

2007年10月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

大会

第三十四届会议

2007年11月17-24日，罗马

缩小食品安全政策与实施之间的差距

I. 引言

1. 最近一些事件显示了世界食品安全的重要性¹。食源性疾病新旧交错、跨境食品严重短缺、食品产品被禁或被拒沸沸扬扬、食品生产营销和与配送技术出现变化、消费者意识不断提高等都表明，食品安全既是公共政治问题，也是科技问题。与此同时，世界贸易组织（WTO）成员国不断增加，《卫生和植物检疫措施协议》（SPS Agreement）和《贸易技术壁垒协议》（TBT Agreement）必须加以遵循，这些都改变了全球食品贸易环境，从而使食品标准的制定和实施受到前所未有的关注。

2. 提高食品的安全性对于增加粮食安全至关重要。粮食安全即所有人在任何时候均有物质、社会和经济手段，以获得其积极和健康生活所需的充足、安全和富有营养的食物（世界粮食首脑宣言，1996年）。增加安全健康的食品供应量将减少食源性疾病。这些疾病对发达国家和发展中国家造成巨大的人身痛苦和重大的经济损失。确保出口食品的安全性有助于推动国际贸易，促进增长，减少贫穷。

3. 本文件审视并分析了发展中国家在食品安全政策框架与改善食品安全的食品监管制度实施之间的差距，讨论了影响当前食品监管方法的因素与趋势，分析了有关国家在食品安全制度方改进和加强方面所取得成功的经验，审视了国家在实施时存在的障碍和面临的挑战。在结论部分，就如何缩小实施差距、提高食品安全能力提供了一系列建议。

¹食品质量是指具有影响产品对消费者价值的积极特征(如营养价值、来源、颜色、味道、质地和生产/加工方法)且不含消极特征(如损坏、不洁物污染、变色和变味)。

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。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

4. 本文件主要关注食品安全而非食品质量，尽管后者从消费者接受和贸易角度来说也变得越来越重要了。

A. 食品安全：目标与挑战

5. 食品安全已成为发达国家和发展中国家政府的重要政策目标。但是，要将此政策目标有效转变为实践仍然是个巨大挑战。发展中国家更是如此，因受发展重点众多、资源不足、基础设施老化、卫生设备落后、饮用水不洁及其它因素影响而困难加剧。

6. 每个国家都建立了某种意义的食品安全监控系统。但是，这些系统的性质、运营和成效却不尽相同。总体而言，这些系统的主要目标应该是：i) 减少食源性疾病，保护公共健康；ii) 防止不卫生、不健康、标识不当及假冒伪劣产品流入消费者手中；以及 iii) 维护消费者对食品供应的信心，为国内外食品贸易提供良好的监管体制，为经济发展作贡献。一些关键原则已被视为持续有效地达到这些目标的必要基础。其中包括农场到餐桌的综合方法、透明度、风险分析²以及将预防性措施引入整个食物链等。

7. 发展中国家可从改善食品安全制度和方法之中获益良多。食源性疾病是导致许多疾病及死亡的首要原因，对许多国家而言，食品出口对经济意义重大。有效的食品安全与质量计划可将食品损耗降低约 30%，这对食品安全而言非常重要。世界贸易组织的贸易协定为通过增加食品和农产品出口而激励经济发展提供了新机会。因此，缩小食品安全政策与实施之间的差距变得至关重要。

II. 影响食品安全管理和方法的近期问题与趋势

8. 在过去二十多年中，一些因素和趋势影响了食品安全制度的发展。这些趋势的规模及复杂性对食品制度的结构和实施影响重大。这也加剧了制定食物链相关政策的决策者所面临的挑战。

