

国际食品法典应用指南

赵丹宇 郑云雁 李晓瑜 编译

中国标准出版社
2001

图书在版编目(CIP)数据

国际食品法典应用指南/赵丹宇等编译. —北京:中国标准出版社, 2001

ISBN 7-5066-2598-9

I. 国… II. 赵… III. 食品—国际标准—指南
IV. TS207.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 078866 号

中国标准出版社出版
北京复兴门外三里河北街 16 号

邮政编码:100045

电话:68523946 68517548

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

开本 850×1168 1/32 印张 3 字数 80 千字

2002 年 2 月第一版 2002 年 2 月第一次印刷

*

印数 1—2 000 定价 10.00 元

网址 www.bzcbbs.com

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68533533

前 言

食品法典委员会(CAC)是联合国粮食与农业组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)共同成立的政府间协调食品标准的国际组织,其宗旨是保护消费者健康和维护公平的国际食品贸易。它以危险性分析等科学依据为基础按照一定的程序制定了一套与食品安全质量相关的标准、准则和建议,并提出了各国采纳法典标准的程序。CAC 的食品法典虽然是推荐性的,但它也是国际组织解决食品卫生国际贸易争端的重要参考依据。

世界贸易组织(WTO)的卫生和植物卫生措施应用协定(SPS 协定)指出,其成员国应将本国食品安全标准与 CAC 制定的食品法典相协调。中国入关势在必行,因此食品法典将对我国的食物工业和国际贸易产生巨大的影响,积极参与 CAC 的各项活动并与食品法典靠拢是一项迫在眉睫的工作,它是目前和将来我国食品卫生国家标准制、修订过程中的重要内容,对我国的食品工业经济发展和进出口贸易将产生深远的影响。

食品法典是各国进行食品安全管理、食品生产经营以及国际食品贸易的重要依据。它的内容框架、工作程序和标准的制修订原则是指导我国建立和完善食品安全管理体系及提高产品竞争力的有效参考文件。在我国入世前夕,深入了解食品法典的有关内容,与我国实际情况结合,积极按照国际惯例提出我国的食品安全质量管理措施是意义深远的一项工作。

在此形势下出版《国际食品法典应用指南》一书,旨在通过全面介绍 CAC 及其制定的食品法典,提出指导我国应用食品法典的指南性意见,书中还将重点描述 CAC 的框架结构和运行机制,法典标准的制修订程序及各国采纳法典标准的程序。全书主要内容如下:

- 第一章 食品法典的历史沿革及成就
- 第二章 食品法典机构
- 第三章 法典标准的制修订及承认程序
- 第四章 食品法典的内容及结构
- 第五章 食品法典的重要意义及影响
- 附件 1 食品法典用词定义
- 附件 2 法典委员会机构图
- 附件 3 法典文件索引体系
- 附件 4 食品法典标准目录

鉴于食品法典对建立和完善各国食品安全管理体系,促进食品进出口贸易发挥的重要作用,该书将对食品安全管理、食品生产经营、食品贸易等人员有重要的指导和参考意义。

缩 略 词 表

ADI	每日允许摄入量
APEC	亚太太平洋经济合作理事会
CAC	食品法典委员会
CCFAC	食品添加剂与污染物法典委员会
CCFH	食品卫生法典委员会
CCFICS	进出口食品检验和出证法典委员会
CCFL	食品标签法典委员会
CCMAS	分析和采样方法法典委员会
CCPR	农药残留法典委员会
CCRVDF	食品中兽药残留法典委员会
ECE	欧洲经济委员会
EU	欧盟
FAO	联合国粮食与农业组织
GAP	良好农业规范
GATT	关税及贸易总协定
GMP	良好生产工艺
HACCP	危害分析关键控制点
IDF	国际乳品联合会
JECFA	FAO/WHO 食品添加剂联合专家委员会
JMPR	FAO/WHO 农药残留联席会议
MERCOSUR	南美共同市场
MRL	最大残留限值
NAFTA	北美自由贸易协定

NGO	非政府组织
OECD	联合国经济合作与发展组织
SPS Agreement	卫生和植物卫生措施应用协定
TBT Agreement	贸易技术壁垒协定
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织

