

# 食品法典委员会

C



联合国粮食及  
农业组织



世界卫生组织

Viale delle Terme di Caracalla, 00153, 意大利罗马-电话: (+39) 06 57051-电子邮件: codex@fao.org-www.codexalimentarius.org

议程项目 3

CX/EXEC 23/84/3

2023 年 6 月

粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

食品法典委员会执行委员会

第八十四届会议

瑞士日内瓦国际会议中心 (CICG) \*

2023 年 7 月 10 日至 14 日

有关食品法典 (CODEX) 未来的拟议蓝图——食典委执行委员会 (CCEXEC) 小组委员会的最终报告

## 背景信息

*小组委员会的设立及职责范围 (TOR)*

1. 食典委执行委员会第 82 届会议 (CCEXEC82) 根据一份秘书处文件以及食品法典与新冠疫情小组委员会向食典委执行委员会第 81 届会议 (CCEXEC81) 提交的报告, 就与食品法典未来相关的问题进行了广泛讨论, 并认识到这项工作的重要性, 因此支持成立食典委执委会小组委员会, 其职责范围概述载于 REP22/EXEC1 第 101 段。
2. 小组委员会根据其职责范围向食典委执委会第 83 届会议 (CCEXEC83) 提交了一份临时报告 (CX/EXEC 22/83/5), 指出讨论重点是对工作的一般性评论以及文件中根据 CCEXEC82 要求确定的程序问题, 并考虑未来工作的时间安排。

## 工作方法

3. 有关食品法典未来的拟议蓝图是根据初始阶段 (2022 年 6 月至 11 月) 的调查和非正式磋商以及小组委员会下一阶段 (2023 年 1 月至 6 月) 的进一步讨论中所收到的意见而制定的。磋商主要涉及小组委员会、各委员会主席、东道国秘书处、区域协调员和工作组主席。
4. 在磋商的第二阶段, 通过一封信函与小组委员会分享了工作计划, 并要求成员们考虑到其他食品法典相关论坛正在进行的讨论为草案提供意见。还向小组委员会提出了一系列问题, 作为对蓝图草案意见的指导的一部分。
5. 该草案还通过一封信函发送至各委员会主席、东道国秘书处、区域协调员和工作组主席, 此信函也寻求对同一组问题的反馈。另外, 还就此举行了两次在线咨询会。

## 工作的主要方面

*文件结构*

---

\*实体会议: 讨论时间: 2023 年 7 月 10 日至 12 日, 欧洲中部时间 10:00-13:00 和 14:30-17:30; 报告于 2023 年 7 月 14 日欧洲中部时间 11:00-14:00 通过

6. 有人对文件的结构提出了评论，并建议纳入有关背景的部分，以便读者能够与文件互动，了解文件的起源。修改后，该文件包括五个部分，其中把“背景”作为第 1 节纳入文件；第 2 节是“未来法典标准的环境和驱动因素”；第 3 节是“未来食典委的工作模式”；第 4 节是“前进的道路”；第 5 节是“结论和建议”。

#### *未来法典标准的环境和驱动因素*

7. 有人对环境 and 驱动因素超出范围以及可能重复“战略计划”工作包括的内容提出了一些担忧。我们对此做了澄清，即此文件的结果将纳入战略计划，作为将本节提案付诸实施的手段之一。还有人 对食典委的使命表示关切，认为本节旨在寻求重新解释和/或改变其使命。我们对此也做了澄清，即这不是此文件的本意，适当的修改是为了避免不一致之处。我们另外澄清，本节的目的是通过概述当前全球环境和挑战的相关性，考虑未来需要什么类型的食品法典标准，以确保食品安全，从而保护消费者的健康和公平食品贸易规范。

#### *未来食典委的工作模式*

8. 关于会议形式，有人希望能够让各委员会根据当时情况灵活决定。在日程安排方面，看来有人极力主张采用固定的日程安排，把基于需求的日程安排局限于委员会层面，而不是更高层面。
9. 人们对电子工作组（EWG）以及如何使用新工具支持其工作提出了很好的意见，但在参与程度和多语言化方面存在一些需要应对的关键挑战。
10. 以书面形式通过程序的做法没有得到支持，人们提出一些担忧，也没有人真正希望改变报告格式。需要一个简洁但仍然足够详细的记录，以确保决策的基础明确，这一点很重要。
11. 就网络直播与混合会议形式的优缺点进行了广泛的讨论，提交了意见，这些讨论和意见也以表格形式记录下来。

#### *进行广泛咨询的挑战*

12. CCEXEC83 商定的工作计划规定了具体步骤，要求草案的每一次修订在发布之前都必须首先经过小组委员会的审查，然后再在每个步骤中征求意见。这个出发点是好的，但它影响了工作进度，而且由于时间限制，小组委员会无法按照职责范围与成员和观察员进行接触。

#### *工作结果*

13. 所进行的磋商突出了内容广泛的观点，这些观点已在法典未来拟议蓝图中得到了分析和反映（附件 1）。

#### *结论*

14. 小组委员会的审议非常有建设性，有助于进一步阐述法典未来拟议蓝图的具体领域。考虑到收到的答复和之前有关该主题的工作，小组委员会重点关注以下领域：*未来法典标准的环境和驱动因素；未来食典委的工作模式。*
15. 这反映了工作的性质以及食典委未来将如何应对全球优先事项，以确保食品安全，从而保护消费者的健康和公平食品贸易规范。
16. 由于职责范围规定的时间限制，小组委员会未能与成员和观察员进行接触。

#### *建议*

17. 我们邀请食典委执行委员会第 84 届会议（CCEXEC84）：
- 审议附件 1 中的法典未来拟议蓝图，并注意其中的结论和建议，就前进方向提出建议。
  - 注意与成员和观察员接触相关的挑战（见第 12 段）以及关于前进方向的建议。

## 法典未来拟议蓝图

### 1. 背景信息

新冠病毒疫情对法典工作产生了巨大影响，预定的会议因受到影响而不得不推迟很长一段时间，然后以非常规形式召开。尽管这种情况造成了很大困难，但食典委有机会在重大技术进步的背景下对会议结构和流程进行战略性重新评估，特别是在远程工作和音频/视频会议方面。

