

《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法（修订征求意见稿）》 存矛盾冲突，建议调整

裘丽

（浙江省新型重点智库“中国政府监管与公共政策研究院”研究员）

摘要：国家市场监督管理总局向社会公开征集《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法（修订征求意见稿）》（以下简称《意见稿》）的修改意见和建议，公众可于2023年6月4日前反馈市场监管总局。《意见稿》是政府相关部门对于食用农产品的重要监管依据，本次《意见稿》是对2016年出台的《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》（以下简称《管理办法》）的修订，在强化产地准出与市场准入衔接、夯实食用农产品市场销售主体责任等方面做了大量改进，有助于保障餐桌安全、促进农业高质量发展。同时，与原《管理办法》相比，本次《意见稿》征集内容中，出现了“鼓励净菜、带包装上市”、去除“干燥”加工方式等与生产和生活方式密切相关环节的变动。笔者认为这几个变动与监管对于环境友好效能的发挥、监管执行基本依据的确立以及占中国绝大多数的小农生产者利益等方面存在一定的矛盾冲突，并就此提出三方面的修改建议。

关键词：食用农产品，市场销售，包装，加工

裘丽.《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法（修订征求意见稿）》存矛盾冲突，建议调整.生物多样性保护与绿色发展.第1卷，2023年6月，总第41期.ISSN2749-9065



图源：国家市场监督管理总局

一、《修订稿》的“鼓励带包装上市”与现有法律法规的“去包装化”和“塑战速决”的环保趋势相冲突

中国于2006年出台了《农产品包装和标识管理办法》（农业部令第70号），其中规定了须进行包装的农产品主要包括两类，一类为“获得无公害



害农产品、绿色食品、有机农产品等认证的农产品”；另一类为“省级以上人民政府农业行政主管部门规定的其他需要包装销售的农产品”，即使是《农产品地理标志管理办法》也只规定“可以在产品及其包装上使用农产品地理标志”。《中华人民共和国农产品质量安全法》（以下简称《质量安全法》）还规定“按照规定应当包装或者附加承诺达标合格证等标识的，须经包装或者附加标识后方可销售”，这表明“农产品附加标识不一定要有包装”。可见，现有法律法规框架下的农产品包装的主要功能是“使认证的农产品标识本身可视化”、实现“包装农产品的材料和使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂等物质必须标识清楚其符合国家强制性技术规范要求”以及识别“省级以上规定的特殊需要包装销售的农产品”。

在过去的十多年里，中国推动农产品绿色认证取得了巨大的成绩，尤其是无公害产品的普及化，这使得食用农产品包装化比例也大幅增加。但随着现代商业的发展，“包装化”现象愈发严重，目前，超市、门店、电商等越来越多地将食用产品包装化。而食用农产品的包装大多数为塑料包装，这导致了大量塑料垃圾的产生，与“低碳、减塑”的可持续发展目标大相径庭。

塑料污染是目前最严峻的环境问题，政府、企业和个人都有义务和责任以行动来对抗它。为推动全球《塑料条约》，联合国环境规划署组织召开的政府间会议取得阶段性胜利，2023年的“塑战速决”世界环境日，也推动了“减塑”的主流化。

2023年新修订的《质量安全法》规定“停止无公害农产品认证”，这意味着今后占大多数的无公害农产品认证的农产品可以不用包装。新版的《质量安全法》同时也加强了针对食用农产品入市前的监管，包括信息化追溯体系建设、合格证管理等源头监管机制，为“非规定包装”的食用农产品的安全管理提供了保障。线上线下互动以及数字化渠道的多样化也为食用农产品的标识和合格证提供了多种“非包装依附性”展示途径。因此可以认为，现有法律法规为农产品“去包装化”趋势提供了十分良好的制度条件。

由此建议《意见稿》将“带包装上市”和“鼓励销售者带包装销售食用农产品”改为“去包装或简化包装上市”和“鼓励销售者以去包装化的散装形式销售食用农产品，鼓励数字化或以恰当方式展示需要标识的信息”，以符合时代使命和实现监管对于环境友好的效能。



二、尚未统一的“净菜上市”概念与需要明确的监管执行依据相冲突

“净菜上市”是城市化、快节奏化的产物，最早出现在西方发达国家的超市系统。在西方发达国家，超市系统较早超越农贸市场成为食用农产品的主要零售市场，大多数西方人又有生吃“蔬菜沙拉”的习惯，为了便利、美观和易于打包组合，西方的超市系统强调“净菜上市”，以引得消费者的喜爱。中国最早提倡“净菜上市”并不是为了超市系统相对高水平的消费需求，而是出于农贸市场的整洁、湿垃圾的就地回用、物流费用的减少等目的。因此，当初强调的是“将田间地头采摘收获后的蔬菜瓜果就地整理、去掉根土、荒帮烂叶和不能食用的部分，修整干净再捆把、装筐，运往市场销售”。

