

C O D E X A L I M E N T A R I U S

国际食品标准



联合国粮食
及农业组织



世界卫生组织

E-mail: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

国家食品监管体系 绩效监测原则及准则

CAC/GL 91-2017

2017 年通过

第 1 章 引言

1. 行之有效的国家食品监管体系对于确保食品安全性和适当性以及推进公平贸易不可或缺。正如食品法典《国家食品监管体系原则及准则》（CAC/GL 82-2013）所述，有效的国家食品监管体系可以采用不同方法，包含多个适于国情的核心内容和构成部分。
2. 政策制定、设计、实施，以及国家食品监管体系中的其他技术要件在整个周期内都要顺畅运转，并且能够持续改进。随着科学技术进步，国家食品监管体系要展示出适应的能力。
3. 国家食品监管体系的监测和系统审查功能要求主管部门¹定期评估国家食品监管体系在实现既定目标方面的有效性和适当性，包括保护消费者健康，确保食品公平贸易²。通过监测和系统审查收集到的证据有助于国家食品监管体系行使政策制定、系统设计和实施的职能。
4. 本文介绍了绩效监测框架，旨在支持 CAC/GL 82-2013 号文件第 4.4 章中所述国家食品监管体系的监测和系统审查功能。准则的意图不是以此为基础对不同系统进行比较，更不想造成贸易壁垒。
5. 绩效监测方面有很多策略，但专门针对国家食品监管体系绩效监测的准则却并不存在。本文试图填补这一空白。
6. 其他评估工具，如粮农组织/世卫组织的食品监管体系评估工具，可与绩效监测工具结合使用，以便对国家食品监管体系形成综合全面的认识。

第 2 章 准则的目的

7. 本文介绍了国家食品监管体系绩效监测的规划、监测和系统审查步骤，围绕绩效监测原则、术语和最佳做法形成了共识。
8. 准则旨在支持各国对国家食品监管体系开展自我评估。
9. 准则重点关注绩效监测框架内的规划步骤，这些步骤为评估国家食品监管体系成效及酌情促进持续改进都奠定了基础。
10. 主管部门可运用这个框架实施监测和系统审查，或将此方法纳入当前进程，加强当前进程的科学性。

第 3 章 定义³

活动：为产生特定产出而使用各项投入开展的行动或工作。

评估：评定某个条件或内容是否存在，或条件满足程度的过程。

成效：国家食品监管体系目标或相关结果的实现或预期实现程度，同时要考虑到这些结果的相对重要性。

指标：定量变量或定性因素，可作为简单、可靠的工具来衡量取得的成就，反映活动带来的改变，或支持评估某个项目或系统的绩效。

¹ 在通篇文件中，“主管部门”都指代一个或多个主管部门。

² 在通篇文件中，“目标”都是指《国家食品监管体系原则及准则》（CAC/GL 82-2013）中的国家食品监管体系目标。

³ 多数定义参照经合组织定义修订。2002。“评价及基于结果管理关键术语词汇表”。巴黎：经合组织/发展援助委员会。

投入：活动中使用的资金、人力、技术和物质资源。

结果：有助于实现国家食品监管体系目标的预期效应或结果。结果可分为不同层面，如最终结果、高级别结果、中间结果、初级结果或初步结果。

产出：活动产生的产品及服务；也可能包括与实现成果相关活动产生的变化。

绩效监测：收集和分析数据以便对照国家食品监管体系的既定目标和结果跟踪实现程度的持续过程。

第 4 章 绩效监测框架的原则

11. 在全面监测的模式下，主管部门会对国家食品监管体系所有构成内容的绩效都进行监测。但由于主管部门的优先重点和能力各不相同，故而分阶段或有重点地实施绩效监测框架可能更加实际可行。有重点的方法是指针对国家食品监管体系的特定项目或内容开展绩效监测。分阶段方法是指随着国家能力的提升，逐步扩大绩效监测框架的实施范围。
12. 不论采用全面、分阶段还是有重点的方法，绩效监测框架都要遵循以下原则：

