


私营食品安全标准对食物链 及对公共标准制定程序的影响



 中国农业出版社



私营食品安全标准对食物链 及对公共标准制定程序的影响

S. 汉森（英） 著
J. 汉姆佛瑞（英）

万 页 李巧巧 宋 莉 杨玉荣 翻译
万 页 审校

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
世界卫生组织
2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

私营食品安全标准对食物链及对公共标准制定程序的影响 / (英) 汉森, (英) 汉姆佛瑞著; 万页等译. —
北京: 中国农业出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-109-17361-3

I. ①私… II. ①汉… ②汉… ③万… III. ①食品企业—企业安全—安全标准—研究 IV. ①F407.826—65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 270481 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 刘爱芳

北京市达利天成印刷装订有限责任公司印刷 新华书店北京发行所发行
2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 3.5
字数: 100 千字
定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

25—CPP10/11

本出版物的原版系英文，即 *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard - Setting Processes*，由联合国粮食及农业组织与世界卫生组织于 2009 年联合出版。此中文翻译由中国农业科学院农业信息研究所安排并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

ISBN 978-92-5-506430-2 (粮农组织)

ISBN 978-7-109-17361-3 (中国农业出版社)

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）或世界卫生组织（世卫组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织或世卫组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织或世卫组织的观点。

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件至：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织/世卫组织 2010 年（英文版）

© 粮农组织/世卫组织 2012 年（中文版）

联合国粮食及农业组织 (FAO)
中文出版计划丛书
译审委员会

主 任 屈四喜

副主任 童玉娥 王本利 孟宪学 罗 鸣

编 委 张蕙杰 宋会兵 赵立军 蔺惠芳

钱 钰 徐 猛 张 巍 傅永东

田 晓 刘爱芳 贾 焰 郑 君

内容提要

1. 过去 10~15 年来，私营标准在全球农业食品价值链管理中的分量大大提高。私营企业和包括公司、非政府组织在内的标准制定联盟制定并通过了食品安全、食品质量以及农产食品生产在环境和社会方面的标准。这些标准越来越多地通过第三方认证来监督和执行。这一现象引发了对公共和私营机构在食品安全规范的建立和执行中所起作用的深刻讨论。

2. 本报告对私营标准如何以及为什么能发展起来进行了分析，主要关注食品安全领域的标准制定。本文指出了公共法规发展和私营标准发展之间的联系，概述了这些私营标准对发展中国家农产食品价值链的一些影响。本文还思考了其对食品法典委员会（CAC）工作和公共法规建设的影响。

3. 私营标准在全球农产食品价值链中的重要性日益增强，逐渐涵盖国内商业和国际贸易。这些标准可能是关于食品安全和食品安全体系建设的，也有可能涉及诸如食物产地、环境影响、动物福利等与食品有关的其他方面。私营标准，尤其是食品安全私营标准的核心特征之一是越来越关注食品生产的过程。在这一领域，这些折射出了过程标准在公共法规中重要性的日益提高，例如食品卫生类等法规越来越多地使用危害分析与关键控制点（HACCP）体系。

4. 尽管“私营标准”和“自愿标准”的说法经常互换使用，但政府也有可能发布供自愿遵守的标准，并且政府也可能将“自愿”的标准变成强制标准。制定并通过标准的组织很多，公共部门和私营部门之间存在着动态的相互作用。目前，公共标准和私营标准组成一个多层次的复杂结构，共同规范着全球农产食品部门的生产和贸易，而食品法典委员会等全球标准制定机构则在其中发挥着核心作用。

5. 作为该多层次工作的一部分，必须区分标准计划的五个不同功能。这些功能是：标准的采纳；执行；合规评定；以及执法。这些职能可由各类公共和/或私营实体根据标准的性质来完成。食品法典委员会主要关注于标准的制定和公认准则的制定供政府制定国家法规时遵守。私营标准计划的许多工作是关注于标准执行及合规评定方面的详细规则。

6. 世界贸易组织按照标准的制定（定义和编纂）者将种类繁多的私营部门食品安全标准分为三类。个体企业标准是由个体企业制定的，主要是大型食品零售商，并且在其供应链中采用。集体国家标准由在单个国家境内运作的集体组织制定，包括产业协会和非政府组织（NGO）。这些标准中有一部分是专门为了确立对一些国家或地区特有食品的要求而制定的，而其他一些标准则通过在全球化价值链中的应用产生国际影响。第三类标准是集体国际标准，由不同国家的组织采用（要求或使用）。这通常意味着制定标准的组织拥有国际会员。

7. 无论是公共部门还是私营部门的食品安全标准从根本上都是为了对食品生产、运输和加工进行控制，确保合规。要想弄清楚为什么近年来私营部门食品安全标准发展得如此迅速，需要问两个问题。首先，是推动对整个全球农产食品价值链加强控制的因素是什么？第二，为什么要以大量增加私营标准的形式进行控制，而不是通过加强公共标准的使用或企业间协作的方式来确保食品安全？

8. 有四个关键因素推动着农产食品价值链控制的加强。这些因素必须适应监管变化和全球农业与食品市场重组的整体进程。首先，由于一系列的食品安全危机和消费者担忧的加剧，食品安全监管体系进行了改革，以应对食品生产、运输和加工过程中真实和/或认为存在的风险。第二，消费者和企业对于食品生产过程的关注提高，企业围绕原产地和环境、社会影响等制定的竞争战略又进一步促使人们改变对于食品质量安全的看法。第三，食品供应日益全球化，协调性对竞争力的重要性日益提高，这一切为价值链的协调和控制带来了新的风险和挑战。第四，确保食品安全的责任从国家转移到了私营部门。

9. 这四个因素共同创造了一个环境，使各企业保证食品安全和维护品牌声誉的压力增强。企业需要面对日益全球化、复杂化、横跨多个管辖范围的食物供应链。标准的一个关键作用是在各地之间和生产者/企业之间促进农产品价值链的协调，并且通过这种协调传递产品特性和产品生产、加工、运输条件等方面的可靠信息。

10. 私营标准通常是超出公共标准的要求。这里的“超出”包含至少三层意思。第一，私营标准可能会为某些食品产品特性设定更高的标准。换言之，私营标准可被认为是比公共标准更严格或更多。这也许是人们对于私营标准和公共标准关系的一种最广泛的看法。第二，私营标准可能扩大了标准所监管的活动的范围。标准的覆盖范围可在纵向和横向上扩展。扩展纵向的覆盖范围是指沿着价值链向上和向下扩大控制范围。扩展横向的覆盖范围则指将新的内容纳入标准监管。例如，食品安全标准经常包括诸如环境和社会影响等额外内容。第三，在如何实现标准所定义的结果方面，私营标准比公共标准更具体、更细致。很多时候，公共强制性标准是给出一个食品安全体系的基本参数，而私营标准则详细规定该体系若要有效应该什么样。值得一提的是一些公共法规也详细说明了各食品生产者和加工者必须采用哪些特定程序才能确保食品安全，此时这些法规也起到这一作用。

11. 除了降低风险以外，私营标准还为企业提供了产品差异化的基础，尽管这在食品安全领域并不多见。企业可采用一些标准来支持其对消费者的宣传，证明其产品拥有某些反映其生产方式的外在特征。一般而言，对信用型特征（与所谓的“经验型属性”不同，信用型特征是无论零售商还是消费者都无法通过对产品的直接检查或消费来进行验证的特征）的宣传由标准支撑。这些标准旨在为企业的信用型宣传提供可信的基础。

12. 私营标准的产生因标准类型的不同而各有不同。私营食品安全标准由各类私营企业和非政府组织制定，这些企业和组织在体制结构上和标准制定、执行及采纳流程的整合程度上是各不相同的。个体食品企业标准的制定和通过都是由私营食品企业进行的，主要是大型的食品零售商和食品服务公司，这样这两项工作通常衔接得非常紧密。这些流程一般比较封闭，其他利益相关者几乎没有提出意见的机会，除非制定标准的私营食品企业专门邀请他们提供意见。私营标准企业或组织制定标准时一般使用内部技术资源和/或外部顾问，但是也常常以正式或非正式的形式向潜在的标准采用者寻求建议和指导。对于集体私营标准，无论是行业组织还是私营标准联盟制定的，一般由技术委员会起草。这些委员会由成员企业组成，有时还包括外部专家和供应商代表。集体私营食品安全标准一般通过一个“半封闭”的流程颁布，特别是当标准起草组织的成员包括了标准的关键采用者时更是如此。该程序的开放程度取决于该组织成员的广度。

13. 可将这些程序与食品法典委员会相比较。食品法典委员会是一个会员制组织，向粮农组织和/或世卫组织的所有成员和准成员开放。目前国家成员的总数为 180 个，它们在联合国框架下就国际食品安全标准达成一致。自 2003 年起，欧盟委员会作为成员组织加入食品法典委员会。国际标准化组织（ISO）的规模则比它庞大得多，范围也广泛得多。它包含 160 个国家标准组织，分别来自公共部门或非政府组织。与此相对应，其管理结构也极为正式。这两个组织在结构和运作上的差异反映了它们截然不同的使命；ISO 的主要作用是起草自愿性标准，而食品法典委员会的成立则是为了拟定指导国家法规制定的规则。

14. 在标准制定方面，食品法典委员会尽量在协商的基础上就标准的通过或修订达成一致。只有当协商一致的努力失败后，才有可能在流程的最后阶段以投票的形式决定是否通过或修改某标准。总体而言，食品法典委员会的标准制定流程远比那些私营食品安全标准起草组织和 ISO 透明。例如，食品法典委员会网站会公布和发送委员会及其下设分委会的标准工作草案和会议报告。国际非政府组织还可通过食品法典委员会的一些机制在标准制定过程中发表意见。然而，ISO 的工作也较为透明，这并不意外；这些工作主要服务于私营标准采用者的利益。

15. 食品法典委员会并不执行或评估其制定的国际标准、指南和建议的遵守情况。相反，执行依赖于成员的采用情况，可全部或部分采纳，正式或非正式采纳，和/或纳入私营标准制定者等其他机构制定的标准。

16. 当前正在进行的关于私营食品安全标准作用和影响的争论的核心是质疑其“合法性”，包括一般意义上的合法性与与现有国际组织，特别是食品法典委员会和 ISO 起草的食品安全领域的标准相比较而言的合法性。任何人都可以制定一个新标准，各组织可以决定是否采纳。但当标准开始有广泛影响，对第三方影响的程度是否公平合理的疑问就产生了。本文讨论了合法性的以下几个指标：标准制定过程透明程度如何；农产食品价值链利益相关者对标准制定过程的影响；标准制定过程中对发展中国家利益的考虑程度如何；标准制定的速度和对制定新标准或修订标准需求的反应灵敏度；协调性；标准的科学基础。本文所说的合法性不是法律意义上的，本文也不准备对可能适用的各种指标进行优先排序。

17. 食品法典委员会的各成员国政府努力推动利益相关者参加到标准制定过程中，除此之外，食品法典委员会本身也有一些这方面的机制。这些利益相关者包括代表消费者和民间社会利益的国际非政府组织。与此相反，许多制定私营食品安全标准的组织仅允许选定的（通常是行业的）利益相关者参与标准制定过程中，很少有直接来自消费者的“声音”。在这方面，全球良好农业操作规范（GlobalGAP）似乎是个例外。它已形成了一个相对开放的标准制定程序，有磋商时期、有征求关键利益相关者群体意见的正式机制以及包含了生产商和零售商的董事会结构。这个程序给来自发展中国家的大型企业和贸易组织提供了有效的代表性，但不一定会采纳小型企业和边缘化群体的声音。当然，食品法典委员会和 GlobalGAP 的这些机制也仅是为利益相关者提供了参与的“机会”，事实上发展中国家和这些国家大量的边缘化利益相关者通常很难真正表达观点。

18. 食品法典委员会正在努力解决利益相关者参与标准制定过程所面临的资金以及能力问题。经常参与的发展中国家通常仅限于少数几个较大的中等收入国家，但法典信托基金旨在提供财政和/或技术援助。在私营标准方面，GlobalGAP 一直努力使自身更具包容性，使标准经过两个公开磋商的阶段，形成正式的机制，供 GlobalGAP 标准国家层面上的认证机构及执行者将经验和利益反馈给 GlobalGAP 秘书处。当然，许多发展中国家和那里的边缘群体，特别是小型生产者，参加这些磋商过程的能力是有限的。

19. 公共标准和私营标准对新挑战的反应速度有很大不同。食品法典委员会和其他国际标准组织的一个特点是在制定新标准或修订标准上所花费的时间和资源。一个食品法典委员会标准、指南或建议花费几年时间才最终被委员会通过的情况并不少见。相比之下，私营标准制定机构可以迅速采取行动来解决新的问题，在这些领域建立新标准或对标准进行修订。应注意的是，在思考这个问题时，要考虑到以保证健康为目的、以科学为依据制定的标准所涉及的广度与其他标准（例如质量标准）是不同的。

20. 公共标准和私营标准面临的一个共同的挑战是协调。有证据表明各国食品安全法规围绕国际标准的协调工作进展缓慢。此外，对私营食品安全标准的一个主要批评就是他们破坏了这个协调进程，因为它们引入了一个新的管理层级，导致国内市场根据出口商需要而遵守的食品安全要求进一步割裂。但是，私营标准组织本身也在推动协调和等效的进程。

21. 关于私营食品安全标准合法性正在进行的争论中，主要是在世贸组织中。一个关键点是他们是否是“以科学为基础的”。尽管几乎没有有力的证据表明私营食品安全标准属于《实施动植物卫生检疫措施的协议》（以下称 SPS 协议）的范围，但仍有人担心私营食品安全标准的要求没有提供更高的保护，来防止食品安全风险。私营企业本能地不会参与制定和/或通过给他们所处价值链增加成本的标准，除非能提供比现行食品安全控制更高级别的保护。也有例外情况，那就是用标准来实现产品的差异化，尽管食品安全似乎很少被作为差异化因素。同时，本文中主张私营食品安全标准的主要功能之一是确定一套要求以及相关的合规评估系统。

22. 发展中国家对私营标准的主要关注是它们对缺乏严格管理的小生产者乃至整个农业系统的影响。公共标准也可以是一个挑战，例如使用全链条方式进行动物疾病控制时出现的情况。当私营标准用于非动物源食品的初级产品时，它具有无可争议的重要影响。

23. GlobalGAP 标准对新鲜水果和蔬菜的影响在肯尼亚得到了广泛的研究。有证据表明，在欧洲

零售商要求出口产品必须符合 GlobalGAP 标准之后，小农户在出口蔬菜行业中的参与程度明显降低。对出口商来说，当供应链中包含相当数量的小农户时，要想进行有效管理，其成本是相当高的，比从少数几家大中型生产商那里采购的成本高得多。此举也提高了生产商的成本，尤其是加重了小农户的经济负担。这引发了对价值链上成本分配是否公平的讨论。不过，肯尼亚的证据还无法得出将小农户排除在出口价值链之外的结论。

24. 私营食品安全标准对发展中国家农产食品出口的影响具有复杂性和不确定性。当前，在公共部门和私营部门的共同推动下，企业必须满足越来越苛刻的食品安全要求，此时既有“赢家”，也有“输家”。无论是私营标准还是公共标准的采纳都可能对价值链结构产生深刻的影响。例如，当采纳相关标准有规模经济，或大型企业更容易获得资金和其他资源的情况时，采纳标准的过程可能会带来整合与集中。无论是在政府将 HACCP 引入养虾业等部门时，还是在私营部门制定以过程为基础的食品安全标准时，都能看到这种情况。

25. 事实上，要想区分发展中国家农产食品出口所受的影响是来自私营标准还是其他诸多因素是一件很困难的事。例如，新鲜水果和蔬菜、肉类、奶制品及水产品的出口必须符合多个层级的要求，包括质量等级和标准、可追溯性、原产地标识、植物检疫控制和食品安全标准，既有监管部门的要求，也有私营标准的要求。

26. 很明显可以看出，许多发展中国家及其出口商和生产者在遵守私营食品安全标准上都面临着挑战。对私营标准的深刻担忧在于标准应用与合规评定所带来的成本会被沿着全球农产食品价值链向前推，从标准采用者转移到供应商，特别是发展中国家的出口商和生产者。这样，发展中国家的生产者就无法完全享受执行标准带来的全部利益，相关投资的回报减少，种植者采用这些标准的积极性也就降低了。非常有必要捐资促进能力建设，尤其是围绕龙头企业、生产者组织及创造服务市场方面的能力建设。此外，也有必要推动发展中国家在私营食品安全标准领域的利益，但其程度应避免威胁集体标准的作用。如果我们重新回到大型零售采购者自己建立和采纳本企业标准的时代，对发展中国家来说是几乎没有任何益处的。

27. 在现实中，公共标准和私营标准之间及它们对食品生产加工的影响和对发展中国家的影响都是存在大量重叠的。食品安全的私营标准通常是对建立在公共标准的框架基础之上的政府法规的反应。在此过程中，通过为标准应用与合格评定提供详细的“路线图”等，私营标准可以降低标准制定和执法的成本。食品法典委员会通过为其他实体——政府成员、企业和非政府组织——制定公共标准和私营标准的活动提供规则，在指导私营标准发展中起到了重要的作用。有人认为发展私营食品安全标准的发展是对食品法典委员会作用的破坏，此观点是完全误会了食品法典委员会在国际农产食品标准领域所起的作用。

28. 私营食品安全标准可以看做是将多个食品法典委员会标准、指南和建议以及或多或少以这些食品法典委员会文件为基础的国家法规打包在一起的产物。同时，私营食品安全标准不仅局限于食品法典委员会已经规定标准的领域，也填补存在标准需求的“空白”领域。私营食品安全标准的发展意味着食品法典委员会客户群发生了变化，或至少有所扩展。传统上，食品法典委员会的作用是为官方食品监管系统的实施建立规则，这意味着其主要的受益者和使用者是政府部门。私营食品安全标准给食品安全管理添加了一个层级，食品法典委员会在制订工作计划和起草标准时需要考虑到这一点。

29. 私营标准的发展对法典标准制定过程的速度和复杂性提出了挑战。这些问题已经引起了重视，相关方面也己为简化决策系统做出了努力。毫无疑问，私营标准组织由于关注范围较窄，所服务的标准采纳者的利益交汇较广，因此能够更及时地制定标准。尽管食品法典委员会应当不断努力，简化决策流程，但期待它在这方面达到私营标准组织的水平是不切实际的。

30. 私营标准在全球农产食品价值链管理中发挥的作用越来越大，进一步加强了人们对标准制定过程的透明度和包容性的关注，不仅针对私营标准组织，也针对食品法典委员会。众所周知，许多发展中国家是没有能力积极参与食品法典委员会的工作的。许多私营标准组织也很少或完全不考虑发展中国家的利益。但 GlobalGAP 是一个明显的例外。GlobalGAP 已经采取了一些步骤来解决发展中国

家的利益和关切。食品法典委员会明显优于私营标准组织做的一点是其中消费群体的代表性更强。

31. 显而易见，考虑到对食品法典委员会任务和运作模式的重大影响，食品法典委员会不能忽视私营标准日益重要的作用。食品法典委员会应以正式和非正式的形式参与那些制定和通过私营食品安全标准的组织的活动。更重要的是，在私营食品安全标准在全球农产食品价值链管理中的作用可能越来越重要的世界中，食品法典委员会需要重新思考它的使命、目的和工作计划。食品法典委员会可以采取的一些具体行动有：

- 就私营标准在食品安全领域对食品法典委员会任务和工作计划的影响进行科学的讨论。此讨论应避免研究私营食品安全标准对错的问题。相反，应将此类标准看做食品法典委员会必须予以考虑的一个新的现实情况。

- 与全球食品安全倡议（GFSI）合作（还可考虑 GlobalGAP），以期使之成为正式观察员。这需要 GFSI 申请被认可为国际非政府组织。

- 探讨食品法典委员会与集体私营标准组织的合作方式。一些集体私营标准组织虽然似乎没有成为国际非政府组织的资格，但却具有全球影响力。目前，可以通过与食品法典委员会秘书处进行非正式对话，和/或与粮农组织和/或世界卫生组织召开临时性的兴趣小组会议。中期，食品法典委员会可以考虑建立一个公共-私营协商平台，可以设在执行委员会下面。

- 食品法典委员会应该立即开始考虑对其运行程序的影响。可交由秘书处探讨是否需要改变这些程序，以及如何利用这些程序使委员会更好地应对私营标准发展带来的挑战和机遇。

最后，食品法典委员会应对照私营标准在全球农产食品价值链中日益重要的作用更加深刻地反思自身活动的领域和工作重点。例如，食品法典委员会是应该重点关注尚未制定私营标准的领域，以填补食品安全领域的“空白”，还是继续在一直以来所覆盖的各个领域制定标准、指南和建议，并在某种程度上支持私营标准的进一步发展？

32. 更广泛的说，粮农组织和世界卫生组织有责任与私营标准制定组织合作，并在当前对这些标准合法性和影响的讨论中发挥建设性的作用。这些机构能力建设重点应反映私营食品安全标准日益重要的作用，以及公共部门和私营部门在这方面的需求。这方面，粮农组织和世界卫生组织都应加强努力，支持发展中国家食品监管能力的建设。

目 录

内容提要	V
1 背景	1
2 论文的目的及范围	2
3 私营食品安全标准的性质	2
3.1 私营食品安全标准概述	2
3.2 私营标准的类型	4
4 私营食品安全标准的发展趋势	7
4.1 加强对食品价值链上各环节控制的驱动力	7
4.2 私营标准作为对食品监管和消费者关注的反应	9
5 与法典相关的私营食品安全标准的管理	12
5.1 食品法典的结构和决策结构	12
5.2 国际标准化组织 (ISO)	14
5.3 私营食品安全标准的管理	15
5.4 一些主要食品私营标准的标准制定机制	16
5.5 全球食品安全倡议和私营标准的基准管理程序	19
6 私营食品安全标准的合法性	19
7 满足私营标准对食物链产生的影响	22
7.1 对生产者的影响	22
7.2 食品加工处理过程	25
7.3 国内消费者的福利	25
8 私营食品标准和贸易	26
8.1 私营食品安全标准对贸易有怎样的影响?	26
8.2 应对私营食品安全标准的代替方案	28
9 对食品法典标准制定过程的影响	29
9.1 食品法典是做什么的?	29
9.2 私营标准是否危及了法典的工作?	30
9.3 食品法典面临的挑战和机遇	32
9.4 私营标准与 WTO	32
10 国际食品法典委员会应如何应对?	34
10.1 深入的讨论	34
10.2 与私营标准组织合作	34
10.3 操作程序、活动和优先领域	35
10.4 加强食品法典委员会秘书处	35
11 更宽泛的 FAO/WHO 政策问题	35
12 结论	36
参考文献	37
致谢	43

私营食品安全标准对食物链及 对公共标准制定程序的影响

为粮农组织/世卫组织准备的报告

Spencer Henson^① John Humphrey^②

2009年5月9日

1 背景

在过去10~15年，全球农产食品价值链管理的一个关键趋势是私营标准的使用日益普遍（Jaffee和Henson，2004；经合组织，2004）。私营企业和非政府组织（NGO）已逐步制定了食品安全、食品质量以及农产食品环境和社会方面的标准，这些标准一般都涉及第三方或第三方认证（Busch等，2005）。虽然私营标准没有公共法规那样的执法程序，但有人认为，在实际操作中，市场力量可以使遵守私营标准变成强制性行为（Henson，2007）。因此，在本文关注的食品安全领域中，许多全球农产食品价值链都是由一系列公共标准和私营标准共同管理的，它们相互间有着各种各样的联系，在推动实施食品安全监管方面共同发挥领导作用（Henson和Humphrey，2008）。也有人指出，虽然私营标准的主要阵地是出口领域，但现在已经开始向发展中国家高端市场渗透（Reardon等，2001；Henson，2007）。

