

法律法规释义系列

食盐专营办法释义

主编 甘藏春 罗文

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律法规释义系列

食盐专营办法 释义

主编
甘藏春 罗文

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威：参加本法起草和修订的专家编写
即时：第一时间推出，竭诚服务于读者
到位：准确诠释立法原意及法律修订要点
实用：结合实践，着眼应用，指导法律实务

主 编：甘藏春 罗文

副主编：张建华 梁志峰 高延敏

编写人员：方军 王群峰 安宁 柳靖

孙平 姚驰 许长帅 宋占京

赵阳 李叶萌 钟福俊

ISBN 978-7-5093-9824-1



9 787509 398241 >

定价：39.00元



中国法制出版社
官方微信

第一章 总 则

本章作为总则，规定了食盐管理的基本制度，是办法的统领和基础。本章明确国家实行食盐专营管理，确定了适用范围和管理对象，规定了食盐监管体制和部门分工，要求实行信用管理和开展行业自律。

第一条 【立法目的】

为了加强对食盐的管理，保障食盐科学加碘工作的有效实施，确保食盐质量和供应安全，保护公民的身体健康，制定本办法。

● 释 义

本条是关于立法目的的规定，贯穿于《食盐专营办法》全文。学习、理解和执行《食盐专营办法》，应立足于立法目的。本条按照逻辑顺序规定了四个立法目的，相互联系、层层递进，揭示了《食盐专营办法》立法设

计各项制度的出发点。

一、保护公民的身体健康

开门七件事，柴米油盐酱醋茶。食盐是人民群众日常生活的必需品，每个人都离不开食盐。国以民为本，民以食为天，食以安为先。食盐安全事关人民群众生命安全和身体健康，事关千家万户，与社会安全稳定息息相关。确保食盐安全，保障公民的身体健康，是《食盐专营办法》立法的终极目的或者说是最主要的目的。

二、加强对食盐的管理

加强对食盐的管理，是保障食盐科学加碘工作有效实施和确保食盐质量和供应安全的基础。《食盐专营办法》明确规定国家实行食盐专营，规定了食盐定点生产和定点批发制度，确立了食盐监管的体制，是我国食盐管理的基本法规。食盐生产、批发、零售、储备和管理等活动，均应按照《食盐专营办法》和其他法律法规的要求进行。

三、保障食盐科学加碘工作有效实施

保障食盐科学加碘工作有效实施，是开展食盐管理工作的一个目的。《盐业体制改革方案》明确要求“突出食盐安全。完善食盐监管机制，加强企业规范条件和

信用体系建设,健全社会食盐储备体系,拓宽碘盐供应渠道,保障食盐质量,实现科学补碘”。根据“实现科学补碘”的要求,此次修订将原“保障食盐加碘工作的有效实施”,修改为了“保障食盐科学加碘工作的有效实施”,对加碘工作提出了更高要求。食盐科学加碘和相应的监管工作,应当遵守《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》等法律法规的规定。

四、确保食盐安全

确保食盐质量安全和供应安全,是此次修订《食盐专营办法》增加的内容。《盐业体制改革方案》要求“认真落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,以确保食盐质量安全和供应安全为核心,在坚持食盐专营制度基础上推进供给侧结构性改革,坚持依法治盐”。根据盐业体制改革有关精神,《食盐专营办法》第四条建立了食盐安全监管体制,即国务院食品药品监督管理部门和县级以上地方人民政府确定的食盐质量安全监督管理部门负责食盐质量安全监管,国务院盐业主管部门和县级以上地方人民政府确定的盐业主管部门负责食盐专营工作。根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》和第十三届全国人

民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》,市场监督管理总局负责食品安全监督管理,承担食盐质量安全监管工作。

第二条 【专营管理】

国家实行食盐专营管理。

本办法所称食盐,是指直接食用和制作食品所用的盐。

释 义

本条开宗明义,明确国家实行食盐专营管理。专营制度,是食盐管理工作的根本和基础。《食盐专营办法》围绕“保护公民的身体健康”立法目的,从食盐生产、批发、零售、储备、应急管理、监督检查和执法等多个方面,对“专营”制度进行了规范。

一、食盐专营

食盐专营,自古有之。自春秋时期齐国管仲创制食盐民产、官运、官销的官营制度以来,在漫长的古代时期,食盐由官方经营或者指定的组织经营的专营体制一直占据主导地位。现行食盐专营的法律制度,始于1996

年5月国务院发布的《食盐专营办法》。办法从食盐定点生产、食盐年度生产计划、食盐年度分配调拨计划、食盐批发许可、购盐渠道、政府定价、准运管理等多个方面，规定了食盐专营制度。

在《食盐专营办法》之前，国务院于1990年3月发布了《盐业管理条例》。条例第二十条规定“盐的批发业务，由各级盐业公司统一经营。未设盐业公司的地方，由县级以上人民政府授权的单位统一组织经营”，明确盐（含食盐）的批发由盐业公司和县级以上人民政府授权的单位经营，其他公司或者单位无权经营。1994年2月20日，国务院就原国家经贸委和中国轻工总会《关于进一步依法加强盐业管理若干意见的请示》，作了《关于进一步依法加强盐业管理问题的批复》（国函〔1994〕13号），“同意对食盐实行专营”，并要求“研究制定具体实施办法”。1996年5月出台的《食盐专营办法》具体规定了食盐专营的法律制度。从1996年5月《食盐专营办法》规定的制度看，食盐专营是对食盐生产—批发—零售的全流程监管，涵盖生产计划、购进计划、销售区域、购盐渠道、运输、储备等多个方面，且相关管理要求严格，充分体现了行政管理色彩和主管部门的管理

意志。

此次修订《食盐专营办法》，按照《盐业体制改革方案》“在坚持食盐专营制度基础上推进供给侧结构性改革，坚持依法治盐，创新管理方式，健全食盐储备，严格市场监管，建立公平竞争、监管到位的市场环境”的要求，对原有专营制度进行了完善，删除了原来行政管理色彩较浓的产销区域限制和准运许可等制度，放开食盐政府定价和产销计划，适应中国特色社会主义市场经济改革要求。

从现行《食盐专营办法》规定看，食盐专营制度仍体现为对食盐生产—批发—零售的全流程监管，即食盐生产由定点生产企业负责，批发由定点批发企业负责，定点批发企业应当从定点生产企业或者其他定点批发企业购进食盐，食盐零售单位应当从食盐定点批发企业购进食盐。关于食盐专营制度，《盐业体制改革方案》要求“完善食盐定点生产制度。不再核准新增食盐定点生产企业，确保企业数量只减不增”“完善食盐批发环节专营制度。坚持批发专营制度，以现有食盐定点生产企业和食盐批发企业为基数，不再核准新增食盐批发企业”。

为了更好地体现“食盐专营”的管理要求，此次修

订《食盐专营办法》特意将“食盐批发许可”修改为“食盐定点批发”，用“定点”这一带有地域布局要求的措辞，表达“专营”的制度含义。

二、食盐定义

本条将食盐界定为“直接食用和制作食品所用的盐”，即食盐包括直接食用的盐和制作食品所用的盐两类。根据国家标准《食用盐》（GB/T5461-2016），食盐指以海水、地下卤水、盐湖卤水、海盐、岩盐或湖盐为原料制成的食用盐。《食盐专营办法》没有在区分直接食用的盐和制作食品所用的盐的基础上规定不同的制度，制作食品所用的盐和直接食用的盐同样适用于食盐专营制度。因此，制作食品所添加的盐，应当是《食盐专营办法》规定的“食盐”，应从食盐定点批发企业或者零售单位购进。

食盐属于食品，《食品安全法》第一百五十一条专门规定“食盐的食品安全管理，本法未作规定的，适用其他法律、行政法规的规定”。因此，食盐的质量安全监管适用《食品安全法》。《食盐专营办法》对此也作了衔接，在第三十条规定“经营者的行为违反本办法的规定同时违反《中华人民共和国食品安全法》的，由县级以

上地方人民政府食盐质量安全监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》进行处罚”。

第三条 【适用范围】

本办法适用于中华人民共和国境内的食盐生产、销售和储备活动。

释 义

本条是关于适用范围的规定，明确境内的食盐生产、销售和储备活动适用《食盐专营办法》。在我国境内任何从事食盐生产、销售和储备的活动，都应遵守《食盐专营办法》的规定。

一、食盐生产

食盐生产，包括食盐的“从无到有”和“从有到优”生产加工活动。《食盐专营办法》未对“食盐生产”进行界定。参照《食品安全法》第二条将食品生产界定为食品生产和加工的规定，食盐生产包括食盐的生产和加工。根据国家标准《食用盐》（GB/T5461-2016），食盐的生产工艺包括真空蒸发制盐、机械热压缩蒸发制盐、粉碎洗涤制盐和日晒制盐等。

根据《食盐专营办法》第八条和第九条，食盐生产实行定点生产制度，生产活动主体特定，即由省级盐业主管部门审批确定的食盐定点生产企业生产，其他任何主体均不得从事食盐生产活动。在境内从事食盐生产活动，应当按照《食盐专营办法》的规定，取得食盐定点生产企业证书。

二、食盐销售

食盐销售，包括批发和零售两个环节。依据《食盐专营办法》第十二条和第十三条，国家实行食盐定点批发制度，批发活动主体特定，即由省级盐业主管部门审批确定的食盐定点批发企业负责，其他任何主体均不得从事食盐批发活动。在境内从事食盐批发活动，应当按照《食盐专营办法》的规定，取得食盐定点批发企业证书。

零售与批发相对，均是食盐从生产者到终端用户之间流通过程中的环节。按照“国家实行食盐定点批发制度。非食盐定点批发企业不得经营食盐批发业务”的要求，食盐定点批发企业以外的主体不得从事食盐批发活动，但可以从事食盐零售活动。食盐零售是直接面向终端用户的一个环节，即零售单位从食盐定点批发企业购

进食盐后不可以再向其他零售单位出售食盐。

三、食盐储备

食盐储备包括政府食盐储备和企业社会责任食盐储备。省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门应当根据本行政区域食盐供需情况，建立健全食盐储备制度。《盐业体制改革方案》要求“建立由政府储备和企业社会责任储备组成的全社会食盐储备体系，确保自然灾害和突发事件发生时食盐和原碘的安全供应”。建立食盐储备，是为了在突发事件发生时保障食盐供应安全。

第四条 【管理体制】

国务院盐业主管部门主管全国盐业工作，负责管理全国食盐专营工作。县级以上地方人民政府确定的盐业主管部门负责管理本行政区域的食盐专营工作。

国务院食品药品监督管理部门负责全国食盐质量安全监督管理。县级以上地方人民政府确定的食盐质量安全监督管理部门负责本行政区域的食盐质量安全监督管理。

● 释 义

本条是关于食盐监管体制的规定，明确了部门之间的职责划分、中央和地方的监管职责。在国家层面，确定国务院盐业主管部门（即工业和信息化部）主管全国盐业工作，国务院食品药品监督管理部门（即市场监督管理总局）负责全国食盐质量安全监督管理工作。地方负责食盐专营工作和食盐质量安全监督管理工作的部门，授权县级以上地方人民政府自行确定。

