

国外农产品质量安全 监管及法律法规

Foreign Laws and Regulations
about Quality and Safety of Agro-products

钱永忠 王 芳 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

国外农产品质量安全 监管及法律法规

Foreign Laws and Regulations
about Quality and Safety of Agro-products

钱永忠 王 芳 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

国外农产品质量安全监管及法律法规 / 钱永忠, 王芳主编. —北京: 法律出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 0243 - 9

I. ①国… II. ①钱…②王… III. ①农产品质量安全法—研究—世界 IV. ①D912. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 234937 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京外文印刷厂

编辑统筹/法律教育出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/787×1092 毫米 1/16
版本/2010 年 7 月第 1 版

印张/56.25 字数/885 千
印次/2010 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0243 - 9

定价:150.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编 委 会

主 编:钱永忠 王 芳

副主编:李 耘 戚亚梅 汤晓艳 陈 松 郭林宇

撰写及编译成员(按姓氏笔划排序)

万靚军	马 滔	王可山	王 芳
王爱华	孔祥祯	王 敏	毛雪飞
白 玲	孙博宁	李 欣	杨丽杰
杨洪媛	李 耘	李 倩	汤晓艳
李 敏	张维利	李赛男	陈天金
陈志军	陈志敏	陈 松	陈 晨
郑天清	郑床木	钱永忠	贾红梅
原 英	柴智慧	戚亚梅	郭林宇
郭晓东	韩兰芝	樊红平	

统 稿:钱永忠 王 芳

前 言

“民以食为天,食以安为先。”我国政府对食品安全高度重视,先后出台了《农产品质量安全法》和《食品安全法》,从法律上逐步理顺食品安全监管机制。但近年来连续发生“三聚氰胺”、“瘦肉精”及“豇豆”等农产品质量安全问题,引起了社会各界的普遍关注,媒体和民众也在思考我国农产品质量安全问题到底是监管缺失问题,还是法律配套问题。国内许多管理者和学者也是一直关注国外农产品质量安全的监管模式和法律法规,想通过国外多年的监管经验,启发我国监管的思路和对策。

在《农产品质量安全法》起草的初期,当时为了保证我国《农产品质量安全法》所确立的制度既符合国情、又符合国际和国外形势发展的要求,本书编写组受农业部等主管部门的委托专门开展“国外农产品质量安全监管法律框架比较研究”课题,主要对欧盟、美国、加拿大和日本的情况进行了概括性介绍和分析。以此为基础,近年来随着农产品质量安全研究工作的不断深入,越来越感觉到,管理者和研究者对于国外的了解更需要全面和直观的法律法规条文,这样更能直接明白其具体法律法规的操作和规定。本书的出版和面世就是基于这样的思考。全书共包括七个部分内容,分别以欧盟、英国、德国、美国、加拿大、日本和俄罗斯等国家和地区为例,介绍该国家或地区的农产品质量安全监管机构及职责、主要法律法规以及主要特点,以及相应的与农产品质量安全有关的主要法律法规条款。

本书的出版要特别感谢农业部市场与经济信息司、政策法规司和农产品质量安全局长期给予的支持!感谢法律出版社对该书出版倾注的心血和艰辛!另外,特别感谢浙江省标准年华研究院编著的《欧盟食品安全管理基本法及其研究》一书,该书在欧盟法律法规条款的译文是本书在欧盟方面的重要参考。

我们希望本书的出版能够为相关领域的科研、教学和领导者的决策提供资

2 国外农产品质量安全监管及法律法规

料,从国外法律法规具体条款中比较详细地了解其农产品质量安全监管和法律法规体系状况。鉴于工作经验和知识水平的局限,本书肯定还有许多不足之处,恳请广大读者提出批评和修改意见,我们表示衷心感谢。

