



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 FIC 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 and 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务（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。