

---

特约评论

## **盐改里程丰碑：祝贺修订后食盐专营办法公布施行！**

2018年1月23日《中国盐业协会网》政策法规栏目管理员-壹佰

实施国务院盐业体制改革方案，去年一年部委全力推进，改革食盐生产批发区域限制、改革食盐定价机制和工业盐管理，鼓励并促进企业自主经营迈出了改革突破性的进展。从488号、752号《通知》奠定运行机制、准备食盐储备，到585、2032号《通知》给跨区经营批发食盐开闸进而稳定食盐价格，批复31省盐改实施方案，为盐改鸣锣开道后，进而出台211号《通知》着手以开展综合性商品流通业务，攻坚改革食盐批发跨区经营壁垒，为大力发展电子商务、连锁经营、物流配送等现代流通方式披荆斩棘。在今年开初运行史无前例的食盐经营业内放开之时，遭遇地方政企合一经营保护的惯性磨合阻力，部委应运而生出台604号《通知》实事求是的解决问题，订立“食盐批发企业应直接对食盐零售网点或终端用户开具增值税发票或符合规定的销售票据”红线，为依据企业会计准则鉴别批发与否立规凭证，为企业依法自主批发食盐及委托第三方物流配送而排忧解难，适时修正和规范改革前行中管控双方的瑕疵与不足。一年来，企业按盐改新规运行、地方政府和部门以盐改新规组织实施如火如荼，勇往前行；部委和部际联手及改革央办的督导，推进盐改深入，加快政企分离条件在2017内成熟，在坚持食盐专营制度基础上推进供给侧结构性改革，义无反顾。

---

新年元旦之后，仍有企业对公平竞争推进盐改释放市场活力，忧心政企分不开的别样个情，忧心阻碍跨区经营合法自主批发和委托配送的公平竞争行路难，但今天我们见到总理 2017 年 12 月 26 日签署“现公布”修订后的《食盐专营办法》，给我们作出肯定的回答。修订后的《食盐专营办法》的公布施行，标志着促进盐业健康发展，推进健全完善盐业法规体系，现行三个盐业行政法规按程序立改废完成三分之二。

**首当其冲的是**，《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》修订如何的疑问，在第一条我们可以看出端倪，从保障食盐加碘工作修订为保障食盐科学加碘工作，体现的是加碘不是为了加碘而加碘，加碘是在科学的监测基础上科学的分别实际加碘和补碘，体现我国实现消除碘缺乏病目标后一个新里程新举措的开始。碘盐条例的次第修订出台，更是充分体现政府对食盐普遍加碘的政策科学对待，只是食药监部门在食盐质量安全监管上，按照修订后的《食盐专营办法》第三十条，现行《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》，结合《食品安全法》已有规定实施，游刃有余。久座吃好面，相信假以时日，在应对申红梅研究员等提出的碘缺乏病防治成绩和面临挑战及盐改对碘缺乏病防治的影响，如何充分发挥食盐生产、批发企业的保障供应作用，有效拓宽碘盐供应渠道，确保合格碘盐覆盖率达到 90% 以上，同时满足特定人群非碘盐消费需求，细细斟酌评估碘盐和未加碘盐的供应策略等监管新措，一个更加符合国情实际的《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》征求意见稿很快会同大家见面。

