

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 00100 ROME Tel: 39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

议题 10 (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

第二十九届会议

2006年7月3-7日, 日内瓦(瑞士), 国际会议中心

粮农组织/世界卫生组织对食品法典及粮农组织和
世卫组织其它食品标准工作联合评价的实施情况

审查规范委员会的结构和规范委员会及工作组的职责

由食典秘书处准备

背景

1. 1. 食品法典委员会(CAC)第28届会议考虑了专家顾问组关于审查规范委员会结构和规范委员会及特设工作组职责¹的最终报告, 包括20条建议, 并同意其中四条建议需要进一步研究。此外, 食典委同意将通函发至成员国和观察员征求意见, 特别是有关食典商品工作可能重组的相关事宜, 包括组合委员会和调整会议的频率/间隔, 同时进一步分析商品委员会的工作量及垂直委员会和横向委员会之间的关系²。收到的来自政府和观察员回复通函2005/30-CAC的意见可见文件ALINORM 06/29/9B Part II。

¹ 通函 2005/12-CAC

² ALINORM 05/28/41 第158段

为了节约起见, 本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会,
如无绝对必要, 望勿索取。食典大多数会议文件可从
因特网 www.codexalimentarius.net 网站获取。

2. 本文件旨在提供该问题的额外信息及分析以帮助食典委成员国评价当前的情况及重组规范委员会结构的可能选择的含义。因此研读该文件可结合递交给食典委第26届会议的同议题的文件ALINORM 03/26/11 Add.1。此外，本文件包含了秘书处关于由发展中国家主持食典会议的注释，这是一个与议题10(a)和10(b)有关的问题（以下第29-32段）。

食典会议的数量

3. 食典委第26届会议审议了关于审查规范委员会结构及规范委员会和特设工作组，包括地区委员会职责的工作文件，并决定一起审查所有委员会和特设工作组。该审查以工作文件中列出的建议为基础，并注意减少会议数量并保持其短时和集中的目标。³

4. 随后，承担审查规范委员会结构及规范委员会和特设工作组职责的专家顾问组注意到以下情况：

“目前会议的频率给会议的主持国政府带来了沉重的负担（需要提供设备、秘书处支持和翻译等）。对于主持有大量或复杂议程的各委员会的政府，这一问题尤其突出。对于试图更积极参加大量食典会议的发展中国家来说，这也造成了突出的经济和后勤问题。为许多法典会议服务的食典委秘书处有限资源的紧缺已经成为非常急迫的问题。由于一些原因，在短的年度时间框架之内安排很多委员会会议使这一问题更为恶化。首先，每年的食典委会议前后，食典委秘书处必须参与主要的准备和后续工作，因此必须与工作人员短缺的问题做斗争。其次，各规范委员会希望及时完成标准草案，以保证在当年的食典委会议上被审议。最后，各法典会议不能在主要的假期期间召开（顾问组最终报告，通函 2005/12-CAC，第4.2部分）。

5. 在1980-1995年期间，食典会议的数量保持在每两年度21-25个会议之间，后来开始急剧增长并在2002/03年达到41个会议的记录。在2004/05两年间，共召开了40个食典会议，包括有限定成员资格的5个执委会会议和6个粮农组织/世卫组织协调委员会会议。而且，每个食典委成员应该参加的会议的数量同20世纪80年代相比显著增加。在当前2006/07两年期间，希望将食典会议的数量保持在39个，包括一个新的食品污染物委员会的会议及可能成立的新的特设工作组会议。应注意的是一般主题委员会（横向委员会）构成了全部会议的50%以上（见表1）。

表1 – 每两年食典会议的数量

两年期间	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03	2004-05	2006-07*
食典委	1	1	1	1	1	1	2	2	2
执委会	2	2	2	2	2	3	3	5	4
一般主题委员会	10	12	14	14	15	17	17	18	19
商品委员会	1	4	3	6	6	8	7	7	5
特设工作组	1	0	0	0	0	5	6	2	3
协调委员会	6	4	5	6	5	5	6	6	6
会议总计	21	23	25	29	29	39	41	40	39

* 预测

6. 除委员会和特设工作组正式会议之外，在下属委员会会议之间还召开了许多工作组会议。粮农组织/世卫组织对食品法典和两组织其他食品标准联合评价的报告（2002年11月）中已建

