

私营食品安全标准对食物链 及对公共标准制定程序的影响



私营食品安全标准对食物链 及对公共标准制定程序的影响

S. 汉森 (英) 著
J. 汉姆佛瑞 (英)

万 页 李巧巧 宋 莉 杨玉荣 翻译
万 页 审校

中 国 农 业 出 版 社
联合国粮食及农业组织
世界卫生组织
2012 • 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

私营食品安全标准对食物链及对公共标准制定程序的影响/ (英) 汉森, (英) 汉姆佛瑞著; 万页等译. —
北京: 中国农业出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-109-17361-3

I. ①私… II. ①汉… ②汉… ③万… III. ①食品企
业—企业安全—安全标准—研究 IV. ①F407.826—65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 270481 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘爱芳

北京市达利天成印刷装订有限责任公司印刷 新华书店北京发行所发行
2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 3.5

字数: 100 千字

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

25-CPP10/11

本出版物的原版系英文，即 *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*，由联合国粮食及农业组织与世界卫生组织于 2009 年联合出版。此中文翻译由中国农业科学院农业信息研究所安排并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

ISBN 978-92-5-506430-2 (粮农组织)

ISBN 978-7-109-17361-3 (中国农业出版社)

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）或世界卫生组织（世卫组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织或世卫组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织或世卫组织的观点。

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件至：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织/世卫组织 2010 年（英文版）

© 粮农组织/世卫组织 2012 年（中文版）

联合国粮食及农业组织 (FAO)
中文出版计划丛书
译审委员会

主 任 屈四喜

副主任 童玉娥 王本利 孟宪学 罗 鸣

编 委 张蕙杰 宋会兵 赵立军 蔺惠芳

钱 钰 徐 猛 张 巍 傅永东

田 晓 刘爱芳 贾 焰 郑 君

内容提要

1. 过去 10~15 年来，私营标准在全球农业食品价值链管理中的分量大大提高。私营企业和包括公司、非政府组织在内的标准制定联盟制定并通过了食品安全、食品质量以及农产食品生产在环境和社会方面的标准。这些标准越来越多地通过第三方认证来监督和执行。这一现象引发了对公共和私营机构在食品安全规范的建立和执行中所起作用的深刻讨论。

2. 本报告对私营标准如何以及为什么能发展起来进行了分析，主要关注食品安全领域的标准制定。本文指出了公共法规发展和私营标准发展之间的联系，概述了这些私营标准对发展中国家农产食品价值链的一些影响。本文还思考了其对食品法典委员会（CAC）工作和公共法规建设的影响。

3. 私营标准在全球农产食品价值链中的重要性日益增强，逐渐涵盖国内商业和国际贸易。这些标准可能是关于食品安全和食品安全体系建设的，也有可能涉及诸如食物产地、环境影响、动物福利等与食品有关的其他方面。私营标准，尤其是食品安全私营标准的核心特征之一是越来越关注食品生产的过程。在这一领域，这些折射出了过程标准在公共法规中重要性的日益提高，例如食品卫生类等法规越来越多地使用危害分析与关键控制点（HACCP）体系。

4. 尽管“私营标准”和“自愿标准”的说法经常互换使用，但政府也有可能发布供自愿遵守的标准，并且政府也可能将“自愿”的标准变成强制标准。制定并通过标准的组织很多，公共部门和私营部门之间存在着动态的相互作用。目前，公共标准和私营标准组成一个多层次的复杂结构，共同规范着全球农产食品部门的生产和贸易，而食品法典委员会等全球标准制定机构则在其中发挥着核心作用。

5. 作为该多层次工作的一部分，必须区分标准计划的五个不同功能。这些功能是：标准的采纳；执行；合规评定；以及执法。这些职能可由各类公共和/或私营实体根据标准的性质来完成。食品法典委员会主要关注于标准的制定和公认准则的制定供政府制定国家法规时遵守。私营标准计划的许多工作是关注于标准执行及合规评定方面的详细规则。

6. 世界贸易组织按照标准的制定（定义和编纂）者将种类繁多的私营部门食品安全标准分为三类。个体企业标准是由个体企业制定的，主要是大型食品零售商，并且在其供应链中采用。集体国家标准由在单个国家境内运作的集体组织制定，包括产业协会和非政府组织（NGO）。这些标准中有一部分是专门为了确立对一些国家或地区特有食品的要求而制定的，而其他一些标准则通过在全球化价值链中的应用产生国际影响。第三类标准是集体国际标准，由不同国家的组织采用（要求或使用）。这通常意味着制定标准的组织拥有国际会员。

7. 无论是公共部门还是私营部门的食品安全标准从根本上都是为了对食品生产、运输和加工进行控制，确保合规。要想弄清楚为什么近年来私营部门食品安全标准发展得如此迅速，需要问两个问题。首先，是推动对整个全球农产食品价值链加强控制的因素是什么？第二，为什么要以大量增加私营标准的形式进行控制，而不是通过加强公共标准的使用或企业间协作的方式来确保食品安全？

8. 有四个关键因素推动着农产食品价值链控制的加强。这些因素必须适应监管变化和全球农业与食品市场重组的整体进程。首先，由于一系列的食品安全风险和消费者担忧的加剧，食品安全监管体系进行了改革，以应对食品生产、运输和加工过程中真实和/或认为存在的风险。第二，消费者和企业对于食品生产过程的关注提高，企业围绕原产地和环境、社会影响等制定的竞争战略又进一步促使人们改变对于食品质量安全的看法。第三，食品供应日益全球化，协调性对竞争力的重要性日益提高，这一切为价值链的协调和控制带来了新的风险和挑战。第四，确保食品安全的责任从国家转移到了私营部门。

