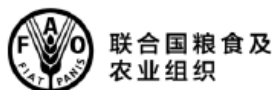


食品法典委员会



C

Viale delle Terme di Caracalla, 00153, 意大利罗马-电话: (+39) 06 57051-电子邮件: codex@fao.org-www.codexalimentarius.org

议题 4

CX/EXEC 23/85/4

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

第八十五届会议

意大利罗马，粮农组织总部

2023年11月20-24日

2026-2031年食典战略计划

审查闭会期间工作和下一步工作

(食品法典委员会主席和副主席与食典委秘书处编写)

1. 引言

1.1 食品法典委员会执行委员会第八十四届会议（执委会第八十四届会议）同意编制《2026-2031年食典战略计划》，包括监测框架以及实施工作计划¹。执委会第八十四届会议承认了执委会为食品法典委员会（食典委）提供战略方向而发挥的关键作用，以及执委会全程参与起草《2026-2031年食典战略计划》的重要性；此外还承认通过各种模式并在区域协调员的支持下，立即、持续让食典成员参与这一进程的宝贵价值。

2. 《2026-2031年食典战略计划》的结构和内容

2.1 执委会第八十四届会议商定了《2026-2031年食典战略计划》的结构，并就内容提供了初步意见：

- 愿景、使命、核心价值：与《2020--2025年食典委战略计划》一样²；
- 变革动因的表述：将以执委会第八十四届会议商定³的食典未来蓝图草案第二章“未来的食典标准 - 背景和驱动因素”为基础，就变革动因的表述开展讨论；

¹ REP22/EXEC1，第136段

² <https://www.fao.org/3/ca5645en/CA5645EN.pdf>

³ REP22/EXEC1 附录 II

- 食典在粮食和贸易多边体系中如何发挥作用：也将参考执委会第八十四届会议商定³的食典未来蓝图草案第二章“未来的食典标准 - 背景和驱动因素”，以及同食典成员和观察员的磋商；
- 食典工作方式的深刻表述：保留《2020-2025 年食典战略计划》中设定的目标，在此基础上描述食典的工作方式；
- 食典力求实现的战略成果，并辅以结果链：充分运用实施《2020--2025 年食典战略计划》积累的经验教训；
- 实施工作计划：保持当前做法，即在《2026-2031 年食典战略计划》其余部分通过之后，由粮农组织/世卫组织区域协调委员会牵头实施工作计划，食典成员、观察员和其他利益相关方可以决定是否以及如何推动实施《2026-2031 年食典战略计划》。

3. 食典成员和观察员的参与

3.1 根据执委会第八十四届会议商定的工作时间表，成员和观察员在第八十四届和第八十五届会议的闭会期间应参与其中，重点讨论食典在应对变革因素带来的机遇和挑战方面所发挥的作用，以便形成《2026-2031 年食典战略计划》中关于食典在粮食和贸易多边体系中如何发挥作用的表述。就参与过程而言，执委会第八十四届会议同意，执委会成员应开展非正式讨论，商定向成员和观察员提出的问题以及这些问题的表述方法。执委会第八十四届会议进一步同意，食典委主席和副主席应牵头开展成员和观察员的参与及讨论工作。

3.2 食典委主席和副主席于 2023 年 7 月 26 日向执委会成员分发了通函草案，其中包含了拟议说明文本以及面向成员和观察员的问题。2023 年 8 月 11 日，收到了 5 个执委会成员的回复意见；这些意见所表达的观点呈现出很高的一致性。食典委主席和副主席对这些回复意见审查之后，将其纳入修订后的通函⁴，并再次分发给成员和观察员，说明回复意见的截止日期推迟到 2023 年 9 月 25 日。在回复意见的基础之上，草拟了关于食典在粮食和贸易多边体系中如何发挥作用的初步文本。

