

# 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](mailto:codex@fao.org)-[www.codexalimentarius.org](http://www.codexalimentarius.org)

议程项目 6

CX/EXEC 23/84/8

## 联合国粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

### 食品法典委员会执行委员会

#### 第八十四届会议

瑞士日内瓦国际会议中心 (CICG)

2023 年 7 月 10-14 日

### 区域标准——在当前区域需求背景下实施区域标准的挑战

(由食品法典秘书处编写)

## 1. 简介

1.1 粮农组织/世卫组织区域协调委员会 (RCC) 的职责范围之一是：“为完全或几乎完全在区域内贸易中流通的食品制定区域标准<sup>1</sup>”。

1.2 各区域协调委员会 (RCC) 在不同程度上制定区域标准：

- 近年来，欧洲协调委员会 (CCEURO) 和拉丁美洲和加勒比地区协调委员会 (CCLAC)<sup>2</sup>并未制定区域标准，而是从自己的区域角度讨论和参与国际标准的制定。
- 北美和西南太平洋地区协调委员会 (CCNASWP) 制定的第一个区域标准于 2020 年获得通过<sup>3</sup>。
- 非洲协调委员会 (CCAFRICA)、亚洲协调委员会 (CCASIA) 和近东协调委员会 (CCNE) 一直在积极制定区域标准，要么刚刚完成区域标准的工作，要么正在将标准制定工作列入其议程。

1.3 CCASIA 和 CCAFRICA 上届会议关于区域标准新工作提案的讨论凸显了 RCC 在考虑新区域标准提案时面临的一些挑战，其中包括：

- 确定它们是否符合区域标准指南（例如，主要在区域内交易）；
- 是否由于其性质应当在全球委员会中制定；以及
- 定义其范围。

1.4 亚洲协调委员会第 22 届会议 (CCASIA22) 注意到一些成员提出的担忧以及为日益流行的加工产品制定区域标准的愿望，同意就以下事项寻求食典委执行委员会 (CCEXEC) 的指导<sup>4</sup>：

- 如何对待针对主要在该地区生产并在全球范围内贸易但不存在适当的现有商品委员会的加工产品（通常是即食产品）提出的新工作提案；
- 考虑到食品加工技术的快速发展，是否需要单独为此类加工产品制定标准，还是采取更横向或分组的方法。

<sup>1</sup> 《程序手册》第 5 节

<sup>2</sup> 由于国际贸易量有限，食典委第 45 届会议 (CAC45) 未批准关于制定露露果 (Castilla lulo) 全球标准的新工作提案，但 CAC45 批准了由 CCLAC 制定露露果区域标准的新工作。REP20/CAC 第 63 段

<sup>3</sup> REP20/CAC 第 50 段

<sup>4</sup> REP23/ASIA 第 115 段

1.5 另一个需要考虑的方面是是否有必要为这些产品制定标准，特别是如果食品贸易中的公平规范没有足够重要的问题，并且食品法典通用标准可以适当解决其安全问题。

1.6 本文件旨在详细阐述 RCC 在提出和制定区域标准时面临的一些挑战，以便为食典委执委会提供所需建议的基础，并讨论如何根据食典委《程序手册》(PM) 执行其任务，《程序手册》规定：“如果某区域商品在该区域以外的国家大量生产和贸易，执行委员会应建议相关商品委员会考虑在考虑其工作计划的情况下详细阐述一项全球标准。”

## 2 协调委员会制定的食品法典文本——“区域还是国际”的难题

2.1 RCC 制定的法典文本往往主要是商品标准（见附件 1）。

2.2 其他文本包括《街头售卖食品指南》(CCAFRICA、CCASIA、CCLAC 和 CCNE) 以及最近的《非洲协调委员会 (CCAFRICA) 区域统一食品安全立法指南》。食典委联络点和国家食品法典委员会指南由 CCAFRICA、CCASIA 和 CCNE 制定。

2.3 制定法典工作重点的标准，特别是其实施指南<sup>5</sup>，特别提到了协调委员会的职责范围<sup>6</sup>，其中规定“为全部或几乎全部在区域内贸易中流通的食品制定区域标准”，强调协调委员会应提供有据可查的客观证据，证明存在大量区域内贸易，并且其他区域间或区域内不存在大量的此种贸易。

