

我国食品安全突发事件应急管理体系研究及环境污染案例分析

王 秋, 陈 松*

(中国农业科学院农业质量标准与检测技术研究所, 北京 100081)

摘 要: 本文首先对我国食品安全应急管理体系研究现状进行综述, 并对我国基层食品安全应急管理体系进行调查。再以镉大米事件的应对为例, 在问卷调查和实证研究的基础上, 对环境污染食品型突发事件的消解式应急处置进行了分析, 最后提出完善食品安全应急管理体系的六点建议。

关键词: 食品安全; 应急管理体系; 环境污染

Food Safety Emergency Management System and Analysis of Environmental Pollution Cases in China

WANG Di, CHEN Song*

(Institute of Quality Standard and Testing Technology for Agro-Products, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract: In the present study, the current status of research on food safety emergency management system (FSEMS) in China is summarized. FSEMSs at the grassroot level are also investigated. Meanwhile, the strategies to cope with the cadmium-tainted rice incident are also analyzed. Based on questionnaire surveys and empirical studies, six suggestions on how to establish a complete food safety emergency management system are proposed.

Key words: food safety; emergency management system; environmental pollution

DOI:10.7506/spkx1002-6630-201605049

中图分类号: TS201

文献标志码: A

文章编号: 1002-6630 (2016) 05-0283-07

引文格式:

王秋, 陈松. 我国食品安全突发事件应急管理体系研究及环境污染案例分析[J]. 食品科学, 2016, 37(5): 283-289.

DOI:10.7506/spkx1002-6630-201605049. <http://www.spkx.net.cn>

WANG Di, CHEN Song. Food safety emergency management system and analysis of environmental pollution cases in China[J]. Food Science, 2016, 37(5): 283-289. (in Chinese with English abstract) DOI:10.7506/spkx1002-6630-201605049.

<http://www.spkx.net.cn>

在食品安全事件频繁发生的背景下, 国家食品药品监督管理总局于2006年2月27日发布了《国家食品安全事故应急预案》^[1-2]。通过不断地探索和实践, 我国在食品安全突发事件的应急管理方面取得了显著成效, 但仍然存在许多问题^[3-4]。当前, 我国构建食品安全事故应急管理体系的框架是“一案三制”, 即应急预案和应急管理的机制、体制、法制^[5-6]。

当前, 国内许多学者对我国的食品安全应急管理的总体现状进行了全面的分析。龚朝辉^[7]指出, 我国食品安全危机管理体系在法律法规的完善、预案体系的建立、组织机构的建设等方面取得了长足的发展, 但仍旧

缺乏独立常设的综合协调机构、缺少信息的公开与沟通以及与公众参与的结合。谢志国^[8]通过分析“三鹿奶粉”及“瘦肉精”事件的发生过程, 指出我国食品安全危机中政府应急机制的不足: 应急管理核心机构缺失; 缺乏完备、联动性好的技术支持系统; 信息报告与公开不及时; 预案演练、社会动员的重视程度不够; 善后机制较为落后。张巍^[9]讨论了我国食品安全危机应急机制的问题, 主要是法律保障不健全、缺乏独立常设的综合协调机构、缺乏信息公开和沟通、缺少民间与社会力量的参与。李辉^[10]研究了当前我国食品安全危机事件应急处理的问题, 他指出法律制度体系滞后, 表现为对食品安全

收稿日期: 2016-01-07

作者简介: 王秋 (1983—), 男, 助理研究员, 博士研究生, 研究方向为农产品质量安全。E-mail: wangdi51@163.com

*通信作者: 陈松 (1983—), 男, 副研究员, 博士研究生, 研究方向为农产品质量安全、农产品质量安全追溯体系和农业标准化。E-mail: caas-chensong@163.com

法制化建设的研究起步较晚、标准差距较大、惩治力度偏弱；缺少应急管理核心机构；缺乏完备技术支持系统；信息报告与公开不及时；预防意识及善后总结意识不强。

环境污染食品型突发事件主要指的是环境中本底危害物质污染食品所造成的质量安全事件^[11]，比如近些年的“镉大米”事件和震惊世界的日本“水俣病”事件都是由于环境因素导致的食品污染安全事件^[12-13]。此类事件具有持续时间长、影响范围广的特点，无法采取一劳永逸的处置措施，只能通过加强管控，尽量控制危害的蔓延及危害的程度，尽最大能力从环境污染的源头解决问题。建立针对此类食品安全事件的长效应急管理机制，不仅有利于提升我国的食品安全应急管理能力，也是食品安全的重要保障。

