

## 工信部《食盐专营办法》宣贯会材料

### 工信部会同发改委司法部召开食盐专营办法宣贯会

2018年4月17日，工信部消费品司会同发展改革委体改司、司法部工交商事司在京召开“食盐专营办法宣贯会”，各省（区、市）盐业主管部门和省级盐业公司、中国盐业协会、中国轻工业联合会及中国轻工业信息中心有关负责人参加了会议。发展改革委体改司王强巡视员讲授《做好盐业专营法规宣贯，加快落实政企分开和职能移交》，司法部工交商事司方军副巡视员讲授《解读食盐专营办法及修订背景》，工信部消费品司高延敏司长《介绍食盐专营相关政策，解读食盐定点生产企业和食盐定点生产企业规范条件》，高延敏司长和工交商事司姚驰解答了相关提问，宣贯会由高延敏司长主持。

同日下午，会议进行宣贯交流讨论，参会人员结合本单位管理和经营实际开展了交流讨论，由工信部消费品司轻工二处孙平处长主持。

- 工信部《食盐专营办法》宣贯会材料之一

### 介绍食盐专营相关政策并解读即将发布的 《食盐定点生产企业和食盐批发企业规范条例》

## 一、关于《规范条例》的贯彻

下面，我结合一些规范条件，给大家做一些简单说明。大家手里有这个蓝本，就是附件一，规范条件领导已经签完了，内容应该没有什么变化，即将印发。我还是直接就上面说起来，比较简单化，有些问题我们可以再继续讨论。

大家翻到最后这个食盐定点生产企业规定，批发企业规范条件。第一大块是对生产经营的要求，第一条是法人制度，就不用解释了。第二个是原来有的食盐定点生产企业，99家生产企业，40家多品种，2000多家批发企业，这是以前统计的，尤其是批发企业，到底是2600还有多少，这个数字不是特别的准确，我们希望这次经过规范条件以后，将来会更准确一些。甚至这里面有没有是转代批的，各省自己清楚，这一块说不是很准，少量个别的会有这个现象，将来批发企业这一块是一个重点。这里面的定点生产《企业含有多品种的，一会儿我会再说，我想我们业内对这一概念应该很清楚，我发现有些省还在这上面混淆。为什么下放以后允许各个省可以对多品种再审批，而不能对原料盐这一块再批，只是个别的省没有原料盐的企业，允许批一个，你们看看当初下放的文件都有。我今天还再说一句，大家一定要看文字，我们现在需要做的事情，都是以这些现有的规定或者法律法规文件为主，如果是哪些地方没有规定明白，或者是有一些未来微调的，会适当的调整。比如说现在食药总局已经没有了，大家要弄清楚，

我们和你们讨论问题就是拿着本本，没有谁拍脑袋去，不可能的，这个做不到。先不说你违不违法，你依据都没有，你是谈不下去的。定点生产企业它有两类，一是 99 家原来的，历史上形成的，还有后来一些业内大家比较关注的多品种盐，当时主张在封闭区域内批一些多品种盐，后来有些省（下放以后）批的多品种盐的证，这个跟原料盐，原盐类生产企业这个证是不一样的，所以加了一个括号。

第三条是这个注册商标。这个我想都要跨区经营了你还在卖别的盐，那你就卖别的盐，就不用自己再卖了，所以搞得注册商标和工商登记这个没有什么，也有提意见的，说不需要搞注册商标，还是这么落后，没有什么好多讲的，你想把自己品牌做出来，还怎么做强做大，太遥远了。所以，我们有些提的问题没有办法拿到别的行业说，就这样你还写上，你不写上还真的没有。注册商标这个不用多解释，肯定是自己卖自己的盐，要不改革开放，我把盐开放干嘛。

第四个是持续开展生产经营活动，建立完善的机构。这个我们在将来的管理办法里头会有。这个以前都有规定，没有什么好多说的。生产经营正常，还做什么，做不了就做别的吧。

第五条是原料盐要有稳定的来源。这个还是接受了一些部门的意见，原来是禁止进口，来源于国内，为了避开同现在的 WTO 等等，还是把这个做了修改。通篇调整最大的应该就在这，没有单独写国内。不过，我还是结合说一下，大家看看原料盐这个，刚才王司长也说了进口的问题等等，我们翻过来看第三页食盐销售这块，《食盐专营办法》第十四条：“食盐定点批发企业应当从食盐定点生产企业（我先

不念后半截)购进食盐”这是头半句话,就是食盐批发企业的盐你得从定点生产企业买,好像我们的定点企业没有定点到国外吧,你们哪个省有定点到国外的吗?这没有什么好多讲的,很明确的,不用在规范条件里在写明“在国内”,已经写得很清楚了,我们99家哪一家是在国外?没有吧。所以说这个很明确。“或者从其他食盐定点批发企业购进食盐”,什么意思?批发企业之间可以调剂,打个比方,北京、天津的批发企业临时调剂是可以的,但是最初来源都是食盐定点生产企业。大家业内的东西是不是也应该支持支持。说到这,今天多说两句,这次的开放我在不同场合说了,是对业内的开放,这个500、800个亿的产业真要开放,我看国外也不用多,来一家两家也就吃掉了,我们整个行业才500、800个亿,原来生产加批发(省级公司)一起大概才700、800个亿。所以说到这方面希望大家不要天天老觉得国外的盐好,我们很弱,所以这一块我们一直在限制,不是为我们五个人服务,国外的盐到底有多好,我希望我们的检测机构啊(拿出点数据),我听说有几个地区等等这些盐品质相当高,我没有看到具体数据,我想我们的检测机构等等将来拿一点数据给大家看一看,据说比国外好的多,甚至里面都不用添加抗结剂。如果国内有这样的盐,也给大家介绍介绍,否则我们老有人说国外的盐有多好多好,我不是否认这一点,但是我想说的就是我们大约是9千万吨、1亿吨的食盐,大家非常感兴趣从国外进这一点食盐,我也不知道你们从哪个角度想,澳大利亚一片海滩,进一点,全国都够了,天天能当饭吃吗?希望大家真的能从新时代的角度,四个意识的角度来考虑考虑,政治意识、

