

世纪之毒：食品领域的安全风险警示

□ 铉玉秋

在人类生活中，环境污染带来的危害是多方面的。其中，环境对食品的污染与人类健康直接相关。1999年上半年，比利时曾一直以自豪的出口重头禽蛋制品，被查出高致癌物质二噁英严重超标。二噁英鸡污染事件，不仅给比利时政治、经济带来巨大损失，引起欧洲乃至全世界消费者的恐慌，更向人们敲响了警钟：在环境风险日益增加，世界经济全球化、食品科技含量提高的今天，人类必须面对严峻复杂的食品安全挑战。

突发的“鸡污染事件”

比利时是欧盟重要的禽蛋生产国，2/3的禽蛋制品出口海外。1999年2月，比利时的一些养鸡户突然发现母鸡生蛋率急剧下降，并且蛋壳坚硬，一些鸡雏无力破壳而窒息死亡。与此同时，一些准备出栏的肉鸡开始掉毛、相继死去。

对此，人们开始怀疑饲料有问题。后经专家调查发现，比利时9家饲料公司生产的饲料中含有致癌物质二噁英，鸡体内二噁英含量高于正常值1000倍。5月27日，比利时政府宣布有400家养鸡场使用了受污染的饲料。3个星期后，受影响的农场数增加到1400多家。其后的调查化验表明，除禽蛋遭污染外，牛、猪和奶制品也发现了二噁英成分，德国、法国和荷兰也深受牵连。

几十年来，比利时产品特别是食品质量一直享有良好信誉。事件发生后，欧盟委员会指责比利时“知情不报，拖延处理”。6月2日，欧盟委员会通过一项紧急行动计划，在欧盟范围内“围剿”比利时受污染的食品，其后在食品安全监管的法律、机构和控制措施方面进行了重大变革和完善。美国、加拿大、韩国等40多个国家和地区也先后采取措施，加强对食品的清查和监控。成千上万吨比利时生产的蛋、禽肉、猪肉、牛肉和奶制品被回收和销毁。这一事件使比利时

畜牧业和欧盟畜产品贸易损失惨重，直接经济损失达3.55亿欧元，间接损失超过10亿欧元。

饲料被污染酿成大祸

比利时的畜牧业生产高度集约，饲料生产完全工业化和专业化。欧美发达国家历来习惯把畜禽的脂肪内脏和植物油加工后作为动物能量和蛋白质补充饲料。比利时一家油脂回收公司福格拉公司，在未对装载废油的油罐进行检查的情况下，让工人在原本装过废机油，富含二噁英的多氯联苯的油罐里装入了收集的废植物油，又将被二噁英污染的油脂先后供应比利时、德国、法国和荷兰的13家饲料厂用于生产饲料，这13家饲料厂又把污染的饲料卖给了数以千计的饲养场，造成污染的蔓延。

事件发生前，比利时政府没有重视对饲料和畜产品中“二噁英”的监测工作。事件发生后，政府未能采取果断措施，导致污染事件的失控和损失的扩大。由于政府监管的缺失与应急处置不当，加重了二噁英鸡污染事件的严重性。比利时首相和两名部长因此在一片责难声中引咎辞职，肇事者被送上法庭，联合政府垮台。

对我国食品安全监管的启示

食品安全关系到民众的切身利益。从比利时二噁英污染事件可以看出，突发食品安全事件具有非预期性、紧迫性、不确定性、专业性等特点，如果不能及时采取应对措施有效控制事件发展，会对经济社会发展 and 公众健康带来严重危害。

高度重视食品安全风险。政府对食品安全危机的预防与控制能力反映政府的管理水平，如果处理不当，或出现失控状态，它的连带效应是广泛的，会涉及国家政治、经济、社会生

活中的各个层面，甚至对政府形象造成巨大损害，影响人民对政府的信任度。比利时二噁英污染事件发生后，我国于2004年8月13日向联合国递交加入《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》批准书，承诺对二噁英类持久性有机污染物进行削减和控制。同年11月11日，该公约正式对中国生效。

加强风险源头预防和控制。比利时二噁英污染事件的罪魁祸首就是二噁英，是已知化合物中毒性最强、最危害人类健康的化学物质之一，被称作“世纪之毒”。早在1997年，世界卫生组织国际癌症研究中心就将其列为一级致癌物质。它常以微小的颗粒存在于大气、水和土壤中，主要的污染源是金属冶金工业、城市垃圾焚烧、造纸以及生产杀虫剂、除草剂等产业。其对土壤的污染具有隐蔽性、长期性和不易修复等特点，严重威胁国家粮食安全和食品安全。同时在环境中，二噁英可以通过食物链积聚，由于高脂溶性，容易存在于动物脂肪中，禽、蛋、鱼、肉、乳及其制品最易受到污染。为此，对这种危害极大的污染物需要高度重视。一要深化重点行业的整治提升，加强企业责任管理，有效降低工业生产污染的风险，严防新增污染。二要加强对危险废物焚烧过程中二噁英排放综合控制的相关研究，提高危险废弃物焚烧技术。三要加强宣传，严厉打击非法酸洗等现象，提升群众环保意识。

