

# 加强国家食品监管体系

Strengthening national food control systems

# 能力建设需求评估指南

Guidelines to assess capacity building needs

● Marlynne Hopper/Ezzeddine Boutrif 著

中国农业科学技术出版社



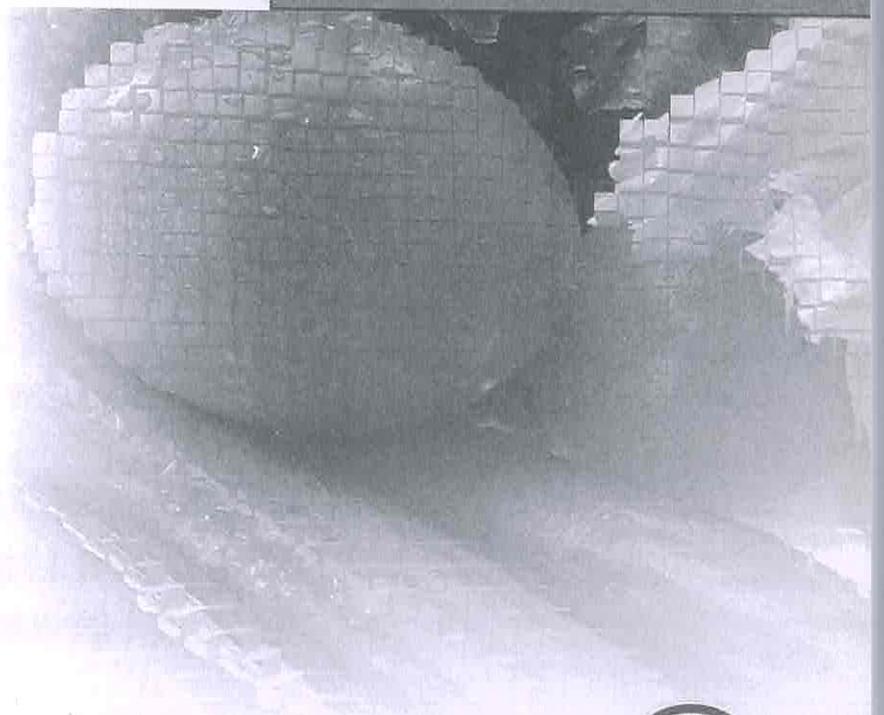
# 加强国家食品监管体系

Strengthening national food control systems

# 能力建设需求评估指南

Guidelines to assess capacity building needs

● Marlynne Hopper/Ezzeddine Boutrif 著



中国农业科学技术出版社



# 加强国家食品监管体系 能力建设需求评估指南

译者: 王应宽 常瑞甫 薄应葵  
石智峰 胡天石 李树君  
高峰 李杰 蔡学斌  
审校者: 肖运来 王应宽 朱绪荣

中国农业科学技术出版社  
联合国粮食及农业组织  
2009年, 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

加强国家食品监管体系 能力建设需求评估指南/马林·哈珀, 艾译丁·鲍垂夫著;  
王应宽等译. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2009. 7  
ISBN 978 7 80233 926 2

I. 加… II. ①马…②艾… III. 食品卫生 卫生管理 指南 IV. R155.5 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 106509 号

责任编辑 梅 红  
责任校对 贾晓红

出 版 者 中国农业科学技术出版社  
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081  
电 话 (010) 82106630 (编辑室) (010) 82109704 (发行部)  
(010) 82109703 (读者服务部)  
传 真 (010) 82106636  
网 址 <http://www.castp.cn>  
经 销 者 新华书店北京发行所  
印 刷 者 北京华忠兴业印刷有限公司  
开 本 787 mm × 1092 mm 1/16  
印 张 10.25  
字 数 300 千字  
版 次 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷  
定 价 78.00 元

— 版权所有 · 翻印必究 —

本出版物的原版系英文，即 *Strengthening National Food Control Systems Guidelines to Assess Capacity Building Needs*，由联合国粮食及农业组织于 2006 年出版。此中文翻译由中国农业工程设计院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 7 80233 926 2

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，并不一定反映联合国粮食及农业组织的观点。

版权所有。为教育和非商业目的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其他商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函：

Chief, Electronic Publishing Policy and Support Branch  
Communication Division  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy  
或以电子函件致：  
copyright@fao.org

© 粮农组织 2006 年（英文版）

© 粮农组织 2009 年（中文版）

# 目 次

著者序

指南的范围和目标

缩略语

致谢

## 1 第一部分 能力建设和评估需求的程序

3 前言

## 11 第二部分 评估国家食品监管体系核心组成部分的能力建设需求的模块

15 模块简介

21 模块1 食品监督管理中的评估能力建设需求

47 模块2 评估食品法规的能力建设需求

75 模块3 评估食品检查的能力建设需求

96 模块4 评估官方食品检验实验室能力建设需求

119 模块5 评价在食品安全与质量信息、教育和通信方面的能力建设需求

## 139 第三部分 工具和技巧

141 专题小组讨论

142 SWOT分析

143 韦恩图解

144 规制影响评价和成本收益分析

## 148 延伸阅读

目次

## 插图、表格和框表目录清单

### 插图

- 4 图 1 食品供应链的基本环节
- 5 图 2 关于食品安全和质量的能力的层次和范围
- 8 图 3 作为加强国家食品监管体系过程开端的能力建设需求评估
- 16 图 4 评估能力建设需求的步骤
- 28 图 M1 1 识别食品监督管理的能力建设需求
- 55 图 M2 1 确定食品监督管理的能力建设需求
- 81 图 M3 1 判别食品检查的能力建设需求
- 101 图 M4 1 确定官方食品检验实验室的能力建设需求
- 124 图 M5 1 确定食品安全和质量的信息、教育和交流 (IEC) 的能力建设需求
- 142 图 5 SWOT 分析: 优势、劣势、机遇和威胁
- 144 图 6 食品检查的韦恩图解情形

### 表格

- 25 表 M1 1 在不同组织层次上食品监督管理能力的大小
- 26 表 M1 2 在不同系统层次上食品监督管理能力的大小
- 27 表 M1 3 收集食品监督管理信息的方法
- 30 表 M1 4 识别食品监督管理的能力建设需求的矩阵
- 48 表 M2 1 食品法律中政府机关责任的例子
- 51 表 M2 2 在体制层面上食品监管的法律和规章制度中的能力范围
- 52 表 M2 3 在组织层次上食品法的能力范围
- 52 表 M2 4 收集食品法规信息的方法
- 56 表 M2 5 识别食品法规能力建设需求的矩阵
- 78 表 M3 1 组织层次上食品检查能力的范围
- 79 表 M3 2 在体制层次上的食品检查能力的范围
- 79 表 M3 3 收集食品检查信息的方法
- 83 表 M3 4 确定食品检查能力建设需求的矩阵
- 98 表 M4 1 官方食品检验实验室在组织机构层面的能力指标
- 99 表 M4 2 官方食品检验实验室在运行体系层面的能力规格
- 100 表 M4 3 官方食品检验实验室信息搜集方法
- 103 表 M4 4 确定官方食品检验实验室能力建设需求的矩阵
- 121 表 M5 1 食品安全与质量 IEC 在系统层面的能力范围

- 122 表 MS 2 食品安全与质量 IEC 在组织机构层面的能力范围
- 123 表 MS 3 收集食品安全与质量 IEC 活动信息的方法
- 126 表 MS 4 确定食品安全与质量 IEC 能力建设需求的矩阵
- 146 表 1 欧盟食品安全新规章的潜在成本和收益的简单模型

## 框图

- 16 框图 1 国民食品监管系统的标准
- 17 框图 2 建立和获得对能力建设需求评估的支持
- 18 框图 3 评估能力建设需求的开展
- 19 框图 4 能力建设需求评估的指导原则
- 19 框图 5 执行能力建设需求评估的团队责任
- 20 框图 6 能力建设需求评估的资源
- 22 框图 M1 1 食品监督管理的能力建设需求评估的导向性问题
- 22 框图 M1 2 食品监督管理的不同体系
- 23 框图 M1 3 食品监督管理包括什么
- 24 框图 M1 4 与食品监督管理相关的机关
- 28 框图 M1 5 关于食品监督管理的国际认可的标准
- 29 框图 M1 6 食品监督管理的机构选择
- 47 框图 M2 1 食品法规、规章和标准的定义
- 47 框图 M2 2 食品法规的能力建设需求评估的导向性问题
- 49 框图 M2 3 区分食品监管的法律体系和构架
- 53 框图 M2 4 食品法规备忘录
- 54 框图 M2 5 国际认可的食品法规标准
- 75 框图 M3 1 食品检查和认证的定义
- 76 框图 M3 2 食品检查的能力建设需求评估的指导性问题
- 81 框图 M3 3 食品检查的国际认可的标准
- 82 框图 M3 4 食品检查机构的核心责任
- 97 框图 M4 1 为官方食品检验实验室能力建设需求评估的相关问题提供指南
- 102 框图 M4 2 官方食品检验实验室的国际认可基准
- 119 框图 MS 1 IEC 提高食品安全和质量
- 120 框图 MS 2 为食品安全与质量 IEC 活动能力建设评价的导向性问题
- 124 框图 MS 3 有关食品安全与质量 IEC 的国际公认基准



## 缩略语

- ASEAN Association of Southeast Asian Nations 东南亚国家联盟 (东盟)
- AQA Analytical Quality Assurance 分析质量保证
- CAC Codex Alimentarius Commission 国际食品法典委员会
- COP Codes of Practice 执业规范
- EU European Union 欧盟
- FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations 联合国粮农组织
- FSAI Food Safety Authority of Ireland 爱尔兰食品安全局
- GAP Good Agricultural Practice 良好农业规范
- GHP Good Hygiene Practice 良好卫生规范
- GLP Good Laboratory Practice 良好实验室规范
- GMO Genetically Modified Organism 转基因生物
- GMP Good Manufacturing Practice 良好制造规范
- HACCP Hazard Analysis and Critical Control Point 危害分析与关键点控制
- IEC Information, education and communication 信息、教育和交流
- ISO International Organization for Standardization 国际标准化组织
- OECD Organisation for Economic Co operation and Development 经济合作与发展组织
- PCE Phytosanitary Capacity Evaluation Tool 动植物检疫能力评价工具
- SME Small and Medium sized Enterprise 中小企业
- SPS Sanitary and Phytosanitary Measures 动植物卫生检疫措施
- SOP Standard Operating Procedure 标准操作规程
- SWOT Strengths, weaknesses, opportunities and threats 优势、劣势、机遇和挑战
- TBT Technical Barriers to Trade 技术性贸易壁垒
- UNDP United Nations Development Programme 联合国开发计划署
- USA United States of America 美国
- WHO World Health Organization 世界卫生组织
- WTO World Trade Organization 世界贸易组织

## 致谢

本文由营养和消费者保护部的食品质量和标准管理处顾问 Marilynne Hopper 与处长 Ezzeddine Boutrif 撰写。食品质量和标准管理处的几位同志和联合国粮农组织的其他单位提供的评论和建议提升了本指南质量品质，感谢他们为此所做的工作！

来自世界各地的食品安全与质量各领域的许多专家都积极地参与到通过同行评审程序的初稿完善提高之中，包括 2005 年 2 月 14-16 日在印度新德里召开的专家会议。赴新德里参会的专家包括：巴西坎普大学的 Delia Rodríguez Amaya，挪威渔业部的 Lermart Johansen，印度德里大学的 Sri Ram Khanna，印度的 Raj Malik，爱尔兰食品安全管理局的 Alan Reilly，南非卫生部的 Theo Van de Venter，埃及国家营养研究院的 Mohammed Fahmi Saddik，马来西亚卫生部公共卫生局的 Noraini Mohd Othman。还收到来自澳大利亚政府农业、渔业和林业部的 Dennis Bittisnich 对初稿的书面评审意见。联合国粮农组织（FAO）对这些专家的满怀兴趣、积极参与同行评审过程和对完善该指南所做出的宝贵贡献深表感谢！

## 著者序

食品安全和质量是粮农组织工作的核心。1996年11月在罗马召开的世界粮食峰会宣言重申了每一个人获得安全而且有营养的食物的权利、获得足够食物的权利以及免于饥饿的基本权利。粮农组织努力了四十多年，与各国政府、世界卫生组织、其他国际和慈善组织、食品企业、科学机构以及非政府组织通力合作，以提高食品的安全和质量。

食品安全和质量在国际上和国家层面上日益得到关注。世界贸易组织成员不断增加，与动植物卫生检疫措施应用协定和技术性贸易壁垒协定一致的需求已经改变了农产品和食品贸易的全球环境。同时，已确定的新食源性风险、严重的跨国界的食品恐惧的出现和消费者意识的提高使面临的风险更加突出。同时，联合国机构、国际组织、慈善机构、各国政府以及其他主体已经重申了将加强食品安全和质量作为提高公共卫生和/或促进经济发展的一项手段，相关的项目和规划也增加了。

要成功并且可持续的话，改善食品安全和质量的立法提案权必须基于对需求的仔细判别、分析和优先次序的权衡。然而，在很多国家，对需求评估的经验是有限的。而且，对需求的确定往往是一个复杂的过程，此过程经常受到不同的因素影响，这些因素包括具竞争性的优先考虑项目以及对资源或不充分信息的竞争。

联合国粮农组织已经与世界卫生组织合作完成了这些指南，以帮助各

国政府确定国家食品监管体系中核心组成部分的能力需求。正在制作缩节本（加强国家食品监管体系：评估能力建设需求的快速指南）以用于需求更快评估的场合。这两种指南都扩展并补充了粮农组织/世界卫生组织关于加强国家食品监管体系的指南<sup>①</sup>。该系统注重基于透明的、风险导向的方法的一体化的食品监管的管制体系，关注从农田到餐桌的所有利益相关者的参与。这三种指南都为国家食品监管体系的需求提供了理论指导以及确定发展、执行和/或扩展这样一个体系需要什么能力的实际帮助。

通过帮助政府评估国家食品监管体系的能力建设需求，粮农组织的目标是增强所有成果和能力建设活动的有效性，从而为减少消费者食源性疾病的风险和增强满足食品国际贸易中动植物检疫要求的能力。

**Kraisid Tontisirin**

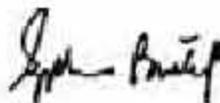
主管  
营养与消费者保护部



*Kraisid Tontisirin*  
*Director,*  
*Nutrition and Consumer*  
*Protection Division*

**Ezzeddine Boutrif**

处长  
食品质量与标准服务处



*Ezzeddine Boutrif*  
*Chief,*  
*Food Quality and Standards*  
*Service*

<sup>①</sup> [FAO/WHO. 2003. *Assuring food safety and quality: Guidelines for strengthening national food control systems. Food and Nutrition Paper No. 76. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome, Italy* (available at : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>)

## 指南的范围和目标

本指南关注政府机构在一个食品安全和质量<sup>①</sup>的综合体系中的角色（因而随后被当作一个国家食品监管体系）。制定本指南用以帮助政府评估国家食品监管体系中核心组成部分的能力并确定相关能力建设需求。在这种背景下，它们都扩展并补充了粮农组织/世界卫生组织关于加强国家食品监管体系的指南。该系统注重基于透明的、风险导向的方法的一体化的食品监管的管制体系，关注从农田到餐桌的所有利益相关者的参与。

不同于其他检验食品行业满足特定规则或标准的评估和审计方法，本指南着眼于负责食品安全和质量的政府机构和食品监管当局。在提供能力建设需求自我评估的方法以及对于国家食品监管体系每一个核心组成部分的国际公认的标准和原则方面，本指南是独一无二的。鉴别能力建设需求是加强国家食品监管体系能力过程中必要的一步。需求评估和能力建设是达到目的的手段。总体目标是通过不断增长的能力建设，满足国际需要的食品贸易来改善公共健康、提高生活水平、保护消费者权益、促进经济发展和减少贫困。的确，这些好处在动植物卫生检疫措施应用协定（SPS Agreement）的第9条和世界贸易组织技术性贸易壁垒协定（TBT Agreement）的第12条中得到了明确的认可，这些条例呼吁更加关注提高发展中国家和转型国家在包括食品安全和质量在内的动植物卫生检疫相关领域的的能力。

## 内容和结构

在对能力建设和需求评估的总体过程进行介绍之后，提出了一系列的模块，以引导官员了解对国家食品监管体系的5个核心组成部分的需求评估过程：1) 食品监督管理；2) 食品立法；3) 食品检验；4) 官方食品检验实验室；5) 食品安全和质量的信息、教育和交流（IEC）。本书最后一部分介绍了这些模块中使用的一些工具和技术。

这些模块提供了逐步的指导和自我评估的共享式方法。每一个模块都独立设计，因而不必从前到后逐页阅读指南。读者可以根据特定的需要，不同国家可以使用不同的模块。鉴于食品监管体系的多维特性以及其各组成部分的联系，一般应尽可能努力把注意力集中到各模块之间可能的相互依赖关系。

## 目标受益群

本指南的目标受益群是在政策和/或操作层面负责各方面食品监管系统的国家政府当局的官员。在为发展中国家和转型国家的政府机构制定政策指南的同时，对发达国家官方食品监管机构也有参考用途，还对支持发展中国家和转型国家的食品安全能力建设活动的捐助者组织和机构有参加价值。此外，参与加强食品监管体系的利益相关者各方的组织（例如食品行业协会、消费者组织、非政府组织和学术研究机构）和参与此活动的顾问也会发现本指南大有裨益。

&lt;&lt;

&gt;&gt;

<sup>①</sup> 食品安全是被保当其按照预期用途准备和食用时不会对消费者造成伤害。食品质量是指影响对于消费者而言的产品价值的正面特质（例如营养价值、来源、色泽、风味、质构和生产/加工方法）以及不存在负面特质（例如腐烂、污物污染、变色以及变味）。





## 第一部分

# 能力建设和评估需求的程序

- 3 前言
- 4 食品安全和质量保证能力
- 5 能力的水平和范围
- 6 能力建设的概念
- 7 评估国家食品监管体系能力建设需求
- 8 评估能力建设需求的好处
- 9 促使评估能力建设需求决策形成的因素
- 9 能力建设需求的判别



## 前言

食品安全和质量是粮食安全、公共卫生和经济发展的必要部分。要提高粮食安全，提高食品安全是必要的。当所有人在所有的时间里都能从物质上、社会上和经济上得到足够的、安全的、有营养的食品时，粮食安全就实现了。粮食安全满足人们的饮食需要和文化偏好从而使人们过上积极健康的生活（世界食品峰会宣言，1996）。增加安全卫生和有益健康的食品的供给会减少食源性疾病的影响。在发展中国家和发达国家，这类疾病每年引起许多疾病和死亡，也引发了有害的经济后果。确保食品安全和质量促进国际贸易，而国际贸易提供了推动经济增长和减少贫困的一种手段。

国家食品监管体系的主要目标是：

- 1) 通过减少食源性疾病来保护公共卫生；
- 2) 保护消费者避免食用不卫生、不健康、贴错标签或者掺假的食物；
- 3) 通过维持消费者对食品供给的信心和提供一个对国内和国际食品贸易的健全的监察制度以推动经济发展。

从农田到餐桌的食品链涉及的所有利益相关的参与者的行为和合作对实现这些目标都是必要的（图1）。为了这个目的，食品行业、消费者及其组织、大学、科学机构、政府及其他主体都扮演着一个关键的角色。风险分析<sup>①</sup>的运用为食品安全体系提供了根本的基础，为政府与所有的利益相关者合作进行有效地评估、管理以及交流食品风险提供了框架。

然而，在许多国家，国家食品监管体系不能保证为国内消费者提供足够的安全食品或者满足食品出口的国际动植物检疫要求。提倡能力建设就是应这些关键因素之需。能力建设在发展基于科学和风险分析的现代食品监管体系方面发挥着关键作用，而且能够：

- 可以使食品伤害消费者的慢性和急性危害最小化（例如提高食品安全）；
- 减少食品的负面特质，例如腐烂、受污物污染、变色，等等；提高食品的正向特性，如颜色、口味或质构，这些对于消费者都会增加价值（例如提高食品质量）。

---

<sup>①</sup> 风险分析是一种分析方法，包括三个组成部分：风险评估，风险管理和风险交流（联合国粮农组织/世界卫生组织，2005。国际食品规范委员会。程序手册，第15版）。更多信息参见：联合国粮农组织/世界卫生组织（即将面世）。食品安全风险分析：国家食品安全当局手册。[FAO/WHO (forthcoming). Food safety risk analysis: A manual for national food safety authorities.]



图1 食品供应链的基本环节<sup>①</sup>

- 向国内消费者和进口国保证食品是安全的并且符合他们的期望。

本章介绍一些关于能力建设和需求评估的相关概念，为指南提供一个概念框架。理解能力的方式将会影响能力建设的方法。因此，在运用模块之前，介绍和澄清这些基本概念是很重要的。

## 食品安全和质量保证能力

能力这个术语的使用有多种方式。能力一词大多是指个人的技能或知识、足够的人力或金融资源或设备的可获得性、一个组织的总体能力或者一个机构使用可获取的资源生产结果的方法，有时也用定量的术语来描述（例如员工数），通常用所创造的业绩或结果的质量方面来表达。

联合国开发计划署（UNDP）将能力定义为个人、组织和系统实际地、有效地和可持续地履行职责的能力（UNDP, 1998a）。基于这个定义，食品安全和质量保证能力可被当作从农田到餐桌的整个链条上的个人、组织和系统实际地、有效地和可持续地履行适当职责的能力，以确保国内消费和出口食品的安全和质量。

<sup>①</sup> 基于：世界卫生组织，1996。加强国家食品安全项目指南。世界卫生组织（WHO），日内瓦。

鉴于食品安全和质量的 multidimensional 特征和所涉及的多重性，能力存在于广泛的利益相关者的不同层次。各种类型的个人、群体和组织对这种能力有贡献。农户和食品加工者、食品处理员、分销商、批发商和零售商、食品企业、消费者及其组织、学术和研究机构、食品检查局、食品检验实验室和各种中央的和地方政府机关（负责农业、卫生、贸易、商务、工业、标准等的机关），都在食品安全和质量中起作用。

这些群体经营的系统或环境是能力的一个重要部分，因为它决定了他们执行任务和相互作用的框架。类似地，在任何国家，这个系统本身被纳入更广泛的政治和经济体系，但是，这些考虑因素在本指南的范围和目的之外。

## 能力的水平和范围

如图 2 所示，关于食品安全和质量的能力存在于 3 个不同但是很接近的层次：

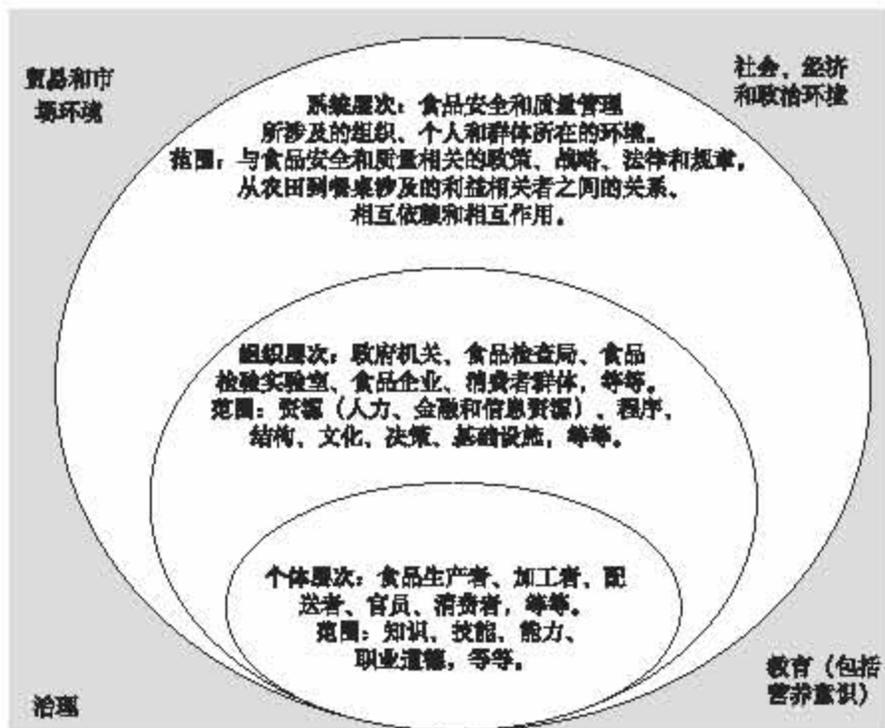


图 2 关于食品安全和质量的能力的层次和范围<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 图解的生成基于系统环境内的能力概念。更多的信息参见：UNDP. 1998a. 系统内和战略管理背景下能力的评估与发展。技术咨询报告，No. 3. 1998 年1月。联合国开发计划署。纽约。（信息来源：<http://magnet.undp.org/docs/cap/CAPTECH3.htm>）

- i) 组织、群体和个人管理运营的系统和环境；
- ii) 系统内的组织和群体；
- iii) 组织和群体内的个人。

在每一个层次中，关于食品安全和质量的能力有以下三方面：

- 在系统层次上，努力的方面包括政策、法律、规章和标准，这些为食品安全和质量提供了一个框架，也提供了所涉及的不同组织的管理机制、交流和合作。
- 在组织层次上，除了人力资源、金融资源、信息资源和基础设施外，还涉及食品安全和质量的宗旨、结构、运行程序和组织文化等重要方面。
- 在个人层次上，知识、技能、竞争力、经验和道德规范都是能力的组成部分。

这些方面是能力的核心特征或特点，其中某些方面是交叉的并且存在于每一个层次。例如，一个组织的总体人力资源将会明显地依赖于组织内个人的数量以及他们的资格和技能，也依赖于他们经营所处的外部环境。

根据这些不同层次和方面考虑能力是有必要的，因为这样就考虑了它们之间的关系，而且考虑到在某一个层次上薄弱能力的根源也许可能在另一个不同的层次上被发现。例如，一个食品检验机关的能力由系统的各方面构成（例如，法律和规章的完备性）和食品检验局内部的各方面构成（例如技能、领导能力、资源或员工的诚实正直）。

同样地，官方食品检验实验室有效监管和检测食品污染物的能力既取决于适当的样本食品（通常是食品检察员的职责），又依赖于分析者的资质和技能以及他们能够使用的适当设备和物资。

## 能力建设概念

对能力建设的思考近年来已经发生了巨大变化。传统上，建设或发展能力方面的活动致力于提高组织机构内个人或单位能力，并且由外部机构引导。重点在于能够提供培训、资金或设备方面以使员工个人增长知识和技能，以便提高组织机构作为一个整体的能力和功能。然而，人们逐渐认识到，在组织内的培训本身可使个人受益于获取新知识和新技能，但不能产生超越个人的更广泛的结果。在组织内部如果没有合适的条件使受培训的个人能够充分发挥他们的新能力，培训的效果通常则低于预期的目标。基于这个见解，能力建设逐渐地被认为是某种比培训更广泛的东西，因为它包括对个人、组织和社团发挥作用和相互影响的整体系统或者环境的强调（UNDP, 1998a）。

经济合作与发展组织（OECD）将能力发展定义为：个人、群体、组织、机构和社团增强他们做以下事情的能力的过程。

- 1) 履行核心职责、解决问题、界定和实现目标；
- 2) 在一个广阔的环境下，以一种可持续的方式理解和处理好他们的发展需要（UNDP, 1998a）。

这个定义有三个主要方面，即：

- i) 表明能力是一个连续的过程的一部分；
- ii) 保证人力资源及其利用方式是能力发展的核心；
- iii) 承认个人和组织在其中履行他们职责的总体框架（系统）的重要性。

根据这个定义，食品安全和质量的能力建设可定义为一个过程，通过这个过程由农田到餐桌的利益相关者（包括政府机构、食品企业和消费者）提高他们发挥核心作用和履行核心职责、解决问题、确定和完成目标、理解和处理好需要以及有效地协同工作的能力，以便保证国内消费和出口的食品的安全和质量。

因此，食品安全和质量的能力建设就是一个对现有能力和已确定需求的不断完善的过程。能力建设可能存在于不同层次（个人、组织或者他们所在的系统），以不同方面的能力为重点。类似地，能力建设也可将目标锁定在由农田到餐桌的不同类型的利益相关者，例如政府机构、食品行业、消费者及其组织，等等。本指南主要论及国家食品监管体系的能力建设并且是针对政府机构的。

## 评估国家食品监管体系能力建设需求

能力建设需求评估在发展有效食品监管体系所必需的不同类型能力（规章、人力、操作、科研、预算等方面的能力）的过程中是重要的初始步骤。

它提供了一个系统的、参与式的过程，以便：

- i) 识别和了解国家食品监管体系的主要优势和劣势；
- ii) 准确地确定改进的领域；
- iii) 针对已确定的需求和优先需求提出方案选择。

能力建设需求的评估有助于保证能力建设的提案和程序是由需求推动的，是基于当地现实和需要，有助于保证能力建设是基于现有能力而进行的。

## 评估能力建设需求的好处

对国家食品监管体系组成部分评价而进行的系统、持续的努力将会提高政府规划、实施和监控食品安全和质量领域的项目和活动的的能力。通过评估需求，政府更能够确定优先次序、组织他们的工作、改善可获得的资源的使用以及为尚未满足的需求筹集额外的资源。因此，他们将会更好地定位于确保国内消费的食品的安全和质量以及满足进口国的动植物检疫要求。

进行能力建设需求评估为根据不同国家的不同环境和条件因地制宜地调整能力建设活动和项目提供了一种方法。能力建设需求可能因农业和食品部门的结构、该部门的发展阶段或者食品监管系统的类型而不同。与国家食品监管体系集中化的国家相比，那些在中央、区域或当地层次的主体间划分食品监管职责的国家可能会有不同的能力建设需求。有潜力增加食品出口的 WTO 成员国比那些严重依赖于农业和食品进口的 WTO 成员国更有不同的需求。因此，能力建设需求评估在发展能力的总过程中是必要的开端（图 3）。