核心意识、大局意识、看齐意识。还有很多省反复的强调该进口，我们按照文字来，也不要搞得复杂。食盐定点批发企业从定点生产企业购进食盐，执法怎么执，就是这样。有人说，我其他批发企业是不是可以进口啊？这完全是不负责，不讲政治的。没关系，大家有不同意见还可以继续讨论。下面继续说，海盐生产企业，盐田资源。在之前有，之后也有，这个指以后。湖盐、井矿盐也是10年采矿权，这里多了一句话“或者原料盐采购至所属集团或集团公司控股下属企业”很宽泛了，考虑了行业特殊情况，为什么分来分去，有的是集团拿到矿证或者矿权，有的是集团下属企业的兄弟公司。集团或下属公司一样拥有食盐的资源，还有，或者原料盐采购至其他食盐定点生产企业，生产企业之间给了一个开口，等于极端情况下，我这个地方因为什么特殊原因，比如说，近期因为道路新开，高铁等等，采购其他的，这个也给了一个口，还是给大家考虑了一些特殊情况。

第六条，讲了两个能力。一般来讲没问题。原料盐这个99家，1000万吨，大家平均10万吨。一个是西部少数民族自治区，不用解释吧，还有南方个别的海盐，这一条也花了很长的时间，业内讨论保不保留，确实还是考虑了少数民族地区和南方海盐的特殊性，我希望这一条不要作为我们大家的一个硬约束。这个基数不大，如果是3万吨，5年之后，肯定被干掉。“多品种盐生产企业能够制定地方相关标准”指的多品种食盐的企业的品种食盐的产量占食盐总产量的60%。非多品种食盐的定点生产企业不存在这个问题，主要针对品种食盐的产量。

第七条，多品种食盐很明确了，从食盐定点企业购进，这个有历史依据，我们冒出这个不伦不类的多品种盐就是干这么一件事情，当时就是为了扩大品种，现在也保留下来了，未来这一块的空间会有压力，希望多品种盐去多开发一些品种，提高品质。因此轻资产比较好管理，不像老的国有企业，确实很困难。但是前提，原料盐要从食盐定点生产企业购进。

第二大块，批发企业，法人资格这个不说了。有批发许可证这个也不说了，第三条跟这个一样，开展生产经营活动有记录，第四条这个跟跨区经营有关，就是批发企业除在本省，还可在其他省开展食盐经营。如果你就坚持不去其他省，就是退步走，还不如不改革开放，就在一亩三分地里坐着，所以我们有的地方，激情、开拓性真的太差了，还是希望大家走出去，搞不好哪一天盐行业就对外开放了。以现在的开放力度，海南都已经成自由岛了，所以这个大家要想象这些事情，这个写的很弱，可以在其他省开展，也可以不开展，我想我们这个作为一个重条。总得走出去。还有省级以下的批发企业，这个没啥说的。第五条“食盐批发企业配送的食盐应通过·····”这个有要求，“符合食品安全要求的自有运输工具”第一个，你自己的可以，但是得符合食品安全的，别拿一个非食品安全的车辆去拉食盐。还有“自建物流公司的，或者委托其他的···第三方物流”前提都得符合食品安全。这是对食盐配送的要求。第六条，“批发企业经营食盐本企业生产”，现在有的生产企业自身就是批发企业，“或其他食盐定点批发企业”“或者食盐定点生产企业”这些企业之间，

做了一个特殊情况的考虑。核心的就两大块，定点生产、多品种、定点批发。

第三个方面，技术和设备。不多说，一个是提了个机械化、90，然后提了一些工艺。第二条“固定的自有厂房”，我们还是不主张走哪去租，总得自己建吧，否则怎么保证安全。批发的最好的是自己的，也可以是租赁的。第三条，食盐定点生产企业，设备都提了一些要求，最后还是在一些自治区开了一个小口子，可以半自动，我想到这个程度了，还是该搞一点技改投入吧。有些省份可以把高端的那一块单独工商登记然后注册一些商标，如某省可以分高中低端，把最高端的最好的这一块（前提是实事求是）单独注册商标，将来看看国内有几个高端的商标，这里不谈绿色标志。

监管，你们还是要回到我们现在这些文件上来，未来，就在审计你们这个各个方面监督，肯定照着本子上来说，这个没什么说的。我们也一样，而且说到这儿，这一两年我们虽然也做了下面督查，但是相对来说，事中事后的监督监管做的少之又少，或者说不算多，为什么？因为原来确实有《食盐专营办法》和《盐业管理条例》，跟我们方案上有冲突，我们也不方便在这上面去纠缠。就是这么写的，但是现在新的《食盐专营办法》写得特别清楚，从今年开始肯定要事中事后监管，还不等事后，一会我们说规范条件，事中就会派专家组监督，不会等事后。监督完了的结果我设想，至少也得大家看看，我们也不是那个意思，就看看谁有多少问题，一会儿我会再说。

