

李自然 周传慧 刘 韬 著

新时期中国清真食品管理 与立法研究

XINSHIQI ZHONGGUO
QINGZHENSHIPIN
GUANLI YU LIFA YANJIU

民族出版社

新时期中国清真食品管理与立法研究

XINSHIQI ZHONGGUO QINGZHENSHIPIN GUANLI YU LIFA YANJIU

李自然 周传慧 刘韬 著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期中国清真食品管理与立法研究 / 李自然, 周传慧, 刘韬著. —北京: 民族出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 105 - 13932 - 3

I. ①新… II. ①李… ②周… ③刘… III. ①回族 - 食品卫生法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 161646 号

新时期中国清真食品管理与立法研究

策划编辑: 张宏宏

责任编辑: 张宏宏

封面设计: 金 晔

出版发行: 民族出版社

社 址: 北京市和平里北街 14 号

邮 编: 100013

网 址: <http://www.mzpub.com>

印 刷: 北京彩云龙印刷有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 200 千字

印 张: 7.625

定 价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 13932 - 3/D · 2716 (汉 423)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换。

汉文编辑二室电话: 010 - 64228001 发行部电话: 010 - 64224782

本书是国家社会科学基金一般项目（07BMZ039）
“新时期中国清真食品管理与立法研究”成果。

前 言

一、研究价值

“清真食品”是各地穆斯林对符合伊斯兰教法的食品的统称，即宗教性的合法食品，在国际上通用“Halal”称呼或标志，与宗教中的“非法”（Haram）相对。“清真”一词是中国汉语背景下伊斯兰文化与汉文化比照的产物，是穆斯林对伊斯兰教的一种内部表述，而“清真食品”则是对该类食品的文化表达。由于中国回族在生活空间、人口分布及语言方面都与汉族有一定的共同性，加之民族间的长期“对话”，使“清真”一词原有的汉语本意和此类表达被遮掩，其能指性逐渐走向专一，即专指与伊斯兰教或穆斯林相关的食物。“清真”一词所指性的边界与范围也被扩大，逐步被应用于中国场景下对国内穆斯林乃至世界穆斯林符合伊斯兰教法之食品的称谓。因为清真食品与穆斯林的生活息息相关，所以对清真饮食习俗的尊重，实际上是对这一群体文化权利的尊重。鉴于此，清真食品问题也就成为“食品政治”问题，并且由于饮食涉及社会生活的各个方面与各方面利益，其政治性特征就更加明显。

根据我国史料的记载，伊斯兰教在唐永徽二年（公元 651 年）开始传入中国，到了元明时期，经过内地和边疆两条路线的

传播,中国的穆斯林群体基本成型并稳定下来,伊斯兰教信仰者作为一个重要的宗教文化群体也得到了官府和民间的明确认可。例如,元末明初学者叶子奇在《草木子》中明确记载了元朝官方认可的宗教,除全真教之外,还有“白莲教、满摩教、回回教、头陀教,不合不通,各自有宗”^①。在此前后,中国历代政府基本遵循“齐其政,不易其宜;改其教,不易其俗”的儒教治国理念,对清真食俗进行宏观上和整体上的尊重,在清真食品产业的发展过程中,基本上实行一种不违背国家基本政策前提下的生产者自我管理模式。与此同时,随着产业的发展,“清真食品不清真”的现象也在明末清初出现了,由此便催生了民间组织自发的自我管理形式。

现代意义的清真食品管理形式,是与党和国家民族宗教政策和统一战线政策的制定与实践紧密相连的。中国的清真食品管理政策通常要突出尊重民族风俗习惯和保护少数民族特殊文化权利的内容。但随着民族现代化和商品经济的发展,在全球经济一体化和文化多元性的大背景下也表现出明显的不适应。因此,应当探索出新的管理模式,以适应新的社会形势。

中国有10个信仰伊斯兰教的民族,2300多万人口,清真饮食文化是其文化的重要组成部分,对清真饮食文化的保护体现了对穆斯林的尊重。因此,党和政府历来重视该项权利,特别是党的十一届三中全会后,民族政策进一步落实,穆斯林群众的权益在一定程度上受到了保护。但随着改革开放的深入、市场经济的完善及经济全球化的影响,也出现了许多不尽如人意之处。因此,党和政府在加大民族工作力度的同时,也不断加强清真食品管理的法制建设,全国先后有近30个相关地方法规出台,国务