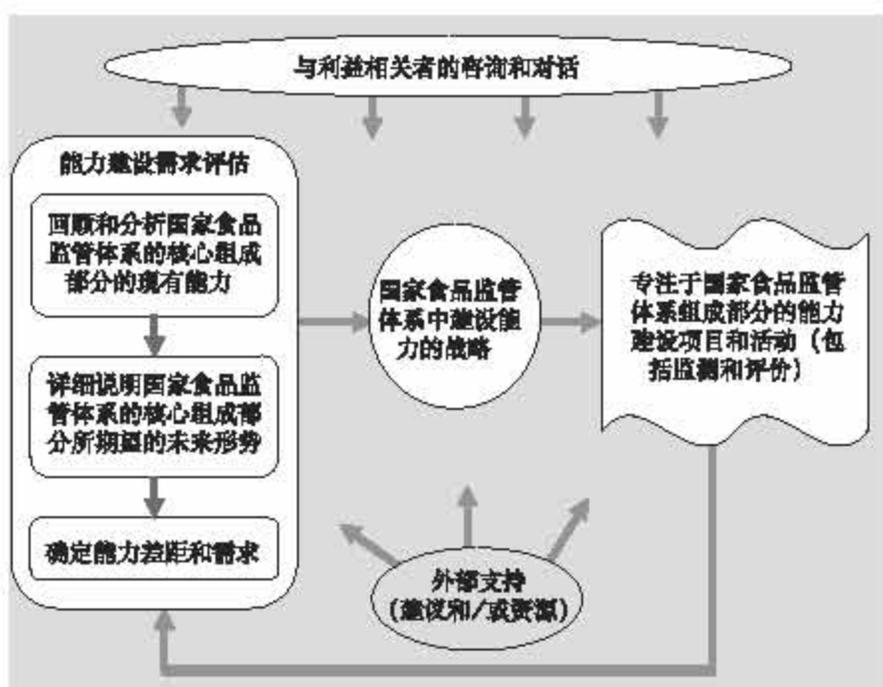


图 3 作为加强国家食品监管体系过程开端的能力建设需求评估

评估能力建设需求的过程在增加不同政府机构对食品安全和质量的多维特性以及利益相关者角色的互补以及相互依赖的认知度方面是有益的。这个过程应该有助于增加合作与协调，有助于确定联合行动的各领域。

通过把注意力引向作为对于公共卫生和经济发展的国家优先项目的食品安全和质量，通过鉴别关注的优先性，能力建设需求评估也支持从内部和外部渠道吸引额外资金和其他资源来处理已经确定的需求所做出的努力。

最后的但并非最不重要的，能力需求评估过程使相关组织的成员能够获得新的洞察力和技能，因而对组织的学习有贡献。在这种背景下，它也展示了专注于食品安全和质量的教育和培训项目的内容与传播应该如何适应满足当前需求和挑战。

## 促使评估能力建设需求决策形成的因素

通常，一个已被认识到的问题或者一个被察觉到的机遇会将促成决策对国家食品监管体系进行能力建设需求评估。其动机往往因国家和时间而异。它们也可能是受不同群体的驱动，例如消费者及其组织、食品工业或者行业协会、压力（利益）集团（或译作施压集团、游说集团、利益同盟等）或者非政府组织、政客或者政府官员。

在许多情况下，一场危机，例如食源性疾病暴发引起的消费者焦虑（担心）或者由进口国抵制食品出口引起的经济困难，会促使或者加速实施能力建设需求评估的决策。在其他的时期，政治家或者官员未来利用特定的机会可能有积极性评估能力建设需求。例如，有些政府会决定评估国家食品监管体系的建设需求，以支援申请成为 WTO 或者区域性组织的成员，以证明它们具有遵守法典标准和 SPS 以及 TBT 协定要求的能力，或者为了帮助建立或巩固作为食品出口国的市场地位。

## 能力建设需求的判别

能力建设需求就是一种介于“是什么”（现状）和“应该是什么”（所期望的未来）之间差距。需求的过程必须仔细地考虑国家食品监管体系（或其中一个特定的组成部分）的现状，也必须考虑，基于所有有效的食品监管体系应能够执行的国际公认的标准或基准，在哪些方面可以现实的期望它处于中期发展阶段。那么就能够在基于现有能力和所需求的将来的能力之间的差距而确定能力建设需求。

从现状的回顾与分析开始对于确保需求评估充分考虑包括食品监管体系的特定优劣势以及它所面临的机遇或挑战的当地条件是必要的。对现行能力和能力差别没有一个清楚的认识，加强能力的活动也将不是最佳的。尽管较弱能力的征兆可能是相同的——根据食源性疾病的广泛出现或者农业与食品出口的反复遭拒和延迟——也不应该认为这些征兆的原因在不同国家

总是一样的。

对所期望的未来情形的界定允许有关政府机构讨论在什么地方他们能够现实地期望食品监管体系处于中期发展阶段并且对此达成一致意见。这提供了一个机会来预测未来目标、国家食品监管体系各组成部分的角色和价值。在这个过程中包含创造力的同时，确保所需求的未来状况以业绩达到国际公认的标准为基础意味着它体现了国际认可的标准和良好操作规范，而考虑当前的当地状况意味着它基于现实的考虑。拥有对所需求的未来状况的共享的愿景，对于确定达到此目标的优先性、选择方案和战略是很重要的。鼓励有关组织和这个过程的利益相关者参与有助于保证他们采取必要的措施来实现这个改进的未来形势。

<>

<>



## 第二部分

# 评估国家食品监管体系核心组成部分的能力建设需求的模块

- 15 模块简介
- 15 模块的结构和内容
- 16 模块的使用
- 17 决定从哪里开始
- 18 管理能力建设需求评估过程
- 20 鼓励相关内外部利益关系人参与
- 20 适应数据收集、分析的方法和工具
- 20 保证足够的资源
- 21 模块 1 食品监督管理中的评估能力建设需求**
- 21 引言
  - 开端
- 23 第一步：建立一个能力建设需求评估过程的管理团队
- 23 第二步：确定能力建设需求评估的范围
  - 分析当前形势
- 24 第三步：收集和分析食品监督管理的信息
- 26 第四步：记载和讨论形势分析的结果
  - 考虑未来，识别能力建设需求
- 27 第五步：确定中期食品监督管理所需求的未来形势
- 30 第六步：识别强化食品监督管理的能力建设需求
- 31 第七步：基于所识别的需求确定强化食品监督管理的方式
- 33 附录 1-1 准备一份从农田到餐桌的食品链的国家概况

- 35 附录 1-2 进行食品监督管理的利益相关者分析
- 36 附录 1-3 与政府官员进行关于食品监督管理的专题小组讨论
- 37 附录 1-4 与食品行业和消费者组织的代表进行关于食品监督管理的专题小组讨论
- 38 附录 1-5 关于食品监督管理的关键人物访谈
- 39 附录 1-6 食品监督管理自评研讨会（使用 SWOT 分析）的样本议程
- 40 附录 1-7 食品监督管理 SWOT 分析方案
- 41 附录 1-8 食品监督管理的形势分析报告模板
- 42 附录 1-9 食品监督管理核对清单
- 44 附录 1-10 食品监管战略核对清单
- 46 附录 1-11 食品监督管理的需求评估研讨会的样本议程

## 47 模块 2 评估食品法规的能力建设需求

### 47 引言

- 开端

48 第一步：建立一个团队以管理能力建设需求评估过程

49 第二步：确定能力建设需求评估的范围

- 分析当前形势

50 第三步：收集和分析食品法规的信息

53 第四步：记载和讨论形势分析的结果

- 考虑未来，识别能力建设需求

54 第五步：确定适中条件下食品监管所需求的法律和规章制度

56 第六步：识别强化食品法规的能力建设需求

57 第七步：基于所识别的需求确定强化食品法规的方式

58 附录 2-1 食品法律方面的信息收集的模板

59 附录 2-2 食品法规方面的信息收集的模板

60 附录 2-3 食品标准方面的信息收集的模板

61 附录 2-4 关于指南、行为法典和其他书面文件的信息收集的模板

62 附录 2-5 进行食品法规文献回顾的步骤

64 附录 2-6 食品监管的法律和规章制度：利益相关者分析的矩阵

65 附录 2-7 食品法规的 SWOT 分析纲要

66 附录 2-8 与食品检测者进行关于食品法规的专题小组讨论

67 附录 2-9 与食品企业和消费者组织的代表进行关于食品法规的专题小组讨论

68 附录 2-10 食品法规形势分析报告模板

69 附录 2-11 进行食品法规需求评估研讨会的样本议事日程

70 附录 2-12 建立国民食品法律指南

## 75 模块3 评估食品检查的能力建设需求

### 75 引言

- 开端

76 第一步：建立一个团队以管理能力建设需求评估过程

77 第二步：确定能力建设需求评估的范围

- 分析当前形势

77 第三步：收集和分析食品检查的信息

80 第四步：记载和讨论形势分析的结果

- 考虑未来，确定能力建设需求

80 第五步：确定中期食品检查所需求的未来形势

83 第六步：确定加强食品检查的能力建设需求

85 第七步：基于所判别的需求确定强化食品检查的方式

87 附录3-1 食品检查的文献回顾

88 附录3-2 同食品检查员的专题小组讨论

89 附录3-3 与食品企业进行的关于食品检查的专题小组讨论

90 附录3-4 食品检查教育和培训的专题小组讨论

91 附录3-5 食品检查的SWOT分析说明

92 附录3-6 食品检查的形势分析报告模板

93 附录3-7 基于食品行业风险分类确定食品检查重点

95 附录3-8 食品检查的需求评估讨论会的样本议事日程

## 96 模块4 评估官方食品检验实验室能力建设需求

### 96 引言

- 开端

97 第一步：建立一个团队来管理能力建设评估流程

97 第二步：确定能力建设需求评估的范围

- 分析当前形势

98 第三步：搜集和分析有关实验室分析的信息

100 第四步：记录和讨论形势分析的调查结果

- 考虑未来，确定能力建设需求

101 第五步：确定官方食品检验实验室中期所期望的未来形势

102 第六步：确定能力建设需求，以加强官方食品检验实验室

103 第七步：基于所确定的需求制定可选择的方法来加强官方食品检验实验室

107 附录4-1 官方食品检验实验室详细目录

108 附录4-2 官方食品检验实验室设备和仪器详细目录

- 109 附录 4-3 官方食品检验实验室相关文献综述
- 110 附录 4-4 官方食品检验实验室能力评价调查
- 114 附录 4-5 与官方食品检验实验室职员的小组讨论
- 115 附录 4-6 讨论组就官方食品检验实验室履行的服务与食品监督管理、食品检查的官员和食品产业和/或消费者组织的代表之间的讨论
- 116 附录 4-7 官方食品检验实验室 SWOT 分析方案
- 117 附录 4-8 官方食品检验实验室形势分析报告模板
- 118 附录 4-9 对官方食品检验实验室的需求评估研讨会的样本议程 (范本)
  
- 119 模块 5 评价在食品安全与质量信息、教育和通信方面的能力建设需求**
  
- 119 引言
  - 开端
- 120 第一步: 组建团队来管理能力建设需求评估过程
- 120 第二步: 限定能力建设需求评估的范围
  - 分析当前形势
- 121 第三步: 收集和分析关于食品安全与质量 IEC 的信息
- 123 第四步: 记录和讨论形势分析的结果
  - 考虑未来, 确定能力建设需求
- 124 第五步: 从中期考虑确定食品安全和质量 IEC 预期的未来形势
- 125 第六步: 确定能力建设需求以加强食品安全与质量 IEC
- 126 第七步: 基于所确定的需求来制定加强食品安全与质量 IEC 的办法
- 128 附录 5-1 食品安全与质量 IEC 材料目录清单
- 129 附录 5-2 食品安全与质量 IEC 的利益相关者分析
- 130 附录 5-3 同政府官员进行的关于食品安全和质量 IEC 的小组讨论
- 132 附录 5-4 同消费者及其组织进行的关于食品安全和质量 IEC 的小组讨论
- 133 附录 5-5 同食品行业和行业协会进行的关于食品安全和质量 IEC 的小组讨论
- 134 附录 5-6 食品安全和质量 IEC 的 SWOT 分析方案
- 135 附录 5-7 食品安全和质量 IEC 的形势分析报告模板
- 136 附录 5-8 能力建设需求评估的样本议程食品安全和质量 IEC 研讨会

## 模块简介

模块只是一种工具，作为一种提高能力建设活动绩效的手段用以确定国家食品监管体系核心组成部分的能力建设需求，提供了基于参与式和咨询式方法的循序渐进的评估需求的指南。源于这种步骤的结论和建议的本质将会随着国家环境、制约因素和机遇的变化而变化。设计这些模块可供国家食品监管体系各个方面的有关官员在政策和/或操作层面上使用。

本指南承认国家食品监管体系的业绩和需求在国家间存在巨大差距，也承认能力建设战略必须相应地调整以考虑，尤其是当前的政府能力、当地的卫生条件、文化习惯以及消费者和食品制造者的其他特定需求，也要考虑法律框架和国民发展目标。

追踪这些模块的过程，提供了实现下列结果的一种手段：

- 现存国家食品监管体系核心组成部分的概况；
- 对在中期阶段所寻求的改良食品监管体系（或者其组成部分）类型的一致意见；
- 了解并统一实现这个改良的未来食品监管体系的能力建设需求和要求。

## 模块的结构和内容

本指南包括 5 个模块，涵盖食品监管体系中政府活动的必要组成部分，也出现在 FAO/WHO 加强国家食品监管体系的指南中。

1. 食品监督与管理；
2. 食品法规；
3. 食品检查；
4. 官方食品检验实验室；
5. 食品安全和质量信息、教育和交流（IEC）。

每个模块概括一个参与式的自我评估过程，提出了国际认可的标准和良好操作以及延伸阅读的建议。

如图 4 所示，每一个模块提供了分析存在问题的部分的现状、考虑那些纳入国际认可的准则或标准的所需求的未来的改良状况以及识别达到这种状况的能力建设需求的过程指南，包括了不同的范本、调查和引导信息收集的其他工具以及激励参与和咨询过程的建议。这些工具

在需要时应该采用适应国民的环境。



图4 评估能力建设需求的步骤

### 框图1 国民食品监管系统的标准

这些模块包括许多标准，而这些标准又提供了什么样的国家应该力求在国家食品监管体系的每一个核心组成部分中达到预期目标的一个叙述性指南。这些标准旨在对那些明确规划所需求的未来（改良的）状况的国家在他们确定合适的业绩措施和实现那些改良的现实目标时提供帮助。这些模块不应该被看作指令性的，因为没有模型适合多种多样的国家需求和情况。通过明确规定可接受的指标和业绩标准，前述模块中的标准将会使能力建设需求评估过程中的官员能够：

- 学习国际认可的良好操作规范和广泛的指导原则；
- 持续改进政策的制定和提供服务；
- 提升国家食品监管体系的每一个组成部分的效率和效力。

## 模块的使用

在能力建设需求评估的必要性方面获得不同相关（政府）机关的高层承诺和同意。

在开始之前，有必要确保有高层对食品安全和质量以及能力建设需求评估的承诺和支持。国家领导人和决策制定者的承诺对确保需求评估过程以及随之而来的结果或活动有广泛的主办权、合法性以及配置的资源是很重要的。对能力建设需求的支持也应该从与食品安全和质量各方面相关的主要政府机关获取。从这些机关领导的明确的承诺对于扩大随后的任何活动的参与度、所有权以及遵从都是必要的。从所有相关人士那里得到承诺也将有助于打消任何认为这种努力是特定团体的“政治高压攻势”的怀疑，有助于确保结果看上去是客观的。帮助增加了解食品安全和质量以及获得对能力建设需求评估的支持的方法，如框图2所示。

### 框图 2 建立和获得对能力建设需求评估的支持

发起能力建设需求评估的决策可以以不同的方式出现。在某些情况下，能力建设需求评估的提出可以源于国家的高级领导人，因此唯一的要求将是通知和寻求其他相关政府机构的参与。在另外一些情况下，例如当食品安全和质量不是国家的优先选择时，也可以由与食品监管的一个特定方面相关的（政府）机关首先倡议。在这些情况下有必要联系其他也在食品监管中起作用因而相关的政府机关领导人。完成这个任务的一个方法就是组织一次全国论坛，强调食品安全和质量、公共卫生、农业和经济发展之间的关系。然而，在一些国家，可能对食品安全和质量或者强化官方食品监管能力的需求普遍缺乏了解。此时，可以使用不同的方法帮助获得承诺和支持：

- 组织一次全国研讨会，告知政府领导人改善食品安全和质量的重要性以及作为这个过程一部分的进行能力建设需求评估的有用性。
- 利用那些将政治家和不同政府机关的领导人汇集起来的全国性和/或国际性事件，来游说和敦促提高食品安全和质量的能力的事件的解决、处理。
- 促进能力需求评估和改善官方食品监管体系作为一个区域性开端或者项目的一部分。
- 与当地媒体合作，增加对食品安全和质量对于公共卫生和经济发展的的重要性以及较弱食品监管能力的可能负面后果（如食物缺乏、食品出口被抵制和延迟、政治家被迫在野）的了解。
- 利用来自外部群体（如国际组织、食品产业、进口商、消费者和其他组织等）的压力号召改善食品安全和质量，也可利用为此目的而可获得的可能的援助（金融帮助和技术帮助）。

## 决定从哪里开始

每个国家可以根据各自优先考虑的事情、需要和/或可用资源来选择和使用模块（框图 3）。因此，不同国家可以从不同的模块开始。某些国家的政府机关可以决定同时运用每一个模块，而另一些国家的官员可以按照国家的优先事情或者（内部或者外部）资金供应先选择和运用一两个模块。

### 框图 3 评估能力建设需求的开展

一旦人们已经认识到能力建设的需求，官员应从哪里开始评估过程呢？事实上，有不同的切入点，运用这些模块没有特定的顺序。根据国家层面的特定情形、推动能力建设需求评估的力量（例如，贸易危机、与食源性疾病暴发相联系的公共卫生的恐惧、WTO 成员身份的利用，等等）和资源的可利用程度，可以独立运用一个或更多的模块，或者每一个模块同时使用。例如：

在 A 国，鱼类的加工业提供了就业和创汇的一个重要来源。意想不到的是，出口因主要进口国担心出口国尚不能检测的兽药残留而遭到禁止。因此决定能力建设需求评估应该以官方食品检验实验室为中心。一旦评估开始启动，在更广泛的食品监管体系中的相关问题和约束因素的重要性将变得更清晰。尽管官方的食品实验室有内在的弱点，更广泛的食品监管体系的其他外部因素（包括缺乏合适的法规、官方食品检验实验室与其他相关机构的协调性差、食品检查和抽样不足）也被认为是较弱能力的根本原因。因此，官员们决定扩大需求评估的范围并将模块运用于食品监督与管理、食品法规和食品检测。

在 B 国，食源性中毒事件的系列暴发在首都引起了许多死亡，这引起了人们对食品安全和质量的关注。不同群体因此事遭受责备，责任的追究尚没有一致意见。几个政府组织涉及食品监管的不同方面的责任并不明确，从农田到餐桌的不同利益相关者的作用和责任也不明确。该国的领导人承认必须进行紧急关注，以防止灾难再次发生。由此做出决定，要评审食品监管相关的所有政府机关的指令和责任。能力建设需求评估过程从食品监督与管理模块开始，然后转移到运用食品法规和 HAC 模块。

在 C 国，国内消费的很大一部分食品是进口的。许多进口食品来源国的系列食品安全恐慌也引起了对 C 国政府保证进口食品安全和质量的能力的担心。国家检查局缉毒软弱，大部分监察员缺乏关于食品安全和质量的专门培训和专业知识。从未有过保证食品进口的安全和质量的法规，管理食品的法律已经过时。该国政府决定从食品法规和食品检查模块开始。

## 管理能力建设需求评估过程

评估能力建设需求的过程很可能会受到相关的不同组织和个人的不同利益、价值观念、偏见和议事日程的影响。在许多情况下，特别是涉及许多不同（政府）机关时，控制这些利益和价值观念的相互作用是有挑战的。如果在这些群体间存在抗争就更是这样了。下文的特定基本原则（框图 4）会有助于克服这些挑战和提高这个过程的有效性。

框图 4 能力建设需求评估的指导原则

- 获取高层承诺/保证
- 鼓励从农田到餐桌的利益相关者参与
- 保证开放和透明
- 明确规定目标、范围、时间表和相关组织
- 准备好作关键分析和考虑变化
- 将这个过程看作组织性学习的机会

有人建议建立小团队来为不同模块引导和管理能力建设需求。这些团队理论上应该包括与正在考虑的模块的主题相关的每一个政府机关的代表。这些个人应该有适当的知识和经验，以及实施评估和保证相关群体参与的权力和资源。选择团队成员时，主要的是要保证他们：

- i) 有与正在考虑的模块有关的相关专业知识和经验；
- ii) 虚心并且愿意倾听内部和外部利益相关者并与之合作；
- iii) 能够保证所要求的时间。团队成员理论上应该包括中层和更高层职员，这些职员有鼓励他们各自组织中成员参与的能力。

在某些情况下，能力建设需求评估过程可以得到外部顾问或辅助者的帮助。这有利于帮助保证中立和客观性。除了在食品安全和质量方面具有专业经验的专家外，在能力建设、需求评估方法和参与过程方面有经验的辅助者加入也是有用的。关于这些外部顾问或辅助者应该是谁的问题，所有团队成员应该事先达成一致。被分配负责不同模块的团队将会有许多共同的任務（框图 5）。在每一个团队的特定任务、工作计划包括个人角色方面达成一致也是重要的。为了提高透明度和鼓励参与，准备一个简练的书面说明以将需求评估的目标和目的通知给有关的利益关系人以及介绍责任团队是明智的。

框图 5 执行能力建设需求评估的团队责任

- 决定能力建设需求评估的目标和时间表
- 明确能力建设需求评估的范围
- 在适当时确定外部辅助者/顾问的任务职责并与之合作
- 决定模块所提出的工具的使用并使之适应本国的具体情况
- 与相关机构的职员交流并鼓励他们参与
- 基于评估的结果讨论、确定并介绍强化能力建设需求的方式
- 记载需求评估的结果和强化能力建设需求的可能方式
- 将需求评估及其结果通知负责食品安全和质量相关的政策制定的政府官员
- 将需求评估及其结果通知负责预算和资源配置的政府官员
- 向关心这些结果的机关高层汇报

鼓励参与将有助于增加这个过程的所有权和对所出现的建议的接受，从而为更成功和更可持续的能力建设活动奠定基础。

## 鼓励相关内外部利益关系人参与

保证一个公开透明的过程并且积极地咨询不同内外部利益关系人对能力建设需求评估的成功是重要的。相关的人物、部门和机关应该直接参与分析当前形势、明确需求和确定优先事情。鼓励参与将有助于增加这个过程的主人翁意识和对所出现的建议的接受，从而为更成功和更可持续的能力建设活动奠定基础。此举至关重要，因为能力建设需求评估可以倡导也许遭受反对的机构改革或者其他改变。

## 适应数据收集、分析的方法和工具

模块提供了一篮子收集和分析信息以及识别需要的工具和方法。这些被选择的工具应该根据适应运用指南的国家的特定情况，并根据这些情况作修改。

## 保证足够的资源

实施能力建设需求评估要求人力和金融资源以及足够的时间。对每一个被运用的模块，获得有能力和有积极性的成员对领导和管理整个过程是必不可少的。所涉及的来自于不同组织的成员的核心群体将被要求计划、执行和管理模块提出的过程。其他成员，包括管理者和领导，应该能够分享信息和意见。

而且，金融资源对信息收集和分析是必要的（包括研讨会的组织）。内部和/或外部资源都可以使用（框图 6）。

**框图 6 能力建设需求评估的资源**

内外部资源都可以用于能力建设需求评估。为了确保这个过程可作相关组织学习经验之用，内部资源（特别是时间）的保证也将是必要的。外部机构可以提供额外的和补充的金融来源和/或技术支持。例如，外部机构能够帮助促进信息的收集和/或分析。在运用所选择的模块之前，该国的官员们应该估计并同意所要求的资源的类型和树立，并且使被认为是必要的内外部资源流动。

><

><

## 模块 1 食品监督管理中的评估能力建设需求

### 引 言

食品监管包括许多活动，这些活动为消费者提供保护并且保证为人类消费提供的所有食品都是安全和健康的，与安全 and 质量要求一致并且真实准确地按法律规定贴标签。其中一些活动是强制性的，包括与食品安全和质量相关的法规和条例。其他一些活动包括推广自愿性标准、规范和指南，例如良好农业操作规范（GAPs）、良好制造业操作规范（GMPs）、良好卫生操作规范（GHPs）、风险分析和关键控制点（HACCP），等等。

食品监督管理是计划、组织、监测、协调、交流等行为以一种整合的方式形成的连续过程，是一个大范围的基于风险的决策和行动方案以保证国内生产和进口的食品的安全和质量的过程。食品监督管理也涉及各种各样的负责食品监管的、有能力的政策当局的政策性和操作性职责，包括食品监管政策、战略和计划的发展和实施，这些监管政策、战略和计划反映了政府对于食品安全和质量的承诺并为食品监管活动提供了一个合理的框架。

食品监督管理应该基于风险分析和一个从农田到餐桌的整合的方法。对风险分析的定义和工作原则已经形成并被食品法典委员会（CAC）使用<sup>①</sup>。这些原则强调需要一个风险分析的结构化方法，该方法由三个独立但又紧密联系且完整的组成部分：i) 风险评估；ii) 风险管理；iii) 风险交流。特别地，风险管理提供了一个衡量政策选择的过程（区别于风险评估），这个政策选择的衡量是与所有利益相关的各方磋商、顾及到风险评估和其他与消费者健康保护以及公平交易做法相关的其他因素的，而且，如果需要的话，要进行适宜的干预监管选择。在详细说明该法典的使用的同时，这些原则对国家食品监管体系是中肯的和适用的。食品法典委员会着手进一步发展这些原则以供政府使用。

本模块提供了在国家层面上计划和实施食品监督管理的能力建设需求评估的渐进过程，提

<sup>①</sup> FAO/WHO. 2005. *Working Principles for Risk Analysis for Application in the Framework of the Codex Alimentarius*. In *Codex Alimentarius Commission. Procedural Manual. 15th Edition* (available at : [http://www.codexalimentarius.net/web/procedural\\_manual.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.jsp)).

出了相关的良好操作和国际认可的标准；然而，本模块并不会是食品监督管理的一个理论指导。

### 框图 M1-1 食品监督管理的能力建设需求评估的导向性问题

贯穿整个模块的工作都要记住下列问题：

1. 食品监督管理的现状是什么？
2. 食品监督管理所需求的未来状况是什么？
3. 食品监督管理现有的能力的主要差距是什么？
4. 创造一个有效的食品监督管理体系的能力建设需求和要求是什么？

### 框图 M1-2 食品监督管理的不同体系

不同国家的食品监督管理是明显不同的，它们反映了不同的历史背景以及社会经济和政治环境和需要。例如，食品监督管理的责任可以是：

- 遍布于众多处理卫生、农业、商业、贸易和产业、环境、旅游等事务的不同政府各部和机关。在某些情况下，一个机制的建立也许是为相关机关的相互协调及其共享的信息提供便利。然而，这样的机制在它们存在的地方的实际实施和影响可能有很大差别。在少数几个国家，有证据表明存在食品监督管理的不同机关有重叠的角色和任务以及相关领域存在不协调和差距。
- 在食品法框架下同时产生国家和地方权力机构。
- 按地域界限（城市、地区、州、省，等等）或者按专业任务（例如杀虫剂的使用由一个机关管，而食品中杀虫剂残留水平由另一个机关管）划分。
- 集中于一个特定的机关。通常这个机关在日常执行的各方面（例如食品检查、食品检验实验室，等等）会依赖于政府的其他部门。

目标受众是：

- 负责食品监督管理的政府机关官员；
- 与食品安全和质量其他方面相关的其他政府机关官员。

这个模块的实验提供了下列行为的方法：

- 描述食品监督管理的现行体系；
- 识别食品监督管理领域的的能力差别和需要；
- 增加人们对食品监督管理目标和特征的了解。





表 M1-1 在不同组织层次上食品监督管理能力的大小

使命和战略	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 指令的清晰性和适用性</li> <li>• 目标</li> </ul>
组织结构、能力素质和文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 任务和责任（包括法律指令）</li> <li>• 不同机关的职责（例如：研究、监督、确定标准和食品检查）</li> <li>• 内部文化和价值观念</li> </ul>
操作方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 操作原则</li> <li>• 过程和程序（包括风险分析原则的运用）</li> <li>• 监控和评价</li> <li>• 官方食品检验实验室的批准标准和程序</li> <li>• 官方食品检验实验室或认证机构的鉴定标准和程序</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 技术性的技能和知识（食源性疾病、食品污染物、食品法律和法规、食品安全政策和战略、风险分析和风险管理，等等）</li> <li>• 对动植物卫生检疫措施（SPS）和技术性贸易壁垒（TBT）的一般措施和协定的了解和理解</li> <li>• 管理技能</li> </ul>
金融资源 信息资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 可供食品监督管理使用的预算经费</li> <li>• 获得支持决策过程的从农田到餐桌的食品链方面的信息</li> <li>• 获得主要出口市场（例如在欧盟和美国）的动植物卫生检疫措施（SPS）标准和遵守要求</li> </ul>
基础设施	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 技术和通信设备等</li> </ul>

形势分析应该考虑在不同组织层次上食品监督管理能力的大小（表 M1-1）。在涉及几个相关机关的情况下，考虑每一个机关的任务很重要。

除了考虑食品监督管理涉及的每一个机关的内部能力和特征外，考虑它们操作所在的法律、政策和机构框架也是必要的（表 M1-2）。关于这个系统对负责食品监督管理的机关的目标、业绩和能力的影响的评估将会是重要的。这个系统在多大程度上能够或者不能够发挥作用？源于这个系统的主要机遇和风险是什么？

表 M1-2 在不同系统层次上食品监督管理能力的大小

<p>法律和政策框架</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 与食品监督管理相关的法律和法规</li> <li>• 操作原则（例如形成标准的原则）</li> <li>• 相关政策（例如：食品、植物和动物的进口政策，有效登记注册、监管、追溯和鉴定贸易伙伴禁止的物质的政策）</li> </ul> <p>见模块 2：评估食品法规的能力建设需求</p>
<p>对食品安全和质量的重要性和多面性本质的认识</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 对食品安全和质量的明确的政治承诺和支持</li> <li>• 与食品安全和质量相关的多重机关的合作与协调</li> <li>• 机构（例如多部门委员会）的存在为来自与食品安全和质量有利益关系的不同部门的利益相关者的参与提供了便利</li> </ul>
<p>机构关系、相互依赖</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 与食品监督管理有关的机关和利益相关者之间的关系、联系、信息流动和协调</li> <li>• 食品质量和安全以及相关领域的互相依赖</li> </ul>