私营食品安全标准的发展引发了关于公共机构和私营机构在管理食品安全方面作用的深刻讨论。这个对话的核心问题是全球农产食品市场结构和运作方式受到的影响（Henson和Humphrey，2008）以及在一个向来由公共法规占据主导地位的管理模式中私营模式的合法性（Henson和Caswell，1999）。关于私营食品安全标准合法性及其影响，各方观点差异很大；一个极端是认为它们会侵蚀发展中国家的竞争力（联合国贸发会议，2007a；2008）和/或把小农户从本可大大改善他们生计的价值链中排除出去（Dolan和Humphrey，2000；Graffham，2007），而另一个极端则认为它们是产业升级和提高竞争力的必经过程的催化剂（世界银行，2005；Henson，2007）。由于缺乏统一的证据，辩论一直难以平息（Henson和Humphrey，2008）。

一直以来，世界贸易组织（WTO）和食品法典委员会（CAC）等国际机构制定者颁布公共食品安全标准的规则，而私营标准在全球范围内的兴起对这些国际机构的合法性提出了挑战（Henson，2007）。尽管私营标准影响贸易的问题已经在世贸组织内提出（例见Henson，2007），但世贸组织是否有法律权限来管理私营标准的活动仍旧是个悬而未决的问题（Roberts，2009）。在食品法典委员会内，人们的一大忧虑是私营食品安全标准的快速扩散正在破坏食品法典委员会在建立以科学为依据的标准、指南及建议中的作用，这些标准、指南及建议一直在指导着政府的规则制定并为SPS协定提供法律参考（Roberts和Unnevehr，2005）。在这种担心的背后，世贸组织和食品

① 苏塞克斯大学发展研究所访问研究员，地址：英国布赖顿（Brighton, UK）邮编：BN1 9RE；加拿大安大略省圭尔夫市圭尔夫大学粮食、农业与资源经济学院教授，地址：加拿大安大略省圭尔夫市（Guelph, Ontario, Canada）邮编：N1G 2W1（s.henson@ids.ac.uk/shenson@uoguelph.ca）。

② 苏塞克斯大学发展研究所研究员，地址：英国布赖顿（Brighton, UK）邮编：BN1 9RE（j.humphrey@ids.ac.uk）。

法典委员会的发展中国家成员是主要“声音”。它们还提出私营食品安全标准对世界上的贫穷地区具有潜在负面影响，使得辩论愈演愈烈。例如，2008年的第31届食品法典委员会大会（食品法典委员会，2008a）和第60届及第61届执行委员会会议（食品法典委员会，2008b；2008c）就进行了相关讨论。

不同的私营标准在制定者、采用者以及涉及的农产食品领域等方面存在巨大差异。由于这种多样性，很难弄清楚哪些标准是“私营的”，它们究竟起什么作用，具有什么潜在影响（Henson 和 Humphrey, 2008）。此外，公共规章和私营标准间的差别和联系通常也很难看得清楚。这种不明确性妨碍了我们针对私营标准一般性影响和对发展中国家影响的辩论，妨碍了我们对于私营标准今后发展轨迹的判断，而且使人容易将所有私营标准都统归为一类（通常是负面的）。本论文将对私营食品安全标准演变的历史和原因及影响进行充分地分析，以期使相关辩论能够拥有共同的基础。当然，对食品法典委员会工作的影响是本文的一个关注重点，不过这种关注是放在一个更广泛的背景下讨论的，那就是私营食品安全标准与公共法规的相互作用以及由此产生的对全球农产食品价值链结构和运作的影响。

2 论文的目的及范围

在第31届食品法典委员会大会上，粮农组织和世卫组织应邀起草并提交一份关于私营标准作用及世界贸易组织等机构在此问题上所取得进展情况的文件（CAC, 2008a）。本论文为粮农组织和世贸组织提交给食品法典委员会的文件提供了大量重要内容，其主要目的是提高对私营标准的认识，引导对私营标准的讨论。

本论文总的目的是对私营标准在全球农产食品价值链中作用日益增强的相关问题进行一个总结，特别是对食品法典委员会和其他食品安全方面国际组织的影响。论文还涉及了私营标准中非食品安全方面的内容，主要是因为私营标准制定过程中将这些因素与食品安全因素结合起来了。本文涉及的具体问题如下：

- 私营食品安全标准的定义及这些标准的不同形式。
- 推动全球农产食品价值链和私营标准发展与变化的因素，以及这些标准将来如何变化。
- 私营食品安全标准和公共法规间的相互关系。
- 私营食品安全标准对全球农产食品价值链的影响，特别是对于发展中国家的影响。
- 私营食品安全标准的颁布和日益普及对食品法典委员会以及世贸组织等其他国际组织的影响。
- 为了应对私营食品安全标准在全球农产食品价值链中作用的日益加强，食品法典委员会在履行其使命时可采取的策略。

要注意的是，尽管本文是把私营标准作为很宽泛的农产食品属性的管理方式进行讨论，但真正关注的是食品安全方面的私营标准。

本论文是对全球农产食品价值链中私营标准特别是私营食品安全标准的近期研究和政策文件所做的回顾和综合。作者运用他们的集体知识和经验将现有的研究范围和质量各不相同的实证研究汇集到一起，以对私营食品安全标准产生的原因及其对食品法典委员会等各方的影响进行一个全面而系统的分析。

3 私营食品安全标准的性质

3.1 私营食品安全标准概述

私营标准在许多工业化国家都已成为市场管理的一个重要方式（如 Henson, 2007, Humphrey, 2008; Jaffee 和 Henson, 2004; OECD, 2004; 世界银行, 2005）。尽管别的领域也存在私营标准，但主要是在农产食品领域。私营标准的发展引发了对公共机构和私营机构在管理食品安全、食品质量

及农产食品价值链更广泛的社会和环境影响等方面作用的深刻疑问。在这一讨论中对私营标准有各种各样的担心：

- 私营标准可能将发展中国家排除在潜在利润丰厚的国际市场以外，成为那些食品安全系统不发达国家难以克服的壁垒。
- 私营标准苛求的特性，特别是使用第三方认证来确保价值链上各环节的复杂规则和程序得以遵守（包括广泛采纳的 GlobalGAP 标准中所使用的农场前控制）^①，这些对于小农户都太复杂且成本太高。
- 私营标准对全球农产食品市场结构和运作方式的影响，推动了合并和整合的进程，进一步加强了主导企业的力量。
- 在历史上属于公共法规管理的领域中，私营标准对公共管理模式的合法性提出了挑战（Henson 和 Caswell, 2001; Havinga, 2006, 2008）。人们坚持认为，私营标准的发展对已建立的国际组织特别是对 WTO 下的 SPS 协定和食品法典委员会，形成了挑战。这些国际组织制定程序，确保国家措施符合 WTO 关于贸易壁垒方面的要求。
- 私营标准的非公共特性意味着它们一般以“自上而下”的方式制定，且不受公众监督。这可能导致公平和准入问题难以解决。

在 WTO 的 SPS 委员会上已经对这些问题进行了广泛的讨论（例如，WTO, 2007a; WTO, 2008a）。

总体上，根据私营标准制定者、采纳者以及其解决的问题等的不同，私营标准存在明显区别。私营企业可能采纳的标准如图 1 所示（我们将在下文“标准类型”小节中对其进行更详细地说明）。这里给出了 4 个不同欧洲国家中使用标准的不完全清单。私营部门标准的范围非常广泛，由不同类型的组织制定，并在不同的地域和职能上服务于不同目的。由于标准和发起标准的组织数量很多，再加上它们的影响力和它们的不断发展，导致对私营标准一直缺乏一个明晰的概念，这已阻碍了对这个问题的理解。

个别企业标准	集体国家标准	集体国际标准
<ul style="list-style-type: none"> ● “自然之选”（乐购） ● “品质路线”（家乐福）——在多个国家应用 ● “从农田到餐桌”（玛莎百货） ● “控制路线”（欧尚）——在多个国家应用 ● P. Q. C.（柯纳得超市质量路线） ● “阿伯罕优品”（阿伯罕超市） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 放心食品标准（英国） ● 英国零售行业全球标准 ● 自由食品（英国） ● 质量保证标准（QS） ● 放心大田作物计划（英国） ● 英国放心农场牛羊肉标准 ● Sachsens Ahrenwort ● 萨克斯州优质羊肉标准 ● 艾米利亚—罗马涅大区质量控制标准 ● 佛兰芒布拉班特肉制品标准 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球良好农业规范 ● 国际食品标准 ● 安全高品质食品（SQF）1000/ 2000 ● 海洋管理委员会标准（MSC） ● 森林管理委员会标准（FSC）

图 1 农产食品链中私营标准的例子

引自：以 WTO（2007a）为基础，也包含了 Aragrande 等（2005）提供的例子。

在全球农产食品价值链中私营标准已经越来越重要，逐渐遍及国内商业和国际贸易。这些标准可能与食品安全和食品安全系统完整性有关，但也可能与食品来源、环境影响、动物福利等方面有关。这些私营标准，尤其是与食品相关的私营标准的一个明确的特性就是越来越重视食品生产过程。这种“过程”标准必然涉及以下内容：

- 私营标准提供了一个基础，以便对食品的生产、加工和运输有关的程序和做法提出自己的

^① 这种标准的特性和复杂性，特别是全过程控制方面，将在下面进一步的讨论。

主张。

- 私营标准必须通过第二方或（日益增多）第三方认证，具备某种形式的监测和执法手段（Busch 等，2005）。
- 私营标准形成书面声明，其中列出规则和程序，对如何实施、监测及执行这些规则提供明确的说明。
- 它们具有某种形式的溯源能力，可将价值链下游某环节的特定食品产品对应到标准所明确和控制的过程中的具体环节上。

标准不仅规定应达到怎样的结果，还规定了如何达到这个结果，以及认证和执行的管理结构，也包括标准随着时间改变时对这些因素的变化进行调整和批准的制度。正是由于这个原因，一些与私营标准相关的机构，例如全球食品安全倡议（GFSI），将其称为“计划”而不是称为“标准”。如下所述，这将对食品法典委员会以及公共标准和私营标准的关系产生影响。现在，我们探讨私营标准的形式和功能，特别侧重于私营食品安全标准。

3.2 私营标准的类型

许多关于私营标准的讨论都是从不同类型私营标准的分类开始的。这种做法背后是一种假设，即私营标准很容易界定，可以很容易与公共标准区分或更准确地说，公共法规区分。但要意识到实际上这个分界线并不是这样简单的，这点很重要。更好地理解公共和私营之间的关系是此论文反复突出的一个主题。

3.2.1 公共标准和私营标准

“私营标准”和“自愿标准”这两个概念是经常互相交替使用的。实际上，私营部门的参与者共同制定的私营标准经常被会称为“私营自愿标准”（例如，OECD，2004）。这相当于政府当局的行为是以法律制裁支持的规章为依据（Black，2002；Havinga，2006），而把自愿标准的领土留给了非政府实体^①。实际上，这个区分方式是站不住脚的。政府也可以发布自愿遵守的标准，或反过来，他们可以要求遵守私营标准。事实上，Havinga（2006；2008）认为，农产食品系统中传统管理角色有点“模糊”，这表明公共和私营管理模式之间出现了交集。

为了澄清我们如何定义私营标准，图 2 给出了强制标准与自愿标准之间的区分以及公共机构制定的标准与私营机构制定的标准之间的区分（Henson 和 Humphrey，2008）。这里，私营标准被列在右侧一栏中；这些标准是由商业或非商业私营机构制定（创建）的，包括公司、行业组织和非政府组织。反过来讲，私营标准的自愿程度取决于采用这些标准的机构行使权力的形式及水平；要求别的机构贯彻执行标准是这些机构的本质（Brunsson 和 Jacobsson，2000）。私营标准可以被非国家的（私营的）机构采用；即使他们由于被市场主导者采用而在商业意义上成为牵制性的，对于不遵守标准的现象也不会有法律处罚。然而，私营标准也可能被国家人员采用并赋予其法定效力。这种情况下，遵守标准是强制性的，我们称之为法律授权的私营标准。例如，根据 ISO 9000 内容，欧盟要求电信和电子产品市场都要有 CE 标识。

	公共	私营
强制	法规	法律授权的私营标准
自愿	公共自愿标准	私营自愿标准

图 2 标准的形式

关于图 2 中间一栏，公共标准，最常见的形式就是由政府公布的法规，其在政府的权限范围内是

^① 单个公司的私营标准和私营联盟制定的私营标准间的区别将在下文被讨论。

强制执行的。然而，政府也推荐自愿标准。Brunsson 和 Jacobsson (2000) 把这些标准称为“非强制法律”。在食品行业，源自法国政府的“Label Rouge”是一个例子。

特定标准在图 2 中的位置可能会随着时间而改变。标准在图中位置上的变动并不罕见。例如，食品安全质量认证 (SQF) 的一系列标准最初是由西澳大利亚政府制定的，我们将其归为公共自愿标准 (因此标准的采纳是非法律强制性的)，但他们后来被食品营销组织 (一个代表美国食品零售和批发部门的行业组织) 采用，意味着它又被重新分类为私营自愿标准。通过获得一个被认可的私营组织标准的认证，实际上生产商将既遵守了自愿公共标准，也遵守了自愿私营标准。另一个例子是，在欧盟有机标准是以现有的私营标准发布的。

3.2.2 私营标准分类

根据 WTO 对私营标准的分类，我们在图 1 中区分了私营农产食品标准的三种形式。这一划分是以标准的制定人为依据的。然而，标准的动态特性和其随时间的演变意味着看似简单的分类要比表面看起来复杂得多。具体来说^①：

- **个体企业标准**。这些标准由单个公司制定，主要是大型食品零售商，且在他们的供应链中得到采纳。这些往往作为他们自己的/自有品牌产品的子品牌传达给消费者。这样的品牌的例子有 Tesco's Nurture^②、Tesco Nature's Choice^③ 和 Carrefours Filières Qualité^④。这些标准传达给消费者产品的优越性或过程的特性。这种标准可能在国家范围或国际范围内使用。某些情况下，例如 Carrefour 标准，该标准应用于母公司的多个子公司。但即使是公司在一个国家内自己零售业务上使用的标准，标准本身也具有国际传播性，因为标准被不同国家的供应商采用。所以，例如非洲撒哈拉以南地区的农民如果向英国的 Tesco 出口产品，则他们将得到 Tesco Nature's Choice 标准的认证，这将支撑培育子品牌。
- **集体国家标准**。这些标准是由在个别国家内活动的集体组织制定的，包括行业联盟和非政府组织。这些组织代表商业机构 (例如食品零售商、加工或生产商) 或非政府组织的利益。然后这些机构和其他机构可以根据自己意愿自由采用这些标准。然而，需要指出的是，这些标准中有一部分本质就是国家级的，而其他一些则有国际影响。有些集体国家标准是专门用来为来自特定国家或地区食品确立名声。英国的 Farm Assured British Beef and Lamb 和意大利的 QC Emilia Romagna 计划保证符合其规定的产品具有较高品质 (安全、质量、环境影响等)。它们的目的是用来将这些产品与竞争产品区分开。结果，对于消费者而言，它们通常是“可见的”，以标签和商标的形式体现它们的存在。其他标准是国家性质的，因为是由国家机构制定的，但他们往往有国际影响。英国零售业联盟 (BRC) 全球食品安全标准就是这种 (见下文)。虽然标准最初是由英国的一个贸易机构制定的，但它被用于多个国家的供应商，也可被不在英国市场销售的供应商采用，只要他们觉得这是一种竞争优势。如果创建和控制标准的机构的管理结构是国际化的，标准可能由国家性质转化到国际性质。
- **集体国际标准**。这个类型的标准通常是标准所涉及的范围定义的；是为不同国家的组织采纳 (要求或使用) 而专门制定的。这往往意味着制定标准的组织有国际成员。所以，例如 GlobalGAP (原 EurepGAP) 最初是由欧洲零售商国际联盟创建的。现在它的成员更多样化并且越来越国际化 (见下文)。食品安全质量认证 (SQF) 一系列的标准是由食品安全质量认证机构协会 (SQFI) 建立，它是食品营销协会 (FMI) 的一个附属机构，其中成员来自许多国

① 这一分类旨在显示主要的私营标准形式，但是鉴于私营标准形式多种多样，这种分类未必完整。比如，某些私营机构设立的标准意在称为国际性标准，诸如 Naturland 有机标准。这些标准未必与文中分类完全契合。

② <http://www.tesco.com/nurture/> (2009 年 3 月通过)

③ <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (2009 年 3 月通过)

④ <http://www.carrefour.com/docroot/groupe/C4com/Commerce%20responsable/Publications/RDD%202003%20partie%202%20FR.pdf> (2009 年 3 月通过)

家的公司^①。这种标准制定组织可能有非商业的参与者。实际上，我们看到私营标准由公共的、私营的和非政府组织以不同方式结合起来共同制定（Abbott 和 Snidal, 2008），所以这些不同的机构以不同的比例参加到标准的管理中。例如，森林管理委员会的利益相关者来自许多不同的国家，且保持南北利益相关者数目相当（Dingworth, 2008）。所以，创建集体国际标准的组织可能代表了商业机构（例如，食品零售商、加工或生产者）的利益或非政府组织的利益，或二者共同的利益。然而，该标准的一个明确的特性是它们的采纳和执行都是国际性的。一些国家制定的标准也有同样的目的。所以，例如，英国 BRC 全球食品安全标准和德国 QS 标准都是在其原产国以外的地方得到促进和采纳。它们成为“国际性的”。

私营标准的面貌是高度动态的，随着新形式标准的出现，将引起特定形式的标准相对重要性的变化。例如，在 20 世纪 90 年代，许多英国大型食品零售商建立了它们自己的私营标准，并雇佣第二或第三方组织对供应商进行审计以评价标准遵守情况（Henson 和 Northen, 1998）。后来，其中的许多零售商通过 BRC 参加了集体国家标准的颁布。将在下文对此进行更详细的介绍。集体私营标准范围更倾向于国际的而非国家的，正如 GlobalGAP 和国际食品标准（IFS），而国家企业的或集体的标准正通过全球食品安全倡议成为基准。这些进程推动了集体行动的总体趋势以及私营农产食品标准的国际化，同时个别企业标准已进入产品和加工特性标准化的新领域。

本讨论表明需要进一步明确涉及标准发挥作用的不同职能。这方面，我们可将其分为五项不同内容：

- **标准制定。**通过制定书面规则和程序的方式引入并运作一个标准。
- **采纳。**一个机构决定采纳一个标准。这可以通过多种形式。一个私营公司可以要求其供应商使用该标准的形式采纳一个标准。这可以是公司自身制定的标准，或它协助制定的（例如，作为标准制定联盟的一部分，见下文），或其他机构制定的标准。同样，生产商团体可以制定一个他们自己采纳的标准。企业可以采纳例如 ISO14000 这样的标准，因他们看到这样的标准可以提供竞争优势或界定公司的价值和战略。采纳标准的决定是私营标准传播和产生影响的重要驱动力。有时在标准分类中对标准发展的这个阶段重视不够。例如，最近的标准分类明确了标准的制定者和执行者，但没有提到采纳标准的采用者，没有充分强调标准与日益全球化的农业经营价值链关联起来的方式（例如，WTO, 2007b）。下一节内容的分析中有人认为采纳标准的决定是现阶段时期了解私营标准发展驱动力的关键点。
- **执行。**标准的执行是由遵守标准的组织进行的。这将是不会标准制定者。例如，BRC 全球食品安全标准这种标准，执行者是将标准运用到其自身运营中的企业。
- **合格评定。**这包括对那些声称符合标准的进行验证以及提供文件证明等程序。有多种多样的合格评定方法，包括标准执行者的自我声明、标准采纳者的检查（所谓的第二方认证）、第三方的检查（所谓的第三方认证）。由独立的第三方认证机构进行的第三方认证已成为许多私营食品安全标准的规范。我们把它称做以认证为基础的私营标准。标准计划包括认可认证机构的程序，以允许这些认证机构对标准的遵守进行验证。
- **执法。**应对不遵守规定的方法和如果不进行纠正则撤销认证的制裁。标准制定者必须有某些程序来应对合格评定的结果，或者通过采用纠正行动，或者不再承认一个组织与标准相符合。

标准制定、采纳、执行、合格评定及执法根据标准性质可以由公共或私营机构来进行。这在图 3 中进行了说明。尽管一些公共标准所有的功能都由公共部门执行，但其中一些功能可能私营化。同样，对于自愿公共标准和强制性私营标准，它们的这些功能可被划分到公共部门和私营部门，然而这些划分不是硬性的。新的管理概念是割让一些功能给私营部门，例如，由私营企业对他们自己进行遵守公共法规的情况进行合格评定（Havinga, 2006）。相反，私营标准可以建立在公共标准的框架基础

^① 见 http://www.sqfi.com/about_us.htm (2009 年 3 月通过)

上，它们可以利用认证机构对标准的认证机构进行确认，也可以利用它们确定公共实验室进行产品检测^①。

功能	法规	公共自愿标准	法律授权的 私营标准	私营自愿标准
标准制定	立法机关和（或）公共监管机构	立法机关和（或）公共监管机构	商业的或非商业的私营机构	商业的或非商业的私营机构
采纳	立法机关和（或）公共监管机构	私营企业或组织	立法机关和（或）公共监管机构	私营企业或组织
执行	私营企业或公共机构	私营企业	私营企业	私营企业
合格评定	官方检查机构	公共（私营）审计机构	公共（私营）审计机构	私营审计机构
执法	刑事或行政法庭	公共（私营）认证机构	刑事或行政法庭	私营认证机构

图 3 与标准计划相关的功能

引自：作者整理。

制定和采纳之间的区别也阐明了强制和义务的问题。第一，私营标准有可能被公共机构设定为强制性的。法律授权的私营标准就是这种情况。例如，公司在产品出口到欧盟前，有义务对其相关的生产工艺进行 ISO 9000 认证。第二，有些情况是公司自愿采纳私营标准，或者因为他们视其为对于潜在购买者的信号，或者因为有助于公司发展。第三，当私营标准未被公共机构采纳而仍然是自愿的——不具有法律强制性——如果强大的公司或强大公司团体把标准作为一个进入其供应链的条件，这些标准就会成为准强制性的。全球食品零售和加工的集中化可能加速这种趋势。正是价值链中的这种关系推动私营标准的某些发展，这将在下文进行讨论。

4 私营食品安全标准的发展趋势

但为什么近几年私营食品安全标准发展得如此迅速？这个问题必须分为两步来阐明。首先，必须了解对食品安全关注越来越多的总趋势以及为此而采纳的“全链条”的方法。其次，需要理解为什么日益增多的对农业价值链的控制是通过制定私营标准的形式来达到，而不是增加公共标准的使用或采用直接企业对企业的合作来确保食品安全。

4.1 加强对食品价值链上各环节控制的驱动力

私营农产食品标准的发展是在更广泛的全球农业和食品市场的监管变革和调整的背景下。关键因素是：

- 为应对实际和（或）预想中的风险而进行的安全监管体系的改革，包括向过程控制的转变。
- 消费者和企业更加关心产品的生产过程，以及他们对食品安全和质量观念的转变。
- 食品供应的全球化协调经济对竞争力的决定作用^②。
- 国家权力下放和随之产生的市场管理“私营化”。