目前，随着国际化、城市化和现代农业的快速发展，中国的农贸市场也正在被日渐崛起的大小超市（门店）系统替代，食用农产品上市前不仅仅是简单的修整清洁，而是演化出了“分级、保鲜、加工、包装、配伍制作”等繁复的售前处理流程。在此背景下，“预制菜”也已成为了食品销售系统中的热潮。结合前述讨论的《意见稿》鼓励“带包装上市”所带来的塑料污染，如此，市场中的“净菜”则并不只在田间地头经过简单修

整干净后直接进市场的初级农产品，而是更多地具备“成品”特征的“产品”。

基于以上背景，一个核心问题出现：监管视角下的“净菜”统一概念和标准应该是什么？事实上，中国的相关法律法规还尚未正式对“净菜”的概念有过规定，也未形成相关的统一标准。因此，笔者认为，在“净菜”概念和标准还未统一的前提下，不能以此作为监管执行的依据，建议暂且将《意见稿》中“鼓励净菜上市”说法去除，等“净菜”概念统一、综合考虑塑料污染的影响后再确立相关监管依据。

三、食用农产品的干燥加工与食品加工范畴相冲突

按照JB/T 7250—1994《干燥技术术语》中的定义，干燥泛指使物料中所含湿分（水分或其他溶剂）汽化并去除的处理过程。对于农产品加工，GB/T 14095—2007《农产品干燥技术术语》给出的干燥定义是使物料中的水分汽化和分离的过程。国家标准中的干燥强调的是把湿物料中的湿分（水分）去掉，没有明确规定使用何种方法将水分汽化并去除。可见，干燥主要是指“物理干燥”，属于简单处理，经干燥处理的物料有利于保存、运输等优点。物理干燥过程中不应添加任何化学品，不应催生化学反应，



不应改变物料基本自然性状和化学性质。

NY/T 1640—2021 农业机械分类中也采用了“干燥”的说法，而按照物料差异、热量传递和水分去除的方式，可将干燥划分为机械干燥、传导干燥、对流干燥、辐射干燥、真空干燥、介电加热干燥、联合干燥等干燥方式。其中食用农产品干燥主要包括谷物（粮食）、油菜籽、果蔬、茶叶干燥、草药、香料、烟草、藻类、畜禽和水产品的干燥等。

以上关于农产品干燥的定义和技术都属于农产品、农业机械等范畴，由此可以认为，经物理干燥后的食用农产品属于初级农产品，不属于食品加工范畴。

目前，市场出售经简单物理干燥加工的食用农产品是小农主要的收入来源之一，也是小农生产风险最低、利润最可控的经济途径。近年来，占中国农业生产大多数的小农生产者，正在觉醒和发挥小农的主体性，他们积极地转型到绿色生态农业，这对于乡村可持续发展至关重要。现实中，小农户生产的小规模、多样化的食用农产品是走不通“绿色食品、有机食品”等认证路径的，也无法走集中加工的“食品生产”路径的。因此不应将食用农产品“干燥”加工归到食品加工领域，建议延用《管理办法》中

的“干燥”加工方式，但可以将“干燥”改为“物理干燥”。因为目前市场中存在许多“问题干货”，如干燥过程中加入硫磺熏制、色素增色等，这类问题隐患主要来自于干燥过程中的化学处理所造成的化学残留。如果经化学处理后的干燥加工，加工后的产品有了化学性质的变化，则应属于工业产品或食品范畴，其生产经营应符合产品质量法或食品安全法相关规定，食品生产和经营均需取得生产许可和经营许可资质。

综上，建议《意见稿》做如下几个方面的修改：

第一，《意见稿》第六条修改为：“鼓励去包装或简化包装上市、畜禽产品冷鲜上市等方式销售食用农产品”。

第二，《意见稿》第十一条修改为：“鼓励销售者以去包装化的散装形式销售食用农产品，鼓励数字化或以恰当方式标明食用农产品的生产日期或者包装日期、贮存条件以及最佳食用期等内容，展示承诺达标合格证”。

第三，《意见稿》第四十五条加入“物理干燥”加工。