目 录

第一章 食品法典的历史沿革及成就·····	1
第二章 食品法典机构·····	6
第三章 法典标准的制修订及承认程序 ·····	17
第一节 法典标准的制修订程序 ·····	17
第二节 法典标准的承认程序 ·····	23
第三节 确定工作重点和建立新的 CAC 附属机构的准则 ·····	32
第四章 食品法典的内容及结构 ·····	35
第五章 食品法典的重要意义及影响 ·····	41
第一节 食品法典与消费者 ·····	41
第二节 食品法典与国际食品贸易 ·····	44
第三节 食品法典与科学 ·····	47
附件 1 食品法典用词定义 ·····	50
附件 2 法典委员会机构图 ·····	53
附件 3 法典文件索引体系 ·····	54
附件 4 食品法典标准目录 ·····	56

第一章 食品法典的历史沿革及成就

一、历史沿革

食品法典(Codex Alimentarius)是拉丁词汇的译义,即涉及食品的一套标准和法规。它的演变历史可以追溯到古代,早期的世界历史文献显示一些当权者采用编纂法规的形式来保护消费者不会受到食品销售中不良行为的侵害,如亚西利亚(Assyrian)的板片上记载了用以确定正确称量和度量谷物的方法;埃及的书卷中描述了某些食品的标识;在古雅典,人们需检验啤酒和葡萄酒的纯度和卫生;而罗马人有一套组织完善的国家食品管理系统,保护消费者不会受到掺假或不良食品的伤害。在中世纪的欧洲,一些国家通过了各种有关蛋、香肠、奶酪、啤酒、葡萄酒和面包质量和安全的规定。这些古代条例有的至今还存在。

19 世纪下半叶,食品化学成为一门重要学科,人们开始掌握各种技术根据食物的简单成分的化学参数来确定某种食品的纯度。1897~1911 年,奥匈帝国年间,世界上第一部包涵各种类型食品的标准及产品规定的全集——奥匈食品法典(Codex Alimentarius Austriacus)形成了。尽管它还缺乏法律效力,但在法庭上需要确定某产品特性时,它作为参考依据。今天,“食品法典”一词就是来源于奥匈帝国的这部法规。

20 世纪早期,食品贸易者开始担心由于各国同时而又单独制定互不相同的食品标准和法规体系,不可避免地会带来贸易上的障碍。为了解决这个问题,他们组成各种贸易团体,给政府施压,要求协调不同的食品标准,以促进那些符合规定质量和安全要求的食品的正常贸易。成立于 1903 年的国际乳品联合会(IDF)就是这样一个组

织,它从事着国际乳与乳制品的标准化工作,并成为后来成立食品法典委员会(CAC)以及制定其制标程序的推动力量。

与此同时,随着食品科技的迅速发展,一些更为灵敏的分析手段出现,人们对食品的营养、质量和健康危害的认识也飞速发展。起初,消费者的担心还仅仅是“看得见”的方面——不够重量、大小不一、误导性的标识或是质量差等;但如今他们关注的包括了“看不见”的方面——不能通过感官确定的健康危害,例如,微生物、农药残留、环境污染物以及食品添加剂等。随着各种国际和国内消费者组织的涌现,世界各国政府面临不断增加的压力,要求他们保护人们免受质次和有害食品的影响。

20 世纪 40 年代后期成立联合国粮食与农业组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)之后,有关食品法规的发展方向成为国际社会关注的要点。从事食品经营和贸易的人员、消费者以及各方专家越来越寄希望于 FAO 和 WHO 能作为“领头羊”,理顺各种阻碍贸易而且不能为消费者提供充分健康保障的错综复杂的食品法规。1953 年,WHO 的主管机构——世界卫生大会提出,食品中广泛使用化学物质已成为新的公共卫生问题,因此建议两个组织应开展有关研究。其中一项是将食品添加剂的使用作为研究的重点。于是,1955 年 FAO 和 WHO 召开了第一次食品添加剂联合会议。这次会议决定成立 FAO/WHO 食品添加剂联合专家委员会(JECFA)¹⁾。这是 FAO 和 WHO 首次就食品安全标准问题进行研究合作。与此同时,一些非政府组织(NGO)建立了许多产品专业委员会,它们也在认真研究某一食品类别的标准,如果汁、速冻蔬菜水果以及乳品等,其工作成为日后成立的相关食品法典产品委员会的基础,有些非政府委员会则直接演变为某一法典委员会。

