

日本食品法律法规体系框架研究

边红彪

(国家质检总局标准法规中心 北京 100088)

摘要:近年来,日本不断通过立法,提升其食品监管理念,调整食品行政机构,明确风险监管机构的职责,完善其食品监管法律法规体系。形成了以食品安全基本法和食品卫生法为核心,以及由相关食品安全政令和几百部地方食品安全管理条例的补充构成的食品安全法律法规框架。

关键词:管理理念;法律;法规

中图分类号: F204 **文献标识码:** A **国家标准学科分类代码:** 550.60

Research on the framework of Japanese food legal system

Bian Hongbiao

(Standards and Rules Center, General Administration of Quality Supervision
National Bureau of Quality Inspection, Beijing 100088, China)

Abstract: In recent years, by means of lawmaking, Japan is trying to improve its food monitoring and management policy, adjust food administrative agencies, clarify the duty of risk regulators, as well as to improve cooperation mechanism and food supervision system. Therefore, based on “Basic Food Safety Law” and “Food Hygiene Law”, laws and regulations framework of food safety were established with other related food safety regulations and also hundreds of local regulations about food safety management.

Key words: management policy; laws; regulations

1 引言

战后初期,日本粮食短缺,流通管理混乱,导致大批不符合卫生条件的食品上市,这些劣质食品导致多次发生食物中毒事件。所以如何防止食物中毒成为日本政府食品监管的第一要务。基于这一理念,日本在1947年制定了《食品卫生法》,该法是日本控制食品质量安全与卫生的重要法典。

2001年以来,日本国内相继发生了雪印牛乳事件、0157中毒事件、BSE(疯牛病)和禽流感等食品安全事件。引发了消费者对食品安全监管的信任危机。鉴于此,日本不得不重新思考和

反省其食品监管理念。近年来,日本通过确立新的食品管理理念,调整机构、完善法律法规体系等多个层面加强食品安全监管。

2 通过制定新法律确立其食品管理理念

战后初期,日本食品管理理念侧重于防止食物中毒,但随着国际上食品安全管理理念的创新,日本感到以往的立法宗旨已不能适应新时代国民对食品安全的要求。日本决定通过制定《食品安全基本法》,确立新的食品管理理念。

2003年5月,日本《食品安全基本法》^[1]诞生了。该法的立法宗旨是确保食品安全与维护国民身体健康,确立了通过风险分析判断食品是

否安全的理念,强调对食品安全的风险预测能力,然后根据科学分析和分险预测结果采取必要的管理措施,对食品风险管理机构提出政策建议。同时确立了风险交流机制(风险评估机构、风险管理机构、业者、消费者)^[2],并评价风险管理机构及其管理政策的效果,提出应对食品安全突发事件和重大事件的应对措施。废止了以往依靠最终产品确认食品安全的方法。

基于新的食品安全监管理念的确立,日本将以往厚生省和农水省的风险评估职能分离,于2003年成立了食品安全委员会,该机构是日本专业的独立的食品风险评估机构。该会隶属于内阁府,由7名科学家构成,其中包括化学物质、微生物、有机化学、公共卫生学、食品生产流通学、消费者学、信息管理学科的专家,外延专家有200多名,常设办公人员54名。其职能是从中立和科学视角评估食品对人身健康的影响并进行危害性分析,然后将评估结果转交风险管理机构,提出对策建议和措施劝告,风险管理机构将会按照该会的评价结果和对策建议制定相关管理措施,对食品业者等进行监管。

该会还具有评价风险管理机关政策效果的职能,与政府、业者、消费者建立了信息交流和协调机制,负责在国民中普及食品安全知识,并力求评价过程和结果的公开和透明,确保风险评估工作在全社会的监督下展开。该会的级别高于厚生省和农林水产省。2009年,日本国会正讨论赋予该会直接向首相报告或通过首相发号施令的权力,具备处理重大食品安全事件的职权。

3 不断完善其食品法律法规体系

如果说日本的《食品安全基本法》确立了新的食品安全监管理念,那么食品卫生法则从法律层面制定了食品相关业者应遵循的规则,规定了国家风险管理部门应采取的具体管理措施。

在经历了多次食品安全事件后,日本对食品卫生法进行了多次修改。2003年修订后的食品卫生法倡导以人为本、维护公众健康的理念。该法针对食品从种植、生产、加工、储存、容器包装规格、流通到销售的全过程的管理制定规格标准,禁止生产、使用、进口和销售违反食品卫生法

