

突发公共事件 紧急救援系列丛书

食品安全事件

紧急救援手册

SHIPIN ANQUAN SHIJIAN
JINJI JIUYUAN SHOUCE

国家减灾委员会办公室 编

中国社会科学出版社

突发公共事件紧急救援系列丛书

食品安全事件 紧急救援手册

国家减灾委员会办公室 编

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全事件紧急救援手册/国家减灾委员会办公室编. —北京: 中国出版社, 2009. 6

(突发公共事件紧急救援系列丛书)

ISBN 978-7-5087-2570-3

I. 食... II. 国... III. 食品卫生—紧急事件—卫生管理—手册
IV. R155.5-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 045789 号

书 名: 食品安全事件紧急救援手册

编 者: 国家减灾委员会办公室

策划编辑: 王紫千 杨春岩

责任编辑: 张 莉 王晓燕 逢玉静

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66078622 (010) 66061704

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 电传: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 3.375

字 数: 64 千字

版 次: 2010 年 7 月第 1 版

印 次: 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

《突发公共事件紧急救援系列丛书》

撰稿及审读专家名单

生物灾害紧急救援手册

撰稿 金燕娇 审读专家 贺伟

泥石流灾害紧急救援手册

撰稿 傅雨飞 审读专家 吕娟 刘传正

水旱灾害紧急救援手册

撰稿 梁洁 审读专家 吕娟 杨勤业

森林火灾紧急救援手册

撰稿 罗鸿彦 审读专家 高建国 范维澄

雪灾紧急救援手册

撰稿 张坤 审读专家 吕娟 张强 高建国

地震灾害紧急救援手册

撰稿 江森 审读专家 高建国 杨勤业

食品安全事件紧急救援手册

撰稿 冯英 李勇山 审读专家 孙忠富

突发传染病事件紧急救援手册

撰稿 张洪存 审读专家 俞东征 杨德慧

国家突发重大动物疫情紧急救援手册

撰稿 庞平 王李梁 审读专家 杨德慧

交通运输事故紧急救援手册

撰稿 李文杰 审读专家 王克海

突发性环境污染事故和生态破坏事件紧急救援手册

撰稿 高恩新 李瑞昌 审读专家 杨勤业

前言

2008年5月12日,中国汶川发生了里氏8级的大地震。举世罕见的自然灾害强烈地震撼了国人的心。于是,“一方有难,八方支援”,在很长一段时间内,全国人民的注意力几乎全部集中在灾后救援与灾后重建之中。不可否认,灾难的历史几乎与人类历史一样的漫长,这其中地震、滑坡、泥石流等自然灾害;也有矿难、恶性交通事故、火灾、环境破坏、灾难性踩踏事件等人为或技术的灾难;还有从公元6世纪遍及全世界的“黑死病”(鼠疫),18世纪出现的霍乱,19世纪的炭疽,20世纪的埃博拉病毒、禽流感、艾滋病毒、疯牛病、亨德拉病毒、汉坦病毒、尼巴病毒,到21世纪初的SARS病毒、猴痘、猪链球菌等人类与动物的疾病史;更有战乱频繁,群体性问题凸显,以及以美国“9·11”为标志的超越传统国家安全的恐怖袭击等等。全球化时代与信息化时代的到来,并没有减少风险的存在,相反,风险依然如影随形,无处不在,无时不有,人类社会越来越面临着生存环境的考验。而在风险和灾难面前,人类总是显得非常脆弱。

上述灾难都属于突发公共事件,包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。其共同的特征是突发性、紧急性、迅速蔓延性、高度不确定性、影响的社会性以及非程序化决策等特点。它往往对社会系统的基本价值和行为准则产

