

农业科技参考

2011年第4期

(总第124期)

北京市科学技术委员会农村科技发展处 主办
北京市农林科学院农业科技信息研究所 承办

二〇一一年十二月五日

本期主题

国内外食品安全突发事件应急处理体系运行及启示

目录

一、食品安全突发事件应急处理体系概念与构成.....	1
(一) 食品安全突发事件应急处理体系的概念.....	1
(二) 食品安全突发事件应急处理体系的构成.....	1
二、国外食品安全应急处理体系运行.....	2
(一) 法律法规体系建设.....	2
(二) 组织管理机构建设与人员培训.....	3
(三) 食品安全信息体系建设.....	4
(四) 应急处理机制的建立.....	4
三、我国食品安全应急处理体系建设与运行.....	5
(一) 法律法规体系.....	5
(二) 组织管理机构.....	6
(三) 食品安全信息系统.....	7
(四) 应急处理机制.....	8
四、主要启示.....	8
(一) 进一步健全法律法规体系.....	8
(二) 全面加强组织管理机构建设.....	9
(三) 提高食品安全信息系统的效率.....	9
(四) 尽快形成应急处理长效机制.....	9

国内外食品安全突发事件应急处理体系运行及启示

(北京市农林科学院农业科技信息研究所)

建立处理农产品安全突发事件的应急机制已经成为国际惯例,我国政府历来重视食品生产与食品安全问题,但与发达国家相比,食品安全水平仍存在一定差距。面对日益严峻的食品安全形势,迫切需要借鉴国际先进经验进一步完善我国食品安全突发事件的预防、预警及应急处置机制,保障食品行业的良性发展和广大人民群众的健康安全。

健全的食品安全突发事件应急处理机制实质上是强化政府应对突发食品安全事件的实战能力,确保对食品安全事件做到早发现、早报告、早处置;能够在突然发生严重影响食品安全的紧急情况时,及时做出准备和响应,快速、及时、妥善控制和消除事故的危害,最大限度地减少食品安全事故的危害,保障消费者身体健康与生命安全;能够加强经营者的自律意识,增强广大消费者对食品消费安全的信心,提高满意度,保障广大人民群众的消费安全,促进社会经济持续健康发展,维护社会稳定。

一、食品安全突发事件应急处理体系概念与构成

食品安全突发事件应急处理体系是一个政策性概念,虽然在我国没有进行专门的定义,但可以根据相关实践对其内涵加以界定。

(一) 食品安全突发事件应急处理体系的概念

我国《国家重大食品安全事故应急预案》将食品安全事故定义为在食物(食品)种植、养殖、生产加工、包装、仓储、运输、流通、消费等环节中发生食源性疾患,造成社会公众大量病亡或者可能对人体健康构成潜在的重大危害,并造成严重社会影响的重大食品安全事故。

食品安全突发事件应急处理体系是针对食品安全突发事件而建立的,可定义为:以最大限度地减少重大食品安全事故危害为目标,针对突发事件的预防、预备、响应和恢复等4个阶段形成的组织机构、管理体制和运行机制,主要包括法律法规体系、组织管理机构、食品安全信息系统和预警与应急方案四部分。

(二) 食品安全突发事件应急处理体系的构成

一般来说,较为完善的食品安全突发事件应急处理体系包括如下部分:

1、法律法规体系

制定法律法规体系有利于政府在处理突发事件时及时采取统一行动。一方面,在紧急状态时期,为了严格规范政府的应急处理行为,应在宪法和相关法律条例中规定紧急状态制度,赋予政府采取紧急措施的权力;另一方面,为了保护公民的基本权利,还应制定统一的紧急状态法,以制约政府的干预行为,规范其与民众之间的关系。

2、组织管理机构

食品安全突发事件应急处理的组织管理机构按照工作内容可划分为指挥决策部门、职能组织部门和信息部门。其中,指挥决策部门主要依据监测信息来研究、分析食品安全形势,评估食品安全问题,并根据所划分的事故级别组织分级响应;职能组织部门主要负责协助指挥决策部门分析食品安全形势,采取行动来控制势态的蔓延,解决出现的各种问题;信息部门负责对突发食品安全事件信息的收集、分类、归纳、分析、报告、监测与预警,并传递给相应的组织部门,辅助其做出正确的应急反应。

