

日本《食品安全基本法》的立法创新与立法价值及其启示

The value and enlightenment of Japanese Food Safety Basic Law

武丽君

WU Li-jun

(山西大同大学, 山西 大同 037000)

(Shanxi Datong University, Datong, Shanxi 037000, China)

摘要:日本《食品安全基本法》在立法内容上建立食品安全全过程可追溯质量保证体系、构建具有一致性的食品安全监管组织体系及食品安全标准,并对食品安全的有关违法行为实施严厉处罚制度,充分体现了其以国民健康的有效保障为根本、注重食品安全监管的实效和灵活性,以及保证食品安全责任与危害性相匹配等立法价值。对此,可以借鉴日本《食品安全基本法》的立法创新和立法价值,从健全以 HACCP 体系为中心的强制性质量认证规定,建构统一的食品安全监管机制,加大对食品安全相关违法行为的惩罚力度等途径来完善中国食品安全法律和监管体系。

关键词:日本《食品安全基本法》;食品安全;立法价值;可追溯质量保证体系;监管体系

Abstract: The Japanese Food Safety Basic Law establishes a traceability quality assurance system for the whole process of food safety in terms of legislative content, and constructs a consistent food safety regulatory organization system and food safety standards. And the implementation of a severe punishment system for food safety-related illegal acts fully reflects the effectiveness and flexibility of food safety supervision, which is based on the effective protection of national health and pays attention to the effectiveness and flexibility of food safety supervision. And the legislative value of ensuring the matching of food safety responsibility with harmfulness and so on. In this regard, we can draw lessons from the legislative innovation and legislative value of the Japanese Food Safety Basic Law, and construct a unified food safety supervision mechanism from perfecting the mandatory quality certification provisions centered on the HACCP system. To improve Chinese Food Safety Law and Supervision system by

strengthening punishment for food safety-related violations.

Keywords: Japanese Food Safety Basic Law; food safety; legislative value; traceability quality assurance system; supervision system

食品安全直接关系到国民健康,故日本自 1947 年制定《食品卫生法》开始,就一直致力于通过立法保障和提高食品的安全。进入 21 世纪以来,一系列食品安全事件在全球各地大规模爆发,日本国内影响较大的就有 1996 年发生的 O157 大肠杆菌污染事件、2000 年的雪印乳业集团中毒事件,乃至 2018 年的敬老院 O157:H7 肠出血性大肠杆菌食物中毒事件等等,为此,日本在 2003 年及时出台《食品安全基本法》后,又经过了若干次修改,现行的为 2009 年底 49 号法律确定的《食品安全基本法》版本^[1]。日本的《食品安全基本法》进行了一系列的立法创新,成为当前世界范围内较为成熟和先进的食品安全法律之一。对日本《食品安全基本法》的立法价值进行详细的分析,并在此基础上对中国现有的食品安全立法进行审视,对进一步健全和完善中国食品安全法律法规及相应的监管体系具有较大的启示作用和借鉴意义。

1 日本《食品安全基本法》立法内容上的主要创新

1.1 建立食品安全全过程可追溯质量保证体系

进入 21 世纪以来,食品安全方面立法的主要趋势之一,是不再拘泥于食品本身的安全,亦即传统所谓的食品卫生问题,而是将所有涉及到食品安全的环节都囊括到食品安全保障的法律之中,从而使传统的食品卫生法转型为现代社会的食品安全法。

日本《食品安全基本法》也全面顺应了这一食品安全方面立法的时代潮流。在日本《食品安全基本法》的第 4 条中,即明确规定食品安全法需要保障的是“食品供给各

基金项目:山西省哲学社会科学“十一五”规划课题的阶段性成果
作者简介:武丽君(1978—),女,山西大同大学法学院讲师,硕士。

E-mail: wulijun19782007@sina.com

收稿日期:2018-11-28

环节的安全”,而不再是之前日本《食品卫生法》中狭隘的食品本身的卫生。为了充分实现这条法律规定中体现的日本食品安全全程监控的法律理念,日本充分引进国际上先进国家对食品安全全过程质量控制的经验,建立了以 HACCP 为核心的食品安全全过程可追溯质量保证体系。HACCP 起源于美国,主要是对食品生产中可能存在的风险进行有关鉴定、识别以及控制的一种食品质量安全全过程可追溯质量保证体系。日本在《食品安全基本法》立法之前,即已经通过《食品卫生法》引进了 HACCP 食品安全质量保证体系,并通过 1998 年制定的《关于食品制造过程高级化管理的临时措施法》,大力促进中小企业导入 HACCP 体系。HACCP 作为一种国际公认的科学的食品安全全过程可追溯质量保证体系,在日本食品行业已经成为公认的确保从田园到餐桌食品供给各环节安全的基本食品安全体制^[2]。