生严重威胁，因而要求在时间压力和不确定性极高的情况下，必须作出关键决策和处置。“应急管理”、“危机管理”等就是这样一套超越常态组织管理的理念、规范和能力。建立健全社会预警体系，增强突发公共事件紧急救援能力，最大限度地减少突发公共事件造成的损失，保障公共安全与社会稳定，既是贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的具体体现，也是全面履行政府职能、加快建设小康社会的迫切需要。长期以来，我国党和政府在处置突发公共事件过程中积累了丰富的经验。特别是在2003年“非典”之后，我国明显加快了突发公共事件立法及相关应急预案出台的步伐，各级政府也相继制定了有关自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的应急预案。2007年11月1日，《中华人民共和国突发事件应对法》正式实施，并专设“应急处置与救援”一章。应急管理工作取得了显著成效。然而，在社会转型期与风险社会的不确定因素增加的背景下，我国宏观层面的突发事件应对体系建设仍存在诸多不足之处，而具体层面的紧急救援体系也正面临着日益严峻的挑战。

基于上述考虑，为总结经验教训，提高救援效率，确保有备无患，我们组织应急管理领域知名学者专家倾力编写《突发公共事件紧急救援系列丛书》。本套系列丛书分为自然灾害类、事故灾难类和公共卫生类三大类。自然灾害类包括《水旱灾害紧急救援手册》、《雪灾紧急救援手册》、《地震灾害紧急救援手册》、《泥石流灾害紧急救援手册》、《生物灾害紧急救援手册》、《森林火灾紧急救援手册》；事故灾难类包括《交通运输事故紧急救援手册》、《突发性环境污染和生态破坏事件紧急救援手册》；公共卫生类包括《突发传染病事件紧急救援手册》、《食

品安全事件紧急救援手册》、《国家突发重大动物疫情紧急救援手册》。本套丛书是在突发公共事件紧急管理中如何指挥、管理、协调应急资源和应急行动的总体计划和程序规范。本套丛书的编写人员分别来自复旦大学、中国政法大学、北京科技大学、中国农业大学、华东理工大学、中国民航大学、北京铁路局、承德市第五医院等高校或相关单位的专家学者。在编写过程中，本套丛书系列教材严格遵循国家有关部门颁布的突发公共事件相关法规、政策和预案以及行业管理规定，并结合我国社会发展的实际，对突发公共事件的紧急救援现状和趋势进行深入细致的调查研究，从中发现和总结处置突发公共事件的规律和特点，以帮助读者在短时间内迅速获得紧急救援知识为目的，注重培养读者解决实际紧急救援问题的能力。

本套丛书是国内第一套面向基层干部和群众的突发公共事件紧急救援简明读本。具有以下几个特点：

(1) 追求普及性、操作性、准确性和全面性，重点突出，方法技巧简洁明快，工作程序和过程严谨。

(2) 编写内容涵盖突发公共事件紧急救援的基本要素，如会商、启动预案、通告与联络、实施、后续安抚与追查责任。每部分中间设一两个小的案例，以便让读者认识每个环节的基本操作。每部分最后设小结，简短描述本部分的结构，并用图示意操作流程。

(3) 考虑到受众面，力求文笔生动，本土化色彩浓厚，可读性强，避免难懂的学术词汇或学理分析；同时，准确把握专有名词等。

我们希望读者特别是基层干部通过本套丛书的学习，能够从加强党的执政能力、全面履行政府职能和为人民负责的高

度，充分认识新形势下加强突发公共事件处置工作的重要性、长期性和紧迫性，认真学习贯彻国家颁布的突发公共事件应急法规及预案，并通过本套丛书熟练掌握处置突发公共事件的工作原则、主要内容、操作程序和保障要求，不断提高政府部门处置和应对突发公共事件的能力，建立健全突发公共事件应急机制，从而在紧急救援中实现职责明确、密切配合、反应及时、规范有序、快速高效，并从实践中坚持预防与应急相结合，常态与非常态相结合，推动应对和处置突发公共事件的工作规范化、制度化、法制化，正确认识突发公共事件处置工作与经济社会发展的关系，切实担负起处置突发公共事件的职责，更好地实现科学发展与更好地构建社会主义和谐社会。