A. 食品标准及国际贸易

《卫生和植物检疫措施协议》和《贸易技术壁垒协议》

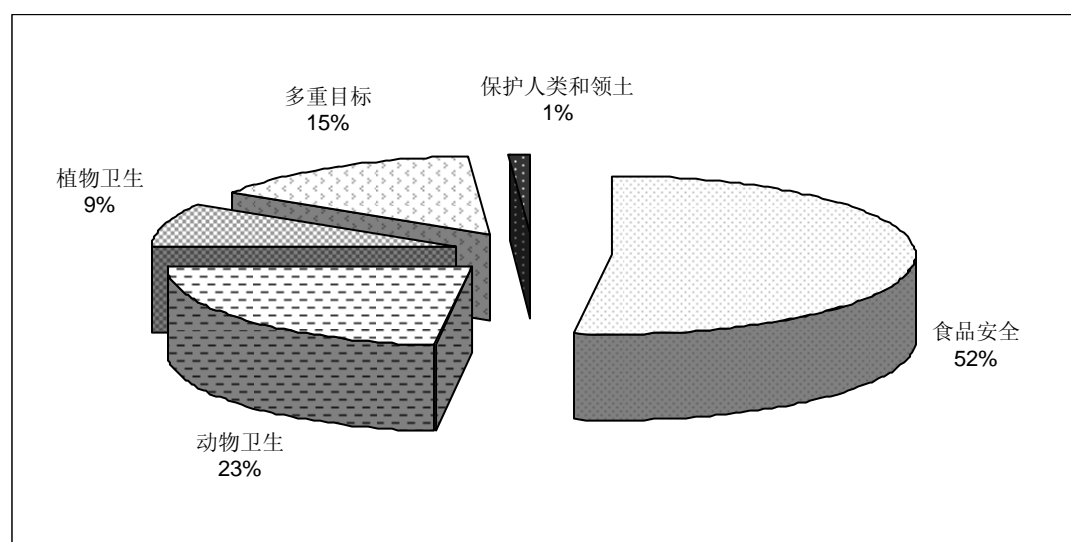
9. 1995 年通过的《卫生和植物检疫措施协议》和《贸易技术壁垒协议》旨在防止因各国为确保食品安全、保护消费者及动植物健康而制定的监管措施对贸易形成壁垒。《卫生和植物检疫措施协议》允许各国采取合法行动保护消费者和动植物的健康和生命，只要这些措施具有科学依据且不对贸易产生不必要阻碍（见图 1）。《贸易技术壁垒协议》旨在确保各国实施的技术规定和标准具有合法目的，不对进口产品形成歧视，且不对国际贸易造成不必要的壁垒。该协议涵盖《卫生和植物检疫措施协议》范围之外的领域，如质量因素（而非《卫生和植物检疫措施协议》所涵盖的标准）等。

10. 《卫生和植物检疫措施协议》鼓励各国根据包括《食品标准法典》在内的现行国际标准、指针及建议制定卫生及植物检疫措施。根据《食品标准法典》的标

²食品法典标准委员会将风险分析定义为包括风险评估、风险管理和风险沟通等相互独立却又互相关联的三个部分。

准、指针及其它建议制定的食品安全措施被视为符合《卫生和植物检疫措施协议》规定。如果某国的措施比《食品标准法典》所建议的规定还要严格，那么他们必须具有科学依据，且应基于对人类生命或健康的风险评估，同时要考虑到相关国际组织制定的风险评估技术。尽管《卫生和植物检疫措施协议》呼吁国内标准应与国际标准保持一致，但一些进口国仍继续设定超过《食品标准法典》所规定的标准，从而限制发展中国家的食品产品进入国际出口市场。

图 1：《卫生和植物检疫措施协议》的目标（2000-01）³



高价值食品产品贸易不断增加，标准的数量也不断增加，且越来越严格

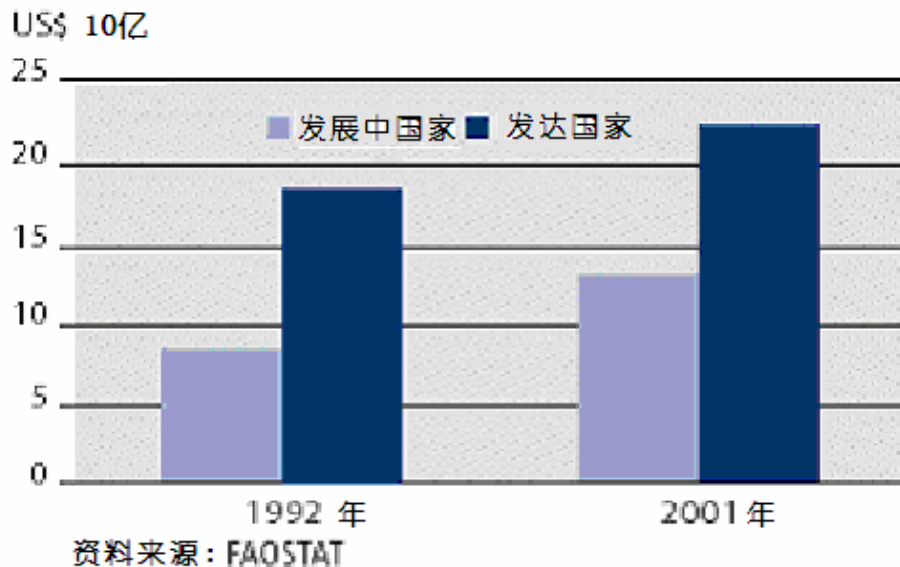
11. 在过去十年中，由于消费者口味变化以及生产、交通和供应链技术水平的提高，发展中国家向发达国家的非传统食品和农业出口贸易（特别是生鲜和几未加工的产品）迅速增加。发展中国家越来越多地参与这方面的贸易（见图 2）。生鲜果蔬、鱼类、坚果和香料占发展中国家农产品加工业出口的 50% 以上⁴。

