

食品安全社会共治下日本生活协同组合模式对我国的启示

刘惠明, 辛宇迪*

(河海大学法学院, 南京 211100)

摘 要: 食品安全领域的社会共治应该重视行业协会的功能发挥。本文以日本生活协同组合参与食品安全治理模式为研究对象, 回顾其实施的历史背景和法律框架, 归纳分析了其对食品供应链全方位监管、食品检验与比较试验、开展消费教育与消费指导等一系列在食品安全治理方面做出的有效措施。针对现阶段我国食品安全行业协会参与社会共治面临的困境, 为我国食品安全社会共治提供有参考借鉴意义的对策建议。

关键词: 食品安全; 日本生活协同组合; 食品行业协会; 社会共治

Enlightenment of Japanese consumer co-operation mode under the social cohabitation in food safety to China

LIU Hui-Ming, XIN Yu-Di*

(Law School of Hohai University, Nanjing 211100, China)

ABSTRACT: Social co-governance in the field of food safety should pay attention to the function of industry association. This paper took the Japanese consumer co-op combination to participate in the food safety governance model as a research object, looked back at the historical background and legal framework of its implementation, and summarized a series of effective measures in food safety governance, such as comprehensive supervision of the food supply chain, food testing and comparative testing, and consumption guidance. In view of the predicament of China's food safety industry associations participating in the co-governance at the present stage, it provided suggestions for the reference of the food safety society.

KEY WORDS: food safety; Japanese consumer co-operation; food industry association; cooperation governance

1 引 言

近年来, 食品行业实现了空前发展并成为国民经济发展的重要组成部分。但“僵尸肉”、假酒、假冒劣质调味品等食品安全问题不断出现, 并呈现出涉及面越来越广、化学药品残留危害严重、制假手段繁多的特点, 这些都严重威胁着人们的身体健康^[1]。十九大报告指出, 要“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”, 构建“共

建共治共享”的社会治理模式^[2]。于 2018 年 12 月 29 日修改实行的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称“《食品安全法》”)强调了食品安全社会共治, 明确提到了要充分发挥食品行业协会在食品安全治理中的作用, 并要求食品行业协会要加强行业自律^[3]。

日本作为世界上食品最安全的国家之一, 日本食品安全相关组织即日本生活协同组合(以下简称“日本生协”)在食品安全治理方面做出了重要贡献。日本生协以《生协

基金项目: 中央高校基本科研业务费项目(2018B21614)

Fund: Supported by the Fundamental Research Funds for the Central Universities (2018B21614)

*通讯作者: 辛宇迪, 硕士, 主要研究方向为民商法学。E-mail: 1097285611@qq.com

*Corresponding author: XIN Yu-Di, Master, Hohai University Law School, Nanjing 211100, China. E-mail: 1097285611@qq.com

法》为准据法,在国家、企业、社会民众中发挥着多功能、多方面的有效作用并实施着多项富有成效的举措。我国目前食品安全领域的行业协会多依靠政府参与管理,尚无专门的法律法规规范,自治能力较差,缺乏主动性和参与性。因此,本文研究分析并借鉴日本生活协同组合在食品安全领域的有效先进治理经验,以期解决现阶段我国食品安全行业协会参与社会共治面临的困境,更好地发挥食品安全行业协会的自治能力,对我国行业协会参与食品安全社会共治产生重要的借鉴意义。

2 日本生活协同组合参与模式

2.1 日本生活协同组合实施背景

日本食品安全治理“自下而上”模式的成熟发展与日本发达的社会组织有很大的关系。日本作为世界上食品最安全的国家之一,日本食品安全相关组织即日本生活协同组合(以下简称“日本生协”)在食品安全治理方面做出了重要贡献。日本的第一个生活协同组合是 19 世纪末根据 Rochdale Pioneers 合作社模式建立的^[4]。后生活协同组合于 1940 年代后期遍布全国并在二十世纪六七十年代日本经济快速增长期间得以繁荣。