³ ALINORM 03/26/11 Add.1; ALINORM 03/41, 第 154 段

议，食典委的重点应从在会上书写标准转向在会议之间通过咨询过程制定标准（建议20）。在2005年，食典委采纳了对实际工作组和电子工作组的准则，以阐明应遵循的程序并确保通过工作组所进行工作的透明度。虽然准则规定食典委员会应最优先考虑成立电子工作组，但对通过通信很难处理的复杂问题交流观点并寻求解决方案而言，下属委员会有时将实际工作组考虑为一个有效的手段。在2004/05两年期间，在会议之间召开了7次实际工作组会议（在委员会全体会议的前后或期间召开的工作组会议除外）。对于食典委成员，除食典会议的数量外，还应考虑参加一些或全部实际工作组会议所涉及的资源，特别是根据粮农组织/世卫组织加强参与食典信托基金的实际情况，在现有资金水平，即使是对最不发达国家每年也只能资助不超过两或三次旅行。

7. 食典会议数量增加所涉及的一个间接影响表现为会议的计划受到约束。理想上，具有认可由其他下属委员会制定的规定草案职能的那些下属委员会的会议应放置在由每次食典委例会决定的食典会议循环内后者的会议之后。然而，增加的会议数量减少了总体会议计划的自由度，更具体地是，缩短了食典委会议和特定下属委员会会议之间及两次相关下属委员会会议之间的时间。因此，缩短了允许政府明确阐述回复通函评议意见的时间，且消极地影响了食典会议充分地讨论在其会议之前召开的其他食典会议结果的能力。

8. 关于食典委秘书处的能力，食典会议数量的增加导致了服务食典会议的专业人员所承担的出差次数的增加。当一名职员必须连续参加两或三个食典会议时，降低了秘书处及时地完成并出版最终报告以及在每次食典会议上考虑所讨论问题的最近期进展以提供有深度的技术建议的能力。服务越来越多的食典会议和工作组的需要限制了秘书处代表食典委参加外部会议的能力，包括同其他国际标准制定机构的协调及关于食典事项能力建设的研讨会。此外，秘书处花费在协助执委会履行其新的职能上的资源比例正在增加（例如：严格审查、战略计划、申请观察员身份的检查）。

建议1. 食典委可考虑设定计划在一个双年度内食典会议数量的一个上限（例如：40个）。为了在一个双年度内达到一个平衡的会议时间表，可以为一个公历年内所计划的食典会议的数量设定一个指示性的上限值（例如：20个）。

建议2. 食典委考虑为可能同时开展活动的下属委员会数量设定一个目标上限，以避免食典会议的增加超出易管理的水平（例如：18个，协调委员会除外）。在建议成立一个新的下属机构之前，食典委应依照由食典委确定的工作重点，特别是食典委的六年战略计划，考虑解散或中止其他下属机构。

会议间隔

9. 在一个双年度内的食典会议数量不仅由食典委下属机构的数量决定，而且由他们会议的频率决定。当前的食典委下属机构的会议规划为12个月、18个月或24个月的间隔。该间隔在食典委秘书处和主持国政府间取得一致，由食典委批准，考虑了有关下属机构的工作量、粮农组织和世卫组织提供科学建议的时间及所涉及的财政问题。

10. 虽然频繁的会议通常被考虑为协助工作的及时完成，这一规则可能不适用于所有情况。例如，一个下属机构的年会通常仅仅允许会议之间多边咨询的一个循环（例如，要求通过信件评议并重新起草文本，要求评议并召集实际工作组会议）。这可能导致一种情况，下属机构每年循环讨论同一个问题而不能受益于可能要求一年以上的深入的协商或妥协构建过程。

建议3. 食典委可希望请各委员会在理解遵照实际工作组和电子工作组准则提出一个有组织的、有效的会议间工作机制的情况下，考虑采纳更长的会议间间隔。

会议期限

11. 当计划食典会议的期限时，食典委秘书处同主持国政府秘书处商榷，根据议题数量和每项议题讨论所要求的预期时间决定会议最合适的期限。大多数食典委员会和特设工作组的典型情况是举办5天会议，包括三个全天的会议、一天准备报告草案，及半天采纳报告。有一些会议在会前召开工作组会议，经常是在前一周的周五或周六召开，这使得整个活动有时需一周多。所建议的将食品添加剂和污染物规范委员会分成两个委员会预期将使每个新委员会的整个会期保持在一周内。