2.4 协调委员会注意到，在当前的国际贸易环境中，即使一种商品主要在一个地区生产，但在许多情况下，它会在全球范围内进行贸易，如下所示：

- CCASIA22 关于米饭的新工作提案<sup>7</sup>。
- 在对最近通过的《干肉区域标准》(CCAFRICA) 的初步讨论中，区域外成员对该文本作为区域标准的推进表示担忧，因为干肉产品在国际范围内贸易。他们还表示有强烈兴趣为 CCAFRICA 领导的工作做出贡献，以促进未来把该标准转变为国际标准<sup>8</sup>。
- 关于亚洲协调委员会第 21 届会议 (CCASIA21) (2019 年) 提出的速冻饺子区域标准新工作的讨论。食典委执委会在严格审查中指出，相同定义的产品也在亚洲地区以外生产和贸易<sup>9</sup>，并向 CCASIA 建议所涵盖的产品应针对该地区并主要在该地区贸易。食典委第 43 届会议 (CAC43) 批准了新的工作提案，指出根据食典委执行委员会第 79 届会议 (CCEXEC79) 的建议，所涵盖的产品应针对本地区并主要在本地区贸易。

2.5 尽管相关 RCC 和 CCEXEC 均注意到并讨论了该问题，但新工作最终在所有情况下均获得同意。

2.6 区域产品的全球贸易也被作为将区域标准“转换”为国际标准的理由，该标准被视为食典委执委会严格审查的一部分（韩式辣椒酱和普通辣椒酱<sup>10</sup>；人参产品<sup>11</sup>）。在这方面，应该指出的是，根据法典程序“转换”区域标准遵循与制定新标准相同的过程（项目文件第 5 步或第 8 步程序）。

2.7 总之，难处在于，鉴于食品贸易的全球性，目前很少有产品（几乎）完全在区域内进行贸易的情况。与此同时，由于法典工作集中在一般/横向议题和食品安全问题上，往往没有明显适当的（活跃的）委员会来承担许多此类产品（通常属于加工产品）的标准制定工作。

<sup>5</sup> 《程序手册》第 2 节第 7 部分

<sup>6</sup> 《程序手册》第 5 节

<sup>7</sup> ASIA22/CRD5

<sup>8</sup> REP20/CAC 第 38 - 43 段

<sup>9</sup> REP20/EXEC2 第 20 - 22 段

<sup>10</sup> CX/EXEC 17/73/2 Add.2 App 1

<sup>11</sup> REP13/PFV

### 3. 食品法典委员会如何评估新标准的必要性？关于标准制定有哪些替代方案？

#### 3.1 食品法典程序

3.1.1 《程序手册》内有确定工作优先级的标准以及应用这些标准的指南。原则上应用这些标准应该能够对任何工作提案做出明确的决定。食典委还有权决定在何处开展商定的新工作。<sup>12</sup>《程序手册》还指出，严格审查包括“确定发展中国家的标准制定需求”，这可能会增加应用标准时的复杂性。因此，尽管有可用的程序，委员会仍面临着上述挑战，各成员寻求克服这些挑战，并指出食典委是一个成员驱动的组织。

#### 3.2 制定法典工作重点的标准是否完全适合加工食品并得到充分应用？

3.2.1 根据工作优先级标准进行透彻的评估有助于确保工作的必要性。这需要一份明确的讨论文件和项目文件。

3.2.2 需要明确指出由于缺乏这样的标准而产生的问题——例如国家立法的多样化以及由此产生的国际立法障碍。

3.2.3 食典委执行委员会第 83 届会议（CCEXEC83）<sup>13</sup> 已要求法典秘书处整理与新工作提案相关的所有信息，以便此类指南有助于在未来提供完善的工作提案。

3.2.4 标准化的适用性是加工食品的一个重要考虑因素。这需要考虑对产品定义和商品特性至关重要的质量因素。对于多成分产品来说，这可能具有挑战性。

#### 3.3 该问题能否通过适当应用现有的横向标准和指南来解决？在提议制定新标准时是否适当考虑了这一事实？

3.3.1 与产品相关的许多方面已经通过横向标准/指南/操作规范或现有商品标准得到解决。

3.3.2 商品标准中的许多食品安全问题是通过交叉引用相关横向法典文本来解决的，例如：《食品卫生通用原则》（CXC1-1969）和《食品和饲料中污染物和毒素通用标准》（CXS 193-1995）。由于这些文本与所有食品相关，因此没有必要制定商品标准来确保此类标准适用于特定商品。对于加工商品，原始商品的标准可能已经存在，该标准也可能提供其他方面的足够信息。