1 食品安全突发事件应急管理体系建设调查

基层食品安全应急管理的现状分析是国内食品安全研究的重点。贾峤^[14]分析了沈阳市食品安全管理的现状：在应急管理方面，沈阳市制定了应急预案、建立了应急组织管理指挥系统、应急救援保障体系、相互支持系统、保障供应体系和应急队伍等，对食品安全事故的预防和及时控制起到了重要的作用。张广增^[6]通过对我国食品企业的危机管理现状的分析发现，当前食品企业的危机预防体系形同虚设；缺少危机事件应急预案，相关部门决策失误、指挥不力；事后没有对事故进行总结和反思。因此他提出要建立一整套危机处理措施，以重新打造企业形象。此外，王洪海^[16]和刘瑞兰^[17]等对基层食品安全应急处理中的卫生检验能力的现状进行了研究，发现基层检验科的人员不足、素质不够，实验室建设条件不达标、仪器缺乏和落后，检测质量监督和管理缺失。

本文选择了山东、湖南、湖北、广东、陕西、海南、河北、河南、江苏、安徽10个省份的50个地级市或县级市进行调查。调查采取发放问卷的方式进行，由各市（县）的食品安全监管部门负责填写并反馈。本次调查共发放问卷50份，收回问卷50份；经整理筛选，确定48份为有效问卷，问卷有效率为96%。

表1 问卷调查的地区分布

Table 1 Geographical distribution of survey samples

省份	山东	湖南	湖北	广东	陕西	海南	河北	河南	江苏	安徽
样本数	8	5	6	3	6	2	8	4	4	4

1.1 样本特征

根据对接受调查人员的基本情况统计可知，93.75%的被调查人员任职于县（区）级的食品安全主管部门，其余3位被调查人员为地（市）级部门的工作人员。根

据《食品质量安全突发事件应急预案》的要求，县级食品监管主管部门承担了食品质量安全应急管理的前线工作，包括突发事件的信息报送、处置工作的落实等。因此，本文主要调查的县级食品监管主管部门的应急管理的基本情况，能够比较真实地反映出我国食品质量安全应急管理的落实和执行能力。

根据对被调查人员的主要职责范围的统计，本次调查的人员主要从事食品监管中综合协调和水产品监管工作，分别占47.92%和33.33%，负责种植业产品监管和畜禽产品监管的人员占12.50%和6.25%。由于食品质量安全应急管理不属于例行工作，基层的应急管理大多归为食品监管主管部门的综合类工作，因此从事综合协调工作的人员对应急管理相对比较熟悉。由于地域性的产品差异，从事各类食品监管工作的部门也会承担相应的应急管理任务。

1.2 食品质量安全现状

食品质量安全现状是应急管理的现实基础。由表2可知，在对各调查地区的食品质量安全状况的调查中，仅1位被调查者表示所在地区的食品质量安全状况“非常好”，表示食品质量安全状况“较好”的比例为52.08%，“一般”的比例为45.83%，没有被调查者表示食品质量安全“较差”或“差”。从调查结果来看，随着我国各级政府对食品质量安全监管工作的重视，食品质量安全水平的到了较大的提升，呈现出总体向好的态势。但是，实际工作中还存在一些不足，食品质量安全问题时有发生，食品质量安全应急管理仍然是食品监管工作的重要内容。

表2 质量安全水平调查结果

Table 2 Summary of survey results for quality and safety

食品质量安全评价等级	调查份数	所占比例/%
非常好	1	2.08
较好	25	52.08
一般	22	45.83
较差	0	0
差	0	0
总计	48	100.00