的食品。规定业者不得违反食品卫生法对食品和添加剂进行虚假标识,厚生劳动大臣有权派遣食品卫生监视员对食品业者进行必要的检查和指导。

日本对食品卫生的监控从源头抓起,首先通过对化学物质生产和进口的控制,防止其对人类健康产生危害。1968年日本发生食用油中毒事件后,日本通过制定《化审法》以及二恶英类对策特别措施法、毒物以及剧物取缔法等法律加强对化学物质的管理。

为了完善食品监管法律法规体系,日本又相继制定了食品安全的配套法律、监管特定用途的化学物质的法律以及监管流通和销售等的法律。如果说《食品卫生法》国家应采取的监管措施,食品的生产 and 标准、有毒有害物质和微生物污染,添加剂的使用以及容器包装以及业者应遵循的食品规则等作出规定。为了预防和控制发生家畜传染病及其蔓延,制定了《家畜传染病与方法》。为确保国民身体健康和维护公众卫生,也为了维持屠蓄场的卫生和规范经营,日本在1953年就制定了《屠蓄场法》。近年来,为了正确处理使用禽类,确保公众身体健康,日本厚生劳动省和农林水产省联合制定了《食用禽类处理法》^[2]。

为了规范农药、肥料和饲料的使用,日本农林水产省制定了《农药取缔法》,《肥料取缔法》,《饲料安全法》等,这些法律是监督特定用途的化学物质的法律,规范了农业化学品的生产、流通、使用的基本规则。《农畜产业振兴机构法案》、《渔业法》、《水产资源保护法》、《食品循环资源再生利用促进法》等为畜牧产业、渔业等制定了基本规则。

《药事法》不仅对药品的成分和形状作出了明确规定,它是管理医药品、兽药、化妆品、以及医疗器械的基本法律。JAS法和《景品表示法》,禁止对食品进行虚假标识和夸大其作用的标识,补充和完善食品标识的缺失和漏洞。为了规范特定保健食品的生产和使用规则,日本制定了《健康增进法》。2009年《JAS法》、《景品表示法》、《健康增进法》等移交新成立的消费者厅所管。

《特定商取缔法》和《消费者契约法》^[3]则对

食品的流通和销售的管理作出具体规定,要求食品销售要签订协议,主张公平贸易。为了确保消费者健康和履行对被害者的救济责任,日本还制定了《制造物责任 PL 法》等。近年来,为了维护消费者的利益,日本还制定了《旅游业法》、《宅建业法》、《制造业责任法》等。除此之外,对于食品卫生法和相关配套法律监管存在的漏洞,日本则通过制定政令和省令,地方政府则通过制定管理条例等进行弥补。

4 日本食品安全法律的执行机构

《食品安全基本法》的所管部门为食品安全委员会,法律赋予它的责任是负责风险分析和提出政策劝告,提出应对重大食品事件的措施,信息交流和普及食品安全知识等。

消费者厅独立于风险评估机构和监管机构,从国民和消费者的视角对食品安全风险机构和监管机构进行监控,该机构的主要职能是,根据国民和消费者的投诉和建议以及调查分析结果,向相关部委即食品安全风险机构和管理机构提出政策劝告,并负责食品标签标识标准的提案和修制定等工作,实现了食品安全行政的一元化管理。《JAS 法》、《消费者契约法》、《景品表示法》、《健康增进法》等十几部法律的执行机构是消费者厅。

《食品安全基本法》赋予厚生劳动省的职责是作为风险监管机构,全面负责食品安全和分配,制定食品法律和标准、包括食品标签标识、转基因食品和辐照食品的标准以及广告宣传的规定,每年制定进口食品监控指导计划对进口食品进行监管和实施卫生检疫、要求企业注册以及对业者进行业务指导检查,也可根据食品卫生法对业者做出处罚。《食品卫生法对》、《家畜传染病与方法》、《屠蓄场法》、《食用禽类处理法》^[2]等法律的执行机构是厚生劳动省。

《食品安全基本法》赋予农林水产省的职责是风险监管,全面负责农产品的生产和控制质量,制定农林水产品的规格、管理政策和振兴农林水产品的生产,促进农产品质量的提高,管理农产品的消费和流通,保证粮食供应,促进国际合作和农产品出口,通过振兴农业促进国民经济

的发展。进口加热禽肉食品以及进口动物和活鱼等需要通过农水省的许可、注册和检查指导。其内部设有综合食料局、生产局、经营局、农村振兴局。建立了农林水产技术会议,下属有各种实验室、研修教育机关 25 个,食料、农业、农林水产政策审议会、物资规格调查会等 8 个。设有地方分支局等机构,食粮厅、林业厅和水产厅也属于农水省管理。其执法法律依据是 JAS 法、《农药取缔法》、《肥料取缔法》、《饲料安全法》、《植物防疫法》、《农畜产业振兴机构法案》、《渔业法》、《水产资源保护法》、《食品循环资源再生利用促进法》等相关法律。

