COVID-19 与食品安全：对负责国家食品安全控制系统的主管部门的指导

临时指导文件

2020 年 4 月 22 日

联合国粮食及农业组织

世界卫生组织

背景

当前的 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行对负责国家食品安全控制系统 [a]的主管当局 [b]来说，是一项特殊和前所未有的挑战，以便根据国家法规和国际建议，继续开展日常职能和活动。在许多国家，主管当局工作人员主要在家工作，远程办公是正常做法，所有面对面的会议都已取消或改为电话会议。不间断地保持日常活动，如食品企业的业务检查、出口认证、进口食品管制、食品供应链安全监测和监督、食品抽样和分析、食品事件管理、为食品行业提供食品安全和食品法规咨询以及就食品安全问题与公众沟通等，都具有挑战性。

为了维护国家食品安全控制系统的完整性并支持国际贸易和食品供应链，每个主管当局都需要在目前 COVID-19 大流行期间优先考虑至关重要的服务。这些措施可能包括暂时停止不会立即影响安全食品供应的低风险控制活动。暂时停止低风险控制活动将使当局能够继续保障其工作人员的健康和安全，同时将工作重点放在更高风险领域和对食品安全至关重要的活动上。根据国家优先事项，一些主管当局可能会决定优先开展某些活动，例如检查高风险食品企业、出口认证、进口管制服务、食品事件管理或对食品投诉的调查。重要的是，主管当局必须继续监测 COVID-19 大流行的事态发展并做出反应，对工作规划做出必要的调整，并继续提供关键服务，维护其食品安全系统的完整性。

国家主管当局面临的挑战来自：

- 实施应急计划；
- 由于工作人员调配到国家 COVID-19 应急反应小组、工作人员在家工作以及工作人员生病和自我隔离，造成维持充分运作的食品安全检查规划的能力下降；
- 由于食品实验室被指派进行 COVID-19 临床检测，造成食品检测能力减弱；
- 食品欺诈对食品供应链完整性造成的风险增加了；
- 需要答复部长、食品行业、消费者和媒体越来越多的询问和问题。

主管当局在这次疫情期间可发挥关键作用，与食品行业所有部门合作，使生产商和加工商能够继续有效运作，并使安全的食品供应线能够保持畅通。

本指导文件旨在解决一些关键问题，即如何确保规模缩小的食品安全检查规划在减轻风险方面的有效性；以及可采取的临时措施，以遏制广泛的食品安全风险，减少对国家食品安全规划的严重干扰。

多机构合作和应急计划

所有主管当局都应根据粮农组织/世卫组织的指导 [1]制定突发事件应对计划或应急计划，并能够实施这些计划。主管当局的应急计划应包括中央、地区和地方主管当局的作用和责任以及危机期间合作与协作机制的详情。应急计划应包括以下方面的详情：如何优先提供基本服务；组织业务团队负责信息管理、沟通、风险评估和风险管理以及食品事件管理；扩展健全的信息技术系统，以方便在家工作、远程办公和在线会议。

所有相关国家机构之间的合作和协作是政府所有部门参与有效应对 COVID-19 大流行的重要组成部

[a] 《食品法典关于验证食品安全控制措施的指南》（CAC/GL 69-2008）对国家食品安全控制系统进行了描述

[b] 为本指导文件的目的，“主管当局”一词是指对国家食品安全控制系统拥有管辖权的官方政府组织（如《食品法典》中所定义的，例如在 CAC/GL 71-2009 中）

分。公共卫生和食品安全当局之间合作的必要性从未如此迫切。

维持一个运行良好的国家食品安全检查规划

由于限制人员流动，主管当局部署适当工作人员检查食品企业和开展其它食品控制活动的能力可能会被严重削弱。例如，要求管制人员亲临食品场所的食品安全检查可能不再可行。由于食品检测实验室的能力减弱，可能不再能够检测在检查期间采集的食品样本。主管当局面临的关键问题是确保在构成最大风险的各种食品场所中遵守食品法规。许多食品企业正在采取新的生物安全措施，限制外部人员进入，而这可能包括食品检查员。但是，食品安全检查员有权不受阻碍地进入他们有合理理由相信正在进行食品加工活动的任何场所，以便核查遵规情况并制止不遵守食品法规的情况。

