

李华明,李 董,祭 芳,等. CAC 框架下食品安全风险交流机制对我国的启示[J]. 江苏农业科学,2018,46(19):392-394.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.19.097

CAC 框架下食品安全风险交流机制对我国的启示

李华明¹, 李 董², 祭 芳³, 张新明², 徐学万²

(1. 重庆市忠县农业委员会, 重庆 404300; 2. 农业部科技发展中心, 北京 100122; 3. 江苏省农业科学院, 江苏南京 210014)

摘要:通过分析国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC)框架下食品安全风险分析过程中的食品安全风险交流机制,并分析食品安全风险交流的基本特性,明确其基本概念、风险交流形式及基本原则,同时探讨 CAC 食品安全风险交流的监管工作及风险交流的注意事项,以期从风险交流的主体、参与平台以及国际合作多个角度为我国食品安全监管中风险交流工作提供参考。

关键词:食品安全;风险交流;国际食品法典委员会;启示

中图分类号: TS201.6;F203 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)19-0392-03

食品安全风险分析包含风险评估、风险管理、风险交流 3 个核心框架,食品安全风险交流贯穿于风险分析的整个进程中。国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC)在食品安全风险分析过程中的食品安全风险交流方面作了大量研究工作,建立了专门的风险交流机制,为相关工作的开展奠定了基础。近年来,我国食品安全事件频发,食品安全工作面临巨大挑战^[1-2],因此,CAC 框架下食品安全风险交流相关机制十分值得我国食品安全监管工作借鉴与研究。

1 食品安全风险交流的基本特性

1.1 风险交流的基本概念

“风险交流”从英文 risk communication 翻译而来。国际食品法典委员会在《食品法典委员会框架下实施风险分析工作原则》中指出,风险交流的定义是在风险分析过程中,风险评估人员、风险管理者、消费者、业界、学术界和其他有关各方之间对于风险、风险的相关因素和风险的看法,包括风险评估结果的解释和风险管理决策的基础。在国际食品法典委员会关于《现代生物技术食品安全风险分析准则》中强调了风险交流,即风险交流是用来解释如何和为什么作出决定,它明确回应利益相关方及公众提出的任何疑虑,解释为何这些问题被关注,风险交流是一个利益相关方和被影响方反复交流的过程。国际食品法典委员会列出的特性指出,在风险分析过程中应包括风险交流,它与政府组织结构紧密联系。风险交流是包含理解科学和技术风险的一门科学,分为 2 个主要组成部分:技术部分一般包括对风险评估过程中的危害进行科学评估,非技术部分包括政府、监管机构处理文化和社会伦理问题^[3]。风险分析过程中,风险交流须在重点关注健康和环境安全的同时用一个简单综合的方式交流,避免涉及细节的技术问题,沟通的细节应着眼于确保技术安全和用户受益的

各项监管过程。同时,风险交流的主要功能应该是确保所有的信息和观点有效地纳入风险管理的决策过程,这些信息与观点应包括:风险分析过程中,对具体问题的认识和理解;制定风险管理备选方案/建议中的一致性和透明度;为风险管理决策提供一个良好基础;提高风险分析的整体效益和效率;加强参与者之间的共事关系;促进公众对风险分析过程的认知,提高他们对食品供应安全的信任和信心;促进有关各方的适当参与;交换信息,以便与有关方面关注与食品相关的风险。风险交流应对风险评估政策和风险评估中的不确定性给出一个清晰的解释,相关的要求如具体的标准、相关文本、后续决策的程序须要明确解释。应指明任何制约因素、不确定性等对风险分析的影响。

1.2 风险交流的形式

食品安全风险交流包括风险评估机构间的交流,也包括和公众的交流。二者有不同的目的、形式,因此也有不同的内容、方式。如风险评估机构间的交流是双向互动过程,交流信息主要包括食品、食用农产品安全风险监测信息以及食品、食用农产品安全风险评估结果等信息 2 个方面,其目的是政府部门间协同治理。而公众交流是指食药监部门及其他监管部门、风险评估专家委员会及技术机构发布食品安全风险评估结果和食品安全监管信息,并搜集利益相关者的反馈。

