

2009年5月

食品法典委员会



联合国
粮食及农业组织

世界
卫生组织



JOINT OFFICE: Viale delle Terme di Caracalla 00153 ROME Tel: 39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

C

议题 13(b)

粮农组织/世界卫生组织联合食品标准计划

食品法典委员会

第三十二届会议

2009年6月29日-7月4日，罗马，粮农组织总部

私营食品安全标准对食物链及公共标准制定程序的影响

FAO/WHO 准备的报告

Spencer Henson¹ 和 John Humphrey²

2009年5月

¹ 英国布赖顿BN1 9RE萨塞克斯大学发展研究所研究员；加拿大圭尔夫安大略湖N1G 2W1 圭尔夫大学农业和资源经济学食品系教授(s.henson@ids.ac.uk/shenson@uoguelph.ca)。

² 英国布赖顿BN1 9RE萨塞克斯大学发展研究所研究员(j.humphrey@ids.ac.uk)。

目录

内容摘要.....	iii-viii
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 私营食品安全标准的概述.....	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.....	8
4.1 加强对食品价值链上各点控制的驱动力.....	8
4.2 私营标准应对食品监管和消费者对食品的担心.....	10
5 与法典相关的私营食品安全标准的管理.....	13
5.1 食品法典的结构和决策结构.....	14
5.2 国际标准化组织 (ISO)	15
5.3 私营食品安全标准的管理.....	16
5.4 主要食品私营标准的制标机制.....	18
5.5 全球食品安全倡议和私营标准的基准程序.....	21
6 私营食品安全标准的合法性.....	21
7 私营标准对食物链产生的影响.....	24
7.1 对生产者的影响.....	24
7.2 食品加工处理过程.....	28
7.3 国内消费者的福利.....	29
8 私营食品标准和贸易.....	29
8.1 私营食品安全标准对贸易有怎样的影响?	29
8.2 私营食品安全标准的替代方案.....	31
9 对法典标准制定过程的影响.....	33
9.1 法典做什么?	33
9.2 私营标准是否危及了法典的工作.....	34
9.3 法典面临的挑战和机遇.....	35
9.4 私营标准与WTO	36
10 法典应如何反应?	38
10.1 非正式的讨论.....	38
10.2 与私营标准组织合作.....	38
10.3 操作程序、活动和优先事项.....	39
10.4 加强法典秘书处建设.....	39
11 更宽泛的FAO/WHO政策问题	39
12 结论.....	40
13 参考文献.....	41
14 致谢.....	47

内容摘要

1. 在过去的 10 到 15 年间，私营标准已经成为管理全球农产食品价值链更为普遍的一部分。私营企业和标准制定联盟，包括公司和非政府组织，已经制定并通过了食品安全方面、食品质量方面以及农产食品环境和社会方面的标准。这些标准逐渐开始被第三方认证机构监管并执行。这就引发了对公共和私营组织在制定和实施食品安全规范方面所起作用的强烈质疑。
2. 此报告对私营标准如何以及为什么能发展起来进行了分析。论文主要关注与食品安全有关的标准。论文明确了公共法规发展和私营标准发展之间的联系，并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。论文也更全面的考虑了其对食品法典委员会（CAC）工作和公共法规方面的影响。
3. 私营标准已经在全球农产食品价值链方面日益重要起来，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的完整性有关，但也可能关系到食物来源、环境影响、动物福利等方面。私营标准定义性特征之一，特别对于食品安全方面的标准，就是越来越关注食品的生产过程。在这方面，这些标准反映出过程标准在公共法规方面日益重要，例如食品卫生类规章对 HACCP 的引用越来越多。
4. 虽然'私营标准'与'自愿标准'的概念经常交替使用，但政府也可能公布自愿遵守的标准，并且政府也可能将'自愿的'标准变为强制的。许多组织制定并通过标准，其中公共部分和私营部分是动态替换的。全球标准制度机构，如食品法典，是目前管理全球农产食品商品和贸易的公共标准和私营标准多层结构的中心部分。
5. 作为这个多级过程的一部分，区分标准计划中的五个不同的功能是很重要的。这五个功能分别是：制定标准的采纳；执行；合格评定；执法。这些可以由各种公共的和/或私营的机构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以及政府在介绍国家法规时应遵守的公认准则的制定。私营标准计划的大部分工作是关注于标准执行和合格评定方面的详细规定。
6. WTO 将各种各样的食品安全私营标准分为三类。此分类是根据谁制定（定义和编纂）的标准。个别企业标准是由个别企业制定的，主要是大型食品零售商，并且通过其供应链被应用。集体国家标准是由集体组织制定的，在个别国家间起作用，包括工业联盟和非政府组织（NGOs）。这些标准中的一些是专门针对来自特定国家或地区的食品声明设定的。而其它一些通过在全球价值链中使用而具有国际影响。第三类标准是集体国际标准，由不同国家的组织采纳（需求或使用）。这通常意味着制定此标准的组织有国际会员资格。
7. 公共的和私营的食品安全标准，基本都是对食品生产、运输和加工建立控制和一致性。为了弄清楚为什么近几年私营标准发展得这么快，需要问两个问题。首先，全球农产食品价值链中控制增加的驱动因素是什么？其次，为什么此种控制需求以增加私营标准来满足，而不是更多的使用公共标准或者采用直接商业对商业的协作模式来确保食品安全？
8. 有四个关键的驱动因素导致全球农产食品价值链中控制增多。这四个因素必须被放在更广泛的监管变革进程中和全球农业和食品市场重组的背景下。第一，由于一些系列的食品安全危机和消费者日益增加的不安，导致在食品生产、运输及加工中真实和/或预知风险的食品安全监管系统的改革。第二，消费者和企业提高了对食品产品加工过程的重视，并且由于企业在来源、环境及社会影响等方面的竞争策略加强了他们食品安全和质量观念的转变。第三，食物供应的全球化及界定经济竞争力方面发挥更大的协调作用对协调和控制价值链产生了新的危机和挑战。第四，确保食品安全的责任已由国家移交到了私营部门。
9. 这四个驱动因素共同创造了一个环境，迫使企业更有压力来提供食品安全并且维持他们品牌的完整。他们需要这样做，以应付跨越多个司法管辖区日益全球化和复杂的食品供应链。标准的一个关

键作用是促进不同区域的生产商/企业间农产食品价值链的协调,如此来传达产品本质的可靠信息和他们的生产、加工及运输条件。

10. 私营标准通常被认为是超越公共标准要求的。这个“超越”至少涉及三个不同的内容。第一,私营标准对特殊产品品质可以设定更高的标准。换句话说,私营标准比公共标准更严格或更广泛。这可能是对私营标准和公共标准间关系最广泛持有的观点。第二,私营标准可能增加了标准规定的范围。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。增加横向的覆盖范围涉及到标准将对新的内容加以规范。例如,食品安全标准经常包括额外的因素,如环境和社会影响。第三,私营标准比公共标准更具体并且对于如何达到标准定义的成果更具说明性。在许多情况下公共强制标准给出了食品安全系统的基本参数,然而私营标准详细说明了这个系统应该“看起来像”什么,以使系统更为有效。应注意到一些公共法规也起到这一作用,当他们详细说明某特定程序,以使食品生产商和操作人员采取来确保食品安全时。

11. 除了降低风险,私营标准也为企业提供一个区分产品差异的基础,尽管这在食品安全领域并不常见。可以通过标准来支持向消费者声明产品有某外在的特征可以反映出他们是如何生产出来的。一般来说,信任型特征的声明——零售商和消费者都不能通过对产品直接的检验或者通过不同于所谓的‘经验型特征’的消费来验证某一产品品质——是通过标准来支持的,标准的目的是提供一个做出信任声明的可靠基础。

12. 私营标准的产生根据不同的标准类型有所不同。私营食品安全标准由各种私营公司和非政府组织制定,这些公司和非政府组织在体制结构方面和标准制定、执行及采纳过程中的整合程度是不一样的。个别食品企业标准制定和通过都是由私营食品公司进行的,主要是大型的食品零售商和食品服务公司,这样两个过程可以特别密切地配合。这些过程往往很大程度上是封闭的,利益相关者几乎没有参与的机会,除非制定标准的私营食品企业特别邀请他们参与。制定私营标准的企业或组织在制定标准时倾向于利用内部技术资源和/或外部顾问。然而,建议和指导往往来自潜在的标准采用者,正式地或者非正式地。集体私营标准往往是由技术委员会给出详细阐述,无论是工业组织制定的还是私营标准联盟制定的,这些技术委员会由成员公司及供应商代表组成,在有些情况下还有外部的专家。集体私营食品安全标准的颁布一般是一个‘半封闭的’过程,特别是详细阐述标准的组织的成员包括关键标准的采用者。这个过程的开放程度依赖于组织成员的广度。

13. 这些程序可以与食品法典相比。CAC 是一个会员制组织,对所有会员国和 FAO 及/或 WHO 的准会员开放。所有的国家会员,目前是 180 个,在联合国的框架内对食品安全标准协议进行磋商。自从 2003 年起,欧洲委员会已经加入食典委,成为食典委的成员组织。ISO 有非常正式的管理结构,包括 160 个国家标准组织,各种公共的或 NGO 的部门,这反映其规模更大和其范围更广泛。这两个组织结构和运作的不同反映了他们截然不同的要求;ISO 主要作用是制定自愿性标准,而食典委主要是确定指导国家法规制定的规则。

14. 关于标准制定,食典委尽一切努力在标准通过或修订方面协商达成一致。在标准制定程序的最后阶段,当协商失败时,仅能通过投票来决定通过或修订标准。一般来说,食典委标准制定过程明显比私营食品安全标准制定组织及 ISO 的标准制定过程更为透明。例如,标准工作草案和 CAC 及法典附属委员会会议报告都被公布散布在食典委网站上。食典委也有供国际 NGOs 在标准制定过程中发表意见的工作机制。然而,某些 ISO 透明过程存在并不令人奇怪,他们主要针对私营标准采用者的利益。

15. 食典委不执行或评估国际标准、准则和其给出的建议的一致性。相反,执行是依赖于法典成员的采纳,全部或部分的及正式的或非正式的采纳,和/或合并到其他机构标准中,包括私营标准制定者。

16. 正在进行的关于私营食品安全标准作用和影响的争论核心是质疑其在一般而言及与食品安全领域的国际组织阐述的标准比较方面的‘合法性’,特别是食品法典委员会和 ISO。任何人都可以制定一个新标准,且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。论文论述了以下合法性的指标: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;标准制定和对制

定新的或修订标准的需求的反应速度；协调；标准的科学基础。论文中合法性的说明没有任何法律意义，也没有试图对可能应用的各种指标进行排序。

17. 除了各成员国政府及其在这方面的努力外，食典委也有一些机制可以促进利益相关者参加到标准制定过程中。这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（通常是工业的）利益相关者参与到标准制定过程中，很少有直接来自消费者的‘声音’。全球良好农业操作规范（GlobalGAP）似乎是个例外，因为它已具备了一个相对开放的标准制定程序，有磋商时期、有讨论关键利益相关者们群体观点的正式机制以及将生产商和零售商联合到一起的董事会结构。这个程序给发展中国家大型企业和贸易组织提供了有效的代表性，但不一定会纳入较小公司和边缘化群体的声音。当然，Codex 和 GlobalGAP 的这些机制仅是为利益相关者提供了参与的 *机会*。发展中国家和那里更多的边缘化利益相关者通常很难参与其中。

18. 食典委采取步骤来解决资金问题以及利益相关者参与到标准制定过程中的能力。经常参与的发展中国家有限的，通常是少数较大的中等收入国家，但法典信托基金目的是提供财政和/或技术援助。在私营标准方面，GlobalGAP 一直努力更具包容性，使标准经过两个公开磋商的阶段，为认证机构及 GlobalGAP 标准国家层面上的执行者将经验和利益反馈给 GlobalGAP 秘书处形成正式的机制。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，参加到这些磋商过程的能力是有限的。

19. 公共标准和私营标准相当大的不同在于他们对新挑战的反应速度。Codex 和其它国际标准组织的一个特点是花费在制定新的或修订的标准上的时间和资源。一个法典标准、准则或建议花费几年时间才最终被食品法典委员会通过的情况是很常见的。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，并在这些领域建立新的或修订的标准。应注意到为确保健康并以科学为依据制定的标准与其他标准（例如，质量标准）间的不同是一个重要因素，此因素在本文中予以考虑。

20. 公共标准和私营标准面临的一个共同的挑战是整合。有证据表明围绕国际标准对各国食品安全法规的整合工作已放缓。此外，对私营食品安全标准的主要批评就是关于他们破坏了这个整合进程，因为根据出口商者需要遵守的食品安全要求而引入了一个新的管理层，导致国内市场进一步的片段化。尽管如此，私营标准组织有他们自己的整合进程，并且是同等的。

21. 关于私营食品安全标准合法性正在进行的争论关键点是他们是否是“以科学为基础的”，主要是在 WTO 中。尽管几乎没有明显的证据表明私营食品安全标准属于 SPS 协定的范围内，但有人担心私营食品安全标准的要求没有提供更高的保护，来防止食品安全危害。直觉上，私营企业不会参加制定和/或通过给他们运作的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一级的保护。尽管看来食品安全很少起区分作用，但有用标准区分产品的例外。同时，论文中辩论了私营食品安全标准的主要功能之一是确定一套要求和针对法规遵从的符合性评估的相关系统。

