

# 基于供应链管理的中日食品安全法律保障制度比较

葛冬冬, 李海军, 王文华

(北京外国语大学, 北京市 100089)

**摘要:**从食品供应链管理角度来看,我国食品安全在监管、原料控制、生产、流通和消费等环节存在诸多问题。目前,要确立国民健康至上的理念,逐步完善保障公众健康的法律法规,在立法中贯彻过程化规制理念,彰显科学与民意并重理念,建立食品安全风险评估制度,对食品安全行政监管职责进行清晰科学的设计,促进食品安全监管科学化、统一化、规范化。同时,在实践中要进一步细化和推广过程化管理制度,使危害分析与关键控制点体系和良好生产规范要求真正落到实处,切实提高食品安全管理水平。

**关键词:**供应链;食品安全;中日;法律保障

中图分类号:F262

文献标识码:A

文章编号:1007-8266(2013)11-0122-05

自然经济条件下,食品供应模式不会产生严重的食品安全问题。随着工业经济和科学技术的迅猛发展,食品生产链条长、复杂度高,相应地带来了食品安全的外部不经济。作为世界食品工业发达国家之一,日本已形成较完善的食品安全法律及与食品安全供应链管理相适应、相配套的制度规范。通过对我国多次重大食品安全事件的反思,2009年2月,我国制定了《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》),从而改进和加强了我国食品安全法律保障制度体系。与日本相比,我国食品安全法律保障制度仍然处于起步阶段,日本成熟的食品安全规制,提供了先进国家管理模式及制度路径选择可借鉴的范例。因此,比较、研究中日以食品安全基本法为中心和主轴的法律保障制度,具有重要的理论价值和借鉴意义。

## 一、供应链管理视角下我国食品安全问题

1. 我国食品安全监管体制尚不完善。食品安全是供应链各个环节责任到位、综合作用的结果。如果政府监管缺失或不到位,就难以有效地进行食品供应链内部质量管理,导致食品安全事故难以避免。我国对食品安全实行“分段管理为主、品种管理为辅”的监管体制,《食品安全法》及相关法

律法规难以对各监管环节的具体事务作出详细规定,实际上由于某些生产环节不能清楚地划分为某一个阶段,依然存在监管边界不够清晰的问题,造成管理部门不明确或互相推诿责任的情况。主要原因:一是食品供应链安全环环相扣、难以割裂,分段管理为主的监管体制会导致监管机构多头监管和监管空白。特别是对前店后厂、自产自销的餐饮单位等同时涵盖生产加工和餐饮、生产加工和流通业态的食品生产经营单位的监管责任不明确。二是食品安全监管中缺少综合协调各职能部门的权威主体,监管效率低,联合执法效能不能充分发挥。三是食品安全风险评估和食品安全风险管理浑然一体,监管机构有着自己的部门利益,因此,不安全并不一定会被查处。

2. 食品原料安全控制难以到位。近年来的食品安全案件,大多发生在食品生产源头和初加工环节。食品安全问题的源头控制不到位,农资供应商和农户存在诸多问题。当前,中国农资供应商与农户多是个体经营,规模化和集约化的程度普遍不高,食品安全全程化管理难以实施,生产技术含量较低,加工设备落后,从业人员安全卫生知识与操作技能等方面存在欠缺,都为这一行业增添了安全隐患。一是种子供应商和饲料供应商不按标准和规范生产现象严重。如种子供应商将还未完

全测定其安全性的种子直接投放市场,饲料供应商在饲料生产中违规使用添加剂,扩大饲料的生产量及销量。二是一些农户为了高产增收,过量使用农药、化肥、抗生素和助长剂等。这些化学物质会长期残留在食物链、环境及人体中,严重危害人们健康。

3. 生产加工企业内控不严或无力控制。严格的监管需要与生产企业道德自律与遵循生产规范相结合。然而,食品加工企业追逐利益,违反原则,丧失道德甚至触犯法律。主要表现为:一是为了保证其产品的销售量,在食品加工与贮藏过程中违规或超量使用食品添加剂;二是面对激烈竞争的市场环境,食品加工企业为了满足需求,丰富食品口味,贸然使用新原料、新工艺,如转基因食品;三是中国工业化尚未完成,食品生产加工领域中普遍存在着小工厂和小作坊,生产环境、技术和卫生条件难以完全达到国家规定标准,从业人员自身素质低,道德和法律意识淡薄。