3.3.3 特定加工产品可能需要解决食品添加剂的使用问题。这可以在《食品添加剂通用标准》（GSFA，CXS192-1995）中解决，而不是在新的商品标准中解决。界定哪些食品添加剂在技术上具有合理性的工作可以在 RCC 内完成，然后由 RCC 将其移交给食品添加剂法典委员会（CCFA），以纳入《食品添加剂通用标准》（GSFA）。CCFA 正在积极解决 GSFA 中的食品添加剂条款与商品标准不一致的问题。作为这项工作的一部分，CCFA 正在探索各种措施，包括可能对《程序手册》进行修订。

3.3.4 虽然新工作的提案要求提供有关是否存在其他相关标准的信息，但很少深入考虑这些文本将如何实际应用于提议的新标准所针对的产品。由于这些相关标准通常只是简单列出，因此第一步可能是准备一份文件，说明现有法典文本对感兴趣的特定产品的适用性。这种做法将：

- 通过展示如何将法典文本应用于特定产品，促进法典文本的使用。
- 作为缺口分析，以突出食品法典在该产品方面真正缺失的内容以及标准制定的最佳目标。例如，可能需要对添加剂甚至其生产过程进行标准化，并确保其安全性，而不是针对商品本身。

#### 3.4 示例：CCAFRICA – 熏鱼

---

<sup>12</sup> 《程序手册》第 2 节第 7 部分

<sup>13</sup> REP22/EXEC2 第 18iii 段

CCAFRICA 的上届会议审议了为该地区生产的特定类型熏鱼制定标准的提案。虽然委员会同意需要就此问题开展进一步的工作，但食品法典已经有了熏鱼标准。在这个例子中，这种方法可能有用且有效地为成员提供了避免制定熏鱼标准所需的指导。可能不需要关于熏鱼的新标准。

### 3.5 现行的商品标准格式是否适合加工食品？

3.5.1 将商品标准格式应用于某些加工食品存在挑战。例如，人们通常不清楚质量标准是什么。与这些质量标准相关的分析方法很难定义。这意味着标准中可能存在缺口，降低了标准的质量，从而降低了食品法典的质量。大多数安全规定只是一般主题或横向法典文本的交叉引用。这突出表明需要认真考虑需要哪些标准。

### 3.6 产品定义的复杂性

3.6.1 所有商品标准都要求对产品进行定义。产品的成分越多，制定这样的定义就越困难，而这种定义往往是高层次和笼统的。例如，CCASIA22 在讨论关于制定传统糖果区域标准的新工作提案时，指出需要更加具体地说明该标准的涵盖范围<sup>14</sup>。定义越笼统，定义标准的其他方面就越具有挑战性。

3.6.2 应用标签要求——例如《预包装食品标签通用标准》（CXS1-1985）要求“名称应表明食品的真实性质，并且通常是具体的”——可能就足够了，而不一定需要制定标准。

3.6.3 如果此类标准的主要目标之一是对产品进行国际一致的定义，则可能不需要商品标准。例如，《乳制品术语使用通用标准》（CXS206-1999）定义了法典尚未制定商品标准的多种产品（包括“乳”）。

3.6.4 这种方法可用于加工食品。随着对新加工食品的定义，通用标准可能会更新。这也可能涉及有关新食品来源的工作。

### 3.7 如果一切都清楚了，但仍然需要一个标准怎么办？

3.7.1 如果在考虑上述所有问题之后，并考虑到食典委自第一届会议以来应避免“配方”标准的一般原则<sup>15</sup>，显然唯一途径是制定商品标准，那么问题仍然是应该在哪一级制定该标准。

3.7.2 显然，如果某种商品在全球范围内进行贸易，则应将其制定为国际标准而不是区域标准。虽然有将区域标准转换为国际标准的规定<sup>16</sup>，但如果产品不符合区域标准的定义，则意味着这不是最佳途径。

