

模块3 评估食品检查的能力建设需求

引言

基于风险分析的食品检查是现代食品监管体系的一个重要组成部分。食品检查通过保证国产食品或进口食品根据国民法律和规章进行处理、储藏、制造、加工、运输、准备、供应和销售来保护消费者。而且，食品出口的检查 and 确认提升出口安全和质量的信心，这对于国际贸易是必要的。

本模块提供了一个逐步的指导来规划和执行食品检查的能力建设需求评估。尽管本模块是为官方检查体系而设计的，但是它也能够容易地供官方认可的检查系统使用。本模块参考了国际认可的食品检查的标准、原则和指南，然而，这个模块并不规定成为食品检查的理论指导。

目标受众包括：

- 涉及食品的官方检查系统的职员，包括管理人员和检查人员；
- 与食品监管相关的政府部门和部委的官员。

本模块的使用提供了一个进行下列活动的方法：

- 概述食品检查的现状和业绩；
- 确认食品检查领域的能力差距和需求；
- 在整个食品监管系统中增加对食品检查任务的了解。

框图 M3-1 食品检查和认证的定义

食品检查是对食品或食品监管系统、原材料、加工和配送的检验，包括加工中的产品和产成品检验，以便证实它们符合要求。食品检查业务可以由政府机关来进行，也可以由已经受到国家权威机构的官方认可的独立组织来完成。

认证是官方认证机构和官方认可的机构提供的、表明食品或食品监管体系符合要求的书面或等价的保证的手续。食品认证可能适当地以广泛的检查活动为基础，这些活动可能包括连续的在线检查、质量保证体系的审计和产成品的检验。认证体系实际就是官方和官方认可的执照体系。

官方检查体系和官方认证体系是由一个有司法权履行管制或执行职责或者二者皆有的政府机关管理的体系。

官方认可的检查体系和官方认可的认证体系是由具有司法权的政府机构正式核准和认可的体系。

资料来源：Source : FAO/WHO. 1997. Guidelines for the design , operation , assessment and accreditation of food import and export inspection and certification systems. CAC/GL 26-1997 (available at : [ftp : //ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf)) .

完成本模块时记住下列问题:

1. 食品检查局的现状和业绩是什么？它们是以风险为基础的吗？
2. 食品检查局所需求的未来形势是什么？
3. 食品检查局的当前能力的主要差距是什么？
4. 提高食品检查局的业绩的要求是什么？

开端>>>>>>>>>>>>>>>>>>>

一旦做出决定评估食品检查能力建设需求，就应该建立一个小组来管理和领导整个过程。该团队应该有来自于与食品检查相关的主要机关的个人组成，有责任领导和管理食品检查的需求评估过程。这个团队确切的本质和构成应反映该国食品检查的组织结构。不同国家对食品检查有不同类型的安排，涉及检查的官员因其雇主不同可能被授予很多不同的头衔（例如食品检查员、食品和药物检查员、环境健康检查员、食品安全官、公共卫生检查员、兽医检查员、食品卫生学者、食品监管官员等）。例如：

- 有些国家指派一个食品检查的特殊机关，这个机关的检查员仅仅检查食品产品。
- 有些国家有一个国家检查局，该局管理一系列的产品包括食品、药物、家居用品、化妆品，等等。在这些情况下，检查员通常只花部分时间检查食品，他们可能有一个与食品相关的技术背景，然而他们的培训却常常在另外一个领域（例如药理学、环境卫生、欺诈，等等）。
- 有些国家在不同政府部委有几个部门或机关处理食品检查。在这些情况下，负责食品的检查员工作的主要地点在卫生部、商务部、农业部、渔业部等等。
- 有些国家食品检查的职责由中央、区域和地方机关分担。

综合起来，这个团队应该包括来自每一个检查群体、部门或机关的专职或兼职处理食品工作的代表们。也可能包括来自负责食品监督管理的政府机关的官员，以及包括那些由食品检查局推出的代表（例如消费者和食品企业）以作为获得外部输入和观点并避免利益格局冲突的手段。

第二步：确定能力建设需求评估的范围

在开始之前，确定需求评估的范围是重要的，对下列问题做出反馈将有助于确定范围：

- 哪些食品检查机关将包括在能力建设需求评估之内?
- 需求评估将集中于: i) 国内生产和销售的食品; ii) 食品进口; 和/或 iii) 食品出口吗?
- 所有动物和非动物来源食品都将进行需求评估吗?
- 评估的地理范围 (国家、国家层次之下的、区域、局部等) 是什么?

