风险交流

中国食品安全风险交流的现状、问题、挑战与对策

钟凯,韩蕃璠,姚魁,任雪琼,陈思,罗晓静,郭丽霞
(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘 要: 风险交流是中国食品安全体系中最薄弱的环节,随着食品安全风波不断,中国政府不断加大食品安全重点整治力度,落实政府监管职责。本文从政府、公众、媒体、风险交流学科等不同角度分析了中国食品安全风险交流的现状、问题与挑战,并针对性地提出了对策措施。

关键词: 食品安全; 风险交流
中图分类号: **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456(2012)06-0578-09

Current situation, problems, challenges and countermeasures of food safety risk communication in China

Zhong Kai, Han Fanfan, Yao Kui, Ren Xueqiong, Chen Si, Luo Xiaojing, Guo Lixia
(China National Center for Food Safety Risk Assessment, Beijing 100021, China)

Abstract: Risk communication is the weak point of food safety system in China. With frequent outbreaks of food safety crisis, the Chinese government has increasingly focused on the remediation of food safety issue and fulfilled the regulatory responsibilities. We discussed the current situation, problems, challenges and targeted countermeasures from different angles such as the government, public, media and risk communication disciplines.

Key words: Food safety; risk communication

"民以食为天",食品安全始终是政府和公众共同关注的话题。随着社会经济的发展,食品产业的管理和技术水平逐步提升,我们的食物也越来越丰富,但公众却陷入了"我们还能吃什么"的恐慌之中。这不仅折射出政府的风险管理水平与公众的风险认知和感知水平之间巨大的落差,更反映出整个食品安全领域风险交流的严重滞后和缺位。风险交流的概念引入国内不久,尚未形成完整理论体系,多数人对这一问题的认识并不全面。食品安全风险交流涉及政府、科学家、企业、媒体、消费者等多个利益相关方,只有从整体水平通盘考虑才有可能从根本上解决当前的风险交流问题。本文从多个角度系统地分析了制约我国食品安全风险交流工作的主要因素和面临的主要挑战,针对性地提出了适应国情的应对策略和建议,以期对今后的风险交流实践提供参考与指导。

1 什么是风险交流

"风险交流"(也可称为"风险沟通")来自英文的"risk communication",从 20 世纪 80 年代开始在科学文献中出现相关研究。随着科学技术的发展和人们认识水平的提高,它逐渐演变为一门涉及多领域、多学科的新兴科学。

早期的风险交流实际上更多的是单向的信息传播或宣传工作,其主要目的是告知、教育,偶尔也有说服的作用。这种方式缺乏信息的反馈,忽略了利益相关方的关切,存在很多弊病。1983 年美国国家科学研究委员会进行了一项关于联邦机构风险评估工作的研究并发布了一份里程碑式的报告"Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process"[1]。这份报告首次提出风险交流是风险评估过程中的重要元素,报告同时指出风险交流研究极其匮乏。鉴于此,美国国家科学研究委员会专门成立了风险认知和交流委员会指导这方面的研究工作。1989 年,该委员会出版了一本影响深远的书《Improving Risk Communication》[2]。书中对风险交流作出了如下定义:"个体、群体以及机构之间交换信息和看法的互动过程,这一过程涉及风险特征及相关信息的多个侧面。它不仅直接传递风险信息,也包括表达对风险事件的关切、意见及相应反应,或者发布国家或机构在风险管理方面的法规和措施等。"这一定义首次确立了风险交流中"互

收稿日期: 2012-09-03
作者简介: 钟凯 男 博士 副研究员 研究方向为营养与食品安全 E-mail: billyzhongkai@163.com
通信作者: 郭丽霞 女 主任医师 研究方向为营养与食品安全

动”的特征,这也成为其他风险交流定义中必不可少的一条。从此风险交流不再是简单的传达、灌输和宣布等单向行为而包含了信息交换过程。

世界卫生组织/联合国粮农组织(WHO/FAO)出版的《食品安全风险分析—国家食品安全管理机构应用指南》中明确指出,“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”[3]。这意味着风险分析涉及到的所有人都是风险交流的参与者,包括政府管理者、风险评估专家、消费者、企业、媒体、非政府组织等。欧洲食品安全局(the European Food Safety Authority,EFSA)将此形象地描述为“我们要在正确的时间通过正确的方式将正确的信息传达给正确的人”[4]。

2 食品安全风险交流的作用

目前,遵循风险分析框架已经成为国际上应对和处理食品安全问题所公认的科学原则和手段。在 FAO/WHO 早期的风险分析框架中,风险评估、风险管理和风险交流三部分是相互交叉的品字形构架,各部分相对独立运行(图 1a)[5],后来学界逐渐认识到风险交流活动应当贯穿风险分析的全过程,于是 2006 年 FAO/WHO 提出了新的食品风险分析框架(图 1b)[6]。将风险评估与风险管理置于风险交流的圆圈之内并不意味着从属关系而是强调融合,同时也体现了风险交流的桥梁作用。