一、监管分工

根据《盐业体制改革方案》“以确保食盐质量安全和供应安全为核心，在坚持食盐专营制度基础上推进供给侧结构性改革”和“创造条件将食盐质量安全管理与监督职能移交食品药品监管部门或市场监管部门负责”的精神，《食盐专营办法》在原有食盐专营管理制度基础上，划分出食盐质量安全监管职责，明确由食盐质量安全监管部门负责。

食盐专营管理，围绕“食盐供应安全”，负责食盐生产、批发、零售、储备和应急管理，管理对象是食盐的生产和流通活动。食盐质量安全监督管理，围绕“食盐

质量安全”，将食盐作为“食品”进行监管，管理对象为食盐的产品质量。由于食盐质量安全监督管理与食盐专营管理并存，且前者由后者管理职责划分而来，食盐质量安全监督管理的法律依据是《食盐专营办法》和《食品安全法》。

二、地方监管部门

地方负责食盐专营管理和食盐质量安全的监督管理部门，有省级、地市级和县级三级。《食盐专营办法》授权县级以上地方人民政府确定具体的负责部门。地方人民政府可以结合地方实际情况，通过地方立法、编制部门文件或者地方盐改方案等，确定具体负责盐业行业管理、专营管理、专营执法、食盐质量安全监督管理的部门。

第五条 【工业盐管理】

盐业主管部门应当加强对工业用盐等非食用盐的管理，防止非食用盐流入食盐市场。

● 释 义

本条明确了盐业主管部门负责盐业行业管理的职责，要求盐业主管部门加强工业用盐等非食用盐管理，目的

是防止非食用盐流入食盐市场，确保食盐供应安全。

一、盐业行业管理职责

食盐是盐的一种。除食盐外，盐还包括工业用盐、农业用盐、渔业畜牧用盐等。1990年3月国务院发布的《盐业管理条例》明确了盐业工作的管理部门。由于此次修订《食盐专营办法》将《盐业管理条例》同时废止，为了明确盐业工作的负责部门和相应管理职责，此次修订《食盐专营办法》吸收了《盐业管理条例》的相关规定，在本条规定“盐业主管部门应当加强对工业用盐等非食用盐的管理”，从法律上明确了盐业主管部门负责盐业行业管理的职责。

二、防止非食用盐流入食盐市场

本条要求盐业主管部门加强工业用盐等的管理，防止非食用盐流入食盐市场，确保食盐安全。为此，《食盐专营办法》第十条要求非食用盐生产企业建立生产销售记录制度，如实记录并保存相关凭证，并要求非食用盐的包装、标识明显区别于食盐，第十九条禁止将工业用盐和其他非食用盐作为食盐销售，第二十七条规定了将非食用盐产品作为食盐销售行为的法律责任。

第六条 【信用管理】

国务院盐业主管部门应当会同有关部门加强对食盐生产、批发企业及其董事、监事、高级管理人员的信用管理，建立健全信用信息记录、公示制度，提高食盐行业信用水平。

● 释 义

本条是关于食盐行业信用管理机制的规定，要求国务院盐业主管部门会同有关部门加强食盐行业信用管理，提升行业信用水平。

一、国家信用管理政策

加强信用管理，是国家推进“简政放权、放管结合、优化服务”改革中加强事中事后监管的重要措施。《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62号）要求“强化信用对市场主体的约束作用，构建以信息归集共享为基础，以信息公示为手段，以信用监管为核心的监管制度”。《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕33号）明确“健全社会信用体系，加快构建以信用为核心的新型市场监管

体制。加快推进社会信用体系建设，加强信用信息公开和共享，依法依规运用信用激励和约束手段，构建政府、社会共同参与的跨地区、跨部门、跨领域的守信联合激励和失信联合惩戒机制”。

为了贯彻落实国家推进信用管理的精神，加快推进盐行业信用体系建设，国家发展改革委、工业和信息化部等27个部门印发了《关于对盐行业生产经营严重失信者开展联合惩戒的合作备忘录》（发改经体〔2017〕1164号），决定对盐行业存在严重失信行为的食盐和非食用盐产品生产者实施联合惩戒，明确由工业和信息化部公布存在严重失信行为的食盐和非食用盐产品生产者，规定了联合惩戒措施、操作程序及依据。

二、食盐行业信用管理机制

《盐业体制改革方案》明确提出“各级盐业主管机构要会同有关部门、行业协会建立食盐生产、批发企业及其负责人和高管人员信用记录，纳入国家统一的社会信用体系”“对有违法失信行为的企业和个人，有关部门要加大监管力度，依法实施联合惩戒，对行为后果严重且影响食盐安全的，要依法采取行业禁入等措施”。

《食盐专营办法》通过立法形式明确了食盐行业信用

管理制度。在具体制度制定上，明确国务院盐业主管部门应当会同有关部门建立食盐行业信用管理的具体制度，包括信用信息记录、公示等制度等；在实施主体上，各级盐业主管部门和有关部门、行业协会等，应按照国家《食盐专营办法》和国务院盐业主管部门牵头制定食盐行业信用管理的具体制度，做好信用信息记录、公示、行业禁入等管理；在适用对象上，食盐生产、批发企业及其董事、监事、高级管理人员是食盐行业信用管理的对象。

关于信用管理的适用对象，《食盐专营办法》未使用“食盐定点生产企业”“食盐定点批发企业”的表述，而是“食盐生产、批发企业”。食盐生产、批发企业，指从事食盐生产或者批发活动的企业，而无论该企业是否依法取得食盐定点生产或者定点批发企业证书，抑或是否办理企业工商登记手续。食盐行业信用管理的适用对象是广泛的，包括合法的食盐定点生产和批发企业，也包括非法从事食盐生产、批发活动的企业，目的是加强监管，维护食盐安全。

关于“高级管理人员”，可以参照《公司法》第二百一十六条“高级管理人员，是指公司的经理、副经理、

财务负责人，上市公司董事会秘书和公司章程规定的其他人员”的规定确认。

第七条 【行业自律】

依法成立的盐业行业组织依照法律、行政法规和章程，保护企业合法权益，加强行业自律，促进企业守法、诚信经营，引导企业公平竞争。

● 释 义

本条是关于盐业行业自律的规定，明确了自律依据、自律主体、自律内容。

一、行业自律的必要性

市场经济条件下，行业协会发挥着越来越重要的作用。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求“激发社会组织活力”“推动社会组织规范自律”。《盐业体制改革方案》提出“推进盐业体制改革，实现盐业资源有效配置，进一步释放市场活力”。伴随盐业体制改革的深入推进，特别是允许跨区域经营和放开食盐出厂、批发和零售价格政策的实施，同一地区食盐销售主体逐步增多、产品日益丰富，食盐市场活跃。在食盐市场，

须充分发挥有关协会组织的作用，这是转变政府职能，提高食盐行业发展质量的必然要求。

二、自律组织

《食盐专营办法》要求“依法成立的盐业行业组织”“加强行业自律”。根据《盐业体制改革方案》“各级盐业协会要发挥好协调沟通和行业自律的作用”的规定，依法成立的盐业行业组织，包括全国性的自律组织（如中国盐业协会）和地方性的自律组织（如山东省盐业协会、广东省盐业协会）。

三、自律依据

法律、行政法规和章程是行业组织依法开展自律的依据。行业自律是行业主体为了维护共同利益、促进共同发展而成立自律组织，订立自律规范、规范会员行为、维护公平竞争、提升行业发展水平，进行自我管理的活动。行业组织的成立、活动开展，都应依据法律、行政法规的规定进行，如行业自律组织不得违反《反垄断法》第十六条“行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为”的规定。行业组织的章程，一般包括本组织的宗旨任务、成员权利义务、活动规范等，是开展行业自律的重要依据。

四、自律内容

行业组织开展自律，应当促进和引导企业守法经营、诚信经营、公平竞争。守法经营，是企业的法定义务。督促企业依照法律法规的规定开展业务，是行业自律的重要内容。诚信经营，是对企业和行业组织提出的更高要求，即要求企业以最大的诚意从事民事活动，督促企业重承诺、守信用。公平竞争，是市场良性运行的基础，也是监管的目标。企业应当遵守市场规则，自觉维护公平的竞争秩序。

第二章 食盐生产

本章明确国家实行食盐定点生产制度，规定了开办食盐定点生产企业的基本条件和审批程序，要求食盐定点生产企业和非食盐定点生产企业建立生产销售记录制度，规范了食盐和非食盐包装和标识，禁止利用井矿盐卤水熬制食盐。

第八条 【定点生产】

国家实行食盐定点生产制度。非食盐定点生产企业不得生产食盐。

● 释 义

本条是关于食盐定点生产制度的规定，明确食盐生产活动的特殊性，规定食盐生产必须由持有食盐定点生产企业证书的企业负责，其他任何单位和个人不得生产食盐。

一、制度含义

定点生产是指主管部门指定某一个或者若干个企业生产某一种或者若干种产品供应市场。定点生产单位通常是根据企业的基本条件、设备状况、技术构成、管理水平和资信等情况确定的。定点生产的作用，一是可以保证产品质量、避免生产的盲目性；二是有利于缓解产销矛盾，提高经济效益。

目前，我国对食盐实行专营，对食盐实行定点生产制度。食盐定点生产是《食盐专营办法》中的专有名词，是构成食盐专营制度体系的重要基础，是对食盐供应和流通链条中生产环节的规范。根据本条和第九条规定，在我国从事食盐生产经营活动的食盐定点生产企业，必须是经省级盐业主管部门审核，取得食盐定点生产企业证书的企业，未取得食盐定点生产企业证书的任何单位和个人不得从事食盐生产经营活动。

二、制度沿革

1996年5月，国务院出台《食盐专营办法》，明确国家对食盐实行定点生产制度，由国务院盐业主管部门审批确定食盐定点生产企业，规定国家对食盐生产实行指令性计划管理，禁止非食盐定点生产企业生产食盐。

2013年12月，《国务院关于修改部分行政法规的决定》（国务院令 第645号）将食盐定点生产企业审批权由国务院盐业主管部门下放到省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构负责。2015年5月，《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》（国发〔2015〕27号）取消了食盐生产限额年度计划审批、食盐分配调拨计划和干线运输计划审批项目。

此次修订《食盐专营办法》，按照《盐业体制改革方案》“在坚持食盐专营制度基础上推进供给侧结构性改革”的精神，除明确“国家实行食盐定点生产制度”对生产企业实施资质管理外，不对生产计划、产量、调拨等进行要求，尊重生产企业的市场主体地位，释放市场活力。

三、食盐生产基本情况

截至目前，我国共有各类制盐企业286家（含工业盐生产企业）。其中，食盐定点生产企业99家，多品种食盐定点生产企业40家。我国食盐产大于销，存在产能过剩问题。2017年，我国原盐产能达到11075万吨，其中食盐产能4800万吨，已达世界第一；原盐库存2592万吨，其中小包装食盐590万吨、食品加工用盐380万吨，食盐消费量980万吨。总体上，食盐需求弹性相对

较小,增长乏力,食盐需求市场相对饱和。

2015年,国家取消对小工业盐及盐产品进入市场的各类限制,放开小工业盐及盐产品市场和价格后,为预防非食用盐产品流入食盐市场,确保合格碘盐覆盖率达到90%以上,基于食盐产能调控、碘盐供应等原因,需要坚持食盐定点生产制度,促进行业稳定健康的发展。

