

日本及欧美食品安全风险交流机制及其启示

The exchange mechanism of food safety risks in Japan, Europe and America and its enlightenment

顾凯辰 常志荣 魏 婷 姚晓园

GU Kai-chen CHANG Zhi-rong WEI Ting YAO Xiao-yuan

(北京市东城区疾病预防控制中心, 北京 100007)

(Beijing Dongcheng District Center for Disease Control and Prevention, Beijing 100007, China)

摘要:建设风险交流制度是在国际食品安全领域中被公认的预防管理食品问题的重要手段之一,将其运用到食品安全管理中已成为各国的共识。文章系统阐述了日本、欧盟、美国食品安全风险交流机制,分析了其建立的框架、职能,深入探究域外食品安全风险交流机制,对中国食品安全风险交流机制的建立及实施提供启示。

关键词:食品安全;风险交流机制;合作治理

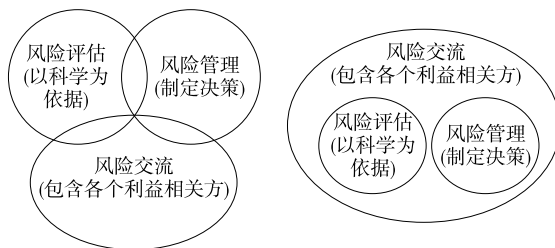
Abstract: Building risk communications system is one of the most important means to prevent and manage food problems in the field of international food safety. It has become the consensus of all countries to apply it to the management of food safety. This paper systematically expounds the mechanism of food safety risk communication in Japan, EU and USA, and analyses its framework and functions, aiming at exploring the mechanism of food safety risk communication in foreign countries, and providing enlightenment for the establishment and implementation of the mechanism of food safety risk communication in China.

Keywords: food safety; risk communication mechanism; cooperative governance

“风险交流”(risk communication)或称“风险沟通”,最早出现于 20 世纪 80 年代^[1]。2014 年,中国国家卫生计生委印发的《食品安全风险交流工作技术指南》中将风险交流定义为:风险交流是在风险分析全过程中,风险评估人员、风险管理人员、消费者、企业、学术界和其他利益相关方就某项风险、风险所涉及的因素和风险认知相互交换信息和意见的过程,内容包括风险评估结果的解释和风险管理决策的依据^[2]。

在 FAO/WHO 早期框架中,风险交流、管理和评估

3 部分几乎是独立运行的,各部分相互交叉,成品字形构架[图 1(a)]^[3]。随着学科的发展,学界渐渐意识到风险分析的整个过程中应当有风险交流活动贯穿其中,基于此,FAO/WHO 于 2006 年提出了新的框架[图 1(b)]^[4]。在新的架构中,风险管理与风险评估处于风险交流之内,从而强调了 3 项工作的融合,同时也凸显了风险交流所起到的桥梁作用。



(a) 品字形构架

(b) 新框架

图 1 FAO/WHO 食品安全风险交流框架

Figure 1 FAO/WHO food safety risk communication framework

文章拟通过梳理域外主要国家及地区运用风险交流机制成功处理的食品安全事件,从中总结域外先进经验,以期对中国相关制度的建立及完善提出建议。

1 域外主要国家及地区食品安全风险交流机制及个案分析

1.1 日本

1.1.1 食品安全风险交流机制基本情况 日本于 2003 年颁布了《食品安全基本法》,该法强调,为保证决策制定过程中的透明性和公正性,政府需采取向大众提供政策信息等措施,保证提供给民众反映意见的渠道,并引导相关单位及人员间交换建议和意见。该法案的颁布,标志着日本的食品的风险管理体系基本形成^[5](见图 2),包括食品安全委员会(FSC)、厚生劳动省(MHLW)和农林水产省(MAFF)。FSC 属内阁府下设部门,由 7 位委员组

基金项目:北京市自然科学基金项目(编号:9152012)