我们相信，通过本套丛书的系统学习，广大读者定能增强忧患意识，防患于未然，并在真正意义上提高突发公共事件紧急救援能力，从容应对风险挑战。需要指出的是，本套丛书吸取了突发公共事件紧急救援领域的诸多学术成果，并尽可能地进行了参考文献的标注，我们在此也对这些专家学者表示敬意。同时，本套丛书虽经精心编写，但因时间仓促，错漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正，我们将再接再厉，为将来进一步修订打下良好基础。

编 者

2010年5月



目 录

一、应急准备	(1)
(一) 应急法律法规	(2)
(二) 应急组织建设	(7)
(三) 应急演练	(12)
二、事件分析	(19)
(一) 分析事件类型	(19)
(二) 分析事件原因	(22)
(三) 分析影响范围	(24)
(四) 初始评估	(25)
三、先期处置	(31)
(一) 救助受害者	(31)
(二) 切断事故危害链	(35)
(三) 控制现场	(39)
(四) 紧急通告	(41)
四、启动预案	(45)
(一) 预案启动的程序	(45)
(二) 预案启动的等级	(49)



(三) 应急响应	(51)
五、现场处置	(56)
(一) 受害者的组织抢救	(56)
(二) 控制事态发展	(58)
(三) 情况通报	(61)
(四) 资源保障	(64)
六、善后	(69)
(一) 赔偿和补偿	(70)
(二) 责任追究	(73)
(三) 完善档案和制度	(79)
七、附录	(84)
(一) 食品安全卫生常识	(84)
(二) 食品安全事件处置案例	(90)
(三) 食品安全术语	(97)

一、应急准备

应急准备是应急工作的事前管理阶段，是成功处置应急事件的基础。所谓“凡事预则立，不预则废”，应急管理也需要周全的事前准备。应急准备如果做得成功会起到两个方面的功效：第一，减少突发事件的发生率。例如，应急准备的内容之一就是宣传教育应急知识。深入、详细的食品安全知识教育和宣传普及了食品基础知识，提高了公民的自我保护意识，可以减少大量的盲目性食品安全事件。在一些地区发生的群众误食野生毒蘑菇事件，与群众的食品安全意识淡薄和有关野生菌类的知识缺乏有着明显的联系。第二，增加处置突发应急事件的成功率。突发应急事件发生时，比较突出的矛盾是应急队伍缺乏实际经验，处置失当或机制失灵。而这些问题在应急演练的频繁进行中，可以充分得到化解。以事件实际发生为假设条件的模拟性演练，充分考虑到了应急队伍的能力培养和相互配合，并充分考验复杂性条件下队伍的应急能力。一旦现实生活中发生突发应急事件，应急处置队伍就会迅速进入状态，组织机构会立即组建并发挥其职能，最终达到比较令人满意的处置结果。

应急准备的内容一般包括三个方面：应急法律法规、应急组织建设和应急演练。

（一）应急法律法规

法律法规是应急处置的依据，开展应急组织建设和处置行动的法理基础。目前我国正在建设法治国家，其中一个重要方面就是要用法律规范和约束各种行为界限和规则。从应急管理来说，有关应急管理的专项立法工作目前滞后于政府应急管理的实际运行，许多政府行为以政策性文件作为行动依据，表现出中国在法规修订上的落后。在社会对应急管理的要求日益提高，政府日益重视的今天，用完善的法律法规规范应急管理也许正是中国走向法制社会的一个契机。

我国食品卫生法制化管理是从二十世纪五十年代开始的。改革开放以后，我国加快了食品卫生法制建设步伐，1982年全国人大常委会制定了我国第一部食品卫生专门法律，即《中华人民共和国食品卫生法（试行）》。1995年全国人大常委会总结了《食品卫生法（试行）》12年实践经验，审议通过了新的《食品卫生法》。《食品卫生法》颁布实施以来，为了确保食品卫生法的顺利实施，卫生部根据《食品卫生法》的有关规定，结合食品卫生监督实践，从保护人民群众健康权益出发，制定了90余个配套规章，涉及的主要方面有：

