

高校哲学社会
科学成果文库
GUODAO JIAXUE SHEHUI
KEXUE CHENGGUO WENKU
RENMI CHENGGUO WENKU

程景民 薛 贝◎著

光明日报出版社

食品安全公共危机的 舆论监督

Public opinion in the public crisis of
food safety

程景民 薛 贝◎著

光明日报出版社



食品安全公共危机的 舆论监督

.....

Public opinion in the public crisis of
food safety

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全公共危机的舆论监督 / 程景民, 薛贝著. -- 北京:
光明日报出版社, 2013. 6
ISBN 978-7-5112-4822-0

I. ①食… II. ①程…②薛… III. ①食品安全—突发事件—
公共管理—舆论—监督—研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 127091 号

食品安全公共危机的舆论监督

著 者: 程景民 薛 贝

出 版 人: 朱 庆

终 审 人: 孙献涛

责任编辑: 祝 菲

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn zhufei@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

装 订: 三河市华东印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 208 千字

印 张: 14

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-4822-0

定 价: 42.00 元

版权所有 翻印必究

2010年国家广电总局部级社会科学研究项目

2011年山西省科技厅软科学项目 (2011041072-04)

2012年国家社会科学基金项目 (12BGL106)

前 言

食品安全关系到广大人民群众的身体健康和生命安全，关系到国民经济的健康发展和社会的和谐稳定，关系到国家和政府的形象。改革开放以来，食品产业快速发展，特别是近十年来，我国食品产业保持了20%以上的年增长速度，成为国民经济和人民生活的重要支柱产业之一。随着经济全球化和区域经济一体化不断发展，国际食品贸易不断增长，屡屡发生的食品安全公共危机事件使食品安全成为各国所关注的焦点问题之一。

改革开放以来，我国的食品安全状况不断改善，总体形势趋于好转。但是，随着人民群众生活水平的提高和食品工业的快速发展，我国仍处于食品安全事故风险高发期和矛盾的凸显期。食品产业链之种植养殖、生产加工、经营流通、餐饮消费等方面存在的问题日趋突出。接连发生的食品安全事件严重威胁着亿万百姓的饮食安全和生命健康。

由于突发食品安全事件所造成的危机状态对现有正常社会秩序构成威胁，不仅使公众和社会蒙受极大的损失，而且直接影响着社会的稳定和经济的发展，同时使政府的形象和声誉受到严重的损害。食品安全危机一旦爆发，就需要政府调动力量，综合运用各种手段和措施，以最快的速度、最大的努力挽回政府的形象和大众的损失，尽快渡过难关。而在此过程中，舆论监督的力量则显得至关重要。

本研究运用历史文献考证法和历史比较法对国内外食品安全公共危机中的舆论监督进行比较分析；用描述性统计方法对近年来我国食品安全公共危机中各类食品安全问题、媒体信息和地区信息进行统计分析；运用实证分析法中的定性分析等方法，以“三鹿奶粉”事件的舆论监督为实证研

究,探讨食品安全公共危机中舆论监督之不足并提出改进方案;运用SWOT分析法,针对案例中舆论监督的优势和劣势,结合外部因素进行分析;在以上研究的基础上通过专家访谈和小组讨论法,提出适合我国国情的食品安全公共危机的舆论监督框架设计。

本书共有11章组成,第一、二、五、八、九、十章由薛贝执笔,第三、四、六、七、十一章由程景民执笔并最后审定全书。主要内容如下:

第一章,介绍了研究的背景、目的、意义、思路与方法;对国内外研究动态进行了综述。第二、三、四章,介绍了食品安全危机类型、特点、理论;分析了舆论监督的功能、特点、实践;论述了舆论监督的原则、作用、方法。第五章,对国内外舆情传播机制现状、特点和结构功能进行了分析。第六、七章,对国内外食品安全事件、食品安全主要面临的问题、食品安全监管现状、危机管理应对体系进行了分析。第八章,对美国、英国、日本等食品安全公共危机中舆论监督的特点进行对比研究。第九章,对近年来我国食品安全公共危机事件中舆论监督的实证研究。第十章,以“三鹿奶粉”事件舆论监督为例的SWOT分析。第十一章,从十个方面提出我国食品安全公共危机中舆论监督框架的构建。