原则 1 相关

13. 要适合国家食品监管体系的独特需要和结构，运用系统内外收集到的信息查缺补漏，优化运行，推动持续改进。

原则 2 透明

14. 在进程中的各个阶段要广开言路，接受国家各利益相关方的审查，同时也要遵守法律要求，酌情保护保密信息。

原则 3 效率及可靠性

15. 应在当前能力下运行实施，确保切合实际、经济可行。框架要以当前的数据收集和项目管理为基础，并运用适当的外部数据来源来评估国家食品监管体系的绩效。要重视数据的质量和可靠性。

原则 4 响应性

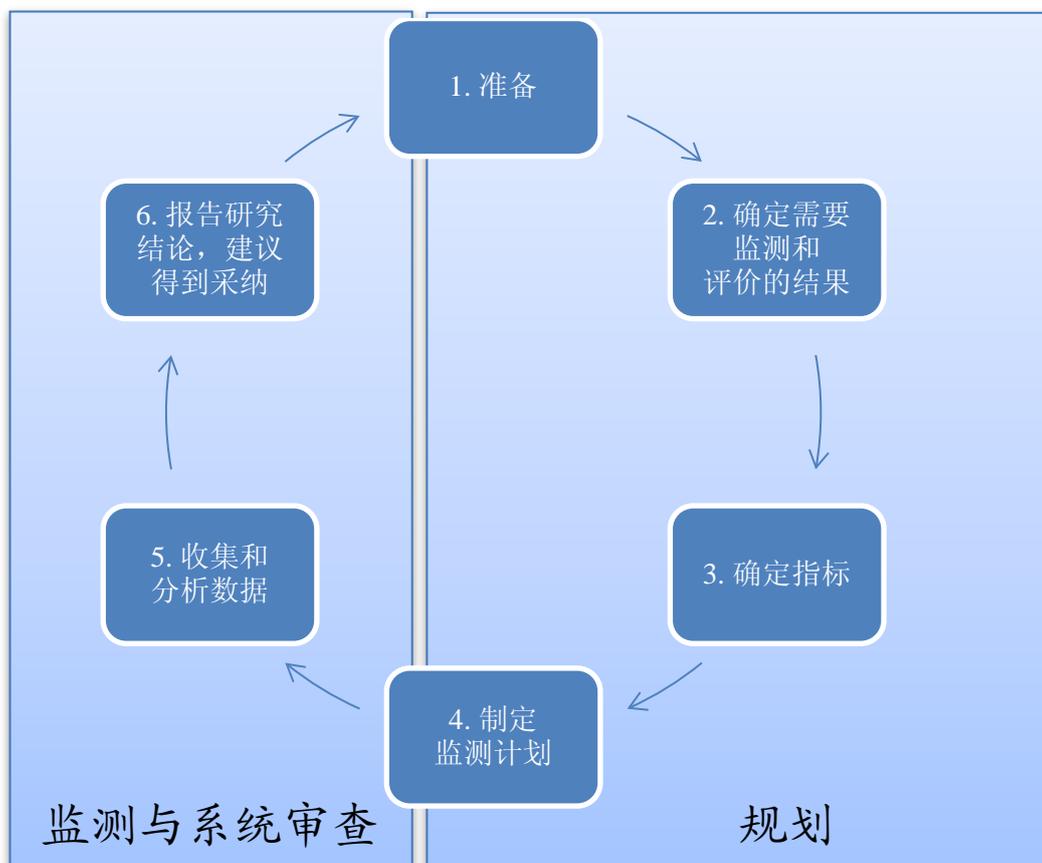
16. 要根据国家食品监管体系及其运行环境发生的变化进行调整，能够适时修正追求实现的结果、相关的活动以及适用的指标。

第 5 章 国家食品监管体系绩效监测框架

17. 各国在采用框架前应已经建立了国家食品监管体系或实施了系统的部分内容。
18. 绩效监测框架遵循周期性进程（见图 1），包括 3 项总体任务：规划、监测及系统审查。绩效监测是一个持续的进程，周期内的每一步都推动下一步发展，而且一段时间后还会周而复始。
 - 主管部门通过规划步骤可以明确国家食品监管体系达成目标所需的具体相关结果，确定可用于对照结果测量进度的各项指标。规划步骤为监测和系统审查奠定了基础。
 - 通过监测步骤，主管部门收集数据，生成必要的信息。

