

沙特阿拉伯食品安全监管体系研究

边红彪*

(国家市场监督管理总局, 中国标准化研究院, 北京 100191)

摘要: 沙特阿拉伯与我国签署“一带一路”合作协议, 作为一带一路沿线重要国家, 多年来是我国在西亚地区最大的贸易伙伴。沙特阿拉伯清真食品需求量大, 80%的食品需要进口, 蕴藏巨大食品贸易商机。本文就沙特阿拉伯食品安全监管机构和职责、法律法规、标准体系、食品安全监管、食品贸易情况进行了系统分析, 为企业、政府部门、研究机构和社会各界了解沙特阿拉伯食品安全监管体系提供重要参考。

关键词: 沙特阿拉伯; 食品监管; 法律; 标准分析

Research on food safety supervision system in Saudi Arabia

BIAN Hong-Biao*

(China National Institute of Standardization, State Administration of Market Supervision, Beijing 100191, China)

ABSTRACT: Saudi Arabia and China signed the “One Belt and One Road” cooperation agreement. As an important country along the “One Belt and One Road” route, Saudi Arabia has been China’s largest trading partner in west Asia for many years. Saudi Arabia has a huge demand for halal food, 80% of which need to be imported, which is a huge opportunity for food trade. This paper systematically analyzed Saudi Arabia’s food safety regulatory agencies and responsibilities, laws and regulations, standards system, food safety supervision, and food trade, so as to provide an important reference for enterprises, government departments, research institutions and all sectors of society to understand Saudi Arabia’s food safety regulatory system.

KEY WORDS: Saudi Arabia; food regulations; law; standard analysis

1 引言

据考察, 沙特阿拉伯(以下简称沙特)作为“一带一路”沿线国家^[1], 拥有 80%的食品进口需求量^[2], 食品贸易潜力巨大。沙特拥有分工明确、职责清晰的食品安全监管机制, 其食品安全监管体系中始终贯穿着伊斯兰文化和与伊斯兰文化相适应的食品安全法律法规标准及监管措施。但以往的报道中却很少有关于沙特食品安全监管体系系统性的研究, 这一现象无法适应一带一路国家开展食品贸易的需求, 也不能适应社会各界了解沙特食品法规标

准和贸易政策的需求。

本文从食品机构和职责, 食品法律法规, 食品标准, 食品监管, 食品贸易信息的视角, 系统分析了沙特食品安全监管体系, 重点考察了沙特宗教、法规标准对食品安全监管的影响, 梳理了沙特食品安全监管体系的特点, 以期为我国政府部门、企业和社会各界全面系统地了解沙特食品安全监管体系提供参考依据。

2 贸易背景

“一带一路”沿线国家中有 17 个伊斯兰国家, 人口超

基金项目: 中国标准化研究院院长基金项目(512019y-6687)

Fund: Supported by the Project of President's Fund China National Institute of Standardization (512019y-6687)

*通讯作者: 边红彪, 博士, 主要研究方向为食品安全, 食品贸易磋商, 公共安全, WTO 规则。E-mail: bianhb@cnis.gov.cn

*Corresponding author: BIAN Hong-Biao, Ph.D, SAMR China National Institute of Standardization, Beijing 100191, China. E-mail: bianhb@cnis.gov.cn

过 20 多亿, 绝大部分清真食品依赖进口, 预计每年食品产值可达 2 万亿美元, 市场极其庞大, 蕴藏着巨大的食品贸易商机^[3]。沙特王国位于亚洲西南部的阿拉伯半岛, 东濒波斯湾, 西临红海, 是名副其实的“石油王国”, 石油储量和产量均居世界首位, 成为世界上最富裕的国家之一, 沙特作为中东地区最大的经济体, 国土面积达 225 万平方公里, 人口总数 3077 万^[4], 食品消费需求庞大。进口的主要农产品有: 小麦、玉米、椰枣、柑橘、葡萄、石榴等, 畜牧业主要有绵羊、山羊、骆驼等。食品和农产品的进口量占到沙特总进口量的 15% 以上, 食品药品的贸易采购量占整个中东市场的 60% 以上^[4]。沙特已连续 9 年成为中国在西亚地区最大的贸易伙伴, 同时中国也是沙特第一大出口对象国^[4]。沙特政府正着手大力加强民生、扩大自由贸易、食品、旅游等产业的投入, 对食品药品的需求量也迅速增加^[4], 这为中国食品进入沙特提供了很好商机。此外在餐饮、进口农产品、食品加工机械方面也有巨大的合作潜力。