强化食品的监管和检测。在环境风险日益加剧的今天，加强饲料和食品的检测，对保障人类的健康非常重要。比利时二噁英污染事件发生后，我国迅速停止了对比利时、法国、德国和荷兰四国乳制品、畜禽类制品的

进口。2005年3月，我国在浙江大学正式建成具有国际标准的超限量二噁英分析实验室。从比利时二噁英污染事件中吸取教训，加强政府监管及技术创新，扎实做好食品监测工作。一是要加强对基层监督、检测人员的定期培训，提高基层监督、检测队伍的素质和技术人员的水平。二是要建立和完善食品安全快速检测标准体系，加快现有标准的制定修订工作，对老化、有问题的检测标准重新进行技术评价，整理合并同一项目方法原理相似的标准，制定相应的国家标准方法。三是要加大资金的投入，配备先进的检测设备，让检测结果更加稳定、真实、可靠。

提高政府应急处置的能力。积极主动应对是防止危机事件扩大的最佳举措。比利时二噁英污染事件发生后，就有养鸡户向保险公司提出赔付要求。但是，从3月份保险公司向鸡场派出动物医学专家在饲料、鸡肉中取样寄往荷兰的实验室，到4月24日实验室发现二噁英成分，随即报告给比利时农业部，再到4月28日专家再次向政府提交了正式评估报告，直至5月27日当地电视台播放了禽蛋受到污染的信息，5月28日比利时政府迫不得已才就二噁英污染事件向欧盟发出正式通告，显然已为时太晚。食品安全危机不同于单纯的其他社会危机，它的爆发与升级既有深刻的自然科学背景，又涉及政府的管理水平。为此，应对此类危机事件需要综合的应急处置能力，既需要深入的科学研

风险治理与应急管理 典型案例

让城市外来人口住有所安

□ 董博文

习近平总书记在上海市闵行区新时代城市建设者管理者之家考察时指出，城市不仅要有高度，更要有温度。要践行人民城市理念，不断满足人民群众对住房的多样化、多元化需求，确保外来人口进得来、留得下、住得安、能成业。从2020年10月党的十九届五中全会首次提出“保障性租赁住房”概念，到2021年6月国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，明确了保障性租赁住房的基础制度和支持政策。当前，各地保障性租赁住房筹措建设力度不断加大，有效缓解了外来人口阶段性住房困难，但同时也在规、建、管、服等环节面临新问题。为此，必须践行人民城市理念，不断提升保障性租赁住房规划、建设和管理服务水平，确保外来人口在城市住有所安。

保障性租赁住房是保障性住房建设的重中之重。近年来，各部门、各地区特别是一些人口净流入的大城市，采取有力举措，推动保障性租赁住房发展取得明显成效。

一是精准供应机制初步建立。传统的租房形态，容易存在“住得贵”“住得远”“租赁关系不稳定”等痛点。为此，一方面，在规划布局上，保障性租赁住房遵循租住平衡原则，探索实行跟着产业园区走、跟着大型机构走、跟着轨道交通走、跟着盘活资源走的保障策略。另一方面，在房型设计上，主打小而全、小而美、低租金、可长租，构建“一张床、一间房、一套房”的多层次租赁住房供应体系。

二是多元投入机制不断健全。保障性租赁住房由政府给予土地、财税、金融等政策支持，充分发挥市场机制作用，通过新建、改建、改造、

配建、纳管和公共闲置利用等方式，多主体、多渠道建设筹措房源。同时，切实用好中央、国家发改委和省级补助资金，推进以基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）吸纳各类社会资金共同参与建设。

三是配套服务机制持续完善。保障性租赁住房，应在社区内部提供管家式服务，公共区域也要设置共享厨房、餐厅、洗衣机、淋浴房等设施。同时，社区底商也应配置超市、餐饮、生活服务、休闲娱乐等业态，以打造能聚合的活力社群。

四是助推转型机制逐步形成。随着房地产市场供求关系发生重大变化，大力度支持保障性租赁住房发展，能够调动房地产开发企业转型升级发展积极性，同时盘活利用存量闲置资源。

保障性租赁住房能够有效缓解城市外来人口阶段性住房困难，然而作为一种新型的保障性住房，其在规划、建设和运行中也面临一些亟待解决的新问题。

一是规划环节的供需匹配问题。发展保障性租赁住房需要利用集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地、存量闲置房屋和新供应国有建设用地等，但因这些资源多分布于城市近郊区，致使近郊区规划布局较为集中，后续可能出现供应过量风险，而中心城区规划布局较少，难免产生不同程度的供不应求问题。