- 通过系统审查步骤，主管部门运用监测步骤生成的信息来评估国家食品监管体系的有效性和适当性；进而确证相关内容的运行符合预期，也可以促进必要的持续改进。

图 1：绩效监测框架



第 5.1 章 规划步骤

- 规划步骤按逻辑顺序安排，前一步骤支持或促成后一步骤。如，在确定用于根据结果测量进度的指标（步骤 3）之前，要先明确预期结果（步骤 2）。
- 这些步骤完成后，主管部门就已经明确提出了国家食品监管体系要实现的具体结果，并制定了对照这些结果监测进度的方案。

步骤 1：准备

- 行之有效的绩效监测需要机构的重视，需要遵循既定的进程，还要有充足的资金和技术能力。绩效监测框架的第一步是开展评估，评定主管部门在监测和系统审查方面的现有能力。下面几段有助于主管部门评估自身在设计实施绩效监测框架方面的准备程度。
- 机构的重视非常重要，它能确保监测及系统审查获得优先考虑，并作为国家食品监管体系的必要构成获得资源。以下问题可帮助主管部门评估组织机构层面对监测和系统审查工作的重视程度：

- 国家食品监管体系的法律或政策目标是什么？主管部门是否支持这些目标？
- 主管部门打算如何在国家食品监管体系的不同层面支持绩效监测工作？
- 主管部门打算如何运用绩效监测数据（如，评估国家食品监管体系的有效性，采取预防或整改行动，或酌情完善系统）？

23. 监测和系统审查可采用数据收集与项目管理的既定程序。以下问题可帮助主管部门评估支持监测和系统审查的既定程序：
- 目前收集的数据有哪些类型？
 - 数据如何使用（即，会生成哪几类信息，服务于什么目的）？
 - 数据收集和分析的现有程序是怎样的？
 - 确保数据质量的现有程序是怎样的？
 - 结果或目标实现进度数据报告的现有程序是怎样的？
 - 目前如何运用数据评估各个项目或内容的有效性？
24. 监测和系统审查需要投入充足的资金和人力资源，也要有支持数据收集和利用的相关专业知识。以下问题可帮助主管部门评估当前的资源和技术能力：
- 有哪些资源（资金、人力、技术和物质）可用于支持监测与系统审查工作？如有必要，如何发挥现有资源的杠杆效应？
 - 主管部门是否能接洽到战略规划、绩效管理、项目管理、分析和数据管理方面的专业人才？
25. 若监测国家食品监管体系整体绩效的能力或资源不足，主管部门可采取分阶段或有重点的方法实施监测和系统审查，从数量有限的重点内容做起。主管部门可运用 CAC/GL 82-2013 号文件，并结合国家目标，确定分阶段或有重点实施的优先内容。
26. 若主管部门决定分阶段或有重点地实施监测及系统审查工作，就应当考虑应对这些挑战的具体步骤，以便在远期开展全面的绩效监测。
- 若人力资源能力匮乏，主管部门应制定能力建设方案，以便尽可能提前方案实施完工日期。
 - 若资金不足，主管部门应从国内外渠道筹措额外资金，以便尽可能提前方案实施完工日期。
27. 主管部门应定期重复上述评估过程。随着监测和系统审查能力不断提升，主管部门可以考虑转向更为综合全面的方法。

步骤 2：确定需要监测和评价的结果

28. 监测和系统审查不能停留在测量各项活动的产出，要注重测量预期影响或结果。结果是取得成功所必须实现的目标，而非需要经历的过程或步骤。通过界定和监测各项结果，主管部门可做出更加有理有据的决策，更有针对性地配置各个项目和资源，以期实现既定目标。
29. 除反映需要实现的目标外，结果还应满足 SMART 标准。
- 具体（S）：到底要实现什么？
 - 可测量（M）：结果是否能通过定量或定性指标来测量？
 - 可实现（A）：结果是否符合主管部门的能力和授权？
 - 相关（R）：一项结果的实现是否有助于达成国家食品监管体系的总体目标？
 - 时限性（T）：结果的实现是否能划定时间表？