9. 这四个因素共同创造了一个环境，使各企业保证食品安全和维护品牌声誉的压力增强。企业需要面对日益全球化、复杂化、横跨多个管辖范围的食物供应链。标准的一个关键作用是在各地之间和生产者/企业之间促进农产品价值链的协调，并且通过这种协调传递产品特性和产品生产、加工、运输条件等方面的可靠信息。

10. 私营标准通常是超出公共标准的要求。这里的“超出”包含至少三层意思。第一，私营标准可能会为某些食品产品特性设定更高的标准。换言之，私营标准可被认为是比公共标准更严格或更多。这也许是人们对于私营标准和公共标准关系的一种最广泛的看法。第二，私营标准可能扩大了标准所监管的活动的范围。标准的覆盖范围可在纵向和横向上扩展。扩展纵向的覆盖范围是指沿着价值链向上和向下扩大控制范围。扩展横向的覆盖范围则指将新的内容纳入标准监管。例如，食品安全标准经常包括诸如环境和社会影响等额外内容。第三，在如何实现标准所定义的结果方面，私营标准比公共标准更具体、更细致。很多时候，公共强制性标准是给出一个食品安全体系的基本参数，而私营标准则详细规定该体系若要有效应该什么样。值得一提的是一些公共法规也详细说明了各食品生产者和加工者必须采用哪些特定程序才能确保食品安全，此时这些法规也起到这一作用。

11. 除了降低风险以外，私营标准还为企业提供了产品差异化的基础，尽管这在食品安全领域并不多见。企业可采用一些标准来支持其对消费者的宣传，证明其产品拥有某些反映其生产方式的外在特征。一般而言，对信用型特征（与所谓的“经验型属性”不同，信用型特征是无论零售商还是消费者都无法通过对产品的直接检查或消费来进行验证的特征）的宣传由标准支撑。这些标准旨在为企业的信用型宣传提供可信的基础。

12. 私营标准的产生因标准类型的不同而各有不同。私营食品安全标准由各类私营企业和非政府组织制定，这些企业和组织在体制结构上和标准制定、执行及采纳流程的整合程度上是各不相同的。个体食品企业标准的制定和通过都是由私营食品企业进行的，主要是大型的食品零售商和食品服务公司，这样这两项工作通常衔接得非常紧密。这些流程一般比较封闭，其他利益相关者几乎没有提出意见的机会，除非制定标准的私营食品企业专门邀请他们提供意见。私营标准企业或组织制定标准时一般使用内部技术资源和/或外部顾问，但是也常常以正式或非正式的形式向潜在的标准采用者寻求建议和指导。对于集体私营标准，无论是行业组织还是私营标准联盟制定的，一般由技术委员会起草。这些委员会由成员企业组成，有时还包括外部专家和供应商代表。集体私营食品安全标准一般通过一个“半封闭”的流程颁布，特别是当标准起草组织的成员包括了标准的关键采用者时更是如此。该程序的开放程度取决于该组织成员的广度。

13. 可将这些程序与食品法典委员会相比较。食品法典委员会是一个会员制组织，向粮农组织和/或世卫组织的所有成员和准成员开放。目前国家成员的总数为 180 个，它们在联合国框架下就国际食品安全标准达成一致。自 2003 年起，欧盟委员会作为成员组织加入食品法典委员会。国际标准化组织（ISO）的规模则比它庞大得多，范围也广泛得多。它包含 160 个国家标准组织，分别来自公共部门或非政府组织。与此相对应，其管理结构也极为正式。这两个组织在结构和运作上的差异反映了它们截然不同的使命；ISO 的主要作用是起草自愿性标准，而食品法典委员会的成立则是为了拟定指导国家法规制定的规则。

14. 在标准制定方面，食品法典委员会尽量在协商的基础上就标准的通过或修订达成一致。只有当协商一致的努力失败后，才有可能在流程的最后阶段以投票的形式决定是否通过或修改某标准。总体而言，食品法典委员会的标准制定流程远比那些私营食品安全标准起草组织和 ISO 透明。例如，食品法典委员会网站会公布和发送委员会及其下设分委会的标准工作草案和会议报告。国际非政府组织还可通过食品法典委员会的一些机制在标准制定过程中发表意见。然而，ISO 的工作也较为透明，这并不意外；这些工作主要服务于私营标准采用者的利益。

15. 食品法典委员会并不执行或评估其制定的国际标准、指南和建议的遵守情况。相反，执行依赖于成员的采用情况，可全部或部分采纳，正式或非正式采纳，和/或纳入私营标准制定者等其他机构制定的标准。

16. 当前正在进行的关于私营食品安全标准作用和影响的争论的核心是质疑其“合法性”，包括一般意义上的合法性和与现有国际组织，特别是食品法典委员会和 ISO 起草的食品安全领域的标准相比较而言的合法性。任何人都可以制定一个新标准，各组织可以决定是否采纳。但当标准开始有广泛影响，对第三方影响的程度是否公平合理的疑问就产生了。本文讨论了合法性的以下几个指标：标准制定过程透明程度如何；农产食品价值链利益相关者对标准制定过程的影响；标准制定过程中对发展中国家利益的考虑程度如何；标准制定的速度和对制定新标准或修订标准需求的反应灵敏度；协调性；标准的科学基础。本文所说的合法性不是法律意义上的，本文也不准备对可能适用的各种指标进行优先排序。

