



第三部分

工具和技巧

141 专题小组讨论

- 141 目标
- 141 计划、准备和推进
- 141 参与者
- 141 设备
- 142 后续

142 SWOT 分析

- 142 引言
- 142 组成部分
- 143 结果

143 韦恩图解

- 143 引言
- 143 目的
- 143 创建一个韦恩图

144 规制影响评价和成本收益分析

- 144 什么是规制影响评价 (RIA)?
- 144 在食品安全和质量的背景下如何运用 RIA?
- 145 RIA 如何实施?
- 145 评价成本和收益
- 147 挑战

专题小组讨论

一个专题小组是与特定利益相关者（例如政府职员、消费者、食品业代表等）进行的有组织的讨论。专题小组讨论旨在收集关于不同利益相关者的态度、信念、感知和经验的信息，为在相对短的时间内获得大量定性信息提供了一个便捷的方式。

目标

专题小组讨论的清楚而明确的目标应该总是提前确定的。您希望通过讨论学到什么？目标越清楚，规划会议的其余部分就越容易。

计划、准备和推进

计划和准备将包括决定议程和目标、提出和测试问题、确定和邀请合适的参与者以及组织一个会议场所。问题应该是开放式的、清晰阐述和易于理解的。应该首先提出最简单和最常见的问题。问题应该是中立的，不应企图影响答案。通常，专题小组讨论不要持续超过3小时，预留8-10个问题的时间。专题小组需要一个熟练公平的推进者，该推进者的任务是创造一个良好的氛围、鼓励参与和讨论、听取和挖掘更多信息。

参与者

专题小组讨论通常有6-12个人。一个好的会议需求少量但是具有代表性的“专家”参与者。参与者可以是政府职员、政府部门的委托人、食品企业的代表、消费者或技术专家等。在选择参与者方面，保证小组构成能够使他们自由公开地发言是重要的。专题小组通常将有相似背景或利益的人集中在一起。不同的专题小组应该被组织起来以获得不同的观点。例如，如果需求评估的主题是食品法规和规章，那么将那些支持法规改革和那些反对改革、支持食品业和支持消费者的政府部委的代表组织为单独的专题小组可能是有用的。保证参与者适合所选目标和问题也是重要的。

设备

基本设备和必需品的获得有助于专题小组讨论的成功。挂图、彩笔、便条本、录音录像带、名字标签、铅笔、时钟、茶点等应该正常供应。

后续

专题小组的目的是收集可以帮助确定行动方案的信息，因此，结果应该清楚的记录和传播并被用于告知随后的讨论或专题讨论会。

SWOT 分析

引言

SWOT 分析是一个可用于确定和评价组织（内部）的优势和劣势以及所面临的（外部）机遇和挑战的战略计划工具。它仅仅是一个技巧，该技巧可当作自由讨论工具以帮助勾画现状。进行 SWOT 分析的过程有助于促进一个组织内的一个群体对“现实”的共同了解，这使得了解和确定关键能力建设目标和需要以及可能的解决方法更容易一些。

组成部分

一个 SWOT 分析包括两个部分。

1. 内部形势（优势和劣势）分析

这仅仅是基于现在存在什么即真正的实际优势和劣势是什么而进行讨论的。

2. 外部环境（机遇和威胁）分析

这应该考虑实际情况（存在的威胁、未被发掘的机遇）以及或有趋势。

内部因素	优势 能够使组织有效执行其要求、利用机遇或处理威胁的内部优点（例如技能、动机、技术、财源、和谐）	劣势 阻碍组织有效执行其要求和满足客户需求的内部不足（例如职员技能不足、设备不足以及程序过时）
	机遇 会积极影响组织任务和运行的外部环境或趋势（例如区域或全球贸易组织的成员资格、消费者对食品安全关注或了解日益增加）	威胁 会消极影响组织任务和运行的任何外部环境或趋势（例如经济或政治危机、跨境的食源性疾病等）

