

2008年3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

## 渔业委员会

### 鱼品贸易分委员会

第十一届会议

2008年6月2-6日，德国不莱梅

### 审议市场准入要求

#### 内容提要

本文件报告了鱼和海产品安全、质量以及可追踪性的近来发展，包括私人标准的确立以及描述粮农组织在这一领域的活动。请分委会就粮农组织在该领域如何加强工作提供指导意见。

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿再索取。粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

## 引言

1. 注意到安全和质量的要求日益复杂以及给发展中国家的渔业，特别是小型渔业和中小型企业带来的负担，渔委会鱼品分委会<sup>1</sup>第 10 届会议重申其支持粮农组织在鱼品贸易领域的工作。其特别要求粮农组织在鱼品质量和安全以及能力建设方面提供技术援助，包括风险分析和可追踪性，并促进发展中国家的产品的市场准入。还要求粮农组织扩展实施以 HACCP（危害物分析和关键控制点）为基础的安全和质量系统，并采用风险分析作为确立鱼品标准的基础，促进标准的等值和协调，广泛监测采用规范、限制或禁止贸易的卫生和质量控制以及其经济结果，确立适用于小型鱼业的可追踪办法。
2. 渔委会第 26 届会议<sup>2</sup>确认了这些优先领域，要求粮农组织在这一领域进一步开展工作。其还认识到鱼品贸易可追踪性的重要性以及小型渔业需要简化的可追踪性计划，并认为这类计划要符合世贸组织的规则。
3. 本文件的目标是 i) 报告有关消费者保护、可追踪性、标签、认证和国内销售的市场准入要求的近来发展，ii) 描述粮农组织在这一领域的活动，以及 iii) 寻求粮农组织在该领域如何加强工作的分委会的指导意见。本文件补充了涉及其他市场准入要求的议题 3。

### 关于鱼品安全和质量的近来发展

4. 在渔委会鱼品分委会上次会议期间<sup>3</sup>，秘书处报告了过去几十年鱼品安全和质量领域的发展。这些发展的重点包括世界范围的接受以 HACCP 为基础的系统 and 以科学为基础的风险评估办法、制定 SPS/TBT 协议（卫生和植物检疫措施/贸易技术壁垒）作为食品安全和质量的国际规则框架以及由食品法典委员会确立和采用的标准、准则和建议。这些安全和质量概念载于《负责任渔业行为守则》中，特别是第 6 条和第 11 条。
5. 随着进一步的全球化，对鱼和海产品的需求增加以及消费者认识和民间社会挑剔程度的提高，这些发展还在继续，正逐渐影响着鱼和海产品的整个供应链。因此，要求涉及食品生产、加工、贸易和消费的所有人分担提供安全、健康和有营养的海产品的责任。

---

<sup>1</sup> 粮农组织。2006 年。渔委会鱼品贸易分委会第 10 届会议的报告。意大利罗马。

<sup>2</sup> 粮农组织。2007 年。渔业委员会第 27 届会议的报告。意大利罗马。

<sup>3</sup> 鱼品国际贸易安全和质量要求。2006 年。渔委会鱼品贸易分委会第 10 届会议。2006 年 5 月 30 日-6 月 2 日，西班牙圣地亚哥-德孔波斯特拉。

6. 占进口总值 75%的主要进口市场，即欧洲联盟、美国和日本，继续实施其国家进口规则，要求生产、制造/加工鱼品的船舶、养殖场和设施实施良好操作计划以及以 HACCP 为基础的质量控制计划。被认证的船舶、养殖场和设施满足了这些规定和其他要求。在必要时，应当在捕捞区域实行国家监视计划，控制生物毒素和其他生物和化学污染物的威胁。

7. 欧盟继续实施从 2006 年 1 月 1 日生效的关于食品和饲料卫生的法规<sup>4,5,6,7,8,9, 10,11</sup>。兽医委员会走访了许多欧盟和非欧盟国家，评价与欧盟要求的协调程度以及评估如何实现更好的协调和一致。

8. 在美国，在继续实施目前海产品安全和质量条例<sup>12,13</sup>的同时，FDA 最近确立了食品保护计划（FPP），目的是普及使用以科学和风险为基础的预防办法，通过干预和应对来改进美国消费的食品的安全。其将进口安全行动计划的规定扩展到国内和进口食品。在进口方面，FDA 的这一计划预想“将边界外移”，并在出口国生产和加工地确定产品的安全。为此，FDA 计划与出口国的食品控制机构达成协议，采用认证办法，保证以双方接受的参数为基础的产品的安全。目前正在与中国合作确立这类协议。同样，FDA 正在与国家海洋渔业署确立谅解备忘录，其正在许多国家的出口场进行实地的检查计划。这将使 FDA 增加认证的产品的数量。