另外,日本还在《食品安全基本法》第 4 条的要求下建立了食品身份编码识别制度。这一制度规定从食品原料开始即进行编码,相关编码一直伴随整个食品加工、运输直至销售消费等所有环节,一旦食品安全出现问题,即可以根据相关编码对食品安全的各个环节进行追溯^[3]。在《食品安全基本法》出台的同时,日本农林水产省制定了《食品可追溯制度指南》进行具体指导。需要指出的是,日本在 2003 年还颁布了《关于牛的个体识别信息传递的特别措施法》,建立了严密的牛肉制品质量安全的可追溯制度^[4]。

1.2 构建食品安全的监管组织体系与标准

日本的现行《食品安全基本法》在食品安全监管体制方面最大的创新是设立了负责食品安全宏观控制和协调的食品安全委员会。日本《食品安全基本法》第 3 章第 22 条到第 28 条专门规定了食品安全委员会,食品安全委员会属于内阁的组成部分,是按照《食品安全基本法》而设立的负责风险评估的职能机构,负有统筹指导职权,主要从事食品安全风险的收集、统计等一系列工作,具体包括对风险进行相应评估、风险沟通、紧急事件统筹应对,以及促进国际合作等职能^[5]。

根据日本《食品安全基本法》设立的食品安全委员会虽然拥有宏观控制和协调的职能,但是并不具备对食品安全具体事务进行行政执法的权限。享有具体行政执法权限的机构是厚生劳动省和农林水产省,两者共同对农业、畜牧业、进口食品等食品安全相关领域进行监管^[6]。同时,日本还依据需要设立了消费者厅,主要是用于处理与消费者相关的食品安全保护等事务,作为厚生劳动省和农林水产省对食品安全执法的必要补充。可以认为,食品安全委员会的成立与运行,标志着日本已经建立了以食品安全委员会负责宏观统筹和协调,由厚生劳动省和农林水产省负责具体行政执法,由消费者厅进行有效

补充的统一的食品安全监管组织体系。

与此同时,日本《食品安全基本法》第 12 条和第 13 条均提出了制定确保食品安全措施的要求,这些确保食品安全措施的主要内容即为各种相应的食品安全标准。日本《食品卫生法》第 11 条规定的肯定列表制度,在法律中直接通过列表的方式明确规定可用的食品添加物质及食品添加剂残留的最高限制标准^[7]。即使是在法律中直接规定限量的食品添加物质,也通过厚生劳动省设置全国适用的标准规制。因此,日本《食品安全基本法》中规定的确保食品安全措施,以法律或者厚生劳动省设置的标准等全国普遍适用的制度形式,保证了日本统一的食品安全标准的建立。

1.3 对食品安全违法行为严厉处罚

日本《食品安全基本法》在第 6 条到第 8 条分别规定了国家政府部门、地方公共团体、食品从业者等对食品安全应当承担的法律责任,并通过《食品卫生法》等法律对这些食品安全责任主体的违法行为进行相应处罚。尤其对于企业法人,如果其从事了相应的食品安全违法行为,相关政府部门可以对其处以不超过 1 亿日元的巨额罚款,情节严重的还可以吊销经营许可证^[8]。

日本《食品安全基本法》及其相关法律对于食品安全违法行为的这种严厉处罚规定,与现代社会食品商品化程度日益加深,食品安全事件危害程度日益加剧的现实相适应,能够对潜在的食品安全的从业人员构成有效的法律威慑,从而有利于食品安全相关法律的顺利落实,为公众的食品安全提供可靠的法律责任保障。

