



# 疫情之下预制菜成舌尖新宠

## 多位人大代表建议把好预制菜“标准关”



5月9日,在北京市朝阳区太阳宫的一家超市,市民在挑选预制菜。

### 建言录

□本报记者 蒲晓磊 文/图

“五一”之后,北京决定暂时延续“五一”假期社会面有关防控措施,餐饮经营单位继续暂停堂食。随之而来的是,市民居家做饭需求大涨,各大超市和生鲜电商推出的预制菜销量倍增。

鱼香肉丝、椒麻鸡、佛跳墙、花胶鸡……这些餐馆菜只需要经过简单加热翻炒,就能端上家庭餐桌。近年来,预制菜销量持续增长。有机构预测,随着我国预制菜行业逐渐成熟,预制菜的市场规模将突破万亿元。

但不可否认的是,这个快速增长的产业,仍然有着不少痛点需要解决。全国人大代表、山东懿都英合律师事务所主任高明芹通过调研发现,目前预制菜产品的快速发展,不仅在食品安全卫生方面引发关注,还造成了预制菜行业无序竞争,产品标准不统一、鱼龙混杂等现象,很多非预制菜企业也纷纷挂上预制菜的名头,把包子、油条、卤肉火腿等产品也当作预制菜,混淆了预制菜概念,造成了行业的乱象。

全国人大代表、肇庆大华农生物药品有限公司董事长兼首席科学家陈瑞爱建议,推动预制菜产业实现高质量发展,既要出台政策积极支持也要完善监管制度。“一方面,要出台预制菜产业发展支持政策、税收优惠政策、财政金融保险支持政策;另一方面,应当尽快出台国家标准提高准入门槛,构建完善的质量安全监管体系。”

### 预制菜发展潜力巨大

预制菜一般是指将各种食材配以辅料,加工制作成成品或半成品,经简易处理即可食用的便捷风味菜品。目前,市场常见的预制菜品有水产类、畜禽类、蔬菜类等。

记者5月9日在北京市朝阳区太阳宫的一家超市看到,这里有近20种预制菜在售。超市售货员称,“五一”假期期间,预制菜的销量比平时多出两到三倍,“外面餐馆不让堂食,人们都在家里做饭,预制菜加工起来很方便,味道也不错”。

与此同时,一些电商平台也加大了预制菜的供应力度。“五一”假期期间,美团联合北京176家餐饮品牌门店,提供品种多样的预制菜供给。同时,考虑到市民在家做饭的需求,美团买菜还提供了近百种预制菜在线销售,涵盖即食、即热、即烹等多个类型,包括热食卤味、家常快手菜、餐厅大菜、西餐菜品及火锅套餐等多个品类。据盒马鲜生数据统计,“五一”假期期间,北京地区单量相比假期之前增长超过30%,预制菜销量环比上涨500%。

这样的场景似曾相识——今年春节期间,一些外卖平台预制菜销量同比增长3倍以上,有的大型电商平台餐饮交易额同比增长近10%。

未来几年,预制菜的市场规模和产业发展速度或将延续这一态势。艾媒咨询数据显示,我国预制菜市场预计保持20%以上的增速,并有望在2023年突破5100亿元。

为更好推动和规范产业发展,相关政策也在出台。

国家发展改革委在今年1月发布的《关于做好近期促进消费工作的通知》中提及,鼓励销售半成品和“净菜上市”。在地方层面,广东、福建等地先后推出预制菜产业发展政策,支持当地预制菜产业。3月25日,广东省政府办公厅印发《加快推进广东预制菜产业高质量发展十条措施》,提出要“加快建设在全国乃至全球有影响力的预制菜产业高地,推动广东预

制菜产业高质量发展走在全国前列”。

“目前,已有一些地方出台了推动预制菜产业发展的政策,下一步可以对这些政策的实施效果进行总结,尽快在国家层面出台预制菜产业发展支持政策、税收优惠政策、财政金融保险支持政策,并健全预制菜产业发展工作机制体制,打造产业链系统平台。”陈瑞爱说。

