



粮农组织/世界卫生组织第二次全球食品安全管理人员论坛

2004年10月12-14日，泰国曼谷

食品安全官方和非官方监控的法律基础：

“加强官方食品安全监控机构”

(由南非编写的文件)

1. 引言

一段时间以来许多国家制定了各种食品视察和验证体系，作为对人类健康食物源风险管理的一种回应。南非在一段时间以来认识到对食品的监控分散在全国、省和地方各级的许多主管部门和下属部门之间以及分散在一些其他组织之间。食品并非总是作为食品管理，而且也作为动物、动物产品、植物或植物产品管理。这种监控的目的涉及对人类健康的关注，如食品安全和营养，以及对质量和动物及植物卫生的关注。因此相同的商品往往由几个不同的主管部门依照不同的法律从不同的角度和不同的原因进行监控。

2. 官方监控

立法和各种角色的职责

南非有关食品和有相事项的立法以及涉及这些法律的管理和实施的主管部门包括：

2.1 卫生部

- a) 食品，化妆品和消毒剂法，1972年（1972年54法）。该法从安全/公共卫生的角度指导所有食品的加工、销售和进口，并由卫生部食品监控局管理。一般法律实施由授权的地方主管机构在其管辖地区进行，而进口监控则由省卫生主管部门代表国家卫生部行使。
- b) 卫生法，1977年（1977年63法）。该法内的法规指导食品场所的卫生方面（包括挤奶场）以及食品运输。这些由卫生部食品监控局管理，并由地方主管部门在其管辖地区实施。然而，省卫生厅参与无地方主管部门的地区的实施。
- c) 国际卫生条例法，1974年（1974年28法）有一些与食品有关的条款。卫生部负责批准港口和机场以及船只和飞机上用于消费的食品来源。该法还规定这些食品必须以卫生的

方式处理。目前省卫生主管部门代表国家卫生部进行这些批准。该法要求地方主管部门视察各地点并提取食品样品进行分析。

- d) 药品及有关物质法，1965年（1965年101法）由卫生部药品管理局管理和实施。该法尤其规定兽药的登记注册以及食品和有医疗效果的食品补充物或要求医疗报销的食品补充物的登记注册。

按照宪法，国家部和省厅具有共同的卫生立法能力。

国家卫生计划确定国家卫生管理局负责南非的所有保健的发展与提供。这包括制定国家政策 and 战略规划以及协调国内整个卫生体系的规划和运作。国家卫生管理局必须制定在整个卫生体系应用的准则、规范和标准，并将政策变为卫生发展方面的相关综合计划。中央一级将详细制定政策说明和卫生法。国家卫生管理局必须确保国家重点、计划和战略的实施，同时协调各组织提供全国服务。国际联络是列出的另一种职能。

以下是白皮书中列出的国家卫生部的一些职能：

- 在制定卫生政策和立法方面承担领导作用，包括发展卫生体系；
- 在质量保证方面承担领导作用，包括制定规范和标准；
- 开发一个协调一致的信息体系，并监测实现国家卫生目标方面的进展情况；
- 对公共和私人卫生部门提供适当的规范，并规范其它部门与卫生有关的活动；
- 与其它国家的国家卫生部及国际机构联络。

白皮书还指出，食品监控局负责为食品卫生、添加剂、标签和识别制定标准，并通过规范和公共教育确保食品安全，以及批准和参加国际标准。与营养有关的法律必须重新审查、加强、执行和实施，以便：

- 保护母乳喂养，并监控婴儿食品的销售；
- 强制性食盐加碘；
- 有关主食强制性富化；
- 确保食品安全和质量。

1972年的食品、化妆品和消毒剂法规定部长和卫生局长具有一些职责，其中大部分委托给国家部内较低一级，主要是在食品监控局内：

- 视察员授权；

- 化验员授权；
- 地方主管部门授权；
- 批准长期卫生扣压；
- 接受长期卫生扣压方面的保证；
- 颁布进口食品处置的命令；
- 制定该法律第 15 部分节规定的法规；
- 批准公布分析员报告的内容；
- 对过境到另一国家的任何食品适用该法律的任何条款；
- 批准辐射食品的销售。

