

续表

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
结构、程序和文化	• 食品检查是如何组织的? • 食品检查基于风险的优先性/频次 - 当前使用的程序、方法和过程是什么? - 什么原则 (例如基于风险、基于科学, 等等) 和价值观 (例如诚实/不诚实、正直/腐败、信任/怀疑、可靠/不正当等) 引导食品检查工作? • 不同区域的官员始终如一地进行食品检查吗?	• 未来食品检查应该如何组织? • 从现在起未来 5 年新的或修改的过程、程序和方法应该如何适当地使用? • 从现在起未来 5 年应该是什么原则和价值观引导食品检查?	• 使与未来状况一致的食品检查的组织结构合理化需求什么变化? • 引入新的程序和方法以及确保他们的有效采纳和使用需求什么? • 需求什么来鼓励食品检查员采用所需求的原则和价值观?
人力资源	• 食品检查服务中的技术和管理技能的当前水平 (质量和数量) 如何? • 食品检查员培训的当前课程和本质是什么?	• 从现在起 5 年内可供食品检查服务使用的核心技术和能力应该是什么? • 从现在起 5 年内食品检查员应该有什么培训?	• 提升食品检查员的技能和与未来状况一致的管理需求什么? • 改善培训和开展与未来状况一致的课程需求什么?
金融资源	• 当前有什么可供食品检查使用的金融资源? • 他们在多大程度上满足当前需求? • 用于食品检查的资源是根据高、中和低风险配置的吗? • 食品检查是如何融资的?	• 什么金融资源可供改善的食品检查服务使用? • 用于食品检查的资源应该如何配置? • 食品检查收入的新来源应该如何产生?	达到所期望的水平和资源配置需求哪些改变?
信息资源	• 当前可供食品检查员使用的信息类型是什么? • 食品检查信息是如何管理 (收集、储存、分析和分布等) 的?	• 从现在起 5 年内什么信息应该可供食品检查员使用? • 关于食品检查的信息应该如何管理?	• 改善所需信息的获取需求什么? • 需求什么来改善食品检查的信息管理?
基础设施和设备	• 当前可供食品检查使用的设备是什么? 是如何使用的?	从现在起 5 年内应该供应什么样的设备?	改善必要设备的获取和使用需求什么?
外部联系和相互依赖	当前食品检查员是如何与相关机构和群体 (例如食品监管机关、实验室、食品企业、消费者及其组织等) 合作的?	从现在起 5 年内食品检查员与其他相关机构和群体应该如何共同工作?	改善食品检查员与其他相关群体的关系和协作要求什么样的机制和其他变化?

判别这些需求的过程应该是参与式的和透明的，以便增加对食品检查员之间被建议的改变的认可以及支持其执行和持续。简易专题讨论会和专题小组讨论可以用于鼓励食品检查员的参与。本模块附录的资料里介绍了对需求评估专题讨论会的一个样本议事日程。

在这些专题讨论会和讨论中，上述矩阵（表 M3 4）可用于帮助判别能力建设需求。到现在所实施的步骤将帮助完成这个矩阵。形势分析（步骤 3 和步骤 4）的结果可用于完成 A 栏。第 5 步的结果（食品检查所需求的未来形势）将有助于完成 B 栏。一旦完成了这件事，就有可能基于当前能力和所需求的未来形势之间的差别判别能力建设需求（C 栏）。

有时候所判别的需求很多，不可能立刻记下来。因此，区分什么是必须的和什么是所希望的并且通过关注被认为是最重要的领域、资源、能力对所判别的需求以及进行活动（包括随后的必要活动）所花费的时间划分优先次序就很重要了。