本书得到2010年国家广电总局社会科学研究项目“食品安全危机中舆论监督”和2011年山西省科技厅软科学项目“食品安全预警系统研究”(2011041072-04)的基金资助,是2012年国家社会科学基金项目“食品安全行政性规制工具的框架与优化研究”(12BGL106)的阶段性成果。

保障食品安全是一项复杂的系统工程,研究的内容涉及国民经济、国家安定、立法、司法等社会层面;其学科涉及理学、工学、农学、医学、法学和管理学等学科;其技术涉及传统分析技术到现代生物技术;其管理过程涉及法规、政策、文化和消费观念等问题;其社会影响因素与公众对食品安全的认识水平、教育水平和消费水平有密切的关系。本研究从舆论监督的角度对食品安全公共危机进行定性研究,在数据支撑、方法创新等方面尚需努力,加之时间仓促以及作者阅历有限,书中难免有疏漏,欢迎广大读者批评指正。

作者
2013年4月

目 录

CONTENTS

第一章 导 论	1
1.1 选题意义与背景 / 1	
1.2 国内外研究的动态 / 3	
1.3 研究的思路与方法 / 5	
第二章 食品安全危机	7
2.1 关于危机的有关概念 / 7	
2.2 国外关于危机的研究 / 9	
2.3 国内关于危机的研究 / 11	
2.4 食品安全危机的类型 / 13	
2.5 食品安全危机的特点 / 15	
2.6 食品安全危机的原因 / 18	
2.7 危机管理的相关理论 / 21	
2.8 政府责任和基本原则 / 25	

第三章 食品安全舆论监督	33
3.1 舆论监督的有关概念 / 34	
3.2 国外舆论监督的研究 / 36	
3.3 国内舆论监督的研究 / 38	
3.4 舆论监督的功能与作用 / 41	
3.5 舆论监督的优势评价 / 43	
3.6 舆论监督的不足分析 / 45	
3.7 舆论监督的主要媒体 / 47	
3.8 食品事件传播的特点 / 49	
3.9 危机舆论监督的实践 / 53	
3.10 完善舆论监督的意义 / 58	
第四章 媒体舆论监督	61
4.1 媒体舆论遵循的原则 / 61	
4.2 媒体舆论监督的作用 / 65	
4.3 舆论监督引导的方法 / 68	
4.4 提升舆论监督的质量 / 71	
4.5 媒体不当报到的表现 / 73	
4.6 发挥媒体舆论的监督 / 80	
第五章 国内外食品安全网络舆情传播机制	85
5.1 国外食品安全舆情传播机制的现状 / 86	
5.2 我国食品安全网络传播现状与特点 / 88	
5.3 网络舆情监测系统的结构功能分析 / 92	
5.4 网络监督在信息化背景下的优越性 / 93	
5.5 网络舆论监督负面性影响问题分析 / 96	
5.6 客观看待网络舆论监督的意义作用 / 99	
5.7 完善食品安全网络舆情的引导管理 / 101	
5.8 食品安全事件网络舆情的管理探索 / 108	

第六章 国内外食品安全形势	111
6.1 我国食品安全主要问题 / 111	
6.2 我国食品安全监管现状 / 116	
6.3 国外食品安全监管现状 / 129	
第七章 国外食品安全危机管理	139
7.1 发达国家危机管理应对体系 / 139	
7.2 发达国家舆论引导主要做法 / 140	
7.3 国外监管机制的特点和影响 / 146	
7.4 发达国家舆论监督特点分析 / 152	
第八章 食品安全公共危机中舆论监督的比较分析	156
8.1 美国食品安全公共危机中的舆论监督 / 156	
8.2 英国食品安全公共危机中的舆论监督 / 159	
8.3 日本食品安全公共危机中的舆论监督 / 162	
8.4 各国危机中舆论监督依存性分析 / 164	
第九章 我国食品安全事件中舆论监督的实证研究	168
9.1 舆论监督的各类食品安全问题 / 168	
9.2 相关新闻媒体的舆论监督信息 / 171	
9.3 部分地区实施舆论监督的信息 / 173	
第十章 以“三鹿奶粉”事件为例的 SWOT 分析	179
10.1 “三鹿奶粉”事件的舆论监督回顾 / 179	
10.2 “三鹿奶粉”事件舆论监督的 SWOT 分析 / 183	
10.3 针对舆论监督 SWOT 分析结果的讨论 / 185	
第十一章 我国食品安全公共危机舆论监督框架的构建	189
11.1 战略层面应对 / 190	