第九条 【证书颁发】

省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门按照统一规划、合理布局的要求审批确定食盐定点生产企业,颁发食盐定点生产企业证书,及时向社会公布食盐定点生产企业名单,并报国务院盐业主管部门备案。

● 释 义

本条是关于食盐定点生产企业证书颁发的规定,明确了食盐定点生产企业的审批确定主体、审批程序。

一、审批主体

本条确定省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门是食盐定点生产企业证书的颁发主体。1996年5月国

务院公布的《食盐专营办法》,规定国务院盐业主管机构根据食盐资源状况和国家核定的食盐产量,按照合理布局、保障质量的要求,确定食盐定点生产企业。1996年9月,原国家工商行政管理局、中国轻工总会印发了《关于对食盐生产、批发企业进行重新登记的通知》,要求“现从事食盐生产、批发业务的企业,须在1996年10月15日以前,向各省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构提出经营申请。符合条件的,由盐业主管机构发给食盐定点生产企业证书或食盐批发许可证”。

1997年中国轻工业总会盐业管理办公室、中国盐业总公司印发了《关于加强多品种食盐管理的若干规定》(中盐生〔1997〕113号),决定对多品种食盐生产实行准产证制度。该规定所指多品种食盐包括:强化营养盐、调味盐、低钠盐等所有直接食用和制作食品所用的食盐。目前《关于加强多品种食盐管理的若干规定》已被废止。截至当前,全国共40家企业取得多品种食盐定点生产企业证书。

2013年12月《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》(国发〔2013〕44号),明确将食盐定点生产企业审批部门由工业和信息化部下放至省级人民政府

盐业行政主管部门。

二、审批条件

本条要求省级盐业主管部门“按照统一规划、合理布局的要求审批确定食盐定点生产企业”。“统一规划、合理布局”是省级盐业主管部门审批确定食盐定点生产企业的总体要求。

此次修订《食盐专营办法》，将确定食盐定点生产企业的条件从原来的“国务院盐业主管机构根据食盐资源状况和国家核定的食盐产量，按照合理布局、保证质量的要求，确定食盐定点生产企业”，修改为“省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门按照统一规划、合理布局的要求审批确定食盐定点生产企业”，为落实《盐业体制改革方案》“工业和信息化部牵头，制定食盐生产、批发企业的规范条件。省级盐业主管机构要依照新的规范条件对现有食盐生产、批发企业资质重新进行严格审核后报工业和信息化部备案”的要求提供了上位法依据。

为了落实《盐业体制改革方案》和《食盐专营办法》，2018年4月12日工业和信息化部公告2018年第19号公布了《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件》和《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范

条件管理办法》，细化了确定食盐定点生产企业的具体条件，包括经营能力、技术和设备设施条件、质量管理要求、信用和储备管理要求等。省级盐业主管部门确定食盐定点生产企业，应当依据《食盐专营办法》和《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件》规定的条件进行审核。

三、审批程序

本条要求省级盐业主管部门确定食盐定点生产企业、颁发食盐定点批发企业证书后，及时向社会公布食盐定点生产企业名单，并报国务院盐业主管部门备案。省级盐业主管部门确定食盐定点生产企业、颁发食盐定点批发企业证书，应当按照《行政许可法》和《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件管理办法》规定的申请、受理、审核、颁证等程序进行。

按照《盐业体制改革方案》“完善食盐定点生产制度。不再核准新增食盐定点生产企业，确保企业数量只减不增。鼓励食盐生产与批发企业产销一体。鼓励社会资本进入食盐生产领域，与现有定点生产企业进行合作”的要求，省级盐业主管部门只能受理已经持有食盐定点生产证书、从事食盐生产活动企业的申请。

根据推进政务公开的要求，按照《行政许可法》第四十条“行政机关作出的准予行政许可决定，应当予以公开，公众有权查阅”的规定，本条要求省级盐业主管部门及时向社会公布食盐定点生产企业名单，便于社会公众查询和知晓。同时，为了便于对全国食盐定点批发企业整体情况的了解，本条要求省级盐业主管部门将食盐定点生产企业名单向工业和信息化部备案。

第十条 【生产销售记录和标识】

食盐定点生产企业和非食用盐生产企业应当建立生产销售记录制度，如实记录并保存相关凭证。记录和凭证保存期限不得少于2年。

食盐应当按照规定在外包装上作出标识，非食用盐的包装、标识应当明显区别于食盐。

释 义

本条是关于食盐产品生产销售记录制度和标识要求的规定，目的是便于社会公众辨识区分食盐和非食用盐，防止非食用盐流入食盐市场，并建立追溯渠道，督促企业履行社会责任，接受社会监督，确保食盐供应安全，

对社会公众负责。

一、生产销售记录制度

本条要求食盐定点生产企业和非食盐定点生产企业建立生产销售记录制度，如实记录和保存相关凭证，目的是加强对食盐和非食盐产品生产和销售过程的监管，确保生产和销售链条可以被有效追溯，防止工业盐等非食用盐流入食盐市场，保证生产和销售的食盐的安全。

建立生产销售记录制度，是食盐定点生产企业和非食用盐生产企业的法定义务，包括三方面内容：一是如实记录每批次生产盐产品的名称、规格、数量、生产日期或生产批号、保质期等；二是记录每批次生产销售盐产品的出库日期、销售对象（指批发或者零售网点）、数量、购货单位名称、地址、联系方式等信息内容；三是保存购销合同、发票等反映盐产品生产和销售活动的凭证。

二、记录保存期限

本条要求食盐定点生产企业和非食用盐生产企业保存记录和凭证的期限不得少于2年。保存期限应当从记录和凭证产生之日起计算。违反本条规定，食盐定点生产企业和非食用盐生产企业未建立生产销售记录制度、

未保存相关凭证或者虚假保存相关凭证、保存记录和凭证少于2年等的行为，将由盐业主管部门给予行政处罚。

三、标识特殊要求

为了便于社会公众辨识区分食盐和非食用盐，避免混淆，防止非食用盐流入食盐市场，本条要求食盐应当按照规定在外包装上作出标识，非食用盐的包装、标识应当明显区别于食盐。根据本条的立法目的，本条规定的食盐外包装标识要求，指标注包装内产品为食盐，并标注追溯标识；非食用盐的包装、标识明显区别于食盐，应当在外包装上标注“工业用盐”“非食用盐”或者“禁止食用”字样，提示提醒消费者，避免误食误用。

第十一条 【禁止熬制食盐】

禁止利用井矿盐卤水熬制食盐。

释 义

本条关于禁止利用井矿盐卤水熬制食盐的规定，任何单位和个人都不得利用井矿盐卤水熬制食盐。

食盐是人们生活的必需品，每天离不开，事关身体健康。为确保食盐质量安全，本条从生产制作工艺角度，

严禁利用井矿盐卤水熬制食盐。

国家明令禁止利用井矿盐卤水熬制食盐，主要有三方面的考虑：一是利用容器熬制食盐的生产条件不易控制。如果条件控制不当，在井矿盐卤水蒸发结晶生成氯化钠（盐）的过程中，会同时生成硫酸钠、硫酸钙等无机盐，甚至会生成含有钡离子等重金属有害物质，影响食盐质量安全。二是熬制过程中产品极易受到污染。利用井矿盐熬制食盐单位多为个人或小作坊式生产，生产条件简陋，产品极易受到污染。三是容易造成环境污染等二次污染。利用井矿盐卤水熬制食盐，不仅产品质量得不到保证，而且污染环境，应严格禁止。

第三章 食盐销售

本章是适用于食盐批发和零售活动，对食盐供应和流通链条进行了规范。本章明确国家实行食盐定点批发制度，规定了食盐定点批发企业证书的颁发、购盐渠道、采购销售记录、价格确定和监测、边远和民族地区供盐保障等制度。

第十二条 【定点批发】

国家实行食盐定点批发制度。非食盐定点批发企业不得经营食盐批发业务。

● 释 义

本条是关于食盐定点批发制度的规定，规范对象是食盐批发活动。

一、制度含义

食盐定点批发是构成食盐专营制度体系的基础之一，

是对食盐流通链条中批发环节的规范。根据本条和第十二条规定，在我国从事食盐批发活动的，必须取得省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门颁发的食盐定点批发企业证书，未取得食盐定点批发企业证书的任何单位和个人不得从事食盐批发业务。

二、制度沿革

在实行食盐定点批发制度前，为了确保食盐市场供应，食盐销售一直实行计划管理。1988年，原轻工业部和国家计划委员会联合印发了《关于食盐计划管理暂行办法》，明确“食盐是国家指令性计划，轻工业部统一分配调拨的商品”，规定轻工业部委托中国盐业总公司行使分配调拨权，负责督促检查各地盐业产销部门执行计划，各省、自治区、直辖市、计划单列市盐业公司（兼营公司）具体负责贯彻实施。1990年，国务院发布《盐业管理条例》，规定食用盐由国家实行统一分配调拨。1996年，国务院发布《食盐专营办法》，规定国家对食盐的分配调拨实行指令性计划管理，并要求食盐批发企业应当按照国家计划购进食盐，对从事食盐批发活动的主体资格和购进食盐的数量同时进行管理。

三、制度变化

此次修订《食盐专营办法》，对食盐批发的管理模式做了较大调整，根据2015年《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》（国发〔2015〕27号）取消“食盐分配调拨计划和干线运输计划审批”的要求，取消了食盐分配调拨的计划管理，删除了“食盐批发企业应当按照国家计划购进食盐”的规定，不再对食盐批发企业购进食盐的数量进行监管，仅对从事食盐批发活动的主体资格进行监管。

《盐业体制改革方案》要求“坚持批发专营制度，以现有食盐定点生产企业和食盐批发企业为基数，不再核准新增食盐批发企业”，明确不再新增食盐定点批发企业。为了落实《盐业体制改革方案》“确保企业数量只减不增”的改革要求，此次修订《食盐专营办法》将“食盐批发企业许可”修改为“食盐定点批发”，更加明确了食盐的专营属性，为盐业主管部门审批食盐定点批发企业证书申请的活动赋予了制度空间。

第十三条 【证书颁发】

省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门按照统一规划、合理布局的要求审批确定食盐定点批发企业，颁发食盐定点批发企业证书，及时向社会公布食盐定点批发企业名单，并报国务院盐业主管部门备案。

食盐定点生产企业申请经营食盐批发业务的，省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门应当确定其为食盐定点批发企业并颁发食盐定点批发企业证书。

释 义

本条是关于食盐定点批发企业证书审批主体、审批条件、审批程序的规定，对盐业主管部门颁发食盐定点批发企业证书的基本制度作了规定。

一、审批主体

1996年5月，国务院发布《食盐专营办法》，在第十一条规定“经营食盐批发业务的企业由省、自治区、直辖市人民政府盐业主管审查批准”。为了推进《食盐专营办法》的实施，1996年9月原国家工商行政管理局、中国轻工总会印发《关于对食盐生产、批发企业进行重

