

# 食品安全问题对中国国家形象的影响

杨 霄 李 彬

**[内容提要]**近年来频繁发生的中国食品安全事件引起国际社会的强烈反应。在国际舆论和媒体的持续炒作下,食品安全问题对中国国家形象造成了严重损害。食品安全问题在当今全球化趋势下更引人注目,影响巨大。如何避免食品安全问题损害国家形象是世界各国面临的全新课题,中国也不例外。

**[关键词]**食品安全 国家形象 危机管理

**[作者简介]**杨霄,清华大学国际关系学系硕士生;李彬,清华大学国际关系学系副主任、国际问题研究所副所长、教授,主要从事军备控制与国际安全等问题研究。

中国食品安全事件近年来频繁发生,对中国国家形象造成了较大负面影响。中国作为世界出口大国,如何避免产品质量问题损害国家形象和经济利益成为必须面对的一个重要课题。

## 一

近年来接连发生了一系列较为严重的与中国相关的食品安全事件。这些事件被国际媒体和舆论归纳为“中国食品安全问题”进行炒作,其中影响较大的有:2006年10月报道,巴拿马止咳糖浆含有毒二甘醇,导致百余人死亡,该产品用中国甘油原料生产;2007年3月报道,含三聚氰胺和三聚氰酸的宠物食品造成美国猫、狗等宠物死亡,其原料为中国产小麦蛋白粉和大米蛋白粉;2008年6-9月间披露出来的中国三鹿奶制品三聚氰胺超标导致不少婴幼儿肾功能衰竭;2008年9月报道,中国出口日本的大米因农药残留超标,从而引发“毒大米”事件;2008年12月至2009年1月间从中国出口到日本的速冻饺子被报告含有超标百余倍的高毒农药甲胺磷,导致数十人中毒等。自2006年起在不到4年的时间里中国连续被曝5起严重的涉外食品安全事件,引起了国际社会的强烈关注。

这一系列涉华食品安全事件原因复杂,西方媒

体不顾事实真相统统将其归咎为中国食品问题,对中国出口贸易造成不良影响。据统计,2006年食品安全问题爆发后,美国对中国商品的召回频率急剧增高。2001-2005年,中国商品的召回事件为平均每月8.4起,而2006-2008年则上升为19.5起。尤其是2007年8-12月,中国商品的召回次数达平均每月32.6起,其中10月更是高达47起,平均每两天就有3起召回事件发生。2009-2010年3月召回事件次数虽有所下降,但仍保持在平均每月18.1起,远远超出食品安全事件爆发前的水平(见图1)。对比而言,日本自2006年至今的召回事件总数只有31起,平均每月仅0.6起。

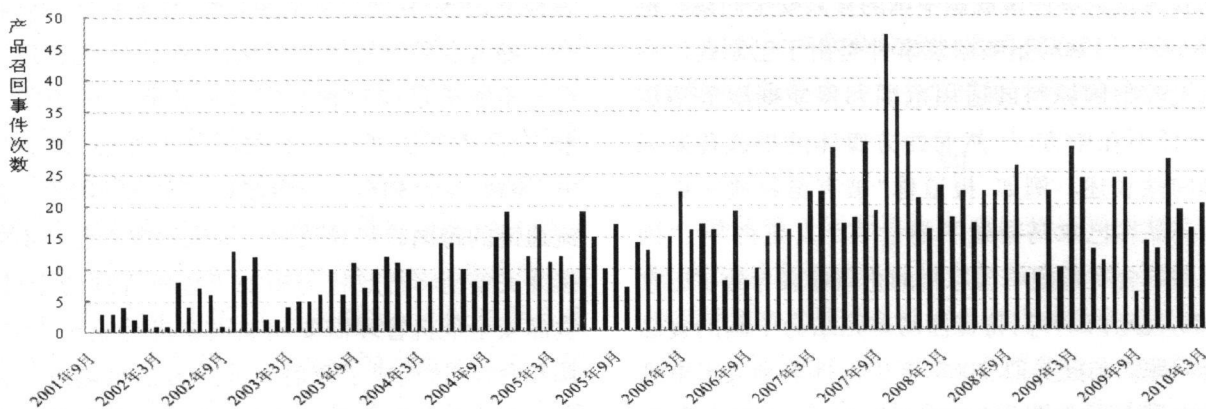
食品安全问题在损害中国经济利益的同时,对中国的形象也造成了直接损害。据盖洛普民意调查显示,在美国有94%的消费者倾向于购买美国食品,表示愿意购买中国食品的仅有不到6%。<sup>①</sup>