^① 叶子奇:《草木子》,卷之三,61页,北京,中华书局,1959。

院于 2002 年授权国家民委着手《国务院清真食品管理条例》的起草。

尽管所做工作取得了一定成效,但许多问题仍没有得到最终解决,甚至还有一些新问题出现。如侵害穆斯林权利的现象仍时有发生;“清真”乱用的现象不断增多;多元管理,相互推诿;执法力量不足;民众参与不够;各地不能形成信息互通、联合共管;入境清真食品和认证工作管理混乱;现有清真食品管理法规的操作性差;出现大量不能纳入保护的群体;保护对象违法现象严重;等等。这些问题的存在,已经影响到了我国民族关系、民族经济的可持续发展以及和谐社会的构建。因而,开展对清真食品管理与立法问题的研究,不仅具有较强的现实意义,而且还能丰富“少数民族文化权利保护”方面的基本理论内容。

二、国内外研究现状

国际上,在联合国有关文化权利的规定中,清真食品只是被简单地归入民族风俗习惯权利中。在此影响下,国外多将该项权利保护归到商业欺诈和不正当竞争等民商法体系当中,相应的研究也比较少。与此同时,世界各国的清真食品市场已经形成相对稳定的管理规范和法律体系,因此关于清真食品规范管理方面的研究也就不再是重点。目前,国外的清真食品管理研究主要侧重于如何搭建国际贸易平台,如何加强国际标准的统一与协作,以及如何加强清真食品生产中的技术管控等。例如,马来西亚和新加坡的研究重点是如何建设清真食品国际信息快速通道;泰国的宗教组织与多拉隆功大学则主要是研究清真食品加工所需的消毒剂 and 清洗剂、产品非清真成分的 DNA 检测技术,以及清真餐饮

的管控工作。在东南亚地区,所谓的“清真食品研究”就是专指清真食品的检测。

因为世界各国早已形成完整的清真食品管理体系,所以国外以此为对象的研究微乎其微,各国只是在某些方面加以补充,规范其管控体系。例如,马来西亚只将其认证部门——清真产业发展公司(Halal Industry Development Corporation)的权利收归伊斯兰事务发展署(Department of Islamic Development Malaysia),新西兰将其权威认证机构新西兰伊斯兰肉类产品和清真食品认证中心(New Zealand Islamic Meat Management Limited and New Zealand Islamic Processed Food Management Ltd,简称NZIMM)的专家吸收到政府管理机构中进行标准和管理的咨询,中东一些国家也只是加强了出入境清真食品的标准控制。

尽管清真食品管理已不是当今国际研究的重点,但由于中国正处在社会文化转型及与国际接轨时期,所以国外的清真食品管理研究依然备受中国政界和学界的关注,并有一些相应的成果出现。例如熊芳亮等人的《国外如何管理清真食品》^①,联刚、金春子、鱼波的《对国外清真食品管理的考察与思考》^②,王茂华、袁松宏的《中国——东盟清真食品认证发展现状》^③。上述研究对国外清真食品管理模式做了介绍,并对中国的管理工作提出了一些建议,但总体上还不够深入。此外,港澳台地区的相关研究则只有香港中文大学马建福正在进行的“关于香港地区清真食品管理研究”。

① 熊芳亮:《国外如何管理清真食品》,中国民族宗教网, <http://www.mzb.com.cn/html/report/17425-1.htm>。

② 联刚、金春子、鱼波:《对国外清真食品管理的考察与思考》,载《中国民族》,2006(12)。

③ 王茂华、袁松宏:《中国——东盟清真食品认证发展现状》,载《中国食品工业》,2010(4)。

在中国，真正的清真食品管理研究与实践活动出现在民国时期。民国时期，各地曾出现一些清真食品生产“违规”操作的现象，引起了广泛的社会关注，加之清真食品产业和回族民族自觉运动的发展，于是在北平、郑州等地率先出现了专门管理清真食品产业的民间组织，他们通过组织行业协会和回教协会开展清真食品管理活动，这种管理方式基本贯穿于民国始终。