### 预制菜行业标准缺失

快速发展的预制菜产业,也有着诸多痛点。“目前,我国预制菜发展潜力巨大,但同时存在食品安全风险点多、缺乏标准规范,行业人才匮乏等弊端。”全国人大代表、仲恺农业工程学院院长陈萍说。

江苏省消费者权益保护委员会2月发布的《预制菜消费调查报告》显示,消费者在购买预制菜时存在一些困扰以及目前预制菜市场存在的问题,具体包括菜品质量参差不齐、菜品口味有待提升、菜品标识不详细、菜品种类单一、物流配送及提货问题多等方面。

这份报告还显示,消费者对于预制菜,最关心的还是食品安全问题,占比接近三成,包括食材新鲜程度、制作流程是否干净卫生等。但是根据本次调查结果,部分消费者反映自己购买的预制菜出现菜品变质腐败、食材不新鲜、菜内含有异物以及存在过期等现象。

陈瑞爱指出,由于我国预制菜产业尚处于起步、探索阶段,有很多业务细节需要行业企业不断发展、

持续改善。目前国内预制菜企业生产规模和发展水平参差不齐,许多企业仍然停留在初级加工阶段,技术较为落后,生产环境较差,产品质量较低,无法有效地对生产环节中的各个过程进行食品安全控制。加上预制菜从加工到出售时间跨度较长,涉及供应链源头食品安全监测,生产加工、冷链运输、仓储环节,配送到家等环节,在食品保鲜,食用安全等方面有潜在风险点。

“对于预制菜的发展,尽管现在有一些地方出台了相关政策,但还没有相关的国家标准或者地方标准,只有企业标准或者团体标准,预制菜行业标准缺失,难以实现原材料追溯,标准化生产和冷链物流配送,导致出现预制菜图文不符、偷工减料,食材不新鲜、口味不佳等问题,不仅侵犯了消费者的合法权益,扰乱市场秩序,也会影响整个行业的健康发展。”陈瑞爱说。

### 全链条监管食品安全

多位全国人大代表在接受记者采访时提出,对于预制菜产业,在加大支持力度的同时也要加大监管力度,建议出台国家行业标准,细化预制菜生产、加工、制作各环节安全标准。

高明芹建议,国家发改委、农业农村部等部门应牵头制定行业标准,规范行业准入条件,对预制菜原材料、加工工艺、包装、标识、储存、冷链运输、微生物指标、添加剂指标、农药残留指标等作出统一规定,引导企业纳入科学管理轨道,推动预制菜行业健康发展。

陈瑞爱指出,目前销量大的预制菜,大多是来源于食品生产企业,企业在原材料把控以及冷链运输上经验相对丰富,但市面上还存在着小作坊式的、不卫生的“预制菜”包,一些黑心厂商以次充好,偷工减料,滥用添加剂,牟取暴利,严重危害食品安全,对此,要从提高准入门槛入手,从源头保障市场上供应的预制菜质量安全。而且,预制菜因为口味种类多,急需出台相关行业技术标准,把好“标准关”,制定一套专门的食品安全标准,标准除了精细、严格之外,尤其要针对预制菜“两次烹饪”的特点,明确食材全流程可追溯等要点。

“此外,还要建立预制菜营养质量评价模型,构建其原配料标准,加工工艺标准,成品营养与味觉指纹图谱品质标准体系以及不同菜系特征风味数据库,突破标准化加工关键技术,实现从‘手工经验’向‘标准化’跨越。”陈瑞爱说。

规范预制菜主链条质量安全监管,对于保证预制菜食品质量安全至关重要。

陈瑞爱建议,加强对外卖平台的监管以及经营商家的安全知识宣传,保障食品在运输过程中不会受到污染,积极推广使用食安封签,从食品制作完成到消费者拆包使用的全过程封闭环境,杜绝运输途中造成污染。建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度,要求商家把好“检测关”。