图 5 SWOT 分析：优势、劣势、机遇和威胁

结果

一个SWOT分析提供一个基于效能（或“做正确的事”）和效率（或“正确地做事”）来评价包括其服务、活动、产品在内的组织任务和运行的框架，它可能发现一个组织的优势和劣势彼此很相似，也就是说，一个组织的最大优势可能也是其最大劣势。

韦恩图解

引言

韦恩图解用于确定关键利益相关者、评价他们的重要性、探究他们之间以及与他们的外部客户之间的关系或能力变化。构建韦恩图解的过程对参与者以不同的视角交换看法和完成某种形式的理解是一个有用的方法。利用韦恩图解工具规划组织为个人提供了以一个有组织的方式分享信息和评论的构架，并且帮助确定变化的机遇。

目的

阐述组织相互作用或重叠的程度以及每一个组织及其任务对于所评价的问题的重要性。

创建一个韦恩图

韦恩图由许多环状物构成，每一个都代表一个不同的利益相关者。该图可以由一些小群体剪切环状物或绘制环状物创建。

环状物的大小和位置反映了利益相关者的影响；

- 较大的环状物代表更具影响力的组织；
- 重叠的环状物代表相互影响的组织；
- 中心附近的环状物代表有重要角色的组织；
- 趋向边缘的环状物代表影响力更小的组织；
- 较大环状物内的小环状物代表那个组织的一个组成部分。

利用韦恩图创建的现状的直观图示可扩展到增加每一个组织不同的重要性，例如表明哪些群体是同盟、哪些是相互中立的以及哪些是竞争对手。而且，韦恩图解工具可用于讨论和发展理想的未来愿景并探讨如何达到那样的愿景。