基于风险的方法

国家食品安全检查规划应以风险为基础，对食品企业进行排名，以确定检查频率。出于检查的目的，每个食品企业的风险概况应基于食品企业的性质和范围，同时考虑到处理、加工和分发的食品类型；加工方法（熟食、即食产品）；经营规模，以及产品消费者中可能的风险群体。在决定食品企业风险分类时要考虑的问题包括以往遵守或违反食品法规的情况、对实施食品企业食品安全管理系统（FSMS）的信心以及验证记录。这种基于风险的食品安全检查方法可以识别需要检查的高危食品场所。在本次疫情期间，可能有必要暂时停止对中低风险食品场所的检查。

需要继续进行食品检查的关键领域之一是屠宰场，包括监督屠宰前后的管控措施。此类场所的食品检查员将需要个人防护装备（PPE），并且需要意识到保持身体距离、洗手、清洁和消毒的重要性，尤其是在生产条件发生变化时，例如由于生产线速度提高。

另一类需要加强检查的关键企业是生产严重依赖进口原料的企业。由于国际运输常常急剧减少，这些企业可能面临供应链延误或中断的情况，从而可能构成食品安全问题，并可能需要加强检查和管控措施。同样，食品企业可能需要在不经过完整的供应商批准规划的情况下迅速确定新的供应商，这就可能对产品的完善性造成风险。

由于需求加大，一些食品企业将扩大生产，并将招聘临时工作人员。食品安全当局需要确保临时工作人员得到监督和适当培训。

临时措施

在特殊情况下可能需要采取临时措施的食品安全管控措施的例子包括：

- 临时使用电子数据交换，而不是在运输用于生产食品的动物时一起提供的正式纸质证书和正式证明原件；
- 临时授权经认可的私营食品实验室在主管当局的监督下进行检测和分析；
- 食品企业以电子方式提交自己的检查结果，以证明内部控制措施仍在运作（自我认证）；
- 如果食品安全当局不能获得足够数量的合格和有经验的工作人员，私立部门机构和合格的独立专业人员可以暂时获准履行食品检验职能，前提是他们受到当局的监督，公正行事，在履行职能方面没有任何利益冲突；
- 在食品标签的某些方面（例如日期标记）具有灵活性，以避免食品浪费，同时确保食品安全。

保护员工

在需要继续检查食品企业时，应采取措施，避免对主管当局工作人员造成严重的健康风险，同时不危及对食品安全风险的防范。食品检查员应接受培训，了解尽量减少 SARS-CoV-2（导致 COVID-19 疾病的病毒）传播的程序 [3]。食品检查员需要确保自己没有 COVID-19 的症状；他们需要在食品场所保持身体距离，经常洗手，包括进入食品场所之前和之后，并实施良好的咳嗽/打喷嚏礼仪。食品检查员还将需要个人防护装备，如一次性防护服、鞋套、口罩、手套和发网，这些都需要在每次检查后更换 [4]。

暂时中止管控规划

主管当局例行开展的一些监测和监督规划可以在本次疫情期间暂时中止，但不应损害食品安全、消费者健康或国际贸易。这类活动的例子是年度残留物监测规划，其目的是确保遵守关于污染物的规定。由于许多酒吧、咖啡馆和餐馆关门，食品检查数量将减少，因此对食品样本进行检测的需要将减少。在餐馆有卫生评级计划或“门上评分”计划的国家，这些计划可以自动延长有限的一段时间，而无需进行检查。

由于减少了食品的抽样和检测，国家主管当局更有必要通过国际食品安全当局网络（INFOSAN）[5] 等全球系统获取和分享信息。当意识到收到或在市场上投放不安全的食品时，食品企业应当有义务向主管当局报告。

食品法规——可能需要临时豁免

鉴于 COVID-19 带来的挑战，主管当局需要与食品企业密切联络，评估是否需要对食品法规进行临时修订或调整，以便确保食品供应不受影响。主管当局需要评估在执行食品法规的技术条例方面是否能够有灵活性，并同时确保食品安全。

