

食品安全风险交流系列丛书

食品安全风险交流 理论探索

编著

国家食品药品监督管理总局

国家食品安全风险评估中心



中国质检出版社
中国标准出版社

食品安全风险交流系列丛书

食品安全风险交流 理论探索

编著

国家食品药品监督管理总局
国家食品安全风险评估中心



中国质检出版社
中国标准出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全风险交流理论探索/国家食品药品监督管理总局, 国家
食品安全风险评估中心编著. —北京: 中国标准出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5066-7836-0

I. ①食… II. ①国… ②国… III. ①食品安全—风险管理—
研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024659 号

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100029)

北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室: (010) 68533533 发行中心: (010) 51780238

读者服务部: (010) 68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 680 × 960 1/16 印张 23.5 字数 446 千字

2015 年 6 月第一版 2015 年 6 月第一次印刷

*

定价: 68.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 68510107

编 委 会

主 审 滕佳材 陈君石

主 任 王 红 刘金峰

副主任 王三虎 严卫星 罗云波 杨明亮

编 委 (按姓氏笔画排序)

刘松涛 许 静 吴广枫 钟 凯

高秦伟 郭丽霞 彭小婷 曾 悦

谢晓非

编 者 (按姓氏笔画排序)

白 瑶 许 静 李远钊 李希琳

吴广枫 陈 思 罗晓静 赵 洁

胡颖廉 钟 凯 贺艳秋 贾 开

高秦伟 郭丽霞 崔安琪 韩 晖

韩蕃璠 谢晓非 路 西 魏益民

序 言

风险分析是国际公认的食品安全工作手段和方式，而风险评估、风险管理和风险交流被世界卫生组织（WHO）称为食品安全风险分析的三大基石。其中风险交流的作用主要是促进公众对风险信息的科学理解，促进法律法规、政策措施的有效施行，提高监管部门公信力和消费者信心，促进食品产业健康发展。

鉴于风险交流在食品安全实际工作中的突出作用，无论是政府监管部门，还是食品生产经营者，或者社会组织、媒体等第三方，大家都越来越重视。但风险交流毕竟是风险分析框架中起步最晚也最为薄弱的环节，不像食品安全风险评估和风险管理那样已经基本形成完整的理论体系，也积累了比较丰富的实践经验。风险交流工作面临的困难也不仅仅是体系不健全，还存在人才队伍匮乏、制度机制亟待建立、学科建设滞后等问题。

当然，风险交流从零开始，既是挑战，也是机遇，没有历史包袱。国家食品药品监督管理局自成立以来，一直把风险交流工作作为整个食品安全工作的一环，设专门机构加强这项工作。围绕“打基础、建机制、强能力”的思路，长远谋划，积极推进。目前已经建立了国家和省级层面的风险交流联络员机制，组建了国家食品药品监督管理局食品安全风险交流专家组，逐步形成全系统风险交流工作体系；不断创新风险交流方式方法，拓展交流渠道、创新交流载体，充分发挥各利

益相关方的作用；强化人员培训和队伍建设，开展国际交流合作，学习借鉴国外先进经验。

但从整个食品安全监管体系来讲，有几个关键问题尚待解决。首先要解决的是明确风险交流“谁来干”的问题，要借鉴国外的经验，尽快建立从上到下、从行政部门到技术支撑机构、从系统内部到社会各方的工作体系和人员队伍。我们不仅需要做决策、抓落实的行政人员参与，还要有拿得出、靠得住的技术力量，也要有出主意、想办法的各方专家。

其次要解决“干什么”的问题。重点包括丰富风险交流工作形式和渠道，大力扶持、培育民间风险交流平台，培育以科学家为主体的“意见领袖”群体；加强科普宣传力度，引导社会力量参与风险交流；强化媒体合作，逐步培育“懂行”的记者队伍，充分发挥新媒体的效力；加强风险交流科研和学科建设，组织开展食品安全风险认知和社会心理学方面的研究，探索出一整套适合我国国情的风险交流模式。