考虑以上问题将有助于集中进行形势分析、提供所需时间和资源的更好的指标。

在有些国家，几个不同的机关在与卫生、商业和贸易、农业和渔业、工业等相关的政府部委的职责下进行食品检查业务。这些检查机关常常相互独立、带有重叠受权和职责而工作。

能力建设需求评估提供了一个回顾和澄清现存食品检查局的角色和任务的良好机会，有助于最小化覆盖范围的差距、减少重复和提高绩效。因此，所有这些与食品检查有关的机关理论上都应该包括进去。确认这些机关并将它们纳入评估范围，在能力建设需求评估过程中将是重要的初始步骤。

一旦团队同意形势分析的范围和目标，将有助于准备下列事项：

- 以书面声明通告内部职员和管理层有关需求评估的情况;
- 包括时间表、职责、期望成果和预算 (详述资金来源)。

分析当前形势 >>>>>>>>>>>>>>

第三步：收集和分析食品检查的信息

一旦需求评估的范围被确定，这个团队就可以开始收集所需信息以建立该国食品检查的当前形势和绩效的局面。这将显示食品检查在多大程度上是基于风险分析方法的，该方法提供了一个确定检查的优先事项和配置资源的客观方法。

分析食品检查的形势需求关于相关机关的信息，包括它们的正式角色和职责、它们的人力和财务资源、可供使用的设备和基础设施的数量和质量、它们的程序，等等（表 M3-1）。在不同部委或机关分担食品检查的职责的国家，有必要收集它们每一个部委或机关各自的角色、职责和业务范围。其中某些信息是定量的，可以进行统计分析。其他信息是定性的，将有助于说明正在发生什么以及描述某事如何和/或为什么发生。

表 M3-1 组织层次上食品检查能力的范围

使命和战略	• 与食品检查相关的每一个组织提供的服务的任务、要求和规定 • 对食品检查服务的特定要求（例如总体卫生、植物检疫、兽医、药学、度量衡、贸易等方面）以及不同类型的前提条件
组织结构、能力和文化	• 不同层次（从中央到地方层次）的食品检查机构的结构和管理及他们之间的联系 • 核心能力 • 食品检查员的文化素质和职业道德（例如诚实、正直、勤奋，等等），包括不受外界压力和商业势力的影响 • 食品检查员的责任感
操作方面	• 使用的方法（例如抽样技术、检查指南、其他工具和材料，等等） • 包括风险分析在内的食品检查的操作原理、进程和程序，基于高、中和低风险的监管活动优先排序和文字记录的体系^① • 根据高、中、低风险分类的食物业场所的全国数据库 • 监管检查业务操作的内部审计系统 • 所服务的顾客的数量和类型 • 按照所服务的企业的食品检查员的数量 • 执行政策和认证
人力资源	• 合适的、有资质的人员数量 • 技术知识和检查员的技能（食品方面的专门培训的范围） • 管理技能 • 获得培训途经（包括进修课程）
财务资源	• 食品检查活动的预算 • 对不同类型检查的预算分配（包括资源配置基于风险的程度）
信息资源	• 对于食品检查的电子资源（例如数据库和内网站点）和纸质资源（例如报告）的可使用性 • 用于与食品检查相关的管理信息系统
基础设施	• 建筑（办公室）、交通工具，等等 • 食品检查和取样设备以及必需品 • 计算机和信息设备