图 6 展示了食品检查的韦恩图愿景的一个假设例子。

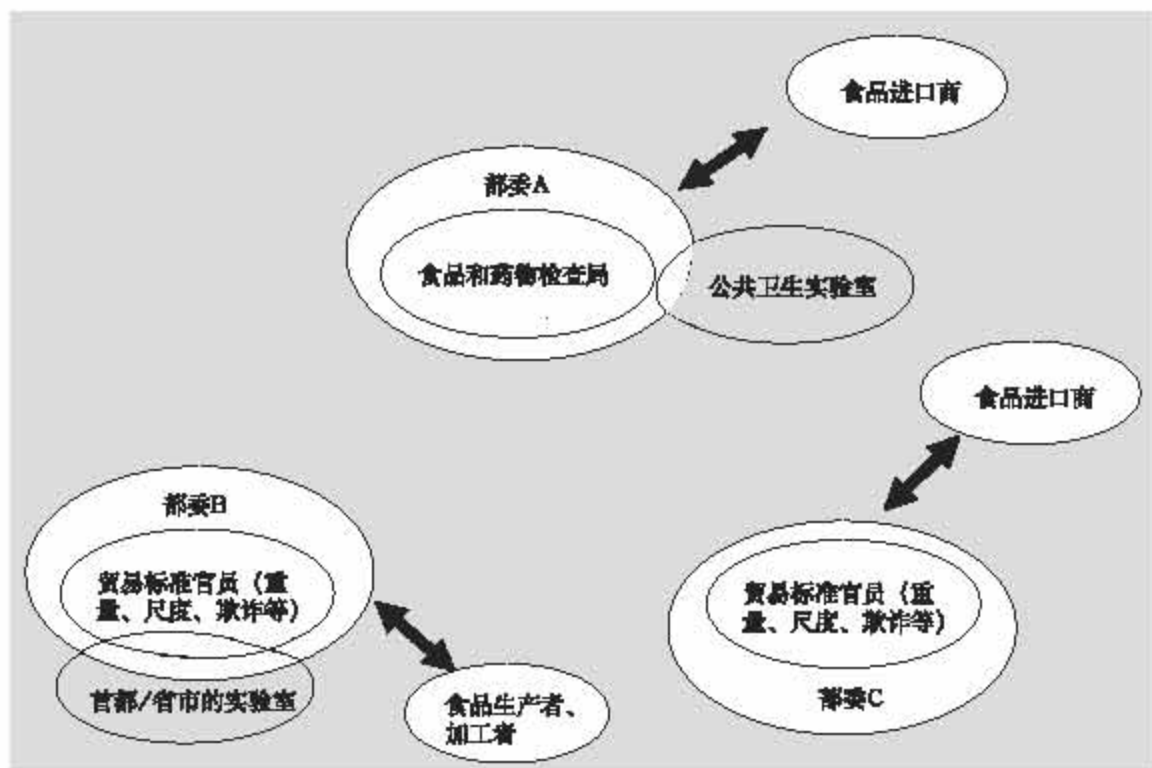


图 6 食品检查的韦恩图解情形①

规制影响评价和成本收益分析

什么是规制影响评价（RIA）？

规制影响评价提供了一个评估现有或潜在管制措施可能的正面和负面影响的弹性工具。

问题：管制的收益弥补其成本吗？最有效的管理方式是什么？RIA 有助于为决策者提供新的或被改变的规章的潜在影响的信息，因而对其责任性、透明性和一致性有贡献。RIA 用于确定问题并保证政府行动正当合理。

在食品安全和质量的背景下如何运用 RIA？

每当提出食品检查的变化时，RIA 都可用于确定和量化（如果可能的话）变化的影响。一个

① 这是一个假设的例子。涉及的机构及其相互关系随国家不同而有差异。

规制影响评价会问：被提议的规章的结果和替代物是什么？它试图评价被提议的措施的正面和负面影响（即收益和成本），包括它们对不同利益相关者如消费者、食品行业和政府的影响。因此，一个规制影响评价产生有助于确定可用方式和引导决策过程的信息。

有两种方法被建议以确定食品安全管制措施的成本和收益。可以发展一些理论模型来估计：i) 为发病率和死亡率的风险降低的支付意愿（WTP）；ii) 疾病成本，包括一生的医疗成本和丧失生产能力的成本。然而，两种方法都要求许多诠释资料。估计疾病成本对政策制定者理解可能更容易，并且已经广泛用于证实食品监管措施，尽管它并不衡量风险降低的整个价值（FAO, 2003）。

RIA 如何实施？

RIA 包括分析为一个特定问题而确定的管制方式的范围以及分析实施每一个方式的社会经济影响。

尽管没有进行 RIA 的模型，这样一个评价通常也应该^①：

- 提供一个对政策目标的清晰陈述；
- 确定管制和非管制方式；
- 估计可能的直接和间接成本（例如政府管制食品安全的当前/预期成本、食品行业遵守食品安全规章的当前/预期成本等）；
- 描述预期收益（例如食源性疾病发生率的减少、农产品和食品出口遭拒和扣留数量的减少、出口收益增加等）；
- 总结谁（即食品行业、消费者、政府机关或其他团体）承担每一种方式的成本和收益；
- 推荐一个首选方式；
- 描述被推荐的方式的基本原理；
- 解释为什么其他方式（包括现状）没有被接受。

评价成本和收益

评审可选择的管制方式的成本和收益对降低做决策期间的不确定性是有用的。Cost Benefit 成本收益分析试图衡量强化能力的不同方式的实际成本和这些改进对于不同利益相关者的价值，也试图衡量收益是否超过成本。这个过程产生有助于帮助选择最好或最有价值的方式的信息，也可以支持资金筹措，因为潜在的捐赠者可能对支持被期望是最划算、有最大影响的活动更感兴趣。

成本可能是一次性的或者反复的。收益可能是很快产生的（例如在食品安全紧急情况下），

^① List adapted from the web site of the Better Regulation Executive, Cabinet Office, UK (available at: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/index.sp>).

