

# 赴日本参加农产品质量安全培训的启示

◎于和之 辛绪红

为了学习日本食品安全卫生方面的先进经验,提高辽宁省农产品质量安全检验检测和监管人员素质,确保农产品质量安全,经国家外专局立项批准,应中日文化经济交流协会的邀请,辽宁省农产品质量安全培训团一行17人于2010年3月赴日本进行了为期21天的培训。通过全面学习和了解了日本关于食品安全卫生管理方面的法律法规、监管机构设置与管理体系建设,从业者的自我管理制度和检验检测工作的主要做法和典型经验,从中得到许多启示,这对我们做好农产品质量安全工作具有重要的借鉴意义。

## 一、日本食品安全卫生工作基本情况

### (一) 建立了比较完备的法律法规体系

1、基本法律。日本保障食品安全的法律法规体系由基本法律和一系列专业、专门法律法规组成。《食品卫生法》和《食品安全基本法》是两大基本法律。《食品卫生法》既适用于国内产品,也适用于进口产品。其核心内容:一是有关食品、食品添加剂、食品加工设备、容器/包装物、食品业的经营及管理、食品标签等方面的规格、标准的制定。二是有关食品卫生监管方面的规定。规定由厚生劳动省负责制定食品及食品添加剂的生产、加工、使用、准备、保存等方法标准,产品标准,标识标准等;由地方自治政府负责制定食品商业设施要求方面的标准以及食品业管理/操作标准,凡不符合标准的经营者将被吊销执照。《食品安全基本法》旨在保护公众健康、确保食品安全。其核心内容:一是确保食品安全。以消费者健康保护至上为原则,以科学的风险评估为基础,对食品供应链的各环节进行监管,即从农场到餐桌全程监控。二是地方政府和消费者参与。明确地方政府和消费者共同参与食品安全监管,规定了国家、地方、与食品相关联的机构、从业者、消费者等在确保食品安全方面的责任和义务,食品行业机构对确保食品安全负首要责任;消费者应接受食品安全方面的教育并参与政策的制订过程。三是协调政策原则。规定在出台食品安全管理政策之前要进行风险评估,重点进行必要的危害管理和预防,风险评估方与风险管理者要协同行动,促进风险信息广泛交流,理顺应对重大食品事故等紧急事态的体制。四是建立食品安全委员会(FSC)。设于内阁府,直接向内阁总理大臣报告,独立开展风险评估工作。

2 配套法律法规。一是《农药管理法》、《植物防疫法》、《农药取缔法》、《肥料取缔法》、《农林产品品质规格和正确标识法》、《改正肥料取缔法》、《植物防疫法实施细则》、农林规格制度(Japanese Agricultural Standards, JAS)等;内

容包括食品质量卫生、农产品质量、投入品(农药、兽药、饲料添加剂等)质量、动物防疫、植物保护等5个方面。还有《食品表示法》(JAS法)、《健康增进法》等。二是地方政府颁布实施的地方法规。三是以上述法律为依据,厚生劳动省颁布了2000多个农产品质量标准和1000多个农药残留标准,农林水产省颁布了351种农产品品质规格,作为配套规章,确保法律实施。

### (二) 构建了设置合理和职责明确的监管机构体系

1、国家机构。由食品安全委员会、农林水产省、厚生劳动省、消费者厅4个部门及其所属机构组成。

2、地方自治政府。一是制定本辖区的食品卫生检验和指导计划,研究推进食品安全工作,建立综合协调、反应迅速的合作机制;二是开展食品卫生安全知识普及教育活动;三是对本辖区内与食品相关的商业设施进行安全卫生检查,收集、整理、分析、提供食品信息,提出指导性建议;四是颁发或撤销与食品相关的经营许可证。地方政府也进行食品检验,但主要是由当地的保健所或肉品检查所等食品检验机构,对其相应权限范围内的产品进行检验。