另外，考虑在体制层面上的能力大小也是重要的。如果总体环境对日常运行和绩效有影响，了解食品检查机关运行的总体环境（体制）是必要的。例如，尽管食品检查员并不负责建立食品法规和规章，但这样的法律和规章适用或不适用将会对食品检查业务的成功产生重要影响。当规章不适用或过时了时，食品检查员将不能正确进行工作。或者，如果几个部委牵涉到食品检查中而它们之间又没有协调，那么就更有可能会产生食品检查业务的范围重复和/或出

^① 见附录3-7 对按照高、中和低风险分类的食品企业的描述。

现监管缺口。因此，形势分析也应该如下提纲那样考虑在整个系统中的能力大小（表 M3 2）。

表 M3-2 在体制层次上的食品检查能力的范围

食品法规	• 现存法律、规章和标准所提供的支持或引起的约束 • 基于风险为食品检查提供一个明确合理的基础（载人国民法规中的）的法律/执行能力 • 执行/遵守政策
教育和培训	• 负责培训食品检查员的技术学校、学院、大学、研究院等的数量和业绩 • 为食品检查员设置的课程和培训的范围、相关性和质量
机构间的关系、独立性与合作	• 与食品检查相关的不同机关和机构之间的关系 • 与食品检查相关的机关之间的角色和责任分工（覆盖面的重复、交叠和差距） • 与食品实验室的关系

如何收集这方面的信息？可以使用不同方法收集和分析信息（表 M3 3）。方法的选择依赖于所搜寻信息的类型和来源以及当地形势。某些方法比另一些方法更适用于收集特定种类的信息。

表 M3-3 收集食品检查信息的方法

方法	目的
利益相关者分析	• 在全国（在中央、区域和地方层面上）确定与食品、动物和鱼产品（包括生产、加工、市场、配送，等等）检查相关的所有专家/机构（公共的和私人的） • 通过形成一个组织结构图（韦恩图解）和映射关系来构想所确定的机构之间的联系、信息流、重叠、缺口等
文献回顾	• 收集和分析与食品检查相关的可用文献（例如组织要求、操作规则和程序、政府指令和通告、年度报告、贸易数据、拒绝和扣留方面的报告，等等）
设备清单专题小组讨论	• 估算当前可供食品检查使用的基础设施和设备 • 使处理不同类型检查的食品检查员的典型代表、不同的顾客或国家的不同地方的相关人员讨论他们在不同领域的能力大小并确定优势、劣势、机会和威胁（SWOT 分析）等 • 促使食品检查员意识到能力建设需求和指出对于能力差距和需求有多大的一致性意见 • 使食品检查客户（食品生产者、加工者、出口商等）的代表性群体能够提供他们对于食品检查的观点和评价
关键人物访谈	• 从关键人物（检查机关的领导、已经为食品检查提供支持的外部组织等）处获得食品检查的深层次信息
调查（问卷）	• 从不可能单独访谈的大量利益相关者处获得信息：例如调查咨询食品检查员的日常工作、设备、资质等，或者要求食品企业（包括中小企业）中的食品检查员提供服务

信息应该从内部和外部利益相关者处获取。

- 咨询与食品检查相关的部门和机关内的职员将提供内部观点和评价;
- 咨询食品检查员所服务的顾客 (例如食品生产者、食品加工者、食品企业、供应食品的公司) 以及消费者组织的代表将有助于提供食品检查业务的外部观点。

本模块的附录资源中有支持信息收集和分析的许多工具和模板，这些工具和模板可以根据需要进行修改以适合国家的具体状况。

他们提供了回顾相关文献、与食品检查员及其顾客进行专题小组讨论、进行食品检查的SWOT分析等的指导。

尽管形势分析应该旨在获得食品检查的宽泛的总体看法，但是重要的是不要过多拘泥于细节。做一个计划、确定所需信息的类型和制定形势分析的明确时间表将有助于避免这个问题。

进行形势分析所花费的时间取决于形势分析的范围和国家的大小。在那些人口规模相对小（低于千万居民）的国家里，很可能要花 3~4 天进行形势分析，规模大一些的国家需要更多的时间。