最后要解决“怎么干”的问题。风险交流是一门实践科学，目前各地的风险交流工作参差不齐，主要原因就是有些从事食品安全工作的同志对如何开展这项工作还不知道该怎么干，缺乏足够了解。

新修订的《中华人民共和国食品安全法》已把交流沟通食品安全监督管理信息和风险评估信息纳入法律规定，为今后开展风险交流工作提供了有力的法律保障。为了积极推动我国食品安全风险交流工作的开展，让社会各界学习了解风险交流知识，鼓励社会各界积极参与风险交流工作，国家食品药品监督管理总局和国家食品安全风险评估中心组织北京大学、清华大学、中国农业大学、中央财经大学、国家行政学院等各方面的专家编写了《食品安全风险交流理论探索》。本书从风险交流

目 录

第一章 绪论	1
第一节 食品安全风险交流相关概念	1
一、风险和风险可接受水平	1
二、风险-收益分析和知情决策	2
三、风险交流	2
四、风险分析	3
五、风险认知	4
第二节 食品安全风险交流的目标和意义	4
一、促进公众对风险信息的知晓与理解	5
二、促进监管措施的有效施行	5
三、提高公众的食品安全信心	5
四、促进食品产业、行业和贸易的健康发展	6
参考文献	6
第二章 食品安全风险交流主要理论基础——心理学	7
第一节 风险交流基础	8
一、何为风险	8
二、风险交流	9
三、了解公众：沟通的基础	9
第二节 双系统视角下的风险认知	13
一、双系统理论	13
二、双系统和专家-公众认知差异	14
三、双系统和影响风险认知的因素	15
四、双系统和心理噪音模型	19
五、心理台风眼效应	21
第三节 双系统视角下的信任建立	22
一、建立信任：重要而艰难	23
二、双系统和信任的内涵	27

三、提高关心信任	28
参考文献	31
第三章 食品安全风险交流主要理论基础——新闻传播学	34
第一节 人类传播过程	35
一、内向传播：刺激反应过程与说服技巧	35
二、人际传播：符号互动过程	41
第二节 语言与交流	48
一、语言传播的功能	48
二、语言传播的特性	50
三、有效进行语言交流的建议	55
第三节 媒体交流	55
一、新闻传播模式	56
二、新闻价值与科学价值	58
三、媒介议程设置	61
参考文献	66
第四章 食品安全风险交流主要理论基础——公共管理学	67
第一节 个体行为层面的“风险交流”	69
一、信息环境的描述	69
二、个体的“有限理性”及行为管理	72
第二节 组织管理层面的“风险交流”	75
一、组织的正向作用：法理性权威和组织理性	76
二、组织的反向作用：有限理性和科层制困境	80
第三节 宏观治理层面的“风险交流”	83
一、实验主义治理的内涵	84
二、实验主义治理的政策工具	86
三、食品安全风险交流中的实验主义治理	88
参考文献	90
第五章 食品安全风险交流主要理论基础——法理依据	92
第一节 信息公开是风险交流的前提	93
一、信息公开的概念	93
二、食品安全信息公开制度概述	94
第二节 公众参与是风险交流的保障	101
一、公众参与概述	101

二、公众参与的必要性	102
三、如何保障公众参与	103
第三节 风险交流是公民表达言论自由的重要途径	105
一、言论自由概述	105
二、言论自由的价值	106
三、风险交流过程中如何保障公民的言论自由	107
第四节 风险交流提高决策的可接受性	108
一、可接受性是什么	108
二、决策可接受性的重要性	109
三、如何通过风险交流实现决策的可接受性	110
参考文献	112
第六章 食品安全风险交流原则与策略	114
第一节 风险交流的基本原则	114
一、维护和建立信任（权威性）	114
二、及时充分（时效性）	115
三、公开透明（透明性）	116
四、基于科学（科学性）	117
五、基于受众需求（针对性）	117
六、利益相关方共同参与（参与性）	118
第二节 风险交流的表述原则	119
一、语言准确精练、通俗易懂	119
二、承认不确定性	120
三、客观描述为主	120
四、富于同情心和责任感	121
第三节 媒体沟通原则	121
一、主动联系媒体	122
二、满足媒体需求	123
三、把握交流口径	123
四、及时纠正媒体发布的错误信息	123
参考文献	124
第七章 食品安全风险交流基本流程	125
第一节 日常交流基本流程	125
一、明确风险交流的目的和目标	125

