



联合国
粮食及农业组织

世界
卫生组织



C

议题8

CAP 04/5

粮农组织/世卫组织亚洲及太平洋区域食品安全会议

2004年5月24—27日，马来西亚芙蓉

与食品安全有关的通讯、信息交流和教育

（日本政府撰文）

1. 引言

当今全球社会的发展，要求食品链上的所有利益相关者，包括政府机构、研究和学术单位、粮食生产和加工部门以及消费者，必须加强信息交流、教育和风险交流。增加这方面的透明度可以促进食品安全并提高消费者的信心。一个国家在这些方面吸取的重大教训应与其他国家共享，这有助于在提高食品安全方面加强区域合作。

2. 风险交流—日本的若干事例

最近，日本经历了诸多事件，导致消费者对食品安全性失去了信心。在这一系列事件中，包括2000年6月一家经危害分析及关键控制点¹认证过的工厂所生产的奶制品导致了大范围食品中毒事件，以及2001年9月发现了第一例染有牛海绵状脑病（即疯牛病）的牛。2002年4月，日本政府建立了“食品安全管理大臣委员会”，由该委员会负责考虑并提出新的管理组织必须具备的职能，以确保食品安全。大臣委员会由公共管理省、家政省、邮电省、厚生劳动省、农林水产省的大臣们以及内阁官房长官组成。大臣委员会根据顾问委员会提交的有关疯牛病问题调查报告及从其他渠道获取的信息，决定：（1）为了体现保护消费者健康这一首要重点，政府应当开展风险分析，以解决食品安全问题，并成立食品安全委员会这样一个新机构，负责风险评估；（2）认真制定一部新的综合法律《食品安全基本法》（暂定名），旨在保护消费者并确保食品安全。因此，于2003年5月制定了《食品安全基本法》，

¹ 危害分析及关键控制点

2003年7月成立了内阁办公室的附属机构—食品安全委员会。该委员会独立于厚生劳动省及农林水产省的风险管理机构。

日本政府做出的上述决定和行动表明，为了平息消费者对日本疯牛病的关注，不仅要成功地进行风险交流，还要对政府体系进行重大改革。这些改革包括引进风险管理措施，制定综合法律，以及建立风险评估机构，日本政府希望这些改革能恢复消费者的信心。

2.1 实施风险分析前开展风险交流的若干事例

2.1.1 奶制品引起的食品中毒事件

这第一个案例就是因公司管理不当所致，该事件在柳叶刀医学杂志上也作了报道（第356卷，第573页；2000年8月12日）。

因食用奶制品（包括雪牌公司大阪厂生产的“低脂肪奶”）而引起的食品中毒，致使14,780人受害（受害者人数是指2000年6月27日第一份报告以来出现症状的人数），造成了空前的大规模食品中毒。通过调查清楚地表明，导致大规模中毒的原因是多方面的，所有这些均极大地降低了消费者对制造商的信任。这些原因包括：拖延向当局报告中毒事件，造成受害人数增加；尽管厚生劳动省根据《食品卫生法》第13条对加工厂进行了危害分析及关键控制点认证，但卫生措施不当；危害分析及关键控制点计划实施不力；在多次新闻发布会上提前公布了监管当局和雪牌公司有关中毒事件调查的中间报告内容；持续销售可能含有葡萄球菌毒素的其他产品；生产记录保存不全及其他一些原因。

在该案例中，发现该公司存在的问题主要包括：缺乏信息公布机制、食品安全控制不力、缺少危机感，以及与消费者的交流不当等。

2.1.2 日本染有疯牛病的牛

该案例包括一些典型问题。因安全控制措施不当和政府危机通讯不畅，使这些问题进一步恶化。

2001年9月10日，农林水产省正式宣布，运往千叶县屠宰场的一头奶牛不能站立，被怀疑是感染了疯牛病。这一公布使整个国家陷入恐慌状态。

出现第一例疯牛病后，日本政府立即向公众做出解释，称日本的疯牛病病例数很低。但是，消费者错误地感觉到，疯牛病的威胁远远大于政府声明所述，并开始对政府失去信任和产生不满。

为了保证上市牛肉的安全性，厚生劳动省及农林水产省采取了一系列措施，其

中包括：

- 停止销售出现疑似病牛的农场所生产的牛肉（9月11日）；
- 全国中止运输30个月龄或超过30个月龄的任何牛（9月19日）；
- 清除和焚化来自12个月龄或超过12个月龄牛体的特定危险物质（9月27日）；
- 清除特定危险物质，并对所有年龄段的所有牛进行筛查试验（10月18日），以及其他措施。