17. 食品法典委员会的各成员国政府努力推动利益相关者参加到标准制定过程中，除此之外，食品法典委员会本身也有一些这方面的机制。这些利益相关者包括代表消费者和民间社会利益的国际非政府组织。与此相反，许多制定私营食品安全标准的组织仅允许选定的（通常是行业的）利益相关者参与到标准制定过程中，很少有直接来自消费者的“声音”。在这方面，全球良好农业操作规范（GlobalGAP）似乎是个例外。它已形成了一个相对开放的标准制定程序，有磋商时期、有征求关键利益相关者群体意见的正式机制以及包含了生产商和零售商的董事会结构。这个程序给来自发展中国家的大型企业和贸易组织提供了有效的代表性，但不一定会采纳小型企业和边缘化群体的声音。当然，食品法典委员会和 GlobalGAP 的这些机制也仅是为利益相关者提供了参与的“机会”，事实上发展中国家和这些国家大量的边缘化利益相关者通常很难真正表达观点。

18. 食品法典委员会正在努力解决利益相关者参与标准制定过程所面临的资金以及能力问题。经常参与的发展中国家通常仅限于少数几个较大的中等收入国家，但法典信托基金旨在提供财政和/或技术援助。在私营标准方面，GlobalGAP 一直努力使自身更具包容性，使标准经过两个公开磋商的阶段，形成正式的机制，供 GlobalGAP 标准国家层面上的认证机构及执行者将经验和利益反馈给 GlobalGAP 秘书处。当然，许多发展中国家和那里的边缘群体，特别是小型生产者，参加这些磋商过程的能力是有限的。

19. 公共标准和私营标准对新挑战的反应速度有很大不同。食品法典委员会和其他国际标准组织的一个特点是在制定新标准或修订标准上所花费的时间和资源。一个食品法典委员会标准、指南或建议花费几年时间才最终被委员会通过的情况并不少见。相比之下，私营标准制定机构可以迅速采取行动来解决新的问题，在这些领域建立新标准或对标准进行修订。应注意的是，在思考这个问题时，要考虑到以保证健康为目的、以科学为依据制定的标准所涉及的广度与其他标准（例如质量标准）是不同的。

20. 公共标准和私营标准面临的一个共同的挑战是协调。有证据表明各国食品安全法规围绕国际标准的协调工作进展缓慢。此外，对私营食品安全标准的一个主要批评就是他们破坏了这个协调进程，因为它们引入了一个新的管理层级，导致国内市场根据出口商需要而遵守的食品安全要求进一步割裂。但是，私营标准组织本身也在推动协调和等效的进程。

21. 关于私营食品安全标准合法性正在进行的争论中，主要是在世贸组织中。一个关键点是他们是否是“以科学为基础的”。尽管几乎没有有力的证据表明私营食品安全标准属于《实施动植物卫生检疫措施的协议》（以下称 SPS 协议）的范围，但仍有人担心私营食品安全标准的要求没有提供更高的保护，来防止食品安全风险。私营企业本能地不会参与制定和/或通过给他们所处价值链增加成本的标准，除非能提供比现行食品安全控制更高一级的保护。也有例外情况，那就是用标准来实现产品的差异化，尽管食品安全似乎很少被作为差异化因素。同时，本文中主张私营食品安全标准的主要功能之一是确定一套要求以及相关的合规评估系统。

22. 发展中国家对私营标准的主要关注是它们对缺乏严格管理的小生产者乃至整个农业系统的影响。公共标准也可以是一个挑战，例如使用全链条方式进行动物疾病控制时出现的情况。当私营标准用于非动物源食品的初级产品时，它具有无可争议的重要影响。

23. GlobalGAP 标准对新鲜水果和蔬菜的影响在肯尼亚得到了广泛的研究。有证据表明，在欧洲

零售商要求出口产品必须符合 GlobalGAP 标准之后，小农户在出口蔬菜行业中的参与程度明显降低。对出口商来说，当供应链中包含相当数量的小农户时，要想进行有效管理，其成本是相当高的，比从少数几家大中型生产商那里采购的成本高得多。此举也提高了生产商的成本，尤其是加重了小农户的经济负担。这引发了对价值链上成本分配是否公平的讨论。不过，肯尼亚的证据还无法得出将小农户排除在出口价值链之外的结论。

24. 私营食品安全标准对发展中国家农产食品出口的影响具有复杂性和不确定性。当前，在公共部门和私营部门的共同推动下，企业必须满足越来越苛刻的食品安全要求，此时既有“赢家”，也有“输家”。无论是私营标准还是公共标准的采纳都可能对价值链结构产生深刻的影响。例如，当采纳相关标准有规模经济，或大型企业更容易获得资金和其他资源的情况时，采纳标准的过程可能会带来整合与集中。无论是在政府将 HACCP 引入养虾业等部门时，还是在私营部门制定以过程为基础的食品安全标准时，都能看到这种情况。

25. 事实上，要想区分发展中国家农产食品出口所受的影响是来自私营标准还是其他诸多因素是一件很困难的事。例如，新鲜水果和蔬菜、肉类、奶制品及水产品的出口必须符合多个层级的要求，包括质量等级和标准、可追溯性、原产地标识、植物检疫控制和食品安全标准，既有监管部门的要求，也有私营标准的要求。

26. 很明显可以看出，许多发展中国家及其出口商和生产者在遵守私营食品安全标准上都面临着挑战。对私营标准的深刻担忧在于标准应用与合规评定所带来的成本会被沿着全球农产食品价值链向前推，从标准采用者转移到供应商，特别是发展中国家的出口商和生产者。这样，发展中国家的生产者就无法完全享受执行标准带来的全部利益，相关投资的回报减少，种植者采用这些标准的积极性也就降低了。非常有必要捐资促进能力建设，尤其是围绕龙头企业、生产者组织及创造服务市场方面的能力建设。此外，也有必要推动发展中国家在私营食品安全标准领域的利益，但其程度应避免威胁集体标准的作用。如果我们重新回到大型零售采购者自己建立和采纳本企业标准的时代，对发展中国家来说是几乎没有任何益处的。

