

模块 1 食品监督管理中的评估能力建设需求

引 言

食品监管包括许多活动，这些活动为消费者提供保护并且保证为人类消费提供的所有食品都是安全和健康的，与安全 and 质量要求一致并且真实准确地按法律规定贴标签。其中一些活动是强制性的，包括与食品安全和质量相关的法规和条例。其他一些活动包括推广自愿性标准、规范和指南，例如良好农业操作规范（GAPs）、良好制造业操作规范（GMPs）、良好卫生操作规范（GHPs）、风险分析和关键控制点（HACCP），等等。

食品监督管理是计划、组织、监测、协调、交流等行为以一种整合的方式形成的连续过程，是一个大范围的基于风险的决策和行动方案以保证国内生产和进口的食品的安全和质量的过程。食品监督管理也涉及各种各样的负责食品监管的、有能力的政策当局的政策性和操作性职责，包括食品监管政策、战略和计划的发展和实施，这些监管政策、战略和计划反映了政府对于食品安全和质量的承诺并为食品监管活动提供了一个合理的框架。

食品监督管理应该基于风险分析和一个从农田到餐桌的整合的方法。对风险分析的定义和工作原则已经形成并被食品法典委员会（CAC）使用^①。这些原则强调需要一个风险分析的结构化方法，该方法由三个独立但又紧密联系且完整的组成部分：i) 风险评估；ii) 风险管理；iii) 风险交流。特别地，风险管理提供了一个衡量政策选择的过程（区别于风险评估），这个政策选择的衡量是与所有利益相关的各方磋商、顾及到风险评估和其他与消费者健康保护以及公平交易做法相关的其他因素的，而且，如果需要的话，要进行适宜的干预监管选择。在详细说明该法典的使用的同时，这些原则对国家食品监管体系是中肯的和适用的。食品法典委员会着手进一步发展这些原则以供政府使用。

本模块提供了在国家层面上计划和实施食品监督管理的能力建设需求评估的渐进过程，提

^① FAO/WHO. 2005. *Working Principles for Risk Analysis for Application in the Framework of the Codex Alimentarius*. In *Codex Alimentarius Commission. Procedural Manual. 15th Edition* (available at : http://www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.jsp).

出了相关的良好操作和国际认可的标准；然而，本模块并不会是食品监督管理的一个理论指导。

框图 M1-1 食品监督管理的能力建设需求评估的导向性问题

贯穿整个模块的工作都要记住下列问题：

1. 食品监督管理的现状是什么？
2. 食品监督管理所需求的未来状况是什么？
3. 食品监督管理现有的能力的主要差距是什么？
4. 创造一个有效的食品监督管理体系的能力建设需求和要求是什么？

框图 M1-2 食品监督管理的不同体系

不同国家的食品监督管理是明显不同的，它们反映了不同的历史背景以及社会经济和政治环境和需要。例如，食品监督管理的责任可以是：

- 遍布于众多处理卫生、农业、商业、贸易和产业、环境、旅游等事务的不同政府各部和机关。在某些情况下，一个机制的建立也许是为相关机关的相互协调及其共享的信息提供便利。然而，这样的机制在它们存在的地方的实际实施和影响可能有很大差别。在少数几个国家，有证据表明存在食品监督管理的不同机关有重叠的角色和任务以及相关领域存在不协调和差距。
- 在食品法框架下同时产生国家和地方权力机构。
- 按地域界限（城市、地区、州、省，等等）或者按专业任务（例如杀虫剂的使用由一个机关管，而食品中杀虫剂残留水平由另一个机关管）划分。
- 集中于一个特定的机关。通常这个机关在日常执行的各方面（例如食品检查、食品检验实验室，等等）会依赖于政府的其他部门。