3.7.3 一个区域内往往没有足够的专业知识来制定此类标准，区域电子工作组的报告凸显了其工作的积极参与程度较低<sup>17</sup>。

3.7.4 由于日程安排已经很繁重，再增加一个委员会可能并不理想，但供考虑的选择可以包括扩大现有委员会的职责范围，建立一个任务组以便在确定适当的工作量后解决这些问题，或成立委员会下设工作组临时解决问题。虽然虚拟技术和程序可以降低通信工作方式的成本，但只有当所有其他选择都用尽时这才可能是最后的选择。

3.7.5 食典委第 14 届会议（CAC14）（1981 年）报告第 529 段中包含了一个附加选项：“关于区域机构是否可以制定全球标准的问题，委员会获悉，根据规则这是可能的，因为这将适用制定全球标准的程序，给予所有参与国平等地位，包括投票权——前提是能够证明这样做是必要的。”

<sup>14</sup> REP23/ASIA 第 98 段

<sup>15</sup> 粮农组织/世卫组织联合食品法典委员会第一届会议报告第 15 段

<sup>16</sup> 《程序手册》第 2 节第 6 部分

<sup>17</sup> CX/AFRICA 19/23/14；CX/ASIA 22/22/7

#### 4. 后续步骤

4.1 CCASIA 提出的问题凸显了法典成员对特定类型标准的潜在需求，这些标准在定义标准性质方面似乎存在挑战，并且目前没有明显的机制能够立即解决问题。

4.2 第 3 节仅考虑法典秘书处探讨该议题时想到的一些问题。可能还有其他问题。在保持现有程序的同时，需要进一步考虑我们如何指导、评估和处理此类新工作提案。这也与 CCEXEC83 的结论有关，即需要汇集与新工作提案相关的所有指南。

4.3 制定新的商品标准并不总是需要满足成员的标准制定需求，然而，唯一的选择并不一定是新工作不被批准，而是应仔细界定真正的需求，看看哪些类别的法典标准适用，并可在适当情况下基于现有法典标准对特定商品的应用提供指导。

4.4 第 3 节提出了一些想法，可供就新工作提案提出意见时考虑，这些新工作提案涵盖主要在本地区生产但在全球贸易的加工产品（通常是即食产品）。然而，应通过听取 CCEXEC（特别是区域协调员）的意见来扩大范围，以便对该议题进行全面考虑。

#### 5. 建议

我们邀请食典委执行委员会第 84 届会议（CCEXEC84）采取以下行动：

- 审议本工作文件中提供的信息；
- 确定与该议题相关的其他方面，以便在食典委执行委员会第 85 届会议（CCEXEC85）之前进一步探讨；
- 就与制定区域标准有关的任何其他议题寻求区域协调员的具体反馈；
- 要求法典秘书处根据讨论情况更新工作文件；以及
- 将该项目列入 CCEXEC85 的议程，以便做出结论，并向 CCASIA 和其他适当的协调委员会提供最终建议。

## 附件 1

## 区域标准概述

这包括现有的区域标准、正在制定的区域标准以及现已成为国际标准但最初作为区域标准制定的标准  
(阴影行)

区域	标准	状态
非洲	《街头售卖食品监管措施设计区域指南》(非洲) (CXG 22R-1997)	1997 年通过, 1999 年修订
非洲	《食典委联络点与国家食品法典委员会区域指南》(非洲) (CXG 43R-2003)	2003 年通过
非洲	《食品法典非洲协调委员会区域统一食品安全立法指南》 (CXG 98-2022)	2022 年通过
非洲	《未精制乳木果油区域标准》 (CXS 325R-2017)	2017 年通过, 2020 年修正
非洲	《发酵熟食木薯产品区域标准》 (CXS 334R-2020)	2020 年通过
非洲	《买麻藤属鲜叶区域标准》 (CXS 335R-2020)	2020 年通过
非洲	《干肉区域标准》 (CXS 350R-2022)	2022 年通过
亚洲	《亚洲街头售卖食品卫生规范区域准则》 (CXC 76R-2017)	2017 年通过
亚洲	《食典委联络点与国家食品法典委员会区域指南》(亚洲) (CXG 57R-1999)	1999 年通过
亚洲	《韩式辣椒酱区域标准》 (CXS 294R-2009)	2009 年通过 目前正在转换为国际标准——CAC43 通过, 由于认可刚刚完成, 将于 2023 年作为国际标准发布
亚洲	《发酵豆酱区域标准》(亚洲) (CXS 298R-2009)	2009 年通过 2012 年、2013 年、2020 年修正
亚洲	《食用西米粉区域标准》(亚洲) (CXS 301R-2011)	2011 年通过
亚洲	《辣椒酱区域标准》 (CXS 306R-2011)	2011 年通过 2013 年、2017 年、2020 年 目前正在转换为国际标准——CAC43 通过, 由于认可刚刚完