“还要积极引入第三方检测机构,利用食品安全快检手段和智慧互联网,实现预制菜专供农产品源头检测追溯,坚决打击为提升口感或提高保质期而滥用添加剂的行为,逐步完善预制菜从田间到餐桌系列标准,确保食品安全。”陈瑞爱说。

## 山西立法支持保障中部城市群高质量发展

# 合理布局生产力防止同质化竞争

□本报记者 马超 王志莹

前不久,山西省十三届人大常委会第三十四次会议表决通过了《山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障山西中部城市群高质量发展的决定》(以下简称《决定》)。这是我国首部由省级人大常委会对省内城市群发展作出的重大事项决定。

《决定》出台有何意义?内容有何亮点?如何确保实施?《法治日报》记者近日采访了参与此项工作的相关部门负责人。

### 促进国家重大战略落地生根

“推动山西中部城市群高质量发展,是国家新型城镇化战略和促进中部地区崛起战略的要求。”山西省人大财政经济委员会主任委员李渊介绍说,国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确,要培育发展山西中部城市群。2021年4月,中共中央、国务院《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》提出,要支持山西中部城市群建设。山西省人大常委会作出《决定》,将助力促进国家重大战略在山西落地生根、开花结果。

山西省第十二次党代会提出要构建全省“一群两区三圈”的城乡区域发展新布局,为山西中部城市群五个市和南北两个引擎分别指明了发展方向。2月9日,山西省委十二届三次全会审议通过了《关于推

动山西中部城市群高质量发展的指导意见》,为山西中部城市群发展绘就了蓝图,吹响了号角。

“省人大常委会作出《决定》,极大地推动省委决策部署得到有效落实。”李渊说。

李渊表示,讨论决定本行政区域的重事项是宪法和法律赋予地方人大及其常委会的重要职责。“省人大常委会作出《决定》,有利于彰显山西坚定不移贯彻落实国家规划,培育发展山西中部城市群的决心,有利于固化山西中部城市群发展的决策、协调和执行机制,有利于以法治方式保障五市(即太原、晋中、忻州、吕梁、阳泉)优势互补、工作协同、政策联动、市场统一、资源共享,有利于动员社会各方面共同支持和参与山西中部城市群建设,进一步集聚发展新动能,全方位推动高质量发展。”

### 加强顶层设计凝聚各方力量

记者注意到,《决定》共13条,包含三部分内容:第一部分是推动山西中部城市群高质量发展的总体要求,第二部分是推动山西中部城市群高质量发展的重要工作,第三部分是加强法治保障、全社会参与方面的内容。

“推动山西中部城市群高质量发展是一项系统工程,既要加强战略谋划和顶层设计,也要把工作着力点。”山西省人大财政经济委员会计划预算处处长董芝说,《决定》起草过程中,相关部门深入研究了

国内其他城市群建设的经验和不足,结合在调研中了解的实际情况,认为推动山西中部城市群高质量发展中有五个方面需要持续关注、下大功夫做好:

城市群建设要一体化推进。为了防止城市群五市重复建设,产业雷同,产生同质化竞争,《决定》强调要合理布局生产力,统筹安排重大项目,推动资源共享,促进产业错位发展,形成区域协调、产业配套、优势互补、相互促进的一体化发展格局。

城市群建设要强化协同联动。为了防止五市各自为政、缺乏配合,《决定》强调要建立多层次、常态化协商协调机制,制定推动一体化发展的各类政策,推进各市在重点领域加强合作,形成推动城市群发展的强大合力。

城市群建设要建立统一的体系。为了防止各市之间存在妨碍市场统一和公平竞争的市场壁垒,《决定》强调要加大要素市场化配置改革力度,促进资源合理配置,营造规则统一、要素自由流动、经济良性循环的市场环境。

城市群建设要发挥创新的引领作用。为了充分发挥太原、晋中等区域的优质科技创新资源的辐射带动作用,《决定》强调要打造城市群协同创新共同体,构建良好的创新生态系统,推动各类改革创新举措在城市群先行先试,率先突破,集聚高质量发展新动能。

