

# 食用农产品的含义、范围及监管适用之探析

□ 张国兴 任雅琳

国家食品药品监督管理总局制定公布的《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》(下称《办法》)已于2016年3月1日施行。6月14日总局工作文件《食品药品监管总局关于食用农产品市场销售质量安全监督管理有关问题的通知》(以下简称《通知》)中对食用农产品的概念及相关问题进行了明确,但是在实际许可监管中经常会出现与预包装食品、散装食品判定发生混淆。笔者从适应基层监管执法的角度出发,试对食用农产品的含义、范围及监管实践中适用判定予以探讨。

## 一、食用农产品的概念以及适用范围

《办法》以部门规章明确了食用农产品的含义。食用农产品指在农业活动中获得的供人食用的植物、动物、微生物及其产品。农业活动指传统的种植、养殖、采摘、捕捞等农业活动,以及设施农业、生物工程等现代农业活动。植物、动物、微生物及其产品指在农业活动中直接获得的,以及经过分拣、去皮、剥壳、干燥、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等加工,但未改变其基本自然性状和化学性质的产品。《通知》以文件形式进一步说明:以食用农产品作为原料进行生产的,应当取得食品生产许可证。

从以上可以得出食用农产品三种含义:一是从农业活动中直接获得的;二是经过简单初级加工的;三是未取得食品生产许可的。由于法律、法规、文件未对食用农产品做具体列举式说明,对概念及含义的不同理解和观点直接影响食用农产品监管的适用。笔者认为符合下列特征应判定为食用农产品。

1.通过农业活动直接获得的保持原自然形态的生鲜食用农产品。即在传统农业活动中通过种植、养殖、采摘、捕捞直接获得的,以及通过设施农业、生物工程等现代农业活动获得的供人食用的植物、动物、微生物。如谷物产品、瓜果、蔬菜、食用菇等菌类、猪牛羊鸡鸭鹅等畜禽类、水产品类;作为调味料的葱、姜、蒜、辣椒、胡椒等。

2.经物理性加工后未改变原自然形态的食用农产品。如经过分拣、清洗、分级、包装等加工后的瓜菜类产品;干燥、剥壳、包装等加工后的谷物类初级产品;宰杀、去除皮毛、脏器并清洗晾干后的鸡鸭鹅胴体等。

3.经物理性加工改变了原自然形态但构成成分未发生变化的食用农产品。即对同一食用农产品经过分拣、去皮、剥壳、干燥、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等物理性加工但未改变其基本自然性状和化学性质的产品。如粉碎加工为粉状的谷物类产品、清洗切配后的果菜类产品、宰杀切割后的畜禽肉产品及其脏器产品(含冷冻产品)、宰杀切割后的水产品(含冷冻产品)、海干产品等。

4.农业活动中直接获得的可食用副产品。如自然蜂蜜、奶类产品、蛋类产品、附生菌等食用微生物产品。

5.为保鲜需要依法在限量内添加保鲜剂、防腐剂,但未改变其基本自然性状和化学性质的食用农产品。

## 二、食用农产品与预包装食品、散装食品区别认定

对食用农产品、预包装食品及散装食品的不同理解和观点影响食品生产经营许可制度的执行、经营者食品安全管理制度的落实和食品安全法规的适用。

### (一)食用农产品与预包装食品的区别

《食品安全法》附则中定义预包装食品,指预先定量包装或者制作在包装材料、容器中的食品。而《办法》定义食用农产品是指通过农业活动直接获得的以及经过简单加工的食品。

1.预包装食品是经过工业化生产的食品,按照标准执行生产过程,是人类生产活动的产物;而食用农产品是在农业活动中直接获得的农产品,因环境气候土壤的不同及种植养殖的方式不同而差异明显,是大自然的产物。

2.预包装食品是定量包装的,包装上的标签应严格按照《预包装食品标签通则》(GB7718)执行;而食用农产

品是非定量的,可以包装也可以不包装,除特殊规定的外包装没有严格的标准要求。

3.预包装食品根据生产工艺的差异有不同长度的保质期,在保质期内按照贮存条件贮藏食品质量不变;而食用农产品是鲜活或冷冻的,放置时间延长会对农产品质量有重要影响。

4.预包装食品需要取得食品生产许可证,包装上有生产许可标示,而食用农产品不需要取得食品生产许可证,如果有外包装,外包装上没有生产许可标示。

### (二)食用农产品与散装食品的区别

由于法律、法规未对散装食品有明确定义,卫生部2003年制定的《散装食品卫生管理规范》称散装食品是指无预包装的食品、食品原料及加工的半成品,不包括新鲜果蔬,以及需清洗后加工的原粮、鲜冻畜禽产品和水产品等。这就从另外一个角度说明散装食品是相对于预包装食品而言的食品种类。散装食品和预包装食品共同组成食品而区别于食用农产品。随着新《食品安全法》的实施以及监管实践发展食用农产品与散装食品的主要区别:

