

省部专题班

上的案例教学

第一辑

国家行政学院进修部 编

国家行政学院出版社

省部专题班

上的案例教学

ISBN 978-7-5150-0775-5



9 787515 007755 >

定价：48.00元

省部专题班

上的案例教学

第一辑

国家行政学院进修部 编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

省部专题班上的案例教学·第一辑/国家行政学院进修部编. —北京:国家行政学院出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5150-0775-5

I. ①省… II. ①国… III. ①干部教育-中国-学习参考资料 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 080452 号

书 名 省部专题班上的案例教学(第一辑)
作 者 国家行政学院进修部 编
责任编辑 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
版 次 2014 年 4 月北京第 1 版
印 次 2014 年 4 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 15.5
字 数 215 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0775-5
定 价 48.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

一、食品安全监管中的媒体沟通

——“染色馒头”引发的思考	1
案例文本预览	3
案例教学实录	8

国家行政学院应急管理培训中心副教授 钟开斌、王彩平

国家行政学院社会和文化教研部副教授 胡颖廉

二、三鹿奶粉事件反思

案例文本预览	41
案例教学实录	50

国家行政学院经济学教研部教授 王健

国家行政学院经济学教研部副教授 惠双民、王茹

三、我国食品安全监管体制机制反思

——以双汇“瘦肉精”事件为例	81
案例文本预览	83
案例教学实录	97

国家行政学院政治学教研部教授 孙晓莉



四、征收房产税,您准备好了吗?

——以上海、重庆试点开征房产税为例	131
案例文本预览	133
案例教学实录	155

国家行政学院经济学教研部副研究员 蔡春红

国家行政学院经济学教研部教授 时红秀

五、保障房建设中政府责任的反思

——唐家岭与“新唐家岭”的故事	177
案例文本预览	179
案例教学实录	189

国家行政学院政治学教研部教授 孙晓莉

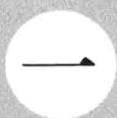
国家行政学院政治学教研部副教授 舒绍福、宋雄伟

六、科学规划保障房建设,促进社区可持续发展

——以美国哥伦比亚角为例	217
案例文本预览	219
案例教学实录	231

国家行政学院社会和文化教研部主任、教授 龚维斌

国家行政学院社会和文化教研部副教授 马秀莲



食品安全监管中的媒体沟通

——“染色馒头”引发的思考



案例文本预览：

食品安全监管中的媒体沟通

——“染色馒头”引发的思考

国家行政学院应急管理培训中心副教授 钟开斌、王彩平

国家行政学院社会和文化教研部副教授 胡颖廉

2011年4月11日，中央电视台（以下简称央视）财经频道《消费主张》栏目独家播出了《超市馒头如此出炉》一片。节目报道了上海盛禄食品有限公司分公司在生产馒头过程中，随意更改生产日期、违规添加色素、防腐剂并将回收馒头重新当作原料再生产等行为。节目播出后，引起强烈社会反响，相关监管部门在节目播出后已经将事发工厂严厉查处，并展开了针对食品安全的一系列整治行动。

此次相关主管部门查办食品安全事件，与此前许多食品安全事件一样，都是先由新闻媒体报道出来后主管部门再出面进行查处，在一定程度上反映出相关部门在监管与查处食品安全事件上的滞后与被动。对此，各方都颇有怨言：社会和媒体称，“查处总在曝光后”；“一直在努力”的监管部门也很委屈，虽然近几年我国食品抽检合格率不断上升，公众总感觉食品安全问题越来越严重，部分媒体也习惯性炒作食品安全问题。问题究竟出在哪儿？如何更好地发挥媒体在食品安全监管中的作用？又如何更好地做好食品安全的媒体沟通工作？

一、“早产”的馒头

民以食为天，食以安为先。食品安全一直是消费领域最受关注的热点。馒头是餐桌上最普遍的食品之一，馒头的质量问题关乎千家万户，



也关乎百姓对食品安全的信心。当色素染成的玉米面让健康粗粮不再健康,当随意更改生产日期标签使保质期成了谎言,当回收的馒头重新回炉加工成为“惯例”,更让人痛心的是,这样的生产、这样的销售已经持续多年——厂家多年来违规生产,超市多年来生意兴隆,消费者多年来吃到肚子里的就是这样不合格的“危险品”。

随着人们生活水平的提高,健康、养生成为热门话题,一些打着健康、环保、养生招牌的产品也应运而生。遗憾的是,部分商家只是想抓住商机多赚钱,想迎合消费者的需求却又不想增加生产成本,于是,偷工减料、以次充好,甚至违规加入添加剂,导致所谓的健康食品不仅不健康,甚至存在严重的质量问题,威胁到消费者的身体健康。