二是建设环节的资金缺口问题。保障性租赁住房具有资金消耗大、建设运营周期长、周转周期长等特点，但地方政府财力有限，加之经营主体参与意愿不强，难以提供足额资金来完成建设与运维。虽然随着基础设施领域不动产投资信托基金的推行，拓

宽了保障性租赁住房的融资渠道，但因其收益率普遍较低，限制着公募不动产投资信托基金在该领域的进一步推广。

三是管理环节的基层承压增大问题。依据属地管理原则，保障性租赁住房纳入城市网格化管理和社区综合治理，而人口密集型居住形态的保障性租赁住房，无疑给基层治理特别是应急管理提出新挑战。此外，保障性租赁住房定价机制还不完善，民用水电气改造费用归属尚不明确，也给后续管理带来难题。

四是服务环节的“租售同权”问题。虽然有一些地方开始落地“租售同权”，支持有意愿的人才通过租房解决住房问题，在教育、医疗、就业等公共服务领域实行“租售同权”，但是在人口净流入的大城市实现“租售同权”仍有一个较长的过程。

发展保障性租赁住房是民生工程，也是民心工程。要坚持尽力而为、量力而行，在攻坚克难中不断提升供给水平，真正让城市外来人口住有所安。

一是不断优化区域供应结构。在中心城区，通过城中村改造转化、存量房源整租运营、工改租、商改租等多种方式，加快保障性租赁住房供应，有效缩小供需缺口。在近郊区，优先在轨道交通站点周边规划筹措房源，积极探索在以公共交通为导向的发展模式（TOD）项目中建设保障性租赁住房，提高土地利用效率。同时，开展阶段性进度评估，结合供需变化，动态调整项目供应时序，避免区域内同类项目“扎堆”，促进市场平稳健康运行。

二是持续加大投入保障力度。一方面，降低建设成本，通过优先划拨土地、减免土地价款缴纳、地方国企

对存量商品房实施统改租等方式，有效增加保障性租赁住房供给，同时在信贷资源、贷款利率、财政贴息、融资担保、税收优惠等方面加大支持力度。另一方面，培育优质经营主体，允许保障性租赁住房运营企业市场化定价，由政府符合条件的租房人发放补贴，帮助企业形成可持续商业运作模式。同时，设定最低运营期限，更好稳定经营主体预期。此外，适当降低保障性租赁住房不动产投资信托基金的首发净资产规模、净现金分派率等要求。

三是稳步提升社区治理水平。紧密结合外来人口需求，建强保障性租赁住房社区工作机构和工作队伍，优化特色服务管理事项，引入培育专业化社会组织，建立健全应急处理机制，有效提升人口密集型社区韧性。与此同时，引导各方妥善处理涉及租房人利益的问题，会同行业协会不断优化保障性租赁住房定价机制，督促执行民用水电气价格，合理确定民用水电气改造等费用归属。

四是逐步完善公共服务供给。探索住房产权与公共资源获取脱钩的实现路径，逐步落实“租售同权”，保障外来人口享有均等公共服务。同时，建立完善保障性租赁住房综合服务平台，提供线上登记、查询、租赁、户籍、子女教育等一体化服务，以数字赋能提升公共服务可及性，切实增强城市外来人口的获得感、幸福感、安全感。

五是提升综合救援能力。积极适应新形势下“全灾种、大应急”救援需要。首先，推进消防救援队伍整合改革，实现救援理念、组织指挥、能力建设等转型升级，加快补齐专业救援能力短板。其次，针对区域安全风险特点，建强专业骨干力量，把社会救援力量纳入区域应急预案体系，开展应急理论和技能培训，提升参与重特大灾害救援能力。最后，优化基层应急救援力量构成，配备器材装备，增强风险防范、先期处置和自救互救能力。

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成的损失重，这是一个基本国情。根据应急管理部公布的信息，近年来，我国应急救援力量建设迈出坚实步伐，已经初步构建起了以国家综合性消防救援队伍为主力、以专业救援队伍为协同、以军队应急力量为突击、以社会力量为辅助的中国特色应急救援力量体系。但在实践中也暴露出一些短板，安全生产仍处于爬坡过坎期，特别是随着区域中心城市、都市圈、城市群迅猛发展，不同类型突发事件关联性、衍生性、复合性和非常规性不断增强，迫切需要不断提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件的处置保障能力，为区域经济社会安全发展提供重要支撑。

