

综述

食品安全危险性信息交流模式的探讨

赵丹宇

摘要:目的 探讨有关国际食品安全危险性信息交流策略的可行性,提出建立中国食品安全危险性信息交流的思考模式。方法 以资料分析为主的描述性对比。结果 由于危险性信息交流在食品安全实际工作中存在种种误区,使之常常没有发挥应有的强大作用。就危险性信息交流的一般策略、食品安全紧急(突发)事件期间的危险性信息交流策略进行了归纳总结。结论 建立科学有效的食品安全危险性信息交流系统应转变传统模式,将之纳入危险性分析整体框架中;注重公开、民主、多向的信息交流。

关键词:安全;食品;信息交流;危险性评估

Discussion on Communication Model of Food Safety Risk Information

ZHAO Dan-yu

Abstract: **Objective** To explore the feasibility of communication strategy of international food safety risk information in order to build the mode of Chinese food safety risk information. **Method** The descriptive contrast method mainly relied on documents analysis. **Results** Risk communication could not exert its powerful function because of misunderstanding in actual work of food safety. The main points and key links of food safety risk information communication were described. **Conclusion** The effective system of food safety risk information communication should change traditional mode, and pay attention to open, democracy and multiway, and should be brought into overall framework.

Key word: Safety; Food; Communication; Risk Assessment

危险性信息交流是一个多向过程,它可以是发生在危险性管理者和评估者之间,也可以发生在危险性分析团队成员和外部利益相关的成员之间^[1]。通常管理者有这样的误解,即这是个“由内向外”的过程,也就是说向公众提供有关某一食品安全危险的及时准确信息以及拟采取的应急措施。这的确非常关键,但“由外向内”的信息交流过程同样重要。通过这类交流,决策者可以从相关人员那里获得一些必需的信息、资料和意见,作为决策的基础,从而确保其管理措施能够有效地解决他们所关心的问题。

传统的危险性信息交流模式常常建立在以下假想上^[2]:科学本身可以提供客观的事实;技术专家是提供正确危险性信息的唯一可能来源;公众是危险性信息的被动接受者。他们只有愿意了解有关危险的情况,才能理解和接受这些信息。但事实上往往这些假想是站不住脚的。且不说科学的结论通常是在某一特定条件下得出的,因此无法提供全面的客观事实,而且人们对信息传递者的信任度和接受信息的方式都会对危险性信息交流产生影响。因此应知道无论危险性信息是怎样的正确,如果不认识这一过程的复杂性、交互性以及诸多影响因素的话,这些信息往往会被曲解或抵制^[3]。

在不同食品安全状况下,人们应采取不同的危

险性信息交流策略来适应不同情况^[4]。常规的和低的食物危险与针对食品安全紧急事件在有关危险性因素的信息交流策略上是有差别的。

1 危险性信息交流的一般策略

通常危险性信息交流策略包含三个方面:首先收集背景资料并进行受众的人群分析;其次制作、编辑、发布并传播信息;最后对其效果进行审核和评估。

1.1 背景信息与受众分析

收集整理有关食品安全危险性的科学依据是危险性信息交流的第一步。这些信息如何有效地传递给受众会遇到很多挑战。因此,危险性信息交流的基本目标是促进有关各方加深了解、增加认识^[5]。

人们普遍认同信息与受众需求相吻合是达到有效信息交流的关键。WHO/FAO曾在其指南中建议,“通过危险性调查、访问和重点人群讨论等方式,了解公众对危险性的看法,找出人们需要的危险性信息是什么”^[4]。这一点常常在各国的危险性信息交流活动中被忽略,中国当然也不例外。我们在开展食品安全危险性评估时,交流信息往往是自上而下,缺乏系统和深入的受众需求分析,公众只是被动地接受只言片语的事后信息,无法对整个过程的监督和评论,更谈不上认同感^[6]。