22. 发展中国家对私营标准的主要关注是它们对小型生产商的影响，更广泛的说是对农业系统的影响，这些部分没有高水平的官方管理。当涉及到动物疾病控制的整个链条，公共标准也可以是一个挑战。毫无疑问当私营标准用于非动物源食品的初级产品时，私营标准会有很大的影响。

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，出口蔬菜贸易中小农户的加入已经降低了欧洲零售商为满足 GlobalGAP 标准提出的出口产品要求。供应链中包含相当数量的小农户导致维持控制完整性的成本是相当高的，比出口商从有限的中型或大型生产商那里购买成本还要高。成本也对生产商有影响，特别是考虑到小农户的经济负担，并引发了对价值链上成本分配是否公平的讨论。然而，肯尼亚提供的关于将小农户排除在出口价值链外的证据不具有决定性。

24. 私营食品安全标准对发展中国家农产食品出口的影响是既复杂又不确定的。在一个世界中我们可能观察到“胜利者”和“失败者”，其必需遵从公共部门和私营部门推动的日益严格的食品安全标准。对私营标准和公共标准的遵从可能对价值链结构有很深刻的影响。例如，某种程度上，遵从标准的规模经济和/或大型企业能够更好的获得资金和其他资源，遵从的过程可能引入合并和集中的过程。这些

问题被认为是政府的推动政策，为将 HACCP 引入到各部门中，例如虾的养殖业，如私营部门制定的过程型食品安全标准。

25. 实际上，很难区分是私营标准对发展中农产食品出口的特定影响，还是来自许多其他因素。例如，新鲜水果和蔬菜、肉类、奶制品及水产品的出口必需符合多级要求，包括质量等级和规格、可溯源的要求、原产地标签、植物检疫控制和食品安全标准，这两个都是监管性的且是私营性质的。

26. 有证据表明许多发展中国家中的出口商及生产商都面临遵守私营食品安全标准的挑战。私营标准重点考虑遵从和合格评定的成本往往会压低全球农产食品价值链，使之背离标准采用者而偏向供应商，特别是发展中国家的出口商和生产商。反之，这也防止了发展中国家生产商获得执行标准的全部利益，防止减少相关投资回报并确保了对采纳这些标准的种植者的激励。有一种强制的情况是为了支持能力建设，这主要是针对龙头企业、生产组织和为提供服务而产生的市场。尽管还没有达到开始威胁集体标准的程度，但其也有提升发展中国家对私营标准兴趣的作用；发展中国家很少获得重返主要零售购买者建立并采纳他们自己企业标准的世界中。

27. 实际上，公共标准和私营标准间和他们对食品生产加工的影响以及他们对发展中国家的影响都是有实质性的重叠的。食品安全的私营标准通常是对构成公共标准框架的政府法规的反应。这样，私营标准可以降低标准制定和执法的成本，就如为遵从和合格评定提供了一个详细的“行车路线图”。通过为其他实体——政府成员、企业和 NGOs——制定公共标准和私营标准时提供规则，食典委在指导私营标准发展中起到了重要的作用。认为发展私营食品安全标准是对食典委作用的破坏，此观点是完全误会了食典委在国际农产食品标准领域所起的作用。

28. 实质上可将私营食品安全标准看作多个法典标准、准则和建议以及在这些法典文件的基础上有所不同的国家标准的包装。同时，私营食品安全标准不局限于食典委已经规定标准的领域，并且也填补有制定标准需要的“空白”领域。私营食品安全标准的产生意味着食典委客户的变化，或至少有所扩展。传统上，食典委的作用是为执行官方食品控制系统建立规则，表明其主要的受益者和使用者是政府部门。私营食品安全标准为食品安全管理添加了一个额外的层面，食典委需要在指导其工作方案和制定标准时考虑到这一点。

29. 私营标准的产生对法典标准制定过程的速度和复杂性方面提出了挑战。问题是哪里有确定的关切点，哪里已经为简化决策系统做出了努力。私营标准组织肯定能更及时制定标准，这反映出其较有限的移交事项和他们服务的标准采纳者更主要的利益汇合。尽管需要持续不断的努力来简化决策过程，但期待食品法典委员会在这方面效仿私营标准组织是不切实际的。

30. 私营标准在全球农产食品价值链管理中发挥越来越大的作用，使得进一步加强了对标准制度过程的透明度和包容性的关注，这不仅对于私营标准组织也是对食典委。众所周知，许多发展中国家是无法在食典委中发挥积极作用的。许多私营标准组织也很少或不考虑发展中国家的利益。一个明显的例外是 GlobalGAP，GlobalGAP 已经采取了一些步骤来解决发展中国家的利益点和关切点。食典委明显比私营标准组织做的更好的一点是其对消费群体的代表。

31. 显而易见的是，考虑到其任务的重大影响和运作模式，食典委不能忽视私营标准日益重要的作用。至关重要的是，食典委正式地和非正式地参加到了制定并采纳私营食品安全标准的组织中。更深刻的是，在一个私营食品安全标准在全球农产食品价值链管理中可能越来越重要的世界中，食典委需要反映出它的任务、目的和工作计划。食典委可能采取的一些具体的行动如下：

- 对私营标准在食品安全领域对法典任务和工作计划的影响进行有见地的辩论。此辩论应避免讨论私营食品安全标准对错问题。相反，应将此类标准看作呈现出一个新的食典委必须予以考虑的现实。
- 与 GFSI（也许还有 GlobalGAP）合作，将其视为正式观察员。这将需要 GFSI 提出被确认为一个国际 NGO 的申请。

- 探讨食典委与集体私营标准组织的合作方式，这些组织似乎没有资格成为国际 NGOs，但却具有全球影响力。最直接的方式，可能是通过食典委秘书处和/或 FAO 和/或 WHO 的一次性兴趣小组会议间非正式对话。在中间时期，食典委可以考虑建立一个公共-私营协商平台，可能在执行委员会下面。
- 食典委应该立即开始考虑其业务程序方面受到的影响。这样，秘书处才可能被任命来探讨是否需要改变这些程序，以及这些程序如何能使委员会更好的应对私营标准发展带来的挑战和机遇。

最终，食典委需要更加深刻的反思它活动的领域和优先事项，鉴于私营标准在全球农产食品价值链中发挥越来越多的作用。例如，食典委是否应该着重于食品安全领域中私营标准尚未能填补的'空白'领域，或在其过去工作的整体范围内继续制定标准、准则和建议，还是部分支持私营标准的进一步发展？

32. 更广泛的说，FAO 和 WHO 参与到私营标准制度组织发挥作用，并且在对这些标准合法性和影响的争论中起到建设性的作用。重要的是，这些机构能力建设的重点是应对发挥越来越多作用的私营食品安全标准，公共的和私营的部门在这方面的需求。这方面，FAO 和 WHO 二者都应加强努力，来支持发展中国家国家食品控制能力的建设。

私营标准对食物链及公共标准制定程序的影响

FAO/WHO 准备的文件

Spencer Henson 和 John Humphrey

2009 年 5 月 9 日

1 背景

在过去 10 到 15 年间，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; OECD, 2004)。私营企业和非政府组织 (NGOs) 已逐步制定了食品安全方面、食品质量方面以及农产食品环境和社会方面的标准，这些标准一般都与第二方或第三方认证程序有联系(Busch 等, 2005)。虽然不属于公共法规那样的法律执行过程，但有人认为市场力量可以使私营标准要求在实践中得到遵守(Henson, 2007)。因此在我们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管理着，它们相互间有着不同的联系并且在推动实施食品安全控制方面发挥领导作用(Henson 和 Humphrey, 2008)。也有人指出私营标准最初的主要领域是在出口价值链，现在已经开始向发展中国家高端市场渗透(Reardon 等, 2001; Henson, 2007)。

私营标准的发展引发了关于公共和私营机构在管理食品安全方面作用的强烈质疑。这个对话的核心是关于对全球农产食品市场结构和运作方式的影响(Henson 和 Humphrey, 2008)以及对公共规章一直占主导地位的管理模式中私营模式合法性的影响(Henson 和 Caswell, 1999)。关于私营食品安全标准合法性和其产生影响的方面观点差异很大；一个极端是认为他们是在潜在地削弱发展中国家的竞争力(UNCTAD, 2007a; 2008)和/或把小农户从有潜在重大改善生活机会的价值链中排除掉(Dolan 和 Humphrey, 2000; Graffham, 2007)，然而在另一端认为他们是升级必要过程和提高竞争力的催化剂(世界银行, 2005; Henson, 2007)。前后不统一的证据难以平息这场辩论(Henson 和 Humphrey, 2008)。

在全球范围内兴起的私营标准向已有国际组织的合法性提出了挑战，这些组织是指为颁布公共食品安全标准制定规则的国际组织，特别是世界贸易组织 (WTO) 和食品法典委员会 (CAC) (Henson, 2007)。尽管 WTO 已提出过私营标准的贸易影响(例如, Henson, 2007)，但非常不确定其是否有法律权限来管理私营标准的活动(Roberts, 2009)。在食典委内部，相当焦虑私营食品安全标准的快速渗透正在破坏食典委在建立以科学为依据的标准、准则及建议中的作用，这些标准、准则及建议指导政府规则制定并为 SPS 协定提供法律参考(例如 Roberts 和 Unnevehr, 2005)。在这种担心的背景下 WTO 和食典委的发展中国家成员都成为了主要的“声音”，为私营食品安全标准在世界较贫穷地方的潜在负面影响的辩论推波助澜。例如，第 31 届 CAC 大会(CAC, 2008a)和 2008 年第 60 届和第 61 届执行委员会会议(CAC, 2008b; 2008c)就进行了相关讨论。

私营标准在关于由谁制定的、谁采用、涉及的农产食品系统参数等方面是显著不同的。由于这种多样性，很难弄清楚哪个标准是“私营的”、以及他们的作用和潜在的影响(Henson 和 Humphrey, 2008)。通常难以弄清公共规章和私营标准间差别和相互关系。这种不明确导致普遍性的和针对发展中国家的私营标准影响的辩论也模糊不清了，导致我们可以预计的今后发展轨迹也模糊不清，且倾向于将所有的私营标准都放到一个篮子(通常是负面的)中。本论文通过提供如何及为什么私营食品安全标准的演变及其影响的合理分析来试着使辩论能达成一些共识。当然，特别关注于其对 Codex 工作的影响，尽管是更广泛的私营食品安全标准与公共规章合作和由此产生的对全球农产食品价值链的结构和运作的影响的背景下。

2 论文的目的及范围

第 31 届 CAC 大会上，FAO 和 WHO 应邀起草并提交了一份关于私营标准作用及其在世界贸易组织（WTO）及其他地方发展情况的文件(CAC, 2008a)。本论文为 FAO 和 WHO 提交给食典委的文件提供了实质性的内容，主要是关于提高对私营标准的认识及对私营标准定向的讨论。

本论文总的目的是对私营标准在全球农产食品价值链中使用日益增多引发的问题进行一个总结，特别是对 CAC 和其他食品安全方面国际组织的影响。论文还涉及了在私营标准发展中私营标准的非食品安全方面与食品安全因素结合的程度。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。
- 私营标准发展的动力和全球农产食品价值链变化的动力，且这些标准将来将如何变化。
- 私营食品安全标准和公共法规间相互关系。
- 私营食品安全标准对全球农产食品价值链的影响，特别对于发展中国家。
- 私营食品安全标准的颁布和日益的普遍对食典委的影响，以及其它国际组织，特别是 WTO 。
- 为了应对私营食品安全标准作用在全球农产食品价值链中日益增加，食典委在履行其职责时可采取的策略。

尽管这些都在作为较广泛范围农产食品品质的一个管理模式的私营标准较广泛的内容中，但要注意本文重点是私营食品安全标准。

论文基于对全球农产食品价值链中私营标准的近期研究和政策文件的回顾和整合，特别是对私营食品安全标准。作者已运用他们集体的知识和经验汇集了现有的实证研究结果，这与其范围和质量有很大的不同，以提供一个连贯的均衡的分析，为什么私营食品安全标准会出现以及其影响，主要是对食典委的影响。

3 私营食品安全标准的性质

3.1 私营食品安全标准的概述

私营标准在许多工业国家都已成为市场管理的一个重要方式(例如 Henson, 2007, Humphrey, 2008; Jaffee 和 Henson, 2004; OECD, 2004; 世界银行, 2005)。尽管我们有看到别的领域的私营标准，但主要是在农产食品领域。私营标准的发展引发了关于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方面作用的强烈质疑。在这次对话中对私营标准有各种各样的担心：

- 他们可能成为那些食品安全系统不发达国家的壁垒，将发展中国家排除在潜在利润丰厚的国际市场以外。

- 私营标准苛求的特性，特别是使用第三方认证来确保遵守价值链上各点复杂规则和程序（包括广泛采纳的GlobalGAP标准中所使用的进入农场前环节控制），这些对于小农户都太复杂且成本太高³。
- 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。
- 私营标准对历史上公共规章管理的领域中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形成了挑战，特别是对 WTO 下的 SPS 协定和食品法典委员会，这些国际组织为确保国家措施符合 WTO 关于贸易壁垒方面的要求制定程序。
- 私营标准的非公共特性意味着它们一般以“从上到下”的方式发展，且不受公众监督。这可能导致公平和通路问题难以解决。