第四条，食盐定点生产企业生产加碘盐，采用自动加碘设备。

第四大段，质量管理要符合这三个体系。第二个就是讲要符合一些规范，我就不细说了。第三个是符合一些标准，第四条是质量管理，这个还是强调对国家级的盐业专业检测机构提了很高的要求。你们现在以公正性和你们的水平已经慢慢在这个体现出来了，国家级，省一级是不可以的。我知道，有些省提了，要求省一级的，我不好说相不相信，但是在目前这种方案已经确定了，工信部搞了一个规范条件，然后各省执行，如果执行也是你，监督检测也是你，既是裁判员，又是运动员，我不再多讲。所以这件事情，第四条是国家级检测机构每年的一个检测报告。我知道我们很多企业都有，但是希望我们的检测机构要严格起来，不要对付，将来我们都会事中事后监管进行结合。我们上次专门请了国家质检总局下面的一个管进出口的质量检测部门，国内水平相当高，如果你们做不好，我们会请外面的人，当然现在他们也可以参加，我们会请外面的部门对你们盐业的检测机构进行事中事后监管。所以希望你们各地的修法抓紧进行，大家提前做准备，法律是非常严格的东西。比如《食盐专营办法》第十六条“食盐零售单位应当从食盐定点批发企业购进食盐”。以北京为例，一个超市从沃尔玛购盐然后再卖，行不行？不行，很明确。吃、用盐可以，但是不能去卖。

第五条，食盐定点企业应当建立，建议大家尽早建立，可追溯，至少是你企业的品牌有影响。

第五个信用，建立信用记录、公示。感觉国内这个是做的最好的。第六条食盐质量管理。

第七个，盐业协会，加强自律。也希望企业配合，未来我们事中事后监管，可能会请一些协会和检测机构参加。应该这个很快就会出台。

## 二、关于 211 号、604 号《通知》的贯彻

结合这个机会，再给大家说几件事情。今天只给大家讨论。针对 211、604 号文件的问题，我简单给大家做个解释，不做定论，大家讨论。大家做得好，就不搞细则了。

第一件事情就是食盐定点批发企业怎么样才叫“只减不增”，怎么样才不增加批发环节。例如：山东一个集团企业卖盐，卖到新疆（宁夏），有几个办法：直接建立自己的销售点直接卖、建立分支机构设立非法人的分公司，有营业执照，当地是有营业执照，可以开增值税发票。现在有两个情况，第一个，分公司在宁夏卖盐，能不能开增值税发票，发票怎么开？是总公司还是它的发票。比如山东集团公司开了增值税发票卖给了它分支机构，然后分支机构再卖给零售点，两次发票了，再极端一点，分支机构再开一次发票卖给市县一级，三次了，批发点是不是增加了？这一批盐，从山东卖到宁夏，可以第三方物流或你自己的物流，只交物流费，平移到分支机构，分支机构最后卖给终端，一个企业一批盐，一次增值税发票，绝对不会出现批发数增加的事情，用增值税发票衡量是最方便的。这个问题已经一年了，去年一年就有这个现象。内部走内部结算票据，只开一次增值税发票，

这样批发数就没有增加。总结起来，就是批发这个环节，无论这批盐从哪到哪，中间过程都是运输，最后到市县也好省也好是卖给用户，然后开一次增值税发票就好，这个增值税发票可以是分支机构开也可以是集团公司开。

第二个是第三方物流能不能开增值税发票？物流只是挣运输费，不能开增值税发票，而且运输要符合食品安全。第三件事情，物流公司这个还好解释，大家老问第三方物流是什么条件，只要不增加批发环节就可以了。回头还是要给各个企业做一些培训。

第三个大问题就是百货、超市配送盐的问题。只能是系统内集团来做。如果配送是一个系统，就视为是一个集团，如果配送是两个集团就是两个法人，实事求是。

第四个事情，食盐定点批发企业从其他企业购盐。比如，北京企业从天津的企业买盐，这个是开增值税发票的，买回北京再卖，又开增值税发票，两次增值税发票，这是两个企业两个集团，两个法人之间，应该有两个增值税发票，和之前讲的不矛盾。

第五个，分公司设立的事情。分公司向盐业机构告知信息，有些省份还没有公示，它没有备案是它的责任，你没有公示就是你的责任。

总体来看，零售的从批发企业购盐，批发企业从定点的企业购盐。第一步是事中监管，要备案，组织专家去事中监管，企业弄虚作假，企业加管理层一起担责，原来缺少一些法律依据，现在不缺了。

“只减不增”，不合格的（淘汰），不需要保留这么多，鼓励竞争兼

并。事中漏了还有事后，希望大家认真起来，不能忽视，让行业良性发展。

### 三、关于宣贯会培训问答节

1. 问：高司长，您好，我是北京的，有几个法律适用的问题，首先是《办法》的第十六条提到了“单位”，是否包括自然人和个体工商户。

答：（高司长）你得工商登记，拿到营业执照。

问：现在北京一些批发的农贸市场，有些商铺和摊位还未取得工商营业执照。

答：没有拿到营业执照肯定不行。

问：个体工商户也包括在“单位”里吗？

答：这个没问题。

2. 问：《办法》第三十条。想明确一下，哪种行为是同时违反《食品安全法》的，这里面有个两部门衔接问题，如果不明确的话很容易造成两部门职权不清晰，容易扯皮。

答：（高司长）正常的食品按照《食品安全法》去卖没什么说的，但是食盐不一样，是专营，定点生产、定点批发的规范条件加《办法》加《方案》，这三个大文件基本是够了，我们还有配套的 211、604 等等，这就基本够了，这些就是专营的内容。剩下的食品就按照《食品安全法》来对待。

问：还能具体再明确吗？

答：拿例子来说更明确一些，现在这样只是泛泛而谈。

问：《办法》对非食用盐的概念能明确吗，第二条第二款是按照用途分类、第十九条第二款一到四项，把非食用盐分类分项的讲了，我们的理解是按照品种来讲的，想明确一下这两种我们应该怎么认定非食用盐？

答：这个问题没有问题，你找下标准会的人，不搞标准的人不熟。

3. 问：高司长，您好，我是天津公司的，现在想问一个问题，生产企业的生产能力不能低于 10 万吨，我想问一下多品种盐的生产能力有没有要求？

答：没有。

问：对生产能力的审核是国家指定专家？

答：不是，你自己定专家，审批权都是你们的，我们只是监督。

问：《办法》第十一条和第十九条，能否对应第三十条的罚则？

答：请方司长解答。方司长：因为我们地方也在编制盐主管部门的权力清单，有些法律法规上的问题 . . . . .

