



## 粮农组织/世界卫生组织联合食品标准计划

### 粮农组织/世卫组织亚洲协调委员会

#### 第二十届会议

2016 年 9 月 26 - 30 日，印度新德里

### 区域内各国食品安全质量状况

#### 引言及背景

1. 在食品链全球化背景下，食品消费模式不断改变，新技术日新月异，消费者对食品安全的意识不断提高，因此食品安全需要和优先重点也在快速发生改变。本文梳理了各国就重要和新出现食品安全质量问题给出的回复，并包括一份对数据的初步分析结果。重要问题是指最为紧迫的问题，需要作为优先重点加以审议和解决。重要问题可以是已知问题，包括当前存在/已经出现甚至是一段长时间后卷土重来的问题；也可以是全新的或新出现的问题。新出现问题是指出预料之外的新问题，或可能导致现状发生改变的问题。确定新出现问题有助于为各国提供积极引导和支持，帮助各国应对可能具有重要监管意义的前瞻性问题。

2. 执委会第七十届会议注意到找出新出现问题并确定优先重点的重要性<sup>1</sup>。执委会还表示，区域协调委员会（区域协调委）可在此进程中发挥作用。执委会以及食典委第三十八届会议要求粮农组织和世卫组织与食典秘书处及区域协调员就区域内的需要和优先重点共同编制一套问卷；并对收集到的信息进行分析，在下一轮区域协调委会议上进行报告。

#### 重要和新出现食品安全质量问题调查问卷

3. 粮农组织/世卫组织共同编写了一份调查问卷，已发送给各区域协调委成员国；收到各国回复并进行分析后，就可获知重要问题和新出现问题的全球概貌。

4. 还提供了问卷中关键词的定义，如问题、重要问题、新出现问题和变革的动因（见表1）。

<sup>1</sup> [REP15/EXEC](#) 号文件，56—67 段

**表1：重要和新出现食品安全质量问题调查问卷关键词**

关键词	定义
问题	“问题”一词是指可能影响食品安全和质量的危害/挑战，但也可以是机会与趋势。
重要问题	重要问题是指最为紧迫的问题，需要作为优先重点加以审议和解决。重要问题可以是已知问题，包括当前存在/已经出现甚至是一段时间后卷土重来的问题；也可以是全新的或新出现的问题。
新出现问题	新出现问题为新问题或预料外的问题。新出现问题产生的影响不一定当下就能表现出来，但可能会造成现状的改变。明确新出现问题有助于为各国提供积极引导和支持，帮助各国应对可能具有重要监管意义的前瞻性问题。
变革的动因	动因是指可能导致食品安全问题出现或存在隐患的变革的内在原因。变革动因可能给食品安全和质量带来危害，也可能创造机会。

### 回复意见摘要

5. 亚洲区域23个成员国中有17个做出了回复（回应率为74%）。回复调查问卷的国家包括：阿富汗、孟加拉、不丹、文莱、柬埔寨、朝鲜、印度、日本、马来西亚、马尔代夫、蒙古、尼泊尔、菲律宾、韩国、新加坡、斯里兰卡和越南。本文附件整理了各国对重要问题和新出现问题调查问卷的回复并制作了图表。