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，根据私营标准制定人、采纳人以及其解决的问题等的不同，私营标准明显各有不同。私营企业应采纳的标准范围如表 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）。这里给出了四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是很广泛的，以不同的地域和职能范围，服务于不同目的的不同类型的标准制定组织。鉴于标准如此之多、赞助它们的组织、它们的影响力和它们的增长，这并不奇怪对于私营标准一直缺乏一个明晰的概念，这已阻碍了对这个主题的理解。

表 1: 农产食品链中私营的例子

个别企业标准	集体国家标准	集体国际标准
<ul style="list-style-type: none"> • Nature's Choice (Tesco) • Filières Qualité (Carrefour) – 译本在多个国家应用 • Field-to-Fork (Marks & Spencer) • Filière Contrôlée (Auchan) – 译本在多个国家应用 • P.Q.C. (Percorso Qualità Conad) • Albert Heijn BV: AH Excellent 	<ul style="list-style-type: none"> • Assured Food Standards (UK) • British Retail Consortium Global Standard • Freedom Food (UK) • Qualität Sicherheit (QS) • Assured Combinable Crops Scheme (UK) • Farm Assured British Beef and Lamb • Sachsens Ahrenwort • Sachsen Qualitätslammfleisch • QC Emilia Romagna • Stichting Streekproduction Vlaams Brabant 	<ul style="list-style-type: none"> • GlobalGAP • International Food Standard • Safe Quality Food (SQF) 1000/ 2000 • Marine Stewardship Council (MSC) • Forest Stewardship Council (FSC)

引自：以 WTO(2007a)为基础，Aragrande 等（2005）提供了更多例子。

³ 这种标准的特性和复杂性，特别是进入农场前环节控制方面，将在下面进一步的讨论。

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中。这些标准可能与食品安全和食品安全系统完整有关，但也可能与食品来源、环境影响、动物福利等方面有关。这些私营标准一个明确的特性就是越来越重视食品生产过程，尤其是与食品相关的私营标准。这种‘过程’标准必然涉及以下问题：

- 私营标准提供了一个平台，可以使标准的制定者对食品生产加工运输有关的规范和方法提出自己的主张。
- 私营标准必需通过第二方或第三方认证(日益增多)，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，并提供明确的说明，例如如何实施、监测及执行这些规则。
- 它们具有某种形式的溯源能力，可将在价值链下游某点的特定食品产品链接到那一点的具体标准和控制过程。

该标准不仅规定应达到怎样的结果，还规定了如何到达这个结果，并且标准还具有认证和强制执行的管理结构（系统产生），且允许这些作为标准的内容随着时间改变。正是由于这个原因，一些私营标准，例如 GFSI，与其成为标准不如称作“方案”。如下所述，这将对法典以及公共标准和私营标准的关系有影响。现在，我们探讨通用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中的一种开始的。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—或更准确的说，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。更好的理解公共和私营之间的关系是此论文反复出现的主题。

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曾为‘私营自愿标准’(例如，OECD, 2004)。意味着相当于政府当局的行为是以法律支持的规章为依据 (Black, 2002; Havinga, 2006)，而把自愿标准的领土留给了非政府实体⁴。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’，所以法规的公共模式和私营模式之间出现了交联。

为了澄清我们如何定义私营标准，表 2 给出了强制标准与自愿标准之间的区分以及公共实体制定的标准与私营实体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实体制定（创建）的，包括公司、工业组织和非政府组织。也就是说，私营标准的自愿程度取决于采用这些标准的实体行使权力的形式及水平；要求别的实体贯彻执行标准是这些实体的本质(Brunsson 和 Jacobsson, 2000)。私营标准可以被非国家的（私营的）人员采用；即使他们由于被市场主导者采用而成为实际强制的商业意识，对于不遵守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权力。这种情况下，遵守是强制性的，我们称之为法律授权的私营标准。例如，根据 ISO 9000 内容，EU 要求电信和电子产品市场都要有 CE 标识。

⁴ 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。

表 2: 标准的形式

	公共的	私营的
强制的	法规	法律授权的私营标准
自愿的	公共自愿标准	私营自愿标准

关于表 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，其在政府的能力范围内是强制执行的。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”。在食品工业，源自法国政府的'Label Rouge'是一个例子。

特定标准在表 2 中的位置可能会随着时间而改变。标准在分区间移动是不罕见的。例如，食品质量安全 (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），但他们后来被食品市场组织（一个代表 US 食品零售和批发部门的工业组织）采用，意味着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。

私营标准分类

根据WTO对私营标准的分类，我们在表 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，标准和其随时间演变的动态特性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⁵：

- **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 Nurture⁶、Tesco Nature's Choice⁷ 和 Carrefour's Filières Qualité⁸。这传达给消费者产品的优越性或过程的特性。这种标准可能是国家范围或国际范围。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 standard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，包括工业联盟和非政府组织。这些组织代表商业实体（例如食品零售商、加工或生产商）或非政府组织的利益。然后这些实体和其他实体可以根据自己意愿免费采用这些标准。然而，重要提示是这些标准中一些本质就是国家级的，而其它一些则有国际影响。有些这种集体国家标准是专门用来为来自特定国家或地区食品建立声明。农场保障英国牛羊(英国) 和 QC Emilia Romagna (意大利) 方案支持符合其规定的企业声明其产品具有较高品质（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

⁵ 这种分类目的是给出主要的私营标准形式，但由于私营标准采用的形式多种多样，这些必然不完整。例如，标准可能是私营机构出于国际应用目的而设立的，例如，Naturland 有机标准。这些都不适合这里的分类。

⁶ <http://www.tesco.com/nurture/> (2009 年 3 月通过)

⁷ <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (2009 年 3 月通过)

⁸ <http://www.carrefour.com/docroot/groupe/C4com/Commerce%20responsable/Publications/RDD%202003%20partie%202%20FR.pdf> (2009 年 3 月通过)

式宣布它们的存在。其它标准是国家性质的，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 UK 的贸易体制定的，但用于多个国家的供应商且也可被不销售到英国市场的供应商采纳，如果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，标准可能由国家的转化到国际的。

- **集体国际标准。**标准的这个分类通常是标准范围定义的；是为不同国家的组织采纳（需求或使用）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）。SQF 一系列的标准是由 SQF 协会（SQFI）建立，是食品营销协会（FMI）的一个附属机构，其中成员来自许多国家的公司⁹。这种标准制定组织可能有非商业的参与者。实际上，我们看到私营标准被不同的联盟制定，公共的、私营的和非政府组织行为者 (Abbott 和 Snidal, 2008)，所以这些不同的实体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，组织创建的集体国际标准可能代表了商业实体（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地。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‘国际公开的’。

私营标准的前景是高度动态的，随着标准新形式的出现，将引起标准特定形式的相关关键点发生变化。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。然而这些进程已经驱动集体行动的广泛化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涉及到产品和加工特性标准的新领域。

这次讨论表明需要进一步明确参与到标准运作中的不同职能。这方面，我们可将其分为五个不同内容：

- **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。**一个实体决定采纳一个标准，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），或其它机构制定的标准。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中重视不够。例如，最近的标准分类确定了给出标准定义的人和执行标准的人，但没有提到采纳标准的人，没有充分强调标准完全是通过这种方式与日益全球化的农产经济价值链关联起来的 (例如，WTO, 2007b)。有人争论到在下一节中采纳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。

⁹见 http://www.sqfi.com/about_us.htm (2009 年 3 月通过)

- **合格评定。**这包括采用一定程序来检验那些声称符合标准的产品或操作并提供文件证明声明属实。有多种多样的合格评定方法，包括标准执行者的自我声明、标准采纳者的监控（所谓的第二方认证）、第三方的监控（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。我们来看这些以认证为基础的私营标准。标准方案包括认可认证机构的程序，允许这些认证机构对符合程度进行验证。
- **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。标准制定者必需有某些程序来应对合格评定的结果，或者通过调用纠正行动，或者撤销组织的认证，以确保与标准相符合。

标准制定、采纳、执行、合格评定及执法可以由公共实体或私营实体根据标准性质来进行。这在表 3 中有所强调。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有化。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。法规的新概念是放弃对私营部门的管理，例如，由私营企业自己进行遵守公共标准的合格评定 (Havinga, 2006)。相反，私营标准可以在公共标准的框架内，通过鉴定合格机构认可标准的使用，用于公共实验室的规定可以用于产品的检验¹⁰。

表 3：与标准方案相关的功能

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)公共监管者	立法机关和(或)公共监管者	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)公共监管者	私营企业或组织	立法机关和(或)公共监管者	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	官方督察	公共（私营）审计员	公共（私营）审计员	私营审计员
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

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，公司有义务采取达到 ISO 9000 标准的相关生产工艺，在产品出口到欧盟前。第二，一种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，私营标准未被公共机构采纳仍然是自愿的——不具有法律强制性——如果强大的公司或强大公司团体使标准成为一个进入其供应链的条件，它们可以成为准强制性的。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。

¹⁰ 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)。

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的如此迅速？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采纳了‘全链条’的方法来应对此问题。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商业对商业的合作来确保食品安全，

4.1 加强对食品价值链上各点控制的驱动力

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：

- 为应对实际的和（或）预见的风险而进行的食品安全监管系统的改革，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概念的转变。
- 食品供应的全球化 and 协调经济在确定经济竞争力方面发挥着越来越大的作用¹¹。
- 国家权力下放和随之产生的市场管理‘私有化’。

食品安全监管系统的改革

尽管大多数工业化城市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它质量品质得到更多的重视 (Kinsey, 2003)。虽然农业和食品技术都取得了重大进展，但在很多工业化城市一系列高调的食品‘恐慌’已经引起了消费者的关注，并且消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，突出的食品安全监管失败的事例，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，较远国家的食品安全问题也被消费者视为具有当地影响。

逐渐增加的食品恐慌跟已确立的食品安全关注（例如，病原微生物和农药残留）的持久性有关。然而，新的食品焦虑来源进一步助长了该恐慌，其确切的焦虑危险因素已难以量化（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’上非常重要的‘新’危害（例如，禽流感）也助长了这种恐慌。总之，这些关注已经促使许多工业化国家监管系统范围扩大并严格管理。结果，企业面对新的更高的遵守挑战，因此渴望找到降低相关成本的机制。新的更严格的公共法规已成为以食品安全为目的的私营标准成长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共同见证了向以管理为基础的方法的转变。最明显的是 meta 系统，例如 HACCP 和可溯性 (Caswell 等, 1998)。这种趋势反映出对科技和（或）以成绩为基础的方法的有效性和经济效率的质疑，并且食品安全管理日益侧重于以风险为基础的方法。因此 Unnevehr (2000: 235) 建议：

“越来越多的食品工业中的管理办法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点进入到食品中。因此，有文件证明的生产实践，被验证以防止和控制危害的，是公认的减少食品安全危害的最具成本效益的手段。虽然测试和验证是建立良好过程控制必不可少的，但把测试作为监控食品安全的唯一手段是不现实的。”

¹¹ 包括价值链上的信息流、协调多个供应商、物流能力等。

尽管以管理为基础的食品安全控制的主要焦点很大程度上是食品加工中 HACCP 的执行，但可溯性也日渐重要，且‘从农场到餐桌’食品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，这已成为私营标准全球推动因素的中心。法规(EC) 178/2002 号，此法规确立了欧洲食品安全的权利，其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):

“为了确保食品的安全性，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到销售和供应给消费者的食品，因为每个因素都可能对食品安全有潜在影响。”

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

“欧盟食品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。”

食品安全和品质概念的转变

除了这些法规和食品工业因素，更广泛人口统计和社会趋势已改变了消费者对于食品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，（例如，农药和激素）和污染物（例如，多氯联苯和二噁英）。因此，食品安全不再是简单的定义为‘适合人们食用’，而是根据更广泛的一系列食品安全属性(Reardon 等, 2001)，其范围通过由经验属性到信任属性的调查。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，消费者寻找更可靠的（或至少是被认为更可靠的）信息和对他们食用食物的本质和食物生产的社会条件的保证(Jaffee 和 Henson, 2004; Kinsey, 2003)。多数私营标准已出现在这方面，包括有机方面的 SA 8000、道德贸易倡议、公平贸易和自由食品。

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治环境的部分促进下，已渐渐地超越了国界。因为较大的变革和运输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)文化的距离给协调和控制系统创造了新的挑战，此系统可以减轻这些风险(Humphrey, 2008)。与此同时，全球化汇集了生产者特征、规章制度、环境条件、技术专长等不同的食品生产系统，此系统中主要成员都在品牌资本方面做了大量投资，带来的负面后果就是甚至一个单纯的食品安全问题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渐渐开始指定食品出口国家的产品生产和处理条件以及企业经营者的法律责任，该法规进一步促进了私营标准和跨国界过程控制的发展。

国家的权利下放

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。这种国家权利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法规机构的财政制约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: 序言段 30):

“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。在英国，特别是，1990 年对食品企业经营者‘严格责任’的食品安全法案的引入，意味着经营者不再需要采取‘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），如果他们可以证明他们在确保供应链提供安全的食品方面已行使了‘尽职调查’，则只能避免法律责任。这是发展私营食品安全计划的重大刺激¹²。

4.2 私营标准应对食品监管和消费者对食品的担心

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、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—联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。面对日益全球化和复杂的食品供应链，他们需要这样做。

私营标准被视为对这一挑战的响应。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的和生产商（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风险管理。这意味着提供某种程度的保证，证明产品符合规定的最低限度的产品和（或）过程的要求。