新登记的通知》，要求“现从事食盐生产、批发业务的企业，须在1996年10月15日以前，向各省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构提出经营申请。符合条件的，由盐业主管机构发给食盐定点生产企业证书或食盐批发许可证。生产、批发企业凭‘证书’或‘许可证’，于1个月内向工商行政管理部门申请重新登记”。

此次修订《食盐专营办法》，仍将省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门确定为食盐定点批发企业证书的审批主体。自食盐专营制度确定以来，食盐定点批发企业证书的审批主体，一直是省级盐业主管部门，未曾发生改变。

二、审批条件

本条要求省级盐业主管部门“按照统一规划、合理布局的要求审批确定食盐定点批发企业”。“统一规划、合理布局”是省级盐业主管部门审批确定食盐定点批发企业的总体要求。修订前的《食盐专营办法》第十二条将“取得食盐批发许可证”的条件规定为“有与经营规模相适应的注册资本”“有固定的经营场所”“有符合国家规定的仓储措施”和“符合本地区食盐批发企业合理布局的要求”等。

此次修订《食盐专营办法》，将确定食盐定点批发企业的条件修改为“统一规划、合理布局”，而未规定详细具体的条件，目的是落实《盐业体制改革方案》“工业和信息化部牵头，制定食盐生产、批发企业的规范条件。省级盐业主管机构要依照新的规范条件对现有食盐生产、批发企业资质重新进行严格审核后报工业和信息化部备案”的要求，为工业和信息化部制定食盐定点批发企业规范条件提供上位法依据。

为了贯彻落实《盐业体制改革方案》和《食盐专营办法》，2018年4月12日工业和信息化部公告2018年第19号公布了《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件》和《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件管理办法》，细化了确定食盐定点批发企业的具体条件，包括经营能力、技术和设备设施条件、质量管理要求、信用和储备管理要求等。省级盐业主管部门确定食盐定点批发企业，应当依据《食盐专营办法》和《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件》规定的条件进行审核。

三、审批程序

本条要求省级盐业主管部门确定食盐定点生产企业、

颁发食盐定点批发企业证书后，及时向社会公布食盐定点批发企业名单，并报国务院盐业主管部门备案。省级盐业主管部门确定食盐定点生产企业、颁发食盐定点批发企业证书，应当按照《行政许可法》和《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件管理办法》规定申请、受理、审核、颁证等程序进行。按照《盐业体制改革方案》“坚持批发专营制度，以现有食盐定点生产企业和食盐批发企业为基数，不再核准新增食盐批发企业”的要求，省级盐业主管部门只能受理已经持有食盐批发许可证、从事食盐定点批发活动企业的申请。

根据推进政务公开的要求，按照《行政许可法》第四十条“行政机关作出的准予行政许可决定，应当予以公开，公众有权查阅”的规定，本条要求省级盐业主管部门及时向社会公布食盐定点生产企业名单，便于社会公众查询和知晓。同时，为了便于对全国食盐定点批发企业整体情况的了解，本条要求省级盐业主管部门将食盐定点生产企业名单向工业和信息化部备案。

四、特别规定

根据《盐业体制改革方案》“取消食盐定点生产企业只能销售给指定批发企业的规定，允许生产企业进入

流通和销售领域，自主确定生产销售数量并建立销售渠道，以自有品牌开展跨区域经营”的规定，本条明确“食盐定点生产企业申请经营食盐批发业务的，省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门应当确定其为食盐定点批发企业并颁发食盐定点批发企业证书”。根据该规定，食盐定点生产企业提出经营食盐批发企业申请的，省级盐业主管部门即应为其颁发食盐定点企业证书。

第十四条 【购盐渠道和销售范围】

食盐定点批发企业应当从食盐定点生产企业或者其他食盐定点批发企业购进食盐，在国家规定的范围内销售。

食盐定点批发企业按照国家规定的范围内销售食盐，任何单位或者个人不得阻止或者限制。

● 释 义

本条是关于食盐定点批发企业购盐渠道和销售范围的规定。食盐定点批发企业的购盐和销盐活动，是食盐流通链条中的重要环节，是食盐专营管理中的重要关节。

一、购盐渠道

本条规定了食盐定点批发企业购进食盐的两个渠道，一是从食盐定点生产企业购进食盐，二是从本企业以外的其他食盐定点批发企业购进食盐。食盐定点批发企业从除食盐定点生产企业、其他食盐定点批发企业以外的单位或者个人购进食盐的，将面临没收违法购进的食盐和处以违法购进的食盐货值金额3倍以下的罚款的行政处罚（《食盐专营办法》第二十八条）。

对食盐定点批发企业购进食盐的活动进行严格监管，一直是食盐专营管理的内容，是确保食盐流通安全的要求。1996年5月国务院发布的《食盐专营办法》，明确规定国家对食盐的分配调拨实行指令性计划管理，要求食盐批发企业应当按照国家计划购进食盐。此次修订《食盐专营办法》，根据《盐业体制改革方案》“实现盐业资源有效配置，进一步释放市场活力”的改革精神，删除了国家对食盐的分配调拨实行指令性计划管理和要求食盐批发企业应当按照国家计划购进食盐的规定，但从确保食盐供应安全目的出发，要求食盐定点批发企业“应当从食盐定点生产企业或者其他食盐定点批发企业购进食盐”。

二、销售范围

本条要求食盐定点批发企业在国家规定的范围内销售。“国家规定的范围”指区域范围：一方面，《盐业体制改革方案》明确要求“取消食盐批发企业只能在指定范围销售的规定，允许向食盐定点生产企业购盐并开展跨区域经营，省级食盐批发企业可开展跨省经营，省级以下食盐批发企业可在本省（区、市）范围内开展经营活动”；另一方面，《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》要求“在缺碘地区销售的碘盐必须达到规定的含碘量，禁止非碘盐 and 不合格碘盐进入缺碘地区食用盐市场”。

《盐业体制改革方案》取消对食盐批发活动的区域限制，目的是增加区域内食盐批发经营主体的数量，丰富食盐产品供给，打破区域垄断，释放市场活力，为行业健康发展提供动力。为了保障食盐定点批发企业的自主经营权，保护其开展跨区经营的积极性，本条规定“食盐定点批发企业在国家规定的范围内销售食盐，任何单位或者个人不得阻止或者限制”。

第十五条 【采购销售记录】

食盐定点批发企业应当建立采购销售记录制度，如实记录并保存相关凭证。记录和凭证保存期限不得少于2年。

● 释 义

本条是关于食盐定点批发企业建立采购和销售记录制度的规定，包括建立采购销售记录制度和按照法定期限保存记录和凭证两个方面。

一、记录制度

本条要求食盐定点批发企业建立采购销售记录制度，如实记录和保存相关凭证，目的是加强对食盐产品购进和批发过程的监管，确保食盐产品供应链条可以被追溯，保证购进和销售食盐的安全，对社会公众负责，督促企业履行社会责任，接受社会监督。

建立食盐采购销售记录制度，是食盐定点批发企业的法定义务，包括三方面内容：一是如实记录每批次购进食盐产品的名称、规格、数量、生产日期或生产批号、保质期、购进日期及供货商名称、地址、联系方式等内容；二是记录每批次销售食盐产品的出库日期、销售地

点（指批发或者零售网点）、数量、购货单位名称、地址、联系方式等信息内容；三是保存购销合同、发票等反映食盐购进和销售活动的凭证。

二、保存期限

本条要求食盐定点批发企业保存记录和凭证的期限不得少于2年。保存期限应当从记录和凭证产生之日起起算。违反本条规定，食盐定点批发企业未保存采购销售记录的，将受到行政处罚。

第十六条 【零售单位购盐】

食盐零售单位应当从食盐定点批发企业购进食盐。

● 释 义

本条是关于食盐零售单位购进食盐渠道的规定，要求食盐零售单位应当从食盐定点批发企业购进食盐。

一、食盐零售单位

本条适用于食盐零售单位，对其购进食盐的行为进行规范。食盐零售单位，指食盐定点批发企业以外的从事食盐销售的单位。根据《零售业态分类》（GB/T18106

-2004) 国家标准的界定, 零售业态包括食杂店、便利店、折扣店、超市、大型超市、仓储会员店、百货店、专业店、专卖店、家居建材店、购物中心、厂家直销中心、电视购物、邮购、网上商店、自动售货亭、电话购物等 17 种业态。国家法律没有对食盐零售活动设定行政许可项目, 从事食盐零售活动不需要取得食盐零售方面的行政许可, 但由于食盐属于食品的一种, 根据《食品安全法》的规定, 从事食盐零售活动的单位应当办理食品经营许可证。

本条删除了原“受委托代销食盐的个体工商户、代购代销店以及食品加工用盐的单位, 应当从当地取得食盐批发许可证的企业购进食盐”, 一是取消了盐业公司委托代理批发的代销食盐的个体工商户、代购代销店的模式, 即传统的食盐“转代批”模式, 二是取消了食品加工用盐单位应当从当地取得食盐批发许可证的企业购进食盐的限制。取消食盐“转代批”模式, 在于《盐业体制改革方案》要求批发企业“只减不增”, “转代批”模式相当于增加了食盐定点批发企业的数量。取消食品加工用盐单位应当从当地取得食盐批发许可证的企业购进食盐的规定, 将允许食品加工用盐单位从食盐定点批发

企业和食盐零售单位购进食盐。

二、购盐渠道

本条要求食盐零售单位从食盐定点批发企业购进食盐。食盐零售单位不得从食盐定点批发企业以外的任何单位和个人(如其他食盐零售单位)购进食盐, 否则将面临没收违法购进的食盐和违法购进食盐货值金额 3 倍以下的罚款等行政处罚。食盐零售单位可以从当地的食盐定点批发企业购进食盐, 也可以从外地的食盐定点批发企业购进食盐。

第十七条 【价格确定和监测】

食盐价格由经营者自主确定。

县级以上地方人民政府价格主管部门应当加强对食盐零售价格的市场日常监测。当食盐价格显著上涨或者有可能显著上涨时, 省、自治区、直辖市人民政府可以依法采取价格干预或者其他应急措施。

● 释 义

本条是关于食盐价格确定和监测的规定, 明确赋予食盐经营者自主定价权, 同时规定了省、自治区、直辖

市人民政府干预食盐价格的职责。

一、食盐价格确定

本条明确规定食盐价格由经营者自主确定，赋予食盐经营者自主定价权，是盐业体制改革的重要内容。该规定包括三方面的含义：一是食盐定点生产企业可以自主确定出厂价，二是食盐定点批发企业可以自主确定批发价，三是食盐零售单位可以自主确定零售价。本条赋予食盐经营者自主定价权，是落实《盐业体制改革方案》“改革食盐政府定价机制。放开食盐出厂、批发和零售价格”要求的需要。食盐定点生产企业、定点批发企业和零售单位，可以根据生产经营成本、食盐品质、市场供求状况等因素自主确定食盐价格。

盐业体制改革前，食盐价格一直实行政府定价的管理模式。1996年国务院发布的《食盐专营办法》规定，食盐的出厂价格、批发价格和零售价格“应当执行国家规定的食盐价格”。2003年国家发展和改革委员会印发《食盐价格管理办法》，规定食盐价格实行政府定价，按照食盐生产、经销环节分别制定食盐的出厂价格、批发价格（含产区批发价格和销区批发价格）和零售价格，明确食盐价格实行统一领导、分级管理，即国务院价格