在食品及食品原料的管理上，制定了《新资源食品卫生管

理办法》(2007)、《食品添加剂卫生管理办法》(2002)、《保健食品管理办法》(1996)、《转基因食品卫生管理办法》(2002)、《辐照食品卫生管理办法》(1996)、《粮食卫生管理办法》(1990)、《乳与乳制品卫生管理办法》(1985)、《水产品卫生管理办法》(1990)、《调味品卫生管理办法》(1990)、《防止黄曲霉毒素污染食品卫生管理办法》(1990)、《蜂蜜卫生管理办法》(1990)、《酒类卫生管理办法》(1990)、《茶叶卫生管理办法》(1990)等。

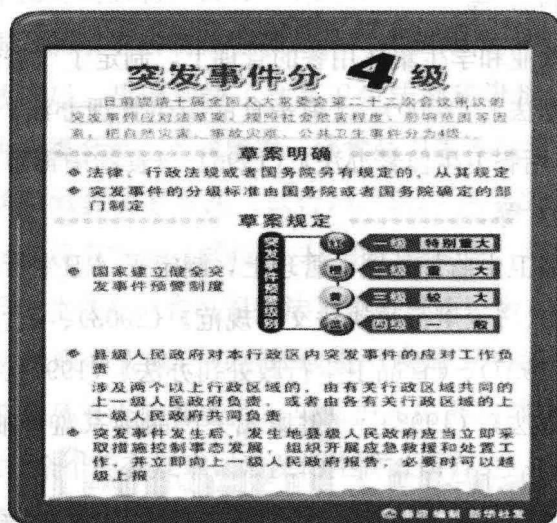
在食品包装材料和容器的管理上,制定了《食品用塑料制品及原材料卫生管理办法》(1990)、《食品包装用纸卫生管理办法》(1990)、《食品用橡胶制品卫生管理办法》(1990)、《铝制食具容器卫生管理办法》(1990)、《陶瓷食具容器卫生管理办法》(1990)等。

在餐饮业和学生集体用餐的管理上,制定了《餐饮业食品卫生管理办法》(2000)、《街头食品卫生管理办法》(2006)、《学生集体用餐卫生监督办法》(1996)、《食物中毒事故处理办法》(2000)等。

在食品卫生监督处罚的管理上,制定了《卫生行政处罚程序》(1997)、《卫生行政执法文书规范》(2003)、《食品卫生监督程序》(1997)、《食品卫生行政处罚办法》(1997)、《卫生监督员管理办法》(1992)、《健康相关产品国家监督抽检规定》(2005)等。

国家在加大食品生产经营阶段的立法力度的同时,也加强

了农产品种植、养殖阶段，以及环境保护对农产品安全影响等方面的立法，颁布实施了《农药管理条例》（1997）、《兽药管理条例》（2004）、《饲料和饲料添加剂管理条例》（1999）、《农业转基因生物安全管理条例》（2001）、《动物防疫法》（1997）、《生猪屠宰管理条例》（2008）、《植物检疫条例》（1992）、《进出口动植物检疫法》（1992）；《环境保护法》（1989）、《海洋环境保护法》（2000）、《水污染防治法》（1984）、《大气污染防治法》（2000）、《固体废弃物污染环境防治法》（1996）等。此外，在《刑法》中还涉及各种食品卫生的犯罪活动规定了刑事责任。各省、自治区、直辖市根据本地区的具体情况，也制定实施了有关《食品卫生法》的地方配套法规，初步形成了符合我国国情的较完善的食品卫生法规体系。



食品安全危机管理作为公共卫生危机管理的一个部分，自2003年非典以后，成为我国应急管理工作的重点。2003年公布施行了《突发公共卫生事件应急条例》，2006年颁布了《国家突发公共卫生事件应急预案》和《国家重大食品安全事故应急预案》，2007年新中国第一部应对各类突发事件的综合性基本法律《中华人民共和国突发事件应对法》出台。这部应急管理的“龙头法”，来自实践的积累，凝聚了中国人民长期以来与自然灾害、事故灾难等突发事件顽强搏斗摸索出的经验。它的颁布施行，标志着党的执政能力和政府行政水平的进一步提升，标志着中国的社会管理与公共服务日渐成熟。