我们常常会遇到这样的情况,科学家和食品安全管理者强调一些食品安全危险如食品辐照、使用

作者简介:赵丹宇 女

农药兽药等没有人们认为的那么可怕,无需恐慌。但这种言论让公众十分恼火。美国学者 P. M. Sandman 在 20 世纪 90 年代提出了著名的理论:危险性 = 危害 + 情绪愤怒。公众对某种危险的接受程度很重要地取决于他们气愤的程度^[7]。例如,人们对一种食品安全危险如喷施农药很气愤,而根据专家学者的研究其危险性很低,这种情况下信息交流的效果就不会理想,因为双方都采取为自己理论辩护的姿态。此时科学家和管理者应该认识情绪愤怒在危险等式中的作用,这种情绪无法排解忧虑,而且会将公众的认识变得更偏激,并对传达的信息采取更不信任的态度。人们情绪的激愤往往是由危险的性质决定的,包括:危险的可怕后果、危险是否是人为的、危险是否看得见、危险的偶然性、危险的不确定性、危险的不公平性以及危险性信息的一致性等等。

前些年在美国有关一种植物生长调节剂 Alar (又称 Daminozide, 丁酰肼) 在农作物上的使用曾引起很大争论。人们事后理解为什么公众对这种没有太大健康危害却又能提高产量的药物使用产生强烈抵触,原因是这种生长调节激素 Alar 是人们不熟悉的、非天然的、非自愿暴露的、看不见的并且是可能产生可怕健康后果的危害,而且有关的报导是由不具权威的渠道发布出来的^[5]。2005 年“苏丹红”事件在中国引发的食品安全危机也暴露了政府、学术界与消费者之间的信息沟通障碍,从而导致不必要的食品安全公众恐慌^[8]。

因此,在食品安全危险性信息交流中有必要将公众对危险的认识及信息需求放在首要重点。WHO/FAO 将危险性信息交流中公众关注的要点总结如下,并认为包含以下部分和全部特点的危险性比不(完全)具备这些特点的危险性更能引起公众关注^[4]:未知、陌生或罕见事件,而非众所周知或普遍的危害;危险性由他人控制,而非自己控制;危险性由工业活动或新技术产生的,而非自然存在的;危险性评估中存在大量的科学不确定性,或与专家对危害的可能性和严重性存在公开分歧;危险性可引发道德或伦理问题,如,危险与利益是否合理存在,是否社会上一群人可以有权利置别人于危险中;危险性管理的决策过程没有反映公众利益或不为公众所了解等。

1.2 信息的制作和编辑

食品安全危险性信息通常包括这样一些内容:向相关人群描述危险性是怎样确定的,如何监测、个人如何控制等。应将这类信息制作成人们感兴趣的内容,而不是单纯强调统计数据的技术文件。

语言的形式 简单通俗,并且认识到危险性概

念中的感情成分,采用同情的语言,而不是逻辑语言来说服感情用事的受众^[4]。我们在媒体宣传上常常看到专家学者呼吁消费者不必恐慌,食品卫生合格率如何上升……,这或许会让公众感到自己的担心忧虑没有得到重视。

类比说明(quasi-explanation) 即将一种危险与公众熟悉的危险做比较,有助于大众更好地认识危险性的范围和程度^[9]。例如,单纯说明某种防腐剂在标准法规的范畴使用是安全的,可能对人们的消费行为不会产生太大影响,人们还是谈之色变。但是当宣传的内容包括了与我们生活中的其他危险性的比较——使用量通常很低的食品防腐剂远没有吸一口烟的危害大,就会引发人们更多的思考。同样我们在纠正人们追求食品安全“零”风险的误区时常引用这样的比喻:接受食品安全中的风险与接受开车、坐飞机的风险应采取相同态度,唯一不同的是后者是自愿选择的危险。这种类比说明必要时还可采用图表等形式。