食品监控局是联合粮农组织/世界卫生组织联合食品法典委员会在南非的国家联络点。这是与这方面的其它最重要角色，即农业部和贸易及工业部商定并得到国家食典委员会剩余成员，即外交部和国家消费者论坛批准的。

白皮书还规定，营养局负责为国家综合营养计划制定政策、战略和准则，而国家法律化学实验室负责全国的有效化学实验室服务，通过管制监控对健康有害的化学物质而支持法医学和法律实施。

卫生部是南部非洲发展共同体卫生方面的协调员，其作为协调员的职责是开始制定关于食品安全和有关事项的政策。

2.2 省卫生厅

按照宪法，各省必须监督地方政府。南非国家卫生计划规定省必须支持、监测和评价县卫生机构。

按照白皮书，省卫生厅的任务是促进和监督省内人民的健康，并发展和支持一个关怀和有效的省卫生体系，方法是通过建立以初级保健原则为基础的全省范围的县卫生体系。

省卫生主管部门包括前国家卫生和人口发展部的地区办事处，目前代表国家卫生部进行食品进口监控。

2.3 县卫生主管部门和其他地方政府

宪法规定地方政府必须确保以可持续的方式向社区提供服务。他们必须促进安全和健康的

环境，为市卫生机构提供服务和执照，并监控向大众销售食品的行业。

按照南非的国家卫生计划，县卫生主管部门应促进初级保健/机构的管理和协调，包括环境健康、营养和传染病及非传染病的控制。公用设施等服务—包括食品处理场所—将是地方政府的责任。

白皮书规定，卫生体系将侧重于县，作为实施的主要重点，并强调初级保健方针。县卫生部门必须在促进健康和确保在县内提供保健服务方面与政府的其它部门和非政府组织合作。他们还必须确保初级环境卫生服务，促进和保持环境卫生，实施环境卫生法—包括食品卫生—以及认定和控制地方卫生危险。

2.4 各种实验室

卫生部的比勒陀利亚和开普敦法律化学实验室对省和地方主管部门提交的食物进行化验。南非医疗研究实验室和 Kwa Zulu—Natal 省的病理实验室由卫生部承包，对省和地方主管部门提交的食物进行微生物分析。这些实验室的分析以及国内其它一些实验室的分析是根据 1972 年食品、化妆品和消毒剂的条件的授权进行的。

南非国家卫生计划提到将实验室服务纳入初级保健体系。

2.5 南非标准

标准法，1993 年（1993 年 29 法）由南非标准局管理和实施—南非标准局的一部分尤其有处理罐装肉类（超过 10% 的肉类）和罐装及速冻海产品的法规。

南非标准局汇编其通过与卫生部按照 1993 年标准法的条件商定的与卫生有关的强制性规范。这些强制性标准方面的监控视察体系以生产期间工厂内和工厂周围驻地视察员为基础，南非标准局还通过非强制性规范手段运作一个标志计划。

南非标准局通过确保当地加工的拟出口产品达到可接受的质量而保护南非在外国市场上的利益。它是验证各种海洋食品的主管部门，并为捕鱼业提供出口验证服务。

1972 年的食品、化妆品和消毒剂法第 10 部分还根据该法授权南非标准局的一些官员作为视察员。

2.6 国产税务局

1972 年食品、化妆品和消毒剂法第 10 和 14 部分规定了国产税务局在监控进口食品方面的作用。

2.7 农业部

a) 食品安全和质量保障局

- i) 农产品标准法, 1990年(1990年119法) 监控和促进用于当地和出口的农产品食品安全及质量保证标准(如肉类、奶制品、谷类、某些罐装产品、水果和蔬菜)。该法由国家农业部的食品安全及质量保障局管理, 由南非农业食品检疫和视察服务局实施。然而也根据该法的规定任命并授权各种受托机构进行物理视察, 如易腐产品出口监控委员会一负责拟出口的所有农产品, SAMIC一负责拟在当地市场销售的肉类胴体以及 PROKON一负责拟在当地市场销售的马铃薯。

