

缅甸食品安全监管体系

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: 缅甸积极参与“一带一路”, 并与我国签署了“一带一路”合作谅解备忘录, 2019 年前 4 个月中缅贸易额已达 37 亿美元。中缅食品贸易互补性强, 中缅边境食品贸易关系密切, 贸易合作尚存巨大潜力。缅甸重视并建立了适合缅甸国情的食品安全监管体系。本研究分析了缅甸食品安全监管机构和职责、法律法规、标准体系、食品监管、贸易信息等, 介绍缅甸食品安全监管的经验和做法, 为政府部门和社会各界了解缅甸食品安全监管体系提供参考。

关键词: 缅甸; 食品监管; 法律; 标准体系; 分析

Analysis of the Myanmar food security supervision and administration system

BIAN Hong-Biao*

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

ABSTRACT: Myanmar has actively participated in “One Belt, One Road” and signed a memorandum of understanding on “One Belt, One Road” cooperation with China. The trade volume between China and Myanmar reached 13.5 billion U.S. dollars in the first four months of 2019. The food trade between China and Myanmar is highly complementary, and the border food trade between China and Myanmar is close, with huge potential for trade cooperation. Myanmar attaches importance to and has established a food safety supervision system suitable for Myanmar's national conditions. This paper analyzed Myanmar food safety regulatory agencies and responsibilities, laws and regulations, standards system, food supervision, trade information, etc., summarized the experience and practices of food safety supervision in Myanmar, and provided reference for government departments and the community to understand Myanmar's food safety supervision system.

KEY WORDS: Myanmar; food supervision; law; standard system; analysis

1 引言

缅甸作为发展中国家, 政府十分重视食品安全, 致力于构建适合缅甸国情的食品安全监管体系。缅甸食品监管由缅甸卫生部(Ministry of Health)^[1]所属食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)牵头, 其他 6 个部

门参与监管并与 FDA 协调配合, 形成了缅甸食品安全监管机制。缅甸食品安全监管的做法是通过立法和吸收国际标准控制食品质量, 建立食品注册和许可制度, 强化食品的监督检查和抽检, 发现问题及时处理。具体做法是通过立法强化食品质量监管, 虽然目前缅甸的食品法律法规体系处于不断完善过程中, 但已经基本形成了食品法律体

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、公共安全、WTO 规则研究。E-mail: bianhb@cnis.gov.cn

*Corresponding author: BIAN Hong-Biao, Ph.D, State Administration for Market Regulation, China National Institute of Standardization, No.4 Zhichun Street Haidian District, Beijing 100191, China. E-mail: bianhb@cnis.gov.cn

系。缅甸食品标准主要参考食品法典委员会(Codex Alimentations Commission)的食品标准, 农药残留标准, 食品添加剂残留标准。食品监管实施进出口食品注册许可制度, 对食品市场进行监督检查和抽查, 发现问题及时处理。这一食品安全监管体系顺应了缅甸国情。在以往的食品法规标准研究中, 没有系统分析缅甸食品安全监管体系的研究。为满足社会各界了解一带一路国家食品贸易的需求, 也为社会各界了解缅甸食品政策和食品贸易信息提供方便, 本研究主要对缅甸食品监管机构和职责, 食品法律法规, 标准体系, 食品监管及贸易信息等进行分析, 以期为社会提供参考信息, 促进贸易便利化。

2 贸易信息

缅甸是我国的友好邻邦, 位于东南亚连接南亚的重要战略位置, 被誉为东南线的丝绸之路, 人口约 5300 多万, 是亚洲的食品消费大国。2010 年中国就成为缅甸第一大贸易伙伴国, 也是缅甸最大的投资国。2011 年, 中缅建立了全面战略合作伙伴关系, 两国在政治、经济等领域的合作不断深入, 经济合作发展潜力被看好。

2017 年, 缅甸与我国签署了“一带一路”合作谅解备忘录^[2], 仅 2019 年财年前 4 个月中缅贸易额达 37 亿美元^[3]。目前, 中缅双方正在共建中缅经济走廊。需要关注的是, 缅甸农业领域蕴藏着较大商机。农业是缅甸国民经济的基础, 缅甸曾被誉为是亚洲的粮仓, 食品消费需求量大, 食品加工业不很发达, 食品机械、农机、农业化学品(化肥、除草剂、杀虫剂)等需求量大, 蕴藏较大商机。此外, 近年来, 中缅活牛贸易密切, 缅甸每年有意向中国出口 50 万头活牛^[4], 如得到两国政府部门确认, 将有效补充了我国活牛不足问题。

