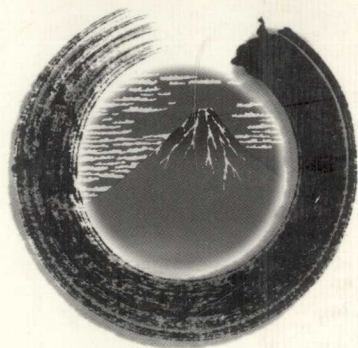


DF364
158



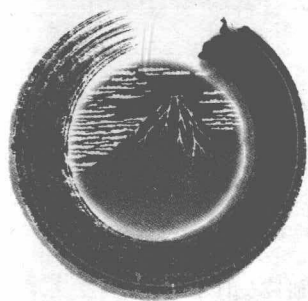
日本食品安全法研究

RIBEN SHIPIN ANQUANFA YANJIU

王贵松◎著



中国民主法制出版社



日本食品安全法研究

RIBEN SHIPIN ANQUANFA YANJIU

王贵松◎著

图书在版编目(CIP)数据

日本食品安全法研究/王贵松著. —北京:中国民主法制出版社, 2009. 5

ISBN 978-7-80219-575-2

I. 日… II. 王… III. 食品卫生法—研究—日本 IV. D931.321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 060502 号

书名/日本食品安全法研究

RIBENSHIPINANQUANFAYANJIU

作者/王贵松 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63292520(人大室)

传真/63056975 63056983

http://www.npc.gov.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/13.375 字数/412 千字

版本/2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印刷/永恒印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-575-2

定价/26.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书系日本住友财团 2007 年度“アジア諸国における日本関連研究助成”项目的成果。

本书获得了日本创价大学 2008 年度中日友好学术研究资助金的出版资助。

比较行政法研究中的“部门”视野

——为《日本食品安全法研究》作序

杨建顺*

贵松博士的新著《日本食品安全法研究》就要付梓了！

这是我所期盼的一本书。

我一直强调，中国行政法学需要在部门行政法上有所突破，年轻人要努力寻找属于自己的行政法部门领域。中国行政法学发展到今天已经具备了一定的水准，但要继续深入发展，还需要下大的气力，特别是要在部门行政法上有所拓展。贵松博士的这部新著便是其在这方面努力的尝试。该书并非泛泛介绍制度现状，而是在介绍日本食品安全法制的同时，也较多地关注了学术界的相关研究，注重从法的层面展开剖析，这有助于把握制度的得失，并推进理论研究向纵深发展。

在日本，虽然也曾发生过诸如森永砒霜奶中毒事件、水俣病公害事件、米糠油事件、雪印乳制食品公司低脂鲜奶中毒事件、疯牛病事件等食品安全问题，但是，更多的日本人、更多的时候，对其本国的食品是比较放心的。这里当然有诸多原因，而其中最为主要的原因在于人们基于长期的经验已经形成了对本国产食品品质的信赖，

* 杨建顺，中国人民大学法学院教授、博士生导师，日本国一桥大学法学博士。



这种信赖的形成和长期存续,在很大程度上则依存于日本一系列法规规范体系的支撑。换言之,日本人的这种放心或者说安心,得益于日本食品安全法制的发达。说其法制发达,不仅体现在其历史悠久,而且还体现在其体系健全。在一百多年的发展过程中,日本食品安全法制形成了以宪法为指导、以《食品安全基本法》为基础、以《食品卫生法》为主干的包括法律、政令、省令等法令在内的完整体系。日本在明治时期便形成了一法十令的食品规制体系,经过食品卫生法时期、食品安全基本法时期,逐步建构起全面系统而富有成效的食品安全法制体系——以国民健康至上、过程化的规制以及科学与民意并用为基本理念,以法治原则、各负其责原则、公开和参与原则以及预防原则等为基本原则,以合理配置相关部门的职能、协调统合有效规制为特色的食品安全管理机构,以危害分析与关键控制点(HACCP)的承认制度、农业生产工程管理手法或曰良好农业规范(GAP)的倡导制度以及各类安全标准的设定、认定、检查与责任追究制度为支撑的食品安全规制系统。贵松博士的新著在对食品、食品安全、食品安全规制和食品安全法等基本问题进行梳理的基础上,分设了日本食品安全法的历史演进、日本食品安全法的基本原理、日本食品安全法的管理机构和日本食品安全法的保障制度共五章,运用大量的一手资料,为读者展示了全面系统的日本食品安全法制体系,并且,一系列图、表的恰当使用,更有助于我们清晰地把握相关问题的要旨。