可以根据所寻求的信息的类型和来源使用不同方法收集这些信息（表 M1 3）。在信息收集和分析的过程中，咨询和听取从农田到餐桌的不同群体的利益相关者的意见是重要的，这些利益相关者包括食品业、消费者和其他组织的代表。

从哪里获得这类信息？负责食品监督管理的主管当局（或机关）是一个重要的信息来源。其他对食品安全和质量的特定方面负有操作责任的政府各部或机关，以及负责指定国民发展政策和优先问题的机关，也有相关的信息。另外，讨教对食品安全和质量有贡献的非政府的利益关系人的看法也是有用的，这些非政府的利益关系人包括食品行业、学术和科学机构、消费者和其他组织。

通过请教不同的相关利益关系人并使用一个收集信息的适当方法组合，将会有可能逐步建立关于当前形势和食品监管业绩的现实描述所需求的信息。通过这个过程，食品监督管理的优势和弱势将变得更明显。

许多资源附在本模块之后以引导信息收集和分析。这些资源包括对于准备食品链的国家概况、做一个利益相关者分析、与不同的利益相关者进行专题小组讨论、组织自我评估研讨会和准备 SWOT 分析。需要的时候可以修改它们以适应国家的特定需求和形势。

#### 第四步：记载和讨论形势分析的结果

形势分析将揭示在这个国家里食品监督管理状态的重要信息和见解。这些结果在帮助基于当前优势和劣势评估能力建设需求方面起着重要的作用。这些信息还将提供能够用于帮助计划和监控随后的能力建设活动的指标。因此，清楚完整地记载这些结果是必要的。

尽管每一种形势分析的结果因国家层面的特定环境而不同，某些种类的信息应该总是包括在这样的报告中。附在这个模块后的资料中有一个记载食品监督管理的形势分析的模板。



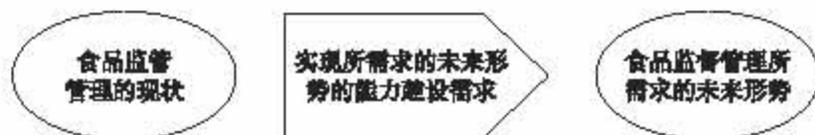


图 M1-1 识别食品监督管理的能力建设需求

监督管理的标准或基准来设想中期食品监督管理的目的、任务、作用、价值和运行 (框图 M1-5)。

### 框图 M1-5 关于食品监督管理的国际认可的标准

#### 政府承诺

- 政府承诺保护消费者健康和利益、保证食品贸易的公平操作。
- 政府高层一致同意食品安全和质量的重要性并为此目的提供足够的资源 (人力、金融等)。
- 政府政策的存在：
  - 是基于一体化的食品供应链方法的；
  - 是有科学基础的并且提供风险分析原理；
  - 是透明的，包括从农田到餐桌的所有利益相关者的参与；
  - 在食品法规的发展和执行中保证广泛的咨询。
- 承认食品安全和质量的地区和国际范围的重要性，同意参与相关的地区和国际论坛组织能力和业绩。
- 在国家层面上对与食品安全和质量相关的所有机关进行有效的协调。
- 有着明确界定的任务、责任和义务的管理结构 (单一机关、多机关体系、一体化体系)。
- 一个一体化的国民食品监管战略的发展和执行，以及基于风险分析原理的国民食品监管程序的运行。
- 基于可靠的科学依据与根据国际推荐标准 (食品法规规则) 建立规章和标准的能力。
- 食品安全和质量的战略和运行计划 (该战略和计划建立优先项目、目标和指标) 的存在并且被定期地检查。
- 有效地分配和管理可供食品监督管理使用的资源的合适体系，包括将资源按要求转移到高优先级领域的的能力。
- 连续回顾和评价总体管理结构的合适体系。
- 备有文件记录的包括预防性措施的食品法律执行政策。
- 存在获得包括食品检查员、分析人员等在内的政府官员的认可的备有文件的程序。
- 存在获得官方实验室认可的备有文件的程序。
- 存在为系统收集、报告和分析有关食品数据 (食品检测、分析等) 的全国食品监管数据库。
- 存在利用现代信息技术从相关政府机关获得信息、教育 (培训、知识和技能连续升级) 和交流的内部程序。
- 存在咨询不同利益相关者的已确立的程序。
- 应对和管理食品危机的能力。

参考有效食品监督管理的标准提供了一个学习良好操作的方法，保证为未来所确定的目标与国际方向一致。通过保证讨论是基于对现状的理解，相关人员将能够为未来提出一种现实的、可完成的并且能转化为可操作步骤的模式。

组织一场研讨会是达到所需求的未来形势的愿景的一种有用方法。应该推动这个研讨会保证可获得必要的支持和鼓励。在某些情况下，有来自其他国家、能够提供良好操作例子的外部推进者也许是有用的。在研讨会期间可以使用不同工具，可以使用小规模的小组会议讨论基础问题，例如，食品监督管理应该力图实现什么（目标和目的）？食品监督管理应该包括什么（范围）？应该涉及哪些利益相关者以及如何涉及？基于国家的特定环境和需求，什么类型的食品监督管理体系会是最有效的？在这个过程中考虑与国家的历史、政治和制度因素相关的食品监督管理体系的不同类型（框图 M1-6）将是有用的。附在本模块的资料中的食品监督管理和战略的核对清单提供了额外的指南。

框图 M1-6 食品监督管理的机构选择

**多重机构体系** 食品监管职责由政府各部委分担（例如卫生、农业、商务、环境、贸易和工业、旅游等部委）或者横跨不同层次的政府机关（中央、地区和地方政府机关）。

**单一机关体系** 保护公共卫生和食品安全的责任合并到明确确定受权范围的单一的食品监管机关。

**一体化的体系** 政策、风险评估和管理、标准和条例等的责任以及协调职能都集中到一个国家层次上的食品监管机关，同时食品检测及执行、教育和培训等方面的责任仍然保留在现存的地区、地方各层次的机关中。

资料来源：FAO/WHO. 2003. 有保证的食品安全和质量。加强国家食品监管体系指南。食品和营养论文第76号。

在这个研讨会上也可以利用关键词汇进行的“启智式”自由讨论，要求各小组运用关键词描述食品监督管理的未来，由此形成的记述可以在大会会议上分享。推进者随后试图总结出不同模式的异同并且帮助参与者对自现在起5年后的食品监督管理所需求的未来形势的愿景达成一致。这个描述应该阐明食品监督管理所需求的目的和范围、制度设立、有关利益关系人及其角色、价值和指导原则。

对确定食品监督管理所需求的未来形势和识别能力建设需求的研讨会的一个建议的议程在本模块附属的资料中可找到。

相关资料来源：

● FAO/WHO. 2003. *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems. Food and Nutrition Paper No. 76* (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).

## 第六步：识别强化食品监督管理的能力建设需求

能力建设需求可以通过比较食品监督管理的现状和所需求的未来形势来识别，表 M1-4 中的矩阵可以提供这方面的帮助。这个过程应该将所有相关的政府机关和其他利益相关者联系在一起，可以通过一个简化的研讨会（见附于本模块的资料中的样本议程）来实现这个过程。

直到现在才完成的这些步骤将有助于完善这个矩阵。形势分析（包括在 SWOT 分析中确认的优势和劣势）的结果可用于完成 A 栏。第 5 步关于所需求的未来形势的结果将有助于完成 B 栏，一旦完成了这一步，将有可能基于现状和所需求的未来形势之间的区别来集体讨论能力建设需求。回顾 SWOT 分析中所确定的威胁和机遇将有助于整合所学到的经验教训和/或处理潜在的障碍，关注良好操作的标准将有助于保证所识别的能力建设需求强化与国际方向一致的食品监督管理。

表 M1-4 识别食品监督管理的能力建设需求的矩阵

食品监督管理	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需求的未来形势	能力建设需求
制度建设、要求、任务和责任	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 食品监督管理当前是如何进行的？</li> <li>◆ 不同的相关机关的任务、运行原则和要求是什么？</li> <li>◆ 优势和劣势是什么？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 从现在开始 5 年后的食品监督管理所需求的制度建设会是什么样的？</li> <li>◆ 任务和责任应该如何分担？</li> <li>◆ 应该有什么样的运行原则指导食品监督管理？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 食品监督管理的现行体系如何根据所需求的未来形势合理化并且重新确定？</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 有什么技能（数量和质量）可供食品监督管理使用？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 应该有什么类型的技能可供 5 年后的食品监督管理使用？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 开发新的必要的技能需求什么？</li> </ul>
金融资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 可获得的资源如何符合当前需求？</li> <li>◆ 食品监管的现有资源是如何配置的？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 应该有什么资源可供 5 年后的食品监督管理使用？</li> <li>◆ 资源应该如何配置？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 使额外资源流动起来需求什么？</li> <li>◆ 改善资源流动、配置和监管等需要新技能吗？</li> </ul>
信息资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 当前可用于支持食品监督管理的是什么信息？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 应该有什么样的信息可供支持 5 年后的食品监督管理使用？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 改善增强食品监督管理的信息内容、管理和发送需要什么？</li> </ul>

续表

食品监督管理	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需求的未来形势	能力建设需求
食品监管的法律框架	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 食品监督管理的法律基础是什么？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 应该有什么样的法律可供增强 5 年后的食品监督管理使用？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 食品监督管理的权力来源需要重新确定吗？</li> </ul>
食品监管战略	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 有食品监管的国民战略吗？</li> <li>◆ 该战略在什么程度上覆盖了从农田到餐桌的食品链并且满足了当前需求？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 应该是什么样的原则和战略目标来支撑 5 年后的食品监管？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 发展和实施食品监管战略需要什么？</li> </ul>
外部联系和内部依赖	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 食品监督管理涉及的政府机关如何与外部利益相关者交流并且使其参与？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 5 年后政府机关应该如何与外部利益相关者进行磋商和共事？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 要改变什么需求以使政府机关能够提升与外部利益相关者的交流？</li> </ul>

在确定许多需求的地方，讨论这些需求并根据优先性、先后顺序和要求的资源对其划分等级是重要的，这个信息因而可以用于帮助从内部和外部来源筹集额外的资金资源。

### 第七步：基于所识别的需求确定强化食品监督管理的方式

一旦能力建设需求已经被确定、讨论和划分优先次序，将有可能考虑确定通过合适的程序 and 活动强化食品监督管理的实用方式以及寻求达到此目的的内外部资源。

确定和评论可行的方式将有助于决策者了解他们可用于实现所需求的未来形势和所确定的目标的可能行动范围。这个列表包括几项选择，从这几项选择开始，政府继续沿用现行体系、做出限于一定规模和范围的变动或者采取更为深远的行动。

存在许多提升食品监督管理的不同方式，例如，这些方式可能包括但不限于下列的一种或者多种：

- 政策或法律变化；
- 相关机关任务和责任的澄清；
- 新食品安全机关的创建；
- 作为决策和行动基础的风险分析原则的实施；
- 与食品监督管理有关的机关之间的更好的协调以及信息共享；
- 资源配置和/或监管方式的变化；
- 征求消费者、食品行业和其他相关的非政府利益关系人对发展食品监管战略的意见；

- 管理可获得的数据和信息的信息技术的使用；
- 现存食品监督管理措施和首创倡议的更好实施；
- 等等。

可能的方式的范围和选择将会根据国家情况，例如与食品安全相关的政府机关的数量和食品监督管理的现存组织安排而变化。同样的，不同方式对不同群体有不同的收益和成本。例如，全权负责政策、管制和程序职责的新食品安全机关的创建将表明关于食品安全和质量的高层承诺，并且提供对从农田到餐桌的完整食品链的基于风险的决策、资源配置和行动的一体化方法（收益）。然而，一些机关也许并不愿意看到他们的要求和责任的减少，而且也许有可观的启动成本或者业绩的临时下降，这是因新机关创建而发生的（食品监督管理）中断的结果（成本）。

虑及待考虑的主要方式的成本和收益有助于熟悉决策过程，第3部分的《管制影响评估和成本收益工具》提供了这方面的指南。为了保证透明，不同的方式及其各自的成本收益应该有文字记录。

><

><

## 附录 1-1 准备一份从农田到餐桌的食品链的国家概况

### 目的

食品监督管理的有效体系应该基于对农田到餐桌的食品链的充分了解。确保国家的食品安全和质量的决策过程必须考虑食品生产、加工、营销、食品进出口和食品消费的当前特征和趋势，这个概况提供了一个系统审视食品链的模板。

### 如何准备国家概况？

要准备从农田到餐桌的食品链的国家概况，有必要收集和记载下列信息：

#### A. 食品和农业生产、加工和配送

- 包括为国内消费和出口生产的主要食品在内的初级食品生产（农业、牲畜和渔业）、数量、价值和趋势等；
- 食品加工业，包括已建企业（正式的食品企业、中小企业、小规模的家庭单位等）的数量、产品的主要类型、加工能力、价值、质量保证、良好规范（例如良好农业规范 GAPs，良好卫生规范 GHPs，良好操作规范 GMPs，危害分析关键点控制点 HACCP）的使用，等等；
- 与食品生产、贸易、配送和营销等相关的多种类型的利益相关者。

#### B. 食品进口

- 食品进口包括类型、额度、原产国等；
- 食品进口的延迟和遭拒；
- 趋势（增加、减少、贸易伙伴等）。

#### C. 食品出口

- 食品出口的类型、数量、价值、目的地，等等；
- 服务于出口市场、食品安全和质量保证规范等的生产者/食品企业的类型；
- 主要进口国的要求；
- 来自于进口商的延迟、拒绝、抱怨等的数量和类型，以及所采取的补救行动的类型；
- 食品出口的趋势和机会，等等。

#### D. 食品消费

- 食品消费的类型，包括所消费的食物（国产食品或进口食品，时鲜食品或者加工食品）的主要类型和数量，内含的能量/蛋白质，消费场所（家里、饭馆、食品街，等等），人均收入，等等；

- 饮食习惯、风俗和偏好，包括相关文化或历史因素；
- 食源性疾病的发生率和流行，包括主要的相关食物、污染的类型（物理污染、化学污染、细菌污染）、趋势，等等；
- 消费者对食品安全和质量问题认知度，消费者协会的本质和任务。

><

><

## 附录 1-2 进行食品监督管理的利益相关者分析

### 目的

利益相关者有个人、群体或机构，这些主体都对食品安全和质量感兴趣并对食品安全和质量有影响。利益相关者分析是一门技术，这门技术可以用于识别和评价各类对食品监督管理有重大影响的人群和机构的重要性。

### 如何进行利益相关者分析？

1. 组织一场集体自由讨论会以识别所有人、群体和机构。这些人、群体和机构：

在食品监督管理中起着直接的和主要的作用。这些群体可能包括政府各部委、部门、机关、部际（跨部）委员会，等等。识别这些群体并在相关的表中具体描述他们扮演角色的本质。

在食品监督管理中起着次要的或支持性的作用。例如，这样的群体可能提供负责食品监督管理的人员使用的信息和数据。识别这些群体并在相关的表中具体描述他们扮演角色的本质。

界定受食品监督管理影响的利益相关者。这些利益相关者可能包括不同层次的政府机关、消费者和消费者组织、食品行业和商务群体、学术和科学机构，等等。识别这些群体并在相关的表中具体描述他们扮演角色的本质。

2. 使用韦恩图解工具（见第 3 部分：工具和技巧）预想前一步识别出的利益相关者各自的影响及其相互之间的联系。

3. 使用下边模板记载被识别的每一个利益相关者的角色和影响。

食品监督管理中的主要角色	食品监督管理中的次要/间接角色	受食品监督管理影响的角色

<<

>>

## 附录 1-3 与政府官员进行关于食品监督管理的专题小组讨论

### 目的

获得食品监督管理相关的政府官员的观点和见解。

### 参与者

十二位来自与食品监督管理有关的特定政府部委、部门或机关的官员。

专题小组讨论的参与者应该有某些共同点。在这个案例中他们在食品监督管理的知识和角色方面有共同点。在食品监督管理涉及几个政府机关（或不同层次的机关）的国家，为每一个机关组织独立的专题小组是明智的。在来自于不同机关的成员在自评研讨会上会集在一起之前，这会为全体成员提供一个在内部讨论他们的角色、责任、优势、劣势等问题的机会。

### 可能出现的问题

1. 你的组织是如何涉及食品监督管理的？它的要求、角色、操作原则和主要职责是什么？
2. 你的组织有什么资源可供食品监督管理使用（例如人员、预算、信息，等等）？
3. 在履行你们的使命中，你的组织与任何其他政府组织有合作吗？
4. 如果有合作，与哪个组织合作？这种合作的目的和本质是什么（例如主体领域、相关不同群体的角色、正式或非正式的合作、成功、面临的挑战，等等）？
5. 在进行食品监督管理领域的活动方面，你的组织在什么程度上和如何与外部利益相关者（例如食品企业、消费者和消费者组织，等等）共事的？
6. 你的组织与哪个外国政府或国际组织（例如国际食品法典委员会、世界贸易组织，等等）有合作吗？如何合作的？
7. 你的组织的主要优势是什么？
8. 你的组织的主要劣势是什么？
9. 你的组织有什么机遇？
10. 你的组织面临哪些威胁？

><

><

## 附录 1-4 与食品行业和消费者组织的代表进行关于食品监督管理的专题小组讨论

### 目标

获得食品行业、消费者及其组织的代表关于食品监督管理的观点和见解。

### 参与者

食品行业、消费者及其组织的 12 位代表。

### 可能出现的问题

1. 你认为哪些问题/关键因素对于你们国家的食品安全和质量特别中肯和重要?
2. 与食品监督管理相关的政府和机关当前在什么程度上处理这些问题/关键因素?
3. 根据你的观点, 你们国家哪些组织/群体负责保证食品安全和质量? 如何负责?
4. 你了解任何过去或现行的受政府资助的项目以便就食品安全和质量问题提供信息或教育消费者/食品行业吗?
5. 如何了解: i) 这个项目的主题过去是什么? 现在又是什么? ii) 你过去和现在的经验是什么? iii) 你如何评价这个项目?
6. 你的食品企业或组织曾经受到过负责食品监督管理的政府机关的咨询吗? 如果受过咨询, 是什么时候? 为什么咨询?
7. 你以什么方式相信消费者和/或食品行业能够更有效地致力于提升食品安全和质量?
8. 负责食品监管的政府机关如何利用好什么样的不得不致力于食品安全和质量的消费者和/或食品行业?

><

><

## 附录 1-5 关于食品监督管理的关键人物访谈

### 简介

关键人物访谈可用于从在食品监督管理的各方面具有特定经验或者知识的官员处收集信息。下列清单提供了可供使用的指导性问题的一些例子，获得的回应应该仔细地记载下来。

### 食品监督管理的框架

- 你的国家有对于食品安全和质量的**政治承诺**和支持吗？
- 你的国家已经详细规定了国民**食品安全和质量政策/战略**吗？
- 如果已经制定了，这项政策/战略是以合理的科学和风险分析、从农田到餐桌的方法和一种预防性而不是反应性的方法为基础的吗？
- **食品安全战略**明确界定了利益相关者的任务和责任了吗？
- 法律和**政策框架**在什么程度上以及如何支持或制约食品监督管理的？

### 食品监督管理体系和过程的适用性

- 食品监督管理是如何进行的？
- 食品监督管理活动在何种程度上基于**风险分析方法**？风险管理用于管理**食品安全问题**吗？
- 哪些政府机关在食品监督管理中起作用？
- 这些政府机关各自的任务和责任是什么？
- 这些任务是互补的、重叠的还是相冲突的？
- 这些机关在什么程度上以及如何有效的一起做相关工作？
- 食品监督管理如何恰当地对国家面临的当前和潜在的**食品安全和质量挑战**做出反应？
- 食品监督管理充分吗？
- 食品监管机关的行动相对于**食品安全和质量**的国民目标而言合适和充分吗？

### 食品监督管理的资源

- 相对于所确定的目标，食品监督管理可获得的资源（例如人员、资金、设备和设施，等等）充分吗？
- 有从农田到餐桌的食品链的足够的信息以确定合理目标吗？

### 食品监管目标的传递

- 工作规划/计划如何被实施？
- 食品监督管理完成了确定的目标吗？

## 附录 1-6 食品监督管理自评研讨会（使用 SWOT 分析）的样本议程

### 目的

使与食品监督管理相关的不同机关官员能够共同讨论当前的优势、劣势、机遇和威胁。  
在这个研讨会之前，可以组织一系列的专题小组讨论以使相关机关官员能够检查他们内部的特殊形势。

### 参与者

- 食品监督管理相关的各政府机关官员。

### 第一天上午

- 介绍形势分析和需求评估过程；
- 集体自由讨论食品监督管理涉及或者影响到的利益相关者及其角色、责任和影响（使用利益相关者分析模板，见附录 1 2）；
- 提交专题小组讨论结果。

### 第一天下午

- 集体自由讨论食品监督管理的优势和劣势；
- 集体自由讨论食品监督管理面临的机遇和威胁；
- 对与食品监督管理相关的主要优势、劣势、机遇和威胁（SWOT 分析）达成一致意见。

&lt;

&gt;

## 附录 1-7 食品监督管理 SWOT 分析方案

下表给出在一个假想国家中与食品监督管理相关的优势、劣势、机遇和威胁的例子。

	正	负
内部因素	<p><b>优势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 规划食品安全和质量政策的最近决策</li> <li>• 与食品监督管理相关的组织的管理者在海外学习旅程后拥有关于有效食品监管体系的新知识</li> </ul>	<p><b>弱势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 缺乏合作和透明</li> <li>• 中央层次和地方层次上相关各机构角色和授权的混乱与重复</li> <li>• 未阐明的或者不连贯的方法</li> <li>• 食品监督管理的决策过程没有以风险分析为基础</li> <li>• 不同层次的专门技能、资源和不平等的执行的差距</li> <li>• 决策过程中整合科学的有限能力</li> <li>• 法律没有形成食品监督管理的有效框架</li> <li>• 不充分的数据收集和分析</li> <li>• 不能快速地对食源性疾病做出反应</li> </ul>
外部因素	<p><b>机遇</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 最近的跨境食品恐慌增加了对本地区食品安全和质量的关注</li> <li>• 增加了当地媒体对食品安全和质量问题的兴趣</li> <li>• 消费者协会发展</li> <li>• WTO 成员身份</li> <li>• 国际食品法典委员会的成员身份</li> </ul>	<p><b>威胁</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 内部抵抗来自一些政府机关和部委的变化</li> <li>• 外国消费者和政府对于国产食品安全和质量的有限信心</li> <li>• 有竞争力的发展重点 来自中央预算的食品安全和质量的有限资源</li> </ul>

<>

<>

## 附录 1-8 食品监督管理的形势分析报告模板

### 前言

下列模板可用于帮助组织和记载为收集食品监督管理现状的信息而进行的各种调查、访谈、专题小组讨论等的结果，列出了形势分析报告的主要组成部分，提供了一个可适用于这个国家特定环境的例子。

**参考条款：**进行形势分析的原因。

**致谢：**感谢做出贡献的人。

**结果/建议总结：**所识别的关键点和问题是什么？按照重要性的顺序列出结果。

**方法：**说明过去做了什么，进展怎样，在这个过程中学到了什么。直接涉及和/或咨询了哪些机关？信息收集和分析已经改进了吗？如果形势分析报告需要升级或者结果需要交互核对，这些问题随后也许有帮助。

**结果：**基于信息收集和分析，描述食品监督管理的现状，注意要把利益相关者分析、专题小组讨论、关键人物访谈、SWOT 分析等包括进去。

**附录：**提交其他地方不太适合的信息，例如调查的主要结果、专题小组会谈期间提出的问题。如果之后要求追踪的话，将这些信息包括进去将是有益的。

**来源：**列出信息来源，包括受访的关键人物、专题小组讨论的参与者、接受咨询的外部利益相关者，等等。

&lt;

&gt;

## 附录 1-9 食品监督管理核对清单

### 前言

这个核对清单总结了关于食品监督管理的关键点，预期对那些负责确定中期食品监督管理所需求的形势的人提供指导。此备忘录应该与食品监督管理标准一起考虑（框图 M1.5）。

### 什么是食品监督管理？

食品监督管理是以一体化的方式、有着广泛的决策和行动的计划和、组织、监管、协调和交流的过程，以保证为国民消费者和合适的出口市场产出的国产、进口和出口食品的安全和质量。

### 食品监督管理体系的目的是什么？

- 对食品监管干预和活动划分优先次序；
- 提供一个协调机制以保证食品监管活动的持续执行；
- 广泛的咨询食品链涉及的所有利益相关者；
- 与食品安全和质量相关的政策制定过程中鼓励公众参与；
- 识别法律法规需求；
- 监测食品监督管理和调查活动的效率和有效性；
- 追踪与食品安全和质量相关的食品生产、加工、营销、配送、消费等环节中的事件和趋势，必要时保证适当的行动；
- 监督进口食品安全和出口食品遭拒，必要时采取适当的行动。

### 食品监督管理的有效体系

- 独立和客观 不受特定部门和群体（政府或行业）利益的影响；
- 从农田到餐桌的整个食品链的战略视野；
- 开放和透明的决策过程；
- 基于风险分析确立优先次序；
- 对与食品安全和质量、公共卫生和食品监管相关的问题与外部利益相关者进行交流；
- 避免角色、责任和活动执行的重复和重叠。

### 哪些基本条件是有效食品监督管理所必需的？

- 制定了明确目标、确定公共投资的优先次序、界定了行动计划和执行责任的国民食品监管战略；
- 食品监管的明确而且合适的法律和规章制度；
- 食品监督管理和机制的合理制度安排，以便于协调相关的不同机关；

- 便于食品监督管理相关的政府机关、外部利益相关者（包括食品行业、消费者及其组织、学术和研究机构，等等）交流和对话的机制；
- 负责食品监督管理的机关能够胜任的内部能力（委任、人事、金融和其他资源，等等）。

><

><

## 附录 1-10 食品监管战略核对清单

### 前言

这个核对清单总结了关于食品监管战略的关键点，预期提供背景信息以帮助讨论和确定中期食品监督管理所需求的形势。

### 什么是食品监管战略？

食品监管战略概述了执行食品安全和质量相关的政策的方法以实现预期的结果，描述了将要进行食品监督管理的方式，提供了相关的不同政府机关以一体化和互补方式完成任务的框架。

### 食品监管战略的目的是什么？

食品监管战略：

- 提供食品安全和质量相关的决策框架、详细规划和执行活动的基础；
- 清晰的描述作为告知、激励和涉及从农田到餐桌的利益相关者的手段的食品监督管理的本质；
- 支持标准的建立和业绩的监督。

### 食品监管战略包括什么？

- 基于风险描述食品安全和质量的主要操作原则和优先次序；
- 明确确定的、改善食品安全和质量的目标，以及实现这些目标的行动；
- 明确确定的任务和责任。

### 有效食品监管战略的特征是什么？

- 以科学为基础；
- 基于风险分析的优先次序；
- 强调干预；
- 鼓励从农田到餐桌的利益相关者参与；
- 及时并且能够对变化的条件做出反应；
- 由相关利益关系人发展和支持。

### 制定食品监管战略的好处是什么？

- 通过更好地理解风险和采用改进的生产和加工规范使食源性疾病风险最小化；
- 为一体化的和连贯的食品监督管理体系奠定基础；

- 在那些食品监督管理涉及许多不同机关的国家里提供更完美的凝聚力；
- 增加协调、有效性和焦点；
- 增加对食品安全紧急情况做出更好反应的准备。

><

><

## 附录 1-11 食品监督管理的需求评估研讨会的样本议程<sup>①</sup>

### 目标

回顾形势分析的结果，讨论食品监督管理所需求的未来形势，识别能力建设需求。

### 参与者

食品监督管理相关的各政府机关官员。

### 第一天上午

- 介绍形势分析和 SWOT 分析（附录 1 7 和附录 1 8）的结果；
- 回顾、讨论形势分析的结果并对这些结果达成一致意见。

### 第一天下午

- 讨论食品监督管理所需求的未来形势和国际认可的相关标准和良好规范；
- 构想目的、角色、职责、价值、运行，等等；
- 使用关键词广义地描述 5 年后改进的食品监督管理会是怎样的——集中于描述所需求的未来形势的特征，而不是考虑如何实现这种形势；
- 确定可能会影响未来需要和食品监督管理任务的动态趋势。

### 第二天上午

- 回顾、讨论和同意食品监督管理所需求的未来形势，包括目的、总目标和具体目标。

### 第二天下午

- 使用识别能力建设需求的矩阵来确定能力建设需求以及食品监督管理的优先顺序；
- 按照重要性对需求排序；
- 按照执行的容易程度对需求排序；
- 在这个研讨会期间，一个外部推进者或者信息丰富的人可以对食品监督管理的不同体系和来自不同国家的良好规范提供信息；
- 这样的研讨会通常需要至少两天。然而，需求的时间的确定数量依赖于现状的本质和复杂性、国家的规模、涉及的利益相关者的数量，等等。

><

><

<sup>①</sup> 首先组织一个自我评估的专题讨论会（参见附录 1-6）来评述并就食品监督管理的优势、劣势、机遇和挑战达成共识。调查结果应该作为这次需求评估专题研讨会的重要组成部分。

## 模块 2 评估食品法规的能力建设需求

### 引言

相关的、最新的并且可实施的食品法规是现代食品监管体系的一个必要部分。完善的法律和法规对于创建一个在其中发展和执行食品安全措施的有利而且可预测的环境是必要的。食品法律保护消费者权益，确定食品生产者、加工者、制造者、商人和消费者的责任，帮助确保食品是安全的、健康的以及适合人类消费。食品法律和法规建立明确、合适和公平的规则，这些规则为食品贸易提供便利、保护消费者免于不正当的操作。这个模块提供了在国家层次上计划和实施包括食品法律、规章和标准（由食品监管当局强制实施）在内的食品法规的能力建设需求评估的一个按部就班的过程。为相关的良好规范和国际认可的标准提供参考；然而，目的并不是为食品法规提供一个理论指导。目标读者是参与发展、管理、遵守和/或执行食品法律和规章的官员。

#### 框图 M2-1 食品法规、规章和标准的定义

食品法规（或者食品法律）是法律文本的全部主体（法律、规章和标准）。这些法律文本设立一个国家食品监管的广泛原则，作为保护消费者免于不安全和欺诈性操作的手段调节食品生产、处理、营销和贸易的所有方面。

