



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

农业委员会

第二十四届会议

2014年9月29日—10月3日，罗马

粮农组织提高全球食品安全战略

内容提要

农业委员会第十九届会议通过了粮农组织关于营养安全食品供应的食品链方法。此后，粮农组织一直在全球食品安全治理和能力建设方面发挥着关键作用。食品安全为实现本组织各项战略目标提供支持：充分考虑食品安全有助于改善粮食安全和营养安全、减贫和促进经济发展。过去十年间所汲取的经验教训以及粮食系统的整体形势变化，都要求在近期战略规划中重新考虑食品安全计划。本文件简述了确定的关键工作领域，是粮农组织提高全球食品安全战略的核心，内容包括：

(i) 加强国家食品监管能力；(ii) 支持基于科学的食品安全全球治理；(iii) 推动改善食品链各环节食品安全管理；(iv) 通过相关平台和数据库改善对信息的获取；(v) 提供食品链资讯，预见今后的食品监管问题。

粮农组织在全球治理方面发挥着关键作用，能够引导各国政府创建并运作食品监管体系。粮农组织的食品链专业知识能够切实支持在特定部门实施法典指导意见，就复杂的食品链问题提供资讯。这正是粮农组织全球对抗生素耐药性（AMR）等问题的价值所在。此外，粮农组织新战略框架加强了其建设性地应对全球贸易便利化议程中农产食品领域问题的独特领导能力，这也与各国实现对植物卫生、动物卫生和食品安全有效管理的义务相一致。

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



m1159c

建议农委采取的行动：

提请农委：

- a) 批准作为粮农组织食品安全战略核心的关键工作领域；
- b) 支持粮农组织在贸易便利化计划中发挥更大作用，作为重要手段支持粮农组织食品安全战略的实施；
- c) 对粮农组织食品安全科学建议计划的需求不断增长，如何应对这一挑战，就此提出建议；
- d) 就粮农组织为全球食品链提供资讯的作用提出建议，并指导粮农组织帮助各国应对耐药性所带来的日益严重的威胁并克服其对粮食和农业领域的潜在负面影响。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

食品安全和质量小组组长

Renata Clarke

电话： +39-06 570 52010

I. 背景和引言

1. 认识到粮农组织具有独特能力，能够从生产前到消费者各环节就粮食和农业相关复杂问题提供建议，农业委员会第十九届会议（农委，2005年4月）通过了粮农组织关于安全营养食品供应的食品链方法。COAG/2005/5号文件说明了将监管和非监管方法结合避免出现食品安全事件的重要性，认识到有必要考虑实施食品安全措施的成本，特别是这些措施可能会影响到小规模生产者。
2. 在过去10年里，粮农组织在全球食品安全治理和能力提升方面持续发挥了关键作用。在粮农组织内设立了粮农组织/世卫组织食品法典委员会联合秘书处，并与世卫组织一起为制定法典标准提供科学建议。粮农组织对成员国的技术援助有助于各国加强食品监管框架，促使各国实施计划采取非监管方法推进和鼓励实施良好做法。
3. 经济、社会、环境和技术形势不断变化，使得食品安全关切的驱动要素也发生了改变。发达国家和发展中国家都出现了人口持续增长、快速城镇化、生活方式和饮食习惯的变化，同时全球和区域贸易不断增长，在气候变化背景下更为迫切地需要保护自然资源基础。而科技发展，特别是通讯工具的变革，都会对形势产生影响。这为不论是解决长期存在的问题还是新兴问题，都带来新挑战和新机遇。
4. 在粮农组织近期战略规划制定进程中，粮食系统整体形势的变化以及各国不断变化的需求都纳入了考量，确定了食品安全关键领域，以支持实现本组织的各项战略目标。
5. 食品安全有助于实现本组织的五大战略目标：在本两年度内，现有人力资源无法满足各工作组对食品安全专业知识的需求。粮农组织制定了新的食品安全战略，引导重新定位和重组，促进食品安全计划在最大程度上支持实现本组织的主要目标。
6. 本文件（a）简述了食品安全计划对实现粮农组织全球宗旨以及经审查的《战略框架》和《2014-2017年中期计划》（第二部分）中各项计划的主要贡献和关键作用；（b）突出说明了粮农组织食品安全计划（第三部分）确定的战略和关键领域；（c）希望农委批准食品安全战略核心内容，为在《战略框架》下实施食品安全计划所涉及的若干问题提供指导。