27. 在现实中，公共标准和私营标准之间及它们对食品生产加工的影响和对发展中国家的影响都是存在大量重叠的。食品安全的私营标准通常是对建立在公共标准的框架基础之上的政府法规的反应。在此过程中，通过为标准应用与合格评定提供详细的“路线图”等，私营标准可以降低标准制定和执法的成本。食品法典委员会通过为其他实体——政府成员、企业 and 非政府组织——制定公共标准和私营标准的活动提供规则，在指导私营标准发展中起到了重要的作用。有人认为发展私营食品安全标准的发展是对食品法典委员会作用的破坏，此观点是完全误会了食品法典委员会在国际农产食品标准领域所起的作用。

28. 私营食品安全标准可以看做是将多个食品法典委员会标准、指南和建议以及或多或少以这些食品法典委员会文件为基础的国家法规打包在一起的产物。同时，私营食品安全标准不仅局限于食品法典委员会已经规定标准的领域，也填补存在标准需求的“空白”领域。私营食品安全标准的发展意味着食品法典委员会客户群发生了变化，或至少有所扩展。传统上，食品法典委员会的作用是为官方食品监管系统的实施建立规则，这意味着其主要的受益者和使用者是政府部门。私营食品安全标准给食品安全管理添加了一个层级，食品法典委员会在制订工作计划和起草标准时需要考虑到这一点。

29. 私营标准的发展对法典标准制定过程的速度和复杂性提出了挑战。这些问题已经引起了重视，相关方面也已在简化决策系统做出了努力。毫无疑问，私营标准组织由于关注范围较窄，所服务的标准采纳者的利益交汇较广，因此能够更及时地制定标准。尽管食品法典委员会应当不断努力，简化决策流程，但期待它在这方面达到私营标准组织的水平是不切实际的。

30. 私营标准在全球农产食品价值链条管理中发挥的作用越来越大，进一步加强了人们对标准制定过程的透明度和包容性的关注，不仅针对私营标准组织，也针对食品法典委员会。众所周知，许多发展中国家是没有能力积极参与食品法典委员会的工作的。许多私营标准组织也很少或完全不考虑发展中国家的利益。但 GlobalGAP 是一个明显的例外。GlobalGAP 已经采取了一些步骤来解决发展中国

家的利益和关切。食品法典委员会明显优于私营标准组织做的一点是其中消费群体的代表性更强。

31. 显而易见，考虑到对食品法典委员会任务和运作模式的重大影响，食品法典委员会不能忽视私营标准日益重要的作用。食品法典委员会应以正式和非正式的形式参与那些制定和通过私营食品安全标准的组织的活动。更重要的是，在私营食品安全标准在全球农产食品价值链管理中的作用可能越来越重要的世界中，食品法典委员会需要重新思考它的使命、目的和工作计划。食品法典委员会可以采取的一些具体行动有：

- 就私营标准在食品安全领域对食品法典委员会任务和工作计划的影响进行科学的讨论。此讨论应避免研究私营食品安全标准对错的问题。相反，应将此类标准看做食品法典委员会必须予以考虑的一个新的现实情况。

- 与全球食品安全倡议（GFSI）合作（还可考虑 GlobalGAP），以期使之成为正式观察员。这需要 GFSI 申请被认可为国际非政府组织。

- 探讨食品法典委员会与集体私营标准组织的合作方式。一些集体私营标准组织虽然似乎没有成为国际非政府组织的资格，但却具有全球影响力。目前，可以通过与食品法典委员会秘书处进行非正式对话，和/或与粮农组织和/或世界卫生组织召开临时性的兴趣小组会议。中期，食品法典委员会可以考虑建立一个公共-私营协商平台，可以设在执行委员会下面。

- 食品法典委员会应该立即开始考虑对其运行程序的影响。可交由秘书处探讨是否需要改变这些程序，以及如何利用这些程序使委员会更好地应对私营标准发展带来的挑战和机遇。

最后，食品法典委员会应对照私营标准在全球农产食品价值链中日益重要的作用更加深刻地反思自身活动的领域和工作重点。例如，食品法典委员会是应该重点关注尚未制定私营标准的领域，以填补食品安全领域的“空白”，还是继续在一直以来所覆盖的各个领域制定标准、指南和建议，并在某种程度上支持私营标准的进一步发展？

32. 更广泛的说，粮农组织和世界卫生组织有责任与私营标准制定组织合作，并在当前对这些标准合法性和影响的讨论中发挥建设性的作用。这些机构能力建设重点应反映私营食品安全标准日益重要的作用，以及公共部门和私营部门在这方面的需求。这方面，粮农组织和世界卫生组织都应加强努力，支持发展中国家食品监管能力的建设。

目 录

内容提要	v
1 背景	1
2 论文的目的及范围	2
3 私营食品安全标准的性质	2
3.1 私营食品安全标准概述	2
3.2 私营标准的类型	4
4 私营食品安全标准的发展趋势	7
4.1 加强对食品价值链上各环节控制的驱动力	7
4.2 私营标准作为对食品监管和消费者关注的反应	9
5 与法典相关的私营食品安全标准的管理	12
5.1 食品法典的结构和决策结构	12
5.2 国际标准化组织 (ISO)	14
5.3 私营食品安全标准的管理	15
5.4 一些主要食品私营标准的标准制定机制	16
5.5 全球食品安全倡议和私营标准的基准管理程序	19
6 私营食品安全标准的合法性	19
7 满足私营标准对食物链产生的影响	22
7.1 对生产者的影响	22
7.2 食品加工处理过程	25
7.3 国内消费者的福利	25
8 私营食品标准和贸易	26
8.1 私营食品安全标准对贸易有怎样的影响?	26
8.2 应对私营食品安全标准的代替方案	28
9 对食品法典标准制定过程的影响	29
9.1 食品法典是做什么的?	29
9.2 私营标准是否危及了法典的工作?	30
9.3 食品法典面临的挑战和机遇	32
9.4 私营标准与 WTO	32
10 国际食品法典委员会应如何应对?	34
10.1 深入的讨论	34
10.2 与私营标准组织合作	34
10.3 操作程序、活动和优先领域	35
10.4 加强食品法典委员会秘书处	35
11 更宽泛的 FAO/WHO 政策问题	35
12 结论	36
参考文献	37
致谢	43

