



议题 12

CX/CAC 12/35/15-Add.1

## 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，

第三十五届会议，粮农组织总部

2012年7月2-7日，意大利罗马

### 财务和预算事项

粮农组织/世卫组织在食典工作要求的风险评估方面所掌握的资源情况

(由食典执委会欧洲执委与北美洲执委合作编写)

#### 背景

1. 食典执行委员会在其第 66 届会议上对“粮农组织/世卫组织对食典的科学支持”问题进行了讨论\*。讨论中欧洲执委回顾道，在若干场合已经对科学建议资金的紧张形势进行了讨论，虽然多次提出相关建议，但这仍是成员国的一个严重关切所在，因为缺乏科学建议将对食典在食品安全领域的工作造成负面影响。执行委员会接受了欧洲执委的提议，同意其与北美洲执委合作编写一份有关科学建议资金安排的讨论文件并提交本委员会研究。
2. 本讨论文件目的是提请对食典工作给予适当独立科学建议重要性的重视并推动有关解决资金缺口机制的讨论，以确保更加源源不断地提供食典所需的科学建议。

#### 食典在国际食品安全问题上的作用

3. 过去二十年间，食品法典委员会承担的工作发生了很大变化。食品法典被确立为世界贸易组织（世贸组织）的参照点，这就要求其采取可靠的方法，要经得起根据《卫生及植物卫生措施协定》进行的冲突解决的考验。
4. 此外，食典多数成员国都依照世卫组织和食典的要求并遵循现代风险分析原则对各国/各区域的食物安全管理框架进行了重新调整，从而对这些框架加以了统一协调。

---

\* REP12/EXEC, 第 69-73 段

## 独立科学建议对食典的重要意义

5. 粮农组织和世卫组织共同担负着提供食品法典委员会及其各法典委员会制定食品标准所需要的科学建议的责任。根据各法典委员会的具体要求，粮农组织和世卫组织通过不同机制提供食品安全和营养方面的科学建议。这些机制既包括正式成立的具有既定工作计划的专家机构（如食品添加剂专家联委会、农药残留联席会议），也包括一系列定期召开的关于某具体专题的专家会议（如微生物风险评估专家联席会议），还包括针对某具体议题的临时性专家磋商会，如 2008 年召开的“关于食品生产和加工中使用含氯消毒剂的益处和风险的粮农组织/世卫组织专家联席会议”<sup>†</sup>。食典采取变革措施后，粮农组织和世卫组织也做出了相应调整，对其各专家机构的职责进行了更为明确的界定，题为“粮农组织/世卫组织关于提供食品安全与营养科学建议的框架”的权威性指导文件对这些专家机构的职责进行了说明<sup>‡</sup>。
6. 粮农组织和世卫组织在食品安全方面提供科学建议的作法已有近六十年的历史。第一批正式常设专家机构是“粮农组织/世卫组织食品添加剂专家联委会”（JECFA，成立于 1956 年）和“粮农组织/世卫组织农药残留联席会议（JMPR，成立于 1963 年），这两个机构的成立日期均早于食品法典委员会。此后，2000 年针对微生物危害成立了“粮农组织/世卫组织微生物风险评估专家联席会议”（JEMRA），2010 年又成立了“粮农组织/世卫组织营养问题专家联席会议”（JEMNU）。自开始起，科学专家机构的管理即独立于食典。粮农组织和世卫组织为这些机构制定的规则确保了有关选择、工作和报告反映的是以个人身份受邀的专家的观点，在讨论中应不受来自第三方的不当影响，包括其本国政府的影响。
7. 风险分析规程又对这种独立性加以了强化，因为该规程要求在风险评估（专家委员会的权限范畴）与风险管理（食典的权限范畴）之间进行职能分立。《食典程序手册》订有“第 IV 节风险分析”，把由粮农组织和世卫组织管理的科学机构与相应法典委员会之间的互动和协作作为风险分析的原则（适用于食品添加剂委员会、食品污染物委员会、食品卫生委员会和农药残留委员会），该节还规定了各专家委员会的作用和风险分析的各项原则，其中对食品中兽药残留法典委员会规定了单独的风险评估方针。