形势分析将会揭示食品检查的组织和操作中的优势和劣势，也将会提供益于帮助计划和监管随后的能力建设活动的指标。

记载和讨论形势分析的结果以便帮助判别需求是重要的。尽管每一个形势分析的结果都是不同的，有些种类的信息应该总是包括在这样一个报告中。本模块所附资料中介绍了一个形势分析报告的模板。

考虑未来，确定能力建设需求>>>>>>>>>>>>>>>>>>

食品检查的能力建设需求评估提出两个主要问题：“我们现在在何处？”以及“我们想要到达何处？”评估过程中的这一步集中于确定食品检查的未来方向和任务。更清楚的理解食品检查所需求的未来形势对于能够确定能力差距很重要。当所需求的未来形势与现状相比较时，能力建设需求就可以更精确地被判别和衡量。

中期（大约 5 年）食品检查所需求的未来形势的明确描述可以通过包括来自于处理食品检查的每一个机关的官员的讨论和自由讨论会来进行。这些讨论的目的将在于基于对有效食品检查的现状和国际认可的标准的理解来设想食品检查的目的、任务、价值和操作。参考有效食品检查的标准提供了一个学习良好操作以及保证目标集与国际建议一致的方法。考虑现状将有助于保证所形成的未来构想是现实的并且是可实现的。

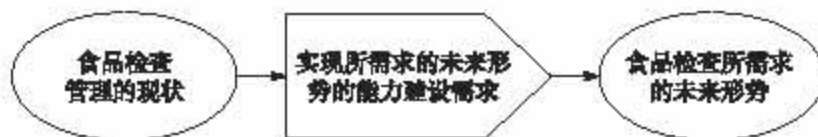


图 M3-1 判别食品检查的能力建设需求

确定检查业务所需求的未来是一项重要的任务，不能留给仅仅一两个人。将在国家层次上协调和管理食品监管活动中起作用的所有检查机关和其他国民机构或委员会（例如食品监管局或食品管理部门）的领导都包括在内将是有益的。还应该参考内部职员的意见以获得对随后的能力建设活动和对于食品检查的组织 and 操作的任何相关变化的接受和支持。

除了国际认可的标准外，记住食品检查员的核心任务和责任（框图 M3-4）以及参考与进出口检查系统现有的指南、原则和建议（如下）可能也是有用的。

框图 M3-3 食品检查的国际认可的标准

1. 存在对国产食品、进口食品和出口食品的基于风险的检查（包括抽样检查）的文字记录的政策和程序；
2. 存在根据风险对场所分类和包括食品检查记录的食品业场所的全国数据库；
3. 与食品检查相关的信息收集、报告和分析的系统；
4. 食品检查活动的计划、实施和监管都是基于高、中和低风险的；
5. 授权执行食品检查中所概述的工作的官员数量是足够的；
6. 食品检查员有与食品法规下的授权一致的适当资质、培训和经验；
7. 可使用食品检查的足够的资源、设施、设备和供应品；
8. 可靠的运输和通信系统，以保证检查业务的传递和实验室样本的传送；
9. 食品检查执行中的一致性、公平性和诚实性；
10. 给官方食品检验实验室的食品样本的收集和提交，请求结果的分析 and 汇报的书面程序；
11. 应对和处理食品紧急事件的书面程序；
12. 暴发食源性疾病的调查和管理的书面程序；
13. 应对消费者投诉的书面程序；
14. 食品检查的书面程序是质量管理体系的一部分；
15. 食品检查系统的回顾与评价的机制。