私营食品安全标准对食物链及 对公共标准制定程序的影响

为粮农组织/世卫组织准备的报告

Spencer Henson^① John Humphrey^②

2009 年 5 月 9 日

1 背景

在过去 10~15 年，全球农产食品价值链管理的一个关键趋势是私营标准的使用日益普遍（Jaffee 和 Henson，2004；经合组织，2004）。私营企业和非政府组织（NGO）已逐步制定了食品安全、食品质量以及农产食品环境和社会方面的标准，这些标准一般都涉及第二方或第三方认证（Busch 等，2005）。虽然私营标准没有公共法规那样的执法程序，但有人认为，在实际操作中，市场力量可以使遵守私营标准变成强制性行为（Henson，2007）。因此，在本文关注的食品安全领域中，许多全球农产食品价值链都是由一系列公共标准和私营标准共同管理的，它们相互间有着各种各样的联系，在推动实施食品安全监管方面共同发挥领导作用（Henson 和 Humphrey，2008）。也有人指出，虽然私营标准的主要阵地是出口领域，但现在已经开始向发展中国家高端市场渗透（Reardon 等，2001；Henson，2007）。

私营食品安全标准的发展引发了关于公共机构和私营机构在管理食品安全方面作用的深刻讨论。这个对话的核心问题是全球农产食品市场结构和运作方式受到的影响（Henson 和 Humphrey，2008）以及在一个向来由公共法规占据主导地位的管理模式中私营模式的合法性（Henson 和 Caswell，1999）。关于私营食品安全标准合法性及其影响，各方观点差异很大；一个极端是认为它们会侵蚀发展中国家的竞争力（联合国贸发会议，2007a；2008）和/或把小农户从本可大大改善他们生计的价值链中排除出去（Dolan 和 Humphrey，2000；Graffham，2007），而另一个极端则认为它们是产业升级和提高竞争力的必经过程的催化剂（世界银行，2005；Henson，2007）。由于缺乏统一的证据，辩论一直难以平息（Henson 和 Humphrey，2008）。

一直以来，世界贸易组织（WTO）和食品法典委员会（CAC）等国际机构制定者颁布公共食品安全标准的规则，而私营标准在全球范围内的兴起对这些国际机构的合法性提出了挑战（Henson，2007）。尽管私营标准影响贸易的问题已经在世贸组织内提出（例见 Henson，2007），但世贸组织是否有法律权限来管理私营标准的活动仍旧是个悬而未决的问题（Roberts，2009）。在食品法典委员会内，人们的一大忧虑是私营食品安全标准的快速扩散正在破坏食品法典委员会在建立以科学为依据的标准、指南及建议中的作用，这些标准、指南及建议一直在指导着政府的规则制定并为 SPS 协定提供法律参考（Roberts 和 Unnevehr，2005）。在这种担心的背后，世贸组织和食品

① 苏塞克斯大学发展研究所访问研究员，地址：英国布赖顿（Brighton，UK）邮编：BN1 9RE；加拿大安大略省圭尔夫市圭尔夫大学粮食、农业与资源经济学院教授，地址：加拿大安大略省圭尔夫市（Guelph，Ontario，Canada）邮编：N1G 2W1（s.henson@ids.ac.uk/shenson@uoguelph.ca）。

② 苏塞克斯大学发展研究所研究员，地址：英国布赖顿（Brighton，UK）邮编：BN1 9RE（j.humphrey@ids.ac.uk）。

法典委员会的发展中国家成员是主要“声音”。它们还提出私营食品安全标准对世界上的贫穷地区具有潜在负面影响，使得辩论愈演愈烈。例如，2008 年的第 31 届食品法典委员会大会（食品法典委员会，2008a）和第 60 届及第 61 届执行委员会会议（食品法典委员会，2008b；2008c）就进行了相关讨论。

不同的私营标准在制定者、采用者以及涉及的农产食品领域等方面存在巨大差异。由于这种多样性，很难弄清楚哪些标准是“私营的”，它们究竟起什么作用，具有什么潜在影响（Henson 和 Humphrey，2008）。此外，公共规章和私营标准间的差别和联系通常也很难看得清楚。这种不明确性妨碍了我们针对私营标准一般性影响和对发展中国家影响的辩论，妨碍了我们对于私营标准今后发展轨迹的判断，而且使人容易将所有私营标准都统归为一类（通常是负面的）。本论文将对私营食品安全标准演变的历史和原因及影响进行充分地分析，以期使相关辩论能够拥有共同的基础。当然，对食品法典委员会工作的影响是本文的一个关注重点，不过这种关注是放在一个更广泛的背景下讨论的，那就是私营食品安全标准与公共法规的相互作用以及由此产生的对全球农产食品价值链结构和运作的影响。

2 论文的目的及范围

在第 31 届食品法典委员会大会上，粮农组织和世卫组织应邀起草并提交一份关于私营标准作用及世界贸易组织等机构在此问题上所取得进展情况的文件（CAC，2008a）。本论文为粮农组织和世贸组织提交给食品法典委员会的文件提供了大量重要内容，其主要目的是提高对私营标准的认识，引导对私营标准的讨论。