2.2 日本生活协同组合基本概况

日本生协由日本民众自发组织并自愿加入,被看作是“由基于自发意志的成员而组成的,促进生活协同的法人”^[5]。日本生协数量繁多、成立时间早、成员人数多、组织程度高,其主要依行业或社区针对市民个体构建。日本生协的活动覆盖食品供应链把关、商品比较试验信息、食品消费教育指导和国际食品安全组织交流合作等食品安全多个方面^[6]。民众通过加入各种生协组织实现个体联合,通过对市场的融入来规范市场行为,实现自我保护^[7]。

日本生协包括日本生活协同组合联合会、生活俱乐部以及各地生协等。成立于 1951 年的日本生活协同组合联合会(Japanese Consumers' Co-operative Union)(以下简称“日本生协联”)目前是日本最大的、全国性的消费者生活协同组合。现今,其已加入的会员社团数为 319 个,成员总数为 2900 万(截止 2018 年)^[8]。日本生协联与各种组织进行沟通,倡导消费者的合作运动并提出政策建议;为其成员社团开发和提供品牌产品,并支持成员的业务和活动发展;制定消费者生活协同联合国家政策,代表生活协同组合社团观点并在国家国际层面与其他团体进行沟通交流,在食品、环境、福利、消费者事务等问题上采取倡导和行动^[9]。

2.3 日本生活协同组合参与治理法律依据

日本生协的经营组织活动有法可依。日本生协的准据法是《消费生活协同组合法》(通常称为《生协法》),其在 1948 年 7 月由日本政府制定并于 2007 年大幅修改。日本生协的监管机构是厚生劳动省。《生协法》规定生协组织在开展经营活

动中享受一定的国家税收优惠政策、在法律约束范围之内拥有充分的经营和管理自主权,并禁止包括地方政府在内的其他部门超过法律规定限度干预生协的正常活动^[10]。

2.4 日本生活协同组合具体措施

日本生协在食品安全的保障方面采取了诸多富有实效的措施,具体包括以下几项内容:

第一,对食品供应链全方位监管。日本生协对食品安全的监管,是由日本生协联、生活俱乐部等全国性生协组织如通过对整个食品链(食品原材料生产源头、生产线控制、食品加工、流通销售等)的监管来实现的。它具体操作方式多样,如生活俱乐部的“自主管理监察制度”不仅要求生活俱乐部的合作各方完全掌握食品生产信息,还规定会员等必须通过自主管理委员会监督生产现场保障食品安全,还要求生产者与会员在坚持自主性的基础上共同制定食品安全标准。

第二,食品检验和比较试验,并发布相关信息。日本生协联特设独立部门以开展备受关注的食品的检验与比较试验;及时公布不合格、不安全、违规生产的食品,并通过公共媒体及时公布检测结果,为消费者选购提供健康指导。这消减了食品供给者与消费者之间的信息不对称,降低消费者面临的安全与健康风险。同时也对食品供给者起到了无形的制约监督作用,敦促其提高依法生产经营的道德自觉,生产供给达到质量安全标准、符合消费者需求的食品。

第三,积极开展会员消费教育与消费指导。日本生协组织开展消费者权益保护法律法规、安全咨询、食品安全知识等多方面多层次多维度的指导:组织会员召开与食品消费相关的经验交流会;成立生协消费者引导教育学校;创办宣传消费知识的定期刊物。这样提高了消费者食品安全意识与能力,促进消费者由被动的维权者、自卫者转变为积极的参与者、行动者^[11]。

第四,形成普通消费者与国家间的沟通桥梁。日本生协代表消费者直接参与某些特殊食品如对转基因作物食品的监管,曾通过调查转基因食品标识来督促相关部口完善标识制度;生活俱乐部以观察员身份出席了食品法典委员会生物工程应用食品特别小组,参与了转基因食品国际标准的讨论和修订,共同呼吁建立转基因食品规制四大准则;日本生协敦促国会在标识领域推行志愿化,禁止食品和饲料以转基因稻米为原材料,敦促全国各地政府将转基因稻米排除在学校所供应的伙食之外。与此同时,日本政府关于食品安全立法的修改以及调整制度安排等亦由日本生协组织学习交流进而传达给社会公众。