3、食品安全信息系统

食品安全信息系统包括食品安全信息收集与分析系统、跟踪系统、风险预警系统、信息发布系统和信息咨询服务系统等。该系统能通过食品安全信息的搜集和分析,为食品安全政策制定提供依据,并向生产者和消费者提供食品链有关的质量安全生产、管理和消费等信息。

4、预警与应急预案

在食品安全领域,预警与应急预案就是将预防和以科学为基础的风险分析作为食品安全管理的重要基础,通过加强风险信息分析和应急处理能力,建立食品安全信息跟踪、采集和分析制度,对所收集到的食品安全预警信息进行分析 and 评估,预测危害发生的可能性和严重程度,坚持预防与应急相结合,防患于未然。

二、国外食品安全应急处理体系运行

在国外,特别是发达国家,由于食品安全应急处理体系建设起步较早,法律法规体系、组织机构、安全信息系统和预警应急方案都已比较健全。

(一)法律法规体系建设

在美国,经济和社会发展的高水平带来了公共安全突发事件的高发生率,因而

政府高度重视突发性事件的处理工作。美国一直强调通过立法来明确政府在紧急情况下的职责和权限,以理顺各方关系。据了解,美国先后制定了上百部专门针对自然灾害和其他紧急事件的法律法规,且经常根据形势变化及时进行修订,其中就包括20世纪90年代专门出台的“联邦应急方案”。

俄罗斯有多部应对突发事件的法令。1994年,俄罗斯通过《关于保护居民和领土免遭自然和人为灾害法》,对在俄生活的外国公民和无国籍人员提供旨在免受自然和人为灾害影响的法律保护。1995年,俄罗斯又通过《事故救援机构和救援人员地位法》,规定在发生紧急情况时,政府可依法协调国家各机构与地方自治机关、企业、组织及其他法人之间的工作。

法国在宪法中规定了紧急状态制度,明确界定了政府在紧急状态时的权力,详细规范政府与公民之间的关系。法国《紧急状态法》规定,部长会议可宣布紧急状态,内政部长可命令关闭紧急状态区域的剧场、酒店和公共场所,还规定军事法庭可受理有关的重罪或轻罪案件。

(二) 组织管理机构建设与人员培训

世界各国特别是发达国家都分别成立了应对突发性食品安全事件的专门机构。

在食品安全风险评估方面,欧盟针对食品安全突发事件成立了食品安全管理局,负责在发生食品安全危机时为食品危机处置小组提供所需要的科学和技术建议,为欧盟委员会、欧盟议会和欧盟各成员国提供风险评估的结果,并为公众提供相关的风险信息。同时,欧盟各成员国纷纷成立统一的食物安全监管机构,将风险管理 with 评估分别在不同的机构中进行,以此保证风险评估不受行政干扰而是以科学为基础。

针对食物的风险分析,美国全面实施 HACCP(危害分析和关键控制点)体系。HACCP体系是指对食品安全危害加以识别、评估以及控制的预防性体系,对风险的管理基于科学的评估结果。该体系可在整条供应链中对食物进行风险分析,有效避免了各类食物危害,特别是微生物危害随着食物加工、运输、销售等环节而传播,克服了仅检验食物最终产品时存在的缺陷。

日本由食品安全委员会负责全国的食物安全风险评估工作,分别对化学物质、生物材料和新食物(转基因食物、新开发食物等)进行风险评估,食物风险评估内容涉及国内水产品、转基因食物、抗药菌、肉禽类食物,及外国所生产的食物等,范围广、种类齐全。在安全事件的应急处理中,内阁官房发挥着十分重要的作用。

内阁官房是首相的辅佐机构,在危机管理体制中的主要职能是尽早获取情报并将之向有关部门传达;召集各省厅建立相应的应对机制;对各省厅制定的政策进行综合调整;实施可行的宣传措施以消除国民的恐惧和不安。

(三) 食品安全信息体系建设

世界卫生组织(WHO)于2004年创建了国际食品卫生网络(INFOSAN),包括两个主要组成部分,一是食品安全紧急事件网络(INFOSAN EMERGENCY),它将国家官方联络点连接在一起,以处理有国际影响的食源性疾病和食品污染的紧急事件,并使能迅速交流信息;二是发布全球食品安全方面重要数据信息的网络体系。此外,不同的国家和地区都陆续建立了各自的食品安全预警系统。