3.3 在通用原则法典委员会第三十三届会议前后，食典委副主席在食典秘书处的支持下组织了一次会外活动，请与会代表结合食典未来蓝图讨论执委会及其分委会工作的相关问题。此次会外活动包括了一次 Mentimeter 现场调查，其中一个问题是“你希望食典在未来 6 年实现什么目标”。从通用原则委员会第三十三届会议与会代表调查获得的初步意见，以及在执委会第八十四届会议上表达和通过通函回复的各种意见，均在编写本文件时予以考虑，旨在支持成员和观察员在 2024 年进一步参与讨论食典在

⁴ CL 2023/65/OCS-EXEC

下一个战略规划阶段应当达成的战略成果，同时认识到在通用原则委员会第三十三届会议上收集到的观点可能无法代表所有食典成员和观察员。

4. 下一步工作

4.1 根据执委会第八十四届会议商定的时间表，审查闭会期间工作后，执委会第八十五届会议应审议两项实质性工作内容，以便制定《2026-2031 年食典战略规划》的内容。

4.2 首先，执委会第八十五届会议应编制《2026-2031 年食典战略规划》以下内容的初稿草案：愿景；使命；核心价值；变革动因的表述；食典的角色；食典工作方式的深刻阐述。基于前文所述的来源和参与活动，文本草案载于附录 I 以供讨论。

4.3 执委会第八十五届会议审议之后，根据时间表安排，应在 2024 年 1 月向成员和观察员分发《2026-2031 年食典战略规划》上述内容的初稿草案，供各方评议。

4.4 随后，执委会第八十五届会议应讨论并商定将用于支持成员和观察员初步参与的问题，具体涉及到要纳入《2026-2031 年食典战略规划》的目标和成果。提议载于附录 II，以供讨论。

4.5 执委会还应审议从 2024 年 1 月起，编制和采纳《2026-2031 年食典战略规划》的时间表。

5. 建议

5.1 提请执委会第八十五届会议：

- 同意《2026-2031 年食典战略规划》下列内容的初版草案：愿景；使命；核心价值；变革动因的表述；食典的角色；以及食典工作方式的深刻阐述，并于 2024 年 1 月将初稿草案分发给各成员和观察员，以供评议；
- 同意将用于支持成员和观察员初步参与的问题和辅助材料，具体涉及到要纳入《2026-2031 年食典战略规划》的目标和成果；
- 确认从 2024 年起，编制和采纳《2026-2031 年食典战略规划》的时间表。

附录 I

在下文草案中，从食典委通过的现有文本摘取（即《2020--2025 年食典战略计划》愿景、使命、核心价值、变革动因 - 第 1 段和第 2 段，以及食典工作方式的深刻阐述）或执委会商定的（即食典未来蓝图第 2 章“未来的食典标准 - 背景和动因”）内容为纯文本形式。这些章节的编辑性修正用删除线（删除内容）或下划线（增补内容）表示。拟议新文本，包括回应成员和观察员近期参与表态而编制的文本，用黄色高亮标注。

《2026-2031 年食典战略计划》下列内容初版草案：愿景；使命，核心价值；变革动因的表述；食典的角色；食典工作方式的深刻阐述；

愿景

“全球齐心协力制定食品安全与质量标准，保护所有地点的所有人”。

使命

“通过制定基于科学的国际食品安全和质量标准，保护消费者健康，推动公平食品贸易”。

核心价值

为充分实现战略愿景，食品法典委员会奉行以下核心价值：

- 包容
- 协作
- 共识⁵
- 透明

变革动因

食品法典委员会由联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界卫生组织（世卫组织）于 1963 年设立。目前食典委有 188 个成员国和 1 个成员组织。此外，~~229~~235 个政府间组织和国际非政府组织为认可的观察员。

食典委的主要工作法定职责⁶仍是制定国际食品标准、准则和操作规范，保护消费者健康，确保公平食品贸易。随着全球化趋势推进，全球交易食品数量增加，食典委还须有能力及时响应新趋势和新挑战对消费者健康保护或公平食品贸易做法带来的影响，前提是为解决这些影响所采取的步骤适合于标准化。

⁵ 共识应基于《程序手册》中“促进达成一致意见的措施”。

⁶ 《食品法典委员会章程》第 1 条(a)款。

食典委开展工作的环境也在不断发生变化。食品~~和食品成分~~是全球交易量最大的商品。全球饲料和食品供应链系统的变化、资源优化行动、粮食安全和食品安全关切、食品科学技术的创新、气候变化、水资源短缺以及有关食品质量安全的消费者关切都会催生变革，带来新的机遇和挑战。

