

模块5 评价在食品安全与质量信息、教育和通信方面的能力建设需求

引言

信息、教育和通信（IEC）在有效的食品监控系统中发挥着重要作用，通过增加消费者及其机构、食品生产者、加工者、销售者、食品企业、行业协会和其他对食品安全和质量的知晓度和知识，以帮助食品消费者、生产者和/或经营者自身提高食品安全和质量。政府部门可以使用 IEC 来培养教育消费者关于食品安全和质量的知識，鼓励食品产业采纳良好农业、制造、卫生和操作规程（包括危害分析关键点控制点 HACCP）。尽管针对不同受众的 IEC 活动的特定目标和实质不同，但是这都是基于风险交流^①原则的。

该模块为负责食品监管的政府机构提供一项循序渐进的指导来评价和确定 IEC 活动所针对下列主体的食品安全和质量方面的能力建设需求：

- i. 消费者及其机构；
- ii. 食品产业包括生产者、加工者、操作者、经销商、零售商、食品企业、街道食品摊贩、行

框图 M5-1 IEC 提高食品安全和质量

IEC 是一个过程，开发、包装和传播适当的信息给特定目标受众，以增加其知识、技能和动力以做出提高食品安全和质量的决策。IEC 为涉及食品监管的政府机构提供一种手段来与沿着食品链的利益相关者就食品安全与质量问题进行对话，包括消费者及其组织、食品产业、行业协会、基层组织等。

特别地，可用 IEC 来：

- 增加消费者关于他们可用来为其自身和家庭提高食品安全与质量的办法的认知度和知识；
- 促进食品产业推广采纳良好农业规范、卫生规范和良好操作规程（包括危害分析与关键点控制（HACCP））。
- 从不同的利益相关者（包括消费者及其组织和食品产业）获取信息，可以用于支持决策、规划和落实官方食品检验实验室的活动。

^① 风险交流是贯穿整个风险分析过程中的相互交换信息和意见，涉及在风险评估员、风险管理者、消费者、产业、学术团体和其他感兴趣各方中交流风险、风险相关因素、风险观念，包括对风险评估结果的解释，奉献管理决策的基础（联合国粮农组织FAO/世界卫生组织WHO, 2005. 国际食品规范委员会。程序手册，第15版）。

加强国家食品监管体系 能力建设需求评估指南

能力建设需求评估指南

Responsibility	Percentage
Current government	75%
Previous government	25%

120

- | | |
|--|--|
| | |
|--|--|

+

- +

+

+

+

+

+

- +

+

表 M5-2 食品安全与质量 IEC 在组织机构层面的能力范围

使命和战略 组织结构、能力和文化	• 涉及制定和/或传播食品安全与质量 IEC 材料的政府机构的授权、角色和操作原则 • 在不同层面（中央到下级）的食品安全与质量 IEC 活动的结构、管理和实施 • 核心能力 • 文化（透明程度，公开性，通知和咨询利益相关者的积极性）
操作性的方面	• 食品安全与质量 IEC 活动的范围、实质和实施：目标，信息，目标受众，覆盖率，使用的策略与媒介，语言，自制的或转包，产品及性能，监测与评价，等等
人力资源	• 不同层面（中央政府，地方政府等）食品安全与质量 IEC 活动的制定、实施与监督的技巧与经验
金融资源 信息资源	• 制定与推广 IEC 活动的预算 • 关于食品风险、食源性疾病暴发率、敏感人群、出口退货/扣留等的数据 • 不同类型利益相关者（要求开展适当的 IEC 活动）关于知识、态度、行为、信仰等与食品安全与质量相关的信息 • 获取和使用国际捐赠者/组织，非政府组织，消费者集团，食品产业协会，其他国家的社团等提供的有关 IEC 的材料
基础设施	• 制作与推广 IEC 活动与材料的设备（例如计算机，打印机，视听设备，交通工具，车载移动式教育设备等）

可采用不同的方法收集和分析上述信息，包括专题讨论组讨论，专题研讨会，采访和调研。一般地，采用不同的方法收集不同类型的信息很有用，可使调查分析的结果得到交叉验证。

除了咨询负责食品监管的政府机构以外，制作或推广与食品安全与质量相关的 IEC 材料的机构也应该参与其中。从这些 IEC 活动（即消费者及其组织，食品企业等）所针对的不同利益相关者那里获取信息和见解有利于测度其影响。

