

食品法典委员会简介及我国食品法典工作的进展

田 静 刘秀梅

(中国疾控中心营养与食品安全所,北京 100021)

关键词:法学;世界卫生;食品法典委员会;联合国粮农组织;世界卫生组织

1 食品法典委员会 食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC)是联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)于1961年建立的协调食品标准的国际政府间组织。它的工作宗旨是通过建立国际协调一致的食品标准体系,保护消费者的健康、确保食品贸易的公平进行。

食品法典汇集了国际公认的、统一的食物标准,包括所有向消费者销售的加工、半加工食物或食物原料标准。食物卫生、食物添加剂、农药残留、污染物、标签及其描述以及分析采样方法方面的规定也包括其中。另外,还包括操作规范、准则和其它建议性措施等形式的咨询性规定。

CAC 现有 171 个成员国家和 1 个成员组织(欧洲共同体)。

CAC 的组织机构

CAC 大会每年在 FAO 总部罗马或 WHO 总部日内瓦召开一次,秘书处设在罗马 FAO 食物政策与营养部食物质量标准处,WHO 的联络点设在日内瓦 WHO 健康促进部食物安全处。

CAC 下设执行委员会,执行委员会由 CAC 主席、副主席及另外 7 名来自不同区域的委员组成。在休会期间,执行委员会作为 CAC 的执行机关行事,可就 CAC 的总方向和工作计划提出建议,研究特殊问题,并帮助实施 CAC 批准的工作计划。

CAC 目前已有 20 个专业分委员会和 2 个政府间特设工作组(处于活动状态),按照食物标准制定程序制定各种标准;设立了 6 个区域(非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲及加勒比海、近东、北美洲及西南太平洋)协调委员会,以协调 CAC 在各个具体地区或各国国家组中的工作。其中 20 个专业分委员会分为 2 类,一类为 9 个一般委员会,包括食物添加剂、农药残留、兽药残留、食物卫生、一般原则、食物标签、进出口检验和出证、特殊营养与膳食以及分析和采样方法委员会,也称横向委员会,这些委员会均由美国、加拿大、澳大利亚、法国、荷兰等发达国家主持,并与科研机构紧密配合,讨论制定各类食物通用标准和推荐值,影响较大。另一类为按食物及食物类别设立的委员会,称之为商品委员会。它的工作形

式为垂直地制定各种商品标准,包括可可制品与巧克力、天然矿泉水、糖类、鱼及鱼制品、加工水果和蔬菜、植物蛋白、油脂、肉类卫生、谷物与豆类、新鲜水果与蔬菜、奶及奶制品共计 11 个委员会,又称为垂直委员会。CAC 商品标准中包含卫生、标签及分析采样方法等内容,一般委员会在其职权范围内制定的一般规定以参照的方式纳入 CAC 商品标准。

CAC 制定标准的原则和步骤

首先,CAC 根据战略规划过程做出决定,在标准制定方面实施统一的方法。战略规划为期 6 年,每 2 年滚动更新一次。由执行委员会根据“确定工作重点的标准”等原则对新工作建议和标准草案进行严格审查。

然后,由 CAC 根据执行委员会的审查结果,决定应制定哪个标准以及由哪一个附属机构或其他机构承担这项工作。大会的附属机构也可以做出制定标准的决定,随后应尽早地得到大会的批准。由秘书处安排起草“拟议标准草案”,送交各国政府征求意见,有关附属机构根据建议对其进行审议,再将文本作为“标准草案”提交大会。如果大会通过了该“标准草案”,则再送交各国政府进一步征求意见,根据这些意见,在经有关附属机构复审之后,大会对该草案再次进行审议,并将其作为一项“CAC 标准”通过。该过程通常需经过 8 个步骤,即经委员会审核 2 次,各国政府及相关机构审核 2 次方可采纳。若某项法典标准的制定具有急迫性,可经大会或任一附属机构经大会确认后采用加速制定程序(5 步)。

最后,将法典标准予以公布,并请各国政府按照各自既定的法律程序和行政程序通知 CAC 秘书处 CAC 标准的地位或使用情况。这些标准的制定均基于可靠的科学分析和证据这一原则,并结合危险性分析和食物生产过程的安全质量控制,以便这些标准能确保所供应的食物的质量和安全。