II. 食品安全：为何对粮农组织主要目标至关重要？

粮食和营养安全

7. 食品安全有助于改善粮食和营养安全，为实现战略目标1发挥重要作用。食源性疾病会加重营养缺乏症，而食源性寄生虫感染则会对各国，特别是发展中国家，带来巨大社会和经济成本。

8. 化学品危害仍是一个普遍关切，特别是对发展中国家的小农和消费者而言。目前，由于越来越多证据表明饮食中含有黄曲霉毒素与生长迟缓存在联系，国际上开始关注黄曲霉毒素污染。据估计，非洲部分国家 80-100% 儿童通过饮食长期接触黄曲霉毒素。

9. 如果不能将食品安全长期、切实地纳入全球粮食安全议程中，将有损“千年发展目标”和“2015 年后议程”所取得的成就。

可持续粮食生产

10. 促进可持续集约化生产，是战略目标 2 的关键组成部分，而集约化生产出来的食品是否安全也需给予关注。特别是与肉类和鱼类生产体系相关的一系列食品安全问题已经说明了这一点。而且，只有当公众认为食品链中使用的新技术是安全的，新技术带来的潜在收益才能完全释放出来。

减少农村贫困

11. 粮食和农业领域是诸多发展中国家经济增长的重要引擎：农业生产总值占国内生产总值的 30%，而就业领域的份额甚至更高，特别是在农村地区。食品安全是市场准入的基本前提，因此也是实现战略目标 3 的关键问题。

12. 渔业委员会强调粮农组织有必要对发展中国家进行技术援助，促进各国特别是小规模渔民履行食品安全要求。在其他部门也是如此，若要实现预期的社会效益，则需支持家庭农场在内的小农达到食品安全要求。

高效和包容的粮食系统

13. 食品安全有助于改善粮食系统的效率和包容性，而这正是战略目标 4 的内容。既定的国际标准构成了国际贸易的高效体系。如果越来越多的食品链各环节经营者能够履行这些标准，就能够促进包容性，减少市场抵制和食物浪费，提高效率。国际贸易中心近期做了一份调查，表明发展中国家的食品行业视履行食品安全要求为重大挑战。

防备食品链突发事件及提升抵御能力

14. 食品链突发事件大多都是食品安全问题。食品安全管理也是其他类型危机（如自然灾害和冲突）管理中的关键。这说明食品安全能够为实现战略目标 5 做出重要贡献。

15. 食品安全计划将有助于改善全球食品链资讯，能够提前预警，避免突发事件的发生。食品安全计划还能在出现突发情况时提供及时指导，加强各国快速、有力处理的能力。

III. 粮农组织食品安全战略和重点领域

16. 上文清楚说明了加强着重考虑并有效提供公共产品和服务的食品安全计划的必要性。本章节将说明为实现目标，食品安全战略应具备的五大关键要素。

A. 加强国家食品监管能力和全球贸易便利化

战略重点：牵头支持各国评估和逐步建立食品监管体系。

成果：越来越多国家能够展示其食品监管能力的提升，支持实现国家食品安全目标和市场准入。

支持国家食品监管体系稳步提升

17. 确保食品安全最终仍是各国当局的职责所在。粮农组织在过去几十年里一直与各国食品安全部门共同努力，加强食品安全体系。各国希望继续这项工作，也希望能将经验教训融入粮农组织的工作方法。首当其冲的就是，有必要更为系统地评估食品监管体系，并在此基础上制定理性战略加强各国体系。