首先提出第十一条这个问题，这是 1996 年原《食盐专营办法》就禁止的一种方法，予以保留，也是充分尊重盐业协会和工信部提出的相关意见，所以在这一条上来说也是长期坚持的一个做法，在本次的修订过程中，我们没有作出进一步的要求，只是可能原来还要禁止一种晒制，“晒制”这个盐业协会和一些盐业企业提出了意见，说工艺已经比较成熟，所以我们把晒制已经放开了，但是熬制食盐是自始至终都在禁止的一种食盐制作方法。

还有一个第十九条，第二款有个禁止性条款，禁止以下五种作为食盐销售，其实是和第十一条做了一个呼应，因为很难界定是怎么生产制作，这个可能是生产加工环节的一些事中事后的监管问题。

我们现行的法律责任，第二十七条第（四）项其实是呼应第十九条第二款的，从食盐专营渠道监管的这个角度明确了法律责任。刚才大家比较困惑的第三十条，因为食盐也是食品的一种，它在种类竟和上是一个不可回避的方面，从食盐在食品安全的这个角度来说，是在本办法中最密切的连接点，包括食盐在其他方面，生产质量、卫生，它的很多环节已经在食品安全法，和很多配套的法律法规有很多具体明确的规定，这个相关规定，由于盐业改革，已经很明确的将质量安全监管的职责交由各地方指定的食药监局或者下一步设立的市场监管部门来负责，我们也相信两部门的沟通配合，再则职责的划分是通过“三定”来进一步明确。我们的《食盐专营办法》更多的还是从食盐的生产、流通的渠道管理来进行规范，对于它的生产、它的质量，我们还是要回到食盐本身是一种食品的角度理解。

#### 4. 问：批发和零售有什么界定？

答：（高司长）这个界定，批发是经营的，零售一般是超市，只要不违背现在的规定就行，不要在概念上纠结。一年上基本没有这个问题。

5. 问：（湖南经信委）有个问题，经信委还是盐业主管机构，但是我们食盐定点生产许可证和批发许可证放到了食药监，就和《办法》有矛盾。

答：（高司长）机制的问题今天不讨论。这是内部的问题。

6. 问：（山西）自建的分公司出现了违法行为，当地的盐业主管部门没有权力吊销许可，怎们来监管？

答：（高司长）到不了吊销的程度。不再讨论。

7. 问：211 文件的四种方式，有一个是“通过现有渠道”的方式。

答：（高司长）我设想会把这一条取消，这个渠道包括转代批，我们的供应保障了，这一条会取消。

问：过渡期是到今年年底，在过渡期间怎么来把握？

答：（高司长）过渡期还在执行，最少也要到明年 1 月 1 日。

问：“现有渠道”是一个什么概念？

答：（高司长）到年底都差不多了，什么渠道都没有了。

8. 问：机构改革当中，我们盐政执法笔试已经过了，面试还没做，想问一下还继续执不执行？

答：（方司长）整合以后，一个是这个机构还承不承行政執法职能，还有一个是你还做不做執法工作。

9. 问：（陕西）《办法》第二十三条第（三）项中“工具”包含车辆吗？“食盐货值”怎么计算？是按照零售、批发还是出厂？

答：这个留着下午讨论 . . . . .

10. 问：（辽宁）渔业、畜牧盐按照什么办法管理？

答：按照《食盐专营办法》说的，我们制定完了再管理。

## 做好盐业专营法规宣贯 加快落实政企分开和职能移交

国家发展改革委体改司 王强 2018年4月17日

2017年12月，中改办印发了《关于盐业体制改革落实情况的督察报告》，对盐改工作给予了充分肯定，认为部门和地方落实有力，盐改方案确定的改革任务全面启动，改革举措取得阶段性成果，食盐质量安全监管工作力度加强，改革效果初步显现，食盐市场平稳有序，市场活力日渐增强。同时，中改办指出了当前盐改推进过程中存在的主要问题，并提出了工作建议。2018年2月，我们对照问题和建议认真研究改进措施，会同工信部组织召开了经济体制改革工作部际联席会议（盐业专题第三次会议），对加快落实盐业体制改革重点工作进行了研究部署。现将重点工作和相关要求介绍如下：

### 一、当前重点工作进展

一是地方盐业监管体制改革有序推进。截至2018年3月底，31个省（区、市）全部出台了省级盐业监管体制改革方案，大多数地方的省级监管体制改革已经落实到位。其中，24个省级人民政府将盐业管理职能移交工业和信息化主管部门，26个省级人民政府将食盐质量监管职能移交食品药品监管部门或市场监管部门。目前，17个省（区、市）出台了市、县级盐业监管体制改革方案；其中，5个地

方的省、市、县三级监管体制改革基本完成，12个地方的省、市、县三级监管体制改革部分完成。

**二是食盐跨区经营活动平稳开展。**总体上看，跨区经营进展较快，各省（区、市）都开放了市场，平均每省（区、市）备案外省（区、市）企业112家，平均每省（区、市）有实际经营的外省（区、市）企业25家左右。针对部分地方阻碍跨区经营的情况，两部委约谈了江苏、山东、贵州、广东、辽宁等部分地方盐业管理机构相关负责同志，向江苏省等省级人民政府和江苏、广东、河南、山东等省盐业主管部门发函，督促核实、查处、整改相关问题，起到了较好的效果。