表 M5 3 描述了一些可用于收集和分析信息的方法。本模块的附件材料中提供了许多的工具和模板为信息的收集和分析提供了一个好的起点。这些材料有助于形成一份详细的现有的 IEC 活动资料清单，并有助于组织一些利益相关者进行专题讨论。这些还可根据特定国家的情况修改完善。

表 M5-3 收集食品安全与质量 IEC 活动信息的方法

方法	目的
利益相关者分析	• 确定所有参与针对消费者、消费者组织和食品产业的 IEC 活动相关的政府机构。通过形成一个组织结构图以及绘制相互关系来帮助构想所确定的机构之间的联系、信息流、重叠部分、差距等 • 确定即将开展的 IEC 活动所针对的团体（例如消费者，消费者组织，食品产业，直接到食品摊贩，基层组织等）
IEC 资料详细目录	• 估量与食品安全与质量相关的 IEC 材料
焦点群组讨论	• 让涉及 IEC 活动的政府机构的官员参与讨论其在各自不同领域的的能力，并进一步确定优势、劣势、机遇与挑战等 • 通过从消费者、消费者组织和食品产业使用和阅读现有的 IEC 资料和项目获取信息 • 通过咨询公共卫生工作者、非政府组织职员、农业推广服务专家和基层组织的其他人员关于他们拥有何种类型的 IEC 资料，以增加良好食品安全操作规范的知识 • 咨询食品产业、产业集团、街道食品摊贩及其食品协会等的代表关于提供和推广 IEC 活动 • 提高关于能力建设需求的认知度和弄清楚关于能力差距和需求达成多少共识
关键人物访谈	• 从关键人物（食品监管机构、农业部/卫生部、消费者组织、媒介机构等的领导）获取关于食品安全与质量 IEC 活动与需求的深入信息
调查（问卷）	• 咨询基层组织（如卫生工作者、非政府机构职员、农业推广人员）、食品产业和产业集团、街道食品摊贩等工作人员，了解关于他们目前拥有、使用和需要什么类型的良好食品安全和质量规范的 IEC 材料

开展形势分析所需要的时间取决于形势分析的范围和 IEC 活动的相关程度。在小的国家或 IEC 活动开展水平很低的国家，几天之内完成形势分析也是可能的。在大国或者已经在不同区域开展过不同 IEC 活动的国家进行形势分析需要花费更多的时间。

第四步：记录和讨论形势分析的结果

形势分析将为政府机构提供一幅如何规划和开展 IEC 活动作为提高食品安全与质量的措施的蓝图。本节将描述这些机构的角色和职责以及将开展的针对消费者、消费者组织和食品产业的 IEC 活动。

通过形势分析这些活动的优势与劣势的范围，以及所面临的机遇与挑战将更加明晰。

记录和讨论形势分析的结果将对提高透明度和确定需求很有必要。本报告还将提供有助于规划和监督随后的能力建设活动的指标。尽管每一份形势分析报告的结果不同，但某些信息总是要包括在报告中。附件材料提供了一份形势分析报告的模板。

第五步：从中期考虑确定食品安全和质量 EC 预期的未来形势

```

graph LR
    A([食品安全和质量的TQC现状]) --> B[实现所需要的未来形势的能力建设需求]
    B --> C([食品安全和质量TQC所需要的未来形势])
  
```

Figure 1 is a flow diagram illustrating the relationship between the current status of food safety and quality TQC, the need for future TQC status, and the capacity building requirements for achieving that future status. The diagram consists of three main components arranged horizontally: 1. A circle on the left containing the text "食品安全和质量的TQC现状" (Current status of food safety and quality TQC). 2. A central arrow pointing from left to right, containing the text "实现所需要的未来形势的能力建设需求" (Capacity building requirements for achieving the needed future status). 3. A circle on the right containing the text "食品安全和质量TQC所需要的未来形势" (Future status needed for food safety and quality TQC). Arrows indicate a flow from the current status to the capacity building requirements, and then to the future status.