2011年4月11日,《超市馒头这样出炉》在央视《消费主张》栏目播出,节目中记者对上海市华联超市、联华超市和迪亚天天等大型连锁超市里销售的馒头来源进行了暗访调查。根据馒头上的标签,这些高庄白馒头、玉米馒头是由上海盛禄食品有限公司分公司加工生产的。然而记者发现,看着颜色诱人、又香又软的馒头竟是如此做出来的——每天把超市退回的馒头收回来,先浸泡再加色素,而后剩馒头就与面粉混合在一起,直接作为生产新馒头的原料。同时,还违规添加防腐剂山梨酸钾、甜味剂甜蜜素等食品添加剂,甚至玉米馒头是添加色素柠檬黄做成的。

二、媒体追踪报道

《消费主张》11日当晚播出之后,央视《经济信息联播》《今日观察》《第一时间》等频道多个栏目随后就这一事件进行相关联动报道及评论。

在频道统一协调下,多栏目联动,滚动播出,追踪报道,形成了强大的舆论声势。“馒头”一时间成为社会上最大的热点话题之一。央视《消费主张》为相关栏目提供了全面的节目文字、图片、视频等资料。播出当晚,《经济信息联播》连续滚动播出了三条新闻视频;《今日观察》

在当晚就这一事件制作了讨论超市食品安全的评论节目“变异的馒头”。第二天一早,《第一时间》播出了后续报道,包括当晚上海执法检查的内容。频道多个栏目以资讯与专题组合报道的形式,放大了重点报道的社会关注度,凸显了财经频道的品牌影响力。

三、激起监管发力

2011年4月11日,央视《消费主张》播出《超市馒头这样出炉》后,立即引发社会各界高度关注。国家质监总局新闻发言人李元平表示,质监总局已明确要求上海市质监局严查严办,坚决打击,绝不手软。

在获悉“染色馒头”事件后,上海市委、市政府领导高度重视,上海市委副书记、市长韩正责成相关部门,“立即成立联合调查组,彻查此案,每个环节都必须查实,依法严惩,严肃问责,及时向社会公布”。12日凌晨,上海市工商执法人员对报道中涉及的华联、联华、迪亚天天等超市进行了执法检查,并在现场查扣了涉嫌使用色素的6 048个“染色馒头”。同时,上海质量技术监督部门对违规厂家使用添加剂、更改生产日期等问题进行进一步调查。

出售“染色馒头”的联华和华联等超市12日下发了“紧急下架、封存”的通知,并在各门店对问题馒头立即进行召回。上海市质监局4月11日连夜对涉案的上海盛禄食品有限公司进行了查处。一是会同公安部门对企业负责人采取了控制措施,现场查封扣押了涉案的食品添加剂、产品生产记录、销售台账等证据;二是责令企业停产整顿并召回涉案产品。随后,上海市质监局进一步查清该企业的销售情况和涉案产品的流向,对企业的违法行为做深入调查。

在上海市人大常委会“问题馒头”查处情况专题汇报会上,上海市食品安全联席会议办公室主任、市食品药品监督管理局党委书记王龙兴公开致歉:“我们对不起全市人民,相关部门有责任举一反三、严厉查处,坚决不护短。”他表示,食品安全事关民生,相关监管部门将“不护短”地彻查到底,并举一反三,在全市范围内开展专项整治,研究建立长效机制。



制,努力消除食品安全隐患。

上海现代服务业联合会、上海 33 家行业协会及东方网联合向全市各行业协会及企业发出“诚信经营倡议”,呼吁全市企业自觉遵守法规,落实诚信经营行为;呼吁更多的行业协会增强行业管理意识,形成有效的监督机制。

包括北京市在内的其他省市,也迅速加大了食品安全的监管力度,北京市在全市范围内进行了跟踪检查,并对面食类,尤其是带颜色的食品开展了抽检。

四、成为最热门话题

央视《消费主张》播出《超市馒头这样出炉》后,在社会各界引发强烈反响。各媒体纷纷转发报道,并加入追踪报道行列之中,《人民日报》、新华社、《经济日报》、央视新闻频道、中央人民广播电台《中国之声》等,迅速跟进,掀起报道高潮。同时此报道迅速在网络上引起热议,中国网络电视台、新浪网、腾讯网、搜狐网等各大门户网站纷纷在网站首页对节目进行了重点报道,在博客、微博、手机网站等平台上,关于“染色馒头”相关内容的声讨十分强烈,“染色馒头”立刻成为最热门话题。