12. 与此同时，许多发达国家的食品监管部门引入了新的强制性标准（规则），以应对此前未知或未受监管的病情（比如牛类的疯牛病），并且/或加强了现行标准（例如，针对农药和兽药残留及/或霉菌毒素），这是由于对食源性疾病与其后果有了更多的了解，也为了减轻消费者的担忧。自愿性质的单项食品标准的数量和范围也有所增加，造成了严重的贸易壁垒。

³ 粮农组织. 2005. 粮农组织对世界贸易组织的支持。国际贸易中的非关税措施。第六届部长级会议情况说明书，香港。

⁴ Jaffee, S. 2005. 食品安全、农业卫生标准和发展中国家出口：重新审视影响和政策议程。Trade Note 25. 世界银行

图 2：发展中国家与发达国家的果蔬出口



13. 发达国家市场所实行的日益全面且更为严格的食品标准使那些希望进入发达国家市场的发展中国家食品生产商、加工商、分销商和出口商面临更加严峻的挑战。对于那些已经根据国际原则和实践更新自己的食品安全制度的国家来说，实施国际标准不仅意味着获得扩大贸易的战略机会，而且能够提高国内产品的安全性。但是，对于那些无法实施所需改进措施的国家来说，更加全面严格的标准意味着在获得并且/或者保持市场准入方面需付出巨大代价。

B. 将风险分析作为食品安全决策的基础

14. 现代食品安全方法建立在食品安全不是一个绝对概念而是消费者健康的原则之上。因此，食品安全政策决策、战略和监管措施均应基于危险性分析之上，这一有序的决策流程包括三个相互独立却又密切关联的部分：风险管理、风险评估、风险沟通。总而言之，风险分析用于评估对人体健康和产生的风险，确定并实施适当措施以控制风险，并与利益相关者就风险及所采取的措施进行沟通。

15. 要成功运用风险分析框架就需要各国具有食品安全制度的必要基础。这包括有利的食品法规、政策、规定和标准、高效的食品安全和公共卫生机构以及两者的协调机制、有效的食品检查和实验室服务、信息、教育、沟通与培训、基础设施和设备以及人力资源能力。各国在政策和运营层面也需有政府官员能够理解风险分析，理解其在公共卫生、科学知识与技术以及包括消费者、产业界和学术界在内的关键利益相关者的支持和参与方面所能带来的价值。

C. 食物链综合方法与食品安全管理制度的推广

16. 过去 15 年中的一项主要技术变革就是食品安全管理制度及其向食物链各环节的延伸。这些制度补充或取代了传统的最终产品检查与测试程序。这些制度包括良好农业规范(GAPs)\良好加工操作规范 (GMPs)\良好卫生操作规范 (GHPs)及危害分析和关键控制点体系 (HACCP) 一的系统采纳和使用伴随着从农场到餐桌的方法一起发展。目前，此方法被认为是最大限度保护消费者的最为有效方法，它

确保了监管与非监管措施应用于最能影响结果的食物链环节上，包括产前实践至销售点或向消费分配的各个环节。

17. 食品安全管理制度包括预防和基于绩效的措施，以更灵活的方法和最高的效率达到理想的保护水平，这些制度在国内贸易和/国际贸易需求频繁。确实，食品零售部门和商业部门广泛采纳这些制度导致了此类制度不断泛滥，每项制度均有其自己的标准、注册、审计和认证过程。食品企业在这些制度中负有与官方标准接轨的首要责任。它们须向政府检查人员证明所处理或加工的产品均已达到并遵循了官方标准。除现场检查外，还需有官方检查制度，以检查并审计食品企业的食品安全管理制度。