---

**第二**，靓眼的修订是盐业主管机构改为盐业主管部门，从第四条起到全法正式明确管盐的不再是授权机构而是政府部门的这道催令牌，盐业主管机构不能继续适用《行政处罚法》第 17 条，完完全全地将盐改方案的剥离食盐批发企业承担的行政管理职能要求落实到法条实际，对从 2017 年 12 月 26 日起按照《食盐专营办法》继续执法的盐业主管机构予以了法制上的杜绝，与 2017 年 12 月 31 日前划转移交职能匹配。名不正则言不顺，从 2018 年 1 月 1 日起由盐业公司挂牌的盐务局作为授权机构包括基层政府出具同意的红头文件需要辨析其违法性，根据《食盐专营办法》第四条限于确定部门主管和《行政处罚法》第三章第 16 条有决定行政机关行使有关处罚权的国务院及省级政府权限，第 18 条、第 19 条法定范围内受委托组织范围，三者不是一回事亦不能混同，年后政企合一经营单位继续以被授权机构名义对外开出扣单罚书无效，该类机构仅行政内部移交职能文书有限有效。修订后的《食盐专营办法》，强力推进年底前政企分离，也与去年发改委对各省市区盐改实施方案的复函要求实现分离时限、全国盐业座谈会上王强巡视员提出“协助食品药品监管部门或市场监管部门进行执法工作的要与原公司脱钩”要求与之遥相呼应，要高速并限时落实政企分开和职能移交的最后一公里进程。

在此需要明晰识别省以下政企合一机构继续行使行政职能的法治要素：

一是办法第四条由原来的由县、市、省三级“地方人民政府”“授权的盐业主管机构”，明确国务院的盐业主管部门（原食盐专营办法之

---

初授权盐业主管机构是中国轻工总会，设立盐管办具体承办）、食品药品监管部门，对负责管理本行政区域的食盐专营工作、食盐质量安全监督管理，由县、市、省三级“地方人民政府确定的”盐业主管部门、食品药品监管部门负责，授权改为确定，一个授权的盐业主管机构职级，扩大为盐业主管部门、食品药品监管部门两个，确定是可以择定部门主管而不以部门名称是否蜂窝煤对口，如市场监管部门、食药监部门可以确定为盐业主管部门等，而不是可以继续授权政企合一的机构行使。

二是发改经体〔2016〕2652号、发改经体〔2016〕2669号两个复函体现国务院意图及其授权，效力高阶于各省级及以下政府盐改实施方案和其后续相关行政授权行为的效力，对盐业主管机构或食盐安全监管机构的行政职能与盐业公司未分离的期限，当以复函“2017年12月31日前要实现分离”为准。

三是具体实施为避免监管出现空档和无缝移交职能，涉及划转人员按编制考核接收工作时间延后和经信部门一时缺乏必要资质执法人员上岗的问题，经信部门经法制部门核准执法证延长期限后借调拟划转考核对象人员开展工作，符合行政执法人员身份转换过渡监管要求也在情理之中。但，受前述行政权力授予制约，非经复函机关同意原有政企合一机构自2017年12月31日后不能对外行使行政权力（注意妥善处理执法文书盖谁的章的权限问题）。

**第三**，我们可喜地在总则第七条看到了首次以行政法规的形式，规制了依法成立的盐业行业组织，为保护产盐、销盐、用盐企业合法权益，加强盐业行业自律，促进涉盐企业守法、诚信经营，引导涉盐企业

---

公平竞争中发挥与政府的桥梁作用，实惠于专营具体施行以带动整个行业规范、定点企业自律，意义深远。中盐协会、各地盐业协会及芸芸众会员为此需要加大马力贯彻落实，尽得先机。就中盐协会而言，兑现中国盐业协会“新的一年，我们要创新服务机制和运行机制，找准自身定位，立足服务政府、服务行业、服务企业、服务消费者，积极建言献策，搞好沟通协调，在盐改过渡期关键之年发挥独特优势和应有作用”的新年贺词承诺，正当其时。延伸思维，依法就是严格依据《社会团体登记管理条例》，依法成立就是按照 GB/T4754《国民经济分类》从事采盐、盐加工、盐批发经营等会员单位自愿，按照会员共同意愿的章程和约定，经本级本行业即同级盐业主管部门审查同意，经民政部门予以登记的为会员服务、按会员意愿与盐业主管部门之间牵线搭桥沟通并进而提供相关服务的“盐业”行业组织。需要指出的是，如无工信部、民政部后续解释，非盐业行业组织一般不能开展第七条规定的中介服务。

