



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

## 第二十八届会议

2022 年 7 月 18-22 日

### 粮农组织《2022-2031 年战略框架》下 本组织食品安全工作战略优先重点

#### 内容提要

粮农组织农业委员会（农委）第二十七届会议强调了食品安全与粮食安全之间的联系，以及食品安全在粮农组织支持实现更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系方面所发挥的作用。农委第二十七届会议要求粮农组织制定一份新的《食品安全战略》，以推动落实《2030 年议程》。

本组织在制定《2022-2031 年战略框架》过程中列述了各个计划重点领域，其中一些都围绕着或包含了重要的食品安全活动[尤其是但不限于更好营养计划重点领域的“人人享有安全食品”（更好营养之三）和“透明市场和贸易”（更好营养之五），以及更好生产计划重点领域的“同一个健康”（更好生产之三）]。此外，针对世界卫生大会关于加大力度落实食品安全的第 73.5 号决议，<sup>1</sup> 农委第二十七届会议要求粮农组织与世界卫生组织（世卫组织）合作，确保各自的食品安全战略保持一致且互为支持。

按照农委的要求，并考虑到全球战略背景，粮农组织制定了一套食品安全工作战略优先重点，同时坚持“所有人任何时候都能获取安全食物”的愿景和“为建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，通过提供科学建议和提高成员的食品安能力，支持各成员继续在所有层面改善食品安全”的使命。

<sup>1</sup> 世界卫生组织（世卫组织）。2020。第七十三届世界卫生大会：日内瓦，2020 年 5 月 18-19 日（最低限度会议）和 11 月 9-14 日（续会）：决议和决定、附件。<https://apps.who.int/iris/handle/10665/345951>

文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。

粮农组织牵头与其成员和尤其包括世卫组织在内的国际伙伴组织反复磋商，产生了四项战略成果，上述战略优先重点就围绕这四项战略成果展开。粮农组织与世卫组织拥有几十年的合作经历，通过一项长期伙伴关系，共同实施食品标准计划（食品法典），提供科学建议，提高粮农组织各成员的能力，帮助它们更好地参与食品法典的标准制定过程，并加强它们的国家食品监管体系。在制定粮农组织《2022-2031 年战略框架》下本组织食品安全工作战略优先重点（后文简称“食品安全战略优先重点”）及世卫组织《全球食品安全战略》的过程中，粮农组织与世卫组织保持了一贯严谨的信息分享和讨论机制。两大组织在各自的战略方向得到批准之后，都在努力为制定一个联合实施框架进行规划。

粮农组织预期其食品安全战略优先重点可充当一项工具，将能够刺激投资和保证充足的人力及财政资源，供粮农组织成功落实食品安全计划，并为政策制定者提供国际指导、政策和宣传。这些战略优先重点鼓励在建设可持续、包容的粮食体系，并在制定粮食安全和营养政策以及农业发展战略的过程中，更连贯一致地纳入食品安全。

### 建议农委采取的行动

提请委员会：

- 提出粮农组织《2022-2031 年战略框架》下食品安全工作的拟议战略优先重点，然后通过计划委员会提交理事会审议；
- 邀请粮农组织继续基于需求向各国提供改善食品安全方面的政策和政策支持，并确保此类支持的资源可获性；
- 鼓励粮农组织成员通过持续改善本国食品监管体系，不断改进数据收集和分析工作，积极参与国际食品安全治理，在国家、区域和全球各级就食品安全开展伙伴关系及投资活动，从而对“同一个健康”和安全食品贸易做出关键贡献，同时实现包容性农业粮食体系的可持续发展和粮食安全。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

粮食体系及食品安全司  
高级食品安全官员  
Markus Lipp 先生  
电话：+39 06 570 53283

## I. 引言

1. 粮农组织总干事屈冬玉在 2020 年“世界食品安全日”表示：“粮食安全和食品安全是人类的基本权利”。<sup>2</sup> 联合国的《2030 年可持续发展议程》及可持续发展目标通过解决农业粮食体系彻底转型以提高可持续性和抵御能力这一需求，试图进一步推动为全人类消除饥饿、实现粮食安全和提供健康食品等全球目标。<sup>3,4</sup>

2. 食品安全的定义为“确保食品在根据既定用途制备和/或食用时不会对消费者造成危害”。<sup>5</sup> 不安全的食品会侵害食物权，破坏保障健康福祉的努力。安全食品还是实现健康膳食、扩大市场准入、促进经济发展和推动整体粮食安全的必要前提，被定义为人人可以“获得充足、安全、营养的食物，从而享有健康积极的生活”。

3. 只要食品不安全，多项可持续发展目标就无法企及，包括消除饥饿（可持续发展目标 2）和实现健康与福祉（可持续发展目标 3）。不安全的食品据估计每年造成 6 亿起食源性疾病病例，以及 42 万例死亡。这些死亡案例中有 14.3 万例是五岁以下的儿童。<sup>6</sup> 因不安全食品所致人类疾病估计给中低收入国家带来每年相当于 950 亿美元的生产力损失。<sup>7</sup>

4. 除了对公众健康构成风险，食品安全事件还会降低消费者信心，不仅使消费者不信任某些特定食品，导致不必要的浪费以及温室气体排放的显著增加，而且使他们不相信那些负责制定和执行食品安全条例的食品安全主管部门。

5. 已确定的战略优先重点旨在确保所有人在任何地方都能获得安全食物。这些战略优先重点将推广包容性的农业粮食体系政策和计划，而此类政策和计划基于这样一项根本认识，即只有当食品是安全的，人类才能享有食品在营养、文化和心理层面带来的益处。对于粮农组织履行实现全面粮食安全的职责来说，食品安全就是一个先决条件。

---

<sup>2</sup> 粮农组织。2020。《食品安全人人有责》[在线]。罗马。[www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/ru/c/1279369/](http://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/ru/c/1279369/)