食品安全事件对“中国制造”(Made in China)品牌的信誉也造成了严重损害。国际舆论甚至出现了“中国制造”成为“买家当心”(Buyer Beware)

<sup>①</sup> POLL Bank. Roper Center for Public Opinion Research. Conducted by Gallup Organization September 24-27, 2007 and based on telephone interviews with a national adult sample of 1006 [USGALIUP. 101807.R01A] & [USGALIUP. 101807.R01H]

的讨论。<sup>①</sup>

图 1 美国对中国商品召回情况统计



来源: 根据美国消费者产品安全委员会 (the U. S. Consumer Product Safety Commission) 相关资料整理。http://www.cpsc.gov/cpscpub/prereel/prereel.html (上网时间: 2010年 4月 5日)

## 二

食品安全问题在国际关系领域属于低位政治范畴,与军事安全、意识形态等高位政治问题有很大差别。食品安全问题作为产品的生物安全问题,关乎民生,直接影响消费者最根本的生命和健康权利。生物安全问题又存在微观、不可感知等特点,很容易造成消费者心理的恐慌和排斥,在群体中蔓延,形成社会恐慌,产生刺激信号的放大效果,因此关注食品安全问题的人群远远大于关注军事安全、意识形态等高位政治的人群。国家一旦出现食品安全问题,很容易成为众矢之的。此外,中国食品安全问题是在较为集中的时间段发生或被报道出来的,自然会受到国际社会的普遍关注。食品安全问题原本是孤立事件,现在却发展到损害中国国家形象的程度,这其中西方媒体的炒作和倾向性报道是主要原因之一。

西方媒体在涉华报道中,原本就普遍存在着通过贬低、双重标准、夸张和煽情等方法贬损中国国家形象的现象。在中国食品安全问题上,西方媒体的报道保持了其一贯的倾向性,并通过以下三种做法,将孤立的食品安全事件上升为对中国国家形象的刻意损害。一是西方媒体刻意将具体的食品安全问题与中国国家挂钩,并采取倾向性表述,具体做法是用

中国指代具体公司和产品名称。例如,有报道称“最近中国毒饺子引发的健康恐惧损害了中国食品进口的声誉”<sup>②</sup>,“南韩的食品安全监管机构宣称上月从中国进口的泡菜中检测到了寄生虫卵”<sup>③</sup>等,皆以中国指代相关责任公司,其结果是让受众由孤立的食品安全事件或单独的企业行为联想到中国的整体行为。不仅如此,这些报道还不顾行文冗繁,重复强调出现食品安全问题的公司或产品与中国有关。例如,2007年 5月至 2010年 1月,《纽约时报》等美国主流媒体对中国食品安全问题进行的 14篇长篇专门报道中,共出现“中国”、“中国的”以及以“北京”指代中国政府的表述多达 315次,平均每篇达 22.5次。其中最多的一篇达到 50次,平均每 29个词中就有一个“中国”!<sup>④</sup>一些报道还将食品安全问题与中国政治挂钩。例如,有报道称“挽救‘中国制造’品牌的唯一办法是中国的法治化”<sup>⑤</sup>等,将具体

① David Barboza “Customers Work While Pressing Beijing to Act after Tainted Food Case”, *New York Times*, May 18, 2007, p. C1

② Hiroko Tabuchi “Politics & Economics Safety Concerns May Upset Japan - China Trade Ties”, *Wall Street Journal*, Feb. 7, 2008, p. A10

③ “Asia The Kinchiwari South Korea”, *The Economist*, Nov 19, 2005, Vol 377, Iss 8453 p. 70

④ David Barboza “Customers Work While Pressing Beijing to Act after Tainted Food Case”, *New York Times*, May 18, 2007, p. C1

⑤ Minxin Pei “‘Made in China’ Label Won’t Survive Without Rule of Law”, *New Perspectives Quarterly*, Fall 2007, Vol 24, Iss 4 p. 7