**三是食盐储备和应急管理工作取得实效。**截至2018年3月底，全国食盐储备约186万吨，其中政府食盐储备82万吨，企业社会责任食盐储备104万吨；25个省（区、市）编制了食盐供应应急预案。

**四是信用体系建设稳步推进。**两部委指导第三方征信机构、中国盐业协会建立企业信用档案，截至2018年2月底，“盐行业信用管理与公共服务平台”已收录食盐生产、批发企业2801家，共开展3轮信用核查工作，核查出187条涉盐企业失信记录，其中166条已完成信用修复及整改，21家企业进入关注名单，并在平台公示；完成了173家企业信用评价工作。

**五是食盐电子追溯体系建设取得突破。**在工信部的指导下，中国盐业协会牵头建立全国食盐电子防伪追溯平台，发布《食盐企业电子防伪追溯系统建设指南》，注册“全国食盐追溯”微信公众号；全国盐业标准化技术委员会组织制定了《食盐电子追溯体系规范》，工

信部已完成社会公开征求意见，目前正在按流程报批、发布。截止2018年3月底，全国共有21个省40家食盐定点生产企业、10家食盐定点批发企业加入全国食盐电子防伪追溯服务平台，平台累计发放防伪二维码14.57.12亿枚。

**六是盐业体制改革专项督察效果良好。**按照中央改革办《关于加大督察力度狠抓改革落实的通知》（中改办发〔2017〕18号）要求，两部委组织12个相关部委对全国14个省（区、市）的盐业体制改革进展情况进行了专项督察。督察结束后，两部委向中央改革办专题汇报了盐业体制改革情况，穆虹同志充分肯定了两部委的改革工作。

## 二、下一阶段工作要求

**一是加快完善地方涉盐法规政策。**各地要切实增强“四个意识”，从维护党中央决策权威的高度担负改革总责，把贯彻落实《盐业体制改革方案》与新修订的《食盐专营办法》有机结合起来，做好改革与立法的协同工作，加强对《办法》落地的组织领导工作，加强对《办法》的解读宣传工作。按照《办法》规定，加快修订和清理地方相关涉盐法规和政策，2018年年底前完成此项工作。

**二是加快落实政企分开和职能移交，理顺盐业监管体制。**按照要求，各地应于2017年底前将省、市、县3级食盐定点批发企业承担的盐业行政管理和食盐专营管理职能移交盐业主管部门负责，将食盐质量安全监督管理职能移交食盐质量安全监督管理部门负责。省级人民政府要发挥好改革的责任主体作用，确保市、县2级监管体制改革落实到位。尚未完成职能移交和人员划转的省份，要牢牢抓住此次

深化党和国家机构改革的机遇，力争在 2018 年 6 月底前全面完成此项任务。各地要切实落实和强化食盐质量安全监督管理属地责任，认真做好食盐质量安全监督管理职能移交到位前的监管工作。

**三是厘清部门职责，搭建好协调机制。**食盐质量安全监督管理部门要按照《中华人民共和国食品安全法》、《办法》及相关法规标准，依法依规履行食盐质量安全监管职责，督促食盐生产经营者落实主体责任。盐业主管部门要按照《办法》要求，加强食盐定点生产企业和食盐定点批发企业资质管理。卫生健康部门要做好科学补碘和食盐加碘消除碘缺乏病工作。农业部门要做好饲料添加剂氯化钠的监管工作。盐业主管部门和市场监管部门要配合做好工业盐管理和产品质量监管工作，依法查处虚假广告和侵权假冒行为。

**四是进一步充实加强盐业监管力量。**各地要结合行政体制改革，按照“编随事走”原则，统筹解决改革所涉及的机构编制调整、职能划转、执法经费、人员安置等问题，维护食盐生产、经营市场秩序，确保食盐质量安全。改革后核定的编制重点加强基层执法力量，强化综合执法，原则上不新设行政执法机构。各地盐业主管部门通过政府购买服务方式行使盐业监管职能的，应当按照《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）、《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96号）有关规定执行。通过政府购买服务从事盐政执法的相关人员应当与食盐定点批发企业脱离关系，并妥善安置其劳动关系。

**五是加强食盐事中事后监管。**各级盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门要强化定点管理和质量安全监管衔接，健全事前制度规范，加强事中事后“双随机、一公开”监管，创新监管方式和监管措施。盐业主管部门要强化食盐定点制度，对非定点企业违法违规行为了加大打击力度，严防工业盐、化工尾矿盐等非食用盐流入食盐市场。盐业主管部门要会同有关部门加强盐行业信用制度建设，对问题重点企业增加随机抽查频次，并将随机抽查结果纳入相关企业的社会信用记录。

**六是进一步落实好盐改跨区经营政策。**各级盐业主管部门要加强对《办法》和国家盐改跨区经营政策的学习理解并做好贯彻落实工作，不得以加强食盐质量安全监管为由阻碍食盐跨区经营，不得以检查为由随意查扣外地食盐产品，加快涉盐查扣案件清理，对证据不确实、不充分、未达到立案标准等被查扣的食盐产品依法予以返还。食盐产品应按食品安全法等规定进行标识，食盐质量安全监督管理部门应依法依规对违反相关规定的行为进行严肃查处。不得把加入当地食盐或其他食品质量电子追溯系统作为允许企业开展跨区经营的前置条件。对不符合销售地网上公告的盐碘浓度的食盐产品，销售地盐业主管部门应当书面告知食盐经营企业进行整改，整改时限不得超过7个工作日，整改不到位的要依法依规进行处罚。工作人员擅用职权、玩忽职守或散布不实言论的，应依法依规进行追究，构成犯罪的要追究刑事责任，尚不构成犯罪的要依法给予行政处分。