3 食品安全监管机构和职责

缅甸采取一部门集中监管食品安全模式, 其特点是集权但职责明确, 可以避免责任推诿, 这种食品安全监管模式符合国际潮流。具体履行这一职责的部门是缅甸卫生部所属食品药品监督管理局。此外, 尚有 6 个部门涉及食品安全监管, 这些部门相互协调, 共同参与食品安全监管。

缅甸 FDA 为缅甸食品安全主管部门, 该部门成立于 1995 年, 原隶属于缅甸卫生部, 负责食品、药品、化妆品、医疗器械等的监督管理。2013 年 4 月, 缅甸政府基于对食品药品监管的重视, 将缅甸食品药品监督管理局升级为单独的部门, 据此缅甸 FDA 的业务得到了扩展, 并在内比都、仰光和曼德勒建立了缅甸 FDA 的分支机构, 开展相关食品药品的监督管理活动。FDA 负责向当地食品制造业者、进口业者、出口业者提供一些合理健康的政策建议, 并开展卫生合格评定等工作, 此举受到了业者好评, 有利于

食品风险交流。

缅甸参与食品安全监管的相关部门还有, 缅甸卫生部、农业灌溉部(Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation)^[5]、畜产渔业部、商务部(Ministry of Commerce)^[6]、税务局(Customs Department)^[7]以及国家健康委员会(National Institute of Health, NHC)。

缅甸国家健康委员会(NHC)成立于 1989 年 12 月 28 日, 并在 2011 年 4 月进行了重组。这是一个保障健康的部级机构, 国家健康委员会旨在制定和执行高效的健康方针和政策。这些部门与 FDA 保持着密切业务联系, 经常开展风险监管交流。

4 食品安全法律法规

缅甸作为发展中国家, 食品安全法律法规体系建设可以说正处在起步或者逐步完善阶段。目前, 缅甸政府公布的食品安全相关法律仅有 6 部, 法律虽少但基本形成了食品安全法律法规体系, 相关的食品安全法规或政府令也在不断制定或者完善中。其食品安全法律法规体系内容注重对食品农产品的源头控制, 具体是注重制定农兽药的使用标准, 以控制农兽药残留限量。同时, 食品法律监管内容注重食品从种植、养殖、到餐桌的全链条质量控制, 法律监管方法符合国际潮流。

这 6 部法律分别是:

第一是《公共健康法》^[8], 早在 1972 年, 基于保障公众健康的理念, 缅甸公布了《公共健康法》(公共健康法, 1972, Public Health Law)。立法宗旨是控制食品、药品、环境卫生、传染病与私人诊所的卫生与质量安全, 通过立法保障公民健康。

第二是《国家食品法》^[8], 1997 年 3 月, 缅甸国家法律和秩序恢复评议会公布了《国家食品法》(National Food Law No.5/97)(1997 年法律第 5 号)。该法是缅甸食品安全的基本法律, 该法在制定过程中参考了国际食品法典委员会的相关规范。为了使公众可以购买到优质且无毒无害的食品, 保护消费者远离因食品对身体造成的损害, 规定对潜在的有危害风险的食品进行有序监督控制, 系统监控和调节食品的生产、进口、出口、储藏、运输、销售等环节。

第三是《农药残留法》^[8], 1990 年缅甸法律和秩序恢复评议会公布了《农药残留法》(Pesticide Law, 1990 年法律第 10 号), 并于 1990 年 5 月 11 日实施。《农药残留法》旨在规范农兽药的使用规则, 对保障食品和农产品质量安全起到规范作用。

第四是《植物害虫检疫法》^[8], 1993 年 6 月, 缅甸国家法律和秩序恢复评议会公布了《植物害虫检疫法》(The Plant Pest Quarantine Law, 1993 年法律第 8 号), 并于 1993 年 6 月 16 日实施。这一法律对保护植物, 规范农业质量安

全,规范国家检疫规则起到了作用。

第五是《动物发育健康法》^[8],1993年,缅甸国家法律和秩序恢复评议会公布了《动物发育健康法》(Animal Development and Health Law,1993年法律第17号),并于1993年11月25日正式实施。该法对缅甸进口肉类及其加工品的检查规定进行了规范。

第六是《进出口法》^[8],缅甸国家法律和秩序恢复评议会颁布了《进出口管理法》,该法旨在规范进出口贸易管理规则。之后缅甸先后颁布了数部食品相关法规。如国家法律和秩序恢复评议会颁布的《商务部部长命令No.5/98》,对相关法律覆盖不到的区域进行一定补充。

5 食品安全标准

据参加中国东盟博览会的缅方官员介绍,因为缅甸是发展中国家,缅甸本身没有多少食品标准,缅甸在食品农产品生产加工方面主要参照国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CODEX)^[9]的食品标准、农药残留和添加剂残留标准。换言之,目前,缅甸作为发展中国家,国内自身的食品国家标准很少,为了弥补这种缺陷,缅甸主要采用国际食品法典委员会的食品标准及农药残留标准、食品添加剂标准。这些国际标准目前可以满足缅甸食品农业生产的需求。2005年7月1日缅甸科学技术研究部(Myanmar Science and Technology Research Department, MSTRD)已经成为国际标准化组织(International Standardization Organization, ISO)的通信会员,并适时根据需要参与国际标准化组织的相关活动。