11.2	法律法规体系 / 191	
11.3	行政授权模式 / 192	
11.4	分层分类指导 / 193	
11.5	事件性质界定 / 194	
11.6	公众健康警报 / 196	
11.7	危机沟通方式 / 197	
11.8	信息传递渠道 / 198	
11.9	情报公开机制 / 200	
11.10	新闻术语口径 / 201	
结束语		204
参考文献		206

第一章 导 论

1.1 选题意义与背景

食品安全关系到广大人民群众的身体健康和生命安全，关系到国民经济的健康发展和社会的和谐稳定，关系到国家和政府的形象。目前我国食品安全状况不断改善，总体形势趋于好转。但是，随着人民群众生活质量的提高和食品工业的快速发展，我国仍处于食品安全事故风险高发期和矛盾的凸显期。种植养殖、生产加工、市场流通、餐饮服务等方面存在的问题日趋突出。接连发生的食品安全事件严重威胁着亿万百姓的饮食安全和生命健康。

改革开放以来，食品产业快速发展，特别是近十年来，我国食品产业保持了 20% 以上的年增长速度，成为国民经济和人民生活的重要支柱产业之一。

近年来，全世界范围内接连发生的重大食品安全事件，给人类的生命和健康造成了巨大的危害和威胁，给事件发生国造成了重大的经济损失，甚至导致了严重的政治风波。

由于突发食品安全事件所造成的危机状态对现有正常社会秩序构成了威胁，不仅使公众和社会蒙受极大的损失，而且直接影响着政治经济的稳

定和发展，同时使政府的形象和声誉受到严重的损害。因此，食品安全事件危机爆发后，就需要政府调动力量，综合运用各种手段和措施，以最快的速度、最大的努力挽回政府的形象和大众的损失，尽快渡过难关。而在此过程中，舆论的力量则显得至关重要。

在中国民主法制进程中，培养民众的公民意识依然是一项长期的艰巨任务。媒体的舆论导向对公民意识产生潜移默化的影响，正确的舆论导向提高公民意识，促进社会和谐发展。错误的舆论导向违背真理，对公民的思想、精神造成扭曲和伤害。这就需要保证舆论与信息真实性、正确性；努力强化对公民意识中舆论的正确引导；通过正面宣传与舆论监督促进法制、法规等建设发展。

大众传媒能及时传递民众的信息和意见，利用媒体公信力和权威性的特点为民众说话，以这种特别的方式对食品行业和食品安全进行监管其颇具优势。通过大众媒介来监督与人们日常生活息息相关的食品产业，势必带来广泛的社会影响，引起全社会食品安全意识的警醒和提高。

舆论监督对于促进公民意识的提高至关重要，公民意识的提高又对食品安全公共危机问题的解决具有巨大的意义。本书从舆论监督的角度出发进行相关研究。通过对美国、英国、日本食品安全公共危机中舆论监督的比较分析，以对进一步完善我国食品安全公共危机中的舆论监督有所借鉴。

通过统计分析、实证研究，探讨食品安全公共危机中舆论监督之不足并提出改进方案，以试图构建食品安全公共危机中舆论监督框架，从而推进我国食品安全监管体制的改革。通过对食品安全公共危机中舆论监督的研究，能够规范舆论行为，正确引导公众意识，从而为解决政府危机管理贡献力量。

随着经济的发展和社会的进步，食品生产经营和消费格局的变化以及经济贸易的全球化，进一步加强食品安全公共危机中的舆论监督研究，有效防控食品安全风险，妥善应对食品安全公共危机中的舆论问题所带来的国内国际影响，将是一个长期、艰巨而复杂的系统工程。

本书的研究结果对改善和提高人民生活质量、保障公众的身体健康、

维护社会的稳定、增加社会的经济实力和促进食品国际贸易都有极为重要的理论意义和现实意义。

1.2 国内外研究的动态

当代公共危机管理研究的角度主要是从国际关系研究、决策研究、灾难研究、冲突研究、个人与集团心理研究、公共管理研究等方面进行,其研究领域与研究专项多局限于个体或微观层次以及一国或国内危机研究,理论研究多于实证性研究,跨学科研究不够,并且对公共危机中的舆论监督方面研究也不多见。