1.3 风险交流的原则

1.3.1 公开性原则 无论是食品安全管理过程,还是食品安全风险分析过程,都应该让公众知道,应当公开。当相关企业、消费者及其他相关利益者拥有参与并知情时,才能真实参与其中,以便更好地开展下一步的工作。同时,透明性是建立在公开性之上的。

1.3.2 透明性原则 透明性有利于各利益相关方的密切合作,提高食品安全管理体系的认同感。在遇到食品安全问题时,利益相关方都能积极发表自己的意见,让消费者及时了解相关信息,增强消费者信心,真正把相关信息透明化。

1.3.3 及时性原则 发生突发性食品安全事件时应当及时发布相关信息。媒体或公众对食品安全事件都很敏感,所以应当及时发布相关信息以便消除疑虑。同时,相关管理部门可以根据反馈情况及时作出有效措施和整改办法,尽量把危

收稿日期:2017-05-03

作者简介:李华明(1976—),重庆人,农艺师,主要从事农业科技推广研究。E-mail:23787211@qq.com。

通信作者:徐学万,博士,高级农艺师,主要从事农业标准化与农产品质量安全管理及相关研究。E-mail:xuxuewan@agri.gov.cn。

害消除或控制到最小范围,这样无论对政府、企业或是消费者无疑都是一种最小的伤害。

1.3.4 应对性原则 风险交流重点在于沟通,而沟通应该是双方甚至是多方的事。因此,在交流时就应根据不同的受众对象选取不同的沟通方法、策略及语言进行交流,确保沟通顺畅进行。

2 食品安全风险交流的监管

风险交流监管最初是相关部门向利益相关群体告知新技术和针对特定作物技术开发项目的批准,利益相关群体包括整个食品链涉及的技术专家、农民、产品开发人员、工人、商人、零售商和消费者。从这个阶段开始,可理解的信息传递在产品开发的各个阶段,直到它到达市场。科学的风险评估必须是以适当的研究为基础的风险管理和交流活动,它的对象是消费者和媒体,通过这种方式平衡其他潜在利益和某一特定技术风险,对公共政策的发展产生积极的影响。目前的挑战是将公众的看法纳入到政策制定中,但不妨碍科学在政策制定中的主导作用。不同的参与者和不同的利益相关群体有不同的需求,所以在与他们沟通之前,重要的是要了解参与者的需求、关注、知识水平和观念,或通过协商以选择受支持的沟通方式对于沟通都是有益的。涉及到沟通者时,须要仔细考虑参与者的类型,有效的沟通者须是可靠和值得信赖的,不同的目标人群应该选择不同的沟通者,且沟通者须要有良好的语言及倾听技巧。

国际食品法典委员会在《食品法典委员会框架下实施风险分析工作原则》中指出,在各个阶段的风险评估和风险管理中,有效的风险交流是必不可少的。这是一个互动的过程,涉及所有利益相关方,包括政府、工业界、学术界、媒体和消费者^[3]。风险交流应该包括透明的安全评估和风险管理决策过程,这些过程的各个阶段应当详细记录并开放接受公众监督,同时尊重对保障商业和工业信息保密的正当关切。其中,安全性评估报告和其他方面的决策过程应提供给利益相关的各方。有效的风险交流应包括协商过程,协商过程应该是互动的,应征求所有有关各方的意见,在风险分析过程中应注重在协商过程中提出的食品安全和营养问题。

风险交流管理旨在评估和管理风险,提供有关监管架构和流程设计的信息,如政策制定、应用过程、利益相关者参与、特定产品的决定等用于监管决策的信息。为了避免实际或可能的利益冲突,许多监管机构只承担监管风险交流的活动,为其他利益相关者群体留出更多技术或产品沟通空间,尽可能多地收集和反馈意见并对外提供。

风险交流管理者须要有效地制定适当的机制,以接收反馈信息,分析信息,并使用这些信息来修改和完善他们的对外联络沟通。获得利益相关者的反馈,可使监管者和风险评估者了解利益相关群体的关注。用简单的语言讲述技术过程可以在沟通中建立信任,过程中所涉及的具体科学技术和监管程序可以用观点的方式来解释^[4]。