**七是切实加强食盐进口管理。**各省级盐业主管部门要按照《办法》要求，会同海关、质检等部门加强食盐进口管理，严控食盐进口，禁止生产食盐的原料盐的进口。99家食盐定点生产企业要按照国家规定开发或者开采原盐，按照相关标准生产食盐。40家多品种食盐定点生产企业要从99家食盐定点生产企业购进食盐。食盐定点批发企业要从食盐定点生产企业（含多品种食盐定点生产企业）或其他食盐定点批发企业购进食盐，在碘缺乏病地区应以销售碘盐为主。食盐零售单位要从食盐定点批发企业购进食盐。

**八是继续做好食盐储备工作。**各地要抓紧制定食盐供应应急预案，加强食盐政府储备和企业社会责任储备管理，按照保量不降、保质不降和定期轮换的要求，做好食盐储备的落实工作。依法依规查处食盐储备不达标企业，将食盐储备不达标企业列入信用监管重点关注名单。

**九是深化盐行业供给侧结构性改革。**我们将配合工信部研究制定食盐企业兼并重组政策措施，鼓励兼并重组和产销联合，深化盐行业国有企业改革，培育一批具有核心竞争力的盐业企业，推进盐行业持续健康发展。各地要按照《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件》要求，对食盐生产经营企业重新进行资质审核，提高食盐行业安全、卫生、质量、创新等准入门槛，确保企业数量只减不增。各企业要按照国家相关要求，深入推进盐行业供给侧结构性改革，不断提升盐产品工艺、品质、包装等各方面水平和创新能力。

● 工信部《食盐专营办法》宣贯会材料之三

## 在工业和信息化部宣传贯彻《食盐专营办法》会议上的讲话

司法部工交商事司副巡视员方军 2018年4月17日

各位领导，同志们：

今天，工业和信息化部召开会议，宣传贯彻修订后的《食盐专营办法》，对推动《办法》全面正确实施进行部署，非常及时，十分必要。修改《食盐专营办法》，是深入贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实党中央、国务院关于盐业体制改革决策部署的一项重要举措。这次修改，是国务院自1990年发布《盐业管理条例》，1996年发布《食盐专营办法》以来进行的一次较为全面的修改。修改工作紧紧围绕《盐业体制改革方案》要求，对食盐专营的各个环节、制度措施和重大问题，通过修订《食盐专营办法》，废止《盐业管理条例》得到了完善和解决，在制度设计上有许多新的亮点。法规修改工作的完成，必将为深入推进盐业体制改革，提供更加有效的制度保障。

为了做好《食盐专营办法》的修改工作，工业和信息化部、发展改革委作了大量具体细致的工作，盐业系统的同志们也付出了不少心血和智慧。作为法规审查部门，我们借这个机会，对工信部和在座

各位同志表示感谢，同时，就《办法》修改的背景、思路，修改的主要内容以及下一步贯彻落实工作的建议谈几点想法，不当之处，还请同志们批评指正。

## 一、要准确把握本次修法的背景和主要思路

大家都知道，法律来源于实践，作用于实践，也需要在实践中经受检验，并适应实践的不断变化，做到与时俱进。修改《食盐专营办法》，废止《盐业管理条例》，归根到底是盐行业改革发展和管理实践的需要。

盐业是我国重要的基础性行业，食盐事关人民群众身体健康。客观地讲，1990年发布的《盐业管理条例》，在加强国家对盐资源的保护和开发，促进盐业生产发展，保证盐的正常运销，发挥了重要作用；1996年5月发布的《食盐专营办法》，建立了以食盐专营制度为核心的管理体制，在加强盐业管理，保障食盐加碘工作的有效实施等方面发挥的作用有目共睹。但是，随着中国特色社会主义市场经济的不断发展完善，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，《条例》和《办法》实施二十余年的实践也表明，盐业体制面临一些亟待解决的问题，主要是食盐专营主体政企不分，实行产、运、销计划管理和政府定价，企业创新动力不足；市场体系不完善，产销分离、区域分割，市场竞争不充分；主要通过事前审批进行管理，事中事后有效监管手段不足，依法保障食盐安全稳定供应的能力有待提高等。《条例》和《办法》的一些规定，也存在不完全符合实际情

况，不符合国务院“放管服”改革精神，达不到预期效果等问题，比如2013年国务院已将食盐定点生产企业的审批权限下放至省级盐业主管机构，《食盐专营办法》也对此作了专项修改，但依据《盐业管理条例》，开发盐资源，开办制盐企业仍然要经省级盐业行政主管部门审查同意，报省级人民政府批准。又比如，90年代初规定的盐场保护制度，随着我国社会主义法律体系的建立，已经实现了有法可依，在实践中也没有省级人民政府处理小虾池、小盐田和保护区纠纷这类问题。针对上述问题，亟需通过修改《条例》和《办法》，一方面堵塞管理漏洞，填补制度空白，同时调整、完善相关制度措施，使其符合社会主义市场经济的要求和盐业管理的实际，发挥法制的规范指引保障作用。这是《条例》和《办法》修改的一个重要背景。

需要强调指出的是，党中央和国务院高度重视盐业体制改革工作。2015年12月中央全面深化改革领导小组第19次会议和2016年1月中央政治局常委会会议先后审议并原则通过盐业体制改革方案。2016年4月，国务院印发《盐业体制改革方案》，提出在坚持食盐专营制度的基础上，推进供给侧结构性改革；要求实现盐业资源有效配置，进一步释放市场活力。2017年中央改革办将盐业体制改革作为全面深化改革专项督查项目。落实《盐改方案》确定的各项改革措施，保障盐业体制改革顺利进行，更需要抓紧对原《办法》和《条例》进行修改。