粮农组织和世卫组织关于食品安全的战略方向均承认，基于实证和科学咨询的食品安全体系对于实现~~联合国可持续发展目标~~可持续发展目标非常重要。此外，还承认~~粮食体系~~对于应对全球主要驱动因素（从环境变化、到数字进步，再到食品链上新出现的危害），以及这些挑战应对之策（例如粮食体系转型，和推广“同一个健康”方法）的重要性。

联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国环境计划署（环境署）、世界卫生组织（世卫组织）以及世界动物卫生组织（动卫组织，前身为 OIE）四方制定的同一个健康联合行动计划也凸显了同一个健康方法对于食品安全的重要意义。

世界卫生组织第十二届部长级会议也承认，在全球性挑战层出不穷的背景下，食典标准在建设多边体系方面发挥着核心作用。所有这些举措都强调了食品安全对于公共健康、粮食安全和贸易的重要意义，以及将高瞻远瞩和未雨绸缪结合起来应对新出现问题的必要。这些举措进一步表明，食品安全在粮食体系顺利转型以满足全球需要方面也发挥着关键作用。食典具有得天独厚的优势，能够促进所有这些举措，满足保护消费者健康和促进贸易公平的全球性需要。~~直接贡献于联合国可持续发展目标 2 和目标 3。~~

食典的角色

食典委必须始终关注其~~职责~~法定使命。食典委要有充足的能力主动、灵活、及时地应对影响食品安全和质量的新问题⁷，以便保护消费者健康，确保公平食品贸易。

食典标准制定体系在食典成立的 60 年来一直运行稳定。该体系根植于《程序手册》确定的过程，负责编制食典标准、准则和操作规范，通常被称作食典文本。这些文本包含了对食品的各种要求，旨在确保为消费者提供安全健康、没有掺假的食物，并且保证食品的标签及描述正确。支撑食典文本的科学基础是确保食典保持优势地位的根本，既是确保食品贸易中食品安全和公平贸易的国际参考，也是很多国家科学食品标准的主要来源，并且得到了世界贸易组织的认可。

展望未来，食典可~~在推进全球目标方面发挥关键性作用，包括制定着眼于消费者保护和公平贸易方面潜在问题的国际食品标准，同时支持采纳和实施各项政策和计划，满足建设更可持续粮食体系的更宏观要求。正如《“同一个健康”四方联合行动计划》~~

⁷ 在法典标准制定过程中应依照《关于科学在食典决策过程中的作用和考虑其它因素的程度的原则声明》考虑其他因素。共识应基于《程序手册》中“促进达成一致意见的措施”。

所倡导的，在贸易和食品多边体系中开展合作可为食典及其成员带来多重惠益，包括提高食品安全水平，加强伙伴关系，有效开展风险沟通，促进监管协调一致，以及应对复杂的全球性挑战。

从可持续发展来看，国家和区域层面的风险管理工作能够支持循证决策，确保食品消费安全，满足营养需求，减少食物损失和浪费，以及所有人都能获取食物。不同的风险管理方法也要根据食品的用途，及其在膳食中的成分和时间进行调整。各成员可运用不同方法建设更可持续的粮食体系，每种方法都要根植于本地或区域的农业实践、气候和文化等因素；建设更可持续的粮食体系不会有放之四海而皆准的单一模式。食典标准、准则和操作规范可创造适宜环境，推动采纳和实施各项政策及计划，应对气候变化、环境和可持续性等重要问题。以此同时，食典还应当认识到，各国粮食体系存在着固有的多样性，因而不同的国家或区域状况或背景下可能适用不同的价值观或解决方案。同样，推动协调一致的进程也不应排除甚至惩罚不做此种主张或采用其他主张的任何产品组合。这样，食典在制定食品安全和质量标准、让所有人从中受益方面才能保持与时俱进的重要地位，在农业粮食体系不断发展的同时，确保食品安全，改善营养，推动减少食物浪费，支持提高粮食安全水平。