但很多时候过一段时间才能收到。成本和收益都可按定性和/或定量的条件考虑。然而，按纯粹的货币条件衡量食品安全系统变化的成本和收益通常也是困难的。

首先，尽管食品安全体系失败的直接成本（例如出口遭拒的成本）能够并且已经记录下来，但是，可用于政府、私人部门、消费者及其他主体为保证食品安全做出的努力的总成本的信息少得多。确定食品安全体系的部分困难在于这些成本通常紧紧地与正常生产、加工、处理、质量管理和配送成本联系在一起。其次，给食品安全系统的运行情况的变化相关的许多成本和收益（例如风险、名誉损失、市场渗透、人的生命和健康等）确定一个金融价值是困难的。在数据资料不能获得（或太难产生或产生难度大）的地方，成本和收益可以用定性的术语来描述。

表 1 阐明欧盟食品安全新规章的潜在成本和收益，这些成本和收益在英国食品标准局进行规制影响评价期间确定的。

表 1 欧盟食品安全新规章的潜在成本和收益的简单模型^①

过程 and 变化	成 本	潜在收益
1. 食品企业的注册	食品链中的企业	消费者
2. 可追溯系统	一次性成本	• 食物中毒的减少
3. 从约定俗成的规	• 顾问工作	• 更强的购买信心
章转向基于危害分析	• 对记录系统等投资	• 更多安全食品的选择
的方法	• 员工培训	食品链中的企业
	• 管理时间	• 去除不必要的规章
	经常成本	的成本节约
	• 管理时间	调控者/实施者
	• 记载和记录保存	• 调控和实施成本的节约
	• 员工培训	
	• 微生物测试	
	• 操作性变化	
	消费者	
	经常成本	
	• 食品价格，如果成本增加被生产者转嫁	
	调控者/实施者	
	一次性成本	
	• 职员培训	
	• 对企业的建议	
	经常成本	
	• 更多的注册企业	
	• 更多详细的检查	

^① Food Standards Agency, UK. No date given. Updated Partial Regulatory Impact Assessment for Proposals to Consolidate EU Food Hygiene Legislation (available at: http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/latest_draft_ria.pdf).

挑战

估算成本和收益是一项富有挑战的任务，不可能做一个完满的管制影响评估，所要求的技能、资源和/或信息并不总是可以轻易获得。有时候可能有有限的数据，或者存在的数据充满着可能对采用一个特定管制方式的结果产生不确定性的假设。例如，对食源性疾病发生率的有限数据使准确评估食源性疾病的现时成本和经济影响变得困难，也会使量化减少食源性疾病发生率的新食品安全规章对政府和普通公众的经济收益变得困难。

在其他情况下，也许难于预测规章事实上如何影响行业和/或消费者行为。

不管这些挑战，管制影响评估和成本收益分析为考虑和讨论管制和能力建设方式的影响提供一个有用的构架。最重要的事情是确定和记载不同管制方式、收集每一种方式各自的成本和收益的可用数据（定量的和/或定性的）以及通过比较成本和收益为首选的方式提供一个合理的理由。这个过程不必负担过重。