食品法典的作用

CAC 自成立以来制定了许多标准、操作规范和准则,对世界食物供给的质量安全产生了巨大的影响。世界贸易组织在卫生与植物卫生措施应用协定(SPS 协定)和贸易技术壁垒协定(TBT 协定)中都明

确了食品法典标准的准绳作用。SPS 协定将 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。TBT 协定涉及的是间接对消费者及健康产生影响的标准及规定(例如食品标签规定等),也同样建议成员国使用法典标准。在工业化国家看来,食品法典是最终的参考依据。对于发展中国家,食品法典被认为是现成的一套要求。无论法典标准是被全部采纳或只是作为参考,它都为消费者提供了保障。SPS 及 TBT 协议将法典标准作为科学合理的标准而采纳具有重大意义,这些标准已成为法律框架的一部分,在它的作用下国际贸易通过协调得到促进。食品法典标准已成为国际贸易争端的准绳,并有望在这方面得到更加广泛的应用。

CAC 的改革

为了更好地实现保护消费者尤其是保护健康和公平进行食品贸易的总体目标,2002 年,FAO/WHO 曾共同对食品法典委员会及两组织其它食品标准工作进行了评估,作为法典委员会正在执行评估建议的后续,FAO/WHO 又成立了顾问组,对食品法典委员会的组织结构及下属各委员会和特设工作组的职权进行了评估,并由顾问组准备了一份初步报告,提交给第 55 届执行委员会会议。

顾问组评估的主要结论是 CAC 的核心使命和工作方式均需要更新,建议将 CAC 从“注重下属委员会”的工作方式转向“注重任务”的方式。并提出了 20 条具体建议,包括建议将食品添加剂和污染物法典委员会(CCFAC)拆分成各自独立的添加剂法典委员会和污染物法典委员会,并再次确认需要明确划分安全和非安全工作;建议与联合国粮农组织/世界卫生组织食品添加剂联合顾问委员会(JECFA)和联合国粮农组织/世界卫生组织农药残留联席会议(JMPR)采取更加密切的联系;建议进一步精简处理方式,实现各卫生委员会的合理化;建议 CAC 限于制定全球标准,而停止制定仅与一个地区有关的标准等内容。

执行委员会根据该委员会会议所提供的指导,将最终报告以通函的形式发送至所有的 CAC 成员国和观察员评估。委员会根据收到的评估,将最终报告中的建议提交给 2005 年 7 月初召开的第 56 届执行委员会和第 28 届法典委员会会议予以审议。食品法典委员会将根据审议的结果进行改革。

2 我国食品法典工作的进展

中国食品法典委员会的成立

1984 年卫生部、原农牧渔业部和外交部向国务院提交了《关于我国参加联合国食品法典委员会的请示》,得到批准,中国成为 CAC 的成员国。1986 年由国务院批准成立了“CAC 国内协调小组”,对外称 National Codex Committee of China。CAC 国内协调小组由卫生部、原农牧渔业部、原商业部、原轻工部、原化工部、原国家商检局、原国家标准局 7 个部门组成,卫生部和农业部分别担任组长和副组长单位,负责食品法典的国内协调和对外联络工作,各有关部门根据各自专业职能分别承担 CAC 各下属专业委员会的牵头工作。为进一步做好相关工作,秘书处起草并通过了协调小组工作规定和部门的职责分工,明确了协调小组各成员单位的职责与义务,规定了法典标准草案的审议程序和参加法典会议的规定,落实了各分委员会的牵头单位和参加单位。

随着国家机构改革和职能调整,原中国食品法典协调小组成员单位有了较大的变化。为保持食品法典工作的连续性,加强各部门的联络和合作,推动我国食品法典工作的进一步开展,2004 年秘书处对各成员单位的成员及联络员进行了重新确认。确认后的成员单位包括卫生部、农业部、国家质检总局、中国轻工业联合会、国家粮食局、中国商业联合会、商务部、全国供销总社及国家食品药品监督管理局(新加入)9 个部门(见表 1)。经 2004 年年会一致通过,将“CAC 国内协调小组”名称与英文统一为“中国食品法典委员会”,委员会秘书处的具体工作由中国疾病预防控制中心营养与食品安全所承担。