<sup>3</sup> 联合国。2015。《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》。<https://sdgs.un.org/2030agenda>

<sup>4</sup> 农业粮食体系：“农业粮食体系涵盖了食物从农场到餐桌的整个过程：种植、渔获、收获、加工、包装、运输、分销、贸易、购买、制备、食用和处置。农业粮食体系还包括体系内从业人员的生计，以及在粮食和农产品生产过程中发挥作用的各类活动、投资和选择。在粮农组织《章程》中，‘农业’一词及其衍生用词的词义范围包括渔业、海洋产品、林业和林业初级产品”。自：粮农组织理事会第一六六届会议报告（CL 166/REP，<http://www.fao.org/3/nf693en/nf693en.pdf>）

<sup>5</sup> 食品法典。1969。《食品卫生通用原则》（CXC 1-1969）。<https://bit.ly/3ul24sp>

<sup>6</sup> 世界卫生组织。2015。《世卫组织全球食源性疾病负担估测》。<https://bit.ly/3AOZ1tn>

<sup>7</sup> Jaffee, Steven, Henson, Spencer, Unnevehr, Laurian, Grace, Delia 和 Cassou, Emilie Cassou。2019。《食品安全势在必行：加速中低收入国家的食品安全进程》。农业与粮食系列。华盛顿哥伦比亚特区，世界银行。<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9781464813450.pdf>

6. 粮农组织《2022-2031 年战略框架》将“人人享有安全食品”（更好营养之三）明确列为一个计划重点领域。确保食品安全的必要性反映了食品安全的根本性质，突出了多个计划重点领域的相关工作，最引人注目的是“同一个健康”（更好生产之三）及“透明市场和贸易”（更好营养之五）（参见图1）。现有的战略优先重点体现了食品安全的跨部门特性，代表了粮食农业体系所有部门理解和纳入食品安全的努力。有鉴于此，应更加重视加强规范层面（包括科技和创新）公共和私营部门主体以及操作层面价值链中所有人的食品安全能力，并在整个食品链各个环节提高认识。

7. 战略优先重点源自粮农组织在食品安全方面的重大成就，包括在 2014 年粮农组织《食品安全战略》下与伙伴合作取得的成就。

图 1：旨在支持可持续发展目标的粮农组织《2022-2031 年战略框架》下本组织食品安全工作战略优先重点。



8. 战略优先重点聚焦于在全球、国家和区域各级实现更有力、更协调的食品安全和质量治理。为有效且信息最新的国家食品监管机制提供支持的法律和体制框架十分关键，而为改善决策提供更可靠的科学证据基础也是如此。包括男性和女性初级生产者和粮食农业体系非正式部门在内，全体相关主体之间的协调活动将能够在食品生产全程的各个阶段更有效地管控安全风险。

9. 战略优先重点以一种系统的方式为基础，食品安全因而可在建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系方面发挥核心作用。必须在食品生产过程的初期就引入有关食品安全的做法以及基础设施和资源的供应，这样才能帮助食品链上所有相关主体提高资源效率，减少浪费和环境污染。

10. 战略优先重点还在粮农组织的规范工作和计划工作之间建立了联系。规范工作包括：提供科学建议，支持食品法典标准的标准制定进程，为粮农组织成员编写食品安全指导材料。计划工作则涉及：支持粮农组织成员采取举措，强化正式的食品监管体系以及食品链上的食品安全和质量治理，并加强部门间协调。

11. 战略优先重点考虑到了粮食农业体系的预期变化，即到 2050 年面临为全球一百亿人口提供多样化安全食品这一挑战，并且其中 70%的人口将生活在城市中。<sup>8</sup>这就需要具有前瞻性，就农业粮食生产中的新动向进行食品安全评估。我们越快认识到并处理好食品安全方面全球趋势和发展的影响，各国就越有可能在管控食品安全风险和应对食品安全挑战方面准备稳妥，处置得当。为继续且更好地遵守国际食品贸易中的食品安全与质量要求，战略优先重点呼吁全方位地增进知识、提高能力和开展基础设施投资。系统性的思维方式考虑到了所有相互关联的因素，以及它们的交互影响，有助于找出最佳方法来确定上述提高和投资活动的目标。若不进行投资，可能会限制市场准入和创收。

12. 战略优先重点考虑到了食品安全条例可能对粮食农业体系内最脆弱主体产生的影响，其中包括小规模生产者、贫困和边缘化的农村主体，比如妇女、青年和土著人民。粮农组织将与各伙伴一道，继续提供针对性支持，帮助提高消费者对食品安全的认识，并促进食品企业运营商在市场准入方面的能力建设，同时确保农业粮食体系的现代化发展不会把某些人群排除在外，也不会导致更多的不公平。

13. 凭借广泛的伙伴关系网络和在农村领域以及农产品转变为食品方面的专业知识，粮农组织完全有能力支持各成员和利益相关方应对当前及未来的食品安全挑战。粮农组织的技术专业知识涵盖了整个粮食农业体系，从作物生产到动物饲料、畜牧业、渔业、水产养殖和森林产品，再到与各类食品消费相关的加工、储存、包装、运输、制备和处置活动。粮农组织的目标范围广泛，包括粮食安全、食品安全与质量，以及营养。

14. 粮农组织在粮食和农业领域的能力使其具备独特优势，能够提供利益相关方在食品安全领域所需要的支持，不论是在政策、法律或治理事项上，还是在经

---

<sup>8</sup> 粮农组织。2019。《粮农组织城市粮食议程框架》。罗马。<https://doi.org/10.4060/ca3151en>

营管理和能力建设问题上。粮农组织的专业知识和经验涉及整条食品链的方方面面；作为一个关键的知识构建和共享组织，粮农组织可为所有利益相关方提供中立的对话和行动平台。

15. 粮农组织为加强成员的食品监管体系制定了各种工具和平台，并在生产和经济方面就食品的社会、性别和环境考虑因素向成员提供了针对性的支持。此类支持包括提供以特定价值链相关主体为目标的工具，从而确保包容性和性别平等。粮农组织的办事处遍布全球，这一庞大的网络把全球机构及其他相关主体与地方利益相关方联系起来。

