

中日食品安全治理体制比较

周应恒¹·薛杨晨²

摘要

世纪交替前后，以经济的全球化和食物供应体系的复杂化为背景，食品安全问题呈现世界性的多发和新的特点，面对挑战，多国政府都调整监管体制、强化机制加以治理。中日两国也不约而同开始构建应对现代食品安全问题的治理体制。由于中日两国在经济发展水平、社会成熟度、产业组织化水平以及社会诚信等治理环境存在差异，两国食品安全治理体制侧重点也各不相同。本文从比较的视角，分析中日两国食品安全治理体制的特点和背景，以加深对食品安全治理的认识。

关键词：食品安全；治理体制；中日比较；治理环境

I. 引言

“民以食为天，食以安为先”（周应恒，2008）。食品安全关系国民生命健康，广受社会关注。伴随着经济社会的发展，人们的需求越来越复杂多样，为了满足这种日益复杂多样的需求，食品供应系统也日益延长、复杂，科技手段也日益多样，这就客观增加了危害安全的因子，提高了食品安全风险水平。这种由于不确定性所致的食品安全风险，笔者称之为“无知”所致的食品安全问题。另一类食品安全问题是在市场经济条件下由于信息的不对称性，经济主体可能采取机会主义行为，如果监管出现疏漏，则会出现由人为的道德风险导致的食品安全问题，笔者称之为“无良”的问题。这两类问题并存于现代食品安全市场（周应恒、霍丽玥，2003；周应恒、王二朋，2013）。

在相对成熟的社会阶段，市场竞争充分，管理规范有序，食品安全市场中“无良”的问题会少一些，“无知”的问题会多一些。发展中国家特别是快速转型的社会，食品安全问题更多的表现为“无良”的问题。各国的食品安

全治理体制的不同，是由各国的社会经济制度、历史传统、所处的经济发展阶段等共同决定。

基于以上认识，笔者回顾了中日食品安全治理体制构建的过程。新世纪前，两国食品安全治理体制以保证食品卫生为导向，注重事后处置。世纪交替前后，全球化进程加剧，国与国之间交往更加密切，各国在解决温饱问题后，食品安全成为跨越国界的新挑战。新世纪前后，各国食品安全问题多发，中日两国均开始构建应对现代食品安全问题的治理体制。近年来，日本确立了消费者优先原则，采用风险分析的方法和多种全程监管的手段，导入社会监管力量，形成社会共治的局面，积极主动、动态的应对食品安全问题。转型期的中国，行政主导为主的食品安全治理体制一直在探索调整中，经过多次反复，直到2013年才确立基本框架，至今仍在落实调整。中国将改革的重点放在完善法律和行政职能整合上，建立了最严格的法律责任制度，确立了与日本近似的二阶段二部门多层次的治理体制。

由于中日两国社会发展存在差异，两国食品安全治理体制也各有侧重，笔者探讨了导致两国食品安全治理体制差异的主要原因。随着

经济全球化、消费者需求多样化的发展，食品安全突发性事件的增多，两国都面临着更多的挑战。基于两国食品安全问题的成因和治理体制现状，笔者认为中国食品安全治理体制应重点构建诚信体系，解决信息不对称问题；日本食品安全治理体制应提高风险分析技术，保证风险分析的有效性。

II. 中日食品安全治理体制的构建

1. 新世纪前的中日食品安全治理体制

中日两国早期食品安全治理体制最大的特点是制度设计以保证食品卫生为导向，通过《食品卫生法》保障食品安全；注重事后处置，并未主动、积极应对食品安全问题。

新世纪前，中国以《食品卫生法》为核心，构建了食品安全治理体制。该体制下，多部门分段治理与食品供应体系日益复杂并不适应，存在着责权不清和多头治理，治理过度依赖行政机构的管理，出现了治理缺位与低效，食品安全事件层出不穷。

日本也是以《食品卫生法》为核心，构建了由厚生劳动省和农林水产省共同主导的食品安全治理体制。厚生劳动省和农林水产省根据包括《食品卫生法》在内的百部相关法律法规，对食品安全管理进行分工。该体制下，厚生劳动省和农林水产省2个部门各自为政，治理效率不高。