食典工作方式的深刻阐述；

食品法典委员会重申将采用以下工作方式，制定各项标准、准则和操作规范，推动实现各项目标：

及时应对当前、新发和重要问题

食典成员的关注点和需要不断发生变化，食典所处工作环境亦是如此。食典需要积极主动、及时灵活地应对由此带来的机遇和挑战。

科学制定标准和食典风险分析原则

成员和采用食典标准的食品贸易参与方重视食典坚实的科学基础，而目前这个基础正受到不可持续供资的威胁。食典必须继续优先保障通过持续充分的供资计划，提供独立、及时、高质量的科学咨询。明确各行动方——成员、粮农组织和世卫组织——可以采取的措施，以便确保、支持并倡导为法典提供及时的科学建议

另外，食典需要具有全球代表性的数据，支撑其提供全面综合的科学建议，确保食典标准对全球食品供应的相关性。这需要加强发展中国家在生成严谨数据以及科学分析方面的能力，也要提升开展此类工作的整体能力。

通过认可和使用食典标准扩大影响

与成员进行沟通，加强成员对协调一致的现有标准的认识、了解和认可，这对于食典工作扎实推进非常重要。即便在食典标准尚未纳入国家立法的情况下，若食品贸易和其他行动方更多地运用食典标准，也有助于保护消费者健康，确保公平食品贸易。

支持所有食典成员全程参与标准制定过程

各成员积极参与食典文本编制的的能力仍差异显著且取决于国家食典系统的能力和可持续性。尽管系统建设是各成员的责任，但食典仍可提供支持，在《~~战略计划~~》实施期内尽可能缩小各成员的能力差距。供资来源，以及各类正式和非正式的能力建设、伙伴关系和技术知识分享活动都可以将发挥重要作用，加强成员可持续和积极参与食典活动的的能力，支持各成员维护国家系统，拓展各成员共同主持委员会工作的潜力，这也符合我们的包容性价值观。

提升工作管理系统和做法，支持高效和有效地实现战略工作计划各项目标

我们的工作方法会辅以对食典工作管理系统和做法的持续审查及改进。工作流程的改进、提案的先后排序以及意见/建议的管理均有助于支持资源吃紧的成员参与工作，增强标准制定过程的包容性。

食典委认识到，食典文本的有效开发在很大程度上依赖于各附属机构及其工作组东道国提供的资源，特别是主席和秘书处，并感谢他们做出的贡献。

附录 II

关于将用于支持食典成员和观察员初步参与的问题提案，具体涉及到要纳入《2026-2031 年食典战略计划》的目标和成果

背景

执委会第八十四届会议指出，《2026-2031 年食典战略计划》中涉及结果链以及涉及食典到 2031 年应努力实现的战略目标的拟议章节在编制战略计划的过程中应合并一处。本附录审查了现有意见，并就这些章节提出建议。

执委会成员还表示希望简化《2026-2031 年食典战略计划》中的这些章节，例如重点关注两个结果层级（目标和成果），以及重点关注少数几个目标。

执委会还指出，应当考虑《2020-2025 年食典战略计划》的监测和评价经验；这些监测和评价工作实现了监测框架的简化。食典监测和评价框架的一个进步是，围绕食典文本的利用和影响，以及识别推动长期成果的中间成果（覆盖面、效用和用途）建立了一个逻辑模型⁸。这种方法有助于厘清食典如何推动实现雄心勃勃的多因素目标。

通函回复意见

本文件附件 1⁹整理了针对 2023 年 8 月发布的 2023/65/OCS-EXEC 号通函，通过食典在线评议系统（OCS）收集到的回复意见。

就编制《2026-2031 年食典战略计划》而言，成员和观察员对通函的回复意见表明，似乎各方大体认同食典应重点围绕以下三个宏观领域制定战略目标：消费者保护、公平贸易和跨领域问题。

