

食品法典委员会

联合国粮食及
农业组织

世界卫生组织

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

议题 11

CX/CAC 19/42/12

2019年6月

粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

食品法典委员会

第四十二届会议

2019年7月8-12日, 瑞士日内瓦, 国际会议中心

食典[2020-2015年战略计划][2020-2025年战略]: 修订草案

(执行委员会第七十六届会议)

1 引言

1.1. 食品法典委员会(食典委)由联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界卫生组织(世卫组织)于1963年设立。目前,食典委有188个成员国和1个成员组织,229个政府间组织和国际非政府组织为认可的观察员。

1.2. 食典委的主要工作是制定国际食品标准、准则和操作规范,保护消费者健康,确保公平食品贸易。食典委还致力于促进国际组织和非政府组织所开展的所有食品标准工作的协调统一。

1.3. 关于食品安全和营养问题,食典委制定风险管理标准(标准为通用说法,包括准则、操作规范及其他文本),供成员国使用或作为食品贸易的非立法标准。食典委利用风险分析原则制定上述标准并根据粮农组织/世卫组织联合专家机构与磋商会议提供的科学建议开展工作,因而需要充足和可持续的资金供应。法典标准还可着眼于食品质量和标签相关问题。随着全球化趋势推进,全球交易食品数量增加,食典委还须有能力及时响应新趋势和新挑战对消费者健康保护或公平食品贸易做法带来的影响,前提是为解决这些影响所采取的步骤适合于标准化。

1.4. 食典委制定的国际食品安全标准为世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》(《卫生措施协定》)明确承认。法典标准也是世贸组织《技术性贸易壁垒协定》的参考标准。

1.5. 《战略计划》旨在推进 2020-2025 年食品法典委员会的职责。本文不会超越、扩展、或背离对于经食典委通过或批准的法典职责、标准或《程序手册》规定的解读。

1.6. 《2020-2025 年战略计划》:

- 介绍食典委的使命、愿景、目标、具体目标和可衡量指标。
- 凸显粮农组织与世卫组织对食品安全和质量持续重视,指导食典委履行保护消费者健康和确保公平贸易做法的职责及独特使命。
- 让各成员、政府间组织、国际非政府组织及其他利益相关方了解食典委在 2020-2025 年期间如何履行职责、满足成员需求(包括解决新兴问题)和期望。

1.7. 《战略计划》将辅以一份更为详细的工作计划,列明各项活动和里程碑,支持跟踪目标的实现进展。工作计划相关内容将由各项具体目标的责任方负责编写和落实。根据《程序手册》的相关规定,《战略计划》及辅助工作计划将由食品法典委员会在 2020 年审查,随后在 6 年的时限内每两年审查一次。

1.8. 《战略计划》中新增了一项重点工作,即倡导法典标准的相关性,推动政府和其他各方使用法典标准,以保护消费者健康,同时承认食典标准在贸易便利化方面的根本作用,将法典标准用作确保公平食品贸易的参考标准。

2 变革的动因

2.1 从成立到现在,食典委所开展的标准制定活动已经发生了翻天覆地的变化。法典成员数量显著增多,成员也更加积极地参与国际食品标准制定进程,尤其是发展中国家¹。粮农组织/世卫组织法典信托基金(法典信托基金一期和二期)与技术合作计划、更宽泛的区域内及区域间合作以及区域经济社区活动并行,是这方面的一项重要举措。法典信托基金支持法典成员建设有力、稳健和持续的国家参与法典工作能力,最终愿景是所有国家都能全面有效参与法典工作,并全面受益于法典标准。

2.2 法典成员国的关注重点和需要也在发生变化,考虑到世界各国领导人在 2015 年 9 月通过的自愿性联合国可持续发展目标²等。法典标准可帮助成员国在可持续发展目标方面开展与食品安全和食品公平贸易直接相关的工作。特别是,采纳法典标准可支持实现下列目标:

¹ 联合国系统内针对“发达”和“发展中”国家或地区的区分并无成文公约,这一概念于 1996 年引入统计用途的标准国家或地区代码(被称为 M49)。自 2018 年起, M49 采用了千年发展目标最终报告中使用的定义。发展中区域国家名单见 <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>