2 日本《食品安全基本法》的立法价值取向

2.1 以国民健康的有效保障为根本价值

日本《食品安全基本法》之所以在食品安全全过程可追溯体系的建立、统一的食品安全监管体系,以及严厉的食品安全的违法行为惩罚等方面进行了一系列的立法创新,其根本目的在于建立确保食品安全的法律制度体系,充分体现了其有效保障国民健康的根本价值。

首先,日本《宪法》作为日本《食品安全基本法》的上位根本法,其在第 25 条即确定了国民享有的生命健康保障权。正是为了使公民生命健康保障权得到充分实现,才必须使公众食品安全成为日本《食品安全基本法》的根本价值,从而对直接关系国民生命健康的食品安全进行有效的法律规制。其次,日本《食品安全基本法》为了充分贯彻宪法规定的国民生命健康保障权,在第 3 条明确指出保护国民健康是《食品安全基本法》的最高目标和立法宗旨。最后,日本《食品安全基本法》的立法演变,也充分体现了以国民健康的有效保障为根本价值。自 2003 年日本《食品安全基本法》制定,以及后续的多次修改,都一直在努力实现《宪法》和《食品安全基本法》规定的保障

国民健康这一根本价值。

在这一根本价值的指导下,日本食品安全法律体系由 2003 年之前的以《食品卫生法》为中心转变为以《食品安全基本法》为中心,相应的食品安全监管中心也由之前的食品本身的卫生监管转变为当前的包括所有食品安全环节的食品安全监管,有效适应了现代社会影响食品安全的环节和因素日益多样化和复杂化的趋势,使国民健康在新的食品安全形势下仍然能够得到可靠的保障。

2.2 注重食品安全监管的实效和灵活性

日本《食品安全基本法》实施之前的食品安全监管体系,主要是以原有的《食品卫生法》为基础的直接针对食品本身食品卫生监管。因此,传统的日本食品安全监管体系,是以厚生省和农林水产省为主要执法部门的按照食品本身的不同实行的分类别监管。然而,在影响食品安全的因素和环节日益超越了食品本身的现代社会,这种以食品本身卫生为基础的食品安全监管体系明显不能适应食品安全保障的需要。因此,科学的食品安全保障体系必须摒弃传统的以食品卫生为基础的监管方式,而实行对食品安全相关的因素和环节的全面覆盖,日本传统的以厚生省和农林水产省为主要执法部门的分类别监管方式明显不能适应现代社会对食品安全进行全面监管的需要。

正是在这样的情况下,《食品安全基本法》设置了新的食品安全委员会。一方面,这一附属于内阁的机构的设立,在具体的执法部门,即厚生省和农林水产省之上增加了对食品安全进行宏观控制和协调的功能,有效弥补了厚生省和农林水产省因为分工的不同在食品安全监管方面可能产生的条块分割,以及实施的多头监管等欠缺之处,彰显了日本《食品安全基本法》注重监管实效的价值取向^[9]。另一方面,食品安全委员会按照立法定位,不具有行政执法权,行政执法权仍旧属于厚生省和农林水产省^[10],从而有效保持了现有监管体系同之前的监管体系的延续性。厚生省和农林水产省只需要根据《食品安全基本法》的要求对具体的监管措施进行适当调整,即能充分履行这一法律赋予的新的职责,避免了食品安全执法机构的剧烈变动可能引发的监管效率降低的不利局面,充分体现了日本《食品安全基本法》注重监管灵活性的价值。

2.3 保证食品安全责任与危害性相匹配

违法行为的危害性与违法行为需要承担的法律责任相匹配是现代立法的基本原则,只有食品安全责任与食品安全违法行为的危害性基本一致,才能有效遏制相关违法行为的发生。在日本《食品安全基本法》中,即充分体现了保证食品安全责任与危害性相匹配这一立法价值。在现代社会,由于食品商品化的日益普及,食品安全事件可能导致的社会危害性同样与日俱增,较大的食品

安全事件造成的社会危害往往不再是个别或者少数人的生命健康受到损害,而往往涉及到数量众多的人群,甚至可能因为问题食品的跨区域流动而迅速扩大到其他地区,乃至酿成全球性的食品安全事件。如 21 世纪初引起世界性恐慌的“疯牛病”事件,即为食品安全全球化趋势的典型案例^[11]。“疯牛病”事件不仅对全球的牛肉消费产生了极其严重的破坏性影响,直至十几年之后的今天,其所引起的余波尚未完全消除。