16. 粮农组织还与各国政府及其他利益相关方就食品安全事项建立起长期合作关系。在食品安全领域开展工作的几十年里，本组织与众多相关主体一起积累知识，进行合作，建立伙伴关系。这些工作中的一个主要国际伙伴就是世卫组织。粮农组织一直与世卫组织共同制定和提供科学建议，以支持各成员参与食品法典的国际食品安全指导及标准制定工作，帮助各成员强化国家食品监管体系。两大组织都基于各自的职责，将自身的独特观点和技能投入到同一进程中。粮农组织与世卫组织设立了一项长期的信息分享和讨论机制，可确保食品安全战略优先重点与世卫组织《2022-2030 年全球食品安全战略》保持一致、互为支持和补充。两大组织在各自的战略方向得到批准之后，都在努力为制定一个联合实施框架进行规划。

## II. 使命、愿景和战略成果

17. 食品安全战略优先重点反映了粮农组织的工作和专业知识和专业知识，源自如下文所述的清晰愿景和使命。

- 愿景：所有人任何时候都能获取安全食物。
- 使命：为建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，通过提供科学建议和提高成员的食品安全能力，支持各成员继续在所有层面改善食品安全。

18. 本节介绍了战略优先重点如何围绕四项战略成果展开，还说明了制定战略优先重点和明确相应战略行动所依据的考虑因素和根本表述。

19. 食品安全战略优先重点的四项战略成果为：

- 战略成果1—加强各级政府间和部门间食品安全治理的协调；
- 战略成果2—提供健全科学建议和证据作为食品安全决策的基础；
- 战略成果3—进一步强化并持续改善国家食品监管体系；

- 战略成果4—推动公共和私营部门利益相关方合作，以确保食品安全管控贯穿整个农业粮食体系。

注：战略成果的排序并不说明其重要等级。各项成果相互关联又各自独立，因而对于实现愿景和使命具有同等必要性（参见图2）。

图 2：支持粮农组织《2022-2031 年战略框架》下本组织食品安全工作战略优先重点的四项战略成果。





20. 成果中包含了若干新颖的要点：

- 在建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系背景下，使优先重点与粮农组织的《2022-2031年战略框架》和各成员对食品安全支持的需求保持一致；
- 采取“同一个健康”的方法，使多部门可合力应对健康威胁，支持食品安全方面的进展，并在有关粮食安全和可持续性的决策中纳入食品安全考虑因素；
- 在全球、国家和地方各级提供食品安全支持，倡导在确保食品安全方面更优的跨部门协调和综合性多部门方法；
- 推动在粮农组织与公共和私营部门机构之间建立创新的、更广泛的伙伴关系，更好地利用和调集实现上述成果所需要的可用专业知识和资源；
- 寻找新方法更好地协助中低收入国家的特定食品企业经营者和利益相关方，如男性和女性小农、家庭农民、青年农民、创业者以及微型、小型和中型企业（中小微企业），它们缺少充足的资源和能力，无法达到有关公众健康和市场准入的食品安全要求；
- 提升预见性，增强前瞻性，主动发现可能构成食品安全风险或带来机遇的新出现问题，以便及时做出决策；
- 在食品安全数据生成和信息管理方面加强对粮农组织成员的援助，包括提供数据分享和分析工具；
- 支持粮农组织成员提高政策设计和实施的包容性，确保食品安全工作惠及妇女、青年、农村贫困人群、小规模生产者、土著人民及其他受到排斥的群体，可通过在采取新措施、评估新政策或采用有利于食品安全的新技术方面，解决这些人群具体的脆弱性问题和制约因素，来做到这一点。

战略成果 1：加强各级政府间和部门间食品安全治理的协调

21. 由于粮农组织成员在开展农业粮食体系转型，那么把食品安全继续作为一项优先重点，并且在整条食品链中纳入食品安全的原则和目标就十分重要。在国家、区域和国际各级进行运作、治理和财政方面的决策时，应尊重食品安全的原则和标准。

22. 粮农组织为成员及其他利益相关方就食品安全的方方面面，包括规范、治理、科技和政策事项等，提供针对性的指导和技术支持，从而在上述工作中起到至关重要的作用。
23. 一个突出的要点就是粮农组织/世卫组织的《食品标准计划》，该计划通过食品法典委员会<sup>9</sup>制定了基于实证、科学和风险的食品标准。这些标准和文本为有意保护消费者健康的利益相关方和成员提供了指导，并确保食品贸易中的公平做法。粮农组织与世卫组织还通过《粮农组织/世卫组织联合科学建议计划》为食品法典委员会的审议工作提供了科学证据，这些证据主要以专家会议报告、指导文件和工具的形式呈现。
24. 食品法典委员会与世界动物卫生组织和《国际植物保护公约》治理机构植物检疫措施委员会（植检委）同为世界贸易组织（世贸组织）《卫生和植物检疫措施实施协定》（《卫生措施协定》）的三个国际标准制定组织。食品法典委员会在国际食品贸易中发挥着重要作用。食品法典委员会的指导被用作制定国家标准、最大限度降低跨境贸易监管负担和推动全球统一工作的参考。
25. 粮农组织将继续提供支持，积极促进食品安全治理方面的政府间和部门间协调。粮农组织将与《卫生措施协定》的标准制定组织、“同一个健康”高级别专家小组及其他支持“同一个健康”方法的组织加强合作。
26. 要达成在全球和所有其他层级落实食品安全治理和应用食品安全规范的目标，就离不开粮农组织成员对这一进程的支持和参与。对于在不断变化的农业粮食体系背景下改善公众健康和提振贸易的总体目标来说，更是如此。粮农组织将继续鼓励和支持各成员及利益相关方积极参与全球食品安全治理方面的讨论和活动。
27. 取得战略成果 1 所需采取的战略行动（A1）：
- A1.1* 继续支持食品法典委员会与其秘书处之间的合作，推进食品安全标准制定进程。
- 鼓励粮农组织成员，尤其是发展中国家和经济转型国家，以及利益相关方更多地参与法典工作，这将对实现本目标至关重要。粮农组织将继续接触广大利益相关方，并扩大对国际标准制定工作的支持。粮农组织将考虑新的工作方式，包括用于通信、信息分享、协作和会议的线上工具。还将继续开展宣传，以支持法典信托基金并在法典标准的基础上统一和制定各国监管框架。