4. 流通环节食品安全存在隐患。在食品流通过程中,由于食品防腐剂添加不当及运输温度、运输时间等因素,会导致微生物的快速繁殖而污染食品。此外,人为的不安全因素也会造成食品流通和消费中产生食品安全问题,例如违规销售过期食品。流通和消费环节的食品安全问题主要集中于两个方面:一是生鲜食品缺乏有安全保障的食品储运设施与方式。据统计,目前中国食品流通中80%的生鲜食品采用常温保存、常温流通和粗加工手段,根本不能控制整个流通环节的安全与卫生,使原本符合食品安全标准的食品极易受到污染,最终导致食品安全问题。二是一些流通企业为了赚取高额利润,在产品流通过程中人为添加各种有害物质,以延迟食品腐败期,造成较多的有害物质残留,最终给消费者带来极其严重的危害。

## 二、日本食品供应链安全管理的法律保障制度

1. 立法理念。日本《食品安全基本法》立法理念(1)国民健康至上。该法第3条规定:“保护国民健康至关重要。要在这一基础上采取必要的措施确保食品安全。”体现了保障国民健康在于确保食品的安全性原则。(2)过程化规制。该法第4条规定:“鉴于从生产农林水产品到销售食品等一系列国内外食品供给过程中的一切要素均可影响到食品的安全,应当在食品供给过程中的各个阶段

适当地采取必要措施,以确保食品的安全。”体现了从农田到餐桌的过程化规制理念。(3)科学与民意并重。该法第5条规定:“要确保食品的安全,应充分考虑食品安全的国际动向和国民意见,根据科学认知采取必要措施,防止因摄取食品对国民健康构成不良影响。”表明在风险评估阶段和风险管理阶段确保食品的安全性,都必须倚重科学和尊重民意。(4)风险分析理念。1995年,在联合国粮农组织和世界卫生组织(FAO/WHO)召开的共同食品规格委员会中首次提出这一理念。该理念认为:食品安全领域的风险是客观存在的,但是风险是可以人为地加以控制的。风险分析理念就是通过风险评估、风险管理、风险交流等三大步骤,最大限度地降低风险发生的概率。<sup>[1]</sup>首先,日本《食品安全基本法》规定,食品安全评估主要是对食品本身含有或加入到食品中的影响人身健康的生物学的、化学的、物理学的因素和状态进行评估,判断其对人身健康的影响。在制定食品安全规制措施时,应当对各项措施进行风险评估。其次,相关各省厅应考虑国民饮食生活状况等具体因素,根据食品影响健康评价的结果制定规制措施并进行风险管理。其实质是在食品生产的全过程中设置风险管理关键点,通过关键点的预警机制提前在食品安全的源头对风险进行控制。最后,风险交流旨在提供生产者、监管者与消费者三方沟通的机制与平台。还进一步规定:“为了将国民的意见反映到制定的政策中,并确保其制定过程的公正性和透明性,制定食品安全政策时,应当采取必要措施,促进相关单位、人员相互之间交换信息和意见。因此,“在风险分析的整个过程中,风险管理机关、风险评估机关、消费者、生产者、企业、流通、零售等相关主体从各自不同的立场相互交换信息和意见。风险交流可以加深对应予讨论的风险特性及其影响的相关知识,使风险管理和风险评估有效地发挥功能”。<sup>[2]</sup>

2. 行政监管体制。根据《食品安全基本法》等法规,日本确立了多部门分品种监管模式,主要包括食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省3个部门。食品安全委员会直属于内阁,地位超越普通的国家行政部门,主要承担食品安全风险评估职能;厚生劳动省的医药食品局下设食品安全部,负责生产和流通环节食品安全;农林水产省则下设消费安全局,负责生产和流通环节农林水产品安全。法律对上述部门职责都作了严格、清晰的规定。

日本食品安全委员会实质是对相关食品安全

行政机关的风险管理进行客观、中立、公正的风险评估的独立机关,下设专门的调查会和事务局。专门调查会由规划专门调查会、风险交流专门调查会和紧急时应对专门调查会组成,同时还根据不同危险设置了13个具体的专门调查会和一系列的风险评估组。法律规定该委员会的职责是:(1)风险评估。在食品安全委员会设置之后,将风险评估机关与风险管理机关相分离并赋予其对后者的劝告权,是日本行政食品安全规制改革的一项重大突破。(2)调查审议食品安全政策,并向厚生劳动省或农林水产省等风险管理机关提供意见。(3)根据风险评估内容的需要,与消费者、食品相关企业进行广泛的意见和信息交换。(4)出现食品安全紧急情况,请求相关试验研究机关为风险评估提供必要的调查、分析和检测,应对食品安全危机。总之,日本食品安全委员会的权限主要围绕风险评估,显著区别风险管理机关的职能,就是为了保证风险评估的独立性、透明性和公平性。<sup>[3]</sup>