基于这一问题,日本《食品安全基本法》第 6 条到第 8 条明确了从政府监管部门、地方公共性组织到食品行业从业者的相关责任,并通过相关的《食品卫生法》对食品安全责任进行了具体规定。日本《食品安全基本法》及相关法律对食品安全责任的规定极为严格,诸如在企业法人的惩罚上,在金额上设定上限为 1 亿日元,远超同期中国《食品安全法》规定的 20 万元人民币的上限。这种严厉的惩罚措施的设置,才能使相关食品违法行为主体需要承担的安全责任,与其所产生的社会危害性相适应,从而对相关违法行为产生有效的遏制效应。

3 日本《食品安全基本法》的启示意义

相比来论,日本《食品安全基本法》和中国《食品安全基本法》在产生的时间以及背景上基本相似,均是在 21 世纪初制定,其背景均为影响食品安全的因素和环节日益多元化和复杂化。正是因为如此,日本《食品安全基本法》的立法价值及相关创新对中国《食品安全法》的完善有着非常重要的启示作用

3.1 实行以 HACCP 体系为中心的强制性质量认证制度

在保证国民健康的根本价值指导下,日本《食品安全基本法》第 4 条规定应当对食品安全进行食品供给各环节的全面管理,并建立了以 HACCP 为中心的全过程可追溯食品质量安全控制体系。与此相类似,中国最新的 2015 年《食品安全法》在第 42 条规定了食品生产经营者建立食品安全可追溯体系的义务,并在第 82 条规定了婴幼儿配方食品生产者实行全过程控制的义务。然而,除了第 82 条的婴幼儿配方食品生产者的全过程控制义务是具体的强制性义务之外,第 42 条的生产经营者的可追溯体系义务只是抽象性规定,需要其他配套制度予以落实。

迄今为止,现代社会公认的食品安全质量控制最为有效的 HACCP 体系在中国食品行业的普及率并不高,主要为一些大型的食品企业采用,中国国家相关法律仅仅要求在进出口企业中强制适用,在中小企业中的适用比率相对较低^[12]。因此,中国在《食品安全法》实施的过程中,可以充分借鉴日本的做法,在条件允许的大型企业中强制适用,并采取一系列税费优惠和财政支持等方法,鼓励和支持中小食品企业采用 HACCP 体系,逐渐实现 HACCP 体系在食品行业中的普遍适用,并在此基础上进

一步实行以 HACCP 体系为中心的强制性质量安全认证制度。

3.2 构建科学的食品安全监管机制

日本《食品安全基本法》构建了由依据其规定所设立的食品委员会负责宏观统筹协调、厚生省和农林水产省负责具体执法、消费者厅负责保护消费者权益为补充的立体式食品安全监管体系,这充分体现了食品安全监管上注重监管实效和灵活性的价值定位。中国 2015 年《食品安全法》也设置了食品委员会,并规定了由食品药品监督管理机构和卫生行政部门,以及其他相关部门负责具体行政执法的食品安全监管体系,这一体系在具体实践中存在诸多问题。首先,食品委员会的职责法律没有具体规定,而是由国务院负责制定职权,实际上不具有任何实质性的监管功能。其次,食品药品监督管理机构的职责是对食品生产经营活动实施监管,但同时还存在诸多其他具有执法权力的部门,如卫生行政部门,以及农业、工商、质检、检验检疫等诸多其他部门。这些部门各自拥有相关食品安全的执法权力,但在其上却并不存在法定的统一宏观协调和控制的部门,很容易出现多头监管导致的重复执法和责任推诿的不利局面^[13]。最后,因为多头监管的事实存在,食品生产经营者面对着一系列不同政府部门要求的不同食品安全标准,从而使其无所适从,大大降低了食品安全监管的实际效能。