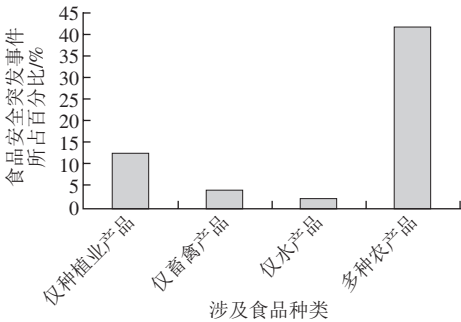


图1 食品安全突发事件涉及食品种类比例

Fig.1 Agricultural product types involved in food safety emergencies

由图1可知,在被调查地区是否发生过重大食品质量安全事故的调查中,39.58%的地区没有处理过重大食品安全突发事件。在发生过事故的地区中,绝大多数地区发生过多种食品的质量安全事件,占总样本的43.75%,仅一种食品发生问题的地区所占比例很小(16.67%)。从全国来看,我国食品质量安全突发事件频繁发生,涉及食品种类多样,粮食、蔬菜、水果、肉类、蛋奶、水产品等各类食品均存在发生突发事件的风险。因此,食品质量安全应急管理要具有全面性,不能忽略任何一类食品。

1.3 应急机构及平台的设置情况

在对是否设有食品质量安全应急管理常规机构的调查中,全部样本均作出了否定回答(表3),即当前在基层食品监管主管部门中并没有专业的应急管理科室。当前,我国的应急管理的法制体系并未明确要求各级政府成立常设机构,当发生突发事件时,各级食品监管部门成立相应的临时机构,结合常规业务范围参与应急处置。但是,人力、财力、物力的配备情况是提升食品质量安全事件应急管理能力的基

表3 常设机构及信息交流的建立情况
Table 3 Situation of permanent establishments and information communication platforms

统计项目	建立情况	地区个数	所占比例/%
常设机构	有	0	0
	无	48	100.00
总计		48	100.00
信息交流平台	有	14	29.17
	无	34	70.83
总计		48	100.00

础,因此建立常设机构能在很大程度上保障食品质量安全应急管理的贯彻落实。

信息交流是保障应急管理能力的

1.4 应急管理资金投入情况

重要条件。根据对应急管理信息交流平台建设的调查,仅29.17%的被调查者表示当地建立了专门

食品质量安全应急管理工作的开展必须以相应的物资和资金储备为基础。在发生食品质量安全事件时,只有快速地调集相关资源和设施,才能有效控制事件的影响和危害。因此,应急管理资金投入的规模不仅代表了基层食品安全监管部门对应急管理的重视程度,也可以衡量突发事件的应急处置能力。根据各地区对应急管理资金投入情况的调查,大多数地区的投入规模在10万元以下,所占比例为72.92%;有14.58%的地区投入规模超过了10万元;但是仍然有6个被调查地区在食品质量安全应急管理方面没有专项投资(表4)。调查结果表明,

当前我国基层食品监管管理部门对应急管理的投资较少,这也成为制约基层食品质量安全应急管理能力的

表4 应急管理资金投入情况
Table 4 Situation of funding for emergency management

资金投入范围/万元	地区个数	所占比例/%
>50	0	0
20~50	1	2.08
10~20	6	12.50
<10	35	72.92
0	6	12.50
总计	48	100.00

1.5 应急工作相关制度的建设

目前,我国的应急管理总体上是按照“一案三制”的框架建立的,其中“一案”即应急预案,是对食品质量安全突发事件应急处置的总体安排。由表5可知,93.75%的被调查者表示所在地区已经制定了相应的食品质量安全突发事件应急预案,仅有3个地区还没有应急预案。结果表明,根据《食品质量安全应急预案》以及相关部门对基层应急管理的要求,当前基层食品监管主管部门对食品质量安全应急管理比较重视,各地食药部门建立了相应的应急预案,为加强应急管理提供了指导。

从应急管理的相关规章制度的建立来看,仅29.17%的被调查地区针对食品质量安全应急管理制定了规章,大多数基层监管部门并未对应急管理做出制度上的规定。相关的工作规章和管理制度是落实应急管理工作的

表5 应急预案及规章制度的建设情况
Table 5 Situation of contingency planning and related regulations

统计项目	建设情况	地区个数	所占比例/%
应急预案	有	45	93.75
	无	3	6.25
总计		48	100.00
相关规章制度	有	14	29.17
	无	34	70.83
总计		48	100.00