变换说明(transformative explanation) 帮助人们理解那些困难的和抽象的概念^[9]。通常它包括了 4 个步骤:第一,首先提出人们普遍存在的观点,即所谓的“外行理论”,承认这种理论的表面价值,然后说明它无法解释的矛盾现象,最后提出一种理性和科学的观点。比如说明饮水安全问题,人们普遍选择清澈甘冽的瓶装水代替略有浑浊的白开水,人们认为前者没有污染,但事实是如果浑浊的白开水只是矿物质沉淀,而清澈的瓶装水或许被无色无味的微生物污染?因此判断饮水的安全性要从根本出发。第二,解释在危险性评估和标准制定过程中使用的不确定性因素,说明专家在某个问题上的分歧仅仅是一种不确定性的体现^[4]。第三,任何有关危险性的信息应包括争论双方的意见。第四,帮助人们找到如何控制和降低危险性的方法,树立风险利益并存的观点。尽可能让消费者自愿选择可接受的危险性程度。事实证明当人们认识到一种危险性可以通过某些危险性管理措施得到控制时,人们就不会产生过度的恐慌。

1.3 信息的发布与传播

在保证有关食品安全危险性的原始资料具有真实、科学和完整的特性之后,就要通过不同的信息发布渠道(媒体)传播给大众。

通常我们把官方及其附属学术机构的信息传播渠道称为“官方媒体”,其他称为“大众媒体”。现实中各种媒体在发布信息时由于侧重角度的不同,所传递的信息也不尽相同,有些甚至给大众造成认识混乱。一份《中国食品安全信息交流体系研究》的报

告指出^[6]:我国除了存在信息资源分散、信息不够全面、系统等问题外,最严重的当属缺乏规范的信息发布程序。特别是官方媒体内部信息冲突会严重影响公众对食品安全管理的信任。

2005年欧洲食品安全局(EFSA)特别针对信息交流中存在问题,成立了危险性信息交流专家咨询组(AGRC)。这个咨询组包括了各方人士,每二到三个月开会研究信息交流的工作计划和实施策略等,统一认识和意见。有关食品安全危险性信息除了在EFSA官方网站和期刊上公布外,还召开各种类型的新闻发布会、制作新闻简报等^[1]。

作为权威的信息来源,官方媒体扮演着重要的角色。在这一点上,打破政府部门之间、政府与非政府之间、政府与公众之间的传统分界,协调合作、公开透明十分关键。同时为了实现信息交流的多向性,应诚实、坦率和公开地讨论所有问题,让公众参与到交流中来。这方面的做法很多,其中电视讨论、媒体专栏讨论、网站的互动讨论等都是很好的尝试。

大众媒体是覆盖面最广的媒体,由于其新闻价值取向的不同,以及专业、时间的限制,有时会不能准确地传播危险性信息。我们遇到的将“不合格食品”等同于“有毒食品”,将“致癌物污染的食品”等同于“致癌食品”等等就是例子。在这种情况下,政府和专业机构如果认为新闻媒体过多地注重冲突和矛盾,并且明显地炒作或夸大危险性以增强文章吸引力,而采取回避或对立的姿态,将会使信息交流更加困难。一方面,大众媒体应增加社会责任感和专业技能,做到深入浅出地报道事实真相,另一方面政府和专业机构也需要接受有关媒体技能的培训,努力与媒体工作者建立长期合作的伙伴关系,以提高媒体报道的质量和准确性^[4]。

1.4 审核与评估

有必要对危险性交流工作和计划进行定期和系统的评估,以确定其有效性,并在必要时进行修正。一个有效的评估应首先说明信息交流的目的,这包括交流所覆盖的危险人群比例、是否采取了正确地降低危险的措施及降低的程度等等。为了调整和完善信息交流活动,汲取不同的经验教训是十分重要的。

这个部分在危险性信息交流策略中常常容易被忽略^[4]。它一方面体现了信息交流的多向性,例如在交流对象的代表人群中检验人们对所传播信息的理解,反馈他们的想法;另一方面也可有助于不断完善信息交流策略,即通过审核和评估,重新确定工作重点和实施方案,使信息交流更加有效。

2 食品安全紧急(突发)事件期间的危险性信息交流策略

典型的食品安全紧急(突发)事件通常是指在一种广泛食用的食品中发现了某种致病微生物,因为这种危害来势急、致病性高,对食品安全的影响大。但是近些年有关食品化学污染和物理性掺假(假冒伪劣)等事件同样引起各方的广泛关注,对食品生产、消费和贸易产生严重影响。因此以下策略不仅针对典型的食品安全紧急(突发)事件,也包括其他类型的紧急(突发)事件。