为了应对疫情造成的干扰，食典委执行委员会第 79 届会议（CCEXEC79）同意成立一个小组委员会，以协调的方式快速开展工作，审查疫情对食典委工作管理的影响，并确定执委会可能向食典委建议采取的方法，以确保食典委能够在未来应对类似事件，同时考虑到《食品法典与疫情——战略挑战和机遇》文件中提出的要素<sup>i</sup>。

食典委执行委员会第 80 届会议（CCEXEC80）<sup>ii</sup> 审议了执委会一个小组委员会编写的关于食品法典和疫情的报告<sup>iii</sup>。它就此确认对报告内容的支持，赞赏食典委迄今为止为应对新冠疫情的挑战所采取的做法，指出虚拟会议和参与对 2021 年食典委的成功至关重要。CCEXEC80 提出了一些建议，目的是确保在新冠病毒疫情的挑战下，通过务实和参与，食品法典工作仍然可以在 2021 年继续进行。

CCEXEC81<sup>iv</sup> 审视了食典委对新冠病毒疫情的反应<sup>v</sup>，认识到全球危机带来的机遇和挑战。考虑到最近和以往的经验以及更广泛的全球食品背景，CCEXEC81 同意牵头制定食品法典未来蓝图，供食典委在 2023 年成立 60 周年之际审议<sup>vi</sup>。

CCEXEC82<sup>vii</sup> 根据一份工作文件（关于未来食典委工作模式的初步想法）和一份报告审查了与食典委未来相关的问题<sup>viii</sup>，该报告由食品法典和疫情小组委员会提交 CCEXEC81<sup>ix</sup>；CCEXEC82 认识到这项工作的重要性并支持建立一个食典委执委会小组委员会与法典秘书处合作编写一份报告，其中包括计划向 CCEXEC84 提交的食物法典未来拟议蓝图。

事实证明，在其 60 年的历史中，食典委能够适应食品生产技术和食品安全的进步，也证明其使命适合解决此类变化所产生的问题。新冠病毒疫情对正常工作造成的干扰为重新考虑食典委的运作方式提供了机会。认真审视食典委目前的运作环境并分析其对食典委工作的相关性和影响，这应当是目前的一项适当任务。根本问题是，在气候变化、粮食系统变化和環境挑战的背景下，食典委如何支持围绕可持续发展的更广泛的全球目标。重要的是要促进对食典委在应对这些挑战方面的作用达成共识，并与其使命保持一致。

### 2. 未来法典标准的环境和驱动因素

食品法典标准的阐述系统在食典委成立后的 60 年中一直运行良好。该系统以《程序手册》（PM）中描述的流程为基础，<sup>x</sup> 其产品是法典标准、指南和操作规范，通常称为法典文本。它们包含食品要求，旨在确保消费者获得安全、健康、无掺假、以正确方式标示和展示的食品。法典文本的科学基础对于确保法典保持其作为食品安全和公平食品贸易规范方面的权威国际参考文件的地位至关重要，这些文件也是许多国家基于科学的食品标准的主要来源，并得到了世贸组织的认可。

当我们迈向未来时，食典委可以根据其保护健康和促进公平贸易的使命，制定解决任何潜在食品安全或公平贸易问题（即在实施促进可持续发展的举措过程中产生的问题）的国际食品标准，从而支持围绕可持续发展、粮食安全和环境保护的更广泛的全球目标。

在此背景下，法典标准需要：

- i) 具有相关性、适合目的且对成员有用；
- ii) 目标明确；
- iii) 满足消费者保护和公平食品贸易规范的需要；

- iv) 适应不断变化的全球环境；以及
- v) 其基础是来自综合前瞻和食品安全风险分析框架的科学证据，该框架支持安全食品的生产 and 提供。

本节考虑当前的全球环境和挑战，以及这如何影响未来可能需要的食品法典标准类型，以促进食品安全、消费者健康和公平食品贸易规范。

## 2.1 食品和饲料安全中新出现的问题

粮农组织和世卫组织已询问食典委将如何处理与新食品来源和生产系统（NFPS）相关的问题<sup>xi</sup>。

食典委向执委会授权开展工作，该工作由执委会的一个小组委员会承担并由食典委第 45 届会议（CAC45）审议<sup>xii</sup>。鼓励法典成员利用现有机制提交与 NFPS 相关的新工作提案，并确定当前结构和程序无法解决的可能问题以及解决这些问题的方案，这可能需要我们重新思考食典委工作的结构和运作方式。CCEXEC83 还认识到需要就如何应用现有程序制定指南，以确保各成员不会认为在食典委这一领域和其他领域提交新工作提案时存在程序障碍。已要求法典秘书处起草关于在制定新工作建议时如何应用现有程序的实用指南<sup>xiii</sup>。

与此同时，一些委员会已经开始讨论潜在的新工作领域。例如，利用食品污染物法典委员会第 16 届会议（CCCF16）间隙举办的一场活动，名称为“前瞻：调查食品和饲料安全中的新问题”，为前瞻性讨论提供了宝贵的机会，并促使委员会设立一个议程项目，使之能够定期考虑新出现的问题。在致力于制定新标准之前，在食典委会议中提供机会讨论这些新出现的问题具有重要性，这被认为是推动食典委成为众望所归的世界论坛的重要一步，人们将在这个论坛中讨论食品安全和质量标准，以便保护世界各地的每一个人。

## 2.2 全球政治、环境、经济和健康问题

流行病、社会动荡、环境（例如气候变化、清洁水的供应、自然灾害）和经济问题构成了全球挑战。这些都影响食典委工作的性质和工作方式。

新冠疫情使我们知道需要调整工作模式，使之具有灵活性和适应性，从而保持抗灾能力，为以有效的方式应对挑战做好准备。甚至在新冠病毒疫情之前，社会动荡就已经影响了食典委会议的实施，人们开始认识到探索不同工作模式的必要性。