3. 过程化管理制度。(1)危害分析和关键控制点制度(Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP)。传统的食品安全监管模式是事后规制,通过对制造环境的卫生检查和最终产品的抽样检查来发现和确认安全隐患。危害分析和关键控制点管理体系则是一种事先规制的方法,通过对原材料从进货到制造、发货等所有程序进行危害的预测和预防,并设定若干重要的关键点,在这些点上进行科学的持续监控,随时对可能发生的危害采取及时的应对措施,防止不安全产品的产生。该制度充分重视企业作为食品安全第一责任人的角色和定位,发挥企业熟悉业务的优势,强调在预防过程中解决问题,经济效益和社会效益突出。日本危害分析和关键控制点制度,就是企业可以根据管理制度的要求自主认证,然后请求厚生劳动大臣予以承认。日本之所以采取企业自主选择、政府承认的方式,主要是考虑到长远来看,危害分析和关键控制点管理体系有利于保障食品安全,最终会增强企业竞争力。(2)良好的农业规范(Good Agricultural Practices, GAP)。它是一种以食品安全、环境保护、劳动安全、提高农产品质量为目的、对农业生产进行过程化管理的制度,是与危害分析和关键控制点相似的理念来规定良好农业生产行为和流程的动态管理制度。2006年1月,农林水产省发布了《关于食品安全良好的农业规范问答手册》,就日本引入和推进良好的农业规范方法的一系列问题给出了明确的解答,其认证

步骤概略如下:由农业生产者根据目的自主制定适当的生产方法和目录,确认目录,并用适当的生产方法实施作业,详细记录每次实施情况,研究未能恰当实施的原因;重新认识和评估实施的内容和方法,应用于下一轮、下一次的实施作业。该模式对发挥农业生产者的积极性,保证农产品的安全 and 质量具有重要的引导和促进作用。

### 三、中日食品安全法律保障制度的比较及借鉴

1. 我国食品安全立法理念在保障公众健康方面有待完善。中日食品安全法律都确立了国民健康至上的宗旨,但在保障公众健康方面,我国仍有待通过立法逐步完善。(1)没有完全贯彻过程化规制理念。中国《食品安全法》第5条规定,县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,建立健全食品安全全程监督管理的工作机制。法条虽确立了食品安全过程化规制,但是整体上食品安全法规体系仍然没有完全走出之前法规重在调整食品生产经营阶段的模式,没有覆盖食品安全供应链管理所涉及的全过程和所有环节,存在法律监管的盲区。单纯一部《食品安全法》不能规制整个社会的所有食品安全问题,它的贯彻执行在很大程度上有赖于其配套法规的颁布实施。(2)科学与民意并重理念未得到彰显。我国《食品安全法》规定,国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作,成立由医学、农业、食品等方面专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。专家意见和有关食品安全行政机构意见,由于其专业性和科学性,得到更多的关注和体现,但并没有类似日本的“应充分考虑食品安全的国际动向和国民意见”等相似条文。比如对当前普遍关注的转基因食品安全问题,可举行食品安全重大问题听证会、讨论会,拓宽民意渠道,实现科学与民意并行。(3)风险分析三位一体理念没有完全树立。一是建立食品安全风险评估制度已经上升到国家立法层面,但是风险评估和风险管理职能没有分离。虽然规定成立风险评估机构——食品安全委员会,但根据其职能设置来看,与日本的食品安全委员会有着本质的不同。日本的食品安全委员会是独立的风险评估机构,专司风险评估职能,而中国

的食品安全委员会则被定性为议事协调部门,只行使风险管理的职能。二是缺乏风险交流理念。《食品安全法》中没有体现风险交流理念的条款,突出表现为食品安全信息收集和发布制度的不完善。