在食品法典成立过程中,1960 和 1961 年是两个历史性的时期。

1) JECFA 自成立后的四十多年来,一直定期开会。它的工作在食品添加剂与污染物法典委员会(CCFAC)以及整个 CAC 制定食品添加剂标准方面发挥着至关重要的作用。

1960年10月,第一届FAO欧洲地区会议提出了一个广泛认同的观点:“作为保护消费者健康,确保食品质量和减少贸易壁垒的重要手段,特别是在迅速形成的欧洲共同市场的形势下,需要就基本食品标准及有关问题(包括标签要求、检验方法等)达成国际协定。”此次会议还认为:“协调各种组织不断增加的食品标准计划将是十分重要的问题。”

在此次地区会议过去四个月,FAO开始与WHO、欧洲经济委员会(ECE)、联合国经济合作与发展组织(OECD)以及欧洲食品法典理事会共同讨论有关建立一个国际食品标准计划的意向。1961年11月,FAO第11次会议通过决议决定成立食品法典委员会,并敦促WHO尽快共同建立FAO/WHO联合食品标准计划。1962年,FAO/WHO联合食品标准会议召开,决定成立食品法典委员会(CAC)实施该计划,共同制定食品法典。1963年5月,世界卫生大会第16次会议也批准了,并且通过了食品法典委员会章程。

至此,世界上第一个¹⁾政府间协调国际食品标准法规的国际组织——食品法典委员会成立了,其宗旨是保护消费者健康和促进国际间公平食品贸易。在其成立的近四十年来,食品法典标准在诸多方面发挥着重要作用,取得了显赫的成就。

二、食品法典的成就

自从1961年开始制定国际食品法典以来,负责这一工作的食品法典委员会在食品质量和安全领域的工作已为世人所瞩目。在过去的近四十年间,CAC关注着所有与保护消费者健康和维护公平食品贸易有关的工作。因遵循联合国粮食与农业组织和世界卫生组织的良好传统,CAC一直不断地促进食品科学技术方面的研究和讨论,这也是不懈努力制定食品法典的一部分工作。这项工作将全球的食品安全意识提升到前所未有的高度。因而,食品法典也就成为食品标准发展过程中唯一的和最重要的国际参考基准。食品法典的主要成

1) 也是目前唯一的。

就体现在：

1. 不断提高全球各国的食品安全质量意识

纵观世界，越来越多的消费者和政府部门开始了解食品的质量和食品安全问题，认识到选择食物的必要性。目前消费者通常会要求其政府采取立法的措施确保只有具备一定质量的安全食品才能销售，而且要将食源性健康危害降至最低水平。CAC 通过其制定法典标准和对所有有关问题进行探讨，大大地促使食品问题作为一项实质内容列入政府的议事日程。事实上，各国政府十分担心由于没能倾听消费者对食品的意见而将带来的政治影响。

2. 加强对消费者保护

CAC 普遍认同的工作原则是确保人们有权获得安全、高质量和适宜食用的食品。食源性疾病是最令人烦恼的，因为它重则致命，同时还有其他后果。食源性疾病爆发将损害贸易和旅游业，出现收入减少、失业和各种诉讼。低质量的食物还会损害供应商在国际和国内的商业信誉，而食物腐败还会造成浪费，并严重影响贸易和消费者的信心。

近年来，联合国大会、FAO/WHO 关于食品标准、食品中化学品和食品贸易研讨会（与关税及贸易总协定合作）、FAO/WHO 国际营养会议以及 FAO 食品高峰会议等都积极敦促各成员国采取措施保障食品的安全和质量。CAC 首当其冲成为完成这一使命的重要国际机构，通过其制定的一套系统的食品安全质量标准、法规，指导各国建立科学有效的食品管理体系，加强对消费者健康的保护。

3. 促进广泛的社会参与

CAC 的任务随着法典的制定不断发展。制定一部食品法典不仅是紧迫的，而且由于科学研究和产品开发不断延续，它也是无止境的。为使食品标准的制定和所形成的体系更为可信和具权威性，要求进行广泛的咨询，收集和评估资料，然后确认最终的结果，有时还要在同样具有科学合理性的不同观点之间提出客观的权衡意见。