### 潜在的局限

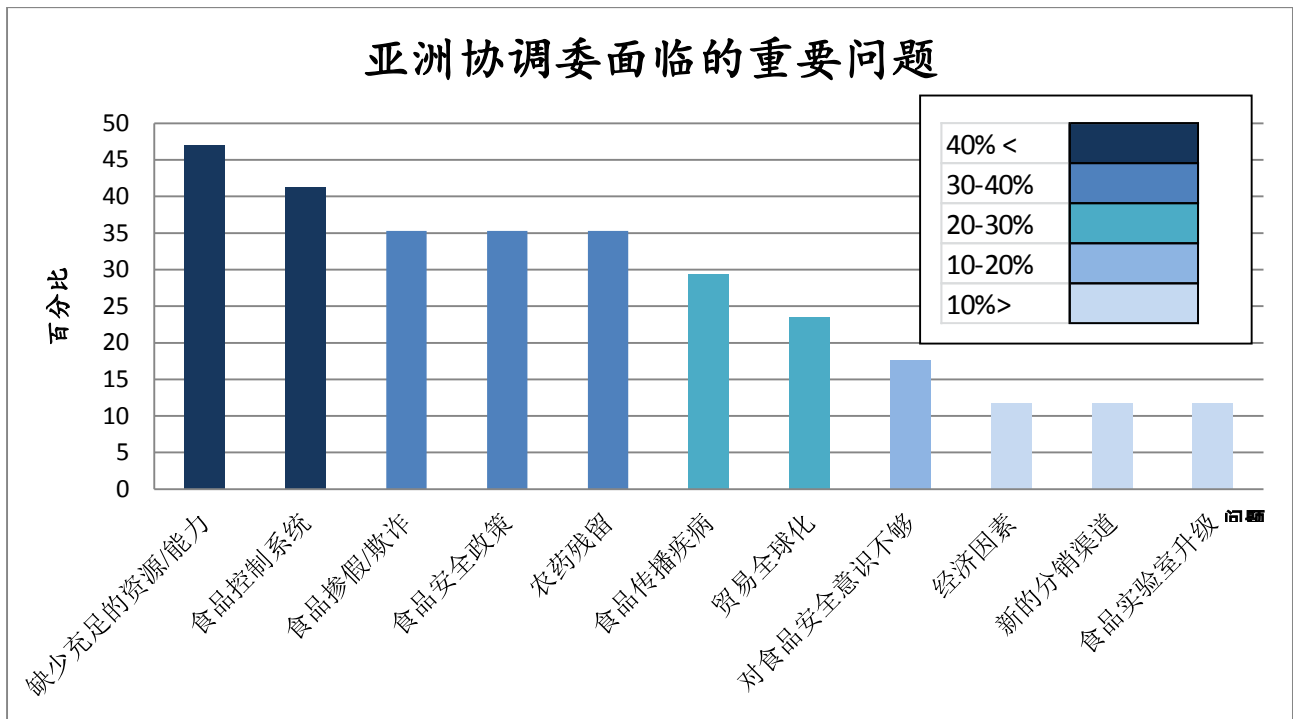
6. 这里的分析仅是简单汇总了17个国家的回复意见，不一定有定量背景数据集的支撑。另外，由于调查问卷中给出了重要问题和新出现问题的例子，这可能会影响回复的角度，受访人会在一定程度上将这些领域考虑在内；但有些国家也提出了另外一些问题。重要问题和新出现问题根据提出国家的比例分到11个变革动因组别中。

7. 亚洲各国的国家食品安全系统处于不同的发展阶段，因此各国面临的重要问题和新出现问题也不尽相同。需要说明的是，一些国家提出的重要问题和新出现问题互有交叠，如抗菌素耐药性、食品掺假和食品欺诈。多数国家列举了3个重要和新出现问题，也有些国家提出了4—5个问题。因此，某些问题在重要问题和新出现问题类别均有出现。