但是，从整体来看我国的食品安全卫生法制建设还并不完善。有关食品安全的法律法规的制定和修改比较滞后，食品卫生标准和行业标准有待出台，配套制度和措施亟需修改，所以有必要参考和借鉴发达国家在这方面的经验和做法。以美国 and 英国为例，美国是一个十分重视食品安全的国家，有关食品安全的法律法规十分完善。美国有关食品安全的主要大法包括：联邦食品、药物和化妆品法（FFDCA）、联邦肉检验法（FMIA）、禽肉制品检验法（PPIA）、蛋制品检验法（EPIA）、食品质量保护法（FQPA）和公共健康服务法。为了维护消费者的权益和安全，美国建立了严格的食品召回制度。美国的食品召回制度分为三个等级：一级召回针对可能导致难以治疗的健康损伤甚至致死的产品，二级召回针对可能对健康产生暂时的、可以治疗的影响的产品，三级召回针对不会产生健康威

胁、但内容与标识不符的产品。2008年2月17日，美国农业部下令召回加利福尼亚州一家屠宰场处理的1.43亿磅冷冻牛肉，成为美国历史上规模最大的一起牛肉召回事件。召回的原因是这些牛肉没有经过“全面和适当”的检验，经农业部下属的食品安全及检验局认定，这些牛肉不适合人们食用，紧急召回令随即发布。

英国从1984年开始分别制定了《食品法》、《食品安全法》、《食品标准法》和《食品卫生法》等，同时还出台许多专门规定，如《甜品规定》、《食品标签规定》、《肉类制品规定》、《饲料卫生规定》和《食品添加剂规定》等。这些法律法规涵盖所有食品类别，涉及从农田到餐桌整条食物链的各个环节，形成较为完整的食品安全法律体系。另外，英国的食品监管体系完善，由联邦政府、地方主管当局以及多个组织共同承担监管责任，形成了立法与监管齐下的管理体系。以2005年发生的“苏丹红”事件为例，食品标准局在对超市中的食品进行检测时发现，一些品牌的辣椒粉已被可能致癌的色素“苏丹红一号”污染。食品标准局紧急责令全国各大超市和商店下架召回被怀疑含有“苏丹红一号”的食品达570多个品牌。该事件成为英国历史上规模最大的食品召回行动。

上述发达国家的经验说明，我国在食品安全法制建设方面还有漫长的道路。不仅要完善相关的法律法规，还要制定配套制度和措施，将法律法规的要求落实到政府部门的日常工作当中。

(二) 应急组织建设

我国食品安全工作遵循“全国统一领导、地方政府负责、部门指导协调、各方联合行动”的工作原则，在此工作原则下根据食品安全事故的范围、性质和危害程度，对重大食品安全事故实行分级管理；有关部门按照本预案规定，落实各自的职责。

应急组织机构是指包括应急日常管理机构在内的指挥机构、应急处置队伍和专家库等各个层级、不同职能的队伍所组成的组织架构体系。从概念上分析，应急组织包括指挥机构、日常管理机构、应急处置队伍和专家库几个组成部分。

1. 食品安全事故的应急指挥机构

根据《国家重大食品安全事故应急预案》中的相应规定，一旦发生食品安全事故要根据事故的等级启动相应的预案，建立不同等级的应急指挥机构。

(1) 国家重大食品安全事故应急指挥部。根据预案，特别重大食品安全事故发生后，根据需要成立国家重大食品安全事故应急指挥部，负责对全国重大食品安全事故应急处理工作的统一领导和指挥。国家应急指挥部办公室设在食品药品监督管理局。国家应急指挥部成员单位根据重大食品安全事故的性质和应急处理工作的需要确定。

(2) 省级重大食品安全事故应急指挥部。根据应急预案规