## 粮农组织和世卫组织提供的资金

8. 粮农组织和世卫组织根据各自预算规则并在其预算编制周期和计划优先重点范围内对向食典联合提供科学建议的工作提供部分资金。但显然粮农组织/世卫组织为科学建议提供的资金不足以全面满足本委员会及其各法典委员会提出的要求。
9. 从粮农组织和世卫组织的代表在执行委员会第 66 届会议上的发言来看，可以认为这两个组织在正常计划作用方面所采取的预算编制方法存在差异<sup>§</sup>。粮农组织称，食品安

<sup>†</sup> <http://www.fao.org/docrep/012/i1357e/i1357e.pdf>

<sup>‡</sup> <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1296e/a1296e00.pdf>

<sup>§</sup> REP12/EXEC，第 69-71 段

全和营养科学建议的工作计划是由粮农组织营养及消费者保护司的正常计划预算支持的，而农药残留联席会议的工作则是由粮农组织植物保护及生产部支持的，而且本两年度的预计预算需求中约有 25% 需要由预算外资源支付（如各国的自愿捐款），才能对尚未落实的食典要求采取相应行动。在世卫组织方面，提供科学建议的预算中约有 80% 来自成员国的自愿捐款，而非正常计划。截至 2012 年 1 月，预计现有资金与科学建议需求之间在业务活动方面的缺口为 70%，在人员薪酬方面的缺口为 45%。

### 各法典委员会的资源问题

10. 这些资金缺口形势十分严峻，需要采取当机立断的行动。在过去多年中，由于科学建议工作的资源不足，若干法典委员会的工作遇到了一些困难（例如拖延）。这对严重依赖粮农组织和世卫组织科学建议的横向法典委员会来说尤为突出：食品污染物委员会、食品添加剂委员会、食品卫生委员会、农药残留委员会和食品中兽药残留委员会；以下段落对其中三个委员会的现状进行了概要说明：
11. 食品添加剂法典委员会：上世纪 50 年代末食品添加剂专家联委会即对第一批食品添加剂进行了评价；此后，该委员会的工作得到长足发展，并很快赢得了国际认可，当今天开发某种新食品添加剂时往往着眼于首先获得食品添加剂专家联委会/食典的批准。食品添加剂委员会也正在探讨对所有添加剂重新进行系统性评价的问题，该计划将进一步加大该委员会今后一个时期的工作负荷。此外，食品添加剂委员会继续要求食品添加剂专家联委会对调味剂进行评价，该项任务需按时完成才能确保对食典成员国在国家一级批准的调味剂目录与经食品添加剂专家联委会评估并由食典（作为调味剂规格）认可的调味剂目录尽可能保持一致和统一。
12. 农药残留法典委员会：近年来对农药残留专家联席会议的评估要求有所增加，但资源制约限制了每年能够完成的评审的数量。对新农药的评审计划已经满负荷排到 2014 年。近十年来，对农药残留最大残留限量设定流程感兴趣的食典成员国和观察员一直在探讨如何改进农药残留委员会和农药残留专家联席会议所采用的程序问题，而且已经取得了进展。但等待重新评价的新物质和新农药的清单不断增加，因此等候时间较长属正常现象。
13. 食品中兽药残留法典委员会：兽药残留被纳入食品法典委员会的工作计划起步相对较晚；1986 年成立了一个专门委员会并投入工作。食品添加剂专家联委会评价的药品数量减少，但近年来业界赞助者和发展中国家对此问题的兴趣都有所增加，在这些发展中国家，制药工业已不再支持的某些老旧兽药仍在进行使用。

### 保持和改进目前的方法

14. 目前由粮农组织和世卫组织根据食典和食典成员国要求同时又在独立于食典和食典成员国的前提下提供建议的作法是确保来自各专家联委会的科学建议公正性的一个重要保障。这一作法必须保持下去。