² 见 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

可持续发展目标 ³	可持续发展目标具体目标 ⁴	食典委的贡献
可持续发展目标 2 - 消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业	保障可持续的粮食生态系统并采用具有抵御力的农作方法	通过法典标准推动掌握农业良好实践知识、新方法和新技术。
[37]	确保人人都能获取安全、有营养和充足的食物。	采纳食品安全标准有助于减少食品带来的死亡和疾病风险，否则这些食品中可能含有高于标准规定水平的化学或（微）生物制剂。 法典还就营养问题提供指导，包括制定营养元素参考值、特殊膳食食用食品产品标准以及用于制定标签标准的其他技术信息。
可持续发展目标 3 - 确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉	应对传染病	[44]
[45]	通过预防和治疗将非传染性疾病导致的过早死亡数量减少三分之一	[47]
[48]	大幅降低因危险化学品所导致的死亡和患病人数	[50]
[51]	加强所有国家，特别是发展中国家预警、缓解和管理国家和全球健康风险的能力	发展中国家更为积极地参与国际食品标准制定程序。法典信托基金支持各国发展有力、坚实和可持续的国家能力，以参与法典工作并获益于法典标准。法典文本还为成员国提供准则，用以加强国家风险分析能力。
可持续发展目标 12 - 采用可持续的消费和生产模式	将零售和消费环节的全球人均粮食浪费减半，并减少生产和供应链各环节的粮食损失，包括产后损失	法典标准支持整个食品链安全有效的食品生产、储存、检查、认证和运输，以及适当的标签。
可持续发展目标 17 - 重振可持续发展全球伙伴关系	推动建立统一、基于规则、开放、非歧视、公平的多边贸易体制	法典标准还支持公平食品贸易，进而推动粮食安全和经济增长。法典标准被世贸组织视作全球交易食品安全和质量的国际参考标准。

³ 可持续发展目标下各项目和具体目标的全面介绍可见：<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

2.3. 食典委开展工作的环境也在不断发生变化。食品和食品成分是全球交易量最大的商品。全球饲料和食品供应链系统的变化、资源优化行动、粮食安全和食品安全关切⁴、食品科学技术的创新、[人口结构调整的影响、]气候变化[和水资源短缺]以及消费者关切都会催生变革，带来新的机遇和挑战。食典委必须始终关注其职责。食典委要有充足的能力主动、灵活、及时地应对影响食品安全和质量的新问题，以便保护消费者健康，确保公平食品贸易。

3. 法典远景和使命

法典远景声明

3.1 “[全球齐心协力]/[全球合作]制定[协调一致的]/[全球认可的]食品[安全、质量和营养]标准，保护所有地点的[所有人]/[的健康]/[消费者]/[和贸易]”。

法典使命声明

3.2 “制定[全球]/[国际][基于科学的]/[经科学验证的][食品安全、质量和营养][参考]标准，保护消费者健康，[推动]/[确保]公平食品贸易”。

[成为制定基于科学的食品标准以保护消费者健康并推动公平食品贸易做法的卓越的全球机构]

4. 法典核心价值[及原则]

4.1. 为充分实现战略远景，食品法典委员会奉行以下核心价值⁵：

- 协作
- 包容
- 共识⁶
- 透明

4.2. [食典委在开展工作时，将基于其通过制定国际食品[安全、质量和营养]标准，保护消费者和保障公平食品贸易的独特使命，酌情考虑粮农组织、世卫组织以及世界动物卫生组织等其他政府间组织的相关政策、战略和准则。]

[食典委在开展工作时，努力确保在法典标准制定过程中始终遵守保护消费者健康和公平食品贸易做法的理念]

⁴ 在法典标准制定过程中应依照《关于科学在食典决策过程中的作用和考虑其它因素的程度的原则声明》考虑其他因素。

⁵ 食典委将在该《战略规划》期间审议这些核心价值。

⁶ 共识应基于《程序手册》中“促进达成一致意见的措施”。

5. 目标和具体目标

5.1. 食品法典委员会努力实现以下五项目标：

1. [积极和及时地] 应对 [法典成员]/[在食品安全和质量方面]发现的当前、新发和重要问题
2. 根据[科学和]/[法典]风险分析原则制定标准
3. 通过认可并使用法典标准增强影响
4. 所有法典成员有能力全程参与标准制定进程
5. 提升工作管理系统和做法，支持高效和有效地实现战略计划各项目标

5.2. 2020-2025 年各项大目标下的具体目标、负责落实具体目标的责任方、预期成果以及监测进展情况采用的指标如下：

目标 1: [积极和及时地] 应对 [法典成员]/[在食品安全和质量方面]发现的当前、新发和重要问题

5.3. 法典成员的关注点和需要不断发生变化，法典所处工作环境亦是如此。法典将需要积极主动、及时灵活地应对由此带来的机遇和挑战。

具体目标

- 1.1 了解各项需要和新出现的问题。
- 1.2 对各项需要和新出现的问题进行优先排序。

5.4. 这些目标的实现主要由食品法典执行委员会的法典附属机构和执行委员会负责。

衡量 2020-2025 年目标 1 下各项具体目标的进展和实现情况

具体目标	成果	指标
1.1 了解各项需要和新出现的问题。	食典根据成员需求制定标准的能力得到加强	附属机构确定的新发问题数量。 (会议报告 ⁷)
1.2 对各项需要和新出现的问题进行优先排序。	食典委及时应对新出现问题以及成员的需要	形成新工作建议的新发问题在已确定新发问题中所占比例 (会议报告) 从发现新问题到向执行委员会提交拟议新工作建议所需的时间 (会议报告)