3 我国食品安全行业协会现状

3.1 我国食品安全行业协会基本构成

目前,我国与食品安全有关的行业协会有很多,包括

中国食品工业协会、中国消费者协会、中国食品科学技术学会、中国食品质量与安全协会、中国焙烤食品糖制品工业协会和各地地方食品行业协会等。总体来说,食品安全行业协会会有综合性的,也有分专业领域的;有自发形成的、也有由国家机关发起设立的;不仅有全国性的,还有地方各级相应的行业协会。目前,由民间自发形成的食品行业协会数量较少且发展较晚,多数行业协会是由政府组织成立或发起成立的。

3.2 我国食品安全行业协会的职能

食品安全行业协会代表着行业全体企业的共同利益,总体来说,其拥有着协调经营、制定标准、监督行业产品质量、统计和发布食品相关信息、引导食品行业发展、健全行业规范、加强行业自律等职能并承担行政部门委托事项,实际中各食品安全行业协会的具体职能因自身章程规定和政府委托存在着差异^[12]。

3.3 我国食品安全行业协会参与治理法律依据

食品安全行业协会如想良好参与社会共治,其当然需要拥有自治权力。《食品安全法》规定了食品行业协会应按章程加强行业自律。除章程之外,其自治权力还来自法律授权。目前,我国食品行业协会的管理活动主要依靠国务院 1998 年发布并于 2016 年修改的《社会团体登记管理条例》和 2018 年民政部发布的《社会组织信用信息管理办法》,如 2018 年末民政部对中国食品工业协会依《社会团体登记管理条例》做出行政处罚,并依据《社会组织信用信息管理办法》将中国食品工业协会列入社会组织活动异常名录^[13]。

3.4 我国食品安全行业协会的不足

首先,《社会团体登记管理条例》规定是针对全部社会团体的一般宽泛规定,并未对食品行业协会这一主体进行专门具体的规定。这就导致了因无专门的法律法规明确规范食品安全行业协会相关自治权力等一系列事项,食品安全行业协会只好依靠政府来参与管理,其现实中难以避免政府的过度干预,其来自政府的授权也因无专门的法律法规规定而处于一种实际不确定状态。

其次,《社会组织信用信息管理办法》要求社会组织登记管理机关依法管理社会组织信用状况,是外部的行政监督管理,着重在于监督包括食品安全行业协会在内的社会组织是否存在违法违规行,但对于激发食品安全行业协会的自治力、提升食品安全行业协会在社会共治中的作用发挥影响甚微^[14]。

再次,食品安全行业协会自身也存在章程中业务范围、重要举措决策、内部监督制约缺乏规范化、流于形式化的问题,现实中无法良好满足行业需求,更难说去推动食品安全社会共治了。

最后,之前的中消协欧典认证事件、天津消协失实检

测事件、食品工业协会违规开展认定事件等,这些也对食品行业协会的公信力造成了一定冲击,导致现实中人们不知该不该、能不能相信这些食品安全行业协会。

4 日本生协参与模式对我国的启示

通过对上述日本生协参与模式和我国食品安全行业协会的研究,可知现今我国食品安全行业协会在食品安全社会治理中仍面临着困境,日本生协参与模式对我国的启示如下。

4.1 明确食品安全行业协会法律地位

推动食品安全社会组织发展需要解决的前置性问题是理清政府与社会组织的关系、二者发挥作用的关系和区别。应尽快制定完善针对食品安全社会组织设立、运行、权利义务责任方面的法律法规,为食品安全社会组织发展提供有力的制度保障。如同日本制定《生协法》一样,我国应该加快制定专门的《行业协会法》,对食品安全行业协会的法律性质、法律地位、职能、义务等做出比现有的《社会团体登记管理条例》更详细的规定;明确食品安全行业协会章程制定权的范围和内容;依法保障食品安全行业协会的自治运营,在制度层面约束政府的过度干预;因我国各地经济发展不同,允许我国各地区依据自身情况合理细化规定。