1.6 应急管理工作的难点

也是提升应急处置能力的关键。但是根据调查结果,制度缺失是基层食品质量安全应急管理面临的重要问题,加强制度建设成为当前提高基层应急能力的关键。

由表6可知,目前只有2个被调查者表示当地启动过应急预案1~2次,尚没有地区启动过3次以上,从未启动过应急预案的地区占到95.83%。结果表明,虽然大多数基层食品监管部门制定了相关的应急预案,但是在发生食品质量安全突发事件时,预案的启动和执行情况并没有发挥预期的作用。

表 6 应急预案启动情况

Table 6 Situation of emergency plan initiation

应急预案启动次数	地区个数	所占比例/%
0	46	95.83
1	1	2.08
2	1	2.08
>3	0	0
总计	48	100.00

当前,我国基层食品质量安全应急管理工作在开展的过程中还存在很多问题。通过对应急管理工作中困难的调查和统计(表7),缺乏相关的培训和演练是提升基层应急管理能力的^{主要困难},有72.92%的被调查者做出回应。此外,基层应急管理工作中遇到的^{主要困难}还有缺少相关制度规范(41.67%)、工作人员专业素养差(27.08%)、信息传达不通畅(25.00%)、资金匮乏(20.83%)、部门协调沟通不畅(20.83%)、缺少相关机构设置(16.67%)以及预案可操作性差(16.67%)等。

表 7 应急工作开展的难点

Table 7 Difficulties in carrying out work on responding to food safety emergencies

应急管理工作困难类别(可多选)	涉及地区个数	所占比例/%
缺少相关机构设置	8	16.67
缺少相关制度规范	20	41.67
资金匮乏	10	20.83
缺乏相关的培训及演练	35	72.92
工作人员专业素养差	13	27.08
部门协调沟通不畅	10	20.83
预案可操作性差	8	16.67
信息传达不畅	12	25.00
其他	2	4.17

1.7 调查总结

通过对山东、湖南等10个省份的调查,本次调查基本掌握了我国基层食品质量安全应急管理工作的现状。总体来看,当前我国基层食品监管部门对食品质量安全应急管理工作十分重视,大多数基层单位建立了相关的应急预案,并投入了一定的专项资金,部分地区还建立了信息交流平台,配套了相应规章制度。但是,近年来食品质量安全突发事件的影响不断扩大,而各地区实际的应急管理工作却没有得到很好的开展,基层应急管理中还存在很多问题。从调查的基本情况来看主要有以下几方面的问题:1)缺乏应急管理工作的常设机构,各级地方都没有相应的应急管理常设机构从事相关的监督和管理。2)食品质量安全应急制度建立不全。虽然各地应急预案建设情况较好,但是具体实施的规范性文件却没有配套,导致相关工作无法有序开展。3)相关物资储备和资金投入力度不大。应急管理工作的启动虽然

看似是暂时性的,但是要想达到良好的效果必须要有长效机制的保障,一旦启动应急预案,相关的医疗物资和设备保障就需要配套。因此,相关的资金投入必须落到实处,只有这样才能做到有条不紊。4)信息沟通渠道不畅。目前信息沟通渠道多样,任何工作的开展都离不开舆论的导向作用,尤其涉及公众健康的食品质量安全事件,早发现早处理是减小危害最有效的方法,事件的发现,不可能只依靠相关部门的例行检查,还需要公众的上报。事件发生后,事件的处理过程也需要及时告知大众,以消除不必要的误会。由此可见,及时有效地信息沟通渠道对于应急工作的开展是十分重要的。

2 环境污染食品型突发事件应对案例分析

消解式应急处置主要针对的是环境中本底值较高的重金属或污染物对食品的污染所造成的质量安全事件,比如近年来愈演愈烈的“镉大米”事件和震惊世界的日本“水俣病”事件都是由环境因素导致的食品污染。环境危害主要是指工业生产中产生的废气、废水、废渣及生活垃圾,通过对土壤及水源的污染,以食物链传递的方式污染食品的一类情况。此外,也有个别地区是由于地理历史环境的原因,使得土壤水源中某类有毒有害物质含量过高从而影响了当地食品的安全性。此类事件的爆发具有持续时间长、影响范围广的特点,所采取的处置措施无法一劳永逸,只能通过加强管控,尽量控制危害的蔓延速率及危害程度,尽最大能力从环境污染的源头解决问题。