在节目播出过程中,“染色馒头”话题同步引爆网络,截至 12 日下午 16 点,仅在新浪微博上,关于“染色馒头”的相关评论和转发就达到了 185 万条。在搜索引擎中搜索“染色馒头”,相关报道和评论网页达到了 91 万余条。在各大门户网站的论坛里,“染色馒头”成为热议焦点,网友们对以馒头为代表的食品安全问题表达了强烈的关注,并对央视能够承担起媒体监督职责、曝光馒头内幕表达了由衷的感谢,“央视给力!这样的媒体才是人民的媒体!人民之友,人民之声!”“冒着生命危险曝光黑心馒头,感谢记者!”从奶制品到水产品,从大米到馒头,媒体对食品安全的关注,引发了整个社会对食品生产、经营,尤其是食品安全监管的反思。

研讨的问题：

1. 作为食品安全的监管者，当前在与媒体打交道的过程中面临哪些主要的挑战与问题？
2. 在做好食品安全的媒体沟通工作方面，对相关各方（政府、媒体、科学家、消费者、生产企业）有哪些期望和建议？

案例教学实录：*

食品安全监管中的媒体沟通

——“染色馒头”引发的思考

主持人^①：尊敬的各位学员，大家好。非常高兴今天下午由我和我的两位同事与大家共同探讨、学习和交流有关食品安全监管中的媒体沟通、舆论引导这样一个很有挑战性的话题。

大家在食品安全监管部门工作，应该说深有体会。最近几年，食品安全监管压力大、责任重、挑战艰巨。表现在哪儿？我们总结归纳叫三个点和三个特别。所谓三个点就是现在食品安全事件是社会关注的热点，是媒体报道的焦点，也是政府工作的重点。一是社会关注的热点，食品安全事件关系到老百姓的身体健康和生命安全，敏感性很高。二是媒体报道的焦点，大家体会更深，现在传统媒体、现代媒体都很发达，食品安全问题经常被大面积报道。三是政府工作的重点，中央领导高度重视。由这三个点引申出来食品安全监管工作有三个特别，即工作特别紧迫、责任特别重大、任务特别艰巨。我想在座各位都深有体会。

今天整个课堂内容和形式是一个“3+1”的模式。“3+1”中的“3”，是指今天下午的整个教学内容分成了三大块。首先将简单介绍一下整个讨论的背景，包括所要讨论的案例。背景介绍完了以后，就围绕着两个重要的问题开始讨论。今天下午讨论的主题是食品安全监管中的媒体沟通、舆论引导。今天下午的主角是在座各位学员，也就是六个小组。两轮讨论之

* 本案例教学实录选自2011年5月国家行政学院举办的省部级干部加强食品安全监管研讨班课程。

① 钟开斌：国家行政学院应急管理培训中心副教授。

后，最后我们做一个简单的点评和总结。这是“3+1”的“3”，内容三大块。“3+1”的“1”，是指今天下午整个课堂的形式是以互动式研讨为主。

我从一个感受说起。最近几年，先不说政府部门，不说在座各位所在监管部门的感受，社会各界，包括媒体，包括老百姓都感觉好像最近这十年八年，特别是最近这两三年，国家的食品安全事件特别多，有的媒体报道甚至说得更严重，叫糟糕无极限。最近这段时间，牛肉膏、染色馒头、回炉面包、双汇瘦肉精等，更是层出不穷。我看很多媒体还配制作了大量的漫画，用来表明目前问题的严重程度。所以，现在总结归纳的一个成语叫十面埋伏，肉类、米类、蔬菜类等，大家普遍感觉社会问题比较严重。更有网民调侃说，中国老百姓“幸福”的一天就是：每天早晨，买一根地沟油炸的油条，切一个苏丹红做的咸鸭蛋，冲一杯三聚氰胺的奶粉，然后开始上班；中午，吃一盘注水肉炒的农药韭菜、有毒猪血和添加瘦肉精的双汇，再来一碗翻新陈米饭，泡一壶添加香精的茶叶；傍晚，买一条避孕药喂养的鱼，加上尿素泡的豆芽，还有喷了膨大剂的西红柿，开一瓶假酒，再吃一个熏过的染色馒头；夜里，钻进黑心棉做的棉被，安心入睡。当然，这只是网友的调侃，实际情况不见得真是这样。

我们认为，老百姓和媒体的感受与监管部门，以及在座各位的认识存在巨大的偏差。这个问题可以总结归纳为以下四个方面。第一，现在大多老百姓心中都有一个疑问，到底我们日常生活中还有什么东西能吃、敢吃？作为监管部门，我们的食品安全监管现状叫总体稳定向好，但问题仍然不少。2010年，我国的蔬菜、水产品、畜产类的年检查合格率都在60%以上。为什么反差会如此之大？第二，据媒体报道，监管部门的监管查处工作，动作好像总比媒体的动作慢一两拍。而实际上，很多的案件都是在监管部门公布查处结果后，相关媒体再进行跟进报道的。当然真正由媒体首先报道的也有，但比例没有想象的那么多。应该说在座各位苦劳、功劳都有，而且不小。第三，现在老百姓和媒体都普遍感觉好像食品添加剂是魔鬼。实际上咱们都知道，食品添加剂并不等于非食