4.1.1 食品安全监管体系的改革

尽管大多数工业化国家有完善的食品安全监管系统，但近几年这些都发生了深刻的变革。推动这个进程的关键因素是消费者对食品安全的高度关注。这使得食品安全和其他质量品质得到更多的重视

^① 此外，例如 GlobalGAP 这种标准，包括选定的国家认证机构，来为从国家标准基准向全球标准发展程序做认证（Sheehan, 2007）。

^② 包括价值链上的信息流、协调多个供应商、物流能力等。

(Kinsey, 2003)。虽然农业和食品技术都取得了重大进展,但在很多工业化国家相继出现的一些有影响的食物“恐慌”已经引起了消费者的关注,并且削弱了对食品安全控制的信心(Henson 和 Caswell, 1999; Henson 和 Humphrey, 2008; 世界银行, 2005)。其结果是,突出的食品安全失败的事例,导致整个系统被认为出了问题,从而破坏了消费者信心。应注意,随着农产食品价值链的日益全球化,遥远国家的食品安全问题会被消费者视为对当地具有影响。

逐渐增加的食物恐慌与对现有食品安全关注(例如,病原微生物和农药残留)的持久性有关。然而,引发焦虑的新源头进一步助长了该恐慌,其确切的危险因素难以量化[例如,重金属污染物、真菌毒素和牛海绵状脑病(BSE)],而且在政治“雷达屏”上非常重要(例如,禽流感)。总之,这些关注已经促使许多工业化国家扩大了监管体系的范围,并使管理更加严格。结果,企业在遵守新法规方面面临更新、更严格的挑战,因此渴望找到降低相关成本的机制。新的更严格的公共管理已成为以食品安全为目的的私营标准发展的主要驱动因素之一。

对食品安全的关切导致“传统的”产品控制更加严格,例如更严格限制农药残留量和重金属。同时,公共法规和私营标准都出现了向以管理为基础的方法的转变。最明显的是如 HACCP 和可溯性等的全程系统(Caswell 等, 1998)。这种趋势反映出对食品安全管理科技和(或)以绩效为基础的方法的有效性和经济效率的质疑,以及日益侧重于以风险为基础的方法。因此 Unnevehr (2000: 235) 建议:

“食品工业管理越来越将重点放在食品安全危害的预防和控制上。许多危害的检测是很昂贵的,这些危害可能从生产过程中几个环节进入到食品中。因此,有文件证明用以防止和控制危害的生产实践,是公认的减少食品安全危害的最具成本效益的手段。虽然检测和验证是建立良好过程控制必不可少的,但把检测作为监控食品安全的唯一手段是不现实的。”

尽管以管理为基础的食物安全控制的主要焦点很大程度上是食品加工中 HACCP 的执行,但可溯性日渐重要,且“从农场到餐桌”食物安全管理也已经让人们注意到了整个供应链的完整性(Humphrey, 2008)。欧盟(EU)的公共法规中已对此有所体现,它已成为私营标准全球推动因素的中心。欧共体(EC) 178/2002 号法规建立了欧洲食品安全机构,法规中已经提到了可溯性的问题以及沿着价值链进行控制的问题,指出(CEC, 2002: 序言至第 12 段):

“为了确保食物的安全性,有必要将食物产品链的所有方面视为一个连续不断的统一体来考虑,这个统一体包括从初级产品及动物饲料产品的生产,到销售和给消费者的食物供应,因为每个因素都可能对食物安全有潜在影响。”

同样,一个欧盟关于海产品的进口条件概要也反复强调过程控制的情况(CEC, n. d.):

“欧盟食物法执行质量管理和面向过程的整个食物链控制原则——从渔船或养殖场到消费者餐桌。仅对最终产品抽查不能提供给消费者同等程度的安全、质量和透明度。”

4.1.2 食物安全和品质观念的转变

除了这些管理和食物工业方面的因素,更广泛的人口和社会变化趋势已改变了消费者对于食物安全和品质的期望和需求(Buzby 等, 2001; Jaffee 和 Henson, 2004)。这些特性包括以何种方式生产产品(例如,相对于常规的农业生产方式的有机生产方式),以及食品中一些物质的存在,这些物质被认定为是不安全的,包括那些故意用于食品生产中的物质(例如,农药和激素)和污染物(例如,多氯联苯和二噁英)。因此,食物安全不再是简单的定义为“适合人们食用”,而是具有更广泛的一系列食物安全属性(Reardon 等, 2001),其范围包括经验属性到信任属性。各种各样的“品质”属性包括对环境、动物福利、工人福利等的影响,都已得到了消费者的关注。本质上,这种属性几乎是普遍可信的。结果,消费者就会寻找更可靠的(或至少是被认为更可靠的)信息和对他们所吃食物的特性及食物生产的社会环境条件的更有力的保证(Jaffee 和 Henson, 2004; Kinsey, 2003)。已涌现出了许多私营标准,包括有机, SA 8000、道德贸易倡议、公平贸易和自由食品等。

4.1.3 全球化

上述所有变化都发生在全球经济一体化以及其对全球农产食品市场的深刻影响的背景下。农业和食品产品的供应链在新食品、通讯和运输技术以及鼓励自由国际贸易的政策等的促进下，已渐渐地超越了国界。因为转化程度和运输范围扩大，以及供应链被分散到多个企业，全球采购带来了新的食品风险来源。地理的和（或）文化的距离给可以减轻这些风险的协调和控制系统创造了新的挑战（Humphrey, 2008）。与此同时，全球化汇集了生产者特征、管理制度、环境条件、技术专长等不同的食品生产系统。在主要成员已在品牌资本方面做了大量投资的情况下，一个单纯的食品安全问题带来的负面后果也会引发高风险灾祸。

主要成员采取的食品安全管理手段可能对供应链另一端的成员有重大影响，尽管他们可能在地理上、经济上和（或）政治上是很遥远的。虽然国家法律在境外效力有限，但现在发达国家食品市场中的法规越来越多地规定着食品出口国家的产品生产和加工条件以及企业经营者的法律责任。这是促进私营标准和跨国界过程控制发展的一个动力。

4.1.4 国家的权力下放

在许多工业化国家中为了在加强监管系统效率的尝试中走捷径，最明显的就是欧洲，各国政府已经逐步将食品安全的责任转移到私营部门，从而为私营标准提供动力。这种国家权力下放体现了更普遍的向新自由主义的转变，体现在加强了对公共管理机构的财政约束并认为监管机构应与私营部门一起工作而不应仅仅把自己视为执法人员（Busch 等，2005）。例如，欧盟通用食品法立法的序言中指出（CEC, 2002: 序言至第 30 段）：

“食品企业经营者最好能为供应食品及确保供应食品安全设计一个安全系统；因此，在确保食品安全方面他有主要法律责任。”

这意味着，食品企业有责任建立自己的食品安全控制系统，并通过一些审计系统来确保该系统运作有效，而政府的作用是检查和验证这些审计（Marsden 等，2000）。这已与一些国家日益增长的与违反食品立法有关的“点名即羞耻”文化相结合，对品牌资本产生了新的威胁。特别是在英国，1990 年对食品企业经营者“严格责任”的食品安全法案的引入，意味着经营者不再能使用“保证辩护”（即他们的供应商声明其提供的食品或食品产品是安全的），只有他们可以证明他们在确保供应链提供安全的食品方面已尽职，才能避免法律责任。这是对发展私营食品安全计划的重大刺激^①。

4.2 私营标准作为对食品监管和消费者关注的反应

在本节中讨论四个趋势——对食品安全和食品来源的日益关注、其更广泛的社会和环境的影响、全球化以及公共法规赋予私营部门更大的责任——结合起来创造了一种环境，使企业在提供食品安全和保持他们品牌的完整性方面有更大的压力。他们这样做时需要面对日益全球化和复杂的食品供应链。

私营标准被视为对这一挑战的反应。无论是公共标准还是私营标准，无论是强制的还是自愿的，标准的关键作用是推动跨越空间和生产商（企业）之间的农产食品价值链的协调，通过这样做，来传达可靠的产品品质、产品生产、加工及运输的条件方面的信息（Humphrey 和 Schmitz, 2000; 2001; Humphrey, 2008; Henson 和 Jaffee, 2008）。换言之，食品安全相关的私营标准的主要职能之一是

^① 在 1990 年食品安全法案发布之前，英国食品立法允许所谓的“保证”辩护（Henson 和 Northen, 1998）：“一个被指控有过错的人，如果可以证明购买此产品时，获得了供应商提供的证明该产品可合法出售或处理的书面保证，则此人将不被定罪；没有理由相信，当罪行发生时其他的真正立场，以及他买产品时产品是在同等状态下。”（Humber 当局食品安全联络小组，n. d.）1990 年法案使食品企业经营者在“严格责任”下出售安全的食品，但有一个尽职调查的法定免责辩护（例如，立法中指明的那个）。如果采取了合理的预防措施，严格责任并不适用。在许多欧洲国家，过失责任规定的积极影响已得到了证明。所以，还未实施严格责任的 国家中的食品企业经营者与已实施的国家中的经营者受到不同的风险。

风险管理。这意味着提供某种程度的保证，证明产品符合对其产品和（或）过程的最低限度要求。

然而，鉴于私营食品安全标准的总体目标通常是为食品系统满足公共标准的要求提供保证——例如 GlobalGAP 欧盟法规关于新鲜水果蔬菜中最大农药残留量（MRLs）的要求——这些标准也是根据公共标准基础设施和程序建立起来的（采用 HACCP、公共实验室、可追溯性等），那么为什么还需要它们？为什么公司愿意把钱用在建立详细的且昂贵的私营标准上？

人们常常认为私营标准是超出公共标准要求的。准确地理解在哪些情况下才是如此是很重要的。私营标准可在三个不同的方面被视为“超出”公共标准：

- (1) 私营标准为特定食品产品属性设定了更高的标准，并且（或）补充了立法实施的最终产品食品安全标准。插图 1 中进口商要求的标准已延伸到了道德贸易、环境影响和社会责任等方面。同时，英国 Marks 和 Spencer 的从农场到餐桌的标准禁止 70 种农药用于用 Marks 和 Spencer 自身商标进行直接销售或作为加工食品原材料使用的水果和蔬菜^①。这种认为私营标准比公共标准更严格或更广泛的观点可能是关于私营标准和公共标准之间关系的最为普遍接受的观点。
- (2) 私营标准在如何达到某些目的和程序如何运行方面比公共标准要更具体化。这是私营标准最重要的职能。在许多情况下，强制公共标准给出了食品安全系统的基本参数，然而私营标准详细地描述了这个系统应“如何构建”，以确保系统有效。例如，这就是关于食品加工厂的公共标准与类似于 BRC 全球食品安全标准或 IFS 的标准实施的过程控制之间的关系。CAC 标准规定控制应该到位，但它不对执行此要求提供具体的指示或监测。这些私营标准的主要目的是提供一定程度的保护，以防止超出强制公共标准和相关的执法系统范围的食物安全事故，并在日益全球化而涉及多个司法管辖区的供应链上保持一致。
- (3) 扩大标准达到的控制范围使其超越公共强制标准的控制范围。标准的覆盖范围可以在纵向和横向上得到扩展。增加纵向的覆盖范围是指沿着价值链向上和向下扩大控制范围。如插图 1 中所示，最佳水产养殖操作规范（BAP）的要求意味着比国家立法更严格的虾池管理规定。因此，一系列额外的食品安全程序要求被采用，这样就沿着价值链向下发生了扩展，超出了目前的监管要求范围。同样，GlobalGAP 标准是一个进入农场前的过程标准，主要目的是确保新鲜产品符合欧盟的强制产品标准；符合新鲜水果蔬菜中农药残留最大值的法规。因此，私营标准实施了一系列的过程要求，专门为了遵守管理最终产品安全的法规标准。此外，标准可以横向扩展要求。例如，插图 1 中的进口商，要求供应者满足一些非强制的标准，例如，SA 8000 社会责任标准和 ISO 14000 环境标准。

在第二和第三种情况下，私营标准提供额外的保障来避免不遵守法规要求和（或）损害品牌资本。为了进一步实现这些目标，私营标准的采纳者也制定了更广泛的产品和工艺属性的要求（例如，环境保护和劳动条件），正如上面第一种情况中提到的。

执行比先行的管理执法体系更高的合格评定体系涉及两个因素。首先，主要采用第三方认证，使标准采纳者和标准执行者从合格评定中脱离出来^②。这就使依已同意的客观协议进行的独立的合格评定体系成为可能。其次，采用确保第三方认证体系运作有效的管理结构和支持系统。这方面的例子包括认证批准程序、投诉处理、监测遵守情况等。这个管理结构的参数主要是由 ISO 编制的国际标准确立的。

因此，我们看到，私营标准的风险管理是多层次的，包括标准本身、认证系统、标准及合格评定的管理结构。因此 GFSI 称它们为“计划”而不是“标准”。然而，私营标准，特别是在食品安全方面，规定了法律要求“以外的”一些要求，主要集中在遵守法规方面。同时，风险管理的标准包括更广泛的属性，例如，GlobalGAP 除了关注食品安全（仍然主要集中在法规遵守方面）外，已发展到

① http://www.agrifoodstandards.net/en/news/global/m_s_revises_field_to_fork_assurance.htm (2009 年 3 月通过)

② 有些例外。在私营标准组织和公司的情况下（见下文），合格评定往往由第三方认证来承担，采用认证者自己的审计人员。

包含环境保护内容（这是在法规要求范围以外的）。

插图 1 英国海产品进口商所要求的认证

“所有预期供应商…现在必须获得，或正在努力获得：

- 质量管理的 BRC、IFS 或 ISO 22000 标准认证。
- ISO 14001 认证，正在为之准备，或通过了一个独立的环境管理方面的检查。
- 授权的 ACC 管理的检查员实施的关于最佳渔业行为规范的 GAA 标准。
- 成功地完成针对 ETI 基础准则的第三方检测。
- 成功地满足一个 [公司] 技术团队实施的关于 GMP、GAP、GEM 及社会责任各个方面的检测。”

引自：公司关于供应商审核的介绍。

事实上，对法规遵守和实现机制的关注不仅限于私营部门。当欧盟向来自非欧盟国家的进口食品提出了具体条件，其中要求这些国家的主管部门证明其食品安全系统具有与欧盟同等的水平（例如，CEC，2004：第 48 条），这也超越了食品法典委员会的要求。欧盟食品和兽医办公室提供的检查和随后的建议（例如，欧洲委员会，2005）监测了国家执法系统的有效性，并给出了如何加强此系统的建议，以及对不遵守情况给出的处罚（在上面提到的 FVO 检查情况中，海鲜运抵欧盟时采取 100% 的强制检查）。这里，正如许多私营标准一样，这个问题不是过程标准本身的问题，而是如何有效地对遵守情况进行监测和执法。

对于动物性食品公共法规也同样如此。在许多国家政府向海产品中引入了以 HACCP 体系为基础的管理方法（见 Cato，1998；Allshouse，2003；Haque，2004），这对价值链产生了许多同样的挑战，目的是通过过程控制来确保食品安全。

私营标准的第二个目的是提供产品差异化。例如，SA 8000 社会责任这类标准，标准被采纳是为了向消费者表明产品有某种理想的特性。一般来说，可靠特性的声明——无论是零售商或消费者都无法通过直接检查产品来验证的产品属性——是由为可靠声明提供了可靠的基础的标准所支持的，例如公平贸易、环保等。没有证据表明私营标准是在食品安全的基础上实现产品差异化，除非它是作为将环境保护、伦理社会问题及食品安全的产品和加工属性融合在一起的一部分。例如，尽管随着过度农药残留的广泛宣传，德国超市一直都在对农残发表竞争性声明，大多数大型食品零售商意识到基于食品安全的市场竞争可能削弱消费者信心。更多情况下，食品安全声明是与其他声明捆绑在一起的，例如，环境影响等相关因素。因此，Tesco 的 Nature's Choice 被用来支持用以区分它所销售的新鲜水果和蔬菜的更广泛的“自然”品牌战略^①：

“为了确保 Tesco 为我们的消费者提供世界级的水果和蔬菜，Nature 在 1992 年被实施，它是一个排他性的、独立认可的质量标准，向你保证，我们的客户，Tesco 的水果和蔬菜是以环保的且负责任的方式种植培育的。每个种植者都是独立审计的，并定期监测，以确保我们持续满足严格的标准。”

这里应注意没有明确提到食品安全，而注重的是环境及伦理方面。很明显，在 Nature 中，Tesco 采用 Nature's Choice 标准减少发生食品安全问题的风险，但连同其他机制^②一起采用非食品安全方面的标准从质量、环境和伦理方面区分产品。

对风险控制和差异性追求可被不同的因素推动，且可被不同的机构采用。例如，消费者对食品安全关注的结果是私营部门经营者通过为供给消费者的食品提供额外的安全保证来弥补普遍下滑的消费者信心。原产品标准，例如英国的“Red Tractor”标签，是源自之前食品恐慌所造成的损害。同样，最近德国超市关于他们如何控制农残的竞争声明的增加是源于揭露新鲜水果和蔬菜中过量农药所带来的损害。

① 见 <http://www.tesco.com/nuture/?page=nuturevalues> (2009 年 3 月通过)

② 值得注意的是对道德贸易倡议的遵守 (ETI) 和通过供应商道德数据的交流来报告 (SEDEX)。

在此背景下，有可能找到不同农业企业为增加产品价值以及为消费者提供不同产品而采纳的相互竞争标准。从 Aragrande 等（2005）的文章中可看出：

- 零售商通过制定支持信任声明的企业标准来宣称产品具有出众的品质（产品差异）。这些是企业标准而非集体标准，因为目的是将一个公司的产品区别于其他公司的产品。
- 那些旨在与公共法规实现一致（例如，BRC 全球食品安全标准和 GlobalGAP）的标准，其目标是满足最低的标准而避免品牌损失。通常这一目标是通过制定集体私营标准达到的。消费者看不到这些企业对企业的标准。这些可能是国家的或国际的范围和设计。
- 生产者协会可能侧重于安全问题，例如英国的“Red Tractor”标志，但为了说服消费者一个特定来源的食品比其他食品更安全，标准被转化成消费者可见的。
- 实际上，特定标准经常包含多种要素。所以，尽管 GlobalGAP 主要是关注食品安全和农药，但也包括了环境因素、卫生及劳工方面的内容（虽然这些项目之间的平衡随着不标准的不同迭代发生了变化）。同样，Tesco Nature's Choice，通过 Nurture 品牌，主要向消费者展现质量和环境好处，但它的许多内容涉及食品安全，并密切跟踪 GlobalGAP。

上述讨论表明，食品安全范围内的私营标准主要关注于风险管理，这主要是由于价值链上居主导地位的参与者的需要，为了在法规遵守方面达到更高水平的保证。这通常涉及推动执行更严格过程控制的私营标准的制定和（或）采纳，或者加强价值链的特定水平的法规要求，或者扩展价值链上的过程控制。这些私营标准（包括 BRC 全球食品安全标准、IFS、SQF2000 及 GlobalGAP）的主要采纳者是居主导地位的买家，主要是大型食品零售商和食品服务企业。那些以食品安全为基础实现差异化的情况，一般是在价值链的上游，特别是生产环节制定和实施标准，向消费者传递这样的信息，即特定来源的食品或来自特定系统的产品更安全。一个例子是英国的确保食品安全标准。在大多数情况下，私营食品安全标准是为集体制定的，反映出在价值链的一定级别，食品安全很大程度上已成为了非竞争力的问题^①。在某些情况下，个别企业颁布包括食品安全方面（例如，Tesco's Nature's Choice）的标准，但食品安全内容不是给消费者作为区分基础。

5 与法典相关的私营食品安全标准的管理

前面已经概括介绍了私营标准的体制结构和推动这些标准制定和发展的程序，这一节是关于私营标准制定者的管理结构，特别是建立这些标准的具体组织形式和标准制定程序。这样做的目的是将私营食品安全标准及 ISO 的管理与法典的管理进行比较和对比。因此，从决策程序结构看标准的制定程序有什么不同？随着时间流逝这些程序是否僵化？程序的包容性和透明度如何？

5.1 食品法典的结构和决策结构

食品法典委员会（CAC）成立于 1963 年，作为 FAO/WHO 联合食品标准计划^②的一部分，制定食品标准、准则和相关文本。食品法典委员会具有双重职能，即加强对消费者的保护和促进食品国际贸易的公平操作。具体来说，它制定食品质量和安全标准，包括食品商业标准和卫生或技术规范。此外，食品法典委员会对农药、食品添加剂和兽药进行评估，为农药残留设定限量值，为污染物建立准则。

随着时间的推移，法典标准已被推广为国家制定食品安全和质量领域的技术法规的重要参考。因此，在 1985 年，联合国第 39/248 号决议通过了制定和加强消费者保护政策的准则，其中指出：

“在制定食品方面的国家政策和计划时，政府应考虑所有消费者对食品安全的需求，应支持且尽

^① 在私营食品产品标准中，可能会努力“品牌化”来自英国的食品（例如），从而使其比其它国家的食品更安全，但这些标准不能表明来自英国某个生产商的食品比来英国其它生产商的食品更安全。

^② 见 http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp (2009 年 3 月通过)

可能采纳粮农组织的和世界卫生组织的食品法典标准……”

此外，SPS 协定规定国际标准、准则和建议是评价国家技术法规是否在乌拉圭回合协定（WTO，1995）的关键基准：

“符合国际标准、准则及建议的卫生或植物检疫措施应该是为保护人类、动物或植物生命或健康所必需的，并符合本协定和 GATT 1994 的相关规定。”

这里的食品安全的标准、准则及建议的定义如下（WTO，1995）：

“……食品法典委员会所建立的有关食品添加剂、兽药和杀虫剂、污染物、分析和采样方法的标准、准则及建议，以及卫生操作规范和准则”

要了解国际食品安全标准、准则和建议是如何制定的及为什么而制定，重要的是要认识到法典的这些职能，认识到食品法典委员会在为成员国制定公共强制标准（WTO 称之为“技术法规”）制定规则方面起着愈加正式的作用。

食品法典委员会是一个成员制组织，对 FAO 和（或）WHO 的所有成员和准成员开放。所有成员，目前已达 181 个^①，都有平等的地位并且最终决定权在 FAO 和 WHO 的总干事。食品法典委员会有正式的行政和决策结构。它任命委员会官员和一个执行委员会，执行委员会由一个主席和几个副主席，以及 7 个区域成员组成。然而，食品法典委员会的日常工作是由一个秘书长负责的设在 FAO 的秘书处承担，且秘书长担任 FAO/WHO 联合食品标准计划的领导。

食品法典委员会有下属机构，这些机构负责制定和修订国际标准、准则及建议。食品法典委员会是常设机构，负责特定领域的食品安全，例如，食品中兽药残留问题，或食品进出口检查系统，同时成立有时间限制的特设国际政府工作组来制定特定领域中的标准。食品法典委员会和特设国际政府工作组都是由单个成员国主持，负责管理工作计划方案和相关费用。存在一种并行的协调委员会结构，通过这个组织协调区域或一组国家的食品标准活动，例如制定区域标准。