1.散装食品在销售之前与预包装食品一样,是经过工业化生产的食品,出厂时通常有包装,在销售过程中拆开包装,散装称重销售,且销售过程符合散装食品销售的安全标准。食用农产品其中部分是指经过简单的包装、保鲜、烘干等初级加工的产品。包括农业生产者经过捕捞后的简单冷冻、包装、腌制的水产品以及从茶树上采摘下来的鲜叶和嫩芽,经吹干、揉捻、发酵、烘干等工序初制的茶叶。

2.散装食品应标明生产日期、保质期,一旦拆开包装,就不能按照其包装袋上标签的储存条件及保质期来销售,且销售环境及操作方式对食品质量影响较大。但农业活动中直接获得的大多数食用农产品不需标明生产日期、保质期,但特殊需包装的食用农产品才需按照《农产品质量安全法》和地方条例的规定表明生产日期、保质期等信息。

3.食用农产品经过混合加工,制作形成的半成品应归类为散装食品。如:目前市场上出售方便消费者的鱼香肉丝、宫保鸡丁等半成品以及加工制作的面条、饺子皮等应属于散装食品。

综上笔者认为:食用农产品经过混合加工,已改变其基本自然性状与成分的产品,如肉丸、鱼丸等。经过工业添加、使用加工工艺生产的食品。即在食用农产品加工过程中添加其他食品、食用物质或食品添加剂后生产的食品。食用农产品经过熏制、腌制或发酵后的产品。此类产品已改变食用农产品的基本自然性状或化学性质,应不属于食用农产品。该类食品应取得食品生产许可,如果定量包装应属于预包装食品;如果未定量包装应属于散装食品。食用农产品经过蒸、煮、炒、煎、炸、烘烤等热加工的产品以及经过压榨提取的汁液类产品应属于食品制售类范畴。区分食用农产品、预包装食品、散装食品的主要标准要根据生产加工的方式、手段和工业化的生产程度以及是否列入国家生产许可目录等综合因素,而不能简单的将某个品种定为食用农产品、预包装食品、散装食品。

## 三、食用农产品监管工作中问题和适用

目前食用农产品存在的问题风险较大,已成为食药部门监管的重点。一是由于没有食用农产品目录,概念范围不清,执法人员在监管过程中无法确定何种法律法规适用,导致出现监管难等问题。二是销售食用农产品不需要取得许可,但是食用农产品的市场销售又需要食药部门监管,监管主体数据如何建立,也是困扰监管人员的难题。

### (一)关于食用农产品经营主体许可监管问题

新《食品安全法》第三十五条规定:销售食用农产品不需要取得许可。食药部门监管人员如果判定销售的食品为食用农产品,对销售主体就不能按照许可进行监管。但是实施“先照后证”改革以

来,食用农产品经营者应取得工商部门核发的营业执照,在执照的经营项目上应列明食用农产品的具体的经营项目。也就是说食药部门应与工商部门就此问题建立沟通协调机制。明确不列入许可项目的食用农产品由工商部门按照食用农产品类别进行登记注册,核发执照;明确目前工商部门核发的“销售食品”项目不包含食用农产品;明确对于无照经营食用农产品的主体纳入到工商部门的监管职责。并将食用农产品监管相关信息与食药部门监管信息互联互通。

### (二)关于食用农产品客体准入问题

食用农产品重在源头治理。食药部门应当建立与农业、林业、畜牧等部门的协作机制,落实产地准出制度。引导经营环节与种养殖基地签订准入协议,落实销地准入制度,从源头上杜绝不合格食用农产品进入市场。食药部门在无许可的情况下要落实完善经营环节客体准入制度。一方面要严格贯彻执行总局20号令规范食用农产品客体准入行为。另一方面要督促食用农产品经营者履行主体责任,加强对渠道管控,研究对食用农产品客体准入的长效机制。

### (三)关于食药部门监管职责问题

在食药部门与农业部门职责划分中,食用农产品一旦进入流通环节就由食药部门负责监管。食药部门主要针对食用农产品市场销售行为以及市场销售质量进行监管,其中还包括食用农产品运输、贮存环节。通过海关进口食用农产品进入到国内流通环节的监管纳入到食药部门的监管职责。食药部门监管链条长,主体多,任务艰巨。因此,在食用农产品监管中食药部门监管人员应准确把握职责定位,认真履行好监管职责,强化对食用农产品质量的监管力度,做到不越位、不缺位。并与相关部门共同协作,研究社会综合治理措施,有效净化食用农产品市场环境。(作者单位:北京市石景山区食品药品监督管理局)