主管部门负责制定或调整食盐的出厂价格、批发价格，省、自治区、直辖市价格主管部门制定或调整食盐零售价格和小包装费用标准。

2016年4月，《盐业体制改革方案》确立了盐业体制市场化的改革方向，要求放开食盐出厂、批发和零售价格，授权企业自主确定食盐价格。2016年10月，国家发展和改革委员会出台《关于废止〈食盐价格管理办法〉的决定》，决定自2017年1月1日起废止《食盐价格管理办法》。按照《盐业体制改革方案》“从2017年1月1日开始，放开所有盐产品价格”的要求，2017年1月1日起食盐由政府定价的模式不再实施。

食盐价格实行市场调节价后，食盐定点生产、批发和零售单位应当遵守《价格法》及《价格违法行为行政处罚规定》《价格监测规定》《关于商品和服务实行明码标价的规定》等规定，约束自主定价行为，明码标价，不得有不正当价格行为。

二、食盐价格监测

为了保持食盐价格基本稳定，防止普通食盐价格异常波动，保障食盐稳定供应，本条依据《价格法》第二十八条“政府价格主管部门应当建立价格监测制度，对

重要商品、服务价格的变动进行监测”的规定，将食盐作为“重要商品”，要求县级以上地方人民政府价格主管部门加强对食盐零售价格的市场日常监测。本条规定的价格监测制度的实施主体是县级以上地方人民政府价格主管部门，不包括国务院价格主管部门（即国家发展和改革委员会）；监测对象是食盐零售价格，而非食盐出厂价、批发价。

同时，依据《价格法》第三十条“当重要商品和服务价格显著上涨或者有可能显著上涨，国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以对部分价格采取限定差价率或者利润率、规定限价、实行提价申报制度和调价备案制度等干预措施”的规定，本条授权省、自治区、直辖市人民政府在食盐价格显著上涨或者有可能显著上涨时，依法采取价格干预或者其他应急措施。省、自治区、直辖市人民政府采取价格干预或者其他应急措施，应当遵守《价格法》和《食盐专营办法》的规定。

第十八条 【政府保障】

县级以上地方人民政府应当根据实际情况，采取必要措施，保障边远地区和民族地区的食盐供应。

释 义

本条是关于保障边远地区和民族地区食盐供应的规定。

食盐是生活必需品，与人民群众身体健康息息相关。为了保证边远地区和经济欠发达的边疆民族地区人民能够吃得上、吃得起合格碘盐，本条要求县级以上地方人民政府根据实际情况，采取必要措施，保障边远地区和民族地区的食盐供应。根据《盐业体制改革方案》的要求，县级以上地方人民政府可以选择政府补贴运销费用或者直接补贴贫困人口等方式保障食盐供应。

保障食盐供应措施的实施主体是县级以上地方人民政府。盐业体制改革之前，保障食盐供应工作一般由各地盐业公司负责，具体采用“以近补远”“抽肥补瘦”等方式保障老、少、边、穷地区普通食盐的供应。根据《盐业体制改革方案》“研究剥离食盐批发企业承担的行政管理职能”的要求，各地盐业公司将逐渐实现“政企分开”，不再承担食盐专营管理工作，不宜负责“保障边远地区和民族地区的食盐供应”的工作。本条根据《盐业体制改革方案》的有关要求，明确边远地区和民族地区等帮扶地区的食盐供应由政府提供保障。

第十九条 【禁止销售】

禁止销售不符合食品安全标准的食盐。

禁止将下列产品作为食盐销售：

(一) 液体盐（含天然卤水）；

(二) 工业用盐和其他非食用盐；

(三) 利用盐土、硝土或者工业废渣、废液制作的盐；

(四) 利用井矿盐卤水熬制的盐；

(五) 外包装上无标识或者标识不符合国家有关规定的盐。

● 释 义

本条是关于禁止销售的盐产品范围的规定，目的是保障食盐安全，确保人民群众身体健康。

一、销售的含义

本条规定的销售，指出售这一活动，包括生产者将自己生产的产品销售给批发者、批发者将产品销售给零售者和零售者将产品销售给终端用户等行为。具体到食盐领域，本条规定的“销售”，不单指合法的食盐定点生产企业、批发企业和零售单位批发、零售食盐的行为，

还指未取得食盐定点生产企业证书或者定点批发企业证书等的主体的销售行为。

本条未明确“销售”活动的主体范围，目的是禁止任何单位和个人销售不符合食品安全标准的食盐和将工业用盐等作为食盐销售的行为。对于违反本条规定，具有本条第一款禁止的销售行为的，依据《食盐专营办法》第三十条的规定，由县级以上地方人民政府食盐质量安全监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》进行处罚；具有本条第二款禁止的销售行为的，依据《食盐专营办法》第二十七条的规定，由县级以上地方人民政府盐业主管部门作为“将非食用盐产品作为食盐销售”的行为进行处罚。

二、禁止销售的产品范围

禁止销售的产品包括两类：不符合食品安全标准的食盐和非食用盐产品。

(一) 不符合食品安全标准的食盐

本条第一款禁止销售的不符合食品安全标准的食盐，包括两层含义：一是销售的产品本质上属于食盐；二是销售的食盐不符合食品安全标准。依据《食品安全法》第三章规定，食品安全标准是强制执行的标准，包括食

品安全国家标准、食品安全地方标准和食品安全企业标准。不符合食品安全标准的食盐，指不符合食品安全国家标准、食品安全地方标准或者食品安全企业标准的食盐。另外，由于食盐属于食品，食盐安全标准是食品安全标准的具体类型，所以销售不符合食盐安全标准的食盐，属于本条第一款禁止的行为。

（二）非食用盐

本条第二款禁止将非食用盐作为食盐销售，具体包括：（1）液体盐（含天然卤水），是从盐的存在形态进行规范，我国当前食用盐生产技术和工艺还不具备生产液体食盐的水平；（2）工业用盐和其他非食用盐，是从盐的用途进行规范，作为工业用或者其他非食用用途的盐，不可以作为食盐；（3）利用盐土、硝土或者工业废渣、废液制作的盐，是从制作原料角度进行规范，明确盐土等原料制作的食盐，不可以作为食盐销售；（4）利用井矿盐卤水熬制的盐，是从制作工艺角度进行规范，明确井矿盐卤水熬制的盐不可以作为食盐销售；（5）外包装上无标识或者标识不符合国家有关规定的盐，是从包装标识角度进行规范，明确不符合包装标识规定的盐产品不可以作为食盐销售。

第四章 食盐的储备和应急管理

本章按照《盐业体制改革方案》“建立由政府储备和企业社会责任储备组成的全社会食盐储备体系，确保自然灾害和突发事件发生时食盐和原碘的安全供应”的要求，规定了政府食盐储备、定点企业食盐储备责任和食盐应急供应保障制度。实施盐业体制改革，允许食盐定点生产企业进入销售流通领域和食盐批发企业开展跨区域经营活动，一方面可以活跃市场竞争，繁荣盐业市场，另一方面也有可能因盲目竞争导致食盐供需不平衡，易产生“抢盐”等紧急事件。建立食盐储备制度，稳定食盐供应，可以有效防控风险，避免紧急事件的发生。

第二十条 【政府储备】

省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门应当根据本行政区域食盐供需情况，建立健全食盐储备制度，承担政府食盐储备责任。

● 释 义

本条是关于政府食盐储备制度的规定，要求省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门承担政府储备责任。

一、储备责任主体

根据《盐业体制改革方案》“各省（区、市）根据本地食盐供需情况建立政府食盐储备”的要求，本条将省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门确定为承担政府食盐储备责任的主体。省、自治区、直辖市人民政府盐业主管部门应当根据本行政区域食盐供需情况，建立健全本地区食盐储备制度。

建立食盐政府储备，是社会主义市场经济体制的要求，是社会主义市场经济体制关注和保障民生的具体体现。各省（区、市）根据本地食盐供需情况建立政府食盐储备，保持合理的食盐储备量，动态调整，保障、调节食盐市场供求关系，需要本级财政预算通过安排资金对食盐储备给予贷款贴息、管理费支出等支持，保证食盐储备工作的正常开展，确保自然灾害和突发事件发生时食盐和原碘的安全供应。

二、储备要求

《盐业体制改革方案》关于政府食盐储备的要求有：

一是数量要求。食盐储备量不得低于本省（自治区、直辖市）1个月食盐消费量。二是储备保管形式。本省（自治区、直辖市）人民政府可以依托现有食盐批发企业仓储能力，也可以选择具备条件的食盐生产企业实施动态储备。三是食盐储备经费保障。本级财政预算应安排资金对食盐储备给予贷款贴息、管理费支出等支持。同时，加大对储备补贴资金的审计力度，接受社会监督。

第二十一条 【企业储备】

食盐定点生产企业和食盐定点批发企业应当按照食盐储备制度要求，承担企业食盐储备责任，保持食盐的合理库存。

● 释 义

本条是关于食盐定点生产企业和食盐批发企业承担的企业食盐储备责任的规定。

一、储备主体

企业食盐储备责任的主体是食盐定点生产企业和食盐定点批发企业。定点企业承担食盐储备责任，应当执行食盐储备制度要求，履行好轮储、贮存、出库等管理

制度，保存好轮储和出入库的相关凭证，做好储备库存记录。定点企业履行储备管理制度的情况，也将作为食盐专营管理加强事中和事后监管的重要内容。

二、库存要求

《盐业体制改革方案》要求完善企业食盐储备制度，限定食盐生产、批发企业的最低库存和最高库存，防止食盐市场供应短缺和企业囤积居奇，其中最低库存不得低于本企业正常情况下1个月的平均销售量，库存具体标准由行业协会研究提出，工业和信息化部核定，各级盐业主管机构要加强对库存情况的监督检查。同时，鼓励企业在供求关系稳定或产能大于需求时，在最低库存基础上建立成本自担的社会责任储备。

第二十二条 【应急管理】

盐业主管部门应当会同有关部门制定食盐供应应急预案，在发生突发事件时协调、保障食盐供应。

释 义

本条是关于食盐供应应急管理的规定，目的是在突发事件发生时确保和稳定食盐供应。

食盐生产集中度高、消费分散性强，是关系国计民生的“战略”物资，无法被其他食品所替代。食盐市场具有敏感脆弱的特点，容易受重大自然灾害、公共卫生事件和各种突发事件影响。本条是对盐业主管部门权责和食盐应急供应保障的规定。近年来，我国出现了两次较为严重的抢盐事件：一是2003年非典期间爆发的抢盐风波；二是2011年受日本“核泄漏”影响引起的抢盐潮。两次抢盐事件爆发速度快，影响规模广，在党中央和国务院高度重视下，各部门密切配合及时予以平息。

为了避免抢盐事件的发生，促进社会稳定，《盐业体制改革方案》就应急机制建设提出了相应要求，要求工业和信息化部负责全国食盐供应紧急突发事件的协调处置工作，各级盐业主管机构要会同有关部门研究制定食盐供应应急预案，并向同级政府应急管理部门备案。省（自治区、直辖市）及以下各级盐业主管机构应当建立紧急突发事件信息报告制度，在获知紧急突发事件信息后，应当及时向上级盐业主管机构报告。紧急突发情况下，由盐业主管机构按照应急预案规定，采取投放政府储备、调运企业社会责任储备等方式，确保食盐市场稳定。按照《突发事件应对法》要求，调动食盐储备后应给予补偿等。