**第四**，让我们再一次靓眼的是专营制度的变化，第十二条使食盐批发企业发展到食盐定点批发企业，与第八条规定的食盐生产企业居于同一按照统一规划、合理布局的要求，既是“鼓励企业自主经营、产销一体，通过兼并重组等方式不断做优做强”，促进食盐定点生产、批发企业已得许可企业的必然，亦是结合《盐业体制改革方案》规制的“不再核准新增食盐定点生产企业，确保企业数量只不增”、“以现有食盐定点生产企业和批发企业为基数，不再新增食盐批发企业”两条红线，将推出新的食盐生产、批发企业准入规范条件产生出规制上统一规划、合理布局的祥规来确定审批定点企业新安排，行政定点成为食盐产销的

---

专营基准。工信部备案为食盐定点产销的行政终决兜底所在，不符合规范条件的可以安排省里组织“回锅”整改，两证书由工信部统一印制并备案，有利于行政定点后续一个尺度基础上具体实施《规范条件》的公正、公开、公平。根据《食品安全法》第 151 条的优先规定，由此厘清盐业部门主管食盐生产、批发专营定点许可而食药监部门以此主管食盐产销质量的生产、经营许可的行权界限，为实施在食盐生产、批发定点的基础上，实施一般性的食品生产许可、食品经营许可排除了障碍。

**第五**，前述忧心者带来的福音是，行政定点批发企业按行政确定范围销售食盐，受本办法保护。盐改方案确立的生产企业、批发企业各自批发范围，成为行政法规规定及定点批发企业证书载明的范围，食盐定点批发企业只要同是定点生产企业自产自有品牌食盐或从定点企业购进食盐后在其范围内直接批发和零售，任何单位或者个人不得阻止或者限制。有了修订后《食盐专营办法》第十四条第二款的继续改革食盐批发区域限制强力支撑规定，大家就此可以解除不必要的担忧。当然，何以解忧根本，唯有遵守《食盐专营办法》和继续落实部委 211 号、604 号《通知》自律，推进食盐批发的电子商务、连锁经营、物流配送等现代流通方式，特别注意的是你批发或批发食盐后委托配送、委托代收款，出具增值税发票或规定的销售凭证了吗？是否据此纳入企业会计核算准则的相应商品销售收入、申报缴纳批发环节增值税？支付第三方物流的配送及延伸服务按其出据的增值税发票结算？定点企业销售地备货食盐是否为本单位所有的存货？可以充分举证配合且经得起专营监管、税收征管的稽查！跨区域批发和委托物流配送履行了告知义务了吗？在

---

此基础上，有信心有依据有理由，提请销售地盐业主管部门支持重点企业合法经营食盐批发，何而不为。

《无证无照经营查处办法》第五条 经营者未依法取得许可从事经营活动的，由法律、法规、国务院决定规定的部门予以查处；法律、法规、国务院决定没有规定或者规定不明确的，由省、自治区、直辖市人民政府确定的部门予以查处。

《公司法》第十四条 公司可以设立分公司。设立分公司，应当向公司登记机关申请登记，领取营业执照。分公司不具有法人资格，其民事责任由公司承担。

公司可以设立子公司，子公司具有法人资格，依法独立承担民事责任。

排忧解难提示：需要明晰的是食盐专营办法没有扩大至企业内部经营管理和食盐物流配送，前者一般企业按照《公司法》和国企依转换经营机制、承包经营等国有企业监管规定来设置机构、经营核算，后者按照市场化和专业规定、标准运行。在食盐专营办法没有规定且部委后续没有新规定的，部委 585 号、211 号、604 号涉及食盐专营经营专业性《通知》，仍与修订后办法一并施行。

首先，通过自建分公司进行食盐销售业务和通过自建销售网点直接开展食盐销售业务，均须按《公司法》第十四条第一款组建登记，在行政认可一证多点且办理营业执照情况下，按照《无证无照经营查处办法》第五条接受盐业主管部门监管。为避免盐改初期对现代化流通方式于食盐专营批发销售后，按原有盐业公司计划经济模式对批发后专业服务认识上的不足产生误伤，推荐重点企业采用设立分公司模式开展跨区域经营。相关经营管理及监管也要接地气，如“依法支付工资并缴纳社会保险费”的问题，对年轻人首次就业和再就业者就有不同要求，如再就业者当适用“社会保险费用的缴纳按其原缴纳方式缴纳”，原缴纳社保理应续交不能中断。