12. 食品法典委员会本身已经采取步骤缩短会期。直到1993年的第20届会议为止，食典委的例会通常持续10-12天，连续举行2周。自1995年以来，除第26届会议外（特别的），例会被缩短至6天。第29届会议首次安排为5天会期。然而，由于与连续的领导人员选举相关的后勤要求，很难考虑进一步缩短食典委会议的期限。

建议4. 食典委决定食典会议的期限应限定在7天内，即便是包括会议前的工作组会议，以保持其充分集中地运行、确保透明度并推动成员的有效参与。

商品工作的管理

13. 如何精简商品工作的问题已经成为食典委主要关注的问题之一。早在1978年，在审查食典委工作方向的工作框架内，食典委第12届会议注意到了其成员的以下观点：

“一些代表团，如肯尼亚和加拿大代表团，支持结束某些委员会，以减少委员会的数量，使新工作能够启动，并废止许多国家现存的永久主持国的安排。这将能使其他国家具有提供主持新委员会的机会，或者如果有必要使老的委员会重新活动的话提供主持老委员会的机会。然而，其他代表们考虑无限期的休会更合适，以为必要时修订标准提供可能。”⁴

14. 粮农组织/世卫组织对食品法典及粮农组织和世卫组织其它食品标准工作联合评价（2002）以及对规范委员会结构及规范委员会和特设工作组职责的审查（2004）均提议在下属委员会层面上进行基本结构的改变以管理食典工作，特别是商品工作。然而，食典委不支持成立标准管理委员会⁵或商品管理委员会⁶。

15. 这种现状意味着食典委的商品工作将继续由现存的商品委员会（包括活动的及休会的委员会）、政府间特设工作组及粮农组织/世卫组织协调委员会管理。在这点上，食典委注意到：

- 以下商品委员会已经无限期休会：肉类卫生、糖类、谷类和豆类、植物蛋白、天然矿泉水及可可制品和巧克力。在这些委员会中谷类和豆类委员会目前通过通信方式运作，天然矿泉水委员会可在近期以通信的方式开始工作；

⁴ ALINORM 78/41 第 117 段

⁵ ALINORM 03/25/5 第 15 段

⁶ ALINORM 05/28/41 第 147 段

- 乳和乳制品规范委员会及油脂规范委员会可根据工作的进展在近期完成当前的工作，并/或完全以通信方式开展剩余工作；
- 然而，以下商品委员会似需要更长的时间完成当前在其议程上的工作，包括加工水果蔬菜、鱼和渔产品及新鲜蔬菜水果；
- 在所有6个粮农组织/世卫组织协调委员会中，当前仅亚洲委员会和近东地区委员会在其议程上有商品标准工作。一些标准草案可能需要制定成世界性的标准，在这种情况下，应将工作转给相关的商品委员会。
- 果蔬汁以及动物喂养食典政府间特设工作组成立于1999年，在完成安排给他们的工作后已经解散。来源于生物技术食品的食典工作组在2003年重建，将保持活动到2009年。
- 肉、加工肉禽制品、可食冰及汤料规范委员会已解散或废止。

16. 商品委员会和特设工作组作为标准制定的工具，似乎具有其自己的优势和劣势。经验显示，商品委员会较特设工作组具有以下优势：

- 毫不拖延地启动对现存标准的修订，无需成立新的下属机构并为其确定主持国；
- 由于主持国秘书处的安排，即使在委员会已经休会时，也可通过通信的方式开展工作。

17. 反过来，政府间特设工作组似具有以下优势：

- 可进行各学科间领域的工作，否则将需要不只一个下属机构的联合会议；
- 以特设工作组的期限清楚地表示完成工作的预定日期，且避免了仅建议优先性低的新工作来维持下属机构活动的危险性。
- 不要求主持国对未确定的年代进行财政许诺。