3 食品监管部门和职责

沙特设立了食品安全的监管部门沙特食品药品监督管理局(Saudi Food and Drug Authority, SFDA)^[5], 该局是根据部长理事会决议设立的独立机构并负责向理事会报告, 其职责是确保食品安全和药品安全, 包括医疗器械的安全。

沙特重视食品安全监管, 有 4 个部门参与到食品安全监管中, 形成了 1 个部门即食品药品监督管理局负主要责任, 4 个部门协调配合的食品安全监管机制。其中一个显著特点是实施对国内食品市场与进口食品的分开监管。沙特中央部门统筹食品安全监管并侧重于对进口食品安全的监管, 中央部委食品安全监管部门虽也兼顾国内食品安全监管, 但国内食品安全监管主要由地方政府负责。

进口食品的口岸检查由沙特商工部(Ministry of Commerce and Industry, MOCI)负责^[5], 沙特商工部也兼顾国内食品市场监管, 并控制全国陆海空口岸的质量安全并实施检查。贯彻反商业欺诈, 并通过实验室检测控制食品质量, 发现食品问题及时处理。

进口食品的检验检疫划归沙特环境、水利农业部(Ministry of Environment, Water and Agriculture)负责, 该部通过设立在全国各地的动植物检疫中心实施食品检验检疫。并负责国内牲畜的管理, 通过检验检疫控制进口食品质量和国内牲畜安全。

沙特城镇与农村事务管理部^[5]也参与食品安全监管, 该部不仅通过市政厅和主要城市的城镇府管理环境卫生, 同时其他城市的分支机构也负责食品的检测, 参与食品安全监管并负责制定食品法律法规。

4 食品安全法律法规

沙特治理国家的执法依据是《古兰经》和《圣训》, 由

司法部和最高司法委员会负责司法事务的管理^[5]。2007 年, 阿卜杜拉国王颁布《司法制度及执行办法》和《申诉制度及执行办法》, 建立新的司法体系, 设立最高法院、上诉法院、普通法院等三级法院, 并建立刑事、民事、商业、劳工等法庭, 最高法院院长由国王任命, 申诉制度规定设立直属于国王的三级行政诉讼机构, 即最高行政法庭、行政上诉法庭和行政法庭^[5]。

沙特涉及到食品和消费品保护的法律有《反商业欺诈法》, 该法由王室第 M/11 号法令公布。其执行由第 1327/3/11 号部级决定发布。该法适用范围如下: 不符合标准或存在欺诈行为的进口货物将被视为违反法律规定, 例如进口货物因不满足质量要求而违反《反商业欺诈法》, 依法判定货物是否违反伊斯兰教教法或法律禁止性规定, 判定货物是否违反标签标准, 如进口货物有效期届满或者标签上显示到有效期截止日将被视为无效。《反商业欺诈法》中规定了多种违法处罚措施。

沙特公布了关于转基因食品的进口与生产的第 1666 号部级决定^[5]。规定必须在转基因食品产品上贴敷标签。标签内容易懂, 用阿拉伯文和英文 2 种语言标注, 字体颜色不得与标签背景颜色相同。在产品生产国允许消费的产品方可进口到沙特, 并提供有效的官方证明。允许进口到沙特的转基因食品须符合沙特的教义、道德和现行法律法规规定, 经过沙特批准并符合各项标准。但禁止进口转基因动物源性食品。上述控制措施与要求适用于《部级决定》生效之日起 2 个月内获得的所有转基因食品。

沙特发布了关于进口肉类或肉制品规程与条件的第 123 号《部级决定》。包括一般健康与安全规程, 比如低温或者冷冻制品的盖章放行条件, 国内肉制品的运输方式即健康证明样本等。鉴于从各国进口巨额货物以及 90% 以上的食品依赖进口存在的潜在风险或商业欺诈, 沙特建立原产地合格评定程序, 认可《卫生与植物检疫措施》, 并发布第 943 号《部级决定》^[5], 批准《卫生与植物卫生检疫措施》清单, 该清单认可沙特王国采取措施保护人类与动植物健康, 反对不必要的贸易措施。沙特认可危害性分析与关键控制点, 通过风险分析发现问题排除风险, 这被认为是最科学的食品安全控制方法。基于沙特进口货物数量巨大, 该国发布第 M/2/2《王室法令》, 对私人实验室在进口食品方面开展检测活动予以认可和支持^[5]。