2002年,鉴于欧盟严峻的食品安全形势,欧盟发了178/2002号食品安全基本法,并据此建立了欧盟食品和饲料快速预警系统(RASFF)。欧盟建立食品饲料快速预警系统的目的是为欧盟各成员食品安全管理机构提供有效的途径,交换有关信息,并及时采取措施确保食品安全。食品和饲料快速预警系统通过由成员国的食品安全管理部门、欧洲食品安全局和欧盟委员会组成的网络,时刻监测着关于人类健康、动物健康或环境的直接或间接的风险。当某一成员国发现存在对人类健康有严重危害的警情时,会立即在该预警系统下通知委员会,委员会则立即将信息传递给各成员国。

美国食品安全预警体系的组成机构主要分为食品安全预警信息管理和发布机构及食品安全预警监测和研究机构。这两类机构有机结合,共同担负着食品安全预警的职责。食品安全预警信息管理和发布机构主要由食品药品监督管理局(FDA)、农业部食品安全检验局(FSIS)、疾病控制预防中心(CDC)、环境保护机构(EPA)、美国联邦公民信息中心(FCIC)几个部门组成。此外,还有国家、地方政府部门网站,如环境卫生部、卫生服务部等也同时发布食品安全预警和召回信息。美国各食品安全监测和研究机构拥有强大的监测网络和先进的实验室,其中食品安全与应用营养学中心(CFSAN)、农业部食品安全检验局(FSIS)是美国的两大食品安全监测和研究机构。

(四) 应急处理机制的建立

发达国家高度重视食品安全的预警和防范,建立食品安全预警机制,加强风险信息分析和应急处理能力,普遍采取建立食品安全信息跟踪、采集和分析制度,对

所收集到的食品安全预警信息进行分析和评估,预测危害发生的可能性和严重程度。

1979年,欧盟委员会开始实施风险评估通报制度,并正式启用了食品、饲料快速预警体系。在这种预警机制下,当一国出现食品安全问题时,能及时向欧盟管理机构和其他成员国提供有效信息,以防止食品安全问题的蔓延。其中,欧盟食品和饲料快速警报系统在食品安全防范中发挥了重要作用,如果某一个州的食物监管部门确定某种食品或动物饲料对人体健康有害,将报告联邦食品安全局(BVL),该机构对汇总来的报告的完整性和正确性加以分析,并报告欧盟委员会。

在英国,食品安全领域主要通过食品追溯制度和召回制度等机制来提高对市场的控制力。通过实施食品追溯制度,监管部门可以很快查实该食品的来源。在此基础上,英国还开发应用了“食品危害报警系统”、“食物中毒通知系统”、“化验所汇报系统”和“流行病学通信及咨询网络系统”等,通过信息的汇总、综合和分析,使食品追溯机制反应迅速、功能强大、跟踪管理到位。

德国的联邦食品安全局主要负责协调联邦与各州之间的关系,提供风险和危机管理,提供专业信息,进行知识产权、数据库的管理,制定检验规定,建立快速预警系统等。此外,联邦风险评估研究所负责对食品的安全、动物技术、植物基因进行风险评估,针对安全问题对动物健康带来的危害得出结论,进行风险咨询,对食品有关材料的安全性进行检验等。

在日本,食品安全委员会既是食品安全风险的监测部门,又是农林水产省和厚生劳动省的协调部门,其主要职能包括实施食品安全风险评估、对风险管理部门进行政策指导和监督、风险信息沟通和信息公开。风险评估和风险信息交流是食品安全委员会提出的新理念,也是食品安全的新要求,它的主要措施包括决定应对之策、收集信息、开展食品影响健康评级、进行风险沟通、开展紧急事态的事后检验等,在管理实践中形成了成熟健全的应急事件处理规程,有效指导突发事件发生时的具体行动。

三、我国食品安全应急处理体系建设与运行

总体来看,我国食品安全应急处理体系建设已具备一定基础,但与发达国家相比仍存在一些差距。

(一) 法律法规体系

经过多年的摸索,我国已经初步建立与食品安全应急处理相关的法律法规体系。

虽然宪法规定全国人民代表大会常务委员会有权决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态,国家主席有权宣布国家进入紧急状态,但缺少对紧急状态下政府权责的界定。不过,后续颁布的法律对此有所补充。2007年,我国颁布了《突发事件应对法》,明确规定了各级政府在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对工作方面的权力和义务。2009年,我国颁布《食品安全法》,进一步对食品安全事故处置过程中各级政府部门的工作职责做出明确规定。