### 2.2.1 高级别全球举措

联合国粮食系统峰会（UNFSS）明确指出，迫切需要在所有 17 个可持续发展目标（SDG）上取得进展，其中每一个目标都依赖于更健康、更可持续和更公平的食品系统，并进一步认识到需要共同努力改变世界生产和消费食品以及思考食品问题的方式。与食品安全和公平食品贸易规范相关的食品法典标准可以促进与食典委工作直接相关的可持续发展目标，特别是可持续发展目标 2、3、12 和 17<sup>xiv</sup>。值得注意的是，在制定和/或审查标准时，除了食品安全、质量或营养之外，还存在可能与之相关并需要考虑的问题。有一些程序允许成员根据具体情况提出这些问题，以帮助确定这些问题是否可以被视为其他合理因素（OLF），在法典风险管理决策中予以考虑。执行过程中应遵循《程序手册》中规定的标准，例如这些问题是否属于食典委的职责范围并在全世界范围内视为可接受。

粮农组织理事会最近（2022 年 12 月）批准了其食品安全工作的一系列战略重点，旨在保持“随时为全体人民提供安全食品”的愿景，同时促进其使命，即“支持成员继续通过提供科学建议和加强食品安全能力来改善各级食品安全，打造高效、包容、具有抗灾能力和可持续的农业食品系统”。这些战略重点鼓励将食品安全更加一致地纳入可持续和包容性农业食品系统的发展、粮食安全和营养政策以及农业发展战略中。

第七十五届世界卫生大会（WHA）（2022 年 5 月）通过了世卫组织全球食品安全战略，为成员国加强国家食品安全体系和促进区域和全球合作提供了蓝图和指导。该战略有五个相互关联、相互支持的重点，旨在建立具有协调治理和健全基础设施的前瞻性、循证、以人为本、具有成本效益的食品安全体系。该战略的实施有赖于成员国、世卫组织和国际社会的承诺和努力。

粮农组织和世卫组织的食品安全战略方向都确认基于证据和科学建议的食品安全系统对于实现可持续发展目标的重要性。他们还认识到这样一个系统在应对全球主要驱动因素（从环境变化和数字技术进步到食品链中新出现的危害）以及制定缓解这些挑战的方法（例如粮食系统转型和促进“同一个健康”方面）的重要性。

世贸组织在第十二届部长级会议上还确认，在新出现的全球挑战的背景下，食品法典标准制定在多边体系中处于核心地位。第 8 段中的《卫生和植物检疫措施宣言》提出了一项探索性工作计划，以查明执行《卫生和植物检疫措施协议》方面的挑战和应对这些挑战的可用机制；以及新出现的挑战对实施该协议的影响。探索的一个主题是“*如何促进全球粮食安全和更可持续的粮食系统，包括通过农业生产和国际贸易的可持续增长和创新，以及通过使用食品法典委员会和世界动物卫生组织制定的国际标准、指南和建议以及《国际植物保护公约》，作为协调卫生和植物检疫（SPS）措施的基础，以保护人类、动物或植物的生命或健康。*”

在多个层面上重申了寻找全球或区域方法和解决方案应对全球挑战的承诺。例如，全球粮食和农业论坛食品系统转型部长级会议；64 国农业部长在《全球应对多重危机》最终公报中重申了多边工具在应对全球挑战中的重要性。部长们承诺“*根据同一个健康方法，加强粮食系统转型方面的跨部门合作。在这方面，我们强调以科学为基础的国际标准制定组织的关键作用，例如食品法典委员会、国际植物保护公约（IPPC）和世界动物卫生组织（WOAH）。*”区域倡议还重申了食典委的作用和价值。例如，非洲大陆自由贸易区的建立引用了食品法典标准作为整个地区协调的基础。

所有这些举措都指出了食典委的长期必要性，重申了其价值，同时认识到其使命足以考虑新出现的问题和系统转型对食品安全和质量的影响，并有助于满足世界上不断变化的需求。

### 2.2.2 健康、公平和可持续性

食典委和其他机构最近的讨论引起了人们对“健康”和“公平”等术语的广泛含义的关注。人们普遍理解，这些含义与食品法典标准制定背景下的食品安全和质量相关，以“保护消费者的健康并促进公平食品贸易规范”。在更广泛的背景下，“健康”和“公平”这两个术语自然会包含不同的方面，具体取决于全球倡议的性质或多边机构的重点，例如，食品法典标准、指南和操作规范应与其他领域的标准协调实施，以便在制定风险管理措施时采取整体方法应对饮食、水、空气和所有来源的危害的综合影响。

在可持续发展背景下，风险管理有助于做出明智的决策，以确保食品消费安全、满足营养需求、减少粮食损失和浪费以及所有人都能获得粮食。根据食品的使用方式以及食品构成饮食一部分的程度和时间段，可能需要合理采用不同的风险管理方法。人们认识到，成员可以采用不同的方法来建设更可持续的粮食系统，每种方法都适当地基于当地或区域的农业实践、气候和文化，并且建设更可持续的粮食系统的单一方法并不适用于所有成员国。食品法典标准、指南和操作规范可以提供有利的环境，促进政策和计划的通过和实施，以解决有关气候变化、环境和可持续性的更广泛的迫切问题。

食品法典标准虽然是为了食品安全、质量和营养而制定的，但也可能对其他领域做出贡献。例如：

- 食品法典委员会为短期使用的食品设定了更高的霉菌毒素限量，以帮助确保紧急情况下的食品供应，同时仍在实施减少霉菌毒素污染的做法。这些方法承诺在明确规定的期限后进行审查，除了确保紧急情况下的食品供应外，还有助于减少食品浪费。
- 食品法典《预包装食品标识通用标准》（CXS 1-1985）包括日期标记的规定。“保质期”（过期日）和“最佳保质期”（该日期之前质量最佳）之间的明确区别可能有助于减少食品浪费。
- 食典委制定了促进食品贸易电子或无纸化认证的指南以及在监管框架中使用远程审核和验证的指南，显示了食典委在快速发展的世界中如何应对新挑战。
- 食典委解决新出现问题的其他例子包括：通过应对抗菌素耐药性的具有里程碑意义的文本和法典食品卫生委员会制定关于食品生产和加工中安全使用和再利用水的指南，帮助应对水资源短缺的影响。