编 者
2010 年 7 月

目 录

第一部分 欧盟篇	(1)
欧盟农产品质量安全监管及法律法规	(3)
欧盟委员会关于欧盟食品法的一般原则委员会绿皮书	(8)
欧洲共同体委员会食品安全白皮书	(52)
欧洲议会和理事会 178/2002(EC) 关于建立食品安全局和食品安全 相关事项程序的法规	(78)
欧洲议会及理事会第 852/2004/EC 号关于食品卫生的法规	(110)
欧洲议会和理事会第 853/2004/EC 号关于动物源性食品的具体卫生 规定的法规	(130)
欧洲议会和理事会第 854/2004/EC 号关于供人类消费的动物源性食 品官方控制组织细则的法规	(191)
欧洲议会及理事会第 882/2004/EC 号关于确保符合食品饲料法、动 物健康及动物福利规定实行官方控制的法规	(237)
第二部分 英国篇	(289)
英国农产品质量安全监管及法律法规	(291)
英国食品安全法	(297)
1990 年食品安全法(修正案)2004 年条例	(345)
英国食品标准法	(347)
食品卫生(英格兰)条例	(390)
食品卫生(英格兰)(修正案)条例	(422)
英格兰肉制品条例	(426)
第三部分 德国篇	(439)
德国农产品质量安全监管及法律法规	(441)

2 国外农产品质量安全监管及法律法规

德国食品、日用品和饲料法典	(448)
第四部分 美国篇	(503)
美国农产品质量安全监管及法律法规	(505)
联邦食品、药品和化妆品法	(517)
食品质量保护法	(573)
联邦肉类检验法	(615)
联邦禽类产品检验法	(637)
联邦蛋类产品检验法	(658)
第五部分 加拿大篇	(673)
加拿大农产品质量安全监管法律法规	(675)
加拿大农产品法	(685)
加拿大食品检验局法	(699)
食品与药品法	(705)
消费品包装及标识法	(720)
植物保护法	(729)
肉品检验法	(744)
饲料法	(753)
第六部分 日本篇	(759)
日本农产品质量安全监管及法律法规	(761)
日本食品安全基本法	(770)
日本食品卫生法	(779)
植物防疫法	(817)
日本农林产品的标准化和正确标签法	(837)
第七部分 俄罗斯篇	(873)
俄罗斯农产品质量安全监管及法律法规	(875)
联邦食品质量与安全法	(881)

第一部分 欧盟篇

欧盟农产品质量安全监管及法律法规

欧盟自从 20 世纪 60 年代成立之初,就制定了食品政策和共同农业政策,以确保食品在各成员国之间自由流通。但是,在较长时期内,共同农业政策的重心一直放在以大量价格补贴来促进农产品增长上,对于可能导致的食品安全危机的管理和预防投入严重不足。自 1996 年英国发生疯牛病以来,欧盟的食品安全问题不断,比利时出现致癌物质二噁英污染,引起世界震惊;法国出现了可口可乐污染,引起数百人中毒;荷兰等国用动物下水和腐烂物做动物饲料的丑闻相继曝光。接连不断的食品危机,使欧盟国家的消费者对食品是否安全忧心忡忡,严重降低了消费者对欧盟食品管理制度的信任度。为了确保食品质量安全,恢复消费者的信心,欧盟对其食品安全法规进行了根本性改革,先后从加强食品安全立法,设立风险评估机构,完善食品和饲料快速预警系统,强化食品可追溯体系等多方面入手,在短短的几年时间里,建立起了一个较为完善的食品安全监管和法律法规体系。

一、主要监管机构及职责

欧盟的食品安全监管实行欧盟和各成员国的两级监控制度。欧盟涉及食品安全管理的机构包括代表共同体的欧盟委员会、代表成员国的理事会、代表欧盟公民的议会、负责财政审核的欧洲审计院、负责法律仲裁的欧洲法院等部门。而直接负责食品和农产品质量安全监管的机构主要是欧盟委员会健康和消费者保护总署、欧盟食品与兽医办公室和欧盟食品安全局。各成员国根据欧盟法律规定,必须将欧盟法律法规及指令转换为国家法律。一般来说,欧盟法律不具体规定各成员国履行义务的机构,各成员国可以根据其法律体系自行决定如何实现自己承担的义务。与此同时,各成员国对原有的监管体制进行调整,逐步将食品安全监管职能集中到 1—2 个部门,并建立统一的食物安全监督管理机构。欧盟层面的管理机构如下:

(一) 欧盟委员会健康和消费者保护总署(DG SANCO)

欧盟委员会健康和消费者保护总署是食品安全的决策部门,欧盟食品安全管理法规的决策由欧盟委员会健康和消费者保护总署提出提议,经成员国专家讨论,形成欧盟委员会最终提议,然后将提议提交给欧盟食品链和动物卫生常设委员会,或将提议直接提交给理事会,再由理事会和议会共同决策。

4 国外农产品质量安全监管及法律法规

(二) 欧盟食品与兽医办公室(FVO)