作者简介:顾凯辰(1988—),女,北京市东城区疾病预防控制中心科员。E-mail: 13811383438@qq.com

收稿日期:2019-07-04

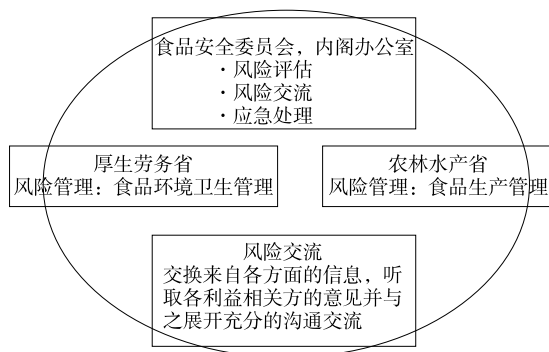
图2 日本食品安全行政机构^[5]

Figure 2 Japan food safety administration

成,任期3年,其中有3名委员为兼职,为确保可靠性和中立性,委员会的成员全部由民间专家担任,主要职责包括实施食品安全的风险评估、信息公开和沟通、突发事件对应^[6]。

FSC下设各种专业调查小组,其中包括风险交流专门调查小组,另设秘书处,并在该秘书处设立风险交流主管职位,MAFF与MHLW主要负责食品风险管理工作,使风险管理和评估职能分离^[5]。

1.1.2 魔芋果冻引发窒息事件的风险评估案例 日本食品安全监测人员在1995~2008年的监测报告中发现,有22起死亡事故是由于摄入魔芋果冻引起的。为此,2009年5月食品安全委员会开展食用魔芋果冻的安全性评估工作。评估结果显示,根据事件发生例数等数据,可推断其危险性等同于食用糖块。在评估过程中,食品安全委员会发现事故多发生在老年人及幼儿两类重点人群中。在评估过程中,日本的果冻生产企业也全力配合应对危机:及时回收产品;改变果冻的成分或形状,使其容易吞咽,并在产品包装上注明老年人和儿童请勿食用。在该案例中,媒体也起到了积极的作用,通过对事件的跟踪报道,降低了食品安全委员会代表的政府与民众的信息不对称,将政府、企业及民众三方的信息沟通贯穿于食品安全评估过程中^[7]。

1.2 美国

1.2.1 食品风险交流机制基本情况 美国国家科学研究中心(NRC)于1983年发布了《联邦政府的风险评估:管理流程》报告,第一次提出了风险交流的重要性^[8]。1989年,出版的《改善风险交流》一书中第一次赋予了风险交流“互动”的特征^[9]。至此,政府部门将大众视为风险交流伙伴,使其积极参与到风险交流中。2007年建立的风险交流咨询委员会(RCAC),隶属于美国食品药品监督管理局(FDA),RCAC为FDA提供风险交流咨询及对策建议^[10]。FDA于2009年制定了《FDA风险交流策略计划》^[11],明确了其在风险交流中的职能,并详细解释了包括政策、能力和科学在内的三大核心领域的交流策略。

1.2.2 沙门菌污染花生酱事件中的风险交流 2008年11月10日,美国疾病预防控制中心(CDC)在监测网络中注意到一个与通常状况不同的、高度分散的鼠伤寒沙门菌的报告(12州、13名病例),11月25日,CDC开始与当地合作开展调查。经调查,确定是由鼠伤寒沙门菌污染“国王坚果”奶油花生酱所致。对患者的采访表明,多数患者未吃花生酱,但食用了其他各种以花生酱为原料的食物。FDA调查显示,“国王坚果”花生酱原料来自美国花生公司,该公司在布莱克利生产的花生酱、花生糊及其他花生制品,被销售给许多公司作为花生酱的原料使用。这些含有花生酱的食品遍布美国及至少23个其他国家^[12]。

2009年1月9日,美国花生公司自愿关停了在布莱克利和格鲁吉亚的花生酱生产设备;1月10日,国王坚果公司自愿召回由美国花生公司生产、以国王坚果和帕内尔骄傲为商标的花生酱;1月28日,国王坚果公司召回所有自2007年1月1日起在美国花生公司生产的所有花生及花生制品^[13]。

在此期间,FDA网站不断更新美国花生公司召回的最新信息。FDA表示要跟踪此类产品的原料供应链,从而在市场上消除该产品。在与大众的沟通方面,FDA及CDC采用多种沟通渠道,将信息广泛、可靠地传递给消费者。采用的沟通渠道有:① CDC、FDA网站;② CDC及FDA联合电话新闻发布会;③ 针对临床医生的沟通(致电100多个临床医生协会、组织);④ CDC公共卫生热线电话(1-800-CDC-INFO);⑤ 社区语音留言服务组织;⑥ 社会化媒体,包括twitter、facebook、blogs、myspace等社交网络、播客、网页插件、电子卡片等^[12]。