第五章 监督管理

本章规定了监督检查措施和相关管理要求，目的是授权执法部门相关管理手段和措施，要求盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门加强协作配合，形成监管合力，确保食盐安全。

第二十三条 【监督检查】

盐业主管部门依法履行监督检查职责，可以采取下列措施：

- （一）向有关单位和个人了解情况；
- （二）查阅或者复制有关合同、票据、账簿、购销记录及其他有关资料；
- （三）查封、扣押与涉嫌盐业违法行为有关的食盐及原材料，以及用于违法生产或者销售食盐的工具、设备；
- （四）查封涉嫌违法生产或者销售食盐的场所。

采取前款第三项、第四项规定的措施，应当向盐业主管部门主要负责人书面报告，并经批准。

盐业主管部门调查涉嫌盐业违法行为，应当遵守《中华人民共和国行政强制法》和其他有关法律、行政法规的规定。

释 义

本条是关于盐业主管部门依法履行职务时可以采取的监督检查措施的规定。

一、措施内容

本条规定的监督检查措施的实施主体，是各级盐业主管部门。开展监督检查，是盐业主管部门开展食盐专营管理和市场监管的重要内容，是发现和查处食盐市场违法生产经营行为的重要保障。盐业主管部门开展监督检查，不以发现涉嫌盐业违法行为或者有人举报盐业违法行为为前提，开展日常监督检查。具体措施包括：

1. 调查措施。包括“向有关单位和个人了解情况”和“查阅或者复制有关合同、票据、账簿、购销记录及其他有关资料”。“向有关单位和个人了解情况”，指的是询问有关单位和个人，了解情况，并制作询问笔录。

“查阅或者复制有关合同、票据、账簿、购销记录及其他有关资料”，指的是对有关书面资料进行取证，包括查阅和复制两种手段。根据《行政处罚法》第三十七条规定，盐业主管部门开展调查的，执法人员不得少于两人，并应当向当事人或者有关人员出示证件；当事人或者有关人员应当如实回答询问，并协助调查或者检查，不得阻挠；询问或者检查应当制作笔录；收集证据时可以采取抽样取证的方法，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经行政机关负责人批准，可以先行登记保存，并应当在7日内及时作出处理决定，在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。

2. 行政强制措施。包括“查封、扣押与涉嫌盐业违法行为有关的食盐及原材料，以及用于违法生产或者销售食盐的工具、设备”和“查封涉嫌违法生产或者销售食盐的场所”，目的是制止盐业违法行为，为进一步查处违法行为保存证据。“查封、扣押与涉嫌盐业违法行为有关的食盐及原材料，以及用于违法生产或者销售食盐的工具、设备”，指的是在查处涉嫌盐业违法行为时，可以对涉嫌盐业违法行为的主体生产和销售的产品、使用的各种原材料和包装物及设备、运输的工具等，采取就地

查封或者异地扣押等措施。“查封涉嫌违法生产或者销售食盐的场所”，指的是查封生产或者销售的涉嫌盐业违法产品的房屋或者车间。

二、行政强制措施的批准

本条第二款要求盐业主管部门采取查封、扣押行政强制措施，应当向主要负责人书面报告并经批准。据此，盐业主管部门采取查封、扣押行政强制措施，应首先由内部机构及执法人员事先向本机关主要负责人书面报告，报告的形式可以是案件受理呈批表、检查工作请示等；其次是经本机关主要负责人批准同意。需要注意的是，查封、扣押行政强制措施，应由盐业主管部门的主要负责人批准同意，而非分管负责人。

三、执法要求

本条第三款要求盐业主管部门调查涉嫌盐业违法行为，应当遵守《中华人民共和国行政强制法》和其他有关法律、行政法规的规定。盐业主管部门依照《食盐专营办法》规定调查处理涉嫌盐业违法行为时，应当同时依照《行政强制法》《行政处罚法》《无证无照经营查处办法》等法律法规关于执法人员、执法权限、执法程序等的规定。

同时，盐业主管部门开展执法活动，应当按照《国务院办公厅关于印发推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作方案的通知》（国办发〔2017〕14号）的精神，严格规范公正文明执法，提升执法能力和水平。

第二十四条 【协作配合】

盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门应当各司其职，加强协作，相互配合，通过政务信息系统等实现信息共享，建立健全行政执法协作配合制度。

盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门在监督管理工作中发现依法不属于本部门处理权限的涉嫌违法行为，应当及时移交有权处理的部门；有权处理的部门应当依法及时处理，并及时反馈处理结果。

● 释 义

本条是关于盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门执法协作配合和移交处理的规定。

一、执法协作配合

盐业主管部门和食盐质量安全监督管理部门是盐业执法的主要部门，二者加强执法协作和配合，可以消除监管漏洞和死角，增强执法覆盖，确保食盐安全。根据《盐业体制改革方案》“各级盐业主管机构与公安、司法、卫生计生、工商、质检、食品药品监管等部门各司其职、密切协作，依法加强食盐安全监管”的要求，本条规定了盐业主管部门与食盐质量安全监管部门之间的协作配合机制。

一是要求两部门各司其职。《食盐专营办法》将食盐安全区分为食盐供应安全和食盐质量安全，明确分别由盐业主管部门和食盐质量安全监督管理部门负责监管。盐业主管部门和食盐质量安全监督管理部门应当立足本职工作，各司其职，依法加强监管和执法。具体而言，盐业主管部门应依据《食盐专营办法》加强食盐专营管理，做好食盐供应安全监管，食盐质量安全监督管理部门应依据《食品安全法》《食盐专营办法》做好食盐质量安全监管。各司其职，各尽其责，不越权，不越位，是做好执法协作配合的前提和保障，可以避免管理交叉和冲突，影响执法效果。

二是要求两部门协作配合。盐业主管部门和食盐质量安全监督管理部门履行职责查处盐业违法行为时，应围绕国家确定的保障食盐质量和供应安全的目标，加强协作，相互配合，如提供执法协助、共享执法线索、提供执法证据、开展联合执法等，形成盐业执法合力。

三是要求两部门信息共享。盐业主管部门和食盐质量安全监督管理部门应在同级政府建立的政务信息系统基础上，开通或者专设部门之间盐业违法案件信息共享机制，做到资源共享、信息互通。

四是要求两部门建立制度。盐业主管部门和食盐质量安全监督管理部门应当建立健全食盐安全执法协作配合制度，包括建立联席会议、食盐食品追溯信息共享、工作协作机制、指导基层办案、案件移送等。

二、移交处理

本条在要求盐业主管部门和食盐质量安全监督管理部门加强执法协作配合的基础上，进一步规定了涉嫌违法行为的移送处理制度。移送处理，是协作配合制度的内容之一，建立在各司其职和各尽其责基础之上，要求盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门在监督管理工作中发现依法不属于本部门处理权限的涉嫌违法行为，

应当及时移交有权处理的部门。为了确保执法效果，本条同时要求有权处理的部门应当依法及时处理，并及时反馈处理结果。

移交处理的情形，包括：（1）盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门根据级别管辖、地域管辖等原则，将违法案件移送其他相应的盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门，例如，盐业主管部门处理《食盐专营办法》第二十七条第三项规定的“食盐定点批发企业超出国家规定的范围销售食盐”案件时，认为应当作出吊销食盐定点批发企业证书处罚的，应当将案件及时移交颁发食盐定点批发企业证书的盐业主管部门处理。（2）盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门根据职责分工，将案件移交至对方处理，例如，盐业主管部门在执法中发现有违反《食盐专营办法》第三十条规定的案件的，应当及时移交食品药品监督管理部门处理。（3）盐业主管部门、食品药品监督管理部门在执法中发现属于公安、司法、价格、卫生等其他部门管辖的案件的，应当及时移交相应的部门处理。

第二十五条 【举报处理】

盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门应当向社会公布本部门的联系方式，方便公众举报违法行为。

盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门接到举报，应当及时依法调查处理。对实名举报，盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门应当为举报人保密，并将处理结果告知举报人。

释义

本条是关于食盐监管举报制度的规定，要求盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门接受公众举报违法行为，并依法及时调查处理。

一、公布联系方式

食盐安全关系人民群众身体健康。确保食盐安全，一方面需要盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门等加强食盐安全监管，另一方面也需要鼓励社会各界积极参与对食盐安全的社会监督。多年来行政执法的经验证明人民群众监督提供的举报信息，提高了查处盐业违法行为的执法效率，对于保障食盐安全具有重要意义。

为了便于社会公众举报盐业违法线索，本条要求盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门向社会公布本部门的联系方式。

盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门可以根据《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》有关“完善社会监督和舆论监督机制”的要求，设立举报箱、电子信箱、热线电话等监督渠道，并向社会公布这些渠道的联系方式，方便群众投诉举报、反映问题，依法及时调查处理违法行为。

二、举报处理

为了让社会公众的举报在加强盐业执法中真正起到作用，本条要求盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门接到举报后，应当及时依法调查处理，对实名举报的，应当为举报人保密并将处理结果告知举报人。

盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门处理社会公众举报，负有3项义务：一是依法及时调查处理。目前，盐业行业没有出台举报处理规则，原国家食品药品监督管理总局于2016年出台了《食品药品投诉举报管理办法》。盐业主管部门处理举报，还没有较为具体的程序性规定，但食盐质量安全监督管理处理举报应依据

《食品药品投诉举报管理办法》。二是为举报人保密。盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门不可以向被举报人或者其他与调查处理举报工作无关的人员泄露举报人信息或者举报事项。三是反馈举报处理结果。盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门调查处理举报后，应当将处理结果告知实名举报人。

第六章 法律责任

本章集中规定了违反《食盐专营办法》行为的法律责任，主要是明确了盐业主管部门实施的行政处罚，规定食盐质量安全监督管理部门依据《食品安全法》开展执法，并对治安管理处罚责任和刑事责任进行了衔接。

第二十六条 【违反定点生产和批发的处罚】

有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府盐业主管部门予以取缔，没收违法生产经营的食盐和违法所得。违法生产经营的食盐货值金额不足1万元的，可以处5万元以下的罚款；货值金额1万元以上的，并处货值金额5倍以上10倍以下的罚款：

- (一) 非食盐定点生产企业生产食盐；
- (二) 非食盐定点批发企业经营食盐批发业务。

● 释 义

本条是关于违反食盐定点生产和定点批发制度行为的处罚规定。

一、处罚实施主体

本条规定的行政处罚，由县级以上地方人民政府盐业主管部门负责，不由工业和信息化部负责。县级、地市级和省级人民政府的盐业主管部门，均可以取缔没有取得食盐定点生产企业证书或者食盐定点批发企业证书的单位或者个人从事食盐生产或者批发的行为，并给予没收违法生产经营的食盐等行政处罚。