职责包含在上述法律中, 即对某些农产品和其他有关产品的销售和出口及与之有关的事项进行监控。这包括确定组成和自然外表等质量标准。该法规范供当地销售和出口的产品质量及标签标准。它还处理各种产品, 如新鲜肉类、奶产品、谷物、罐装产品、新鲜水果和蔬菜、果汁、蜜汁饮料、果汁饮料和果味饮料以及玉米、小麦等等。

ii) 酒产品法, 1989年

酒产品法, 1989(1989年60法) 针对葡萄酒和烈性酒。该法也由国家农业部的食品安全和质量保障局管理, 南非农业食品检疫和视察服务局实施。

该法中包含的职责要是对用于销售的某些酒类产品的销售和生、这些产品的成分和特性以及与这些产品有关的某些特点的利用进行监控: 用于对某些酒类产品的进出口进行监控和与之有关的事项制定方案。

iii) 肉类安全法, 2000年(2000年40法)和家畜屠宰场内的常备法规, 肉类和动物产品卫生法, 87(1967年87法)。

食品安全和质量保障局管理该法。该法的实施是全国各省和地方管理部门的责任。

该法的目的是为获得供人类和动物消费的适宜肉类而在家畜屠宰场以及在屠宰场或从屠宰场处理、保存和运输这些肉类和动物产品保持适当的卫生标准作出规定。

iv) 肥料、农场饲料、农药和兽药法, 1947年(1947年36法) 由国家农业部食品安全和质量保障局管理和实施。动物饲料、兽药和农药(杀虫剂等)根据该法的规定登记注册。

b) 动物卫生局

- i) 动物疾病法, 1984年(1984年35法) 由国家农业部动物卫生局管理, 由各省厅实施, 但进口监控属于国家的责任。该法从动物疾病的角度监控动物和动物产品, 包括肉类、

奶类、蛋类及其产品。

根据上述法律该局的职责是对动物疾病和寄生虫进行监控，对促进动物卫生采取措施并对与之有关的事项，如对进口的动物产品进行监控。

c) 植物卫生局

i) 农业有害生物法，1983年（1983年第36号法）

该局的职责包括在上述法中，即管制进口及可能影响南非农业/林业卫生的因素。视察，尤其是对进口植物源食品的视察，对防止植物疾病、有害病原菌极为重要。

每一个南非人均有权进口植物和植物产品，但这些进口不得使农业/林业和环境处于危险之中。这一原则在进口国的环境和农业/林业方面也适用于出口植物和植物产品。为了实现这些目标，南非政府签署了*国际植物保护公约*。

南非的国家植物保护机构是植物卫生局。

d) 遗传资源管理局

i) 植物育种权利法，1976年（1976年15法），植物改良法，1976年（1976年53法）和农业有害生物法，1983年（1983年36法）以及转基因生物法，1997年（1997年25法），由植物卫生局和遗传资源开发局管理。根据这些法律制定的法规包括一些食品。

遗传资源开发局的职责主要包含在议会通过的如下法律中：植物育种者权利法，1976年（1976年15法）、植物改良法，1976年（1976年53法）以及转基因生物法，1997年（1976年53法）。根据这些法律的规定颁布的法规均包括某些规定的食品或对这些食品有影响。

2.8 贸易及工业部

贸易计量学法，1973年（1973年77法），和商标法，1963年（1963年62法），均与食品标签有关。

2.9 地方主管部门的地方法

许多地方主管部门有食品卫生地方法，除实施国家法规以外，它们还实施地方法。

3. 非官方监控

3.1 EUREPGAP

EUREPGAP 体系的建立是专门为了监控与生产者层面有关方面的食品安全。Eurep（欧洲

零售商产品工作组)利用良好农业操作规范作为农业和园艺业良好农业操作规范验证的一项生产标准。现在,良好农业操作规范标准用于新鲜水果和蔬菜。各种供人类消费的农产品均可以用该标准验证。正在制定花卉、动物生产、谷物、咖啡和饲料的特殊标准。Eurepgap 利用持续改进农作体系的现有技术,通过有害生物综合管理和作物综合管理,以风险预防、风险分析(尤其是通过危害分析及关键控制点)、可持续农业为基础。