尽管前述的一般情况的信息交流策略仍然适用,但是紧急(突发)事件状态下需要有食品安全信息交流的特殊策略。交流策略应是紧急(突发)事件管理计划中不可缺少的部分。有效的紧急(突发)事件管理要求有一个综合计划,以便根据定期评估而进行修正。在突发事件期间,保持良好的交流渠道特别重要。首先要防止引起恐慌。其次,要提供有关突发事件的正面消息,以帮助决定应该采取什么样的行动,这些信息包括:突发事件的性质和程度以及控制突发事件所采取的措施;被污染食品的来源以及如何处理家中的所有可疑食物;所确定的危害及其特征,以及如何和怎样寻医或其他必要的援助措施;怎样防止问题的进一步蔓延。

负责处理食品安全紧急(突发)事件的人员应该建立一套互相分享信息的网络系统。各级政府、学术团体、监督检验机构以及企业医院等应以准确、简便、可行的方式互相交流信息,包括:开展一系列媒体交流;建立适当的机制传递信息,例如现场访问、广播公告、免费服务热线等;向政府、官方代表以及公众代表定期通报最新的突发事件情况和突发事件管理行动(这里也包括媒体);如果发生某种食源性疾病,应在特别诊所内安排有关传染性危险的一对一的咨询服务;评估突发事件交流的有效性,并对此做出适当调整。

通常来讲,当发生食品安全突发事件时,各国政府需要作好准备,以便迅速地将准确的信息传递给大众媒体和公众。基本的准备工作包括确定可靠的信息来源和专家意见,安排一个行政机构来处理突发事件期间的交流问题,以及提高工作人员对待媒体和公众的技巧。

各国政府应该考虑建立一个食品安全信息的办公室,必要时作为突发事件的管理中心,可将其作为信息服务中心接受消费者有关食品安全的日常咨询。食品监督机构也可以考虑在互联网上建立主页,及时提供食品安全的信息,其中包括对普遍关注的问题的解答。

3 讨论

3.1 传统的单向公众教育模式与多方面多层次的

信息交流模式

从传统的单向信息交流模式向互动性的信息交流模式转变是开展有效信息交流的必然过程^[2]。食品安全的危险性信息交流不再仅是专家学者对普通公众的科普教育,而是包涵了更广泛的内容。它建立在这样一个原则下:即所有与食品安全危险相关的人都有权利参与针对危险的决策过程;政策制定者与公众之间形成民主机制,让大家可以就有关食品安全危险及其解决方案展开充分的交流。

美国食品与药品管理局(FDA)在进行许多有关食品安全问题(如即食食品中单核细胞增生性李斯特菌、鸡蛋中肠道沙门菌等)的危险性评估时,广泛吸取企业、消费者组织以及其他相关人士的意见。政府举行各方人士参加的公开会议,讨论有关问题,收集数据资料等等。当完成有关危险性评估报告的初稿后又再次征求公众意见。由于各方人士的广泛参与,特别是企业提供的关键数据,所以对最终完善评估十分有帮助,为政府制定有关标准法案等提供了重要依据。“公开会议”的形式通常为FDA所采用,旨在听取有关针对某一建议法案的公众意见,同时也给公众答疑解惑的机会。各类公开会议的安排都提前在网上公布,欢迎感兴趣的人士参加并发表意见和建议。除了在公开会议发表口头意见外,FDA还鼓励各方人士在其官方网站上就所关注的食品安全危险留下书面意见。

英国为了研究食用冷藏或冷冻的婴儿食品所带来的健康危险(特别是肉毒梭菌),英国食品安全局微生物安全委员会(ACMSF)特别工作组花费2年时间完成有关的危险性评估报告。2005年6月,ACMSF决定将这份报告公布以征求公众意见。咨询意见期历时6个月,ACMSF特别工作组认真研究各方意见并做出必要修改后最终完成这份报告。