30. 主管部门应通过参与性过程让各利益相关方参与进来，共同确定需要实现的结果并形成统一的认识。
31. 确定结果的起点取决于主管部门采纳的监测和系统审查方法。若采纳综合全面方法，主管部门可以首先确定国家食品监管体系的总体目标或国家目标，将其作为要实现的最高级别结果。若主管部门决定分阶段或有重点地实施监测和系统审查工作，则应界定适用于其方法的最高级别结果。
32. 确立了起点之后，主管部门应自问“如何实现结果？”，进而确定助力实现最高级别结果的次一级结果。实现最高级别结果可能需要多项中间或较低级别结果的支撑。主管部门还要问要实现最高级别结果“还需要做些什么”，进而确定所有的相关结果。
33. 每项中间或较低级别结果都要重复“怎样实现结果”和“还需要做些什么”的提问过程，直到穷尽所有结果。对最低级别结果来说，“怎样实现结果”这个问题的答案通常是产出或活动。
34. 通过这个过程，主管部门就会确立一个结果框架，直观地反映出助力实现最高级别结果的因果或逻辑过程。自上往下看，结果框架能够解释如何实现各项结果 - 首先要实现次一级层面的结果。从下往上看，结果框架展示了每项结果的重要性 - 每项结果的实现都能推动上一级结果的实现。附录 A 举例说明了一个简化的结果框架。
35. 还有其他方法也可用来确定并直观呈现各项结果及其因果关系，包括逻辑模型、程序理论或变革理论。
36. 某些结果可能会超出主管部门的权限范围，需要其他政府部门或利益相关方的配合才能全面实现。但如果主管部门的活动会产生重要影响，则此类结果仍然可以监测。
37. 结果确定后，主管部门应勾画出有助于实现各项结果的当前活动，评估缺口，并提出可以进一步推动目标实现的其他活动。当前和潜在活动都确定下来后，主管部门可排出先后顺序并确立时间表。

步骤 3: 确定指标

38. 指标是测量完成情况、反映变化或评估绩效的手段。每项结果都要确立指标。
39. 另外，还可以针对投入和产出设定指标，让主管部门监测各项具体活动如何推动特定结果的实现。投入和产出管理可使用多种工具，如预算、人员规划和活动规划。
40. 若监测和系统审查方面能力有限，主管部门可选择先确立数量有限的指标；之后随着能力提升可以增设指标。
41. 在分阶段或有重点的实施模式中，主管部门可首先选择已有的数据收集和分析过程设定指标，或针对国家食品监管体系的重点内容设定指标。
42. 随着国家食品监管体系指标的全球知识基础不断扩展，主管部门应酌情考虑这些指标。
43. 选择指标的过程应基于评估阶段针对现有数据收集程序的审查。

44. 主管部门应召集技术、实体和政策专家小组，就步骤 2 中确定的各项结果的潜在指标开展头脑风暴。附录 B 给出了部分指标范例。
45. 指标可以是定量的，也可以是定性的，应满足以下标准：
- 清晰明确，易于解读和监测，透明。
 - 与结果联系紧密（包括时间安排），从组织机构角度来看有意义。
 - 能够支持独立验证或核查。
 - 利用现有资源可以实现。
46. 在满足这些标准的诸多潜在指标中，主管部门应考虑以下方面，从中选择最直接的指标，同时也要确保自身拥有收集和分析数据的技术和资金实力。
- 数据收集频率
 - 数据收集的财务成本
 - 数据收集面临的挑战或解读数据面临的局限。
47. 测量会影响行为，因而选择那些会刺激相关行动助力达成预期结果的指标非常重要。

步骤 4：制定监测方案

48. 为确保将指标顺利纳入主管部门的监测和系统审查职能之中，要制定绩效监测方案，就如何收集和分析绩效数据提供详细说明。围绕每个指标，绩效监测方案均应包括：
- 指标的说明或定义
 - 数据来源
 - 数据收集频率
 - 数据收集方法
 - 数据质量保证方法
 - 数据分析方法
 - 数据收集方面各方的角色与职责
 - 数据分析方面各方的角色与职责
 - 数据质量保证方面各方的角色与职责
 - 基线数据
 - 目标。
49. 主管部门应就每个指标都收集基线数据。基线数据反映现状，通常被用作测量未来绩效的对照起始点。另外，在试点项目中收集基线数据也有助于甄别效果欠佳的指标。
50. 基线数据收集后，主管部门应酌情确立每项指标上要实现的目标。目标是指特定时限内要实现的具体结果。对某些指标来说，目标可能非常简单，只是对照基线水平的“增加”、“保持”或“减少”。
51. 确立目标时，主管部门应考虑基线水平、预期改进水平，以及实现目标所需的资源水平。
52. 对于设定长期目标的指标来说，确定分项目标或里程碑可能较有帮助。