2.1 处置过程

我国“镉大米”案例的应对主要体现在领导高度重视、上下对接沟通及时;严密舆情监测、统一对外宣传口径;组织专家权威解读、正确的舆论引导这三方面。

2.1.1 领导高度重视,上下对接及时

农业部在第一时间内监测到相关舆情信息后,领导高度重视,做出一系列指示和批示,要求农业部各相关司局积极采取措施:1)及时督促广东省农业厅、湖南省农业厅及时了解情况,在地方政府统一领导下,积极配合相关部门做好处置和应对工作;2)与国务院食品安全办、国家食品药品监督管理总局积极沟通和协调,互通有关信息。

2.1.2 严密舆情监测,统一应对口径

国务院做出由广东省统一对外发声,湖南省再根据舆情变化相应发声,两省必须保持协调一致的指示。农业部加强对电视、广播、报纸、网络等媒体的关注和监测,在及时掌握舆情变化的基础上,按照国务院食品安全办的部署,坚持先下后上的原则,暂由广东、湖南两地协调一致对外发声。需要国家层面发声的,由国务院

食品安全办准备一份新闻稿统一对外发声,避免部门间口径和步调不一致。广东、湖南两省积极采取措施,对不合格产品及企业采取下架、停业整顿等措施,力求及早平息舆论。

2.1.3 组织专家解读,正确舆论引导

农业部组织部内相关司局和相关专家进行会商分析,研究落实汪洋副总理及部领导在《关于对“湖南大米镉超标”问题的几点建议》上的批示精神,通过权威专家解决三方面问题:1)大米是否有毒问题。向公众解释了这次广州大米超标绝大多数在 $0.2\sim 0.4\text{ mg/kg}$ 之间,按照我国的标准(0.2 mg/kg)判定超标,但如果按照国际标准(0.4 mg/kg)判定不超标,这种情况下不存在有毒问题。2)污染的原因。农业部组织2个质检中心对湖南、江西两地市场上及农民正在使用的磷肥、复合肥等肥料进行抽样检测,检测结果表明两地肥料中镉含量都低于国家标准限量值,可以排除肥料带入镉的可能。3)污染的范围。目前,镉大米检出地主要集中在湖南、广东等工矿集中区,全国总体上的情况良好,不存在镉污染和镉超标问题,从而消除了不必要的恐慌。

2.2 消解式应对的分析与启示

2.2.1 内外有别,分类宣传

涉及国际名声、量大面广的粮食产品应实行内外有别的宣传措施。按照各国发展的历程和历史看,一定的发展阶段存在的历史性问题暂时难以根治,需要长期解决。其本质也是由多方面的因素引起。粮食问题一方面关系粮食安全,一方面关系绝大多数的消费安全问题,一旦形成负面影响,还会影响国家大局稳定,故应当实行内外有别的报告措施。

2.2.2 科学制标,内外一致

标准制定要科学,保持内外一致。“镉大米”案例显示出我国大米的标准制定明显严于国际水平,应当尽快调整大米中镉的限量标准,从 0.2 mg/kg 调整到 0.4 mg/kg ,与国际标准(包括日本、台湾地区)相一致,使之既能保障消费安全,又符合生产实际。在这方面,还需要卫生部门加强科学研究和风险评估,及时修订标准,做好公众消费引导,防止产生恐慌和担忧。

2.2.3 畅通的交流机制

应当建立产销区畅通的交流机制,“镉大米”的案例就突显了销区和产区的交流对接问题,因此,要加强情况沟通、强化地区间的协调配合,防止各自为战、各行其是、不沟通、不配合,要切实做到区域联动、上下互动。对于关乎国际名声、量大面广的粮食作物,关系到粮食安全和国家大局稳定的问题,做好上报和沟通尤为重要。

2.2.4 规范的信息发布机制

从“镉大米”案例的舆论焦点看出,各类问题的分

析存在一定的片面性,主要因为每个专家从事的研究内容有限,知识了解也有限,尤其面对媒体之前,应与同行专家沟通,正确把握所要发表的观点,不要基于自身片面知识误导公众,给国家安全、产业发展、民生安定带来危害。因此,在信息发布上应当严格按照程序、统一口径,这对于确保消费安全和产业良性发展,以及国家稳定发展具有重要的意义。