18. 另一相关变化是对于认证和可追溯性（或产品追溯）的依赖程度不断增加。例如，几个国家均要求食品企业保留记录，以使政府部门能在必要时从市场发现并召回产品。有时，这也用于进口食品且贯穿整个食物链。

D. 重新确定作用和责任

19. 对于利益相关者在从农场到餐桌中所发挥作用的总体思维转变与上述变化相伴相随。食品监管的直接责任正从政府向生产者、加工者以及食物链中的其它实体转移。在当今的社会框架下，政府最理想的作用应是制度担保人，通过：i)制定并管理食品安全政策；ii)建立适当的法律与行政框架；iii)指定某个部门负责建立食品安全官方要求；以及iv)决定这些要求所应达到的适当保护水平。食品生产者和企业最有能力设计并管理确保食品供应安全的制度，并对达到政府所规定的食品安全标准负有法律责任。作为供应链的最后一个环节，消费者有责任确保该阶段的食品卫生并应发挥监管流程宣传员和监督员的作用。

E. 对食品安全、动植物生命和健康以及相关的环境风险采取综合方法

20. 生物安全是分析并管理食品安全、动植物生命与健康以及对环境的相关影响的综合战略手段。这是基于对部门间关键联系的认可、部门间危害互相转移的高度可能性以及某个部门监控不力可能对另外一些部门产生的长期后果之上（例如，植物食品上的农药残留和动物食品上的兽药残留均可能对人类健康产生负面影响）。

21. 在过去几年中，一些国家（例如，贝利兹、加拿大、芬兰、新西兰和挪威）的监管机构认真采取了步骤，统一并整合了生物安全方法，以利用部门间的合力与互补性，增加现有资源的效率，并避免重叠和空白。整合生物安全方法的好处将会越来越明显，将影响基于危险性的食品制度的组织和推广。该制度能确保动植物健康和生物安全之间具有充分合力和运营联系。

III. 运用现代食品安全理念与方法的经验

22. 一些发展中国家要么已利用了基于危险性、基于从农场到餐桌的综合方法，成功并有效地运用了现代食品安全理念与方法，要么正此过程中。它们正实施国际（食品标准法典）食品法典标准以及内外贸安全质量保证制度。这些国家的政府和私营部门密切合作。通常，这需要对传统的作用和责任重新考量。

23. 例如，泰国海鲜产业的出口市场已完全采用基于危害分析和关键控制点体系（HACCP）的方法，使泰国成为世界渔业产品的主要出口国。与此相似，哥斯达

黎加的新鲜果蔬次部门为保证市场准入也实施了危害分析和关键控制点体系。哥斯达黎加食品监管部门与美国对应部门达到了相同的监管水平。在这两个案例中，政府均充当了审计的角色，而产业均在实施质量监管计划中发挥了主导作用。

24. 印度越来越多地使用国际标准、指导方针及建议引导国内外贸易。国家内外贸易标准对农药和兽药残留、污染物及病原体等均作了规定。国家标准机构采纳了食品法典标准危害分析和关键控制点体系及食品卫生标准，鼓励食品加工单位自愿采纳这些标准。出口认证基于危害分析和关键控制点体系方法之上。出口认证基于危害分析和关键控制点体系方法。这些变化增加了食品出口，减少了检查及退货情况⁵。

25. 粮农组织在拉丁美洲最近的案例研究表明，为达到出口市场的食品安全及质量要求，极有必要采取行动，增加小规模生产者获得资源以投资基础设施并购买诊断及认证服务的能力⁶。

26. 尽管某些进口国提出了更为苛刻的标准，但一些低收入国家的产业及供应链依然保持或增加了其竞争性和市场份额。肯尼亚的园艺业展示了低收入国家如何将标准用于提高竞争优势。通过对精细加工设备、私营实验室、供应链整体跟踪能力、改善卫生条件、仓储系统和危害分析和关键控制点体系等进行投资，肯尼亚生鲜产业的领军公司注意将资源投向高端市场并取得了丰厚回报。自1991年至2003年，肯尼亚新鲜蔬菜的出口增加了5倍⁷。