食品标签是一个特别具有挑战性的领域，因为由于运输或进口中断，某些原料可能无法获得，或者不再供应食品包装材料。如果食品企业使用与以前可用的原料具有相同技术功能的经批准的原料，则可以有理由进行临时授权，前提是标签上对过敏原的标示和可追溯性要求等安全问题得到考虑。不能放宽对未经批准的健康效益声明的管控以及食物标签不应误导消费者的原则。

为餐饮业供货的食品企业现在可能需要为产品寻找替代市场。同样，已购买了食品或原料的餐馆可能需要寻找市场，以处理不再需要用于制作餐馆食品的此类产品。在这种情况下，应提供销售此类产品的临时授权，规定可临时性覆盖标签，但不得使用营养标签（禁止使用未经批准的健康效益声明），并应遵守关于现有日期标记和储存的说明。

主管当局在执行食品法规的技术规定时应具有一定的灵活性；但是，食品安全不能受到影响，而且必须提供关键信息，使消费者能够做出知情的选择。只要对消费者不构成风险，就可以考虑在标签合规性方面给予某种灵活性，并且可以通过贴上含有关键信息的覆盖标签来提供或处理这些关键信息，例如过敏原声明、耐久性（保质期）、可追溯性和任何特殊存储条件或使用条件。建议食品经营者在将带有不合规临时标签的产品或原料投放市场之前，与检查员讨论有关情况。

食品实验室：检测和分析

主管当局面临的一项特别挑战是公立部门实验室检测食品的能力下降了，因为这些实验室被指派对 COVID-19 临床标本进行检测。需要保持微生物和化学品安全方面的最低能力，以支持对高风险企业的食品检查，处理消费者投诉和食品事件，以及调查和管理食源性疾病暴发。这可能需要临时授权经认可的私立食品实验室进行检测，作为国家食品安全管控规划的一部分。但是，主管当局必须确保测试结果的有效性和可靠性。此外，公共卫生疾病监测系统发现人类食源性疾病病例的能力可能下降，但必须保持最低限度的国家能力。

食品实验室需要采取措施，降低 SARS-CoV-2 在实验室环境中传播的风险。这些措施将涉及培训实验室工作人员识别 COVID-19 的症状，遵循保持身体距离的原则，经常洗手并进行清洁和消毒，以及遵守咳嗽/打喷嚏礼仪。实验室工作人员应熟悉世卫组织与 COVID-19 有关的生物安全指南 [4]。

为了做到保持身体距离，可能需要分班工作以及使用对讲机进行沟通（当工作人员独自在狭小的实验室空间工作，因为除此之外无法保持相隔超过一米），从而降低实验室工作人员的密度。在轮班交接期间，需要做出安排，以保持身体距离。如果有实验室工作人员染病，工作日程的安排应能够使基本工作继续开展。

如果特定检测的样本数量减少，可能需要暂停根据 ISO 17025 对食品实验室的资格认证。这可能是由于暂停了年度残留物监测规划。

对食品供应完善性的风险

COVID-19 大流行导致食品供应链中断，一些产品、原料或材料无法获得或供不应求。在急于寻找新的供应商时，食品企业可能较少关注供应链的完善性，从而为食品欺诈开辟了新的机会。由于主管当局暂时减少食品管控措施，暂停或取消检查和食品抽样，欺诈者可能会利用这种机会。除了减少官方管控措施外，私立部门对证书和认证制度的审计和检查也有可能会减少。在这次疫情期间，主管当局应调查报告的涉及食品欺诈的事件，与食品企业密切合作，评估供应链的脆弱性，并确保管控计划得以实施。

食品企业必须依法生产和销售安全和正宗的食品。除了食品安全管理系统之外，食品企业还应考虑引入基于风险的脆弱性评估系统，以制止食品欺诈。主管当局需要强调食品欺诈风险有所增加。

由于公民被限制在家中，越来越多的消费者开始转向电子商务和网上食品零售购物。许多人现在从各种电子商务网站在线购买食品，这些网站是从这次疫情开始以来兴起的。在电子商务方面，食品欺诈的风险可能很高。为了保护消费者免受误导性电子商务行为的影响，主管当局需要加强食品管控措施以及对互联网销售的监督。由于一些主管当局没有管理电子商务的立法和强有力的管控规划，通过国际食品安全当局网络分享数据和信息将有助于减少网上交易不安全和欺诈性食品的事件。

