

# 欧盟食品风险交流机制和策略研究

罗季阳<sup>1</sup>, 张晓娟<sup>2</sup>, 李经津<sup>1</sup>, 陈志锋<sup>1</sup>, 罗 祎<sup>1</sup>, 王 欣<sup>1</sup>, 杨 倩<sup>1</sup>, 詹蔚东<sup>1</sup>

(1. 中国检验检疫科学研究院食品风险管理与应用研究所, 北京 100029;

2. 总后军需装备研究所, 北京 100010)

**摘 要:** 食品风险交流是风险分析框架中重要的组成部分, 是联系利益相关方的重要纽带, 本文通过对欧盟食品风险交流机制和策略的分析, 可以看出欧盟已经形成了以风险评估者(欧洲食品安全局)来主导食品风险交流工作的机制, 通过对交流受众的分类, 制定不同的风险交流策略, 选择不同的风险交流方式, 从而达到有效交流的目的, 同时欧洲食品安全局还成立了风险交流专家咨询小组、新闻办公室等机构来负责风险交流工作, 这些措施都值得我国借鉴。

**关键词:** 风险交流, 食品, 机制, 策略, 欧盟

## Study on food risk communication mechanism and strategy in EU

LUO Ji-yang<sup>1</sup>, ZHANG Xiao-juan<sup>2</sup>, LI Jing-jin<sup>1</sup>, CHENG Zhi-feng<sup>1</sup>,

LUO Yi<sup>1</sup>, WANG Xin<sup>1</sup>, YANG Qian<sup>1</sup>, ZAN Wei-dong<sup>1</sup>

(1. Institute of Food Risk Management and Application, Chinese Academy of Inspection and Quarantine (CAIQ),

Beijing 100029, China; 2. The Quartermaster Equipment Institute of GLD of PLA, Beijing 100010, China)

**Abstract:** Food risk communication is important component of risk analysis, and link connected stakeholders. This paper analyzed food risk communication mechanism and strategy in EU, the result showed that EU had established a risk communication mechanism, in which risk assessor (European Food Safety Authority) lead risk communication affair. EFSA achieve the purpose of effective communication by categorising audiences, drafting different communication strategy, choosing different communication way, at same time, EFSA established expert Advisory Group on Risk Communications and press office to contribute risk communication affair, these measures should be learned by China.

**Key words:** risk communication; food; mechanism; strategy; EU

中图分类号: TS201.6

文献标识码: A

文章编号: 1002-0306(2011)07-0360-03

风险交流被定义为“在风险分析过程中, 风险管理、风险评估者、消费者以及其他利益相关方之间对有关风险的各种信息和观点的互动式交流过程”<sup>[1-2]</sup>, 可见风险交流是风险分析过程中联系利益各方的重要纽带, 成功的风险交流是有效的风险管理 and 风险评估的前提, 而且有助于风险分析过程的透明化<sup>[3]</sup>。风险交流作为风险分析方法中必不可少的组成部分, 在食品风险的管理决策过程中起着非常重要的作用, 但在实践中, 有一些风险管理对这一点往往认识不足, 造成了利益各方不能够充分进行风险交流的情况, 这对于食品风险管理决策和实施的有效性产生了负面的影响。风险交流的过程并不是简单的“告知”和“被告知”的关系, 它是一个双向的互动过程, 要求有宽泛的计划性、有战略性的思路, 以及投入资源去实施这些计划<sup>[3]</sup>。因此, 进行风险分析的决策部门应该制定有效的食品风险交流

机制和策略来保证风险交流的充分和有效进行。欧盟在 2000 年发布了“食品安全白皮书”, 明确了欧盟食品安全管理体系的框架, 并在 2002 年颁布欧盟 178/2002( EC) 号法令, 同时成立了欧洲食品安全局 (EFSA)<sup>[4-5]</sup>, 因此, 随着欧洲食品安全局的成立, 欧盟基本形成了欧洲议会, 欧洲理事会以及各成员国政府为风险管理, 欧洲食品安全局负责风险评估和 risk 交流的食品安全管理体系。欧洲食品安全局成立后, 制定了很多风险交流的策略和计划, 并付诸实施, 这对于提升欧盟消费者对欧洲食品供应链的信心起了很大作用, 本文旨在通过对欧盟食品风险交流机制和策略的研究, 为我国食品安全管理提供借鉴。