### 3. 未来食典委的工作模式

近年来，由于无法召开实体会议，最初造成了很大困难，但也为食典委提供了一个机会，对如何在技术能力快速发展和可用性不断增加的背景下举行会议进行战略审查，特别是在远程工作和音频/视频会议领域。因此，在 2021 年出现了真正的虚拟会议，食典委举行了 16 次虚拟会议，取得了良好成果。

技术的持续发展影响着人们共同制定法典文本的方式，提高这些文本的可获取性，并提供了增进理解和应用的工具。例如，此类进步（无疑将继续下去）使法典能够：

- 获取一系列技术、工具和方法来支持会议的筹备和举行，
- 在不能召开实体会议的情况下有效推进工作；
- 采用具有实体会议和虚拟会议元素的混合工作模式，包括会前虚拟活动、实体会议中的远程发言、信息丰富的网络研讨会、虚拟工作组、以虚拟方式通过报告等；
- 对大多数食典委会议进行网络直播（现场或点播），以便更多人观看此类会议；
- 提高食品法典文本的可获取性；
- 通过使用数字对象标识符来改进对食品法典文本使用情况的跟踪；并且
- 促进附加材料的共享，例如支持实施修订版食品法典指南的工具和食品法典文本，同时仍将它们分开管理。

然而，同一种方法并不适合所有情况，灵活性对于在不同情况下保持可用性非常重要。同样重要的是确保《程序手册》反映食典委会议的全部会议模式，确保成员和观察员在应用不同方法时可以依赖明确的指导并确保一致性。

### 3.1 适应新时代的新工作模式

食典委工作采用的任何模式都应包含高级别治理原则，以确保其核心价值观——包容性、协作、建立共识和透明度——受到尊重。在评估核心价值观的应用程度时需要考虑的要点是：《程序手册》中法律、规则和原则的应用；一个具有决策灵活性的框架；支持食品法典标准的科学基础；以及新数字技术的采用。

根据所进行的磋商，三个高度相关的领域已成为任何食典委工作模式的关键。这些领域是：

- 会议模式（形式（委员会内部和跨委员会的实体会议、虚拟会议和混合形式会议）、报告）；
- 食典委会议时间表；以及
- 闭会期工作机制，例如电子工作组（EWG）和其他虚拟非正式工作机制。

转向虚拟工作机制的经验已经在其他文件中记录，<sup>xv</sup>其重点是继续协商并从该经验中汲取教训，以及返回具有不同虚拟维度的实体会议形式的持续经验。

## 3.2 会议模式

### 3.2.1 不同会议形式的评估

在过去四年中，食典委从纯实体会议转变为纯虚拟会议，再过渡到实体和虚拟会议的混合形式。从实体到虚拟的第一次重大飞跃令人大开眼界，食典委会议的注册人数达到空前水平。根据食典委核心价值观进行审查时发现，虚拟工作模式为更多成员和观察员以及更大的代表团提供了参加会议的机会，从而极大地促进了食典委包容性核心价值观的实现，并且通过参与度的增加提高了透明度。然而，虚拟会议对其他核心价值观的实现提出了挑战，例如法典委员会会议中既定的共识建立流程，该流程以前利用了实体会议提供的机会。虚拟会议可能缺乏实体会议所提供的一些灵活性，例如快速组建特设工作组和会间工作组来解决具体问题，并且网络连接问题可能会在会议进行期间带来挑战。

在无法进行虚拟参与（无法远程发言）的情况下举行实体会议时，目前采用的普遍做法是网络直播，这样可以

扩大成员的参与范围，并增加委员会会议及其决策的透明度。实体会议的网络直播促进了“混合代表团”的发展，即成员或观察员的一名或少数代表出席实体会议，而代表团的大量技术或政策专家能够远程实时跟踪会议进程，并支持代表们在实体会议上发言。但是，那些没有代表出席实体会议的代表团无法参加讨论。有人建议，如果继续这种做法，则应该能够为远程参加者提供其他方式来表达他们的观点。另一个问题是，通过网络直播参加食典委会议的人员没有得到认可，这些人无法充分参与会议，因此没有记录在与会者名单中，也没有办法监测他们是否真正跟踪会议的讨论。从逻辑上来说，虽然有能力和倾听即应视为参加会议，但在追踪网络直播的价值方面带来了挑战，因为唯一的数据可能是总观看次数。

与所有会议形式一样，虚拟会议也会产生资源影响，许多东道国秘书处表示，此类会议的成本虽然不超过实体会议的成本，但由于需要采用完全不同水平的技术，因此成本仍然很高。这对结合实体会议和虚拟会议的方式（混合方式）提出了挑战。据报告，由于网络直播是一种单向系统，不允许远程发言，成本较低，因此对于承担食典委会议费用的东道国秘书处来说更可行。虽然最近的许多会议都使用了网络直播方法，但该方法尚未系统化，随着这种方法扩展到附属机构，采用了不同的网播工具，并且在提供直播、点播或两种格式共用方面缺乏一致性。

已经有一些会议采用了混合形式（定义为可以作虚拟口头发言的实体会议，但并非所有决策流程（例如投票）都可供虚拟代表使用），例如 CCEXEC83、食典委第 45 届会议（CAC45）、北美和西南太平洋地区协调委员会第 16 届会议（CCNASWP16）和食品进出口检验和认证体系食品法典委员会第 26 届会议（CCFICS26）。基于迄今为止的经验，我们了解到：

- 很难确定与混合会议相关的附加成本，因为这些成本取决于许多因素，例如会议设施是否已经配备了混合技术。
- 尽管许多虚拟参加混合会议的人认为这是有益的经历，比完全不参加要好，但有人对现场代表和虚拟代表的参与公平性表示担忧。对于那些从未或很少能够选择现场参加会议的成员来说，作为虚拟代表参与仍然是一个高度优先的选择。
- 需要对混合会议提供明确的指导，以便对此类会议的运作方式有统一的理解，包括作为代表虚拟参与和现场参与之间的差别。与法典秘书处提供的虚拟会议指导类似的指南将会有所帮助。
- 对混合会议的支持存在一定分歧，一些人认为很好，而另一些人则指出，混合会议限制了他们现场参加会议的机会，因为虚拟参加的选择通常被视为节省资源的一种方式，旅行可能因此不会被批准。