和孤立的食品安全问题与中国政治制度挂钩, 诋毁中国的整体形象。

二是只要食品安全事件中存在中国因素, 西方媒体就将这类事件说成是中国的食品安全问题。例如, 2006年巴拿马止咳糖浆事件是由于巴制药厂商擅自更改中国原料的适用范围和保质期等造成的, 责任不在中方。<sup>①</sup> 然而西方媒体的报道普遍采用倾向性表述。例如, 报道称“被有毒物质污染的中国药品在巴拿马导致了超过100人死亡”<sup>②</sup>、“因为服用了含有造假中国原料的止咳糖浆导致了巴拿马100人死亡”<sup>③</sup>等, 将责任简单归结为中国的食品安全问题。与此类似, 2008年9月日本毒大米事件中的中国大米农药残留检测超标是由于日本修改肯定列表制度的农药残留标准造成的。<sup>④</sup> 2008年12月日本毒饺子事件最终被认定是刑事案件而非食品安全问题,<sup>⑤</sup>但西方媒体不仅歪曲事实在第一时间将类似事件简单归结为中国食品安全问题, 还借题发挥, 由此展开长篇的倾向性分析报道。<sup>⑥</sup>

三是西方媒体在食品安全问题报道上采取双重标准。例如, 2008年9月5日, 日本“三笠”等食品公司销售的800余吨大米含有有毒物质, 造成极恶劣的社会影响, 并直接导致上任仅一月的农林水产大臣太田诚一及其事务次官辞职。中国奶制品三聚氰胺事件也在同一时间段内发生, 二者都造成了极其重大的社会危害。<sup>⑦</sup> 但西方媒体的报道大量集中在中国奶粉事件, 很少讨论日本毒大米事件。即使报道, 也较少触及日本的食品安全问题, 而是以辩护的口吻讨论这些大米的原产地, 并通过对比日本大量的进出口贸易, 将事件责任归结为大米生产国或流通环节。<sup>⑧</sup>

### 三

中国食品安全问题造成的不利影响既与西方媒体的炒作有关, 也与中国自身食品安全危机管理欠缺、缺乏丰富经验、以及缺乏健全的体制和完善的法律法规有关。

食品安全事件是一种突发性公共卫生事件, 政府进行危机管理的传统做法主要包括三部分: 在危

机潜伏期进行有效预防, 完善管理措施和预警机制; 在危机爆发期作出快速反应, 采取及时、有效和适当的应对措施, 减小影响范围、缩短作用时间、降低危害程度; 在恢复期尽快消除影响、恢复秩序和弥补损失。随着食品贸易的全球化, 传统的危机管理方法已经不能满足应对食品安全危机管理的要求。当前, 食品生产流通环节的国际分工加强, 产品从配方、原料、生产到市场都可能处于不同的国家。食品流通链的跨国趋势导致单一国家的政府已经不能直接并完整地将行政权力施加于危机管理的全过程。食品安全危机管理需要相关国家进行充分沟通、协调和合作, 这构成了政府间国际贸易争端的危机管理。在全球化造成食品安全问题存在国际社会普遍压力的新形势下, 通过公共关系危机管理缓解国际压力、消除食品安全危机的负面影响已经成为食品安全危机管理的必要组成部分。

在食品安全事件不断发生的情况下, 中国政府积极展开危机管理工作, 与国际社会进行坦诚和公开的交流与合作。2007年11月27日在北京举办了由世界卫生组织、联合国粮农组织等13个国际组织以及45个国家和地区的600多名代表参加的国际食品安全高层论坛, 会议讨论并一致通过了《北京食品安全宣言》。2008年12月中国政府又批准美国食品和药物管理局在北京、上海和广州设立办事机构, 并允许其参与中国食品安全的监督管理。这些努力在一定程度上减轻了食品安全问题对中国

① 雷新: “药品中毒事件责任在巴拿马商人——中方称巴公司更改产品适用范围、保质期是直接原因”, 《人民政协报》, 2007年6月1日。

② “Going to extremes”, *USA TODAY*, Jun. 1, 2007, p. A12.

③ David Barboza, “Ex-Chief of China Food and Drug Unit Sentenced to Death for Graft”, *New York Times*, May 30, 2007, p. A7.

④ 王贵松: 《日本食品安全法研究》, 中国民主法制出版社, 2009年, 第2页。

⑤ 杨洁篪: “‘饺子事件’是一起刑事案件, 中国的有关部门正在继续进行调查、侦查, 努力在破案”, 《人民日报》, 2009年3月8日。

⑥ Martin Fackler, “Insecticide-Tainted Dumplings From China Sicken 175 in Japan”, *New York Times*, Feb. 2, 2008, p. A6.