食品规章是辅助性的法律工具（通常由部长而不是国会发布），规定运用于食品生产、处理、营销和贸易的不同方面的强制性要求，提供国会主要法规悬而未决的辅助性细节。

食品标准是用于食品生产、处理、营销和贸易的不同方面的全国或国际认可的程序和指南，以提高和/或保证食品安全和质量。

#### 框图 M2-2 食品法规的能力建设需求评估的导向性问题

完成本模块时记住下列问题：

1. 在这个国家中食品监管的现行法律和规章制度是什么？
2. 食品监管的改进的法律和规章制度在中期产生哪些好处？
3. 食品法律、规章和标准的当前的全国性框架的主要差距是什么？
4. 创建保护公共卫生和抑制食品贸易的不公平和欺诈性操作的连贯的、新式的食品法规的要求是什么？



## 第二步：确定能力建设需求评估的范围

新建团队的首要任务之一将是商定能力建设需求评估的因素。这一步的目的是明确提出评估范围和大致识别将包括在随后分析中的法律和规章的类型。不同国家有不同类型的法律体系和食品法规（框图 M2-3）。第一步将是识别相关的法律。在这样的背景下，考虑为食品法规体系提供总体环境和指南的相关政策框架也许也是有用的。

框图 M2-3 区分食品监管的法律体系和构架

不同国家有不同类型的食品监管法律构架以及不同类型的法律体系，例如民法、习惯法<sup>1</sup>、拿破仑法典<sup>2</sup>或其他体系，或者这些法律的组合。法律体系之间的关键区别与主管当局是否能够将行政决策作为他们的部分执行授权或者这样的决策在法庭上是否执行。一些政府已经制定了详尽的“食品法”。在其他国家，随着时间的推移食品法已经发展为一些零碎的法律，没有着眼于食品法基本原则以及明确界定相关主体的义务的中央统一文本。在一些地方，食品归入广泛涵盖消费者利益的普通消费者保护法的范围。有时候关注食品的法律相对比较新；在另外一些时候食品法令已经形成几十年了。除了国家法律，管制食品的传统或者社区法律以及规范也存在。在有的国家，地方当局通过产生他们自己的食品议事程序补充（有时候也复杂化）国家食品法律。

<sup>1</sup> 习惯法：来源于法官的判决（源于政府的司法机构），而不是来源于法典或宪法（源于政府的立法机构）。资料来源：[http://www.ll.georgetown.edu/tutorials/definitions/common\\_law.html](http://www.ll.georgetown.edu/tutorials/definitions/common_law.html)

<sup>2</sup> 拿破仑法典：基于立法机关制定的法令的要旨。这些法令被融合到一项综合的法规之中，法院适用法律是很少需要司法解释。资料来源：<http://web.utk.edu/~scheb/foundations.html>

在确定这方面事情时，必须记住食品法律通常所认为的“食品”就其他法律而言经常作为别的东西而受到监管。动物卫生法将牛奶、乳制品、肉和蛋当作“动物产品”来监管。水果和蔬菜及其产品在植物卫生法中被当作“植物”和“植物产品”。根据管制转基因生物体的法律，玉米和大豆作为“再生产原料”受到监管。至于需求评估是否也将考虑这样的法律必须明确。根据需求评估和可行的资源和时限的优先顺序，团队也许对关注与食品更直接相关的法律比如食品生产法更感兴趣。

需求评估的因素通常应该足够宽泛以包括这个国家生产、制造和/或销售的食品相关的法律、规章和标准，将包括食品进口和出口以及为国内消费生产的食品。在某些国家，明确优先考虑审查与食品进口和出口相关的食品法律，在这种情况下，能力建设需求评估的组成部分之一也许特别地关注食品出口、食品进口或者食品进出口的法律和规章制度。



表 M2-2 在体制层面上食品监管的法律和规章制度中的能力范围

政策框架	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为食品法规的发展提供全面指导的任何政府政策框架的特征</li> <li>• 食品监管的操作原则（例如风险分析）</li> </ul>
食品法律	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品法律的数量和范围</li> <li>• 形式、定义和内容</li> <li>• 食品法或者最近修订的批准日期</li> <li>• 执行责任、机制以及不遵守的惩罚</li> <li>• 与国际要求和建议的协调（包括食品法典）</li> </ul>
食品规章	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品规章的数量和范围</li> <li>• 形式、定义和内容</li> <li>• 执行责任、机制以及不遵守的惩罚</li> <li>• 与国际规章和建议的协调（包括食品法典）</li> </ul>
食品标准 (强制的和/或自愿的)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 强制性食品标准的数量和范围</li> <li>• 形式、定义和内容</li> <li>• 执行责任、机制以及不遵守（强制性标准）的惩罚</li> <li>• 与国际要求和建议的协调（包括食品法典）</li> <li>• 自愿标准的认证责任</li> </ul>

分析国家的食品法律、规章和标准的范围和本质将有助于决定它们在多大程度上为食品监管提供一个起作用的（或者不起作用的）框架，表 M2 2 总结了这些范围。

食品法为食品监管活动提供了必要的背景。与从农田到餐桌的食品安全和质量的不同方面相关的组织和个人的能力部分地依赖于食品法律、规章和标准的国家框架的有效性。因此，考虑实践中如何了解、解释、实施和执行这些法律和规章也是重要的。管制机关的内部能力——根据要求、操作、人员的数量和技能、金融资源等——很明显是法律整体成功的一个关键部分。例如，机构重叠和差距的存在、腐败或有限的金融资源有时候可能阻碍法律实施。在其他情况，不相关的法律的存在，或者那些被监管的人对食品法律认识不充分，可能削弱了食品法律的执行。在这些障碍存在的地方，不管法律制定得怎么好，结果往往都不令人满意。

因此，考虑食品法律和规章执行得如何将要求进行形势分析的团队转而调查负责食品法律的形成、实施和执行以及遵守的组织的能力范围（表 M2 3）。

根据所寻求的信息的类型和来源，团队可以使用不同的方法（表 M2 4）收集形势分析所需求的信息。

表 M2-3 在组织层次上食品法的能力范围

食品法规的发展和管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>负责食品法规的发展与管理的组织的能力 (见关于食品监督管理的模块 1)</li> </ul>
食品法律的执行	<ul style="list-style-type: none"> <li>负责食品法的执行的组织的能力 (见关于食品监测的模块 3)</li> </ul>
食品法和条例的遵守	<ul style="list-style-type: none"> <li>被要求遵守食品法的食品企业的能力 (获得关于食品法的信息、知识和执行标准和规范法典的能力)</li> </ul>
机构的关系、独立性和合作	<ul style="list-style-type: none"> <li>相关机关的相互影响和关系</li> <li>角色、责任和指令的划分</li> <li>从农田到餐桌的利益相关者的咨询机制</li> </ul>

表 M2-4 收集食品法规信息的方法

方法	目的
文献回顾	<ul style="list-style-type: none"> <li>与食品监管、牲畜疾病监管、水产品等相关的现存法律文献 (包括法律、规章、标准、通告、命令和法令) 的收集、评审和分析 (由法律和部门专家进行)</li> <li>广泛地表明规章和标准在什么程度上满足或者不能与食品安全和质量以及贸易的当前需要、挑战和要求</li> <li>为确定食品监管所需求的未来法律和规章制度提供资料丰富的基础 (在第 5 步中)</li> </ul>
专题小组讨论	<ul style="list-style-type: none"> <li>使与发展、管理、实施和/或执行食品法律和规章有关的政府官员能够讨论食品法的优势、劣势、机遇和威胁 (SWOT 分析)</li> </ul>
利益相关者的咨询	<ul style="list-style-type: none"> <li>获得负责实施、执行和/或遵守食品法规的利益相关者的见解和观点</li> <li>增加对食品法规在提高食品安全和质量中的角色的了解</li> </ul>

从对包括在第二步中被认为相关的那些法律文本在内的文献的系统而详细地综述开始是明智的。对现存食品法律、规章和标准的透彻回顾将通过指出哪里有差距、重叠、不准确、差异和/或过时的内容来表明现存法规在什么程度上为从农田到餐桌的食品监管活动提供一个健全的框架。这个回顾的结果应该清除而仔细地记载下来。在本模块的附录资源中提供了关于如何进行食品法规的文献回顾。信息收集的其他方法——例如专题小组讨论和利益相关者的咨询——可以通过指出实施和执行法规的能力水平来补充文献回顾的结果。

对备忘录中问题的反馈将有助于回顾和分析食品法规的现状 (框图 M2 4)。许多其他支持信息收集和资源的资源可在本模块的附录资料中获得。这些资料包括支持信息收集和指导以进行食品法规的文献回顾、进行利益相关者分析和专题小组讨论等的模块, 在需求适合某个国

家的环境时也可以被修改和改编。

框图 M2-4 食品法规备忘录

**食品法规：**

- 为基于风险分析的食品安全措施的确定和执行提供一个有利的框架吗？
- 足够保护消费者吗？
- 明确地确定整个食品链上利益相关者（食品生产者、加工者、制造者和零售商）供应适合人类消费的安全、健康食品的责任吗？
- 规定执行和监管措施，包括有效的、适当的和劝阻性的处罚和惩罚吗？
- 考虑国际建议和要求尤其是国际食品法典以及相关的区域协定吗？

**食品法规：**

- 是经过咨询从农田到餐桌的所有利相关者而形成的吗？
- 是用易于被遵守和执行法规的所有相关当事人理解的清晰、确切的语言写成的吗？
- 是以高质量、使用风险分析的自主和科学的建议为基础的吗？
- 是记载在所有相关的利益相关者（政府官员，消费者，食品生产者、加工者、制造者、贸易商、零售商，等等）都容易获得的单一出版物中的吗？

在形势分析中可以向谁讨教呢？负责发展、管理和/或执行食品法规的政府部委和机关的官员在形势分析期间将提供重要的信息和看法。在多数情况下，咨询那些包括食品生产者、制造者和贸易商在内的有责任遵守现存法规的当事人也是有用的。生产者、加工者、制造商和贸易商需要明白和了解能够遵守的食品法规的范围和要求。消费者需要相信食品法规针对食品安全风险和欺骗性操作而提供足够的保护。进行利益相关者分析可以帮助识别对一个国家食品法规有兴趣的利益相关者。与有责任执行和/或遵守食品法规的主要利益相关者进行专题小组讨论的指南可在本模块的附录资料中获得。

#### 第四步：记载和讨论形势分析的结果

形势分析将揭示关于食品法规内容及其如何实施的重要信息和见解。在这个阶段，团队应该使用 SWOT 分析记载现存法规及其实施的优势和劣势，以及任何相关的机遇和威胁（见本模块附录资料中的 SWOT 分析案例）。这些结果在帮助基于当前的优势和劣势评价能力建设需求方面将起重要的作用。因此，必须明确、全面地记载这些结果以便它们随后能够被不同的相关群组共享和讨论。

尽管每一个形势分析的结果将是不同的，一些种类的信息应该一直包括在这样的报告中，形势分析报告的模板可在本模块的附录资料中获得。



管法规的特征。参考这样的标准提供了学习良好规范的一个方法，保证了所确定的未来目标与国际建议相符。研究其他国家颁布的食品法规以了解食品法规的方法和类型（例如食品的定义、法规的范围、执行机构，等等）以及其他指南和资源材料（见下文）也是有用的。特别地，FAO第87号立法读物为基本国民食品法的准备提供了建议，包括一个新的样本食品法的三个衍生版本（分别是为单一机构体系、多机构体系和一体化的体系而生成的）。

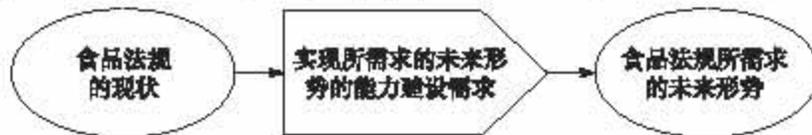


图 M2-1 确定食品监督管理的能力建设需求

纳人外部协调员对吸收其他国家的经验和方法也是有用的。通过保证讨论是以对食品法规的现状的理解为基础，所出现的一些构想应该也是现实的并且是可实现的。

讨论下列问题也可能有助于构想食品法规所需要的未来形势：

- 食品法规所期望的目标是什么？

食品法规的总体目标应该是基于从农田到餐桌的一体化方法为人类健康和安全提供充分的保护，以及通过预防欺骗性的操作来保护消费者的利益。不同国家用不同的方法阐释这个目标。

- 食品法律的理想范围是什么？

食品法规应该足够宽泛以便充分适用于国家的食品保护、处理、贮藏、加工、配送、销售和/或消费等各个方面。应该考虑特定的立法机关、文化、政治和社会传统以及消费者需求和偏好。

- 利益相关者应该怎样涉足食品法规的形成？

当食品法律和法规被从农田到餐桌的整个链条中的利益相关者明确的理解和支持时，它们就是非常有效的。法规形成期间确保利益相关者所关注的事情和需求被听取并得到反馈将会提高对法律法规的需求的理解，会增强对法律法规的遵守。

相关的资料来源：

- FAO. 2005. *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*. Legislative Study No. 87 (available at: <http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).
- FAO/WHO. 2003. *Guidelines for developing a national food law*. Annex 6. In *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems*. Food and Nutrition Paper No. 76 (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).
- Codex Alimentarius standards for raw, processed and/or semi-processed foods (available at: [www.codexalimentarius.net/standard\\_list.asp](http://www.codexalimentarius.net/standard_list.asp)).
- Codex Alimentarius general provisions covering food hygiene, food additives, pesticide residues, contaminants, labeling and presentation, methods of analysis and sampling (available at: [www.codexalimentarius.net/standard\\_list.asp](http://www.codexalimentarius.net/standard_list.asp)).

## 第六步：识别强化食品法规的能力建设需求

能力建设需求是“是什么”（现在）和“应该是什么”（所需求的未来）之间的差距，可以通过比较食品法规的现状（现状分析的结果）和所需求的未来形势（目前这一步的结果）进行识别。而且，有必要考虑未来是否有主要变化（例如 WTO 成员或者区域贸易群体）可能对食品法规形成新需求或者需要。

识别能力建设需求的过程应该是参与式的和咨询式的，应该有来自于政府机关负责形成食品法规的技术和法律专家、负责法规执行的机关的代表、食品企业和负责遵守法律的其他群体的参与。向食品业寻求投入和要求其对所建议的变化做出反馈将提供另一个远景，而且通常使法规交叉或冲突的领域（例如在食品检查局的要求方面）更加突出。

表 M2-5 识别食品法规能力建设需求的矩阵

食品法规	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需求的未来形势	能力建设需求
食品法律、法规和标准的内容和主旨	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品监管法规的政策制定、内容和主旨的当前优势和劣势是什么？</li> <li>• 改善食品监管法规的政策制定、内容和主旨存在什么机遇？</li> <li>• 哪些威胁可能阻碍食品监管法规的改善？</li> </ul>	食品监管的法律和规章制度在中期应该致力于什么以及实现什么？	强化食品监管的法律和规章制度需要采取什么行动？
食品法规的实施和执行	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 当前食品法律、法规和标准如何实施和执行？</li> <li>• 改善食品监管法规的执行存在什么机遇？</li> <li>• 哪些威胁可能阻碍食品监管法规的执行？</li> </ul>	食品监管的法律和规章制度在中期应该如何执行和实施？	提高负责实施和执行食品监管法规的机关的能力的需求是什么？

简易研讨会和专题小组讨论可用于使有关的利益相关者能够参与确定需求。这些会议将提供机会使形势分析的结果与考虑未来目标的活动的结果联系在一起。通过使相关的政府机关能够进行一场比较食品法规现状和所需求的未来形势的有组织的讨论，将有可能识别能力建设需求和达到所确定的未来目标所需求的变化。

表 M2-5 的矩阵为安排这些讨论和识别能力建设需求提供了支持。形势分析的结果可用于完成 A 栏的问题。前一步的结果可用于描述 B 栏食品法规所需求的未来形势，一旦这一步完成

了，就有可能识别从现状到所需求的未来形势的能力建设需求（C栏）。

在需求被识别的众多地方，根据优先性、先后顺序以及所需求的资源讨论这些需求并对其排序将是重要的。

### 第七步：基于所识别的需求确定强化食品法规的方式

一旦食品法规的能力需求被识别，将有可能确定和讨论改善食品法律、规章和标准的可选办法。这一步包括列出这样的可选办法的单子以及考虑它们的成本和收益，将为改善政府决策和行为提供一个经验性的基础。

各国可以用不同的方式处理食品法规的能力需求，例如，可能的选择可包括但不限于下列方面：

- 推出一项新食品安全政策，该政策包括法规建立的框架；
- 协调和更新与食品相关的现存法律、规章和/或标准；
- 规划一部新的食品法律及其支持规章；
- 由惯例性的法规转向基于风险分析的方法；
- 依赖于行业自律和消费者教育；
- 改变食品法规执行的方法；
- 使利益相关者（消费者及其组织、食品行业、学术界，等等）介入法规建立的过程。

所考虑的不同选择对于政府、消费者及其组织、食品企业和其他利益相关者将会有不同的成本和收益。例如，修改现存法规对于政府而言也许是满足所识别的能力建设需求的最低廉、最容易的方法。然而，对于那些有责任执行（例如食品企业）和实施（例如食品监管者）的个人和群体，这个结果也许是麻烦的和行不通的。另一方面，一部新的食品法的建立可以激发对于食品安全和质量重要性的国民意识，提供一个集新科学知识和原则（例如风险分析）于一体的基础。然而，这需要高层支持，也许需要几年时间才能生效。

规制影响评估提供了一个分析管制变化的成本和收益的方法，该方法能够帮助政府决定在什么地方以最大效果使用资源。这个评估对那些正在经历法律框架重大改革的国家特别有用，因为它有助于探究可选择的办法，提供相关信息以进行最优选择，为有效而且透明的政府的更广泛的目标做出贡献。这些指南在第3部分提供了关于如何实施一个简单规制影响评估的指导。

&lt;&lt;

&gt;&gt;



## 附录 2-2 食品法规方面的信息收集的模板

这个模板可用于收集涵盖食品、添加剂、污染物、加工和包装、商标、健康和卫生、重量和尺度、进口和出口等方面的规章的信息，包括：

- 出于组织的或协调的目的的法规；
- 影响通常食品的法规（横向法规）；
- 影响特定食品的法规（纵向法规）；
- 明细表（例如检查和样本分析费用的单子，申请表、证书的样本）。

国家：

日期：

标题	范围的描述	颁布（修订，如果有的话）日期	负责的机关

<<

>>

附录 2-3 食品标准方面的信息收集的模板<sup>①</sup>

国家：

日期：

标题	范围的描述	日期（如果具有法律约束力则写颁布日期，如果有修订则写修订日期）	负责的机关

<<

>>

<sup>①</sup> 包括覆盖食品产品、添加剂、污染物、加工和包装、贴标签、健康与保健、度量衡、进出口等的强制性和自愿性的标准。

附录 2-4 关于指南、行为法典和其他书面文件的信息收集的模板

国家：

日期：

法律标题	范围描述	负责的机关

×

×

## 附录 2-5 进行食品法规文献回顾的步骤

### 1. 信息收集

作为初始步骤，应与食品安全和质量相关的法规文献收集起来：

- 为国内消费生产的食品、食品进口和食品出口的生产、加工、处理、贮藏、贸易、运输、配送、商标等相关法律或法令。
- 为国内消费生产的食品、食品进口和食品出口的生产、加工、处理、贮藏、贸易、运输、配送、商标等相关的法规、标准、操作法典、良好操作，等等。
- 描述与食品法规的管理和执行相关的不同机关的要求、任务和操作原则的部委和行政文件。
- 政府机关处理食品法规所产生的活动报告、指南和其他文献。

### 2. 回顾和分析

基于对所收集信息的分析，描述和精细地审查食品监管的现有立法和规章制度是有可能的。在这个过程中，其他的问题将会变得明显。有可能以可获得的资料的内容为基础对一些问题做出反应的同时，在这一点上其他问题也许更加难以回答。在与相关的政府当局或者外部利益相关者进行访谈和专题小组讨论期间这样的问题应该受到注意并被提出来。

文献回顾将试图回答的问题的类型如下文，这个列表包括例子但并不详尽。

#### 2.1 国民法律框架

- 在这个国家法律体系的类型（例如民法、习惯法、拿破仑法典、其他体系）是什么？
- 如何建立和颁布法律和法规？
- 法规和行政方面的功能和责任是如何分布在不同政府机构中和不同层次上的？

#### 2.2 与食品相关的法规的细目

- 与食品相关的什么样的法律、法规和标准普遍地存在于中央、省级和/或地方层次（见信息收集的模板表格）？它们什么时候颁布/修订？
- 哪些现有的政策框架提供了建立食品法规的背景？

#### 2.3 食品相关的法规的内容和主旨

- 识别和分析在什么程度上法规揭示一个国家中食品监管的机构责任的矛盾或重叠领域。
- 食品法规如何界定食品、污染物、执行权力和程序，等等？
- 识别和分析在什么程度上从农田到餐桌的食品安全和质量的某些方面没有在食品法规中提及。
- 法规的内容在什么程度上为消费者健康提供保护？
- 在什么程度上法规的内容提供保护避免欺骗性操作和掺假。
- 在什么程度上法规的相关部分包含风险分析（即风险评估、风险管理和风险交流）？

- 现存法律提供足够的弹性修正食品法规和标准以及认为必要的时候建立新的法规和标准吗？
- 现存法律在什么程度上与区域和国际标准特别是法典相一致？
- 现存法规覆盖生物技术、基因改良生物、有机食品、新奇食品和加工食品、辐照食品，等等吗？
- 法规涵盖农业投入例如兽药、杀虫剂或者动物饲料以及与它们使用相关的风险吗？
- 法规涉及良好农业规范、良好卫生规范、良好制造规范、危害分析与关键点控制，等等吗？
- 不服从食品法规的惩罚是什么？这些惩罚的使用是太高、太低还是适中？
- 有充分的条款来保护控告那些违犯食品法律和法规的人吗？
- 在什么程度上食品法规推进食品出口？
- 食品法律认可在紧急情形下和为召回食品而采取的措施吗？

#### 2.4 机构指令和执行

- 哪些部委或者部门（中央和地方层次上）涉及食品监管的法律、法规和标准的建立、管理、实施和执行？
- i) 基于书面法规；
- ii) 在实施方面，机构指令和操作原则（例如风险分析的运用）清楚吗？每一个相关机构的特定任务是什么？
- iii) 基于书面法规；
- iv) 在实施方面，任务和责任有任何重复和交叠吗？
- 机构指令在实践中相协调吗？在理论上和实践上相关的机关在什么程度上以及如何合作？
- 现存食品法律、法规和标准在什么程度上受到下列问题的支持和约束：资源的可获得性、利益关系人的意识、政治承诺、腐败、透明度、实验室的支持等？
- 在什么程度上食品生产者、加工者、消费者等涉及法律和法规的准备？

#### 2.5 参与国际标准制定团体

- 你的国家在什么程度上以及如何参与食品法规委员会？
- 哪些机关负责？
- 有国家法典委员会或者一个多部门的论坛讨论国家形势吗？

<<

>>

## 附录 2-6 食品监管的法律和规章制度：利益相关者分析的矩阵

### 进行食品法规的利益相关者分析的步骤

1. 确定这个国家中影响食品法规的所有政府机关以及受到食品法规影响的利益相关者，后者可能存在于不同层次（国家、省和地方），在利益相关者一栏列出这些群体。尽可能详尽的确定利益相关者将是有用的（例如相关政府部委的名称、部门和机关）。用韦恩图解来形象地标识所涉及的不同利益相关者之间的关系也许是有用的。
2. 一旦确定了所有潜在利益相关者，就要使用下表讨论食品法规中每一个这些利益相关者的具体要求、职责和/或利益。这些利益相关者对食品法规的所需求的未来形势的期望可以在专题小组讨论中进行讨论。

利益相关者	当前职责/利益（食品法规中他们的当前要求、职责/利益是什么？）	未来需求/期望（他们愿意见到什么被包括在食品法规中？为什么？）
政府机关（中央、地区和地方）		
食品检测服务机构（独立的或者是政府机关的一部分）		
食品实验室（中央、地区和地方；官方食品检验实验室或者独立实验室）		
食品企业		
消费者		
司法体系/法院		
其他		

><

><

## 附录 2-7 食品法规的 SWOT 分析纲要

下表给出了在一个假定的国家食品法规相关的优势、劣势、机遇和威胁的例子。

	正	负
内部因素	<p><b>优势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 年以前对法规的需求就被人们认识到了，并且颁布了食品法律</li> <li>• 食品法律包括一些关键定义</li> <li>• 一些规章和标准已经应国民经济和文化要求而得到准备</li> </ul>	<p><b>劣势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品法律缺乏整体性而且不连贯</li> <li>• 管理食品的法律过时了</li> <li>• 食品法没有包括从农田到餐桌的食品</li> <li>• 食品法不是基于风险分析的</li> <li>• 法律条文重叠</li> <li>• 法规和标准没有修改以反映科学技术的进步、全球贸易环境的变化和新贸易协定的要求</li> <li>• 重复的执行职责</li> <li>• 法规如何被不同机关/政府部门执行以及在国家的不同地方执行有广泛的变化</li> <li>• 负责实施食品法规的机关的协作很少</li> <li>• 国民标准和法规不与法典相协调</li> <li>• 外部利益相关者（消费者、食品企业）对食品法律和法规知之甚少</li> <li>• 缺乏评估遵守食品法规的分析技能</li> </ul>
外部因素	<p><b>机遇</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品法规委员会的成员资格</li> <li>• 世界贸易组织的成员资格</li> <li>• 从慈善组织获得金融资助以提高满足世贸组织成员要求的能力</li> <li>• 增加消费者对食品安全和质量的兴趣</li> <li>• 国家中法律专门知识的实用性</li> <li>• 国家中关于 WTO 有关问题的专业知识的实用性</li> <li>• 已确立法律改革委员会</li> </ul>	<p><b>威胁</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 源于某些政府部门对改革的内部抗拒</li> <li>• 在一个分权体制中配置给不同层次政府的权力的混乱</li> <li>• 负担过重和财力不足的弱司法制度和国家体制</li> <li>• 许多具有竞争力的发展挑战和需要很可能削弱政策制定者对食品安全和质量的注意力</li> <li>• 政治家缺乏关于食品安全和质量对国际和社会经济的重要意义的理解</li> <li>• 在监管机关中缺乏风险分析能力</li> <li>• 官方食品检验实验室缺乏评估遵守的能力</li> </ul>

## 附录 2-8 与食品检测者进行关于食品法规的专题小组讨论<sup>①</sup>

### 目标

从食品检测者的代表性群体获得对于现存食品法律、法规和标准的适用性和绩效的意见和理解。

### 参与者

来自于食品检查局的十二位以上的代表。

### 可能出现的问题

1. 现存食品法律和法规在何种程度上容易获得（打印版的）并且易于理解？
2. 大多数的检测者对于现存食品法规掌握程度如何？如果有知识差距，主要的知识差距是什么？
3. 现存食品法律和法规在何种程度上允许、鼓励或约束食品检测？
4. 现存食品法律在何种程度上是以风险为基础的？
5. 现存食品法规的主要优势和劣势是什么？
6. 在国家的不同地区食品法规在何种程度上足以得到执行？
7. 食品检测的资源（人力资源、金融资源、设备等）分配在何种程度上在全国是平等的？
8. 同一法律的执行有一个以上的机关执行吗？如果是，在何种程度上有执行的一致性？
9. 食品生产者、加工者、制造者、贸易商、零售商等在何种程度上对现存食品法规熟悉和/或了解？
10. 自我约束（实施章程、标准，等等）在食品部门在何种程度上是有效和相关的？
11. 对于现存食品法规你愿意看见什么变化？为什么？

<>

<>

<sup>①</sup> 如果多于一个机构介入食品检查，肯定对与每个组讨论组讨论是有益的。这将可以获得来自不同检查服务机构的选择和看法，随后自由表达和比较。

## 附录 2-9 与食品企业和消费者组织的代表进行关于食品法规的专题小组讨论

### 目标

从食品行业（包括中小企业）的代表、消费者及其组织获得对于现存食品法规的适用性和履行的意见和理解。

### 参与者

12 位以上代表涉及为国内市场和/或出口进行食品生产和/或加工的食品企业的个人、和/或消费者及其组织的代表<sup>①</sup>。

### 可能出现的问题

1. 现存食品法规（法律、规章、标准）在何种程度上容易获得（打印版的）并且易于理解？
2. 你在多大程度上熟悉和/或了解现存食品法规？
3. 食品检测者执行法规在何种程度上存在一致性？
4. 依您之见现存食品法规的主要优势和劣势是什么？
5. 在何种程度上食品法律和规章授予食品企业被要求保证食品安全和质量的自由度和弹性？
6. 现存食品法规在何种程度上支持或促进出口？
7. 如何推进食品法律和规章的遵守？
8. 自我约束（实施章程、标准，等等）在食品部门在何种程度上是有效和相关的？
9. 对于现存食品法规你愿意看见什么变化？为什么？

### 注意

根据资源的可用性和国家环境，考虑进行专题小组讨论在以下方面也许是有用的：

- 在国家的不同区域保证所收到的反馈是具有代表性的（尤其是在大国或在有多种生产体系的国家，等等）；
- 对付诸如食品进口、食品出口、食品加工厂等的特定部门。

&lt;&lt;

&gt;&gt;

<sup>①</sup> 适当的时候专题小组讨论可以与食品企业的代表和消费者组织的代表一起或单独进行。

## 附录 2-10 食品法规形势分析报告模板

### 介绍

下列模板可用于帮助构造和记录为收集国家中食品法规现状信息而进行的不同调查、访谈、专题小组讨论等的结果，列出了形势分析报告的主要组成部分，提供了一个根据国民环境在需求时可采用的例子。

**授权调查范围：**进行形势分析的原因。

**致谢：**感谢对此报告有帮助的人们。

**结果的总结/建议：**所确定的关键点或问题是什么？根据重要性列出任何结果。

**方法：**说明在此过程中做了什么、进展如何以及学到了什么。例如，咨询了什么群体以及如何咨询的？分析能够得到改善？如果这个报告需求不断更新或者结果需求交叉检查，这些问题随后可能是有帮助的。

**结论：**基于文献回顾、专题小组讨论、SWOT 分析，等等。叙述食品法规的现状，例如，除了其他的，还应该强调下列问题：存在什么法律、规章和标准？它们涵盖了什么内容？何时被撰写和/或修改的？它们清楚易懂吗？它们涵盖了从农田到餐桌的食品链吗？它们是基于独立的科学建议的吗？它们清楚地确定了从农田到餐桌的利益相关者的责任吗？它们包括风险评估、风险管理和风险交流吗？有什么差距或不一致吗？它们在何种程度上与国际要求（例如 Codex, SPS, TBT）和地区协定（例如 Mercosur, ASEAN, Gulf Cooperation Council 等）一致？