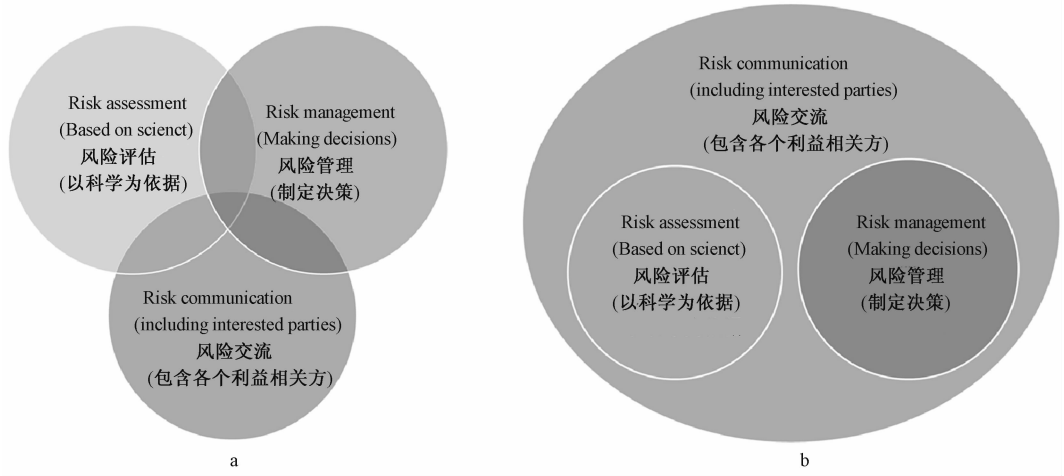

图 1 食品安全风险分析框架

Figure 1 Framework of food safety risk analysis

2.1 有利于科学理解风险信息

风险交流的首要作用是帮助我们科学理解风险信息。科学发展使得学科划分和专业分工越来越细,而我们的知识面相对越来越狭窄,专家之间“隔行如隔山”的现象越来越明显。公众如果直接面对这些专业信息会产生各种误读和误解,容易出现过度反应或者其他非理性态度和行为。风险交流就是用通俗的语言解释专业问题,让我们能够科学理解风险信息。它能够在科学家、管理者、媒体、公众之间架起桥梁,弥合各方风险认知的差异。

2.2 有利于食品安全风险管理措施的制定与施行

有效的风险交流有利于食品安全风险管理措施的制定与施行。一方面,当管理者拿到评估结论时,是否能够理解其科学内涵并作出正确决策?各利益相关方若及时交换信息和意见,可以提高风险管理水平,提高决策的可行性、合理性。另一方面,对外发布的风险信息或风险管理决策是否能够被公众理解并作出正确的知情决定?有效的风险交流可使生产经营者、消费者和其他利益相关方充分了解决策的依据以及管理措施的意义,有利于这些措施的顺利施行。

2.3 有利于提高政府的公信力

各食品安全监管部门间的风险交流有利于提高政府的公信力。根据《食品安全法》的要求,我国食品安全采用分段监管、各司其责的模式,必然存在各部门间信息不对称、不一致的情况。例如“速冻食品金葡污染”事件中出现工商部门与卫生部门的立场冲突,这不仅极大地损害了部门的公信力,也会有损政府形象[7]。如果各部门间在信息发布上能够做好沟通交流,就能够使政府立场明确、口径一致,增强公众的认同感和信任。

2.4 对食品产业、行业和食品贸易的健康发展具有重要意义

风险交流缺位会带来巨大负面影响。例如三聚氰胺事件之后,媒体接二连三地炒作我国乳品安全问题,严重打压了国内乳品企业的发展空间,甚

至出现国内消费者全球抢奶粉的现象。而国外乳制品大量涌入占领市场份额后又大幅提价,国内乳品行业和消费者实际上是两败俱伤的局面。国家为转基因研究项目累积投入上百亿元,而用于风险交流的资金却不足百万元。不少有识之士认为,如果不在转基因项目中加强风险交流,很可能因消费者不买账使整个项目遭到失败。

2.5 对重建消费信心具有关键作用

当前食品安全的舆情现状很大程度上是因为公众对食品安全和监管部门失去信心、缺乏信任,而风险交流是重建信心、重塑形象的关键手段。只有通过长期不懈的负责任的行动,以透明开放的工作态度,配合良好的风险交流手段,才能重建消费者信心,从根本上改善舆论环境。

2.6 新时期机构管理方式的必然选择

我国的机构管理者往往强调谦虚谨慎、踏实肯干,然而新时期的行政管理方式已经发生根本改变。“以人为本,科学发展”的指导思想要求我们不仅要做好本职工作,更要获得人民的拥护和舆论的支持。要避免做得越多挨骂越多的局面,就必须将风险交流工作做好。

2.7 缺乏风险交流或交流不当都可能产生意想不到的后果

失败的案例遍布全球且数不胜数,例如英国的疯牛病暴发[8]、药物恐慌事件[9]、德国的出血性大肠杆菌疫情[10]、我国的 SARS 疫情[11]、乳品新国标之争[12]等诸多事件中都存在风险交流问题。其后果包括舆论风波,比如速冻食品新国标的误读[13];责任人受牵连,比如 SARS 期间全国有千余名领导干部因隐瞒疫情被问责;公众对政府的不信任,比如 SARS 暴发后中国政府面临的信任危机;公共卫生政策无法有效推行,比如山西疫苗事件;巨大的经济损失,比如英国疯牛病暴发;甚至公司倒闭、政府垮台,比如比利时二噁英事件导致执政党倒台。

3 我国食品安全风险交流的现状

目前我国政府机构的食品安全风险交流主要有五种方式和渠道。第一种是传统的信息发布,包括新闻发布会、新闻通稿、食品安全预警信息发布、食品监督抽检信息发布、食品安全事件的官方解读等。比如卫生部的例行发布会[14],国家食品安全风险评估中心的“炊具锰迁移对健康影响有关问题风险交流会”[15],卫生部发布的织纹螺中毒预警等[16]。第二种是通过投诉举报渠道和公开征求意见的方式收集食品安全线索和消费者诉求,比如最常见的 12315 投诉电话、各地方各监管部门的监督举报电话、食品安全国家标准制定过程中向社会征求意见等。第三种是提供信息咨询,比如全国卫生 12320 的电话咨询中有不少就是食品安全方面的。第四种是健康教育活动,例如每年食品安全宣传周的宣教活动、“食品安全进农村、进社区、进校园”等活动。第五种是以新媒体为主的交流渠道,比如陈君石院士的博客和微博、食品安全国家标准审评委员会秘书处微博、全国 12320 微博等,12320 有时还会通过短信平台向广泛的人群传播疾病预防知识。