第七步：基于所判别的需求确定强化食品检查的方式

一旦已经判别出能力建设需求，就有可能基于现存优势和劣势、机遇和威胁来确定强化食品检查的方式。

检查可用的方式会弄清为实现所需求的未来形势和目标所采取的行动的范围。这一步将包括列出一个这些行动的清单。例如，方式可能包括但并不限于下列一种或多种：

- 澄清与食品检查相关的不同机关的角色，以消除范围上的重复和缺口；
- 从对终产品的随机抽样检查向包括私营部门正在审计监控程序的风险评估系统转变；
- 开发对食品检查信息基于风险的分类和管理的计算机系统；
- 食品检查基本设备的替换和/或更新；
- 针对食品企业的质量保证方面的信息和教育计划；
- 最新食品检查手册的出版；
- 食品检查员的薪水的调整反映质量、责任和市场工资率；
- 基于使用者付费的经选择的检查、测试和培训服务的规定。

一些被提议的方式可能要求额外的资源，例如，以提高食品检查设备的使用率或改善食品检查的人力资源的质量。其他方式可能需求相关机关或个人的要求和角色的澄清、改进的操作程序和过程的开发，或者方法或文化的改变。在某些情况下，改善食品检查绩效的主要重点可能与在更广泛的食品监管体系中的需求有关，例如修订的食品法律或规章的需求。重要的事情是，那些方式都是以源于需求评估的要求和重点为基础并随之调整的。

所考虑的不同方式对于利益相关者会有不同的成本和收益。例如，由随机产成品检查转向基于风险的系统（该系统包括由私人部门进行的审计监管程序）将可能产生更大的影响和成本节约。然而，由一个体系转换到另一个体系也会有成本，包括系统管理中的人事培训成本和

审计成本。进行一个简单的成本收益分析有助于确定正在考虑的各种选择的收益和成本及其数量（见指南第3部分的《规制影响评估和成本收益分析》）。

一旦确定了食品检查中的能力建设需求和陈述它们的方式，就有可能准备能力建设的战略。这个战略可能用于从国家内部以及外部捐赠者调动资源。

><

><

附录 3-1 食品检查的文献回顾

1. 信息收集

收集与食品检查相关的现存文献；

- 与食品检查和执行相关的机关的组织结构图；
- 描述与食品检查和执行相关的机关的要求、职责和责任的部委和行政文献；
- 为食品检查和执行提供规则和程序的法律或规章；
- 食品检查手册或程序；
- 与食品检查和执行相关的机关形成的活动报告和其他相关文献；
- 可供食品检查使用的设备清单；
- 过去食品检查 and 所学经验的内外部评论；
- 贸易数据（包括关于遭拒和扣留的数据）、年度报告等。

2. 回顾和分析

应该回顾收集的文献以便尽可能地回答下列问题。利用自我评估研讨会、专题小组讨论会和/或调查获得的信息提供了一个增补和交叉核对文献回顾结果的方法：

- 食品部门是如何组织的？它的特征是什么？
- 哪些政府部委/机关与食品检查有关？
- 食品制造公司、食品加工和储藏公司、食品零售公司和市场、公共饮食业和食品供应公司、屠宰场等单位各自的检查任务和责任是什么？
- 食品检查是如何组织的（例如根据地理区域、根据所检食品的类型、根据食品企业的风险类型，等等）？
- 食品检查的频次是多少？
- 食品检查的频率是基于风险（高、中和低风险）的吗？风险越大的企业接受越多的检查吗？
- 食品检查员与其所服务人口的比率是多少？
- 食品检查员与其所服务的企业的数量的比率是多少？
- 食品制造或加工厂、市场和商店、屠宰场、食堂等的检查程序是什么？
- 哪些程序用于样本的抽取、密封、储藏和运输，不遵守的证据收集，处理消费者投诉，等等？
- 食品进口和出口的检查程序是什么？
- 食品检查员的最低资质是什么？
- 相对于具有相似教育/技能和职业发展潜力的公务员，食品检查员的薪水范围是什么？
- 食品检查员的地位怎样？