1.3 欧盟

1.3.1 食品风险交流机制基本情况 欧盟于2000年发布“食品安全白皮书”,确定了欧盟的食品安全管理体系框架,第一次提出建立欧洲食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)的建议。2002年,欧盟颁布178/2002(EC)号法令,欧洲食品安全局(EFSA)自此正式成立^[14-15]。在管理体系中,由欧洲理事会、欧洲议会和各成员国政府部门负责风险管理工作,EFSA则负责风险交流及风险评估工作^[16]。

在EFSA制定的规章中,明确规定了EFSA的工作与使命:① 为各成员国提供食品安全立法方面的支持;② 为各成员国提供科学的食品安全管理技术支撑;③ 公布食品信息;④ 构建食品安全监管网络体系并开展食品安全风险交流^[17]。

2009年,欧洲食品安全局又出台了《2010~2013年欧洲食品安全局交流战略》,明确说明了食品安全风险交流的目标、方法及策略,包括欧盟各成员国的政府、欧洲议会、欧盟委员会、食品产业和公众都能参与到风险信息沟通交流过程中(见图3)。欧洲食品安全局在整个风

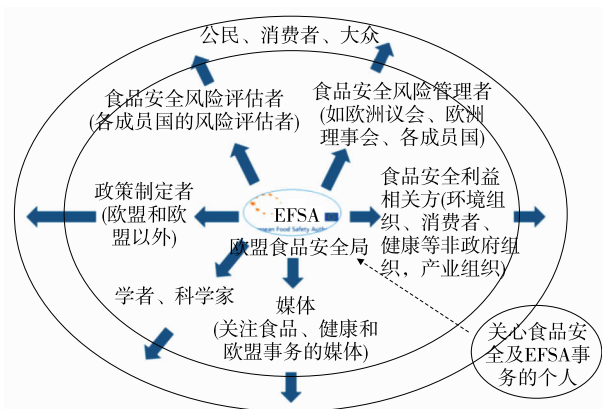
图 3 欧盟食品安全风险交流机制^[5]

Figure 3 EU food safety risk communication mechanism

险交流中处于核心位置,外层为其他利益相关团体,包括风险管理者(欧洲各成员国、欧洲理事会、欧洲议会)、风险评估者(各成员国的评估者)、政策制定者(包括欧盟和欧盟以外)、学界(如科学家或学术团体)、媒体及消费者等 7 类组织^[17],由 EFSA 主导。

在欧盟食品安全风险交流体系中,一方面,其他利益相关方可加入到风险管理决策的过程中,提高决策过程的透明度,通过提供有用的信息,还能提高决策的权威性和科学性;另一方面,利益相关方可以获得容易理解及接受的风险评估结果与科学建议。消费者处于风险交流模式的最外层,但通过其他 6 类组织,欧洲食品安全局还能与其进行互动,如通过网上问答等方式与消费者进行交流,且在其他 6 类组织的推动下对其风险交流效果进行评估,通过电话调查、调研问卷等形式掌握当前公众对风险的认知程度^[16,18]。

1.3.2 “红色 2G”风险管理事件 2007 年,欧盟展开对“红色 2G”(一种着色剂,主要用于香肠和汉堡的制作)的风险评估工作。该项评估工作为 EFSA 应欧洲委员要求,首次对食品色素开展评估的项目。经评估,EFSA 认定该色素可能“致癌”。欧洲食品安全局采取了如下措施:告知欧盟委员会评估结果并通知其拟采取的风险管理措施;在这之前将评估结果通报给媒体,从媒体渠道警示消费者“吃香肠也能致癌”,且与生产销售企业等利益相关方沟通,公布管理机构 and 风险评估网址以供查询,利益相关方也及时采取行动;2007 年 7 月 9 日,欧洲食品安全局公开其评估意见;7 月 20 日,欧洲食品安全局及欧洲委员会对动物健康与食品链问题进行开展讨论;7 月 27 日,开展应对措施,官方出面推迟使用“红色 2G”^[5]。在整个事件处理过程中,利益相关方均能及时收到信息,采取行动,消费者也能了解风险管理者的行动。