⁷ 已经尽可能明确了对照指标衡量进展情况的潜在数据来源，并将这些来源放在了各项指标的括号之内

目标 2：根据[科学和]/[法典]风险分析原则制定标准

5.5. 食品法典委员会遵循风险分析原则并[最优化利用现有]科学建议/[根据]科学建议[开展工作]。成员和采用法典标准的食品贸易参与方重视法典坚实的科学基础，而目前这个基础正受到不可持续供资的威胁。法典必须优先保障提供独立、及时、高质量的科学建议，明确各行动方 – 成员、粮农组织和世卫组织 – 可以采取的措施，以便确保、支持并倡导通过一项持续充分的供资计划为法典提供及时的科学建议。另外，还需要具有全球代表性的数据，才能支撑提供全面综合的科学建议，确保法典标准对全球食品供应的相关性。这需要加强发展中国家在生成严谨数据以及科学分析方面的能力，也要提升开展此类工作的整体能力。

具体目标

- 2.1 根据法典风险分析原则持续运用科学建议。
- 2.2 推动提交和利用具有全球代表性的数据，制定和审议法典标准。
- 2.3 推动提供科学建议的专家机构获得充足、可持续的供资。

5.6. 具体目标 2.1 的实现主要由法典附属机构负责。具体目标 2.2 的实现由法典附属机构和法典成员国共同负责。具体目标 2.3 的实现需要食品法典委员会、执行委员会和成员国共同负责。

衡量 2020-2025 年目标 2 下各项具体目标的进展和实现情况

具体目标	成果	指标
2.1 根据法典风险分析原则持续运用科学建议	各相关委员会在标准制定进程中始终考虑科学建议，遵循法典的风险分析原则	执行委员会作为其监测标准制定进展工作的一部分审议的文本所占比例，就此，附属机构主席报告指出如何运用科学建议以及在编制法典文本过程中考虑的任何其他合理因素。（附属机构主席提交执行委员会的报告）
2.2 推动提交和利用具有全球代表性的数据，制定和审议法典标准	参考具有全球代表性的数据制定法典标准	助力各工作组数据征集工作以及粮农组织/世卫组织联合专家委员会[以及(ii)粮农组织/世卫组织联合专家委员会专家征集]的法典成员所占比例和区域分配。（电子工作组论坛，实体工作组报告，以及专家委员会秘书处提供的数据）
2.3 推动提供科学建议的专家机构获得充足、可持续的供资	粮农组织和世卫组织专家机构在各委员会与粮农组织/世卫组织商定的时间框架内提供科学建议，此类时间框架能够保证标准制定的及时性	粮农组织和世卫组织内部核心供资对科学建议的支持程度及相关变化（粮农组织和世卫组织预算报告） 既定时间框架内提供的科学建议所占比例（粮农组织/世卫组织科学建议论文及会议报告）]

目标 3：通过认可并使用法典标准增强影响

5.7. 与成员进行沟通，加强成员对协调一致的现有标准的认识、了解和认可，这对于法典工作取得实效非常重要。即便法典标准并未纳入国家立法，食品贸易和其他行动方更多地运用法典标准，可有助于保护消费者健康，确保公平食品贸易。

具体目标

- 3.1 提升对法典标准的认识。
- 3.2 为旨在认识和实施/应用法典标准的各项举措提供支持。
- 3.3 承认和宣传法典标准的使用和影响。

5.8. 宣传和推动运用法典标准是法典所有成员国和观察员的责任。法典秘书处也要负责提高认识并评估法典标准[对消费者健康和公平食品贸易做法]的影响。

衡量 2020-2025 年目标 3 下各项具体目标的进展和实现情况

具体目标	成果	指标
3.1 提升对法典标准的认识	法典成员积极推动法典标准的使用	各国为法典区域及观察员网页提供素材的数量，反映出提高对法典标准认识的事件/活动（法典区域及观察员网页） 法典宣传工作计划中明确解决法典标准能见度和落实情况相关问题的活动数量（提交执委会的年度报告）
3.2 为旨在认识和实施/应用法典标准的各项举措提供支持	在制定国家食品标准和规范时更多地采用法典标准 食品贸易中更多地将法典标准用作非法律性基准标准	参与国家或区域能力发展举措，鼓励并推动具体使用法典标准的成员国所占比例（区域协调委员会的通函或报告） 法典成员采纳或使用的具体法典标准所占比例（两年一度的具体法典文本使用情况区域调查） [相关法典观察员采纳或使用的具体法典标准所占比例（对观察员的调查）]
3.3. 承认和宣传法典标准的使用和影响	具备机制/工具，用以衡量所制定和试行法典标准的影响	建立机制以衡量法典标准影响的进展情况（年度进展报告）