3 完善食品安全突发事件应急管理体系的政策建议

3.1 提高应对决策的决断效率

应急决策是指相关应急管理机构为了应对突发事件造成的危害,从诸多可行措施中,平衡分析,找寻最优处理方式的过程。及时准确的应对决策是有效应对突发事件的关键和前提,如果应急决策的规范化和科学化有所加强,必然会提升应急处置的效率能力^[18]。

要想提高食品安全事故应急决策的决断效率,需要从以下几方面做足功课:1)明确决策主体和决策对象,责任到人,专人专管。2)提高决策者的基本素质。决策者的决断除了要迅速还必须正确,因此相关领域的熟知程度是十分必要的。3)强化决策信息的传递流程及相关程序,保证决策的效率性和规范性。4)鼓励各级食品安全管理部门按照突发事件的类别建立相应的专家库,决策的时候可以第一时间给予技术支持,为食品质量安全的突发事件储备可用的智力支撑。同时,各类别食品的专家库成员和决策相关人必须加强沟通合作,随时交流相关信息,互通有无,交流相关的管理经验和专业知识。

3.2 做足食品安全事故应急管理的制度保障工作

以法律手段来规范应急管理的处置过程是最有效的流程保证^[19]。以美国、德国等发达国家为例,它们都有着极完善的紧急应对法律法规体系,并配备充足的相关资源和制度建设,对事件的处置过程十分有利^[20-21]。而我国的法律法规目前还无法直接作为开展应急管理工作的依据。因此,我国应该健全国家层面的法律法规:依据宪法相关规定制定食品质量安全突发事件的紧急状态法,并尽量使其与现有的《政府信息公开条例》、《突发事件应对法》及《食品安全法》等协调起来;在食品质量安全突发事件应急管理法律体系中,必须强调约束公民配合的义务,加强奖惩制度的规定。另外,还必须构建相应的地方应急管理法规体系,结合地方的地理历史环境特点,编制相对应的应急预案。同时确保预案的可操作和实效性,并通过定期开展演练来检验预案实践效果。

3.3 食品安全事故应急资源的合理配备

突发事件的发生是不以人的意志为转移的,所以在突发事件的应对过程中,只有软性条件决策准备是远远

不够的,还需在人员技术、资金物资等多方面为执行决策提供必要的硬性支持^[22-23]。仅仅依靠储备足够数量的各种应急资源这种最简单的应急保障模式,貌似合理实则存在很大的逻辑漏洞。资源的充足只能代表资源的可调配,但是并没有办法保障资源的合理配置。如果资源没有在恰当的时候投入到最需要的地方,不仅不会提高应急处置的效率,而且还会造成资源的极大浪费。在实际操作中,如果在较长的一段时期内没有相关突发事件的发生,那么已经准备好的充足资源就变成了无用的闲散资源;如果有一定的事件限制还会导致资源的废弃,为突发事件的处置增添了更多的阻碍。因此,资源的合理管理和配置还需要深入的研究和分析,对于食品的质量安全应急管理而言,医疗资源及专业的科研团队是最有效的资源保障,制定一系列的相关制度,明确责任是最有效的资源保障方式。

3.4 加强食品安全问责及监督机制

食品质量安全突发事件应急管理高效运作的重要保障是切实有效的应急管理问责制^[24]。建立健全应急管理问责制,首先是要明确相关人员的责任。最好能够细化到应对工作中的各个环节。同时,建立健全主要决策人责任制、相关部门责任制和个人岗位对应的责任制。其次,要对不同的责任进行分类。应急管理作为非常规状态下的非规范程序性应对过程,必须要有一定的经验积累作为支撑。针对应急处理失败的原因,应该进行责任区分。经调查认定属于行政责任的,应当承担,对于由于缺乏经验初次遇到的新情况造成的,就应该以吸取经验为主,批评鼓励为辅。最后,需要对责任进行分级处置,根绝造成不良后果的程度及失职原因,可以具体情况具体分析,赏罚有别。对于由于违反决策程序造成损失的,必须要追究部门和执行人的责任。而那些在应急管理过程中渎职不作为,则需要追究个人责任。如构成犯罪触犯刑法,则依法追究法律责任^[25]。