作为 WTO 成员, 沙特政府重视沙特法律法规和标准与 WTO 的接轨, 适时将国内法律法规和标准等的修订情况通过 WTO 通报各成员, 履行 WTO 职责, 推进贸易便利化。例如, 其发布的通报有 2013 年 11 月 19 日发布的 G/TBT/N/SAU/683 号通报^[6], 颁布有关食品、农产品或动物饲料中杀虫剂最大残留限量的技术法规草案等。2017 年 10 月 9 日, 沙特食品药品监督管理局通过 WTO 发布两条关于修订食品接触材料的技术法规草案^[6]。

5 食品安全标准

沙特标准组织(Saudi Arabian standards organization, SASO)负责制定国内产品的标准,拥有食品及农产品标准的管辖权,负责向县级食品企业颁发证书,发布食品及消费品标准并参与食品安全监管。沙特制定有沙特食品标准,这些标准的制定参照了食品法典委员会(CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION, CAC)标准或者国际标准化组织(International Standardization Organization, ISO)、国际电工委员会(International Electro technical Commission, IEC)标准。此外,考虑到沙特宗教因素和气候因素,制定有独特的食品标准,或采用海湾合作会议(gulf cooperation conference, GCC)的统一标准(gulf standard, GS)^[7]。这些标准被要求必须符合清真食品的卫生规范。GS作为GCC关税同盟的一个环节,总共有6个国家共同制定标准和合格评定程序。

海湾标准化机构(Gulf Standards Organization, GSO)由GCC成员的6个国家的标准化官员组成,GSO设有食品标准分会,积极制定并更新标准。该分会主要参考国际标准制定标准。新标准被GSO标准分会批准后各成员会正式采用,意味着这些GSO标准就成为成员的国内食品标准^[7]。

此外GSO设有生物技术分会,标签技术分会,食品添加剂分会,并设立了清真食品工作组,设立专项课题制定清真食品的标准或卫生要求,并对进口清真食品的卫生要求、相关证明要求及标签标识要求等作出具体规定,适时通过WTO对其国内食品法规或标准的制修订情况进行通报。GCC成员在适时公布新的食品添加剂标准之外,参考CODEX标准修订GSO标准中的添加剂标准使其趋以完善,并涵盖所有食品添加剂的标准^[7]。这些标准的制定,旨在完善GSO标准体系,同时符合清真食品的卫生要求和规范,使得进口食品符合海湾国家的卫生要求。

6 食品安全监管措施

沙特作为伊斯兰国家,在治理国家方面将《古兰经》等作为执法依据,在食品监管领域也具有很强的宗教限制,尤其需要注意的是,沙特禁止进口如枪械、麻药、酒类、猪肉等违反伊斯兰教义的商品,也禁止进口转基因种子、动物饲料中使用的治疗用药物,如需要进口化学品、药品、无线器材等必须经过沙特政府的批准^[7]。《反商业欺诈法》等赋予其食品监管部门对食品实施监督检查的权利,该法也是判定食品是否违反食品标准、卫生规范和伊斯兰教义及对违反者实施处罚的依据之一。

沙特食品安全监管可分为口岸检验检疫和国内食品检查,沙特重视进口食品安全检查。首先,面向沙特出口的商品在装船前须接受装船前检查,沙特食品安全监管部门对进口食品实施陆海空口岸的检验检疫,在口岸对进口

的加工食品、牛肉、鸡肉等清真食品证明进行检查确认和实施检验检疫,对进口生鲜水果、蔬菜、家畜、饲料、种子等实施检验检疫,在口岸检验检疫机构会抽取一定的样品做检测。进口食品要求符合SASO制定的沙特食品标准(大多数沙特食品标准符合CAC标准)并实施合格评定计划,COC基本沿用了国际符合性认证计划制定的合格评定程序和基本要求,制定有强制性产品认证目录^[7]。要求进口食品等具有合格证明书(Certificate of Conformity, CoC),这些合格证明书须经过沙特政府认定的检查机构出具且符合沙特国内标准或者国际标准。

