

C O D E X A L I M E N T A R I U S

国际食品标准



联合国粮食
及农业组织



世界卫生组织

E-mail: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

为非洲协调委员会区域制定统一食品安全立法的准则

CXG 98-2022

2022 年通过

第 1 节 - 引言

食品安全是可持续发展不可或缺的组成部分，推动实现公众健康保护、减贫、粮食安全及环境保护。非洲协调委员会（粮农组织/世卫组织非洲协调委员会）成员国食品安全立法面临重大挑战，包括但不限于，无法有效解决当前和新出现的食品安全问题、不同政府部门职责条块分割、在有效落实立法方面的投资不足。这可能造成食品监管执法部门和食品经营者出现工作纰漏。因此，食品安全执法面对困难，保护消费者免受欺诈行为及不安全食品产品影响的工作受到制约。上述执法挑战给不合格食品产品的生产和贸易带来可乘之机，造成不合格产品被国家、区域和国际市场拒之门外。

食品贸易全球化促使各国政府制定与区域和国际标准相一致的国家立法，从而保护消费者健康、确保公平的食品贸易做法、打造综合和创新的食品安全体系。

根据 2014 年 6 月《马拉博宣言》ⁱ的承诺，非洲各国政府致力于促进和推动区域间/区域内农业商品贸易。为此，应协调食品安全政策、标准和立法，加强主管部门和利益相关方能力建设，确保保护公众健康并促进公平的食品贸易做法。非洲协调委员会成员国之间食品安全立法各不相同，当前监管框架的差异可能对区域和国际食品贸易产生负面影响。

已为非洲协调委员会区域制定统一的食品安全立法编制了准则，旨在指导非洲协调委员会成员国制定和/或更新食品安全立法。这将推动成员国加强食品安全立法和食品监管体系，并制定统一的政策、标准和法律框架。

准则是根据食典委文本及其他相关区域和国际文件制定。

准则有助于食品链监管、确保食品安全并促进公平的食品贸易做法。

准则为制定国家或区域食品安全立法提供依据，根据非洲大陆自贸区（非洲大陆自贸区，2019）协定提出的愿景，支持非洲内和国际贸易ⁱⁱ。

准则规定，应明确食品安全利益相关方并界定利益相关方有效落实统一的食品安全立法的作用和责任。

为建立强有力和有效的食品监管体系，非洲协调委员会成员国应投资提高核查能力，包括人力资源、信息和通信技术、实验室基础设施等，从而保障食品安全立法得到遵守。

准则应结合其他现有食典委文本ⁱⁱⁱ和/或其他相关国家、区域和国际认可的文件使用。

ⁱ 见：非洲联盟《农业和收获后损失马拉博宣言》（www.fao.org/food-loss-reduction/news/detail/en/c/250883/）。

ⁱⁱ 见：[主页 - 非洲大陆自贸区 \(au-afcfta.org\)](http://www.au-afcfta.org/)

ⁱⁱⁱ 《国家食品监管体系原则及准则》（CXG 82-2013）；《食品卫生总则》（CXC 1-1969）；《食品进出口检验和认证原则》（CXG 20-1995）；《食品安全紧急状况信息交流原则及准则》（CXG 19-1995）；《进口国和出口国支持食品贸易的信息交流原则及准则》（CXG 89-2016）；《国家食品监管体系绩效监测原则及准则》（CXG 91-2017）；《食品进口监管体系准则》（CXG 47-2003）。

第 2 节 - 范围

准则旨在为非洲协调委员会成员国制定或更新涵盖整个食品链（包括在国家、区域和国际层面贸易的食品）的食品安全立法提供指导。

第 3 节 - 宗旨

准则的宗旨是：

- i. 推动非洲协调委员会成员国制定统一的食品安全立法，从而加强基于科学和风险的食品监管体系；
- ii. 确定食品安全立法管理的一般性概念和原则，推动建立协调的国家和区域食品监管体系；
- iii. 推动在整个食品链采取食品安全综合方法并促进非洲内和国际食品贸易。

第 4 节 - 定义

本准则采用下列定义，以统一对本准则所涉术语的理解，上下文另有要求的情况除外：

主管部门： 负责确立食品安全监管要求和/或开展包括执法在内的官方监管活动的政府主管部门或由政府授权的官方机构。（《食品卫生总则》[CXC 1-1969]）¹。

消费者： 为满足自身需求而购买和接受食品的人和家庭。（《预包装食品标识通用标准》[CXS 1-1985]）²。

等效性： 不同检验和认证体系满足相同目标的能力。（《食品进出口检验和认证体系设计、操作、评估准则》[CXG 26-1997]）³。

食品： 供人类食用的任何加工、半加工或未加工物质，包括饮料、口香糖及用于生产、制作或处理“食品”的物质，但不包括化妆品、烟草，或仅作为药物使用的物质。（食典委《程序手册》）⁴。