第 5.2 章 监测及系统审查步骤

53. 上述步骤的完成为真正落实国家食品监管体系的监测和系统审查步骤奠定了基础。系统审查步骤包括：数据收集、数据分析、结论报告以及结论采纳。

步骤 5：收集和分析数据

54. 绩效监测方案中规定了数据收集和分析方面各方的角色与职责。很多情况下，要对原始数据进行管理，以便计算指标。视指标性质，数据分析可能包括对照基线和目标比较结果，以及评估长期趋势。

步骤 6：报告研究结论，建议得到采纳

55. 监测和系统审查生成的信息有多种用途。绩效数据应以易于理解的清晰形式呈现，要贴合特定的受众需求，也可酌情以不同形式呈现（如，书面概要、内容提要、口头介绍、图像展示、面板展示）。

56. 只有具体结果被用于助力并影响国家食品监管体系的政策设计和实施时，监测和系统审查才能真正发挥作用。简单地报告数据是不够的。主管部门应将相关方法形成制度，确保绩效数据的真实可靠。一些范例包括：

- 定期召开正式的绩效审查会议，评估各项活动的持续适当性，以及部分结果及指标的相关性
- 将绩效数据纳入资源优化和预算决策
- 提炼并分享最佳做法和经验教训
- 找出能力建设可以填补的缺口或解决的问题
- 评估主管部门内部运用绩效数据的其他机会。

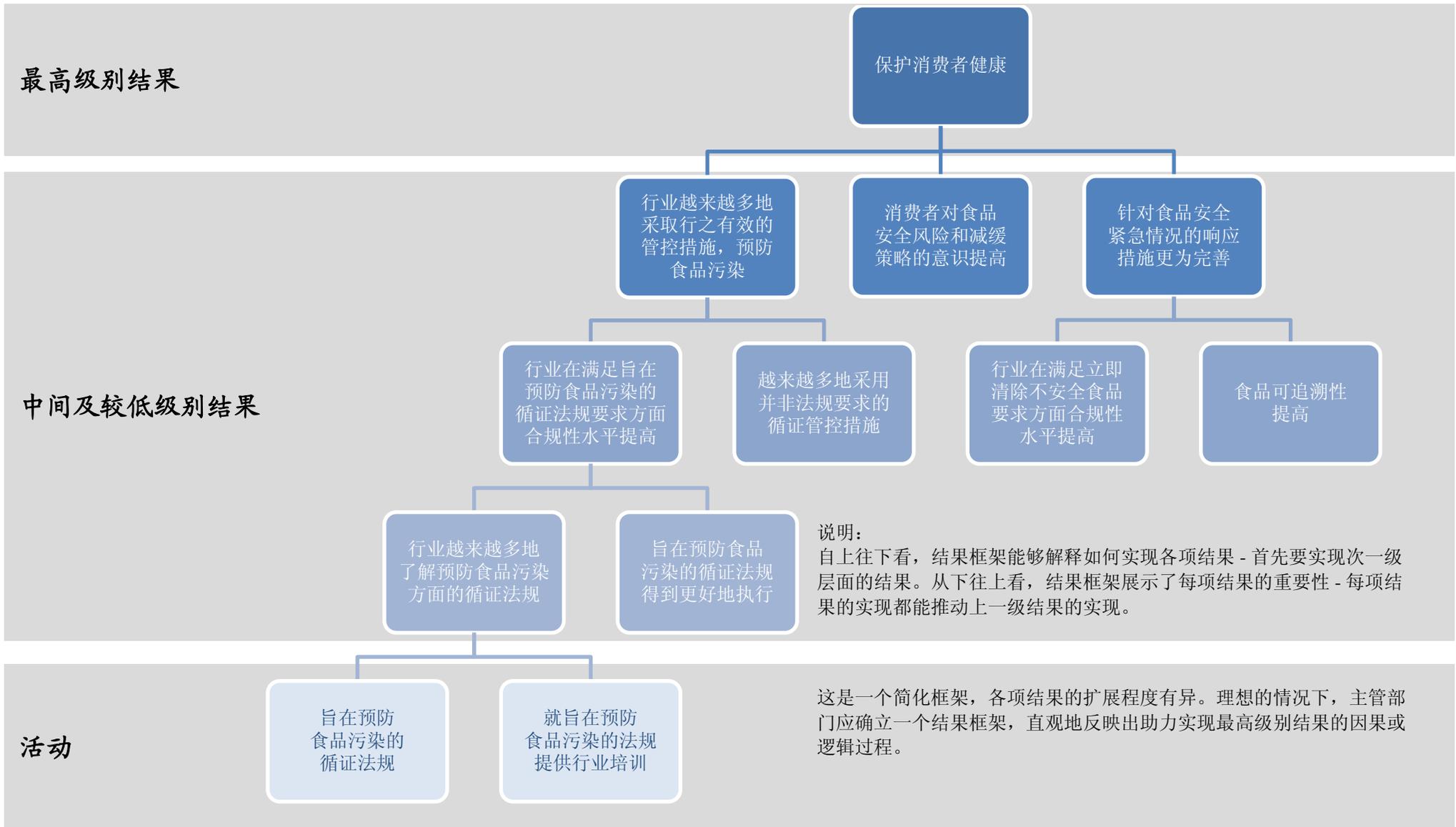
57. 若绩效监测和系统审查的结论反映出一些不利的结果，可采用根源分析等问题解决方法来制定整改行动。