### 1 欧盟食品风险交流的机制

食品风险交流是一个涉及食品风险的利益相关方信息相互交流的一个过程, 由于食品风险往往涉及的人群较多, 可能存在较多的利益相关者, 以及复杂的 risk 交流过程, 比如欧盟, 由于存在着欧盟和各成员国这样两层的管理架构, 因此, 还存在欧盟层面的利益相关者和成员国利益相关者之间的 risk 交流, 如欧洲食品安全局与各成员国风险评估者之间

收稿日期: 2010-11-12

作者简介: 罗季阳(1977-), 男, 博士, 助理研究员, 主要从事食品安全风险管理机制, 食品生产管理体系方面的研究。

基金项目: 国家质检总局科技计划项目(2010IK156)。

的风险交流,这一点是欧盟食品风险交流区别于其他国家的特点之一。虽然食品风险交流存在着多个层面、多个利益团体和多种方式的交流,但最主要的是两个方面的风险交流,即食品风险管理者与利益相关方的风险交流,以及风险评估者与利益相关方的风险交流,其中前者交流的目的在于提高利益相关者对风险管理决策的参与度,以及提高风险决策过程的透明度,而后者则是使利益相关方能够获得容易接受和理解的风险评估结果和科学建议。在这两方面的风险交流中,风险评估者与利益相关方进行的交流是所有风险分析过程中风险交流的核心,因为风险评估者都是由相关专家和组织构成,他们掌握着风险评估结果和科学建议,他们在风险交流中往往扮演科学风险信息提供者的角色,因此,风险评估者与利益相关方的交流往往是其它风险交流的基础,而且经常起到主导风险交流事务的作用。在欧盟,通过立法确定欧洲食品安全局负责风险评估和风险交流工作,也就是由风险评估者来主导风险交流工作恰恰是这一模式的体现,而且许多国家均采用了这一模式,如日本食品安全委员会和美国食品药品监督管理局(FDA)。

欧盟通过立法来确定 EFSA 在食品风险交流中的核心地位,以及规定风险交流的原则、机制和程序,保证了欧盟食品风险评估者和风险管理者并不是简单的把风险评估结果和做出的风险管理措施“告知”利益相关方,而是通过互动式的风险交流,使利益相关方能够充分地参与到风险评估和风险管理的过程中,如欧盟法律规定,EFSA 必须与欧盟委员会、各成员国等利益相关方充分合作,保证各方以及大众都能获得可信的、客观的、可理解的风险信息,提高评估和管理过程的开放度和透明度<sup>[4-5]</sup>,因此欧盟就从立法层面保证了食品风险分析过程中,利益相关方都能通过风险交流获得相关的风险信息,这不光提高了风险管理的透明度和参与度,而且提升了大众对食品安全的信心。

## 2 欧洲食品安全局(EFSA) 风险交流的目标受众

风险交流的过程主要由三个要素构成,即提供风险信息、接收风险信息和选择最佳的交流媒介<sup>[6]</sup>,其中风险信息的接收者,也就是目标受众的选择直接关系到风险交流过程中提供什么形式的风险信息,以及选择什么样的交流媒介,因此食品风险交流的过程首先就是要确定交流的目标受众。

欧盟作为一个经济联合体,其消费者存在着不同国家、不同种族、不同文化、对食品安全的不同认知程度以及各成员国食品安全管理的不同体系等方面的差异,这些差异在客观上造成了 EFSA 不可能通过单一的交流形式和内容来满足整个欧洲消费者多元化的风险信息需求,而且单一的交流形式和内容也会忽视受众对信息的接受性,有研究报告认为“风险交流工作应该系统化的适应特定的受众”<sup>[7]</sup>,因此,在欧盟层面,EFSA 制定了“影响有影响力的人”的食品风险交流策略<sup>[8]</sup>,也就是通过采用不同的交流