3 食品安全风险交流的注意事项

3.1 了解参与者

在制定风险交流信息前应对参与者进行分析,了解他们

的动机和意见,要知道参与者的社会身份,以群体和个人的角度去了解他们的关切和感受,并与他们保持开放的沟通渠道。聆听所有有关各方的意见是风险交流的一个重要组成部分^[5]。

3.2 让技术专家参与

技术专家作为风险评估过程的参与者,必须能够清楚地解释风险评估的概念和过程。他们要能够解释评估过程,解释假设和主观判断所依据的科学数据,以便风险管理人员和其他有关各方清楚地了解风险。技术专家还必须能够清楚地沟通,并解释相关的风险评估过程的不确定性,同时,风险管理人员必须能够解释风险管理决策的过程和依据^[6]。

3.3 沟通的专业知识

成功的风险交流须要将专业知识的理解和有用的信息传达给所有利益相关各方,风险管理人员和技术专家可能没有时间或经验来执行复杂的风险交流工作,如应对各种参与者(公众、行业、媒体等)的需求并准备有效的信息。因此,应尽早让具有专门风险交流知识的人参与风险交流的过程,也须要对风险管理人员和技术专家进行沟通知识培训,相关专业知识也会随着培训和经验积累而发展。

3.4 可靠的信息来源

可靠来源的信息更可能影响公众对于食品安全风险的认知。对于不同参与者其可信度可能会有所不同,主要是因为风险属性、个人文化、社会和经济地位以及其他因素的影响。如果一致的消息是从多个来源收到,那么消息的可信度增强。影响来源可信度的因素包括认知能力、专业知识、个人及单位诚信、公正与否等因素,如消费者相信程度较高的因素包括事实、专业知识、专家、公益事业和诚实良好的纪录,所以必须培养信任和信誉,它会因为无效或不适当的沟通被削弱。有研究表明,消费者对于夸张、扭曲、有既得利益倾向的信息不相信或可信度较低,遗漏、歪曲和利己的观点从长远来看会损害公信力。有效的沟通包括承认当前的问题和困难,及时公开相关的内容和方法,消息的及时性是最重要的,因为许多争论最后都围绕“为什么你不尽早告诉我们?”这个提问,而不是问题的本身。

3.5 分担责任

国家、区域和地方各级政府的监管机构在风险交流方面应承担基本责任,当风险管理决策涉及政府监管或当政府决定不采取行动时,公众希望政府在公共卫生风险管理中发挥主导作用,此时食品安全风险交流对于解释为何不采取任何行动仍是最好的选择。为了了解公众的关注并确保风险管理决策以适当的方式回应这些担忧,政府须要确定哪些市民知道有关的风险,公众正在考虑什么方式来管理这些风险。媒体在沟通过程中起着至关重要的作用,可以分担相关责任。业内人士也有责任进行风险交流,尤其是当风险是由于他们的产品或过程导致的^[7]。在风险交流过程中所涉及的所有各方如政府、行业、媒体都有责任促进沟通有结果,尽管各方可能代表不同群体利益。同时,科学是决策的基础,在风险交流过程中所涉及的所有各方应该知道沟通的基本原则、支持风险评估的数据和风险管理决策遵照的相关政策。

3.6 区分科学与价值判断

在考虑风险管理的选择时,关键是要分开“价值”和“事

实”,在实际操作层面,报告已知的事实和报告风险管理决策或实施过程中所涉及的不确定性一样重要。食品安全风险交流者有责任去解释什么是已知的,哪些方面受到知识的限制。公众可接受的风险程度包含价值判断,因此,风险交流者应该能够向公众证明风险可接受的水平,很多人认为“安全食品”意味着零风险的食品,但零风险往往是遥不可及的,实际上,“安全食品”通常意味着是“足够安全”的食物,这一点是风险交流的一个重要功能。

3.7 保证透明度

为使公众能接受风险评估的过程和结果,整个过程必须是公开透明的,在尊重正当保密要求的情况下,风险分析的透明度包括过程的公开和相关群体的审议。风险管理者、公众和其他有关各方之间有效的双向沟通是风险管理的重要组成部分和实现透明度的一个关键因素。