4.2 政府与食品安全行业协会良性共生

政府和行业的共同目标是确保食品安全,为了实现这一共同目标,它们履行着截然不同但又互补的角色^[15]。政府应明确政府与食品安全行业协会的各自职能,使食品安全行业协会摆脱对政府的依赖关系,更好实现行业协会自治。对此,在食品安全社会共治的格局下,政府与食品安全行业协会之间的职能应该各有侧重,政府应减少甚至消除对企业领域的直接管理,转而主要进行政策制定和宏观调控;食品安全行业协会则应依照法律和自身章程对于相关企业进行微观管理^[16]。

再者,结合我国现今食品安全行业协会发展不成熟的状况,可借鉴日本先进经验,适当发挥政府对食品安全行业协会的积极扶持作用。例如:针对食品安全行业协会的发展状况,政府可设立专项资金鼓励食品安全行业协会创立和发展;考虑对食品安全行业协会实行税收优惠政策;政府协助食品安全行业协会培养和引进专业化人才。

4.3 提升食品安全行业协会治理主体能力

社会共治的目标或立足点是要实现企业自律^[17]。因此,食品安全行业协会自身需要:(1) 科学合理制定章程。食品安全行业协会应该依据本行业的现实情况,科学合理在业务范围、举措决策、监督制约等内容上进行章程的制定,不可让章程在食品安全行业协会实际运行中沦为—纸空文。

(2) 监管覆盖整个食品链。目前我国仍有一大部分食品行业协会未在实际治理中做到日常监督企业、提升企业水平,而预防性食品安全观已经在逐步实践^[18]。应学习借鉴日本生协,实现各环节全覆盖式的监管。(3) 科学发展检测技术,并当然对检测结果的准确性负责,发布检测结果信息。(4) 自治对成员进行监督和管理,这对促进企业自我监管有着积极有效的作用,还可以减少政府监管的压力、提升管理效率^[19]。

4.4 加强食品安全领域各主体间交流

食品安全治理发展到现在,消费者遇到了自身对于企业尤其是跨国企业影响力较小但自身可能受到来自企业生产食品危害严重的困境^[20]。这时候行业协会需要设法来解决这一困境。对我国食品安全行业协会而言,可以借鉴日本生协的桥梁作用和指导作用,不拘泥于简单的宣传,开展食品安全知识多方面多层次多维度的指导;合理合法积极征集消费者、社会团体和企业的诉求并向社会和政府发出呼吁;及时积极将政府关于食品安全的立法、制度、政策传达给食品生产制造者、食品销售商和社会公众。

4.5 鼓励制定团体标准

在日本,日本生协在生产者与会员自主共同制定食品安全标准。在我国,为满足市场和创新需要,社会团体也会协调相关市场主体共同制定的团体标准。早在2015年,中国蜂产品协会就发布了《中国蜂产品协会团体标准蜂蜜》,现实解决了当时依2011年卫生部发布的《食品安全国家标准蜂蜜》蜂蜜加入果葡糖浆因无害并不属于“掺假”的问题^[21]。由此可见,较国家标准的制定复杂、难免存在一定的滞后性而言,团体标准可以更快的对食品安全领域出现的新问题、新现象做出反应。除此之外,团体标准还可参考国际标准,兼顾先进性和科学可操作性,如2019年3月福建省食品工业协会出台的团体标准《红曲酿造料酒》^[22]。因此,应鼓励食品安全行业协会制定科学合理先进的团体标准,更好地参与食品安全社会共治。