2. 我国食品安全行政监管职责需要清晰科学的设计。我国食品安全行政监管体制仍然采用多部门分段式管理模式,按照一个环节一个部门的原则和分段监管为主、品种监管为辅的原则设计,农业部门负责初级农产品生产环节的监管,质检部门负责食品生产加工环节的监管,工商部门负责食品流通环节的监管,食品药品监督部门负责食品卫生许可及餐饮业和食堂等消费环节的监管。作为对2004年阜阳奶粉事件的制度反思,2008年国家食品药品监督管理局改由卫生部管理,有利于加强卫生和食品药品的统筹管理。2009年依据《食品安全法》规定,由卫生行政部门依法承担综合监管和协调食品安全事务、组织查处食品安全重大事故责任的职责。2010年依法设立了国务院食品安全委员会,作为最高层次的议事协调机构,负责统筹指导、督促落实国家食品安全事务。

统观中日两国食品安全行政监管体制,多部门分管和直属内阁的食品安全委员会有相通之处,但是差异也很显著,主要有两个方面:一是日本多部门职责分工是按照品种分类,以品种监管为主,日本主要划分为食品和农产品,由两大部门监管;二是日本的食品安全委员会是独立的食品安全风险评估机构,与食品安全风险管理的行政机构分离;中国食品安全委员会则是一个强化的最高综合协调机构,而由卫生部承担风险评估职责,实质上风险评估与风险管理是一体化的。就第一个差异而言,实质是怎么做好食品安全监管这件事的问题,从基于供应链管理思维的食品角度分析,由于食品种类的多样性和食品安全问题的复杂性,采取多部门分工监管的模式,尽量减少单个部门的工作压力,提高食品安全监管的质量,符合管理规律和逻辑发展,也符合我国食品供应链环节生产经营者数量众多、集约化程度低、生产水平低、监管任务繁重的现实需要。然而,随着食品生产工艺的复杂化、社会化,一种食品“从农田到餐桌”要经历繁杂漫长的过程,涉及到多个环节。如果将这些环节的监管人为地割裂开来,就不可避免地产生监管脱节、重复和冲突的种种问题。因此,监管体制设计应借鉴日本模式的优点,以适应供应链漫长和复杂的过程,实施品种监管为主

的模式,划分农产品和食品两大类,整合质检、工商和食品药监监管力量和资源监管食品,农业部门仍负责农产品,一竿子插到底,解决监管空白和相互推诿难题。第二个差异反映的是如何划分统筹协调监管机构的问题,最核心的是食品安全委员会的定位和职责。将其定位为最高议事协调机构,主要有两个争论:一个争论是有学者认为这与卫生部的综合协调相重合,有叠床架屋之嫌。然而,从立法智慧和技术上分析,此协调不同于彼协调。卫生部的综合协调只可能是在其职权范围内对部分事务的协调,而国务院食品安全委员会地位高于各个部委,其主任、副主任分别由三位副总理担任,委员则由国务院副秘书长及国家质量监督检验检疫总局等15个部门的相关负责人组成,规模与级别相当之高,可以在最高的层面更有效地协调各个部门的利益,更能及时处理突发的食品安全事件。因此,中国食品安全委员会的综合协调职能适应我国政府组织机构的状况,有利于纠正和调处中国食品安全多部门交叉监管和分段监管的内在缺陷和不足,有其必要性和正当性。另一个争论是日本食品安全委员会是独立于风险管理机构的风险评估机构,而中国食品安全委员会仍是风险管理机构,其官方职责是分析中国的食品安全形势,研究、部署、统筹和指导食品安全工作,提出食品安全监督管理的重要政策和措施,督促贯彻落实食品安全监督管理责任,目前还不具有风险评估职能。事实上,风险评估与风险管理机构彻底分离并不容易。日本食品安全委员会在立法上强调其独立风险评估职能,但人员设置与我国类似,大部分是由风险管理机构的两省人员构成,因为风险管理机构在行政执法中必然会了解和掌握相当丰富的食品安全信息,同时,日本食品安全委员会享有劝告权,作出科学的风险评估后仍要完全依赖两省具体实施,也确实需要高层次协调权力的制度安排。综合来看,在顶层设计上,中国食品安全委员会除了最高协调之外,可扩权增责,承担起统一食品安全技术标准、审议和丰富卫生部门食品安全评估结论、形成有第三方非政府机构参与的透明的科学意见或建议、与公众进行食品安全信息交流等方面的重要职责,以确保食品安全法律法规的贯彻,切实促进中国食品安全监管的科学化、统一化与规范化。

