

四项对策完善食品安全突发事件应对的长效机制

陈立伟*

(广州市质量监督检测研究院, 国家加工食品质量监督检验中心(广州), 广州市食品安全检测技术重点实验室,
广州市食品安全风险动态监测与预警研究中心, 广州 510110)

摘 要: 食品安全突发事件的频频爆发对社会造成许多不良影响, 完善食品安全突发事件应对的长效机制势在必行。本文结合近年来我国食品安全事件应对的经验教训, 从食品安全突发事件应对理念、应对方式、违法整治和风险预警四个方面出发, 提炼相关要素并总结出四项对策, 以期建立食品安全突发事件应对的长效机制提供参考。

关键词: 食品安全; 食品安全突发事件; 长效机制; 风险预警

Four measures for improving the long-term mechanism of food safety emergency response

CHEN Li-Wei*

(Guangzhou Research Center for Food Safety Risk Monitoring and Rapid Alert, Guangzhou Key Laboratory of Testing Technology for Food Safety, National Centre for Quality Supervision and Testing of Processed Food (Guangzhou),
Guangzhou Quality Supervision and Testing Institute, Guangzhou 510110, China)

ABSTRACT: Frequent outbreaks of food safety emergencies caused many adverse effects on society. The improvement of long-term mechanism of food safety emergency response is necessary and urgent. Summing up experience from food safety incident response in recent years, this article refined four measures to provide a reference on establishing the long-term mechanism of food safety emergency response based on the response concept, coping style, illegal remediation, and risk warning.

KEY WORDS: food safety; food safety emergency; long-term mechanism; risk warning

1 引言

近年来发生的“三聚氰胺”、“塑化剂”、“染色馒头”、“墨汁粉条”、“地沟油”、“毒明胶”等食品安全突发事件, 不断引发社会公众心理恐慌, 危害消费者的身体健康及生命安全, 影响食品行业健康发展。食品安全突发事件的频频爆发引起了党和政府的高度

重视, 国家成立了国务院食品安全委员会, 在全国范围内集中开展食品安全整顿工作, 加大食品安全违法犯罪案件查处力度, 加强对重点部位、重点环节、重点场所的清查工作, 取得相应成效^[1-4]。党的十八大召开以后, 新一届政府把保障食品安全摆到更加突出的位置, 将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督

基金项目: 广州市科技计划项目([2011]233-34)

Fund: Supported by Science and Technology Planning of Guangzhou city ([2011]233-34)

*通讯作者: 陈立伟, 硕士, 高级工程师, 主要研究方向为食品安全。E-mail: chenliwei@qmark.com.cn

*Corresponding author: CHEN Li-Wei, Master, Senior Engineer, Guangzhou Quality Supervision and Testing Institute, No.38, Baqier Road, Yuexiu District, Guangzhou 510110, China. E-mail: chenliwei@qmark.com.cn

检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责有机整合, 组建国家食品药品监督管理总局, 对生产、流通、消费环节的食品安全实施统一监督管理^[5]。《国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》进一步强调^[6], 各地区要充分认识改革完善食品监管体制的重要性和紧迫性, 切实履行地方政府对本地区食品安全负总责的要求, 抓紧抓好本地区食品监管体制改革和机构调整工作。

食品安全突发事件时有发生, 如何进一步有效预防和科学应对食品安全突发事件、建立长效机制, 仍然是食品安全监管领域关注的热点和难点问题^[7, 8]。根据食品安全突发事件危害程度不同(特别重大、重大、较大、一般), 我国食品安全事件分为四级(I、II、III、IV), 规定国家、省、市(地)和县人民政府分别为应急响应行动组织。在食品安全监管职能归并食药总局和地方政府行政区域内负总责的新形势下, 本文总结近年来食品安全事件应对的经验, 提炼不同范围和程度的食品安全突发事件的关键共性, 从应对理念、应对方式、违法整治和风险预警等方面出发, 总结出四项对策, 为建立完善食品安全突发事件应对的长效机制提供参考。