本论文总的目的是对私营标准在全球农产食品价值链中作用日益增强的相关问题进行一个总结，特别是对食品法典委员会和其他食品安全方面国际组织的影响。论文还涉及了私营标准中非食品安全方面的内容，主要是因为私营标准制定过程中将这些因素与食品安全因素结合起来了。本文涉及的具体问题如下：

- 私营食品安全标准的定义及这些标准的不同形式。
- 推动全球农产食品价值链和私营标准发展与变化的因素，以及这些标准将来如何变化。
- 私营食品安全标准和公共法规间的相互关系。
- 私营食品安全标准对全球农产食品价值链的影响，特别是对于发展中国家的影响。
- 私营食品安全标准的颁布和日益普及对食品法典委员会以及世贸组织等其他国际组织的影响。
- 为了应对私营食品安全标准在全球农产食品价值链中作用的日益加强，食品法典委员会在履行其使命时可采取的策略。

要注意的是，尽管本文是把私营标准作为很宽泛的农产食品属性的管理方式进行讨论，但真正关注的是食品安全方面的私营标准。

本论文是对全球农产食品价值链中私营标准特别是私营食品安全标准的近期研究和政策文件所做的回顾和综合。作者运用他们的集体知识和经验将现有的研究范围和质量各不相同的实证研究汇集到一起，以对私营食品安全标准产生的原因及其对食品法典委员会等各方的影响进行一个全面而系统的分析。

3 私营食品安全标准的性质

3.1 私营食品安全标准概述

私营标准在许多工业化国家都已成为市场管理的一个重要方式（如 Henson，2007，Humphrey，2008；Jaffee 和 Henson，2004；OECD，2004；世界银行，2005）。尽管别的领域也存在私营标准，但主要是在农产食品领域。私营标准的发展引发了对公共机构和私营机构在管理食品安全、食品质量

及农产食品价值链更广泛的社会和环境影响等方面作用的深刻疑问。在这一讨论中对私营标准有各种各样的担心：

- 私营标准可能将发展中国家排除在潜在利润丰厚的国际市场以外，成为那些食品安全系统不发达国家难以克服的壁垒。
- 私营标准苛求的特性，特别是使用第三方认证来确保价值链上各环节的复杂规则和程序得以遵守（包括广泛采纳的 GlobalGAP 标准中所使用的农场前控制）^①，这些对于小农户都太复杂且成本太高。
- 私营标准对全球农产食品市场结构和运作方式的影响，推动了合并和整合的进程，进一步加强了主导企业的力量。
- 在历史上属于公共法规管理的领域中，私营标准对公共管理模式的合法性提出了挑战（Henson 和 Caswell, 2001; Havinga, 2006, 2008）。人们坚持认为，私营标准的发展对已建立的国际组织特别是对 WTO 下的 SPS 协定和食品法典委员会，形成了挑战。这些国际组织制定程序，确保国家措施符合 WTO 关于贸易壁垒方面的要求。
- 私营标准的非公共特性意味着它们一般以“自上而下”的方式制定，且不受公众监督。这可能导致公平和准入问题难以解决。

在 WTO 的 SPS 委员会上已经对这些问题进行了广泛的讨论（例如，WTO, 2007a; WTO, 2008a）。

总体上，根据私营标准制定者、采纳者以及其解决的问题等的不同，私营标准存在明显区别。私营企业可能采纳的标准如图 1 所示（我们将在下文“标准类型”小节中对其进行更详细地说明）。这里给出了 4 个不同欧洲国家中使用标准的不完全清单。私营部门标准的范围非常广泛，由不同类型的组织制定，并在不同的地域和职能上服务于不同目的。由于标准和发起标准的组织数量很多，再加上它们的影响力和它们的不断发展，导致对私营标准一直缺乏一个明晰的概念，这已阻碍了对这个问题的理解。

个别企业标准	集体国家标准	集体国际标准
● “自然之选”（乐购） ● “品质路线”（家乐福）——在多个国家应用 ● “从农田到餐桌”（玛莎百货） ● “控制路线”（欧尚）——在多个国家应用 ● P. Q. C.（柯纳得超市质量路线） ● “阿伯罕优品”（阿伯罕超市）	● 放心食品标准（英国） ● 英国零售行业全球标准 ● 自由食品（英国） ● 质量保证标准（QS） ● 放心大田作物计划（英国） ● 英国放心农场牛羊肉标准 ● Sachsens Ahrenwort ● 萨克斯州优质羊肉标准 ● 艾米利亚—罗马涅大区质量控制标准 ● 佛兰芒布拉班特肉制品标准	● 全球良好农业规范 ● 国际食品标准 ● 安全高品质食品（SQF）1000/ 2000 ● 海洋管理委员会标准（MSC） ● 森林管理委员会标准（FSC）

图 1 农产食品链中私营标准的例子

引自：以 WTO（2007a）为基础，也包含了 Aragrande 等（2005）提供的例子。

在全球农产食品价值链中私营标准已经越来越重要，逐渐遍及国内商业和国际贸易。这些标准可能与食品安全和食品安全系统完整性有关，但也可能与食品来源、环境影响、动物福利等方面有关。这些私营标准，尤其是与食品相关的私营标准的一个明确的特性就是越来越重视食品生产过程。这种“过程”标准必然涉及以下内容：

- 私营标准提供了一个基础，以便对食品的生产、加工和运输有关的程序和做法提出自己的

^① 这种标准的特性和复杂性，特别是全过程控制方面，将在下面进一步的讨论。

主张。

- 私营标准必须通过第二方或（日益增多）第三方认证，具备某种形式的监测和执法手段（Busch 等，2005）。
- 私营标准形成书面声明，其中列出规则和程序，对如何实施、监测及执行这些规则提供明确的说明。
- 它们具有某种形式的溯源能力，可将在价值链下游某环节的特定食品产品对应到标准所明确和控制的过程中的具体环节上。