目标受众是：

- 负责食品监督管理的政府机关官员；
- 与食品安全和质量其他方面相关的其他政府机关官员。

这个模块的实验提供了下列行为的方法：

- 描述食品监督管理的现行体系；
- 识别食品监督管理领域的的能力差别和需要；
- 增加人们对食品监督管理目标和特征的了解。

表 M1-1 在不同组织层次上食品监督管理能力的大小

使命和战略	<ul style="list-style-type: none"> • 指令的清晰性和适用性 • 目标
组织结构、能力素质和文化	<ul style="list-style-type: none"> • 任务和责任（包括法律指令） • 不同机关的职责（例如：研究、监督、确定标准和食品检查） • 内部文化和价值观念
操作方面	<ul style="list-style-type: none"> • 操作原则 • 过程和程序（包括风险分析原则的运用） • 监控和评价 • 官方食品检验实验室的批准标准和程序 • 官方食品检验实验室或认证机构的鉴定标准和程序
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> • 技术性的技能和知识（食源性疾病、食品污染物、食品法律和法规、食品安全政策和战略、风险分析和风险管理，等等） • 对动植物卫生检疫措施（SPS）和技术性贸易壁垒（TBT）的一般措施和协定的了解和理解 • 管理技能
金融资源 信息资源	<ul style="list-style-type: none"> • 可供食品监督管理使用的预算经费 • 获得支持决策过程的从农田到餐桌的食品链方面的信息 • 获得主要出口市场（例如在欧盟和美国）的动植物卫生检疫措施（SPS）标准和遵守要求
基础设施	<ul style="list-style-type: none"> • 技术和通信设备等

形势分析应该考虑在不同组织层次上食品监督管理能力的大小（表 M1-1）。在涉及几个相关机关的情况下，考虑每一个机关的任务很重要。

除了考虑食品监督管理涉及的每一个机关的内部能力和特征外，考虑它们操作所在的法律、政策和机构框架也是必要的（表 M1-2）。关于这个系统对负责食品监督管理的机关的目标、业绩和能力的影响的评估将会是重要的。这个系统在多大程度上能够或者不能够发挥作用？源于这个系统的主要机遇和风险是什么？

表 M1-2 在不同系统层次上食品监督管理能力的大小

<p>法律和政策框架</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 与食品监督管理相关的法律和法规 • 操作原则（例如形成标准的原则） • 相关政策（例如：食品、植物和动物的进口政策，有效登记注册、监管、追溯和鉴定贸易伙伴禁止的物质的政策） <p>见模块 2：评估食品法规的能力建设需求</p>
<p>对食品安全和质量的重要性和多面性本质的认识</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 对食品安全和质量的明确的政治承诺和支持 • 与食品安全和质量相关的多重机关的合作与协调 • 机构（例如多部门委员会）的存在为来自与食品安全和质量有利益关系的不同部门的利益相关者的参与提供了便利
<p>机构关系、相互依赖</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 与食品监督管理有关的机关和利益相关者之间的关系、联系、信息流动和协调 • 食品质量和安全以及相关领域的互相依赖

可以根据所寻求的信息的类型和来源使用不同方法收集这些信息（表 M1 3）。在信息收集和分析的过程中，咨询和听取从农田到餐桌的不同群体的利益相关者的意见是重要的，这些利益相关者包括食品业、消费者和其他组织的代表。

从哪里获得这类信息？负责食品监督管理的主管当局（或机关）是一个重要的信息来源。其他对食品安全和质量的特定方面负有操作责任的政府各部或机关，以及负责指定国民发展政策和优先问题的机关，也有相关的信息。另外，讨教对食品安全和质量有贡献的非政府的利益关系人的看法也是有用的，这些非政府的利益关系人包括食品行业、学术和科学机构、消费者和其他组织。

通过请教不同的相关利益关系人并使用一个收集信息的适当方法组合，将会有可能逐步建立关于当前形势和食品监管业绩的现实描述所需求的信息。通过这个过程，食品监督管理的优势和弱势将变得更明显。

许多资源附在本模块之后以引导信息收集和分析。这些资源包括对于准备食品链的国家概况、做一个利益相关者分析、与不同的利益相关者进行专题小组讨论、组织自我评估研讨会和准备 SWOT 分析。需要的时候可以修改它们以适应国家的特定需求和形势。

第四步：记载和讨论形势分析的结果

形势分析将揭示在这个国家里食品监督管理状态的重要信息和见解。这些结果在帮助基于当前优势和劣势评估能力建设需求方面起着重要的作用。这些信息还将提供能够用于帮助计划和监控随后的能力建设活动的指标。因此，清楚完整地记载这些结果是必要的。