---

<sup>9</sup> <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/en/>

### A1.2 遵照“同一个健康”方法推动开展更多协调和对话

粮农组织将推动各种对话和活动，同时考虑到包括各区域和国际组织在内的不同利益相关方的任务、责任和职责。还将推动多部门之间的合作，包括在所有相关国家和国际层级的食品安全、公众健康、农业、动物和植物卫生、经济、教育、贸易、环境和通用食品法律等部门。具体举措将包括围绕现有的和新出现的食品安全问题，协调各项活动并建立多方利益相关方的技术网络。粮农组织将鼓励成员继续制定食品安全标准，同时认真考虑全体利益相关方（比如，包括小生产者、男性和女性、中小微企业）的采纳能力，进而强化食品安全治理。本组织还将在农业粮食体系内进一步提供连贯一致的综合援助，帮助各国监管和监控人体和环境中的抗微生物药物的使用，防止并最大限度地减少抗微生物药物耐药性问题的蔓延和进一步泛滥，限制该问题对食品链安全性和完整性的危害。上述行动将依照《粮农组织抗微生物药物耐药性行动计划（2021-2025年）》展开，<sup>10</sup> 该计划已进一步编写为关于抗微生物药物耐药性的大会第 4/2015 号决议，<sup>11</sup> 旨在应对全球范围的抗微生物药物耐药性问题。

### A1.3 促进关于食品安全和风险的交流。

此项行动将包括为政策制定者及其他相关的利益相关方提供支持，以便更好地宣传食品安全对社会、具体到对健康和生计的影响。

诸如“世界食品安全日”之类的活动有助于提高认识，让人们认识到食品安全是粮食安全和贸易的基础，以及食品安全如何影响着经济和私营产业。粮农组织将继续加大提高认识和宣传活动的力度，包括在中小微企业、农民和生产者协会、消费者和消费者组织、非政府组织及民间社会组织等私营部门相关主体当中这么做。此项行动也有助于确保对改善食品安全的投资，包括通过能力建设、基础设施、数据管理和伙伴关系等做出的投资。另外，粮农组织将继续为各成员就风险通报事项制定指导和提供支持。

## 战略成果 2：提供健全的科学建议和证据作为食品安全决策的基础

28. 近几十年来，《粮农组织/世卫组织食品安全科学建议计划》一直是食品安全领域循证科学信息的全球权威参照点。通过收集广泛的专家建议、各种资源和

<sup>10</sup> <https://www.fao.org/3/cb5545en/cb5545en.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.fao.org/3/MO153E/MO153E01.htm#Resolution4>

工具，该计划为评估不同类型的风险设定了原则和方法。该计划一直为食品法典和粮农组织成员做出食品安全相关决策提供信息支持。

29. 为使食品法典委员会正常工作，该计划有必要继续通过其常设专家小组，包括粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会、粮农组织/世界卫生组织微生物风险评估专家联席会议、粮农组织/世卫组织农药残留联席会议，以及特设专家会议，及时提供健全的咨询意见。

30. 食品安全科学和食品相关技术正在不断发展，新的食品安全问题继续涌现。粮农组织考虑到了农业粮食体系内正在发生且与食品安全相关的各种变化和趋势的潜在影响。还采用了前瞻性的方法，如预测和前景扫描工具，主动发现新出现的问题并评估它们对食品安全的影响。此类方法有助于评估各种趋势和驱动因素以及具有监管意义的问题，向决策者和政策制定者快速示警，以便其做出适当的知情决策。在此方面，为使粮农组织继续提供最先进的有用信息来支持成员和食品法典做出时间敏感的决策，就必须继续更新和修订各种为风险评估和基于风险的咨询意见提供依据的方式方法。

31. 在各个科学领域中，评估风险及收益的能力和做法仍然值得关注。为此，需要提供有关食品安全的完备数据。鉴于有关食品安全问题的管理和决策越来越需要确保在特定的粮食安全背景下适当考虑到食品安全，以及与农业粮食体系可持续性和抵御能力相关的因素，这一点尤其重要。在理解和应对性别不平等与社会不平等方面，这也提高了提供按性别分列的数据的重要性，这些不平等问题是价值链低效问题的根本原因，并可能制约对食品安全措施的采纳。

32. 粮农组织必须继续支持成员按照一套标准方法和程序来生成、解释和维护各自的优质数据。粮农组织还可在缺失国家数据的情况下提供相关的替代数据。获得完备数据还必须建立在粮农组织各成员、利益相关方和伙伴之间协调活动的基础上。此外，在受保护的可靠框架下实现数据分析结果的可获性十分重要，因为这样既有益于各成员也有益于国际食品安全行业，并能促成区域和国际层面更高效的决策进程。

33. 对于推动实现食品安全目标而言，收集值得信赖、可靠的食品安全风险信息并及时向相关当局通报此类信息非常关键。然而，清晰明确地沟通信息，避免混淆和可能的误解，也一样关键。必须继续发展能力和制定工具，有效通报有关食品安全事项的风险信息，随时抵销沟通不畅的影响。