### (三) 创建了行之有效的监管模式

1、抓源头,实施可追溯管理模式。日本对所有农产品实施可追溯管理模式。日本农业协同组合(农协)下属的各地农户,必须记录米面、果蔬、肉制品和乳制品等农产品的生产者、农田所在地、使用的农药和肥料、使用次数、收获和出售日期等信息。农协收集这些信息,为每种农产品分配一个“身份证”号码,整理成数据库并开设网页供消费者查询。食品供应链上的所有企业会陆续加入原材料、添加剂等信息,并有义务保管这些信息3年。在零售店里,每种产品都必须醒目地标出“身份证”号码,消费者可在店内的查询终端输入这个号码,查询到有关这一产品的生产和流通信息。

2、讲诚信,实行产品召回制度。日本食品监管很重视企业的召回责任。日本报纸上经常有主动召回食品的广告,比如遗漏了对过敏源的标记,企业就必须回收特定批号的产品,所产生的费用由企业承担,企业还要向消费者道歉。可以说,在日本国民拥有如此高的食品安全意识的情况下,稍有风吹草动就会引起轩然大波。因此,食品生产企业高度重视自己的声誉,出现问题后会在第一时间主动召回不合格产品。这其实也是一种良性的自我保护行为,企业会因信息公开而赢得消费者信任。相反,企业如果忽视这一责任,一旦问题曝光,立刻身败名裂,甚至面临企业破产倒闭的命运。

3、重监管,严格履行法定职责。一是通过立法,明确责

任主体。这包括食品安全委员会、农林水产省、厚生劳动省、消费者厅和地方政府及其所属机构在食品安全卫生监督方面的权利和义务，这为法律的顺利实施奠定基础。如《食品安全法》规定，国内市场的产品由相关的都道府县知事依照内阁令规定的要求和程序发布检查令，其食品卫生检验机构或委托注册实验室执行检查令。进口食品由厚生劳动省管辖。二是拥有完善的食品检测监督体系。如农林水产省和厚生劳动省均有完善的农产品质量安全检测监督体系，全国47个都道府县共设有58个食品质量检测机构，负责农产品和食品的监测、鉴定和评估，以及各政府委托的市场准入和市场监督检验。三是对进口食品实行最严格的检验检疫。所有进口食品都必须通过厚生劳动省管辖的食品检疫所的检查 and 海关手续之后才能够进入日本国内市场流通。

## 二、对我国食品安全管理的启示和借鉴

日本和我国在国体和国情方面差别很大，这决定了两国在食品安全卫生管理的目标和措施上也会不同，但日本在加强食品安全卫生监督方面的一些做法和经验，对我们很有学习和借鉴的意义。

### （一）法律成为有效监管的基础和依据

日本自1947年首次颁布实施《食品卫生法》开始，经过不断的实践和探索，截止到目前，已经建立起了以《食品卫生法》和《食品安全基本法》为核心，其他相关法律法规相配套的完备的法律法规体系，构筑了保证食品安全管理和食品贸易的有效的技术性贸易壁垒。整个法律法规体系主线突出，分支清晰，相互补充，系统全面。内容涵盖了食品生产、流通、加工等诸环节，明确了监管机构、社会行业组织、从业者（生产者、加工者、销售者）和消费者的权利和义务。使监管有依据，自律有标准。而我国在食品安全卫生管理方面的立法相对滞后，2006年11月1日，颁布实施了《农产品质量安全法》，2009年6月1日出台了《食品安全法》，两部法律的一些条款还不很完善，与之配套的法律法规还很不完备。如目前我国允许使用的食品添加剂有2300多种，但其中只有300种制订了质量规格标准和检测方法。因此，加快食品安全管理立法步伐是我们面临的首要任务。