食品和兽医办公室是欧盟食品安全政策主要执行机构,负责监控成员国和第三国是否遵守欧盟的食品卫生法和兽医、植物的相关规定。FVO 独立行使自己的监控职能,并始终保持高度透明。其主要通过审核、控制和现场检查,来确定成员国或产品出口至欧盟的国家是否在整个生产链中严格遵守安全和食品卫生法规,然后再将其发现的问题和建议一并传递给欧盟委员会、当事国及公众。

(三) 欧盟食品安全局(EFSA)

根据欧洲议会和理事会第 178/2002 号法规,欧洲食品安全局(EFSA)于 2002 年 6 月 21 日正式成立,总部设在意大利帕尔玛市。欧盟食品安全局是一个独立的咨询机构,不隶属欧盟的任何其他机构,其经费来源于欧盟财政预算。欧盟食品安全局主要职责是向欧盟委员会和欧洲议会等欧盟决策机构就食品安全风险提供独立、科学的评估和建议,负责向欧盟委员会提出一切与食品安全有关的科学意见,以及向民众提供食品安全方面的科学信息等。欧盟食品安全局由管理委员会、执行董事、顾问团、科学委员会和 9 个科学小组构成。

二、主要法律法规

欧盟食品安全法律体系主要分为两个层次:第一个层次是以食品安全基本法为基础相继颁布的食品安全领域原则性规定;第二个层次则是在以上法规确立的原则指导下形成的一些具体的措施和要求。而对于具体要求的立法,欧盟又通过两种途径进行:普遍性立法,针对所有的食品的一般方面(例如添加剂、标签、卫生等);专项性立法,即专门针对某些产品(例如可可粉和巧克力产品、食糖、蜂蜜、果汁、新奇食品等)的立法。目前,欧盟已经形成了以第 178/2002 号法规为基本法的食品安全法律体系,主要有以下几个重要的法律文件:

(一) 食品安全绿皮书

为了使消费者重新树立起对欧洲食品供应的信心,1997 年 4 月,欧盟委员会发表了关于欧盟食品法规一般原则的“食品安全绿皮书”。绿皮书对过去 30 年里欧洲共同体食品法规的变化趋势进行了总结,肯定了共同体在融合各个成员国食品法规方面所取得的成就,对统一市场计划给食品加工行业所带来的影响与效益给予了积极的评价。但绿皮书认为,与各个成员国的食品法规相比,共同体层面的食品法规基本原则和职责要求不明确,法规内容零散、陈旧、缺乏核心,对此欧洲议会强烈要求对立法框架做出改进。通过分析欧洲食品安全的现状成因,绿皮书对共同体食品立法的前景进行了咨询和建议,为欧盟食品安全法规体系确立基本框架奠定了基础。

(二) 食品安全白皮书

2000 年 1 月 12 日,欧盟委员会正式发表了“食品安全白皮书”。食品安全

白皮书是欧盟和各成员国制定食品安全管理措施以及建立欧洲食品安全管理机构的核心规范,且白皮书中各项建议所提的标准较高,在各个层次上具有较高透明性,以便于所有执行者实施,其向消费者提供了对欧盟食品安全政策信心的最基本保证,同时使得欧洲食品安全管理体制更加协调和一致,奠定了欧盟食品安全体系实现高度统一性的基础。其中,一个重要内容是倡导建立欧洲食品安全局,这一独立于欧盟委员会和欧洲议会之外的机构将主要负责为欧盟委员会提供与食品安全有关的独立建议与科学支持,同时建立一个与成员国相关机构进行紧密协作的网络,评估与整个食品链相关的风险,并且就食品风险问题向公众提供相关信息。

(三) 欧洲议会和理事会第 178/2002 号法规

欧盟第 178/2002 号法规建立了欧盟对食品和食品安全的通用定义,规定了食品安全法律的基本原则和要求,确立了与食品安全有直接或间接影响事务的一般程序,制定了食品安全法的总体原则和目标,设立了欧盟食品安全局进行食品风险评估和信息搜集,建立了快速预警系统监测和预警食品安全问题。欧盟第 178/2002 号法规对欧盟食品安全法律制度进行了大力改革,奠定了欧盟食品安全法律制度的基础,具有食品安全基本法的地位。