2 应对食品安全突发事件的对策

2.1 应对理念方面, “立足当前、平息事态”结合“跳出事件、解决问题”

“立足当前、平息事态”的应对理念, 在以往应对食品安全突发事件的进程中得到一定程度采用。食品安全突发事件直接关系到广大消费者的身体健康和生命安全, 是社会和媒体关注的热点, 因此, “事中”(事件应对过程中)食品安全突发事件应对容易受到高度重视, 资源配置充分, 成立应急指挥部统一领导和指挥应急处置工作, 容易有效遏制突发事件的事态扩大, 迅速平息事态。“事前”(事件发生之前)的风险预警以及“事后”(事态平息之后)的追溯整改, 资源投入需求大, 在资源投入相对不足的情况下, 工作难以落实到位, 容易导致出现治标不治本现象。食品安全监管职能归并食药总局和地方政府行政区域内负总责的新形势, 为标本兼治建立长效机制提供了有利条件, 可将“立足当前、平息事态”和“跳出事件、解决问题”有机结合起来, 找出根源所在, 分类分级,

对症下药, 从根本上解决问题。

仅仅“立足当前、平息事态”, 而忽视“事前”和“事后”, 食品安全突发事件有可能“死灰复燃”, 或“改头换面”以其它方式“卷土重来”。具体表现为: 一是发现了问题食品但没有及时将之查处销毁, 监管风头过后这些食品重新入市; 二是“事中”虽然没收销毁了问题产品, 但未有效惩治刻意违法掺假造假的问题食品生产组织团伙, 监管风头过后“卷土重来”; 三是“事中”处理时“头痛医头脚痛医脚”, “事前”和“事后”工作未有效衔接到位, 虽然没收销毁了问题产品并惩治组织团伙, 但未彻底探索清楚食品安全突发事件的内在原因并有效摧毁黑色产业链, 导致同类型食品突发事件“改头换面”再次发生, 比如曾经有不法商贩用添加尿素的方式冒充蛋白, 个案被查处之后, 但用含氮非食用物质冒充可食用蛋白的黑色产业链未被有效摧毁和抑制, 后来又发生了“三聚氰胺”事件^[9, 10]。

要深入分析突发事件发生的深刻原因, 根源不同, 所采取的解决方式也应不同。以往突发事件发生的常见原因如下: 一是不法厂家和商家基于利益驱使而违法添加和掺假掺杂, 如“染色馒头”和“墨汁粉条”事件; 二是生产经营者综合素质较低, 食品安全知识及操作技术匮乏, 如误认为“甲醇”比“乙醇”好, 用甲醇勾兑白酒; 三是限于以往的体制机制, 食品安全监管部门衔接中出现空档, 如“三聚氰胺”事件中的收奶站; 四是检测方法技术支持薄弱, 如“凯氏定氮”方法间接测定蛋白质含量。在“跳出事件, 解决问题”应对理念的具体实施中, 要注意具体问题具体分析, 避免“一刀切”的简单执法。对于恶意违法谋取非法利益, 需要严加惩治以儆效尤; 对于因为知识技术局限而犯错, 需要加强食品行业从业人员教育培训, 并加强市场准入把关进行分流; 对于监管空档和法律法规不完善之处, 需要借助国家机构改革和职能转变的契机, 从体制机制和法律法规层面加以修订完善; 对于检测技术方面原因, 需要加大仪器设备投入、加强检测人员培训和检测方法 & 标准研发。

2.2 应对方式方面, “压力式应对”结合“动力式应对”

在食品安全突发事件应对方式方面, 从某种程度上来说, 在外在客观压力作用下的被动应对仍然在一定范围内存在。外在压力的源头主要有两个, 一

是媒体报道和社会大众关注的压力,近年来食品安全事件的频频发生使民众对食品安全的信任度持续下降;二是政绩考核和组织问责的压力,不少地方政府将食品安全问题与领导政绩直接挂钩,通过问责制的方法,推动食品安全问题的解决。