(二) 组织管理机构

2006年出台的《国家重大食品安全事故应急预案》规定了应对特别重大食品安全事故的组织体系、工作机制等内容,是指导预防和处置各类食品安全事故的规范性文件。在组织机构建设方面,预案确立了国家重大食品安全事故应急指挥部、地方各级应急指挥部、重大食品安全事故日常管理机构、专家咨询委员会等共同组成的应急处理指挥机构体系。其中,将国家应急指挥部办公室设在食品药品监督管理局,并规定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。

在国家预案的指导下,我国各地区也相继出台针对本地区的食品安全应急预案,其中,北京市规定由市食品安全委员会负责食品安全突发事件的应对工作。市食品安全委员会主任(常务副市长)、副主任(分管副市长)负责食品安全突发事件的应急指挥工作,对重大问题进行决策;市食品安全委员会委员(市政府分管副秘书长和市食品办主任)协助做好相关应急工作,协调重大问题,检查各项工作落实情况,组织成员单位开展食品安全突发事件的具体应对工作。各成员单位主要负责同志(市食品安全委员会委员)按照市食品安全委员会指令参与应急处置工作,或根据本部门职责具体负责某项工作的开展。同时,对区县和特殊地区应急指挥机构及专业技术机构和专家组的职责也提出了统一要求。

在全社会的高度关注下,当前我国的食品安全应急管理体系已基本建立,为食品安全突发事件的应急处理提供了基本的组织机构和政策措施保障,但是,要充分地应对各类食品安全突发事件的发生,还面临着多方面的问题。其中,在组织机构建设方面,现行的食品安全监管职能分别由农业、卫生、工商、质监等多个政府部门承担,食品安全应急管理资源分散,部门、地方、条块之间应急处置衔接不

够协调;协同应对食品安全事故时,人员、信息、资源等难以快速集成和联动,同时,公益性社会组织和个人对应急处置工作的参与程度较低,也未形成可行的参与机制,消费者和社会组织往往是突发事件的最早发现者,却与政府的预警机构难以形成信息互通,群众的力量在应急制度中难以发挥。

(三) 食品安全信息系统

由于我国的食品安全采用分段监管的模式,目前卫生部、农业部和质检总局分别建立了侧重点不同的食品安全监测和安全预警系统。

卫生部参照全球环境监测规划/食品污染监测与评估计划 GEMS/FOOD,开展了食品污染物和食源性疾病监测工作。截至 2007 年 8 月,监测点已经覆盖 15 个省区市 8.3 亿人口,重点对消费量较大的 54 种食品中常见的 61 种化学污染物进行监测。截至到 2006 年底,获得化学污染物监测数据 40 多万个,初步摸清了我国食品中重要污染物的污染水平及动态变化趋势。卫生部还根据监测发现的问题发布了蓖麻籽、霉变甘蔗、河豚鱼、生食水产品、毒蘑菇等十余项食品安全预警信息。

农业部也建立了农产品质量安全例行监测制度,对全国大中城市的蔬菜、畜产品、水产品质量安全状况实行从生产基地到市场环节的定期监督检查,并根据监测结果定期发布农产品质量安全信息。目前,全国大部分省(区、市)也已开展了省级例行监测工作。

质检总局建立了全国食品安全风险快速预警与快速反应系统,目前已经实现了对 17 个国家食品质检中心日常检验检测数据和 22 个省(区、市)监督检查数据的动态采集,每月收集有效数据 2 万余条。同时,质检总局加大了食品生产加工环节风险监测的工作力度,重点监测非食品原料和食品添加剂问题,截止到 2007 年 6 月底,风险监测抽样覆盖 24 个省(区、市),共检测 20 类产品中的 2501 个样品,涉及到 33 种检测项目,获得 9477 个有效监测数据。

通过动态收集、监测和分析食品安全信息,初步实现了食品安全问题的早发现、早预警、早控制和早处理。

一般来说,我国食品安全危机事件频发的根本原因主要有两点,一是预警机制的缺乏,使许多可以预防的事件不断积累和发展,最终成为危机事件;二是有关食品安全的信息统一管理机制还没有形成,虽然各部门有一些监测和检测机构,做了大量监测和检测工作,但食品安全信息没能形成跨部门的统一收集分析体系,没有