### 重要问题

8. 参与调查国家提出的重要问题见图1。

图1：参与调查国家提出的重要问题（N = 17），亚洲协调委，2016

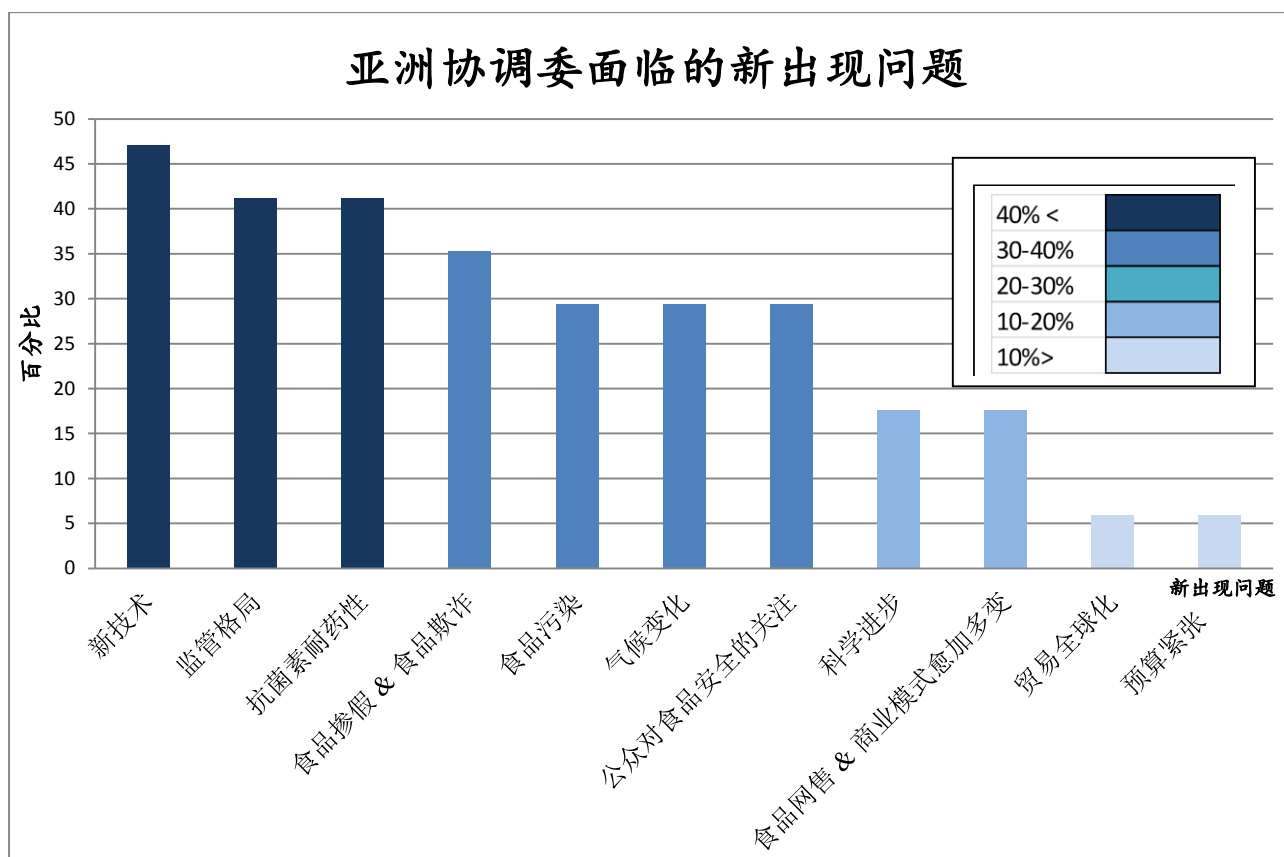


9. 各国关注的其他重要问题还包括：检测方法协调一致；食典科学支持的可持续性；风险交流；跨部门协调与合作；建立基于风险的检验和食品安全系统；不达标产品的进口；鉴定与可追溯性；兽药残留监测和食品保真等。

**新出现问题**

10. 参与调查国家提出的主要新出现问题见图2。

图2：参与调查国家提出的新出现问题（N = 16），亚洲协调委，2016



11. 另外，不断变化的食品消费模式、能量饮料中的咖啡因问题以及遗传修饰食品也是部分国家提出的新出现问题。

### 对于各国就重要问题和新出现问题给予回复的分析

#### 重要问题

12. 参与调查的各个国家都着重强调了可能影响食品安全和质量的危害、挑战、机会或趋势。问卷要求各国将重要问题界定为迫切需要解决并作为优先重点考虑的问题。各国回复的意见中，最常见的重要问题包括资源和能力不足；进口食品管控；食品掺假及食品欺诈；食品安全政策与法律框架；农药残留；食品链全球化，以及食源性疾病监测和响应。

#### 食品安全和质量方面的国家能力建设

13. 食品安全面临的挑战包括：国家食品安全系统落实适当食品安全质量措施的能力有限，食品企业遵守当前食品安全措施方面也面临挑战。具体困难包括：在整个食品链上实施食品安全措施需要跨部门合作与协调，以及食品企业实施先导食品安全计划的能力不足。**预算有限，缺乏资源，难以提供实验室设施、食品安全准则和规范以及相关政府部门、生产者和进口商的培训；包括人力资源和设施在内的制度能力不足，这些是各国提出的改进食品安全质量方面面临的其他挑战和阻力。**相关部委采取了多种措施，试图找到并填补能力缺口，包括在粮农组织和世卫组织等机构的支持下制定国家食品安全计划；制定目标，改进消费者保护和确保公平食品贸易，旨在加强食品安全，保障消费者健康。