对此,可以借鉴日本《食品安全基本法》对食品安全监管体系的规定,采取一系列措施克服中国当前《食品安全法》的有关缺陷。第一,按照日本《食品安全基本法》设置的食品委员会及其职责范畴,规定食品委员会的宏观统筹与协调权能。其次,规定不同部门之间的具体分工由食品委员会统一规定和协调,进一步明确不同行政执法部门之间的分工,消除多头监管导致的监管不力的弊病。最后,由食品委员会根据不同食品安全标准的具体情况,会同相关行政部门制定全国统一的强制性食品安全标准,除食品委员会主导制定的强制性食品安全标准外,禁止其他行政部门制定额外的食品安全标准。

3.3 适当加大对食品安全违法行为的惩罚力度

日本《食品安全基本法》及相关法律对食品安全违法行为的严厉责任规定,适应了当前食品安全事件社会危害性日益增大的时代趋势,充分体现了食品安全责任与社会危害性相匹配的立法价值。中国 2015 年的《食品安全法》同样注意到了食品安全事件危害性日益增大的问题,并在相关责任设定上有所体现,大大增加了违法主体的惩罚力度。如与原《食品安全法》多数行政处罚罚款数额在 5 000~50 000 元的情况不同,新《食品安全法》规定的行政违法行为罚款数额绝大多数的最低限额为 5 万元。然而,新《食品安全法》对食品违法行为规定的处罚

一般均设定了 5 万元、10 万元或者 20 万元的罚款上限,这一上限虽然相对于原有《食品安全法》有了大幅度的增加,但对于实施相关违法行为的食品企业来说,这一数量不仅没有充分反映其造成的社会危害,而且也不能使其产生沉重的负担,不能有效将其违法成本提高到违法收益之上,因此对潜在的违法行为主体产生的威慑作用相当有限。

因此,有必要借鉴日本《食品安全基本法》及相关法律对食品安全违法行为的严厉责任设定,将多数罚款上限提升到与 1 亿日元相当,即 500 万~1 000 万元人民币左右的范围,将食品安全违法行为主体的违法成本提高到与其造成的社会危害相当或略微超出的程度,使其充分意识到食品安全违法行为可能对其产生的严重危害后果。

4 结语

日本《食品安全基本法》是在现代社会影响食品安全的因素和环节日益多元化和复杂化的背景下出台并不断完善的。这一法律中所体现的以国民健康的保障为根本、注重监管体系的实效和灵活性,以及法律责任与社会危害相匹配等重要的立法价值,对于中国当前的食品安全法律的完善具有重要的启示和借鉴作用。

参考文献

- [1] 王玉辉,肖冰. 21 世纪日本食品安全监管体制的新发展及启示[J]. 河北法学, 2016, 34(6): 136-147.
- [2] 隋姝妍,小野雅之. 日本食品安全与消费者信赖保障体系的建设及对中国的启示[J]. 世界农业, 2012(9): 48-53.
- [3] 林学贵. 日本食品可追溯制度及启示[J]. 世界农业, 2012(2): 38-42.
- [4] 邱婷婷. 中日食品安全法比较[D]. 南昌: 南昌大学, 2011: 6-8.
- [5] 卫学莉,张帆. 日本食品安全规制的多中心治理研究[J]. 世界农业, 2017(2): 15-20.
- [6] 徐飞. 日本食品安全规制治理评析: 基于多中心治理理论[J]. 现代日本经济, 2016(3): 26-36.
- [7] 陈迪,蔡知凌. 浅谈日本实施肯定列表制度对茶叶的影响[J]. 福建茶叶, 2014, 36(5): 47-49.
- [8] 施用海. 日趋严格的日本食品安全管理[J]. 对外经贸实务, 2010(2): 45-47.
- [9] 高姗姗. 美国、欧盟与日本食品安全监管体系与机制[J]. 世界农业, 2013(3): 33-36.
- [10] 卢凌霄,徐昕. 日本的食品安全监管体系对中国的借鉴[J]. 世界农业, 2012(10): 4-7.
- [11] 李江华,孙晓宇,张鹏,等. 我国肉类食品追溯标准现状分析[J]. 肉类研究, 2017(10): 68-72.
- [12] 谢瑶. 柔性监管理念下我国食品安全监管制度研究[D]. 南昌: 江西财经大学, 2016: 4-5.
- [13] 陈雨萌. 中国食品安全监管中行政法的规制研究[J]. 食品与机械, 2016, 34(8): 227-229.