><

><

附录 3-2 同食品检查员的专题小组讨论

目标

为了从检查员处获得关于食品检查业务所使用的程序和绩效的信息。

参与者

来自于一个与食品检查相关的机关的至多 12 位检查员^①。

可能出现的问题

1. 贵单位履行的食品检查业务的范围是什么（例如，一般的清洁、植物检疫、兽医、制药、贸易、欺诈，等等）？
2. 贵单位有适合于引导食品检查的政策和程序吗？
3. 贵单位的食品检查员在多大程度上有食品方面的专业背景？
4. 贵单位有危害分析和关键控制点系统（HACCP）的培训吗？
5. 贵单位为什么类型的顾客服务？你们服务的顾客有多少？
6. 你们有权使用与食品检查相关的一些操作手册、程序等吗？这些在多大程度上是有用或无用的？为什么？
7. 贵单位的食品检查员代表性地分配多少时间（一天或一周的多大比例）在食品上？
8. 你们有足够的设备来进行你们的工作吗？
9. 贵单位的食品检查员是如何与官方食品检验实验室协同工作的？
10. 现存食品法规（食品法律、规章和标准）在多大程度上支持和阻碍食品检查？为什么？
11. 食品检查员如何对食源性紧急事件做出反应？有对在紧急事件期间食品检查操作的计划吗？
12. 如何确定食品检查的重点？它们在多大程度上是基于高、中、低风险的？
13. 在执行任务时您通常与您的同事在其他场所交流/分享信息吗？
14. 贵单位使您跟上与食品安全和质量以及食品检查相关的最新发展吗？
15. 食品检查员有机会获得连续的专业发展吗？

><

><

^① 在不同机关涉及食品检查的地方，各讨论组由食品检查员组织召开。

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

目标

为了从食品生产者、加工者、制造者、处理者和市场商人处获得食品检查的信息。

参与者

来自食品企业包括中小企业的至多 12 位管理人士^①。

可能出现的问题

1. 在过去的三年间，食品检查员平均每年访问你的企业多少次？
2. 这些访问事先通知还是没有通知？如果通知了，你们是如何以及什么时候得到通知的？
3. 来访的食品检查员在他们来访期间通常检查什么？如何检查？
4. 在他们来访期间食品检查员抽取一些样本吗？
5. 食品检查者配备了适当的装备以根据他们的设备和清洁度履行他们的职责了吗？
6. 您收到了一份检查结果的书面记录吗？
7. 您了解管理食品检查的食品法律和规章吗？贵公司预计如何遵守？
8. 贵公司独立执行了一些提高食品安全和质量的程序（例如良好操作规范、危害分析和关键控制点，等等）吗？
9. 贵公司对于所接受的食物检查业务付费吗？
10. 如果不付费，在什么条件下贵公司愿意考虑为食品检查业务支付费用？
11. 你们如何对已经光顾过贵公司的食品检查员评级？
12. 依您之见，如何改善食品检查业务？

<<

>>

^① 取决于可用的资源和时间，可以组织一系列的专题小组讨论会，邀请不同类型的食品企业（如根据其规模、产品、制造工艺、属地，聚焦出口，等等）参与以确保为该过程输入更多观点。

附录 3-4 食品检查教育和培训的专题小组讨论

目标

为了从食品检查培训者/教育者和食品检查管理者那里获得食品检查教育和培训的信息。

参与者

来自于教育和培训机构/学院/大学的个人以及食品检查局的管理者，至多 12 人。

可能出现的问题

1. 针对食品检查员的教育和培训包括什么（主题、重点等）？
2. 食品检查员培训的平均持续时间是多长？
3. 当前的食品检查员教育和培训系统的优势是什么？
4. 当前的食品检查员教育和培训系统的劣势是什么？
5. 当前的课程有何差距？
6. 当前的课程在多大程度上满足食品检查局的需求？
7. 食品检查局在多大程度上与食品检查员教育和培训的发展相关？将来如何改进？
8. 食品检查机关使您跟上在培训机构中与有资质的个人技能相关的需求了吗？