**弱势：**你所在的群体不能发现的当前信息或完成所要求的分析缺乏的知识。

**附录：**介绍其他相关信息，例如调查的主要结果或使用的问卷的复制。这对于后续工作可能是有用的。

**资料来源：**列出信息的主要来源，包括访问的关键人物、专题小组、所咨询的外部利益相关者，等等。

## 附录 2-11 进行食品法规需求评估研讨会的样本议事日程

### 目标

回顾食品法规形势分析的结果、讨论食品法规所需求的最优未来形势以及确定能力建设差距。

### 参与者

- 来自负责建立、实施和执行食品法规的政府机关的技术和法律专家；
- 食品行业、消费者及其组织的代表。

### 第一天上午

- 介绍形势分析和需求评估过程；
- 介绍食品法规形势分析的结果；
- 回顾、讨论和形成关于结果的共识。

### 第一天下午

- 回顾食品法规的目标和国际认可的标准；
- 讨论国家的食品法规当前在何种程度上与这些标准一致；
- 讨论所需求的未来食品法律和规章制度。

### 第二天

- 考虑别的国家如何协调它们的食品法规的例子；
- 使用矩阵确定能力建设需求和食品法规的优先事项以便对食品法规的现状和绩效与所需求的未来形势进行比较；
- 按重要性排列需求；
- 按实施的难易程度排列需求。

><

><

## 附录 2-12 建立国民食品法律指南<sup>①</sup>

FAO/WHO 1976 年最初的《建立有效国家食品监管体系》包含一个示范食品法，该法已经被许多发展中国家当作一个标准。不幸的是，这个示范法并不总是合适的，因为它的规则并不与所有的法律体系相一致。食品法中的许多概念和问题随时间而变化，但是它们没有反映在该示范法中。而且，严格坚持示范法中的术语意味着许多国家忽略他们独有的环境、行政结构和法律框架所要求的条款、概念和标准。

这个文献已经准备了一套指导性原则，这些原则介绍了起草食品法规的一般方法，因而应该可适用于不同的法律体系。然而，在特定的国家，没有对于法律框架深层次分析的替代品和直接或间接管制食品生产、进口、出口、配送、处理和销售的制度性组织。只有以那种方式才能满足特定的和特有的国民需求。

除了法规之外，政府需求更新的和国际认可的食品标准。近年许多高度规范的标准已经被处理涉及实现食品安全和质量目标的广泛问题的横向标准所代替（译者注：horizontal standards，有的还译作水平技术标准、协同标准）。在横向标准是实现食品安全目标的一项可行方法的同时，它们也要求有一条受到高度管制、被提供关于食品安全风险和风险管理战略方面的良好数据的食品链，这个食品链就其本身而言也许最初在许多发展中国家并不适用。

在准备食品规章和标准方面，各国应该充分利用 Codex 标准和学自其他国家的食品安全和质量方面的教训。在根据国民环境调整信息、概念和要求的同时考虑其他国家的经验是建立既满足国民需求又满足 SPS 协定、TBT 协定和贸易合作伙伴的需求的现代规章制度的唯一可靠方法。

### 食品法律的形式和内容

与食品相关的法律条款管制特定的活动即食品生产、加工和销售。这样的条款是根据特定的目标例如健康保护和/或推进食物商品的公平贸易而设计的。它们非常普遍地包括在涵盖所有食品产品的综合法里。该法强调食品安全、食品掺假、食品质量和食品监管例如检测、添加剂的使用、食品污染的预防、食品标签和进口管制等的特定方面。大多现代食品法规包括一个基本法律，所有其他管制工具都是以该基本法律为基础的。然而，与适用于一般食品的这个基本法相并列，许多国家已经颁布其他法律管理食品法律的一个特定部分、食品加工的某些类型的法律或食品生产或贸易的特定法律方面。

该基本法的一般形式依赖于特定国家的立法传统。在高度工业化的习惯法国家，一个已惯例就是颁布全面而详尽的条文，这些条文实际上协调了可能涉及食品的所有一般条款。在这样

<sup>①</sup> Reproduced from ;FAO/WHO. 2003. *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems. Food and Nutrition Paper No. 76. Annex 6*. See also ;FAO. 2005. *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law. Legislative Study No. 87.*

的情况下，行政当局除了规定执行的技术程序和关于特定食品的详尽条款外就几乎没剩下什么事可做了。

一个可供选择的方法是将基本法的内容限制为赋权条款（即那些建立行政组织执行法律的条款）。这个方法在许多发展中国家以及罗马法、德国法或斯坎蒂纳维亚流行的许多国家被发现。这个体系有内在的弹性，因为在法律所制定的一般构架里，必要的权力机关被授予适当的权力制定规则控制法律的管理，并且规定特定食品的技术条款和标准。

第二种方法的另一个优点是，由于该法是基础性的而且所有细节局限于规章和标准，所以可以更容易和更快捷地做出改变。例如，条款和标准可能需求随科学进步而变化，而不是与国会谈论修改法律，相关部委通常有权力发布任何适当条款或明细表因而能够考虑新的发展而行动。

原则上，在基本食品法中发现有八类条款：

#### (a) 范围和定义

第一类描述了法律范围并提供了它的解释工具。在食品法律中陈述其目的、目标和/或范围的条款必须明确地在其他条款之前。这个条款没有实际的法律效力，但是能够作为解释为什么颁布法律以及该法律意图实现的目标的一种政策声明。

各国通常包括所运用的主要术语的定义的一个清单。在起草这些定义时，应该参考国际认同的一些原始资料以及相关问题的其他国民法规。必须强调这些定义的清单一般并不是食品监管术语的一个术语表。它所包括的那些定义必须仅仅是那些在法律主体中出现的术语的定义。这些定义不应该过于详细，但是应该出于运用和解释讨论中的法律的目的而单独设计。特别地，这些定义应该考虑谁也许会在将来某个时间挑战法律而起草。例如，如果该法律包括“销售 (to sell)”的定义，该定义表明销售是指交换以获得金钱，如果法律禁止销售掺假食品，那么被指控违反法律的人也许会隐藏销售证据并且试图表明既然他或她免费让渡食品（并没有交换金钱）那么他或她就没有违反法律。

#### (b) 一般原则

在某些法律体系中，基本食品法律包括一组清晰表达将管理食品监管体系的一般原则的条款。例如，该法可能提供一个国家里流通中的所有食品对于人类健康必须是安全的，或者法律可以禁止食品掺假。其他条款可能列出被所有从事食品生产、加工或销售的人遵守的基本规则。然而，应该记住，国家之间存在许多差别。某些国家在基本法律中对这些原则有一个详细的陈述；而另外一些国家则在总的实施条例中制定这些原则；还有一些国家仅仅只包括一个目标和目的（正如以上概括的）的陈述，根本不详尽确定原则。

#### (c) 赋权条款

每一个法律都必须界定在其之下将要执行的权力的本质和界限，并且应该指派被授予那些权

力的政府当局。有两类权力，即制度化和监管权力，二者通常并不被授权给同一当局，也不必在同一层次的当局运用。当然，法律也必须确定这些权力运用的指南和限制。这样的赋权条款确定了主管当局制定实施规则的合法性，也保护私人免于当局的独断专行或者法律权力的过度使用。在这些赋权条款之下授予政府或主管当局的权力与法律执行和当局为了保证法律及其附随规章受到关注而进行的干预的规则制度化相关。

#### (d) 行政条款

多数食品法律包含一类确立特别行政结构以进行执行法律所必需的活动的条款。例如，法律可以建立一个食品监管处，该处集中了许多涉及该国食品监管的、来自不同部委的官员。食品法通常并不深入研究食品监管处的功能，但是反而叙述其授权、界定其成员资格、概括一些关于成员的委任和辞任、技术委员会的建立、以及为秘书处（如果有的话）做准备的基本规则。该法可以规定所有将管理食品监管处的行为的其他细节将由该处本身详细制定的规章或规章制度确定。在食品法中可能或者可能不创建或确定的其他行政组织有检查局和执照许可当局（例如向食品制造者或进口商颁发执照）。食品法也可能授权食品监管处托付或者许可不同政府机关进行特定类型的执行活动。

#### (e) 执行条款

由于除了凭借法律赋予的权力没有惩罚可以实施，食品法律包括了向一个执行当局授予权力为了公众的利益制裁以及采取预防性措施的条款。毋庸置疑，必须在基本法中精确地制定这样的权力的限制和管理它们的运用的条件。除了可能实施的惩罚的本质和限制以外，必须确定违法行为以及一旦违法行为的罚金被适当地确定后实施这种惩罚的程序。基本法也可以概述其他保护公众的必须措施，例如可疑食品的查封和没收或产品的召回。然而，应该注意的是，在某些国家，具体的违法行为和惩罚并没详细规定，但是食品法律简单地提及刑法典和刑事诉讼法典的一般条款。

随着食品监管中远离执行导向方法的趋势，一些国家已经将源于食品监管的概念例如 HACCP 合并到他们的食品法中去了。通常这一行为是通过附属规章而不是通过法律来完成的，因为规章可以由诸如检测业务指南的要素组成。在一个纯粹的执行导向的方法中，不适当的活动（包装、运输等）会在法律中描述，任何违法行为都会被检查员发现并因而依法控告。用一个更具有协作性并且具有预防性的方法，检查员也许反而仅仅因管制一个食品企业按照其自己的生产体系执行自我监管的事实而被控告。

#### (f) 实质性条款

食品法律将包括许多有关食品监管、生产、进口、出口、运输、配送和销售的实质性条款。这些条款可以是基础性的（“该国所有的食品对于人类消费必须是安全的”），或者可以更详细一些，在这种情况下细节很可能在附属规章中被发现。例如，在食品法律下颁布的这些规章可以概述食品标签上必须包含的所有精确信息（重量、制造商名称、最迟销售日期等），

甚至可以包含特定格式的、全国必须遵循的样本标签。

#### (g) 规章

在大多数法律体系中，食品法包含一个或者多个列出（司法）部长为了贯彻该法目的而在整个规章中强调的众多常见问题的条款。这些规章的主要优势是它们易于改变。规章一览表可能极其详细，或者可能简单地对部长强调的各种主题给出了一个粗略的概述。在两种情况下，部长的权力都很少受到限制，正如在几乎所有的情况下食品法律将包含一个部长可以“制定所有他或她认为有必要达到此法目的的规章”的一般声明一样。

#### (h)（条款的）废止和保留

在一部新食品法对食品监管体系做出了重大改变的地方，现存法律或规章可能不得不被修改或废止。在这种情况下该食品法必须列出在其他哪些法律中的哪些条款要被废止或改变。然而，为了不完全废除食品监管体系，许多法律包含一个条款声明在新法废止的一些条款下制定的一些规章依然有效，正好像他们就是在新食品法中颁布的一样。

### 食品规章的形式和内容

如上所提及的，在基本法下由主管当局制定的规章所强调的主题可能非常广泛。通常，它们分为四类：

#### (a) 影响一般食品的规章

这类规章的目的通常是建立管制食品的内容、处理、包装和标签的一般规则。这些种类的规章在那些管理食品制造、加工和销售的基本法律规则中没有包括进去但是却将其留给提出详细规章的部长的国家中特别重要。但是，关于一般原则是否在基本法中以这样或那样的方式制定，必须授权一个政府当局在技术层面上执行。

#### (b) 影响特定食品的规章

在许多国家，每一种食品特有的条款可能构成特定的、截然不同的规章（例如奇异食品、婴儿食品、特殊营养食品）。然而，其他一些国家已经进行了在不同的标题下将这些条款组成为一套管制食品的综合规章的实践。这里，法律传统在国家之间可能略微不同。

#### (c) 适用于组织目的或协调目的的规章

尽管使食品法生效的规章的主体分为上述两类，依然有非常多的不直接关注公众但是要求该法所创建或授权的行政单位的有效运行的内部规章或“家”法。例如，规章可能强调食品监管处（如果有的话）的职责；不同种类执照的颁发、暂停和撤销；检查和分析业务的实施，等等。

(d) 明细表

许多国家在基本食品法的附属法规中包括详细的明细表。例如，这些将包括检查和抽样/分析费的列举；在该法下使用的申请书或执照；以及其他问题。

<<

>>

## 模块 3 评估食品检查的能力建设需求

### 引言

基于风险分析的食品检查是现代食品监管体系的一个重要组成部分。食品检查通过保证国产食品或进口食品根据国民法律和规章进行处理、储藏、制造、加工、运输、准备、供应和销售来保护消费者。而且，食品出口的检查 and 确认提升出口安全和质量的信心，这对于国际贸易是必要的。

本模块提供了一个逐步的指导来规划和执行食品检查的能力建设需求评估。尽管本模块是为官方检查体系而设计的，但是它也能够容易地供官方认可的检查系统使用。本模块参考了国际认可的食品检查的标准、原则和指南，然而，这个模块并不规定成为食品检查的理论指导。

目标受众包括：

- 涉及食品的官方检查系统的职员，包括管理人员和检查人员；
- 与食品监管相关的政府部门和部委的官员。

本模块的使用提供了一个进行下列活动的方法：

- 概述食品检查的现状和业绩；
- 确认食品检查领域的的能力差距和需求；
- 在整个食品监管系统中增加对食品检查任务的了解。

#### 框图 M3-1 食品检查和认证的定义

食品检查是对食品或食品监管系统、原材料、加工和配送的检验，包括加工中的产品和产成品检验，以便证实它们符合要求。食品检查业务可以由政府机关来进行，也可以由已经受到国家权威机构的官方认可的独立组织来完成。

认证是官方认证机构和官方认可的机构提供的、表明食品或食品监管体系符合要求的书面或等同的保证的手续。食品认证可能适当地以广泛的检查活动为基础，这些活动可能包括连续的在线检查、质量保证体系的审计和产成品的检验。认证体系实际就是官方和官方认可的执照体系。

官方检查体系和官方认证体系是由一个有司法权履行管制或执行职责或者二者皆有的政府机关管理的体系。

官方认可的检查体系和官方认可的认证体系是由具有司法权的政府机构正式核准和认可的体系。

资料来源：Source : FAO/WHO. 1997. Guidelines for the design , operation , assessment and accreditation of food import and export inspection and certification systems. CAC/GL 26-1997 (available at : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf>).





表 M3-1 组织层次上食品检查能力的范围

使命和战略	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 与食品检查相关的每一个组织提供的服务的任务、要求和规定</li> <li>• 对食品检查服务的特定要求（例如总体卫生、植物检疫、兽医、药学、度量衡、贸易等方面）以及不同类型的前提条件</li> </ul>
组织结构、能力和文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 不同层次（从中央到地方层次）的食品检查机构的结构和管理及他们之间的联系</li> <li>• 核心能力</li> <li>• 食品检查员的文化素质和职业道德（例如诚实、正直、勤奋，等等），包括不受外界压力和商业势力的影响</li> <li>• 食品检查员的责任感</li> </ul>
操作方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 使用的方法（例如抽样技术、检查指南、其他工具和材料，等等）</li> <li>• 包括风险分析在内的食品检查的操作原理、进程和程序，基于高、中和低风险的监管活动优先排序和文字记录的体系<sup>①</sup></li> <li>• 根据高、中、低风险分类的食物业场所的全国数据库</li> <li>• 监管检查业务操作的内部审计系统</li> <li>• 所服务的顾客的数量和类型</li> <li>• 按照所服务的企业的食品检查员的数量</li> <li>• 执行政策和认证</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 合适的、有资质的人员数量</li> <li>• 技术知识和检查员的技能（食品方面的专门培训的范围）</li> <li>• 管理技能</li> <li>• 获得培训途经（包括进修课程）</li> </ul>
财务资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品检查活动的预算</li> <li>• 对不同类型检查的预算分配（包括资源配置基于风险的程度）</li> </ul>
信息资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 对于食品检查的电子资源（例如数据库和内网站点）和纸质资源（例如报告）的可使用性</li> <li>• 用于与食品检查相关的管理信息系统</li> </ul>
基础设施	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建筑（办公室）、交通工具，等等</li> <li>• 食品检查和取样设备以及必需品</li> <li>• 计算机和信息设备</li> </ul>

另外，考虑在体制层面上的能力大小也是重要的。如果总体环境对日常运行和绩效有影响，了解食品检查机关运行的总体环境（体制）是必要的。例如，尽管食品检查员并不负责建立食品法规和规章，但这样的法律和规章适用或不适用将会对食品检查业务的成功产生重要影响。当规章不适用或过时了时，食品检查员将不能正确进行工作。或者，如果几个部委牵涉到食品检查中而它们之间又没有协调，那么就更有可能会产生食品检查业务的范围重复和/或出

<sup>①</sup> 见附录3-7 对按照高、中和低风险分类的食品企业的描述。

现监管缺口。因此，形势分析也应该如下提纲那样考虑在整个系统中的能力大小（表 M3 2）。

表 M3-2 在体制层次上的食品检查能力的范围

食品法规	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 现存法律、规章和标准所提供的支持或引起的约束</li> <li>• 基于风险为食品检查提供一个明确合理的基础（载人国民法规中的）的法律/执行能力</li> <li>• 执行/遵守政策</li> </ul>
教育和培训	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 负责培训食品检查员的技术学校、学院、大学、研究院等的数量和业绩</li> <li>• 为食品检查员设置的课程和培训的范围、相关性和质量</li> </ul>
机构间的关系、独立性与合作	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 与食品检查相关的不同机关和机构之间的关系</li> <li>• 与食品检查相关的机关之间的角色和责任分工（覆盖面的重复、交叠和差距）</li> <li>• 与食品实验室的关系</li> </ul>

如何收集这方面的信息？可以使用不同方法收集和分析信息（表 M3 3）。方法的选择依赖于所搜寻信息的类型和来源以及当地形势。某些方法比另一些方法更适用于收集特定种类的信息。

表 M3-3 收集食品检查信息的方法

方法	目的
利益相关者分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在全国（在中央、区域和地方层面上）确定与食品、动物和鱼产品（包括生产、加工、市场、配送，等等）检查相关的所有专家/机构（公共的和私人的）</li> <li>• 通过形成一个组织结构图（韦恩图解）和映射关系来构想所确定的机构之间的联系、信息流、重叠、缺口等</li> </ul>
文献回顾	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 收集和分析与食品检查相关的可用文献（例如组织要求、操作规则和程序、政府指令和通告、年度报告、贸易数据、拒绝和扣留方面的报告，等等）</li> </ul>
设备清单专题小组讨论	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 估算当前可供食品检查使用的基础设施和设备</li> <li>• 使处理不同类型检查的食品检查员的典型代表、不同的顾客或国家的不同地方的相关人员讨论他们在不同领域的能力大小并确定优势、劣势、机会和威胁（SWOT分析）等</li> <li>• 促使食品检查员意识到能力建设需求和指出对于能力差距和需求有多大的一致性意见</li> <li>• 使食品检查客户（食品生产者、加工者、出口商等）的代表性群体能够提供他们对于食品检查的观点和评价</li> </ul>
关键人物访谈	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从关键人物（检查机关的领导、已经为食品检查提供支持的外部组织等）处获得食品检查的深层次信息</li> </ul>
调查（问卷）	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从不可能单独访谈的大量利益相关者处获得信息；例如调查咨询食品检查员的日常工作、设备、资质等，或者要求食品企业（包括中小企业）中的食品检查员提供服务</li> </ul>



中期（大约 5 年）食品检查所需求的未来形势的明确描述可以通过包括来自于处理食品检查的每一个机关的官员的讨论和自由讨论会来进行。这些讨论的目的将在于基于对有效食品检查的现状和国际认可的标准的理解来设想食品检查的目的、任务、价值和操作。参考有效食品检查的标准提供了一个学习良好操作以及保证目标集与国际建议一致的方法。考虑现状将有助于保证所形成的未来构想是现实的并且是可实现的。

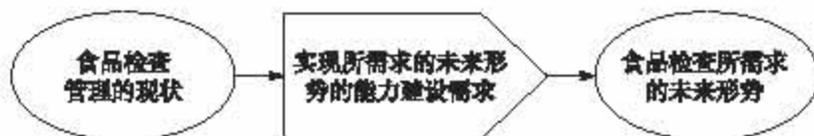


图 M3-1 判别食品检查的能力建设需求

确定检查业务所需求的未来是一项重要的任务，不能留给仅仅一两个人。将在国家层次上协调和管理食品监管活动中起作用的所有检查机关和其他国民机构或委员会（例如食品监管局或食品管理部门）的领导都包括在内将是有益的。还应该参考内部职员的意见以获得对随后的能力建设活动和对于食品检查的组织 and 操作的任何相关变化的接受和支持。

除了国际认可的标准外，记住食品检查员的核心任务和责任（框图 M3-4）以及参考与进出口检查系统现有的指南、原则和建议（如下）可能也是有用的。

#### 框图 M3-3 食品检查的国际认可的标准

1. 存在对国产食品、进口食品和出口食品的基于风险的检查（包括抽样检查）的文字记录的政策和程序；
2. 存在根据风险对场所分类和包括食品检查记录的食品业场所的全国数据库；
3. 与食品检查相关的信息收集、报告和分析的系统；
4. 食品检查活动的计划、实施和监管都是基于高、中和低风险的；
5. 授权执行食品检查中所概述的工作的官员数量是足够的；
6. 食品检查员有与食品法规下的授权一致的适当资质、培训和经验；
7. 可使用食品检查的足够的资源、设施、设备和供应品；
8. 可靠的运输和通信系统，以保证检查业务的传递和实验室样本的传送；
9. 食品检查执行中的一致性、公平性和诚实性；
10. 给官方食品检验实验室的食品样本的收集和提交，请求结果的分析 and 汇报的书面程序；
11. 应对和处理食品紧急事件的书面程序；
12. 暴发食源性疾病的调查和管理的书面程序；
13. 应对消费者投诉的书面程序；
14. 食品检查的书面程序是质量管理体系的一部分；
15. 食品检查系统的回顾与评价的机制。

### 框图 M3-4 食品检查机构的核心责任

食品检查通过保证食品的处理、储藏、制造、加工、运输、准备、供应和销售与国民法律和规章的要求一致来保护消费者是必要的。

食品检查机构的核心责任包括：

- 对遵守标准和规章的卫生及其他要求的食品业场所和程序的基于风险的检查；
- HACCP 计划及其执行的评价；
- 在收获、加工、储藏、运输或销售期间的食品抽样以确定规章和标准的遵守、风险评估数据的提供以及违规者的确定；
- 通过感官评估对不同形式的食品腐烂、不适合人类消费或虚假地出售给消费者的食品的确 定以及任何必须的补救措施；
- 当违法行为发生和出现时，在法庭上的确认、收集和提供证据以帮助起诉；
- 食品进口和出口的检查、抽样和认证；
- 运用 HACCP 对食品公司的基于风险的审计。

*资料来源: FAO/WHO. 2003. Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems. Food and Nutrition Paper No. 76.*

在某些情况下，食品检查的适当使命和目标总是存在的。然而，在其他情况下，食品检查的目标可能需求评估和修订。食品检查最初确定所处理的相同的问题（例如不安全或掺假的食物）通常将依然存在，但是处理这些问题的方法可能已经改变。有时，再审核负责食品检查业务的组织的使命也是必须的，尤其是在形势分析发现几个不同的机关以不明确的要求和/或重叠的任务检查食品时。

使命的陈述可以公式化地描述食品检查业务的目的、用于完成这项目的的方法、引导这项工作的基本信念和价值标准。这项陈述应该力图回答下列问题：

- 食品检查业务的目的是什么？食品检查力图完成什么？
- 为了实现这个目标要进行什么工作？
- 用什么原则（例如基于风险、基于科学，等等）和价值观（例如诚实、正直）来引导食品检查工作？

一旦对检查机关的目的取得一致意见，就可以确定具体目标了。食品检查的目标确定应该“SMART（巧妙）” 换句话说，他们应该：

- 具体以便能够清楚和易于理解；
- 可衡量而且能够被量化以便可能估算进步；
- 给定他们所在的环境和可供使用的资源，是可实现的和现实的；
- 与国家的需求和负责实现这些目标的食物检查员相关；

- 时间限制在完成“目标”的现实期限内。

相关的资料来源:

- FSAI. 2000. *Code of practice on the risk categorisation of food businesses to determine priority for inspection. Code of Practice No. 1. Food Safety Authority of Ireland (FSAI)* .
- FAO/UNEP/WHO. 1984. *Manuals of food quality control. Food inspection. Food and Nutrition Paper 14/5. Reprinted 1997.*
- FAO/WHO. 1995. *Principles for food import and export inspection and certification. Codex Alimentarius Commission CAC/GL 20. In Codex Alimentarius Commission combined texts on food import and export inspection and certification systems (available at: ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf)* .
- FAO/WHO. 1997. *Guidelines for the design, operation, assessment and accreditation of food import and export inspection and certification systems. Codex Alimentarius Commission CAC/GL 26 (available at http://www.fao.org/DOCREP/005/X4489E/X4489E03.htm)* .

## 第六步：确定加强食品检查的能力建设需求

能力建设需求可以通过比较现状（形势分析的结果）和食品检查所需求的未来形势（前一步的结果）加以判别。将食品检查的现存能力与当前需求和期望进行比较是重要的。而且，必须考虑需求变化或新挑战（例如贸易要求、跨境食品恐慌）是否可能要求一个不同的技术和能力的组合、改良的工作程序或一个食品检查的革新的制度结构。

表 M3-4 确定食品检查能力建设需求的矩阵

食品检查	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需求的未来形势	能力建设需求
法律和管理框架	食品检查的法律和管理框架是什么？	从现在起未来 5 年食品检查的法律和管理框架应该是什么样的？	要产生所需求的食品检查的法律和管理框架需要什么法律修订和修改？
使命和战略	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 与食品检查相关的不同机关的要求和战略是什么？</li> <li>• 范围上有重复或差距吗？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 所需求的未来的食品检查的制度结构应该是什么？</li> <li>• 从现在起未来 5 年食品检查的要求和战略应该如何？</li> </ul>	重新定义和合理化食品检查的要求和战略需要什么变化（法律的、制度的变化，等等）？

续表

食品检查	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需求的未来形势	能力建设需求
结构、程序和文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品检查是如何组织的?</li> <li>• 食品检查基于风险的优先性/频次</li> </ul> 当前使用的程序、方法和过程是什么? 什么原则(例如基于风险、基于科学,等等)和价值观(例如诚实/不诚实、正直/腐败、信任/怀疑、可靠/不正当)引导食品检查工作? <ul style="list-style-type: none"> <li>• 不同区域的官员始终如一地进行食品检查吗?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 未来食品检查应该如何组织?</li> <li>• 从现在起未来 5 年新 的或修改的过程、程序和方法应该如何适当地使用?</li> <li>• 从现在起未来 5 年应该是什么原则和价值观引导食品检查?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 使与未来状况一致的食品检查的组织结构合理化需求什么变化?</li> <li>• 引入新的程序和方法以及确保他们的有效采纳和使用需求什么?</li> <li>• 需求什么来鼓励食品检查员采用所需求的原则和价值观?</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品检查服务中的技术和 管理技能的当前水平(质量和数量)如何?</li> <li>• 食品检查员培训的当前课程和本质是什么?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年内可供食品检查服务使用的核心技术和能力应该是什么?</li> <li>• 从现在起 5 年内食品检查员应该有什么培训?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提升食品检查员的技能和与未来状况一致的管理需求什么?</li> <li>• 改善培训和开展与未来状况一致的 课程需求什么?</li> </ul>
金融资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 当前有什么可供食品检查使用的金融资源?</li> <li>• 他们在多大程度上满足当前需求?</li> <li>• 用于食品检查的资源是根据高、中和低风险配置的吗?</li> <li>• 食品检查是如何融资的?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 什么金融资源可供改善的食品检查服务使用?</li> <li>• 用于食品检查的资源应该如何配置?</li> <li>• 食品检查收入的新来源应该如何产生?</li> </ul>	达到所期望的水平和资源配置需求哪些改变?
信息资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 当前可供食品检查员使用的信息类型是什么?</li> <li>• 食品检查信息是如何管理(收集、储存、分析和分布等)的?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年内什么信息应该可供食品检查员使用?</li> <li>• 关于食品检查的信息应该如何管理?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 改善所需信息的获取需求什么?</li> <li>• 需求什么来改善食品检查的信息管理?</li> </ul>
基础设施和设备	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 当前可供食品检查使用的设备是什么?是如何使用的?</li> </ul>	从现在起 5 年内应该供应什么样的设备?	改善必要设备的获取和使用需求什么?
外部联系和相互依赖	当前食品检查员是如何与相关机构和群体(例如食品监管机关、实验室、食品企业、消费者及其组织等)合作的?	从现在起 5 年内食品检查员与其他相关机构和群体应该如何共同工作?	改善食品检查员与其他相关群体的关系和协作要求什么样的机制和其他变化?