27. 尽管一些国家和次部门在实施改善食品安全与质量所需的战略和方法方面取得重大进展，但另一些国家却在调整传统监管制度以应对挑战方面痛苦挣扎。一些国家的政府不能或不愿与利益相关者有效接触，不能或不愿保持决策透明并提供有关食品的信息。另一些国家在将食品检查方法从最终产品测试向基于危险性的预防转变时还做得不够。有些时候，一些国家无法更新其食品立法或解决部门法律、规则间的重叠或空白问题。还有些国家具有政治意愿和承诺，但却面临财力资源不足或科技知识和技能有限等瓶颈。

28. 受各种因素影响，实施过程存在的这些不足使一些国家无力确保向国内外消费者所提供产品的安全性，无法完全参与负责食品安全标准制定和食品贸易管理的国际机构和协定并从中受益。欧盟、美国及其它重要市场针对亚洲、拉美、加勒比和非洲的食品与饲料所发布的通知不断增加，足以说明发展中国家在达到进口国家的标准方面困难重重。

IV. 从理论到实践：政策—实施差距

29. 在食品安全框架下的政策实施非常复杂。食品安全制度通常受利益相关者互相冲突的目标和信息不对称影响，从而对变化形成抵触情绪。主管食品与农业、卫生、贸易、环境和发展的各部委都有各自的食物安全考虑和利益，有些还天差地

⁵ Sareen, S. 2003. 粮食安全与粮食贸易中的食品安全。案例研究。印度如何应对国际食品安全要求。Brief 11 of 17. 2003年9月。国际粮食政策研究所 (IFPRI). Brief 11 of 17. 2003年9月。

⁶ 粮农组织. 2007. 实施计划以改善果蔬供应链的安全与质量：益处与弊端。拉丁美洲案例研究。粮农组织, 罗马, 2007年1月。

⁷ 世界银行. 2005. 食品安全与农业卫生标准。发展中国家出口面临的机遇与挑战。报告概述 31302号。

别。政府在制定国家食品安全政策时需平衡每个部门及利益相关者的利益，因此，实施这些政策和方法通常非常困难。

30. 要想利用当前国际框架所带来的机会，食品安全战略方法就要求国家和企业具有某些能力。这包括进行风险分析的能力、进行危害监督与跟踪的能力、解释国际法规与商业趋势的能力、实施食品安全管理及质量保证制度的能力。尽管政府的调控效果受资源不足以及/或供应链分散等方面限制，但实施食品安全措施所面临的挑战更为巨大。下文讨论了实施过程中的一些普遍差距。

A. 对于食品安全的重要性认识不足

31. 不同类型的利益相关者对于提高食品安全的必要性、食品安全与公共健康、食品安全与贸易的关系认识不足通常是有效实施食品安全措施所面临的最为严峻的挑战之一。食物链各主体片面认为达标成本高昂但利益回报有限也通常是一个挑战。

32. 有些国家因最高层的政治支持有限而未将食品安全列入议程。在一些低收入国家中，食品安全须与其它重要的发展问题争夺国家重点和资源。如果政治家及高层决策者不理解食品安全的重要性，相关的机构及主体通常就缺乏改进所必须的领导力、承诺及资源。

33. 在一些国家，产业、学术机构或/科研机构以及消费者对食品安全认识有限，以及/或在寻求变革方面缺乏能力或组织不力。在产业中，从事食品生产、加工和分配的个人及企业通常不知须遵守食品质量和安全保证要求(包括良好加工操作规范、良好卫生操作规范、危害分析和关键控制点体系等)或缺乏足够知识。在很多情况下，食品生产者、加工者和贸易者连最起码的食品卫生方法都不懂。例如，被美国食品药品监督管理局拒绝入境的半数以上食品均是源于基本卫生问题(包括受昆虫或鼠污染)和标签不达标。

B. 缺乏有利的食品安全框架

34. 有利的框架是实施食品安全方法与计划的基础。需要通过政策确定食品安全目标，从而为各个利益相关者协调有效地实施食品安全制度和提供广阔框架。它应以量或以质的形式(更为常见)确定食品安全要求和相关措施在实施时应达到的适当保护程度。