为专门解决属于非洲地区良好农业操作规范方面的问题,成立了 EUREPGAPAFRICA 这一 EUREPGAP 的地区分支。正如我们都知的一样,非洲与世界任何其它地方一样拥有自己独特的文化。因此,世界这一地区对在欧洲制定的规程的应用和解释有不同之处。

3.2 国际标准化组织

国际标准化组织的标准有助于使产品开发、加工和供应及服务更加有效、安全和清洁。它们使国家之间的贸易更加方便和更加公平。它们向各国政府提供卫生、安全和环境立法的技术依据。他们帮助向发展中国家转让技术。国际标准化组织的标准还有助于保护产品服务的消费者及广大用户一并使他们的生活更加方便。

国际标准化组织的标准是自愿性的。作为一个非政府组织,国际标准化组织没有法律权利强行其实施。一些国家采纳了一定比例的国际标准化组织的标准—主要是涉及卫生、安全或环境的标准—作为他们的管理框架,或在法律中提到这些标准,使其作为技术依据。采纳这些标准是有关国家的管理当局或政府的主权决定;国际标准化组织本身并不管理或立法。然而,尽管国际标准化组织的标准是自愿性的,但它们可以成为一种市场要求,国际标准化组织的 ISO 9000 质量管理体系的情况即如此。

尤其是发展中国家,以其稀少的资源,可从这些丰富的知识中受益。对它们而言,国际标准化组织的标准是获取国际共识支持的作为科技水平的技术专长以及提高其出口和在全球市场竞争能力的重要手段。

国际标准化组织的标准由南非的 STANSA 管理。PPECB 实现 ISO 9001:2000 以及 STANSA 的 62 和 65 验证。STANSA 是国际标准化组织的一个成员机构。

3.3 有机验证,如Ecocert

这些组织对市场推动的体系进行管理。这些体系有助于国际标准,从而在国家 and 国际上促进食品安全链。

3.4 内部监控,如生产操作体系

这些体系以国际标准为基础,总体上有助于食品安全。

3.5 不列颠零售集团

不列颠零售集团全球食品标准的目的是规定向联合王国零售商供应产品的制造商组织内所需要的食品安全和质量标准。该标准的形式和内容的设计是为了使一个主管的第三方能够评估供应商的场所和运作体系及程序，从而使食品安全标准标准化并对程序进行监测。

该标准要求：

- 采纳和实施危害分析及关键控制点；
- 一个有文件记载的和有效的质量管理体系；
- 对工厂环境标准、产品、工艺和人员的监控。

农业部的一个指定机构，即 PPECB 由伦敦的不列颠零售集团授权，按照不列颠零售集团全球食品标准验证包装新鲜产品的组织。

符合该标准的组织将获得国际上公认的证书，证书上有不列颠零售集团质量标志。该符合证书将向潜在的客户提供担保，即他们购买的产品对消费者是安全的。

欧洲零售商不仅要求优质产品，而且要求安全的产品。因此供应欧洲市场的生产商和包装厂目前不得不落实各种与食品安全有关的体系。目前对包装厂落实食品安全体系也正在施加压力。

欧洲零售商承认不列颠零售集团的全球标准是为核实是否有效落实食品安全监控体系而必须对包装厂进行审查的标准。

南非的新鲜水果和蔬菜生产者和出口商按照不列颠零售集团全球食品标准验证的好处是他们的产品将自动进入欧盟市场。

3.6 自然的选择

这是一种包括由 Tesco 和 Ada（农业开发咨询机构）为向 Tesco 供应新鲜水果、蔬菜、生菜和园艺产品而制定的包括生物技术、保存和环境管理的操作规范。南非的供应商必须遵守这一规范。该规范还包括可持续的生产和产品处理操作方法，保护并在可能时加强环境的福利和生物多样性。自然选择表明了 Tesco's 对保护及在可能时加强环境和提高加产业标准的承诺。

4. 多种法律的结果

规范南非食品监控的多种法律导致决策和政府参与的分散和重复。以下是一些事例：

4.1 1972 年的食品、化妆品和消毒剂法和 1990 年的农产品标准法，均确定了奶和奶制品标

准，包括奶和奶制品的标签。前一个法与卫生有关并由地方管理部门（地方）和省卫生管理部门（进口）实施，而后一个法与质量有关，由国家农业部食品安全和质量保障局实施。然而，1984 年的动物疾病法也从动物卫生的角度监控奶和奶制品（包括进口），并管理牛结核病和布鲁氏杆菌病根除计划。