此外,沙特地方政府按照《反商业欺诈法》对国内食品进行检查,以确认国内市场流通的食品是否符合沙特食品安全标准和伊斯兰教义。实施检查的对象是商店、餐厅和市场上销售的食品。一旦发现问题同样会实施召回,对违反沙特伊斯兰教义或者违反标准和食品法规的企业依法实施处罚,以维护食品安全和伊斯兰教的教义。

7 结语

沙特食品安全采取一部门负主要责任,其他部门配合监管的食品安全监管体系,国内食品监管与进口食品监管分工明确,职责清晰,具有好的管理效果,确保食品安全。

需要特别注意的是,沙特作为伊斯兰国家,其监管食品安全不完全依靠食品法律法规和标准等,而是形成了依靠伊斯兰教教义《古兰经》等与食品法律标准相结合的约束人们行为规范的食品监管体系,这一做法顺应了伊斯兰国家宗教体制和食品安全技术法规和标准的卫生规范,在沙特食品安全监管中发挥着重要而不可替代的作用。

在沙特判断或检查进口商品是否合格,判断依据是否违反伊斯兰教义或《反欺诈商业法》等相关法律法规、沙特食品标准(GS)等。食品能否进入沙特需要经过沙特政府批准。特别注意沙特禁止进口违反伊斯兰教义的商品,如需要进口化学品、药品等也必须经过沙特政府批准,且进口商品上必须有阿拉伯语和英语2种语言标识,这是沙特食品安全监管的显著特征。

我国目前出口到伊斯兰国家的清真食品只占伊斯兰国家总体清真食品进口量的1%,显然不符合我国清真食品生产大国的地位,期待我国可以向沙特等众多的伊斯兰国家提供更多的优质清真食品。本研究为社会各界提供参考,为扩大“一带一路”食品贸易规模提供依据。

参考文献

- [1] 一带一路沿线国家—沙特阿拉伯产业结构与产业政策分析[EB/OL]. [2019-3-30]. <http://www.sohu.com>
Industrial structure and industrial policy analysis of Saudi Arabia-countries along one belt and one road [EB/OL]. [2019-3-30]. <http://www.sohu.com>

- [2] 中国驻沙特大使馆经商处. 沙特食品 80% 依赖进口 [EB/OL]. [2014-4-21]. <http://sa.mofcom.gov.cn>. Chinese embassy in Saudi Arabia. Saudi food is 80% dependent on imports [EB/OL]. [2014-4-21]. <http://sa.mofcom.gov.cn>.
- [3] 2017 第五届沙特阿拉伯国际食品饮料贸易展览会概述 [EB/OL]. [2017-8-15]. <https://mp.weixin.qq.com/>. Overview of the 5th Saudi Arabian international food and beverage trade exhibition 2017 [EB/OL]. [2017-8-15]. <https://mp.weixin.qq.com/>.
- [4] 马辛伊斯玛尔. 沙特与中国食医产业合作高端对接座谈会发言稿 [EB/OL]. [2018-6-27]. <https://www.sohu.com/>. Mathias M. Saudi Arabia and China's food and medicine industry cooperation high-end docking symposium speech [EB/OL]. [2018-6-27]. <https://www.sohu.com/>.
- [5] 沙特阿拉伯王国针对消费者健康采取的食品安全措施概论 [EB/OL]. [2018-12-27]. <http://www.docin.com>. Overview of food safety measures for consumer health in the kingdom of Saudi Arabia [EB/OL]. [2018-12-27]. <http://www.docin.com>
- [6] 国家 WTO-TBT/SPS 国家通报咨询中心, WTO-TBT/SPS 通报信息, 中国 WTO-TBT/SPS 通报咨询网 [EB/OL]. [2019-3-18]. <http://www.tbt-sps.gov.cn/>. China national WTO-TBT/SPS notification and advisory center, WTO-TBT/SPS notification information, China WTO-TBT/SPS notification and advisory network [EB/OL]. [2019-3-18]. <http://www.tbt-sps.gov.cn/>.
- [7] 日本貿易振興機構. サウジアラビアにおける食品市場調査 [EB/OL]. [2018-10-10]. <https://www.jetro.go.jp/>. Japan External Trade Organization. Food Market Survey of Saudi Arabia [EB/OL]. [2018-10-10]. <https://www.jetro.go.jp/>.

(责任编辑: 韩晓红)

作者简介



边红彪, 博士, 主要研究方向为食品安全, 食品贸易磋商, 公共安全, WTO 规则。
E-mail: bianhb@cnis.gov.cn.