

中日食品安全风险评估制度比较研究

钟远珊*

(广东食品药品职业学院, 广州 510520)

摘要: 食品安全风险评估是食品安全法制领域的一项基础性制度。近年来我国认真贯彻食品安全“四个最严”要求, 食品安全形势不断好转, 但与其他国家比较仍存在差距。本文以中日食品安全风险评估制度为研究对象, 系统剖析了两国在食品安全风险评估立法情况、组织机构、启动机制、标准保障 4 个方面的差异。在借鉴日本食品安全风险评估制度的基础上, 基于我国的实际情况, 提出应当健全我国食品安全风险评估立法, 提高我国食品安全风险评估机构的独立性, 实现自上而下、自下而上的风险评估启动模式, 建立统一、权威、科学的食品安全标准体系。通过完善我国的食品安全风险评估制度, 以期提升食品安全监管水平, 保障人民群众的身体健

关键词: 食品安全; 风险评估制度; 中日

Comparative study on food safety risk assessment system between China and Japan

ZHONG Yuan-Shan*

(Guangdong Food and Drug Vocational College, Guangzhou 510520, China)

ABSTRACT: Food safety risk assessment is a basic system in the legal field of food safety. In recent years, China has conscientiously implemented the 'Four Strictests' requirements of food safety, and the situation of food safety has become better, but there is still a gap compared with other countries. This paper took the food safety risk assessment system of China and Japan as the research object, and systematically analyzed the differences between the 2 countries in 4 aspects: legislation, organization, start-up mechanism and standard guarantee. On the basis of Japan's food safety risk assessment system and China's actual situation, this paper proposed that we should improve China's food safety risk assessment legislation, promote the independence of China's food safety risk assessment institutions, realize the top-down and bottom-up risk assessment start-up mode, and establish a unified, authoritative and scientific food safety standard system. Through the improvement of China's food safety risk assessment system, in order to improve the level of food safety supervision, and protect the health of the people.

KEY WORDS: food safety; risk assessment system; China and Japan

基金项目: 广东食品药品职业学院人文与社科基金(2019RW07)

Fund: Supported by the Humanities and Social Sciences Fund of Guangdong Food and Drug Vocational College (2019RW07)

*通信作者: 钟远珊, 硕士, 讲师, 主要研究方向为食品卫生政策法规。E-mail: 452676093@qq.com

*Corresponding author: ZHONG Yuan-Shan, Master, Lecturer, Guangdong Food and Drug Vocational College, No. 321, Longdong North Road, Tianhe District, Guangzhou 510520, China. E-mail: 452676093@qq.com

0 引言

党的“十八大”以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视食品安全问题,提出要深刻认识食品安全面临的形势,遵循“四个最严”要求,进一步提高从农田到餐桌全过程的监管能力,建立食品安全现代化治理体系^[1]。食品安全问题关系到人民群众的身体健康和生命安全,是国计民生的大事。尤其是在后疫情时代,如何通过科学有效的手段来治理食品安全风险,确保人民群众“舌尖上”的安全,是政府工作的重中之重。

与食品安全监管配套的是食品安全风险评估制度,风险评估的主要内容和步骤包括危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述^[2]。食品安全风险评估作为食品安全法制领域的一项基础性制度,它代表了现有的科学手段在食品安全风险监测上的应用,是国家行政机关进行食品安全风险决策和监管的科学依据,也是老百姓购买和消费食品的重要依据。

日本在 20 世纪初相继爆发了轰动全球的“疯牛病”,日本政府根据国内和国际形势的发展需求进行了一系列的食品安全监管改革,涉及食品安全的相关配套法律也进行了修改和制定,使得日本的食品安全监管进入了一个崭新的阶段^[3]。日本具有重视食品安全的传统,有着完善的食品安全风险评估体系。鉴于此,本文对比中日两国在食品安全风险评估制度上的差异,基于本国实际情况,借鉴他国的有益经验,以期为进一步完善我国食品安全风险评估制度的具体措施提供参考。