2. 近年来中日食品安全治理体制改革

世纪交替前后，世界性的食品安全事件多发，两国不约而同地开始革新食品安全治理理念，构建应对现代食品安全问题的治理体制(如表1)。

新世纪以来，中国食品安全治理体制经历了反复多次调整，于2013年整合了监管资源，确立了治理基本框架，至今仍在落实调整中(孙宝国、周应恒，2013)。伴随着政府职能的调整，中国确立了与日本近似的二阶段二部门多

表 1. 当今中日食品安全治理体制

2013年后中国食品安全治理体系		2003年后日本食品安全治理体系	
监管部门	职能分工	监管部门	职能分工
国家食品药品监督总局	食品生产、加工、流通、消费环节的监管	最高一级：食品安全委员会	协调、监督、检查食品安全工作
农业部	农产品生产环节、生猪屠宰	第二层级：农林水产省	主管食品品质监管系统，农产品生产环节监管
国家卫生和计划生育委员会	食品安全风险评估、标准制定	第二层级：厚生劳动省	食品加工、流通、进口环节监管
地方食品安全委员会	协调本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政监管、食品药品监督监管部门	第三层级：地方政府	辖区内与食品卫生相关的检验、对商业设施进行卫生检查等

资料来源：本研究整理

层次的治理体制(如图1)。中央层面，各部门职责整合，组建食品药品监督总局。地方层面，设立地方食品安全委员会，协调本级食品安全监管。地方政府、企业主体、监管部门对于食品安全承担更为重要的责任。法律层面，中国于2009年出台了《食品安全法》，并于2015年进行了大幅修改，强化了各方责任。

在2000年、2001年一系列食品安全事件后，日本由偏重企业利益转向保护消费者权益，发生结构性调整(牟少飞，2013)。2003年日本颁布了《食品安全基本法》，以风险分析为导向，完善了食品安全治理基本框架。目前，日本主要食品治理部门从纵向分为3个级别：最高一级是食品安全委员会，统一负责食品安全事务的监管和风险评估；第二级别是厚生劳动省和农林水产省，负责部门监管；第三级别是地方政府，负责本辖区内的食品安全监管工作。

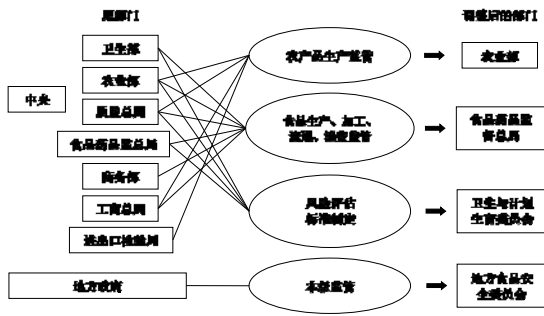


图 1.新世纪前至今中国食品安全治理体制变迁
资料来源：本研究整理

III. 中日食品安全治理体制差异分析

作为发展中国家的中国，为了更好的应对“无良”的问题，治理体制设计以强化监管流程为核心，以法律强制力作为食品安全治理的最重要手段。作为发达国家的日本，为了更好的解决“无知”的问题，增加消费者安心度，治理体制设计从风险控制与消费者需求出发，一方面明确部门分工，实现风险管理独立性，强化特殊食品管理，扩大食品安全覆盖领域；另一方面立足消费者优先，形成基于消费者优先的法律法规体系。

1. 中国食品安全治理环境及治理体制特点

(1) 治理环境特点

中国食品安全治理环境相比于日本更加复杂，使得中国食品安全治理存在着更多的漏洞，全程监管、溯源监管难度极大，由此增加了食品生产者逃脱惩罚的机会，增加了生产者的机会主义倾向，使得“无良”导致的食品安全问题频发。

中国食品安全治理存在着更多的漏洞。在法律层面，中国在新世纪以后才逐渐推进法律法规体系建设，相关的法律法规尚未健全。同时，中国社会经济还不成熟，存在着“劣币驱逐良币”，即消费者难以识别生产者的“以次充好”；不安全的食品通过低价策略可顺利销售；社会诚信体系尚未完全构建，败德生产者