### 3.2.2 会议形式的选择

- 在考虑会议形式时需要灵活性，并有机会根据委员会和/或议程的需要结合实体会议和虚拟会议的优点。然而，多种不同的会议形式可能会造成混乱，甚至给东道国秘书处带来后勤方面的挑战，例如，当不清楚所有注册代表是否计划现场出席时。因此，在适当的情况下明确会议形式和程序指南以及在各委员会之间保持一定程度的一致性非常重要。

表 1：不同会议形式的优缺点概述

形式	优点	缺点
仅限现场出席	<p>面对面互动促进协作、非正式互动、发展关系网络、召开临时会议和建立共识</p> <p>更快的工作节奏——可以更有成效</p> <p>全部位于同一时区，因此可以全天工作</p>	<p>参加会议取决于资源，仅拥有差旅资金并能够及时获得必要旅行证件的人能够参加</p> <p>对未出席者的透明度有限（会议报告）</p>
仅限虚拟出席	<p>增加包容性，更多成员和观察员可以参与</p> <p>提高透明度，所有成员都能更方便地参与</p> <p>即使外部因素阻碍实体会议的召开也能继续进行</p> <p>减少碳足迹</p> <p>具有成本效益/代表承担的费用较低</p>	<p>时区挑战</p> <p>每天的工作时间有限</p> <p>没有非正式互动的机会</p> <p>需要更长的时间才能取得进展，并且可能需要把会议延续更多天数</p> <p>会议期间工作组的组织缺乏灵活性</p>
现场出席加网络直播	<p>有代表出席，透明度和包容性有所增加（允许混合代表团）</p> <p>由于所有成员/观察员都可以跟踪讨论，因此提高了透明度</p>	<p>包容性有限，因为现场出席仍然仅限于那些能够承担费用的代表团</p> <p>时区问题可能会增加在线跟踪直播的难度</p> <p>透明度仍存在一些限制，无法远程参加非正式讨论</p> <p>通过网络直播参与的出席者没有被列入参加者名单</p>
现场出席但可能允许虚拟发言	<p>所有成员都能更方便地参与，因此包容性提高</p> <p>所有成员都能更方便地参与，因此透明度提高有助于取得进展、建立联系和建立共识</p> <p>即使最后一刻出现问题（航班取消、天气等），阻碍出行，代表们仍然可以参加会议</p>	<p>整合现场参与和虚拟参与具有挑战性。</p> <p>很难将在线体验的质量与面对面的体验相匹配（例如时区问题）。</p> <p>虚拟参与者没有机会参与非正式讨论。</p>

- 选择会议形式时需要考虑许多因素，从便利性和费用到工作的性质和优先级。基本上，东道国、法典秘书处、粮农组织和世卫组织在考虑食典委员会会议的形式时需要进行多方面的评估，其中可能需要特别考虑以下方面：

**会议议程和工作状态**，例如

- 议程范围
- 优先级或紧急性或工作项目
- 工作进展情况和进展期望（包括电子工作组主席的意见）
- 工作性质——是否有困难或有争议的问题需要解决

- 不同会议形式的议程灵活性——是否所有议程项目都需要解决

#### 便利性, 例如

- 食典委成员提供的有关其无法参加实体会议的信息;
- 安全问题 (全球、区域或地方, 取决于相关会议)
- 任何联合国宣布的紧急情况; 旅行限制的程度或旅行限制的变化/预期变化。
- 参加虚拟会议的机会——虽然实体会议的好处显而易见, 但对于某些成员来说, 这不是或很少是一种选择, 因此, 作为虚拟代表参加会议的选择仍然是此类成员的高度优先事项。
- 虚拟代表的时区问题——确保参与的公平性

#### 技术, 例如

- 不同会议形式的可用技术
- 与不同选择相关的成本以及相关风险和收益
- 为代表提供技术支持
- 成员和观察员对不同会议形式的反馈

#### 会议管理, 例如

- 虚拟会议的时间管理
- 在混合形式会议中整合虚拟出席者和现场出席者
- 需要非正式讨论和会期内工作组

所有这些考虑因素都以某种方式与食典委的核心价值观相关。虚拟会议——在有限程度上也包括混合会议——的经验让我们深入了解不同的会议形式可能如何影响对核心价值观的遵守 (表 2)。然而, 资源和可行性也是这个等式的关键部分。表 2 是根据会后调查收到的反馈以及与委员会主席、东道主和电子工作组主席和执委会小组委员会的磋商编写的。值得注意的是, 如果从一个国家或一组国家的角度进行评估, 可能会出现不同的情况, 但它可以作为食典委会议形式决策的起点。

**表 2: 会议形式和食典委的核心价值观**

形式	包容性	协作	建立共识	透明度	资源*
仅限现场出席	-	+	+	-	\$\$
仅限虚拟出席	+	-	/+	+	\$/\$\$
现场出席加网络直播	-	+/-	+	+	\$\$/\$\$\$
现场出席但可能允许虚拟发言	+	+/-	+	+	\$\$\$/\$\$\$\$

- 与其他会议形式相比, 这种会议形式会对遵守核心价值观产生负面影响

+ 与其他会议形式相比, 这种会议形式会对遵守核心价值观产生正面影响

+/- 与其他会议形式相比, 这种会议形式对遵守核心价值观可能产生正面影响、负面影响或没有影响。

\*这些符号旨在表达不同会议形式的大致相对成本, 以此强调资源影响必须与对核心价值观的贡献一起考虑

### 3.2.3 报告格式和通过

#### 3.2.3.1 报告格式

虚拟会议可以制作记录，进行录音或把会议录音几乎一字不漏地转换成文字记录。迄今为止，录音的主要用途是帮助起草报告，此类录音或文字记录尚未广泛共享。在撰写本文件时提出的一个问题是，当前的报告结构是否实用，包含简短决策报告的文字记录是否可以作为一种选择。普遍的观点是维持当前的结构，但强调制定一份决策清单，并明确总结导致这些决策的原因。因此，目前新工具的主要用途是促进报告的准备，同时可以维持当前的方法，并努力在该结构内不断改进。