我国的民间组织有参与食品安全风险交流的强烈意愿,但缺乏一个真正有实力的声音。果壳网、科学松鼠会等民间网站汇聚了来自不同专业的志愿者,在科普方面也有许多值得借鉴的举措,以云无心为代表的一批食品安全科普作者也具备很强的风险交流意识和能力,但由于缺乏政策扶植因此规模和影响力还很有限。食品伙伴网等民间网站已经形成一定规模和影响力,是可以利用的交流平台,但目前仍以资料和信息查询为主。民间组织的运作也有待规范,比如“国际食品包装协会”在利益驱动下,屡次发布不实信息或夸大宣传,对企业、行业、消费者和政府部门都带来很大冲击。

我国的食品企业、行业有参与风险交流的意愿,也拥有开展知识宣传的资金和动力,但它们主要是以提高销量、扩大市场份额等利益追求为目的,真正以公众健康为出发点的交流活动极少,比如各大品牌奶粉企业乐于宣传配方粉的优点却从来不提世界卫生组织“关于母乳喂养的十个事实”[17]。除了对日常交流的忽视,在危机交流方面也存在明显短视。企业普遍重视危机公关而不是危机交流,它们宁可花大价钱雇网络水军、付封口费,也不愿意平心静气地坐下来与消费者对等交流。

4 我国食品安全风险交流面临的问题和挑战

4.1 从食品安全风险自身的角度

随着社会经济的发展和科技水平的进步,我们探查世界的手段更加敏锐。分析化学、分子生物学、分子毒理和细胞毒理学、组学技术的发展使风险的“出镜率”大大提高,过去很多不为人知的风险也逐渐浮出水面。而风险信息的专业性也越来越强,无论对谁都是很大的挑战。

食品安全风险本身具有较强的激惹性。相对于吸烟的风险、交通意外的风险,食品安全风险更容易让公众反感。比如我们每个人都必须摄入食物,因此食品安全风险存在被动性。食品安全风险中的易感人群通常是婴幼儿、孕妇和老人等敏感群体,也更容易令公众不安。地沟油、塑化剂等违法

添加行为令人深恶痛绝。另外,“特供食品”使食品安全风险存在“不公平性”和“歧视性”[18],这也是伦敦奥运备战期的热门话题之一。

新技术带来的不确定风险让人们疑虑重重,例如转基因技术、纳米技术、新材料新工艺在生产加工领域的应用等。正如人类历史上每一次重大技术革新都会遭遇巨大阻力,食品生产加工中的新技术也正面临各种质疑。最典型的例子就是转基因,尽管现在并没有特别明确的证据证明其对人类健康有危害,但国际上仍有很多人不接受该技术[19]。

风险天然的不确定性使得科学界往往存在分歧,更加剧了公众对风险的担忧[20]。每当媒体让某位专家就某一具体事件发表看法,很快就会有其他的专家提出反对意见。公说公有理,婆说婆有理的状况使得公众无所适从,降低了科学的权威性。这种争论让“权威声音”饱受争议,也是错误言论混淆其中的温床。

4.2 从政府和机构的角度

风险交流意识淡薄,缺乏交流技巧。政府和其他机构并未将公众视为食品安全管理的伙伴,既不了解媒体也不了解公众是普遍现象。具体体现在一些官员、专家学者、企业发言人面对媒体和公众不知道说什么和怎么说,在记者的穷追不舍和诱导下发表一些耸人听闻的言论,或无视公众信息需求的自说自话,或者采取回避、缄默态度。另外,多数人并没有从知情决定的伦理学角度理解风险交流的意义,而是将风险交流理解为健康教育性质的知识灌输。

对风险交流缺乏长远考虑和有力支持。现在不少人把风险交流简单理解为出了事情之后的危机管理和科普宣传,将风险交流的工作重点放在危机应对,将危机应对的重点放在应付媒体(危机公关)。将风险交流手段作为平息事态和安抚公众的工具,忽略了风险交流与日常工作的融合,这直接导致在风险交流问题上的短视。风险交流工作费时费力,却又很难有立竿见影的产出,因此很难得到持续的支持,人员、经费等保障条件也很难得到满足。

缺乏公开透明的工作机制。尽管政府在信息公开方面已取得很大进步,但还是不能满足风险交流工作的需要,以各种理由“不宜公开”的情况还比较常见。这一方面使风险交流者面临“无米下锅”的窘境,另一方面造成了公众在食品安全风险信息上的滞后和不对称,进一步损害了政府机构的信誉度和形象[21]。

危机压力反应会束缚风险交流的开展。当面临威胁和压力的时候,我们的行为会变得保守和僵化,更倾向于采取自我保护措施[22]。这种威胁或压力可能是上级部门的指示、媒体煽风点火、问责压力等等。在这种状况下,机构常常会召开紧急会议、严肃纪律、对风险信息和风险决策加强管控。看似“引起了高度重视”,但实际上对风险交流工作只会带来更多困难。有不少专家和官员也是因为这样的政治压力,不愿意站出来说话。

风险交流形式单一、渠道局限。目前公众与政府机构间的交流渠道主要是各种投诉举报电话,能够提供咨询服务的机构还很少。机构开设的网站也主要用于政策宣贯,虽然有些机构还开设微博渠道,但由于运营管理投入不够,因此是以信息发布为主,鲜有受众互动,尚不能形成有效的公众交流[23]。