形式和内容与不同的利益相关团体或组织进行风险交流,然后由这些团体和组织再与普通消费者进行交流的形式来完成食品风险交流,这就很好地满足了不同受众对风险信息的需求。

通过图 1 可以清晰地看到,EFSA 把风险交流的受众区分为两个层次,第一层次就是不同的利益相关团体或组织,主要包括风险管理者(欧洲议会、欧洲理事会、各成员国),风险评估者(各成员国的风险评估者),政策制定者(欧盟和欧盟以外),利益相关方(环境、消费者、健康等非政府组织、产业组织),利益相关方(科学或学术组织)以及媒体(食品、健康和欧盟事务)等六类组织。这些组织由于其自身的性质和特点,可以很好地与一些特殊的目标受众进行交流,而且这些组织在与 EFSA 的互动交流中还可以提供对食品风险评估有用的数据和信息,如食品产业组织、环境组织等,这对于风险评估工作无疑是有益的。交流受众的第二个层次就是普通消费者,虽然 EFSA 通过利益相关组织与消费者进行了风险交流,但并没有中断与普通消费者的直接交流,EFSA 通过网站公布风险评估报告和公告、网上问答、热线电话以及调查问卷等形式保持了与普通消费者之间的顺畅交流。

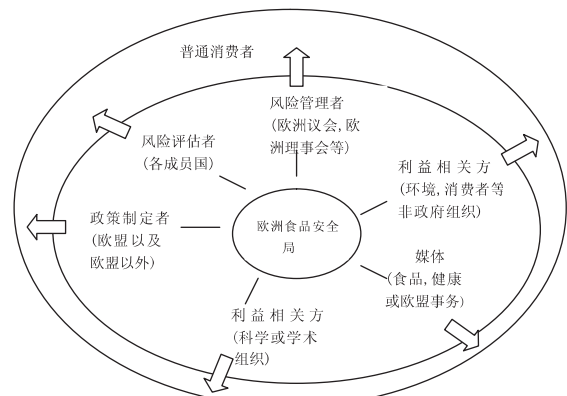


图 1 欧洲食品安全局(EFSA) 食品风险交流的受众

## 3 欧洲食品安全局(EFSA) 的食品风险交流计划

欧洲食品安全局(EFSA) 在确定了风险交流的受众后,还必须通过一定的媒介、方式或计划来实现与受众的有效交流,EFSA 为此制定了一些策略和计划来完成对多样性受众的交流,主要体现在以下几点:

### 3.1 了解公众对风险的认知程度

为了达到和受众能够进行有效交流的目的,理解和掌握不同受众对食品风险的认知和理解程度,然后制定具有针对性的风险交流方式和内容是非常重要的,因此,EFSA 启动了一些研究计划,通过调查问卷、面对面和电话访问等形式,来了解公众对食品风险的认知程度和对 EFSA 工作的评价,如在 2005 年启动的针对消费者对食品供应链中风险认知的研究计划,研究结果为 EFSA 进行有效的风险交流打下了良好的基础<sup>[8]</sup>。另外,EFSA 还对风险交流的效果进行评估,如 2010 年发布的 EFSA 形象报告,通

过对交流受众的调查评估,从而更好地指导风险交流工作<sup>[9]</sup>。

EFSA 为了更好地开展风险交流工作,在 2005 年成立了风险交流专家咨询小组(AGRC)为 EFSA 的风险交流工作提供指导和建议,专家咨询小组的人员包括了社会学、人类学、消费科学、心理学等学科的专家,EFSA 在与文化多元化的欧洲受众交流时,这种多学科专家组成无疑能起到了促进作用。

### 3.2 信息的公开

当 EFSA 为公布风险评估结果和建议而选择交流策略时,他们首先会考虑风险评估结果本身的一些性质,如风险评估结果是新发现的成果还是常规性的成果,风险本身是可能出现的、已经被识别的还是已经被确认的,是否有潜在的公共影响等,EFSA 会根据风险本身的性质来选择或调整交流的策略和方式,为不同的受众提供适当水平和深度的信息,如对于那些需要立即进行管理的风险,同时涉及公众利益的风险,EFSA 往往采取新闻发布会的形式来公布风险评估结果。但同时我们应该注意到,交流方式的调整 and 选择并不是掩盖评估结果,而是为了顾及不同的受众的接受程度而达到有效地交流,欧盟法律也规定,EFSA 必须保证评估结果的公开和透明。