⑦ Ex-Bridget M. Kuehn, “Melamine Scandals Highlight Hazards of Increasingly Globalized Food Chain”, *JAMA*, Feb. 4, 2009, Vol. 301, Iss. 5, p. 473.

⑧ Phusadee A. Numas, “Rice sales to Japan resume after toxin scare”, *McClatchy - Tribune Business News*, Mar. 18, 2009. Lewis Perdue “Bad Milk”, *Barron's*, Jan. 5, 2009, Vol. 89, Iss. 1, p. 36.

国家形象的损害,但并未在国际舆论中产生预期的良好效果,究其原因主要是在危机管理中,对内危机管理经验不完全适合国际化了的食品安全问题。

中国政府在应对 2002年 SARS疫情过程中,积累了成熟的应对传统突发性公共卫生事件危机管理的经验,形成了较为完整的国内突发性公共卫生体系,并在应对国内各种自然灾害和工程事故中得到进一步完善和加强。中国政府将这些成功经验和做法应用到食品安全危机管理中,然而事实却证明这些做法并不完全适合全球化的食品安全危机管理。例如,中国政府于 2007年 5月颁发了《国家食品药品安全“十一五”规划》。这是中国食品药品安全领域的第一个国家专项法规,是对食品药品安全领域五年发展的战略部署,对防止食品安全问题的出现具有战略意义,但对外并未取得预期效果,西方媒体认为该文件的政治动机超过实际效用,计划实施的实际可能性很低。<sup>①</sup>

其次,高位政治争端危机管理经验不完全适合食品安全危机管理。中国政府在应对国际性高位政治争端时具有较为成熟的危机管理经验,通过将信息控制在较小范围,采用政府间秘密沟通的办法,快速解决争端,减小社会影响和阻力,这是较为稳妥的高位政治危机管理方法。但是由于食品安全问题涉及面广,关注者和知情者比较多,利益牵涉复杂,因此解决高位政治争端的危机管理经验并非完全适用。2007年宠物食品事件便是例证。中国政府原本想在行业范围内尽快解决争端,缩小影响范围。但美国宠物食品公司为推卸责任,维护其商业形象,公开指责中国政府,并利用媒体进行炒作,使孤立的宠物食品事件产生放射效应。

当前食品安全危机管理的内涵已发生根本性变化:危机管理主体在很多情况下不再是单一政府,即使部分事件发生在国内,也同样面临国际舆论的压力;危机管理的主要内容由行政干预变为国际沟通与合作;商品生产国危机管理的目标和任务也不再是消除危机本身,而是通过公共关系危机管理消除危机造成的负面影响。因此,当前食品安全危机管理应当包括三个部分,即:传统突发性公共卫生事件

的国内危机管理、低级国际冲突(贸易争端)的危机管理和公共关系(国家形象)危机管理。传统危机管理是食品安全危机管理的基础,国际冲突危机管理是必要手段,公共关系危机管理则是更高要求。

相对国内和高位政治这两类危机管理而言,中国政府在国际公共关系危机管理方面仍缺乏经验。

#### 四

食品安全问题是在国家的特定发展阶段出现的,发达国家相对严密的食品安全体系正是在曾经极其严重和普遍的食品安全危机刺激下逐渐完善形成的。<sup>②</sup>例如,18至19世纪英美等西方发达国家在发展过程中,普遍存在严重的牛奶造假案例,且都造成了极其恶劣的社会危害和影响;<sup>③</sup>二战后,日本也接连发生了1955年森永砒霜奶中毒事件、1956年熊本水俣病事件、1963年新泻水俣病事件、1968年米糠油事件等多起骇人听闻的食品安全事件。

然而随着社会的进步,当今全球化趋势下的食品安全问题造成的影响杀伤力更大。因此如何避免食品安全问题损害国家利益和形象对于世界各国而言都是一个全新的课题。中国应在借鉴国外成功经验的基础上,积极应对食品安全形势的新变化,通过实践和创新,妥善解决食品安全事件损害中国国家形象的问题。

首先,应直面西方媒体,争夺国际媒体的话语权。国家形象的构建在很大程度上依托于媒体的话语权。中国媒体应在有损于中国国家形象的议题上,与西方媒体形成争鸣。在事件发生后,在第一时间发挥有效的宣传作用,尽快澄清事实真相,引导国际舆论方向,避免中国承担过度责任和受到不平衡关注。

针对西方媒体涉华报道的一贯倾向性,中国政府在食品安全危机发生后需要采取以下三方面应对措施:(1)对食品安全事件采取积极、合作和负责任

<sup>①</sup> “China's food safety”, *The Economist* Jun. 12 2007, p. 1.

