其使用的所有原材料,这样就对“可追溯性”赋予了更宽泛的范围,提出了更高的要求。(2)私营标准的记录和存档及检测要求超出了法典规定。世贸组织调查问卷的结果显示<sup>[6]</sup>,部分成员国对于某些私营标准计划中详细的HACCP记录和存档格式要求提出了关注。根据这种要求,企业必须保留多份记录,但基本上都是在证明同样的事情。私营标准计划相互承认会减少这种负担。

#### 2.1.3 标准制定的依据

法典标准的制定是以科学为依据的,添加剂、污染物、农药、兽药等安全指标的设定均建立在风险评估的基础上。1995年,国际食品法典委员会通过了《关于科学在法典决策过程中的作用以及考虑其他因素的程度的原则声明》;2003年,国际食品法典委员会通过了《食品法典框架内应用的风险分析工作原则》。这些文件均被纳入了法典程序手册中。SPS协定中提及:“推动各成员使用协调的、以有关国际组织制定的国际标准、指南和建议为基础的卫生与植物卫生措施,这些国际组织包括食品法典委员会、国际兽疫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…”<sup>[7]</sup>,并规定“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,但要说明科学理由”<sup>[7]</sup>。

根据私营标准的类型,制定私营标准采用的具体机制各有不同。个别企业标准的制定和采纳是通过私营食品公司的,因此,相关各方基本没有参加的余地。对于集体私营标准,一般由技术委员会组织制定,成员公司、外部专家和供应商代表均有机会参与标准的制定过程。制定标准的核心目的是为了协调标准最终采纳者的竞争需求和要求,标准的制定以产品质量为基础,趋向非科学性、市场化的方法。

#### 2.1.4 认证成本

实施法典标准需要一些成本,但这些成本主要是为了满足所要求的食品安全措施。但如果企业为了市场准入必须遵守更为严格的私营标准,则必须支付高于法典有关规定的额外费用以及实际认证过程中产生的费用。

这类认证成本共分为两类,一类是指为达到食品安全要求而产生的费用,包括实验室设施以及加工设备的升级、建立新的程序和 Related 的人员培训、或者设计新的管理体系的成本等;另一类是指通过第三方认证体系证明其遵守了这些要求而产生的费用<sup>[4]</sup>。

同时对一些生产商(特别是小型生产商)还存在多重认证的问题,即当买方对某些私营标准更有信心,坚持某一特定体系的认证以及个别零售商希望通过自己的企业标准来保持其产品的差异性时,就会带来多重认证的问题。此外,过度的规章制度也直接或间接地对认证成本造成了负面影响,如监测或归档工作占用了食品从业人员很多时间,也导致了认证机构花费更长的时间进行审查。

#### 2.1.5 透明度

国际食品法典委员会目前有 184 个成员国和 1 个成员组织,其会尽一切努力使各成员国达成共识。在整个标准制定过程中经过两轮的公开征求意见。并在法典网站上发布每次会议详尽的会议报告。另外,国际非政府组织(包括行业协会和消费者组织)可作为正式观察员参加国际食品法典委员会会议,这样就有机会在标准制定过程中发表意见。因此,法典标准的制定过程是一个透明度较高的过程。

与法典标准相比,私营标准制定过程的透明度相对较低。由相关组织召开的会议的报告一般不公开,因此很难看出在标准制定过程中所存在的利益纷争。一般来说,集体私营标准的制定过程要比个别企业标准的制定过程透明。GlobalGAP 的制标程序是集体私营食品安全标准中最为开放的。例如:标准是否立项是由董事会决定的,并在网站上

征求意见。标准草案也要在网站上公布 60 天征求意见,并由秘书处汇总后提交相关委员会考虑。

#### 2.2 私营标准和国际食品法典标准之间的联系

国际食品法典委员会制定的法典标准、规范及指南对私营标准的制定起到了指导作用。其制定的框架和通用词汇,便于全球私营标准的制定者和采纳者互相交流以及在这些标准应达到的目标上取得一致意见。私营标准制定者解释并阐述了法典标准、准则和建议,也就是将法典规则转换成具体标准并提供必要的准则,使执行者了解如何能遵守标准。事实上,这也促进了私营食品安全标准的合法化,降低了标准制定成本。某些私营标准填补了国际标准的“空白”,某些私营标准的制定可能融合了多项法典标准、准则和建议的规定。如 GSFI 指导文件包括了国际推荐操作规范——食品卫生通则(CAC/RCP 1—1969)、食品进出口检验和认证原则(CAC/GL 20—1995)以及食品安全管控制措施确认准则(CAC/GL 69—2008)以及食品检验和认证体系中可追溯性原则(CAC/GL 60—2006)等法典文件中的基本要素<sup>[4]</sup>。