尽管每一种形势分析的结果因国家层面的特定环境而不同，某些种类的信息应该总是包括在这样的报告中。附在这个模块后的资料中有一个记载食品监督管理的形势分析的模板。

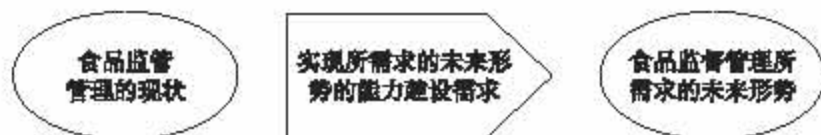


图 M1-1 识别食品监督管理的能力建设需求

监督管理的标准或基准来设想中期食品监督管理的目的、任务、作用、价值和运行 (框图 M1-5)。

框图 M1-5 关于食品监督管理的国际认可的标准

政府承诺

- 政府承诺保护消费者健康和利益、保证食品贸易的公平操作。
- 政府高层一致同意食品安全和质量的重要性并为此目的提供足够的资源 (人力、金融等)。
- 政府政策的存在：
 - 是基于一体化的食品供应链方法的；
 - 是有科学基础的并且提供风险分析原理；
 - 是透明的，包括从农田到餐桌的所有利益相关者的参与；
 - 在食品法规的发展和执行中保证广泛的咨询。
- 承认食品安全和质量的地区和国际范围的重要性，同意参与相关的地区和国际论坛组织能力和业绩。
- 在国家层面上对与食品安全和质量相关的所有机关进行有效的协调。
- 有着明确界定的任务、责任和义务的管理结构 (单一机关、多机关体系、一体化体系)。
- 一个一体化的国民食品监管战略的发展和执行，以及基于风险分析原理的国民食品监管程序的运行。
- 基于可靠的科学依据与根据国际推荐标准 (食品法规规则) 建立规章和标准的能力。
- 食品安全和质量的战略和运行计划 (该战略和计划建立优先项目、目标和指标) 的存在并且被定期地检查。
- 有效地分配和管理可供食品监督管理使用的资源的合适体系，包括将资源按要求转移到高优先级领域的的能力。
- 连续回顾和评价总体管理结构的合适体系。
- 备有文件记录的包括预防性措施的食品法律执行政策。
- 存在获得包括食品检查员、分析人员等在内的政府官员的认可的备有文件的程序。
- 存在获得官方实验室认可的备有文件的程序。
- 存在为系统收集、报告和分析有关食品数据 (食品检测、分析等) 的全国食品监管数据库。
- 存在利用现代信息技术从相关政府机关获得信息、教育 (培训、知识和技能连续升级) 和交流的内部程序。
- 存在咨询不同利益相关者的已确立的程序。
- 应对和管理食品危机的能力。

参考有效食品监督管理的标准提供了一个学习良好操作的方法，保证为未来所确定的目标与国际方向一致。通过保证讨论是基于对现状的理解，相关人员将能够为未来提出一种现实的、可完成的并且能转化为可操作步骤的模式。

组织一场研讨会是达到所需求的未来形势的愿景的一种有用方法。应该推动这个研讨会保证可获得必要的支持和鼓励。在某些情况下，有来自其他国家、能够提供良好操作例子的外部推进者也许是有用的。在研讨会期间可以使用不同工具，可以使用小规模的小组会议讨论基础问题，例如，食品监督管理应该力图实现什么（目标和目的）？食品监督管理应该包括什么（范围）？应该涉及哪些利益相关者以及如何涉及？基于国家的特定环境和需求，什么类型的食品监督管理体系会是最有效的？在这个过程中考虑与国家的历史、政治和制度因素相关的食品监督管理体系的不同类型（框图 M1-6）将是有用的。附在本模块的资料中的食品监督管理和战略的核对清单提供了额外的指南。

框图 M1-6 食品监督管理的机构选择

多重机构体系 食品监管职责由政府各部委分担（例如卫生、农业、商务、环境、贸易和工业、旅游等部委）或者横跨不同层次的政府机关（中央、地区和地方政府机关）。

单一机关体系 保护公共卫生和食品安全的责任合并到明确确定受权范围的单一的食品监管机关。

一体化的体系 政策、风险评估和管理、标准和条例等的责任以及协调职能都集中到一个国家层次上的食品监管机关，同时食品检测及执行、教育和培训等方面的责任仍然保留在现存的地区、地方各层次的机关中。

资料来源：FAO/WHO. 2003. 有保证的食品安全和质量. 加强国家食品监管体系指南. 食品和营养论文第76号。

在这个研讨会上也可以利用关键词汇进行的“启智式”自由讨论，要求各小组运用关键词描述食品监督管理的未来，由此形成的记述可以在大会会议上分享。推进者随后试图总结出不同模式的异同并且帮助参与者对自现在起5年后的食品监督管理所需求的未来形势的愿景达成一致。这个描述应该阐明食品监督管理所需求的目的和范围、制度设立、有关利益关系人及其角色、价值和指导原则。

对确定食品监督管理所需求的未来形势和识别能力建设需求的研讨会的一个建议的议程在本模块附属的资料中可找到。

相关资料来源：

● FAO/WHO. 2003. *Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems. Food and Nutrition Paper No. 76* (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).