由于政府实施了这些确保牛肉安全性的措施，并将这些措施公布于众，消费者的关注逐步下降。

2.2. 实施风险分析后的若干事例

自2003年7月以来，日本政府在风险分析框架内一直积极开展风险交流。例如，在2003年7月至2004年3月间，召开了34次利益相关者（如管理人员、消费者、生产者和食品安全专家）会议，交换日本各方面的意见。这些会议旨在倾听利益相关者的意见，并使这些意见在风险管理措施中得以体现。现将在这种新框架下所获得的经验详述如下：

2.2.1 加拿大和美国染有疯牛病的牛

2003年5月，加拿大发现了一头染有疯牛病的牛；2003年9月美国也发现了一头染有疯牛病的牛。立即中止从这些国家进口牛肉；处置被特定危险物质污染的牛肉；迅速公布加拿大和美国鉴定染有疯牛病牛的情况；日本政府采取的所有这些有效控制措施，未使日本消费者的购买和饮食行为发生大的变化。

2.2.2 日本禽流感情况

在禽流感事件中，尽管获得禽流感爆发的消息后就禁止从受感染地区进口家禽，但遗憾的是在日本还是发现了一些病例。不过，这些病例是由迁飞鸟引起的，与国际食品贸易无关。

2004年1月16日报告了山口县首次爆发情况，2004年2月16日报告了在大分县爆发的另一例情况，这些都没有对消费者的购买或饮食行为造成显著变化。

但是，2月26日首次报告京都发现禽流感后，导致鸡和蛋的销售急剧下降。2月26日前，尽管出现大量的鸡死亡而且在最后6天每天的死亡数都在增加，但京都府动物卫生部门没有接到任何报告。这些迹象本应引起农场对禽流感或其他不适情况的察觉。尽管鸡的死亡数量之大，但在2月25和26日，农场仍将鸡运往两个鸡肉

加工公司，一个在兵库县，另一个在爱知县。虽然努力召回了产自该农场的所有产品，但还是有些鸡肉进入了食品链。由于消费者认为农场的行为极不道德，各县政府之间的联系不够，以及兵库县政府的召回情况报告被篡改，从而消费者失去了信心。

山口县爆发禽流感后，县政府立即通过因特网和其他方法发布信息，促进公众清楚地了解该情况。在京都爆发禽流感后，由于国民关注急剧上升，3月9日日本政府开始发起一场运动，向日本人民提供有关禽流感的准确信息。此外，3月22日，除与当地利益相关者召开了一次交换意见会议外，还在京都召开了一次由执行官员和禽流感专家参加的会议。从而加深了相互之间的理解。

一家名为“OISIX”的公司（该公司向其邮寄杂志的读者销售蔬菜和其他食品）于2004年3月7-8日做了一次因特网调查。结果证明，尽管有84%回答者知道目前尚无流行病学信息可以证明该病可通过污染的鸡和蛋传播，但是仍有44%的回答者拒绝购买。这说明尽管人们知道某些食品是安全的，但并不能保证人们会去购买这些食品。这些结果说明了风险交流的难度。

有关禽流感问题，尽管农场在该问题上处理不当显然是增加公众关注的重要因素，但据估计消费者的关注程度与新闻界对禽流感的报道力度是成比例的。

3. 加强食品安全相关信息的收集和交流活动

收集信息必须准确，并要在研究单位、政府机构、粮食生产与食品加工工业及消费者之间进行有效交流，以便增加透明度，努力促进食品安全。

由于疯牛病事件所致，日本强化了处理食品安全问题的系统，尤其是信息收集和交流活动。

3.1 日本国内的信息收集和交流

根据日本食品卫生法第58款规定，食品中毒控制措施的内容之一就是信息收集体系。诊断出食源性疾病的任何医生必须通过该地区的卫生中心向政府报告病例情况。

实践证明，该体系在大规模食物中毒事件中发挥了有效的作用，如雪牌事件。医院和其他医疗机构十分关注患有呕吐、腹泻和其他具有食物中毒症状的病人，因此能够确定食物中毒所出现的迹象。在雪牌案例中，此类医院和其他医疗机构在发现病人的当日分别向各自卫生中心报告了食源性疾病的发生情况。市里的官员接到卫生中心的情况报告后，于次日对该工厂进行了紧急调查，并将结果报告给厚生劳动省。

通过食物中毒报告收集到的信息还被用于以下方面：确定特定食品与病原结合体所增加的风险，撰写风险概况材料，以及制定风险管理的决策，以控制食品中的特定危害。

3.2 收集其他国家的信息并开展交流

日本在出现第一个疯牛病病例后，才意识到对国外食品安全信息的收集和分析做得不够，需要予以加强。继这些事件之后，日本加强了及时并有效地从国际组织及海外各国收集信息的机制。