### 3.3 媒体的联系

媒体作为消费者获取食品相关信息的重要资源,在风险交流中起着重要的作用<sup>[10]</sup>,EFSA 自成立以来就大力发展和应用各种工具和方式来更好地服务于媒体,从而使交流工作能够顺利的进行。EFSA 通过提供有关评估结果的附加背景信息、解释性的材料以及更多科学建议来满足不同媒体以及媒体的目标受众的需求。EFSA 还成立了新闻办公室负责媒体的沟通工作,新闻办公室可以提供多语言、新闻简报、专题公告、采访等服务,这些都保证了媒体能够获得多元和适合的风险信息。

### 3.4 网站

网络对于信息的传播有着不可替代的作用,EFSA 的网站每个月平均有 10 万的访问量,根据报告,目前 EFSA 的风险交流受众最大的风险信息来源就是来自其网站,EFSA 的所有风险评估报告都会发布在网上,另外,其网站还有定期的电子期刊、工作简报、在线咨询等多元化的服务。

### 3.5 出版物

出版物在 EFSA 与关键的目标受众交流时起着重要作用,目前 EFSA 的出版物主要分为两类:即介绍 EFSA 自身工作的出版物和科学出版物。其自身工作出版物包括年度报告、EFSA 新闻通讯以及介绍自身工作的手册等,目的是使受众了解和掌握 EFSA 的工作和动态;科学出版物包括风险评估的数据文献、EFSA 学术研讨会的出版物等,主要用于科学研究的用途。

## 4 结论

经过对欧盟食品风险交流机制的分析可以看

出,欧盟已经形成了以风险评估者(EFSA)来主导食品风险交流工作的机制,通过对交流受众的分类,制定不同的风险交流策略,从而达到有效交流的目的,同时为了保证风险交流工作的进行,EFSA 还成立了风险交流专家咨询小组、新闻办公室等机构来负责风险交流工作,这些措施很好地保证了欧盟食品风险交流工作的顺利进行。

我国《中华人民共和国食品安全法》规定:食品安全信息由国务院卫生行政部门以及各级地方政府统一公布,从运行的情况来看基本还处于一种“告知”的状态,而且这种“告知”往往发生在遇到紧急食品安全事件上,但公众对风险交流的需求则是一个长期和不间断的过程<sup>[11]</sup>,因此食品风险交流常态化是我国面临的一个问题。在我国目前的食品安全监管体系中,食品风险管理者 and 风险评估者还处于合二为一的状况,还没有独立的食品风险评估机构,也没有专业的风险交流政策,这种架构可以说还不能够满足多元化的食品风险交流需要,这都需要在以后的工作中加以改进。

### 参考文献

- [1] Mccarthy M, Brennan M. Food risk communication: some of the problems and issues faced by communicators on the island of Ireland(10) [J]. Food Policy, 2009, 34: 549-55.
- [2] Sa J, Mounier-Jack S, Coker R. Risk communication and management in public health crises [J]. Public Health, 2009, 123: 643-644.
- [3] 樊永祥. 食品安全风险分析 [M]. 北京: 人民卫生出版社, 2008: 50-51.
- [4] Commission of the European Communities. White paper on food safety [R]. COM(1999) 719 final, 2000.
- [5] The European Parliament and European Council. Laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety [R]. No 178( EC ), 2002.
- [6] Griffith C, Worsfold D, Mitchell R. Food preparation, risk communication and the consumer [J]. Food Control, 1998(9): 225-232.
- [7] Bier V M. On the state of the art: risk communication to the public [J]. Reliability Engineering and System Safety, 2001, 71: 139-150.
- [8] European Food Safety Authority. EFSA risk communication strategy and plans [R]. 2006.
- [9] European Food Safety Authority. Image of the European Food Safety Authority( EFSA ): Qualitative research report [R]. 2010.
- [10] Cope S, Frewer LJ, Houghton J, et al. Consumer perceptions of best practice in food risk communication and management: implications for risk analysis policy. Food Policy, 2010, 35: 349-357.
- [11] Waller G, Simmos P, Irwin A, et al. Risk communication, public participation and the seveso II directive [J]. Journal of Hazardous Materials, 1999, 65: 179-190.