## 食品进口管控与支持贸易的科学证据

14. 食品进口管控的法律措施必须建立在科学证据和理由的基础之上，避免产生技术性贸易壁垒。**科学证据与理由的使用是制定食品标准面临的特殊挑战，这方面没有国际标准可以借鉴。**一个国家提出，实行食品进口限制措施应有科学证据支撑并经过适当的风险评估，也应通过世界贸易组织进行适当通报。

## 食品掺假及食品欺诈

15. 各国提出，有意或意外的食品掺假是一个重要问题，给消费者健康和经济发展带来不利影响。**很多国家对此有共同的想法，认为食品掺假通常是利益驱动，为了追求利润而将食品安全置于风险之中。还有国家担心，科学进步会创造机会，让不良的食品生产者在食品中掺入违禁物质；**另外也有国家表示，一些传统的食品风险评估工具会过时，不再能预测并预防食品掺假和食品欺诈事件的出现。

## 食品安全政策与法律框架

16. 明确的食品安全质量政策及法律框架是一个重要问题，目的是预防食品安全事件和紧急情况的出现。**各国提出，完善食品政策和法律框架方面面临的挑战是缺少相关的信息、数据和科学证据。**一个国家还着重提出了实施良好操作计划方面面临的困难，如《良好农业操作》、《良好卫生规范》、《良好生产规范》及《危害分析和关键控制点》，以及对食品出口的可能影响。

## 食源性疾病监测与响应

17. 有些国家担心，食品贸易全球化和不断变化的饮食习惯会造成食源性疾病的威胁在各国间快速蔓延。**很多国家的食源性疾病监测能力有限或空白。**要建立并加强食源性疾病监测系统，让其成为新发疾病总体监测系统的有机构成；另外，还要提高各国应对食源性疾病事件的能力。

## 食品链全球化

18. 食品安全问题要置于全球背景下考虑；随着全球化进程的推进，食品安全问题也在不断发展变化。**过去十年间，食品商品国际贸易迅速扩大，对食品质量安全标准协调一致提出了要求，这些标准既要有科学性，也要能被各方接受。**确保整个食品供应链的食品安全是一项长期挑战，需要各国各部门加强合作与协调。受访者表示，食品安全标准要不断更新，并与国际标准接轨。协调一致的食品产品实验室分析以及可追溯和召回系统都是亟待解决的问题。

## 新出现问题

18. 从对调查问卷的回复来看，各国对新出现问题的重视似乎高过重要问题。食品供应部门发展的速度和方向以及未来状况对食品安全质量的可能影响都是制定食品安全标准时

需要考虑的重要问题。如问卷回复中提到的一样，食品安全和质量取决于食品生产系统内外的很多因素，而这些因素都会对食品安全质量方面的新出现问题产生直接或间接影响。

19. 问卷回复中提到了很多不同的新出现问题，下面五个问题是提及和讨论最多的：新技术、监管格局、抗菌素耐药性、食品污染和气候变化。因此，这些问题在未来需要给予最多重视。

### 新技术

20. 新技术在粮食生产、收获后处理、加工、包装和卫生处理方面发挥着越来越重要的作用，因此被视作是食品安全当局在管控食品安全方面需要考虑的新出现问题。新技术包括纳米技术、基因技术、高压加工和非加热保存方法。从食品分销渠道来看，食品网销预计会进一步增长，从而影响着整个供应链的食品安全控制。

21. **新技术的不断出现对所有国家都是一个挑战，但对区域内的发展中国家来说尤为如此。**为应对新技术带来的食品安全问题，可能就需要制定新的风险评估方法，新的食品安全标准、准则和建议，也要修订现有的食品标准、准则和建议。

### 监管格局

22. 监管格局方面的关切为新出现问题，但各国并未具体说明为何列出这一点，也未说明可能带来的影响。这可能是三个受访国在提出重要问题时强调了类似的关切。**但由于双边或多边协定的重要性日益凸显，且私营部门标准不断出台，因此这一问题似乎被作为国家层面的重要问题和国际层面的新出现问题提出。**这些因素可能会影响食品供应链，以及各国对国家监测、合规、检验和响应系统的管理方式。因此，预计在未来，食品安全和质量监管措施协调一致将为成为更加重要的问题。