媒体的报道和跟进推动了食品监管和食品安全突发事件的应对,同时存在着以下缺憾:负面报道密集出现声势浩大,而正面报道比例不足且深度不够;囿于学术专业性和新闻时限性,媒体报道的客观性和科学性大打折扣;少部分媒体处于吸引眼球的考虑,选取“有毒有害”、“致癌”等字眼大做文章,而对相关剂量毒理学关系避而不谈。此外,人们对于涉及自身健康、自身利益的事情的关注程度逐步提高,在非正式传播渠道日益发达的时代,当出现涉及到食品安全的突发性事件时,人们如果不能从权威部门得到有关事情的真相,就会听信于民间五花八门的小道消息,从而容易陷入群体性恐慌。

部分省市实行食品安全监管行政首长负责制,将食品监管纳入政府目标责任考核体系,对发生重大食品安全责任事故的,目标考核一票否决。此前部分领导干部危机防范意识比较弱,现在将食品安全突发事件与政绩挂钩,借用外在压力有助于提升该类领导干部的危机防范意识。行政问责的背后,具有“食品安全出事就要有人担责”的潜台词,同时意味着,把事情掩盖住了就可逃脱问责,从而逆向激励“摆平就是水平,没事就是本事,搞定就是稳定”的模式^[11]。

从上可以看出,“压力式应对”具有一定效果,但仅仅采用“压力式应对”具有缺陷。将“压力式应对”和“动力式应对”有机结合起来,更有利于建立食品安全事件应对长效机制。具体措施为:一是将食品安全问责和隐性政绩评估认可结合起来,加强食品安全隐性政绩的科学评估和认可,鼓励领导干部在“事前”、“事后”多下功夫。二是鼓励社会力量对食品安全的关注和参与,从体制机制层面降低参与门槛,鼓励公民、非营利组织以及医疗机构等社会团体就食品安全建言献策,调动其参与积极性。三是完善行业协会建设,重视发挥行业协会的职能,引导行业协会发挥其在政府和企业之间的桥梁作用以及其对于行业内部的监督作用,鼓励食品行业协会通过提供专业数据和技术的的方式来参与食品安全标准研制、帮助政府进行食品安全风险评估等,鼓励行业协会向社会

提供有关食品安全的科普信息,以减少信息缺乏带来的食品安全问题。四是要加强对媒体报导专业性和科学性的合理引导。

2.3 违法整治方面,“惩罚模式”结合“理赔模式”

2010年,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部发布《关于依法严惩危害食品安全犯罪活动的通知》,通知要求始终把打击危害食品安全犯罪活动摆在突出位置,始终保持对危害食品安全犯罪活动的高压态势。国务院食品安全委员会明确表态,治乱需用重典,旗帜鲜明地表明了我国对于食品安全犯罪依法从严、毫不手软的态度。目前我国一些地方食品行业的监管存在“有标准,没检测”的情况。这不但让相关的食品标准和规定处于虚置状态,也让监管人员无处下手,从而给不法商贩提供了投机取巧、制假贩假的空子。违法成本太低,执法成本较高,在一些地方的食品批发市场由于缺乏有效的安全检验手段和质量控制措施,甚至成为假冒伪劣食品以及过期变质食品的集散地。因此,治乱用重典,坚持“惩罚模式”是建立食品安全突发事件应对长效机制的重要组成部分。

由于食品种类多样、形式复杂,对于不安全的食品在短期内不容易被发现,仅仅依靠监管部门力量有限。当前食品安全突发事件的处理基本依靠政府与企业通过一系列措施实现,其效果并不能达到预期,这就为事件处理寻求辅助手段提供了契机,公民参与的柔性正好弥补政府行政手段刚性的不足。