58. 绩效数据的利用会给政策、系统设计或项目实施带来改变，主管部门也应当相应地回顾规划步骤。

- 若国家战略或国家食品监管体系目标出现调整或转变，主管部门也应当审查结果框架。不相关的结果应剔除出去，新的结果要视需要补充进来。
- 主管部门还应定期审查用于监测结果的各项指标，确保指标有意义、适当。没有意义的指标应剔除出去，视需要补充进来更加适当的指标。
- 绩效监测方案应定期更新，要能够反映出制度变化、技术进步，或数据分析方法的更迭。

59. 应当对监测和系统审查的发现及给国家食品监管体系带来的改变进行高效有效地宣传，确保国家食品监管体系各利益相关方都能获得明确的信息并参与其中。

附录 A：简化结果框架示意性举例



附录 B：部分结果指标示意性举例

下表针对附录 A 中部分结果列举了一些指标范例。在实施绩效监测框架时，各国都要根据预期结果确立具体的指标。

结果举例	指标举例
保护消费者健康	<ul style="list-style-type: none"> • 食品传播疾病发病率（每万人病例数）（如沙门氏菌） • 膳食的化学污染物平均暴露水平（毫克/公斤体重/天）（如有机磷农药）
行业越来越多地采取行之有效的管控措施，预防食品污染	<ul style="list-style-type: none"> • 细菌污染物检测阳性率（如沙门氏菌） • 化学污染物检测阳性率（如有机磷残留）
行业在满足旨在预防食品污染的循证法规要求方面合规性水平提高	<ul style="list-style-type: none"> • 采取特定防控措施预防沙门氏菌的农场百分比 • 检查中发现食品生产者满足农药规范要求的百分比 • 检查中发现行业不合规的百分比
行业越来越多地了解预防食品污染方面的循证法规	<ul style="list-style-type: none"> • 知晓当前循证法规的食品生产者的百分比
针对食品安全紧急情况的响应措施更为完善	<ul style="list-style-type: none"> • 经过适当回收、销毁或处置的召回产品的百分比 • 从发现食品安全关切到启动召回程序的平均响应时间
食品可追溯性提高	<ul style="list-style-type: none"> • 已建立食品追溯工具/机制（是/否） • 实行可追溯安排的国内食品生产者百分比 • 运用识别码（如条形码、射频识别）跟踪或登记的进口食品百分比