参考文献

- [1] 姚宏飞. 食品安全行刑衔接问题探讨[D]. 济南: 山东大学, 2019.
Yao HF. The research on food safety on administrative law enforcement and criminal justice [D]. Ji'nan: Shandong University, 2019.
- [2] 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2017-10-27]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.
Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era—Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China [EB/OL]. [2017-10-27]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.
- [3] 中华人民共和国食品安全法[Z].
People's republic of China food safety law [Z].
- [4] History of consumer co-operative movement in japan-consumer co-ops [EB/OL]. <https://jccu.coop/eng/coop/history.html>.
- [5] 日本生活協同組合連合会. 日本生活協同組合ガイド[M]. 東京: 日本生活協同組合連合会出版部, 2009.
Japan cooperative association. Japan cooperative guide [M]. Tokyo: Publishing Department of Japan Life Synergy Association, 2009.
- [6] 黄秋娜. 社会组织参与食品安全风险治理的法律促进机制[J]. 行政与法: 2016, (6): 35.
Huang QN. Legal promotion mechanism for social organizations to participate in food safety risk management [J]. Adm Law, 2016, (6): 35.
- [7] 刘娜. 我国食品安全多元主体协同监管机制构建研究[D]. 西安: 长安大学, 2017.
Liu S. Research on the construction of the mechanism of food safety supervision synergistically conducted by multi-Agent in China [D]. Xi'an: Chang'an University, 2017.
- [8] Who We Are-JCCU [EB/OL]. <https://jccu.coop/eng/jccu/who-we-are.html>.
- [9] What We Do-JCCU [EB/OL]. <https://jccu.coop/eng/jccu/what-we-do.html>.
- [10] 韩丹. 食品安全与市民社会——以日本生协组织为例[D]. 长春: 吉林大学, 2011.
Han D. The food safety and the civil society—the Japanese life cooperative combinations as examples [D]. Changchun: Jilin University, 2011.
- [11] 吕丹丹. 我国食品安全协同治理研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2017.
Liu DD. Study on collaborative governance of food safety in China [D]. Changchun: Northeast Normal University, 2017.
- [12] 赵娜. 提高食品行业协会参与食品安全治理能力的对策研究[D]. 青岛: 青岛大学, 2017.
Zhao N. Study on the countermeasures to improve the ability of food industry association to participate in food safety management [D]. Qingdao: Qingdao University, 2017.
- [13] 中国社会组织公共服务平台 [EB/OL]. [2018-12-06]. <http://www.chinanpo.gov.cn/1938/115718/index.html>.
National enterprise credit information publicity system [EB/OL]. [2018-12-06]. <http://www.chinanpo.gov.cn/1938/115718/index.html>.
- [14] 民政部. 社会组织信用信息管理办法[Z].
Ministry of Civil Affairs. Social organization credit information management measure [Z].
- [15] Tompkin RB. Interactions between government and industry food safety activities [J]. Food Control, 2001, (12): 4.
- [16] 陈梦婷, 黄超. 食品安全社会共治中行业协会的法律地位及制度建构[J]. 法制与社会, 2019, (2): 135.
Chen MT, Huang C. The legal status and system construction of trade association in the co governance of food safety society [J]. Leg Syst Soc, 2019, (2): 135.
- [17] 高凛. 我国食品安全社会共治的困境与对策[J]. 法学论坛, 2019, (5): 96.
Gao L. The dilemma and countermeasures of social co governance of food safety in China [J]. Leg Forum, 2019, (5): 96.
- [18] 张伟柯. 预防性食品安全观的实践审视与反思[J]. 公安学研究, 2019, (3): 55.
Zhang WK. Review and reflection on the practice of preventive food

safety concept [J]. J Publ Secur Sci, 2019, (3): 55.

[19] Neil G, Joseph R. Industry self-regulation: An institutional perspective [J]. Law Policy, 1997, (10): 15.

[20] Hans UG. Information domination in the European food industry: Focus on Germany [J]. Int Food Law Policy, 2017, (8): 20.

[21] 杨寒冰. 《中国蜂产品协会团体标准蜂蜜》的制定发布情况介绍[J]. 蜜蜂杂志, 2015, (12): 33.

Yang HB. Introduction to the formulation and release of group standard honey of China bee products association [J]. J Bee, 2015, (12): 33.

[22] 檀巧斌. 福建省食品工业协会团体标准《红曲酿造料酒》应用推广宣传贯彻会在福州召开[J]. 福建轻纺, 2019, (5): 18.

Tan QB. Fujian food industry association group standard red curtain brewing wine application promotion meeting held in Fuzhou [J]. Light Text Ind Fujian, 2019, (5): 18.

(责任编辑: 王 欣)

作者简介



刘惠明, 博士, 副教授, 主要研究方向为民商法学。

E-mail: lawyerliu@vip.163.com



辛宇迪, 硕士, 主要研究方向为民商法学。

E-mail: 1097285611@qq.com