食品法典委员会的制定标准有一个高度组织化程序，概述如下（CAC，2007）：

- 标准制定程序的第一阶段是由某食品法典委员会成员国政府或委员会的下属机构提交要制定标准的建议。随后，食品法典委员会或执行委员会决定按照提案制定一个标准。已经建立了一些正式标准帮助食品法典委员会或执行委员会作出决定，以及选择或创建下属机构负责指导标准的制定。
- 法典秘书处安排编写拟议标准草案，并分发给各成员国政府和相关国际组织征求意见。负责制定标准的附属机构审议这些意见并将其整合纳入标准草案。
- 将标准草案送交执行委员会审查，并送交食品法典委员会正式将其采纳为标准草案。标准的制定可以通过加速过程，如果这样，在这一阶段标准草案被提交给执行委员会审查，并提交给食品法典委员会将其纳为食品法典标准，从而省略了以下步骤。
- 将已被采纳的标准草案发布，以便于成员国政府和相关国际组织审查。这些意见将由负责制定标准的下属机构审议。
- 标准草案被提交给执行委员会审查，并提交给食品法典委员会将其纳为食品法典标准。

在标准采纳或修订过程中，食品法典委员会尽一切努力来达成一致意见。在采纳或修正标准的制定过程最后阶段可以通过投票决定，但仅当达成一致意见的努力失败时。如果采取投票的方式，食品法典委员会的每个成员都有一票，而且必须在该次会议上行使。没有电子或邮寄的投票。迄今为止，食品法典委员会几乎没有不得不对新的或修订的标准采取投票决定的情况。

法典不负责它制定的国际标准、准则及建议的执行或进行符合性评估。相反，是通过采纳标准的法典成员国，全部的或部分的，正式的或非正式的，并且（或）与其他机构包括私营标准制定者标准结合起来执行的。

食品法典会议，包括食品法典委员会和下属机构的会议，对所有成员国及已获得观察员地位的国

^① 包含 180 个成员和一个成员组织（见 <http://www.codexalimentarius.net>，2009 年 3 月通过）。

际非政府组织开放。相当多的国际工业和消费者组织已获得了观察员地位。然而，仅成员国拥有投票权，一般会议主席采纳的建议有等级性，优先考虑正式成员国代表团。成员还可以自由决定自己法典会议正式代表团组成，这样就提供了一个让本国行业和消费者组织参会的途径。此外，大多数法典成员已建立了国家食品法典委员会，其结构通常是与食品法典委员会平行的，由此国家利益相关者可以标准草案的国家立场提供意见。

5.2 国际标准化组织 (ISO)

除了法典外，制定食品安全标准的主要国际组织是 ISO。虽然对比法典和 ISO 的决策结构和标准制定程序是有用的，但重要的是要认识到这些组织不同的历史任务，这决定了他们的运作和独特的成员。法典的建立是为了确定国际标准、准则及建议，这些指导食品安全和质量领域的国家标准的制定，并为之建立规则（见下文），ISO 的职能是建立主要是自愿性质的国际标准，并覆盖产品、服务及管理体的广泛领域。

ISO 是一个国际非政府组织，在广泛的领域和部门中制定标准，从产品特性到管理体系。在食品安全领域，ISO 已经制定了关于食品安全管理体系的 ISO 22000:2005 标准：对食物链中所有组织的规定。更广泛的说，ISO 已经制定了一系列标准制定体系和合格评估体系操作的通用指南，例如，关于第三方认证（指南 28）及关于检测和认证机构的运作（指南 62 和 65）。

反映其更大规模和更广的范围，ISO 有类似于法典的高度正式的管理结构。因此，ISO 成员有 160 个国家标准组织。ISO 的任务是推动世界各地标准化的发展，以促进商品和服务的国际交流，以及发展知识、科学、技术及经济活动领域的合作（Henson 等，2001）。它在所有技术领域建立国际标准，除了电和电子工程。ISO 运作是由 5 个主要官员及 18 个选举出的成员机构组成的理事会管理。为了制定每年会员大会上提供给 ISO 成员的提议，理事会每年开三次会。理事会任命一名财务员、一个技术管理局以及政策发展委员会的主席。该理事会还负责制定每年的预算。

根据本论文的私营标准定义，ISO 标准处在相对含糊的地带，这从采纳它们的制标组织成员能看出来。因此，一些成员是公共部门机构，可能将 ISO 标准按照公共自愿标准或公共强制标准来执行。其他一些成员是私营机构，往往将 ISO 作为私营自愿标准来执行，尽管当政府法规要求中提及了这样的标准时会使之成为强制执行标准。此外，ISO 在全球贸易管理和国际标准制定领域中拥有相当正式的、有影响力的地位，被 TBT 协定正式认可，并且是 WTO 的 SPS 委员会和食品法典委员会中的观察员。

ISO 的技术工作是分散的，是通过技术委员会、分委会及工作组几个级别来进行的。这些委员会的参加者包括来自产业、研究机构、政府部门、消费者组织和国际组织的代表。ISO 成员中的一个国家标准机构负责管理标准委员会。负责标准委员会秘书处工作的成员机构通常任命一个或两个人来做行政和技术工作。委员会主席帮助成员们达成一致。技术委员会由 ISO 成员组成，参与成员有出席会议并对文件投票的义务，观察员有权利——但没有义务——投票及出席会议。

ISO 中的标准制定程序是高度结构化的，并且对所有标准都一样。有三个关键阶段：

- 第一阶段包括明确未来标准的技术范围。制定标准的需求通常来自一个产业部门，它把需求反映给国家成员机构。后者将这个新工作议题提交给 ISO，ISO 将其分配给技术委员会。提案被分发给技术委员会的各成员，并通过投票表决标准的可取性。一旦一个国际标准需要被认可并正式同意，就由来自感兴趣国家的技术专家组成工作组确定标准涉及的技术方面。
- 第二个主要阶段是建立共识阶段。当标准的技术范围方面已达成了协议，国家将谈判标准的具体细节。尽管标准可以通过技术委员会 2/3 的成员投票通过，但这阶段仍尽一切努力达成共识。
- 第三阶段是正式批准所产生的国际标准草案。将标准草案分发给国家标准组织来寻求批准与评论，首先是作为国际标准最终草案，然后是作为一项国际标准。每个阶段的正式批准都要求 2/3 积极参与标准制定的 ISO 成员，以及所有成员的 75% 投票赞成。然后，最后同意的文本将被作为一个 ISO 国际标准公布。

ISO 的指令强调协商一致是编制国际标准的一个程序原则，是国际标准被接受并广泛使用的一个

必要条件。因此，指令强调筹备工作早期阶段的参与以及共同协商最后期限。

一旦 ISO 建立了一个国际标准，成员的国家标准机构负责执行。例如，国家标准机构负责对 ISO 标准进行认证和（或）委派其他机构履行这一职能。在某些情况下，ISO 标准被转化为国家标准（例如，英国或美国）或区域标准（例如，欧洲）。因此，正如食品法典委员会，ISO 在标准程序中仅作为一个标准的制定者。

5.3 私营食品安全标准的管理

私营食品安全标准由多种不同私营组织和非政府组织制定，这些组织的体制结构和对标准制定、执行及采纳程序的整合程度有所不同。图 4 根据这些组织的制度形式对其进行了划分，如上所界定的，图 4 区分了个别企业私营食品安全标准和集体私营标准。因此，私营食品安全标准可由个别企业制定——采纳这些标准的食品企业或专门的标准企业。这些私营企业标准或者接受第三方认证（例如，Tesco's Nature's Choice）或者通过标准公司本身的认证（例如，AIB International）。此外，标准可由私营食品企业集体制定，或者通过产业组织（例如，英国零售商协会 BRC），或者通过为制定标准的特定目的而形成的企业联盟（例如，GlobalGAP）。集体私营食品安全标准一般都与第三方认证制度相关联。

随着时间变化，私营食品安全标准编制中的这些不同机构的相对重要性也发生着重大变化（Henson 和 Northen, 1998）；上文已讨论了这个过程的动力。例如在欧洲，其特点是私营食品企业标准和第三方企业标准向集体私营标准的转变，这些集体私营标准是由行业组织和私营标准联盟制定（见下文）。

在欧洲私营食品安全标准的起源可以追溯到 20 世纪 90 年代中期英国食品零售部门。这个时期，大多数大型零售商或者制定他们自己的食品安全标准，并且通常用他们自己的技术人员检测供应商，或者采纳一些独立组织或公司制定并认可的标准（例如，EFSIS、RSSI、LawCred 等）。然而，人们发现大型食品零售商的要求中有相当程度的重叠，使得给这些企业供货的食品加工者受到多次审计。因此，出现了集体私营食品安全标准的概念。英国零售商协会 BRC 参与其中是不足以为奇的；这是一个已存在的贸易组织，通过这组织食品零售商已经为了一些共同利益而相互作用。因此，BRC 标准（现在称为 BRC 全球食品安全标准）在 1998 年形成。结果，大多数的（但不是全部）英国大型食品零售商开始不再执行他们自己的个别企业食品安全标准，而现有的独立标准组织和公司将他们的商业重点放在 BRC 标准认证。

标准类别	组织形式	举 例
个别企业标准	私营食品企业	“自然之选”（乐购） “品质路线”（家乐福）——在多个国家应用 “从农田到餐桌”（玛莎百货）私营标准企业
	私营标准企业	安全认证 SCS 清洁食品标准 普莱莫斯实验室良好农业规范认证计划 欧洲食品安全检验局食品产品供应企业标准 AIB 统一标准
国家或国际集体标准	行业组织	英国零售业食品安全全球标准 国际食品标准 SQF1000/2000 私营标准联盟
	私营标准联盟	全球良好农业规范 荷兰 HACCP 条例 放心食品标准

图 4 私营食品安全标准制定者的组织形式

引自：作者整理。

随后，欧洲大陆的零售商看到了集体私营食品安全的效用，在 2000 年德国一些主要的食品零售企业通过现存的贸易组织，德国连锁超市联盟（HDE），制定了国际食品标准（IFS）。2003 年，法国商业及分销企业联合会（FCD），一个代表法国食品零售商的组织，参加到了 IFS 标准的进一步制定过程。这样，IFS 成为第一部泛欧农场后集体私营食品安全标准。

在之前没有已存在的行业组织或已存在的组织不能为私营标准制定提供适当的制度上的“家”，往往会产生私营标准联盟。两个主要的例子是荷兰的 HACCP 和 EurepGAP/GlobalGAP。如荷兰 HACCP——一个荷兰的农场后集体私营食品安全标准——形成了一个由政府、执法机构、食品零售商、食品生产商、贸易协会和消费者组织组成的荷兰国家专家理事会。随后一个非盈利目的的基金会得到了荷兰 HACCP 标准的所有权。EurepGAP 标准——一个水果蔬菜产品的集体私营标准——由欧洲零售商农产品工作组（EUREP）公布，这是 1997 年建立的欧洲 13 个大型食品零售商组成的联盟。到 1999 年，达成了为一个新鲜农产品供应商采用 GAP 标准的跨国私营协议。到 2005 年前后，12 个欧洲国家大约有 30 个大型食品零售商参加了 EUREP，估计控制了 85% 的新鲜农产品零售额（Garcia Martinez 和 Poole, 2004）。

在私营食品安全标准发展接下来的，最近的阶段是全球食品安全倡议（GFSI）作为私营食品安全标准的基准平台的出现。正如在 20 世纪 90 年代后期的英国，但这次是全球范围内的，人们认识到许多食品零售商（以及食品服务公司）都已采纳了同样的私营食品安全标准。在欧洲，BRC 全球食品安全标准、荷兰 HACCP 以及 IFS 同时被采用，而澳大利亚已制定了 SQF 标准，且此标准随后到了美国（Henson, 2007）。因此，许多较大的食品加工商同时遵守多个私营食品安全标准，以及通过这些标准的认证。虽然统一这些标准被认为是太大的挑战，但公认这些标准的范围基准是“一旦通过认证后，可被世界各地接受”这样一个愿景。GFSI 制定了一个基准平台，以此目前已确认了 4 个集体私营后农场食品安全标准（GFSI, 2008）。它也为初级产品的私营食品安全标准采用了一个类似的平台，其中两个标准正在被作为基准。

我们观察到在私营标准颁布中，不同机构的相对重要性具有较大的地域差异，反映出不同的管理体系和不同的价值链的结构及运作方式。因此，在美国往往长期设立的私营标准企业继续发挥关键作用，一般提供与法规要求和（或）美国政府的自愿食品安全标准有关的认证服务^①。例如，AIB 国际标准主要是基于美国食品药品监督管理局（FDA）和（或）美国农业部法规要求的集合。同样，一些标准公司已为新鲜农产品部门制定了标准，以应对大型食品零售商的要求，即要求他们的供应商遵守减少新鲜水果蔬菜中微生物食品安全危害的 FDA 指南（FAO, 2007）。在美国私营标准联盟的明显缺乏是值得我们注意的，但应该认识到，美国生产商和零售商已经参入了 GlobalGAP，因为这一系列标准的地域重点已经从欧洲扩展到更加全球化（因而改变了原来的 EurepGAP 的名称）。美国的食品零售商、食品服务企业以及食品制造商也越来越多地参与到 GFSI 中。

5.4 一些主要食品私营标准的标准制定机制

上面所述不同的组织制定私营标准采用的具体机制各有不同。下文试图明确每种机构中标准制定过程的一般特点，通过具体的例子来阐明。

5.4.1 食品企业标准

个别食品企业标准的制定和采纳都是通过私营食品公司，主要是大型食品零售商和食品服务公司，这样就可使这两个过程密切配合。在食品安全领域具备相当技术能力的公司中（例如，Tesco 商店、英国的 Marks and Spencer），这些标准可能在内部建立，而技术能力有限的公司往往采用外部顾问。这些过程通常是非常封闭的，仅有很少或根本没有利益相关者参与的余地，除非是建立标准的私营食品企业特别“邀请”参与。然而，实际上，可能出于制定私营食品安全标准公司的利益而采取一

^① 1956 年首次制定的 AIB 国际标准阐明了私营标准企业在美国的公认作用。

定机制，无论正式或非正式，批准更广泛的参与。一方面，这可以提供一种途径，由此可以为标准制定过程带来新制定方法和经验。另一方面，为了标准执行者和消费者信誉的原因，如果将标准传达给消费者的话，而将标准表述为“独立的”，这可能是出于他们的利益考虑。例如，正在进行的 Tesco Nature's Choice 标准的修订是由技术咨询委员会指导，此委员会由 Tesco 自己的技术队伍、生产商、独立的技术专家和 Nature's Choice 计划的 CMi 登记机构组成（见下文）^①。

食品企业标准发展的主要推动力是私营企业作为标准的制定者和采纳者自身的需求。但应认识到，私营食品企业对他们供应商要费力去遵守的和（或）在特定食品安全保护水平会引起它们所处的价值链过多成本的食物安全标准没有什么兴趣。遵守这些标准的成本必须来自价值链的某个地方，尽管整个系统效率改进可能抵消这些成本。它或者来自提高标准采纳者的支付价格，或者来自降低供应商的利润。尽管主要买家可能抵制支付这部分费用，他们也要考虑保留必要的可靠供应商的需要。

私营食品企业标准通常与每年对供应商进行审计的第二方或第三方认证制度有联系。在第三方认证的情况下，私营认证公司通常是得到制定标准食品企业认可的。例如，Tesco 商店签了一个外部的公司（CMi）作为 Nature's Choice 的登记机构。CMi 管理种植者的注册和认证，采用它自己的审计人员和国际认证机构认可的独立审计人员。相反，Marks and Spencer 管理从农田到餐桌标准是在内部实施的，由它自己的技术人员和认可的独立审计人员对供应商进行审计。这些供应商审计和认证的不同方式的选择反映出制定和采纳标准的企业在成本与风险上的平衡；例如，第三方认证将成本推给价值链的下游，但这样做提供的安全性可能比企业自己审计供应商的情况低（Henson 和 Northern, 1998）。

5.4.2 私营标准企业和组织

私营标准企业或组织往往利用国际技术资源和（或）外部顾问来编定标准。然而，建议和指导往往正式或非正式地来自潜在的标准采纳者。大多数公司都是“盈利性的”，并且他们商业上的成功依赖于在食物价值链上采纳他们的标准，主要是由食品零售商和食品服务公司采纳。如上所述，在美国，私营标准公司仍是私营食品安全标准的关键要素，其中许多标准都与遵守法规要求有明确联系。事实上，这些标准主要是由发布的法规文件或公共自愿标准的综合构成。

私营标准公司制定的食品安全标准一般由标准公司自己认证。事实上，认证费通常是这类公司主要的收入来源。例如，AIB 国际，一个包括培训、技术咨询和研究以及食品安全服务的机构，它收入中至少 45% 是来自为食品工业提供的审计和认证服务^②。可以推断 AIB 国际的生存依赖于它的审计和认证收入。

5.4.3 集体私营标准

集体私营标准，无论是行业组织制定的还是私营标准联盟制定的，往往都由技术委员会起草完成，委员会由成员公司、某些情况下有外部专家、供应商代表等组成。在许多这类机构中秘书处和指导标准制定过程中起关键作用。标准起草过程的核心目的是协调这些标准的终端采纳者的不同需求和要求；如上所述，私营标准如不被采纳是没有效用的。因此，集体私营标准的起草过程要花费比食品企业标准长得多的时间。然而，个别参与者在标准制定过程中的成本可能比起草他们自己的标准少，折中是为了建立一个商定的集体标准不得不作出的妥协。

集体私营食品安全标准的颁布一般是一个“半封闭”的进程，特别是当起草标准的组织成员包括关键的标准采纳者时。通常情况下，多层次决策结构的存在允许来自行业组织或标准联盟成员的技术参与，以及其他“邀请的”利益相关者的参与。一些例子如下。

BRC 全球食品安全标准是一个例子，即标准的所有主要采纳者——英国大型食品零售商——实

① 见 <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (2009 年 3 月份通过)

② 见 <https://www.aibonline.org/about/history/> (2009 年 3 月通过)

质上都参与到了标准制定过程中。BRC 全球食品安全标准的修订是由一个内部全球标准小组来负责，他们受来自食品零售和其他利益相关者组成的技术咨询委员会的指导。整个标准制定过程是受管理和战略委员会监督的，此委员会由 BRC 成员和其他国际代表组成。

制定了 SQF 私营食品安全标准的食品安全质量认证机构 (SQFI)，主要靠其上级组织 FMI 自主运作^①。SQFI 的公开的任务是：“通过监督 SQF 计划的技术因素，促进 SQF 系统的独立和完整性，为全球食品行业所有部门提供领导和服务，”技术咨询委员会负责正在进行的对 SQF 标准进行的审查，此委员会由来自美国和国际上的食品零售商代表、制造和生产部门的代表组成。一系列技术分委会为特定部门的标准执行提供指导。SQFI 的技术总监督管理技术咨询委员会的活动，并编写和分发文件以供委员会成员审查。鉴于标准采纳者的巨大潜在基础，并非所有人都能参与标准制定过程，技术总监往往更广泛地征求意见，提供给技术咨询委员会。任何 SQF 标准变动的最终决定都是由食品安全质量认证机构作出。

可以说，GlobalGAP 的标准制定程序是集体私营食品安全标准中最开放的。GlobalGAP 是一个简单的整合标准，具有面对不同产品群体的应用模块，从植物和畜牧产品到植物繁殖材料和复合饲料生产。在标准制定方面，它有相当高的结构化的决策程序，这已随着时间的推移略有演变，反映在依据标准产生的更广泛的组织变革。因此，随着时间变化，关键标准采纳者的影响力——主要的欧洲食品零售商——已经降低了，而生产商（供应商）的正式代表地位得到加强。这些变化的驱动因素在这里的重要性不如标准制定过程，因标准制定过程已越来越向利益相关者的参与开放^②。现行的标准制定程序的实质内容如下 (GlobalGAP, 2008)：

- 董事会负责决定是否着手起草新标准或修订标准，董事会由从食品零售部门和生产（供应）部门选举出的数目相等的成员组成。决定是通过协商一致达成的。起草出条款并张贴到 GlobalGAP 网站上，邀请利益相关者提供意见。
- GlobalGAP 部门委员会负责针对与他们部门相关的标准内容给出技术决策。部门委员会的成员是根据维持食品零售部门和生产（供应）部门代表间的平衡而选举出来的。然而，事实上，秘书处在指导 GlobalGAP 标准制定和修订中起关键作用。
- 在标准制定程序中的两个阶段，标准草案被公布在 GlobalGAP 网站上 60 天，并且请利益相关者提供评论。这些意见由秘书处编辑并反馈给相关的部门委员会。
- 新定或修订标准首先要由相关的部门委员会同意，在可能的情况下采用协商一致的方式或简单的多数表决。选举产生的董事会负责标准的最终批准。

除了向利益相关者征求意见这两个阶段作为标准制定程序的一部分外，也已建立正式的机构来促进和协调 GlobalGAP 和利益相关者之间的关系。例如：

- 认证机构委员会，包括认可的认证机构的代表，目的是对执行上的问题提供反馈意见和使认证者可以发出“声音”。
- 国家技术工作组，由 GlobalGAP 成员自愿建立，提供当地范围内的标准执行情况。这些工作组制定的准则由相关部门委员会批准并公布在 GlobalGAP 网站上。在正式的标准制定过程中，国家技术工作组也实质性地参与其中。
- 2007 年 5 月，在 GTZ 和 DFID 的资助下小农户大使/非洲观察员项目设立。这个项目的目的是为部门委员会提供来自小农户的反馈，以此来促进小农户遵守 GlobalGAP 标准。

GlobalGAP 标准的快速增长刺激了私营的和（或）公共的良好农业操作规范的发展，随后这些在一些国家中已经被正式认定与 GlobalGAP 有等同性。已为此目的建立了一个正式的基准管理程序，由一个被认可的独立机构进行评估。迄今为止，13 个国家 GAP 项目已作为 GlobalGAP 的等价物被

① 见 http://www.sqfi.com/about_us.htm (2009 年 3 月通过)

② 实际上，大型食品零售商代表保留着且已经保留着在批准新定或修订 GlobalGAP 标准的实质性权利。作为这些标准的最终采纳者，他们是最终的仲裁者，关于这些标准是否被执行或这些标准是否被纳入全球价值链中。

正式认可，其中 4 个是在发展中国家^①。

颁布集体私营食品安全标准的组织中没有一个按 ISO 指南 65 要求的那样对这些标准进行审计或认证，无论是行业组织还是标准联盟。相反，准许独立的第三方认证组织对这些标准进行认证。这样执行这些标准的企业可以在这些认证机构中自由选择。例如，BRC 全球食品安全标准的认证由认可的第三方认证机构进行。BRC 运行正式的推荐（投诉）程序，即可以提供关于认证的设施和（或）认可的认证机构表现的反馈。同样，GlobalGAP 已经和 100 多个独立的认证机构签订了协议，这些机构作为独立的审计和认证公司开展活动。这些机构通过一个全球一致性项目进行核查，以确保与 ISO 指南 65 的一致性和符合性。

5.5 全球食品安全倡议和私营标准的基准管理程序

如上所述，GFSI 已经发展成为建立私营食品安全标准的基准管理平台，其目的是减少重复认证并致力于“一经认证，全球通行”的理想。GFSI 已经建立了一个指南文件，迄今已应用做 4 个适用于后农场的私营食品安全标准的基准（即 BRC 全球食品安全标准、IFS、荷兰 HACCP 和 SQF 2000）。结果，7 个大型全球食品零售商已同意接受这 4 个基准化的标准有等同地位（GFSI，2008）。

