

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	◆ 食品监督管理当前是如何进行的？ ◆ 不同的相关机关的任务、运行原则和要求是什么？ ◆ 优势和劣势是什么？	◆ 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？ ◆ 任务和责任应该如何分担？ ◆ 应该有什么样的运行原则指导食品监督管理？	◆ 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？
人力资源	◆ 有什么技能（数量和质量）可供食品监督管理使用？	◆ 应该有什么类型的技能可供 5 年后的食品监督管理使用？	◆ 开发新的必要的技能需求什么？
金融资源	◆ 可获得的资源如何符合当前需求？ ◆ 食品监管的现有资源是如何配置的？	◆ 应该有什么资源可供 5 年后的食品监督管理使用？ ◆ 资源应该如何配置？	◆ 使额外资源流动起来需求什么？ ◆ 改善资源流动、配置和监管等需要新技能吗？
信息资源	◆ 当前可用于支持食品监督管理的是什么信息？	◆ 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？	◆ 改善增强食品监督管理的信息内容、管理和发送需要什么？

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	◆ 食品监督管理的法律基础是什么？	◆ 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？	◆ 食品监督管理的权力来源需要重新确定吗？
食品监管战略	◆ 有食品监管的国民战略吗？ ◆ 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？	◆ 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？	◆ 发展和实施食品监管战略需要什么？
外部联系和内部依赖	◆ 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？	◆ 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？	◆ 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？

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和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 and 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。

<<

>>