---

其次，委托第三方物流企业配送食盐属于市场化经营业务，在遵守修订后《食盐专营办法》一并开展国务院盐改方案“大力发展电子商务、连锁经营、物流配送等现代流通方式，开展综合性商品流通业务”的前提下，应当“认真落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念”，以“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，促进行业健康可持续发展”姿态前行，在部委后续新《通知》新规定出台前，仍适用部委211号《通知》第一条第（一）项时，仍需关联规定、标准来确定定义。一是“配送合同”及转委托适用《民法总则》第七章、《合同法》第396-400条的规定，同时适用GB/T30333《物流服务合同准则》第5.3.2g。二是“第三方物流企业”适用GB/T30333第5.3.2f。二是“第三方物流企业”适用GB/T18354《物流术语》（交通运输部网站登载），第三方物流3.1.1定义：接受客户委托为其提供专项或全面的物流系统设计以及系统运营的物流服务模式。物流企业注意非法人组织比照适用，3.17定义：至少从事运输（含运输代理、货运快递）或仓储一种经营业务，并能够按照客户物流需求对运输、储存、装卸、包装、流通加工、配送等基本组织和管理，具有与自身业务相适应的信息管理系统，实行独立核算、独立承担民事责任的经济组织，非法人物流经济组织可比照适用。三是委托保管销售地备货、提供货物担保保管，分别适用《物权法》第170-174条、GB/T 30333的第5.3.2g定义、和GB/T18354物流术语第4.3.9定义：在完成物流基本功能基础上，根据客户需求提供的各种延伸业务活动。四是委托代交票据、代收货款业务，除GB/T18354物流术语第4.3.9定义外，按照物流行业开展



---

业务实际一并参照适用 GB/T24359 第三方物流服务质量要求第 7.5 定义：根据客户要求，提供代理、咨询、物流金融等其他物流服务，以及 GB/T27917.1 快递服务基本术语第 3.2.1 定义。五是开展电子商务适用 工商总局《网络交易管理办法》。六是“终端用户”按办法第十四条 区别内供和外销、第十六条认定食盐零售单位，而“从事食品加工、餐饮服务的单位等”依据部委 604 号《通知》，结合国家统计局关于食品范围商品批发的定义，来理解“国家规定的销售范围”食品加工用盐单位。后续，修订后的《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》当有相应明细。

再次，针对通过现有渠道开展食盐销售业务，由于“现有的渠道，在没有改革时，盐业公司有渠道，现在渠道照样有效”，涉及有证无证的具体问题仅局限当地有效且不能扩大范围，适用于改革过渡期间食盐专营管理，所以在移交职能时应一并移交现有渠道资料于经信部门。

**第六**，修订后《食盐专营办法》对防止非食用盐冲销食盐市场，为食盐安全筑起企业盐产品产销问责追溯防火墙。

一是设立食盐和非食用盐的产销购记录及其凭证保存制度，是食盐产销溯源的书面证据根本，第十条第一款涉及生产及出厂销售环节，第二十七条第（一）项问责。第十五条涉及批发的采购和销售环节，第二十七条第（二）项问责。

二是设立食盐和非食用盐的包装标识和监管制度，为食盐电子追溯提供了保障。第十条第二款强化了盐业管理对食用盐和非食用盐包装标识和监管：前者，强调“按照规定”针对盐业特有的食盐识别标志、追溯标码等标识，进而作为促进加快《盐业体制改革方案》“加