35. 食品安全政策对政府的公共卫生、食品安全、贸易与经济发展、农业与工业发展和消费者保护等政策具有影响。它应与国家食品安全与发展目标、国际条约规定等保持一致。因此，在制定发展政策时进行协调并取得合力至关重要。

36. 一些发展中国家无法制定具有明确食品安全目标、连贯有利的政策框架，这就意味着政府各部门和各利益相关者间未能就食品安全的目标进行讨论并达成共识。通常情况下，在制定食品安全政策目标、要求与重点时，要么没有征询利益相关者的意见，要么根本就没有让他们参与这一进程。这导致各部委和部门间的政策、路线协调不力，从而坐失良机，无法对食品安全采取跨部门方法，无法提高实施过程中的归属感和可持续性。

C. 法律和法规框架过时及/或不力

37. 食品安全方法难以实施往往源于食品安全法律和法规框架的缺陷。有关联性、与时俱进且有操作性的法律和法规对于建立有利的、可预见的环境至关重要，基于风险分析的食品安全措施需在这种环境制定与实施。与从农场到餐桌的食品安全与质量相关的利益相关者的能力部分取决于国家法律和法规框架是否有效。

38. 但是，许多国家的食品法律、法规和标准已经过时、残缺不全或相互矛盾。一些国家的食品法规为数十年前制定，且从未根据现代食品安全原则(如透明性、食物链方法、风险分析)加以修订，而这些原则是国际性建议(食品法典更是如此)并且/或世界及区域的贸易协定所要求的。一些常见的问题包括没有明确规定利益相关者在整个食物链中的责任、没有明确规定食品安全负责部门在防止食品安全问题发生方面的义务与权力、没有规定适当的执行与监管措施(包括有效、适当以及劝戒性的制裁与处罚)。一些国家存在多种不同的法律、法规，各自负责食品、动物、牛奶、奶制品、肉、蛋、植物、新鲜果蔬、公共卫生、贸易和/或消费者保持的某几个方面，加大了执行难度。

39. 有些国家食品立法已经更新，实施差距有时源自被监管者知识不足。负责遵守与执法的利益相关者(比如检员、食品企业和消费者)不清楚法律法规的范围与要求，不知道与其特殊角色和责任的相关性，也不知如何实施并利用法律规定，从而影响实施。监管部门在职权、运营、职员人数与技术、财务资源等方面的内部能力是法律取得成功的另一关键部分。例如，机构重叠与空白、腐败或财务资源有限等也会影响实施。

D. 食品安全机制框架与协调不力

40. 监管部门与其它部门之间责任重叠、协调有限，加上参与其中的利益相关者相互协调不力，是形成实施差距的另一重要原因。这在许多时候与政策和立法框架不力相关。由于食品安全具有跨部门性质，食品监管的责任因而往往由政府不同部门分担(例如，农业、卫生、商务、环境、贸工、旅游等)，因此经常责权不清或交叉重复。公共卫生目标与推动贸工发展目标也可能形在利益冲突，进而加剧了实施的复杂性。

41. 无法认识到食物链方法对公共和私营部门作用和职权所具有的影响也可能形成实施差距。一些国家的政府部门因资源有限而无法认可其它利益相关者在食品安全与质量方面的作用(如食品产业、产业协会、科研机构、大学、消费者及其组织等)，并且/或没有采取积极步骤加快其参与。通过积极协作的方法，使政府部门和其他利益相关者携手寻找新挑战、新机会，进行适当监管变革并确定改善食品安全和质量的战略与所需投资，这样就可大大提高实施效果。

42. 如果政策和法律文件没有澄清国家、次国家和城市主要利益相关者的责任，并且没有澄清其合作机制，就容易出现监管重叠、监督片面和负责政策实施与跟踪监督的各方协调不力。这通常会导致现有资源使用不当、与私营部门重复矛盾接触、与贸易伙伴产生问题等。

E. 人力资源、基础设施及财务资源制约

43. 科技知识与管理经验不足、基础设施与设备低效或老化以及财务资源有限等是实施差距的另一重要原因。

44. 尽管整合了国际标准制定机构及《卫生和植物检疫措施协议》运营程序的风险分析原则，使食品安全措施的运用更为规范，但国家在实施风险分析方面仍面临现实困难。为利用好风险分析，政府在制定风险管理措施时必须决定它们在保护消费者健康方面可以接受的风险程度，并具有科学能力来实施风险评估（或进入并使用国际现有的风险评估方法）。但是，基于风险的科学食品监管重点所需的科技知识和技术经常出现短缺，实施风险性分析各环节的专门技术也一样缺乏。