制定标准以保护消费者、维护食品的公平销售、促进贸易，这是一个需要有涉及食品的多学科专家以及消费者组织、食品生产加工

企业、食品管理部门和贸易者共同完成的过程。随着越来越多的人参与到标准的制定过程,食品法典(包括有关的规定和建议)就包涵着更广泛的领域,CAC 的工作也更加为人们所知,其影响也就不断加强和扩大。

4. 形成一部科学性的标准

食品法典本身是一项伟大的成就。尽管它是非常重要的,但如果认为它是 CAC 工作的唯一成果就错了。随着食品法典的制定,另一项重要的成就是唤起全球社会认识到食物危害的危险以及食品质量的重要性,因而了解制定标准的意义。CAC 通过提供一个有关食品问题的国际联络中心和对话论坛来发挥其重要的作用。CAC 在制定标准和操作规范的过程中,出版了众多享有声誉的科学文章,召开了各种专家咨询会及由食品和其他有关领域精英人士参加的国际会议。世界各国的反响是建立长期有效的食品法律体系和以法典为基础的标准体系,以及建立和加强食品管理机构,以监测这些规定的实施情况。

现在,食品法典已具有作为国际的参考基准的良好声誉。因此,卫生机构、政府食品管理官员、生产者、科学家和消费者通常会首先提出这样的问题:食品法典是怎样说的?

5. 促进国际食品公平贸易

协调各国食品法规,使之与国际标准和建议接轨,这是世界贸易组织(WTO)有关协定的重要条款。由于国际食品法典在科学性、权威性和协调性方面有着独树一帜的地位,因而作为 WTO 有关食品贸易方面重要的参考基准。各国食品标准法规如无特殊理由应与 CAC 制定的法典标准相一致,只有这样,才能消除不必要的贸易技术壁垒,在保护各国消费者利益和公平贸易的原则下,促进国际食品贸易的发展。

第二章 食品法典机构

作为 FAO/WHO 联合食品标准计划的执行机构, CAC 具有其严密的章程、议事规则及标准制修订程序, 形成一本涵盖所有 CAC “游戏规则”的《食品法典程序手册》(简称《手册》)。以下将概括《手册》中的有关内容, 重点介绍食品法典委员会机构及运行机制。

一、食品法典委员会及其附属机构

CAC 并不是一个常设机构, 它是通过每两年一次的全体成员国大会, 审议并通过国际食品标准和其他有关事项。CAC 的日常事务是由 FAO/WHO 联合食品标准计划秘书处完成的。该秘书处设在意大利罗马 FAO 总部。CAC 下设执行委员会, 负责 CAC 工作的全面协调。它有一个主席, 三个副主席, CAC 的主席与副主席是大会根据一定程序选举产生的, 每两年换届一次。现任主席 Tomas Billy 先生来自美国农业部食品安全管理局。

CAC 的主要工作是通过各分委员会及其他分支机构进行的。目前已有 25 个分委员会和 6 个地区委员会。所有这些分委员会都是政府间的标准协调机构。除外极少数情况, 分委员会的一个特点是每个分委员会由一个成员国主持, 它主要负责该委员会的日常费用、管理以及任命一名主席。CAC 的法典分委员会根据所研究内容的差别, 分为一般问题分委员会和产品分委员会。

1. 一般问题分委员会 之所以称“一般问题分委员会”是因为它的工作涉及所有产品标准, 因此与所有产品分委员会相关。一般问题分委员会有时也称作“横向委员会”, 它有 9 个, 分别是:

- | | |
|-------------|---------|
| • 一般原则委员会 | 主持国 法国 |
| • 食品标签法典委员会 | 主持国 加拿大 |

“特别工作组”，如生物技术产品、动物饲养特别工作组等，它主要出于制定新标准的特殊需要。

第三类处理区域性事务，称为地区协调委员会，共 6 个，分布于非、亚、欧、拉丁美洲及加勒比海和北美及西南太平洋以及近东地区。协调委员会在确保 CAC 工作照顾到各地区利益以及反映发展中国家关心的内容等方面发挥着重要的作用。

法典附属机构的主持国根据需要每一年或两年召开一次会议，都有广泛代表性的国家参与。一些法典分委员会的与会国几乎与 CAC 全体会议一样庞大。所有分委员会和协调委员会的报告需提交 CAC 大会审议讨论。