被查处后改换门庭，短期内又能继续从事食品生产。

中国食品安全治理的全程监管、溯源监管难度极大。一方面，中国拥有世界上最多的人口，食品产业组织相对零散，仅食品加工企业就超过 50 万，食品供应系统极为复杂。另一方面，中国消费者内部异质程度较高，中国幅员辽阔，各地的饮食习惯差异较大；各省的经济发展水平参差不齐，消费者收入差距显著。由此导致中国食品消费层次多，消费者的需求差异大，增加了治理难度。

(2) 治理体制特点

1. 将法律强制力作为食品安全治理的最重要手段

在中国，法律强制力是实现食品安全治理的最重要手段。最新修订的《食品安全法》扩大了监管范围，通过了更严格的处罚措施，增加了违法行为类别，提高了行政罚款额度。

2. 治理缺位和治理低效问题并未根本改变

在中国，食品安全治理激励不相容问题仍然没能克服。食品安全问题基本不是由监管部门检查出来，而是由媒体曝光。由于食品安全事件与地方政府政绩相关，因此即使发生食品安全问题，政府也会有机会主义倾向，选择掩盖不报。

1. 日本食品安全治理环境及治理体制特点

(1) 治理环境特点

日本虽然和中国一样，有较为复杂的食品供应体系，但其作为发达国家，市场经济体制较为完善，食品安全治理环境相对宽松，主要采取风险分析的方式，应对由“无知”造成的食品安全问题。

日本的治理环境决定日本食品安全治理的目标是解决由“无知”造成的食品安全问题。日本“无良”类食品安全事件发生概率较低。第一，是因为消费者对食品安全的容忍度较低，更加关心食品安全状况，不安全食品难以通过

低价策略售出；日本具有较为完善的社会诚信体系，生产者的违约成本较高。第二，是因为日本较早重视食品安全，构建了食品安全相关法律法规体系，“无良”行为较难找到法律漏洞。第三，是因为日本产业组织化水平和市场成熟度较高，国土狭小，国民间经济状况、饮食习惯相似，食品的标准程度高，利于治理措施的有效实施，“无良”行为更容易被查处（谢元媛等，2015）。

(2) 治理体制特点

1. 明确部门分工，实现风险分析独立性

日本形成了政府部门间相互协作、互相制衡的食品安全监管格局。日本食品安全委员会主要职责是风险评估、风险信息公开与监管部门指导。为确保风险评估独立性、科学性，食品安全委员会是独立于行政系统之外的第三方机构（李佳洁，2013）。农林水产省和厚生劳动省根据评估结果施行风险监管。地方政府主要负责本辖区内与食品卫生相关的检验等。此外，消费者厅、消费者委员会也发挥着重要作用。

2. 强化特殊食品管理，扩大食品安全覆盖领域

日本特别注重强化特殊食品管理，扩大食品安全覆盖领域。特殊食品安全监管制度中的特殊食品包括特定保健用品、转基因食品、进口食品等，这些食品具有受众面小、物种杂、难监管等属性。由特殊食品的属性所决定，日本食品安全规制系统对其采用了量体定制的治理制度，扩大了食品安全规制的覆盖领域，保障了国内消费者的多元化利益（葛冬冬，2014）。

3. 立足消费者优先，形成法律法规体系

日本大量引入民间监管力量，在政府层面大力推进过程化监管、安全追溯和食品标识监督，促成消费者、厂商和政府密切配合，达到保障食品安全的目的。日本以消费者优先原则为核心，对安全性问题严重或关乎消费者生命健康的重要产品，明确规定建立可追溯系统。

日本涉及食品安全的专门法律法规划分相当细致。以《农林物质标准化及质量标识监管法》为基础，日本建立起了包括食品卫生、农产品质量、投入品、动物防疫、植物保护等五个方面较为完善的农产品质量法律法规体系。从目前出台的法律法规体系来看，法律间相互保持统一性，具有完整性、严密性和可操作性，能够确保在执法过程中有法可依。