4.3 从社会的角度

政府、学术界、媒体、公众之间缺乏互信,这是风险交流最大的障碍。自 SARS 疫情暴发以来,政府的公信力一直遭受各种挑战,一些媒体、专家学者的浮躁态度和不负责任的言论也使得公众对他们心存疑虑,当今的中国面临着全方位的信用机制缺失和信任危机[24]。信任需要通过长期一贯的行动慢慢建立,而一个小小的失误就可能使信任荡然无存。然而我们别无选择,没有信任,风险交流就几乎无法开展,因此重建信任是必由之路也是唯一出路。

社会发展的大背景。国际上认为人均 GDP 4000~5000 美元是经济社会发展的一道坎。我国 2010 年人均 GDP 已经超越 4000 美元,正式进入“阵痛带”。各种突破道德底线的食品安全事件不断出现,不能简单地指责监管不力或政府不作为。食品安全只是各领域矛盾集中爆发的一个缩影[25],因此风险交流工作要从全社会的高度理解食品安全问题。

我国食品产业的现状必然导致食品安全事件频发、多发。我国食品生产加工经营门槛低,小散乱的局面现阶段也很难解决。例如全国食品生产经营单位有超过 1000 万家且 80% 属于 10 人以下的小企业,美国养猪户有 7 万户而我国则有 6700 万户,因此监管难度很大[26]。这很大程度上导致了食品安全事件的多发、频发,风险交流者也不得不面对层出不穷的事件。

4.4 从公众的角度

公民意识的觉醒给风险交流提出了更高要求。随着国民经济的发展,人民已经基本满足温饱并出现更高的诉求,包括食品的营养与安全、环境安全

等。公众参与公共事务管理的要求也愈发强烈,法律意识不断提高,他们不仅要求知情权也希望参与监督[27]。例如在乳品新国标的舆论风波中,公众和媒体不仅质疑标准的科学性、合理性,还有标准制定过程的“暗箱操作”和“被企业绑架”。

公民科学素养偏低,缺乏独立思考能力。根据2010 年 11 月公布的中国第八次公民科学素养调查结果显示,全国公民具备基本科学素养的比例仅为3.27%。尽管“十五”期间这一比例一直在上升,但仅相当于欧美发达国家 20 年前的水平[28]。我国“填鸭式”教育制度也造成人们普遍缺乏独立思考和批判性思维[29],这也是各种荒谬言论泛滥的原因之一,如果不能及时纠偏很容易在公众中形成错误舆论导向。

公众食品安全认知水平较低,错误的食品安全观和片面的食品消费观已然形成[30]。比如公众普遍不接受“风险的可接受水平”,很多人分不清合理合法使用食品添加剂、食品添加剂超量超范围使用(滥用食品添加剂)和违法添加物,导致现代食品工业的灵魂—食品添加剂被污名化[31]。消费者不正确的消费观也是一些食品安全问题的诱因之一,例如片面追求食品品相,促使不法分子用硫磺熏蒸银耳、瘦肉精饲喂牲畜、胡萝卜素喂养蛋鸡、苏丹红喂养蛋鸭等等。

公众的负面情绪是风险交流的最大障碍。受众负面情绪越强烈,风险交流的困难越大。不幸的是,公众对食品安全问题的反感程度已经可以用愤怒来形容,因此交流难度极大。随着一系列重大事件的爆发,政府被动屈从舆论压力,食品安全正呈现政治化趋势,这有可能影响风险评估和风险交流偏离科学轨道。

4.5 从媒体的角度

媒体对食品安全风险的报道与公众对食品安全风险的关注产生了共鸣效应,公众的关注促使媒体积极挖掘这方面的新闻,媒体报道也促使公众更加关注食品安全,两者的共鸣放大了公众对食品安全风险的感知。公众的风险感知除了与媒体报道的密集程度正相关,还与事件的显著程度正相关。集中爆发的大事件,如地沟油、瘦肉精等,进一步加深了公众“食品不安全”的感知。

媒体的猎奇属性使得负面消息更容易进入公众视野,也就是我们常说的“好事不出门,坏事传千里”。在科学的声音缺失的大环境下,公众看到的基本上都是负面消息。尽管从各部门多年的抽检结果看,现在食品的合格率已经比过去有了很大提高[32],但人们通过各种渠道接受食品不安全的信息仍呈几何倍数增长。比如公众普遍认为现在食品安全问题很严重,几乎到了不知道该吃什么的地步。正因如此,每当有政府官员或权威专家声称中国食品安全状况总体向好,公众就会觉得他们一定是撒谎。

媒体从业人员的科学素养偏低。我国真正意义上的科学记者非常少,媒体从业人员绝大多数都毕业于中文、新闻传媒等文科专业,而事实上我国仅有少数几个高校开设有科学传播专业。因此当“外行的”媒体记者根据自身的理解转述专业信息时容易出现偏差,最终使公众的解读与专家的原意相差甚远。此外,记者行业的流动性太大,一线采访记者一般都是年轻人,年纪大一些的记者多数会转型做编辑或跳槽,因此很难培育出“懂行”的记者队伍。

以市场化为导向的媒体环境挤压了科学传播的空间。科学信息在整个媒体传播渠道中的份额和权重在最近一些年不升反降,这与传媒业的迅速扩张形成了鲜明对比。在经济杠杆的作用下,越来越多的科学杂志、科学频道或栏目正在萎缩或合并,使得微弱的科学的声音淹没在娱乐化的汪洋大海中。在市场化的环境下,科学记者薪酬在行业内偏低也是制约优秀人才从事科学传播的重要因素。