对日本而言，能够尽快地从其他国家获得食品安全的相关信息极为重要。因为在日本，进口食品约占整个供应食品的60%。此外，危害物日趋在全球范围传播的概念尚未被日本广泛接受，因为日本在地理上被大海所隔离，所以近几十年来，不可能有外来危害物入侵。

其他疾病如非典（SARS）的防治突出了信息收集和及时交换信息的重要性。例如，由于收集了大量信息并采取一些应对措施，日本才成功地预防了非典的发生。

4. 食品安全方面的教育

采用各种不同的教育方法，对各阶层所有利益相关者开展食品安全方面的教育至关重要。通过有效的教育和交流，可以培养各个国家的食品安全文化。该地区的许多国家已在这方面开展了一些活动。多年来，在食品卫生和食品安全其他领域，日本已经建立了对小规模食品生产者/加工者及食品销售商开展教育的系统，为改善日本食品卫生条件做出了贡献。

日本食品卫生法制定于1947年。按食品卫生法的规定，食品制造商、生产者、加工者和销售商必须遵守这一法律。1948年，日本成立了由食品制造商、生产者、加工者和销售商组成的食品卫生协会。该协会的宗旨就是提高其成员对食品卫生的了解，自觉实施食品控制体系，从而预防食源性疾病、食物中毒和其他与食品和饮料有关的任何问题。

根据食品卫生法，日本食品卫生检验由隶属于各地方政府卫生中心的食品卫生检查员负责进行，他们还负责提供指导。在地方政府和国家政府的卫生中心配合下，上述食品卫生协会也在该领域开展了工作。

每当修改与食品安全有关的法律或法规时，国家政府和卫生中心总要召开各种会议，向食品制造商、生产者、加工者和销售商解释修改情况。食品卫生协会在这一方面开展的活动包括：将每年的8月确定为全国“食品卫生月”；为食品制造商、生产者、加工者、销售商和消费者举办情况通报会以及培训班；提供食品安全方面

的食品卫生教员指南；以及为新开餐馆提供咨询意见。在食品安全领域，这些活动提供的指导和建议比政府开展的活动更具有针对性，而且更多集中于小规模的食品制造商、生产者、加工者和销售商。

近年来，尽管食品制造商、生产者、加工者和销售商所承担的食品安全相关责任日趋加大，但除了政府目前更加重视消费者的教育外，与食品安全有关的教育体系变化甚小。

5. 结论

尽管日本政府自2003年7月以来一直在积极介入风险交流活动，但日本民众似乎尚未完全了解食品安全方面的风险分析概念。因此，日本政府今后应努力倡导风险分析概念和不断加强风险交流。一般来讲，日本人崇尚和睦，在其他多数人面前发表自己的意见或争论并不是日本的传统。在国际公认的风险分析框架内，如何使风险交流更加实用和更加有效是日本政府的职责，在此过程中应充分考虑日本人民的传统、文化和特点。

收集日本国内与食品安全有关的信息并与其他国家开展交流十分重要。由于全球的食品贸易日益增加，应密切注视出口国的食品安全问题。要收集其他所有国家的信息并进行认真分析，以便在科学信息的基础上做出更加合理的风险管理决策。

6. 建议

在开展风险交流时，尽快提供准确信息至关重要。由于在食品安全问题上零风险是不可能实现的，为了确定和实施风险管理方案，在可操作范围内尽量减少风险，在所有利益相关者之间（尤其是可能受到不利影响的利益相关者之间）开展风险交流极为重要，这有利于在实施风险管理战略上达成一致意见。

随着粮食生产和贸易快速全球化，国际上出现微生物和化学污染食品的潜在可能性日趋增大。定期交流有关食品安全信息，在出现食品安全紧急情况下迅速获得信息，对于应对上述情况十分重要。为了及时而适当地开展食品安全风险管理，必须建立一个有助于促进食品安全信息交流并加强国内外食品安全部门之间合作的机制。鉴此，日本拟致力于开发一个新的国际食品安全部门网络（INFOSAN），世界卫生组织食品安全司最近已经提交了这一方案。

为了减轻食源性疾病的负担，必须向食品链上的大众（包括小规模企业和街头销售商）提供有关食品安全的教育和信息，并确保所宣传的食品安全信息协调一致。在这一方面，粮农组织和世界卫生组织应向全球提供科学合理的食品安全信息。