“民以食为天”。作为人类生存和发展的最基本的物质,食品本来应当是安全的,从农场到餐桌,生产、加工、储藏、运输、销售、烹饪和食用等,每一个环节都应当是安全的。提供安全的食品,是食品生产和经营者应当具有的最起码的“良心”;购买和食用安全的食品,是消费者最基本的选择标准。基于“市民社会”和“有限政府”的理念,食品安全问题似乎可以作为市场自律和消费者自主选择的问题来把握。然而,随着经济的不断发展,人们的生活水平不断提高,



对食品的追求也不断翻新,这一方面促进了食品领域对高新技术的引进和普及利用,繁荣了食品市场,丰富了人们的饮食生活,另一方面也为影响食品安全的因素提供了潜在的可能——食品营养指标不够;食品中使用了非食品原料;食品中加入了有毒有害物质;超范围、超剂量使用食品添加剂;微生物导致食品腐败变质而继续出售;等等。食品生产和经营者追求最低成本而置其他要求于不顾等主观方面的原因,加之人类认识客观世界的水平存在局限性等客观方面的原因,使得食品安全问题的解决更需要食品安全行政规制。正如贵松博士在该书中所指出:“经验证明,在生产、销售、消费行为存在外部性不经济(如食品公害等)、交易双方存在信息不对称的时候,市场的作用会大打折扣,需要行政等外力的介入,才能获得实质的公平和效率。”法律规制、经营者自律和消费者觉醒被称为现代消费者权益保护的三大法宝。在现代国家,这三者分别发挥其作用并互为补充、不断完善,是解决食品安全问题的重要保障。不过,在经营者自律和消费者觉醒尚不充分的情况下,强调法律规制的作用便是责任政府理念的重要体现了。该书在通篇展示完善的日本食品安全法制体系的同时,还根据各领域的规律性,突出强调了整顿相关行政规制、充实各种对策措施等确保食品安全的政府责任,并设专章介绍了日本食品安全行政的救济,包括诉的利益、不行使食品规制权限的违法性判断以及食品安全行政不作为的国家赔偿。该部分对于我国在食品安全领域建构和完善体现责任政府理念的制度尤其具有重要的借鉴意义。

重视相关配套法制的建设和完善,是日本食品安全法制建设动态发展的结果,也是其法治发达的重要体现。2003年,日本在制定《食品安全基本法》时,对整个食品安全法制进行了全面整顿完善,对相关的法律进行了较多的修改,同时在机构上也作出较大的调整,使得食品安全法的体系更趋完善。该书对日本食品安全法制改革动态的把握很到位,将相关内容分别融于整体框架的相关部分,在保持逻辑严密性和结构系统完整性的同时,勾勒出面向食品安全





的机构改革、标准完善以及保障制度的发展等动态画面。该书关于日本食品安全法的经验与课题部分的论述略显淡薄,但其归纳总结无疑是十分到位的——改革的民主性,消费者优先的理念,风险分析的引入,风险评估与风险管理的分离,管理部门之间的合作,管理的过程化,科学知识和审议会的运用,以及“食育”的重视。这些经验都是值得我们去认真研究和借鉴的。该书提出的“未竟课题”,也是我国食品安全领域应当参考研究的课题。