食品经营： 开展与食品生产、加工和流通环节相关任何活动的任何盈利或非盈利、公共或私营事业^{iv}。

食品经营单位： 负责在食品链任何环节从事经营活动的实体。（《食品卫生总则》[CXC 1-1969]）¹。

食品链： 从生产到消费的连续过程，包括初级生产（食用动物、植物/作物、饲料）、收获/屠宰、包装、加工、储存、运输、配送至消费点。（《最大限度减少和控制食源性抗微生物药物耐药性操作规范》[CXC 61-2005]）⁵。

^{iv} 食品监管体系评估工具，粮农组织/世界卫生组织，2019。

食品监管：国家或地方主管部门开展的强制性监管或执法活动，旨在保护消费者，确保生产、处理、储存、加工和流通环节的食品安全、健康且适宜人类食用；遵守食品安全和质量要求；根据法律规定如实准确地附加标签^v。

食品监管体系：将强制性监管方法与保护整个食品链的预防和教育策略相结合^{vi}。

食品安全：确保食品在根据既定用途制备和/或食用时不会对消费者健康造成不良影响。（《食品卫生总则》[CXC 1-1969]）¹。

立法：由公共主管部门颁发的与食品相关且涵盖公众健康、消费者及公平贸易条件保护的法案、法规、要求或程序。（《食品进口管理体系准则》[CXG 47-2003]）⁶。

官方管控：主管部门为核查符合食品法，包括动物卫生和动物福利细则，开展的任何形式的管控^{vii,viii}。

要求：主管部门确立的与食品贸易相关的标准，涵盖公众健康、消费者及公平贸易条件保护。（《食品进口管理体系准则》[CXG 47-2003]）⁶。

风险：食品中某种（某些）危害产生某种不良健康影响的概率与不良影响严重程度度的函数。（食典委《程序手册：食品安全相关风险分析术语的定义》）⁴。

风险分析：该进程由三部分组成：风险评估、风险管理和风险沟通。（食典委《程序手册》）⁴。

风险评估：基于科学的进程，包括以下步骤：（i）危害识别；（ii）危害特征描述；（iii）暴露评估；（iv）风险特征描述。（食典委《程序手册》）⁴。

风险沟通：在风险分析全过程中，由风险评估人员、风险管理人员、消费者、产业界、学术界和其他相关各方就风险、风险相关因素和风险认知等信息和看法的互动式交流，包括风险评估结果的解释和风险管理决定的依据。（食典委《程序手册》）⁴。

风险管理：区别于风险评估，经与所有当事各方磋商，考虑到风险评估及其他与保护消费者健康和促进公平贸易相关的因素后，权衡政策方案的过程，如有必要，可选择适宜的预防和控制方案。（食典委《程序手册》）⁴。

^v 见上文注释 ii。

^{vi} 见上文注释 ii。

^{vii} 见上文注释 ii。

^{viii} 《政府应用的食品安全风险分析工作原则》（CXG 62-2007）。

第 5 节 - 食品安全立法的原则

成员国在制定和/或更新食品安全立法时，应以准则的原则、法律起草和惯例为指导，并考虑到国家的需要。

建议在制定和/或更新食品安全立法时面向所有利益相关方公开征求意见，同时遵守酌情保护保密信息的法律要求。

如相关科学实证不充分，成员可根据现有相关信息采取临时性卫生与植物卫生措施。成员国应努力获取必要科学信息，减少不确定性并证明临时性措施的合理性。

国家食品安全立法应建立在以下原则的基础之上：

原则 1 - 保护消费者健康

食品安全立法应将保护消费者健康作为第一要务。

原则 2 - 食品链方法

食品安全立法应涵盖从初级生产到消费的整个食品链。

原则 3 - 作用和责任

食品安全立法的行政条款应明确界定利益相关方的作用和责任，包括但不限于政府、食品经营单位、消费者、学术界和研究界。作用和责任举例如下：

- a. 食品链各环节的食品经营单位应确保其控制范围内的食品满足与其活动相关的食品立法要求并核查满足了相关要求。
- b. 政府应发挥作用并承担责任，制定和更新法律要求，并核查食品经营单位是否遵守食品安全立法。
- c. 消费者应发挥作用并承担责任，管理其控制范围内的食品安全风险，并酌情获得关于如何实现这一目标的信息。
- d. 学术和研究机构是建立基于风险和科学实证的食物安全体系的专业知识来源，应发挥作用，为食品安全立法做出贡献。