2 域外主要国家及地区食品安全风险交流机制建设的经验

2.1 重视制度体系的完善

欧美国家及日本均对食品安全风险交流立法,且明确规定了政府机构的责任、机制运行等问题,使食品安全风险交流制度具有较强的操作性,如欧盟的 178/2002 (EC)号法令^[15]、美国的《FDA 风险交流策略计划》、日本的《食品安全基本法》^[5]。这些法律的出台均对风险交流的组织原则、交流主体、参与方式、实施程序、职能定位及结果反馈作出了明确的规定。

日本通过立法设立了 FSC,在《食品安全基本法》中规定设立了食品安全委员会,随之基本形成了日本食品风险监管机构框架^[19]。FSC 在风险交流过程中扮演着重要的角色,委员会中 7 名委员均保持中立性。法规规定:除经内阁总理大臣许可外,专职委员任职期间不得从其他职务获取报酬,不得经营营利性企业,不得从事其他以盈利为目的的业务^[7],确保其在作决定时的可靠性和中立性,保障行政措施的有效运作。此外,日本的 FSC 遵守着“议事协调机构模式”,一般适用于专项议题或突发性重大事件。

日本在其机制上暴露出的未尽课题有以下两方面。

(1) 需提高委员会的权威性。由于该委员会属于审议会性质机构,可就食品安全问题对 MHLW 及 MAFF 进行劝告,但无直接制约的权限,直接导致评估结果不能转化为管理行为。如 2006 年日本在进口牛肉还存在安全问题的前提下,风险管理机关还是作出了解禁加拿大、美国牛肉进口的决定,为此,1/2 调查人员提出辞职,直接导致委员会无法正常运行。

(2) 缺乏专业资源。食品安全委员会事务局中专家多为兼职,且人员匮乏。资料显示,49 位专家中的 20 位每年要对 200 件以上案件进行风险评估^[7],且兼职的形式影响了专家的独立性。如疯牛病的风险评估案中,近 1/2 专家来自 MHLW 和 MAFF,委员会缺乏独立的信息来源渠道,直接影响评估结果的可靠性。

2.2 明确各方职能定位

美国、欧盟及日本在机制设立上第二大共同特点为各利益关切方职能的明确定位。清晰的定位使得政务部门、食品企业、公众及媒体在交流过程中各司其职,整合各方优势资源,有助于风险交流的顺畅进行。

美国成功处理的花生酱事件具有典型意义。首先,美国 CDC 有良好的风险预警机制,在公众得知疫情前,CDC 监测网络已对其进行预警,指导专业人员开展调查。另外,美国通过对调查各方的明确分工,搭建了顺畅的内部协调机制。在花生酱事件中,由 CDC 主导,在最初参与调查时设立了与 FDA、每个参与者、涉及州的公共卫生

部门间的每日电话会议制度,与相应所有参与调查的机构每日进行一次信息更新,由于各部门主管的方向不同,侧重调查的方向也不同,故需及时进行信息更新,在进行风险交流时尽量保持信息一致,避免矛盾信息的出现。CDC与FDA间分工协作,CDC主要对病人进行流行病学调查,而FDA主要对食品的生产流通进行调查,二者设有高度的信息共享机制。消费者若访问CDC网站,可较容易地了解FDA新产品召回名录;若访问FDA网站,也能了解CDC提供的最新卫生学建议链接,方便公众理解和应对此次事件^[12]。

而日本,FSC积极与MAFF、MHLW各司其职,将风险评估、沟通和突发事件应对机制相结合,及时发布信息,同利益相关方进行沟通,在危机应对及风险规避方面起重要作用。该体系有助于明确政府部门、食品生产加工企业、学界及消费者的功能与定位,各相关方的明确定位也更好地为风险控制提供科学决策依据与建议措施。

2.3 注重食品安全管理与决策公开透明

美国、日本及欧盟均以风险评估者为核心建立沟通网络,保证风险信息的主动公开与管理决策的透明。日本在处理疯牛病事件后期,其食品安全委员会通过与国内管理部门、消费者、国际组织及国外政府进行交流,交换各方意见、建议,从而调整至确定风险评估方向,并保证管理与决策的透明性。美国在调查花生酱事件中,充分保持信息的透明。政府各部门在调查中均及时发布调查进展状况,2009年1月8日~3月17日,CDC网站24 h更新流行病学调查进展,FDA也不断更新对产品的检测及召回信息,确保政策的透明度^[12]。