然而，鉴于私营食品安全标准的总目标的定义通常是依据提供的食品系统满足公共标准要求的担保——例如，就 GlobalGAP 来说，关于新鲜水果蔬菜中最大农药残留量(MRLs)的欧盟法规——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、可溯源等），为什么他们都被需要？并且为什么公司准备把钱用在建立详细的且昂贵的私营标准上？

有人建议通常私营标准是超出公共标准要求的。准确的理解这种情况是哪方面问题是很重要的。看来私营标准可在三个不同的方面被视为‘超越’公共标准：

12 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，如果可以证明他买此产品时，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，当罪行发生时其它的真实立场，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，过失的积极一面已得到了证明。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。

1. 私营标准为特定食品产品属性设定了更高的标准，和（或）补充了立法机构实施的最终产品食品安全标准。表框 1 中进口商需要遵守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 从农场到餐桌的标准对 70 种用于水果蔬菜的农药提出了‘禁令’要求，这些水果蔬菜都是采用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¹³。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私营标准和公共标准关系之间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‘看起来像’什么，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，但它不给此要求的执法提供具体的说明或监测。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品安全事故，在某种程度上使由于供应链日益全球化而横断的监控权限保持一致。
3. 扩大标准达到的控制范围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。如方框 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 MRLs 值的法规。因此，私营标准实施了一系列的过程要求，专门为了遵守管理终产品安全的法规标准。此外，标准可以横向扩展要求规定。例如，方框 1 给出的进口商，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 ISO14000 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，根据要求私营标准的采纳者也建立了更广泛的产品和工艺属性范围（例如，环境保护和劳动条件），正如上面第一种情况中提到的。

执行合格评定系统比包括两方面内容的主流监管执法系统提供了更大程度的监督。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¹⁴。这就可以给已同意的目标协议书一个独立的合格评定系统。其次，采用管理结构和支持系统来确保第三方系统运作有效。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编制的国际标准发布。

因此，我们看到，私营标准的风险管理是多层次的—因此 GFSI 指这些标准为‘方案’而不是‘标准’—组成这些标准的前身、认证系统、标准及合格评定的管理结构。然而，私营标准，特别是食品安全方面的，发布了法律要求‘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，已发展成为包含环境保护内容（这是在法规要求范围以外的）的标准。

¹³See http://www.agrifoodstandards.net/en/news/global/m_s_revises_field_to_fork_assurance.htm (2009 年 3 月通过)

¹⁴ 这里有些例外。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。

方框 1: 英国海产品进口所需认证

“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 ISO22000 标准认证。
- ISO14001 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。
- GAA 标准授权的 ACC 管理的 BAP 认证。
- 成功的完成针对 ETI 基础准则的第三方检测。
- 成功的满足一个[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, 对法规遵守的关注和实现机制不仅限于私营部门。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安全水平(例如, CEC, 2004: 第 48 章), 这也超越了食品法典委员会。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, 配合对不遵守情况给出处罚(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可以得到同样的论据。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), HACCP 的引入使价值链上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, 标准被采纳来向消费者表明产品有某种可取的特性。一般来说, 可靠特性的声明—无论是零售商或消费者都可以通过直接检查产品来验证的产品属性—是被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。没有证据证明私营标准的目的是在食品安全的基础上实现产品差异化, 除非可能是作为贯彻环境保护、伦理社会问题及食品安全的产品和加工属性融合的一部分。例如, 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, 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。更多情况下, 食品安全声明是与其它声明捆绑在一起的, 例如, 环境影响等相关因素。因此, Tesco's Nature's Choice 被用来支持更广泛的品牌战略教育以此来区分零售商销售的新鲜水果和蔬菜¹⁵:

“为了确保 Tesco 为我们的消费者提供世界级的水果和蔬菜, Nurture 在 1992 年被实施,。它是一个排他性的、完全可信的质量标准, 其向你保证, 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, 以确保我们继续满足严格的标准。”

这里应注意到没有将食品安全与环境及伦理方面明确联系起来。很明显, 在 Nurture 的内容中, Tesco 采用他们的品质的选择标准是为了减少发生食品安全问题的风险, 但连同其它机制¹⁶一起采用非食品安全方面的标准是为了从质量、环境和伦理方面区分产品。

¹⁵ 见 <http://www.tesco.com/nurture/?page=nurturevalues> (2009 年 3 月通过)

¹⁶ 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)。

对风险控制和区分的追求可被不同的因素推动，且可被不同的代理商采纳。例如，消费者对食品安全关注的结果是私营部门参与者期待通过为他们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。同时，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。

在此背景下，有可能找到农业综合企业不同部分为增加产品价值而采纳的竞争性标准，以及为消费者提供的不同声明。从 Aragrande 等（2005）的论文中，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（产品区分）。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它公司的产品。
- 关于标准旨在与公共法规达成一致（例如，BRC 全球食品安全标准和 GlobalGAP），目标是满足最低的标准而避免品牌损失。典型地，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 Tracto’商标情况，但为了说服消费者一个特定来源的食品比其它食品更安全，标准被设为消费者可见的。
- 实际上，特定标准经常和多种内容相结合。所以，尽管 GlobalGAP 主要是关于食品安全和农药方面，但已经包括了环境因素、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，通过亚品牌 Nurture，主要向消费者展现质量和环境效益，但它的许多内容涉及到食品安全，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，主要出于价值链上优势参与者的需要，为了在法规遵守方面达到更高的水平保证。这通常涉及到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）的主要采纳者是优势买家，主要是大型食品零售商和食品服务企业。观察到试图区分食品安全的基础的地方，一般制定和执行私营标准来进一步提升价值链，在产品中最明显，作为与消费者交流的手段，指出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，私营食品安全标准已成为集体制定的，反映出在价值链的任何级别，食品安全很大程度上已成为了非竞争力的问题¹⁷。在有限的情况下，个别企业颁布包括食品安全（例如，Tesco's Nature's Choice）的标准，食品安全内容不被作为区分基础呈现给消费者。

5 与法典相关的私营食品安全标准的管理

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发展程序。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，标准的制定程序根据不同决策程序结构而不同，这些程序是如何运作的，随着时间流逝这些程序是否僵化，以及包容性和透明度的程度如何？

¹⁷ 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。

5.1 食品法典的结构和决策结构

CAC成立于1963年，作为FAO/WHO联合食品标准计划¹⁸的一部分，制定食品标准、准则和相关文本。食典委具有双重职能，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，食典委对农药、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材料。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，应支持且尽可能采纳粮食和农业组织的标准...和世界卫生组织的食品法典标准...”

此外，SPS 协定决定国际标准、准则和建议是评价国家技术法规是否在乌拉圭圆桌协定(WTO, 1995)的法律参数范围内的关键基准：

“符合国际标准、准则及建议的卫生或植物检疫措施应被认定为保护人类、动物或植物生命或健康必备的条件，并推定其符合本协定和 GATT 1994 的相关规定。”

本文中，食品安全的标准、准则及建议的定义如下(WTO, 1995)：

“.....食品法典委员会建立有关食品添加剂、兽药和农残、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”

重要的是要认识到法典的这些职能，认识到食典委在为成员国制定公共强制标准（WTO 称之为‘技术法规’）的制定规则方面起着愈加正式的作用，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。

食品法典委员会是一个成员制组织，对FAO和（或）WHO的所有成员国和准成员开放。所有成员国，目前已达181个¹⁹，都有平等的地位并且最终决定权在FAO和WHO的总干事。食典委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一个副主席，以及7个区域成员组成。然而，食典委的日常工作是由一个秘书长负责的FAO秘书处承担，且秘书长担任FAO/WHO食品标准计划的领导。

食品法典委员会有附属机构，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具体领域中的标准。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，负责管理工作方案和相关费用。协调委员会存在一种并行的结构，因此区域或国家组可以协调食品标准活动，例如，通过制定区域标准。

食典委的制定标准有高度组织化程序，概述如下(CAC, 2007)：

¹⁸ 见 http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp (2009年3月通过)

¹⁹ 包含180个成员国和一个成员组织 (见<http://www.codexalimentarius.net>, 2009年3月通过)。

- 标准制定程序的第一阶段是由某食典委成员国政府或附属机构提交制定标准草案。随后，食典委或执行委员会决定按照提案制定一个标准。已经建立的正式标准帮助食典委或执行委员会做出决定，以及选择或创建附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，并送交食典委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，并提交给食典委将其纳为食品法典标准，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附属机构审议。
- 标准草案被提交给执行委员会审查，并提交给食典委将其纳为食品法典标准。

在标准采纳或修订过程中，食典委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。食典委的每个成员都有一票，如果采取投票的方式，毫无疑问则必须在该次会议上进行。没有电子或邮寄的投票。迄今为止，食典委几乎没有不得不对新的或修订的标准采取投票决议的情况。

法典不执行或评估符合它制定的国际标准、准则及建议。相反，执行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，和（或）与其他机构标准结合，包括私营标准制定者。

食品法典会议，包括食典委和附属机构，是对所有成员国及已获得观察员地位的国际非政府组织开放。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，例如，提供了一个本国企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为标准草案的国家立场提供意见。

5.2 国际化标准组织（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，这决定了他们的操作内容和独特的成员。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，为了扩大产品、服务及管理系统的领域。

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，从产品规格到管理系统。在食品安全领域，ISO 已经制定了关于食品安全管理系统的 ISO 22000: 2005 标准：对食物链中所有组织都进行了规定。更广泛的说，ISO 已经制定了一系列运作标准制定和合格评估系统的通用指南，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 个负责外交事务的官员及 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、一个技术管理部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 和食典委中的 SPS 委员会中的观察员。

ISO 的技术工作是分散的, 是分技术委员会、小组委员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工业的合格代表、研究机构、政府部门、消费者组织和国际组织。ISO 成员间的一个国家标准机构主要负责管理标准委员会。主持标准委员会的秘书处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 成员或参与成员组成, 他们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所有标准都一致。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工业部门, 其与国家成员机构交流这个需求。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求被认可并正式同意, 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, 国家将商讨标准的具体规范。尽管标准可以通过技术委员会三分之二的成员投票通过, 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正式批准并征求意见, 首先成为最终的国际标准草案, 然后成为一项国际标准。每个阶段的正式批准都要求三分之二积极参与标准制定的 ISO 成员认可, 以及所有成员 75% 的投票赞成。然后, 最后同意的文本将被作为一个 ISO 国际标准公布。

ISO 的指示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, 指示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 建立了一个国家标准, 国家标准机构成员负责执行。例如, 国家标准机构负责对 ISO 标准认证和(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, 正如食典委, 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标准制定、执行及采纳程序的整合程度方面有所不同。表 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, 表 4 区分了个别企业私营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, 或者通过工业组织 (例如, BRC), 或者通过为某特定目的制定标准而形成的企业联盟 (例如, GlobalGAP)。集体私营食品安全标准一般都与第三方认证系统有关。

随着时间流逝, 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, 这可以定性为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工业组织和私营标准联盟制定(见下文)。

在欧洲私营标准的起源可以追溯到上世纪 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、RSSL、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。BRC 参与其中是不足以为奇的; 这是一个现有的贸易组织, 通过这组织食品零售商已经整合了一些共有问题。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。

表 4: 私营食品安全标准制定者的组织形式

标准类别	组织形式	举例
个别企业标准	私营食品企业	Nature's Choice (Tesco) Filière Qualité (Carrefour) Field-to-Fork (Marks & Spencer)
	私营标准企业	ProSafe Certified SCS Clean Food Standard PrimusLabs GAP Certification Program EFSIS Standards for Companies Supplying Food Products AIB Consolidated Standards
国家或国际集体标准	工业组织	BRC Global Standard for Food Safety International Food Standard SQF1000/2000
	私营标准联盟	GlobalGAP Dutch HACCP Code Assured Food Standards

来源: 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 年德国领先的食品零售企业的一个团体制定了国际食品标准 (IFS), 再通过现存的贸易组织, 德国连锁超市联盟 (HDE)。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 成为了第一部欧洲集体农场后私营食品安全标准。

在之前没有已存在的工业组织或认为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—一个荷兰的集体私营农场后食品安全标准—形成了一个由专家组成的荷兰国家委员会, 包括政府、执法机

构、食品零售商、食品生产商、贸易协会和消费者组织。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,是 1997 年建立的欧洲 13 个大型食品零售商联盟。到 1999 年,一个为新鲜农产品供应商采用 GAP 标准的跨国私营协议已商定。到 2005 年前后,12 个欧洲城市大约有 30 个大型食品零售商参加了 EUREP,估计控制了 85%的新鲜农产品零售业(Garcia Martinez 和 Poole, 2004)。

在私营食品安全标准发展接下来的,且最近的,阶段是全球食品安全倡议(GFSI)的出现,作为私营食品安全标准的基准平台。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,然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,用来认可目前正在确认的 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定为基准。

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,反映出不同的法规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²⁰。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与了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EurepGAP的命名)。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制标机制

鉴于上面所述组织的不同形式,制定私营标准采用的具体机制各有不同。下面试图明确每种机构中制标过程的一般特点,通过具体的例子来阐明。

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和Spencer),这些标准可能从内部建立,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’的参与。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CMi、Nature's Choice方案的记录员组成(见下文)²¹。

²⁰ 1956 年首次制定的AIB International standards阐明了私营标准企业在美国的公认作用。

²¹ 见 <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (2009 年 3 月份通过)

食品企业标准发展的主要推动力是私营企业自身感知的需求，无论是标准的制定者还是标准的采纳者。但应认识到，私营食品企业对他们供应商努力遵守的和（或）其中特定食品安全保护水平会引起价值链无序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销这些成本，或者通过提高标准采纳者的支付价格，和（或）降低供应商的利润。然而主要买家可能抵制支付这部分费用，他们也考虑了保留一个可靠供应商的临界基础的需要。