1 中日食品安全风险评估制度比较

1.1 中日食品安全风险评估立法情况比较

1.1.1 我国食品安全风险评估立法情况

我国关于食品安全的立法约有八十多部^[4]。1995 年 10 月 30 日我国颁布了《中华人民共和国食品卫生法》。2009 年 2 月 28 日我国颁布了《中华人民共和国食品安全法》,原《食品卫生法》废止。为了应对新形势的发展,我国于 2015 年 4 月和 2018 年 12 月对该法进行了修订。最新修订的《中华人民共和国食品安全法》中,关于食品安全风险评估的条款主要集中在第二章第十四条到第二十三条。

相关法规包括:2006 年 4 月通过的《中华人民共和国农产品质量安全法》,关于食品安全风险评估的条款主要集中在该法第六条规定,该法首次提到了成立农产品质量安全风险评估专家委员会。

2009 年 7 月 20 日国务院颁布了《中华人民共和国食品安全法实施条例》,该条例分别于 2016 年 2 月和 2019 年 10 月进行了修订。最新修订的《中华人民共和国食品安全法实施条例》,关于食品安全风险评估的条款主要集中在

在该条例第八条规定。

2010 年,原卫生部会同其他相关部门制定了《食品安全风险评估管理规定(试行)》,是首个关于规范食品安全风险评估工作的行政规章。

2011 年 4 月,原卫生部办公厅印发了《国家食品安全风险评估专家委员会章程》。为进一步规范国家食品安全风险评估专家委员会的工作,2020 年 7 月国家卫生健康委办公厅印发了新修订的《国家食品安全风险评估专家委员会章程》。

1.1.2 日本食品安全风险评估立法情况

日本是世界上较早引进风险分析的国家,食品安全管理有一套较为成熟和先进的法律体系,最主要的是《食品安全基本法》和《食品卫生法》。日本食品领域的立法较早,1947 年日本国会就颁布了《食品卫生法》,并先后进行了 10 多次修改修订^[5]。为应对食品安全危机,2003 年日本政府颁布了《食品安全基本法》,修订了相关法律,掀起了日本的食品安全风险监管运动发展高潮。《食品安全基本法》第三章第二十二条规定在内阁中设立成立食品安全委员会,为厚生劳动省和农林水产省的风险管理工作提供科学依据^[6]。除了两大基本法之外,相关领域的配套立法还包括《农药取缔法》《肥料取缔法》《家禽传染病预防法》《牧场法》《土壤污染防治法》《农林产品品质规格和正确标识法》《植物防疫法》《家畜传染病防治法》《农药管理法》《持续农业法》《改正肥料取缔法》《饲料添加剂安全管理法》《转基因食品标识法》《包装容器法》等^[7]。日本在食品安全风险评估方面的立法实现了从农场到餐桌的全程监控。

1.1.3 中日食品安全风险评估立法情况差异

我国积极建立和完善风险评估制度,但我国的食品安全风险评估立法规定较为笼统,配套制度和法律法规的制定仍存在脱节。例如 2018 年修订的《食品安全法》对于风险评估制度的规定更加侧重于行政程序干预和行政主体的管控,但对于风险评估制度评估的程序、评估的标准、评估问责、评估救济,条文中并无明确体现,而是常见于其他规范性文件中,法律位阶不高,没有形成一个整体统一的制度。日本食品领域的法条法规覆盖的范围很广,规定比较细致,配套的法律较为齐全。

1.2 中日食品安全风险组织机构比较

1.2.1 我国食品安全风险组织机构

我国的食品安全风险的评估机构是国家食品安全风险评估专家委员会。根据 2020 年 7 月国家卫生健康委办公厅颁布新修订的《国家食品安全风险评估专家委员会章程》的规定,专家委员会由国家卫生健康委组建和管理。评估委员会委员由医学、农业、食品、营养、生物、环境等方面的专家组成,由国务院相关部门和机构以及省级卫生健康行政部门推荐,委员经遴选并经社会公示后,由国家卫

生健康委聘用^[8]。

专家委员会还下设国家食品安全风险评估中心,为国家卫生计生委直属事业单位,承担着食品安全风险管理的技术支撑任务,服务于政府的风险管理,是负责食品安全风险评估的国家级技术机构。