ISO 作为制定集体性国际标准的重要组织,与国际食品法典委员会存在千丝万缕的联系。ISO 是国际食品法典委员会的观察员,国际食品法典委员会也是 ISO 的观察员。这种关系确保了两组织标准制定工作的协调一致。国际食品法典委员会推荐的分析和采样方法(CODEX STAN 234—1999)的条文中包含对约 340 条 ISO 方法的索引<sup>[4]</sup>。

传统意义上说,国际食品法典委员会是政府间协调食品安全的国际组织,因此,由这一组织制定的法典标准为政府制定本国的相应规章制度提供了依据。私营食品安全标准为食品安全管理增加了另外一个层面。国际食品法典委员会的影响力和准确性依赖于政府和私营标准制定者对其标准、准则和建议的接受程度。

#### 3 私营标准与 SPS 协定之间的关联与矛盾

通常在标准方面,WTO/SPS 委员会关注国际标准制定组织制定的标准及成员政府实施的强制条例。自从圣文森特和格林纳丁斯于 2003 年就欧洲良好农业操作规范的操作提出关注以来,私营标准成了 SPS 委员会的常规议题之一。针对此议题,各成员政府和观察员组织曾发布了多个文件,主要关注的重点是私营标准对发展中国家贸易的影响。

作为 WTO 多边贸易体系的条约之一,SPS 协议用于约束各成员国为保护人类、动物或植物的生命健康而采取的卫生与植物卫生检疫措施,要求成员

国的标准以“科学依据”、“风险评估”和“适当的保护水平”等规定为基础,符合等效、透明等原则。而私营标准并非都是以科学为依据的,私营标准的制定更多是以商业计划为基础的,是供应商和零售商之间协调的产物。也就是说,私营标准的制定更多的是出于特定的商业目的,目的在于使某些供应商的产品更有吸引力,这也决定了私营标准的制定和实施均缺乏透明度。而且,私营标准并非平等施加于国内产品和进口产品,也并不对所有出口商采用一致的标准,因而,造成了对某些国家和产品的歧视性待遇,这也是与SPS协定相背离的。

SPS协定规定了对国际贸易的基本原则,允许各国采取“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”。但这些措施不应在情形相同的成员之间构成不合理的歧视,或不会对国际贸易构成变相的限制。而许多最初由发达国家设立的私营标准已逐步发展成为国际公认的标准,且随着国际贸易的发展而更加层出不穷,使得发展中国家(特别是出口国家)由于认证成本、技术能力等限制很难遵守私营标准,从而造成了贸易限制。由此,有理由认为,私营标准是游离于SPS协定之外的标准。

#### 4 私营标准给国际社会带来的挑战

毋庸置疑,私营标准在全球农业食品价值链中不断出现的突出管理机制确实对法典标准提出了挑战。这主要与标准制定的速度和内容相关。法典标准受世贸组织相关协定的限制,只能在与人类健康、安全、环保等有关的方面做出限制规定。私营标准涉及的范围较广,相关产品品质、规格等标准均可以纳入其中,这样可以满足商业团体对产品品质的特殊要求,帮助其建立自身特有的竞争力,吸引更多的消费者。同时,法典标准制定的速度和复杂性也已受到了广泛的关注,国际食品法典委员会不能以采纳者需要的速度制定或修订标准,这与私营标准的快速制定过程形成了鲜明的对比。但私营标准本身也具有一定的局限性。私营标准认证体系在为发展中国家的许多食品企业带来市场准入机会,同时也给企业经营者(特别是小型企业经营者)带来了沉重的认证负担。

鉴于私营标准与食品安全、市场准入、农村可持续发展及其他国家和国际目标均相关,因此,包括国际食品法典委员会在内的许多国际组织均对私营标准进行了积极讨论。从总体上看,食品安全私营标准均要求遵守所有相关国家标准,特别是许多集体性私营标准与国际食品法典委员会要求高度一致,从这一角度来说,各国实施法典标准和准

则的能力将大大提升他们遵守私营食品安全标准的能力。法典组织还应与私营标准制定机构进行更多的接触,例如,国际行业机构可以观察员的身份进入国际食品法典委员会,参与有关标准制定的所有讨论。同时,国际食品法典委员会也可获得更多有关主要私营标准执行情况资料,提升辨明趋势的能力,并对现存和新出现的挑战做出战略性的反应。应该指出的是,私营标准是以辅助国家法规要求的形式存在的,且以法典相关标准、准则和建议作为基础,建立过程要求及相关认证体系。也还存在许多未制定私营食品安全标准的产品和市场,因此,法典标准仍然是国际食品安全标准的关键主导者<sup>[4]</sup>。