34. 取得战略成果 2 所需采取的战略行动 (A2)：

*A2.1* 保持并改善粮农组织食品安全联合专家组所提供的最先进科学建议，这些专家组主要包括粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会、粮农组织/世界卫生组织微生物风险评估专家联席会议、粮农组织/世卫组织农药残留联席会议。

此项行动将确保粮农组织/世卫组织食品安全科学建议计划能继续作为关键全球参考点，指导国家和国际标准的制定，以及与现有的和新出现的食品安全问题相关的风险管理及其他决策进程。

*A2.2* 不断改进、有针对性地调整并更新各种基于风险、证据和风险的方式、方法和技能，为食品法典、粮农组织成员及其他联合国机构提供权威的科学建议。

此项行动涉及各种不同类型的食品安全风险，包括化学风险、微生物风险和物理风险，以及相关的风险评估能力。上述领域现有多种方法案例日益凸显重要性。例如，在化学风险评估方面，非动物检测方法和接触多种化学物质就是一些日益得到更多运用的方法。另一个案例与微生物风险评估有关，即利用正在飞速发展的基因技术和大数据方法对生成的数据进行建模。

*A2.3* 让粮农组织各成员和食品安全领域利益相关方理解并认识到食品安全事项相关科学建议和指导的重要性。

对此项行动至关重要的一点是，围绕数据和信息共享对其他各方开展良好风险评估的重要性，提高各成员和利益相关方的认识。在此背景下，粮农组织将邀请新的专家加入粮农组织/世卫组织专家组，比如邀请“同一个健康”相关科学领域的专家，以更好地分析食品安全数据，并且更好地理解当前和未来的食品安全风险。

*A2.4* 通过应用预测和前景扫描方法，更好地确定与新趋势和驱动因素相关的新出现食品安全问题，并将这些方法与基于科学和实证的适当风险评估方法相结合，促成更明智的决策和更有效的政策。

*A2.5* 维护并完善那些包含全球信息和咨询意见的关键国际食品安全数据库，如粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会的数据库，以及粮农组织转基因食品平台之类的平台。<sup>12</sup> 这些工作将有助于在粮农组织成员间开展协调，传播数据和信息。

---

<sup>12</sup> <https://www.fao.org/food/food-safety-quality/gm-foods-platform/en/>

战略成果 3：进一步强化并持续改善国家食品监管体系。

35. 国家食品监管体系具有双重目标，一是保护消费者健康，二是在国内和国际食品贸易中实行公平的做法。要在动态变化且包含多个方面的食品安全领域继续发挥作用，国家食品监管体系应形成情境认识，积极主动并具有灵活性地逐步变革和改进。<sup>13</sup>

36. 为避免主要依赖被动响应来处理食品安全事件，粮农组织成员有必要开展能力建设，提前认识到潜在风险，评估和管控相关风险，进而建立基于预期、防范和缓解工作的国家食品监管体系。

37. 现行国家食品监管体系下还有一些其他领域可受益于粮农组织的进一步支持。必须在食品监管所涉不同主管当局之间强化沟通和协调。需要更新和巩固法律和体制框架，必须筹措更多资源来落实检查和执法等基本功能。总的来说，这些体系缺乏稳定且可预测的资金来更新工作人员的技能，制定完善的计划，维持运营成本和投资于关键的分析工具。需要加大努力开展能力建设，才能够以一种可形成持续改进环路的方式，来规划、监测、评价和进一步加强食品监管计划。此外，粮农组织成员需要更多的能力投资和资源投资，以利用风险分析范式指导食品监管计划。在启动资源有限的情况下，这一点尤其关键。

38. 食品法典的标准、指导及其他资源是采用最新的基于科学、实证和风险的方法制定而成，为粮农组织成员持续改进国家食品监管体系并定制适合本国或区域食品安全治理的资源提供了依据。根据国内食品企业的规模，以及食品企业经营者按照正式要求和做法持续提供安全食品的能力，各成员应能查明最需要开展能力建设的领域。这样，主管当局就可以考虑综合运用管制性和非管制性的方式，来解决食品安全问题。

39. 数字化及其他技术的现代化对于改善食品监管十分必要。然而，要实现对这些技术的有效利用，粮农组织成员需要投资于人力资源、基础设施以及数据和隐私保护机制。

---

<sup>13</sup> 粮农组织。2013。《国家食品监管体系的原则与准则》。CXG 82-2013。<https://tinyurl.com/ufw3dz3v>

#### 40. 取得战略成果 3 所需采取的战略行动 (A3) :

*A3.1* 为粮农组织成员提供技术支持，帮助它们评估国家食品监管体系、确认需求并设计综合性的能力发展计划。

各成员可使用粮农组织/世卫组织食品监控体系评估工具<sup>14</sup>开展评估，从而获益。该工具将有助于成员历时监测改进情况，最终加强问责制。

*A3.2* 支持粮农组织成员和相关的利益相关方，尤其在发展中国家和经济转型国家中，应要求更积极地参与食品法典的工作。

此项行动将引入众多不同观点，提高食品法典委员会工作的包容性，和委员会工作所产生的各项标准及指导的全球普适性。粮农组织成员需要在地方和国家两级发展能力，以采纳法典的标准、操作规范、指导和建议，并利用相关的法典文本来统一国家或区域监管条例。还需要通过在国家层面（酌情也在区域层面）设定适当的工作程序和交流机制，以及通过增强技术专业知识和开展国家能力建设，从而更有效地参与法典委员会的工作。