媒体从业人员的职业道德有待进一步提高。有一些记者为了追求新闻的“首发”,不做认真的调查访问,甚至根本不做任何访问和核实,仅凭一些道听途说的信息碎片拼凑新闻稿。还有一些记者法律意识淡薄,采取夸大其词、耸人听闻、断章取义、移花接木、冒用他人名义等各种手段制造所谓的“食品安全问题”。更有甚者,竟然有记者炮制了“纸馅包子”这种纯粹造假的新闻[33]。虽然这些行为与媒体从业人员的竞争压力和绩效机制有关,但不可否认的是这些现象也反映出某些人职业道德的问题。

网络的崛起彻底改变了我们认识世界、了解世界的方式[34]。网络的发展使得信息传播的速度越来越快,在要求“快速反应”的时代,我们政府和机构的传统工作方式陆续遭受了“滑铁卢”,由于应对不及时造成的媒体事件时有发生[35]。行政问责制的出现导致各级领导对信息披露极为慎重,过度要求“万无一失”,使风险交流不及时的矛盾更加突出。同时,过去依靠强有力的行政手段控制舆论来平息事态的做法和效果已经大打折扣,无孔不入的网络信息可以轻易冲破各种行政屏障呈现在公众面前。网络的应用已经在给传统工作方式带来巨大挑战的同时也带来新的机遇。

新媒体促使传媒业发生了翻天覆地的变化,带来新的挑战。由于减少了中间媒介转述不当和断

章取义的风险,新媒体能更直接地与广大公众建立理性沟通和互动的桥梁,但如同“双刃剑”,新媒体也加快了负面信息的传播速度和影响范围。此外,以微博为代表的新媒体内容碎片化,缺乏广度深度,可以削弱政府的舆论引导作用,加快风险爆发和传播的速度。“把关人”的缺失使谣言和错误信息得到更广泛的传播等[36]。根据 Lofsted 等[37]学者总结的风险社会化放大理论,这比传统媒体更容易放大实际风险并导致社会恐慌。2012 年 4 月,有关“老酸奶、果冻内幕”的微博数小时内被疯狂转发 13 万次,使公众对相关产品普遍产生恐惧和不信任[38]。因此当前舆论形势下,不使用新媒体等于放弃了这一渠道,使社会上其他机构、个人和媒体占有舆论先机。对于一些机构来讲,迫切的问题已不再是“是否使用新媒体”,而是如何趋利避害,尽早有策略地予以使用。

媒体大发展带来的信息过剩现象产生负面效应[39]。信息量急剧增加,但人们获取和处理信息的时间总是有限的,这就不可避免地产生越来越明显的分众化现象。分众化在为风险交流者提供多种信息传播渠道的同时,也使我们很难通过单一的传播渠道获得较高的信息到达率。在快速信息时代,来自各渠道的大量信息扑面而来,人们根本来不及仔细分析和判断,因此容易被先入为主的错误信息所误导,例如福岛核事故后的抢盐现象[40]。同时,正确的声音如果不够强大,负面信息还会继续在公众中传播。其表现就是当正反两方面信息同时出现的时候,并不能引起大多数公众的思考和判断,反而近乎独立的各自传播。

4.6 从风险交流学科的角度

风险交流本身就是一件十分困难的工作。正如英国贸易与工业大臣 2002 年在《独立报》刊登过的一句幽默却很写实的话:“50% 的公众根本不明白 50% 是什么意思[41]。”当涉及到复杂与不确定性的科学信息时,风险交流工作则更为困难。人们的认知能力是有限和有区别的,这也意味着受众成分越复杂,风险交流难度越大。而食品安全风险的普适性正好赋予我们全社会这个巨大的受众群体。

我国的风险交流工作起步较晚,学科建设比较滞后。目前我国的高等教育中没有专门的风险交流课程,也没有这样的专业设置。食品安全专业的课程设置也不够全面,国外食品相关学科包括食品政策、营养沟通学等跨学科教育。我国风险交流的技术支撑体系很不完善,风险认知研究薄弱,国家重大课题中也没有设置有关风险交流的项目。绝大多数机构中没有专门设置风险交流部门,也没有将风险交流纳入到机构职责中。

学科建设的滞后也导致了风险交流专业人才的匮乏。国外机构往往有一批跨专业的风险交流专家,而我国尚未开设相应的学科教育,因此实用型、复合型人才极为匮乏。目前我国几乎没有专门从事风险交流的人员,开展的工作也主要局限于健康教育、新闻发布(媒体应对)和危机管理(危机应对),缺乏系统性。从事这方面工作的人员大多也是半路出家,无论政府、企业、研究院所还是媒体都不太了解风险交流的基本理论、方法和技巧。

5 如何改进我国的食品安全风险交流工作

5.1 从政府的角度

加强风险交流制度建设。在现有法律法规和规范性文件的框架下,督促政府工作人员按照政务公开的原则依法行政。尤其是加快完善食品安全信息披露工作,增强及时性和充分性,使各利益相关方能够公平、方便地采集和使用政府的信息资源。除此之外,政府部门还应当建立覆盖风险交流的全套制度与机制,为日常风险信息交流、突发事件处理和回应热点关切提供制度保障。

完善各方协作机制。一方面要努力使风险交流工作与风险评估、风险管理、应急管理等工作形成有机结合的整体,加强过程交流,使风险分析框架真正发挥在食品安全体系中的基础作用。另一方面要充分发挥媒体、食品生产经营单位、行业协会和学会、消费者组织等利益相关方的作用,鼓励和引导他们参与风险交流活动。尤其要重视媒体在食品安全知识传播、食品安全隐患挖掘中的重要作用,与媒体建立富有成效的工作关系。