近年来,我在参加有关食品、药品问题的立法或者案件论证中,已深切地认识到借鉴发达国家尤其是日本对食品、药品等进行规制的制度经验和理论成果的必要性。去年1月下旬,我受中国人民大学法学院委托,主持完成了提交全国人大常委会法工委的《关于〈中华人民共和国食品安全法(草案)〉的修改建议》。在完成这项工作的过程中,更使我体会到日本该领域的法规范体系建构对我国具有极高的借鉴和参考价值。贵松博士也参加了这项工作,并提出了有益的对策建议。记得当时贵松博士已表现出对日本食品安全法的浓厚的研究兴趣,开始了相关资料的准备工作。我一直在期待着贵松博士早日完成相关问题的研究。转瞬间一载逝去,贵松博士的新著书稿摆在了我的书桌上。我为贵松博士的勤奋而感动,我为自己寻得一本好书而欣喜,虽尚不及“若狂”的地步,却也深切地体会到该书之对于我国比较行政法学的意义。比较行政法学研究的基本前提是存在两个以上的国家或者地区的相关可供比较的素材。该书为我们提供了日本食品安全法方面的制度经验和理论研究成果,还以附录的形式提供了主要的日本食品安全法规范的中译本,这些都是贵松博士辛勤耕耘的成果,也将是该领域中比较法研究的珍贵资料。我国在立法上完成了从“食品卫生”到“食品安全”的观念转换和制度基础的建构,特别是在食品安全问题频频发生的今天,如何保障食品安全的问题成为人们广泛关注的热点话题和难点问题。热点话题往往也是一个难点问题,而贵松博士出色地完成了对日本食品安全法的系统研究,新著就要付梓了!



该书以法学的路径对食品安全问题展开分析,以日本的食物安全立法为基础,结合国会的审议、法院的判例和现实的操作,梳理食物安全法制的发展脉络,把握食物安全法的基本原理,深入探讨了各种食物安全保障制度,全面展示了食物安全行政的基本制度及其运用中的问题,述论结合,资料翔实,注释规范,论证合理。贵松博士还以其一贯的风格,在研究行政法时也关注其中包含的宪法问题,对食物安全规制的宪法界限以及宪法在解释食物卫生法中的作用进行了相应探讨。该书所具有的重要意义是毋庸置疑的——不仅可以为我国《食物安全法》的施行和相关配置法制的完善提供诸多可资借鉴的制度经验,而且对于我国食物安全法制理论的研究也具有重要的助推意义,对于中日两国食物安全等领域的比较法研究也必将产生相应的助推作用。

基于上述对该书的期待和对其意义的理解,加之对贵松博士严谨的治学态度的欣赏,我在为自己寻得一本好书而高兴的同时,也希望更多的朋友了解这本书、喜欢这本书,并能够和我一起来分享这种寻得好书的欣喜。所以,我非常高兴能为该书作序,尽管我知道自己不是此任的最佳人选。

在我国,《食物安全法》刚刚制定,尚未付诸施行,一系列配套机制尚待建立和完善,相关理论研究尚未充分展开。为了让我国消费者在食物安全领域能够享受到更多的安心、放心,我期待贵松博士能够继续关注该领域,也期待有更多的年轻学者加入到该领域中来,借鉴国外的制度经验和理论成果,结合中国的现实展开深入的探讨,为我国食物安全法制体系的完善和理论研究的发展做出更大的贡献。

于中国人民大学明德法学楼研究室

2009年3月26日

前言

现代社会是一个风险社会,^①这种风险往往来自于人类社会自身。反思造成风险的原因,设计应对风险的对策,是研究者的一项基本使命。本书旨在以食品安全问题为对象,研究日本食品安全法的制度演变及其成因、得失,为思考中国的食品安全和食品安全法提供镜鉴。

一、研究日本食品安全法的必要性

之所以选择日本食品安全法为对象来思考食品安全问题,主要是基于以下几个方面的考虑。

1. 贸易的需要

中日两国经济相互依存关系日益紧密,互为重要经贸合作伙伴。日本曾经在十多年间均为中国最大贸易伙伴,现在仍处于中国第三大贸易伙伴的地位,中国是日本第二大贸易对象国和最大进口来源国。而食品在其中也占据重要地位,日本食品主要依靠进口,而中国又是其最主要的进口国。但中日两国在食品安全规制方面有很大差别,各项规格标准多有很大不同,近年来贸易摩擦不断,日本不时爆出中国产食品发生安全事故的冷新闻。为了顺利开展贸