---

快建设食盐电子追溯体系，实现食盐来源可追溯、流向可查询、风险可防范、责任可追究”行业追溯赋码落地的新规、递进协同《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》严格“碘盐的包装应当有明显标识”规制，完善行业实施多年的《中国轻工总会 国家工商行政管理局 国家技术监督局关于食用盐包装采用防伪“碘盐标志”的通知》（轻总盐办〔1995〕11号）原有食盐标志规定，法理上均可第二十九条问责，但操作实务审慎尚需办法具体应用解释确认现行效力或实施法规、规章明细、强制标准的必要依据；后者，保障食盐供应安全强制非食用盐标识明显区别于食盐，在第十九条第二款第（五）项规定“外包装上无标识或者标识不符合国家有关规定的盐”，划入禁止作为食盐销售之列，虽是盐产品标识问题，但问责因第二十九条的限制除第十条第二款规定范围外适用第二十七条（四）项或以《食品安全法》第一百二十五条问责。

三是非食用盐监管把握职责分工，除办法规定处，国务院盐改方案第（八）项“工业和信息化部要加强督促检查。工业盐生产企业应当建立、保存完整的生产和销售记录，严格防止工业盐流入食盐市场。质检部门要督促生产企业提高产品质量，加强工业盐产品质量监管，依法查处不合格产品，工商部门要依法查处虚假广告和侵权假冒行为”分工亦应结合执行。对非食用盐按照《产品质量法》第二十七条、第三十六条结合部委488号《通知》，加强盐产品明显区别于食盐的标识管理和标识，其中第二十九条涉及《盐改方案》确立的工业盐质量主管以《产品质量法》第五十四条问责，部委488号《通知》确定的

---

主管以本办法问责，以及食药监主管可以《食品安全法》问责，部门执法主管由省级政府赋予的盐政执法职能界定，因地制宜。本办法第二十九条的处罚在责令改正的基础上，以5万元罚款为限。

四是工业盐包装标识把握部委488号《通知》和监控产品标准的规定，是否明显区别于食盐。如工业盐执行GB/T5462标准，应当标识“禁止食用”字样；如执行合同条款不标识标准，应当标识“工业用盐”或“非食用盐”的字样。

五是食用盐标识按照《食品安全法》第三十四条和食品标签系列标准已有成熟的标识和监管规定，二是修订后《食盐专营办法》强调食盐按规定标识。一是《食品安全法》第33条、第34条对食品标识食盐标识食盐在标识识别技术上，应当以《预包装食品营养标签通则》（GB28050-2011）、《预包装食品标签通则》（GB7718-2011）及卫计委相关问答（修订版）、《GB7718-2011食品安全国家标准 预包装食品标签通则实施指南》，为管控双方普通话。其中涉及多品种食盐的品名文化创新和定点产销企业、委托加工等标识，注意严格据GB7718的4.1.2各款分别情况识别。根据《食品营养强化剂使用标准》（GB14880-2012）食盐不能添加除碘以外的营养强化剂，卫计委问答“关于取消食盐作为营养强化剂载体，营养调查结果显示，我国居民食盐摄入量过高，同时我国高血压等慢性病的发病率也有升高趋势。为了配合国家的减盐行动，避免居民过多摄入食盐，本标准取消了食盐作为营养强化剂载体”。但，在食盐中添加食品及富含营养强化剂的食物及其声称时，当按《食品安全法》、GB14880和两个标签通则

---

的规定执行及监管。有必要指出，食盐生产过程添加强化剂与添加的食品、食盐中天然含有营养成分通过工艺稳固是两回事。

**第七**，修订后《食盐专营办法》对触犯专营制度者规定了严厉的处罚伺候，与《食品安全法》接轨且量纲趋同，今后谁还敢乱来！监管者和担忧商均要读仔细了，定点产销企业更要认认真真按本办法规范和约束食盐生产、批发及其委托的配送商，无一例外地应当学法用法，按《食盐专营办法》经营，到时结果可能不是罚款没收盐了事，而是经营食盐的资格没了的一了百了事，最好希望不要在本企业发生。

——第二十六条对违反第八条非定点企业生产食盐、违反第十二条非定点批发企业批发食盐的侵害专营保护核心界内行为给予的取缔、没收违法经营的食盐及违法所得，罚款货值金额1万元上下为纲的5万元或5-10倍的重罚。