中国共产党的民族政策是在长期的革命斗争中形成的，是对少数民族风俗习惯的尊重和保护政策。这一思想和原则被写入了《中国人民政治协商会议共同纲领》《中华人民共和国宪法》以及其他的相关法律，并形成“少数民族有保持和改革本民族风俗习惯的政策”。相应的，中国的清真食品管理政策都是沿着这条主线制定的，其管理研究模式是“政府+学者”，这就使得相关研究通常具有论证政策的科学性与正确性或保证政策有效性的特征。

目前，清真食品管理方面的研究多是从保护穆斯林权利的角度出发，突出保护清真食品的重要意义，介绍宣传中国共产党的政策法规，只有少数文章涉及具体问题。

截至2010年2月，在中国期刊网上检索到的关于“清真食品管理”的研究成果共有217条。这些文章中大部分是宣传党的民族政策和介绍企业的成长历程以及概况的，只有为数不多的几篇是研究清真食品管理问题的。其中与本课题相关的，主要有韩小兵的《从清真食品立法看宗教信仰自由及少数民族风俗习惯的法律保护》^①，马云的《关于新形势下清真食品管理工作的思考》^②《清真食品领域安全问题不容忽视——新形势下清真食品管

① 韩小兵：《从清真食品立法看宗教信仰自由及少数民族风俗习惯的法律保护》，载《中国宗教》，2003（12）。

② 马云：《关于新形势下清真食品管理工作的思考》，载《中国穆斯林》，2004（4）。

理工作初探》^①《加快清真食品立法,依法保护穆斯林消费者的合法权利》^②,勉礼和的《清真食品管理工作亟待加强——固原市原州区清真食品市场调查分析》^③,喇延真的《全国清真食品管理法规制定应注意的几个问题》^④,侯斌的《清真食品管理制度探索》^⑤,田艳的《从少数民族基本文化权利看中国清真食品管理法律制度》^⑥,敏贤良的《关于对清真食品管理的思考与建议》^⑦。清真食品管理方面的专著,作者只见到了周瑞海主编的《清真食品管理概述》^⑧。

上述关于清真食品管理的文章中,韩小兵从突出穆斯林和各少数民族权利保护的角度,概括介绍了国家的有关法律政策;喇延真在研究中认为,在制定全国清真食品管理法规时,应当对清真食品概念界定、清真食品标志使用、执法主体、违规处罚等问题进行重点考量;侯斌的研究是针对中国清真食品管理实际,提出了清真食品生产经营许可是清真食品管理的有效手段;田艳的研究是从文化权利的角度出发,提出中国现行的清真食品管理法律制度,应在全国性立法的创制与实施、企业社会责任的加强等方面进一步完善;敏贤良的研究是从清真的饮食文化内涵入手,探讨了“‘清真’食

① 马云:《清真食品领域安全问题不容忽视——新形势下清真食品管理工作初探》,载《中国穆斯林》,2003(1)。

② 马云:《加快清真食品立法,依法保护穆斯林消费者的合法权利》,载《西北第二民族学院学报》,2005(3)。

③ 勉礼和:《清真食品管理工作亟待加强——固原市原州区清真食品市场调查分析》,载《中国穆斯林》,2003(5)。

④ 喇延真:《全国清真食品管理法规制定应注意的几个问题》,载《西北第二民族学院学报》,2008(3)。

⑤ 侯斌:《清真食品管理制度探索》,载《北方民族大学学报》,2009(1)。

⑥ 田艳:《从少数民族基本文化权利看中国清真食品管理法律制度》,载《太平洋学刊》,2009(3)。

⑦ 敏贤良:《关于对清真食品管理的思考与建议》,载《回族研究》,2010(4)。

⑧ 周瑞海:《清真食品管理概述》,北京,民族出版社,2004。

品的判定”、制定全国统一的清真食品标志的必要性和健全的清真食品管理机构和机制等问题，并提出要解决清真食品管理中存在的问题，政府要高度重视，建立切实有效的管理机制，扩大清真食品宣传和民族宗教工商税务城管等各部门要形成合力，齐抓共管，等等。而周瑞海主编的《清真食品管理概述》一书，则是从清真食品界定、形成历史、文化特点、历代政策、清真食品的内涵、中国共产党的政策法规等方面进行了概述，尽管也提出了新形势下清真食品管理的问题，但多为浅表性叙述。