判别这些需求的过程应该是参与式的和透明的，以便增加对食品检查员之间被建议的改变的认可以及支持其执行和持续。简易专题讨论会和专题小组讨论可以用于鼓励食品检查员的参与。本模块附录的资料里介绍了对需求评估专题讨论会的一个样本议事日程。

在这些专题讨论会和讨论中，上述矩阵（表 M3 4）可用于帮助判别能力建设需求。到现在所实施的步骤将帮助完成这个矩阵。形势分析（步骤 3 和步骤 4）的结果可用于完成 A 栏。第 5 步的结果（食品检查所需求的未来形势）将有助于完成 B 栏。一旦完成了这件事，就有可能基于当前能力和所需求的未来形势之间的差别判别能力建设需求（C 栏）。

有时候所判别的需求很多，不可能立刻记下来。因此，区分什么是必须的和什么是所希望的并且通过关注被认为是最重要的领域、资源、能力对所判别的需求以及进行活动（包括随后的必要活动）所花费的时间划分优先次序就很重要了。

### 第七步：基于所判别的需求确定强化食品检查的方式

一旦已经判别出能力建设需求，就有可能基于现存优势和劣势、机遇和威胁来确定强化食品检查的方式。

检查可用的方式会弄清为实现所需求的未来形势和目标所采取的行动的的范围。这一步将包括列出一个这些行动的清单。例如，方式可能包括但并不限于下列一种或多种：

- 澄清与食品检查相关的不同机关的角色，以消除范围上的重复和缺口；
- 从对终产品的随机抽样检查向包括私营部门正在审计监控程序的风险评估系统转变；
- 开发对食品检查信息基于风险的分类和管理的计算机系统；
- 食品检查基本设备的替换和/或更新；
- 针对食品企业的质量保证方面的信息和教育计划；
- 最新食品检查手册的出版；
- 食品检查员的薪水的调整反映质量、责任和市场工资率；
- 基于使用者付费的经选择的检查、测试和培训服务的规定。

一些被提议的方式可能要求额外的资源，例如，以提高食品检查设备的使用率或改善食品检查的人力资源的质量。其他方式可能需求相关机关或个人的要求和角色的澄清、改进的操作程序和过程的开发，或者方法或文化的改变。在某些情况下，改善食品检查绩效的主要重点可能与在更广泛的食品监管体系中的需求有关，例如修订的食品法律或规章的需求。重要的事情是，那些方式都是以源于需求评估的要求和重点为基础并随之调整的。

所考虑的不同方式对于利益相关者会有不同的成本和收益。例如，由随机产成品检查转向基于风险的系统（该系统包括由私人部门进行的审计监管程序）将可能产生更大的影响和成本节约。然而，由一个体系转换到另一个体系也会有成本，包括系统管理中的人事培训成本和

审计成本。进行一个简单的成本收益分析有助于确定正在考虑的各种选择的收益和成本及其数量（见指南第3部分的《规制影响评估和成本收益分析》）。

一旦确定了食品检查中的能力建设需求和陈述它们的方式，就有可能准备能力建设的战略。这个战略可能用于从国家内部以及外部捐赠者调动资源。

<

<

## 附录 3-1 食品检查的文献回顾

### 1. 信息收集

收集与食品检查相关的现存文献；

- 与食品检查和执行相关的机关的组织结构图；
- 描述与食品检查和执行相关的机关的要求、职责和责任的部委和行政文献；
- 为食品检查和执行提供规则和程序的法律或规章；
- 食品检查手册或程序；
- 与食品检查和执行相关的机关形成的活动报告和其他相关文献；
- 可供食品检查使用的设备清单；
- 过去食品检查和所学经验的内外部评论；
- 贸易数据（包括关于遭拒和扣留的数据）、年度报告等。

### 2. 回顾和分析

应该回顾收集的文献以便尽可能地回答下列问题。利用自我评估研讨会、专题小组讨论会和/或调查获得的信息提供了一个增补和交叉核对文献回顾结果的方法：

- 食品部门是如何组织的？它的特征是什么？
- 哪些政府部委/机关与食品检查有关？
- 食品制造公司、食品加工和储藏公司、食品零售公司和市场、公共饮食业和食品供应公司、屠宰场等单位各自的检查任务和责任是什么？
- 食品检查是如何组织的（例如根据地理区域、根据所检食品的类型、根据食品企业的风险类型，等等）？
- 食品检查的频次是多少？
- 食品检查的频率是基于风险（高、中和低风险）的吗？风险越大的企业接受越多的检查吗？
- 食品检查员与其所服务人口的比率是多少？
- 食品检查员与其所服务的企业的数量的比率是多少？
- 食品制造或加工厂、市场和商店、屠宰场、食堂等的检查程序是什么？
- 哪些程序用于样本的抽取、密封、储藏和运输，不遵守的证据收集，处理消费者投诉，等等？
- 食品进口和出口的检查程序是什么？
- 食品检查员的最低资质是什么？
- 相对于具有相似教育/技能和职业发展潜力的公务员，食品检查员的薪水范围是什么？
- 食品检查员的地位怎样？

&lt;&lt;

&gt;&gt;

## 附录 3-2 同食品检查员的专题小组讨论

### 目标

为了从检查员处获得关于食品检查业务所使用的程序和绩效的信息。

### 参与者

来自于一个与食品检查相关的机关的至多 12 位检查员<sup>①</sup>。

### 可能出现的问题

1. 贵单位履行的食品检查业务的范围是什么（例如，一般的清洁、植物检疫、兽医、制药、贸易、欺诈，等等）？
2. 贵单位有适合于引导食品检查的政策和程序吗？
3. 贵单位的食品检查员在多大程度上有食品方面的专业背景？
4. 贵单位有危害分析和关键控制点系统（HACCP）的培训吗？
5. 贵单位为什么类型的顾客服务？你们服务的顾客有多少？
6. 你们有权使用与食品检查相关的一些操作手册、程序等吗？这些在多大程度上是有用或无用的？为什么？
7. 贵单位的食品检查员代表性地分配多少时间（一天或一周的多大比例）在食品上？
8. 你们有足够的设备来进行你们的工作吗？
9. 贵单位的食品检查员是如何与官方食品检验实验室协同工作的？
10. 现存食品法规（食品法律、规章和标准）在多大程度上支持和阻碍食品检查？为什么？
11. 食品检查员如何对食源性紧急事件做出反应？有对在紧急事件期间食品检查操作的计划吗？
12. 如何确定食品检查的重点？它们在多大程度上是基于高、中、低风险的？
13. 在执行任务时您通常与您的同事在其他场所交流/分享信息吗？
14. 贵单位使您跟上与食品安全和质量以及食品检查相关的最新发展吗？
15. 食品检查员有机会获得连续的专业发展吗？

><

><

<sup>①</sup> 在不同机关涉及食品检查的地方，各讨论组由食品检查员组织召开。

### 附录 3-3 与食品企业进行的关于食品检查的专题小组讨论

#### 目标

为了从食品生产者、加工者、制造者、处理者和市场商人处获得食品检查的信息。

#### 参与者

来自食品企业包括中小企业的至多 12 位管理人士<sup>①</sup>。

#### 可能出现的问题

1. 在过去的三年间，食品检查员平均每年访问你的企业多少次？
2. 这些访问事先通知还是没有通知？如果通知了，你们是如何以及什么时候得到通知的？
3. 来访的食品检查员在他们来访期间通常检查什么？如何检查？
4. 在他们来访期间食品检查员抽取一些样本吗？
5. 食品检查者配备了适当的装备以根据他们的设备和清洁度履行他们的职责了吗？
6. 您收到了一份检查结果的书面记录吗？
7. 您了解管理食品检查的食品法律和规章吗？贵公司预计如何遵守？
8. 贵公司独立执行了一些提高食品安全和质量的程序（例如良好操作规范、危害分析和关键控制点，等等）吗？
9. 贵公司对所接受的食物检查业务付费吗？
10. 如果不付费，在什么条件下贵公司愿意考虑为食品检查业务支付费用？
11. 你们如何对已经光顾过贵公司的食品检查员评级？
12. 依您之见，如何改善食品检查业务？

&lt;

&gt;

<sup>①</sup> 取决于可用的资源和时间，可以组织一系列的专题小组讨论会，邀请不同类型的食品企业（如根据其规模、产品、制造工艺、属地，聚焦出口，等等）参与以确保为该过程输入更多观点。

## 附录 3-4 食品检查教育和培训的专题小组讨论

### 目标

为了从食品检查培训者/教育者和食品检查管理者那里获得食品检查教育和培训的信息。

### 参与者

来自于教育和培训机构/学院/大学的个人以及食品检查局的管理者，至多 12 人。

### 可能出现的问题

1. 针对食品检查员的教育和培训包括什么（主题、重点等）？
2. 食品检查员培训的平均持续时间是多长？
3. 当前的食品检查员教育和培训系统的优势是什么？
4. 当前的食品检查员教育和培训系统的劣势是什么？
5. 当前的课程有何差距？
6. 当前的课程在多大程度上满足食品检查局的需求？
7. 食品检查局在多大程度上与食品检查员教育和培训的发展相关？将来如何改进？
8. 食品检查机关使您跟上在培训机构中与有资质的个人技能相关的需求了吗？

<<

>>

## 附录 3-5 食品检查的 SWOT 分析说明

下表给出了在一个假想的国家与食品检查相关的优势、劣势、机遇和威胁的例子。

	正	负
内部因素	优势 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 整个国家食品检查员网络</li> <li>• 用现代抽样和检查技术培训的一些食品检查员</li> <li>• 成功引进的自动记录保存的新电子系统</li> <li>• 翻译为当地语言的食品检查手册</li> <li>• 与食品检查相关的一些机关的强有力的领导</li> <li>• 针对食品检查员的良好奖励和激励（如加班费、提升的可能、私人运输交通工具的使用）系统</li> <li>• I 行业已经建立了质量保证体系，该体系要求由食品检查机构进行审计</li> <li>• 其他，等等</li> </ul>	劣势 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 与食品检查相关的机构的重叠要求和权限</li> <li>• 食品检查仍然聚焦于食品安全问题出现后的检测而不是基于风险分类</li> <li>• 抽样和检查的知识和设备不足</li> <li>• 预算不足</li> <li>• 腐败和欺诈的周期性报告</li> <li>• 有限的执行能力</li> <li>• 食品检查员不断增加的工作负担</li> <li>• 缺乏责任</li> <li>• 等等</li> </ul>
外部因素	机遇 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 努力使国家标准与 Codex 协调一致</li> <li>• 整个国家的实验室网络化</li> <li>• 消费者协会的增加</li> <li>• 在该国和区域对食品安全和质量日益增长的关注</li> <li>• WTO 成员资格</li> <li>• 对等关系的建立</li> <li>• 行业质量保证体系的建立</li> <li>• 等等</li> </ul>	威胁 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品规章过时了</li> <li>• 在食品分析方面官方食品检验实验室的能力有限</li> <li>• 食品生产者和加工者的食品卫生知识有限</li> <li>• 跨境食品危害的频率增加</li> <li>• 该国的部分地区政治不稳定（罢工或国民动荡）</li> <li>• 冷漠</li> <li>• 等等</li> </ul>

&lt;&lt;

&gt;&gt;

## 附录 3-6 食品检查的形势分析报告模板

### 引言

下列模板可用于帮助组织和记载为收集食品检查现状的信息而进行的各种调查、访谈、专题小组讨论等的结果，列出了形势分析报告的主要组成部分，提供了一个可适用于这个国家特定环境的例子。

**参考条款：**进行形势分析的原因。

**致谢：**感谢对此报告提供帮助的人。

**结果/建议总结：**所判别的关键点和问题是什么？按照重要性的顺序列出结果。

**方法：**说明过去做了什么，进展怎样，在这个过程中学到了什么。例如，您的分析已经做了改进吗？您的数据的准确性或有效性的主要弱势是什么？如何咨询利益相关者的？如果形势分析报告需要更新或者结果需要交互核对，这些问题随后也许有帮助。

**结果：**基于形势分析期间收集的信息，描述食品检查的现状，此外还强调下列问题：描述食品检查的现状；总体背景或环境（例如制度结构、法律和规章）如何影响食品检查？涉及哪些组织？它们的要求和任务是什么？它们如何运行？它们可使用哪些资源？每一个组织的成就和弱势是什么？

**未来推断：**这些趋势可能继续或者期望它们变化吗（例如有新的法律在制定中吗？在这个信息来源中有外部方案来提高检查）？确定和解释任何相关的正面和负面的外部环境是一个好主意。

**附录：**提交放在其他地方不太适合的信息，例如调查的主要结果或者所使用的问卷的拷贝。这将帮助那些希望理解更多细节中的结果并且了解结论建立在什么事实的基础之上的那些人。

**资料来源：**列出主要信息来源，包括受访的关键人物、接受咨询的外部利益相关者，等等。

><

><

### 附录 3-7 基于食品行业风险分类确定食品检查重点

#### 引言

食品企业	<p>任何执行一些或全部与食品相关的下列项目企业（盈利的或非营利的，公有的或私人的）：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 准备</li> <li>• 加工</li> <li>• 制造</li> <li>• 包装</li> <li>• 储存</li> <li>• 运输</li> <li>• 配送</li> <li>• 销售或供给的处理或供应</li> </ul>
高风险企业	<p>通常是由于下列原因存在将脆弱群体或大量消费者推向高风险的可能性的企业：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品的特质（例如便于食用）</li> <li>• 食品制备或加工的方式</li> <li>• 所提供的设施</li> <li>• 合适的监管体系</li> </ul>
中风险企业	<p>通常不生产高风险易于食用食品的企业，是规模大的企业这样的食品包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 贝类/鱼类（熟的和未加工的）</li> <li>• 未加工的肉类</li> <li>• 熟肉/禽和肉/禽产品</li> <li>• 奶和奶制品</li> <li>• 蛋和蛋制品</li> </ul>
低风险企业	<p>通常，对消费者有潜在危害的企业风险低例如：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 蜂蜜的初级生产者</li> <li>• 谷类、果酱和果冻、油类和脂类制造者</li> <li>• 茶叶、药草、香料、坚果等的包装者</li> </ul>

在食品检查的现状分析和确定中期所需求的未来形势的讨论期间，考虑食品检查在多大程度

上基于风险将是重要的。下表介绍了在食品检查背景下的一个风险<sup>①</sup>分类，该表可用于帮助组织这些讨论。

><

><

---

<sup>①</sup> Based on ;FSAI. 2000. Code of practice on the risk categorisation of food businesses to determine priority for inspection. Code of Practice. No. 1. Food Safety Authority of Ireland (FSAI). Dublin (available at ; [http://www.fsai.ie/publications/codes/COP\\_risk\\_categorisation.pdf](http://www.fsai.ie/publications/codes/COP_risk_categorisation.pdf)).

### 附录 3-8 食品检查的需求评估讨论会的样本议事日程

#### 目标

讨论形势分析的结果，讨论食品检查所需求的未来形势并达成一致，判别能力建设需求。

#### 参与者

- 食品检查相关的技术和管理官员；
- 食品生产者、加工者、出口商、消费者组织等的代表。

#### 第一天上午

- 介绍形势分析和需求评估过程；
- 报告食品检查的形势分析的结果；
- 回顾、讨论形势分析的结果并达成一致。

#### 第一天下午

- 讨论食品检查的核心任务、国际认可的标准和良好操作；
- 确定可能影响食品检查的未来需求和任务的趋势。

#### 第二天早上

- 讨论食品检查的使命和目标并达成一致意见。

#### 第二天下午

- 使用判别能力建设需求的矩阵和其他工具来确定能力建设需求以及食品检查的重点；
- 按照重要性对需求排序；
- 按照执行的容易程度对需求排序。

&gt;&lt;

&gt;&lt;

## 模块 4 评估官方食品检验实验室能力建设需求<sup>①</sup>

### 引言

食品检验实验室是全国食品监控系统的一个基本组成部分。食品样本的理化成分和微生物污染分析对证实食品的安全和质量（包括组成特性、营养价值、掺杂物、污染物的存在）很重要，不论是国产的、进口的或是出口的，在任何必要的时候都应该采取适当的措施来保护消费者。

实验室负责分析食品样品来检测、识别、量化测定污染物（诸如农药残留或重金属），负责分析食源性疾病的暴发所涉及的人和食品的样本以确定致病原因和来源。实验室还为食品执法提供支持。食品检验实验室提供的科学信息可告知和支持与食品安全和质量相关的政策和决策部门，例如，可以针对最紧迫的危害设计监管监测程序，或调查食品掺假、误导信息、欺诈、消费者抱怨/投诉、疾病暴发等以及应对其他新兴的食品安全和质量问题。

本模块为规划和实施官方食品检验实验室能力建设需求评估提供一个循序渐进的指南，为官方食品检验实验室建设提供一个国际公认的基准和原则参考。但是，该模块的目的并不是为食品分析提供理论指南。

目标受众包括：

- 官方食品检验实验室的员工，包括管理者和分析师；
- 对官方食品检验实验室负责的部委和政府机构的官员。

采用该模块作为手段以便：

- 描述官方食品检验实验室的现状和功能；
- 确定在官方食品检验实验室领域的的能力差距和需求；
- 在全国食品监控体系中增加公众对官方食品检验实验室任务作用的认知度。

<sup>①</sup> 包括政府实验室和政府认可的实验室。





一旦需求评估的范围确定后，评估团队就能够开始搜集记载该国官方食品检验实验室当前能力的信息资料。

任何国家的食品检验实验室的能力都取决于许多因素。某个实验室的内在特点，诸如可以获得的实验设备与仪器的数量和质量，职员的技术和资质，分析所使用的程序和方法，等等，显然是影响履行常规食品分析和应对紧急事件能力的很重要的决定因素（表 M4 1）。

除了考虑官方食品检验实验室的内在能力外，形势分析还需要考虑其所采用的运行体系或框架结构（表 M4 2）。如果系统存在缺陷，那么官方食品检验实验室开展食品分析的能力将不容乐观。例如，如果没有明确的强制性要求，实验室就无法达到食品分析的目标。此外，当实验室未被告知某个地区暴发了食品传染疾病，则疾病暴发事件的调查就可能被推迟。同样地，实验室所获得的结果取决于食品检查员所提供的食品样本的质量。

表 M4-2 官方食品检验实验室在运行体系层面的能力规格

食品立法	<ul style="list-style-type: none"> <li>食品法律、法规和标准提供的框架（例如法定要求分析的类型、食品标准）</li> </ul>
机构关系、相互依赖与合作	<ul style="list-style-type: none"> <li>官方食品检验实验室各部门的角色和职责</li> <li>与国内外其他实验室的合作（如信息交换、实验室之间精确测试、污染物监测研究）</li> <li>数据搜集、方法、报告等方面的一致性，包括有一个全国性的分析结果数据库</li> <li>官方食品检验实验室与公共卫生机构（包括与食品传染疾病相关的监督和调查部门）和学术研究机构之间的链接</li> </ul>
食品检验	<ul style="list-style-type: none"> <li>食品检验服务部门提供的食品样本的种类、数量和质量（真实性和完整性）（参见模块 3 关于食品检验部分）</li> </ul>
食品监督管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>官方食品检验实验室批准与认证的程序</li> <li>结果的使用与反馈</li> <li>与利益相关者之间进行结果交流</li> <li>决定食品分析样品种类与频度的程序类型</li> <li>法律功能（如为法律诉讼承担专家见证人的责任）</li> </ul>

可采用不同的方法，包括实地采访、专题小组讨论、书面问卷调查等，来收集和分析关于官方食品检验实验室的信息（表 M4 3）。方法的选择取决于所搜集到信息的类型和来源。某些方法就比其他的方法更适合搜集特定种类的信息。

表 M4-3 官方食品检验实验室信息搜集方法

方法	目的
机构分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 确定所有各级的官方食品检验实验室（包括参考实验室）和涉及不同种类食品分析及其运行的机构</li> <li>• 生成一个机构表，构想各实验室之间的链接、信息流、重叠和差距等</li> </ul>
文献综述	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 搜集和分析与官方食品检验实验室有关的文献资料（诸如机构要求，运行规则和程序，实验室出版物，政府法令和宣传单等）</li> </ul>
自我评价研讨/ 专题小组	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 让实验室分析代表性样品，让管理者讨论其实验室在不同领域的的能力，以确定其优势、劣势、机遇和挑战（SWOT分析）</li> <li>• 认清能力建设需求，指明在能力差距和建设需求方面达成多少共识</li> </ul>
关键人物访谈	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从涉及食品样品监督、管理和分析的关键人物的访谈中获得关于实验室的全面深入的信息</li> <li>• 让食品检验服务机构和政府部门的代表就官方食品检验实验室实施的分析提供对食品监督管理负责的观点和意见</li> </ul>
客户咨询	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 让官方食品检验实验室的客户代表小组（食品产业、消费者及其机构等）就官方食品检验实验室实施的分析提供其观点和意见</li> </ul>

官方食品检验实验室的咨询职员，包括分析师、技术员与管理者，将就食品分析的现有能力提供内部的洞察与意见。此外，通过咨询实验室以外的利益相关者，诸如食品检查员、官方食品监管当局的官员、认证机构和食品企业的雇员等，也可以获得官方食品检验实验室能力与职能的外部意见。

许多有助于信息搜集和分析的工具和模板也包括在资源之中并附在此模块之后，而且还可以根据各国的具体需求修改。这些工具附件包括可进行专题小组讨论，与官方食品检验实验室相关的采访记录，生成实验室及其设备仪器的详细目录等。

进行形势分析的时间取决于该国官方食品检验实验室的数量和第二步所提到的需求评估的范围。对于官方食品检验实验室数量较少的国家，形势分析可以较快完成；而对于官方食品检验实验室数量较多的国家，形势分析可能需要更多时间。

#### 第四步：记录和讨论形势分析的调查结果

形势分析将揭示出官方食品检验实验室在组织机构和操作运行方面的优势和劣势，还将提供一系列的指标，有利于对后续的能力建设进行规划和监督。

为了帮助确定能力建设需求，记录和讨论形势分析中所获得的调查结果很重要。尽管每一个形势分析所获得的调查结果不同，但是某些信息总是应该包含在报告中。形势分析报告的模板附在此模块资源之后。



框图 M4-2 官方食品检验实验室的国际认可基准

- 有足够数量的位置分布适当的食品检验实验室为食品监管系统提供支持。
- 有足够数量的专门（参考）实验室检测污染物、食源性致病有机物等。
- 根据国际标准，官方食品检验实验室审批与鉴定相关的文件手续。
- 官方食品检验实验室应有一个网络体系，可被授权开展一些特定的分析实验，以及必要时履行受理上诉目的。
- 应有足够数量的：i) 具有适当资质的、经过培训的、有经验的且正直诚实的食品分析师；ii) 管理人员；iii) 支持人员。
- 官方食品检验实验室应有足够的基础设施、设备、装备、日用品和标准参考材料，有能力校准和维护。
- 官方食品检验实验室应由一套运行质量保证规程，包括参与多个实验室的熟练实验测试。
- 无论哪里可用，都应该使用具有法定效力的分析方法。
- 有一套官方分析方法和标准操作程序的手册指南。
- 建立官方食品检验实验室与包括食品检查在内的食品监管体系之间的有效联系/连接。
- 建立官方食品检验实验室与食源性疾病监测的公共卫生体系以及其他相关实验室的有效联系。

在有些国家，特定事件，诸如暴发一起严重的食源性疾病之后，要求增加消费者对食品安全的关注，或需要说明食品出口应遵循国际食品安全规则，会改变官方食品检验实验室管理运行规范的背景环境。在讨论官方食品检验实验室未来的环境和角色时这些因素都应该考虑。相类似地，考虑实验室所服务的人群规模，食品分析的数量和复杂度，实验室的资金密集型特质，及其为食品监管体系提供支持作用的角色定位等也至关重要。

**相关资源来源：**

- FAO/WHO. 1993. 农药残留分析：在农药残留分析方面的良好实验室操作规范指南. 国际食品法典委员会. CAC/GL 40 (网址：[http://www.codexalimentarius.net/web/standard\\_list.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp))
- FAO/WHO. 1997. 食品检验实验室管理：推荐做法. 国际食品法典委员会. CAC/GL 28-1995, Rev. 1-1997 (available at :[http://www.codexalimentarius.net/web/standard\\_list.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp))
- FAO/WHO. 1997. 食品进出口检验检测实验室能力评估指南. 国际食品法典委员会. CAC/GL 27-1997 (available at :[http://www.codexalimentarius.net/web/standard\\_list.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp))
- ISO/IEC 17025. 校准与测试实验室能力总体要求 (原国际标准指南 ISO Guide 25 & EN45001).

**第六步：确定能力建设需求，以加强官方食品检验实验室**

可通过比较官方食品检验实验室的现状（形势分析结果）与期望的未来情况（前面步骤的结

果), 来确定能力建设需求。

比较食品分析的现有能力、当前需求和预期很重要。另外, 必须考虑需求变化或有新的挑战(例如, 证实质量保证的需要或者确保建立一个全国性的质量合格认证实验室)是否要求新的能力建设(例如新型食品分析), 改进的工作程序, 或为食品分析而改革的制度建设。为了增加官方食品检验实验室职员对所提出变更的认可度, 支持实施和可持续性, 确定需求的程序过程应该是广泛参与的和透明的。可采用便利的专题讨论会鼓励这种参与。在讨论会上, 与会者可以尝试通过完成如下矩阵来确定能力建设需求。

到目前为止的步骤能完成表 M4-4 的矩阵。形势分析结果(步骤3和步骤4)可用于完成A行。步骤5关于期望未来形势的结果有助于完成B行。一旦完成, 就可以根据当前形势与所希望的未来形势的差异确定能力建设需求。

有时所确定的能力需求很多, 由于资源(人力、资金等)的限制难以马上提出。因此, 重要的是要区分出哪些是必须的, 哪些仅仅是期望达到的, 并根据重点考虑的地域、资源和能力, 将所确定的需要区分出优先次序、需要的时间和行动的先后次序。

#### 第七步: 基于所确定的需求制定可选择的办法来加强官方食品检验实验室

一旦能力建设需求确定后, 就有可能制定可选择的办法来加强官方食品检验实验室的能力。确定和审阅这些可供选择的办法将能够更好的理解业务活动范围, 包括将可能被采纳以达到所需要的未来形势各自的成本和收益。

根据国家的特定环境条件, 将可能存在不同的方式来加强官方食品检验实验室的能力。该步骤包括准备类似行为的一个列表, 该列表中的方式包括, 但不局限于, 如下的一个或多个:

表 M4-4 确定官方食品检验实验室能力建设需求的矩阵

食品分析实验室	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需要的未来形势	能力建设需求
使命	<ul style="list-style-type: none"> <li>官方食品检验实验室的授权职责是什么?</li> <li>官方食品检验实验室之间如何分配职能和职责?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>从现在起5年后官方食品检验实验室的角色定位是什么?</li> <li>从现在起5年后官方食品检验实验室之间如何分配职能和职责?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>根据官方食品检验实验室未来的规划修改授权和目标, 什么是必须的?</li> <li>如何重新界定官方食品检验实验室职权?</li> <li>根据未来期望的形势, 使角色和职责合理化, 什么是必须的?</li> </ul>

续表

食品分析实验室	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需要的未来形势	能力建设需求
组织结构和 文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 有多少官方食品检验实验室? 位于何地? 如何组建的?</li> <li>• 什么价值和原则指导食品分析?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年后官方食品检验实验室如何组建?</li> <li>• 应该有什么样的行业准则加强实验室分析?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为更有效的组织官方食品检验实验室, 什么是必须的?</li> <li>• 为促进文化和价值的转变, 什么是必须的?</li> </ul>
操作	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 官方食品检验实验室进行分析 (物理、化学和微生物) 的程序和方法是什么?</li> <li>• 方法是怎样选择的? 如何证明其有效的?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为提高效率和效果从现在起未来 5 年应采用什么程序和方法?</li> <li>• 方法是怎样选择和证明有效的?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为寻找将来采用的程序和方法, 什么是必须的?</li> <li>• 为达到认证要求升级官方食品检验实验室, 什么是优先的?</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 官方食品检验实验室目前的科学和管理能力水平是什么?</li> <li>• 食品分析师继续教育和培训的当前课程和实质是什么?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 年后官方食品检验实验室的核心能力 (技能、资质、经验) 是什么?</li> <li>• 5 年后应对实验室员工 (分析师和管理层) 进行什么样的培训?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为达到未来期望的形势要提高科学和管理能力什么是必须的?</li> <li>• 需要什么来提升员工遵循基本的分析质量保证和认证要求?</li> </ul>
分析能力	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 官方实验室食品分析现在的能力是什么?</li> <li>• 官方食品检验实验室得到官方认可了吗?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 将来需要提高什么能力?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为满足国家的食品检验需要还需要增加哪些额外的食品分析?</li> <li>• 为拓展所需要的分析能力, 能力建设需求是什么?</li> </ul>
财政资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 官方食品检验实验室目前的金融资源是什么?</li> <li>• 资金来源是什么?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 年后官方食品检验实验室应该得到什么金融资源?</li> <li>• 应该有新的资金来源和收益吗?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为达到中期预期水平和配置资源, 需要改变什么?</li> </ul>
信息资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 官方食品检验实验室目前可获得什么信息资源?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 年后官方食品检验实验室应能够获得什么信息资源?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 需要什么才能更多的获取所需求的信息?</li> </ul>

续表

食品分析实验室	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需要的未来形势	能力建设需求
基础设施、设备和供应 (包括标准物质)	<ul style="list-style-type: none"> <li>官方食品检验实验室目前拥有什么基础设施、设备和材料供给以及如何使用的?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5年后官方食品检验实验室应拥有什么基础设施、设备和材料供给?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>需要什么来尽可能有效地获取和使用设备?</li> <li>提升官方食品检验实验室的基础设施、设备和供给以遵循官方认证要求需要什么优先权?</li> </ul>
食品监管体系的能力范围	<ul style="list-style-type: none"> <li>官方食品检验实验室履行分析的法律框架是否足够?</li> <li>食品检查的能力怎样影响实验室分析?</li> <li>官方食品检验实验室与公共卫生体系和其他相关机构之间存在什么类型的关系?</li> <li>官方食品检验实验室对员工的教育和培训项目能满足目前的需求吗?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5年后法律框架应如何?</li> <li>5年后食品检查应如何支持实验室分析?</li> <li>5年后官方食品检验实验室与公共卫生体系和其他相关机构之间存在什么样的关系?</li> <li>5年后应提供什么样的课程和教育?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>需要什么来改进食品分析的法律框架?</li> <li>需要什么来增加获取食品分析的样品的途径与加强与食品检查的联系?</li> <li>如何能改善官方食品检验实验室与公共卫生体系和其他相关机构之间的关系?</li> <li>需要什么来改进官方食品检验实验室员工的教育和培训?</li> </ul>

- 基于国际标准评审官方食品检验胜任力和有效性;
- 改变分析工作的分担方式反映专业技能和资源的利用;
- 开发和实施官方食品检验实验室的质量保障计划;
- 参与国际实验技能测试项目;
- 为食品化验员开设进修课程, 实验室之间的培训活动;
- 为现代分析测试提供必须的和专业的仪器设备;
- 开发和实施全国的食品污染监测和评估项目;
- 建立食源性疾病与食品监测数据之间的信息连接机制, 包括开发建立食品污染和疾病暴发的早期预警系统。

所提出的有些办法可能需要额外的资源, 诸如设备和培训以使实验室职员能开展新型的分析测试。其他的可能需要清楚的说明实验室的授权职责, 或者开发新的或改进的操作规程和方法, 包括质量控制和能力测试。

所考虑的不同办法将对利益相关者产生不同的成本和收益。进行简单的成本收益分析可提供一种方法，来评价主要可选择办法的成本效益（参见第3部分的《规制影响评价和成本收益分析》）。

基于所确定的能力建设需求和所提出的可选择的办法，就有可能提出一套能力建设的策略。可用该策略调动该国家内部的资源以及外国捐助者的资源。

<

<

附录 4-1 官方食品检验实验室详细目录<sup>①</sup>

	实验室 1	实验室 2	实验室 3
名称			
地点（如果有的话包括子实验室的名称和地点）			
法律地位（公有的和私营的）			
附属机构（责任部门或人士）			
范围（所进行的分析的类型）			
建立的时期			
鉴定是否合格（是/否）			