IV. 中日食品安全治理体制展望

如表 2，通过比较发现，中日两国在食品安全成因上有一定的相似性，面临着由“无知”和“无良”引发的食品安全问题。中国的食品安全问题，更多由厂商的“无良”导致，亟待食品安全治理体制与市场经济体制的进一步完善；日本的食品安全问题，更多由“无知”导致，通过食品安全治理体制的提升，也存在着进步空间。

表 2 中日食品安全治理体制整体比较

项目/国别	中国	日本	
问题主要成因	“无良”类	“无知”类	
改革的方向	完善法律、整合职能	风险分析、风险管理	
监管体系	主要调整时间	2013 年	2003 年
	组织名称及职能	国家食品药品监督管理总局、农业部：部门监管 国家卫生和计划生育委员会：风险评估、标准制定 地方食品安全委员会：协调本级监管工作	1 级（食品安全委员会）：风险评估与统一监管 2 级（农林水产省、厚生劳动省）：部门监管 3 级（地方政府）：辖区内监管
法律体系	主要法律颁布及最新进展	1995 年颁布《食品卫生法》 2009 年颁布《食品安全法》 2015 年大幅修改《食品安全法》	1947 年颁布《食品卫生法》 2003 年颁布《食品安全基本法》 2014 年再次修订《食品卫生法》、《食品安全基本法》
中日治理体制主要差异	1、将法律强制力作为治理最重要手段 2、治理缺位和治理低效并未根本改变	1、明确部门分工，实现风险分析独立性 2、强化特殊食品管理，扩大食品安全覆盖领域	

		3、立足消费者优先，形成法律法规体系
--	--	--------------------

资料来源：本研究整理

在未来，中日食品安全治理体制也面临着来自各方面的挑战。第一，随着经济全球化的加剧，国际贸易越来越频繁，两国食品安全问题也将走向全球。整合国内食品安全治理资源，在食品安全治理领域实现国际合作，是两国面临的共同挑战。第二，随着消费者需求的多样化发展，食品供应链也在不断延伸，转基因等新技术的出现使得食品生产过程更加复杂，食品安全风险显著提升，风险管理难度大大增加。构建有效机制，实现关键环节的全方位、多角度管控，是两国食品安全治理的难点。第三，近年来，两国突发性食品安全事件层出不穷，政府的应对机制往往难以降低消费者食品安全风险感知。立足消费者优先，推进体制机制创新，加强消费者风险交流，降低消费者风险感知，是两国面对的最关键的挑战。此外，中国作为发展中国家，还面临着如何完善产业组织体系、如何构建社会信用体系、如何设计激励相容机制等方面的挑战。

中国的食品安全问题不完全是食品安全治理的问题，在新的时期，中国食品安全治理体制应重点构建诚信体系，通过信息沟通，发挥市场机制作用，解决信息不对称问题。日本应针对本国国情，提高风险分析技术，保证风险分析的有效性。

注释*

¹ 南京农业大学 经济管理学院. 教授
zhouyh@njau.edu.cn

² 南京农业大学 经济管理学院. 硕士研究生

*参考文献

[1] 葛冬冬.消费者优先理念下日本食品安全信息公开机制及借鉴[J].延安党校学报, 2014, 30 (6) : 90-93.

[2] 李佳洁, 王宁, 王志刚, 郑风田.强化食品安全责任主体法律责任的国际借鉴研究——以美国、日本为例[J].农产品质量与安全, 2013, (2) : 73-76.

[3] 牟少飞.国内外食品安全监管体制对比[J].世界农业, 2013, (12) : 74-77.

[4] 孙宝国, 周应恒.中国食品安全监管策略研究[M].北京: 科学出版社, 2013.

[5] 谢元媛, 思沁夫, 岸本纱也加.日本农业发展与食品安全的研究综述[J/OL].中国农业大学学报(社会科学版), <http://www.cnki.net/kcms/detail/11.4084.S.20150126.1448.006.html>, 2015.

[6] 周应恒等, 现代食品安全与管理[M].北京: 经济管理出版社, 2008.

[7] 周应恒, 霍丽玥.食品质量安全问题的经济学思考[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2003, (3) : 91-95.

[8] 周应恒, 王二朋.中国食品安全监管: 一个总体框架[J].改革, 2013, (4) : 19-28.