在以往成果中，对清真食品管理问题研究的较为全面的是马云。马云作为一个清真食品管理工作，从食品安全和少数民族合法权益的角度出发，分析了当前清真食品安全方面存在的三个问题：无法可依、无章可循、无机构操作的无序状态；管理主体不明确；各职能部门认为加强对清真食品管理是人为地设置条条框框，限制市场经济的发展。并指出上述问题又引发诸多问题：一是非穆斯林假冒“清真”的现象；二是一些生产企业为追求经济利益，在不具备生产的条件下生产、加工、销售“清真食品”，误导消费者；三是商场、超市的混放问题；四是不具备清真餐厅资质的饭馆却承办清真宴席，出现汉族餐馆中的“清真饭”现象；五是屠宰市场“清真食品不清真”；等等。

针对存在的这些问题，马云从主观和客观两个方面进行了分析。主观原因包括：部分领导对此问题重视不够，简单地认为只是某些民族“吃”的问题，纯属个人饮食习惯，是少数民族自己的事；一些地方政府部门片面追求经济增长的速度，认为现在搞市场经济，开放搞活，发展经济是头等大事，设置条条框框阻碍了经济发展；长期以来，受“左”倾思想的影响，在思想认识上、工作实践中有意将民族与宗教割裂开来，不愿承认群众的这一生活习惯源于宗教，是其宗教不可分割的组成部分。客观原因

主要有：一是法律不健全，无法可依，主要是宣传教育缺失、人们的道德观念、社会责任意识逐渐淡薄，在经济活动中见利忘义、损人利己；二是一些非穆斯林经营者，在利益驱使下涉足清真食品生产领域，不尊重民族习惯而引发各种矛盾；三是管理部门对党的民族政策贯彻不力、执法不严所致；四是少数人的示范效应带来的一些不应有的负面影响，主要是边缘性“回族”的一些行为，向主流社会发出了一个错误的信号以及对民族政策宣传、教育不够深入；五是许多人对中国民族问题的长期性认识不足；等等。

针对以上问题，马云从以人为本的角度提出对清真食品要加强管理，切实全面落实党的民族政策，真心实意地维护少数民族的合法权益。为实现这一目标，首先，要进一步完善法律保障体系，以适应依法治国、依法行政的新形势；其次，制定清真食品国家标准；再次，应该将清真食品纳入国家规定的“市场准入”制度体系中，质检部门也应强化对清真食品的“质量”监管。此外，他还提出要发挥中介组织的积极作用来管理清真食品。具体办法是：统一思想、提高认识，将清真食品管理纳入各级党委、政府的议事日程，切实抓好抓紧；尽快出台《清真食品法》，将民族习惯法和各省、自治区制定的清真食品管理地方规章上升为国家法，确定清真食品在整个食品中的法律地位，明确清真食品的执法主体；在全社会广泛开展中国共产党的民族政策和民族法律、法规的宣传教育，树立法制观念；成立清真食品管理办公室。^①

^① 参见马云：《关于新形势下清真食品管理工作的思考》，载《中国穆斯林》，2004年（4）；马云：《清真食品领域安全问题不容忽视——新形势下清真食品管理工作初探》，载《中国穆斯林》，2003（1）；马云：《加快清真食品立法，依法保护穆斯林消费者的合法权利》，载《西北第二民族学院学报》，2005（3）。