#### 3.2.3.2 报告通过

自食典委成立以来，在会议现场通过报告一直是实体会议的惯例。出席会议的人可以带着会议通过的结果报告离开，这给人一种完成任务的感觉，代表们接下来可以进行其他活动。然而，这也给食典委和东道国秘书处、翻译人员以及代表带来压力，因为它限制了成员审查报告的时间。

在新冠病毒疫情期间被大量使用的虚拟工具凸显了通过报告的其他方法，其中一种选择是在实体会议或混合会议后以虚拟形式通过报告。在全体会议后 2 天以上通过虚拟报告在食典委虚拟会议中是一种主要形式，并已被一些举行实体会议的委员会所采用。在这种情况下，法典秘书处有更多时间起草报告，翻译人员也有更多时间翻译报告，从而可能降低翻译成本。安排在会议结束后几天以虚拟方式通过报告可以减少差旅费用，并为各代表团提供更多时间审查和审议报告。这也可能意味着租赁场地的天数减少，从而为东道国秘书处节省开支。采用虚拟报告的其他好处包括屏幕显示的文本修改易于理解以及代表们能够在聊天框中写下他们的建议。

人们也指出了一些负面因素。其中包括从不同时区有效参加虚拟报告通过程序的挑战、会议的延长（在时间投入方面可能具有挑战性）、以及离开现场会议时缺乏成就感、参加过程中连接中断以及日后更难就报告达成共识，从而导致通过期限延长。人们普遍反映报告通过的形式应与会议形式相同。

迄今为止的磋商表明，人们普遍倾向于以与全体会议讨论形式相同的形式通过报告。然而，这是在规划会议时可以考虑的另一个工具，它可以把更多时间用于宝贵的面对面讨论。该工具已成功用于最近的几次会议，例如食品卫生法典委员会第 53 届会议（CCFH53）、CCCF16 和分析与取样方法法典委员会第 42 届会议（CCMAS42）。

### 3.3 评估会议的交付

为了持续改进会议模式，需要定期评估食典委会议的效率和效果。

目前最常用的工具是会后满意度调查。随着工作模式的发展（例如使用混合模式），这些工具正在被修改，以获得与食典委会议实施相关的一系列方面的反馈。食典委会议的出席情况是评估会议交付时需要考虑的另一个方面。以往的评估，包括通过战略计划监测框架进行的评估，考察了新冠病毒疫情之前和疫情期间的会议出席情况。需要通过会后满意度调查和战略计划的监测框架继续努力监测这方面的情况。需要监测的方面包括：

- 实体会议和虚拟会议出席者人数（注册人数）：
  - 参加法典委员会（实体和虚拟）的成员和观察员人数；
  - 双年度内回复通函的成员人数（如果成员在双年度内至少回复了两个通函，则被计算在内）
  - 在双年度期间参加电子工作组的成员人数（参加的定义是在双年度内至少登记参加一个电子工作组）

按照食典委《程序手册》要求或按照委员会确定的时间框架及时分发的正式邀请和会议文件所占比例。

- 对会议效率，以及对主席、东道国和法典秘书处的满意度评级

很大一部分信息已作为食典委战略计划实施监测的一部分而收集，因此监测过程的结果可用于为持续改进提供信息。

### 3.4 会议日程安排

#### 3.4.1 提前安排会议日程

提前安排会议日程提供了可预测性，有助于东道国秘书处及时分配资源，也便于参加会议的成员和观察员作出安排。这一点在所有各轮磋商中都得到了重申。恰当安排会议日程有助于东道国政府以及电子工作组主席/组长适当制定工作计划。委员会工作通常是根据食典委的日程进行规划，而所有电子工作组的工作均根据下一次委员会会议进行规划。这种做法提供了时间表或“最后期限”，有助于食典委工作的有效进展。

疫情扰乱了包括食典委在内的食品法典会议的日程安排，由于各委员会仍在努力恢复完整议程，因此重新制定稳定的日程安排具有挑战性。

法典秘书处与所有东道国秘书处和主席召开了会议，其任务是制定 1-2 个双年度食典委附属机构会议的会议时间表。讨论还涉及是否应该采取更加基于需求的方法，根据工作进展召开全体会议，或者是否更重要的是确保所有委员会都有明确的日程安排，然后根据议程、会议的长度和形式作相应调整。

#### 3.4.2 基于需求的会议日程安排方法

已经考虑了一种基于需求的会议日程安排方法，该方法可以充分利用食品法典日历中的时间，同时仍然允许东道国有效地编制预算和计划。“基于需求”是指在有足够的业务需要处理时安排会议。

在将基于需求的方法应用于会议日程安排时所使用的标准应明确定义，考虑到影响会议动态的定量和定性因素。影响会议动态的一些项目包括：工作量；工作的优先级和复杂程度；达成共识方面的预期挑战；工作能否在传统的 5 天会期内完成；是否应延长会期（例如，延长至 7 天）或缩短会期（例如，规定在现场全体会议结束后通过虚拟报告，从而缩短至 3 天）、以及失去下一次会议日程的可预测性，这些因素将影响规划和预算。

基于需求的会议日程安排方法可能有利于负担繁重的委员会交付工作，并且使他们可以利用根据其需求安排的特别会议，这些会议可能采取虚拟形式。这些特别会议可侧重于一个在例会期间无法充分讨论，或是因其高度优先或迫切性而需要加快进度的具体议程项目。

然而，对于工作项目较少的委员会，这种基于需求的方法有可能导致他们丧失动力，因为两次会议之间的时间过长会扰乱委员会的工作动态。从长远来看，这可能会阻碍新想法的出现和可能有益的新举措的出台，尽管使用虚拟会议方法可能会在一定程度上缓解这种情况。

在业务量足够的情况下考虑安排食品法典会议可能适用于那些正在进行的工作有限或新工作提案很少的委员会，或者对于成员来说似乎不太具有优先性的委员会，如工作组和过去的会议的参与程度所表明。然而，应结合减少与会者负担的会议模式来探讨缩短或延长法典委员会会期的可选方案。此外，虚拟会议和实体会议的交替可以为所有人节省资源。