<<

<<

<sup>①</sup> 为完成建设该国所有官方食品检验实验室，必要时可增加新的栏目。

## 附录 4-2 官方食品检验实验室设备和仪器详细目录

### 目标

为评估官方食品检验实验室可获得的设备和仪器的数量与质量；  
复制一个备份，包括在需要评价中的每个官方食品检验实验室详细清单。

实验室名称  
存货清单日期

仪器/设备	数量	用途（用作什么分析）	质量（寿命、工作条件等）	说明（技术支持，校准，维护等）
食品化学 (如气质联用仪，高效液相色谱仪，气相色谱等)				
微生物				
分析食品物理特性的设备 (如色泽，质构，外来杂质/异物)				
样品制备设备				
计算机和通信设备 计算机 打印机 调制解调器（说明类型和访问因特网和局域网的速度，如果存在：拨号、DSL、无线上网，固定网络等） 数码相机 传真 电话 其他（描述）				

<<

>>

### 附录 4-3 官方食品检验实验室相关文献综述

文献综述期间，应搜集与官方食品检验实验室相关的文献（国内外的）。这些文献将为形势分析提供重要的基础。

#### 1. 信息搜集

搜集现有相关的文献，包括：

- 描述官方食品检验实验室授权、职能和职责的法令、部令和行政公文；
- 官方食品检验实验室的组织结构图；
- 与物理、化学和微生物分析相关的法律、法规和标准；
- 食品分析手册或采用的程序包括选择方法的标准；
- 官方食品检验实验室产生的活动报告和其他相关文献；
- 食品分析设备的项目目录；
- 与官方食品检验实验室相关的最近国内外研究综述和评价，包括认证官方所提供的文件。

#### 2. 官方食品检验实验室综述

应该对所搜集的文献进行综述以便提供一个官方食品检验实验室的概述，特别要回答以下问题：

- 哪些实验室进行物理、化学和微生物污染的食品样本分析？
- 实验室位于何处？
- 这些实验室各自的角色和职责是什么？
- 分析什么产品（例如奶制品、水果、蔬菜、谷物类、香料、动物饲料、其他等）和进行什么分析测试？
- 实验室分析存在哪些重复或缺口？
- 该国有一个中心标准参考实验室吗？
- 官方食品检验实验室有合适的质量保证项目吗？有效吗？
- 官方食品检验实验室能维持其官方认证资格吗？

这些信息将用于实验室评估调查、讨论组的讨论和专题研讨会，并使之得到补充和扩展。

&lt;&lt;

&gt;&gt;

## 附录 4-4 官方食品检验实验室能力评价调查

### 职员

1. 你实验室现在的人力资源能力如何（职员数量、资质条件、技能等）？使用下表帮助搜集信息。
2. 过去几年里，你实验室职员参加过哪些类型的培训（定期的或特定的，国内或国外）？
3. 在管理和分析职员岗位，你实验室是否有足够的和称职的人力资源？他们的资质/技能和培训如何？员工是否具有特定资质和经过专门培训，可以使用相关的试验一起和分析方法等进行分析？
4. 如何给实验室职员支付薪酬？所付的薪酬是否与工作在其他公共部门和私营机构的类似资质的科学家和管理人员的薪酬相当？

	食品分析人员			实验室管理者		
	成员数	从事分析的平均年限	月工资范围	成员数	从事管理的平均年限	月工资范围
食品化学						
博士水平						
硕士水平						
学士水平						
学士以下						
微生物						
博士水平						
硕士水平						
学士水平						
学士以下						
其他（说明）						

### 设备与基础设施

1. 你实验室的分析师能使用什么仪器（基本的和专门业的）（使用详细目录模板）？
2. 你的实验室是否维持一份仪器的详细目录？
3. 仪器的使用和维护保养操作指南是否齐备？
4. 多长时间检测一次仪器和设备的性能？
5. 哪些仪器进行校准？由谁校准的？

6. 你的实验室从哪里获取所使用的化学药品、溶剂等？成本如何？
7. 你的实验室受环境（如温度，振动，风速，灰尘，气味等）的影响吗？
8. 配备了什么安全设施（如通风橱，应急淋浴/淋水，眼浴/眼冲洗，灭火器，扑火毯，急救箱等）？
9. 实验室大楼（包括测试区和办公区）的布局、大小、年限、结构状况等如何？
10. 目前是否有足够的空间供台架试验、安放设备、管理活动和一般仓储？
11. 是否有具有适当环境调控的安全区域，供接收和储存样品和标本？
12. 实验室是否有稳压电源（UPS）？
13. 供水是由静压还是电力控制的？
14. 你的实验室的专用气体（如氢气、氮气、氧气和氦气）是中央供气的吗？
15. 你实验室使用高压储气罐还是气体发生器供给专用气体？
16. 所获得的所有的的气体都能够达到所要求的纯度（如 99.999%）吗？

### 财务管理

1. 为食品安全或食源性疾病测试，你的实验室能得到多少资金（总的年度预算）？
2. 这些资金的来源是什么：如中央/联邦政府，州/省政府，收费服务，其他等？
3. 这个总的年度预算如何分配（工资、日用品、设备、日常操作费用、其他等）？
4. 你实验室服务的人群大致有多少（全国、州、省、市等）？

### 样品管理

1. 谁做抽样、抽样检验方法、样品送交和中间存储？
2. 你实验室是否有食品样品收集的书面条款？
3. 你实验室是否有书面的食品样品拒绝标准？
4. 你实验室是否有标准的样品和标本请购单？
5. 你实验室是否有不同类型样本和标本收集箱，或提供如何提交样品的信息（即可接受的包装，温度控制要求等）？
6. 所有的样品都正确的贴上标签和可追溯吗？
7. 样品储存和处理的程序和实际操作是什么？
8. 你的样品管理系统有完善的文件记录吗？

### 分析方法（见下表）

1. 你的实验室进行何种类型的分析？
2. 采用哪些方法（室内，室外）分析以及原料来源如何？
3. 如何选择这些方法？
4. 这些方法是否被证实有效？
5. 这些方法是否有文件记录形式可提供给分析师？

6. 实验测试、分析和化验报告的要求和程序是什么；i) 常规检查；ii) 对意外事故、怀疑或投诉做出反应；iii) 产品开发。

7. 实验室测试、分析和化验报告的要求和程序（包括频次）是什么？

食品进口

食品出口

食品企业

初级原料生产国

零售店（商店和市场）

公共饮食行业

沿街小吃店

屠宰场等

分析的领域	使用的方法	所收到的样本数量	分析的数目	周转时间

## 标准

1. 对所有需要化验的物质你的实验室都有参考标准吗？

2. 这些标准被鉴定过吗？

3. 你实验室的标准是如何标记、记录和保存的？

## 质量控制与保证

1. 你的实验室检查其工作情况吗？如何检查？

2. 你的实验室有质量保证计划/指南吗？

3. 你的实验室与国内外的其他食品分析实验室比较实验效果和结果吗？

4. 你的实验室采用良好实验室规范吗？

5. 你的实验室是否经国家或国际机构根据国际标准化组织的标准核准认可/检查合格吗？

6. 你实验室的质量体系和认证工作是否被一个公认的认证机构、第三方权威机构或一个/多个联合实验室评估过？

7. 在哪些方面你发现需要改进实验体系或操作以提高质量保证？

## 报告与信息管理

1. 你实验室的分析师怎样记录实验室测试和化验的结果？

2. 你实验室的分析师为所有测试的样品提供书面报告吗？
3. 实验室报告一旦被完成，什么会发生在实验室报告上？
4. 你实验室采用纸质板或电子系统管理信息？该系统包括什么，如何使用？
5. 你的实验室是否有实验室信息管理系统？
6. 你实验室的分析师是否可以访问电子邮件、互联网和局域网？他们如何使用？

#### 与相关机构的关系

1. 你的实验室是否与其他实验室或机构合作进行食源性疾病的监控？如果是，与哪些机构，如何合作（如信息交流，测试，相互技能测试，结果确认等）？
2. 你的实验室在食源性疾病暴发期间是否与其他实验室或机构合作？如果是，与谁合作和如何合作？
3. 你的实验室是否与公共卫生机构和学术研究机构合作？如果是，与谁合作和如何合作？
4. 你的实验室是否与食品检查官合作？在何种程度上这种合作有效？

><

><

## 附录 4-5 与官方食品检验实验室职员的专题小组讨论

### 目标

从官方食品检验实验室职员（管理人员和分析师）处获得关于食品分析方面的优势、劣势、机遇和挑战的信息和观点。这些信息可有助于完成 SWOT 分析。

### 参与者

至多 12 位官方食品检验实验室职员（科学和管理方面）参与<sup>①</sup>。

### 可能出现的问题

1. 你的实验室的分析师进行哪种类型的食品分析？
2. 你的实验室是否有适当的政策和程序指导食品分析？
3. 你的实验室的分析师是否有足够的技能和资质履行实验室所要求类型的分析？
4. 你是否有履行实验所需要的仪器、设备和实验原料？
5. 你的实验室与食品检查官是哪种类型的关系？
6. 你的实验室的操作和性能方面的优势有哪些？
7. 你的实验室的操作和性能方面的弱点是什么？
8. 你的实验室如何保证分析的可靠性？
9. 如果可能，每个官方食品检验实验室职员的不同的讨论组讨论应该包括在评估中。这将保证每个实验室的员工可以表达其观点，也确保了全面了解存在的问题。

<

<

<sup>①</sup> *If possible separate focus group discussions should be carried out with staff from each of the official food control laboratories included in the assessment. This will enable personnel from each laboratory to express their views freely and ensure a complete picture of the existing situation.*

## 附录 4-6 讨论组就官方食品检验实验室履行的服务与食品监督管理、食品检查的官员和食品产业和/或消费者组织的代表之间的讨论

### 目标

从食品监督管理、食品检查的官员和食品产业和/或消费者组织的代表那里获取官方食品检验实验室所履行的食品分析服务的观点看法。这些信息可有助于完成 SWOT 分析。

### 参与者

多达 12 位成员，分别代表负责食品监督管理的政府机构、食品检查官和食品产业和/或消费者组织的代表。

### 可能出现的问题

1. 官方食品检验实验室与你的关系是什么类型？
2. 你认为官方食品检验实验室的角色和职责应该是什么？
3. 你认为官方食品检验实验室在何种程度上达到其职责要求？
4. 在你的国家你需求由一个或多个官方食品检验实验室提供的食品分析服务吗？为什么？
5. 你如何评价你所接触的官方食品检验实验室提供分析的质量？在形成判断过程中你考虑了哪些因素？
6. 你认为改进官方食品检验实验室服务质量的重点在哪里？为什么？

&gt;&lt;

&gt;&lt;

## 附录 4-7 官方食品检验实验室 SWOT 分析方案

下表给出了一个在假想国家与官方食品检验实验室相关的优劣势、机遇与挑战的例子。

	正	负
内部因素	<p><b>优势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在所有官方食品检验实验室中可用的基本分析设备</li> <li>• 着手开发和建立质量保证体系的成果（质量手册、分析师参加培训）</li> <li>• 安装在某些官方食品检验实验室的实验室信息管理系统（LIMS）</li> <li>• 最近为两个官方食品检验实验室的职工建立的电子邮件账户</li> <li>• 被外部认证机构鉴定合格的一个官方食品检验实验室的实验室</li> <li>• 职工有获取科学文献和与实验室有关的文件</li> <li>• 完全胜任并经过设备使用培训的职员来分析食品样品</li> <li>• 职工积极主动使用良好实验室操作规范</li> <li>• 其他</li> </ul>	<p><b>劣势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 官方食品检验实验室之间的运行相互独立</li> <li>• 有限的化学分析与微生物分析能力</li> <li>• 大多数分析师不熟悉现代分析技术和质量保证体系</li> <li>• 无足够资金更换必要设备</li> <li>• 样品管理系统的不足 样品通常没有正确贴标签与可追溯、不适当的冷藏空间、存在交叉污染的风险</li> <li>• 物质常规分析采用不适当或未经认证的参考标准</li> <li>• 质量保证体系的实施不足</li> <li>• 大多数官方食品检验实验室建筑使用状况差，缺乏必要的服务设施（例如空调和安全装置）</li> <li>• 供电不稳定 经常停电和波动</li> <li>• 数据记录、报告和信息管理薄弱（经常不准备书面报告，有时难以找到报告，数据库也不经常更新）</li> <li>• 国内不同实验室之间信息交流很有限</li> <li>• 由于工资低，职员流动性大</li> <li>• 危机关头缺乏应急计划</li> <li>• 其他</li> </ul>
外部因素	<p><b>机遇</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 计划建立因特网访问途径，开发官方食品检验实验室专用局域网</li> <li>• 建立海产品独立实验室并经认证</li> <li>• 为增加实验室新的收入来源的实验示范活动</li> <li>• 成为世贸组织（WTO）成员</li> <li>• 进口检验设备改造升级</li> <li>• 最近的食物突发事件增加了政治家和普通公众对食品安全和质量问题的认知度</li> <li>• 样品检验程序与能力的改进</li> <li>• 其他</li> </ul>	<p><b>挑战</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 官方食品检验实验室与食品监督与管理相关机构之间的联系还不充分</li> <li>• 薄弱的食品检查服务，包括分析用食品样品的搜集与发送过程中交叉污染的高概率</li> <li>• 实验室分析所必需的化学品和溶剂的价格上涨和获取来源的不稳定性</li> <li>• 具有监管官方食品检验实验室职责的各部委之间持续的竞争</li> <li>• 政府应对食源性危机的能力有限</li> <li>• 其他</li> </ul>

## 附录 4-8 官方食品检验实验室形势分析报告模板

### 引言

可用以下模板来帮助构成和记录各种调查、采访、讨论组讨论等的结果。开展这些活动都是为了了解官方食品检验实验室现在的形势所收集信息的。列出了官方食品检验实验室现状分析报告的主要构成部分，还提供一个案例，适于该国的特定环境。

**职权范围：**开展形势分析的理由。

**致谢：**对有助于或参加形势分析的个人和机构表示感谢和认可。

**调查结果摘要/推荐建议：**主要的观点和要研究解决的问题是什么？按照重要性列举出结果。

**方法：**进行解释说明，如何开展测试以及从此过程中可以学到什么？例如，分析还能有所改进吗？在精度和数据可靠性方面的主要缺陷是什么？

**如何咨询利益相关者？**如果资料需要更新，或发现结果需求交叉验证，这些问题可能有帮助。  
**调查结果：**基于形势分析过程中所收集的信息（采用文献综述，讨论组讨论，问卷调查等），描述食品分析的现状。有哪些实验室？开展什么类型的检验分析？使用什么程序和方法？有什么资源（人力、财政、信息等）可以利用来支持食品分析？整体的食品监管体系（如法律法规，食品检查）怎样影响官方食品检验实验室所做出的分析结果？是否有相关的项目来保证质量？

**对未来的启示：**这种趋势将继续还是期待有所改变？是否有外在的项目来提高运输中的检查？

**附录：**现时的信息不能恰当的适合于其他地方（如调查的特定结果，所使用的问卷调查）。这有助于帮助更细致地理解你的结论，并知道结论是基于什么总结出来的。

**资料来源：**列出主要的信息来源，包括采访对象等关键人物，对外面利益相关者的咨询结果。

&lt;

&gt;

## 附录 4-9 对官方食品检验实验室的需求评估研讨会的样本议程（范本）

### 目标

讨论官方食品检验实验室现状分析的结果，讨论官方食品检验实验室将来的最佳能力，并确定能力建设缺口。

### 参与者

官方食品检验实验室和相关食品监督机构的代表。

### 第一天上午

- 介绍形势分析结果和需求评价流程；
- 针对官方食品检验实验室现状分析结果的报告；
- 对形势分析结果进行评论、讨论并达成共识。

### 第一天下午

- 讨论官方食品检验实验室的核心作用、最佳实验室操作规范以及国际认可的基准；
- 讨论确定影响官方食品检验实验室将来需求和角色的发展趋势。

### 第二天上午

- 参考基准，确定官方食品检验实验室的任务和目标并达成共识；

### 第二天下午

- 使用矩阵确定官方食品检验实验室能力建设需求和重点；
- 按照重要性对需求排序；
- 按照实施的难易程度对需求排序。

><

><

## 模块 5 评价在食品安全与质量信息、教育和通信方面的能力建设需求

### 引言

信息、教育和通信 (IEC) 在有效的食品监控系统中发挥着重要作用, 通过增加消费者及其机构、食品生产者、加工者、销售者、食品企业、行业协会和其他对食品安全和质量的知晓度和知识, 以帮助食品消费者、生产者和/或经营者自身提高食品安全和质量。政府部门可以使用 IEC 来培养教育消费者关于食品安全和质量的知識, 鼓励食品产业采纳良好农业、制造、卫生和操作规范 (包括危害分析关键点控制点 HACCP)。尽管针对不同受众的 IEC 活动的特定目标和实质不同, 但是这都是基于风险交流<sup>①</sup>原则的。

该模块为负责食品监管的政府机构提供一项循序渐进的指导来评价和确定 IEC 活动所针对下列主体的食品安全和质量方面的能力建设需求:

- i. 消费者及其机构;
- ii. 食品产业包括生产者、加工者、操作者、经销商、零售商、食品企业、街道食品摊贩、行

#### 框图 M5-1 IEC 提高食品安全和质量

IEC 是一个过程, 开发、包装和传播适当的信息给特定目标受众, 以增加其知识、技能和动力以做出提高食品安全和质量的决策。IEC 为涉及食品监管的政府机构提供一种手段来与沿着食品链的利益相关者就食品安全与质量问题进行对话, 包括消费者及其组织、食品产业、行业协会、基层组织等。

特别地, 可用 IEC 来:

- 增加消费者关于他们可用来为其自身和家庭提高食品安全与质量的办法的认知度和知识;
- 促进食品产业推广采纳良好农业规范、卫生规范和良好操作规范 (包括危害分析与关键点控制 (HACCP))。
- 从不同的利益相关者 (包括消费者及其组织和食品产业) 获取信息, 可以用于支持决策、规划和落实官方食品检验实验室的活动。

<sup>①</sup> 风险交流是贯穿整个风险分析过程中的相互交换信息和意见, 涉及在风险评估员、风险管理者、消费者、产业、学术团体和其他感兴趣各方中交流风险、风险相关因素、风险观念, 包括对风险评估结果的解释, 奉献管理决策的基础 (联合国粮农组织FAO/世界卫生组织WHO, 2005, 国际食品规范委员会。程序手册, 第15版)。





表 M5-2 食品安全与质量 IEC 在组织机构层面的能力范围

使命和战略 组织结构、能力和文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 涉及制定和/或传播食品安全与质量 IEC 材料的政府机构的授权、角色和操作原则</li> <li>• 在不同层面（中央到下级）的食品安全与质量 IEC 活动的结构、管理和实施</li> <li>• 核心能力</li> <li>• 文化（透明程度，公开性，通知和咨询利益相关者的积极性）</li> </ul>
操作性的方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品安全与质量 IEC 活动的范围、实质和实施：目标，信息，目标受众，覆盖率，使用的策略与媒介，语言，自制的或转包，产品及性能，监测与评价，等等</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 不同层面（中央政府，地方政府等）食品安全与质量 IEC 活动的制定、实施与监督的技巧与经验</li> </ul>
金融资源 信息资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制定与推广 IEC 活动的预算</li> <li>• 关于食品风险、食源性疾病暴发率、敏感人群、出口退货/扣留等的数据</li> <li>• 不同类型利益相关者（要求开展适当的 IEC 活动）关于知识、态度、行为、信仰等与食品安全与质量相关的信息</li> <li>• 获取和使用国际捐赠者/组织，非政府组织，消费者集团，食品产业协会，其他国家的社团等提供的有关 IEC 的材料</li> </ul>
基础设施	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制作与推广 IEC 活动与材料的设备（例如计算机，打印机，视听设备，交通工具，车载移动式教育设备等）</li> </ul>

可采用不同的方法收集和分析上述信息，包括专题讨论组讨论，专题研讨会，采访和调研。一般地，采用不同的方法收集不同类型的信息很有用，可使调查分析的结果得到交叉验证。

除了咨询负责食品监管的政府机构以外，制作或推广与食品安全与质量相关的 IEC 材料的机构也应该参与其中。从这些 IEC 活动（即消费者及其组织，食品企业等）所针对的不同利益相关者那里获取信息和见解有利于测度其影响。

表 M5 3 描述了一些可用于收集和分析信息的方法。本模块的附件材料中提供了许多的工具和模板为信息的收集和分析提供了一个好的起点。这些材料有助于形成一份详细的现有的 IEC 活动资料清单，并有助于组织一些利益相关者进行专题讨论。这些还可根据特定国家的情况修改完善。

表 M5-3 收集食品安全与质量 IEC 活动信息的方法

方法	目的
利益相关者分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 确定所有参与针对消费者、消费者组织和食品产业的 IEC 活动相关的政府机构。通过形成一个组织结构图以及绘制相互关系来帮助构想所确定的机构之间的联系、信息流、重叠部分、差距等</li> <li>• 确定即将开展的 IEC 活动所针对的团体（例如消费者，消费者组织，食品产业，直接到食品摊贩，基层组织等）</li> </ul>
IEC 资料详细目录	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 估量与食品安全与质量相关的 IEC 材料</li> </ul>
焦点群组讨论	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 让涉及 IEC 活动的政府机构的官员参与讨论其在各自不同领域的的能力，并进一步确定优势、劣势、机遇与挑战等</li> <li>• 通过从消费者、消费者组织和食品产业使用和阅读现有的 IEC 资料和项目获取信息</li> <li>• 通过咨询公共卫生工作者、非政府组织职员、农业推广服务专家和基层组织的其他人员关于他们拥有何种类型的 IEC 资料，以增加良好食品安全操作规范的知识</li> <li>• 咨询食品产业、产业集团、街道食品摊贩及其食品协会等的代表关于提供和推广 IEC 活动</li> <li>• 提高关于能力建设需求的认知度和弄清楚关于能力差距和需求达成多少共识</li> </ul>
关键人物访谈	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从关键人物（食品监管机构、农业部/卫生部、消费者组织、媒介机构等的领导）获取关于食品安全与质量 IEC 活动与需求的深入信息</li> </ul>
调查（问卷）	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 咨询基层组织（如卫生工作者、非政府机构职员、农业推广人员）、食品产业和产业集团、街道食品摊贩等工作人员，了解关于他们目前拥有、使用和需要什么类型的良好食品安全和质量规范的 IEC 材料</li> </ul>

开展形势分析所需要的时间取决于形势分析的范围和 IEC 活动的相关程度。在小的国家或 IEC 活动开展水平很低的国家，几天之内完成形势分析也是可能的。在大国或者已经在不同区域开展过不同 IEC 活动的国家进行形势分析需要花费更多的时间。

#### 第四步：记录和讨论形势分析的结果

形势分析将为政府机构提供一幅如何规划和开展 IEC 活动作为提高食品安全与质量的措施的蓝图。本节将描述这些机构的角色和职责以及将开展的针对消费者、消费者组织和食品产业的 IEC 活动。

通过形势分析这些活动的优势与劣势的范围，以及所面临的机遇与挑战将更加明晰。

记录和讨论形势分析的结果将对提高透明度和确定需求很有必要。本报告还将提供有助于规划和监督随后的能力建设活动的指标。尽管每一份形势分析报告的结果不同，但某些信息总是要包括在报告中。附件材料提供了一份形势分析报告的模板。



组织专题研讨会是达成所需要的未来形势愿景的令人满意的方法。组织专题讨论会可以确保获得必要的支持和鼓励。在某些情况下，邀请可以提供他国良好实践案例的外国协助者参与是很有帮助的。就以下问题讨论并达成共识可能有助于使讨论更集中：

- 中期的食品安全与质量 IEC 活动应该力图实现什么（目标）？
- 用什么原则和价值观（例如，毫无偏见的、透明的、基于科学的）来指导此类 IEC 活动？
- 中期未来的食品安全与质量 IEC 活动应该具有什么影响？

食品安全与质量 IEC 活动所需求的未来形势应该在政府全面工作的重点或食品安全与质量的目标背景下予以讨论。在存在食品安全与质量的政策的地方，这个讨论应该为 IEC 活动的概念化和贯彻实施提供逻辑依据和参数。认识到 IEC 活动提供了一种提高食品安全与质量的途径很重要，活动的规划和贯彻实施本身也是对政府在这方面工作目标和重点的支持。

本模块的附录资源里提供了一份专题研讨会的推荐日程，以确定食品安全和质量 IEC 预期的未来形势（步骤 5）和确定能力建设需求（步骤 6）。

#### 第六步：确定能力建设需求以加强食品安全与质量 IEC

通过比较现实状况（形势分析结果）与预期未来形势（上一步骤的结果）来确定能力建设需求。为了增加对所提议的变化的认可度和支持其贯彻实施和可持续性，确定能力建设需求的过程应该是可以与人分享的和透明的。可以使用便利的专题讨论会来鼓励这种参与。本模块的资源里提供了一份能力需求评价讨论会的样本议事日程。

讨论期间，参会者可以通过完成下列矩阵表（表 MS 4）来确定需要。到目前为止的步骤提供了完成矩阵表所需要的信息。可以采用形势分析的结果（步骤 3 和步骤 4）来完成矩阵的 A 栏。关于预期未来形势的步骤 5 的结果有助于完成矩阵的 B 栏。当这些完成后，基于当前能力与预期未来形势的差距，就有可能完成能力建设需求（C 栏）。

有时所确定的需要在有限的资源（人力，财力等）条件下可能太多和不可能马上实现。因此，区分出什么是必须的，什么仅仅是期望达到的，并且聚焦于重点考虑的区域、资源和能力，以及所需要的时间和活动的顺序，来划分所确定能力建设需求的优先次序。

表 M5-4 确定食品安全与质量 IEC 能力建设需求的矩阵

食品安全和质量 IEC	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所期望的未来形势	能力建设需求
法律与政策框架	法规和政策在何种程度上促进与从农田到餐桌的利益相关者进行的 IEC 活动中的开放度和透明性。	法律和政策框架应该如何支持与消费者及其组织和食品行业进行的 IEC 活动。	为 IEC 活动提供一个能动性的法律和政策框架要求何种变化?
使命与策略	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 哪些政府机关与针对消费者及其组织和食品行业的 IEC 活动有关?</li> <li>• 他们的使命和角色是什么?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年后针对消费者及其组织和食品行业的 IEC 活动的角色和责任应该如何被分担?</li> <li>• 使命、命令和角色等应该如何界定?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 修订和/或合理化 IEC 活动的使命、命令和角色必需什么?</li> </ul>
结构、能力与文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IEC 活动当前如何计划和实施的?</li> <li>• 当前什么样的价值观、态度和信念引导 IEC 活动?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年后 IEC 活动的角色和责任应该如何被分担?</li> <li>• 从现在起 5 年后什么样的价值观、态度和信念引导 IEC 活动?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 修订和/或整顿 IEC 活动的规划和执行必需什么?</li> <li>• 改变与 IEC 活动的相关的个人和机关有关的文化必需什么?</li> </ul>
IEC 活动与项目	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IEC 活动和材料的机会、本质和范围是什么?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年后应该有什么种类的 IEC 活动和材料?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 开发与所需求的未来形势一致的 IEC 活动和材料必需什么?</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 什么技能可用于计划和实施 IEC 活动?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年后什么技能可用于规划和实施 IEC 活动?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 开发所需求的技能必需什么?</li> </ul>
信息资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 关于风险、消费者态度和行为、食源性疾病等的什么信息可用于支持 IEC 活动?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从现在起 5 年后关于风险、消费者态度和行为、食源性疾病等的什么信息可用于支持 IEC 活动?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提升规划和开发合适的和有针对性的 IEC 活动和材料的信息的可用性必需什么?</li> </ul>
基础设施	有什么设备和基础设施可用于 IEC 活动?	从现在起 5 年内应该有什么设备和基础设施可用于 IEC 活动?	获得所需求的设备和基础设施的要求是什么?