1.2.2 日本食品安全风险的组织机构

根据日本《食品安全法》的规定,日本承担食品安全风险评估工作的机构是食品安全委员会。食品安全委员会主要职能包括评估过程、风险管理及风险沟通 3 个方面。该委员会由 7 名专家委员组成,7 名专家全部来自民间,专家经国会批准后由首相任命^[9]。同时由 200 名来自民间的专家组成专门调查委员会负责督检某些专案,防止权力腐败,使专家的独立性与自主性能够得到充分保障^[10]。

日本食品安全的监管部门是农林水产省、厚生劳动省、消费者厅。其中农林水产省主要负责农林水产物等相关风险管理,生产流通活动安全;厚生劳动省负责食品卫生风险管理,制定食品安全标准。消费者厅负责处理食品安全保护等与消费者有关的事务,作为厚生劳动农林水产省食品安全执法的必要补充^[11]。3 个部门都可以向食品安全委员会提交食品风险评估申请。

1.2.3 中日食品安全风险组织机构的差异

食品安全风险评估机构与监管机构分离是日本等发达国家或地区食品安全风险评估法制的先进经验之一,也是食品安全风险评估科学性和权威性的重要基础^[12]。日本的食品安全委员会直属内阁,不受具体行政机构的约束和影响,并具有主动启动食品安全风险评估任务的权力。我国的食品安全风险的评估机构国家卫生健康委组建,评估机构和监管机构之间有着千丝万缕的关系,导致评估的独立性不强,依附行政机关。

1.3 中日食品安全风险评估的启动机制比较

1.3.1 我国食品安全风险评估的启动机制

根据 2020 年 7 月国家卫生健康委办公厅颁布新修订的《国家食品安全风险评估专家委员会章程》第五条规定:“评估委员会根据国家卫生健康委下达的风险评估任务,独立开展风险评估工作”。可见,我国食品安全风险评估的启动机制是自上而下的模式。

此外,根据我国《食品安全法》第十二条的规定,任何组织或者个人有权举报食品安全违法行为。根据 2010 年 1 月颁布的《食品安全风险评估管理规定》第十六条规定,公众高度关注的食品安全问题需要尽快解答的,食品安全风险评估专家委员会立即研究分析,对需要开展风险评估的事项,国家食品安全风险评估专家委员会应当立即成立临时工作组,制订应急评估方案。公众对食品安全风险评估的启动动力是较弱的,因举报是否被接纳是否能形成议题,需要由专家来决定。

1.3.2 日本食品安全风险评估的启动机制

风险评估作为日本食品安全委员会的主要职能,大体以风险管理机构提交的评估请求或者食品安全委员会自身指定的评估请求来实施。根据此类风险评估的结果,食品安全委员会向首相及各省负责人提出政策建议,以便确保食品安全措施的实施。食品安全委员会还通过与国外政府、国际组织、相关部门、消费者、食品经销商等各方进行风险交流,以便确定食品安全风险评估的线索和方向。

日本食品安全治理体系贯彻的是“消费者利益优先”理念。日本设立消费厅作为保护消费者权益的行政机关,畅通风险沟通渠道广泛听取消费者的意见和建议,并从立法、执法和司法 3 个层面为消费者在食品安全领域维护自身合法权益提供了制度保障^[13]。食品安全风险问题直接关系到消费者的根本利益,提高消费者参与食品安全风险监管的积极性,可对行业进行有效监督,也可提升消费者对食品安全的信任度。

1.3.3 中日食品安全风险评估的启动机制比较

在风险启动机制上,中日两国民众的参与度是有差别的。我国食品安全风险评估的启动上,主要是行政机关及专家来掌握。而日本在食品安全风险评估领域里,则确立了“消费者利益优先”的价值取向,广开言论,民主性、开放性以及参与性更强^[14]。