马云的总结、研究和分析基本概括了目前清真食品管理中的主要问题，从管理者的角度看是比较完善的，但其分析也并非完全准确。在谈及清真食品管理存在的问题时，他提到的无序状态就不准确。在实践中，中国共产党长期重视少数民族饮食习惯的保护工作，已经建立起了完善的政策体系，所以马云的提法仍然值得推敲，即使是专指法制建设也是不准确的。在原因分析中，马云提到回族“边缘人”问题，他一方面强调以人为本，另一方面却又否定了“边缘人”的文化选择权，同时还与“少数民族有保留和改革本民族风俗习惯权利”的原则政策相冲突。在解决措施中，他提到要统一思想、加大宣传、加强立法、强化管理等。其实，各级政府在现实工作中已经在这些方面采取了相应措施，只是效果并不太明显。从笔者长期研究饮食文化、清真饮食管理和文化权问题的经验中可以发现，改革开放以后，穆斯林的清真食品文化权已经不再是单纯的生活方式选择权，它还包括少数民族利用文化符号资源的发展权问题。因此，马云提出的单纯的风俗习惯和人格尊严的保护已经不能涵盖清真食品管理的全部，其中必然还要包括文化产业和文化商品发展权问题。

此外，从事具体管理工作的勉礼和在《清真食品管理工作亟待加强——固原市原州区清真食品市场调查分析》一文中指出，宁夏固原市原州区的清真食品管理存在问题：一是部分群众对党的民族政策和民族知识认识不够；二是经济利益驱动产生违法经营现象；三是缺乏饭店、餐厅的专业管理人才和回族厨师，上等的回族厨师尤为奇缺；四是缺乏清真食品技术开发人员，清真食品科技含量低、资源优势向市场优势转化的能力差，清真菜系得不到更好的挖掘、整理和创新；五是缺乏品牌意识，没有打好地域牌；六是由于原材料局限等原因，菜肴的民族特色得不到充分地发挥，菜肴品种越来越不能满足消费者的需要；七是受经

济条件的制约,清真餐厅的硬件设施得不到及时更新,跟不上时代发展的步伐;八是清真标志不规范;九是清真食品的管理力度不够,没有形成日常化管理。针对这些问题,他提出要加大对有关政策的宣传,建立清真烹饪人员和清真食品技术开发人员的培训基地,重点培训回族厨师和清真食品的技术开发人员,挖掘、整理、推广清真菜系,引进、创新清真菜肴品种,以提高清真食品的科技含量,发展清真食品,满足清真食品业发展的需要;树立品牌意识、努力打好地域牌,建立清真牛羊肉、禽肉定点屠宰厂,把好清真关,消除回族等穆斯林群众饮食方面的疑虑;统一清真标志,各地要相互沟通,达成共识;要建立相关部门既各司其职,又密切配合的协调管理机制,为清真食品管理工作提供强有力的组织保障;进一步加强机构建设,加大对清真食品的管理。

虽然上述成果多从具体实践环节入手展开研究,但是他们的研究都是在国家现有原则和政策的框架下进行的,只是就政策谈政策或就法律论法律,忽视了清真食品管理主、客体角度的研究。实际上,清真食品问题是一个食品安全和交易安全问题。由于我国的清真食品管理以保护 10 个信仰伊斯兰教少数民族的文化权益为出发点,这就使得该问题所涉及的文化心理层面成分更加突出,而属于科学技术层面的安全性却表现得不够明显。因此,有必要从政策法律的效力、被保护对象、地区差异、清真文化本质、中外成功政策等方面,对中国现行的清真食品管理政策和法律进行全面研究,并通过调查分析对清真饮食文化的真实特性和时代特征进行概括总结,找出影响中国清真食品管理效果的核心问题,拿出较科学的成果,为党和国家相关政策法律的制定提供借鉴。鉴于此,笔者试图凭借较为详尽的社会调查,从社会法学和法文化学的视角来展开研究,在介绍分析中国清真食品管

理现存问题的基础上,进一步挖掘其问题产生的根源,同时还借鉴国外清真食品管理的成功经验,力图重新寻找解决中国清真食品管理问题的有效途径,并最终提出一些可行性建议。

三、主要内容和研究方法

早在新中国成立之初,国家就确定了计划经济体制下的清真食品政策体系,该体系在“文化大革命”期间曾一度被废止,但在改革开放以后又被全面恢复和完善,并不断增加发展权的内容,清真食品产业的多元文化发展势头再次彰显。然而时至今日,计划经济体系下的管理模式和管理理念,已经与当今的时代和文化发展特征不再协调。政府的强化干预,已与全球化的时代特点及清真食品的自身特点产生了冲突,不仅造成了不良影响,甚至还出现了“管理越严、问题越多”的怪现象。为解决这些问题,本书主张从清真饮食规范的产生与发展、中国清真食品管理的历史与现状、当前清真食品问题产生的原因与特点等方面入手,分析现存问题、社会实际、国内法律制度现状和国外的成功经验,在法律制度合理设计的原则基础上,最终勾画出符合新时期中国清真食品管理与立法的完善蓝图。