加强风险交流专业机构建设。欧洲食品安全局、日本食品安全委员会、英国食品标准局、德国联邦食品安全风险评估所等都在风险评估或管理机构内设有专门的风险交流部门(见表 1),美国食品药品监督管理局还专门设立风险交流专家咨询委员会。风险交流人员在机构总编制中的占比一般在 5% ~10%,不少机构将风险交流人员分布在机构各职能部门中,风险交流部门只完成组织协调的工作。目前,国务院食品安全办公室已经成立了宣教和科技司,国家食品安全风险评估中心的职责中也包括了风险交流。建议在上述二个机构的组建过程中将风险交流部门作为重点来建设。

大力扶植、培育民间交流平台。建立以政府为主导,以科学家为基础的食品安全风险交流平台,以权威科学信息压倒具有误导性的舆论。政府部门应尽快出台扶持性政策,鼓励和支持有资质的民

表 1 部分境外食品安全机构人员分布状况[42]

Table1 Distribution of risk assessors and communicators in food safety agencies overseas

国家或地区	总人数	风险评估人数	风险交流人数
英国食品标准局	1 900	30	30
德国联邦食品安全风险评估所	700	550	20
法国食品安全局	1 200	498	12
中国香港食物安全中心	542	19	33
爱尔兰食品安全局	80		8

间平台合法注册和运行,与政府风险交流部门相铺相成。民间平台可以消除专家个人面对媒体的顾虑,其第三方和公益身份更容易树立消费者心目中的公信力,可以成为各利益相关方之间的沟通桥梁。在国际上,此类机构早已存在,如国际食品信息中心、欧洲食品信息中心和亚洲食品信息中心等。尽管我国已经出现科学松鼠会等民间平台,但它们的影响力、覆盖面还很弱。

加强风险交流能力建设。要对各级官员、各种机构及有关专家开展风险交流技能和媒体应对技巧的培训,使他们能说、会说、善说。尤其要对风险交流者所犯的错误保持一定的宽容态度,鼓励他们勇敢地走出去,说出来。风险交流工作刚刚起步,技能技巧上的不足是难以避免的,如果我们不能容忍他们犯错,那么也就会形成无人发声的窘境。

建立健全舆情监测与反应机制。当前食品安全事件和舆论风波处于多发、频发态势,政府和机构的应对常常不够及时。应当建立灵敏、高效的舆情监测反应体系,争取做到早期发现、分级响应,及时为管理决策部门提供对策建议,使政府和机构在危急关头不慌乱,能有条不紊地按照预案开展相应风险交流工作,而不是靠删帖、屏蔽等方式被动处置。

大力培育以科学家为主体的“意见领袖”群体,发挥学界在食品安全舆论中的导向性。目前以陈君石院士为代表的,敢于在食品安全领域说真话、传播科学的正面声音屈指可数,还无法对抗负面信息。因此必须充分利用传统媒体和新媒体等各种传播渠道,鼓励和引导专业人员参与风险交流,形成在公众心目中有权威性、有信誉的意见领袖群体,使我们拥有与不实或不准确信息对抗的能力[43]。

顺应媒体传播模式改变的趋势,根据新媒体的规律,形成新的工作方式。新媒体的使用注重实时性、系统性与融合性,需要建立能与现有风险交流工作体系有效衔接的新媒体发展规划与风险交流机制,使之与风险评估、风险管理和突发事件应急处理等相关工作结合从而发挥新媒体的效力。要加强新媒体研究与应用的投入,鼓励各级政府部门及科研单位参与新媒体传播,尽快在实践中培养出一支应用型人才队伍。

加强科研经费和工作经费保障。开展强有力和可持续的风险交流,经费保障不可或缺。首先要强化政府部门对风险交流重要性和必要性的认识,尤其是财政部门。从科研角度讲,重大科研项目的预算中应当有用于科学传播和风险交流的经费,国家重大专项研究要在立项时为风险交流单独列题。

5.2 从社会与公众的角度

加强科普知识宣传力度。按照食品安全宣传教育工作纲要(2011—2015 年)的要求,开展多种形式的科普宣传[44]。加强学校、超市、餐饮服务单位等与食品安全密切相关场所的宣传力度。加强对食品生产加工经营单位的食品安全教育,提高主体责任意识。力争提高全社会的食品安全基本知识知晓率[45]。加工食品在我国居民消费中的比例较低,要重点加强家庭餐饮食品安全教育,比如推广 WHO 的“食品安全五要点”[46]。

充分利用消费者的自我保护意识,引导社会力量参与食品安全监督。探索适应当前形势的食品安全信息反馈机制,及时了解公众诉求,解决公众反应强烈的“投诉无门”问题。要增加食品安全管理与决策的透明度,建立国家监督和社会监督相结合的监督体系,让公众真正了解和参与进来,而不仅仅是走过场。

5.3 从媒体的角度

尽快培育“懂行”的记者队伍。通过记者协会和相关行业组织,逐步实现媒体工作的专业化,使从业者能够接受到较系统的专业知识培训和风险交流技能培训。利用高校、科研院所的平台,加强现有媒体工作者的再培训。借鉴国外经验,开展“媒体—科学家角色互换”项目[47],使媒体人员拓宽知识面、提高科学认知水平,使科研人员了解媒体逻辑和媒体传播的基本原理。