近些年来,我国在有关食品安全问题的处理过程中,也逐渐吸收企业和非政府团体参与,如标准草案通过网上征求意见、标准的制修订过程吸收各方利益人士参与等。但总体上讲,还没有形成经常性的机制,让企业和消费者有更多机会发表意见。食品安全危险性的评估工作大多还是依靠专业学术团体完成,评估的结论也是自上而下地传达给公众。因而就出现了前述的危险性评估结论被媒体和公众误读的现象。

3.2 信息交流的被动策略与主动策略

危险性信息交流可以是被动的也可以是主动的^[2]。

被动策略主要表现在,通常他们不会引起人们关注某一食品安全的危险,直至公众和媒体已经产

生很大反响。这种模式的优点在于可以使公众充分发表对某一问题的看法。弊端在于这种状况使信息交流人员处于被动防守的境地,而且人们就这一事件已经夹杂了很重的感情因素后,科学数据和资料就显得苍白无力了,人们对这种延迟的信息也减少了信任。

主动策略主要表现在信息交流者主动提请人们关注潜在的和现存的健康危险(往往此时人们还没有意识到,而且也没有成为危机事件)。此时,不仅是针对某种状况做出反应,而且还需提出一系列讨论的议题以及建立有效的信息交流机制。这种做法的优点在于可以开展富有成效的讨论并且对可能的危险制定多种防治措施。唯一的弊端就是会引起公众的焦虑,因此需要很好地策划和安排。

我国在食品安全事件的处理过程中,有一些主动性的信息交流策略。如在官方的食品安全网站上针对国内外研究情况定期公布有关食品安全的预警性信息。这对提高公众的食品安全意识起到重要作用。然而,食品安全管理部门遇到更多的是一些食品安全突发事件后的被动局面,媒体的炒作、相关研究数据的缺乏、公众恐慌情绪的控制等。倘若相关的危险性评估结论能够及时传达给公众,并提出科学可行的处理方案和其他预测性信息,可能会扭转这样的被动局面。

3.3 与食品安全危险相关的各方分析

如前所述,食品安全危险性信息交流除了为各方提供有关潜在危险的性质及影响的信息外,还在危险性分析的内部成员以及外部利益攸关者之间架起沟通的桥梁。

尽管危险性管理者愿意邀请各方参与其框架行动(RMF)中,但事实上很难确定哪些是相关人士(stakeholders)且如何参与进来。通常,一些企业、消费者组织可能参与了早期活动,但逐渐他们并没有完全意识到参与的必要性和时机而渐疏远。政府也缺乏完善的机制鼓励他们这样做。因此,在一个完善的危险性分析框架中应首先明确哪些是相关人士,他们在不同阶段的预期作用如何。

FAO/WHO提出了这样几个判断“相关人士”的标准,包括:受到有关管理决策影响的各方;掌握有关信息和经验的各方以及参与过类似危险性事件的处理或表达了参与意愿的各方等^[1]。通常包括了政府、学术机构、生产加工制造方、消费者团体及民间组织以及媒体等。他们发挥的作用渗透了危险性分析的各个阶段:在初步确定危险性状况时,各方对危险性的态度,他们掌握的信息及其关切点是进行有效危险性交流的关键,它有助于寻找到适宜的信息

交流方式和途径。在危险性评估过程中,确保各方广泛参与,让各方充分了解危险性评估的现状(包括局限性和不确定性等),考察他们的接受程度。这样的交流过程可以增进各方间的理解和合作,使之更为民主、科学和有效。在危险性管理措施确定后,需要各方的积极评价和反馈意见不断得以完善。

为了确保与食品安全相关各方的参与,一些国家出台了相关法律和政策。例如建立国家食品安全咨询委员会或国家法典委员会,在一个职责权限明确的框架下开展有关各方针对食品安全危险的评估、管理以及信息交流的工作。

我国食品安全危险性评估与管理工作的部门很多,部门之间缺乏良好的信息资源共享机制,在某一部门的某一局部工作中,有相关利益方参与,而在整体的信息交流中,缺乏相应的机制让各方参与进来。