城市群建设要凝聚各方力量。为了吸引更多力量共同推进城市群建设,《决定》强调要充分调动民

营企业参与城市群高质量发展的积极性和主动性,激发创新创业活力。

### 坚持规划引领强化统筹协调

为推动山西中部城市群高质量发展,山西省政府成立了山西中部城市群建设领导小组,领导小组办公室设在省发展改革委,承担领导小组日常工作。

作为牵头单位,下一步如何全方位推动《决定》落地见效?山西省发展改革委党组成员、新闻发言人马双喜表示,将重点从三个方面开展工作:

一是坚持规划引领。积极开展山西中部城市群高质量发展规划,山西中部城市群交通基础设施互联互通等规划的研究编制工作,加强各市规划之间、各市规划与省总体规划之间的衔接,以高水平的规划引领城市群一体化协同发展。

二是强化统筹协调。研究提出山西中部城市群建设2022年重点工作任务,积极推进跨地区跨部门重要事项,密切跟踪重点工作推进情况。严格实行督办机制,建立督办台账,督促重大事项、重大政策、重大项目落实落地。

三是加强服务保障。全方位做好问题服务,政策服务、金融服务、创新服务、要素服务、发展服务“六个服务”保障工作。大胆探索,充分学习借鉴国内其他城市群先进经验和典型做法,推动山西中部城市群高质量发展。

## 人大动态

### 广西出台公安机关警务辅助人员条例 明确警务辅助人员身份地位

**本报讯** 记者马艳 5月13日,广西壮族自治区十三届人大常委会第二十九次会议表决通过了《广西壮族自治区公安机关警务辅助人员条例》(以下简称《条例》),将于8月1日起施行。《条例》明确警务辅助人员履职期间应当配备必要的执勤及安全防护装备,但不得配备武器、警械。紧急情况下,在人民警察的指挥或者带领下,可以协助使用手铐、脚镣、警绳等必要的警械。特别优秀的警务辅助人员报考公安机关人民警察职位的,按照国家有关规定执行。

警务辅助人员作为协助公安机关人民警察开展警务工作的重要力量,近年来,在维护广西边境安宁和疫情防控工作上付出了巨大牺牲,为平安广西建设作出了重要贡献。截至2022年4月,广西公安机关共有警务辅助人员6.4万余人。今年以来,已有3名警务辅助人员因公殉职。

《条例》明确警务辅助人员的身份,将警务辅助人员定性为公安机关正常运转和警务活动提供辅助支持的非人民警察身份人员,分为文职警务辅助人员和勤务警务辅助人员两类。治安联防队、治安志愿者、护村队、护校队等社会群防群治力量以及在公安机关从事膳食、保卫、保洁等后勤服务工作的人员,不属于警务辅助人员。

“警务辅助人员有别于群防群治力量和一般聘用人员。治安联防队、治安志愿者、护村队、护校队等社会群防群治力量是新中国成立及改革开放时期以来出现的非政府形式的社会治安维稳力量,部分至今仍然保留。”自治区公安厅副厅长胡建奇分析,从立法层面对于警务辅助人员身份性质和地位进行明确,可以大大增强广大警务辅助人员的职业认同感和归属感,进而增强他们的责任感、荣誉感。

自治区人大常委会法工委副主任黄耀军介绍说,《条例》对警务辅助人员职责权限的界定主要基于两方面考虑:一是不得单独执法或者以个人名义执法,警务辅助人员必须在公安机关及其人民警察的指挥或者带领下依法协助开展工作。二是最大限度发挥警务辅助人员队伍作用。以有关法律法规为依据,同时根据警务辅助人员管理政策,结合广西实际确定警务辅助人员工作职责,通过列举的方式,明确警务辅助人员可以干什么、不可以干什么,以更好发挥这支队伍的辅助作用。