<sup>②</sup> Susan Aronson *Taking Trade to the Streets*, The University of Michigan Press 2001, p. 81.

<sup>③</sup> Bee Wilson *Swindled*, Princeton University Press 2009, p. 64.

的态度,扩大食品安全国际交流与合作,在食品安全问题上树立负责任大国的形象;(2)事件发生后,尽快调查并澄清事件的前因后果和责任方,避免承担过度责任,对西方媒体的栽赃和不负责任的报道及时进行有理、有利、有节的回击和驳斥;(3)采取适当手段和技巧,分解并减轻舆论和媒体对中国食品安全问题的持续和特别关注。

其次,进行有效和充分的食品安全危机管理。政府应从三方面展开危机管理工作,以有效解决食品安全问题对国家形象的损害。一是建立健全食品安全法律法规;完善食品安全监管制度及机构建设;宣传和引导食品安全社会规范的形成等,以降低食品安全事件的发生频率、减少其风险及危害。二是建立健全与主要贸易伙伴国的食品安全信息沟通渠道,完善双边监管合作机制,建立在食品安全问题上的互信;食品安全危机发生后,采取公开、透明和积极的应对措施,避免陷入被动;在由此引发的食品或

商品贸易争端中,采取明确、恰当的回报策略,避免问题扩大化和造成不良国际影响,以形成一套适合于食品安全问题的低位国际冲突危机管理规范。三是加大公共外交工作力度,扩大面向主要贸易伙伴国民众的宣传;审慎处理具有重大影响的食物安全相关事件,避免释放错误信号导致信息误读现象发生。

第三,积极应对信用危机,塑造“中国制造”品牌,采取有效措施使国际社会恢复对“中国制造”品牌的信心,保持“中国制造”品牌的良好信誉。国家有关部门应积极主导,进行面向国际社会有针对性地宣传“中国制造”总体品牌的行动。中国厂商和企业界应采取更积极的措施扩大正面宣传和影响,以良好的信誉和品牌为“中国制造”增光添彩,为中国国家形象的塑造发挥积极的促进作用。○

(责任编辑:蒋裕国)

(接第 41 页)内政、侵犯他国主权,导致后冷战时期极端民族主义泛滥,给他国民族宗教极端分子以暴力谋求分裂和国际干涉以可乘之机,也为恐怖主义的泛滥提供了温床。

再次,“双重标准”危害国际反恐合作。在全球化不断深化的总体趋势下,世界各国的相互依赖性增强。这种依赖性不仅体现在经济领域,在安全领域也同样如此,而且两者相互影响。虽然目前恐怖主义在不同国家与地区呈现的威胁程度有所不同,但从恐怖主义在全球的发展态势看,可以说没有一个国家不笼罩在恐怖威胁的阴云下。因此,加强国际反恐合作是国际社会确保自身安全的一种必然。同时,在全球化时代,传统安全威胁不断下降,非传统威胁持续上升。与应对传统安全威胁不同的是,解决非传统安全威胁需要国际社会共同努力。恐怖主义就是非传统安全问题中最突出的暴力威胁,需

要各国通力合作来解决。但是,一些国家仍保持冷战思维模式,坚持意识形态及国家利益偏见,特别是坚持“双重价值标准”。正是这种仅从本国利益出发的“双重标准”,使一些恐怖组织的生存与发展空间得以扩展,对其他国家构成的威胁与危害越来越大。

此外,恐怖主义常常处于一种无疆界、无领土、无固定基地、无标识状态,反恐情报信息收集难度大,反恐难以做到“有的放矢”。

总之,国际社会反恐之路任重而道远。国际社会不可能消除每一个仇恨根源,也不可能阻止每一种暴力行为。只有在联合国的领导下,国际社会共同行动,综合治理,并逐步铲除恐怖主义产生、蔓延的土壤,才能有效遏制恐怖主义的进一步发展。○

(责任编辑:何桂全)