加强行业自律和从业人员道德约束。通过记者协会等行业组织,加强媒体从业人员职业道德方面的教育。杜绝以“吸引眼球”为目的的道听途说以及不经核实、断章取义和肆意夸大等不负责任的报道。对有意误导甚至传播谣言的媒体或记者,要追究法律责任。在信息传播中,要求做到客观、科学和准确,正确引导消费者。同时要注意微观真实与宏观真实的把握,避免片面报道使公众对食品安全总体局面产生错误的判断。

应当充分利用经济杠杆,鼓励媒体从业人员从事科学传播工作。科学传播的客观公正性和公益性质必然使它的商业价值受到很大限制,但它是改

变社会的重要力量[48]。政府要通过政策扶植、资金补助、法规保障等措施扩大科学传播在整个媒体渠道中的份额，提高科学传播者的物质回报，引导更多媒体人员从事这方面的工作，使媒体环境逐步回归科学、理性。

5.4 从风险交流学科的角度

加快学科建设。首先要在现有的高等教育中增加科学传播课程的教学，不仅是传媒、中文、采编等将来可能从事媒体工作的专业，也应当在其他所有科学专业开设相应课程，使这些未来的科技工作者具备最基础的传播知识的能力。在此基础上应当逐步建立涵盖认知科学、传播学、社会心理学等交叉学科的教学体系，形成完整的风险交流专业。可以采取请进来、走出去等方式，迅速将国际上的先进理念引入国内。鉴于风险交流对人的综合素养要求较高，建议专业设置定位在研究生阶段。

制定人才发展规划，有计划地培养一批具有较高科学素养，并掌握风险交流技能的人才队伍。他们将分布在政府、企业、高校、研究院所、媒体和各种民间组织中，成为未来风险交流的骨干力量。风险交流人才的培养周期较长，对实践经验的积累要求较高。在学科尚未建立的现状下，当前应当加大对现有人员的选拔和培养，尤其是中青年骨干力量的进修、培训。

加强风险交流相关基础研究的投入。应当鼓励食品安全监管机构联合有实力、有经验的研究院所、高校和社会力量，开展风险认知和社会心理学方面的研究，为我国的食品安全风险交流探索出一整套适合国情、民情的方法和技巧。要紧跟时代步伐，学习和了解媒体发展趋势和传播规律，为风险交流提供最优化的传播渠道。要在建立健全舆情监测反应机制的基础上，进一步开发以语义分析和算法模型为核心的舆情信息深度分析技术，为舆情早期应对提供参考依据。

参考文献

[1] JARDINE C, HRUDEY S, SHORTREED J, et al. Risk management frameworks for human health and environmental risks [J]. J Toxicol Environ Health B Crit Rev, 2003, 6(6): 569-720.

[2] National Research Council. Improving risk communication [M]. Washington, D. C.: National Academy Press, 1989: 21-24.

[3] 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，陈君石，译. 北京：人民卫生出版社，2008: 50.

[4] EFSA. EFSA explains risk assessment of food and feed risk [EB/OL]. (2012-07-17) [2012-08-15]. http://www.youtube.com/watch? v=6xpY8OBC-7E&feature=plcp.

[5] 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]. (1998-02-6) [2012-08-15]. http://www.fao.org/docrep/005/x1271e/x1271e00.htm.

[6] FAO/WHO. FAO food and nutrition paper 87: Food Safety Risk Analysis, A Guide for National Food Safety Authorities [EB/OL]. (2006-11-1) [2012-08-15]. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0822e/a0822e.pdf.

[7] 中国企业家网. 思念三全湾仔码头全陷"细菌门"卫生部开腔力挺 [EB/OL]. (2011-11-19) [2012-08-15]. http://www.iceo.com.cn/shangye/36/2011/1119/235101.shtml.

[8] SANDMAN P M. The mad cow crisis: health and the public good [J]. J Health Psychol, 2000, 5(1): 117-118.

[9] DILLNER L. Pill scare linked to rise in abortions [J]. BMJ, 1996, 312(7037): 996.

[10] BUCHHOLZ U, BERNARD H, WERBER D. German outbreak of Escherichia coli O104: H4 associated with sprouts [J]. N Engl J Med, 2011, 365(19): 1763-1770.

[11] 谢晓非，郑蕊. 风险沟通与公众理性[J]. 心理科学进展，2003, 11(4): 375-381.

[12] 柏文学. 乳品标准之争当为民生着想[J]. 标准生活，2012, (1): 33-34.

[13] 张培. 速冻食品标准争议未休"新国标"缘何降低了[J]. 中国食品学报，2011, (24): 26-27.

[14] 中国网络电视台. 卫生部 2012 年 8 月 13 日新闻发布会实录 [EB/OL]. (2012-08-14) [2012-08-15]. http://jingji.cntv.cn/2012/08/14/ARTI1344910505177492.shtml.

[15] 中国网络电视台. 国家食品安全风险评估中心：不锈钢炊具平均锰迁移量风险低[EB/OL]. (2012-02-25) [2012-08-15]. http://taihai.cntv.cn/20120225/115352.shtml.

[16] 中华人民共和国卫生部. 关于预防织纹螺食物中毒的公告(卫生部公告 2012 年第 13) [EB/OL]. (2012-07-20) [2012-08-15]. http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsjdj/s7891/201207/55458.htm.

[17] 世界卫生组织. 关于母乳喂养的十个事实[EB/OL]. (2012-07-1) [2012-08-15]. http://www.who.int/features/factfiles/breastfeeding/facts/zh/index.html.

[18] 彭兴庭. "特供菜"为何刺激公众的神经——"特供菜"累积民怨[J]. 检察风云，2011, (20): 44-45.

[19] 张玲，王洁，张寄南. 转基因食品恐惧原因分析及其对策[J]. 自然辩证法通讯，2006, 28(6): 57-61.