二、处罚对象

《食盐专营办法》明确我国实行食盐专营管理。食盐定点生产和定点批发是食盐专营管理的基础制度，非食盐定点生产企业不得生产食盐，非食盐定点批发企业不得经营批发业务。为了确保食盐专营制度得到落实，本条对非食盐定点生产企业生产食盐和非食盐定点批发企业经营食盐批发业务的行为设定了行政处罚。任何单位和个人违反食盐定点生产或者定点批发制度，没有相应的食盐定点生产或者定点批发企业证书但生产食盐或者

批发食盐的，均属于本条规定的被处罚主体。

三、处罚内容

本条规定了取缔、没收违法生产经营的食盐、没收违法所得和罚款 4 项行政处罚措施。取缔，是采取措施终止生产、批发经营食盐的行为。在取缔过程中，可采取以下措施：一是责令当事人停止违法行为，改正错误；二是扣留经营工具、查封、扣押财物、账册、合同等；三是查封经营场所；四是捣毁生产设施或者没收生产工具、设备等；五是通知有关单位断水、断电、断信号、收回出租场地等；六是其他法律规定的措施。

没收违法生产经营的食盐，是指没收非食盐定点生产企业违法生产的食盐和非食盐定点批发企业违法销售的食盐，是对现存实物的罚没。没收违法所得，是指没收非法生产或者批发食盐所得的货币收入，而无论违法所得是否仍然存在。取缔、没收违法生产经营的食盐和违法所得，是地方盐业主管部门对本条规定的违法情形必须给予的行政处罚，没有不予处罚的裁量空间，且三者是同时适用的关系。

本条规定的罚款，以违法生产经营食盐货值 1 万元作为标准，规定了两种罚款，一是货值金额不足 1 万元的，可以处 5 万元以下的罚款；二是货值金额 1 万元以

上（包含1万元）的，应当并处货值金额5倍以上10倍以下的罚款。需要注意的是，违法生产经营食盐货值金额不足1万的，地方盐业主管部门可以予以罚款，也可以不予以罚款；货值金额1万元以上的，地方盐业主管部门应当在采取取缔、没收等措施的同时予以罚款。货值金额的计算，应当按照实际食盐产出价值并参照本地同类食盐市场销售价格计算，处罚时应载明计算理由。

第二十七条 【违反供应安全管理的处罚】

有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府盐业主管部门责令改正，处5000元以上5万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业整顿，直至吊销食盐定点生产、食盐定点批发企业证书：

（一）食盐定点生产企业、非食用盐生产企业未按照本办法规定保存生产销售记录；

（二）食盐定点批发企业未按照本办法规定保存采购销售记录；

（三）食盐定点批发企业超出国家规定的范围销售食盐；

（四）将非食用盐产品作为食盐销售。

释 义

本条是关于违反确保食盐供应安全相关规定行为的处罚规定。本条规定的处罚，由县级以上地方人民政府盐业主管部门负责。

一、处罚对象

1. 食盐定点生产企业、非食用盐生产企业未按规定保存生产销售记录。《食盐专营办法》第十条要求食盐定点生产企业和非食用盐生产企业建立生产销售记录制度，如实记录并保存相关凭证，且记录和凭证保存期限不得少于2年。违反第十条规定，食盐定点生产企业和非食用盐生产企业未建立生产销售记录制度、未保存相关凭证或者虚假保存相关凭证、保存记录和凭证少于2年等的行为，均应被处罚。

2. 食盐定点批发企业未按规定保存采购销售记录。《食盐专营办法》第十五条要求食盐定点批发企业建立采购销售记录制度，如实记录并保存相关凭证，且记录和凭证保存期限不得少于2年。违反第十五条规定，食盐定点批发企业未建立采购销售记录制度、未保存相关凭证或者虚假保存相关凭证、保存记录和凭证少于2年等

的行为，均应被处罚。

3. 食盐定点批发企业超出国家规定的范围销售食盐。《食盐专营办法》第十四条要求食盐定点批发企业在国家规定范围内销售食盐。食盐定点批发企业未按照《盐业体制改革方案》《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》有关销售区域范围的规定销售食盐的，属于“超出国家规定的范围销售食盐”。

4. 将非食用盐产品作为食盐销售。《食盐专营办法》第十九条第二款禁止将非食用盐作为食盐销售。任何单位和个人有将液体盐（含天然卤水），工业用盐和其他非食用盐，利用盐土、硝土或者工业废渣、废液制作的盐或者利用井矿盐卤水熬制的盐作为食盐销售的行为的，均应被处罚。

二、处罚内容

本条规定了责令改正、罚款、责令停产停业整顿、吊销证书等处理和处罚措施。在具体适用上，有本条规定的行为的，盐业主管部门应责令改正，处5000元以上5万元以下的罚款；对于情节严重的，还应当责令停产停业整顿，甚至可以吊销食盐定点生产、食盐定点批发企业证书。

根据《行政处罚法》第二十三条“行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为”的规定，责令改正不属于行政处罚措施，是予以行政处罚的前置条件或者同时采取的行政措施。对于本条规定的违法行为，责令改正与“5000元以上5万元以下的罚款”属于同时适用的关系。责令停产停业整顿，指盐业主管部门责令违法行为人停止生产销售食盐、非食用盐的经营活动，是对违法情节严重的主体作出的处罚。对于违法情节特别严重的，盐业主管部门可以作出吊销食盐定点生产或者食盐定点批发企业证书处罚。

第二十八条 【违反购盐渠道管理的处罚】

有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府盐业主管部门责令改正，没收违法购进的食盐，可以处违法购进的食盐货值金额3倍以下的罚款：

（一）食盐定点批发企业从除食盐定点生产企业、其他食盐定点批发企业以外的单位或者个人购进食盐；

（二）食盐零售单位从食盐定点批发企业以外的单位或者个人购进食盐。

释义

本条是关于食盐定点批发企业和食盐零售单位违反购盐渠道管理要求行为的处罚规定。本条规定的处罚，由县级以上地方人民政府盐业主管部门负责。

一、处罚对象

为了确保食盐安全，《食盐专营办法》对食盐的供应链条进行了规范，是食盐专营制度的重要内容，第十四条规定“食盐定点批发企业应当从食盐定点生产企业或者其他食盐定点批发企业购进食盐”，第十六条规定“食盐零售单位应当从食盐定点批发企业购进食盐”。食盐定点批发企业违反《食盐专营办法》第十四条规定，从除食盐定点生产企业、其他食盐定点批发企业以外的单位或者个人购进食盐的，属于本条规定的违法行为。食盐零售单位违反《食盐专营办法》第十六条规定，从食盐定点批发企业以外的单位或者个人购进食盐的，属于本条规定的违法行为。

二、处罚内容

对于本条规定的违法行为，地方盐业主管部门应当责令改正，没收违法购进的食盐；同时，可以综合违法

情节、改正表现等因素，根据行政自由裁量权，作出“处违法购进的食盐货值金额3倍以下的罚款”的决定。本条要求“没收违法购进的食盐产品”，不可以没收合法渠道购进的食盐。罚款数额的计算，应当以违法购进食盐的货值金额为基数。

第二十九条 【违反标识管理的处罚】

未按照本办法第十条的规定作出标识的，由有关主管部门依据职责分工，责令改正，可以处5万元以下的罚款。

释义

本条是关于盐产品标识违法行为的处罚规定。

一、处罚对象

本条对违反《食盐专营办法》第十条有关标识管理规定的行为设定了行政处罚。第十条第二款规定“食盐应当按照规定在外包装上作出标识，非食用盐的包装、标识应当明显区别于食盐”。违反第十条关于标识管理规定的行为，包括食盐未按照规定在外包装上作出标识和非食用盐的包装、标识未明显区别于食盐。

二、实施主体

本条规定了5万元以下的罚款，由主管部门根据自由裁量权决定是否给予处罚。本条未明确具体的处罚实施主体，而是规定“由有关主管部门依据职责分工”实施处罚。在具体实施主体的确定上，应当按照标识管理要求的作出部门确定。《食盐专营办法》第十条要求食盐和非食用盐应做好相关标识，目的是便于消费者轻松识别食盐和非食用盐，避免工业用盐等非食用盐流入食盐市场，确保用盐安全。第十条规定的食盐标识不同于《食品安全法》规定的食品外包装标识，是盐业主管部门从食盐专营管理角度提出的辨识、追溯等管理要求，违反该规定的应由盐业主管部门负责处罚；关于违反非食用盐标识管理要求，一般由盐业主管部门负责处罚，但有相应主管部门的，应由该特定主管部门负责，如违反农业用盐标识管理要求的，由农业部门负责处罚。

第三十条 【食盐质量安全监管执法依据】

经营者的行为违反本办法的规定同时违反《中华人民共和国食品安全法》的，由县级以上地方人

民政府食盐质量安全监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》进行处罚。

释 义

本条是关于食盐质量安全监管执法依据的规定。

《食盐专营办法》第四条第二款规定“国务院食品药品监督管理部门负责全国食盐质量安全监督管理。县级以上地方人民政府确定的食盐质量安全监督管理部门负责本行政区域的食盐质量安全监督管理”，明确了食盐质量安全监管部门负责食盐质量安全监督管理的职责。本条从执法依据角度，明确了食盐质量安全监督管理部门履行食盐质量安全监督管理职责，依据《食品安全法》开展执法活动和进行行政处罚。

《食盐专营办法》在明确《食品安全法》为食盐质量安全监督管理执法依据的同时，在第三十四条规定“除本办法的规定外，食盐质量安全监督管理、食盐加碘工作还应当依照有关法律、行政法规的规定执行”，进一步明确食盐质量安全监督管理适用《食品安全法》关于“食品安全”的制度，与《食品安全法》第一百五十一条“转基因食品和食盐的食品安全管理，本法未作规定

的,适用其他法律、行政法规的规定”进行了衔接。

由于《食盐专营办法》明确了食盐质量安全监督管理部门依据《食品安全法》开展食盐质量安全监督管理和执法工作,《食盐专营办法》不再对食盐质量监督管理部门实施的行政处罚进行具体规定,而是在本条明确“经营者的行为违反本办法的规定同时违反《中华人民共和国食品安全法》的”,由地方食盐质量安全监督管理部门依照《食品安全法》进行处罚。

需要注意的是,本条并非要求食盐质量安全监督管理部门开展食盐质量安全处罚,以经营者同时违反《食盐专营办法》和《食品安全法》为前提,而是要求食盐质量安全监督管理部门对于经营者同时违反《食盐专营办法》和《食品安全法》的行为,依据《食品安全法》进行处罚。对于经营者未违反《食盐专营办法》但违反《食品安全法》的行为,由食盐质量安全监督管理部门依据《食品安全法》进行处罚。

第三十一条 【从业禁止】

食盐定点生产企业、食盐定点批发企业违反本办法的规定,被处以吊销食盐定点生产、食盐定点

批发企业证书行政处罚的,其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员自处罚决定作出之日起5年内不得从事食盐生产经营管理活动,不得担任食盐定点生产企业、食盐定点批发企业的董事、监事或者高级管理人员。

食盐定点生产企业、食盐定点批发企业违反前款规定聘用人员的,由盐业主管部门责令改正;拒不改正的,吊销其食盐定点生产、食盐定点批发企业证书。

● 释 义

本条是关于违法食盐定点生产企业或者食盐定点批发企业有关责任人员从业禁止的规定,目的是通过设定“双罚”,对相关责任人员的从业资格进行限制,督促食盐定点生产企业和食盐定点批发企业合法经营,确保食盐安全。