私营食品企业标准通常与每年给供应商进行审计的第二方或第三方认证系统有联系。在第三方认证的情况下，私营认证公司通常是得到制标食品企业认可的。例如，Tesco 商店签了一个外部的公司（CMi）作为 Nature's Choice 的记录员。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 和 Spencer 管理从农田到餐桌标准在内部的实施，而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企业制定和采纳标准部分的成本与风险的平衡；例如，第三方认证将成本退到了价值链的下流，但其确保的安全性可能比企业自己审计供应商的情况低(Henson 和 Northern, 1998)。

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）外部顾问来编制标准。然而，建议和指导往往来自潜在的标准采纳者，正式的或非正式的。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、技术咨询和调查以及食品安全服务的协会，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²²。可以合理推断出 AIB 国际的生存能力依赖于它的审计和认证收入。

集体私营标准

集体私营标准，无论是工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来给出详细阐述，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制标过程中起关键作用。标准详细阐述过程的核心目的是协调这些标准的终端采纳者的竞争需求和要求；如上所述，私营标准如不被采纳是没有什么效用的。因此，集体私营标准的详细阐述过程要花费比食品企业标准长得多的时间。然而，个别参与者在制标过程中的成本可能比详细阐述他们自己的标准少，权衡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，特别是当详细阐述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工业组织或标准联盟成员的技术参与，以及其它‘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——实质上都参与到了制标过程中。BRC 全球食品安全标准的修订是由一个内部全球标准组来管理，他们受来自食品零售和其它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 成员和其它国际代表组成。

²² 见 <https://www.aibonline.org/about/history/> (2009 年 3 月通过)

制定了SQF的一系列私营食品安全标准的SQFI，主要靠自制运作FMI，其母公司组织²³。SQFI的公告的任务是：“促进SQF系统的独立和完整性，通过监督SQF计划的技术方面，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目前正在从美国和国际上两方面对SQF标准进行的审查，此委员会由食品零售商代表、制造和生产部门的代表组成。一系列技术书小组委员会为特定部门的标准执行提供指导。SQFI的技术总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，为了提供给技术咨询委员会，技术总监往往征求意见更广泛。任何SQF变动的最终决定都是由SQFI做出。

可以说，GlobalGAP的制标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。在制标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，随着时间流逝，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也许是对这一步的重要性不如制标过程，这一步已越来越向利益相关者的参与开放²⁴。目前运行的制标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。起草出的职权范围，随后被张贴到 GlobalGAP 网站上，并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，秘书处和指导 GlobalGAP 标准新定和修订中起关键作用。
- 制标程序中的两个阶段，标准草案是被公布在 GlobalGAP 网站上 60 天，并且请利益相关者提供依据。这些意见由秘书处编辑并被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。

除了这两个利益相关者的协商时期作为制标程序的一部分外，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，目的是对执行问题上提供反馈意见和使认证者形成一个‘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。在正式的制标过程中，国家技术工作组也实质性地参与其中。

²³ 见http://www.sqfi.com/about_us.htm (2009 年 3 月通过)

²⁴ 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。

- 2007 年 5 月份，在 GTZ 和 DFID 的资助下小农户大使/非洲观察员项目被设立。这个项目的目的是为部门委员会提供来自小农户的反馈，以此实际的方式来促进小农户遵守 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进程，即一个被认可的独立机构进行评估过程。迄今为止，13 个国家GAP方案已作为GlobalGAP的等价物被正式认可，其中四个是在发展中国家²⁵。

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加工设备和（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，这些机构将作为独立的审计和认证公司进行审查。这些机构被全球完整方案核查，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平台，其目的是减少重复认证并致力于“一旦通过认证后，可被世界各地接受”的理想。GFSI 已经建立了一个指南文件，迄今已应用于形成四个适用于后农场的私营食品安全基准标准（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等同接受这四个基准标准（GFSI，2008）。

GFSI 的决策体系是相对‘封闭的’，对成员外的利益相关者的工作机制有限，在指南文件和（或）标准基准定义中有实质性的作用。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在 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 的战略方向和日常管理是由 GFSI 基金董事会监督，董事会由大型食品零售商、邀请的食品服务运营商及食品制造商。董事会不得不批准指南文件的任何修订和对基金标准的认可。董事会从 GFSI 技术委员会那得到建议，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。在一个广泛的政策水平上，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，利益相关者的参与范围是更广泛的。利益相关者论坛提出的任何问题都会被 GFSI 基金董事会审议，通过为 GFSI 技术委员会建立工作计划的方式。

6 私营食品安全标准的合法性

上述的讨论已经表明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联合程序的使用，以及特别侧重于决策过程的标准制定的组织管理结构。食品生产和贸易方面的私营标准日益的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，上面表 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，

²⁵ 见 http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=62 (2009 年 3 月份通过)

他们已成为实际上的市场要求），他们的影响已经成为了一个问题。在一个极端的情况下，如果符合某一标准成为了进入重要市场的先决条件，它已直接影响了这些有义务通过它的人。关于沿着如同国家政府引入法规的路线进行有些令人担心——他们与风险是否成比例，他们是否具有科学依据，并且遵守带来的成本是否分配公平？

撇开 WTO 方面的私营食品安全标准的行政立场，将在下文对其进行讨论，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：

- 制标过程的透明度如何。
- 农产食品价值链利益相关者在制标过程中可产生实质性影响的程度如何。
- 制标过程中考虑发展中国家利益的程度如何。
- 标准制定过程和对新定或修订标准的需求做出的响应的速度。
- 当需求改变时制标程序本身可以发展到怎样的程度
- 标准促进食品安全要求规定的统一进程和（或）基准过程的程度
- 这些标准基于风险的程度和（或）批准特定级别的食品安全保护能更有效实现的程度。

下面我们会对这些合法性指标逐条进行审议。在这样做时，没有试图优先考虑这些指标，并且这里可能有其它指标可以加以考虑。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，本节突出了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，法典附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应该，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’，加强揭露这些标准如何制定的并不能带来明显的好处，特别是当这些标准是商业对商业的标准时这些标准是不会传达给消费者的。

关于对农产食品价值链利益相关者的包容性，法典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典委附属机构的会议。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，法典比其它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。实际上，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 和 TBT 协议的多边保证。”

然而，GlobalGAP 作为一个杰出的组织，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加能参与且制定议程。

发展中国家在法典、ISO 及其它国家标准组织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)。在法典的情况下，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较大的中等收入国家相对较小的部分（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）。大多数其它发展中国家（特别是大多数低收入国家）仅能不规律参加会议。事实上，他们在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，反映出一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 GTZ 和 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。这一倡议的大部分动力是对 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 无疑已在私营食品安全标准的批评家间成为了*议论的焦点*，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倡议，其它一些私营标准也处于相当惊慌失措的过程中（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。

对法典及其它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，由于为了在 180 个国家成员中达成一致，这些成员的优先事项和经济发展水平都大相径庭，导致标准制定过程缓慢且累赘。因此，法典标准、准则或建议花费若干年的时间才被食典委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制标过程，这个过程也得到很好的资助；这些组织的商业成员及付费秘书处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相对狭窄的利益，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，已注意到 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）已经制定了一个首要方案，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。也许有最详细标准制定过程的私营标准组织，GlobalGAP，仍然可以每四年更新一次标准。

对私营标准组织制标效率有贡献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基础纳入到制标过程中。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，即这些组织是被较狭窄的部门利益驱动着的并且具有精益的管理结构。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；立足于他们本国关于法典标准、准则及建议的措施(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的统一已相对放缓(Roberts和Unnevehr, 2005)²⁶。私营食品安全标准的主要批评之一是关于他们破坏了统一进程，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)。虽然毫无疑问，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进程，以及等同的进程²⁷。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)和随后建立的全球水平的GFSI。可以说，这些协调和等价的进程进展的速度远远超过了在法典和WTO框架下所能达到的程度。此外，这可以被假定，鉴于大型食品零售商、食品服务企业和食品制造商目前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基准已经对全球食品安全标准统一做出了实质性的贡献。

最后，即使是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也被认定为合法，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已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了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，某种程度上他们不在WTO的范围内（见下文），是不受这些规则限制的。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），被他们运营的法规要求文本中标准采纳者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落实过程要求。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，即保护的理想等级已达到和（或）制定一个达到法定的遵守的路线图。自其它情况下，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提出约定。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做出反应。再次，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 私营标准对食物链产生的影响

7.1 对生产者的影响

由于引入了基于私营食品安全标准的认证，所以对于农产食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。标准方案的基本原则是：

²⁶ 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)，使得可观察到的统一水平可能比法典不存在的情况高得多。

²⁷ 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。

- 通过引入关键点控制和采用标准中的特定程序来控制风险
- 通过文件来确认具体控制过程的应用情况
- 商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委派机构（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。在当代的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，这种做法体现出一个根本性的转变，当其应用于初级产品时，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）标准要求农产或池塘级别的操作和控制发生实质性的改变²⁸。

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；和 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，并且因为它是一个立场明确的众所周知的私营标准²⁹。

再开始之前，重点要注意到，私营食品安全标准不仅会影响到这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批发市场和一些不要求采纳私营食品安全标准的途径进行交易(Jaffee, 2003; 世界银行, 2005)。

执行的复杂性

对许多小农户，引入基于过程食品安全标准是与以往惯例基本背离的。主要的例外是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。过程标准的目的是通过引入过程控制和相关验证程序来限制风险。方框 2 中阐明了这些控制和程序的核心本质，即给出了一小部分标准的程序以及农药应用的规则。需要注意到的关键点是，这些程序不仅涉及到农药的使用方式，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文件和记录系统。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，这时为了质量管理体系（QMS）的发展就需要进一步克服由此引起的阻碍。这是旨在确保维持过程控制系统的完整性，尽管多个农场以团体的形式参与。

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：

²⁸ 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。

²⁹ 本节将大幅引用 Humphrey (2008),以及 2008 年 3 月 IIED 在伦敦举办研讨会。

- 改变耕种习惯。这包括采用非化学的虫害控制手段和轮作。
- 培训农民 GlobalGAP 的原则
- 投资标准要求的基础设施的资本，包括农药商店、厕所、妥善建造的分级鸡舍、自来水和化学处理坑。
- 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（检测、控制及填写表格的每日成本）

各种研究试图评估这些成本。Graffham 等 (2007) ， Mithöfer 等(2007) 和 Asfaw 等(2008)负责为肯尼亚园艺产品出口进行了两项实质性分析。这些报告中关于成本的发现大部分是一致的并总结如下：

方框 2: EurepGAP 中的农药规范，版本 2

1. 表明农作物保护已经“在适当最低农作物保护产品投入的情况下达到” (控制点 8.1.1)。这是要通过农作物产品投入的使用说明来实现，包括他们使用的理由、他们的目的和干预阈值。
2. 农场接受执行完整的有害物管理的帮助，或者通过正式的，记录在案的对农场技术负责人培训，或者通过外部顾问，其技术资格可以被证明（控制点 8.1.4）。
3. 采用的农作物保护产品要与目标农作物相适宜（控制点 8.2.1）。
4. 仅使用已登记过的农作物保护产品（控制点 8.2.2）
5. 农作物保护产品使用记录‘确认在过去 12 个月中没有农作物保护产品用于 EUREPGAP 指定的在欧盟范围内出售的作物上，这已经被欧盟所禁止’（控制点 8.2.5）。
6. 确认农作物保护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来这个人做出的选择和记录在案的这个人的资质或训练情况。如果农民做出选择，他（她）的能力必需以这样的方式说明（控制点 8.2.6 和 8.2.7）
7. 农作物保护记录必须注明被处理作物的名字和种类、地理区域、处理的具体日期和名称以及活性成分（控制点 8.3.1 至 8.3.4）。
8. 之前项目使用情况并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，尽管它们有很大的不同。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方案的成本。不同方案的每个农场成本从每农场 100 英镑到每农场 2800 英镑。这些变化的部分原因是不同的规模：包含较多农民的方案则减少了每个农场的成本，当包括 50 个以上的种植者时，每个农场的成本将有实质性的降低(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工作有实质的不同。具备高度组织化的种植计划的出口商已经实施了 GlobalGAP 要求的内容（见下文）。
- 在很多情况下，捐助者提供补贴，特别是起步成本。捐助者对于最初成本的支持程度在出口商之间有实质的差别，从一个方案初始成本的 100%到零百分比。在 10 个出口商中，捐助者提供初始成本的人均值为 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 1000 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三分之一，即使在出口商和捐赠者支付了大部分费用的情况下，例如，外部审计、认证、培训和土壤分析。

这些发现导致 Graffham 等（2007）的结论是，GlobalGAP 的财政可行性是很低的，并且如果没有大量的初始补贴，从财政上说农民是无法生存的。然而这些财政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，对于大型契约农场是 12 个月。

这两项研究也确定了一些 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那些。此外，在农民和家庭成员的健康和安全方面明显有所收益。也有些迹象表明，提高农场效率，可以蔓延到其它作物，包括那些为自己消费生产的作物。然而，尽管有这些弥补的好处，但在小农户看来‘底线’是 GlobalGAP 没有经济意义。我们将在下文中进一步讨论这个论点。