在食品安全违法整治方面,监管部门“惩罚模式”和消费者“理赔模式”有机结合,是发挥官方和民间合力的切入点,有助于创新管理方式,充分发挥市场机制、行业自律和社会监督作用,建立让生产经营者真正成为食品安全第一责任人的有效机制,切实落实监管责任,不断提高食品安全质量水平。从相关调查看来,消费者在自身利益受到损害时,大都最先直接找销售方协商解决问题,从食品安全突发事件应对角度来看,这很不利于信息的采集。要鼓励公民“理赔模式”维权,对食品安全问题进行检举揭发,需构建一套激励机制:一是加强公众参与的宣传和教育。政府、消费者协会和其他非营利组织应加强宣传教育,提高公民“理赔模式”维权意识。二是简化投诉和举报程序,提高举报奖励额度。提高举报奖励额度能鼓励消费者及时举报,而简化投诉和举报程序则

是从降低成本角度鼓励消费者投诉。三是确保社会参与的激励效应,保障消费者的利益得以实现,增强社会参与激励的宣传教育 and 示范效应^[12-13]。

2.4 风险预警方面,“兼顾模式”结合“主体模式”

“凡事豫则立,不豫则废”,风险预警是应对食品安全突发事件的关键点之一。我国《食品安全法》引入风险监测和评估制度并成立食品安全风险评估专家委员会和食品风险评估中心进行食品安全风险评估,在制度上保证了食品安全危害因素控制的计划有序,将食品安全风险的控制常态化。食品安全问题纷繁复杂,除了风险监测和评估,还需要针对涉及食品安全隐患的领域开展纵深研究。比如说新工艺的引入会不会导致传统食品产生有毒有害物质,转基因产品是否存在可遗传的危害等等问题,适合以科研项目、数据库等载体加以推进,并需要以风险预警为主业的科研团队进行长期深入的技术攻关。

目前国内缺乏以风险预警为主业的科研团队,技术机构和高校部分研究人员采取“兼顾模式”开展零星研究,食品安全突发事件的遗留问题缺乏跟踪研究,食品安全突发事件应对“事前”和“事后”的相关投入严重不足。“兼顾模式”可以收集大量相关数据,凝聚多个相关行业的集体智慧,但要进一步做好食品安全风险预警工作,需要“兼顾模式”和“主体模式”有机结合。“主体模式”的发挥,有助于专职风险预警人才及团队的培养,有助于“疑难杂症”的跟踪研究,为避免同类型食品突发事件重复出现提供基础支持。风险预警“兼顾模式”与“主体模式”的结合互动,亟待“主体模式”的强化,一是鼓励引导具有前期研究基础的检测机构及科研院所,组建专职风险预警科研团队,增加投入,确保人员、资金、仪器、场所配备到位;二是凝练筛选食品安全热点问题,申请科技项目资助,开展专项研究;三是建立合理的考评机制,建立“给支持、压任务、出成果”的良性运作模式^[12, 14]。

3 结 论

食品安全监管职能归并食药总局和地方政府行政区域内负总责的新形势,为食品安全标本兼治建立长效机制提供了契机。本文总结出四项对策完善食品安全突发事件应对的长效机制:应对理念方面,将“立足当前、平息事态”和“跳出事件,解决问题”有机结合起来,找出食品安全突发事件发生背后的根源

所在,跳出事件看事件,分类分级,对症下药,从根本上解决问题;应对方式方面,在食品安全问责的同时,加强对食品安全隐性政绩的科学评估和认可,鼓励领导干部在“事前”、“事后”多下功夫,将“压力式应对”和“动力式应对”结合起来;违法整治方面,“惩罚模式”结合“理赔模式”,建立体制机制鼓励公民索赔维权;风险预警方面,技术机构的“兼顾模式”结合专职风险预警人才及团队“主体模式”,开展风险监测与预警研究。