*A3.3* 支持粮农组织成员制定和更新食品安全标准、法律框架和政府政策，以及操作层面的程序和准则。

此项行动将提供必要基础，支持各成员加强基于科学、实证和风险的食品监管，包括检查和监测计划、分析服务、早期预警机制及应急响应。必须努力提高政策制定者的认识，以鼓励不同部门主管当局就食品安全事项加强协调。在合作伙伴支持下，粮农组织还将协助各成员和利益相关方在食品监管基础设施及服务方面提高能力。

*A3.4* 帮助粮农组织成员生成体现国家背景/国情的有效食品安全数据。

健全的国家数据是有效的国家食品监管体系的关键组成部分。此类数据应反映国家层面或其他相关层面与各种风险相关的食品安全状况。这将有助于粮农组织成员进行治理决策，具体涉及可接受的风险水平和减轻风险的必要步骤。也有助于追踪监管工作的落实情况、运营层面的食品安全效果或监督方法，以及确定食品安全相关研究需求和创新需求。还将为各成员的风险通报工作提供支持。此外，优质的国家数据构成了粮农组织和世卫组织支持国际食品标准制定的科学建议计划的基石。

---

<sup>14</sup> 粮农组织和世卫组织。2019。《食品监管体系评估工具：简介与术语表》。食品安全与质量系列第 7/1 号。罗马。<https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA5334EN>

A3.5 支持粮农组织成员和利益相关方在食品监管和食品安全管理中采纳相关的新技术，包括数字技术，用于下列目的：

- 生成和分析数据，以制定针对性的全食品链潜在风险监测计划，传播有关风险管理的咨询意见；
- 精简公共和私营部门机构之间有关食品安全问题的通报和操作流程。包括支持各个组织的数字化转型举措，改善数据和信息交流的质量和准确性，扩大各类认证、审计及其他互动的线上交流；
- 将食品安全管理和食品监管机制融入电子商务平台及其他新型营销渠道；
- 制定有效的方法，并加强食品安全紧急情况的准备工作、响应能力及管理，包括早期发现和预警潜在的食品安全风险。

战略成果4：推动公共和私营部门利益相关方合作，以确保食品安全管控贯穿整个农业粮食体系。

41. 确保食品消费安全的唯一途径就是让整条食品链上的每一个参与者都认识到并积极努力地维护食品安全。尽管最终是由相关的主管当局负责食品安全方面的政策制定和执法，但是公共组织和私营机构应开展合作，共同促进科学发展，创新食品生产和加工方式，推行有效的食品安全运营管理。

42. 此外，必须主动落实食品安全。被动地应对食品安全问题，也就是在食品安全事件已经发生，造成了健康危害和浪费，导致人们对食品及食品主管部门的不信任之后才采取处理措施，会让所有人都付出高昂代价。关键是要遵循预防性原则来管理食品安全，进而将食品安全纳入总体性食品相关计划的设计和实施过程中。

43. 公共组织、学界和私营部门通过与政府合作，可使粮农组织获得新的工具和方法，拓宽支持成员食品安全工作的资源范围。<sup>15</sup> 在包括数字转型、数据管理和传播以及网络安全在内的关键技术领域里，这种合作的效果尤为明显。

---

<sup>15</sup> 粮农组织设想通过与私营部门合作，建立战略伙伴关系，扩大多方利益相关方的集体努力，形成国家自主决策和实施的创新解决方案，以帮助粮农组织成员实现可持续发展目标，最终最大限度地扩大对本组织所支持受益者的积极影响。粮农组织的《2021-2025年私营部门参与战略》详细说明了参与标准。详情请见：<https://www.fao.org/connect-private-sector/en/>



44. 必须把资源专门用于必要的能力建设和基础设施建设，以确保食品体系所涉公共和私营部门主体按照国际公认的食品安全标准进行合作和执行监管措施。应记录并分享粮农组织成员在众多部门汲取的经验教训，支持食品安全问题防范工作的总体改善。

45. 取得战略成果 4 所需采取的战略行动（A4）：

*A4.1* 支持各国政府和食品链中的相关主体，包括相关行业、学术界、消费者及其他利益相关方，从初级生产入手，采用注重性别且具有包容性的预防性食品安全管控计划。

此项行动将促进制定包容性的综合方法来防止和应对会影响贸易和公众健康的复杂食品安全挑战，并制定适用于常规情形以及适用于紧急情况和危机影响下食品链的食品安全干预措施。

*A4.2* 提供各种工具和资源，以便利益相关方根据所在国家的优先重点、安全风险及其成员有差别的需求等具体情况，做出知情选择和采取食品安全干预措施。

将通过在现有操作方式与采用新技术之间取得平衡，同时确保农业粮食体系转型不会损害食品安全，来落实此项行动。

*A4.3* 确保从国家和区域两级食品安全监管计划及举措中汲取的教训能为全球层面的规范性工作提供信息，并有助于加强食品安全对话。

*A4.4* 支持各项旨在制定培训计划和课程的举措，这些培训计划和课程能更好地反映食品安全的复杂性，以及跨学科合作的必要性。

46. 粮农组织将继续与学术界合作调整食品安全课程，确保纳入数据和知识管理、风险评估及风险通报等学科。

### III. 实施和监测

交付粮农组织《2022-2031 年战略框架》下本组织食品安全工作战略优先重点

47. 由于食品安全关系到粮农组织的许多职能部门和机构，因而各部门之间可能存在工作分散化的风险，并且一定程度上存在不统一的风险。为避免这种情况，粮食体系及食品安全司将向粮农组织其他司处和各权力下放办事处提供总体技术指导及支持。粮食体系及食品安全司有能力确保为具体国家、区域或部门制定的食品安全做法都符合全球标准，借鉴了其他国家和不同背景下汲取的经验教训，并吸收了最新的技术或政策进展。