员工培训

在主管当局工作的人员，特别是在食品企业开展检查的人员，需要了解 COVID-19 的症状[6, 7]。工作人员必须能够及早发现症状，以便寻求适当的医疗护理，进行自我报告，并停止工作[7]，从而尽量减少感染同事的风险。工作人员可能需要参加关于食品卫生基本原则[3]和食品企业检查工作操作程序的进修培训班，特别是关于使用个人防护装备并确保自己不会造成工作环境污染。

通过服务热线或社交媒体渠道与公众联系的主管当局工作人员必须及时了解向公众提供的最新信息和建议。需要一个专门的沟通小组，由公共卫生和食品安全专家提供支持，为消费者准备和传播关于如何保护自己及其家人的建议。每个主管当局应在其网站上建立一个专门的 COVID-19 页面，提供实事求是的最新建议，并链接到可信的网站，例如世卫组织、粮农组织和世界动物卫生组织的网站。

主管当局需要确保有一个系统，供公众进行投诉，并使当局能够及时对这类投诉做出反应。投诉渠道可以包括服务热线或当局网站上的专用网页。

食品企业还需要随时了解食品法规和关于为确保安全和充足食品供应而必须采取的任何额外措施的建议。与食品企业互动的主管当局工作人员需要接受培训并充分了解情况，以便处理各种关注并回答问题。

沟通

随着这次疫情的迅速演变，越来越需要确保向食品企业和广大公众提供准确和可信的信息。主管当局需要制定强有力的沟通战略，以防止谣言和错误信息，并给所有利益攸关方提供最新的可靠信息。主管当局必须向公众重申，虽然未报告发生通过食品消费传播 COVID-19 的情况，而且 COVID-19 极不可能通过食品传播，但消费者在购买或处理食品时还是应当遵循卫生当局为避免 SARS-COV-2 的传播而提出的卫生建议。世卫组织发布的建议和消息可根据各国情况加以调整和传播。

在预防 SARS-CoV-2 在食物链中的可能传播以及如何保护工人方面，主管当局应向食品企业提供建议（见世卫组织的指南[8]）。可能还需要向改变其业务性质（例如，从餐馆改为食品外卖）的经营者或建立新食品业务的自愿团体提供建议。

随着对 COVID-19 大流行的了解不断演变，主管当局将需要相应地审查和更新提供的信息。除了为食品企业和消费者提供更新的信息，必须确保相关部委不断了解情况，以便利采取政府所有部门参与的做法来管理这场危机。

世卫组织和粮农组织继续密切监测情况，以发现可能影响本临时指导文件的任何变化。如果任何因素发生变化，将发布更新。否则，本临时指导文件将在公布之日起两年后失效。

参考文献

1. FAO/WHO. 2010. FAO/WHO framework for developing national food safety emergency response plans https://www.who.int/foodsafety/publications/emergency_response/en/
2. 世卫组织。2020 年。导致 COVID-19 的病毒传播模式：对感染预防和控制方面的预防建议的影响。科学简报。https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/modes-of-transmission-of-virus-causing-covid-19-implications-for-ipc-precaution-recommendations
3. FAO/WHO. 2009. Codex Alimentarius. Food hygiene: Basic texts http://www.fao.org/3/a1552e/a1552e00.pdf
4. WHO. 2020. Laboratory biosafety guidance related to coronavirus disease 2019 (COVID-19) https://www.who.int/publications-detail/laboratory-biosafety-guidance-related-to-coronavirus-disease-2019-(covid-19)
5. Responding to food safety emergencies (INFOSAN) https://www.who.int/activities/responding-to-food-safety-emergencies-infosan
6. 就2019冠状病毒病（COVID-19）对公众的建议 https://www.who.int/zh/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public
7. 2019冠状病毒病（COVID-19）专题问答 https://www.who.int/zh/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses
8. FAO/WHO, 2020. COVID-19 and Food Safety: Guidance for Food Businesses https://www.who.int/publications-detail/covid-19-and-food-safety-guidance-for-food-businesses

©世界卫生组织和联合国粮食及农业组织，2020 年。部分版权保留。本作品可在 CC BY-NC-SA 3.0 IGO 许可协议下使用。

WHO reference number: WHO/2019-nCoV/Food_Safety_authorities/2020.1