按照《盐改方案》关于抓紧清理盐业管理法规、进行立改废的要求，2016年6月以来，工信部在认真总结经验、深入调查研究、

充分听取各方面意见的基础上，起草了《食盐专营办法》和《盐业管理条例》修订送审稿，于2017年2月报请国务院审议。在工信部研究起草阶段，我们与法规司、消费品司密切沟通，确保在立法程序上不走弯路；进入审查修改阶段，我们三次征求中央有关部门、地方人民政府、行业协会和企业的意见，上网公开征求意见，并赴地方进行调研，经反复研究修改形成了《食盐专营办法（修订草案）》，力求形成全面共识。

经与工信部、发改委等有关部门共同研究，这次修改《办法》的总体思路是：一是紧紧围绕《盐改方案》，落实《方案》已经明确和各方面达成共识的改革举措。各方面存在分歧意见，还需要在落实《方案》中不断探索积累经验的，暂不上升为行政法规强制性规定。二是发挥市场在资源配置中的决定性作用，改革食盐产、运、销领域的计划管理模式，打破区域限制，取消政府定价，引入市场竞争，释放市场活力。三是更好地发挥政府作用，在坚持食盐专营制度的基础上，完善监管体制，加强事中事后监管，确保食盐质量和供应安全，保障人民群众身体健康。

## 二、要全面领会《食盐专营办法》修改的主要内容

这一次落实《盐改方案》对《食盐专营办法》作的修改比较全面，由原办法的6章29条，变为了7章36条，修改的内容很丰富，既有填补空白、堵塞漏洞的新增制度和措施，也有对原有规定的调整和完善。时间关系，我主要从以下四个方面介绍《办法》的修改内容：

一是对食盐专营制度的具体内容作了调整。《盐改方案》提出“在坚持食盐专营制度基础上推进供给侧结构性改革”“强化食盐专业化监管，完善食盐专营制度”。为适应社会主义市场经济要求，此次修改《办法》重点对食盐定点生产制度和食盐批发环节的专营制度作了完善，同时，取消了一些与市场经济不相适应的制度，主要有以下几个方面：

（一）坚持和完善食盐定点生产、定点批发制度。按照《方案》关于坚持食盐专营制度、不再核准新增食盐定点生产、定点批发企业的规定，明确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、定点批发企业。

（二）取消食盐产、运、销等环节的计划管理，释放市场主体活力。删去原《办法》关于食盐生产、批发、分配调拨、运输等实行指令性计划管理，以及核发食盐准运证的规定。

（三）取消食盐产销隔离、区域限制制度，打破垄断。根据《方案》关于食盐流通的规定，规定食盐定点生产企业申请经营食盐批发业务，省级盐业主管部门应当颁发食盐定点批发企业证书；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。

（四）改革食盐定价机制。根据《方案》改革食盐政府定价机制的要求，删去国家规定食盐价格的规定，明确食盐价格由经营者自主确定；增加规定县级以上地方人民政府价格主管部门应当加强食盐

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依法采取价格干预或者其他应急措施。

修改后的《办法》虽然继续坚持“专营”，但“专营”的内涵已发生根本变化，是在社会主义市场经济条件下的，食盐定点生产、定点批发企业在市场准入环节的“专营”，在流通环节，要充分尊重市场规律，无论在价格、产销区域限制还是运输环节，都要按照党中央国务院确定的新体制，新方案，贯彻新发展理念，坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动盐行业发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，在管住源头的前提下，清理废除各地妨碍食盐统一市场和公平竞争的各种规定和做法，充分激发各类市场主体活力，实现要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。

**二是完善了确保食盐供应安全的制度。**我国食盐生产能力远大于消费量，供应较为充足。虽然一些特殊情况下出现过几次抢盐事件，但在党中央、国务院高度重视下，经各部门密切配合，特别是各级盐业管理部门、食盐批发企业的共同努力下，很快得到平息。《盐业体制改革方案》高度重视食盐供应安全问题，在“基本原则”中明确提出“确保用盐安全和激发市场活力有机结合”“确保改革稳妥推进”。

《办法》主要从两方面作了规定：

1、改革食盐储备制度。根据《方案》建立食盐储备体系的要求，规定省级盐业主管部门建立健全食盐储备制度，承担政府储备责任；食盐定点生产、定点批发企业承担企业食盐储备责任。

2、保障食盐供应。根据《方案》要求，增加规定县级以上地方人民政府采取必要措施，保障边远地区和民族地区的食盐供应。同时规定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。

**三是强化了确保食盐质量安全的管控措施。**老百姓一日三餐，食盐不可或缺。确保食盐质量是完善食盐专营制度的应有之义，为此《办法》对食盐质量安全管控措施作了以下几方面规定：

（一）完善食盐监管体制。根据《方案》关于保持现有专业化食盐监管体制不变，探索推进食盐安全监管体制改革，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要求，维持了盐业主管部门负责食盐专营工作的职责，并增加规定国务院食品药品监管部门和县级以上地方人民政府确定的部门负责食盐质量安全监督管理的职责。同时，明确了盐业主管部门可以依法采取的监督检查措施，增加了部门之间行政执法协作配合和加强信息共享的规定。

（二）增加食盐企业及其董事、监事、高级管理人员的信用管理，建立健全信用信息记录和公示制度的规定。明确禁止销售不符合食品安全标准的食盐，并完善了禁止作为食盐销售的产品类别。

（三）严防工业用盐等非食用盐流入食盐市场。根据《方案》要求，对食盐定点生产企业、定点批发企业和非食用盐生产企业规定了产购销记录制度；规定食盐零售单位应当从食盐定点批发企业购进