48. 执行战略优先重点时，将考虑到多项全组织战略和准则。与私营部门合作时，粮农组织将应用《2021-2025 年私营部门参与战略》。<sup>16</sup> 该战略强调，粮农组织在与私营伙伴合作过程中有必要保持中立和独立，并依照粮农组织的极端贫困框架，秉承不让任何人掉队和不作恶的精神，最大限度地减少地方层面的影响，尤其是对于小农而言。<sup>17</sup> 根据粮农组织的食品安全与营养科学建议提供框架，<sup>18</sup> 粮农组织在向成员提供基于证据的信息时将奉行廉洁、公平和客观的原则。此过程中，在充分尊重隐私和数据许可协议及原则的同时，<sup>19,20</sup> 确保粮农组织及其成员能够获得数据，将对实现食品安全科学建议计划的目标起到关键作用。

49. 在推广食品监管体系和促进粮食农业体系转型方面，粮农组织将参与新的关键技术领域。本组织的目标是向成员和利益相关方就有效地生成和分享数据，以及采用创新的数据分析和解读工具，提供最新建议和能力建设支持。为此，粮农组织将在这些关键技术领域提高工作人员的熟练度，并吸引新的工作人员和专家加入。粮农组织将与专家合作提高自身能力，以把握数字化转型带来的机遇，有能力处理好权衡取舍并接纳由此产生的新机会和新工具。

50. 值得强调的是，粮农组织与世卫组织在食品安全领域的伙伴关系已经历几十年的发展。两大组织各具独特能力，携手铸就了这一宝贵且成果卓著的伙伴关系。两大组织都提供了前瞻性的全球食品安全计划，因而得以继续合作，共同推动食品安全，加强对成员的联合支持。粮农组织与世卫组织在各自的战略方向得到批准之后，都在努力为制定一个联合实施框架进行规划。

51. 粮农组织的许多伙伴都是联合国机构。除了世卫组织，还有联合国环境规划署（环境署）、世界粮食计划署（粮食署）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国教育、科学和文化组织（教科文组织）以及国际原子能机构。粮农组织还与世界动物卫生组织、世界银行和世贸组织（标准和贸易发展基金的主办机构）等国际组织，<sup>21</sup> 以及一些非政府组织和私营部门机构建立了伙伴关系。

---

<sup>16</sup> <https://doi.org/10.4060/cb3352en>

<sup>17</sup> <https://www.fao.org/3/ca4811en/ca4811en.pdf>

<sup>18</sup> <https://www.fao.org/documents/card/en/c/i7494en/>

<sup>19</sup> 粮农组织。《使用粮农组织应用的隐私政策》[在线]。 <https://www.fao.org/contact-us/privacy-policy/en/>

<sup>20</sup> 粮农法律数据库公开数据[在线]。 <https://www.fao.org/faolex/opendata/en/>以及粮农组织。2020。《统计数据库公开数据许可》。 <https://www.fao.org/3/ca7570en/ca7570en.pdf>

<sup>21</sup> 粮农组织和世卫组织、世贸组织、世界动物卫生组织及世界银行都是标准和贸易发展基金的创始合作伙伴；国际植物保护公约与食品法典都是标准和贸易发展基金工作组中的技术合作伙伴。

52. 粮农组织与各伙伴合作开展了很多其他具体活动和重要活动，也很有必要予以强调：

- 粮农组织支持实行“同一个健康”方法，旨在保护人类、动物、植物和环境健康。为此，粮农组织与包括世卫组织和环境署在内的若干其他联合国机构，以及世界动物卫生组织展开合作。在区域和国家两级，本组织也与上述机构、一些金融机构和非政府组织，以及各国的食品安全主管部门进行合作；<sup>22</sup>
- 粮农组织制定了关于抗微生物药物耐药性的行动计划，目前正在实施该计划。本组织与世卫组织和世界动物卫生组织，以及私营部门、学术界、民间社会组织和金融机构密切合作，共同实施该行动计划；
- 粮农组织与世卫组织联合管理着国际食品安全管理机构网络，来自共186个成员国食品安全主管部门的700多名代表参与了该自愿性网络。在国际食品贸易中，国际食品安全管理机构网络推动了食品安全事件中的快速信息交流。<sup>23</sup>

53. 粮农组织还一直积极推行提高认识的举措。在食品法典委员会和世卫组织支持下，粮农组织设立了“世界食品安全日”，旨在提高对食品安全重要意义的认识，吸引各方参与和持续投资。<sup>24</sup>

54. 粮农组织期望在利用并加强现有伙伴关系的基础上，推动实现各项食品安全目标。在食品安全战略优先重点框架内，本组织旨在利用与公共和私营部门机构之间的战略伙伴关系，扩大人力资源范围并提升投资水平。粮农组织打算通过这些伙伴关系进一步拓展的许多新领域都已列入四项战略优先重点。

开展投资，落实战略优先重点

55. 如愿景中所述，确保“所有人在任何时候都能获得”安全食物，就需要公共和私营部门各机构做出努力，进行投资。需要加大投资，专用于进一步强化国家食品监管体系。这涉及到政府的众多责任领域，包括食品安全治理和标准制定、政策、法律和条例、监测和监督、检查和执法、危机准备工作和危机管理、风险管控、风险评估和风险通报。

---

<sup>22</sup> 粮农组织。《同一个健康》[在线]。<http://www.fao.org/one-health/en/>

<sup>23</sup> 粮农组织。《食品安全与质量——紧急预防系统的食品安全》[在线]。<http://www.fao.org/food-safety/food-control-systems/empres-food-safety/en/>

<sup>24</sup> 《食品法典——“世界食品安全日”》[在线]。<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/world-food-safety-day/en/>

56. 需要进一步投资于粮农组织的一些活动，吸引全球和地方层面食品安全事项所涉利益相关方的参与。这些利益相关方包括政策制定者、监管当局、食品行业和相关企业、消费者组织以及个体消费者，它们可能会因获得更及时的食品安全事项信息而受益，尤其是能做出更明智、更周全的决策。