潜在的排斥小型生产者

目前正在进行关于私营标准对小型生产者的影响的辩论，其中提出排斥小农户的忧虑日益增加(Dolan 和 Humphrey, 2000; Jaffee, 2003; Okello, 2005; Jensen, 2004; OECD, 2006)，尤其侧重于 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 月以来一年内小规模种植着下降了 50%以上，当认证按照推测成为农民供应英国超市必备的条件时。然而，这个问题上的数据似乎有点不可靠。有证据证明，小农户的‘搅’和从大型出口商到分包农场的蔬菜产品外购，这些分包农场已建立了他们自己的外部栽培计划。结果，Graffham 等记名的特定进口商的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，农村地区的地面上，没有令人信服的证据证明存在将小农户从过去非常有利可图的生产部分的大规模驱逐出去的行为。可以说，需要找到更多的证据证明有大规模的驱逐发生过。

尽管这是不确定的，但毫无疑问小农户承担的引入 GlobalGAP 后每单元生产成本负担要远远大于大农场承担的。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，认证及某些遵守的经济规模，例如，土壤和水的检测。第三，不同规模的农场的经常性费用差异很大。特别是，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，而对于大型契约农户每英亩每周仅需要 0.1 小时。所以，似乎是 GlobalGAP 降低了成本优势，小农户通常生产劳动密集型作物，例如，新鲜蔬菜，特别是青豆。

然而，小型生产者被排斥的论点原来比通常建议的要复杂得多。在农场这一级，GlobalGAP 的引入和引入类似基于过程的标准带来的影响，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；包含相当数量的小农户的供应链的运营认证方案的成本和维持其控制完整的成本比供应商从有限数量的中型或大型规模生产商购买的成本要高出很多。以至于如保持小农户作供应商，则许多 GlobalGAP 成本都落到了出口商的身上。出口商为了维持商业中的位置，不得不为消费者提供认证过的产品。因此，他们不能压低农户的收入到低水平（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？将生产转向大型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，小型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 带来的挑战做出了反应。因此，有一个明显的转变即受过较多教育的农民耕种的地块更大。这些农民有满足 GlobalGAP 所需要的技术和资源。生产者也举办他们自己的组织，例如营销组织。最近来自摩洛哥的证据表明，关于参与到西红柿出口价值链中，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破坏农村地区减少贫困？这里有三个原因来阐明这个影响不是实质性的。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，在肯尼亚从事园艺作物出口生产的小农户估计数目范围从低约 10-15,000 (Mithöfer 等, 2008; Jaffee, 2003) 到高达 108,000 (Minot 和 Ngigi, 2003)，在各种估计之间 (乌梅咨询国际组织, 2001; Karuga 和 Masbayi, 2004)，肯尼亚是撒哈拉以南非洲的主导出口商。不论接受这些估计中的哪种，显而易见的是，肯尼亚 100,000s 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那些 (Maertens 和 Swinnen, 2009)。这也许并不奇怪：一般情况下，如要参与到易腐烂或半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、有可靠的方式与出口商交流等，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，结果表明这种影响是大致相同的，无论采用哪种生产系统 (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，有确实存在的证据表明，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），尽管事实是许多出口产品的改革水平实际上是相当小的。这反映出遵守过程中的规模经济 (例如 OECD, 2006)。例如，在肯尼亚文本中，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作为入门槛，表明可能有一个可感知的先行优势。因此，我们可能看到私营标准，及其它竞争力因素，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（及潜在的不利影响）。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，出口商提供需求规格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；例如，在欧盟资助的农药实施方案 (PIP) 可以看到，在私营食品安全标准文本中这个方案的主要内容是加强小生产者的出口能力 (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，对国内消费者的福利的直接影响很少，除了通过收入流入生产商、农场工人、加工处理中的雇员的部分，其中的一些研究表明雇用情况是相当可观的（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它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。

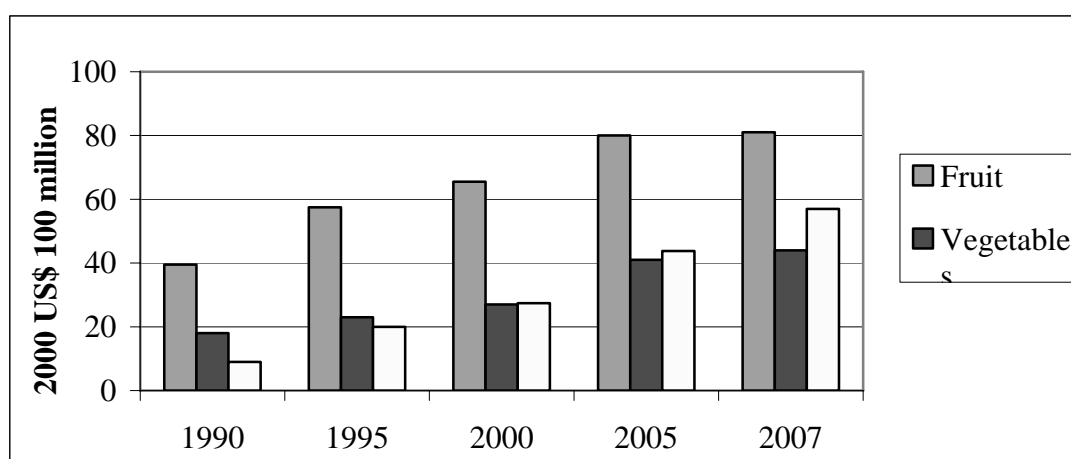
如果私营食品安全标准被当地的价值链采纳，私营食品安全标准可能给发展中国家国内消费者福利带来显著的改善，通过加强产品安全和质量。这里主要的驱动因素是发展中国家国内超市业的出现，以及一些主导性的加工企业的出现（例如，Reardon 等, 2003; Weatherspoon 和 Reardon, 2005）。虽然‘超市改革’的讨论最近已有所缓解，尤其是撒哈拉以南非洲地区（例如，Humphrey, 2007），特别是有确实的跨国食品零售商例子，已经开始采纳私营食品安全标准。对于那些有可支配收入来光顾超市的消费者，在食品安全和质量、选择等方面是有明显好处的。

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）。消费者需要全年农产食品的选择更广泛，这些食品他们是有安全信心的，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，日益增加的发展中国家出口的未加工及加工的‘非传统’出口产品，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——下降。例如，图 5 中给出了 1990 年到 2007 年间撒哈拉以南的非洲（不包括南非）园艺产品出口到欧盟（EU）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



引自：Golub 和 McManus (2008)

这些趋势给发展中国家逐渐整合到全球贸易系统及农业和农村的发展进程展现了一个相当积极的画面。然而，同时也引起了一些关于对发展中国家获取和（或）竞争在当代农产食品价值链中的能力担忧，因而需要开拓工业化国家市场上潜在的高值机会，特别在私营食品安全标准的情况下(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，可观的技术、基础设施及制度上的投资通常都要求遵守私营食品安全标准，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。

有两个私营食品安全标准潜在影响农产食品出口的关键途径：

- 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和（或）相对其它地区（国家）的发展中地区（国家）受益。虽然所有出口商大概都要遵守这些标准，但他们往往有益于那些遵守更有效率的出口商，无论是由于生产结构、遵守能力的前期投资、企业的知识和经验，还是价值链或国家水平等。例如，与此同时，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，而欧盟以外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，也认识到有许多其它的因素可以解释这种趋势，例如，汇率、运费等等。
- 私营食品安全标准对于新的发展中国家出口商和企业那里是进入的壁垒，有效的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（第一大出口国形成了亚大陆），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：

“我往往特别积极地关注这个[认证]。这听起来有点讽刺，但它是一个进入交易的门槛。我们将看到标准越多则竞争就越少。其他人难以得到它们。这是个竞争优势。这个花费了我们很多钱。但它仍然是以个竞争优势。”(Humphrey 提供, 2008: 39).

然而，同时，一些新的出口商已经出现；1990 到 2007 这段时期间，来自埃塞俄比亚，加纳，塞内加尔，乌干达和赞比亚的出口商略有扩大，这样他们已经成为了重要的二级出口商。这表明，即使在富有挑战性的出口市场背景下，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商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、法规及私营性质的植物检疫控制和食品安全标准。私营食品安全标准高度显而易见的事实，实际上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的提倡者的注意，可能意味着已经是过度归因的。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）是相当普通，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革的——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革，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，法规 EC/178/2002

的溯源规定没有额外的社会影响，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。这中情况下，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不存在，无论出于什么原因，这个世界将变成怎样。

可以有把握的说，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活动范围。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定位过程的催化剂(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)阐明了秘鲁是如何通过协调努力提高食品安全能力以符合 GlobalGAP，从而成为具有全球竞争力的新鲜和加工芦笋出口商。UNCTAD (2007b)指出泰国、马来西亚和越南积极地引入国家 GAP 标准，并且在历史上他们与他们的国际竞争对手相比对欧盟市场的依赖性要小些，这些国家发现遵守 GlobalGAP 这类标准是相对容易的。

这里的‘底线’是，当一些国家和企业毫无迟疑地努力遵守私营食品安全标准时，其他一些企业将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，对于国家、出口商、生产者那里的有利之处是可以进一步提高能力。因此，我们可能看到发展中国家的出口商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。我们可能在遵守日益严格食品安全要求的世界中会观察到‘胜利者’和‘失败者’，这是公共部门和私营部门共同驱动的，这是一个规则。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，即在许多（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加强已建立的出口商的竞争力，以新参与者正在挣扎为在出口市场得到一个‘立足点’为代价。
- **龙头企业**：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，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等。事实上，Graffham 等(2007)发现，在很多肯尼亚小农户已符合了 GlobalGAP 要求的情况下，有大量龙头出口商提供的投资。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，并仲裁者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的主要关心，特别是工业化国家中的食品零售商，将是在影响方面——主要供应的安全性和成本——对他们供应基地的

实质性部分。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代表，则需要被‘强加’到标准采纳者和（或）制定者的议程上来，主要通过政治行为。在英国，DFID 正在通过扶贫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/非洲观察员是被 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中进展的更有效，相较国家范围内的公共法规³⁰。事实上，相对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有助于弥补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，无论是国内上的还是国际上的，都应为这个统一和等效过程提供支持，提出重点应该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，并且研究监管过程和私营标准遵守可以进一步结盟的方式。

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³¹。这样将组织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加到了发展中国家较小的和更脆弱的出口商和生产商身上。私营标准引入的法规汇编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，批评家认为，标准采纳者应该为他们供应者承担的成本做出贡献，特别是对于小农户，在实行中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，这是很难预见的？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脆弱的。同时，许多出口产品的购买者享有很多互相竞争的供应商。任何增加他们采购成本的行为，例如，从小农户那采购的出口商，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，这种主动权是被设定所支持的。正如上述建议，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，就是通过规范和公平贸易倡议及贸易司法，这将有效地向购买者施压，迫使其承担更多的成本，把这个问题转变为一个品牌形象和品牌价值。

³⁰这个‘规律’的一个主要例外是在欧盟食品安全统一方针和章程的建立。

³¹请注意，这是上面争论的，私营标准职能之一是作为价值链中食品安全管理的一个机制。

9 对食品法典标准制定过程的影响

9.1 食典委的工作内容³²?

一般认为食典委的工作是制定标准，如果认为它的活动是制定国家政府建立法规要求的规则（Humphrey, 2008）可能更有帮助。在这点上有可能分成三类截然不同的类型（图 6）。这样，法典标准、准则和建议不仅给政府提供了准则，也可作为履行 WTO 项下各项义务提供了参考点。ISO 标准也起到类似的通常是正性作用。同时，法典原则也为私营标准的建立和实行提供准则及制定规则。事实上，许多食品安全私营标准明显的参考了法典标准、准则和建议（如 SQF2000）。

图 6 中的第一组指的是产品规则。例如，国际食品法典包含了肉品中兽药的法规；它提出建议，牛的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）。这个产品标准也可认为是结局标准；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。该法规没有直接的法律效力。它是一个建议，主要针对政府部门，指导他们自己的法规制定。国家政府建立法规（制定标准）可以不以这些建议为基础，但在 WTO 领域是公开接受挑战的，应用基于科学的风险评估来判定。也注意到，食典委对食品中兽药的分析 and 检定方法确定了规则（或建议）。换句话说，除确定产品特征的准则之外，它也对如何通过检验程序执行这些规则提出建议途径。

图 6：国际食品法典规则的三种类型

<p>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>生产、加工、处理、运输和储存法典规范：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 针对单个食品 • 针对食品组 • 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 • 这些原则的解释导则，或者解释其他法典标准的原则 • 食品标签和声称的解释性法典准则 • 食品进出口检验和认证的法典原则解释导则等。

引自：CAC（1997）

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）。这里的问题不是一个参考点是否比另一个好，而是每个人使用相同的参考点来简化程序以及产品间相互关系等。

图 6 中的第二组指的是生产、加工、处理、运输和储存法典操作规范。这些是整合进特定标准的 meta 标准。这些和加工有关：提交给消费者的产品生产、处理和加工的手段。过程控制有三个主要目的。第一，他们提供了控制质量和安全的手段，这比检验的效率-成本比更好（Unnevehr 2000）。第二，过程标准是控制食品安全危害的一个手段，食品安全危害是不能检测的或者非常困难的，这样，最有效的方法是执行食品安全和卫生法规，从源头降低污染危害。第三，过程标准允许对产品外来特性进行监测和控制（如环境保护和动物安全），这在产品中并没有实际体现，因此也不能被检疫发现。