5 管理方式和检验检疫机构

日本对食品安全的监管需要中央管理部门、地方政府、业者、民间机构和消费者的共同参与,提倡共同参与,责任共担^[2]。形成了政府风险管理机构、地方、业者、公众“四位一体”的管理协调机制。

日本对食品安全管理强调“事前风险预测和预防”与“事后追查和防控”。强调食品的种植、养殖、生产、加工、储存、流通、销售等各个环节,包括转基因食品和辐照食品等必须遵守日本食品卫生法的规定,不得使用指定外添加剂和进行虚假标识,必须遵守 JAS 法。2006 年,日本要求产品必须标注原产地标识,对食品原料的使用、生产、农兽药的使用、食品添加剂的使用以及储存运输等,必须进行记录并保存 2 年以上。确立了食品生产流通的履历制度。日本政府要求企业引进 HACCP(危害分析和关键控制点),对建立了 HACCP 管理制度的企业确认其资质,资质每 3 年需要重新认定。

日本农水省检验检疫的具体执行机构为植物防疫所和动物检疫所。在横滨、名古屋、神户、门司、那霸设有植物防疫所,在成田机场和东京设有支所,在 18 个城市有派出机构^[4]。动物检疫所总部设在横滨,除横滨外,在中部机场、成田机场、关西机场、神户、门司和冲绳设有支所。

日本的卫生检疫分为四个层面,首先是中央部门所属检测机构可以检测。通常地方都、道、府、县保健所也可以实施检测并对食品安全进行

监控。一般来说,进口食品的检验检疫由厚生省负责,日本也允许经过政府注册的民间检测机构进行检测。事实上形成了国家、地方保健所、民间机构和企业4个层面的卫生检测机制,为确保食品安全夯实了检查基础。

日本农林水产省设有食品安全举报电话,对违法者,根据食品卫生法日本农林水产大臣有权对企业进行检查和调查,并依据法律对业者进行处罚,涉嫌违法者将依法追究刑事责任。

2006年,日本虽然实施了新的农药管理制度“肯定列表制度”,但日本国内对农药的检测相对比较宽松。

6 小 结

通过上述考察可知,日本不断总结经验教训,根据《食品安全基本法》确立了食品的全过程管理理念,使其食品安全管理理念得到巨大提升。并根据该法成立了食品安全委员会,确立了食品安全监管三部门的协调合作机制,理顺了三部门的职责和关系。

日本通过不断对原有法律法规进行完善,形成以贯彻新的食品安全监管理念、以维护食品安全和保护民众健康为宗旨,控制食品卫生安全、控制农产品质量为核心内容、包括控制特定用途化学品的使用、标签标识、植物保护、动物防疫、完善检验检疫制度、信息服务、强化流通销售管理,检查和处罚措施为主要内容的以食品安全法和食品卫生法为核心,以及由相关食品安全政令和几百部地方食品安全管理条例的补充构成的

食品安全法律法规框架。法律法规覆盖食品从农田到餐桌的全过程监管。体现出了覆盖面广,法律门类齐全,关联性强的特征,不但为监管食品安全夯实了健全的法律基础,也为日本提升食品技术性贸易措施夯实了法律基础。

参考文献

- [1] 平成二一年六月五日法律第四九号[R]. 日文修订版. 第1章,总则(目的)第一条,2009.
- [2] 近藤卓也. 食品安全的行政[R]. 厚生劳动省食品安全部企画情报科,2009.
- [3] 日本消费者厅ホームページ[EB/OL]. 消费者厅所管主要法律,2011.
- [4] 日本农林水产省网址[EB/OL]. 检疫机构.

作者简介



边红彪,国家质检总局标法中心,博士,副译审,外国哲学专业。主要从事国外技术性贸易措施研究。参与国家质检总局食品安全谈判,担任现场翻译100多次。曾执笔《技术性贸易措施年度报告》,编译出版《日本国际标准化活动经济效益》,《食品的迷信》等。近年来致力于日本食品管理体系和法律法规体系研究。在相关报刊发表论文30多篇。

E-mail: bianhb@sina.com

Bian Hongbiao, PhD, major in Foreign Philosophies. And now he is the associate professor of translation in Standards and Rules Center, General Administration of Quality Supervision National Bureau of Quality Inspection. He has been acting as an on-site interpreter for food safety negotiations for more than 100 times, and published over 30 articles on journals.