4 CAC 框架下食品安全风险交流机制对我国的启示

我国的食品安全风险交流机制建设处于起步阶段,在借鉴 CAC 的经验下,可重点加强食品安全风险交流制度建设,包括食品安全风险发布机构设置、信息发布专业人士培训、信息发布方式等。同时,依据我国实际情况,须收集和分析网络、电视等媒体关注的食品安全风险相关舆情信息,及时掌握公众对食品安全风险事件的认知情况,及早发现食品安全风险事件的关键因素,通过完善的风险交流机制把食品安全风险事件造成的负面影响降到最低^[8]。

4.1 明确风险交流主体的定位

在食品安全风险交流中,风险评估机构、风险交流机构、风险管理机关、公众、媒体等利益相关方只有各司其职,才能提高风险交流的效率。目前,很多发达国家都是由风险评估机构主导风险交流工作。该模式的特点在于可借助风险评估机构的独立性,使其在风险交流中能够准确、有效地传递风险评估的相关信息,并能统一决定食品安全方针和风险管理措施的实施。此外,还应增加与公众、媒体保持的良好互动,发挥媒体的引领作用。

4.2 建立风险交流公众参与机制,搭建多样化信息沟通平台

让公众参与食品安全风险交流的对话,实行“双向沟通”是各国食品安全风险交流发展的新趋势。针对公众参与,我国在新修订的《食品安全法》第 23 条规定:“县级以上人民政府食品药品监督管理部门和其他有关部门、食品安全风险评估专家委员会及其技术机构,应当按照科学、客观、及时、公开的原则,组织食品生产经营者、食品检验机构、认证机构、食品行业协会、消费者协会以及新闻媒体等,就食品安全风险评估信息和食品安全监督管理信息进行交流沟通。”通过法律保障公众参与食品安全风险交流的权利。加快公众参与制度的建设,丰富信息公开的内容,拓宽公众参与的渠道,完善公众

参与食品安全风险交流的管理机制。并强化中央与地方、专家与消费者等不同层面的风险交流,以满足日常、紧急情况下不同类型受众对于风险信息的需求^[9]。

4.3 推进风险交流的国际合作

随着全球食品贸易的高速发展,许多发达国家和地区在食品安全风险交流机制能力建设上无论是机构设置还是技术支持均已步入常规化进程。通过加强国际化交流,及时掌控、发布国外食品安全法律法规和标准动态,学习和借鉴发达国家和地区的经验,已成为提升我国食品安全风险交流水平的国际化路径^[10-13]。

食品安全风险交流机制不是一个孤立的制度,而是一整套涉及政府风险信息外部收集、政府信息公开、科学评估、风险交流法律制度,立法层面还须为食品安全风险交流划定框架,包括规定食品安全风险交流的具体制度、组织原则、机制和程序以及交流范围、参与方式、交流结果管理等。

参考文献:

- [1] 张云霄,刘宏志. 我国食品安全监体系研究[J]. 食品科学技术学报,2014,32(1):77-82.
- [2] 袁海燕. 食品安全存在的问题与监管对策[J]. 现代农业科技,2013(15):301-303,305.
- [3] Powell D A. Food safety and the consumer - perils of poor risk communication[J]. Canadian Journal of Animal Science,2000,80(3):393-404.
- [4] 陈君石. 食品安全中的风险分析[J]. 医学研究杂志,2009,38(9):1-2.
- [5] 肖峰,王怡. 我国食品安全公众监督机制的检讨与完善[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2015,14(2):93-102.
- [6] 毛群安. 食品安全风险交流概论[M]. 北京:人民卫生出版社,2013.
- [7] 孙宝国,王静,孙金沅. 中国食品安全问题与思考[J]. 中国食品学报,2013,13(5):1-5.
- [8] 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.
- [9] 刘鹏. 风险程度与公众认知:食品安全风险沟通机制分类研究[J]. 国家行政学院学报,2013(3):93-97.
- [10] 王芳,陈松,钱永忠. 发达国家食品安全风险分析制度建立及特点分析[J]. 中国牧业通讯,2009(1):40-42.
- [11] 程欣. 食品安全视角下对提升我国农产品与食品出口竞争力的思考[J]. 江苏农业科学,2016,44(12):613-615.
- [12] 赵学刚,周游. 欧盟食品安全风险分析体系及其借鉴[J]. 管理现代化,2010(4):59-61.
- [13] 杨丽. 美国食品安全风险分析与评价[J]. 食物安全,2005(1):15-18.