2005 年秘书处对原协调小组工作规定进行了修改,并根据现有成员单位重新落实各分委员会的牵头单位和参加单位。同时,将成立 CAC 专家分委员会,密切跟踪本专业涉及的食品法典委员会工作动态、讨论中的标准议案,组织相关的研究调查,提出我国技术政策和对外立场,以便更好地协调国内食品法典的工作。

我国食品法典工作的主要成就

我国食品法典工作主要包括组织审议和参与制定国际食品法典标准草案、组织参与 CAC 及其下属机构所开展的各项食品法典活动、食品法典的信息交流、与 CAC 共同承办食品法典会议、定期举办工作会议商讨法典工作的具体问题等。在近 20 年的时间里,中国在法典活动的参与中已经逐渐由被动转为主动,并取得了一些显著的成就。参与制定了国际“竹笋标准”、“腌菜标准”、“干鱼片标准”、牵头起草“冷藏非发酵豆制品标准”等,充分保护我国进出口的贸易利益,保障了消费者健康。

在 2004 年第 36 次会议上,我国首次牵头起草

的降低树果中黄曲霉毒素污染的生产规范被顺利通过,保护我国利益的豆制品分类标准也已通过。同时我国还被选为工作组组长牵头协调发达国家间有关食品添加剂使用一般原则的争议;参加了针对源排放降低食品中二噁英和二噁英样多氯联苯污染的生产规范工作组;首次参加了氯丙醇的建议稿(Position Paper)的修改与酸水解植物蛋白(HVP)和含HVP产品中限量建议值工作组。在食品卫生法典委员会,参加了控制食品中沙门菌、单增李斯特菌、大肠杆菌O157,控制婴幼儿食品中阪崎肠杆菌和微生物危险性管理原则和指南(草案)的起草工作组。

这些工作充分体现了我国食品安全研究技术水

平的提高,得到了国际CAC秘书处的支持和肯定。
 为了及时交流上述国内食品法典的工作进展、国际食品标准化动态及有关领域的新研究和新方法等信息,自1999年起,中国食品法典委员会秘书处以季刊的形式编辑出版了《中国食品法典通讯》。通讯的发行对象除委员会成员单位外,还包括其它相关政府部门、企业、商会及消费者组织,使越来越多的人了解食品法典、关注食品法典。
 随着我国食品工业的迅猛发展,食品标准与法规在食品监督管理和食品贸易方面所发挥的作用日益突出,中国食品法典工作的逐渐深入将推动我国与国际标准的接轨,为我国食品贸易发展及建立完善的食品标准体系,保障人类健康做出贡献。

表 1 中国食品法典委员会组成

参加部委		姓名	单位/职务
卫生部	成员	马晓伟	副部长
		赵同刚	卫生执法监督司司长
	联络员	张玲萍	卫生执法监督司食化处副处长
农业部	成员	张延秋	市场与经济信息司副司长
		方晓华	市场与经济信息司质量技术监督处干部
	联络员	徐学万	科技发展中心
中国轻工业联合会	成员	贾志忍	食品工业管理中心副主任
	联络员	王延才	食品工业管理中心副主任
国家粮食局	成员	唐瑞明	标准质量管理办公室副主任
	联络员	龙珑玲	标准质量管理办公室标准处处长
中国商业联合会	成员	张丽君	行业发展部副部长
	联络员	李祥波	行业发展部
商务部	成员	赵艳霞	世贸司农业处调研员
	联络员	安佰生	世贸司农业处主任科员
全国供销总社	成员	沈青	科教工业部科技处副处长
	联络员	杨荣	科技工业部科技处干部
国家食品药品监督管理局	成员	张晋京	食品安全协调司副司长
	联络员	石阶平	监测标准处处长
国家质检总局	成员	鲍俊凯	质检总局进出口食品安全局副局长
		廖晓谦	国家标准委农轻和地方部主任
	联络员	唐光江	质检总局进出口食品安全局处长
		国焕新	国家标准委农轻和地方部副处长

[收稿日期:2005 - 08 - 02]

中图分类号:R15 文献标识码:E 文章编号:1004 - 8456(2005)06 - 0571 - 03