二、食品法典委员会运行机制

1. CAC 的组成

CAC 是一个真正国际性机构。自从其成立以来已举办了 24 次大会¹⁾，会议主席分别来自加拿大、法国、德国、匈牙利、印度尼西亚、墨西哥、荷兰、瑞士、泰国、英国和美国等国。CAC 的地区协调员也有着广泛的代表性。

CAC 大会分别在罗马的 FAO 总部和日内瓦的 WHO 总部每两年轮流召开。全体会议参加人数多达 500 人。会议以一个国家为一个代表。各国代表团都是由政府任命的高层官员带队。各国代表团还可包括工业界、消费者组织以及科研机构的代表。尚未成为 CAC 成员国的国家可以观察员的身份参加会议。

一些国际性政府组织和非政府组织也常以观察员身份参加会议。尽管是“观察员”，按 CAC 的惯例，除作为成员国拥有特权的最后表决阶段外，其他任何时期都允许其提出自己的观点。

为便于与各成员国的经常性接触，CAC 与各国政府一道建立其在各国的法典联络处，有一些国家还建立了国家法典委员会来协调国内的法典活动。

1) 截至 2001 年。

从 CAC 成立以来,人们对食品法典工作的兴趣不断升高,发展中国家不断参与其工作,成为 CAC 进展的重要方面,验证了 CAC 成立当初的预想。

2. CAC 的运作

(1) 编纂食品法典

正如前述,CAC 的主要目标是起草食品标准和出版食品法典。其制标的程序十分严密,而且是公开和透明的。它主要包括:

- 由某一国家政府或由 CAC 的某一分委员会向 CAC 大会提交制定某一标准的议案。

- 由 CAC 大会或执委会作出决定,同意制定该标准。在 CAC 和执委会作出决定和选择或成立负责该标准整个起草过程的附属机构时可参考“确定工作重点以及建立 CAC 附属机构的准则”。

- CAC 秘书处安排标准草案建议稿(Proposed Draft Standard)的起草,并征求各国政府意见。

- 负责起草标准草案建议稿的分委员会研究各方意见并作修改后,向 CAC 大会提交标准草案(Draft Standard)的文本。

- 如果 CAC 大会通过了该标准草案,则需按程序步骤多次递交各国政府征求意见,如果进行得顺利,该草案即可成为法典标准(Codex Standard)。按照标准的快速制定程序,原来最多的 8 个步骤可减为最少 5 步。有些情况下,制定步骤可能要重复。大多数标准的制定需要数年时间。

- 一旦某一法典标准在 CAC 大会得到通过,它即被编入食品法典(Codex Alimentarius)。

食品法典通用原则中提出了“法典产品标准格式及其内容”。它包括以下项目:

- 范围:包括标准的名称;
- 说明,主要成分及质量要素:规定了食品的最基本标准;
- 食品添加剂:只有 FAO 和 WHO 批准的食品添加剂方可使用;

- 污染物；
- 卫生以及重量和度量；
- 标签：按照预包装食品标签通用法典标准执行；
- 分析和采样方法。

除了产品标准外，食品法典还包含一般性标准，它适用于所有食品，而非针对个别产品。这些一般性标准或推荐意见涉及：

- 食品标签；
- 食品添加剂；
- 污染物；
- 分析和采样方法；
- 食品卫生；
- 营养和特殊膳食食品；
- 食品进出口检验和出证系统；
- 食品中兽药残留；
- 食品中农药残留。

(2) 修订标准

CAC 大会及其分委员会负责法典标准及其条文的修订工作。这项工作是为了使标准反映当前的科学认识并与其保持一致。CAC 的每一个成员国都可以向有关的委员会提出，根据某一新的科学资料或其他资料，认为目前的法典标准(或条文)需要进行修订。标准的修订程序与起草新标准的程序基本相同。

三、CAC 产品分委员会与一般问题分委员会的关系

CAC 的主要工作是通过各分委会及其他分支机构协调合作进行的。其中产品分委员会(纵向委员会)和一般问题分委员会(横向委员会)的关系尤为重要。

首先，CAC 各产品分委员会可向负责各类食品一般问题的分委员会就其管辖范围出现的问题征求意见和寻求指导。

其次，食品添加剂与污染物、采样和分析方法、食品卫生、营养与特殊膳食食品、进出口食品检验和出证系统的分委员会可以在他们