1.4 中日食品安全风险评估的标准保障比较

1.4.1 我国食品安全风险评估的标准保障

我国食品安全标准体系始建于 20 世纪 60 年代,经过多年的发展已经形成了比较完整的标准体系。根据 2018 年 1 月 1 日起施行新修订的《中华人民共和国标准化法》第二条规定,标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准。国家标准分为强制性标准、推荐性标准,行业标准、地方标准是推荐性标准。我国各级食品标准之间相互配合,基本覆盖了各类食品,但细化程度与其他国家相比,还存在一定的差距。以中日的茶叶农残限量标准比对情况来看,茶叶农残限量数日本有 223 项,中国只有 50 项^[15]。我国食品安全有时会出现标准之间不协调,存在交叉、重复甚至相矛盾的现象。我国食品安全标准采用国际标准和国外先进标准的比率偏低,与发达国家相比还有一定的差距^[16]。

1.4.2 日本食品安全风险评估的标准保障

日本有一套完善的食品安全标准体系。(1)日本涉及食品安全标准类的法律法规覆盖面广,标准数量多。以日本的肯定列表制度为例,设限的数量广,检测的数目多,限量标准严格。(2)日本食品安全标准修订频率较高,能适应新情况的发展^[17]。以香肠日本农林标准的修订为例,从 1977 年到 2019 年进行了 17 次修订,平均每 2~3 年修订 1 次;对比之下我国的 SB/T 10279《熏煮香肠》首次施行于 1997 年,分别于 2008 年和 2017 年进行修订,平均标龄长

达10年^[18]。(3)日本食品安全标准注重与国际食品法典标准接轨,从而大大促进了日本产品的出口^[19]。

我国食品安全风险评估标准工作起步较晚,虽然已经建立了一套完整的食品安全标准体系,但覆盖面有待细化,更新标准缓慢,食品安全标准距离“四个最严”要求还存在一定差距,需要加快制修步伐。

2 进一步完善我国食品安全风险评估制度

2.1 完善我国食品安全风险评估立法

扎实推进食品安全风险评估制度,首先要完善我国食品安全风险评估立法。立法既要有总领提纲的原则性规定,又要有细化的操作条文,需要对风险评估制度的配套内容加以完善。要根据我国的实际情况,设立从“农田到餐桌”各环节权责统一的有效的法律规范。要将涉及到食品安全风险评估的一些法律、行政法规、司法解释、国际条约、地方性法规、自治条例和单行条例等进行梳理,维持食品安全风险评估制度的内在统一,并建议提升现有规范食品安全风险评估的法律位阶。

2.2 完善我国食品安全风险评估机构

要真正实现我国食品安全风险评估机构的独立性。行政机关不应该参与或干预食品安全风险评估机构的具体运作,这样才能保证评估结果的可靠性与中立性。

在评审专家委员会的专家遴选中,遴选机关为国家卫生健康委员会。专家绝大多数来自国家行政机关或行政机关管辖的有关部门的推荐。应增加食品安全风险评估专家来源渠道,可以从整个行业出发,增加非国家行政机关或行政机关管辖部门的食品安全专家,包括高校、企事业单位的参与,强化和激活专家队伍,提高公众参与食品安全的积极性。

2.3 完善我国食品安全风险评估的启动机制

食品安全委员会的专家遴选机制需要一个公开透明的生产过程,避免行政机关通过影响专家独立性来控制食品安全风险评估建议的权力。此外,在启动食品安全风险评估任务方面,可以根据专家委员会的实际工作需要决定启动,也可以由风险管理机构决定风险评估并下达评估任务,实现自上而下、自下而上的风险评估启动模式。

在加强风险沟通方面,可以借鉴日本的做法,建立消费者广泛参与的风险信息沟通机制。公众参与可以减少利益集团或行政机关操纵风险评估所带来的危害,弥补专家理性主义模式的不足;此外增加公众参与也可以提高公众对食品安全风险的认识和感知。风险评估的知识是相对复杂和专业的,专家鉴定食品安全风险的权威性毋庸置疑,但是公众的参与可以让大众了解风险评估的过程是否公正透明,专家的结论是否能被公众接受,专家的结论是否基