³² 本节实质上吸收了Humphrey的内容（2008a）。

图 6 中提及的生产、加工、处理、运输和储存的法典操作规范通常表示为由食典委编纂的食品安全最优规范准则,并已整合进很多标准中。这些 meta 标准包括良好农业规范(GAP)和良好操作规范(GMP),由私营标准制定者和政府共同采纳(Busch 等, 2005; Henson 2007)。例如,推荐的国际操作规范-食品卫生通用原则显然已经成为了许多食品加工私营食品安全标准的基础(WTO, 2007a),包括食品安全 BRC 全球标准, IFS 和 SQF 2000,也包括这些标准的基准-GFSI 指导文件。同样,ISO 22000 实质上制定了一基于法典准则的 HACCP 为基础的食品安全管理系统(WTO, 2007c)。

图 6 中所列的第三组法典准则更原则一些,制定了解释原则的原则,并提供了准则。实际上,这些是明确食品安全法规制定和执行途径的规则,如,进出口检验和管理。他们适用于政府,但许多食品安全私营标准也基于相同原则构建。至少有三条理由。第一,这些准则代表了最优规范,而私营企业经常通过他们的成员机构如 ISO 或者通过参与国家的法典委员会(见上述)参与制定。第二,自愿性私营食品安全标准经常对政府法规进行反馈,旨在获得相同的结局。第三,通过构建公共标准的框架,私营标准可减少标准制定和执行的成本。私营标准可以使用标准公共构建的设施:如实验室认证或者管理认证机构的法规。

9.2 私营标准是否危及了法典的工作

在一些场合如 SPS 委员会和国际食品法典委员会关注的核心问题是,私营食品安全标准正逐步在食品安全领域替代或削弱法典的作用。正对法典的法律效力以及它的政府结构应遵从的程度进行大范围的辩论,为实现 WTO 的目的确定立法基准,简化包含决策过程并及时阐述标准(Henson 等, 2001; Rosman, 1993; Livermore, 2006)。然而,正如我们前述所讨论的,本辩论在某种程度上基于法典所起作用的错误假设,以及私营标准洞察农业食品价值链的程度和他们所起的作用。

将国际食品法典委员会看作是一个确定由其他团体——成员政府、企业和 NGOs 详细制定公共和私营标准规则的组织——这提示食典委在指导建立私营标准时已经起到了作用。它同时制定了框架和通用词汇,这促使全球私营标准的制定者和采纳者互相交流并对这些标准应该努力达到的目标达成一致。同样的方式,国家法规的制定是根据并扩充了法典准则,将规则转化为标准项目,私营标准制定者解释和阐述了法典标准、准则和建议。事实上,这可以促进私营食品安全标准的合法化,也降低了标准制定成本,在许多领域,法典标准反映了食品安全问题的现行舆论。

这样可以看到,私营标准制定者将法典规则转换成标准并提供充分准则,使执行者了解他们如何才能遵守标准,并使一致性评估者在依从性得到满足时进行目标评估。事实上,该转换过程是有必要的,这样这类标准就可以与 ISO 准则一致的方式进行审计(如,产品认证系统执行机构通用要求的导则 65)。例如,推荐的国际操作规范——食品卫生法典通用原则规定,食品安全体系应该是可追溯得,而私营标准如 BRC 食品安全全球标准和 IFS 明确了本体系应包含的实质性元素,体系应该如何执行以及本体系监测的效果如何。

然而,在将法典通用规则转化成可对执行者提供指导的标准时——同样重要的,如何评估依从性的明确声明——对不同的规定程度以及建立等效性的不同安排,都是有范围的。例如,一般认为化学品应该在农庄储藏,但可以明确不同的途径。2001 版的 EurepGAP 协议要求农药储存在“一良好、安全、防雾、防火、通风(以备方便进出)及光线良好的地方”(EUREPGAP, 2001: 第 8k 款)。相反, SQF1000 的水产依从性标准特别明确了化学品的安全储存需要混凝土建筑和对厚度有一定规定的钢质门。后者规定了化学品储存存在风险的真正特定的解决方案,而前者陈述了一目标结局,这就需仲裁

者来判断达到目的特定手段是否充足。³³这种方法的不同可以更广泛的运用。私营标准越明确方法建立公平性的程序，就越能适应当地的环境。

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、准则和建议的规定是很重要的，有时，很难分辨二者之间在哪个地方有分离以及分离的程度到底有多大。这样，更准确地将私营食品安全标准看作是将多个法典标准、准则和建议的实质性打包，与不同程度参考法典文件的国家法规一致。例如，GFSI指导文件包含了以下所有内容的实质性内容（Swoffer, 2009）：³⁴

- 推荐的国际操作规范——食品卫生通用原则 1969 Rev 4 2003。
- 食品进出口检验和认证原则，1969。
- 食品安全管理措施认证准则，2008。
- 食品检验和认证系统中可追溯性/产品追溯原则工具，2006。

这样，私营食品安全标准根据他们的实质性元素及其管理方式，以及合格评定的相关系统，围绕这些核心原则确定了一个系统。ISO 国际标准提供了本系统背后的许多核心原则（或规范）。

当然，私营食品安全标准没有自行确定法典已经制定国际标准、准则和建议的领域。这里的私营标准可以看作是填补国际规定的“空缺”。例如，可以看到，确定了初级产品 GAP 要求的 GlobalGAP 标准中，没有相应的国际标准和国家标准的规定。然而，pre-farm-gate 标准背后的主要驱动是新鲜产品中微生物性污染物和农药 MRLs。私营标准尤其是组合私营标准，一般没有确定这类参数。更准确地说，农药残留（MRLs）的目标水平基于或不基于法典 MRLs，经常由国家政府保证。就国家政府根据或不根据法典 MRLs 建立立法要求的意义上来说，私营标准将直接或不直接遵守法典 MRLs。类似的，食品加工私营食品安全标准，如 BRC 食品安全全球标准以及 IFS，整合了一些非推荐国际操作规范的内容——食品卫生通用原则，如与产品分析、内部审计、购买程序等。

私营标准离全球化还很远，认识到这点很重要；很多领域已经制定了法典标准、准则和建议，以及国家法规，私营标准不是很重要，或者事实上根本没有。这样在不同产品（如新鲜水果蔬菜 VS 乳制品），不同价值链水平（如，食品加工 VS 生产），不同地理区域（如北欧 VS 美国或日本）等，私营食品安全标准重要性有显著的不同。同时，不能忘记私营标准仅与它们在价值链中的接受程度相关。虽然私营标准的使用程度明显增加了，但离全球化还很远。虽然这些标准所受关注越来越多，但国际市场并未参考私营标准如 GlobalGAP，更不用说要求严格遵守了。

9.3 法典的挑战和机遇

虽然没有很有力的证据证明私营食品安全标准略微破坏了法典标准、准则和建议的作用，但他们在全球农业食品价值链中不断出现的突出管理机制确实对国际食品法典提出了挑战和机遇。这尤其和标准制定程序的速度和内容相关。私营食品安全标准阐释了私营领域利益相关者制定新的政府机构的能力和意愿，认为目前机构没有提供需要的保护水平，包括打击食品安全规定的违法行为，以及打击市场

³³ 作者非常感谢阿姆斯特丹自由大学的Pepijn van de Port专家提出这个观点。

³⁴ GSFI清晰的认识到法典标准作为一个全球参考点的重要性，并急切的显示它的指导文件和法典标准、准则和建议的结合点。因此，目前它主要参照了准则文件和 4 项已经接受为法典标准的post-farm-gate标准。

份额和品牌资产的损失情况。虽然私营标准在食典委和 ISO 确定的管理框架下活动，但如果意识到需要性，他们也可以在本框架外进行。这样，对法典的挑战就是继续为公共和私营机构的相关的使用者制定标准、准则和建议。

国际食品法典的标准制定程序的速度（或缺乏）和复杂性已经在很久之前就成为了关注的原因（Henson 等, 2001），包括 2002 年的评估（CAC, 2002）。这里的关注是，食典委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），这反映了法典成员不足，和所包括企业及组织的更狭隘的集中研究和更多的普通关注。例如，建议的国际操作规范——食品卫生通用原则自 1969 年首次建立以来修订了 4 次，而 BRC 全球食品安全标准自 1998 年首次实施以来修订了 5 次。许多法典标准花费更长时间制定和/或修订。事实说明，私营食品安全标准的出现使全球食品安全系统中法典的影响范围提高了（而不是由于一些已被包含而减弱），这取决于新议题出现时它有能力以更快地效率阐述标准、准则和建议，建立方法和规范改变等。食典委每年一次会议而不是两年一次会议应该在该问题上是一个明显的进步。

私营食品安全标准的增加也意味着法典的使用者正在变化，或者至少正在扩大。传统意义上来说，食典委的作用是建立官方食品管理系统的执行规则，主要受益人是政府。私营食品安全标准为食品安全的管理另外增加了一个层面，食典委在指导工作程序和阐述标准时需要考虑到这一点。必须牢记：法典的影响力和准确性依赖于来自政府和私营标准制定者对它的标准、准则和建议的接受。后者不受 WTO 规则的限制；他们以法典为基础制定标准，并能反映公认的良好规范，但如不能就寻找其他途径。私营标准为法典有更大影响力提供了可观的空间，前提是法典符合使用者的要求。正如不断增加的成员国法规执行部门正将私营食品安全标准作为为获得更好的执行和/或降低成本的效果，食典委需要将这些标准的采纳者和制定者看作是“合法”客户。

食典委一直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机构，而诸如 GlobalGAP 和 GFSI 的组织出现正对食典委是否真正意义上代表全球尤其是发展中国家的利益相关方的程度提出质疑。食典委的决策程序基本是由政府驱动的，而这考虑了不同国家的利益相关者的利益。国际非政府组织在食典委中可以被看作是观察员，但没有决策的权利。食典委的谈判桌上发展中国家的“声音”也被认为是有限的（Henson, 2002）。制定私营食品安全标准的兴趣范围比法典窄很多，随着时间推移，相关组织已经变得非常开放并整合了更广范围的兴趣。这可以从 GlobalGAP 和 GFSI 的成员结构中看出，二者都已经从原先主要是欧洲食品零售商中稍微偏离了一些（见上述）。可证明的是，发展中国家生产者在 GlobalGAP 的声音比在食典委的声音更响亮。更不可思议的是，私营部门可能比国家政府和国际标准制定组织如食典委更有兴趣将标准制定程度扩到更大范围的利益相关者。

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，以及本协定下食典委的作用（如见 Henson, 2007; Gascoigne, 2007; Stanton, 2007 的例子）。可以这么说，当私营食品安全标准成为全球农业食品链的食品安全管理中日益重要的形式，WTO 将不那么相关了（Henson, 2007）。在这点上，关键问题是私营食品安全标准是否在 SPS 协定规定的权利和义务的大伞下产生，或者他们是否将来也这么令人信服的这么做。同时，私营食品安全标准的发展并不表示食品安全（以及植物和动物健康）法规要求不复存在了，这些当然仍然在 SPS 协定的范围内存在。

SPS 协定规定 SPS 措施：“对保护人类、动物或植物的生命和健康是必要的”，然而要求政府：（1）将措施建立于危险性评估的基础上；（2）承认不同的措施可以达到相同的安全结局；以及（3）在有证据表明无病虫害和疾病或者病虫害和疾病的流行率很低时，允许从出口国的不同地区进口。另外，协

定鼓励（但不要求）SPS 措施的采纳应基于国际标准、准则和建议的基础上，并直接参考法典标准食品安全的那些内容（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“考虑对贸易的影响降到最小”。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，下边的讨论主要集中在说明（Henson, 2007; Roberts, 2009; 见 WTO, 2008b 对相关文件的摘要）。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，大部分参加者提出了相反意见。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 协定的突出内容集中于成员国制定的公共法定标准（“技术法规”）。这对私营实体所采纳措施的协定权限留下了问题；无论是个体企业还是非政府组织的某种形式，和/或那些非法律要求的措施。问题的症结是，如果 GlobalGAP 是食品安全法规领域中 WTO 成员有合法权限的私营标准，SPS 协定的权利和义务是否适用。SPS 协定的非常不明确的语言使得这点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。这里，第 13 章明确：

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。

这提示，如果采纳这个标准的 GlobalGAP 和/或私营企业可被看作是“非政府实体”，SPS 协定的权利和职责就可适用，而需要 WTO 成员处理他们贸易团体的关注。不幸的是，“非政府实体”的概念没有在 SPS 协定中进行定义，虽然 TBT 协定在第 4.1 章（可证明，这与 SPS 协定的第 13 章在精神上是类似的）中对此点进行了规定，提及了“非政府标准化机构”。³⁵

“除中央政府机构或当地政府机构的团体，包括有执行技术法规的合法权利的非政府机构”。

Roberts (2009) 建议，“非政府”实体的定义核心，尤其是区别于“私营团体”，是政府参与的水平。这样，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”。

不可辩论的说，很难看到制定集合私营食品安全标准的机构，如 GlobalGAP 和/或采纳这些标准的企业，可被看作是“非政府实体”并在 SPS 协定的赦免下运行。这更多的运用到建立的标准中并由私营食品企业（如 Tesco Nature's Choice）采纳。不可思议的是，建立 GlobalGAP 的组织是一在 WTO 成员权限下的“非政府实体”，对于 GlobalGAP 标准提出建议的技术委员会包括零售商和生产商的代表，包括来自发展中国家的供应商（Lee, 2006）。