关于法典会议的通知，无论会议形式如何，理想情况下法典会议提前通知的时间安排不应有差异。最好至少提前 12 个月通知，以便成员将必要的差旅费用列入其预算。应保留现行《程序手册》规则，因为它们涉及正式邀请参加任何委员会会议（无论其形式如何）以及在委员会会议之前尽早提交工作文件。

### 3.5 闭会期工作机制，例如电子工作组（EWG）和其他虚拟非正式工作机制和会前工作机制

#### 3.5.1 工作组在法典工作中的重要作用

电子工作组和其他会前工作机制作为食品法典标准制定工作的重要推动力而受到重视。当法典会议在疫情初期无法召开时，它们在推动工作进展方面发挥了非常重要的作用，从而最大限度地减少了危机对标准制定的影响。

法典工作组有具体的职责范围（TOR）旨在提供适合委员会和食典委决策的文本，并与《程序手册》中的工作组指南保持一致。提出这项要求的原因是在确定工作范围、概述会议形式和定义需要解决的主要问题时必须确

保清晰度。在新冠病毒疫情期间，工作组还通过虚拟方式审议事项，如果工作组主席和秘书处认为适当并且有可用资源，预计这种做法将继续下去。

工作组为推进工作和建立共识提供了有利的论坛，工作组成员积极辩论问题并经常就建议达成一致，向全体委员会通报和转发确定的问题以供进一步讨论。通过制定可预测的委员会会议日程，可以极大地促进通过工作组达成共识；在委员会闭会期举行虚拟工作组（vWG）会议，并在会前举行实体工作组会议。

定期召开实体委员会会议可以为工作组提供良好的基点，因为此类会议为成员提供了建立和更新关系网络的机会，从而提高对工作组虚拟工作的参与度和热情。一些电子工作组主席指出，由于实体会议之间的间隔时间过长，保持对电子工作组的积极参与面临挑战。

为进一步提高工作组的效率，需要后勤/行政支持和促进以多种语言开展工作。

由于工作组数量众多（目前有 34 个），许多食品法典成员很难参加所有工作组。因此，提案可能会在没有充分考虑其全球影响的情况下在工作组中提出；另外，有些在委员会或食典委层面提出的问题，如果成员有资源参与，本来可以在工作组中得到解决。使食品法典成员参与工作组的更加现实的方法可以改善结果，同时与食典委核心价值观保持一致。

### 3.5.2 问题/改进意见

除了成员参与每个工作组的能力之外，反馈表明，在提高工作组参与度时要考虑的三个最重要的变量是平台、时差和语言。随着字幕的出现，语言问题得到缓解，但短期内还没有关于多语言工作组的解决方案。从长远来看，有人建议在工作组东道国、委员会东道国和位于罗马的食品法典秘书处之间做出费用分摊安排，但东道国秘书处或工作组主席的费用增加可能会削弱成员国今后担任工作组主席或共同主席的能力。

根据核心价值观和食典委战略计划，执委会应探索如何让更多成员参与工作组的领导，因为目前与领导工作组相关的工作量不成比例地落在有限数量的国家身上。作为补充措施，每个委员会都可以商定由建议数量的工作组在任何一个时间点开展工作，并制定协调一致的工作计划，从而允许更多食品法典成员参与工作。

认识到工作组主席可能没有担任这一角色的经验，为主席提供最佳做法的进一步指导——包括如何记录和审议意见——可能会有所帮助。法典秘书处正在制定与主席手册类似的工作组主席实用手册，可以满足上述需求，并有助于鼓励代表担任领导职务。代表手册将成为法典工作的所有参与者使用的重要工具。

当电子工作组完成工作后，拟议文本草案将通过法典在线评论系统进行分发以供评论。这一步骤有可能以电子工作组的努力为基础，在开放性和透明度方面更进一步。食典委可以考虑对现有在线系统进行更改，例如允许成员在评论期间在 OCS 中查看彼此的评论，以进一步促进和支持透明度和建立共识。

## 4. 前进的道路

### 4.1 战略计划

按照《程序手册》的规定，战略计划（2020-2025 年）每两年审查一次。这些审查可能会建议对食典委战略计划的要素、其相对优先事项或实施方式进行修改。所有此类提案均应正确提及食典委章程中规定的宗旨“保护消费者健康和确保公平食品贸易规范”。

CCEXEC84 将审议与制定下一个战略计划的时间表、流程和框架有关的提案，该提案的拟议覆盖期为 2026 年至 2031 年。上述提案包括一项建议，即下一个战略计划与当前战略计划一样应当包括对变革驱动因素的描述。本报告是通过广泛参与的过程编写的，第 2.2 节中对变革驱动因素的阐述可以为战略计划（2026-2031 年）的制定过程提供信息和参考。

### 4.2 风险分析

就新的科学理解而言，需要确保法典工作能够高效、有效地满足《在食品法典框架内应用的风险分析工作原则》的要求。

食典委是一个风险管理机构，正如“工作原则”中所强调的那样：“风险管理应遵循结构化方法，包括初步风险管理活动、风险管理方案评估、对所采取决策的监测和审查”。此外，“风险管理应考虑经济后果和风险管理方案的可行性。风险管理还应认识到在制定标准、指南和其他建议时需要采取替代方案，以符合保护消费者健康的要求。”因此，“风险管理应该是一个持续的过程，在风险管理决策的评估和审查中考虑所有新生成的数据。在获得新信息时，应审查食品标准和相关文本，并在必要时予以更新，以体现新的科学知识以及与风险分析相关的其他信息。”

关于后者，有人强调，随着科学和评估方法的发展，粮农组织和世卫组织在确保粮农组织向食典委提供的科学建议不断变化并跟上最新发展方面发挥着关键作用，以便食品法典标准继续以现有的最佳科学为基础。

基于在新工作模式中获得的经验，需要考虑是否有必须更新的程序，以确保法典本身拥有开展工作的最佳框架。

## 5. 结论和建议

### 5.1 未来的食品法典标准

食典委的使命是保护消费者健康，促进公平食品贸易规范，并协调国际政府和非政府组织开展的食品标准工作，使其能够在过去 60 年里制定广泛的标准、指南和操作规范，包括随时应对新出现的问题。