用物质。老百姓搞混了,把食品添加剂的滥用问题简单地等同于使用非食用物质,这也是一个困惑。第四,前一段时间媒体报道称“一流的产品出口,二流的产品内销”,说食品安全的标准很松。而实际上与国际食品安全法典的标准相比,我们的有些标准更严,还有些标准更松。总的来看,我们的标准基本符合或者是接近国际食品法典的标准,应当说与国际标准基本一致。那为什么老百姓的感受、媒体的感受与我们所做的工作中间会存在这么大的反差?

现在我向大家报告一下在座各位的感受。根据开课当天给大家发的问卷反馈,总结了大家的三点感受。第一个问题是您如何看待当前我国食品安全的总体状况?大家的回答总体安全的占61%,比较安全的占16%,相当于在座各位中的3/4感觉目前我国的食物比较安全或者是总体安全,虽然没有人回答说是非常安全。第二个问题是最近10年来,在座各位所在的行政区域食品安全监管水平的变化趋势怎么样?大家回答大步提升的占24%,回答略有提升的占63%,加在一起接近90%。特别是第三个问题,请回答您所在的行政区域的食物安全水平与全国的水平相比,处在一个什么位置?回答领先的占37%,回答中等的占56%,说明大家的工作做得都非常好,只有7%的同学回答与全国的平均水平相对来说落后。

现在的问题在于,为什么我们的工作如此辛苦,但与老百姓及媒体的感受相比,依然有很大的反差?这里面我们提出一个很重要的问题,要重新看待和审视。按理来说,一个理想的市场状态,应当包括境内境外消费者,从事生产的企业、厂家,当然还有咱们政府。政府里面包括领导人,还有监管部门、监管者。生产企业跟消费者是生产跟消费之间的关系,政府部门、监管部门跟生产企业是监管和被监管的关系。按理来说,监管部门日常主要的工作中,常规工作是大头,应急工作是小头,也就是说主要的工作任务应当是制定大量的相关标准、法律、法规,真正应急这一块不是我们第一位的工作,这是理想状态。消费者有问题,要找监管部门反映、投诉,进行解决。除了消费者、生产企业、监管者

之外，当然还有很重要的两个主体和相关方。第一个就是专家，专家的主要作用就是进行论证，得出科学的结论，并且进行宣传教育和科普。除了专家，再有就是媒体，包括境内媒体、境外媒体，传统媒体、现代媒体。关于媒体的作用，按理来说，他们在整个监管过程中要客观公正地报道相关情况，这是理想的状态，应该这样去做。但是，现在在座的各位普遍有一个感受，就是实际情况相对有一些偏差。原因在哪里呢？现在消费者有时候与监管部门的联系渠道并不是完全畅通，遇到事情，消费者如果找监管部门，有些问题可能解决不了，那他去找谁呢？就找媒体。所以，现在媒体的相关报道比较多，而且有时候是集中的、密集的，报道媒体现在还可以写内参，领导人从媒体上了解了大量信息。领导人很重视食品安全问题，民以食为天，食以安为先，肯定会做出重要批示，批到在座各位的桌子上，那么监管部门就会有些麻烦了。按理来说，监管部门的主要工作应该是重常规，应急只是小部分。但是现在领导的批示很多，大家都很忙，所以经常变成应急占了大头，常规工作占小头，这就是现在的问题所在。同时，在整个过程里面，专家的力量发挥得不够，使得社会各界包括一些大领导，他们所认识、了解、接受的相关科学知识还不够，这导致的一个结果就是媒体的放大效应，传统媒体与现代媒体加在一起，境内媒体与境外媒体加在一起，这个效应很大。

在这样一种情况下，我们也很困惑。第一个困惑，我们经常由于要应付很多大小、各级各类的批示，造成忙应急，疏常规。第二个困惑，专家所说的科学知识在社会各界、在媒体上经常看不到、听不到，或者是老百姓不愿意听，或者是不相信。第三个困惑是政府部门似乎总感觉各方面充斥了大量的负面报道，如刚刚提到的这些问题，查处的问题、合格率的问题等，好像一些媒体站到了我们的对立面。而媒体从业者也有困惑。媒体当然要根据新闻的价值有选择地进行报道，食品安全事件大家很关注，它关系到老百姓的身体健康和生命安全，含有很高的经济价值，所以肯定要报道。媒体的困惑是，他们经常感觉很委屈，很多民众都批评他们做不实报道，有时候他们确实不知道实际情况是什么。