原则 4 - 基于科学和风险的立法方法

食品安全立法应参考确凿的科学实证并采取风险分析方法。

立法应对数据、科学信息和实证收集做出规定。立法的制定应重视采取基于风险的方法。

风险分析应做到前后一致、公开、透明且有据可查；根据最新搜集的科学数据，酌情开展评价和审查。

原则 5 - 合作和协调

食品安全立法应对负责整个食品链食品安全工作的不同机构和组织之间的透明和有效沟通及协调机制做出规定。此外，食品安全立法应对支持食品安全教育、沟通和培训做出规定。

原则 6 - 等效性^{ix}

非洲协调委员会成员国食品安全立法应对等效性做出规定。应尽可能实现互认，以促进贸易。

原则 7 - 政策框架

食品安全立法应成为强有力的国家政策框架的组成部分，应对立法的定期审查和更新机制做出规定。

原则 8 - 协调一致

非洲协调委员会成员国在制定食品安全立法时应着眼于采取协调一致的方法，促进非洲内和国际贸易，保护消费者健康。

非洲协调委员会成员国在制定/更新国家食品安全立法时应酌情考虑相关食典委文本及世界贸易组织原则。

如没有具体国家食品安全法规，可考虑食典委文本。

第 6 节 - 食品安全立法的要素

食品安全立法应符合非洲协调委员会成员国的国家法律起草惯例，所有其他监管手段/附属立法均遵守相同原则。

监管手段的设计应旨在保护消费者健康和/或促进食品贸易中的公平做法。

食品安全立法应具备以下要素：

名称

食品安全立法的名称应体现拟议立法的范围和宗旨。

举例：

议会对食品安全管理和相关目的做出规定的法案或立法。

食品安全法案/食品安全立法。

^{ix} 等效性是指世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》第 4 条并载于《关于落实卫生与植物卫生措施应用协定第 4 条的决定》（等效性）（G/SPS/19/Rev.2）。

引用/引言/前言

食品安全立法应包括介绍性声明，对法律的宗旨和实施进行解释。

举例：议会对食品安全管理事项做出规定的法案。

术语解释

应提供立法正文中使用的关键术语及其定义的清单。定义应与国际公认的文本相一致，且应确保明晰、无歧义。

食品安全立法的目标

立法应明确具体目标，包括风险分析的作用。目标应包括确保食品安全，以便供人类消费、防控食源性疾病、促进食品贸易及推动农业食品部门/体系的发展。

举例：本法案的目标对以下事项做出规定：

- 植物和动物源性食品安全管理，包括食源性感染、污染、食源性人畜共患病和食物中的残留；
- 食品加工设施的建立和管理；
- 食品加工单位的卫生标准。

指导原则

立法应规定基本准则，确保法律目标实现的同时，不会对现有立法构成新挑战或新冲突。第5节所列原则可作为起草食品安全立法的指导性原则。

其他考虑包括但不限于诚信、公正、问责、透明、公平、利益冲突，尤其是在实施官方食品监管方面。

授权条款

根据各国的法律实践，食品安全立法应确定依法行使权力的性质和限度，并指定授权行使权力的主管部门。根据授权条款赋予政府或执行部门的权力应包括为法律的落实及主管部门采取的干预措施制定细则，以确保法律及配套条例得到遵守。

行政条款

立法应包括一系列条款，规定开展必要执法行动的行政架构。例如，法律可建立一个或多个食品安全管理机构；食品安全管理机构沟通和协调综合主管部门和/或任何其他适当机构。

实质性条款

立法应对与整个食品链中的食品安全做出规定。包括但不限于：基于风险的预防方法；食品监管要求，如许可、风险分析、检验、认证、监测和监督、卫生要求、防范欺诈活动；食品

经营单位的责任、标签、可追溯和召回、进出口管控等。食品安全立法应对官方监管执行促进机制做出规定，如对提供的官方监管服务收费和征税。

执法条款

立法应对确保遵守做出规定。应包括执法机构实施的行政行动、制裁、没收、检验、禁止和起诉等。

违法和罚款

立法规定并列出其涵盖的具体违法行为，可提供参考或在规定罚款和处罚的具体章节中做出规定。

规章制度

立法应规定为支持法律落实制定规章制度和其他措施。规章制度应以法案的目标为指导。

杂项条款

食品安全立法应对法律生效后的高效落实做出规定，具体取决于非洲协调委员会成员国的法律实践。此类规定可包括废止、保留、过渡、生效及相应修正。

注释

¹ 粮农组织和世卫组织。1969。《食品卫生总则》。食典委操作规范，CXC 1-1969。食品法典委员会。罗马。

² 粮农组织和世卫组织。1985。《预包装食品标识通用标准》。食典委标准，CXS 1-1985。食品法典委员会。罗马。

³ 粮农组织和世卫组织。1997。《食品进出口检验和认证体系设计、操作、评估准则》。食典委准则，CXG 26-1997。食品法典委员会。罗马。

⁴ 粮农组织和世卫组织。2019。食品法典委员会 - 《程序手册》（第二十七版）。罗马。254页。

⁵ 粮农组织和世卫组织。2005。《最大限度减少和控制食源性抗微生物药物耐药性操作规范》。食典委操作规范，CXC 61-2005。食品法典委员会。罗马。

⁶ 粮农组织和世卫组织。2003。《食品进口管理体系准则》。食典委准则，CXG 47-2003。食品法典委员会。罗马。