根据 1977 年的卫生法制定了挤奶场法规，由省和地方管理部门实施，但并非总是由牛奶分销地区的地方管理部门实施。省动物卫生官员定期视察农场并参与乳腺炎防治，其中包括挤奶场卫生，这些官员未获授权视察挤奶场。然而进口国往往要求兽医主管部门对奶和奶制品出口进行验证。

地方主管部门有规范其管辖地区的牛奶场所的地方法律。

因此在各级至少有 4 套法律和 6 个不同的主管部门涉及奶和奶产品的监控。进口监控由三个不同的主管部门进行。每一主管部门仅可根据其本身的法律视察特定的方面并对其取样。样品送往一些不同的实验室分析。

4.2 食品进口由不同的主管部门监控。在较大的进口港，兽医公共卫生局、动物卫生、STANSA 以及省卫生主管部门从事专职进口监控，往往根据不同的法律视察并对某些产品取样，然后将样品提交一些不同的实验室。食品安全和质量保障局不在入境点视察进口食品。只有在贸易中遇到产品时才进行这种视察。

相反，在许多内陆入境口岸，对这些方面均不进行监控。因为这些主管机构中没有任何机构的分散权利认为其特定的监控领域值得专职进口监控官员的注意。然而，在许多入境点可能认为一个官员承担所有主管部门的责任即可，使得目前对食品监控未配备人员。

4.3 可以列举许多其它例子，其中不止一个官方监控机制积极从事食品监控。然而，在积极的方面，分散的结构和立法监控排除了由其领域的专家对许多产品进行监控所需要的并将从生产到产品购买和消费为消费者提供保障的有效多学科方法。在消极的一面，分散混淆进口商，出口商和生产者并使实施国家监测计划和汇编这方面的国家数据库成为不可能。

5. 国际影响

一个有效率的国家食品监控体系的必要性不仅来自公共健康的考虑，而且来自贸易和经济的影响。南非作为世界贸易组织、食品法典委员会和世界动物卫生组织的成员具有重要意义。

世贸组织是多边贸易体制的法律和机构基础。它规定了主要的合同义务，确定政府如何形成和实施国内贸易立法和法规。它是各国之间的贸易关系通过集体辩论、谈判和裁定而演变的平台。

1994年签订的马拉喀什协定导致了世贸组织所有成员作出承诺的几乎30个多边贸易协定。这些协定中的两项协定，即卫生和植物检疫标准协定以及贸易技术壁垒协定对食品安全问题有直接影响。

为了成功进行食品贸易，进口国必须确信进口符合其合法要求，以便公共卫生能够得到适当保护，质量标准得到保持，并防治欺诈的做法。

5.1 实施卫生和植物检疫措施协定涉及实施食品安全和动物及植物卫生法规。主要目的是确保各国不通过强加非贸易壁垒而影响国际贸易。卫生和植物检疫措施协定的基本规定是，可能影响国际贸易的任何措施不得比保护人类、动物或植物卫生所需要的措施更加严格，必须以科学原则为基础，在没有充分科学证据时不得保留。

卫生和植物检疫措施协定规定“国际标准、准则和建议”，提到了食品安全，如食品法典委员会确定的国际标准、准则和建议，并提到了动物传染病，如国际动物卫生组织制定的国际标准、准则和建议。

因此，食品法典委员会和国际动物卫生组织的标准和准则采取了全新的范围，作为国家贸易要求的参照。所以，世界卫生组织在1994年4月26日发出了的C.L.8.1994通知中指出：“因此卫生部门更积极地参与食品法典委员会及其附属机构在国家和国际一级的工作将是慎重的。”

卫生和植物检疫措施协定第3条（协调）包括如下段落：

“1、为在尽可能广泛的基础上协调卫生与植物检疫措施，各成员的卫生与植物检疫措施应根据现有的国际标准、指南或建议制定，……”