GFSI 的决策体系是相对“封闭的”，成员外的利益相关者在指南文件和（或）标准基准确定中发挥实质性作用的机制很有限。与此同时，GFSI 随时间发展本质上已从最大食品零售商俱乐部转变到包括其他农产食品价值链利益相关者。因此，一些较大的食品制造商和食品服务企业已开始 GFSI 决策过程中发挥作用。然而，较小的食品零售商和制造商很少或根本没有发言权。

GFSI 的战略指挥和日常管理是由 GFSI 基金董事会监督，董事会由通过邀请任命的大型食品零售商、食品服务运营商及食品制造商组成。董事会负责批准指南文件的修订和对基准标准的认可。董事会以 GFSI 技术委员会作顾问，技术委员会包括食品零售商、食品服务运营商、食品制造商、标准组织、认证机构、委派的机构、行业协会和其他技术专家。技术委员会的成员资格是通过邀请得到的。在一个广泛的政策层面上，通过每年为讨论食品安全问题举行一次的 GFSI 利益相关者论坛，利益相关者可以更广泛地参与意见。利益相关者论坛提出的任何问题都会被在 GFSI 基金董事会制定 GFSI 技术委员会工作计划时被考虑。

6 私营食品安全标准的合法性

上述的讨论已经分析了制定私营食品安全标准的动机和对第二方或第三方认证相关程序的使用，以及标准制定组织的管理结构，特别是其决策程序。食品生产和贸易方面的私营标准日益重要引出这些标准合法性的问题。如 Brunsson 和 Jacobsson（2000）论证的那样，任何人可以创建标准，并且标准仅是人们可以选择遵守或不遵守的规则。尽管如此，当标准由于被政府采纳而变成法律强制性时（例如，上面图 2 中给出的法律授权的私营标准），或当标准被广泛采纳足以改变市场准入制条件时（例如，他们已成为实际上的市场要求），他们的影响已经成为一个问题。在一个极端的情况下，如果符合某一标准成为进入重要市场的先决条件，它已直接影响了这些有义务采纳它的人。如同国家政府引入法规，人们也有一些担心：他们与风险是否成比例？他们是否具有科学依据？遵守标准带来的成本是否分配公平？

撇开 WTO 对私营食品安全标准的管理地位，这将在下文进行讨论，下列指标可以被用来评估这些标准的“合法性”。请注意，宽松的合法性定义是指“公平”，而不是严格的法律或道德意义：

- 标准制定过程的透明度如何。
- 农产食品价值链利益相关者在标准制定过程中可产生实质性影响的程度如何。
- 标准制定过程中考虑发展中国家利益的程度如何。

^① 见 http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=62（2009 年 3 月份通过）

- 标准制定过程和对新定或修订标准的需求做出响应的速度。
- 标准制定程序本身随时间变化而变化的程度。
- 标准促进食品安全要求规定的统一和（或）基准管理的程度。
- 这些标准多大程度上是基于风险及为了更有效而允许一定水平的食品安全保护。

下面我们会对这些合法性指标逐条进行审议。这样做并非试图把这些指标置于优先考虑，这里可能有其他指标可以加以考虑。目的不是要判断是否法典（例如）比私营食品安全标准制定者 GlobalGAP 或 BRC（例如）更合法或更不合法。相反，本节分析的是法典和私营标准在上述定义的广泛指标方面的“优势”和“弱点”。

广泛地说，比起制定私营食品安全标准的组织和 ISO，法典的标准制定过程明显更透明。例如，法典下属委员会和食品法典委员会详细的会议报告被公布并发布在法典网站上。此外，一些成员国政府在法典会议上汇编和散布他们自己的综合报告，例如，美国。与此相反，私营标准制定组织的会议备忘录一般不公开，很难看到竞争利益方对私营标准制定有怎样的影响。私营标准制定过程相对半透明的特性或许并不出人意料。这些标准主要是受到标准采纳者需求的驱动，这也是标准制定过程中最主要的“声音”，加强公开这些标准制定的过程并不能带来明显的好处，特别是当这些标准是不会传达给消费者的企业对企业的标准时。

关于对农产食品价值链利益相关者的包容性，法典具有使一些国际非政府组织可以在标准制定过程中发表意见的机制。国际非政府组织，包括行业和消费者组织，可以作为正式观察员参加食品法典委员会下属机构的会议。视国家而定，国家非政府组织可以作为正式代表的一部分参加法典会议，也可以参加国家食品法典委员会。很明显，有相当数量的国际非政府组织和国家非政府组织以这种方式参加（Henson, 2002）。实际上，2002 年 12 月得出的法典评估结论认为，法典比其他国际组织要更开放并更能接受非政府组织（CAC, 2002）。相反，大多数私营食品安全标准制定的程序相对“封闭”，仅选定的利益相关者（通常是行业）可以参加。一般情况下，消费者组织在这一进程中很少或根本没有作用。Hirst（2001）指出：

“私营标准制定过程的包容性和透明度至少有与公共法规相同的问题，但没有 SPS 协定和 TBT 协定的多边保证。”

然而，GlobalGAP 作为一个组织很突出，其标准制定是相对开放的。标准草案有两个公开协商时期，并将反馈提交到正式决策程序。此外，存在将认证机构和国家级 GlobalGAP 执行者的经验和兴趣反馈给 GlobalGAP 秘书处的正式机制。当然，利益相关者参与 GlobalGAP 的能力和代表他们利益的能力将取决于他们这样做的能力——技术、资金和人力，关于这方面对发展中国家、消费者组织等有明显的担忧。最主要的出口国家中大型出口商和贸易协会将更有能力参与且制定议程。

发展中国家在法典、ISO 及其他国家标准组织的国际标准制定中参与的程度，一直被认为是个问题（Henson 等，2001；世界银行，2005；CAC, 2002；UNCTAD, 2007a）。从食品法典看，尽管已努力提供财政和（或）技术援助，例如，通过法典信托基金，发展中国家的定期参与仍限于少数几个较大的中等收入国家（例如，阿根廷、巴西、智利、中国、印度、马来西亚、墨西哥、南非和泰国）。大多数其他发展中国家（特别是大多数低收入国家）仅能不规律地参加会议。事实上，他们在食品法典附属机构的标准制定会议出席率仍非常低。

对于私营食品安全标准，似乎发展中国家利益在标准制定中发挥很小的作用，反映出个事实即这些组织中的关键利益相关者是工业化国家的商业利益（而非国家）。GlobalGAP 是个例外，其与德国技术合作公司（GTZ）和英国国际发展署（DFID）一起从事于建立一个小农户大使/非洲观察员项目，此项目负责就如何使 GlobalGAP 标准更适合小农户产品而提出相应建议，以降低遵守成本。这是否对标准制定过程有明显影响仍有待观察。这一倡议的主要动力是对 GlobalGAP 标准及其对小农户影响的相当大的批评，主要是撒哈拉以南的非洲（见下文）。实际上，GlobalGAP 无疑已成为对私营食品安全标准的批评的焦点，无论是在 WTO 还是更广泛的范围（见下文）。对于发展中国家小农户的拥护者来说，其他一些私营标准也带来相当惊慌（例如 Tesco Nature's Choice），尽管没有明显

的证据证明这已经带来了类似于 GlobalGAP 中的那些倡议。

对法典及其他国际标准组织的最大批评之一，是制定新标准或修订标准所花费的时间及资源 (Henson, 2002)。有人认为，为了在 180 个国家成员中达成一致，而这些成员的优先事项和经济发展水平都大相径庭，这导致标准制定过程缓慢且冗长。因此，法典标准、准则或建议花费若干年的时间才被食品法典委员会最终通过是很常见的 (Henson, 2002)。这与农产食品价值链利益相关者的需求正好相反，特别是较大的食品零售商和制造商，因为随着情况的改变需要标准快速地被制定或修订。事实上，许多私营标准组织已精简标准制定过程，这个过程也得到很好的资助；除了出资设立秘书处，这些组织的商业成员还提供他们技术人员的服务并支付出席会议的相关旅费。同时，当然，标准制定程序中仅包含一个很小范围的利益方，使得许多实质性讨论是关于技术问题的，而不是对标准的需求和它的总体目标。例如，从 1998 年至 2008 年期间 BRC 全球食品安全标准共修订了 5 次 (Swoffer, 2009)。同样，注意到 ISO 22000 标准和 GFSI 指南文件之间的差别 (特别是关于认证过程、最佳操作规范和所有权) (GFSI, 2008)，CIAA (一个欧盟食品和饮料行业组织) 已经制定了一个必要的项目，与 ISO 22000 相配合，这可能根据 GFSI 指南文件的现行版本而将其基准化。GlobalGAP 作为具有最完善的标准制定过程的私营标准组织，可以每四年更新一次标准。

有助于私营标准组织标准制定效率的因素之一是它们适应环境改变的能力。例如，GFSI 和 GlobalGAP 都扩大成员范围，包括了新生的农产食品价值链利益相关者，将这种广泛的利益相关者纳入到标准制定过程中。GlobalGAP 也体现出有能力跟踪不断变化的欧盟法规，随着欧盟市场上法规发生改变而向标准中注入新元素。这再次反映这样一个事实，即这些组织是被少数的部门利益驱动着的并且具有精简的管理结构。这与法典相反，法典的标准制定过程主要是被以协商一致为基础的决策所推动。因此，2002 年法典评议推荐的一些体制变革最终未获得通过，也许也就并不令人奇怪了。

法典的主要动力之一是制定国际标准，以促进全球食品安全标准逐步统一。事实上，SPS 协定特别参考了法典标准、准则和建议，并且提供了一条 WTO 成员可以用来遵守协定的自动途径，即将他们本国的措施建立在法典的标准、准则及建议的基础上 (Roberts, 1998)。然而，有证据表明，国家食品安全法规在国际标准的基础上统一相对放缓 (Roberts 和 Unnevehr, 2005)^①。对私营食品安全标准的主要批评之一是它们破坏了统一进程，因为引入了新的管理层级，根据出口商必须遵守的食品安全要求而进一步分化了国内市场 (Henson, 2007)。毫无疑问，按照主要买家采用食品安全标准的情况，私营食品安全标准确实已起到了区别对待农产食品价值链的作用，但同样显而易见的是，私营标准组织本身已推动了统一等效性的进程^②。一些上文所述的突出例子是在英国 BRC 食品安全全球标准的制定 (Henson 和 Northen, 1998) 和随后建立的全球的 GFSI。可以说，这些协调和等效性进程的进展速度远远超过了在法典和 WTO 框架下所能达到的程度。可以假定，鉴于大型食品零售商、食品服务企业和食品制造商在全球食品贸易中的比例，集体私营食品安全标准的制定和他们彼此间的互作基准已经对全球食品安全标准统一作出了实质性的贡献。

最后，即使由农产食品链利益相关者制定的私营食品安全标准原则上被认定为合法，实际上对于这些标准的主要担心之一是传言他们不是以科学为基础的 (WTO, 2008b)。SPS 协定要求 WTO 成员证明他们的国家食品安全措施是基于以科学为基础的风险评估的 (Roberts, 1998)。如果这些国家措施是基于法典标准、准则或建议的，就认为已满足了这个要求，这样风险评估也已成为法典标准制定的核心。在这一点重要的是，要清楚风险评估赋予的意义。因此，WTO 成员可以自由决定他们自己的“适当保护水平” (Henson, 2001)，但必须表明他们采取的措施适合这一公告的保护水平。

私营食品安全标准，从他们不在 WTO 的权限范围内这点上讲 (见下文)，是不受这些规则限制

① 重要的是要认识到，衡量食品安全标准统一程度的手段是过于简单的。同时，许多法典标准、建议及准则都作为国家公共标准的基础，也是私营食品安全标准的基础 (如本文讨论的)，使得可观察到的同一水平可能比法典不存在的情况高得多。

② 与此同时，私营食品安全标准的高度规范性可能阻碍等价进程。在某种程度上，这样的分类符反映出—一个事实，即根据 ISO 指南 65 私营标准是可以被审计的。

的。同时，私营食品安全标准的主要驱动因素之一是风险管理（见上文），被标准采纳者要遵守的法规所要求的保护水平所推动。据推测，私营食品安全标准的采纳者将不会参与这些标准的制定和（或）给他们的供应链增加额外的成本，除非为他们提供进一步的并且必需的保护。因此，在某些情况下，私营食品安全标准只是根据法规要求在追求最终产品食品安全性能方面制定过程要求。在这里，私营标准可以不提高法规要求提供的食品安全等级，而提供额外的保证，即保护的等级已达到，和（或）制定一个实现遵守发挥的路线图。在另外一些情况下，私营食品安全标准可以扩展法规要求或在没有法律要求的领域中作出规定。这里可以预计所提供的食品安全保护级别将被加强。在这种情况下关键的驱动力可能是消费者的需求；大概标准采纳者看到他们供应的消费者正在寻找额外的（实际的或预期的）食品安全保护并因此作出反应。再次要问，如果没有这样做的合理商业理由，营利企业为什么参加成本昂贵的私营食品安全控制系统？

7 满足私营标准对食物链产生的影响

7.1 对生产者的影响

引入基于认证的私营食品安全标准对农产品价值链产生了实质性的影响。这些影响表现在建立生产方法方面需改变的程度，以及相关成本在价值链上“分配”的程度。标准计划的基本原则是：

- 通过引入关键点控制和采用标准中规定的程序来控制风险。
- 通过文件来确认具体控制过程的应用情况。
- 企业经营者进行的内审。
- 认证机构进行的外部审计，一般这个机构本身已得到认可机构（通常是官方的）的认可。

可以说，在后农场的环节上，特别是对于加工设备，此类标准的引入并没有和之前存在的控制方法有很大的冲突。在当代管理动物性食品生产和加工过程的公共标准中的类似控制系统越来越多。已对加工过程中实施 HACCP 为基础的系统的成本进行了广泛的分析（例如，Cato, 1998）。在动物疫病防治的案例中，公共法规可以沿着价值链对多个点施加复杂的控制。然而，当其应用于初级产品时，这种做法体现出一个根本性的转变，这是本节重点关注的内容。广泛实施的私营标准，例如 GlobalGAP 和水产养殖认证委员会的虾类水产养殖最佳操作规范（BAP）标准，要求农场或池塘操作和控制发生实质性的改变^①。

这节中，重点是此影响的三方面内容：1) 执行的复杂性；2) 执行的成本和谁来承担这些成本；3) 潜在的排斥小型生产者。将特别关注 GlobalGAP，因为近几年在非洲已经开展了许多关于此标准在农场一级的应用的深入研究，而且它是一个立场知名的私营标准^②。

在开始之前，要注意到，私营食品安全标准不仅会影响到那些决定执行标准的企业和农场，还会影响到那些整合到企业供应链中的企业和农场，企业要求他们的供应商必须遵守这些标准。显然，食品加工和零售行业的集中化进程意味着这些标准的范围正在增加。然而，与此同时，在国际上仍有许多产品是通过一些不要求采纳私营食品安全标准的批发市场和品牌直销购物中心进行交易（Jaffee, 2003；世界银行，2005）。

7.1.1 执行的复杂性

对许多小农户，引入基于过程的安全标准是与以往惯例基本背离的。已经加入出口商种植计划中的那些农户，有相关的技术支持系统，属于例外。过程标准的目的是通过引入过程控制和相关验

^① GlobalGAP 通过其在新鲜水果和蔬菜的应用而闻名，这是标准最初的重点。然而现在标准适用于多种产品，包括植物、畜牧及水产养殖业（http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=3）。本节中讨论的重点是其对新鲜水果蔬菜生产商的影响，迄今为止，这部分是标准最深入的。

^② 本节将大幅引用 Humphrey (2008)，以及 2008 年 3 月 IIED 在伦敦举办研讨会。

证程序来限制风险。插图 2 中说明了这些控制和程序的主要特点，即展现了一小部分标准相关的程序，即农药应用的规则。需要注意的关键点是，这些程序不仅涉及农药的使用方式，也包括其中的决策程序和员工的能力：农场必须证明，为得到期望产出而设计的特定程序得到贯彻执行，以及这些程序的决策是适当的且明智的。反过来，这就要求建立并维持建档和记录系统。如同 GlobalGAP 那样，当小农户联合起来一起获得团体认证，作为减少检查和认证费用的手段，就需要进一步克服建立质量管理体系（QMS）所面临的阻碍。这是为了确保，尽管一个团体中有多个农场参与，仍可以维持过程控制系统的完整性。

7.1.2 执行成本

农民从零开始到达到获得 GlobalGAP 认证的要求水平，需要花费多少成本？虽然下面的分析中有人认为这是个错误问题，但一些研究人员已经开始探讨这个问题。引入 GlobalGAP 的成本包括：

- 改变耕种方式。这包括采用非化学的虫害控制手段和轮作。
- 按 GlobalGAP 的原则培训农民。
- 标准要求的基础设施投入，包括农药商店、厕所、妥善建造的分级鸡舍、流水和化学品处理坑。
- 土壤和水质分析。
- 认证本身的费用。
- 对控制系统的投资和维护系统的花费（日常检测、控制及填写表格的费用）。

各种研究试图评估这些成本。Graffham 等（2007），Mithöfer 等（2007）和 Asfaw 等（2008）开展了关于肯尼亚出口园艺产品生产的两项实质性分析。这些报告中关于成本的发现大部分是一致的，总结如下：

插图 2 EurepGAP 中的农药使用规范，修正版本 2

1. 表明农作物保护已经“在适当且最低量植保产品投入的情况下达到”（控制点 8.1.1）。这是要通过植保产品投入的使用说明来实现，包括它们使用的理由、它们的目的和干预阈值。
2. 农场接受实施病虫害综合防治方面的帮助，或者通过正式的且记录在案的对农场技术负责人培训，或者通过外部顾问且其技术资格可以被证明（控制点 8.1.4）。
3. 采用的植保产品要与目标农作物相适宜（控制点 8.2.1）。
4. 仅使用已登记过的植保产品（控制点 8.2.2）。
5. 植保产品使用记录“确认在过去 12 个月中没有已经被欧盟所禁止的植保产品用于在欧洲出售的 EUREPGAP 作物的生产”（控制点 8.2.5）。
6. 确认植保产品的选择是由有能力胜任的人进行的，可以通过记录体现出这个作出选择的人和这个人的资质或训练情况。如果是农民作出选择，他（她）的能力必须以这样的方式说明（控制点 8.2.6 和 8.2.7）
7. 植保记录必须注明被处理作物的名称和种类、地理区域、处理的具体日期名称及活性成分（控制点 8.3.1 至 8.3.4）。
8. 用前述项目连同收获日期以表明收获前间隔期已达到（控制点 8.3.10）。

引自：EUREPGAP（2005）。

- 引入 GlobalGAP 的成本是很大的，尽管它们差异很大。Graffham 等（2007）计算出 2005 年 1 月从肯尼亚出口到欧盟一些超市过程中，为满足 EUREPGAP 标准出口商引入的各种计划的成本。不同计划下每个农场成本从 100 英镑到 2 800 英镑。这些变化的部分原因是规模的不同：包含较多农民的计划会减少每个农场的成本，当 50 个以上的种植者参与时，每个农场的成本将大幅度降低（Graffham 等，2007）。然而，看来除了公司计算成本的方式不同外，这些估计数的差异反映出不同出口商的准备程度的巨大差异。具备高度组织化的外部种植计划的出口商

实际上已经实施了 GlobalGAP 要求的许多内容（见下文）。

- 在很多情况下，由捐助者提供补贴，特别是对起步成本。捐助者对于最初成本的支持程度在出口商之间有很大的差别，有些计划补贴初始成本的 100%，而有些计划的补贴为零。在 10 个出口商中，捐助者提供初始成本补贴的平均水平是 20%。农民本身提供 36%，出口商提供 44%。
- 尽管出口商负责大部分的经常性费用，但对于小农户仍然是个很大的负担。Graffham 等（2007）算出小农户认证的每个农场真实成本是 1 000 多英镑，而农民承担的 36% 总成本的平均值是 433 英镑。他们还算出，初始投资将需要由扣除劳动力成本前的产品利润来提供经费，对于小农户劳动力成本每年仅为 182 英镑。同样，Asfaw 等（2008）发现，对于 GlobalGAP 认证的每组成员其初始成本和经常性费用占农民每年收入的 1/3，即使出口商和捐赠者支付了大部分费用，例如外部审计、认证、培训和土壤分析。

这些发现导致 Graffham 等（2007）得出结论认为，GlobalGAP 的财务可行性是很低的，并且如果没有大量的初始补贴，从财务上说农民是无法生存的。然而这些财务可行性的评估对农民承担的初始成本份额和经常性费用未来的变化非常敏感。Mithöfer 等（2007）对比农民团体和较大农场，发现即使有出口商和捐助者的大量支持，小农户为遵守 GlobalGAP 而进行投资的盈亏平衡期是 3 年，对于出口商自有农场是一个月，对于大型合同农场是 12 个月。

这两项研究也指出了一些 GlobalGAP 引入给小农户带来的积极成果。例如，减少了一些费用，特别是减少农药使用而带来的费用。此外，在农民和家庭成员的健康和安全方面明显有益。也有些迹象表明，农场效率提高，这可以扩散到其他作物，包括那些为自己消费生产的作物。然而，尽管有这些好处作为弥补，但就小农户最低限度的“底线”观点来看，GlobalGAP 没有经济意义。我们将在下文中进行进一步讨论这个论点。

7.1.3 可能排斥小生产者

目前正在进行关于私营标准对小型生产者的影响的辩论，对于排斥小农户的忧虑日益增加（Dolan 和 Humphrey, 2000; Jaffee, 2003; Okello, 2005; Jensen, 2004; OECD, 2006），尤其是 GlobalGAP（例如，Graffham 等，2007）。来自肯尼亚的数据似乎表明 GlobalGAP 的引入已经降低了小农户在出口蔬菜贸易中的参与度。Graffham 等（2007）对 10 个出口商的研究表明在 2005 年 1 月以来当认证成为农民供应英国超市必备的条件时，一年内小规模种植者数量下降了 50% 以上。然而，有关这个问题的数据似乎有点不可靠。有证据显示，小农户的情况发生了很大变动，大出口商将蔬菜种植分包给一些自己开发了外包种植项目的农场。结果，Graffham 等登记的特定进口商外部栽培者数目的降低可能被其他地方增加的数目所抵消。据肯尼亚表明，农村地区的土地上，没有令人信服的证据证明小农户被从过去非常有利可图的生产领域大规模驱逐出去。可以说，如果有大规模的排斥现象发生过，需要找到更多的证据才能证明。

尽管这是不确定的，但毫无疑问小农户承担的引入 GlobalGAP 后每单位产出生产成本负担要远远大于大农场。第一，原先存在的耕作方法的转变程度可能是最重要的，特别是关于低农药的生产方式。第二，认证及某些遵守环节的经济规模，例如，土壤和水的检测。第三，不同规模农场的经常性费用差异很大。Mithöfer 等（2007）指出在监测活动中农民团体每英亩每周必须投入 3.5 小时，而对于大型合同农户每英亩每周仅需要 0.1 小时。所以 GlobalGAP 似乎是降低了小农户通常在劳动密集型作物，例如新鲜蔬菜，特别是青豆的生产上所拥有的成本优势。

然而，小生产者被排斥的论点比通常建议的要复杂得多。在农场这一级，引入 GlobalGAP 和引入类似基于过程的标准，当然改变了小规模农场的经济。因此，GlobalGAP 增加了出口商面临的成本；包含大量小农户供应链的实施认证计划和维持其控制完整的成本比供应商从数量有限的大中型生产商购买情况下的成本要高出很多。如保持小农户作为供应商，则许多 GlobalGAP 成本都会落到出口商的身上。出口商为了维持业务发展，不得不为消费者提供认证的产品。因此，他们不能把农户的