### （二）科学合理的机构设置成为法律实施的关键

日本食品卫生管理机构由食品安全委员会、农林水产省、厚生劳动省、消费者厅、地方政府组成。这些机构，在法律的框架下，分工负责，权限清晰，既相互协作，又相互制约。从而，形成了一个以国民健康为首位，以法律调整为核心，政府监管部门严格执法、技术支撑机构和食品从业者自觉守法、消费者有效监督的有机整体。而我国现行食品行政管理体制是政府统一领导，组织协调；各监管部门分工负责，并由政府指定的牵头部门负责协调各监管部门相关事宜；食品生产者是第一责任人。看似十分合理，但由于法律法规的不完善，各监管部门职责交叉，条块分割，在监管实践中，比如，在生产、流通、加工等诸环节中，事实上，存在某些空白点、盲区，各环节之间也存在“灰色地带”，从而，导致在某种程度、个别地区、个别环节上监管工作有缺位，不到位。加之，人员不足，机构不全，经费缺乏，政府及各监管部门监管工作的手段和覆盖面有限，也存在生产经营者第一责任不完全落实的问题。因此，在加快完善法律法规体系的

前提下，积极探索建立统一协调的食品安全管理机构和完善的监督管理机制，有效降低制度成本，提高监管效率，是摆在我们面前最急迫的课题。

### （三）树立预防为主的风险理念，加强风险管理

由于2001年发生了疯牛病等多起威胁食品安全的事件，促使日本政府颁布了《食品安全基本法》，旨在保护公众健康，确保食品安全，确立了“消费者至上”、“科学的风险评估”和“从农场到餐桌全程监控”的食品安全理念，开始引进“危机评价-食品评价-食品管理-食品信息交流”的新方法。强调所有食品安全政策的制定必须建立在风险分析的基础之上，即运用风险评估、风险管理和风险交流3种模式。并依法成立了食品安全委员会，具体负责危机评价工作，直接向内阁总理大臣报告，对食品卫生状况实施检查，对厚生劳动省、农林水产省进行劝告、建议，并予监督。我国的《食品安全法》也提出了建立食品安全风险评估制度，力求化风险于预防之中，日本的做法值得我们学习借鉴。

### （四）自律和诚信是食品安全源头管理的关键因素

日本强调从农田到餐桌的全程监管，注重从源头上控制食品安全，强调预防规制，抓住了食品安全的关键环节。但如果从没有从业者的严格自律和企业的诚信经营，源头管理的目标就很难实现。在日本学习过程中，我们深切感觉与日本差距最大的，不仅是法律和技术层面的，更多的是从业者的自律和企业的诚信。比如，在日本，农产品在进入市场前，都是生产者自愿委托检测机构检测、不合格农产品均由生产者自行销毁，这在我国现阶段是做不到的。当然，日本从业者的自律和企业的诚信，也不完全是在无任何外力的情况下，自觉自愿做到的，它是在法律完备、监管到位、监督有力的共同作用下，经过长期渐进而形成的。比如，日本对投入品的管理，具体有4个方面：一是国家制定法律。二是农林水产省各部门制定实施细则。即规定“不许做”的事情，而不是让农民怎么做。三是按照国际相关组织规则去制定标准，与国际接轨。四是法律实施，具体由地方政府派出机构负责，农协组织负责对农民教育、指导，帮助其科学使用、保管农药。农产品生产者的义务是：一是日常安全措施落实。如专业知识和技术、原材料安全性、自主检查制度等。但这些规定均为努力性政策，而并非是单单的规则。二是记录保存。最主要的是为了探明发生食品中毒原因，防止扩大危害。三是危害发生时采取的措施。如向国家、地方政府提供记录、关闭现场、未流通产品处置等。此外，日本在监管方面，也不仅仅是单纯实行监管，而是寓引导和服务于监管中。从业者的严格自律、企业的诚信经营、政府监管和服务以及消费者的严格监督，才形成了日本今天食品安全卫生管理的良好环境。相比之下，我们的从业者的自律意识、企业的诚信意识、政府的服务意识都相差甚远，这些差距正是我们今后努力的方向，其切入点应该是从发展农民专业合作社，培育壮大农业产业化龙头企业，通过不断增强其辐射力和牵动力，不断提高农民组织化程度，以此改变一家一户分散经营而使政府难以管理、又管不好的局面，最终通过它们的自主管理，实现自律生产，诚信经营，控制源头的目标。

●作者单位：辽宁省农产品质量安全中心 110001