“4、各成员应在……充分参与有关国际组织及其附属机构，……，以促进在这些组织中制定和定期审议有关卫生与植物检疫措施所有方面的标准、指南和建议。”

第5条处理风险评估和确定卫生与卫生保护的适当水平。该条第8段指出：

“如一成员有理由认为另一成员采用或维护的特定卫生—植物检疫措施正在限制或可能限制其产品出口，且该措施不是根据有关国际标准、指南或建议制定的，或不存在此类标准、指南或建议，则可请求说明此类卫生与植物检疫措施的理由，维护该措施的成员应提供此种说明。”

处理等效的第4段也十分重要：

“1、如出口成员客观地向进口成员证明其卫生与植物检疫措施达到进口成员适当的卫生与植物检疫保护水平，则各成员应将其他成员的措施作为等效措施予以接受，即使这些措施不同于进口成员自己的措施，或不同于从事相同产品贸易的其他成员中使用的措施。”

为此，应请求，应给予进口成员进行检查、检验及其他相关程序的合理机会。

2、应请求，各成员应进行磋商，以便就承认具体卫生与植物检疫措施的等效性问题达成双边和多边协定。”

5.2 贸易技术壁垒协定改变了自二十世纪 80 年代以来就存在的关贸总协定。它力求确保法规和标准以及试验和验证过程对贸易不产生不必要的障碍。它适用于所有商品并包含卫生和植物检疫措施协定未涵盖的技术要求和标准。因此卫生和植物检疫措施协定与贸易技术壁垒协定可视为相互补充。对食品适用贸易技术壁垒协定将包括标签等问题。

5.3 以上协定的影响可概述如下：

- 南非的食品法规必须符合起码的食典标准。如果这些标准比食典标准更严格而又无合理的科学理由，国家可能卷入争端。监控不力和法规不严或缺乏管理特定事项的法规可能导致不需要的食品倾销以及等效适用等方面的问题。不满足需求可能导致数百万的潜在出口损失。
- 因此食品监控的所有方面必须拥有人力及其他资源，使他们能够以最佳方式运作，确定政策并编写和管理符合全球规范和标准的法规。
- 南非必须参与食品法典委员会及其各种一般及商品委员会的活动。南非不仅在卫生和植物检疫措施协定第 3.3 条的规定内有这种义务；它还需要对这些措施提供投入，这些措施将直接影响南非。食品法典委员会及其各委员会的会议事实上是南非管理活动的延伸。他们具有集中在特定问题上的全球专长的额外效益，从而节省数月甚至数年的孤立工作。大国往往在这些会议上考虑他们的经济利益，使发展中国家参与保护和推进本身的利益刻不容缓。
- 第 4 条（等效）迫使南非的卫生（食品安全监控）措施至少达到其主要贸易伙伴卫生措施的水平。按照卫生和植物检疫措施标准，这些卫生措施包括：

“所有相关法律、法令、法规、要求和程序，特别包括最终产品标准；工序和生产方法；检验、检查、认证和批准程序；检疫处理，有关统计方法、抽样程序和风险评估方法的规定；以及与食品安全直接有关的包装和标签要求。”

第 4 条适用于卫生部和农业部的食品安全、动物和植物卫生活动。因此国家作为一个整体必须确保其食品监控体系，包括动物和植物卫生监控，至少相当于其主要贸易伙伴，如美国和欧洲联盟的食品监控体系。

6. 总 结

食品安全立法应为国家食品监控的实施和食品视察服务奠定合理基础，应当至少符合以下起码的标准：

6.1 必须能够达到和符合国家及国际规范和标准。

6.2 有效利用资源，具有关于私人与公共货物的明确政策。必须明确规定强制性政府功能（政府资助）与可以外包/由私人部门履行职能的那些活动。总体上，确定和审查规范及标准应为政府的职能，而某些视察和验证功能可根据用户付款的原则外包和/或实施。

6.3 体系必须能够达到一个国家的食品安全目标并必须保证达到保护人类、动物和植物卫生的必要水平。

6.4 体系必须能够提供生产方面的支持，即方便和促进贸易。它还必须能够根据国家的需要提供支持，并不得抑制或妨碍生产及贸易。

6.5 决策过程和政策制定必须符合国际标准，即必须在科学上合理。