二、受众分析	126
三、构建风险交流信息	130
四、选择合适的交流方式	133
五、制定时间进度	133
六、交流效果评估	134
第二节 危机事件交流基本流程	137
一、危机事件前的风险交流准备	137
二、危机事件期间的风险交流	139
三、危机事件过后的风险交流	141
参考文献	141
第八章 食品安全风险交流的媒体类型和传播渠道	143
第一节 媒体关系策略	143
一、媒体关系的基本概念	143
二、媒体关系策略的基本类型	146
三、风险交流中的媒体关系策略	147
第二节 媒体类型简介	150
一、传统媒体	150
二、新媒体	154
第三节 媒体资料发布	164
一、信息补贴与媒体资料包	164
二、宣传和出版物	167
三、网络媒体信息发布	168
第四节 媒体信息发布及类似活动	170
一、媒体吹风会	170
二、新闻发布会	170
三、新闻发言人言语策略	173
四、记者招待会	179
五、媒体参访	179
六、实体论坛与网络论坛	182
参考文献	184
第九章 国外食品安全风险交流模式	185
第一节 欧盟、EFSA	185
一、风险交流的内涵及发展	185

二、欧盟食品安全风险交流制度的建立背景及 相关理论研究	187
三、欧盟食品安全风险交流的参与者	189
四、欧盟食品安全风险交流的策略方法	193
五、欧盟基于食品安全风险交流策略的成功案例—— 氨基脲事件分析	197
六、对我国的启示	198
第二节 德国 BfR 与法国 ANSES	200
一、法律基础与负责机构	201
二、风险交流的内容	203
三、风险交流的对象	204
四、风险交流的过程与途径	205
五、小结	208
第三节 美国 FDA	209
一、引言	209
二、美国食品安全风险交流的涵义	210
三、美国食品安全风险交流体系	211
四、FDA 遵循的原则	216
五、美国风险交流活动的相关法规	217
六、相关案例	219
七、美国食品安全风险交流制度对我国的借鉴意义	221
第四节 英国	222
一、英国食品安全风险交流的背景及发展	222
二、英国食品安全风险交流工作的主体及其工作模式	226
三、英国食品安全风险交流的成功案例分析	229
四、小结	230
参考文献	231
第十章 风险交流案例分析	233
第一节 2002 年瑞典政府处理丙烯酰胺事件	233
一、事件背景与概况	233
二、交流过程与舆论反应	234
三、事件分析与案例总结	234
四、风险交流经验总结	236

五、结语	237
第二节 2008 年爱尔兰肉制品二噁英污染事件	237
一、事件概况	237
二、舆论反应	238
三、交流过程	239
四、经验分析	239
五、结语	241
第三节 2011 年上海染色馒头事件	241
一、事件概况	241
二、舆论反应	242
三、交流过程	245
四、应对分析	246
第四节 2011 年美国哈密瓜遭李斯特菌污染事件	250
一、事件概况	250
二、舆论反应	251
三、交流过程	251
四、交流经验分析	252
五、结语	255
第五节 2012 年“苏泊尔锰超标”事件	255
一、事件概况	255
二、舆情研判	256
三、开展的主要工作	257
四、风险交流措施	258
五、风险交流效果分析	259
六、结语	260
第六节 2012 年河北五得利面粉硼砂事件	263
一、事件背景与事件起因	263
二、事件进展与交流过程	264
三、事件分析	265
四、结语	268
第七节 2013 年反式脂肪酸风险评估结果发布	269
一、事件概况	269
二、交流过程	270