框图 M3-4 食品检查机构的核心责任

食品检查通过保证食品的处理、储藏、制造、加工、运输、准备、供应和销售与国民法律和规章的要求一致来保护消费者是必要的。

食品检查机构的核心责任包括：

- 对遵守标准和规章的卫生及其他要求的食品业场所和程序的基于风险的检查；
- HACCP 计划及其执行的评价；
- 在收获、加工、储藏、运输或销售期间的食品抽样以确定规章和标准的遵守、风险评估数据的提供以及违规者的确定；
- 通过感官评估对不同形式的食品腐烂、不适合人类消费或虚假地出售给消费者的食品的确 定以及任何必须的补救措施；
- 当违法行为发生和出现时，在法庭上的确认、收集和提供证据以帮助起诉；
- 食品进口和出口的检查、抽样和认证；
- 运用 HACCP 对食品公司的基于风险的审计。

资料来源：FAO/WHO. 2003. *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems. Food and Nutrition Paper No. 76.*

在某些情况下，食品检查的适当使命和目标总是存在的。然而，在其他情况下，食品检查的目标可能需求评估和修订。食品检查最初确定所处理的相同的问题（例如不安全或掺假的食物）通常将依然存在，但是处理这些问题的方法可能已经改变。有时，再审核负责食品检查业务的组织的使命也是必须的，尤其是在形势分析发现几个不同的机关以不明确的要求和/或重叠的任务检查食品时。

使命的陈述可以公式化地描述食品检查业务的目的、用于完成这项目的的方法、引导这项工作的基本信念和价值标准。这项陈述应该力图回答下列问题：

- 食品检查业务的目的是什么？食品检查力图完成什么？
- 为了实现这个目标要进行什么工作？
- 用什么原则（例如基于风险、基于科学，等等）和价值观（例如诚实、正直）来引导食品检查工作？

一旦对检查机关的目的取得一致意见，就可以确定具体目标了。食品检查的目标确定应该“SMART（巧妙）”——换句话说，他们应该：

- 具体以便能够清楚和易于理解；
- 可衡量而且能够被量化以便可能估算进步；
- 给定他们所在的环境和可供使用的资源，是可实现的和现实的；
- 与国家的需求和负责实现这些目标的食物检查员相关；

- 时间限制在完成“目标”的现实期限内。

相关的资料来源:

- FSAI. 2000. *Code of practice on the risk categorisation of food businesses to determine priority for inspection*. Code of Practice No. 1. Food Safety Authority of Ireland (FSAI) .
- FAO/UNEP/WHO. 1984. *Manuals of food quality control. Food inspection*. Food and Nutrition Paper 14/5. Reprinted 1997.
- FAO/WHO. 1995. *Principles for food import and export inspection and certification*. Codex Alimentarius Commission CAC/GL 20. In *Codex Alimentarius Commission combined texts on food import and export inspection and certification systems* (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf>) .
- FAO/WHO. 1997. *Guidelines for the design, operation, assessment and accreditation of food import and export inspection and certification systems*. Codex Alimentarius Commission CAC/GL 26 (available at <http://www.fao.org/DO-CREP/005/X4489E/X4489E03.htm>) .

第六步：确定加强食品检查的能力建设需求

能力建设需求可以通过比较现状（形势分析的结果）和食品检查所需求的未来形势（前一步的结果）加以判别。将食品检查的现存能力与当前需求和期望进行比较是重要的。而且，必须考虑需求变化或新挑战（例如贸易要求、跨境食品恐慌）是否可能要求一个不同的技术和能力的组合、改良的工作程序或一个食品检查的革新的制度结构。

表 M3-4 确定食品检查能力建设需求的矩阵

食品检查	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所需求的未来形势	能力建设需求
法律和管理框架	食品检查的法律和管理框架是什么？	从现在起未来 5 年食品检查的法律和管理框架应该是什么样的？	要产生所需求的食品检查的法律和管理框架需要什么法律修订和修改？
使命和战略	● 与食品检查相关的不同机关的要求和战略是什么？ ● 范围上有重复或差距吗？	● 所需求的未来的食品检查的制度结构应该是什么？ ● 从现在起未来 5 年食品检查的要求和战略应该如何？	重新定义和合理化食品检查的要求和战略需要什么变化（法律的、制度的变化，等等）？