

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 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。

<<

>>

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	优势 • 规划食品安全和质量政策的最近决策 • 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	弱势 • 缺乏合作和透明 • 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 • 未阐明的或者不连贯的方法 • 食品监督管理的决策过程没有以风险分析为基础 • 不同层次的专门技能、资源和不平等的执行的差距 • 决策过程中整合科学的有限能力 • 法律没有形成食品监督管理的有效框架 • 不充分的数据收集和分析 • 不能快速地对食源性疾病做出反应
外部因素	机遇 • 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 • 增加了当地媒体对食品安全和质量问题的兴趣 • 消费者协会发展 • WTO 成员身份 • 国际食品法典委员会的成员身份	威胁 • 内部抵抗来自一些政府机关和部委的变化 • 外国消费者和政府对本国食品安全和质量的有限信心 • 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

><

><

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用的。

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。

<<

>>

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、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^①

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。

><

><

^① 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^{*}、拿破仑法典^{**}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。

^{*} 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

^{**} 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/~scheh/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	• 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 • 食品监管的操作原则（例如风险分析）
食品法律	• 食品法律的数量和范围 • 形式、定义和内容 • 食品法或者最近修订的批准日期 • 执行责任、机制以及不遵守的惩罚 • 与国际要求和建议的协调（包括食品法典）
食品规章	• 食品规章的数量和范围 • 形式、定义和内容 • 执行责任、机制以及不遵守的惩罚 • 与国际规章和建议的协调（包括食品法典）
食品标准 (强制的和/或自愿的)	• 强制性食品标准的数量和范围 • 形式、定义和内容 • 执行责任、机制以及不遵守（强制性标准）的惩罚 • 与国际要求和建议的协调（包括食品法典） • 自愿标准的认证责任

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。