收入压到低水平（例如，Graffham 的建议，2007）并维持供应。

鉴于这种情况，当出口商采纳 GlobalGAP 的客户比例增加时，为什么出口商不摆脱小型生产者？将生产转向大农户仅是当大规模种植有地可用，并且当这种转变在政治上是可接受的才有可能。在非洲和亚洲许多地区这是不可能的。同时，小生产者是一种分散风险的有效机制，所以一些出口商保持小生产者的供应基地，以补充他们自己的产品和（或）来自较大生产者的产品。小型生产者本身也对 GlobalGAP 带来的挑战作出了反应。因此，出现了一个明显的转变，偏向于受教育程度更高、耕种土地面积更大的农民。这些农民有满足 GlobalGAP 所需要的技术和资源。生产者也成立他们自己的组织，例如营销组织。最近来自摩洛哥的证据表明，在参与到番茄出口价值链方面，农民的组织水平要比农产规模更关键（Chemnitz，2007）。

撇开小生产者是否会因为 GlobalGAP 这类私营标准而被排除在价值链之外的争论，在何种程度上这个趋势会削弱农村地区的扶贫？这里有三个原因来阐明这个影响不是很大。首先，有令人信服的证据表明，可能被影响到的小农户数量其实是相当小的。例如，肯尼亚是撒哈拉以南非洲的主要出口国，其国内种植园艺作物以供出口的小农户数量预计在 1 万~1.5 万人（Mithöfer 等，2008；Jaffee，2003）到 10.8 万人之间（Minot 和 Ngigi，2003），有各种估计值（Ebony Consulting International，2001；Karuga 和 Masbayi，2004）。不论接受这些估计中的哪种，显而易见的是，肯尼亚 100 000 小农户中仅有相对较小的一部分参与到园艺作物出口的生产中，并且在可预见的未来这可能受到 GlobalGAP 的影响。

其次，也有证据表明，为出口生产的小生产者往往不是最穷的（Maerten 和 Swinnen，2009）。这也许并不奇怪；一般情况下，如要参与到易腐烂或较易腐烂产品出口价值链中，一个农户需要有土地、合理利用水、相对靠近可靠的运输基础设施、有可靠的手段与出口商交流等，因此，研究已表明出口园艺作物的生产者往往较大，并受到更好的教育，有更多的资产和更高水平的家庭财富以及比非参与者有获得服务和家庭劳动的更好途径（Swinnen，2007；Asfaw 等，2008）。第三，对比大型新鲜蔬菜生产和小型新鲜蔬菜生产对减贫的影响，无论采用哪种生产制度，结果表明这种影响是大致相同的（McCulloch 和 Ota，2002；Maertens 和 Swinnen，2009）。

7.2 食品加工处理过程

关于私营食品安全标准对发展中国家加工部门结构和运作方式影响的分析研究相对较少，反映出主要关注的是对小生产者的影响。然而，存在的证据表明，挑战和遵守成本可引发合理化进程，这往往会驱逐较小的和（或）较边缘化的加工者（出口商），尽管事实上许多出口产品的转化水平实际上是相当小的。这反映出在遵守标准的过程中出现了规模经济的效应（例如 OECD，2006）。例如，在肯尼亚事例中，Jaffee（2003）指出许多原来出口新鲜蔬菜的出口商已经离开了这个市场，这已渐渐被少数几个大型企业主导。管理私营食品安全标准遵守过程需要的技能也可以成为进入壁垒，表明先行者可能获得了明显优势。因此，我们可能看到私营标准，及其他竞争力因素，为全球价值链带来了合并和集中进程，这对福利有重要的影响（可能是不利影响）。这个问题上需要更多的研究。

私营食品安全标准在发展中国家出口价值链中发挥着越来越大的作用，这有助于加强出口商在连接生产者和工业化国家买者中的关键作用（OECD，2006）。因此，出口商提供了一个各种具体需求可沿着价值链传递的主要机制，并且通过此机制可以对遵守过程进行管理。为了遵守 GlobalGAP 这类标准，出口商为小生产者提供技术和财政方面支持，上文已强调了其关键作用。同时，主要出口商为捐助者提供一个有效的切入点；这在欧盟资助的农药实施项目（PIP）可以看到，项目的主要内容之一是在私营食品安全标准领域加强出口商从小生产者进行采购的能力（Henson 和 Masakure，2008）。

7.3 国内消费者的福利

一般而言，许多发展中国家出口价值链的运作是与国内市场价值链完全分开的。因此，对国内消

费者福利的直接影响很小，除了部分收入流向了生产商、农场工人、加工处理中的雇员。一些研究表明加工处理中雇工数量是相当可观的（例如，McCulloch, 2002；Dries 和 Swinnen, 2004；Gulati 等, 2007；Minten 等, 2008；Maertens 和 Swinnen, 2009）。不合标准的或多余生产出口产品可能流入国内市场，并且可以说其生产的安全标准要比大部分其他国内市场上的产品都要高，但数量少且许多这类产品很少看到当地需求。

如果私营食品安全标准被当地的价值链采纳，私营食品安全标准通过加强产品安全和质量可能给发展中国家国内消费者福利带来显著的改善。这里主要的驱动因素是发展中国家国内超市业的出现，以及一些主导性的加工企业的出现（例如，Reardon 等, 2003；Weatherspoon 和 Reardon, 2005）。虽然“超市革命”的讨论最近已有所缓和，尤其是撒哈拉以南非洲地区（例如，Humphrey, 2007），确实有一些跨国食品零售商已经开始采纳私营食品安全标准的事例。对于那些有可支配收入来光顾超市的消费者，在食品安全和质量、选择等方面是有明显好处的。

8 私营食品安全标准和贸易

8.1 私营食品安全标准对贸易有怎样的影响？

工业化国家的食品消费模式趋势正对农业和食品市场带来深刻的变革，这个市场为发展中国家提供了潜在的有价值的机会（Jaffee 和 Henson, 2004）。消费者要求的全年农产食品的选择范围更广泛，要求这些食品有安全保证，并且包括越来越多的质量属性。这些趋势已经给全球农业和食品贸易流量带来了转变，发展中国家出口的未加工及加工的“非传统”产品越来越多，包括水果和蔬菜、香料和鱼类及海鲜（Jaffee 和 Henson, 2004）。事实上，新鲜和加工的水果及蔬菜、鱼、肉、坚果和香料总共已占了发展中国家农产食品出口产品总量的 50% 以上（世界银行, 2005）。他们在发展中国家贸易所占份额持续增长，而传统商品的份额，例如，咖啡、茶、可可、糖、棉花及烟草在下降。例如，图 5 中给出了 1990—2007 年撒哈拉以南的非洲（不包括南非）园艺产品出口到欧盟的实际价值。

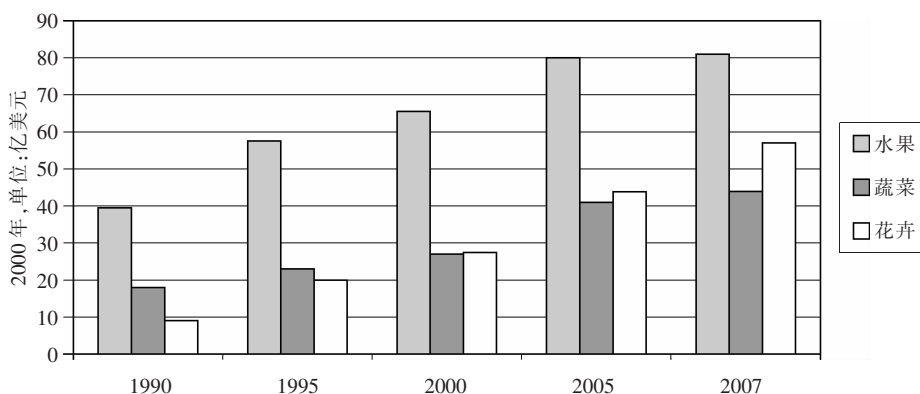


图 5 来自撒哈拉以南的非洲的园艺产品的实际价值（不包括南非），1990—2007

这些趋势给发展中国家逐渐融入全球贸易系统的进程及其农业和农村的发展展现了一个相当积极的画面。然而，就私营食品安全标准而言，这也引起了一些关于对发展中国家进入当代农产食品价值链并在其中开展竞争的能力，从而挖掘工业化国家市场上潜在的高值机会等方面的能力的担忧（世界银行, 2005；Henson 和 Jaffee, 2008）。在 SPS 委员会中多次提出这类顾虑（WTO, 2007a；Henson, 2007；Roberts, 2009）。当然，遵守私营食品安全标准通常都要求大量的技术、基础设施及制度上的投资，其中有些是上面提到过的，这样就使资源匮乏的国家和（或）企业处在了一个不利的地位。

私营食品安全标准潜在影响农产食品出口的关键途径有两个：

- 面对遵守私营食品安全标准带来的大量费用，现有出口商将看到他们的竞争力开始减弱，而工

业化国家将较发展中国家，一个发展中地区（国家）相对其他发展中地区（国家）会更为有利。所有出口商都被要求遵守这些标准。而无论是由于生产结构、合规能力的前期投资、企业的知识和经验，还是价值链或国家水平等任何原因，合规效率更高的出口商都将获益。例如，撒哈拉以南的非洲出口到欧盟的新鲜水果、蔬菜出口总量一直在增加，同时它在欧盟之外地方进口中所占的份额是一直下降的。在同一时期内，拉丁美洲在欧盟以外的进口新鲜水果和蔬菜中的份额是持续增加的。遵守私营标准的要求给出了一个可能解释这种趋势的因素（UNCTAD, 2008）。同时，也有许多其他的因素可以解释这种趋势，例如，汇率、运费等。

- 私营食品安全标准成为新的发展中国家出口商和企业进入的壁垒，将其排除在潜在的有利可图的出口市场之外。因此，来自撒哈拉以南非洲的新鲜蔬菜出口仍然主要由肯尼亚主导（来自这个次大陆的第一大出口国），在 1990 年占出口的 41%，2007 年时仍占了 43%。据一名肯尼亚出口商说：

“我对此 [认证] 非常肯定。这听起来有点讽刺，但它是一个进入交易的门槛。标准越多则竞争就越少。其他人难以得到认证。这是个竞争优势。这花费了我们很多钱，但它仍然是竞争优势。”（Humphrey 提供，2008：39）

然而，同时一些新的出口商已经出现；1990—2007 这段时间，来自埃塞俄比亚、加纳、塞内加尔、乌干达和赞比亚的出口商明显扩大，这样他们已经成为了次级重要出口国。这表明，即使在富有挑战性的出口市场，仍可能有新的农产食品出口商出现并成长。

实际上，很难把私营标准对发展中国家农产食品出口的特定影响和许多其他因素带来的影响区分开。例如，FAO（2007）发布了一个新鲜水果蔬菜出口商必须遵守的多级要求，包括质量等级和标准、溯源要求、原产地标签、植物检疫控制和法规及私营性质的食品安全标准。私营食品安全标准高度易见，并已经引起了发展中国家政府、非政府组织及其他发展中国家利益提倡者的注意，这一事实意味着可能把它说过头了。例如，SPS 秘书处最近调查 WTO 成员的私营食品安全标准相关经验（WTO, 2008c）。大多数反映（尚未公布）相当笼统，难以将具体的出口问题与遵守特定私营食品安全标准联系起来。因此，很难找到确切的证据。

同时，重要的是要认识到，私营食品安全标准本身是在不断变化的——英国的进口商之前可能不得不遵守多个食品企业标准，但现在可能只需要满足一个或两个集体食品安全标准——并且很大程度上也是进口国法规要求的体现。伴随着欧盟和其成员国法规要求的变化，私营食品安全标准的演变也在进行，实际上这两个过程是紧密交织在一起的，正如上面所争论的那样。事实上，私营食品安全标准可以作为法规要求沿着价值链向下传递的一个机制，可以减少因为不确定遵守标准应该做什么而产生的交易成本（Henson 2007）。可能很难看出哪里是法规结束而私营标准开始的地方。例如，虽然法规 EC/178/2002 的溯源规定对欧共体外部没有影响，但它规定的食品商业经营者的食品安全责任使他们要保持沿着价值链溯源的权利。这种情况下，进口商的溯源要求是私营标准还是公共法规呢？更广泛的来说，我们怎样将公共法规的影响与私营食品安全标准的影响区分开？我们无法知道如果私营食品安全标准无论出于什么原因不存在了，这个世界将变成怎样。

可以有把握地说，关于私营食品安全标准对贸易影响的主要讨论重点是在他们作为贸易壁垒的范围。然而，人们越来越认识到，私营标准，配合出口市场的法规要求，可以作为全球农产食品链能力建设和竞争力提高过程的催化剂（世界银行，2005；Henson 和 Jaffee, 2008）。Jaffee（2003）强调增加的私营标准和公共标准已经给肯尼亚农产品行业带来了挑战，但是他们同时也给这个面对激烈国际竞争的行业提供了一条“生命线”。Jaffee 和 Henson（2004）阐明了秘鲁是如何按 GlobalGAP 努力提高食品安全能力，从而成为具有全球竞争力的新鲜和加工芦笋出口国。UNCTAD（2007b）指出泰国、马来西亚和越南积极地引入国家 GAP 标准，与他们的一些国际竞争对手相比历史上它们对欧盟市场的依赖性要小些，这些国家遵守 GlobalGAP 这类私营标准是相对容易的。

这里的“底线”是，一些国家和企业拼命地努力遵守私营食品安全标准，而其他一些国家和企业则会在这种环境下蓬勃发展。从这个角度看，私营食品安全标准仅是在全球农产食品价值链中许多竞

争力的驱动因素之一。然而，与此同时，由私营标准引起的升级过程可能会伴随着全球农产食品价值链结构调整的深刻进程，这对于能力强的国家、出口商、生产者是有利的。因此，我们可能看到发展中国家的出口逐渐被少数更大的、更有能力的企业所支配。

8.2 应对私营食品安全标准的代替方案

上述讨论表明，私营食品安全标准对发展中国家农产食品出口的影响是复杂和不确定的。在必须遵守由公共和私营部门共同推动的、日益严格的食品安全要求的世界中，我们可能会观察到“胜利者”和“失败者”。这就产生一个问题，需要什么来帮助发展中国家应对这个挑战？

- 捐助者的帮助：这是公认的，公共部门、价值链和企业中遵守能力建设方面很需要捐助者的支持。这反映了这样一个事实，即许多（不是所有）发展中国家当前能力薄弱，公共和（或）私营部门资源往往高度受限。事实上，最近几年对私营食品安全标准潜在负面影响的担忧显然来自主要捐助者的关注（Humphrey, 2008）。然而，一个担心是许多捐助者资助重点是在大型出口国；例如，在撒哈拉以南非洲，大多数资助都流入了肯尼亚（UNCTAD, 2008）。较小的出口国已经在努力获得许多捐助者的注意。因此，渐渐地，捐助者可能不经意之间正在以牺牲那些正在努力在出口市场得到一个“立足点”的新参与者为代价，加强已建立的出口商的竞争力。
- 龙头企业：通过为生产者提供技术的和（或）财政的援助、建立食品安全控制系统等，发展中国家的龙头企业在推动遵守私营食品安全标准方面起到的关键作用已经越来越明显。事实上，Graffham 等（2007）发现，在很多肯尼亚小农户已符合了 GlobalGAP 要求的情况中，龙头出口商提供了大量的投资。龙头企业的作用日益反映在捐助者策略上，例如，USAID 和 PIP（Humphrey, 2008）。当然，这引发了一些疑问，即在龙头企业尚未出现的环境下可以做什么？现实是这些国家和价值链间可能斗争。尽管更多的“自下而上”的方法可以被用来提高农户的能力，中介机构也可能在调节农户和出口商之间的关系方面起作用，但除非有龙头企业能将农户整合到全球价值链中并支持正在进行的遵守进程，否则成功的机会并不乐观。这种情况下，跨国企业可能在推动升级过程方面起重要作用。
- 促进发展中国家的利益：现实情况是，采纳私营食品安全标准的企业，特别是工业化国家中的食品零售商，主要关注的是对他们供应的影响，主要是供应的安全性和成本。对于大多数产品，这将趋向于工业化国家中更大型的制造商和生产商，也是一些较大的中等收入国家。例如，大型食品零售商是不可能花费大量时间和其他资源来审查发展中国家的关切并相应调整其标准。如果这些利益要得到完全体现，则要通过政治行为“强加”到标准采纳者和（或）制定者的议程中。在英国，DFID 正在通过扶贫采购论坛来做出相应的努力。另外，捐助者可以为建立和（或）采纳私营食品安全标准的企业或组织提供资助，支付相关的调整成本和（或）评估成本。可见，GlobalGAP 中小农户磋商/非洲观察员项目就是由 DFID 和 GTZ 资助的（见上文）。另一个例子是英国的食品零售业挑战基金（FRICH）也是由 DFID 资助的。
- 支持私营食品安全标准的统一和等效过程：也许具有讽刺意义，统一和等效过程在私营食品安全标准领域较国家范围内的公共法规更有效^①。事实上，少数的农场后和农场前的集体私营食品安全标准的出现已抵消了标准和相关认证系统的不断增加，这些标准越来越多被基准化形成一个共同的平台。可以说，公共机构，无论是国内的还是国际上的，都应为此统一和等效过程提供支持，将重点从挑战食品安全领域中私营标准的合法性转移到与私营标准制定者一起使这些标准更好地起作用，并且研究将监管过程和私营标准遵守可以进一步结合的方式。

对私营食品安全标准的主要担忧是遵守和合格评定过程的成本被推向了全球农产食品价值链的下

^① 这一“规则”的主要例外情况在于欧盟就食品安全制定的统一法令和规定。

端，从标准采纳者移到他们的供应者，特别是发展中国家出口商和生产商^①。这样将阻止发展中国家生产者获得因执行标准而得到的全部利益，减少相关投资的回报和降低种植者采纳这些标准的动力。更广泛地说，这引发了价值链中“公平”的问题，可以看到遵守私营标准的成本被从工业化国家大型食品零售商和农业综合企业转嫁到了发展中国家较小的和更脆弱的出口商和生产商身上。私营标准引入的认证的一个最突出的影响是之前买方负责的监测和控制现被供应商付费的认证所取代。上文讨论的举措中没有能实质性解决这个问题的。事实上，批评者认为，标准采纳者应该为他们供应者，特别是小农户承担的成本作出贡献，将成本沿着价值链分摊。

但是什么会迫使私营食品安全标准采纳者，例如大型食品零售商，去分担出口商和（或）价值链更下层的生产者承担的遵守费用，至少在缺少法律强制的情况下，这是很难想象的。鉴于工业化国家食品零售商和其他标准采纳者很少负担认证成本，弥补供应商投资的动机可能是很弱的。同时，许多出口产品的购买者都有很多互相竞争的供应商。任何人例如那些从小农户那采购的出口商增加他们采购成本的行为，可能迫使他们寻找其他地方，这可能导致排斥非常小的生产者，而他们本是倡议所支持的。正如上述，关键的因素是存在替代选择。如果购买者（出口商或零售商）需要小农户提供的产品，则他们将承担费用。如果存在竞争的供应商，他们则不会。解决这个问题仅可能有一种方法，就是通过法典和公平贸易及贸易公正倡议，把这个问题转变为一个关系品牌形象和品牌价值的问题，向购买者施压，迫使其承担更多的成本。

9 对食品法典标准制定过程的影响

9.1 食品法典是做什么的^②？

一般来讲，食品法典的工作是制定标准，如果将其活动理解为“制定一整套规则，政府按此规则制定监管规定（Humphrey, 2008）”，则更为有用。在这点上，可将规则分成三类截然不同的类型（图 6）。这样，法典标准、准则和建议不仅为政府提供指南，还为遵从 WTO 各项义务提供了参考依据。ISO 标准发挥着类似的通常是补充性的作用。同时，法典各原则为私营标准的建立和执行提供指南并制定规则。事实上，许多私营食品安全标准明显参考了法典标准、准则和建议（如 SQF2000）。

<p>食品法典标准：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 针对特定商品——特定产品标准 • 针对商品范围——产品类别标准 • 分析和采样方法法典标准
<p>法典关于生产、加工、制作、运输和储存的操作规范：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 针对单种食品 • 针对系列食品 • 所有产品的通用原则，如食品卫生法典通用原则
<p>法典准则：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 关键领域政策制定原则 • 解释这些原则的准则，或者解释其他法典标准的准则 • 法典有关食品标签和介绍的解释性准则 • 食品进出口检验和认证的法典原则解释导则等

图 6 食品法典规则的 3 种类型

引自：CAC (1997)。

① 请注意，私营标准功能之一即作为价值链中食品安全管理的一项机制，关于此点前文已经探讨过。

② 本节大幅采用了 Humphrey (2008a) 报告内容。

图 6 中的第一组指的是产品规则。例如，食品法典包含一项肉品兽药残留法规，该法规建议牛肾脏组织中兽药阿维菌素（Abamectin）的最大残留限量是 50 mg/kg（CAC，2006）。此项产品标准也可认为是一项结果标准，食品安全系统的产出应该是这类特定兽药的残留不能超过推荐限量。该法规无直接法律效力。它是一项建议，主要针对政府部门，指导其法规制定。政府可以制定不以这些建议为基础的法规（标准），但这样做是公开挑战 WTO 的，故应采用基于科学的风险评估来证明其是正当的。须注意，食品法典就食品中兽药残留分析和取样方法制定了规则（或建议）。换句话说，食品法典除制定有关产品特征的规则外，还就如何执行这些规则以通过检测程序提出了建议。

在第一组规则内，法典还包括更关注建立通用参考点的产品标准（David，1995）。此处，问题不在于一个参考点是否比另一个好，而在于每个人使用相同的参考点来简化交易与联系等。

图 6 中第二组守则指的是生产、加工、制作、运输和储存的操作规范。这些规范属于元标准，被纳入特定标准。这些与加工过程有关：按照这些规范，产品在通往消费者的过程中得以生产、处理和加工的方法。其过程控制有三个主要目的：第一，规范提供了比检测更具成本效益的控制质量和安全的手段（Unnevehr 2000）；第二，过程标准是控制不可能或者非常困难检测到的食品安全风险的一个手段，这样，最有效的方法是从源头执行食品安全和卫生法规，以降低污染风险；第三，过程标准允许对产品外来特性进行监测和控制（如环境保护和动物福利），这些外在特性在产品实物上没有体现，因而检验无法测出。

图 6 中提及的法典关于生产、加工、制作、运输和储存的操作规范来自于食品安全领域的最好做法，常被用于食品法典委员会编纂的准则和标准中。这些元标准包括良好农业规范（GAP）和良好操作规范（GMP），它们已为私营标准制定者和政府共同采纳（Busch 等人 2005；Henson 2007）。例如，法典推荐的国际操作规范——《食品卫生通用原则》显然已经成为食品加工工业私营食品安全标准的基础（WTO，2007a），包括英国零售商协会（BRC）《全球食品安全标准》，国际食品标准（IFS）和食品安全与质量保证体系标准（SQF 2000）以及全球食品安全倡议（GFSI）基准指导文件。同样，ISO 22000 实质上是根据法典准则制定的一种基于 HACCP 的食品安全管理系统（WTO，2007c）。