(四) 食品卫生系列措施

2004 年 4 月 29 日,为了进一步完善立法、为“欧盟食品法”制定相关细则,欧盟公布了四个补充的法规,并已于 2006 年 1 月 1 日生效。这些法规内容涵盖了 HACCP 体系、可追溯性、饲料和食品控制,以及从第三国进口食品的官方控制等方面的内容,被统称为“食品卫生系列措施”。包括欧洲议会和理事会第 852/2004 号法规“食品卫生”,第 853/2004 号法规“动物源性食品具体卫生规定”,第 854/2004 号法规“供人类消费的动物源性食品的官方控制组织细则”,第 882/2004 号法规“确保符合饲料和食品法、动物健康和动物福利规定的官方控制”。2005 年 3 月,欧盟委员会提出新的《欧盟食品及饲料安全管理法规》获得欧洲议会审议批准,并于 2006 年 1 月 1 日开始实施。总之,“食品卫生系列措施”为欧盟进一步完善食品安全立法、规范欧洲食品市场、确保欧洲范围内居民的食品安全提供了更为有力的法律保障。

(五) 其他

欧盟除了上述几个主要的基础性立法外,还制定了大量相关的指令及技术标准,内容涵盖了食品卫生、人畜共患病、动物副产品、残留和污染、对公共卫生影响的动物疫病的控制和根除、食品标签、农药残留、食品添加剂、食品接触材料、特殊营养物、转基因食品等。这一系列的法规指令及标准确保了其食品安全制度的执行。

三、监管及法律法规特点

近年来,欧盟食品安全监管和法规体系逐步趋向于统一管理、相互协调、高效运作的架构,强调构筑“从农田到餐桌”全过程的食品安全管理体系。主要有以下几个特点:

(一)强调“从农场到餐桌”的全过程控制

欧盟在白皮书中最早引入了“从农场到餐桌”的概念,强调对食品生产的全面控制和连续管理,其立法涵盖食品生产及流动的各个环节和方面,技术法规体系相当严密。欧盟一般先就食品安全某一方面的问题制定一般性的指导性法规和要求,然后根据实际需要制定具体产品或者环节的详细的实施指令和更为详细的协调标准。在法律实施方面也始终保持整体性和连贯性,确保食品链中的环境、生产、加工、包装、运输等各个环节的所有作业都必须置于官方控制之下。

(二)利益主体责任明确

欧盟在改革食品安全制度过程中,通过立法重新划分了食物链中各方的责任。在欧盟及各成员国的食品链作业中,各项主体的责任非常明确:饲料生产者、农民和农产品加工者负有对食品安全最基本的责任;成员国政府当局通过对国家监督和控制系统的运作履行其监督和检查的职责;欧盟委员会对成员国政府当局的能力进行评估,运用可利用的最先进的科学来发展食品安全措施,通过审查和检验促使国家监督和控制系统达到更高的水平;消费者对食品的妥善保管、处理与烹饪负责。总之,欧盟通过明确各主体间的责任的方式,让食品安全利益各方能够各司其职,确保了食品安全法律能够得到顺利的贯彻实施,为实现食品安全的最终目标提供了有效的机制保障。

(三)强调以科学研究为基础

欧盟十分重视科学研究对食品安全立法的作用,并且现实当中采取了风险评估和风险管理相分离的机制,强调食品安全立法必须建立在风险分析的基础之上。为了向风险决策机构提供专门的科学支持,欧盟成立了欧盟食品安全管理局这样一个独立、透明的食品安全管理的技术支撑机构,专门负责组织、协调开展科学研究,搜集和分析信息,创建科学网络,提供科学建议,制定法规政策等。通过风险评估、风险交流与风险管理,提高食品安全危机防范与处理的准确性和有效性。

(四)强化食品风险预警

尽管风险管理人员设法防范,但发生问题的可能性总是存在的。为确保消费者安全,一旦发生问题,风险管理人员必须能够尽快了解情况,以便执行必要的措施避免发生危险。因此,欧盟根据第 178/2002 号的要求,建立了一个综合有效的食品和饲料快速预警系统(RASFF)来统一整个欧盟及各个成员国的所

有信息来源。当某一成员国发现存在对人类健康有严重危害的警情时,就会立即在该预警系统下通知委员会,委员会则立即将信息传递给各成员国。

(五)食品安全监管制度不断完善

食品安全问题是动态的、不断变化的,欧盟也深刻地认识到了这一点。所以,欧盟的立法机构在食品安全问题上紧跟科技的发展不断更新立法,许多食品安全法规都经过了多次修改。欧盟食品法规或指令一般在原始法规或指令仍然有效的情况下,根据需要随时发布新的法规或指令修订其中某个或某些条款。所以,欧盟在制定食品安全政策法规和实施标准当中,能够主动应变,及时反应,迅速适应欧盟内外形势的变化。