欧盟面对的人种多样,宗教、习俗也不同,为保证信息不只是单方面的公布,而是可以成功地传递给受众并被受众理解,EFSA成立了新闻办公室,针对不同人群制定专门的交流策略,从而保证了决策的公开透明。主要有以下两方面。

(1) 了解消费者对风险认知的程度。EFSA通过面访、电话访问或调查问卷等形式,了解公众对食品风险的认知水平和对EFSA工作效果的评价,根据调查结果更有针对性地制定或调整风险交流的内容及方式。例如,2005年EFSA启动了针对公众对食品供应链中的风险认知的研究,研究结果为EFSA后续成功开展风险交流打下了扎实的基础^[20];此外,EFSA在2010年发布了形象报告,报告中对已完成的风险交流进行效果评价,以便更好地指导公众^[21]。

(2) 合理选择信息公开的方式。当发布评估结果时,EFSA首先会确定信息的性质,比如是新发现还是常规性检查结果,风险本身是已被确认的还是可能会出现潜在的社会影响等,选择不同的交流策略。如对于需立即采取措施的、涉及面大的风险,欧洲食品安全局则通过新闻

发布会形式公布。EFSA会为不同的人群提供相应深度和水平的信息。但信息只是通过不同形式的“包装”传递到相关利益方,这种方式的调整不是为了掩盖现实,而是考虑到不同受众的认知和接受程度不同而采取的更有效的交流方式。

2.4 强调社会各界协同合作

食品安全风险交流工作的机构组织是多元化的,而互动性是交流成功的保障,如何在如此复杂的关系下保证有效沟通是一大难题。较之美国、日本,欧盟具有其特有的架构,存在欧盟—各成员国、各成员国间两个层面间的交流,欧盟建立了一套较为完备的体系。主要有:法律明确规定EFSA必须与EC、各成员国、利益关切方充分合作,保证其与消费者均能获得风险信息,保证信息的客观性、可信性和易理解性,以提高评估、管理过程的透明程度及开放程度^[22]。因此,欧盟从体系建立层面保证了风险评估及管理并不是硬性地地将评估结果及管理措施单向“告知”各利益相关方,而是将沟通互动贯穿在风险交流过程中,使各利益关切方能充分参与到风险评估和管理过程中。

完善的食品安全风险交流制度可以有效地推动政府依法履职,及时与各利益相关方开展互动沟通,不断改进食品安全监管措施;通过赋予各交流主体明确的职责,建立协同合作机制,发挥媒体的正向引导作用,从而有效地改善食品安全沟通现状,并推动及维护食品贸易和产业的健康发展。

3 域外经验对中国的启示

3.1 清晰界定各方职能定位

以政府为主导,明确各方职能界定,完善各方协作机制,在整体层面上,努力将风险交流与风险评估、管理、应急事件应对等工作有机结合,且加强过程中的交流。政府部门应承担起完善相关制度的责任,包括确定交流原则、交流目的及措施;搭建配套的专业机构、配备足够的人员,统筹协调所属食品安全相关机构的风险交流活动。通过清晰界定各主体职能定位,搭建协作机制,建立中国食品安全评估、交流、管理的正向循环,促进中国食品产业的良性发展。

3.2 细化新《食品安全法》中风险交流的实施细则

对新《食品安全法》中第23条中涉及的风险交流的相关内容细化,制定实施细则。采用条例或地方行政法规的形式丰富风险交流制度的内容,明确覆盖范围、交流主体、交流内容、参与方式、交流频率及应急事件应对等内容,作为新《食品安全法》第23条的细分和补充,以便满足实践的需要。

3.3 加大政策决策透明化力度

在制度建设过程中,首先要在思想上重视公众的知

情权,强调政府部门公开政务信息的责任和义务;其次,要切实落实《食品安全法》《食品安全监管信息发布暂行管理办法》^[22-23]《食品安全国家标准管理办法》等的要求,监督政府工作人员执行政务公开的力度,尤其要督促地方政府信息公开工作;最后,进一步细化包括信息披露方式、披露平台、可能涉及的内容等信息公开细则。增强食品安全信息公布的及时性、充分性,借鉴美国、欧盟的经验,固定时间在官方网站发布包括食品生产、流通、监管全过程的信息、事件核查结果等各类信息,并且建立民众、媒体、行业机构等对信息的反馈机制。