图 6 所列的第三组法典准则更原则一些，列出了一些原则和解释原则的准则。实际上，这些规则规定了食品安全法规制定和实施的方式，如进出口检验和控制。这些准则适用于政府，但许多私营食品安全标准也基于相同原则构建。这样做至少有三条理由。第一，这些准则代表了最优实践，而私营企业经常通过成员机构如 ISO 或者通过参与国法典委员会（见上述）参与制定准则。第二，自愿性私营食品安全标准通常是对政府法规的反应，而且目标相同。第三，私营标准以公共标准框架为基础，由此能够降低标准制定和执行的成本。私营标准还可以使用标准领域公共设施，例如，实验室认可或者管理认证机构的法规。

9.2 私营标准是否危及法典的工作？

在一些论坛例如 SPS 委员会和食品法典委员会，一项重要的关切是：私营食品安全标准在食品安全领域正排挤或削弱食品法典的作用。这发生在一场大范围辩论的背景下，即食品法典的合法性以及法典当前管理结构能在多大程度上适应按 WTO 要求确定立法基准、推动决策过程的包容性与及时制定标准等（Henson 等，2001；Rosman，1993；Livermore，2006）。不过，在某种程度上，本辩论是基于关于法典所起的作用、私营标准在何种程度上渗透入农业食品价值链以及其所起的作用等的一种错误的假设，正如我们前述所讨论的。

将食品法典看做是一个为包括成员政府、企业 and 非政府组织等机构制定公共和私营标准确定规则的组织，这表明食品法典在指导私营标准建立方面确实起到了作用。它不仅制定了框架，还确定了通用词汇，使得全球私营标准的制定者和采纳者互相交流并就标准应致力的目标达成一致。国别法规的构建以食品法典准则为基础并对其予以扩充，将法典规则转化为标准方案，同这种方式一样，私营标准制定者也解释和阐述法典标准、准则和建议。这种做法确实可促进私营食品安全标准的合法化，并

降低标准制定成本，在许多领域，法典标准反映了当前食品安全问题的共识。

可以这样理解，私营标准制定者将法典规则转换成一些提供了充分指南的标准，使执行者明白他们需要做什么才能遵从标准，也使得评估机构可客观评估何种情况下才可认定为合规。这一转换过程确实很有必要，以便这类标准可以与 ISO 准则一致的方式进行审计（如导则 65：产品认证系统执行机构通用要求的）。例如，推荐性国际操作规范——食品法典《食品卫生通用原则》规定，食品安全体系应该具备可追溯性，而私营标准如 BRC 的《全球食品安全标准》及 IFS 明确了该体系应包含的一些重要因素，该体系应该如何执行以及如何监测该体系的效力。

然而，在将法典通用规则转化成标准为执行者提供指导与将其转为合规评估标准的过程具有同等重要性。然而在此过程中，规定的程度以及确立等效性安排等问题上可能会出现差异。例如，一般认为化学品在农场应该安全地储藏，但这种安排却可以不同的方式规定。2001 版的欧洲良好农业规范 (EurepGAP) 协定要求农药应储存在“良好、安全、防雾、防火、通风好（以备人员进出）及光线良好的地方” (EUREPGAP, 2001: 第 8k 款)。相反，SQF1000 的水产养殖合规标准特别明确了化学品的安全储存需要混凝土建筑以及规定厚度的钢材质门。后者规定了化学品储存风险的具体解决方案，而前者陈述了一种期望结果，使审核人员可判断实现此结果的特定手段是否充足^①。这种方法上的差异广泛存在。私营标准在制定明晰的程序以确保方法等效性方面兼顾得越多，就越能适应当地的情形。

应该认识到，许多私营食品安全标准的范围超出了单项法典标准、准则和建议的规定，有时很难分辨私营标准与食品法典二者在何处且在何种程度上未衔接上。由此，可以更明确地将私营食品安全标准理解为是将众多食品法典标准、准则、建议和不同形式的、基于食品法典文件的国别法规进行了打包。例如，GFSI 指导文件包含了以下内容 (Swoffer, 2009)^②：

- 国际操作规范文件——《食品卫生通用原则 1969》，2003 年，第 4 版。
- 食品进出口检验和认证原则，1969。
- 食品安全控制措施有效性认定准则，2008。
- 食品检验和认证系统中可追溯性/产品追溯作为工具的原则，2006。

这样，私营食品安全标准围绕这些核心原则特别是实质性因素及其管理方式，以及相关的合格评定体系，确定了一个系统。ISO 国际标准为本系统提供了许多重要原则（或规则）。

当然，私营食品安全标准没有局限于法典已经制定国际标准、准则和建议的领域。这里，私营标准可以看做是填补国际规则的“空缺”。例如，可以看到，GlobalGAP 标准规定了初级生产良好农业规范要求，而在此领域，国际和国家监管标准却很少。不过，“农场前” (pre-farm-gate) 标准背后的主要推动力是关于新鲜农产品微生物性污染物和农药最高残留限量 (MRLs) 的法规的要求。私营标准尤其是集体私营标准，一般没有规定这类参数。更准确地说，目标水平，例如农药残留目标水平通常由国别政府规定，它们可能基于也可能不基于食品法典最高残留限量。从一定范围讲，各国政府标准法定要求是否基于法典最高残留限量，也就决定了私营标准是否将遵循食品法典最高残留限量作为目标。类似地，食品加工业私营食品安全标准（如 BRC《全球食品安全标准》以及 IFS）整合了一些如产品分析、内部审计、购买程序等推荐性国际操作规范——如《食品卫生通用原则》——未予规定的内容。

私营食品安全标准离全球通行影响还很远，认识到这点很重要。在很多领域，已经制定法典标准、准则、建议以及国别法规，私营标准在这些领域发挥的作用不大，或者事实上根本不存在。这样，在不同产品（如新鲜水果蔬菜与乳制品）、不同价值链环节（如食品加工与生产环节）、不同地理区域（如北欧与美国或日本）等方面，私营食品安全标准的重要性有着显著的不同。同时，应该意

① 非常感谢阿姆斯特丹自由大学的 Pepijn van de Port 专家提出此观点。

② GFSI 清晰地认识到法典标准作为一个全球参考点的重要性，急于显示其指导文件和法典标准、准则和建议的结合之处。因此，目前对于导则文件和四项已经接受为法典标准的“农场前”标准设立了相互参照条目。

识到私营标准影响仅与其在价值链条采用程度相关。虽然私营标准的采用明显增长，但离全球通行影响仍然很远。尽管这些标准越来越受到关注，但国际市场并未将私营标准（如 GlobalGAP）作为参考，更不用说要求严格遵守。

9.3 食品法典面临的挑战和机遇

虽然没有很有力的证据证明私营食品安全标准明显破坏了法典标准、准则和建议发挥的作用，但其在全球农业食品价值链中越来越成为一个支配性的管理机制，确实对国际食品法典提出了挑战和机遇。在标准制定速度和包容性方面尤其如此。私营食品安全标准表明了私营部门利益相关方在现行制度安排未能提供必需的保护水平的领域，包括打击违反食品安全规定的行为，防止市场份额和品牌资产的损失等，建立新的管理制度的能力和意愿。私营标准可在法典和 ISO 确定的管理框架内起作用，但如果意识到有需要，也可以在本框架外起作用。这样，法典面临的挑战就是继续为公共和私营部门使用者制定标准、准则和建议。

国际食品法典的标准制定过程的速度（或缺乏速度）和复杂性一直以来是个关注点（Henson 等，2001），包括 2002 年的评估（CAC，2002）。这里的关注是，食品法典不能以采纳者需要的速度制定新的标准或者修订标准。这和私营标准的相对快速建立形成了对比（见上述），私营标准所涉及的企业或组织成员数量少、关注面窄、共同利益多。例如，建议性国际操作规范——《食品卫生通用原则》——自 1969 年首次采用以来修订了 4 次，而 BRC《全球食品安全标准》自 1998 年开始实施以来已经修订了 5 次。许多法典标准花费更长时间制定和/或修订。虽然私营食品安全标准的出现使法典在全球食品安全系统中的影响可能会加强（而不是像某些人暗示的那样减弱），但这取决于新问题出现时法典是否有能力以比新问题的出现及已有方法和实践的变化更快的速度制定标准、准则和建议。食品法典委员会每年召开一次会议而不是两年一次会议，这一举措标志着此方面一个重大的改进。

私营食品安全标准的崛起还意味着法典使用群正发生着变化，或者至少正在扩大。传统意义上来说，食品法典的作用是为官方食品管理系统的执行制订规则，这意味着主要受益对象是政府。私营食品安全标准为食品安全管理增加了一个层面，食品法典在制定工作计划和制定标准时需要考虑这一点。必须牢记：法典的影响力和意义取决于政府和私营标准制定者对法典标准、准则和建议的采用程度。私营标准制定者不受 WTO 规则的限制，如果法典反映公认的良好规范，他们就会以法典为基础；如不能，他们就会寻找其他途径。如果私营标准符合使用者需求，它会为法典发挥更大影响力提供很大的空间。正如成员国越来越多的监管机构正在接受私营食品安全标准，将其作为实现更高合规水平和/或降低成本的方法，食品法典需要将这些标准的采纳者和制定者看做是“合法”客户。

食品法典委员会仍是制定与食品安全相关的标准、准则和建议的唯一真正的国际性机构，而诸如 GlobalGAP 和 GFSI 这类组织的出现正对食品法典在何种程度上真正代表全球，尤其是发展中国家的利益相关方的利益提出了质疑。从本质上讲，食品法典的决策过程是由政府驱动的，而这多方面考虑了不同国家利益相关方的利益。国际非政府组织可以看做是食品法典委员会的观察员，但不享有决策权。在食品法典委员会谈判桌上，发展中国家的“声音”也被认为是有限的（Henson，2002）。与法典标准相比，尽管参与制定私营食品安全标准的利益方的范围要窄得多，随着时间的推移，相关组织更加开放并整合了范围广泛的利益。这可以从 GlobalGAP 和 GFSI 的成员结构中看出，二者已经明显偏离了原来作为欧洲重要食品零售商这一核心（见上述）。例如可以认为，与食品法典委员会相比，发展中国家生产商的利益更能在 GlobalGAP 中得以体现。其实，与国家政府和国际标准制定组织如食品法典相比，私营部门可能更有兴趣将标准制定程序向更大范围的利益相关方开放，以此转移批评并塑造其标准的合法性。

9.4 私营标准与 WTO

私营食品安全标准的发展对 WTO 有重要意义，尤其是 SPS 协定以及食品法典在本协定中的作用（参见 Henson，2007；Gascoigne，2007；Stanton，2007）。有人可能认为，当私营食品安全标准成

为全球农业食品链条中食品安全治理的日益主要形式时，WTO 将不再那么重要（Henson, 2007）。在这点上，关键问题是私营食品安全标准是否接受 SPS 协定规定的权利和义务，或者让人相信将来会如此。同时，私营食品安全标准的发展并不意味着食品安全（以及植物和动物健康）监管要求将不复存在，它们将继续存在于 SPS 协定职能范围内。

SPS 协定规定其措施应：“为保护人类、动物或植物的生命和健康所必需的”，同时要求政府：①将措施基于科学的风险评估的基础上；②承认不同的措施可以实现等效的安全结果；③在有证据表明无病虫害或病虫害发病率很低时，允许从出口国的不同地区进口。另外，协定鼓励（而非要求）SPS 措施的采纳应基于国际标准、准则和建议，在食品安全方面明显提及参考食品法典的内容（Roberts 和 Unnevehr, 2005）。但重要的是，协定保护了国家选择自己“适当的保护水平”的权利，指导成员“考虑将其对贸易的消极影响减少到最低程度这一目标”。这样 SPS 协定为食品安全措施的合法运用制定了广泛的基础法规，其中有许多对国际贸易有潜在影响。

私营食品安全标准的议题已经在 SPS 委员会经过了广泛的讨论，最明显的例子是 GlobalGAP，这将在下面的讨论中说明（Henson, 2007；Roberts, 2009；参见 WTO, 2008b 中概要部分）。本讨论主要集中于私营食品安全标准与 SPS 协定的一致程度，大部分主要参加者持否定意见。例如，OIE 认为：“……有理由认为许多私营标准不符合 SPS 的义务”（WTO, 2008c）。

即使私营食品安全标准如 GlobalGAP “被指控有罪”，但显然它们不受 SPS 协定所支配。SPS 协定主要集中于成员通过的强制性公共标准（“技术法规”）。这样就产生了问题，即协定对私营实体，无论其为个体企业或是某种形式的非政府组织，所采纳措施及那些不具备法律约束力的措施的管理权限。问题的症结是：GlobalGAP 是一项私营标准，在食品安全监管领域，WTO 成员对其不具备法定监管权，在这一情况下，SPS 协定的权利和义务是否适用？SPS 协定相当含糊的语言在这方面留下了很大的不确定性（Huige, 2008）。

SPS 协定指导成员采取“合理”措施来保证“非政府实体”遵守 SPS 协定。协定第 13 条规定：

“各成员对在本协定项下遵守其中所列所有义务负有全责。各成员应制定和实施积极的措施和机制，以支持中央政府机构以外的机构遵守本协定的规定。各成员应采取所能采取的合理措施，以保证其领土内的非政府实体以及其领土内相关实体为其成员的区域机构，符合本协定的相关规定。此外，各成员不得采取其效果具有直接或间接要求，或鼓励此类区域或非政府实体，或地方政府机构以与本协定规定不一致的方式行事作用的措施。各成员应保证只有在非政府实体遵守本协定规定的前提下，方可依靠这些实体提供的服务实施卫生与植物卫生措施。”

这意味着，如果采纳此标准的 GlobalGAP 和/或私营企业可被看做“非政府实体”，SPS 协定的权利和职责就可适用，并需要 WTO 成员处理其贸易伙伴的关注。遗憾的是，“非政府实体”这一概念在 SPS 协定中未予定义，尽管 TBT 协定在第 4 条第 1 款对此进行了阐释（可以说与 SPS 协定第 13 条精神类似），提及了“非政府标准化机构”^①。同样，TBT 协定附件 1 将“非政府机构”定义如下：

“中央政府机构和地方政府机构以外的机构，包括有执行技术法规的法定权力的非政府机构”。

Roberts (2009) 认为，“非政府”实体定义的关键，特别是与“私营机构”的区别，在于政府参与水平。如果政府参与比较充分的话，私营机构（如 GlobalGAP）可被认为是“非政府机构”。

可以认为，制定食品安全集体私营标准，如 GlobalGAP 的机构和/或采纳这些标准的企业很难被看做是“非政府实体”且属于 SPS 协定管理范围。私营食品公司制定并采纳的标准就更是如此（如 Tesco 的 Nature's Choice 标准）。矛盾的是，很难说制定 GlobalGAP 的组织是一家 WTO 成员国管辖下的“非政府实体”，毕竟为 GlobalGAP 标准提供建议的技术委员会包括来自零售商、生产商，包括

^① 请注意，WTO 是单一的协定，其各部分应理解为整体的一部分（Roberts, 2009）。

来自发展中国家供应商的代表 (Lee, 2006)。

如上所述, 私营食品安全标准已经发生了很大的变化以回应监管变动, 特别是在英国乃至欧盟。同时, 也有迹象表明, 政府正设法促进私营食品安全标准的采纳, 将之视为实现公共食品安全这一目标的高效且实效途径。例如, 早在 2002 年, 英国食品标准局制定了最优操作农场保证计划指南, 并且开展对指南实施情况的评估 (Kirk - Watson, 2008)。近期, 食品标准局已经指示执行当局在确定生产设施检查频率时, 考虑它们是否参与获得被承认的农场保证计划 (食品安全局, 2008)。这样, 私营自愿性标准与公共强制性标准之间的界限显然变得“模糊不清”; 这种情况最终是否可以为私营食品安全标准进入 SPS 协定管辖“打开大门”呢?

10 国际食品法典委员会应如何应对?

前述讨论表明, 私营食品安全标准给食品法典带来了挑战和机遇; 当然, 作为食品安全管理中日益重要的机制, 其产生不可忽视。但是, 食品法典委员会应如何应对呢? 答案包括需要对食品法典委员会进行更加根本性的改革, 部分参照 2002 年 (CAC, 2002) 评估给出的建议进行, 并不是所有的建议都为法典成员所接受并遵照执行。但是, 或许能够采取更具体的步骤来应对与私营食品安全标准形成的挑战和机遇相伴产生的问题。

10.1 深入的讨论

首先, 食品法典委员会需要就食品安全和质量领域的私营标准对其使命和工作计划的影响进行一场深入的讨论。该讨论应该避免审查私营食品安全标准的是非曲直。相反, 应把这些私营标准看成是提供了一个食品法典必须在此下运行的新的现实。只有完成这样的讨论, 并对食品法典委员会是否应该对私营标准的出现进行真正应对达成一致之后, 才可以开始研究如何应对。本文旨在为这类讨论抛砖引玉。

10.2 与私营标准组织合作

与此讨论同时进行, 食品法典委员会应该与一些主要的私营食品安全标准组织如 GFSI 合作, 以便使其成为官方观察员。在私营食品安全标准制定组织中, GFSI 似乎是最符合国际非政府组织必须满足的官方观察员标准的一个组织, 该标准是在食品法典委员会运行准则中予以规定的。私营标准制定机构如 GFSI 可以在代表私营食品安全标准制定者利益方面发挥重要作用, 不过, 这要求 GFSI 将此视为其合法职责, 进而申请成为一个被认可的国际 NGO。例如, 如果 GFSI 要承担此角色, 很显然就要求作为其成员的企业提供的资源有显著增长。长期来看, 只有 GFSI 成员看到食品法典委员会合作可以受益时, 它才会提供资源, 这反过来会反映出食品法典委员会自身合作的能力和意愿。

食品法典委员会还应探索与集体私营标准组织合作的途径, 这类组织不符合食品法典委员会运行准则规定的国际 NGOs 标准 (如 BRC 和 IFS), 但是, 它们在全球农业食品价值链管理方面却具备全球影响力。实际上, 法典程序手册 (CAC, 2007) 可以对此提供一定的余地, 它规定具备观察员地位的组织应:

“……与秘书处合作, 决定在 FAO/WHO 联合食品标准计划框架下开展协调活动的方法和手段, 以避免重复和交叉。”^①

这也与法典战略规划目标 4 一致, 即“促进食品法典委员会和其他相关国际组织之间的合作”, 尤其是活动 4.1: “追踪其他国际标准制定机构的活动”, 活动 4.2: “鼓励食品法典委员会为其他国际机构的工作作贡献”, 以及活动 4.3: “鼓励其他国际机构为法典工作作贡献”。

近期, 与私营标准制定组织在更大范围的合作可通过食品法典委员会秘书处与这些组织的非正式

^① 法典程序手册第 37 页, 5.2 (b) 款

对话进行，或通过国家法典委员会和/或法典成员代表团以及与 FAO 和/或 WHO 联合召开的一次性利益团体会议。从中期看，食品法典委员会可考虑建立一个公私部门磋商平台，该机构可设于执行委员会下，每年召集一次或两次会议，来确定建议采取的行动，以促进私营标准组织采用食品法典标准、准则和建议。

10.3 操作程序、活动和优先领域

鉴于食品安全和质量私营标准的出现，食品法典操作程序和工作计划的实质性变化将取决于成员在需要和最佳应对方式上取得一致，食品法典委员会应该立即开始考虑这种变化对运行程序的影响。因此，可授权秘书处负责研究程序改变的必要性，以及程序如何使食品法典委员会能更好应对私营标准的兴起带来的挑战和机遇。这种反思将反馈给正在进行的关于对食品法典的影响的讨论，并指导成员政府的思想。

最后，由于私营食品安全标准在全球农业食品价值链中发挥着越来越大的作用，食品法典需要在其开展活动领域和优先领域作出反应。例如，食品法典是应将重点放在私营标准还未覆盖的领域，以填补过去工作中食品安全上的“真空”？还是继续制定涵盖其曾涉足过的整个职责范围内的标准、准则和建议，部分支持私营标准的未来发展？当前，这些问题是有关国家和国际公共机构在这样一个世界中的作用这场辩论的核心。回答这些问题并不容易，但这些问题必须予以回答。

10.4 加强食品法典委员会秘书处

上述活动实质表明食品法典委员会秘书处活动更多。这意味着秘书处可能需要强化它的能力；与私营标准制定组织开展合作，研究私营标准作为食品安全管理的模式，其作用不断增强所产生的影响，同时秘书处还需要继续承担食品法典委员会原有工作。除非秘书处的在编职员队伍得以加强，否则很难做到这点。

11 更宽泛的 FAO/WHO 政策问题

在食品法典委员会的工作之外，私营食品安全标准对 FAO 和 WHO 的工作产生了显著的影响。很明显，食品安全管理规定不再被视为政府“保留地”。相反，私营部门的作用——企业个体和食品安全标准集体制定行为——必须得以认可，而且这些组织的工作计划也需要做相应调整。幸运的是，FAO 工作对此已有体现。已有一系列研究和其他活动是针对食品安全等私营标准对发展中国家小规模生产者的影响。FAO 一些部门已经显示出对私营食品安全标准的关注，这些部门间的协调大大增强，这是我们希望看到的。FAO 还与 GFSI 进行了讨论，旨在建立两组织间合作安排（谅解备忘录?）。

FAO 和 WHO 似乎都对私营食品安全标准持观望态度，要么是因为对这些标准后面的动机产生怀疑，要么因为关切这些标准对发展中国家的影响，要么因为这些标准被视为侵犯了传统上属于国家和全球层面的公共政策范畴的领域。最后，可能造成旨在促进健康的以科学为基础的标准与其他标准之间的混淆也存在担忧。实际上，增强所有团体间相互理解是非常重要的。最终目标是相同的——可靠的食品安全系统。公共法规已经成为私营食品安全标准的重要驱动力，认识到这一点，有望消除 FAO 和 WHO 在此领域的不安状况，并为进一步通力协作和协调奠定基础，以便更好理解私营食品安全标准对全球农业食品价值链的影响以及对贸易和公共健康的影响。以下为具体的行动建议：

- FAO 应寻求与 GFSI 建立合作安排并探索双方合作途径，特别是在新兴市场的合作。总的讲，FAO 和 WHO 都需要与私营部门在食品安全标准和认证领域更加积极开展合作。其中包括分析研究发达国家私营标准发展的不平衡及其原因。
- FAO 和 WHO 应继续研究私营食品安全标准对工业化国家和发展中国家的影响。在这方面，需要在企业和宏观经济层面开展更严格的经济分析，尤其是对全球农业食品价值链的结构和

运行方式以及价值在价值链上的分配的影响方面的分析。还需要分析私营食品安全标准出现所带来的机遇，例如，私营食品安全标准在全球竞争力中所起的作用，以及食品安全领域将公共法规、私营标准以及相关的认证体系整合在一起的联合管理方法的采用。

- 与此相关，FAO 和 WHO 可发挥关键重要作用，推动就私营食品安全标准在全球农业食品价值链管理中的作用、带给工业化国家和发展中国家的机遇和挑战进行深入和平衡的辩论。
- FAO 和 WHO 应加强对发展中国家食品管理能力建设的支持，以使公共和私营部门具备更强的能力以遵守出口市场新出现的食品安全标准，理想情况是以积极主动的方式。同时，FAO 和 WHO 在发展中国家开展的能力建设活动需要进行调整，以更好地反映私营食品安全标准在国内和出口市场中不断增强的作用。例如，这可能包括对 FAO 技术合作计划（TCP）中相关项目的重点和范围，及评估国家食品管理体系能力建设需求所采用的“工具”的调整。
- FAO 和 WHO 可以探索在食品安全和质量领域建立私营标准组织良好规范自愿原则的可行性，重点是解决发展中国家的特殊需求。这可以将技术性贸易壁垒（TBT）协定中的《关于制定、采用和实施标准的良好行为规范》作为一项起点。此类规范只有在主要私营标准制定者和采纳者积极参与的情况下才可发布，它们可将此举视为一种潜在机制，希望通过此机制传达当前有关私营食品安全标准的辩论以及发展中国家情况。