此外，回应 2023/65/OCS-EXEC 号通函提出的具体问题，成员和观察员表达了多种观点，具体如下：

- 多数受访者表示，将可持续性问题纳入《2026-2031 年食典战略计划》十分重要。然而，几位受访者忆及消费者保护和公平贸易为核心目标，可持续性问题不应与其矛盾或对其形成掣肘。
- 成员提到应纳入《2026-2031 年食典战略计划》的其他跨领域问题包括粮食损失和浪费；环境保护；粮食安全；以及创新。
- 从“同一个健康”工作方法来看，受访者认为食典应在已出台各类措施改善食品安全且采纳食典文本的区域，更充分地探索《同一个健康行动计划》的协同效应。反之，各国采纳食典文本也能促进“同一个健康”工作方法。

⁸ CX/EXEC 22/82/8 号文件第二章

⁹ CX/EXEC23/85/4 Add.1

- 部分成员认为食典有实力应对新的食品和新的食品来源，其他成员则认为这方面应在编制《2026-2031 年食典战略计划》时加以考量。
- 若干受访者忆及与其他标准制定组织开展的合作，要求食典推动标准制定组织之间的协作，提高食典工作与其他标准制定组织工作的一致性，避免重复。

食典成员和观察员的初步参与

战略目标

食典成员和观察员在制定 2026-2031 年战略目标过程中的初步参与应着力推动就食典可在食品和贸易多边体系中做出的贡献形成共同理解。

基于执委会第八十四届会议的讨论以及 2023/65/OCS-EXEC 号通函收到的意见，似乎各方大体认同食典应重点关注以下三个宏观领域：消费者保护、公平贸易和跨领域问题。因此，就《2026-2031 年食典战略计划》提出以下原则：

- 响应若干成员关于提高雄心水平的建议，目标的制定应做到数量少、层次高，且具战略性。战略目标应凸显雄心。因此，食典只能是在战略计划周期内推动实现这些目标，未必是实现这些目标。
- 正如附录 I 中关于“变革动因”的修订后阐述所言，战略目标应与联合国系统内外的更高层级战略和计划关联，例如可持续发展目标和联合国粮食体系峰会。
- 《2026-2031 年食典战略计划》的结果链应包括目标和成果，而产出和具体活动应当体现在食典区域协调委员会各自的工作计划之中。
- 战略目标和成果可围绕以下三个宏观问题制定：
 - 食典制定保护消费者健康的标准。食典可通过重点开展....到 2031 年之前在该领域产生最大影响。
 - 食典制定确保公平食品贸易的标准。食典可通过重点开展....到 2031 年之前在该领域产生最大影响。
 - 食典工作应对跨领域问题，例如可持续性、创新、粮食安全、同一个健康和环境保护。食典可通过重点开展....到 2031 年之前在该领域产生最大影响。

需要说明的是，在通用原则委员会第三十三届会议的会外活动（“未来食典工作方式 - 非正式磋商”）上，对与会人员开展了现场调查。针对“你希望食典在未来 6 年实现什么目标”这个问题，上述跨领域问题被多次提及，包括可持续性、创新和粮食安全。

食典文本利用和影响调查结果，以及为支撑这项工作而开发的逻辑模型也可为讨论提供参考，包括食典文本覆盖面、效用和用途相关的维度。

监测框架

《2026-2031 年食典战略计划》将包含一个监测框架，并附带具体指标，用以衡量各项成果的实现进展。战略目标为理想性质，衡量食典工作对战略目标的贡献需要对成果进行监测；此外，还要监测各区域协调委员会在各自工作计划中纳入的产出和活动。

《2020-2025 年食典战略计划》监测框架中的相关指标将予以保留，尤其是与工作方式密切相关的指标。其余维度可来自于对食典文本利用和影响的调查结果。

食典成员和观察员初步参与的模式

建议成员和观察员在制定 2026-2031 年战略目标过程中的初步参与应基于以上提案，包括执委会第八十五届会议的意见。拟议方法将鼓励互动、讨论、反思和迭代。因此，建议首先由食典委主席和副主席以及区域协调员协调组织线上及/或非正式区域会议。若在此类会议上确定了能够达成共识的领域和/或后续问题，则随后可以通函形式加以检验。