18. 部分国家正在试点粮农组织开发的一项评估工具。世卫组织也参与了该工具的进一步开发，最终将打造成为联合工具，完全符合《食品法典》和《国际卫生条例》规定的国际食品安全要求。

19. 食品法典的很多工作是对最低可接受质量和标准予以定义，保护消费者免受食品贸易中不公平做法的侵扰。食品监管体系应当确保食品供应的诚信，保证食品质量安全达到既定水平。

20. 粮农组织支持各国加强国家食品监管体系，包括参与影响食品监管的全球进程；与私营部门沟通，不断影响食品和饲料的“跨国监管”；与其他合作伙伴沟通，促进在食品安全能力建设和其他监管问题方面的一致性。

21. 粮农组织食品安全计划将受益于与国家部门之间更紧密的联系，能够进一步促进成员国食品安全监管者分享知识和共同学习。

支持全球贸易便利化议程

22. 在全球和区域层面，包括“为最不发达国家提供贸易相关援助的强化综合框架”在内的关键贸易便利化机制，能够扩大食品安全干预措施的影响。世界贸易组织近期就贸易便利化达成的协议中，部分条款涉及植物卫生和动物卫生管理：一旦协议得到批准，则粮农组织应参与开展能力建设以支持协议实施。

23. 许多国家视不断扩大的区域内贸易为增长机会。许多区域经济共同体已经或正在达成各种协议，促进区域内贸易。在一些情况下签订单独议定书，指导共同体

内的动物卫生、植物卫生和食品安全监管。粮农组织在上述三个领域内均拥有专业知识，可以向各区域经济共同体提建议。

24. 有很多关注“贸易便利化”的新参与者（包括国际组织、学术界和私营部门）开始支持制定食品监管体系。除了增加对食品安全的整体投资，还推动跨部门合作，从而能够在国家层面上对食品安全问题的应对措施能够做到连贯一致。不过，仍需要就食品监管能力建设的最佳做法向这些“新参与者”提供指导。粮农组织在这方面可以发挥重要作用。

25. 粮农组织战略目标 4 的成果¹为促进贸易及市场司（EST）、动物卫生处（AGAH）、国际植物保护公约（IPPC）秘书处以及不同单位之间就食品安全开展合作提供了一个平台，而之前这样的合作十分有限。基于此，粮农组织在支持更加有效和更具包容性的贸易方面可以发挥独特作用。

B. 支持基于科学的食品安全治理和决定

战略重点：提供合理、科学的建议，以此作为食品安全标准的基础。

成果：及时制定基于风险的标准，在基于科学的全球粮食系统中，应对当下和新发食品链问题并提振消费者信心。

向食典提出科学建议

26. 粮农组织/世卫组织联合计划向法典标准制定提出科学建议，这仍是全球食品安全治理的基石。若没有粮农组织/世卫组织各联合专家组²提供的全球性的权威建议，就无法制定许多关键的食物安全标准。近年来，食物法典委员会（食典委）成员国认识到有必要保障并增加该计划资金。

27. 食典委已提出是否可以拓宽该计划的捐助国范围，将私营部门也包括进来。根据 2013 年通过的“粮农组织私营部门伙伴关系战略”，在本组织的法规、标准制定方面不宜接受私营部门捐助，以确保本组织的独立性和公正性。

28. 但是，供资不足且不稳定的问题仍有待解决。根据食典委章程第 9 条，粮农组织和世卫组织应通过其正常预算为食典工作供资。如果将食典科学建议计划视作粮农组织/世卫组织食物标准联合计划的一部分，则可适用上述条款，保障该计划的供资。