随着私营标准的广度和深度不断增加,给发展中国家带来了深远的影响。对于资金、基础设施以及人力资源等条件较好的大型企业来说,利用好资源,满足私营标准,对于其贸易发展、市场准入都有积极意义。然而,对于缺少这些条件的中小生产者而言,私营标准将带来沉重的负担。遵循私营标准,意味着生产成本、投资成本、经营成本的提高。在发展中国家,企业生产者往往面临着外部基础设施和服务条件不完善,内部缺乏技术、管理能力、资金和人力资源的困难。中国作为一个发展中国家,私营标准对我国农产品的出口同样具有一定的影响。一般而言,私营标准比国家标准更为严格。国家食品安全标准一般旨在与人类健康、安全相关的方面做出规定,但私营标准的范围很宽,有关产品品质、规格等要求均可纳入其中。这就导致私营标准在帮助其自身建立特有的竞争力的同时,对供应商提出了更高的要求。某研究对私营标准对我国茶叶和蜂产品生产企业的影响进行了调查。调查范围涉及我国茶叶主要出口省区的18家不同规模企业及24家不同规模的蜂产品企业。调查结果显示,尽管具体的比例不同,但不论是茶叶生产工业企业(61.11%)还是蜂产品供应企业(71.43%)总体上均认为满足私营标准和要求存在困难,而技术、管理、设备设施和审核认证费用被认为是最主要的限制因素<sup>[8]</sup>。

#### 5 我国应对私营标准的建议

私营标准的兴起与运用对我国的贸易带来了挑战。标准制定部门应充分考虑我国的国情,基于风险评估建立适合本国实际的食品安全标准体系;充分借鉴私营标准中积极的、有利于推动企业生产水平提高的原则,作为推荐性或引导性的要求逐步纳入到标准体系中。食品生产企业应积极提高自

身管理水平,加强对私营标准的研究,适应国际市场需求。政府部门一方面要积极参与各类国际组织国际标准的制修订过程,在法典以及 WTO 等领域充分研究私营标准,帮助行业协会和企业及时了解国外私营标准的情况;另一方面改善基础设施条件,提高企业的技术能力,适应市场需求。总之,应关注私营标准,采取应对措施,尽可能地降低私营标准对我国贸易的负面影响,正确引导行业和相关企业,保障我国食品行业的健康发展。

### 参考文献

- [ 1 ] LIU P. Private standards in international trade: issues, opportunities and long term prospects[EB/OL]. [2010-10-30]. [http://kfeweb.files.wordpress.com/2010/02/ws-text\\_scheurer\\_handelsstandards.pdf](http://kfeweb.files.wordpress.com/2010/02/ws-text_scheurer_handelsstandards.pdf).
- [ 2 ] HENSON S, HUMPHREY J. The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting process [EB/OL]. [2010-10-30]. <ftp://ftp.fao.org/codex/cac/cac32>.
- [ 3 ] 威亚梅. 私营标准与国际食品贸易发展[J]. 标准科学,2009(5):64-67.
- [ 4 ] Codex secretariat. Consideration of the impacts of private standards [S/OL]. CX/CAC 10/33/13, Codex Alimentarius Commission, 2010 [2010-10-30]. <ftp://ftp.fao.org/codex/cac/cac33>.
- [ 5 ] Principles for traceability/product tracing as a tool within a food inspection and certification system, CAC/GL 60 [S]. Rome: CAC,2006.
- [ 6 ] WTO. Effects of sps-related private standards-compilation of replies [S]. Geneva: WTO, 2009.
- [ 7 ] WTO. Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures (SPS agreement) [S/OL]. [2010-10-30]. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm).
- [ 8 ] 威亚梅,白玲,郑床木. 农产品国际贸易中私营标准及其影响研究[J]. 标准科学,2010(7):26-30.

## 食品安全标准

# 我国的污染物基础标准与国际食品法典的污染物通用标准的比较

邵懿,朱丽华,王君

(中国疾病预防控制中心营养与食品安全所,北京 100021)

**摘要:**从标准涉及的污染物种类、食品类别和限量值 3 个方面来对比我国污染物基础标准与国际食品法典委员会(CAC)制定的污染物通用标准的异同,为我国污染物基础标准体系的完善提供参考。我国基础标准涉及污染物种类 20 种,CAC 标准为 15 种,二者相同的污染物种类为 8 种;我国标准涉及的食品种类多于 CAC 标准;在可比指标范围内,我国有 19 个限量指标值与 CAC 标准相同,6 个限量指标值宽于 CAC 标准,仅 1 个限量指标值严于 CAC 标准。我国污染物限量标准中有 77% 可比指标限量值已达到或超过 CAC 标准的要求,与 CAC 标准的一致性程度较高。

**关键词:**污染物;国际食品法典委员会;限量;食品;基础标准;通用标准

**中图分类号:**TS207.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2011)03-0277-05

收稿日期:2010-12-01

作者简介:邵懿 女 实习研究员 研究方向为食品安全标准 E-mail:shaoyidc@gmail.com

通信作者:王君 女 副研究员