三、应对分析	271
参考文献	278
附录一 FDA 风险交流战略计划 (2012 更新版)	281
目的	281
背景	281
概述	283
FDA 风险交流战略计划一览表	283
战略计划——FDA 风险交流角色的演化	284
风险交流的未来定义	287
基本原则	289
战略目标	291
完善 FDA 交流风险与效益信息的政策	303
结论	307
参考文献	313
附录二 当食品引发风暴之际——风险交流的成功秘诀	318
序言——来自欧洲食品安全局 (EFSA) 风险交流咨询组	318
序言——来自安妮劳雷·加桑 (Anne - Laure Gassin), 风险交流咨询论坛工作组主席和欧洲食品 安全局交流部门主任	320
I 引言和目的	320
II 良好风险交流的指导原则	322
II.1 原则在实践中的应用	323
III 影响风险交流等级和类型的因素	324
III.1 从交流的角度来看待风险等级	325
III.2 危害的性质	326
III.3 谁或什么受到了影响?	327
III.4 人/动物/植物/环境是如何受到影响的	328
III.5 危害/风险的暴露水平	329
III.6 控制风险的能力	330
III.7 与风险认知有关的其他因素	330
III.8 风险交流的等级	331
IV 工具和渠道	332
IV.1 媒体关系	332

IV.2	网站	333
IV.3	印刷出版物	334
IV.4	电子出版物	334
IV.5	会议和研讨会	334
IV.6	公众咨询	335
IV.7	合作伙伴/利益相关方的关系网	335
IV.8	社交网络 (Facebook 和 MySpace 等)	336
IV.9	博客	336
IV.10	微博 (Twitter)	336
V	从经验中学习	337
V.1	2008 年 7 月欧洲食品安全局对动物克隆的 风险评估	337
V.2	欧洲食品安全局对食源性人畜共患病的 专题交流	340
V.3	食盐战役	342
V.4	南安普顿研究大学正在研究的某些人工色素对 儿童的影响	345
V.5	2009 年荷兰 Q-热病: 开放和透明	348
V.6	瑞典膳食补充剂的案例	351
V.7	案例研究——爱尔兰二噁英危机	354
	延伸阅读	357
	其他指南	358

第一章 绪 论

第一节 食品安全风险交流相关概念

风险交流顾名思义是由风险和交流组成，风险是内容，交流是手段和方法。在学习风险交流相关理论之前，我们需要了解几个基本概念。什么是“风险”，它和“危害”有何异同？风险-收益分析是什么，它和知情决策是什么关系？风险分析、风险交流、风险认知有何联系？

一、风险和风险可接受水平

“风险”一词最早可能现于贸易活动中，在保险、金融、医疗卫生、环境、新技术等诸多领域有着广泛应用，不同领域对风险的理解有所不同。但无论哪种风险的定义都包含了概率、可能性、不确定性等含义，也就是说有风险不一定造成危害。而公众常常将风险与现实的危害混淆在一起，这也是风险交流者常常遇到的困境。

在食品安全领域，联合国粮农组织（FAO）阐述了食品危害（hazard）与风险（risk）的概念与区别。危害是指环境中存在的对健康有不良作用的生物性、化学性或物理性因素，包括有意加入的或者无意污染的或者在自然界中天然存在的。食品危害物包括致病生物、农药残留、滥用食品添加剂、化学危害（包括生物毒素）和假冒食品。风险是指各种危害产生不良健康作用的可能性及其强度。食品安全管理的目标则是要控制和降低这些危害对人体健康发生负面作用的风险。