舆论监督广义上是指公民通过一定的组织形式和传播媒介,充分发表意见、建议和呼声,通过社会舆论对权力组织及其工作人员的活动实行的检察和督促。狭义指新闻舆论监督,即一般公民和包括新闻媒体在内的社会组织在公共论域的言论空间中通过公开指控、评论、提出改进建议等手段,对政府机构和政府官员滥用权力等不当行为的监督与制约。舆论监督是新闻媒体运用舆论的独特力量,帮助公众了解政府事务、社会事务和一切涉及公共利益的事务,并促使其沿着法制和社会生活公共准则方向运作的一种社会行为。

国外在食品安全公共危机中舆论监督的情况:在有关美国文献中,没有“舆论”和“监督”这样的固定搭配。“舆论监督”是中国新闻界创造的、带有中国特色的词组。它对应于美国的词组是“调查性报道”或“揭丑新闻”。美国调查性报道记者编辑协会把“调查性报道”概括为:一种通过记者个人的新闻作品去揭发一些人或组织希望不为人知的重要事实的报道。调查性报道的三个基本要素分别是:调查由报道者而不是别人来完成;报道的主体包括某些对读者或观众而言有一定重要性的事实;其他人正在企图对公众隐瞒这些事实。舆论监督主要是针对公共舆论的监督,针对任何涉及公共利益的人和事。

美国是世界上政务公开制度比较发达的国家，突发事件应急机制建立较早，比较成熟，已经形成了以联邦法、联邦条例、行政命令、规程和标准为主体的法律体系。对食品安全危机的舆论监督主要是通过应急机制实行地方、州和联邦政府三级反应机制，事件发生后各级政府首先发布信息，主动接受采访，媒体与政府配合默契，报道迅速，满足公众信息需求，引导舆论。信息共享发布系统完备，并建立了突发事件信息管理制度。重视新闻发布的口径准备，这也是美国国务院及政府各部门新闻发布时的一项基础工作。组织多种形式的新闻发布，包括召开新闻发布会、主动接受记者采访、电视直播、热点电话、互联网的新闻发布等，强化美国各政府部门和各级地方卫生机构等的实时信息交流。

英国政府对应急管理一直较为重视，着重从法规建设、组织机构设置、政府与媒体的协作等方面加以强化。完善紧急事件传播法案，保证在紧急事件报道中所用的技术术语保持一致；健全危机传播的组织机构。建立领导政府部门、媒体应急论坛、新闻协调中心等；政府重视突发事件中政府与媒体的协作，要求有关机构在平时必须作好准备，把配合媒体作为紧急反应计划的一部分进行讨论和演习；在发布突发事件新闻时，政府优先考虑主流媒体；在新闻发布会的各种细节上做出详细的指导建议。

德国政府在信息公开和媒体管理立法及实践方面积累了较为丰富的经验。政府重视在突发事件中与媒体的互动，要求公务员自觉遵守法规，形成了为记者服务、为传媒服务、为公众服务的传统。各部门所要发布的信息，都有一个归口确认部门，经这个部门的再确认、再加工，统一口径，对外正式发布；政府利用多种手段向人们集中提供各种公民保护以及危急情况下自我保护的知识；“德国紧急预防信息系统”提供了一个开放的互联网平台，集中向人们提供各种危急情况下如何采取防护措施的信息。

日本设立内阁信息中心，以24小时全天候编制，负责迅速搜集与传达灾害相关的信息，并把网络建设作为一项重要任务。各政府部门都有负责宣传的工作人员，突发事件发生时，负责宣传的工作人员和领导会举行新闻发布会；多渠道发布预警信息。

国内在食品安全公共危机中舆论监督的情况：舆论监督一直是新闻传

播学领域以及法学领域中的研究热点。我国一直重视对新闻舆论监督实践状况、舆论监督的功能、舆论监督与民主法制的关系、马克思主义经典作家和中共三代领导人舆论监督思想的研究，经过多年来学界对于舆论监督的研究，在舆论监督与社会主义民主政治体制建设、舆论监督与和谐社会、舆论监督和司法公正等问题上的探讨已经形成了被历史认可的指导性意见。对公共危机应对及管理中的舆论监督研究近几年逐渐起步，但对在处理食品安全危机中的舆论监督尚无一套完整的框架。