在研究方法上,本书主要采用文献分析法和民族学实地调查法。具体调查思路与方式如下:

1. 调查点的选择

中国的清真食品管理问题主要集中于城市,它属于城市民族工作的范畴。因而,中国民族学传统的“乡土式”调查点选择路

径显然是不可取的,所以本课题所涉及的实地调查必须在城市开展。中国有 10 个信仰伊斯兰教的少数民族,尽管他们的饮食规范存在差异,但是只是在饮食文化特质细节上的差别而已,其饮食的基本规范——伊斯兰饮食规约是基本相同的,表现形式也是一致的。此外,由于各民族间的长期杂处、混居及文化交流,使得同一区域内各穆斯林的清真饮食文化往往又趋于一致。例如:在甘肃临夏,东乡族和回族所遵循的清真饮食基本原则并无差别。可见,按照族群来选择调查对象的原则也并不切合本课题的实际,加之清真食品管理问题本身也具有区域性特点,所以按照区域来选择调查对象才是可行的方法。鉴于以上情况,笔者确定调查对象的选择必须遵循“突出城市、突出区域”的原则。

在此原则下,笔者结合自身长期从事清真食品研究的现实情况,决定采取“以宁夏为中心,分重点选择国内其他有代表性城市”的选点方法。坚持以宁夏为中心,主要是因为宁夏作为回族自治区具有全国的特殊代表性,而笔者自 2002 年便从事宁夏清真食品管理和清真产业发展问题的研究工作,不仅熟悉业内情况,而且也有大量的相关研究成果。对于调查区域中“代表性城市”的选择,主要是出于以下几方面的考虑:广东省广州市是沿海开放城市的代表,并且有大量的国内外穆斯林群众聚集;河南省郑州市是内地散杂居回族地区的代表,其中郑州市管城区、上街区都是回族相对聚居的地区,而且河南省也是近年来清真食品问题引发之群体事件的多发区(仅 2002 年上半年就发生 30 多起);北京市是我国的政治、文化中心,这里的清真食品管理及清真食品的消费者都有着多元、开放、规范的典型特征;甘肃省临夏回族自治州是西北地区具有代表性的穆斯林传统聚居区,这里的管理和文化也有很强的代表性。在重点调查区域选择之初,笔者也曾将新疆乌鲁木齐市列入其中,但是在“7·5 事件”之

后,新疆的民族关系更趋复杂化,不仅对清真食品问题十分敏感,而且其清真食品管理组织与文化中的民族比照成分也更加明显,即各民族都认为自己是真正清真饮食文化的代表。鉴于新疆的实际情况,笔者又选择了青海省西宁市作为重点研究城市,因为青海也是一个多民族聚居的民族省份,当地清真饮食文化也有其自身的特点,并且当地政府也在努力打造“清真品牌”。在选择这些重点考察城市的同时,笔者也将一些穆斯林人口流动较大的地区及回族人口相对较多的地区,如西安、山东等地的部分城市作为可观察的地区。

2. 具体研究方法的使用

(1) 文献收集法

在课题审批前后,笔者便已开始大量收集各地有关清真食品的材料。调查者先后收集到了全国各地清真食品管理的总结材料、地方法规、国务院清真食品立法调研资料、期刊网上关于国内外清真食品管理方面的文章和信息,以及有关回族饮食理论的书籍,共计300余种。

(2) 访谈法

围绕当地清真产业发展情况、清真食品管理现状以及现在管理中存在哪些问题、有何建议等问题,在重点调查区域内对清真食品管理者、宗教界人士、部分企业家和部分餐饮经营者进行了重点访谈。由于被访谈对象反映的内容多有重复或过于常见,故在文中只根据需要作了部分呈现。此外,笔者还曾利用工作之便走访了西安和山东的部分回族聚居区及回族企业,多次进行清真食品管理方面的访谈工作。