3.4 完整的危险性信息交流行动计划

危险性信息交流渗透在危险性分析各个阶段,但同时它也是一个独立的过程,这也是为何在危险性分析框架下将之与危险性评估、危险性管理相提并论的原因。有鉴于此,危险性信息交流也应制定一套完整的行动计划。这个计划包括:危险性信息交流的目的、目标人群、组织、行动措施(针对信息交流各要素)以及评估等。在危险性信息交流的原则指导下,有关各方积极承担各自责任,共同合作,有效完成危险性信息交流的最终目标。

这里需要指出的是,紧急危机状况下的信息交流是一个例外,它是针对某种紧急的食品安全事件需要在短时间内提出应急措施。通常,此时的信息交流旨在提出快速和直接的解决方案,因此,它不是一种系统和完整的信息交流过程,尽管也包含了危险性信息的沟通等方面。

在我国,食品安全的危险性信息交流在部门间还缺乏统一筹划。一些部门制定了内部的信息安全信息交流及危机事件应急处理办法。这些指导该项工作有效顺利进行的文件需参照欧盟及国际食品法典委员会有关策略框架进一步完善。

4 建议

首先,转变传统模式,将食品安全危险性信息交流纳入危险性分析整体框架中。注重公开、民主的多向信息交流模式,包括会议形式(公开听证、公开会议、简报、咨询会议及专家讨论等),以及网站、咨询电话、服务热线、广播电视以及广告、传单及知识

比赛等非会议形式的交流^[1]。这些多层面互动性的模式可以吸引不同相关人士参与,本着公开透明的原则,深入浅出地开展有效的信息交流。

其次,建立协调统一的食品安全管理系统和有效的信息交流渠道,明确与食品安全相关各方在危险性信息交流中的责任和义务,积极发挥其作用。在现阶段无法实现机构统一的前提下,可考虑建立国家食品安全信息办公室,统筹信息的编辑、制作和发布等工作,与大众媒体积极合作。通过搭建信息交流平台,努力促进企业和消费者团体的参与。值得欣慰的是,2007年12月在提请第十届全国人大审议的《食品安全法(草案)》中,首次提出建立食品安全信息统一公布制度,由国务院授权的部门对食品安全信息予以统一公布。

第三,制定危险性信息交流的行动计划,明确目标和实施方案,纳入国际推荐的策略(如受众分析、透明公开原则、评估等)。建议在危险性评估的团队中确立一位或多位信息交流的专家,制定并组织实施危险性信息交流的策略。

第四,建立食品安全危机信息处理的特殊机制。在危险性评估信息的准备、编辑和发布等方面形成快速反应机制,化被动为主动;在有关危机处理方面,保持良好的信息交流渠道。

参考文献

- [1] FAO. Food safety risk analysis: A guide for national food safety authorities [M]. Rome: WHO/FAO, food and nutrition paper 2006:87.
- [2] SCHERER C. Strategies for communicating risks to the public [J]. Food technology, 1991. 45: 110-116.
- [3] FESSENDEN RADEN J, FITCHEN J M, HEATH J S. Providing risk information in communities: Factors influencing what is heard and accepted. Science [J]. Technology and human values, 1987. 12: 94-101.
- [4] FAO. The application of risk communication to food standards and safety matters [M]. FAO food and nutrition paper, 1998:70.
- [5] OLECKNO W W. Guidelines for improving risk communication in environmental health [J]. Journal of environmental health, 1995. 58 (1): 20-23.
- [6] 中国食品安全信息交流体系研究 [EB/OL]. <http://www.china.com.cn/aboutchina/data/2007spaq/2007-11/19/content-9252853.htm>.
- [7] SANDMAN P M. Risk communication: Facing public outrage [J]. EPA Journal, 1987, 13: 21-22.
- [8] 吴琪. 被食品安全夸大的恐慌和无奈 [J]. 三联生活周刊, 2006 (48): 56-58.
- [9] HUTCHESON S. Effective use of risk communication strategies for health & safety educational materials [J]. Journal of extension, 1999. 37(5).

[收稿日期:2008-08-11]