目标 4：所有法典成员有能力全程参与标准制定进程

5.9. 各成员积极参与法典文本编制的的能力仍差异显著且取决于国家法典系统的能力和可持续性。尽管系统建设是各成员的责任，但法典仍可提供支持，在《战略计划》实施期内尽可能缩小各成员的能力差距。供资来源，以及各类正式和非正式的能力建设、伙伴关系和技术知识分享活动都将发挥重要作用，加强成员可持续和积极参与法典活动的的能力，支持各成员维护国家系统，拓展各成员共同主持委员会工作的潜力，这也符合我们的包容性价值观。

具体目标

- 4.1 支持所有法典成员国建立可持续的国家法典架构。
- 4.2 加强所有法典成员积极可持续的参与。
- 4.3 [找到阻碍发展中国家积极参与法典工作的障碍及解决方法。]

5.10. 粮农组织和世卫组织可为发展中国家提供支持，通过法典信托基金和其他供资来源推动其有效参与。成员国通过支持和参与正式和非正式能力建设、伙伴关系和知识分享活动，予以补充。

衡量 2020-2025 年目标 4 下各项具体目标的进展和实现情况

具体目标	成果	指标
4.1. 支持所有法典成员国建立可持续的国家法典架构	所有法典成员国参与法典各委员会和各工作组工作	<p>以下方面具备有效能力的国家所占比例：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 法典联络点、架构和进程 2. 磋商架构（如国家法典委员会）和进程 3. 法典工作管理 <p>（各成员应用法典诊断工具的结果）</p> <p>为上述各项工作配置可持续资源，可反映在国家立法和/或组织架构之中（成员国提交的报告[可能包括用以评估通函中该指标的具体问题]）</p> <p>面向法典信托基金受援国的额外指标：</p> <p>法典信托基金二期受援国在项目结束后继续保持国家法典系统并开展相关活动的国家所占比例（电子工作组论坛和在线评议系统）</p>
4.2 加强所有法典成员积极可持续的参与	持续和积极参与法典各委员会和各工作组的工作	<p>以下方面得以保持或加强的国家所占比例：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 对电子工作组的贡献 • 主持电子工作组 • 对通函予以回应 <p>（电子工作组论坛和在线评议系统）</p>
4.3 [找到阻碍发展中国家积极参与法典工作的障碍及解决方法。]	[开展多种正式和非正式的能力建设、伙伴关系和知识分享活动，有效推动发展中国家的积极参与]	<p>区域协调委员会（区域协调委）或相关会议针对发展中国家参与面临障碍和潜在解决方案的讨论情况记录（区域协调会及相关会议报告）</p> <p>各国之间围绕法典问题提供指导或分享经验的案例报告数量增加（成员提交报告和/或区域协调委报告）/</p>

目标 5：提升工作管理系统和做法，支持高效和有效地实现战略计划各项目标

5.11. 对法典工作管理系统和做法持续审查与改进有助于推动实现各项战略计划目标。工作流程的改进、提案的先后排序以及意见/建议的管理均有助于支持资源吃紧的成员参与工作，增强标准制定进程的包容性。法典文本的有效开发在很大程度上依赖于附属机构及其工作组的东道国提供的资源，特别是主席和秘书处。提高并保持能力对于有效管理法典工作非常重要。

具体目标

5.1 建立并保持高效有效的工作管理方法和系统。

5.2 提高各委员会和工作组主席、区域协调员及东道国秘书处支持法典工作的能力。

5.12. 法典秘书处、东道国秘书处、各委员会和工作组主席以及区域协调员主要负责实现这些目标。

衡量 2020-2025 年目标 5 下各项具体目标的进展和实现情况

具体目标	成果	指标
5.1 建立并保持高效有效的工作管理方法和系统。	法典工作流程和程序保障法典标准制定机构高效有效运行	食典委通过的法典工作管理定期审查的建议中，落实建议的比例（提交执委会的年度报告）
	高效设计食品法典委员会、执行委员会及附属机构会议的议程，高效运用这些会议的时间，有助于节省出更多的时间编写法典文本	按照法典《程序手册》要求或按照委员会确定的时间框架及时分发的会议文件所占比例（会议网页） 所有议题均在委员会会议给定时间内完成且工作在项目截止日期之前完成的会议所占比例（议程和会议报告）
5.2 提高各委员会和工作组主席、区域协调员及东道国秘书处管理法典工作[尤其是及时通过标准]的能力。	附属机构会议和工作组得到高效有效的主持与组织	参与培训和/或制定工具及指南的附属机构和工作组主席及东道国所占比例（可用指南和研讨会报告） 对会议效率，以及对主席、东道国和法典秘书处的满意度评级（会后调查）