该使命被认为足够灵活，即使世界发生了巨大变化，它依然确保食典委能够制定有助于促进食品安全和质量的标准。然而，为了确保其标准与当今和未来的环境相关，食典委必须了解全球和当地变革的驱动因素及其对食品安全和质量可能产生的影响。

鉴于食典委的愿景是“*世界齐心协力制定食品安全和质量标准，以保护世界各地的每一个人*”，食典委是为自由探讨食品安全和质量方面的新问题和新的挑战提供空间的国际机构。

随着粮食生产环境的不断变化和新问题的不断出现，不可能制定具体的流程来处理可能出现的每个具体问题。因此，食典委及其附属机构必须提供讨论这些问题的空间。这确保食典委能够充分考虑这些问题，并以公开和知情的方式决定是否制定标准，它们是否与危害或过程相关，或者是否源于为解决可持续生产或气候变化等方面的问题而导致的系统变化。

通过食品法典秘书处持续或加强与世贸组织卫生和植物检疫（SPS）委员会等相关机构的接触，有助于确保食典委了解其职权领域内的国际贸易新问题，并反过来让 SPS 委员会了解法典工作的任何新进展。

食典委应通过标准和指南提供有利的环境，促进政策和计划的通过和实施，以解决有关气候变化、环境和可持续性的更广泛的迫切问题。在这一背景下，我们确认食典委的工作重点是食品安全和质量。

在适应不断变化的世界环境时，食典委可能必须考虑如何确定其工作的优先顺序，因为需要更新旧标准并制定反映全球粮食系统和技术现代化的新标准，以适应不断变化的环境。在这种情况下，食品法典委员会加强了解标准是否得到使用以及如何使用非常重要。

食典委应讨论如何跟上农业食品系统的创新和数字化步伐，以确保能够继续发挥作用。这可能意味着提升食典委的专业知识，同时认识到法典成员在采用新技术和系统方面处于不同的水平和阶段。

#### 5.1.1 建议:

*我们邀请执委会考虑向食典委提出以下建议:*

- 认识到不断变化的全球环境以及食典委当前和未来工作的驱动因素；
- 注意到其使命在于确保在这些新情况下为消费者健康保护和公平贸易规范制定标准；
- 认识到必须对影响食品安全和质量的新发展进行系统性监测，并在其附属机构和食典委中创造空间，促进定期讨论这些问题，以便及时就是否以及如何审议这些问题做出决定；
- 建议把此小组委员会的工作成果用于制定下一个战略计划（2026-2031 年）的过程；并且

- 考虑食典委如何帮助 SPS 委员会根据其使命对世贸组织第 12 届部长级会议强调的问题进行持续审议。

## 5.2 未来食典委的工作模式

结合近年来的经验，我们还建议：

- 未来的会议形式具有灵活性，平衡现场和虚拟参与，并考虑食典委的核心价值观和本文件中列举的关键问题。关于会议形式及其对东道主、主席和代表的影响的适当指导对于确保一致性和清晰度非常重要。
- 虚拟技术极大地促进了成员和观察员参加食品法典会议的机会。这为食典委提供了在主管当局和国家委员会中提高食典委知名度的机会；实施更好的继任规划；加强电子工作组，包括把虚拟会议列入由电子工作组主席和共同主席制定的电子工作组工作计划。
- 考虑采购一个可供所有附属机构举行网络直播委员会会议的技术平台的可行性，以降低东道国秘书处的成本并确保参与者获得一致的体验。
- 除了现有的粮农组织和世卫组织培训课程外，还可以在实体会议中采用虚拟形式和网络直播为代表们提供培训机会，以便代表们更好地了解自身作用、食品法典《程序手册》和会议的进行，包括如何发言、在制定立场和发言时考虑哪些因素、如何制定书面立场并审议其他人的书面立场，以及如何以各种形式有效地开展工作。此类培训有助于建立有效参与的知识 and 能力，并有助于各种形式的会议取得成功。
- 实施中期日程，注意在寻求优化规划过程时需要平衡创新与可预测性。其目的应是促进所有相关各方的规划，并注意到这同样需要所有各方的及时合作，同时保留基于需求的方法选择，例如提供机会推进高度优先的具体议题。
- 应充分认识到闭会期工作对食典委运作的重要性及其益处和局限性。益处包括在闭会期间更快地推进工作，并为深入讨论和建立共识提供时间。局限性包括由于工作组数量较多而导致所有参与者投入大量资源，以及由于没有语言支持或语言支持有限而导致参与困难。为了着手解决与闭会期工作（特别是电子工作组）相关的一些挑战，我们建议：
  - 委员会在建立新的工作组时考虑成员的资源，确定工作安排的优先顺序，并限制工作组的数量，以允许更多的成员积极参与工作。
  - 正在制定的工作组主席和参与者手册应广泛有效地共享。
  - 考虑审查电子工作组（EWG）和实体工作组（PWG）指南并将其合并为《程序手册》中的“食品法典工作组指南”；必要时把此项任务分配给通用原则法典委员会（CCGP）。
  - 努力寻找工作组文件和审议内容的多语言翻译资源。目前，我们将继续依靠东道工作组主席和共同主席在多语言工作组成立时承担这些费用。
- 法典秘书处还应考虑到技术的发展，审查在记录辩论、审议和结论方面的全球最佳规范。
- 法典秘书处在适当和可能的情况下（资源）恢复过去的一种做法，即鼓励提出改进法典工作管理规范 and 系统的提案，例如由电子工作组帮助实现食典委战略计划中的第 5 项目标。

- 
- i EXEC/79 CRD/01
  - ii REP21/EXEC1
  - iii CX/EXEC 21/80/3
  - iv REP21/EXEC2
  - v CX/EXEC 21/81/4
  - vi REP21/EXEC2, 第 85 段
  - vii CX/EXEC 22/83/5
  - viii CX/EXEC 22/82/5
  - ix CX/EXEC 21/81/4
  - x 《程序手册》，第 28 版
  - xi CX/CAC 21/44/15 Add.1
  - xii 参考 CAC545 关于 NFPS 的讨论
  - xiii REP22/EXEC2 第 118iii 段
  - xiv [食典委和可持续发展目标和食典委 2020-2025 年战略计划](#)
  - xv CX/EXEC 21/80/3