图 M5-1 确定食品安全和质量的信息、教育和交流 (IEC) 的能力建设需求

框图 M5-3 有关食品安全与质量 IEC 的国际公认基准

- 食品监管当局有针对外部受众（消费者、消费者组织、食品产业、专业协会等）的食品安全与质量 IEC 政策。
- 存在一个以相互协调的方式规划、制订和实施 IEC 活动的项目。
- 适当的 IEC 资料（用当地语言表示）的存在或获取。
- 食品管理当局拥有足够数量的对 IEC 技能训练有素的职员。
- 拥有适当的设备（例如计算机、打印机、移动式教育设备、视听设备）和财政资源。
- 食品监管机关的职员同包括大众媒介在内的外部利益相关者积极从事 IEC 活动。
- 相关的团体（例如农业推广部门、当地社区、公共卫生工作者、食品产业、社会/宗教和学术机构）参与到 IEC 活动中。
- 定期收集关于消费者行为特点、态度、忧虑、饮食模式等的资料和信息。
- 有一个风险交流系统，特别是在食品突发事件期间。
- 评估 IEC 材料和项目的绩效与影响的体系。

组织专题研讨会是达成所需要的未来形势愿景的令人满意的方法。组织专题讨论会可以确保获得必要的支持和鼓励。在某些情况下，邀请可以提供他国良好实践案例的外国协助者参与是很有帮助的。就以下问题讨论并达成共识可能有助于使讨论更集中：

- 中期的食品安全与质量 IEC 活动应该力图实现什么（目标）？
- 用什么原则和价值观（例如，毫无偏见的、透明的、基于科学的）来指导此类 IEC 活动？
- 中期未来的食品安全与质量 IEC 活动应该具有什么影响？

食品安全与质量 IEC 活动所需求的未来形势应该在政府全面工作的重点或食品安全与质量的目标背景下予以讨论。在存在食品安全与质量的政策的地方，这个讨论应该为 IEC 活动的概念化和贯彻实施提供逻辑依据和参数。认识到 IEC 活动提供了一种提高食品安全与质量的途径很重要，活动的规划和贯彻实施本身也是对政府在这方面工作目标和重点的支持。

本模块的附录资源里提供了一份专题研讨会的推荐日程，以确定食品安全和质量 IEC 预期的未来形势（步骤 5）和确定能力建设需求（步骤 6）。

第六步：确定能力建设需求以加强食品安全与质量 IEC

通过比较现实状况（形势分析结果）与预期未来形势（上一步骤的结果）来确定能力建设需求。为了增加对所提议的变化的认可度和支持其贯彻实施和可持续性，确定能力建设需求的过程应该是可以与人分享的和透明的。可以使用便利的专题讨论会来鼓励这种参与。本模块的资源里提供了一份能力需求评价讨论会的样本议事日程。

讨论期间，参会者可以通过完成下列矩阵表（表 MS 4）来确定需要。到目前为止的步骤提供了完成矩阵表所需要的信息。可以采用形势分析的结果（步骤 3 和步骤 4）来完成矩阵的 A 栏。关于预期未来形势的步骤 5 的结果有助于完成矩阵的 B 栏。当这些完成后，基于当前能力与预期未来形势的差距，就有可能完成能力建设需求（C 栏）。

有时所确定的需要在有限的资源（人力，财力等）条件下可能太多和不可能马上实现。因此，区分出什么是必须的，什么仅仅是期望达到的，并且聚焦于重点考虑的区域、资源和能力，以及所需要的时间和活动的顺序，来划分所确定能力建设需求的优先次序。