总而言之,作为发展中国家,由于人力财力和科技实力都有限,这种拿来主义,即直接采用国际标准的做法,也解了需要标准的燃眉之急,具有实用性。

6 食品安全监管

缅甸食品安全监管的思路清晰。政府监管食品安全重视食品的注册和许可,同时注重对食品监督检查和抽检,发现问题及时处理。在缅甸从事食品业务,必须事先在食品监管部门进行注册,经过政府许可才可从事食品业务。缅甸政府依据《国家食品法》《公共健康法》《残留农药法》等相关法律,依法对食品从业者进行监督检查和抽检。这种监督检查和抽检也可定期实施,也可不定期实施。如发现违法违规行为会依据法律进行严厉处罚,以确保食品安全,维护社会稳定。

向缅甸出口食品也需要进行注册,并获取相关许可证。许可依据是缅甸《进出口法》。签发许可证的部门是商务部下属的贸易局和边境贸易署,许可证适用于任何出口或进口。贸易局授权签发经由海运进出口的出口/进口许可证,边境贸易署授权签发边境贸易进出口许可证。由贸易

局签发的出口/进口许可证有效期为3个月,从签发之日算起,并不能延期。进口许可证签发实行收费制,所有的进口商品需要支付许可费、关税和商业税。在入境点关税与商业税和进口货物一并征收。原材料和其他必需品税率比较低,但对奢侈品所收税率却非常高^[10]。

同时,注册时需要使用缅甸商务部贸易局所规定的申请样本,注册有效期限一般为1~2年。注册费用1年大约5万缅甸元,2年为10万缅甸元。注册后如从事食品出口业务,需要有缅甸食品药品监督管理局出具的推荐书,推荐书有效期为3个月。

向缅甸出口食品必须遵守缅甸食品法律,遵守缅甸FDA制定的有关食品生产、检查、销售、储存、运输、广告宣传、标签标识等的指令和规定,缅甸食品药品监督管理局实施卫生管理。

对于进口食品,缅甸自身有的标准则执行其食品国家标准(如农药残留标准、食品安全标准、添加剂标准等)^[11],如果缅甸没有食品标准基本上参照CODEX标准执行。缅甸口岸将按照进口许可证记录的内容进行检查。检查费用由从业者负担。涉及的证书包括:卫生证书(health certificate)申请书、原产地证书(certificate of origin)、质量证书(原材料一览)(certificate of analysis)、生产许可证(manufacturing license)^[10]等。

进口食品商须标明商品名称,原材料,含量,生产商、包装业者以及销售业者的名称和地址,品尝期限,保存条件,使用方法。

缅甸对进口食品的包装尺寸、重量没有做出具体规定,但东盟质量标准咨询委员会所属包装食品工作组对一些物质采用的标准进行了推荐,如要求对铅、镉、铬、双酚、氯乙烯和甲醛残留量进行限制。

为了对从边贸口岸进口的食品和药品进行监督管理,缅甸食品药品监督管理局将在13个缅中和缅泰边贸口岸设立食品药品监督管理局,具体履行对食品的口岸检查职责。这些派出机构或采取的加强监管措施,不仅便利贸易,也有利于监管食品安全。

7 结语

通过上述分析发现,缅甸食品安全监管部门设置精炼,缅甸食品药品监督管理局牵头食品安全监管,其他部门参与监管并为之协调配合。这种一部门集中管理,其他部门协调配合的监管模式符合国际潮流。缅甸食品安全法律法规虽然不多但也比较精炼,且能覆盖食品从种植到餐桌的全过程,也属于符合国际潮流的做法,对其他国家有参考作用。譬如,缅甸食品法律以《国家食品法》《公共健康法》为核心,6部食品安全法律内容能基本覆盖食品从种植到餐桌的全过程。国家食品标准虽少但采用国际标准也符合国际惯例,这种做法能满足缅甸目前的食品生产加工