### 抗菌素耐药性

23. 抗生素使用不当和使用过量导致出现耐药性并引发了公共健康关切，这是一个显著的新出现问题。使用抗生素为农场动物治疗疾病、促进生长并提高饲料效率是抗菌素耐药性公共卫生危机出现的主要因素。各国强调**抗菌素耐药性对公共健康影响很大；由于抗菌素耐药性的出现，病人因标准疗法无效而死亡；此外，抗菌素耐药性还威胁着传染病的控制，导致部分致病菌复发或毒性增强，也推高了医疗成本。**这些结果会影响人类和动物健康，废弃物和抗性微生物也造成环境污染，对经济发展产生不利影响。抗菌素耐药性是一个多部门问题，因此食品安全主管部门要认真考虑自身在应对这一新出现问题方面应当发挥的作用。

### 食品污染物与残留

24. 食品生产、加工和分销过程都会出现污染。食品微生物污染一直是区域内国家面临的挑战。随着环境污染，各种物质渗入食品，除会造成食品的细菌和病毒污染外，还会带来健康问题。食品中可能会出现铅、汞、镉等重金属，引发严重的食品中毒和相关疾病。

各国的普遍关切包括化学污染物（如不安全的农药、多氯联苯、二噁英、多环芳烃）通过各种渠道进入食品链，包括人类活动、农业和初级生产、接触食品的材料以及食品加工方法。

25. 食用污染食品给人类健康造成的死亡和患病风险已经体现在很多事件中，例如乳制品的三聚氰胺污染；水和稻米的砷污染；对于食品中抗生素和激素残留的关切，以及使用不安全化学品作为防腐剂。其他例子还包括可能是因为食用镉污染食品出现的慢性肾病。

**很多国家在监测和检测食品与食品产品中化学污染物方面技术能力有限。**

### 气候变化

26. 气候变化对农业发展战略、食品安全以及食品安全危害出现模式影响广泛，因此被作为一个新出现问题提出。**气候变化会造成很多新的食品安全危害，给动物、植物和人类健康带来风险。**各国要制定应急方案，防备极端天气事件带来的紧急情况；而受到气候变化影响，预计极端天气时间的出现将会更加频繁。

### 结论

27. 重要和新出现问题的提出提供了重要信息，凸显了各成员国在未来食品安全管理方面的关切。这些问题还有助于确定国家和区域层面需要采取的优先行动，以便加强食品安全和质量。

28. 食品掺假和食品污染仍然是多数亚洲国家面临的主要问题，这些问题既是重要问题，也是新出现问题。另外，新技术、抗菌素耐药性和气候变化方面的关切也不断增多。

29. 这里提供的调查摘要和分析将作为证据基础，推动委员会讨论（包括在议题3b中）并决定针对不同问题的后续行动和策略。后续行动可以包括国家或区域行动，或食典系统采取的适当行动。

## 各国对重要和新出现问题的回复

国家	重要问题	新出现问题
阿富汗	能力加强	新的分销渠道
	政策框架建立	科学进步
	建立制度机制	监管格局
	科学建议	新技术
孟加拉国	鱼肉和禽肉的微生物污染（大肠杆菌、沙门氏菌、金黄色葡萄球菌）	禽肉药品残留（恩诺沙星）
	青椒的农药问题（乐果）	煎炸食用油回收过程中产生的反式脂肪酸
	饮用水中的砷残留	功能饮料中的咖啡因
不丹	食品掺假或食品欺诈	食品污染
	食源性疾病	转基因食品
	农药暴露	微生物危害
文莱	进口农产品的执法程序	预算紧张，寻求其他的预算来源，如实验室收费、赞助，以及与生产厂/利益相关方合作支持实验室运行
	对进口农产品实施基于风险的管理（边境前活动）	实施基于风险的管理，加强进口食品的食品安全风险分析和可追溯系统
	通过采样计划监测进口农产品中的农药和兽药残留情况（入境后措施）	加强立法和规定，使其涵盖卫生和植物卫生（SPS）措施、检疫执法以及进出口要求
	制定相关法案/规定/准则，具体应对食品安全和质量问题，特别是农产品中农药残留的最高残留限量	文莱在国际贸易协定中以及作为世贸组织、粮农组织和世界动物卫生组织等国际机构成员作出的承诺
	在本地农场中推行《文莱良好农业操作》，确定相关举措支持项目实施	食品标签标准化，如有机产品、转基因产品等
	受到资源、预算和专业力量/人才的限制，国家开展的研究不足，科学进步缓慢	增加新时代售卖方和商业类型的数量（如社交媒体，售卖食品的“盒子”商店）
	边境控制/检查点的设施（如冷藏）不足，无法将疑似样本保存到实验室结果出来之后；另外，农药实验室（如检测残留的最新分析程序）设施也非常落后	食品掺假
	卫生不合格导致的食物中毒	
	食品召回（食品污染物）	
加强政府对初级食品生产的支持		
柬埔寨	致病菌	食源性疾病
	添加化学品	公众对食品安全的关注
	食源性寄生虫及抗菌素耐药性	食品欺诈
	缺少技术能力和资源	气候变化