于公众的立场和权利。

2.4 进一步完善我国食品安全风险评估的标准保障

(1)要健全并完善我国的食品安全标准体系。在对现有标准进行清理整合的基础上,补充食品安全标准的空白领域,如我国农药残留限量存在不足的地方,可借鉴日本肯定列表制度,制定严格的农残限量标准,提高我国标准技术水平和标准化程度^[20]。

(2)加快制修订各类食品安全标准,解决标准滞后的问题。2020年9月15日,为贯彻落实习近平总书记关于食品安全“最严谨的标准”要求,国家卫生健康委对2010年颁布的《食品安全国家标准管理办法》进行了修订,对食品安全的总则、国家标准管理、地方标准管理、进口无国标食品管理等进行修订,并公布了《食品安全标准管理办法》征求意见稿广泛征求民意,对完善食品安全标准体系建设,强化食品安全监管,起到了重要作用。在食品安全标准制修过程中,要立足本国实际情况,同时要与国际食品法典接轨,加快制订、修订各类食品安全标准,完善我国的食品安全标准体系,争取我国的食品安全标准水平早日进入世界前列。

(3)要观察国外食品安全标准的更新情况,结合本国实际情况,建立与国际接轨的食品安全标准体系。

3 结论

食品安全风险评估是食品监管的重要依据,是保护人民群众身体健康的关键环节。完善我国的食品安全风险评估制度,是一项系统性的工程。本文从比较法学的视角分析问题,通过借鉴日本先进的食品安全风险评估体系,从食品安全风险评估立法、组织机构、启动机制、标准保障4个方面入手,希望通过完善我国的食品安全风险评估制度,从而切实提升我国的食品安全的治理水平,努力满足人民食品的安全需求,让人民群众吃得放心。

参考文献

- [1] 中共中央国务院. 关于深化改革加强食品安全工作的意见[EB/OL]. [2019-05-20]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/20/content_5393212.htm. [2021-04-19].
The Central Committee of the Communist Party of China and the State Council. Opinions on deepening reform and strengthening food safety [EB/OL]. [2019-05-20]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/20/content_5393212.htm. [2021-04-19].
- [2] 沈岷. 食品安全、风险治理与行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2018.
SHEN K. Food safety, risk management and administrative law [M]. Beijing: Peking University Press, 2018.
- [3] 杨小敏. 食品安全风险评估法律制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015.
YANG XM. Research on the legal system of food safety risk assessment