标准不仅规定应达到怎样的结果，还规定了如何达到这个结果，以及认证和执行的管理结构，也包括标准随着时间改变时对这些因素的变化进行调整和批准的制度。正是由于这个原因，一些与私营标准相关的机构，例如全球食品安全倡议（GFSI），将其称为“计划”而不是称为“标准”。如下所述，这将对食品法典委员会以及公共标准和私营标准的关系产生影响。现在，我们探讨私营标准的形式和功能，特别侧重于私营食品安全标准。

3.2 私营标准的类型

许多关于私营标准的讨论都是从不同类型私营标准的分类开始的。这种做法背后是一种假设，即私营标准很容易界定，可以很容易与公共标准区分——或更准确地说，公共法规区分。但要意识到实际上这个分界线并不是这样简单的，这点很重要。更好地理解公共和私营之间的关系是此论文反复突出的一个主题。

3.2.1 公共标准和私营标准

“私营标准”和“自愿标准”这两个概念是经常互相交替使用的。实际上，私营部门的参与者共同制定的私营标准经常被会称为“私营自愿标准”（例如，OECD，2004）。这相当于政府当局的行为是以法律制裁支持的规章为依据（Black，2002；Havinga，2006），而把自愿标准的领土留给了非政府实体^①。实际上，这个区分方式是站不住脚的。政府也可以发布自愿遵守的标准，或反过来，他们可以要求遵守私营标准。事实上，Havinga（2006；2008）认为，农产食品系统中传统管理角色有点“模糊”，这表明公共和私营管理模式之间出现了交集。

为了澄清我们如何定义私营标准，图 2 给出了强制标准与自愿标准之间的区分以及公共机构制定的标准与私营机构制定的标准之间的区分（Henson 和 Humphrey，2008）。这里，私营标准被列在右侧一栏中；这些标准是由商业或非商业私营机构制定（创建）的，包括公司、行业组织和非政府组织。反过来讲，私营标准的自愿程度取决于采用这些标准的机构行使权力的形式及水平；要求别的机构贯彻执行标准是这些机构的本质（Brunsson 和 Jacobsson，2000）。私营标准可以被非国家的（私营的）机构采用；即使他们由于被市场主导者采用而在商业意义上成为牵制性的，对于不遵守标准的现象也不会有法律处罚。然而，私营标准也可能被国家人员采用并赋予其法定效力。这种情况下，遵守标准是强制性的，我们称之为法律授权的私营标准。例如，根据 ISO 9000 内容，欧盟要求电信和电子产品市场都要有 CE 标识。

	公共	私营
强制	法规	法律授权的私营标准
自愿	公共自愿标准	私营自愿标准

图 2 标准的形式

关于图 2 中间一栏，公共标准，最常见的形式就是由政府公布的法规，其在政府的权限范围内是

^① 单个公司的私营标准和私营联盟制定的私营标准间的区别将在下文被讨论。

强制执行的。然而，政府也推荐自愿标准。Brunsson 和 Jacobsson (2000) 把这些标准称为“非强制法律”。在食品行业，源自法国政府的“Label Rouge”是一个例子。

特定标准在图 2 中的位置可能会随着时间而改变。标准在图中位置上的变动并不罕见。例如，食品安全质量认证 (SQF) 的一系列标准最初是由西澳大利亚政府制定的，我们将其归为公共自愿标准（因此标准的采纳是非法律强制性的），但他们后来被食品营销组织（一个代表美国食品零售和批发部门的行业组织）采用，意味着它又被重新分类为私营自愿标准。通过获得一个被认可的私营组织标准的认证，实际上生产商将既遵守了自愿公共标准，也遵守了自愿私营标准。另一个例子是，在欧盟有机标准是以现有的私营标准发布的。

3.2.2 私营标准分类

根据 WTO 对私营标准的分类，我们在图 1 中区分了私营农产食品标准的三种形式。这一划分是以标准的制定人为依据的。然而，标准的动态特性和其随时间的演变意味着看似简单的分类要比表面看起来复杂得多。具体来说^①：

- **个体企业标准**。这些标准由单个公司制定，主要是大型食品零售商，且在他们的供应链中得到采纳。这些往往作为他们自己的/自有品牌产品的子品牌传达给消费者。这样的品牌的例子有 Tesco's Nurture^②、Tesco Nature's Choice^③ 和 Carrefours Filières Qualité^④。这些标准传达给消费者产品的优越性或过程的特性。这种标准可能在国家范围或国际范围内使用。某些情况下，例如 Carrefour 标准，该标准应用于母公司的多个子公司。但即使是公司在一个国家内自己零售业务上使用的标准，标准本身也具有国际传播性，因为标准被不同国家的供应商采用。所以，例如非洲撒哈拉以南地区的农民如果向英国的 Tesco 出口产品，则他们将得到 Tesco Nature's Choice 标准的认证，这将支撑培育子品牌。
- **集体国家标准**。这些标准是由在个别国家内活动的集体组织制定的，包括行业联盟和非政府组织。这些组织代表商业机构（例如食品零售商、加工或生产商）或非政府组织的利益。然后这些机构和其他机构可以根据自己意愿自由采用这些标准。然而，需要指出的是，这些标准中有一部分本质就是国家级的，而其他一些则有国际影响。有些集体国家标准是专门用来为来自特定国家或地区食品确立名声。英国的 Farm Assured British Beef and Lamb 和意大利的 QC Emilia Romagna 计划保证符合其规定的产品具有较高品质（安全、质量、环境影响等）。它们的目的是用来将这些产品与竞争产品区分开。结果，对于消费者而言，它们通常是“可见的”，以标签和商标的形式体现它们的存在。其他标准是国家性质的，因为是由国家机构制定的，但他们往往有国际影响。英国零售业联盟 (BRC) 全球食品安全标准就是这种（见下文）。虽然标准最初是由英国的一个贸易机构制定的，但它被用于多个国家的供应商，也可被不在英国市场销售的供应商采用，只要他们觉得这是一种竞争优势。如果创建和控制标准的机构的管理结构是国际化的，标准可能由国家性质转化到国际性质。
- **集体国际标准**。这个类型的标准通常是标准所涉及的范围定义的；是为不同国家的组织采纳（要求或使用）而专门制定的。这往往意味着制定标准的组织有国际成员。所以，例如 GlobalGAP（原 EurepGAP）最初是由欧洲零售商国际联盟创建的。现在它的成员更多样化并且越来越国际化（见下文）。食品安全质量认证 (SQF) 一系列的标准是由食品安全质量认证机构协会 (SQFI) 建立，它是食品营销协会 (FMI) 的一个附属机构，其中成员来自许多国