国家	重要问题	新出现问题
	食品科技领域人才匮乏	监管格局
朝鲜	国际食品安全标准和更新传达不畅	新的食品技术相关的食品安全问题
	检查和控制食品危害方面的材料资源不足	食品行业快速进步带来的新的食品安全和控制挑战
	应对食品安全质量问题的人才匮乏	随着进口食品数量增多，无法保证都能提供适当的食品安全支持文件
	缺少控制食品生产、标签和营销的标准化工具	
印度	可追溯性	新出现的污染物
	食品安全相关的数据生成和风险分析	气候变化
	检测方法协调一致	抗菌素耐药性
日本	预防并减少稻米中砷污染操作规范	
	为食典提供科学支持的可持续性	
马来西亚	食品掺假	抗菌素耐药性
	食品保真	食品网售
		食品欺诈
马尔代夫	立法和标准不足	不明原因的非传染性疾病（慢病）特别是癌症病例增多，可能与摄入食品有关
	进口劣质产品	
	食品虚假宣传和广告	
	经济因素	
	公众对于食品安全和营养认识不够；包括食品中的农药残留和食品添加剂	
蒙古	修订食品安全相关规定	实施食品可追溯系统
	实施各项规章制度，特别是新的有机食品法	改进食品控制
	物流系统管理	增加国产食品供应/蒙古进口食品在食品供应总量中占比达到 23.1%，我们应支持国内食品生产
	加强跨部门合作	实施《良好农业操作》、《良好生产规范》、《良好卫生规范》
	加强食品分析实验室的能力/多个实验室设施未得到充分利用	完善动物卫生与兽医服务/肉类为蒙古的主食，我们有畜牧业。肉类安全和质量问题对我们国家非常重要。我们要改进兽医服务控制系统。
尼泊尔	蔬菜和农业生产中农用化学品或农药滥用	加工食品中食品添加剂/防腐剂使用过量
	禽肉和牛奶中兽药残留	抗菌素耐药性出现和扩散
	标准和规定未与国际接轨，农药残留、霉菌毒素、重金属、兽药残留和食品添加剂等横向标准不足	新的生产/加工技术（纳米技术、转基因）以及新产品（功能食品、食品补充剂）不断出现
	食品行业和食品企业卫生状况较差	
菲律宾	食品安全政策、准则和标准	抗菌素耐药性
	食品安全政策、指南和标准实施、监测与评价制度能力不足（如人力资源和机构）	食品欺诈
	对消费者普及和宣传食品安全力度不够	食品不合标准

国家	重要问题	新出现问题
	食品处理的问题	
韩国	食品供应全球化	气候变化
	完善的食品安全信息宣传系统	监管格局
	食品欺诈与利益驱动的掺假	新技术
	新的分销渠道	科学进步
新加坡	贸易全球化	新技术
	新的分销渠道	气候变化
	科学进步	公众对食品安全的关注
斯里兰卡	振兴斯里兰卡食品控制系统的新举措	慢性肾病流行，可能是由食品镉污染导致
	食品安全的全球趋势；更加注重质量	农药毒性的国家关切
	升级食品实验室	食品控制系统能力不足
越南	城市化/工业化	新的食品加工技术
	农业化学品滥用	全球化/一体化
	食品贸易全球化	食品消费模式
	经济发展	公共餐饮服务
	气候变化	食品耐药性