一、从业禁止

本条禁止被处以吊销食盐定点生产、食盐定点批发企业证书行政处罚的食盐定点生产或者定点批发企业的法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员,

在5年内从事食盐生产经营管理活动和担任食盐定点生产或者批发企业的董事、监事或者高级管理人员，是在追究企业相应法律责任的同时，追究企业的法定代表人等责任人员的法律责任，是一种双罚制。

本条规定的从业禁止制度，适用于被吊销食盐定点生产证书或者食盐定点批发企业证书行政处罚的企业，适用对象为企业的法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，禁止内容是不得从事食盐生产经营管理活动，不得担任食盐定点生产企业、食盐定点批发企业的董事、监事或者高级管理人员。禁止时限是5年，自行政处罚作出之日起算。

二、保障措施

为了保障从业禁止要求得到落实，本条规定了相应的保障措施，即食盐定点生产企业、食盐定点批发企业不得聘用本条第一款规定的人员；若聘用了本条第一款规定的人员，由盐业主管部门责令改正，拒不改正的，由盐业主管部门吊销食盐定点生产、食盐定点批发企业证书。

第三十二条 【责任衔接】

违反本办法的规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

释 义

本条原则规定了违反《食盐专营办法》规定的行为应承担的治安管理处罚责任和刑事责任。

本条是关于治安管理处罚责任和刑事责任的衔接性规定，并未直接设定食盐违法行为的治安管理处罚责任和刑事责任。追究有关食盐违法行为的治安管理处罚责任或者刑事责任，应当依据《治安管理处罚法》和《刑法》进行。

一、治安管理处罚责任

对违反《食盐专营办法》规定的行为，应依照《治安管理处罚法》给予治安管理处罚的情形，主要包括：

1. 根据《治安管理处罚法》第五十条，盐业企业和有关人员阻碍盐业主管部门依据《食盐专营办法》第二十三条履行监督检查职责的，处警告或者200元以下罚款，情节严重的，处5日以上10日以下拘留，可以并处

500元以下罚款。

2. 根据《治安管理处罚法》第六十条,盐业企业和有关人员隐藏、转移、变卖或者损毁盐业主管部门依据《食盐专营办法》第二十三条查封、扣押的财物的,处5日以上10日以下拘留,并处200元以上500元以下罚款。

二、刑事责任

对于违反《食盐专营办法》规定的行为,应当依照《刑法》追究刑事责任的情形,主要包括:

1. 非法经营罪。根据《刑法》第二百二十五条,非食盐定点生产企业生产食盐或者非食盐定点批发企业经营食盐批发业务的,情节严重的,处5年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处违法所得1倍以上5倍以下罚金;情节特别严重的,处5年以上有期徒刑,并处违法所得1倍以上5倍以下罚金或者没收财产。

2. 生产、销售不符合安全标准的食品罪。根据《刑法》第一百四十三条,销售不符合食品安全标准的食盐,足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病的,处3年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;对人体健康造成严重危害或者有其他严重情节的,处3年以上7年以下有期徒刑,并处罚金;后果特别严重的,处7年以上

有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产。

3. 生产、销售有毒、有害食品罪。根据《刑法》第一百四十四条,将工业用盐、利用盐土、硝土或者工业废液、废渣制作的盐等作为食盐销售,构成在生产、销售的食物中掺入有毒、有害的非食品原料的,或者销售明知掺有有毒、有害的非食品原料的食物情形的,处5年以下有期徒刑,并处罚金;对人体健康造成严重危害或者有其他严重情节的,处5年以上10年以下有期徒刑,并处罚金;致人死亡或者有其他特别严重情节的,依照《刑法》第一百四十一条的规定处罚。

盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门在执法活动中,发现有应当给予刑事处罚的犯罪行为的,应当妥善保存所收集的与违法行为有关的证据,及时依据《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》移送公安机关。需要注意的是,在行政责任与刑事责任同时存在的情况下,由于法律责任的性质不同,在责任承担上不发生冲突,也不会发生重责吸收轻责的情况,违法者应同时承担多种违法责任,不能因接受了行政处罚而免除其刑事责任,也不能因承担了行政责任而减轻刑事责任。

第三十三条 【主管部门工作人员责任】

盐业主管部门以及其他有关部门的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

释 义

本条是关于盐业主管部门和其他有关部门的工作人员在监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊所应当承担的法律责任的规定。为了规范盐业主管部门和其他有管理职责的部门的监督管理行为，切实保证相关部门在监督管理工作中切实履行好职责，本条针对有关工作人员不履行《食盐专营办法》规定的职责，对滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等行为规定了相应的法律责任。

一、承担法律责任的主体

本条规定的承担法律责任的主体是盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门、公安、司法、卫生、工商、质检等部门的工作人员。

二、承担法律责任的违法行为

本条规定的承担法律责任的违法行为是盐业主管部

门和其他有关部门的工作人员在监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。滥用职权，主要是指盐业主管部门和其他有关部门的工作人员超越职权，违法决定、处理其无权决定、无权处理的事项，或者违反规定处理公务。玩忽职守，主要是指盐业主管部门和其他有关部门的工作人员严重不负责任，不履行或者不恰当履行职责义务。其中，不履行职责义务是指对于自己应当履行的职责，拒绝履行或者放弃履行。徇私舞弊，主要是指盐业主管部门和其他有关部门的工作人员在履行职责过程中，为谋取个人的私利或者徇私情而违背职责的行为。

三、责任形式

本条规定的法律责任形式为刑事责任和处分。

关于刑事责任，《刑法》第三百九十七条规定了滥用职权罪、玩忽职守罪和徇私舞弊罪。盐业主管部门和其他有关部门的工作人员滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处3年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处3年以上7年以下有期徒刑。盐业主管部门和其他有关部门的工作人员徇私舞弊，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大

损失的，处5年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处5年以上10年以下有期徒刑。

处分是指国家行政机关根据有关行政法律规范的规定，并依照行政隶属关系，对失职、渎职的公职人员给予的惩罚性处理措施，是国家机关内部的一种惩戒措施，一般不涉及行政相对人权益。依照《中华人民共和国公务员法》和《行政机关公务员处分条例》的有关规定，处分种类按照严重程度从轻到重依次分为：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除6种。对于本条规定的盐业主管部门和其他有关部门的工作人员，根据违法情节的轻重，有处分权的行政机关有权决定处分的具体种类。

第七章 附 则

本章是附则，与《食品安全法》等其他法律、行政法规进行了衔接，授权国务院盐业主管部门会同国务院农业行政主管部门另行制定渔业、畜牧用盐管理办法，规定了《食盐专营办法》的施行日期。

第三十四条 【衔接规定】

除本办法的规定外，食盐质量安全监督管理、食盐加碘工作还应当依照有关法律、行政法规的规定执行。

释 义

本条是衔接性规定，要求食盐质量安全监督管理、食盐加碘工作还应当适用其他法律、行政法规，主要包括《食品安全法》《食品安全法实施条例》和《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》等。

本条明确了食盐质量安全监督管理部门履行食盐质量安全监督管理职责的法律依据,即《食品安全法》《食品安全法实施条例》等,与《食品安全法》第一百五十一条“转基因食品和食盐的食品安全管理,本法未作规定的,适用其他法律、行政法规的规定”的规定相一致。食盐生产、批发、零售等活动,除适用《食盐专营办法》外,还要遵守《食品安全法》等关于食品安全、原材料、运输、贮存、包装等的规定。

本条要求食盐加碘工作遵守《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》等,明确了食盐生产、批发等活动除适用《食盐专营办法》外,还应当遵守《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》有关碘盐加工、运输、储存、供应等的规定。

第三十五条 【渔业、畜牧用盐管理】

渔业、畜牧用盐管理办法,由国务院盐业主管部门会同国务院农业行政主管部门另行制定。

● 释 义

本条授权国务院盐业主管部门会同国务院农业行政主管部门另行制定渔业、畜牧用盐管理办法。修订前的《食

盐专营办法》第二十八条规定“渔业、畜牧用盐适用本办法”,明确渔业、畜牧用盐适用食盐专营管理制度。

国务院盐业主管部门、农业行政主管部门制定渔业、畜牧用盐管理办法,应当遵守《食盐专营办法》明确的确保食盐质量和供应安全的原则,从源头控制好渔业、畜牧用盐安全,维护人民群众身体健康。

第三十六条 【生效日期】

本办法自公布之日起施行。1990年3月2日国务院发布的《盐业管理条例》同时废止。

● 释 义

本条是关于《食盐专营办法》施行日期和废止《盐业管理条例》的规定。

一、施行日期

施行日期的规定,是法律、法规、规章的重要组成部分,是其产生社会规范功能的时间起点。任何法律、法规或者规章都需要明确规定其产生法律效力的具体日期。从我国的立法实践看,绝大多数法律、法规都在附则中规定了实施日期,具体方式通常有两种:

一是自公布之日起施行。即在附则中明确规定“本法自公布之日起施行”。目前，在立法实践中采用这种方式规定法律施行时间的情况已经较少，采用这种方式的个别法律法规，多是为调整某种社会关系所急需，而且无须为其实施做大量的准备工作，或者涉及国家安全、外汇汇率、货币政策以及其他公布后不立即施行将有碍施行的情况。

二是公布后经过一定的实践才施行。目前我国立法实践中，采用这种规定方式的较为常见。这种方式的好处是，可以对待施行的法律法规进行充分宣传，使大家都了解其内容。同时，可以为法律实施做相应的准备工作，包括思想、组织、制度、物质等方面的准备，以保证更好地实施。《中华人民共和国立法法》《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》等也有明确规定，法律、行政法规、规章的施行日期，与公布日期应间隔30日以上。

本条规定的施行时间属于前述的第一种方式。《盐业体制改革方案》要求“从2017年1月1日开始，放开所有盐产品价格，取消食盐准运证，允许现有食盐定点生产企业进入流通销售领域，食盐批发企业可开展跨区域经营”“从2018年1月1日开始，现有食盐定点生产企业

和批发企业可依照新的规定申请许可，根据许可范围从事相应的经营活动”，对改革任务设定了明确的时间表。为了提供坚实的法制保障，确保改革于法有据，本条规定“本办法自公布之日起施行”，即自2017年12月26日起施行。

二、废止《盐业管理条例》

本条同时废止了1990年3月2日国务院发布的《盐业管理条例》，具体考虑是：一是《盐业管理条例》中有关食盐管理的内容，已在《食盐专营办法》中作了统一规定，相关内容不宜再保留；二是《盐业管理条例》中对工业盐实行计划管理的内容，按照《盐业体制改革方案》关于改革工业盐运销管理和放开工业盐运销管制的要求，需要删去；三是《盐业管理条例》中关于盐场保护的规定，随着我国有关物权、侵权、土地管理、城乡规划等法律的陆续出台，已经实现了有法可依，无须保留；四是关于《盐业管理条例》设定的开办制盐企业许可项目，由于目前制盐企业需要依法取得矿产资源开发、用地、用海等许可，遵守环境保护、安全生产管理等规定，没有必要重复实行开办制盐企业许可。据此，《盐业管理条例》已经没有需要保留的实质性内容，需要予以废止。