### 第七步：基于所确定的需求来制定加强食品安全与质量 IEC 的办法

一旦确定了能力建设需求，就有可能制定一系列的办来提高食品安全与质量 IEC。此步骤涉及提出一系列的办并考虑各自的成本和收益。不同国家可以不同的方式来制定不同能力

建设需求。例如，可能包括，但并不局限于以下一个或多个方法：

- 制定覆盖从农田到餐桌食品链和基于风险交流机制的 EIC 活动的透明政策。
- 制定针对食品企业和消费者的 EIC 活动策略。
- 促进政府机构与涉及生产与传播相关信息给食品产业和/或消费者的其他组织（例如非政府组织、行业协会、卫生中心等）的合作。
- 建立机制促进与利益相关者（例如消费者、食品产业、学术界等）之间的双向交流，并鼓励他们参与讨论食品安全风险。
- 为食品行业协会和食品企业制定有针对性信息材料和组织关于标准、认证项目和质量保证计划等的培训课程。
- 开展活动以建议食品出口商贯彻执行、审定和/或证实其质量保证项目，包括 HACCP 系统。
- 建立移动式设施宣传并教育城镇和农村消费者关于令人担心的特定食品安全风险和食品安全规章。
- 建立在食品紧急事件期间与利益相关者之间的沟通交流机制。

办法的范围和选择将随各国具体情况和需要而变化。所确定的不同办法将对利益相关各方的影响不同。为了给决策提供信息，进行一项简单的成本收益分析将为评价这些成本和效益提供基础依据（参见第 3 部分 管制影响评估和成本收益工具）。

为了保证透明性，能力建设需求和所考虑的不同办法（包括其成本和效益）都应该有书面文件记录。这些可以编入随后的能力建设方案以帮助调动国内资源以及吸引外国捐助。

&lt;

&gt;

## 附录 5-1 食品安全与质量 IEC 材料目录清单

### 目的

评估国家中可获得的现有食品安全与质量 IEC 材料。

### 如何列出一个目录清单？

咨询在中央及其以下层次上的政府机关，以便找到政府机关形成的现有的食品安全与质量 IEC 材料（有或没有外部支持）。

用所收集的这些信息完成下表

IEC 资料的类型（例如活页、录像、培训小册、海报等）	专题（探讨的主题）	目标读者	负责准备和/或递送的组织	生产日期

×

×

## 附录 5-2 食品安全与质量 IEC 的利益相关者分析

### 目的

确定组织，这些组织：

- 准备和递送食品安全 IEC 材料和计划；
- 是这些材料所指向的目标，并且/或者使用这些材料。

信息提供者*	目标受众 / 潜在使用者**

注：\* 信息提供者可能包括中央、区域和地方层次的组织，例如：政府部委和专门部门（农业、卫生、贸易等）；食品检查局；大学、学院和学校；研究机构；实验室；非政府组织；发展项目等。

\*\* IEC 活动和材料的目标受众和潜在受众可能包括：消费者及其组织；基层民众团体、社区组织、妇女团体、健康工作者、农业推广人士；食品行业和行业协会；食品生产者、加工者、贸易商、零售商、市场货摊负责人；公共饮食业和街道食品商贩；媒体等。

<<

>>

## 附录 5-3 同政府官员进行的关于食品安全和质量 IEC 的专题小组讨论

### 目标

为了获得来自于下列群体在与食品安全和质量相关的 IEC 活动和计划方面的信息：

- 负责食品监督管理的政府机关的官员；
- 其他也与针对消费者、消费者组织和食品行业的 IEC 材料和项目的生产和/或传播有关的政府机关（例如农业、卫生、消费者事务、信息、工业等）的官员。

### 可能出现的问题

#### IEC 材料和计划的内容和传递

1. i) 基于惯常的基础；ii) 在食品相关的紧急事件或危机期间，贵国当前形成和传播与食品安全和质量相关的什么种类 IEC 材料吗？后一种情况是基于风险评估的吗？
2. 这些材料以特定的受众（例如消费者、孕妇、非政府组织和社区组织、教育者、当地政府服务的提供者、中小食品企业、食品进口商、街道食品小贩等）为目标吗？
3. 哪些渠道（例如收音机、电视、传单和海报、网站、社区会议、事件、政府推广工作者、展览会等）用于联络不同的利益相关者？
4. IEC 活动和材料的主要主题思想是什么？它们是一致的和连贯的吗？
5. IEC 活动力图从有关群体那里获得信息和评论（以及向他们提供信息）吗？如何获得（提供）？
6. 已经进行了什么研究以调查消费者对食品风险的看法和理解吗？
7. 已经有一些努力的成果以根据它们的范围、信息的采用、对目标受众的影响等来评估 IEC 活动和材料的运行情况和影响了吗？
8. 已经有一些努力的成果以根据已改进的食品安全和质量来评估 IEC 活动和材料的运行情况和影响了吗？
9. IEC 活动和材料用这个国家所有的语言而产生的吗？

#### 食品安全和质量 IEC 活动和材料的任务和要求

1. 哪些政府机关（中央、区域和地方层次）涉及 IEC 活动和材料的产生和传播？
2. 这些机关的要求/任务是什么？他们在多大程度上以及如何协同工作？
3. 你们的政府有一个食品安全和质量 IEC 的战略和计划吗？
4. 哪些资源（金融、人力、设备等）可用于 IEC 活动和材料的准备和传播？
5. 什么程序用于发展和传递 IEC 活动和材料？

6. 在 IEC 活动和材料的发展和/或传递中政府机关在多大程度上以及如何与利益相关者（例如非政府组织、食品企业、行业协会、媒体、捐赠项目/组织等）合作？

><

><

## 附录 5-4 同消费者及其组织进行的关于食品安全和质量 IEC 的专题小组讨论

### 目标

为了从代表消费者利益的消费者和组织那里获得消费者关于食品安全和质量的观念、知识和行为的信息。

### 可能出现的问题

下列问题应该适用于国家的特定情形。例如，它们可能用于说明食源性疾病、最近的食物危机和/或最近实施的任何相关的教育运动或项目的人所共知的主要原因。

1. 关于食品安全和质量您所关心的是什么？
2. 特定的食品安全风险跟您有何关系？您如何试图降低这些风险？
3. 在购买食品之前您阅读标签吗？
4. 如果阅读，您对食品标签现在所显示的信息数量满意吗？
5. 您对您和/或家人采取什么措施减少食源性疾病的风险？
6. 如果您所购食品有问题，您知道在什么地方投诉/报告吗？
7. 您的与食品安全和质量相关的事情的信息来源是什么？
8. 依您之见，与食品安全和质量相关的事情的 3 项最重要的信息来源是什么？
9. 您了解什么吗（如果存在，写入贵国恰当的公共教育活动的名称）？
10. 在什么程度上您相信现存的政府监管能够保证贵国所售食品的安全和质量？

## 附录 5-5 同食品行业和行业协会进行的关于食品安全和质量 IEC 的专题小组讨论

### 目标

从能够代表其利益的食品企业和协会的代表那里获得关于他们对食品安全和质量的了解的信息，包括良好操作（GAPs, GMPs, GHPs, HACCP 等）的运用，并且获得相关的 IEC 材料。

### 可能出现的问题

需要时应采用下列问题：

1. 在您的工作环境中食品安全和质量有多重要？
2. 您的食品企业的管理者让您知道与食品安全和质量相关的趋势和新闻吗？如果是，是如何让您知道的？
3. 在您的工作环境中您有权使用关于如何提高食品安全和质量的信息/信息材料吗？
4. 如果是，这项信息说明什么？它是通过谁产生的？什么媒体（活页传单、小册子、录像带等）使用这项信息？
5. 在您的日常工作中您如何使用或运用这项信息？
6. 您如何评价这项信息的有用性？
7. 关于食品安全和质量的可用信息是如何在贵公司的雇员中分享的？
8. 您知道良好农业操作/良好卫生操作/良好制造业操作/HACCP 等吗？您在何处获得这些信息的？
9. 您愿意能够获得关于食品安全和质量的什么类型的信息（现在在您的工作场所不能获得的）？为什么？

&lt;&lt;

&gt;&gt;

## 附录 5-6 食品安全和质量 IEC 的 SWOT 分析方案

下表给出了在一个假想的国家与食品安全和质量 IEC 相关的优势、劣势、机遇和威胁的例子。

	正	负
内部因素	<p><b>优势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品法提及政府为消费者提供信息的角色</li> <li>• 已经产生相关的资料来推广食品良好制造规范</li> <li>• 相关政府部委最近改组和完善了其图书馆和文献中心</li> <li>• 所制定的 IEC 材料鼓励食品企业使用危害分析与关键点控制 HACCP</li> <li>• 其他</li> </ul>	<p><b>劣势</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 参与制定和传播食品安全与质量 IEC 活动的不同部委/司局部门之间缺乏协调合作</li> <li>• 现有的 IEC 材料未能准确定位于特定的利益相关者群体</li> <li>• 以前的 IEC 运动主要针对城镇地区，但是人口大部分在农村</li> <li>• 没有针对街道食品和非正式食品领域的 IEC 材料</li> <li>• 很少有负责食品监管的官员拥有 IEC 技能或经过 IEC 培训</li> <li>• 政府很少承担义务披露食品安全与质量信息和为其提供渠道</li> <li>• 交流机制与信息通常被置于低优先级地位</li> <li>• 其他</li> </ul>
外部因素	<p><b>机遇</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 开展成功的公共卫生、普遍关心事情交流活动的经验</li> <li>• 扩大行业协会和消费者组织的数量</li> <li>• 增加对食品安全和食源性疾病的认知度</li> <li>• 政治领导人支持增加对食品安全与质量的关注</li> <li>• 已经构想出食品监管的目的与目标</li> <li>• 新的食品法要求提供特定的信息标签</li> <li>• 有些新闻记者对食品安全与质量感兴趣，并就相关主题写作品</li> <li>• 其他</li> </ul>	<p><b>威胁</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 低文化水平（低识字率）增加了提供食品安全与质量 IEC 和项目的挑战/难度</li> <li>• 食品相关风险有被媒体夸大报道的可能性</li> <li>• 农村地区很多人没有使用常规通信渠道（例如，报纸、电视等）的途径</li> <li>• 某些政府机构缺乏透明性</li> <li>• 某些地区的消费者被淹没在不同的信息之中（食品安全信息很难插足渗人）</li> <li>• 其他</li> </ul>

<<

>>

## 附录 5-7 食品安全和质量 IEC 的形势分析报告模板

### 引言

下列模板可用于帮助构造和记录为收集国家中食品安全和质量 IEC 现状的信息而进行的不同调查、访谈、专题小组讨论等的结果，列出了形势分析报告的主要组成部分，提供了一个根据国家中特定环境可采用的例子。

**授权调查范围（任务规定）：**进行形势分析的原因。

**致谢：**感谢对此报告有帮助的人们。

**结果的总结/建议：**所确定的关键点或问题是什么？根据重要性列出任何结果。

**方法：**说明在此过程中做了什么、进展如何以及学到了什么。例如，分析已经得到改善了吗？数据的准确性和有效性方面的主要弱点是什么？设计和/或咨询了谁？如果这个报告需要不断更新或者结果需要交叉检查，这些问题随后可能是有帮助的。

**结论：**基于现状分析期间所收集和分析的信息，叙述食品安全和质量 IEC 活动及其影响的现状。

**对未来的推测：**存在可能影响未来食品安全和质量 IEC 活动的倾向吗（例如食品法规的改变、食品安全和质量中不断增加的消费者利益、新的捐赠计划以增加对食品安全和质量方面的问题的了解）？识别和解释任何相关的外部环境（包括正面的和负面的）是一个好主意。

**附录：**介绍并在别处不适用的信息，例如调查的主要结果或所使用的问卷的拷贝。这将有助于那些可能希望更详细地遵从您的结论并且想了解结论基于什么证据的人。

**资料来源：**列出信息的主要来源，包括访问的关键人物、所咨询的外部利益相关者等等。

&gt;&lt;

&gt;&lt;

## 附录 5-8 能力建设需求评估的样本议程食品安全和质量 IEC 研讨会

### 目标

- 预想从现在起未来 5 年食品安全和质量 IEC 理论上应该是怎样的：所创造的结果在哪些方面是不同的？收益会是什么？
- 确定能力建设需求以实现所需要的未来形势。

### 参与者

- 负责食品监督管理和与服务于不同受众的 IEC 活动相关的机关官员；
- 来自于负责与食品安全和质量相关的 IEC 活动和材料的产生和传播的其他政府机关的官员；
- 食品企业、消费者及其组织的代表。

### 第一天上午

- 介绍需求评估过程；
- 提交形势分析和 SWOT 分析（附录 1 7 和附录 1 8）的结果；
- 回顾、讨论形势分析的结果并对这些结果达成一致意见。

### 第一天下午

- 讨论食品安全和质量 IEC 所需求的未来形势和国际认可的相关标准和良好规范；
- 构想目的、角色、职责、价值、运行等等；
- 使用关键词宽泛地描述 5 年后改进的食品安全和质量 IEC 会是什么样的 集中于描述所需要的未来形势的特征，而不是考虑如何实现这种形势。

### 第二天上午

- 介绍食品安全和质量 IEC 所需求的未来形势的不同类型；
- 识别和讨论这些类型的相似点；
- 对食品安全和质量 IEC 的目标和具体目的进行讨论并达成一致。

### 第二天下午

- 使用识别能力建设需求识别矩阵来确定主要能力建设需求和要求以实现所需要的未来形势；
- 按照重要性对需求排序；
- 按照执行的容易程度对需求排序。

### 注意：

- 在这个研讨会期间，一个外部推进者或者信息丰富的人可以提供其他国家在食品安全和质

量 IEC 的组织和实施方面的经验和良好操作。

- 这样的研讨会通常需求至少两天。然而，需要的时间的确定数量依赖于现状的本质和复杂性、国家的规模、涉及的利益相关者的数量，等等。

><

><





## 第三部分

### 工具和技巧

#### 141 专题小组讨论

- 141 目标
- 141 计划、准备和推进
- 141 参与者
- 141 设备
- 142 后续

#### 142 SWOT 分析

- 142 引言
- 142 组成部分
- 143 结果

#### 143 韦恩图解

- 143 引言
- 143 目的
- 143 创建一个韦恩图

#### 144 规制影响评价和成本收益分析

- 144 什么是规制影响评价 (RIA)?
- 144 在食品安全和质量的背景下如何运用 RIA?
- 145 RIA 如何实施?
- 145 评价成本和收益
- 147 挑战



## 专题小组讨论

一个专题小组是与特定利益相关者（例如政府职员、消费者、食品业代表等）进行的有组织的讨论。专题小组讨论旨在收集关于不同利益相关者的态度、信念、感知和经验的信息，为在相对短的时间内获得大量定性信息提供了一个便捷的方式。

### 目标

专题小组讨论的清楚而明确的目标应该总是提前确定的。您希望通过讨论学到什么？目标越清楚，规划会议的其余部分就越容易。

### 计划、准备和推进

计划和准备将包括决定议程和目标、提出和测试问题、确定和邀请合适的参与者以及组织一个会议场所。问题应该是开放式的、清晰阐述和易于理解的。应该首先提出最简单和最常见的问题。问题应该是中立的，不应企图影响答案。通常，专题小组讨论不要持续超过3小时，预留8-10个问题的时间。专题小组需要一个熟练公平的推进者，该推进者的任务是创造一个良好的氛围、鼓励参与和讨论、听取和挖掘更多信息。

### 参与者

专题小组讨论通常有6-12个人。一个好的会议需求少量但是具有代表性的“专家”参与者。参与者可以是政府职员、政府部门的委托人、食品企业的代表、消费者或技术专家等。在选择参与者方面，保证小组构成能够使他们自由公开地发言是重要的。专题小组通常将有相似背景或利益的人集中在一起。不同的专题小组应该被组织起来以获得不同的观点。例如，如果需求评估的主题是食品法规和规章，那么将那些支持法规改革和那些反对改革、支持食品业和支持消费者的政府部委的代表组织为单独的专题小组可能是有用的。保证参与者适合所选目标和问题也是重要的。

### 设备

基本设备和必需品的获得有助于专题小组讨论的成功。挂图、彩笔、便条本、录音录像带、名字标签、铅笔、时钟、茶点等应该正常供应。

## 后续

专题小组的目的是收集可以帮助确定行动方案的信息，因此，结果应该清楚的记录和传播并被用于告知随后的讨论或专题讨论会。

## SWOT 分析

### 引言

SWOT 分析是一个可用于确定和评价组织（内部）的优势和劣势以及所面临的（外部）机遇和挑战的战略计划工具。它仅仅是一个技巧，该技巧可当作自由讨论工具以帮助勾画现状。进行 SWOT 分析的过程有助于促进一个组织内的一个群体对“现实”的共同了解，这使得了解 and 确定关键能力建设目标和需要以及可能的解决方法更容易一些。

### 组成部分

一个 SWOT 分析包括两个部分。

#### 1. 内部形势（优势和劣势）分析

这仅仅是基于现在存在什么即真正的实际优势和劣势是什么而进行讨论的。

#### 2. 外部环境（机遇和威胁）分析

这应该考虑实际情况（存在的威胁、未被发掘的机遇）以及或有趋势。

内部因素	<b>优势</b> 能够使组织有效执行其要求、利用机遇或处理威胁的内部优点（例如技能、动机、技术、财源、和谐）	<b>劣势</b> 阻碍组织有效执行其要求和满足客户需求的内部不足（例如职员技能不足、设备不足以及程序过时）
外部因素	<b>机遇</b> 会积极影响组织任务和运行的外部环境或趋势（例如区域或全球贸易组织的成员资格、消费者对食品安全关注或了解日益增加）	<b>威胁</b> 会消极影响组织任务和运行的任何外部环境或趋势（例如经济或政治危机、跨境的食源性疾病等）

图 5 SWOT 分析：优势、劣势、机遇和威胁

## 结果

一个SWOT分析提供一个基于效能（或“做正确的事”）和效率（或“正确地做事”）来评价包括其服务、活动、产品在内的组织任务和运行的框架，它可能发现一个组织的优势和劣势彼此很相似，也就是说，一个组织的最大优势可能也是其最大劣势。

## 韦恩图解

### 引言

韦恩图解用于确定关键利益相关者、评价他们的重要性、探究他们之间以及与他们的外部客户之间的关系或能力变化。构建韦恩图解的过程对参与者以不同的视角交换看法和完成某种形式的理解是一个有用的方法。利用韦恩图解工具规划组织为个人提供了以一个有组织的方式分享信息和评论的构架，并且帮助确定变化的机遇。

### 目的

阐述组织相互作用或重叠的程度以及每一个组织及其任务对于所评价的问题的重要性。

### 创建一个韦恩图

韦恩图由许多环状物构成，每一个都代表一个不同的利益相关者。该图可以由一些小群体剪切环状物或绘制环状物创建。

环状物的大小和位置反映了利益相关者的影响：

- 较大的环状物代表更具影响力的组织；
- 重叠的环状物代表相互影响的组织；
- 中心附近的环状物代表有重要角色的组织；
- 趋向边缘的环状物代表影响力更小的组织；
- 较大环状物内的小环状物代表那个组织的一个组成部分。

利用韦恩图创建的现状的直观图示可扩展到增加每一个组织不同的重要性，例如表明哪些群体是同盟、哪些是相互中立的以及哪些是竞争对手。而且，韦恩图解工具可用于讨论和发展理想的未来愿景并探讨如何达到那样的愿景。

图 6 展示了食品检查的韦恩图愿景的一个假设例子。

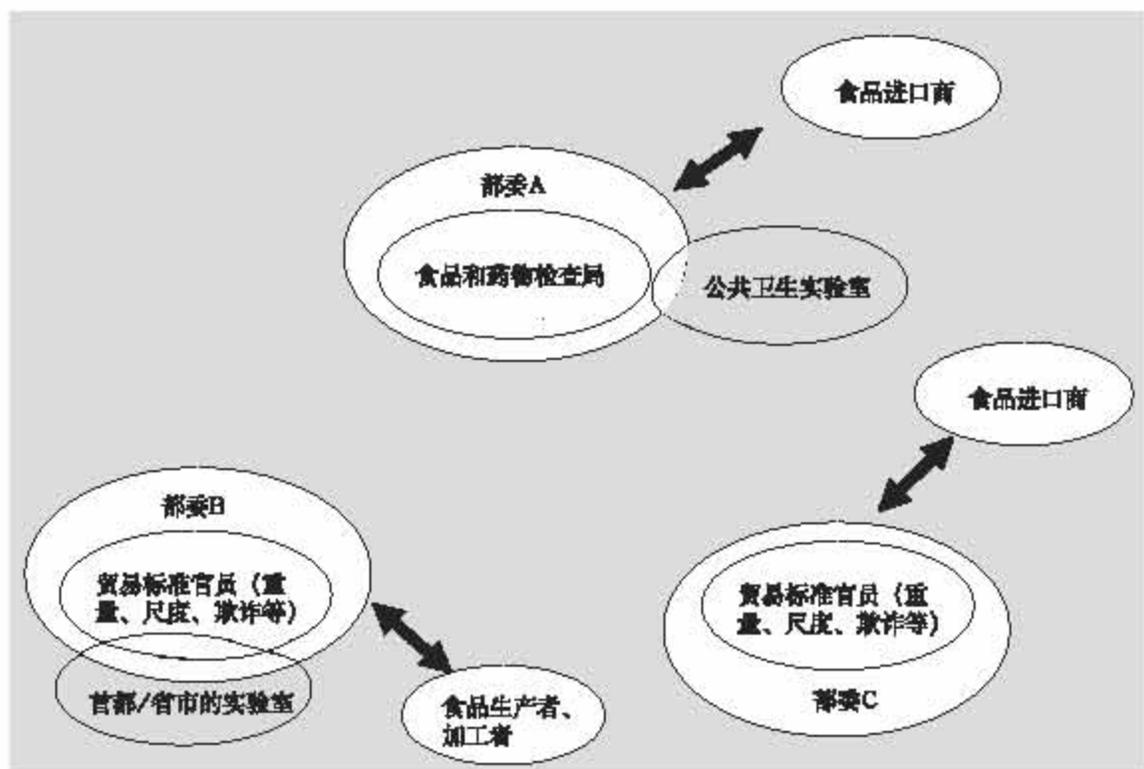


图 6 食品检查的韦恩图解情形<sup>①</sup>

## 规制影响评价和成本收益分析

### 什么是规制影响评价 (RIA)?

规制影响评价提供了一个评估现有或潜在管制措施可能的正面和负面影响的弹性工具。问题：管制的收益弥补其成本吗？最有效的管理方式是什么？RIA 有助于为决策者提供新的或被改变的规章的潜在影响的信息，因而对其责任性、透明性和一致性有贡献。RIA 用于确定问题并保证政府行动正当合理。

### 在食品安全和质量的背景下如何运用 RIA?

每当提出食品检查的变化时，RIA 都可用于确定和量化（如果可能的话）变化的影响。一个

<sup>①</sup> 这是一个假设的例子。涉及的机构及其相互关系随国家不同而有差异。

规制影响评价会问：被提议的规章的结果和替代物是什么？它试图评价被提议的措施的正面和负面影响（即收益和成本），包括它们对不同利益相关者如消费者、食品行业和政府的影响。因此，一个规制影响评价产生有助于确定可用方式和引导决策过程的信息。

有两种方法被建议以确定食品安全管制措施的成本和收益。可以发展一些理论模型来估计：i) 为发病率和死亡率的风险降低的支付意愿（WTP）；ii) 疾病成本，包括一生的医疗成本和丧失生产能力的成本。然而，两种方法都要求许多诠释资料。估计疾病成本对政策制定者理解可能更容易，并且已经广泛用于证实食品监管措施，尽管它并不衡量风险降低的整个价值（FAO, 2003）。

### RIA 如何实施？

RIA 包括分析为一个特定问题而确定的管制方式的范围以及分析实施每一个方式的社会经济影响。

尽管没有进行 RIA 的模型，这样一个评价通常也应该<sup>①</sup>：

- 提供一个对政策目标的清晰陈述；
- 确定管制和非管制方式；
- 估计可能的直接和间接成本（例如政府管制食品安全的当前/预期成本、食品行业遵守食品安全规章的当前/预期成本等）；
- 描述预期收益（例如食源性疾病发生率的减少、农产品和食品出口遭拒和扣留数量的减少、出口收益增加等）；
- 总结谁（即食品行业、消费者、政府机关或其他团体）承担每一种方式的成本和收益；
- 推荐一个首选方式；
- 描述被推荐的方式的基本原理；
- 解释为什么其他方式（包括现状）没有被接受。

### 评价成本和收益

评审可选择的管制方式的成本和收益对降低做决策期间的不确定性是有用的。Cost Benefit 成本收益分析试图衡量强化能力的不同方式的实际成本和这些改进对于不同利益相关者的价值，也试图衡量收益是否超过成本。这个过程产生有助于帮助选择最好或最有价值的方式的信息，也可以支持资金筹措，因为潜在的捐赠者可能对支持被期望是最划算、有最大影响的活动更感兴趣。

成本可能是一次性的或者反复的。收益可能是很快产生的（例如在食品安全紧急情况下），

<sup>①</sup> List adapted from the web site of the Better Regulation Executive, Cabinet Office, UK (available at: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/index.sp>).

但很多时候过一段时间才能收到。成本和收益都可按定性和/或定量的条件考虑。然而，按纯粹的货币条件衡量食品安全系统变化的成本和收益通常也是困难的。

首先，尽管食品安全体系失败的直接成本（例如出口遭拒的成本）能够并且已经记录下来，但是，可用于政府、私人部门、消费者及其他主体为保证食品安全做出的努力的总成本的信息少得多。确定食品安全体系的部分困难在于这些成本通常紧紧地与正常生产、加工、处理、质量管理和配送成本联系在一起。其次，给食品安全系统的运行情况的变化相关的许多成本和收益（例如风险、名誉损失、市场渗透、人的生命和健康等）确定一个金融价值是困难的。在数据资料不能获得（或太难产生或产生难度大）的地方，成本和收益可以用定性的术语来描述。

表 1 阐明欧盟食品安全新规章的潜在成本和收益，这些成本和收益在英国食品标准局进行规制影响评价期间确定的。

表 1 欧盟食品安全新规章的潜在成本和收益的简单模型<sup>①</sup>

过程 and 变化	成本	潜在收益
1. 食品企业的注册	食品链中的企业	消费者
2. 可追溯系统	一次性成本	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食物中毒的减少</li> <li>• 更强的购买信心</li> <li>• 更多安全食品的选择</li> </ul>
3. 从约定俗成的规章转向基于危害分析的方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 顾问工作</li> <li>• 对记录系统等投资</li> <li>• 员工培训</li> <li>• 管理时间</li> </ul> 经常成本 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 管理时间</li> <li>• 记载和记录保存</li> <li>• 员工培训</li> <li>• 微生物测试</li> <li>• 操作性变化</li> </ul> 消费者           经常成本 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品价格，如果成本增加被生产者转嫁</li> </ul> 调控者/实施者           一次性成本 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 职员培训</li> <li>• 对企业的建议</li> </ul> 经常成本 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 更多的注册企业</li> <li>• 更多详细的检查</li> </ul>	食品链中的企业 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 去除不必要的规章的成本节约</li> </ul> 调控者/实施者 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 调控和实施成本的节约</li> </ul>

<sup>①</sup> Food Standards Agency, UK No date given. Updated Partial Regulatory Impact Assessment for Proposals to Consolidate EU Food Hygiene Legislation (available at: [http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/latest\\_draft\\_ria.pdf](http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/latest_draft_ria.pdf)).

## 挑战

估算成本和收益是一项富有挑战的任务，不可能做一个完满的管制影响评估，所要求的技能、资源和/或信息并不总是可以轻易获得。有时候可能有有限的数据，或者存在的数据充满着可能对采用一个特定管制方式的结果产生不确定性的假设。例如，对食源性疾病发生率的有限数据使准确评估食源性疾病的现时成本和经济影响变得困难，也会使量化减少食源性疾病发生率的新食品安全规章对政府和普通公众的经济收益变得困难。

在其他情况下，也许难于预测规章事实上如何影响行业和/或消费者行为。

不管这些挑战，管制影响评估和成本收益分析为考虑和讨论管制和能力建设方式的影响提供一个有用的构架。最重要的事情是确定和记载不同管制方式、收集每一种方式各自的成本和收益的可用数据（定量的和/或定性的）以及通过比较成本和收益为首选的方式提供一个合理的理由。这个过程不必负担过重。

一旦可能的管制和/或能力建设方式的相关成本和收益得到确定以及净成本和收益得到估算，那么决策者就能够比较有助于选择最好方式的可用方式。

下列文献提供了使用管制影响评估和成本收益分析的更多信息和建议：

- Cabinet Office, UK. Web site on Regulatory Impact Assessment (available at: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp>).
- Food Standards Agency, UK. Web site with links to Regulatory Impact Assessments carried out by year (available at: <http://www.food.gov.uk/foodindustry/regulation/ria/>).
- Food Standards Australia New Zealand. 1999. An analysis of the regulatory impact of the proposed national food safety reforms (available at: <http://www.foodstandards.gov.au/mediareleasespublications/publications/foodsafetystandardscostsandbenefits/>).
- Guasch, J. L. and R. W. Hahn. 1999. The costs and benefits of regulation; Some implications for developing countries. World Bank (available at: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1773/wps1773.pdf>).
- Kirkpatrick, C. 2001. Regulatory impact assessment in developing countries; Research issues. Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Working Paper Series. Paper No. 5 (available at: <http://www.enterpriseimpact.org.uk/pdf/RegulatoryImpactAssessment.pdf>).
- OECD. 2005. Regulatory impact analysis in OECD countries; Challenges for developing countries. Prepared by Delia Rodrigo for the South Asian Third High Level Investment Roundtable, Dhaka, Bangladesh, June 2005 (available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>).

## 延伸阅读

- [1] FAO/WHO. 2003. *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems*. Food and Nutrition Paper No. 76. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).
- [2] GTZ. 2003. *Guidelines: Capacity building needs assessment in the regions*. Version 1.0. Module A. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Support for Decentralization Measures Project, Indonesia.
- [3] Horton, D, Alexaki, A., Bennett Lartey, S. et al. 2003. *Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world*. International Service for National Agricultural Research (ISNAR), the Netherlands, International Development Research Centre (IDRC), Canada, and ACP EU Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation, the Netherlands (available at <http://www.isnar.cgiar.org/ecd/publications.htm>).
- [4] Milèn, A. 2001. *What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice*. World Health Organization (WHO). Geneva.
- [5] Mizrahi, Y. 2004. *Capacity enhancement indicators. Review of the literature*. World Bank Institute Working Paper. World Bank Institute. Washington DC (available at: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37232Mizrahi.pdf>).
- [6] Morgan, P. 1997. *The design and use of capacity development indicators*. Prepared for the Policy Branch of the Canadian International Development Agency (CIDA). Ottawa (available at: <https://www.oecd.org/dataoecd/34/37/1919953.pdf>).
- [7] UNDP. 1998a. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context*. Technical Advisory Paper No. 3. January 1998. United Nations Development Programme (UNDP). New York (available at: <http://>

><

><

食品安全和质量是保障食物安全、公共卫生和经济发展的必要条件。要保障食物安全，提高食品安全是必要的。食物安全是要保障所有人在所有的时间里都能从物质上、社会上和经济上得到足够的、安全的、有营养的食品，以满足其饮食和文化需要，从而享有健康而有活力的生活（世界食品峰会宣言，1996）。无论是在发达国家还是在发展中国家，食物源性病害每年引起人类许多疾病和死亡，也对经济发展产生不良后果。增加安全卫生和有益健康的食品的供给会减少食源性疾病的影响。确保食品安全和质量有益于促进国际贸易，而国际贸易是推动各国经济增长和减少贫困的一种有效手段。

有效的国家食品监管体系对保证食品安全和质量是必需的。然而，在许多国家，他们不能保证为国内消费者供给足够的安全食品或者满足食品出口的卫生和动植物检疫要求。需要的确认和优先次序的划分是能力建设需要的重要初始步骤，这些步骤对于确保加强国家食品监管体系的活动受需求推动而且根据特定地区的条件、优势和劣势进行调整是必需的。

这些指南有助于各国确定它们在国家食品监管体系的新组成部分中的能力建设需要。它们包括5个评估需要的模块：i) 食品监督管理；ii) 食品法规；iii) 食品检查；iv) 官方监管实验室；v) 食品安全和质量的信息、教育和交流。每一个模块提出一个批判地检验现有能力和工作情况、考虑改进的所需要的未来形势、准确确定能力建设需要和确定处理它们的方式的循序渐进的过程，有效的国家食品监管体系的国际认可的标准、支持需要评估过程的实际工具和建议都包括在其中。

责任编辑 梅红

马钢

创意群设计制作  
<http://www.casip.cn>

ISBN 978-7-80233-926-2



9 787802 339262 >

定价：78.00元