

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^①。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

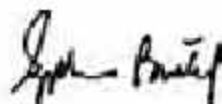
主管
营养与消费者保护部



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

^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, Italy (available at : [ftp : //ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf](http://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^①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。

><

><

^① 食品安全是指保当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^①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、口味或质地，这些对于消费者都会增加价值（例如提高食品质量）。

^① 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^①

- 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。

^① 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多维特征和所涉及的多样性，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：

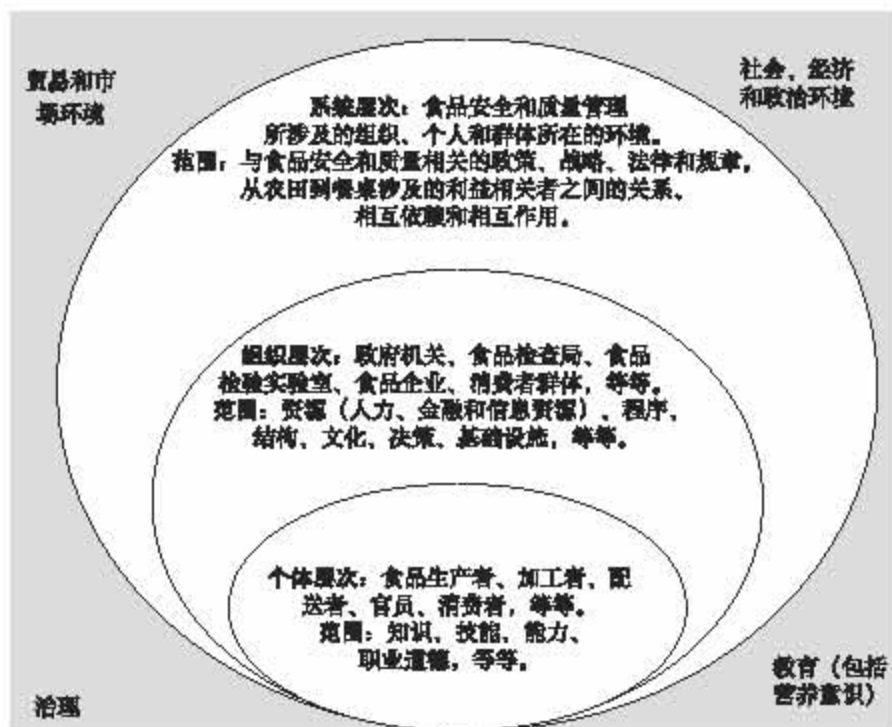


图 2 关于食品安全和质量的能力的层次和范围^①

① 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。

能力建设的概念

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）。

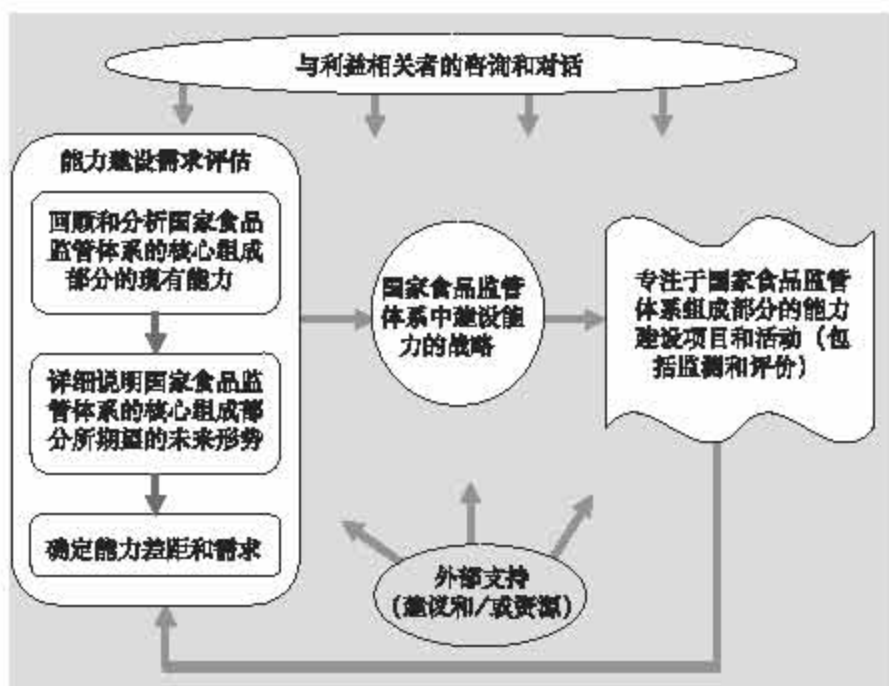


图 3 作为加强国家食品监管体系过程开端的能力建设需求评估

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，例如食源性疾病的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能力建设需求，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。

><

><