建议5. 食典委应以个案为基础考虑使用特设工作组或商品委员会制定或修订商品标准的优势及劣势，而在需要成立新的下属机构时应优先成立特设工作组而不是委员会。

18. 今后，食典委的商品工作可能开始集中在对现存标准和法典的修订上，而不是制定新的标准。在这一观点上，将现存的一些商品委员会合并成较少的下属机构可能导致互相关联的主题间的协同，并使得主持这些委员会的政府间效率方面的节约。这种合并可能可以被考虑，例如：

- 谷类和豆类、糖类及植物蛋白规范委员会（例如：创立一个关于谷类、豆类和其他来源于植物食品的委员会）；
- 肉类卫生、食品中兽药残留规范委员会及（解散的）动物喂养特设工作组（例如：创立一个动物生产食品安全的委员会）；
- 在肉类卫生和食品卫生规范委员会之间选择其一（例如：拓展食品卫生委员会的职权范围以覆盖肉类卫生）；
- 加工水果蔬菜、新鲜水果蔬菜规范委员会及（解散的）果蔬汁特设工作组（例如：创立一个水果蔬菜委员会）。

建议6. 食典委可希望保持审查下属机构的职责及现在和未来的工作量，并在适当时考虑合并或解散现存的委员会。

19. 在2004年引入制定程序和执委会中的严格审查现在被期望在这一演练中起一个重要的作用，即审查新工作建议并监测标准制定的进展。然而，执委会还可能必须在新安排的职能上如何最好地履行其职责中获取经验。在食典委能评价严格审查对精简食典委标准制定运作的效果前可能需要几年的经验。

建议7. 食典委可希望在2011年后进行下一次对委员会结构及食典委下属机构职责的全面审查，并根据严格审查在精简食典委商品工作中的效果的一次评估，考虑是否改变是值得的，特别是在食典委商品工作的重组方面的改变。

20. 在食典委内，粮农组织/世卫组织协调委员会在制定世界性的商品标准方面起到了不同程度的作用。例如：近来亚洲协调委员会起草了盐渍水果和蔬菜标准草案到了第5步，并已将其工作转给了加工水果蔬菜委员会作为世界性标准。这一安排虽然允许食典过程从地区水平的现有专家技术力量中受益，但如果新工作在协调委员会的层面启动时未考虑其未来的工作量，可能导致在后期阶段某些商品委员会负担过重。

建议8. 协调委员会的商品工作应符合其职权范围，集中在地区标准的制定上。仅应在第8步采纳及经项目文件证实，有关商品委员会建议后才考虑将地区标准转换成世界标准。

委员会间的关系

21. 这一问题近来已由通用原则委员会及食品添加剂和污染物委员会讨论，并在由食典委考虑使现有关系合理化的具体建议前，将要求由这些委员会进一步讨论。

22. 认可程序也可以改进。除繁忙的会议时间表的影响外，标准制定的拖延还可源于这种情况：一个委员会的意图不能被有认可功能的另一委员会理解或由一个委员会达成的协议重开相同讨论的结果而被另一委员会怀疑。

建议9. 食典委保持审查委员会之间的关系，即商品委员会和一般主题委员会之间的关系。食典委可希望鼓励通用原则委员会及食品添加剂和污染物委员会以及，如需要的话，其他委员会，继续讨论委员会之间的关系，包括认可程序，同时审查并向食典委报告他们的建议。

食典委内营养相关工作的历史

23. 自早期会议⁷起，食典委就认识到了营养工作的重要性。

24. 关于饮食食品的欧洲法典委员会由食典委第3届会议⁸成立，其职权范围集中在饮食食品。食典委第4届会议⁹给予了该委员会世界性商品委员会的地位，并将该委员会重命名为特殊膳食食品委员会。

25. 食典委第13届和14届会议¹⁰广泛讨论了食典委应如何处理与营养有关问题的事项。食典委第15届会议同意拓展特殊膳食食品规范委员会的职权范围以协调食典委内有关营养方面的工作。

⁷ ALINORM 64/30 第 89 段; ALINORM 65/30 第.67 段

⁸ ALINORM 65/30 第 7 段

⁹ ALINORM 66/30 第 6(b)段

¹⁰ ALINORM 79/38 第 81-93 段; ALINORM 81/39 第 115-121 段.