之所以要强调“降低”而不是“消除”风险，是因为风险普遍存在，永远无法消除，这一观点现在已经成为各国政府管理者和科学界的一致看法。既然这是一个充满风险的世界，那么食品安全的实质就是一个不影响我们健康的风险水平。对于政府管理部门，最常见的风险可接受水平体现在各种国家标准，这些标准的实质就是基于科学评估的能保护绝大多数人的风险水平。对于个人来说，风险的可接受水平往往差异

很大,这是因为它受诸多主观因素影响,比如生活经验、社会经济地位、宗教文化背景等。公众感知的风险可接受水平与基于科学评估的风险可接受水平之间的差异正是风险交流的重点工作领域。

二、风险-收益分析和知情决策

风险-收益分析是风险管理领域的概念,是指充分考虑某一事物的正反两方面的因素,并依此作出最合理、最有利的管理决策。比如我国大米中黄曲霉毒素的限量就是综合考虑了保护居民健康、保障食品供应、保护农民利益等因素做出的管理决策。

知情决策和知情决定是随着知情权、参与权、监督权等民众权利意识的觉醒而产生的概念。它在医疗领域得到了充分的发展,由于药物或手术可能带来副作用,医疗机构和医生为了减少不必要的矛盾与纠纷,要求患者或其家属签署知情同意书。知情的含义就是让受众充分了解事物的正反两方面,而不是为了说服对方而有意掩盖某一方面。实践中有些人过于依赖说服技巧,最终容易失去受众的信任。

实际上我们的日常行为也是风险-收益分析后做出的知情决策,只不过有一些是在潜意识里进行的。例如大多数人都知道羊肉串中含有致癌物,但他们仍然选择了享受美味。这是因为食客在潜意识中做了风险-收益分析,将“羊肉串引起癌症的风险”和“羊肉串的口舌之快”进行权衡,认为偶尔吃吃的风险是可以接受的。

风险交流的实质是干预,无论是干预行为还是干预态度,都要基于知情决定。也只有这样,干预的效果才可预期、可持续。实际工作中,“以我为主”的宣教、科普之所以行不通,往往是因为忽略了知情,导致受众缺乏认同感,风险交流信息可以入耳,却难以入心。

三、风险交流

风险交流来自英文的“risk communication”,出现于20世纪80年代,是一门涉及多领域多学科的新兴科学。早期的风险交流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、说服。但这种方式缺乏信息的反馈,忽略了利益相关方的关切,存在很多弊端。

1983年美国国家科学研究委员会(National Research Council, NRC)进行了一项关于联邦机构风险评估工作的研究并发布了《联邦机构风险评估:过程管理》(Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process),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，并随之成立了风险认知和交流委员会专门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《改善风险交流》(Improving Risk Communication)。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层面。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。这一定义第一次确立了风险交流中“互动”的特征，从此风险交流不再是简单的单向传播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”。

风险交流内涵很丰富，内容包括健康教育、科普宣传、危机应对、咨询磋商、媒体沟通等，传播渠道包括传统媒体、网络媒体、新媒体、人际传播等，参与者包括政府管理者、科学家、消费者、企业、媒体、非政府组织等。我们可以根据需要使用一切合理合法的手段开展工作，可以充分发挥想象力，而不必拘泥于任何既有的套路模式。总体而言，风险交流需要我们有更广阔的视野和更开阔的思路，这对刚踏入这个领域的人提出了很高的要求。

四、风险分析

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WHO/FAO的食品安全风险分析框架中，风险评估是估计人体健康面临的风险，风险管理是确定并采用合适的方法控制风险，风险交流是与利益相关者就风险及所采取的措施进行的互动交流。当这三个组成部分的作用都得到充分发挥，在整体功能上达到统一时，才能称之为运用了风险分析原则。

早期的风险分析框架中这三者是品字形构架，各部分有所交叉却也相对独立的运行，风险交流主要用于辅助风险评估和风险管理。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提出了新的框架(见图1-1)，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是从属关系，而是强调融合，同时也体