从食品安全规制的角度讲，舆论监督作为社会性规制工具延伸了我国食品安全监管部门的视角，弥补了相关政府部门常规监督的不足。通常意义上讲，舆论对食品安全的监管是指新闻传媒对食品安全相关监管部门及其工作人员的活动，以及食品经营者违法违规行为进行的监督，在一定程度上代表公众、代表老百姓的监督，其监督的形式主要包括新闻报道和评论。比如“阜阳劣质奶粉”“光明回炉奶”等这些食品安全事件，都是由新闻媒体曝光后，引起了食品安全监管部门的注意后查处的。大众传媒由于其自身公开性、及时性特点，有利于强化监督效果。媒体拥有敏感的嗅觉，就根寻源的职业习惯、无处不在的网络优势以及法律赋予的特别权利，这些都为媒体有效监督食品行业的食品安全创造了条件。从这个意义上说，我国食品安全公共危机中舆论监督的框架构建，对于完善我国食品安全监管具有长远的意义。

1.3 研究的思路与方法

1.3.1 研究思路

通过比较研究国内外食品安全舆论监督的特点和做法，分析食品安全公共危机中舆论监督的规律性，运用定性分析法、案例分析法、SWOT分

析法等对我国当前的食品安全公共危机中舆论监督进行实证研究。

针对以上的研究,提出我国食品安全公共危机中舆论监督的框架设计。在“信息共享系统完备”、“健全法规完善机构”、“处置过程媒体互动”三大框架下,研究战略层面应对、法律法规体系、行政授权模式、分层分类指导、事件性质界定、公众健康警报、危机沟通方式、信息传递渠道、情报公开机制、新闻术语口径等问题,力图从体制和框架层面建立适合我国有效的食品安全公共危机舆论监督框架。

1.3.2 研究方法

1. 文献荟萃法和比较分析法

在国内外已有相关研究的基础上,运用历史文献考证法和历史比较法来对国内外食品安全公共危机中的舆论监督进行比较分析。

2. 描述性统计分析方法

对近年来我国食品安全公共危机中各类食品安全问题、媒体信息和地区信息用 Excel 数据库进行统计,分析其问题并提出舆论监督实施和完善的建议。

3. 案例分析

运用实证分析法中的定性分析等方法,以三鹿奶粉事件的舆论监督为实证研究,探讨食品安全公共危机中舆论监督之不足并提出改进方案,为相关领域人员提供参考。

4. SWOT 分析

运用管理学中的 SWOT 分析法,针对实证研究案例中舆论监督的优势和劣势,结合外部因素进行分析,从而提出我国食品安全公共危机中舆论监督的建议。

5. 专家访谈和小组讨论法

在以上研究的基础上通过专家访谈和小组讨论提出适合我国国情的食品安全公共危机中的舆论监督的框架设计,为食品安全监管研究提供一个综合维度的新视角。

第二章 食品安全危机

食品安全危机是指由食品安全问题引起的，可能或者已经给公众的生命、身体甚至心理健康造成重大损失或影响，并严重危及社会正常秩序的突发性紧急事件。

中国正处在经济快速发展的社会转型期，社会矛盾凸显，危机事件频发，在突发事件处置中，一些政府部门由于舆论引导不当，许多事件中留下了深刻的教训。仔细思考其原因，他们并非是事故的直接负责人，而是在突发事件处置中没有能够客观、妥善、全面发挥媒体的作用，如：现场的及时跟进、信息的准确发布，问题的科学解释、舆论的正确引导等，某种程度上引起公众恐慌，影响社会稳定，并导致了公众对政府的信任危机。

2.1 关于危机的有关概念

危机（crisis）在古希腊语中本意是指游离于生死之间的一种状态，危机原意是指从原有的本体中分离出来，而走向一种是好或者是坏的不确定的状态。

危机是指作为一种客观存在，在组织系统内部要素、外部环境和人为角色效应的合力下，危机因子通过危机诱因的推动，必然将对个人、组