9. 日本实施以 HACCP 为基础的食品控制规则，包括鱼品处理、加工设施以及存储和运输的卫生要求。继续实施风险分析的原则，在进口地点实施检查以及日本的渔业产业实施质量控制计划。日本的产业界负责源头的进口控制。继续与进口国进行双边磋商，说明日本的卫生要求并协助在食品生产链的早期实施。日本厚生劳动省提供进口食品的监测计划以及监测结果的信息。2007-2008 年的计划提供了对来自所有出口国的食品的清单、抽样方法、检查方式以及分类检查的原因。此外，需要对来自指定国家的特定食品进行特别项目的检查。

---

<sup>4</sup> 关于食品卫生的 852/2004 条例；

<sup>5</sup> 关于确定动物源性食品具体卫生规则的 853/2004 条例；

<sup>6</sup> 关于确定供人类消费的动物源性产品官方控制组织的具体规则的 854/2004 条例；

<sup>7</sup> 关于确定规范生产、加工、销售和进口动物源性产品的具体卫生规则的 882/04 条例；

<sup>8</sup> 关于废止现有 17 个指令的 2004/41 指令；

<sup>9</sup> 关于确定饲料卫生要求的 183/2005 条例。

<sup>10</sup> 实施一般食品法具体条款的指导意的 178/2002 条例。

<sup>11</sup> 指导意见：进口要求有关的关键问题以及食品卫生和官方食品控制的新规则。

<sup>12</sup> FDA，1997 年。鱼和渔业产品安全和卫生加工和进口程序，最终规则。123 部分。（见：[http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx\\_02/21cfr123\\_02.html](http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_02/21cfr123_02.html)）。

<sup>13</sup> FDA，2007 年。公共卫生安全和生物恐怖行动防范以及应对法案。21 CFR 1.279 和 1.280。

10. 出口国，特别是发展中国家，难以满足主要进口国的市场要求，许多国家在进入一些市场时受到限制，而其他国家的产品被拒绝进入或在口岸被扣留。此外，协调和同等化的协议将增加透明度并促进以科学为基础的消费者保护，减少国际鱼品贸易争端。

11. 在国际层面，食品法典委员会继续改革，强化在确立以科学原则为基础、以保护消费者健康和食品公平贸易为目标的国际商定的标准方面的作用。为此，该委员会确立了 2008–2013 年战略规划，目的是促进良好的规则框架，一致性地应用科学原则和风险分析，与其他国家组织合作，并使成员最大化和有效参与。发展中国家的有效参与至关重要，其在全球食品和海产品贸易中的份额在持续增加。

### **渔业认证和私人标准**

12. 尽管在许多发达国家批发和餐馆链依然在鱼品销售方面发挥着重要作用，但影响力正日益向供应链的终端转移，零售商地位日益得到巩固，零售商或私人标签在增多。超市在拉丁美洲、亚洲和非洲的发展中国家快速扩展<sup>14</sup>。

13. 正在发生着全球的运动，在政府、公司和国际组织关于食品系统的不同方面的议程上，民间社团和消费者保护团体的影响力日益增加。随着生活方式、人口和家庭收入增加的变化，食品需求正在改变。由于产品从生产者转移到消费者，消费者期待通过可追踪性保证透明度，以便可以追踪原产地、质量、食品生产和销售的环境和社会影响。

14. 作为供应链上生产者和消费者之间的最后一环，零售商通过供应链将消费者的喜好转移并传送回生产者和加工者。为传达消费者的喜好，零售商确立了包含质量和安全以及其他因素（例如环境保护、劳工条件和动物卫生和福利）的标准，以反映其面向消费者的日益增加的责任，并防止对其名声的任何风险。这些标准也可能包括商业要求，例如质量、质量一致性、准时交货和适应性。

15. 市场标准的空前发展带来了以下的问题：

- 如果贸易自由化是为所有人带来利益，包括发展中国家，那么提高市场标准不应当构成不必要的或额外的对发展中国家的生产者和加工者进入主要市场的限制。

---

<sup>14</sup> OECD, 2004 年。私人标准和修正农业食品系统。AGR/CA/APM (2004) 24。

- 如何在公共规则和私人市场标准之间明确界线？谁负责什么？在政府采用的标准作为贸易壁垒可以通过世贸组织规则提出挑战时，何种机制可以处理构成贸易技术壁垒的公司的标准？