><

><

附录 3-5 食品检查的 SWOT 分析说明

下表给出了在一个假想的国家与食品检查相关的优势、劣势、机遇和威胁的例子。

	正	负
内部因素	优势 • 整个国家食品检查员网络 • 用现代抽样和检查技术培训的一些食品检查员 • 成功引进的自动记录保存的新电子系统 • 翻译为当地语言的食品检查手册 • 与食品检查相关的一些机关的强有力的领导 • 针对食品检查员的良好奖励和激励（如加班费、提升的可能、私人运输交通工具的使用）系统 • 1 行业已经建立了质量保证体系，该体系要求由食品检查机构进行审计 • 其他，等等	劣势 • 与食品检查相关的机构的重叠要求和权限 • 食品检查仍然聚焦于食品安全问题出现后的检测而不是基于风险分类 • 抽样和检查的知识和设备不足 • 预算不足 • 腐败和欺诈的周期性报告 • 有限的执行能力 • 食品检查员不断增加的工作负担 • 缺乏责任 • 等等
外部因素	机遇 • 努力使国家标准与 Codex 协调一致 • 整个国家的实验室网络化 • 消费者协会的增加 • 在该国和区域对食品安全和质量日益增长的关注 • WTO 成员资格 • 对等关系的建立 • 行业质量保证体系的建立 • 等等	威胁 • 食品规章过时了 • 在食品分析方面官方食品检验实验室的能力有限 • 食品生产者和加工者的食品卫生知识有限 • 跨境食品危害的频率增加 • 该国的部分地区政治不稳定（罢工或国民动荡） • 冷漠 • 等等

><

><

附录 3-6 食品检查的形势分析报告模板

引言

下列模板可用于帮助组织和记载为收集食品检查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：感谢对此报告提供帮助的人。

结果/建议总结：所判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。例如，您的分析已经做了改进吗？您的数据的准确性或有效性的主要弱势是什么？如何咨询利益相关者的？如果形势分析报告需要更新或者结果需要交互核对，这些问题随后也许有帮助。

结果：基于形势分析期间收集的信息，描述食品检查的现状，此外还强调下列问题：描述食品检查的现状；总体背景或环境（例如制度结构、法律和规章）如何影响食品检查？涉及哪些组织？它们的要求和任务是什么？它们如何运行？它们可使用哪些资源？每一个组织的成就和弱势是什么？

未来推断：这些趋势可能继续或者期望它们变化吗（例如有新的法律在制定中吗？在这个信息来源中有外部方案来提高检查）？确定和解释任何相关的正面和负面的外部环境是一个好主意。

附录：提交放在其他地方不太适合的信息，例如调查的主要结果或者所使用的问卷的拷贝。这将帮助那些希望理解更多细节中的结果并且了解结论建立在什么事实的基础之上的那些人。

资料来源：列出主要信息来源，包括受访的关键人物、接受咨询的外部利益相关者，等等。

><

><

附录 3-7 基于食品行业风险分类确定食品检查重点

引言

食品企业	任何执行一些或全部与食品相关的下列项目企业（盈利的或非营利的，公有的或私人的）： • 准备 • 加工 • 制造 • 包装 • 储存 • 运输 • 配送 • 销售或供给的处理或供应
高风险企业	通常是由于下列原因存在将脆弱群体或大量消费者推向高风险的可能性的企业： • 食品的特质（例如便于食用） • 食品制备或加工的方式 • 所提供的设施 • 合适的监管体系
中风险企业	通常不生产高风险易于食用食品的企业，是规模大的企业 这样的食品包括： • 贝类/鱼类（熟的和未加工的） • 未加工的肉类 • 熟肉/禽和肉/禽产品 • 奶和奶制品 • 蛋和蛋制品
低风险企业	通常，对消费者有潜在危害的企业风险低 例如： • 蜂蜜的初级生产者 • 谷类、果酱和果冻、油类和脂类制造者 • 茶叶、药草、香料、坚果等的包装者

在食品检查的现状分析和确定中期所需求的未来形势的讨论期间，考虑食品检查在多大程度

上基于风险将是重要的。下表介绍了在食品检查背景下的一个风险^①分类，该表可用于帮助组织这些讨论。

>< ><

^① Based on ;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). Dublin (available at ; http://www.fsai.ie/publications/codes/COP_risk_categorisation.pdf).