统一机构协调食品安全相关信息的通报、预报和处置,政府主管部门对潜伏的危机信息掌握不及时、不全面,导致在危机酝酿阶段政府监管部门无能为力。

(四) 应急处理机制

中央出台《国家重大食品安全事故应急预案》后,各省、自治区也纷纷结合实际跟进工作,出台地方食品安全事故应急预案。北京市于2006年公布《北京市突发食品安全事件应急预案》,并在2011年10月份修订为《北京市食品安全突发事件应急预案》。此外,对于北京奥运会、广州亚运会等重大事项,组委会也都会针对性地制定具体事项的食品安全事件应急预案。

即《食品安全法》颁布之后,2009年国家工商总局为了加强流通环节食品安全监督管理,研究制定了八项制度,其中《食品安全预警和应急处置制度》就是为了有效预防和有序处置流通环节食品安全事故,维护食品市场秩序,保障食品市场消费安全而设立。该制度重点在组织协调、应急反应、物资与人员保障等方面明确了以预防为主,加强信息管理与报告制度的食品流通环节应急保障措施。

总体而言,我国食品安全应急处置应急预案已经相对健全,应急预案能够发挥一定的积极作用,但是,应急预案以及相应的处置制度仍不同于食品安全应急处理机制。主要区别在于:“预案”应对事后,“机制”管理事前、事中以及事后,成一系统;“预案”具有可变性,“机制”具有长期性和稳定性;“预案”以事先沟通为保障,“机制”以制度建设为保障;“预案”各地做法不一,“机制”则应全国统一,便于上令下达,下情上报。

四、主要启示

从国外食品安全应急处理体系建设经验中,可以得到如下启示:

(一) 进一步健全法律法规体系

借鉴国外先进经验,应当首先在宪法中明确规定紧急状态制度,然后制定统一的紧急状态法,并明确政府与公民在紧急状态下的关系。只有这样才能保证政府在紧急状态时期依法行政,才能保障公民的权利。

此外,从长远考虑,还应围绕社会救助立法,对低收入人群、贫困地区在遭受突发性事件时给予生活救济、医疗补助、急难和灾害救助。明确救助的机构、程序、责任,保证弱势群体克服突发事件带来的不幸。而且,根据工作需要,还需制定《突

发公共卫生事件应急征用程序及补偿办法》、《不明原因疾病防治及药物办法》等。

(二) 全面加强组织管理机构建设

借鉴国际先进经验,贯彻落实《国家重大食品安全事故应急预案》,形成中央统一指挥、地方分级负责的食品安全应急指挥体系,明确各相关机构的职责,确保在对突发事件处理过程中的信息畅通、反应迅速、措施有效、保障充足,在日常工作中要重视对应急处置的事前演练,未雨绸缪,增强各机构共同开展工作的协同度。同时,总结发达国家的应急制度发现,其高度重视对食品安全风险的评估工作,因此,我们也应加大对食品安全风险评估和日常检验监测的技术、人力和资金投入,建立专门的评估机构和专家咨询委员会,提高对突发事件的预测水平,最大程度的降低食品安全风险。此外,在加强政府应急组织机构建设的同时,要通过举报、上报信息机制的建设,推动社会力量对食品安全突发事件监控的参与,通过广大群众第一时间了解事件的发生和进展情况,提高应急处置效率。

(三) 提高食品安全信息系统的效率

构建完善而高效的食品安全预警机制,对预防食品安全危机事件的发生和发展至关重要。目前迫切需要建立一个统一领导下的由多部门共同组成的食品安全信息的采集、跟踪、分析和发布网络,一方面及时收集我国在进口贸易中食品安全方面的相关信息,另一方面实时跟踪并关注世界卫生组织、世界粮农组织、欧盟委员会等权威机构发布的食品安全相关动态,以提高信息反馈能力。同时,建立一个统一的国家标准对输入的信息进行筛选和分类,对食品安全预警信息进行分析 and 评估,及时发布通告,为食品安全的决策和应对贸易壁垒提供信息支持。

(四) 尽快形成应急处理长效机制

一方面,要建立专门的机构负责食品安全应急。我国食品安全管理部门较多,食品管理权限不统一,有的甚至出现了管理部门之间相互排斥的现象,导致管理上的混乱。在应对危机时,不同部门之间的合作就显得比较严峻,降低了工作效率。另一方面,要建立食品安全综合评估机制。及时发布食品安全信息,制定不安全食品的伤害赔偿金额,对食品安全的状况进行综合评价。

编辑部地址:北京市农林科学院农业科技信息研究所(海淀区板井)

联系电话:010-51503174 邮政编码:100097 E-mail: gongj@agri.ac.cn