¹ 战略目标 4 成果 1：“各国制定并实施了促进更加有效和更具包容性的贸易和市场的国际协定、机制和标准”。

² 食品添加剂联合专家委员会（JECFA）；农药残留专家联席会议（JMPR）；微生物风险评估专家联席会议（JEMRA）。

向各国与合作伙伴提供科学建议

29. 成员国与合作伙伴呼吁粮农组织提供科学建议和意见时，不应限于食典委。以往曾提出粮农组织就新技术对食品安全的影响提供科学建议：今后类似要求以及对风险效益分析的要求都可能会增加。

30. 在上一个两年度里，应世界粮食计划署要求，粮农组织就该署采购的质量安全提出了建议，避免中断向营养不良人群提供食物。粮食署正寻求与粮农组织在及时提供食品安全科学建议方面开展更为长期的合作。广义而言，粮农组织需要考虑如何准备好随时就食品安全给予科学建议，避免食品安全突发事件或降低其影响。

31. 粮农组织制定工作计划提升发展中国家有效适用风险分析框架的能力，该计划也将促进各国更广泛地开展食品安全科学决策，也是粮农组织食品安全计划的关键组成部分。

有效参与食典委工作

32. 包容性是食典进程的重要特性，粮农组织一直高度关注提升各国有效参与食典委工作的能力。

33. 有效参与是各国各方面能力提升的结果，也是粮农组织整个食品安全计划的目的所在。但是，有必要在具体计划中确保提高发展中国家对食典的认识，加强国家食典架构和进程，有助于各国就食典事宜确定合理立场，也使各国代表能够更好地表达本国立场，影响食典委决策。

C. 提升食品链各环节食品安全管理

战略重点：支持发展中国家在食品链各环节开展适合本国及地方生产体系、符合法典标准、基于风险的食品安全管理。

成果：减少因达不到食品安全要求而使贸易中断。

34. 预防是食品监管的终极目标，只有食品生产者和食品企业都正确实施了有力的食品安全管理计划，才能预防食品安全事件的发生。有许多机构和非政府组织都提供基于危害分析和关键控制点体系（HACCP）的食品安全管理培训，因此近年来粮农组织不再将有关良好卫生操作（GHP）和危害分析和关键控制点体系的一般性培训视作重点。但是，我们认识到，粮农组织有诸多技术部门专攻某一部门生产：渔业、畜牧业、奶业和种植业，因此粮农组织可以将食品链各环节的食品安全整合进更广泛的部门发展计划。

35. 除此之外，粮农组织作为服务提供者在改善价值链各环节食品安全管理方面的优势还表现在：

- a) 可与加强监管机构能力的相关工作产生合力。近年来，私营部门开展了食品安全跨国监管，有必要使之与官方关键体系高效融合，这就使实现这一设想更为紧迫；
- b) 在解读食典具体案文上存在困难之际。近期有些国家寻求粮农组织帮助，希望在软体贝类的卫生生产以及减少禽类的微生物污染方面指导其实施食典的相关规定；
- c) 可与粮农组织的特定规范性项目或计划产生合力。例如，为更好了解农业活动对抗菌剂耐药性的影响，支持各国采取行动抑制耐药性，粮农组织在部分国家实施项目，评估初级产业活动，推动良好做法，包括更谨慎地使用抗菌药。

D. 提供食品安全平台和数据库

战略重点：提供支持建立网络、对话和获取信息的机制，推动就关键食品安全问题有效开展国际对话。

成果：在食品安全问题上开展高效的国际交流与有力合作。

支持食品安全管理的数据库

36. 作为一个知识型组织，粮农组织是公认的独立、可靠信息的来源。这一点在过去十年里变得越来越重要，而维持数据库和其他平台的成本需要仔细开展可持续性评估。

37. 粮农组织维护着几大数据库，提供有关食品安全管理的相关信息：食品添加剂联合专家委员会（JECFA）就化学品的食品安全问题开展国际评估，粮农法律数据库（FAOLEX）³存储着诸多成员国食品监管方面的法律条文。粮农组织/世卫组织正在加强关于食品消费的数据库建设，可利用其评估饮食中化学品和生物制剂的含量以及营养摄入情况。

