

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	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)
食品法律的执行	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)
食品法和条例的遵守	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)
机构的关系、独立性和合作	- 相关机关的相互影响和关系 - 角色、责任和指令的划分 - 从农田到餐桌的利益相关者的咨询机制

表 M2-4 收集食品法规信息的方法

方法	目的
文献回顾	- 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) - 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 - 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)
专题小组讨论	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)
利益相关者的咨询	- 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 - 增加对食品法规在提高食品安全和质量中的角色的了解

从对包括在第二步中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南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。

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

对中期食品法规所需求的未来形势的描述可以通过来自政府机关的相关官员以及其他利益相关者诸如食品业、消费者及其组织、学术和研究机构等的代表之间的讨论和自由讨论会进行。这些讨论的目标将是基于对与食品有关的现存法规、会影响食品法规发展的国民目标和优先事项以及有效食品法规的国际认可的标准或基准的理解讨论食品法规的目的、任务和原则（框图 M2.5）。

框图 M2-5 国际认可的食品法规标准

在国家章程的整体背景下，食品法规：

- i. 保护消费者健康和消费者利益；
- ii. 明确界定负责食品监管的政府机关的角色和责任以及这些机关的相互作用机制；
- iii. 提供为以科学为基础的食品监管体系有效运行所需的一个有利的规则和规章制度；
- iv. 包括明确的术语以保证一致性和合法保障；
- v. 以风险分析为基础，这种风险分析受高质量、透明而且独立的科学建议指导；
- vi. 保证食品法规和标准的发展以及信息使用中的透明性；
- vii. 保持政府机关之间的相互制衡以避免权力的滥用；
- viii. 明确界定执行的权力机构和程序（例如禁止令、改进通告、终止和其他命令，等等）；
- ix. 规定适当的执行和监管措施，包括有效的、适当的和劝诫性的制裁和惩罚；
- x. 包括表明生产者和加工者所担负的食品安全和质量的基本责任的明确规定；
- xi. 包括确保最安全和公平推出的食品投放市场的义务；
- xii. 包括关于食品产品的准确充分的信息的条款；
- xiii. 规定食品企业建筑的批准、登记或许可；
- xiv. 确定受权官员的任命；
- xv. 规定食品产品的追踪以及存在问题时召回；
- xvi. 认识到国家的国际义务，特别是与贸易有关的义务。

尽管国家环境和法律体系在国家之间大不相同，一些指导性原则和标准也提出了有效食品监

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）。

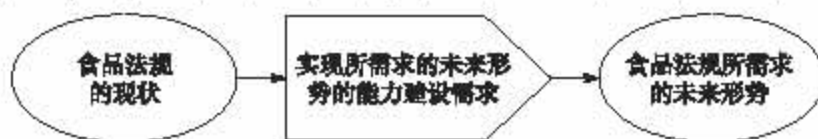


图 M2-1 确定食品监督管理的能力建设需求

纳入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).
- 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).

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	- 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？ - 改善食品监管法规的政策制定、内容和主旨存在什么机遇？ - 哪些威胁可能阻碍食品监管法规的改善？	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	- 当前食品法律、法规和标准如何实施和执行？ - 改善食品监管法规的执行存在什么机遇？ - 哪些威胁可能阻碍食品监管法规的执行？	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。

><

><

附录 2-1 食品法律方面的信息收集的模板^①

国家：

日期：

法律标题	涉及食品的部分的范围	颁布（修订，如果有的话）日期	负责的机关

<<

>>

^① 包括由非集权政府机构（如国家、省级或地方政府）的相关法律和不同层及主管部门制定的规章，涵盖从农场到餐桌食品链各个阶段（如生产、加工、分销/贸易、零售/餐饮供应，等等）。

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^①

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

><

><

^① 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

><

><