责任制真正落到实处的前提是相对应的监督机制,建立健全监督机制,有利于责任制的有效实施。食品质量安全应急管理的监督机制贯穿应急管理的全过程。长效的应急管理监督机制需要形成制度化的监督工作体系。监督工作不仅仅是上级对下级的监督检查,也可以是群众和同级之间的互相监督。同时,必须充分利用新闻舆论和社会公众的作用。

3.5 加强宣传教育,增强整体危机意识

加强食品质量安全的宣传教育,应充分利用电视、广播、报刊、网络等媒体,广泛传播食品质量安全的基础知识,传授相关应急预案的主要内容及操作规程;普及预防、自救、互救及维权的信息,增强公众的危机防范意识和社会责任意识,全面提高公众应对各种食品质量安全突发公共的综合能力和素质^[26]。

危机意识的增强主要对应的是两个主体:1) 食品安全管理行政主管部门。政府部门作为危机管理的决策方和责任主体,危机意识的树立是一切后续工作的基础,对于食品质量安全风险评估工作,应急物资的准备工作 and 实际应对都起着十分重要的作用。2) 社会公众。食品质量安全应急管理的主要目的是保护公众健康,确保食品市场经济的有序进行。因此,在强调食品安全主管部门责任的前提下,也要不断提升社会公众的食品质量安全危机意识,让社会公众都能够意识到食品质量安全突发公共事件可能带来的考验、不确定性及危害性,并了解其对健康生命及财产安全可能带来的威胁。使公众认识到当爆发此类事件时,互助互济和积极配合对政府的应急救援工作起到至关重要的作用。提升社会公众危机应对参与度不仅可以保障社会大众的知情权,降低舆论误导发生的概率,而且提高了社会公众对食品质量安全突发事件危机的承受能力,间接避免了社会的恐慌及政府的信任危机。

3.6 适度应急,防止过度处置

以2003年的严重急性呼吸道综合征(severe acute respiratory syndrome, SARS)事件为分水岭,我国地方政府在应对突发事件方面表现出反应不足和过度反应两个极端。SARS事件发生之前,针对许多突发事件,地方政府往往采取被动措施,瞒报谎报,初期反应迟缓,错过了响应的最佳时机,导致事件不断扩大和升级,带来了许多不必要的损失。SARS时期后期,随着应急管理被升级为政府工作的一项重要内容并被列入地方官员绩效考核的一个重要组成部分,地方政府对各级各类突发事件表现出过度反应的特征。不惜一切代价的应急响应活动,不仅造成公共资源的极大浪费,也严重影响着社会经济的正常发展。以“三聚氰胺”事件为例,虽然已经过去多年,但是其影响仍然存在。谈及牛奶的质量安全,消费者们仍然顾虑重重,这就是过度反应带来的不良影响。因此,在应急响应过程中,必须充分考虑到各方面的因素和条件,以最小的影响代价得到最好的效果。在积极应对事件的同时,还必须综合考量社会、经济、文化等方面的因素,从不同的方面着手应对。一方面惩奸除恶,另一方面加强科普文化教育,消除不必要的恐慌,防止事件被无限扩大化。应急响应结束后的保障工作中,除了做好善后工作,还必须评估事件对相关产业的影响,从产业发展和社会经济发展的角度,采取一定的恢复措施,保证相关产业的正常运转,只有这样,应急反应才算真正达到了理想的效果。

4 结 语

当前基层食品质量安全应急管理工作还存在很多

问题和困难,工作基础薄弱,不仅缺乏相关的培训和演练,相关制度规范也不健全,实践过程中工作人员专业素养差、信息传达不畅通、资金匮乏、部门协调沟通不畅等问题也阻碍了基层应急管理的实效,不同原因造成的食品质量安全事件需要按照不同的方法进行应对。环境中有害物质造成的质量安全事件需要通过消解式应对方法尽可能消除危害。我国“一案三制”的总体应急管理体系已经形成,但针对食品质量安全突发事件的应急管理体系仍然有待完善。应急体制建设方面应急管理常设机构的成立可以大大提高应急处置效率,从中央到地方的多层级应急机构体系是应对效率的重要保证;在应急机制方面,事前的准备预防阶段可以从源头遏制突发事件的发生;同时,完善的地方单行法律法规体系和突出地方特色的多层级预案体系也是食品质量安全应急管理体系高效运行的重要基础。