3. 过程化管理制度需要在实践中进一步细化和推广。按照我国食品生产行业发展现状和能力,

《食品安全法》及相关法律法规不同程度规定了与日本相似的管理体系及制度,目前亟需在实施中进一步完善并扩大覆盖面。(1)危害分析和关键控制点管理体系在我国实行企业自控、认证推动的鼓励措施,作出了鼓励食品生产经营企业符合良好生产规范要求、实施危害分析与关键控制点体系、提高食品安全管理水平的规定,初步形成了门类齐全、结构相对合理、具有一定配套性和完整性的危害分析和关键控制点标准体系。该体系标准包括 GB/T19538-2004《危害分析与关键控制点(HACCP)体系及其应用指南》、GB/T 27341-2009《危害分析与关键控制点(HACCP)体系食品生产企业通用要求》等;以 HACCP 为核心的食品安全管理体系标准包括 SN/T1443.1-2004《食品安全管理体系要求》、GB/T22000-2006/ISO 22000 2005《食品安全管理体系——适用于食品链中各类组织的要求》等,以及特定食品危害分析和关键控制点体系标准要求,涉及水产品、肉及肉制品、速冻方便食品、罐头等,基本涵盖了从食品生产、加工、流通到最终消费的各个供应链环节。危害分析和关键控制点管理是我国食品企业保证食品安全的基本方式。考虑到我国幅员辽阔、地域发展不平衡、中小食品企业数量庞大的国情,危害分析和关键控制点管理未来的发展方向应是力推在众多中小食品企业应用,并努力推进信息技术与危害分析和关键控制点管理的有机融合。(2)良好的农业规范在我国实施分类认证申请制度。法律规定,食用农产品生产者应当依照食品安全标准和国家有关规定使用农药、肥料、生长调节剂、兽药、饲料和饲料添加剂等农业投入品。食用农产品生产企业和农民专业合作社经济组织应当建立食用农产品生

产记录制度。而且,2006年5月1日,我国已开始正式实施 GB/T 20014.1-11 良好农业规范系列国家标准。该标准充分考虑了我国当前农业生产特点,将认证申请人分为两种:一种是农业生产经营者(即单个农场或农户),可以是法人或自然人;另一种是农业生产经营组织,囊括了各种农业合作组织形式,并对这种农业生产合作组织提出了具体的内部质量管理体系要求,对于提高我国农业生产组织化程度,指导我国农业合作组织建设,实施农产品质量安全有效控制提供了重要的方式。良好的农业规范对农业生产过程中土壤、水源,以及农药、化肥等化学投入品的使用管理等进行了规范控制,目前我国着力解决了出口农产品源头污染问题,内销农产品的相关制度没有充分落实,问题较多,亟待解决。

\* 本文受北京外国语大学世界亚洲研究信息中心 2012 年资助。

参考文献:

[1]韩春花,李明权.浅谈日本食品安全风险分析体系及其对中国的启示[J].外国农业,2009(6):71-72.

[2]日本食品安全委员会.食品の安全性に関する用語集(第4版)[M].2008:5-6.

[3]王贵松.日本食品安全法研究[M].北京:中国民主法制出版社,2009:98-110.

[作者简介]葛冬冬(1964-),女,北京市人,北京外国语大学哲学社科学院助理研究员,主要研究方向为教育管理和行政法律;李海军(1975-),男,山西省大同市人,北京外国语大学哲学社科学院助理研究员,主要研究方向为教育管理和行政法;王文华(1967-),女,江苏省扬州市人,北京外国语大学法学院副院长,教授,中国刑法学研究会理事,北京师范大学刑事法律科学研究院兼职研究员,主要研究方向为法学。

责任编辑 林英泽

## A Comparative Study on the Legal Protection of Food Safety System Based on Supply Chain Management in Japan and China

GE Dong-dong, LI Hai-jun and WANG Wen-hua

(Beijing foreign studies university, Beijing100089, China)

**Abstract:** From the perspective of the food supply chain management, there are many problems in some links about China's food safety, such as regulation, control of raw materials, production, circulation and consumption. At present, we should foster the idea of "national-health-oriented", highlight the idea of "paying equal attention to both science and public opinion", formulate the risk evaluation system for food safety, scientifically design and clarify the administrative supervision and management of food safety, and promote the scientific, unified and standardized supervision on food safety. At the same time, we should practically further refine and popularize procedural management system to really implement related hazard analysis and critical control point system and good manufacturing practice to improve the management level of food safety.

**Key words:** supply chain; food safety; Japan and China; legal protection