15. 为确保粮农组织/世卫组织各专家机构不断保质保量地提供产出，在及时开展风险评估方面满足食典的需要，就有必要在食品法典委员会的框架内与粮农组织和世卫组织探讨可持续地提供产出所需的资源问题。食典委务必要使其成员国对这一形势具有清醒认识并强有力地推动成员国采取措施，确保各专家机构能够继续提供科学建议，为食典目前和今后工作的开展创造条件。有关探讨应当从对粮农组织/世卫组织专家联合机构重要性的泛泛认识转向对具体行动的讨论，这些具体行动应将达到募集充足财务和人力资源的目的，使两组织能够在更长远的规划时期中不断向食典提供建议。

### 是否能获得预算外资金？

16. “全球与食品相关的科学建议计划（GIFSA）”<sup>\*\*</sup>是在 2007 年食典委员会第 30 届会议的一次会外活动上发起的，目的是：

- 提高对粮农组织/世卫组织提供科学建议工作计划的认识，
- 调动技术、财务和人力资源对提供食品安全和营养科学建议的工作给予支持，
- 提高世卫组织和粮农组织提供科学建议的时效性，同时确保不断保持最高水平的完整性和质量。

“全球与食品相关的科学建议计划”主要着眼于建立一个推动为科学建议活动提供预算外资源的机制。根据世卫组织和粮农组织的规则从各政府、组织和基金会接受捐款。

17. 根据目前掌握的信息，还难以评估该计划在依照其目标募集大量资金用于科学建议提供工作方面是否取得了成效。在食典委第 32 届会议上，粮农组织和世卫组织代表提供的反馈显示有一定数量的资金已经到位<sup>††</sup>。虽然该计划的宣传册<sup>‡‡</sup>称食品添加剂专家联委会建议把已到位资金用于粮农组织/世卫组织各专家联合机构的工作，但根据预算编制规则，动用预算外资源用于食品添加剂专家联委会或农药残留专家联席会议各种会议等正常计划活动恐不可行。目前也不清楚“各组织”和“基金会”提供的捐款应适用何种规则，以及是否能够接受来自行业性组织或基金会的捐款。

### 结论和建议

18. 若干法典委员会在粮农组织和世卫组织提供科学建议方面面临限制因素，如果这些限制因素得不到解决，那么制定食典标准和相关条文的工作就很可能推迟。这些限制因素应当加以解决，也应探索制定可行的方案，确保提供风险评估的工作配备充足资源。

19. 目前，这些科学建议的提供在较大程度上有赖于预算外资金，甚至是自愿捐助。而考虑到这种专家工作对消费者安全的重要意义，这种局面令人无法接受并可能对消费者健康带来负面后果。

<sup>\*\*</sup> <http://www.who.int/foodsafety/codex/gifssa/en/index.html>

<sup>††</sup> ALINORM 09/32/REP: 第 135-137 段。

<sup>‡‡</sup> <http://www.who.int/entity/foodsafety/codex/Gifsa.pdf>

20. 提请粮农组织和世卫组织对向食典提供科学建议的资金安排方式加以澄清，说明粮农组织和世卫组织的正常预算资金是否足以满足需求，“全球与食品相关的科学建议计划”的原定作用是什么，以及目前该计划在推动两组织与食典相关的工作方面发挥着多大程度的作用。
21. 拟请食典成员国对其出资政策重新进行研究，向粮农组织和世卫组织各专家机构提供资金支持（直接支持或通过“全球与食品相关的科学建议计划”），以便确保在攸关食典标准制定的食品安全事务上及时向食典提供科学建议。
22. 强烈建议食品法典委员会开展一次讨论：探索(1)有效途径，提高成员国对各专家机构在制定食典标准方面根本性作用的认识以及对设计便于成员国对两组织捐资的系统性方法必要性的认识，从而确保对粮农组织和世卫组织的捐款数量充足且有的放矢，帮助两组织改进科学建议这一基础性工作的水平；以及(2)接受私人来源资金支持的作法是否妥当以及如何募集和分配这种资金支持，既要考虑法律上的制约因素，也要考虑保证支撑食典标准和相关条文的风险评估观点独立性和公正性的不可动摇的必要性。