食盐；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。

（四）进一步完善法律责任，加大对违法行为处罚力度。对危害食盐质量和群众身体健康的违法行为，提高了罚款额度，规定了违法经营企业退出机制和行业禁入等措施。同时，在法律责任上做好与食品安全法以及治安管理处罚法、刑法等法律的衔接。

**四是在修订《食盐专营办法》的同时废止了《盐业管理条例》。**前面已向大家介绍了背景，各方面也就废止《盐业管理条例》取得了共识，此处就不再赘述了。

### **三、关于《食盐专营办法》下一步贯彻实施工作的几点建议**

“徒法不足以自行。”贯彻实施修改后的办法，将是今后更艰巨、更长期的任务。根据《深化党和国家机构改革方案》精神，重新组建后的司法部，统筹行政立法、行政执法、法律事务管理和普法宣传等方面的工作。这里我想就《食盐专营办法》今后的贯彻落实工作谈几点个人观点：

**一是要加强新《办法》的学习宣传。**食盐事关百姓舌尖安全，盐业作为我国基础性行业，社会关注度高，人民群众对改革成效的获得感强。要确保修订后的《食盐专营办法》落实到位，不仅各级盐业管理部门要带头学，盐业执法队伍、盐业企业、盐行业从业人员都要学；不仅要原原本本学法条，更要在执法实践中不断学习掌握；不仅要在机关开展学习宣传活动，更要创新法规宣贯方式方法，加大对全社会的宣贯力度，提高全社会对盐业体制改革和修订后的《食盐专营

办法》的认同感；不仅要开展集中学习，更要将学习宣传贯彻法规精神作为一项任务长期坚持下去，切实将依法治盐作为盐行业健康可持续发展的前提和保障。

**二是要加强建章立制。**修订后的《食盐专营办法》作为盐行业的专门性行政法规，贯彻落实党中央国务院确定的《盐业体制改革方案》，为依法治盐打下了坚实基础。行政法规立法层级高，对食盐专营的主要制度作了原则规定，《盐改方案》的具体落实，要进一步依靠部门规章、地方性法规、规范性文件等各层级制度来规范。各地方要结合实际，按照《盐改方案》精神、修订后的《食盐专营办法》，抓紧清理、修改地方涉盐法规规章。当前比较急迫的，是要在《食盐专营办法》规定的食盐定点生产、定点批发制度基础上，广泛征求意见，凝聚行业共识，抓紧出台《食盐定点生产企业和食盐定点批发企业规范条件》，严格规范食盐生产批发企业资质，在今年年底前有序推进换证工作，在确保两个“只减不增”基础上，让相关企业可以根据许可范围从事相应的经营活动。随着改革不断深入，各地方、相关部门还要不断清理、修改、完善有关制度，确保盐业管理在法治的框架下进行。

**三是要严格依法行政。**改革要让人民群众有获得感，建章立制是基础，严格依法行政是关键。

1、要坚持严格规范公正文明执法。严格规范公正文明执法，是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的基本要求，是确保法律法规得到全面正确实施的关键所在。各级盐业主管部门和盐业执法队

伍的执法能力和执法水平如何，很大程度上反映着政府法治形象。其中，严格是执法基本要求，规范是执法行为准则，公正是执法价值取向，文明是执法职业素养。既要依法惩处各类涉盐违法行为，保证有法必依、执法必严、违法必究，更要严格执法程序，明晰执法边界，加强执法配合，堵塞执法漏洞。各级盐业主管部门、盐业执法队伍都要在学懂、弄通、做实上下功夫，遇到问题，要回到修订后的《食盐专营办法》原文上找答案，切实做到法定职责必须为、法无授权不可为，让行政相对人法无禁止即可为。

2、要完善执法体制，创新执法方式。深化行政执法体制改革是党的十八届四中全会确定的重要改革任务。改革行政执法体制是提升行政执法水平的制度动力，也是确保法律实施和实行依法行政的迫切需要。从完善食盐专业化监管体制的角度看，还有很多具体工作需要跟进。既要通过完善执法体制，实现执法队伍合法、执法人员合格、执法行为合规，更要创新执法方式，完善执法信息共享机制，有效整合信息资源，着力形成执法合力。同时，要积极受理群众举报投诉，切实提高执法活动透明度，有效保障群众的知情权、监督权，以公开促公正，让执法腐败无处藏身。

3、要加强执法队伍建设。《深化党和国家机构改革方案》提出，“整合工商、质检、食品、药品、物价、商标、专利等执法职责和队伍，组建市场监管综合执法队伍。鼓励地方将其他直接到市场、进企业，面向基层、面对老百姓的执法队伍，如商务执法、盐业执法等，整合划入市场监管综合执法队伍”，进一步明确了行政执法改革的任

务和方向，从中央到地方都会经历较大调整。在这个过程中，必须坚持高标准严要求，严格执行执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。对上岗人员要加强执法教育和专业培训，特别是盐政执法，专业性强，执法难度大，要推进教育培训制度化、常态化，切实提高执法人员解决涉盐突出矛盾和复杂问题的能力。

4、要加强协作配合。《盐业体制改革方案》明确要求各级盐业主管机构与有关部门要各司其职、密切协作，依法加强食盐安全监管。

《食盐专营办法》第二十四条也专门就盐业主管部门、食盐质量安全监督管理部门的执法协作配合制度作了原则规定。一些地方将盐业主管部门和食盐质量安全监管部门设在同一部门，具体执法中沟通协调会相对容易些；一些地方分设在不同部门，就更需要盐业主管部门主动与其他有关部门研究建立具有操作性工作机制。在这方面，盐业主管部门的态度应该更积极一些，工作应该更主动一些，措施应该更有效一些，贡献应该更多一些。

我就汇报到这里，不妥之处，请批评指正。

谢谢各位领导和同志们！