16. 一些观点认为满足和坚持市场标准具有积极作用，包括对发展中国家，特别是刺激了新的竞争并在技术能力方面进行投资。但一些政府和生产者团体担心这些标准是意图保护本国产业和限制市场准入的隐蔽措施，或通过重复或增加现有规则要求（例如食品安全和质量）增加限制层级影响其竞争力。还有，遵守这些标准的负担可能不成比例地由小型供应商承担，对其而言，满足认证条件的成本相对更高。

17. 此外，由于认证计划越来越多，消费者和生产者面临着最有价值认证的选择。竞争性的认证主张可使消费者困惑，导致其在标准和标签方面丧失信心，因此这类办法失去价值。其还带来了关于哪个认证计划能最好保护消费者、环境、公众和生产者的问题。因此，标准、认证和认证机构的可信性极为重要。

18. 这些关切和缺陷可以得到减缓，通过：

- 增加透明度：对一些出口商而言，由于市场标准由进口商提出，其生意面临的风险和不确定性可能更大。在确立和应用标准方面增加磋商和透明度可减少出口商面临的风险并提高市场准入程度。
- 协调和等值：基于食品法典（安全和质量）、粮农组织（生态标签、有机养鱼、水产养殖认证）和 ISO（认证、委托）的工作，需要就确立协调的和透明的标准以及遵守程序开展区域和国际合作。应当给予双方承认的标准更多的关注，简化遵守程序并合并政府和私人的认证计划。这应当可以使成本减少，特别是对发展中国家和小型生产者。
- 对发展中国家的技术援助和分步进行：控制这些标准消极影响的国际努力可与区域和双边经济安排联合进行。需要外部资金来支持发展中国家的实施和遵守。可能时，可为发展中国家的生产者实施分步进行的标准。

### **粮农组织活动**

19. 粮农组织渔业和水产养殖部（FI）继续支持粮农组织的正常工作：

- 向鱼和渔业产品法典分员会（CCFFP）第 28 和 29 次会议提供科学建议，其进一步提出了几个标准以及鱼和渔业产品操作守则的部分，包括最终认可了一些标准；

- 对完成粮农组织/世界卫生组织海产品弧菌种类风险评估做出贡献；
- 为以下的会议提供支持：粮农组织/世界卫生组织关于食品病毒的专家磋商会、粮农组织/世界卫生组织/动物卫生组织关于在水产养殖中使用杀菌剂和杀菌剂抵抗力的专家磋商会和粮农组织/世界卫生组织关于鱼品消费风险和利益平衡的专家磋商会；以及
- 组织了几场专家研讨会确立水产养殖认证的国际准则。

20. 同样，FI 与联合国工业发展组织（UNIDO）以及鱼品检查员国际协会（IAFI）联合组织了于 2007 年 9 月 25-28 日在爱尔兰都柏林召开的海产品安全和贸易第 7 届世界大会。来自主要海产品生产国的参加者，包括许多发展中国家的参加者对科学建议和未来海产品安全战略进行了辩论。

21. 在能力建设方面，FI 继续援助发展中国家扩大应用良好卫生操作（GHP）、良好加工操作（GMP）、HACCP、可追踪性以及实施法典委员会的鱼品标准、准则和操作守则。在不同区域召开了大量的研讨会并进行了培训，内容含盖海产品质量和安全保证、贸易政策和渔业、多边贸易协议以及目前世贸组织渔业领域谈判的影响、与食品法典、世贸组织/SPS 法律框架以及粮农组织负责任守则相一致的方式确立渔业操作以及海产品的销售：趋势和挑战、有害海藻和生物毒素的贝类安全等。能力建设方面的援助涉及鱼品检查方面的人员、职能机构、渔业捕捞后处理和贸易的产业界和研究人员。

### **建议分委会采取行动**

22. 鱼品贸易的目前情况要求采用协调和以科学为基础的办法，确保保护消费者、公平贸易和消除不公正的贸易技术壁垒。希望分委会讨论国内和国际在鱼品安全、质量和市场准入以及对鱼品贸易影响的情况。请分委会评论 FI 在食品法典、能力建设和强化机制方面的工作，就实施 GAP/GHP/HACCP/追踪性、SPS 和 TBT 措施、认证和私人认证计划如何提高政府认证的意义等领域的指导意见提出建议，并特别关注小型渔业和水产养殖。