参考文献:

- [1] 唐琳琳.我国食品安全危机管理[D].北京:中国人民解放军军事医学科学院,2013:19.
- [2] 李洁.我国食品安全事故政府应急处置法律制度研究[D].北京:中国计量学院,2013:12.
- [3] 姚书志.地方高校突发事件应急管理能力研究[D].西安:西安科技大学,2013:1-2.
- [4] 张琦.我国食品安全多元主体治理模式研究[D].济南:山东师范大学,2014:2-3.
- [5] 钟开斌.“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架[J].南京社会科学,2009(11):77-83. DOI:10.15937/j.cnki.issn1001-8263.2009.11.004.
- [6] 刘霞,严晓.我国应急管理“一案三制”建设:挑战与重构[J].政治学研究,2011(1):94-100.
- [7] 龚朝辉.我国食品安全危机应急管理体系问题研究[D].南昌:江西财经大学,2010:1-2.
- [8] 谢志国.食品安全危机管理中政府应急处理体系建设研究[D].合肥:安徽大学,2011:19-20.
- [9] 张巍.我国食品安全危机应急问题探讨[J].兰州教育学院学报,2011,27(6):67-69.
- [10] 李辉.食品安全危机事件应急处理问题研究[D].长春:吉林大学,2012:9-10.
- [11] 谢兵.环境污染对食品安全的影响[J].重庆科技学院学报(自然科学版),2005,7(2):63-66.
- [12] 唐竹村,于洪兴,张淑芬.吉林市食品中铅、镉、砷污染状况调查[J].中国食品卫生杂志,2001,13(6):32-33. DOI:10.13590/j.cjfh.2001.06.013.
- [13] 黄吉厚.镉对环境的污染及其对策研究[J].辽宁教育学院学报,2000,17(5):29-31. DOI:10.13972/j.cnki.cn21-1500/g4.2000.05.010.
- [14] 贾岍.沈阳市食品安全管理问题的现状及建议[C].七届沈阳科学学术年会暨浑南高新技术产业发展论坛文集.沈阳:中共沈阳委员会、沈阳市人民政府,2010:4.
- [15] 张广增.我国食品企业危机管理现状及对策建议[J].产业与科技论坛,2011,10(6):248-249.
- [16] 王洪海,于慧爽.桦甸市食品安全应急处理中卫生检验能力现状及效用[J].医学动物防制,2009,25(9):700-701.
- [17] 刘瑞兰,徐丽芳,范洪斌.浅谈基层食品安全应急检验工作的现状与发展[J].预防医学论坛,2010,16(11):1082-1083.
- [18] 石彪.应急预案管理中的若干问题研究[D].合肥:中国科学技术大学,2012:1.
- [19] 徐鹏.我国突发公共卫生事件处置工作规范及其支持系统研究[D].上海:复旦大学,2007:6.
- [20] 刘录民.我国食品安全监管体系研究[D].杨凌:西北农林科技大学,2009:47-49.
- [21] 王家义.突发公共事件应急管理体系研究[D].武汉:武汉理工大学,2006:2.
- [22] 林淞.主体内生性诉求:我国应急资源管理模式的挑战与突围[J].求索,2010(4):94-96. DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2010.04.036.
- [23] 苏明,刘彦博.我国加强公共突发事件应急管理的财政保障机制研究[J].经济与管理研究,2008(4):5-11. DOI:10.13502/j.cnki.issn1000-7636.2008.04.015.
- [24] 何延昆,张晓玉.当前我国食品安全管理行政问责制的问题与对策[J].长春市委党校学报,2011(5):37-39. DOI:10.13784/j.cnki.22-1299/d.2011.05.008.
- [25] 任峰.进一步完善中国食品安全政府问责机制的思路与对策[J].大连民族学院学报,2014(4):433-437. DOI:10.13744/j.cnki.cn21-1431/g4.2014.04.022.
- [26] 陈成文,蒋勇,黄娟.应急管理:国外模式及其启示[J].甘肃社会科学,2010(5):201-206. DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2010.05.041.