57. 此外，还需要投资来确保食品链经营活动中纳入了食品安全原则，特别是随着农业粮食体系发展得更高效、更包容、更有韧性且更可持续，更需要做到这一点，同时还要保持供应链的完整性。创新的工具和技术，例如有关发展新型食品和营养来源的工具和技术，也需要得到投资，以确保食品安全管控。最后，培训和教育未来的食品安全专业人员对于提高食品安全也十分关键，值得进一步投资。必须为培训工作提供资金支持，这样工作人员才能获得充足的知识和技能，来应对食品安全与粮食农业体系转型带来的挑战和机遇。

58. 在粮农组织《2022-2031 年战略框架》下，本组织把性别、青年和包容性这几个主题确定为跨部门的重大议题，需要在粮农组织所有计划工作中纳入考量，以推动在粮农组织所有工作中将这些主题更系统地纳入主流和落实到位，并将在实施各项战略行动时予以考虑。

59. 实现人人享有安全食品需要采取对性别敏感的方法，来应对限制性的文化规范，此类规范阻碍了农村妇女在必须响应食品安全要求和执行食品安全措施方面获得能力发展、推广服务、资金、技术和市场机会。妇女通常在非正式价值链上开展经营活动，因而需要特殊的举措来确保非正式的零售商、食品贩卖商、餐饮店可获得充足的基础设施，比如饮用水、废物处置设施、安全存储空间，以及安全卫生的住宿环境，从而使它们能够保障食品安全，并以对环境危害最小的方式来处置食品废物。

60. 就青年而言，已设计了《农村青年行动计划》并将其全面纳入粮农组织中期计划中，旨在平等赋权于农村男女青年，保护儿童及其他被排斥的青年群体，以推动实现可持续发展目标。青年现在是、将来也是人类生态系统和粮食体系的所有者，同时还是改善普遍食品安全的关键主体。

61. 粮农组织改善食品安全的工作将确保对所有人群的包容性，尤其是被排斥的、边缘化的和生活在脆弱环境中的群体，不论是生产者还是消费者。引入新的食品安全政策可能给小规模生产者带来挑战，在采纳技术方面存在加剧不平等现象的风险，因为获取技术的机会不平等以及采纳技术的能力不均衡。提高消费者认识和教育消费者的工作需要考虑到各种脆弱性问题，并覆盖所有人群，这一点非常关键。

62. 其他一些需要进一步投资的领域应由国家和国际利益相关方负责。这些领域包括食品生产、加工、分销和贸易、问题和事件管理、可追踪性和召回方法、信息技术基础设施及技术。

监测和报告粮农组织《2022-2031 年战略框架》下本组织食品安全工作战略优先重点的落实情况

63. 将按照粮农组织《2022-2031 年战略框架》的总体机制和周期，监测和报告战略优先重点的实施进展和交付情况。也将采取一种能最理想地达成粮农组织《2022-2031 年战略框架》各项目标的方式，开展战略优先重点的规划和实施工作。

64. 将按照粮农组织与其伙伴确定的优先事项、时限、能力和资源情况，规划战略优先重点或其中部分内容的实施过程。实施过程中将明确粮农组织在既定时限内交付拟议战略成果的能力方面有何风险，并尽可能采取措施抵消风险。此类风险可能源于粮农组织与众多伙伴的合作，以及粮农组织要取得成果就不得不受制于一些外部条件，并且可能必须采取相应行动。

65. 将确定战略成果和相关活动的交付指标，作为规划进程的一部分。这些指标将包括对基准、目标和衡量标准的界定，并将与粮农组织《2022-2031 年战略框架》各项目标保持一致，具体包括几个计划重点领域，即“人人享有安全食品”（更好营养之三）及其他相关计划重点领域（更好营养之五和更好生产之三）。举例来说，这些指标可衡量交付或落实工作的质量和数量情况。量化指标对于评估粮农组织在整个进程中所提供支持和投入的要素特别有用。定性指标可以提供关于粮农组织工作价值和影响的洞察。

66. 将为既定的工作制定行动计划，并根据基于结果的管理优先重点来设定时限和里程碑。出于管理和报告目的，交付工作特定方面的截止期限可酌情拆分成多个阶段，还可更加详细地界定较短时期而非较长时期内交付工作的各项指标和行动计划。

67. 监测战略成果和行动的进展将有赖于收集必要数据，以及根据提高目标达成情况的需求做出调整。为有效利用数据收集和评估方面的资源，将与其他相关计划合作开展监测，寻求协同增效，包括那些在《2020-2025 年食典战略计划》<sup>25</sup>、世卫组织《2022-2030 年全球食品安全战略》草案、<sup>26</sup>《同一个健康》<sup>27</sup> 以及全球种质资源信息网络范围内运作的计划。<sup>28</sup>

68. 实施进展报告将主要遵循粮农组织战略框架的报告周期和机制，同时还有效利用前文提及的现有交流和报告渠道。

69. 在监测、评估和报告战略优先重点的实施进展方面，粮农组织将确定最优方法整合各种信息和数据，以最全面的方式向各成员及其他利益相关方反映各项战略成果。

---

<sup>25</sup> 粮农组织和世卫组织。2019。《2020-2025 年食典战略计划》。罗马。  
<https://www.fao.org/3/ca5645en/CA5645EN.pdf>。

<sup>26</sup> 世卫组织，2021。世卫组织《2022-2030 年全球食品安全战略》草案。<https://bit.ly/3HeXnUW>

<sup>27</sup> 粮农组织。《同一个健康》[在线]。<http://www.fao.org/one-health/en/>

<sup>28</sup> 粮农组织、世卫组织和世界动物卫生组织。2019。《监测和评价抗微生物药物耐药性全球行动计划：框架与建议指标》。<https://bit.ly/3HgtKC>