12 结论

近 10~15 年私营标准成为全球农业食品链中食品安全管理的重要因素。围绕它对全球农业食品价值链的结构和运行方式的潜在影响进行了激烈的辩论，谴责私营食品安全标准带来了使发展中国家边缘化的威胁，而且将这些国家的更多边际生产者排除在有利的市场之外。一些反对者认为，这类标准需要“管理”，但有人担心，随着食品安全管理中私营模式的涌现，WTO 和国际食品法典下的 SPS 协定，以及负责制定国家食品安全措施规则的全球公共机构的工作范围就会缩小，其使命也会被边缘化。

很少有人怀疑，私营食品安全标准对发展中国家提出了挑战，对在国家和国际层面政府机构在食品安全监管中的作用提出了深层次的问题。同时，围绕私营食品安全标准的辩论因对标准出现的原因和功能的误解，以及过多间接证据而很少严格分析等而被强化。这里的关键是没有认识到私营食品安全标准是与法规要求紧密结合的；有时，私营食品安全标准确实超出公共强制标准的要求，但很多情况下，它们的关键功能是帮助全球农业食品价值链中的购买者达到食品监管要求。此外，私营食品安全标准的多样性、它们采用的制度形式、在价值链中涉及的范围和普遍性等因素影响了对其得出一般性的结论。

当前的很多辩论几乎存在一种自动的倾向，认为私营食品安全标准在合法性上不及公共标准，例如标准制定程序的开放性和透明度、对发展中国家利益的敏感性以及标准的要求在多大程度上是以风险为基础的等。然而，更深入的研究表明，按照这些衡量标准，一些私营标准可能比食品法典、ISO 和一些公共监管程序表现更好。实际上，与国家或全球公共标准机构相比，私营标准制定者可能拥有更强的动力向利益相关方开放其标准制定过程。这并不是说，私营食品安全标准在包容性和责任方面没有问题，而是说它们的问题可能并不比国家或国际层面的公共食品安全标准的问题大。

全球农业食品价值链中私营食品安全标准的不断推行明显对食品法典的作用提出了疑问，包括一般意义的和有关 SPS 协定的。然而，当前出现了一种不恰当的倾向，认为私营食品安全标准威胁到了法典标准、准则和建议的地位，并且破坏了食品法典委员会的促进消费者保护和农产食品公平贸易的使命。但是，并没有证据支持这个论点。在采用私营食品安全标准的领域，这些标准一般将食品法典标准、准则和建议以及国家监管要求作为起点，并围绕它们建立程序要求和合规评估系统。另外，仍有许多商品和市场，私营食品安全标准还未涉足，食品法典仍是这些领域国际食品安全标准的关键推动者。

显然，食品法典需要对私营食品安全标准所带来的挑战和机遇作出回应。当然，食品法典委员会内部需要对其使命和工作计划进行深入讨论。除非在成员组成方面达成广泛共识，否则食品法典不太可能在此议题上取得实质性进展。同时，食品法典委员会以及 FAO 和 WHO 需要寻找适当的方式，更有效地与参与私营食品安全标准制定和/或采用的机构合作，以建立互信和理解。国际标准组织（如食品法典）与私营标准组织之间合作关系的建立将是非常有益的。

参考文献

- Abbott, K. W. and Snidal, D.** (2008) *Strengthening International Regulation Through “Transnational New Governance”*
- Afsaw, S., Mithöfer, D. and Waibel, H.** (2008) *What Impact Are EU Supermarket Standards Having on Developing Country Exports of High - Value Horticultural Products? Evidence from Kenya*. University of Hannover, Hannover.
- Allshouse, J., Buzby, J. C., Harvey, D. and Zorn, D.** (2003) ‘International Trade and Seafood Safety’, in J. Buzby (ed.) *International Trade and Food Safety: Economic Theory and Case Studies*, Washington D. C., United States Department of Agriculture, Economics Research Service: 109 - 124, available <http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/>.
- Aragrande, M., Segre, A., Gentile, E., Malorgio, G., Giraud Heraud, E., Robles Robles, R., Halicka, E., Loi, A. and Bruni, M.** (2005) *Food Supply Chains Dynamics and Quality Certification*, Final Report, Brussels; EU DG Joint Research Centre.
- Black, J.** (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London; Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science
- Brunsson, N. and Jacobsson, B.** (2000) “The Contemporary Expansion of Standardization” In: Brunsson, N. and Jacobsson, B. (eds.) *A World of Standards*, p1 - 17. Oxford: Oxford University Press
- Busch, L., Thiagarajan, D., Hatanaka, M., Bain, C., Flores, L. and Frahm, M.** (2005) *The Relationship of Third - Party Certification (TPC) to Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agri - Food Trade: Final Report*, RAISE SPS Global Analytical Report 9, Washington: USAID
- Buzby, J., Frenzen, P. D. and Rasco, B.** (2001) *Product Liability and Microbial Food - Borne Illness*, Agricultural Economic Report 828, Washington D. C. : United States Department of Agriculture, Economics Research Service, available <http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/>
- CAC** (1997) *Understanding the Codex Alimentarius*, Rome: FAO, Corporate Document Repository, available <http://www.fao.org/docrep/W9114E/W9114E00.htm> (accessed March 2009)
- CAC** (2002) *Report of the Evaluation of the Codex Alimentarius Commission and Other FAO and WHO Food Standards Work*, Rome: Codex Alimentarius Commission
- CAC** (2006) *Maximum Residue Limits for Veterinary Drugs in Foods: Updated as at the 29th Session of the Codex Alimentarius Commission*, Rome: Codex Alimentarius Commission
- CAC** (2007) *Codex Alimentarius Commission - 17th Procedural Manual*, Rome: Codex Alimentarius Commission
- CAC** (2008a) *Report of the 31st Session of the Codex Alimentarius Commission*, ALINORM 08/31/REP, Rome: Codex Alimentarius Commission
- CAC** (2008b) *Report of the 60th Session of the Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission*, ALINORM 08/31/3, Rome: Codex Alimentarius Commission.

- CAC** (2008c) *Report of the 61st Session of the Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission*, ALINORM 08/31/3A, Rome: Codex Alimentarius Commission.
- Caswell, J. A. , Bredahl, M. E. and Hooker, N. H.** (1998) ‘How Quality Management Meta – Systems Are Affecting the Food Industry’, *Review of Agricultural Economics* 20. 2: 547 – 557
- Cato, J. C.** (1998) *Economic Values Associated with Seafood Safety and Implementation of Seafood Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) Programmes*, FAO Fisheries Technical Paper 381, Rome: FAO
- CEC (n. d.)** *EU Import Conditions for Seafood and Other Fishery Products*, Brussels: European Commission, Health and Consumer Protection Directorate – General, available www.europa.eu.int/comm/food/international/trade/im_cond_fish_en.pdf (accessed March 2009)
- CEC** (2002) ‘Regulation (EC) No 178/2002 Laying Down the General Principles and Requirements of Food Law, Establishing the European Food Safety Authority and Laying Down Procedures in Matters of Food Safety’, *Official Journal of the European Communities*, 1 February 2002, available http://europa.eu.int/comm/food/food/foodlaw/traceability/index_en.htm (accessed March 2009)
- Chemitz, C.** (2007) *The Compliance Process of Food Quality Standards on Primary Producer Level: A Case Study of the EurepGAP Standard in the Moroccan Tomato Sector*, Berlin: Humboldt University of Berlin.
- David, P. A.** (1995) ‘Standardization Policies for Network Technologies: The Flux between Freedom and Order Revisited’, in R. Hawkins, R. Mansell, and J. Skea (eds), *Standards, Innovation, and Competitiveness: The Politics and Economics of Standards in National and Technical Environments*, Aldershot, Edward Elgar: 15 – 35.
- Dingworth, K.** (2008) ‘North – South Parity in Global Governance: The Affirmative Procedures of the Forest Stewardship Council’, *Global Governance* 14. 1: 53 – 71.
- Dolan, C. and Humphrey, J.** (2000) ‘Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry’, *Journal of Development Studies* 37. 2: 147 – 176.
- Dries, L. and Swinnen, J.** (2004) ‘Foreign Direct Investment, vertical Integration and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector’, *World Development* 32. 9: 1525 – 1544.
- Ebony Consulting International** (2001) *The Green Bean Subsector*. Report prepared for Department for International Development, Nairobi.
- EUREPGAP** (2001) *EUREPGAP Protocol for Fresh Fruit and Vegetables, Rev02*: EUREPGAP, available <http://www.agribusinessonline.com/regulations/eurepprotocol.pdf> (accessed March 2003) .
- EUREPGAP** (2005) *EUREPGAP Control Points and Compliance Criteria Fruit and Vegetables Version 2*. 1October 2004; Cologne, Food Plus, available http://www.eurepgap.org/documents/webdocs/EUREPGAP_CPCC_FP_V2-1_Oct04_update_01July05.pdf (accessed March 2009) .
- European Commission** (2005) *Final Report of a Follow up Mission Carried out in Indonesia from 19 to 30 September 2005: Assessing the Conditions of Production of Fishery Products Intended for Export to the European Union*, Brussels: European Commission, Health and Consumer Protection Directorate – General, available www.europa.eu.int/comm/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=4941.
- FAO** (2007) *Private Standards in the United States and European Union Markets for Fruit and Vegetables*, Rome: Food and Agriculture Organisation .

- Food Standards Agency** (2008) Food Law Code of Practice (England). London: Food Standards Agency .
- Garcia Martinez, M. and Poole, N.** (2004) ‘The Development of Private Fresh Produce Safety Standards: Implications for Developing and Mediterranean Exporting Countries’, *Food Policy* 29. 3: 229–255.
- Gascoigne, D.** (2007) Private Voluntary Standards within the WTO Multilateral Framework. Report prepared for the Department for International Development, London.
- GFSI** (2008) Global Food Safety Initiative; Frequently Asked Questions October 2008, Paris: CIES.
- GlobalGAP** (2008) Procedures for the Setting and Revision of GlobalGAP Standards. Cologne: Food-PLUS GmbH.
- Golub, S. S. and McManus, J.** (2008) Horticulture Exports and African Development, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- Graffham, A. , Karehu, E. and Macgregor, J.** (2007) Impact of EurepGAP on Small – Scale Vegetable Growers in Kenya, *Fresh Insights* 6, London: International Institute for Environment and Development.
- Gulati, A. , Minot, N. , Delgado, C. and Bora, S.** (2007) ‘Growth in High – Value Agriculture in Asia and the Emergence of Vertical Links with Farmers’, In: Swinnen, J. F. M. (ed). *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, Wallingford: CABI Publishing.
- Haque, A. K. E.** (2004) Sanitary and Phyto – Sanitary Barriers to Trade and Its Impact on the Environment. The Case of Shrimp Farming in Bangladesh, Dhaka: Trade Knowledge Network, available [http://www. tradeknowledgenetwork. net/publication. asp? id=615](http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=615).
- Havinga, T.** (2006) ‘Private Regulation of Food Safety by Supermarkets’ *Law and Policy* 28. 4: 515–533.
- Havinga, T.** (2008) ‘Actors in Private Food Regulation: Taking Responsibility or Passing the Buck to Someone Else? ’ Paper presented at the symposium Private Governance in the Global Agro – Food System, Munster, Germany, 23 – 25 April 2008.
- Henson, S. J.** (2001) ‘Appropriate Level of Protection: A European Perspective’, In: Anderson, K. , McRae, C. and Wilson, D. (eds.) *The Economics of Quarantine and the SPS Agreement*, Adelaide: Centre for International Trade Studies, University of Adelaide. 48.
- Henson, S. J.** (2002) *The Current Status and Future Directions of Codex Alimentarius*, Geneva: World Health Organisation.
- Henson, S. J.** (2007) ‘The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets’, *Journal of International Agricultural Trade and Development* 4. 1: 52 – 66.
- Henson, S. J. and Masakure, O.** (2008) *Good Practice in SPS – Related technical Cooperation: East Africa Regional Report*, Geneva: Standards and Trade Development Facility, World Trade Organisation.
- Henson, S. J. and Caswell, J. A.** (1999) ‘Food Safety Regulation: An Overview of Contemporary Issues’, *Food Policy* 24. 6: 589 – 603.
- Henson, S. J. and Humphrey, J.** (2008) Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri – Food Chains. Paper presented at the workshop: Globalization, Global Governance and Private Standards, University of Leuven, November 2008.
- Henson, S. J. and Jaffee, S.** (2008) ‘Understanding Developing Country Strategic Responses to the Enhancement of Food Safety Standards’, *The World Economy* 31. 1: 1 – 15.
- Henson, S. J. and Northen, J. R.** (1998) ‘Economic Determinants of Food Safety Controls in the

Supply of Retailer Own – Branded Products in the UK’, *Agribusiness* 14. 2: 113 – 126.

- Henson, S. J. Preibisch, K. L. and Masakure, O.** (2001) *Enhancing Developing Country Participation in International Standards – Setting Organizations*, London: Department for International Development.
- Hirst, D.** (2001) *Recent Developments in EU Pesticides Regulations and Their Impact on Imports of Tropical Fresh Produce*, presentation to the Tropical Agriculture Association, London and South – East Regional Group, London, <http://www.taa.org.uk/southeast/PaperDavidHirst-May2001.htm> (accessed March 2009) .
- Huige, M.** (2008) ‘Food for Thought: Standards and the WTO/SPS Agreement’, *ISO Focus*, December 2003: 13 – 15.
- Humber Authorities Food Liaison Group (n. d.)** *Food Safety Act 1990: Guidelines on the Statutory Defence of Due Diligence*, Kingston on Hull, http://www.eastriding.gov.uk/corpdocs/food-services/Food_Advice_Notes/due_dilligence_guidelines.pdf (accessed March 2009) .
- Humphrey, J.** (2007) ‘The Supermarket Revolution in Developing Countries: Tidal Wave or Tough Competitive Struggle?’ *Journal of Economic Geography* 7. 3: 433 – 450.
- Humphrey, J.** (2008) *Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya*, IDS Working Paper 308, Brighton: Institute of Development Studies.
- Humphrey, J. and Schmitz, H.** (2000) *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*, IDS Working Paper 120, Brighton: Institute of Development Studies.
- Humphrey, J. and Schmitz, H.** (2001) ‘Governance in Global Value Chains’, *IDS Bulletin* 32. 3: 19 –29
- Jaffee, S. (2003) *From Challenge to Opportunity: Transforming Kenya’s Fresh Vegetable Trade in the Context of Emerging Food Safety and Other Standards in Europe*, Washington DC: Agriculture and Rural Development Department, The World Bank.
- Jaffee, S. and Henson, S. J.** (2004) *Standards and Agri – food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate*, World Bank. Policy Research Working Paper 3348, Washington DC: The World Bank.
- Jensen, M. F.** (2004) *Developing New Exports from Developing Countries: New Opportunities and New Constraints*, Copenhagen: Department of Economics and Natural Resources, Royal Veterinary and Agricultural University.
- Karguga, S. and Masabayi, M.** (2004) *Domestic Market Study for Fresh Fruit and Vegetables in Kenya*, Nairobi: Horticultural Development Centre.
- Kinsey, J.** (2003) ‘Emerging Trends in the New Food Economy: Consumers, Firms and Science. Paper Presented at the Conference’*Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring the Policy Issues*’, The Hague.
- Kirk – Wilson, R.** (2008) *Review of Uptake of FSA Food Assurance Scheme Guidance by UK Scheme Operators*. London: Food Standards Agency.
- Lee, G. C – H,** (2006) *Private Food Standards and Their Impacts on Developing Countries*. Brussels: DG Trade Unit G2, European Commission.
- Livernore, M. A.** (2006) ‘Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation and the Codex Alimentarius’, *New York University Law Review*, 81: 766 –801.
- Maertens, M. and Swinnen, J. F. M.** (2009) ‘Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal’, *World Development* 37. 1: 161 – 178.

- Marsden, T. , Flynn, A. and Harrison, M.** (2000) *Consuming Interests: The Social Provision of Foods*. London: UCL Press 49.
- McCulloch, N. and Ota, M.** (2002) *Export Horticulture and Poverty in Kenya*, IDS Working Paper 174, Brighton: Institute of Development Studies.
- Minot, N. and Ngigi, M.** (2004) *Are Horticultural Exports from a Replicable Success Story? Evidence from Kenya and Cote d'Ivoire*, Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Minten, B. , Randrianarison, L. and Swinnen, J. F. M.** (2006) *Global Retail Chains and Poor Farmers: Evidence from Madagascar*, Leuven: LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit Leuven.
- Mithöfer, D. , Asfaw, S. , Ehlert, C. , Mausch, K. and Waibel, H.** (2007) 'Economic Impact of EU-REPGAP Standard on Small to Large Scale Producers and Farm Worker Welfare in Kenya', 'Paper presented at regional workshop Good Agricultural Practices in Eastern and Southern Africa: Practices and Policies, Nairobi, 6 – 9 March.
- Mithöfer, D. , Nang'Ole, E. and Asfaw, S.** (2008) 'Smallholder Access to the Export Market: The Case of Vegetables in Kenya', *Outlook on Agriculture* 37. 3: 201 – 211.
- OECD** (2004) *Private Standards and the Shaping of the Agri – Food System*. OECD, Paris.
- OECD** (2006) *Final Report on private Standards and the Shaping of the Agro – Food System*. Paris: Working Party on Agricultural Policies and Markets, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Okello, J.** (2005) *Compliance with International Food Safety Standards: The Case of Green Bean Production in Kenyan Family Farms*, East Lansing: Michigan State University.
- Reardon, T. , Codron, J. – M. , Busch, L. , Bingen, J. and Harris, C.** (2001) 'Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries', *International Food and Agribusiness Management Review* 2. 3: 421 – 435.
- Reardon, T. , Timmer, P. , Barrett, C. and Berdegue, J.** (2003) 'The Rise of Supermarkets in Africa, Asia and Latin America', *American Journal of Agricultural Economics* 85. 5: 1140 – 1146.
- Roberts, D.** (1998) 'Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations', *Journal of International Economic Law* 1. 3: 377 – 405.
- Roberts, D. and Unnevehr, L. J.** (2005) 'Resolving Trade Disputes Arising from trends in Food Safety Regulation: The Role of the Multilateral Governance Framework', *World Trade Review*, 4. 3: 469 – 497. .
- Roberts, M. T.** (2009) *Private Standards and Multilateral Trade Rules*. Paper prepared for FAO. Rome: Food and Agriculture Organisation. .
- Rosman, L.** (1993) 'Public Participation in International Pesticide Regulation: When the Codex Commission decides, Who Will Listen?' *Virginia Environmental Law Journal*, 12: 329 – 365.
- Sheehan, K.** (2007) 'Benchmarking of Gap Schemes', EUREPGAP Asia conference, Bangkok, http://www.globalgap.org/cms/upload/Resources/Presentations/Bangkok/3_K_Sheehan.pdf (accessed March 2009) .
- Stanton, G.** (2007) *Private (Commercial) Standards and the SPS Agreement, Remarks at the round table on 'The Role of Standards in International Food Trade'*, Cosmos Club, Washington DC.
- Swoffer, K.** (2009) *GFSI and the Relationship with Codex*, presentation to CIES International Food Safety Conference, Paris: CIES.
- Swinnen, J. F. M.** (2007) 'Introduction', In: Swinnen, J. F. M. (ed) *Global Supply Chains: Standards and the Poor*, Wallingford: CABI Publishing.

- UNCTAD** (2007a) Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets; Friend or Foe for Producers of fruit and Vegetables in Asian Developing Countries? Geneva; United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD** (2007b) The Implications of Private – Sector Standards for Good Agricultural Practices. Exploring Options to facilitate Market access for Developing Country Exporters of Fruit and Vegetables; Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rice, Geneva; United Nations Conference on Trade and Development. .
- UNCTAD** (2007b) Challenges and Opportunities Arising from private Standards on Food safety and Environment for Exporters of Fresh Fruit and Vegetables in Asia; Experiences of Malaysia, Thailand and Viet Nam, Geneva; United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD** (2008) Private – Sector Standards and National Schemes for Good Agricultural Practices; Implications for Exports of Fresh Fruit and Vegetables from sub – Saharan Africa. Geneva; United Nations Conference on Trade and Development. .
- Unnevehr, L.** (2000) ‘Food Safety Issues and Fresh Food Product Exports from LDCs’, *Agricultural Economics* 23. 3; 231 – 240.
- Weatherspoon, D. and Reardon, T.** (2005) ‘The Rise of Supermarkets in Africa; Implications for Agrifood Systems and the Rural Poor’, *Development Policy Review* 21. 3; 333 – 356.
- World Bank** (2005) Food Safety and Agricultural Health Standards; Challenges and Opportunities for Developing Country Exports, Report 31207, Washington D. C. : The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Trade Unit.
- WTO** (1995) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Geneva; World Trade Organisation.
- WTO** (2007a) Private Standards and the SPS Agreement, Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/746, Geneva; **WTO**, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.
- WTO** (2007b) Considerations Relevant to Private Standards in the Field of Animal Health, Food safety and Animal Welfare, Submission by the World Organisation for Animal Health, G/SPS/GEN/822, Geneva; **WTO**, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.
- WTO** (2007c) Submission by the International Organisation for Standardisation (ISO) to the SPS Committee Meeting 28 February, 1 March 2007, G/SPS/GEN/750, Geneva; **WTO**, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.
- WTO** (2008a) Report of the STDF Information Session on Private Standards, G/SPS/R/50, Geneva; **WTO**, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.
- WTO** (2008b) Documents and Other Information on Private Standards, G/SPS/GEN/865, Geneva; **WTO**, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.
- WTO** (2008c) Questionnaire on SPS – Related private Standards, G/SPS/W/232, Geneva; **WTO**, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.

致 谢

本文由 Spencer Henson 先生与 John Humphrey 先生两位国际顾问为粮农组织与世卫组织所撰写。粮农组织食品质量和标准处高级官员 Maria de Lourdes Costarrica 博士在粮农组织食品安全官员 Masami Takeuchi 博士的协助下负责总协调。本文的完成也得益于世贸组织经济事务官员 Marlynne Hopper 女士所提供的信息，以及下列粮农组织和世卫组织职员所提供的参考材料和技术协助（按字母顺序排名）：

Ilja Betlem	Anne Sophie Poisot
Ezzeddine Boutrif	Ilaria Proietti
Renata Clarke	Pilar Santacoloma
Maria de Lourdes Costarrica	Jørgen Schlundt
Iddya Karunasagar	Masami Takeuchi
Pascal Liu	Antonio Tavares
Kazuaki Miyagishima	Emilie Vandecandelaere
Maya Pineiro	

欲获详细信息，敬请垂询：

Food Quality and Standards Service

Nutrition and Consumer Protection Division
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy
Fax: +39 06 57054593
E-mail: Proscad@fao.org
Web site: www.fao.org/ag/agn/agns

或

Department of Food Safety, Zoonoses and Foodborne Diseases

World Health Organization
20, Avenue Appia
CH-1211 Geneva 27, Switzerland
Fax: + 41 22 7914807
E-mail: foodsafety@who.int
Web site: www.who.int/foodsafety



ISBN 978-7-109-17361-3



9 787109 173613 >

定价：40.00元