表 M5-4 确定食品安全与质量 IEC 能力建设需求的矩阵

食品安全和质量 IEC	A 栏	B 栏	C 栏
	现状	所期望的未来形势	能力建设需求
法律与政策框架	法规和政策在何种程度上促进与从农田到餐桌的利益相关者进行的 IEC 活动中的开放度和透明性。	法律和政策框架应该如何支持与消费者及其组织和食品行业进行的 IEC 活动。	为 IEC 活动提供一个能动的法律和政策框架要求何种变化?
使命与策略	- 哪些政府机关与针对消费者及其组织和食品行业的 IEC 活动有关? - 他们的使命和角色是什么?	- 从现在起 5 年后针对消费者及其组织和食品行业的 IEC 活动的角色和责任应该如何被分担? - 使命、命令和角色等应该如何界定?	修订和/或合理化 IEC 活动的使命、命令和角色必需什么?
结构、能力与文化	- IEC 活动当前如何计划和实施的? - 当前什么样的价值观、态度和信念引导 IEC 活动?	- 从现在起 5 年后 IEC 活动的角色和责任应该如何被分担? - 从现在起 5 年后什么样的价值观、态度和信念引导 IEC 活动?	- 修订和/或整顿 IEC 活动的规划和执行必需什么? - 改变与 IEC 活动的相关的个人和机关有关的文化必需什么?
IEC 活动与项目	IEC 活动和材料的机会、本质和范围是什么?	从现在起 5 年后应该有什么种类的 IEC 活动和材料?	开发与所需求的未来形势一致的 IEC 活动和材料必需什么?
人力资源	什么技能可用于计划和实施 IEC 活动?	从现在起 5 年后什么技能可用于规划和实施 IEC 活动?	开发所需求的技能必需什么?
信息资源	关于风险、消费者态度和行为、食源性疾病等的什么信息可用于支持 IEC 活动?	从现在起 5 年后关于风险、消费者态度和行为、食源性疾病等的什么信息可用于支持 IEC 活动?	提升规划和开发合适的和有针对性的 IEC 活动和材料的信息的可用性必需什么?
基础设施	有什么设备和基础设施可用于 IEC 活动?	从现在起 5 年内应该有什么设备和基础设施可用于 IEC 活动?	获得所需求的设备和基础设施的要求是什么?

第七步：基于所确定的需求来制定加强食品安全与质量 IEC 的办法

一旦确定了能力建设需求，就有可能制定一系列的办法来提高食品安全与质量 IEC。此步骤涉及提出一系列的办法并考虑各自的成本和收益。不同国家可以不同的方式来制定不同能力

建设需求。例如，可能包括，但并不局限于以下一个或多个方法：

- 制定覆盖从农田到餐桌食品链和基于风险交流机制的 EC 活动的透明政策。
- 制定针对食品企业和消费者的 EC 活动策略。
- 促进政府机构与涉及生产与传播相关信息给食品产业和/或消费者的其他组织（例如非政府组织、行业协会、卫生中心等）的合作。
- 建立机制促进与利益相关者（例如消费者、食品产业、学术界等）之间的双向交流，并鼓励他们参与讨论食品安全风险。
- 为食品行业协会和食品企业制定有针对性信息材料和组织关于标准、认证项目和质量保证计划等的培训课程。
- 开展活动以建议食品出口商贯彻执行、审定和/或证实其质量保证项目，包括 HACCP 系统。
- 建立移动式设施宣传并教育城镇和农村消费者关于令人担心的特定食品安全风险和安全食品规章。
- 建立在食品紧急事件期间与利益相关者之间的沟通交流机制。

办法的范围和选择将随各国具体情况和需要而变化。所确定的不同办法将对利益相关各方的影响不同。为了给决策提供信息，进行一项简单的成本收益分析将为评价这些成本和效益提供基础依据（参见第 3 部分 管制影响评估和成本收益工具）。

为了保证透明性，能力建设需求和所考虑的不同办法（包括其成本和效益）都应该有书面文件记录。这些可以编入随后的能力建设方案以帮助调动国内资源以及吸引外国捐助。

<<

>>

附录 5-1 食品安全与质量 IEC 材料目录清单

目的

评估国家中可获得的现有食品安全与质量 IEC 材料。

如何列出一个目录清单？

咨询在中央及其以下层次上的政府机关，以便找到政府机关形成的现有的食品安全与质量 IEC 材料（有或没有外部支持）。

用所收集的这些信息完成下表

IEC 资料的类型（例如活页、录像、培训小册、海报等）	专题（探讨的主题）	目标读者	负责准备和/或递送的组织	生产日期

×

×

附录 5-2 食品安全与质量 IEC 的利益相关者分析

目的

确定组织，这些组织：

- 准备和递送食品安全 IEC 材料和计划；
- 是这些材料所指向的目标，并且/或者使用这些材料。

信息提供者*	目标受众 / 潜在使用者**

注：* 信息提供者可能包括中央、区域和地方层次的组织，例如：政府部委和专门部门（农业、卫生、贸易等）；食品检查局；大学、学院和学校；研究机构；实验室；非政府组织；发展项目等。

** IEC 活动和材料的目标受众和潜在受众可能包括：消费者及其组织；基层民众团体、社区组织、妇女团体、健康工作者、农业推广人士；食品行业 and 行业协会；食品生产者、加工者、贸易商、零售商、市场货摊负责人；公共饮食业和街道食品商贩；媒体等。

><

><