- [M]. Beijing: Peking University Press, 2015.
- [4] 张洪瑞. 论我国食品安全风险评估机制的完善[D]. 济南: 山东大学, 2016.
ZHANG HR. On the improvement of my country's food safety risk assessment mechanism [D]. Jinan: Shandong University, 2016.
- [5] 钟志. 日本食品安全监管现状[J]. 中国质量技术监督, 2019, (12): 76-77.
ZHONG Z. The current situation of food safety supervision in Japan [J]. China Qual Tech Supervis, 2019, (12): 76-77.
- [6] 孙红梅, 刘凤松. 国内外食品安全法规与标准体系现状[J]. 中国食物与营养, 2018, 24(4): 23-25.
SUN HM, LIU FS. Status quo of food safety regulations and standards at home and abroad [J]. China Food Nutr, 2018, 24(4): 23-25.
- [7] 廖卫东, 时祥洪. 日本食品公共安全规制的制度分析[J]. 当代财经, 2008, (5): 90-93.
LIAO WD, SHI XH. Institutional analysis of food public safety regulation in Japan [J]. Contemp Finance Econ, 2008, (5): 90-93.
- [8] 国家卫生健康委办公厅. 关于印发国家食品安全风险评估专家委员会章程的通知[EB/OL]. [2020-07-24]. <http://www.nhc.gov.cn/sps/s7890/202007/262fab46c44848a189661716d1823fb1.shtml>. [2021-03-25].
Notice of the General Office of the State Health Commission on printing and distributing the regulations of the national food safety risk assessment expert committee [EB/OL]. [2020-07-24]. <http://www.nhc.gov.cn/sps/s7890/202007/262fab46c44848a189661716d1823fb1.shtml>. [2021-03-25].
- [9] 沈强龙. 公共治理视角下食品安全社会监管研究[D]. 南京: 南京航空航天大学, 2014.
SHEN QL. Research on social supervision of food safety from the perspective of public governance [D]. Nanjing: Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, 2014.
- [10] 李静. 食品安全的合作共治: 日本经验与中国路径[J]. 理论月刊, 2019, (4): 91-97.
LI J. Cooperative and co-governance of food safety: Japanese experience and Chinese path [J]. Theory Monthly, 2019, (4): 91-97.
- [11] 鲁邹尧, 施晓予. 浅析日本食品安全监管制度对我国的启示[J]. 食品安全导刊, 2019, (34): 26-27.
LU ZY, SHI XY. Analysis of the enlightenment of Japan's food safety supervision system to my country [J]. Chin Food Saf Magaz, 2019, (34): 26-27.
- [12] 闫海, 潘俊雅. 我国食品安全风险评估的改革重点与法制建议[J]. 政法学刊, 2019, (2): 78-83.
YAN H, PAN JY. Reform focus and legal suggestions of food safety risk assessment in China [J]. J Polit Law, 2019, (2): 78-83.
- [13] 姚怡, 陈永法. 日本食品安全治理的“消费者利益优先”及启示[J]. 食品质量安全检测学报, 2020, 11(7): 2295-2302.
YAO Y, CHEN YF. "Consumer interests first" of Japanese food safety governance and its enlightenment [J]. J Food Saf Qual, 2020, 11(7): 2295-2302.
- [14] 张锋. 日本食品安全风险规制模式研究[J]. 兰州学刊, 2019, (11): 90-99.
ZHANG F. Research on risk regulation model of food safety in Japan [J]. Lanzhou Acad J, 2019, (11): 90-99.
- [15] 李林, 周文, 周鹏, 等. 国内外茶叶农药残留限量标准对比分析及产业相关方对策建议[J]. 中国质量与标准导报, 2019, (9): 34-39.
LI L, ZHOU W, ZHOU P, et al. Comparative analysis of domestic and international tea pesticide residue limit standards and relevant industry countermeasures [J]. China Qual Stand Guide, 2019, (9): 34-39.
- [16] 鲁曦, 邓希妍, 丁凡, 等. 食品安全标准化现状及对策研究[J]. 中国标准化, 2021, (3): 106-111.
LU X, DENG XY, DING F, et al. Status and countermeasures of food safety standardization [J]. China Stand, 2021, (3): 106-111.
- [17] 贺彩虹, 卢萱. 日本食品安全监管体系及其对我国的启示[J]. 中国管理信息化, 2021, 24(5): 195-199.
HE CH, LU X. Japan's food safety supervision system and its enlightenment to my country [J]. China Manag Inform Technol, 2021, 24(5): 195-199.
- [18] 刘步瑜, 陈黎洪, 唐宏刚, 等. 中日西式香肠产品标准对比分析[J]. 肉类研究, 2020, 34(9): 81-87.
LIU BY, CHEN LH, TANG HG, et al. Comparative analysis of Chinese and Japanese western sausage product standards [J]. Meat Res, 2020, 34(9): 81-87.
- [19] 邓攀, 陈科, 王佳. 中外食品安全标准法规的比较分析[J]. 食品质量安全检测学报, 2019, 10(13): 4050-4054.
DENG P, CHEN K, WANG J. Comparative analysis of Chinese and foreign food safety standards and regulations [J]. J Food Saf Qual, 2019, 10 (13): 4050-4054.
- [20] 刘峥颖, 卢鹏艳, 姚艳斌. 日本食品管理制度对我国食品行业的借鉴意义[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2020, (1): 62-67.
LIU ZH, LU PY, YAO YB. The reference significance of Japanese food management system to our country's food industry [J]. J Hebei Agric Univ (Soc Sci Ed), 2020, (1): 62-67.

(责任编辑: 韩晓红)

作者简介

钟远珊, 硕士, 讲师, 主要研究方向为食品卫生政策法规。
E-mail: 452676093@qq.com