### 2022年天山环保行执法检查启动 推动环境保护法律法规实施

**本报讯** 记者潘从武 5月7日,2022年天山环保行执法检查启动,这是新疆维吾尔自治区连续第26年开展天山环保行执法检查。此次执法检查的主题是“深入推动环境保护法律法规实施,依法守护绿水青山”。

据介绍,此次执法检查的主要任务是深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,完整准确贯彻新时代党的治疆方略,坚持以人民为中心的发展思想,全面落实实施环境保护法和自治区环境保护条例,以法律的武器治理污染,用法治的力量保护环境,推动深入打好污染防治攻坚战,让大美新疆天更蓝、山更绿、水更清,为自治区高质量发展作出积极贡献。

会议强调,要提高政治站位,深刻认识开展此次执法检查的重要意义,以强烈的政治责任感和使命感,切实守护好大美新疆的绿水青山,要把正确监督、有效监督、依法监督贯穿本次执法检查各方面全过程,切实发挥好“法律巡视”监督利剑作用,推动环境保护法和自治区环境保护条例的有效实施。

会议指出,要紧扣重点内容,聚焦“双碳”目标,推动促进绿色低碳发展的相关法律法规规定落实到位;坚持问题导向,依法推动深入打好污染防治攻坚战;突出系统治理,推动生态保护和修复相关法律法规落实到位;压实主体责任,推动政府及其有关部门法定职责落实到位。要切实加强领导,加强法律法规学习,强化宣传动员,树立良好作风,通过执法检查推动法律制度、法定职责和法律责任全面有效实施,把执法检查的过程转化为推动中央人大工作会议精神深入贯彻、融入工作,展现担当作为的过程。

近期,天山环保行执法检查组分两个执法检查小组分赴阿勒泰地区、塔城地区、北屯市、喀什地区、和田地区、图木舒克市等地开展执法检查。

### 《福建省优化营商环境条例》施行 设置免责条款鼓励探索创新

**本报讯** 记者王莹 为鼓励地方开拓创新设置免责条款,通过立法解决营商环境建设中遇到的堵点、难点、痛点问题,对行政规范性文件的内容和效力进行规范,依法为市场主体稳定发展保驾护航。自5月1日起,《福建省优化营商环境条例》(以下简称《条例》)施行。

《条例》共分为总则、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障、法律责任和附则七章,对持续优化营商环境,激发市场主体活力,维护市场主体合法权益等工作作了较为全面的规范。

福建省十分注重鼓励各地各部门在优化营商环境方面大胆创新突破。《条例》明确,县级以上地方人民政府及其有关部门应当结合实际,先行先试,探索具体可行的优化营商环境新经验、新做法,并复制推广行之有效的改革措施。

《条例》规定,在探索创新中出现偏差、失误或者未能实现预期目标,但决策和实施程序未违反法律、法规规定,符合国家和本省确定的发展改革方向,且勤勉尽责、未谋取私利、未恶意串通损害公共利益的,予以免除或者减轻责任。

据福建省发展和改革委员会相关负责人介绍说,将优化营商环境建设全面纳入法治化轨道,是持续推进政府治理体系和治理能力现代化的必由之路,是巩固福建省营商环境改革成果的有力保障,是破解营商环境堵点、难点问题的现实需要。

《条例》对企业群众关注关心的问题进行了梳理回应。针对企业用工难,创新人才建设机制和企业用工模式,提出探索“共享用工”和企业自主开展技能人才评价的新思路;针对企业融资难,提出完善金融机构监管考核和激励机制,加大对民营企业、中小企业的信贷投放;针对防止出现“新官不理旧账”情形,提出通过预算管理、审计监督、绩效考核等,建立拖欠账款行为约束惩戒机制。

行政规范性文件与市场主体生产经营活动密切相关,其法治化水平直接影响市场环境的稳定公平。《条例》明确,没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的,行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务,不得设置市场主体准入和退出条件,不得干预市场主体正常生产经营活动。