一旦可能的管制和/或能力建设方式的相关成本和收益得到确定以及净成本和收益得到估算，那么决策者就能够比较有助于选择最好方式的可用方式。

下列文献提供了使用管制影响评估和成本收益分析的更多信息和建议：

- Cabinet Office, UK. Web site on Regulatory Impact Assessment (available at: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp>).
- Food Standards Agency, UK. Web site with links to Regulatory Impact Assessments carried out by year (available at: <http://www.food.gov.uk/foodindustry/regulation/ria/>).
- Food Standards Australia New Zealand. 1999. An analysis of the regulatory impact of the proposed national food safety reforms (available at: <http://www.foodstandards.gov.au/mediareleasespublications/publications/foodsafetystandardscostsandbenefits/>).
- Guasch, J. L. and R. W. Hahn. 1999. The costs and benefits of regulation: Some implications for developing countries. World Bank (available at: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1773/wps1773.pdf>).
- Kirkpatrick, C. 2001. Regulatory impact assessment in developing countries: Research issues. Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Working Paper Series. Paper No. 5 (available at: <http://www.enterpriseimpact.org.uk/pdf/RegulatoryImpactAssessment.pdf>).
- OECD. 2005. Regulatory impact analysis in OECD countries: Challenges for developing countries. Prepared by Delia Rodrigo for the South Asian Third High Level Investment Roundtable, Dhaka, Bangladesh, June 2005 (available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>).

延伸阅读

- [1] FAO/WHO. 2003. *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems*. Food and Nutrition Paper No. 76. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).
- [2] GTZ. 2003. *Guidelines: Capacity building needs assessment in the regions*. Version 1.0. Module A. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Support for Decentralization Measures Project, Indonesia.
- [3] Horton, D, Alexaki, A., Bennett Lartey, S. et al. 2003. *Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world*. International Service for National Agricultural Research (ISNAR), the Netherlands, International Development Research Centre (IDRC), Canada, and ACP EU Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation, the Netherlands (available at <http://www.isnar.cgiar.org/ecd/publications.htm>).
- [4] Milen, A. 2001. *What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice*. World Health Organization (WHO). Geneva.
- [5] Mizrahi, Y. 2004. *Capacity enhancement indicators. Review of the literature*. World Bank Institute Working Paper. World Bank Institute. Washington DC (available at: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37232Mizrahi.pdf>).
- [6] Morgan, P. 1997. *The design and use of capacity development indicators*. Prepared for the Policy Branch of the Canadian International Development Agency (CIDA). Ottawa (available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/37/1919953.pdf>).
- [7] UNDP. 1998a. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context*. Technical Advisory Paper No. 3. January 1998. United Nations Development Programme (UNDP). New York (available at: <http://>

><

><

食品安全和质量是保障食物安全、公共卫生和经济发展的必要条件。要保障食物安全，提高食品安全是必要的。食物安全是要保障所有人在所有的时间里都能从物质上、社会上和经济上得到足够的、安全的、有营养的食品，以满足其饮食和文化需要，从而享有健康而有活力的生活（世界食品峰会宣言，1996）。无论是在发达国家还是在发展中国家，食物源性病害每年引起人类许多疾病和死亡，也对经济发展产生不良后果。增加安全卫生和有益健康的食品的供给会减少食源性疾病的影响。确保食品安全和质量有益于促进国际贸易，而国际贸易是推动各国经济增长和减少贫困的一种有效手段。

有效的国家食品监管体系对保证食品安全和质量是必需的。然而，在许多国家，他们不能保证为国内消费者供给足够的安全食品或者满足食品出口的卫生和动植物检疫要求。需要的确认和优先次序的划分是能力建设需要的重要初始步骤，这些步骤对于确保加强国家食品监管体系的活动受需求推动而且根据特定地区的条件、优势和劣势进行调整是必需的。

这些指南有助于各国确定它们在国家食品监管体系的新组成部分中的能力建设需要。它们包括5个评估需要的模块：i) 食品监督管理；ii) 食品法规；iii) 食品检查；iv) 官方监管实验室；v) 食品安全和质量的信息、教育和交流。每一个模块提出一个批判地检验现有能力和工作情况、考虑改进的所需要的未来形势、准确确定能力建设需要和确定处理它们的方式的循序渐进的过程，有效的国家食品监管体系的国际认可的标准、支持需要评估过程的实际工具和建议都包括在其中。

责任编辑 梅红

马钢

创意群设计制作
<http://www.casip.cn>

ISBN 978-7-80233-926-2



9 787802 339262 >

定价：78.00元