³⁵ 注意到，WTO 是单一的协定，它的独立部分应该认为是一综合的整体（Roberts, 2009）。

以上所述认为，私营食品安全标准为适应法规变化，已经有了很明显的进展，最明显的是在英国，以及欧盟的更大范围。同时，也有迹象表明，政府在寻求途径促进私营食品安全标准的采纳，将之视为达到公共食品安全目标的有效途径。例如，早在 2002 年，英国食品标准局制定了农庄保证计划最优规范指南，并且已经评估了该指南实施的范围（Kirk-Watson, 2008）。更近一些，食品标准局已经指示执行当局在决定产品设备检验的频率时考虑“被承认”的农庄保证计划的成员构成（食品安全机构，2008）。通过这个途径，私营的自愿性标准和公共的强制性标准间的界限显然已经“含糊不清”了；这最终是否可以为私营食品安全标准在 SPS 协定的权限下“打开大门”呢？

10 国际食品法典委员会应如何反应？

前面的讨论提出，私营食品安全标准对国际食品法典委员会既是挑战也有机遇；当然，它们作为食品安全管理中越来越突出的机构不可能被忽略。但食典委应如何回应？部分答案在于需要食典委更基础的革新，与 2002 年的评估推荐部门一致（CAC, 2002），并不是所有的法典成员均接受并随后执行。但是，可能采取更明确的步骤来处理与私营食品安全标准带来的挑战和机遇相关的特定事物。

10.1 非正式的讨论

第一步，食典委需要针对私营标准在食品安全领域的强制性和工作程序的复杂性和质量进行一场非正式的讨论。该讨论应该避免审查私营食品安全标准的权利和错误。而应该看到面对这些标准出现的一个新的事实，法典必须行动。只有完成这样的讨论，并对食典委是否应该对私营标准的出现进行实质回应达成一致之后，才可以开始研究如何回应。本文旨在为这个讨论提供启动点或者催化剂。

10.2 与私营标准组织合作

与此讨论同时进行，食典委应该与一些主要的私营食品安全标准组织如 GFSI 合作，着眼于定一个官方观察员，看起来是合适的做法。致力于制定私营食品安全标准的组织，GFSI 似乎是最符合国际 NGOs 成为官方观察员必须符合的标准（由食典委执行原则规定）的一个组织。私营标准制定机构如 GFSI 在呈现私营食品安全标准制定者兴趣时起到了核心作用，虽然这需要 GFSI 将之视为合法功能，并依次运用到成员一公认的国际 NGO。例如，如果 GFSI 要执行此功能，很显然，要求它成员的企业有显著增加的资源外流。长期来看，只有 GFSI 的成员看到与食典委合作有可观的利益时，才会见到资源外流，这也反映了食典委自身的能力和合作意愿。

食典委也应该探索与组合私营标准组织合作的途径，私营标准组织不履行看似在食典委执行原则下的国际 NGOs 标准（如 BRC 和 IFS），然而，食典委的国际执行原则按照全球农业食品价值链的管理并没有推广到全球。实际上，法典程序手册（CAC, 2007）应该规定这点的范围，明确观察员地位的组织应该执行：

“……与秘书处合作，决定在 FAO/WHO 联合食品标准计划的范围内进行合作活动的方法和手段，考虑避免重复和交叉”，³⁶

这也根据法典战略规划目标 4，“促进食典委和其他相关国际组织的合作”，尤其是活动 4.1：“追溯其他国际标准制定机构的活动”，活动 4.2：“鼓励食典委对其他国际机构工作的贡献”，以及活动 4.3：“鼓励其他国际机构在法典工作中贡献力量”。

³⁶ 第 37 页，5.2 (b) 点

最直接的，更大范围与私营标准制定组织合作可能通过食典委秘书处与这些组织的非正式对话，或通过国家法典委员会和/或法典成员的代表团和/或与 FAO 和/或 WHO 的一次性专家组会议。关于媒体方面，食典委可考虑建立一公共-私营咨询平台，可在执行委员会下，每年开会一次或两次来确定活动所针对的领域，以促进私营标准组织使用法典标准、指南和建议。

10.3 操作程序、活动和优先事项

食典委根据食品安全和质量的私营标准对操作程序和工作计划所作的实质性改变将依赖于成员对需求和回应的最佳途径的一致意见，食典委应该立即开始思考它操作程序的含义。这样，秘书处可能要负责探究对这些程序进行改变的必要性，以及这些成员怎样才能使食典委能更好的对由私营标准的增加呈现的挑战和机遇作出反应。这些反应应在正在进行的关于法典含义和“构思”成员政府的指南的辩论中进行讨论。

最后，由于在全球农业食品价值链中私营食品安全标准的作用越来越大，食典委需要对它的活动领域和优势进行更深入的思考。例如，食典委是否应致力于私营标准没有制定的领域，以填补食品安全范围的“空缺”，或继续制定它完整的历史性工作中的标准、指南和建议，部分支持私营标准的日后发展？目前在私营管理的作用越来越大的世界，这些问题是关于国家和国际公共机构作用的辩论核心中的深奥的问题。这些问题不是简单，但是必须的问题。

10.4 加强食典委秘书处建设

以上概括的活动实质性提示，食典委秘书处应考虑开展更多的活动。这提示，秘书处需要加强能力；在与私营标准制定组织合作，并对私营标准作为食品安全管理模式中不断增强作用的研究中，秘书处将继续食典委所建立的工作。除非加强秘书处的永久性工作队伍，否则这点很难看到。

11 更宽泛的 FAO/WHO 政策问题

私营食品安全标准超出了国际食品法典委员会的工作范围，对 FAO 和 WHO 的工作有显著的影响。很明显，在政府的管理中再也看不到食品安全管理的详细规定，但是私营部门的管理中可以看到——个体企业和集体制定标准的行为——必须被承认，这些组织的工作程序也随之调整。幸运的是，如 FAO 部分有这方面的证据。这样，一系列的研究和其他活动已经主要针对私营食品安全和其他标准对发展中国家的小型生产者的影响；在 FAO 的一些部门已经看到了私营食品安全标准的关注，这些部门不断增加的一致认同性可能是值得要的。FAO 也已经和 GFSI 针对进行两个组织之间进行合作的问题进行了讨论（谅解备忘录？）。

FAO 和 WHO 似乎都对私营食品安全标准进行了一些关注，可能因为他们对这些标准后面的动机产生怀疑和/或对发展中国家的影响表示关注，也可能看到这些标准对历史上是公共政策的领域产生了破坏，不管是国家还是全球水平。最后也有关注，支持健康结局的科学为基础的标准和其他标准之间可能会产生潜在混淆。实际上，从所有团体不断增加的相互理解程度中可以有很多收获。同时，最终的目标是相同的——可靠的食品安全系统。承认公共法规已经成为私营食品安全标准有希望弥补本领域中 FAO 和 WHO 操作很多不当之处的主要驱动力，并成为理解私营食品安全标准对全球农业食品价值链以及贸易和公共健康的影响的更具有协调和合作的基础。一些具体的推荐行动如下：

- FAO 应该与 GFSI 建立合作，寻求两个组织可以一起工作的途径，特别是在新兴市场。更一般的说，FAO 和 WHO 都需要与私营部门在食品安全标准和认证领域更积极的合作。该程序的部分内容将包括理解私营标准在发达国家建立的不适当性以及原因。

- FAO 和 WHO 都应该继续研究私营食品安全标准对发达国家和发展中国家的影响。关于该内容，需要在企业水平和整体经济方面进行更严格的经济学分析，尤其是在全球农业食品价值链的结构和惯例以及价值分布的影响。也需要反应私营食品安全标准的出现所带来的机遇，如私营食品安全标准在全球竞争中所起的作用，以及在食品安全领域合作管理方法的潜在使用，这将公共法规和私营标准以及相关的认证体系整合起来。
- 与上文相关，FAO 和 WHO 可以在对于私营食品安全标准在管理全球农业食品价值链和相关的机遇和挑战的告知和平衡辩论中起到重要促进作用，同时对于发达国家和发展中国家。
- FAO 和 WHO 应该进一步支持他们发展中国家发展食品管理的能力，这样，公共和私营部门都有很强的能力来遵守出口市场的食品安全标准，理想情况应是预防性的。同时，FAO 和 WHO 在发展中国家的能力建设活动需要进行调整来更好的反映私营食品安全标准在国内和出口市场不断增强的作用。例如，这可以包括在 FAO 的技术合作计划（TCP）下改变相关计划的重点和范围，和/或评价国家食品管理系统能力建设需要的“工具”。
- FAO 和 WHO 可研究在食品安全和质量的领域中建立私营标准良好规范自愿性原则的可行性，尤其是发展中国家的特殊需要。这可以将技术贸易壁垒（TBT）协定中的“标准的准备、采纳和运用的良好规范”作为启动点。这样的规范可能只能通过主要的私营标准制定者和采纳者的积极参与来宣传，并可将这样的主动性视为潜在机制，通过它向目前的讨论传递很多有关私营食品安全标准和发展中国家的信息。

12 结论

在近 10-15 年，出现了私营标准，它已经成为全球农业食品链中食品安全管理的关键元素。随之关于它对全球农业食品价值链的结构和常规做法的潜在影响进行了高层的辩论，谴责私营食品安全标准威胁了边缘化的发展中国家，将更多的边缘生产者排除在有利的市场之外。而也有强烈反对者认为，这样的标准需要“管理”，因为有人担心，由于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，以及建立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，他们的要求也会被边缘化。

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，在国家和国际层面的食品安全管理的公共机构的作用提出了比较深层次的问题。同时，私营食品安全标准的辩论被下列因素所推动：误解标准出现的原因和执行的功能，大量的间接证据和太少的严格分析。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，私营食品安全标准超出了公共强制标准的范围，但很多情况下，他们的关键功能是为满足法规需要的全球农业食品价值链中的购买者提供保证。此外，私营食品安全标准的多样性，它们在价值链中的制度上的形式、范围和流行情况，掩饰了总结一般性结论的意图。

目前很多辩论中，几乎有一个无意识的倾向，认为私营食品安全标准比公共法规的合法性要差，如在标准制定程序的公开和透明的基础上，发展中国家关注的敏感性以及需要的程度是以危险性为基础的。然而，更近的一项研究认为，一些私营标准机构比食典委和 ISO，也比公共法规程序更好的遵守了这些准则。实际上，可能私营标准制定者比国家和/或全球公共机构有更大的动力为利益相关方公开标准程序。这不是说私营食品安全标准的内容和说明没有合理性关注，而是说，不管是国家还是国际层面，这样的关注可能没有公共食品安全标准要强。

全球农业食品价值链中私营食品安全标准的不断增加明确的对食典委的作用提出了重要的问题，包括广泛的和 SPS 协定内容之内的内容。然而，已经有了一个不正确的倾向，认为私营食品安全标准威胁了法典标准、准则和建议的地位，并且破坏了食典委促进消费者保护和农产食品公平贸易的责任。但是，很少有证据支持这个论点。私营食品安全标准存在的地方，他们辅助国家法规要求，似乎将法典标准、准则和建议作为他们的启动点，并在周围建立了程序要求和合格评定的系统。也还有很多未制定私营食品安全标准的产品和市场，法典仍然是国际食品安全标准的关键主导者。

显然，食典委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，需要在食典委内部对它的任务和工作程序进行非正式讨论。食典委不太可能在这议题上能实质性的前进，除非对它的成员组成达成广泛一致。同时，食典委以及 FAO 和 WHO 需要寻找与制定和/或采用私营食品安全标准的组织进行有效合作，以建立信任和相互理解。在国际标准组织之间，如食典委和私营标准组织建立合作关系，将会收益很多。

13 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)
- CEC (2004) 'Corrigendum to Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on Official Controls Performed to Ensure the Verification of Compliance with Feed and Food Law, Animal Health and Animal Welfare Rules', *Official Journal of the European Union*, 28 May 2004, available http://europa.eu.int/comm/food/food/controls/index_en.htm (accessed July 2005)
- 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: 147-76
- 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/eureprotocol.pdf> (accessed March 2003)
- EUREPGAP (2005) *EUREPGAP Control Points and Compliance Criteria Fruit and Vegetables Version 2.1 October 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: FoodPLUS 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.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.
- 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/PaperDavidHirstMay2001.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/corp-docs/foodservices/Food_Advice_Notes/due_diligence_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
- Livemore, 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
- 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 EUREPGAP 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

本文是由国际顾问 Spencer Henson 先生和 John Humphrey 先生为 FAO 和 WHO 编写。FAO 食品质量和标准服务部门高级官员 Maria de Lourdes Costarrica 博士，在 FAO 食品安全官员 Masami Takeuchi 博士的辅助下对论文进行了全篇校对。如果没有 WTO 经济事务官员 Marlynne Hopper 女士提供的信息，以及下列 FAO/WHO 工作人员（按字母顺序排列）贡献的所有参考材料和提供的技术投入，本论文是不可能完成的：

Ilja Betlem

Ezzeddine Boutrif

Renata Clarke

Maria de Lourdes Costarrica

Iddya Karunasagar

Pascal Liu

Kazuaki Miyagishima

Maya Pineiro

Anne Sophie Poisot

Ilaria Proietti

Pilar Santacoloma

Jørgen Schlundt

Masami Takeuchi

Antonio Tavares

Emilie Vandecandelaere

本报告中使用的名称和介绍的内容并不意味着世界卫生组织（WHO）和联合国粮农组织（FAO）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律地位，或对其国界或边界的划分表示任何意见。

更多信息，请联系：

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