欧盟委员会关于欧盟食品法的一般原则委员会绿皮书

(1997 年 4 月 30 日)

执行概要

总体背景

1. 食品法备受公众关注。高水平的保护措施以及有效的公众控制是确保安全、卫生的食品供应并有效保护消费者利益的必要手段。

2. 由于每个家庭在食品和饮料上的花费占其可支配收入的 20%, 所以食品行业对欧洲经济非常重要。仅食品和饮料加工行业就雇佣 230 万员工, 1996 年欧盟国家在食品和饮料上的消费达 5000 亿欧元。

3. 欧盟食品方面的法规迅速增多, 这主要是由于国际市场计划和共同农业政策的实施。现有大多数的国家食品法规已经在欧盟得到协调并取得一致。即使在未经协调的领域, 共同条约规章(尤其是其中的第 30 ~ 36 条), 也为食品自由流通奠定了基础。

4. 本绿皮书不考虑欧盟委员会有关科学建议和控制的新方法。因为新方法主要涉及适用于食品行业的欧盟法律的主要规则。新方法在消费者健康和食品安全交流(Communication on consumer health and food safety)中提出, 且遵循规定科学委员会管理责任和立法部门控制责任的决议。欧盟委员会已如上述消费者健康和食品安全交流中所述, 采取措施改善控制举措的执行, 并通过确保独立性、透明性和有效性达到最优状态。

本绿皮书目的

1. 验证本法规对消费者、生产者、制造者和贸易者需求和期望的满足度。

2. 判断用于加强官方控制和检查系统的独立性、客观性、平等性及有效性的措施如何实现基本目标, 以确保安全、卫生的食品供应以及对消费者其他利益保护。

3. 组织针对食品法规或相关内容的公开讨论。

4. 授权委员会针对欧盟食品法律的未来发展提出适当的措施建议。

作为讨论的出发点,绿皮书为欧盟食品法确定了6个基本目标

1. 确保高水平保护公共健康和安全,保护消费者。
2. 确保货物在内部市场自由贸易。
3. 确保法规以科学证据和风险评估为基础。
4. 确保欧洲工业的竞争力并增加其出口机会。
5. 特定行业、生产商和供应商对食品安全负有主要责任,在有效的官方控制和法规执行的支持下,使用危害分析与关键控制点(HACCP)体系。
6. 确保法规的连贯性、合理性,保证易掌握实施。

为实现以上目标,需要使管理方法包含“从农田到餐桌”整个供应链。由此引发了两个问题:

1. 在什么范围内,初级农业生产和食品加工行业应引入相同的一般性规则?
2. 在初级农业生产领域,规定生产者对缺陷产品应当承担什么责任的原则(见指令 85/374/EEC)。

欧盟食品法规的简化和合理化

1. 即使目的正当,简化和合理化也不应降低公共健康保护水平和消费者保护水平。自1985年以来,委员会有关食品行业内部市场的提案主要侧重于保护公共健康和消费者的措施。

2. 要确保现有法规在一般条款和细化的规范性法规之间达成平衡,强制性法规的使用和自愿文书的使用之间平衡,水平方法和应用于特殊种类食品的特殊规则之间平衡。

3. 辅助性和立法性的简化原则在该领域的应用已有成效。但困难在于保证辅助政策的实际应用不会导致诸如新立法动议等引起的内部市场逐步分解。此外,欧盟法规的范围需要扩大至内部市场不能有效运作的特殊领域。

对现有法规的评论

1. 在立法准备期间向社会进行广泛咨询,这是确保法规实现目标的重要手段。鼓励社会更积极参与对新法规提案的成本及收益评估。

2. 更广泛地使用法规(而不是使用指令),可增强法规的透明度并避免法规延迟转化或不正确转化而产生异议。但指令仍应保留可供框架法规选择的方法。

3. 现有法规难以适应技术及科技的进步,而简化程序可降低适应难度。

4. 应通过对食品和投放市场重新定义,合理和完善多种法律文书中的现有定义。

5. 在卫生方面,11个兽医卫生垂直指令与食品卫生一般指令同样具有有效