需求。缅甸食品监管注重事前的进口食品注册许可制度,事中的卫生监督,事后对违规从业者的处罚,以确保食品安全,显现出了缅甸食品安全监管特征。

缅甸是共建“一带一路”沿线国家,拥有亚洲比较大的食品消费市场,5300 多万人口是缅甸食品消费的基础,拥有巨大消费潜力。中国是缅甸第一大贸易伙伴国,我国企业在走出去过程中应该重视缅甸食品消费市场,这一市场应该有很大的消费拓展空间。譬如,缅甸农业生产技术薄弱,食品加工工业也不够发达。农业机械、食品加工机械、化肥、除草剂、农药、杀虫剂的需求量都很大。因此,中缅在现代农业技术合作,食品加工合作,农业化学品生产销售方面合作潜力巨大,也存在很多商机。这些情况应该引起我国企业的高度重视,并积极开展现代农业技术援助或开展生态农业技术合作,并探讨与缅甸开展农业机械和食品加工机械合作的可能性。

目前,中缅食品贸易存在一定局限性,食品贸易主要集中在边境贸易。譬如,中缅边境开展了粮油食品、水产品、绿色食品、生物制药、土特产品、保健品的贸易。但是,很显然这种贸易没有深入到缅甸内地,应该充分注意缅甸 5 千多万人口的食品消费需求。另外,缅甸对华食品出口大于进口,缅甸有关方面曾表示,希望每年向中国出口活牛的数量意向调整到 100 万头左右,这一情况虽然能满足我国进口活牛的贸易需求,但我国出口缅甸的食品农产品基本集中在边境贸易环境中,这些情况应引起企业和有关方面的注意,政府部门也应关注,并适当引导我国食品企业开拓缅甸食品消费市场。需要提醒的是,缅甸食品技术性贸易措施也在不断变化中,出口企业有必要在出口前了解其变化信息,做到有备无患。

参考文献

- [1] 缅甸卫生部网址[EB/OL]. [2018-12-16]. <http://www.moh.gov.mm/>.
Ministry of Health of the Republic of the Union of Myanmar website [EB/OL]. [2018-12-16]. <http://www.moh.gov.mm/>.
- [2] 中国“一带一路网”[EB/OL]. [2019-2-28]. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/>.
China Belt and Road Portal website [EB/OL]. [2019-2-28]. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/>.
- [3] 中国驻缅甸大使馆经商处网址. 本财年前四月缅甸与中国贸易额达 37 亿美元[EB/OL]. [2019-3-27]. <http://mm.mofcom.gov.cn/>.
Economic and Commercial Counselors' Office of the Embassy of the People's Republic of China in the Republic of the Union of Myanmar. Myanmar's trade with China reached \$3.7 billion in April of this fiscal year [EB/OL]. [2019-3-27]. <http://mm.mofcom.gov.cn/>.
- [4] 第一推网址. 缅甸计划每年向中国出口 50 万头活牛[EB/OL]. [2018-11-25]. <https://www.diyitui.com/>.
Diyitui net. Myanmar plans to export 500,000 live cattle to China each year [EB/OL]. [2018-11-25]. <https://www.diyitui.com/>.
- [5] 缅甸农业灌溉部[EB/OL]. [2018-12-18]. <http://www.moai.gov.mm/>.
Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation of the Republic of the Union of Myanmar website [EB/OL]. [2018-12-18]. <http://www.moai.gov.mm/>.
- [6] 缅甸商务部网址[EB/OL]. [2018-12-10]. www.commerce.gov.mm/.
Ministry of Commerce of the Republic of the Union of Myanmar website [EB/OL]. [2018-12-10]. www.commerce.gov.mm/.
- [7] 缅甸关税局网址[EB/OL]. [2018-12-6]. <http://www.mof.gov.mm/en/>.
Customs Department of the Republic of the Union of Myanmar website [EB/OL]. [2018-12-6]. <http://www.mof.gov.mm/en/>.
- [8] 日本贸易振兴机构(ジェトロ)、“加工食品の現地輸入規則および留意点: ミャンマー向け輸出”、[EB/OL]. [2019-2].
日本贸易振兴机构. “面向缅甸出口加工食品的规则及注意事项” [EB/OL]. [2019-2].
Japan External Trade Organization website. Rules for export of processed food to Myanmar and points of note [EB/OL]. [2019-2].
- [9] 国际标准化组织网址[EB/OL]. [2019-3-6]. <https://www.iso.org/>.
International Organization for Standardization (ISO) website [EB/OL]. [2019-3-6]. <https://www.iso.org/>.
- [10] 中国标准化研究院内部研究报告. 主要国家食品安全监管体系及茶叶标准研究-缅甸食品监管与茶叶标准[R]. 2015-02-02.
Research Report of China National Institute of Standardization. Research on food safety supervision system and tea standards in major countries-Myanmar food regulation and tea standards [R]. 2015-02-02.
- [11] 东盟网址. 东盟食品管理规范[EB/OL]. [2018-3-2]. <http://www.asean.org/uploads/archive/21915.pdf>.
ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) website. ASEAN food management code [EB/OL]. [2018-3-2]. <http://www.asean.org/uploads/archive/21915.pdf>.

(责任编辑: 武英华)

作者简介



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