参考文献

- [1] 黄焕. 危机管理理论在食品安全突发事件处理中的应用[D]. 上海交通大学, 2007.
Huang H. The Application of Public Crisis Management in Erupted Food Safe Emergencies [D]. Shanghai Jiaotong University, 2007.
- [2] 王志刚. HACCP 经济学-基于食品加工企业和消费者的实证研究[M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2007: 216-219.
Wang ZG. HACCP Economics—An Empirical Study on the Food Processing Enterprises and Consumers [M]. Beijing: China's Agricultural Science and Technology Press, 2007: 216-219.
- [3] 若冰. 2010 年食品安全大事件[J]. 天下美食, 2010, (12): 16-17.
Ruo B. Food Safety Events in 2010 [J]. World Food Mag, 2010, (12): 16-17.
- [4] 王致民. 食品安全突发事件处理中的公众参与机制研究[J]. 法制与社会, 2012, (1): 205-206.
Wang ZM. Research of the Public Participation Mechanism in the Food Safety Emergency Treatment [J]. Legal Syst Soc, 2012, (1): 205-206.
- [5] 国务院机构改革和职能转变方案: http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.html. [2013-03-15].
The reform of the State Council institutions and functions: http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.html. [2013-03-15].
- [6] 国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见[OL]. http://www.gov.cn/zwjk/2013-04/18/content_2381534.htm. [2013-04-18].
The State Council on the local reform and improve the guidance system of supervision and management of food and drug [OL]. http://www.gov.cn/zwjk/2013-04/18/content_2381534.htm. [2013-04-18].
- [7] 李若广. 食品安全突发事件危机的应对模式[J]. 中国质量技术监督, 2012, (2): 64-65.
Li RG. Coping mode of Food Safety Incidents Crisis [J]. Qual Tech Supervision Chin, 2012, (2): 64-65.

- [8] 詹承豫, 刘星宇. 食品安全突发事件预警中的社会参与机制[J]. 山东社会科学, 2011, (5): 55-59.
Zhan CY, Liu XY. The Social Participation Mechanism in the Early Warning of Food Safety Incidents [J]. Shandong Soc Sci, 2011, (5): 55-59.
- [9] 周波. 危机管理在食品安全突发事件处理中的应用[J]. 中国质量技术监督, 2009, (5): 53-55.
Zhou B. Application of Crisis Management in Food Safety Emergency Treatment [J]. Qual Tech Supervision Chin, 2009, (5): 53-55.
- [10] Buzby JC, Frenzen PD. Food Safety and Product Liability [J]. Food Policy, 1999, (6): 637-651.
- [11] 郑淑娜, 刘沛, 徐景和.《中华人民共和国食品安全法》析义[M]. 北京: 中国商业出版社, 2009.
Zheng SN, Liu P, Xu JH. Analysis of 《Food Safety Law of the People's Republic of China》 [M]. Beijing: China Business Press, 2009.
- [12] 崔立平. 广州市工商行政管理机关食品安全突发事件应急处置机制研究[D]. 华南理工大学, 2012.
Cui LP. A Research on the Emergency Disposal Mechanism of the Food Safety Accident of GZAIC [D]. South China University of Technology, 2012.
- [13] 唐禾. 我国食品安全应急管理问题与对策研究[D]. 电子科技大学, 2011.
Tang H. Food Safety Emergency Management Problems and Countermeasures in Our Country [D]. University of Electronic Science and Technology of China, 2011.
- [14] 李晓敏. 食品安全突发事件预防的多方治理研究[D]. 西北大学, 2008.
Li XM. Multilateral Governance Research of Food Safety Incident Prevention [D]. Northwest University, 2008.

(责任编辑: 张宏梁)

作者简介



陈立伟, 硕士, 高级工程师, 主要研究方向为食品安全。
E-mail: chenliwei@qmark.com.cn