交流平台

38. 名为“INFOSAN”的国际网络由粮农组织/世卫组织各成员国食品安全管理当局组成，及时交换有关食品安全事件的信息。该网络的价值取决于各国联系点是否有能力提供可靠信息，是否能够充分利用信息防备食品安全突发情况：粮农组织认识到自己今后在这方面大有可为。

³ 粮农法律数据库（FAOLEX）收集、更新了各国有关粮食、农业和可再生自然资源法律法规的电子文本，是世界上最大的此类法律条文数据库。

39. 粮农组织的一项重要职能在于一旦有需要可以为信息交流提供一个中立论坛。例如，粮农组织最近召开了技术会议，讨论转基因成分在贸易产品中的低水平混杂问题。

E. 食品安全资讯和前瞻

战略重点：在收集、分析和沟通食品链资讯方面发挥重要作用。

成果：各国做好充足准备应对食品链新发情况，推动粮食系统的可持续发展。

40. 粮农组织多年来不定期监测新发食品安全问题，作为促进成员国提升应对能力的手段之一。例如，在本两年度计划中，粮农组织开展了基因组测序相关工作，不仅会为全球监测手段带来革命性改变，也会提出一系列问题，需要各国必须做好应对准备。

41. 关键问题在于我们如何更加系统地确定在食品监管上具有重要意义的前瞻性问题。初步研究表明，粮农组织多个部门都在从事正式或非正式的预测活动，这些活动也能查找在食品监管上具有重要意义的问题。研究还表明，目前有些外部团体正增加对食品安全资讯的投资，而他们在很大程度上也认识到粮农组织在全球食品安全预测上发挥着关键作用。

42. 现在全球越来越关注耐药性问题。作为一个粮食与农业领域的国家间机构，在深入了解农业活动可能对耐药性的发展和传播产生何种影响，以及反过来耐药性可能对农业生产以及粮食安全产生何种影响方面，粮农组织发挥着重要作用。

43. 新发和再发食品安全（以及“同一个健康”）问题常常是在人类/动物/植物/食品链/环境交界面发生的，可能会对粮食和农业系统产生毁灭性影响。提升粮食和农业系统的抵御力和可持续性需要采取多学科方法来收集和分析信息。对于当下讨论耐药性等问题以及如何使特定部门适应气候变化，这些资讯都必不可少。

44. 同时还强调有必要在粮农组织、世卫组织和世界动物卫生组织的三方定期碰面中更多讨论食品安全问题。

IV. 结论

45. 只有各国根据国际要求履行良好做法、加强国家监管，才能改善全球食品安全。粮农组织在全球治理方面发挥着关键作用，使其能够引导各国政府创建并运作食品监管体系。粮农组织的食品链专业知识能够切实支持在特定部门实施食典标准，就复杂的食品链问题提供资讯。这正是粮农组织全球应对耐药性等问题的价值所在。

46. 粮农组织新的战略框架加强了其建设性地应对全球贸易便利化议程中粮食和农业领域问题的独特领导能力，也是与各国实现植物卫生、动物卫生和食品安全有效管理义务相一致的。

47. 作为一个知识型组织以及一个中立的政府间论坛，在提供可靠、可信和全球性的科学建议以支持全球食品安全管理方面，粮农组织发挥着关键作用。

V. 提请农委审议的要点

48. 提请农业委员会：

- a) 批准作为粮农组织食品安全战略核心的关键工作领域；
- b) 支持粮农组织在贸易便利计划中发挥更大作用，作为重要手段支持粮农组织食品安全战略的实施；
- c) 对粮农组织食品安全科学建议计划的需求不断增长，如何应对这一挑战，就此提出建议；
- d) 就粮农组织为全球食品链提供资讯的作用提出建议，并指导粮农组织帮助各国应对耐药性所带来的日益严重的威胁并克服其对粮食和农业领域的潜在负面影响。