作¹¹。委员会的名称在1987年修订改时包括了营养¹²。自那时起，营养与特殊膳食用食品规范委员会（CCNFSDU）开始列入一般主题委员会，而非商品委员会。然而，应注意CCNFSDU已经保留了两个特点：一是其为特殊膳食用食品制定标准而作为“商品委员会”的特点，一是当处理一般营养问题时作为“一般主题委员会”的特点。

26. 目前，CCNFSDU是唯一一个其职权范围明确规定有处理营养任务的下属机构，食品标签委员会也已在其职权范围内参加了有关营养的食典工作。

建议10. 食典委考虑当前的安排对食典委执行同营养相关的即时及未来任务是否适当。这一考虑应考虑食典委工作的优先领域，对制定中的2008-2013年的战略计划给予应有的注意。

食典标准的作用与民间标准的作用的关系

27. 当今在国际层面上正在制定许多民间标准，这一倾向可能导致食典委和国际民间食品标准制定机构之间潜在的工作重复。虽然可从ISO有规律地获得其与食典委有关活动的信息，但对食典委来说，可获得的有关其他机构工作的信息是相对有限的。这样的信息对重申食典标准的作用且将食典委的工作集中在食典应具有唯一作用的领域来说是有用的。

建议11. 食典委可希望要求食典委秘书处，同粮农组织和世卫组织合作，获得在国际层面制定和使用民间标准的基本信息，特别是那些ISO标准以外的民间标准信息，并在2007年向执委会和食典委提供相关信息。

总 结

28. 以上由秘书处作的观察报告并不意味着覆盖了由食典委正在考虑的全部范围的问题，但是突出了食典委应注意到的某些主要问题。事实上，当为改进其工作安排评价选择时，食典委需要考虑许多因素。这些因素可能包括但不限于以下内容：成员国对食典过程的参与；标准制定的速度和效率；食典会议计划；推进工作的会议间机制；食典委下属机构间的交互作用；近来由食典委作出的程序改变的作用（例如：严格审查）；确定优先工作的现有手段（例如：食典委范围的及特定委员会的标准和过程）；食典的作用对民间标准的作用；对食典成员国政府、在规则XI.1(b)(i)下成立的下属机构主持国政府、食典委秘书处以及对粮农组织和世卫组织特别是在其向食典委提供科学建议的作用中在财政及其他资源方面的影响。

* * *

在发展中国家举办食典会议

29. 食典委第26届会议，在考虑到来自粮农组织/世卫组织对食品法典及粮农组织和世卫组织关于食品标准其它工作的联合评价的建议时，对主持国的建议包括在发展中国家举办食典会议的安排¹³。依照上述建议，由食典委第27届会议采纳的对规范委员会和政府间特设工作组的准则规定，已指定主持规范委员会的成员国应考虑在发展中国家举办食典会议的安排。

30. 感谢主持国政府和几个发展中国家的努力，自2003年7月，有些食典会议已在主持国政府地域外的国家举办，具体如下：

¹¹ ALINORM 83/43 第 353-355 段

¹² ALINORM 87/39 第 454 段

¹³ ALINORM 03/41 第 179 段

食品卫生规范委员会	第37届会议	阿根廷
食品标签规范委员会	第33届会议	马来西亚
农药残留规范委员会	第36届会议	印度
	第38届会议	巴西
食品中兽药残留规范委员会	第16届会议	墨西哥
鱼和渔产品规范委员会	第27届会议	南非

31. 在上述一些会议准备过程中遇到的一个问题是有关粮农组织和为食典会议提供会议地点的国家之间协议书的缔结。作为一个原则问题，要求接受在其地域内举办粮农组织/世卫组织会议的国家遵守所有必要的条件，包括技术和议案的安排。对参会人员的正式邀请直到双方已签订协议书后才能由食典委秘书处发送给成员国和观察员。提供食典会议的会议地点的国家接受条件的拖延已导致了很晚签发一些邀请函，据推测这已导致某些成员和观察员不能及时进行必要的旅行安排。

32. 为了确保食典委下属机构的平稳运作及最大程度的参与，鼓励计划提供食典会议地点的国家尽可能早地同食典委秘书处联络，获得协议书的样本，并同本国的外交部门一起研究接受协议书内的条件，再正式自愿主持食典会议。