^① “风险社会”经德国学者贝克提出之后,获得广泛认同。该书的中文版为:〔德〕乌尔里希·贝克著,何博闻译:《风险社会》,译林出版社2004年版。



易,特别是中国对日本的食物出口,我们需要了解日本的食物安全法制,做到知己知彼百战不殆。如此,我们方能减少贸易摩擦,也才能理解诸如中国的优质大米到了日本为什么会被认定为“毒大米”之类的问题。2008年9月5日,日本毒大米事件与中国国内的三鹿奶粉事件几乎同时曝光,三笠食品公司等销售的800余吨大米含有有毒有害物质,9月19日农林水产大臣引咎辞职。这些大米进口于中国、泰国和美国等国,其中含有799吨中国的大米。这些大米在中国国内被认定为优质大米,也符合进口时日本的农药残留标准,但在日本修改食品卫生法实行残留标准的肯定列表制度(2006年5月29日)之后,便超过了法定标准,被认定为毒大米,在日本引起轩然大波。如果不了解日本的食物安全法制及其沿革,类似的摩擦还会继续发生。

2. 借鉴的需要

相对而言,日本虽然也发生过重大的食物安全事故,但总体来说做得比较好,曾经长期拥有过“安全神话”。近年来由于其食物安全环境发生较大的变化,发生了一些安全事故,其法制也在整顿之中。日本食物安全法的经验和教训不可谓不多,作为正在积极推进依法治国的中国,学习借鉴自有必要。2009年2月28日,中国的《食物安全法》在四次审议之后获得通过,但指望这一部法律解决中国目前的食物安全困境和食物信任危机是不实际的,配套的立法尚需出台,相关法制仍需全面整顿,所以即便在今天谈日本的法制及其经验仍然是有必要的。当然,谈借鉴,需要有借鉴的条件,两国在饮食方面存在着诸多差异,例如,日本食物主要依赖于进口,而中国则主要是国内消费,日本的饮食习惯与中国也有较大的差异,但还是存在着一些共同的基础,食物安全的问题有共同之处,食物安全的管理方法具有较强的技术性,而且文化的相似性、法制的传承性



都为借鉴提供了可能。^① 借鉴并不是照搬,它或者是镜鉴,或者是梳

① 中国清末至民国期间的法制受到日本巨大的影响,这是人所共知的。中国常常将日本的立法稍作修改便引入作为自己的立法,诸如清末的《钦定宪法大纲》、民国期间的《行政执行法》等。北洋政府时期和南京国民政府时期的食品卫生立法对日本食品卫生法制亦有很大的借鉴,诸如《管理饮食物营业规则》(1923年1月12日)、《酒类营业取缔暂行规则》(1923年1月13日)、《冰卖营业取缔规则》(1923年6月7日)、《清凉饮料水营业取缔规则》(1923年6月7日)、《屠场取缔规则》(1924年1月1日)、《饮食物及其用品取缔条例》(1929年2月)、《清凉饮料水营业者取缔规则》(1929年2月)、《饮食物用器具取缔规则》(1929年2月)、《饮食物防腐剂取缔规则》(1929年2月)等。

这里顺便提及一段屈辱的历史。1937年12月在北京成立的“华北临时政府”(又称中华民国临时政府),虽系“伪政权”,但却有效地统治了华北地区数年之久。该政府成立后,日本政府与之签订《政治技术指导协定》,用所谓“日本进步的行政、法制、军事的技术由侧面来指导华北的政治”。后来的华北临时政府食品安全方面的立法(这些立法在国家图书馆的网站上均可找到原文)基本上照搬了日本的立法。其对照如下表0—1所示。

表0—1:日本近代食品相关立法对中国的影响。

日 本 立 法	年份	华北临时政府立法	年份
飲食物その他の物品取締に関する法律 (关于饮食物及其他物品取缔的法律)	1900	饮食物及其用品取缔条例	1939
有害性著色料取締規則(有害色素取缔规则)	1900	/	/
清凉飲料水營業取締規則(清凉饮料水营业取缔规则)	1900	清凉饮料水营业者取缔规则	1939
人工甘味質取締規則(人工甜味剂取缔规则)	1900	/	/
冰雪營業取締規則(冰雪营业取缔规则)	1900	/	/
飲食物用器具取締規則(饮食物用器具取缔规则)	1900	饮食物用器具取缔规则	1939
メチールアルコール(木精)取締規則 (甲醇取缔规则)	1913	/	/
飲食物防腐剤、漂白剤取締規則(饮食物防腐剂、漂白剂取缔规则)	1928	饮食物防腐剂取缔规则	1939
牛乳營業取締規則(牛乳营业取缔规则)	1933	牛乳营业取缔规则 [*]	1939
/	/	饮食品制造场所卫生管理规则	1939