[20] EUFIC. An introduction to food risk communication [EB/OL]. (2003-06-1) [2012-08-15]. http://www.eufic.org/article/en/food-safety-quality/risk-communication/expid/review-food-risk-communication/.

[21] 杜雯雯. 从单向政府信任到多元信任——基于食品安全事件的社会学研究[D]. 北京：北京工业大学，2010.

[22] BARRY M S, LANCE E S, JANE E D. Threat rigidity effects in organizational behavior: a multilevel analysis [J]. Administrative Science Quarterly, 1981, 26(4): 501-524.

[23] 上海交通大学舆情研究实验室. 2011 年中国政务微博报告 [J]. 新闻界，2012, (5): 47-54.

[24] 刘毅. 从非典引发的心理恐慌看政府公信力的重要性[J]. 广州社会主义学院学报，2003, 1(3): 68-71.

[25] 高世楫，卓贤. 发展中国家落入"中等收入陷阱"的原因分析

和启示[J]. 理论学刊,2011,(12):33-37.
[26] 中国网络电视台. 央视"五问食品安全新政"之一:零风险,有多远? [EB/OL]. (2012-03-26)[2012-08-15]. http://cctv.cntv.cn/lm/shenghuozaocankao/20120326/123188.shtml.
[27] 胡弘弘. 论公民意识的内涵[J]. 江汉大学学报(人文科学版),2005,24(1):70-74.
[28] 陈星星. 人民时评:我们需要怎样的科学素养[J]. 大观周刊,2011,(9):1.
[29] 来玲玲,胡志刚. 高中生化学批判性思维培养的现状调查报告[J]. 化学教学,2012,5(16):16-19.
[30] 杨发莲,何作顺,张丽兰. 云南成年人营养与食品卫生知识、态度和行为调查[J]. 中国健康教育,2003,19(6):406-408.
[31] 钟凯,任雪琼,郭丽霞. 食品添加剂的"污名化"现象与风险交流对策探讨[J]. 中国食品卫生,2012,24(5):490-492.
[32] 长江日报. 中国食品安全总体合格率 90% [EB/OL]. (2011-09-1)[2012-08-15]. http://cjmp.cnhan.com/cjrb/html/2011-09/01/content_4881649.htm.
[33] 郑保卫. 加强道德修养担负职业责任维护新闻真实——从"纸馅包子"假新闻事件谈起[J]. 中国广播电视学刊,2007,(8):1.
[34] 戴黍. 网络传播的特征、问题与对策[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2001,(4):8-13.
[35] 郭顺华. 新媒体时代地方政府公共沟通模式的变革[D]. 厦门:厦门大学,2008.
[36] 严三九. 新媒体概论[M]. 北京:化学工业出版社,2011.
[37] 韩蕃璠,樊永祥. 国外食品安全风险交流的方法学与应用[J]. 中华预防医学杂志,2010,44(8):834-837.
[38] 颖子. 食品安全不能不细说[J]. 公关世界:上半月,2012,(5):64-65.
[39] 杨彦辉. 信息过剩现象及其负面影响[J]. 社会科学论坛,2001,(3):33-36.
[40] 黄毅. "抢盐"风潮下的媒体应对[J]. 中国记者,2011,(4):88-89.
[41] DIANNE B. Risk, communication & health psychology[M]. New York: Open University Press, 2004.
[42] 韩蕃璠. 政府食品安全风险交流策略的研究[D]. 北京:中国疾病预防控制中心,2010.
[43] 桑亮,许正林. 微博意见领袖的形成机制及其影响[J]. 当代传播,2011,(3):12-14.
[44] 新华网. 国务院食品办印发《食品安全宣传教育工作纲要(2011-2015 年)》[EB/OL]. (2011-05-8)[2012-08-15]. http://news.xinhuanet.com/politics/2011-05/08/c_121390918.htm.
[45] 陈峰. 提高全民对食品营养及安全的认知是解决食品安全的关键[J]. 中国食品学报,2006,6(6):1-3.
[46] 世界卫生组织. Five keys to safer food manual[EB/OL]. (2010-2-1)[2012-8-15]. http://www.who.int/foodsafety/consumer/5keysmanual/en/.
[47] 中华人民共和国卫生部. 疾控人员与记者角色互换活动启动[EB/OL]. (2012-02-17)[2012-08-15]. http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohbgt/s6717/201202/54138.htm.
[48] 贾鹤鹏. 科学传播获得新动力——第七届世界科学记者大会侧记[J]. 科普研究,2011,6(4):93-96.

风险交流

新媒体时代食品安全风险交流的机遇与挑战

韩蕃璠,钟凯,郭丽霞
(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘 要: 新媒体发展迅猛,如何与时俱进,建立适应新媒体特点的风险交流体系已成为食品安全风险监管与技术机构关注的热点。本文简述新媒体对食品安全风险交流的意义,以实例分析工作中面临的主要机遇与挑战,进而提出几点建议,以期引发更广泛的讨论。

关键词: 食品安全; 风险交流; 新媒体
中图分类号: R155.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456(2012)06-0586-04

The opportunities and challenges for using new media in food safety risk communication practices

Han Fanfan, Zhong Kai, Guo Lixia
(China National Centre for Food Safety Risk Assessment, Beijing 100021, China)

Abstract: Application of new media (including popular social media) has become the focus of food safety risk communication practices in recent years. This study is aimed to articulate challenges, opportunities and suggestions of using new media tools. Several domestic and international cases were analyzed to promote further discussion.

收稿日期: 2012-05-11
作者简介: 韩蕃璠 女 博士 研究方向为食品安全政策与风险交流 E-mail: fanfanhan@gmail.com