45. 同样地，具有最新知识与技能、可以执行食品监管（如提供科研与咨询、分析风险与设定重点、设定标准并实施、检查与落实、诊断分析、认证与注册、跟踪与监督、紧急情况准备与应对）核心功能的人员同样短缺。例如，尽管一些发展中国家的官员可能接受了风险分析方面的入门培训，但他们通常缺乏在国家级进行风险评估的经验。食品检查官经常缺乏现代、基于风险的技能。许多实验室分析师缺乏现代分析技术与质量保证方面的最新知识与实践技能。此外，缺乏管理经验及风险评估资源使发展中国家无法向负责食品化学与微生物危害的国际委员会确认、搜集并提交相关数据，如粮农组织与世界卫生组织食品添加剂联合专家委员会（JECFA）、粮农组织与世界卫生组织微生物风险评估联合专家会议（JEMRA）和粮农组织与世界卫生组织关于农药残留物的联席会议（JEMRA）。

46. 除了缺乏各层次食品检查与遵守活动所需的科技资源外，管理结构、管理和资金也常常出现不足。已经老化或运行不畅的设备和基础设施是另一主要挑战。例如，一些国家的实验室缺乏所需设备，从而无法进行证明出口食品安全的所需测试。对一些中小型食品生产者和加工者来说，提高安全性的成本（例如，大楼基础设施及仓储设备、技术咨询服务以及土壤和水的分析费用等）也是相当大的。例如，粮农组织最近进行的研究表明，哥斯达黎加的小户菠萝种植者在达到食品安全标准时的所付成本占其实施良好实践计划成本的 36-55%。⁸

47. 在一些案例中，现有资源利用不足使所面临的问题更为严重，结果不尽理想。例如，不同部委管辖之下的官方食品监管实验室有时互不联系，并且/或各自希望获得并/或保持实施类似分析的设备。职员流动性大有时意味着具有特别资质的员工会寻求离开曾受过具体训练的工作。

48. 发展中国家知识、技能和资源有限，也限制了其全面参与那些帮助制定、管理并监督食品与农业产品标准与原则及其实施的国际机构和流程（例如，国际食品法典委员会及其技术委员会、粮农组织/世界卫生组织科学专家机构、世界贸易组织/卫生和植物检疫措施委员会）的能力。因此，许多无法：i)充分参与这些机构；ii)确保生成国家科学数据并获得考虑，确保其关注能够在标准的设计和和实施中得以考虑；以及 iii)保护它们与贸易相关的权利。

⁸ 粮农组织. 2007.

V. 结论与建议

49. 根据上述讨论，提出以下建议，以帮助发展中国家缩小实施差距并加强食品安全能力：

- 提高政策决策者对食品安全之于公共卫生、食品贸易和经济发展重要性的认识与认知，以确保国家高层重视并提供足够资源。
- 提供涵盖最新食品法律法规的良好食品安全环境，以及从农场覆盖到餐桌、各利益相关者均参与其中的良好食品政策和战略。应以基于整合食物链的方法，对参与食品安全的政府机构和其他利益相关者的作用和责任进行审视和厘清，以反映公共部门在统管食品安全方面的作用，同时反映私营部门在实施方面的重要作用。
- 制定具有可操作性的机制，促进并推动与食品安全相关的各利益相关者间进行有效协调和信息交流（包括政府部门之间以及公共部门与私营部门之间）。这也应涵盖与食品安全相关的新危害。
- 根据国际建议和要求，提高在风险管理、风险评估和风险沟通、基于危险的食物检查与审计、实验室分析、数据搜集和管理等方面的科技经验，并为其提供所需资源。
- 加强食品机构在食品生产和加工（包括良好农业规范、良好加工操作规范、良好卫生操作规范、危害分析和关键控制点体系等）执行质量保证计划的能力，并向小规模生产者提供激励措施，以帮助他们解决采用这些制度时的前期投入。
- 利用国内外相关经验、最佳实践和教训，更好地使用区域和国际倡议，建立并支持涵盖整个食物链的国际食品安全计划。