区域应急救援力量建设现状

突发事件具有新的特征，给区域应急救援力量提出更高的要求。但是目前应急救援力量建设处于打基础、攻难关、上水平的关键阶段，发展不平衡不充分问题仍然存在。

一是受编制、规划等因素影响，应急救援力量结构布局还不够均衡。一方面，消防救援队伍区域力量部署存在差异，中西部特别是一些灾害严重省份，专业救援力量亟待加强，基层救援队伍数量难以满足任务需要。另一方面，区域中心城市、城市群快速发展带来的安全风险增长与区域应急力量不足的矛盾，一定程度上影响风险及时预防和事件有效应对。

二是中国特色应急救援力量体系基本形成，但是应急救援力量建设仍参差不齐。一方面，消防救援队伍在救援观念、指挥、装备、保障等方面存在短板，专业救援力量正规化建设、专业化救援、科学化管理的水平有待提高。另一方面，社会救援力量存在质量不高、专业欠缺、活动有限等问题，基层应急救援力量缺少预案、装备，缺乏针对性训练和培训。

三是面对严峻复杂灾害事故形势，综合救援能力短板尤为突显。一方面，消防救援队伍专精尖力量不足，专业救援能力不够全面，灭大火、救大灾、抢大险的能力亟待提高。另一方面，抗洪抢险、森林草原灭火、地震和地质灾害等专业救援能力不强，现代化装备配备、跨区域力量投送、综合保障等存在短板，社会应急力量和基层应急救援力量尚处于起步阶段。

四是推进区域应急救援力量建设的政策标准规范已成效初显，但是政策制度、标准规范体系尚未形成，区域性自然灾害防治地方法规还不完善，保障区域应急救援力量持续健康发展的政府投入、考核评估、救援补偿、奖惩激励等方面制度有待健全。

从科技、人才、机制视角探索应急救援力量建设路径

加强区域应急救援力量建设是一项复杂的系统工程，需要从多个方面入手。

科学力量结构布局。力量布局的合理性是应急救援安全与效率的重要决定因素。首先，立足保障区域协调发展、提升公共安全与应急救援水平的客观需求，制定消防力量发展规划，形成覆盖城乡的消防救援体系。其次，推进区域应急救援中心建设，建强区域性灾害应急救援力量，优化安全生产应急救援力量建设，以专业化、社会化相结合推动基层应急救援力量建设，推进风险防控和救早救小网格体系有效覆盖。

提升综合救援能力。积极适应新形势下“全灾种、大应急”救援需要。首先，推进消防救援队伍整合改革，实现救援理念、组织指挥、能力建设等转型升级，加快补齐专业救援能力短板。其次，针对区域安全风险特点，建强专业骨干力量，把社会救援力量纳入区域应急预案体系，开展应急理论和技能培训，提升参与重特大灾害救援能力。最后，优化基层应急救援力量构成，配备器材装备，增强风险防范、先期处置和自救互救能力。

加强人才队伍建设。人才是第

如何加强区域应急救援力量建设

□ 陈思强

一资源。根据区域应急救援任务的特点，需要强化高素质指挥人才队伍建设。一方面，持续提升知识结构、科技素质水平，着眼日常防范和先期处置，突出区域优势资源整合，推进基层应急救援人才建设。另一方面，着眼任务实践特点，突出具有丰富实战经验和一定理论积累的人才储备，以人才支撑推进区域应急救援力量建设又好又快。

优化完善保障机制。政策法规体系是加强应急救援力量建设的制度保证。一方面，完善应急救援力量建设的政策法规标准体系，健全保障应急救援力量持续健康发展的政府投入、考核评估、救援补偿、奖惩激励等方面制度。另一方面，结合区域力量和任务特点，建立模块储备、社会协作、战时征用保障机制，按照满足当前、适度超前的原则，配齐基础装备，配足急需装备，配强精尖装备，满足全灾种、大应急执行任务需要。

科技赋能力量建设。信息化是提升应急保障能力的必由之路。首先，依托信息技术，完善应急指挥数据专线、应急指挥中心和应急指挥信息系统，实现远程可视化、精准化调度指挥。其次，建设集有线网络、卫星通信网络、无线网络于一体，全域覆盖、全程贯通、韧性抗毁的综合通信网络，完善现场支撑通信手段，确保应急救援现场通信全天候、全地域、全时段畅通。最后，利用大数据、云服务、物联网等信息化技术和遥感、无人机、北斗等先进装备，加强灾害事故隐患点和重大危险源摸排，实现风险隐患区域的全方位、立体化、无盲区动态监测。

提高社会力量参与度。社会救援力量是国家应急救援的重要补充力量。一方面，通过健全法律法规，统筹规划数量、层次、布局等，使社会救援力量在救援中受到法律的保障和规范，推动其建设和运行进入可持续发展的轨道。另一方面，依托搭建协作服务平台、组织竞赛和评估、建立与专业队伍共训共练和服务保障机制等，纳入国家救援队伍体系，规范有序参与救援行动，形成国家救援队伍和社会救援队伍良性互动、共同发展的格局。