① 这一分类旨在显示主要的私营标准形式，但是鉴于私营标准形式多种多样，这种分类未必完整。比如，某些私营机构设立的标准意在称为国际性标准，诸如 Naturland 有机标准。这些标准未必与文中分类完全契合。

② <http://www.tesco.com/nurture/> (2009 年 3 月通过)

③ <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (2009 年 3 月通过)

④ <http://www.carrefour.com/docroot/groupe/C1com.Commerce%20responsable/Publications/RDD%202003%20partie%202%20FR.pdf> (2009 年 3 月通过)

家的公司^①。这种标准制定组织可能有非商业的参与者。实际上，我们看到私营标准由公共的、私营的和非政府组织以不同方式结合起来共同制定（Abbott 和 Snidal, 2008），所以这些不同的机构以不同的比例参加到标准的管理中。例如，森林管理委员会的利益相关者来自许多不同的国家，且保持南北利益相关者数目相当（Dingworth, 2008）。所以，创建集体国际标准的组织可能代表了商业机构（例如，食品零售商、加工或生产者）的利益或非政府组织的利益，或二者共同的利益。然而，该标准的一个明确的特性是它们的采纳和执行都是国际性的。一些国家制定的标准也有同样的目的。所以，例如，英国 BRC 全球食品安全标准和德国 QS 标准都是在其原产国以外的地方得到促进和采纳。它们成为“国际性的”。

私营标准的面貌是高度动态的，随着新形式标准的出现，将引起特定形式的标准相对重要性的变化。例如，在 20 世纪 90 年代，许多英国大型食品零售商建立了它们自己的私营标准，并雇佣第二或第三方组织对供应商进行审计以评价标准遵守情况（Henson 和 Northen, 1998）。后来，其中的许多零售商通过 BRC 参加了集体国家标准的颁布。将在下文对此进行更详细的介绍。集体私营标准范围更倾向于国际的而非国家的，正如 GlobalGAP 和国际食品标准（IFS），而国家企业的或集体的标准正通过全球食品安全倡议成为基准。这些进程推动了集体行动的总体趋势以及私营农产食品标准的国际化，同时个别企业标准已进入产品和加工特性标准化的新领域。

本讨论表明需要进一步明确涉及标准发挥作用的不同职能。这方面，我们可将其分为五项不同内容：

- **标准制定。**通过制定书面规则和程序的方式引入并运作一个标准。
- **采纳。**一个机构决定采纳一个标准。这可以通过多种形式。一个私营公司可以要求其供应商使用该标准的形式采纳一个标准。这可以是公司自身制定的标准，或它协助制定的（例如，作为标准制定联盟的一部分，见下文），或其他机构制定的标准。同样，生产商团体可以制定一个他们自己采纳的标准。企业可以采纳例如 ISO14000 这样的标准，因他们看到这样的标准可以提供竞争优势或界定公司的价值和战略。采纳标准的决定是私营标准传播和产生影响的重要驱动力。有时在标准分类中对标准发展的这个阶段重视不够。例如，最近的标准分类明确了标准的制定者和执行者，但没有提到采纳标准的采用者，没有充分强调标准与日益全球化的农业经营价值链关联起来的方式（例如，WTO, 2007b）。下一节内容的分析中有人认为采纳标准的决定是现阶段时期了解私营标准发展驱动力的关键点。
- **执行。**标准的执行是由遵守标准的组织进行的。这将是不会标准制定者。例如，BRC 全球食品安全标准这种标准，执行者是将标准运用到其自身运营中的企业。
- **合格评定。**这包括对那些声称符合标准的进行验证以及提供文件证明等程序。有多种多样的合格评定方法，包括标准执行者的自我声明、标准采纳者的检查（所谓的第二方认证）、第三方的检查（所谓的第三方认证）。由独立的第三方认证机构进行的第三方认证已成为许多私营食品安全标准的规范。我们把它称做以认证为基础的私营标准。标准计划包括认可认证机构的程序，以允许这些认证机构对标准的遵守进行验证。
- **执法。**应对不遵守规定的方法和如果不进行纠正则撤销认证的制裁。标准制定者必须有某些程序来应对合格评定的结果，或者通过采用纠正行动，或者不再承认一个组织与标准相符合。

标准制定、采纳、执行、合格评定及执法根据标准性质可以由公共或私营机构来进行。这在图 3 中进行了说明。尽管一些公共标准所有的功能都由公共部门执行，但其中一些功能可能私营化。同样，对于自愿公共标准和强制性私营标准，它们的这些功能可被划分到公共部门和私营部门，然而这些划分不是硬性的。新的管理概念是割让一些功能给私营部门，例如，由私营企业对他们自己进行遵守公共法规的情况进行合格评定（Havinga, 2006）。相反，私营标准可以建立在公共标准的框架基础

^① 见 http://www.sqfi.com/about_us.htm (2009 年 3 月通过)