信息的有效披露一方面便于各关切方及时了解食品安全的状况,方便获取并利用发布的信息资源。权威数据的发布也可大幅度削减消费者因信息不对等而产生的恐慌,降低不良媒体刻意夸大事实的可能性。另一方面,信息的透明化也是食品安全监管的有效手段,定时定期发布食品监管全过程的信息,可有效推动食品产业的自律和规范。最后,决策制定的透明化也可提高各方参与度,便于各利益相关方加深对政策的理解程度。

参考文献

- [1] 钟凯,韩蕃璠,姚魁,等.中国食品安全风险交流的现状、问题、挑战与对策[J].中国食品卫生杂志,2012,24(6): 578-586.
- [2] FAO/WHO. 食品安全风险分析:国家食品安全管理机构应用指南[M].樊永祥,译.北京:人民卫生出版社,2008:50.
- [3] FAO/WHO. FAO food and nutrition paper 70: The application of risk communication to food standards and safety matters, report of a joint FAO/WHO expert consultation[EB/OL]. (1998-02-06) [2019-08-15]. <http://www.fao.org/3/a-x1271e.pdf>.
- [4] FAO/WHO. FAO food and nutrition paper 87: Food safety risk analysis, a guide for national food safety authorities[EB/OL]. (2006-11-01) [2019-08-15]. <http://www.fao.org/3/a0822e/a0822e00.htm>.
- [5] 王殿华,苏毅清,钟凯,等.食品安全风险防范新途径:国外的经验及对我国的借鉴[J].中国应急管理,2012(7): 42-47.
- [6] 沈强龙.公共治理视角下食品安全社会监管研究[D].南京:南京航空航天大学,2014: 41-44.
- [7] 王怡,宋宗宇.日本食品安全委员会的运行机制及其对我国的启示[J].现代日本经济,2011(5): 57-63.
- [8] NRC. Risk assessment in the federal government: Managing the process[M]. Washington DC: National Academy Press, 1983: 67.
- [9] NRC. Improving risk communication[M]. Washington D C: National Academy Press, 1989: 9-10.
- [10] FDA. Risk communication advisory committee[EB/OL]. (2016-06-28) [2019-07-15]. [http://www.fda.gov/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/RiskCommuni-](http://www.fda.gov/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/RiskCommunicationAdvisoryCommittee/default.htm)
- nicationAdvisoryCommittee/default.htm.
- [11] 李强,刘文,初侨,等.食品安全风险交流工作进展及对策[J].食品与发酵工业,2012,38(2): 147-150.
- [12] 毛群安.食品安全风险交流概论[M].北京:人民卫生出版社,2013: 127.
- [13] 李长健,张天雅.欧美食品安全风险交流制度经验及其启示[J].食品与机械,2018,34(2): 79-82.
- [14] FALLOWS S. White paper on food safety[R]. Brussels: CEC, 2000.
- [15] EP & EC. Laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety[R]. Brussels: EC, 2002.
- [16] 罗季阳,张晓娟,李经津,等.欧盟食品风险交流机制和策略研究[J].食品工业科技,2011,32(7): 360-362.
- [17] 孙娟娟.风险交流中利益相关方的参与[N].中国食品安全报,2015-05-07(A02).
- [18] NINTEMANN T. Better communications, better public health outcomes strategies for improved coordination during foodborne outbreaks [J]. Foodborne Outbreaks Terri, 2008, 5(13): 25-26.
- [19] 陈楚.从地沟油事件谈我国食品安全监管制度的完善[J].法制与社会,2014(17): 196-197.
- [20] EFSA. EFSA risk communication strategy and plans[R]. [S.l.]; EFSA, 2006.
- [21] EFSA. Image of the European food safety authority (EFSA): Qualitative research report [R]. [S. l.]; EFSA, 2010.
- [22] 姜冰,李翠霞.乳制品质量安全危机视阈下消费者信任修复对策研究[J].黑龙江畜牧兽医,2018(18): 1-5.
- [23] 马仁磊.食品安全风险交流国际经验及对我国的启示[J].中国食物与营养,2013,19(3): 5-7.