※ 伪满洲国政府在1933年还颁布过《暂行牛乳取缔规则》,内容亦基本相同。



杆。食品并非孤立的存在,它与饮食文化、农业生产、工业加工、科学技术等的发展水平都是密切相关的。冒失地将日本的现今制度引入国内,可能导致的是大批相关产业的转轨甚至倒闭,其结果可能是农民、工人的失业、食品相关经济的萧条。但笔者也相信,随着中国经济水平的提高,人们对食品安全的要求会越来越高,这也会迫使相关产业转型,提高技术水准,行政机关也会相应提高规制能力,努力保障人民的生命健康权。

3. 学术的需要

面对着严峻的食品安全环境,毋庸置疑,食品安全法亟待加强,也亟需研究,但现实是研究匮乏。寻求对国外已有经验的借鉴,便成为一条终南捷径。中国对外国食品安全法的制度概况已有一定的介绍;但缺乏深入的研究,对其实际运行中的问题亦关注不足。对于日本,亦是同样如此。中国对日本食品安全法制的了解并不多,相关的研究也很少,法学界也只有些许研究。当然,由于日本从前的食品卫生法是由警察实施的典型的取缔法规,日本自身有专门研究食品卫生的学者,却没有专门研究食品卫生法的学者,充其量是在行政法学中有专章论述而已。1918年翻译过来的山田准次郎的《卫生行政法论》是早期最为系统地介绍日本食品卫生法制的图书。该书中介绍了饮食物及其他物品之取缔以及屠宰场法等内容。^①在民国期间,行政法各论的著作也常常会提及日本食品卫生法制,甚至在中日两国之间进行比较。^②但此后便鲜见对日本食品卫生法制的介绍。近年来,日本出现了以食品安全法为研究对

① 参见〔日〕山田准次郎著,高仲和译:《卫生行政法论》,内务部编译处1918年版,第316页以下。

② 例如,秦维祺编述:《行政法各论》,中国大学讲义,1942年版,第65—67、74—77页。



象的研究者。对于他们的研究以及其他学者的探讨,有必要予以重视。

我国学者对日本食品安全法制研究匮乏,而且是较为概括式的研究,因而难以提供很多的有用的信息。就理论价值而言,食品安全法制是部门行政法的重要组成部分,本研究及其成果将有助于弥补我国行政法学对这一问题研究的欠缺,亦可促进中国部门行政法学(行政法各论)的多元化发展。

二、本书的视角与内容

要构筑食品安全的体系并不是件容易的事情,它要以自然科学和社会科学的理论积累为前提。具体而言,食品的安全性与环境、农业密切相关,有必要在环境、农业和食品进行学科之间的研讨。另外,科学与法之间、专家与门外汉之间的关系模型不同,在设计食品安全体系的法律制度上也会有所不同。这需要与科学技术社会论合作共同研究。^①

法律在食品安全的体系所能发挥的主要是保障作用,是在各个学科共同探究之后对其研究成果的规范性总结。囿于研究者的能力和精力,本书主要从法学,尤其是公法学的角度入手研究日本的食品安全法,主要研究其食品安全行政的管理手段及其界限问题,只是在介绍其来龙去脉的时候才会对其他学科、相关背景有所介绍;而且主要是针对日本全国性的食品安全法制(包括法令、判例)作出研究,对于地方的食品安全法制及其创新则无暇问津,只是会

^① 参见〔日〕德田博人:《食品安全システム強化に向けて——視点と課題》,载于《法律時報》第80卷第13号,2008年12月,第3页。所谓科学技术社会论(Science and Technology Studies, STS),是指对科学技术与社会之间关系的研究。



涉及个别的判例而已。^① 本书一定程度上还只是相当于日本食品安全法的总论部分,对于具体的制度(诸如关于食品添加剂、酒水、新开发食品、健康食品、转基因食品等法制)则未能过多地介绍。

本书除前言和结语外,共分为六章内容,以日本食品安全法制以及日本的法制研究为基础,梳理日本食品安全法的历史发展,介绍其制度现状,分析其制度得失,把握其运用中的法律界限。