		成，将于 2023 年作为国际标准发布
亚洲	《坦佩区域标准》 (CXS 313R-2013)	2013 年通过，2015 年、2017 年修正
亚洲	《非发酵豆制品区域标准》 (CXS 322R-2015)	2015 年通过，2016 年、2017 年修正
亚洲	《紫菜产品区域标准》 (CXS 323R-2017)	2017 年通过
亚洲	《泡菜标准》 (CXS 223-2001)	最初作为区域标准制定和通过，但随后于 2001 年作为国际标准通过 2017 年修正
亚洲	《人参产品标准》 (CXS 321-2015)	最初作为区域标准制定和通过，但随后于 2015 年作为国际标准通过
亚洲	《芽孢杆菌发酵豆制品区域标准》	步骤 5/8 — 建议食典委第 46 届会议 (CAC46) 通过
亚洲	《植物叶包裹米饭拟议区域标准草案》	步骤 5/8 — 建议 CAC46 通过
亚洲	《速冻饺子拟议区域标准草案》	步骤 5 — 建议 CAC46 通过
欧洲	《鸡油菌区域标准》 (CXS 40R-1981)	1981 年通过，2012 年、2022 年修订
欧洲	《蜂蜜标准》 (CXS 12-1981)	最初作为区域标准制定和通过，但随后于 1981 年作为国际标准通过，1987 年、2001 年修订，2019 年修正
欧洲	《天然矿泉水标准》 (CXS 108-1981)	最初于 1981 年作为区域标准制定和通过随后于 1997 年作为国际标准修订和通过，2008 年修订，2001 年、2011 年、2019 年修正
拉丁美洲和加勒比地区	《街头食品制备和销售卫生规范区域准则》 (CXC 43-1995)	1995 年通过 2001 年修定
拉丁美洲和加勒比地区	《郊狼区域标准》(LAC) (CXS 304R-2011)	2011 年通过
拉丁美洲和加勒比地区	《蛋黄果区域标准》 (CXS 305R-2011)	2011 年通过
拉丁美洲和加勒比地区	《雪莲果区域标准》 (CXS 324R-2017)	2017 年通过
拉丁美洲和加勒比地区	为奎东茄制定区域标准	由 CAC45 批准为新工作
近东	《街头售卖食品规范区域准则》(近东)	2013 年通过

	(CXC 71R-2013)	
近东	《食典委联络点与国家食品法典委员会区域指南》(近东) (CXG 58R-2005)	2005 年通过
近东	《含成熟无花果的罐装鹰嘴豆泥区域标准》 (CXS 257R-2007)	2007 年通过
近东	《罐装臭梅达梅斯区域标准》 (CXS 258R-2007)	2007 年通过
近东	《成熟无花果区域标准》 (CXS 259R-2007)	2007 年通过
近东	《哈里萨辣酱(红辣椒酱)区域标准》 (CXS 308R-2011)	2011 年通过
近东	《芝麻酱哈尔瓦酥糖的区域标准》 (CXS 309R-2011)	2011 年通过
近东	《枣泥区域标准》(近东) (CXS 314R-2013)	2013 年通过
近东	《伊朗酸奶区域标准》 (CXS 322R-2018)	2018 年通过
近东	《混合中东萨塔香料区域标准》 (CXS 341R-2020)	2020 年通过
北美洲和西南太平洋	《与水混合用作饮料的卡瓦醉椒产品区域标准》 (CXS 336R-2020)	2020 年通过
北美洲和西南太平洋	《发酵诺丽果汁区域标准》	步骤 8 — 建议 CAC46 通过