第一章“食品安全法导论”。首先分析食品安全法中的一些基础性概念,为全书的展开铺垫:何为食品,何为食品安全,食品安全的判断标准是什么,为什么需要食品安全的规制。然后需要对本书中所称的“食品安全法”作出界定。食品安全法只是食品安全法制的简称,而非某一部法律的名称。食品安全法的定性以及与宪法、消费者法和产品责任法之间的关系亦需探讨。特别是后者,如何协调具有不同理念的法之间的关系,可以说是一大难题。

第二章“日本食品安全法的历史演进”。这一章将日本食品安全法的发展分成了三个阶段,即食品取缔法时期、食品卫生法时期和食品安全法时期。三个不同的时期,其秉承的理念以及相应的制度架构都是有很大差别的。由着重于取缔,到确保食品卫生,再到确保食品安全,其间的轨迹值得仔细体味。

第三章“日本食品安全法的基本原理”。日本 2003 年制定的《食品安全基本法》给现行的食品安全法奠定了基础,确立了基本理念、基本原则和基本制度。它确立了最优先保护国民健康、过程化

^① 地方的一些开创性做法常常走在了国家的前面,有时也为国家所借鉴。例如,2000 年 6 月,埼玉县首先诞生了监督食品安全行政(包括预算)的消费者机构“食品安全苦情调查会议”;与召开会议的同时,向埼玉县议会报告的《食品安全基本方针》也生效了,推进综合而统一的食物行政,从而形成了所谓“埼玉模式”。参见〔日〕宫崎隆典著:《食品の安全最前線—求められる安全性確保の社会システム》,コープ出版 2000 年版,第 77 页。



规制、科学与民意并用的基本理念,确立了法治原则、各负其责原则、公开与参与原则和预防原则等基本原则,引入了风险分析机制,建立了风险评估、风险管理和风险沟通的基本制度框架。

第四章“日本食品安全的保障机构”。伴随着 2003 年食品安全法制的全面整顿,日本在食品安全的保障机构方面也作出重大改革,根据风险评估与风险管理相分离的原则,设立了食品安全委员会,由其进行一元化的信息收集和风险评估。作为风险管理机关的厚生劳动省和农林水产省也作出了相应的调整。可以说这是一次面向食品安全的机构改革。

第五章“日本食品安全的保障制度”。经过百年的发展,日本保障食品安全的制度日臻完善。其保障制度从生产到流通销售无一不包,在食品供给流程中建立 HACCP(危害分析与关键点控制)的承认制度,就重要的食品、添加剂、器具和容器包装设定安全标准,再对这些安全标准按照进行认证,并实施重要食品的生产经营许可证制度,符合标准的方可准许生产经营。在生产出来产品之后,在流通领域仍有较为严格的检查、监管制度,一旦违法就可以采取禁止销售、召回产品、责令停产停业、吊销营业许可证等措施,并可以进行相应的处罚。可以说,这些保障制度涵括了从源头到终端的各个环节。根据风险分析的要求,要加强食品安全信息的收集与沟通,除了日常的收集与沟通渠道之外,还建立了食品安全追溯系统、内部告发制度、食物中毒的报告制度、行政调查制度、公布危险信息等。当然,本书是着重从法学的角度介绍这些制度的现状、分析其运用中的限制和界限。另外,为了应对食品安全危机,食品安全委员会、厚生劳动省和农林水产省均建立了相应的应急机制。

第六章“日本食品安全行政的救济”。本书没有介绍整个食品安全事故的救济,而只是选取了食品安全行政的救济来进行探讨。



在食品安全行政争讼中,首先成为障碍的便是诉的利益,诉讼对象有无处分性,原告有无法律保护的利益,均成为能否启动争讼程序的关键。好在司法逐渐突破了反射性利益论等的限制,而给予原告较为充分的保护。在食品安全的国家赔偿中,成为典型和难题的是行政不作为问题,对于如何判断不适当行使食品规制权限的违法性,如何理解不作为赔偿责任的构成要件,如何处理企业赔偿与国家赔偿之间的关系,日本的法院已经有了一些成熟的做法。

最后,在结语中总结日本食品安全法的经验、教训以及一些有待完成的课题。