一是在处罚裁量上，把握违法经营的食盐、违法所得、货值金额罚纲，按《民法总则》第205条识别以上以下和不足界限。

二是在过渡期间继续按部委《通知》规定，结合本地实际把握好“现有渠道”的本地盐业公司在过渡期间继续有效，与定点企业一证多点分公司、自建销售网点“应直接对食盐零售网点或终端用户开具增值税发票或符合规定的销售票据”的必要识别。

——第二十七条规定的食盐和非食盐生产企业保存产销记录、批发企业保存购销记录、超范围批发、非食盐作食盐销的四种情形，违反第十条第一款适用第（一）项、违反第十五条适用第（二）项，违反国务院盐改方案第（六）项、部委585号《通知》规定范围适用第（三）项，

---

违反第十九条第二款的适用第（四）项，分别适用责令改正、处5千至5万罚款，严重者直至吊销定点证书，同时第三十一条对吊销定点证书的企业负责人还给予惩戒措施。

一是在处罚裁量上，把握单纯罚款、情节严重罚纲以及吊销者的其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员惩戒范围。

二是在监管适用上，注意适用违反第十条第一款食盐生产和非食盐生产企业的生产销售、第十五条批发企业的采购销售的两类情况，将盐改方案第（八）项“工业盐生产企业应当建立、保存完整的生产与销售记录”纳入规制监管范围，有利于各地组织实施“各省级人民政府要切实执行放开工业盐运销管制的要求，并研究制定落实细则和责任追究等有关管理办法，工业和信息化部要加强督促检查”，也使各地制订的省级工业盐管理办法有了监管查处的上位法依据。

——同时注意取消“当地”的重大改革突破和专营的划时代意义，取消“当地”以后的关联零售商购盐行为的“从食盐定点批发企业购进”合法与否唯一认定标准，此次修订体现的专营渠道监管的作力点在于监管业内专营秩序，通过第十四条第一款、第十六条规范业内竞争自律的定点批发企业从无证商购进食盐、以及零售食盐商从定点批发企业以外经销商购进的行爲，违反第十四条第一款的适用第二十八条第（一）项，违反第十六条的适用第二十八条（二）项，分别在责令改正基础上，没收或并处购进货值3倍以下罚款。当然，过渡期间“现有渠道”与“当地”的冲突将随着盐改完成而形成句号。

一是把握违法购进为限的食盐、货值金额罚纲。

---

二是把握食盐批发企业的买卖适用办法的区别，卖出“国家规定的范围内”与第二十七条第（三）项关联，仍是国务院盐改方案第（六）项、部委585号《通知》规定范围，买进适用第十四条第一款、第十六条规定，特别指出，第十六条对零售商进行了无故意过失购进食盐保护，只要履行了《食品安全法》第50-53条义务，不是“从食盐定点批发企业以外的单位或者个人购进食盐”的行为，如无工信部、商务部后续具体实施解释，限定购进条件“应当从食盐定点批发企业购进”，买方识别能力受限因而主观无过，卖方主观故意超出国家规定的范围批发另按第二十七条追责。这就是当初盐管办制订《食盐专营办法》送审时无“当地”二字，经地方（广安）盐政在京结合学习行政处罚法提出增加“当地”二字并被采纳的内核问题。此次螺旋再现，除盐业公司跨区域外还增加了食盐生产企业跨区域销售的范围，取消“当地”二字的法律后果就是对零售商过失解捆，对盐业主管部门文明执法带来规制上的约束，产生出对食盐专营侧重管制专营批发环节的新时代依法治盐新常态，各位资格食盐批发商、食盐零售商你可看好了！

——食盐作为行政法规规定的专营产品，适用本办法第三十二条“构成犯罪的，依法追究刑事责任”和《食品安全法》第149条时，现在还继续适用《刑法》第143条、第144条、第225条和《最高人民法院、最高人民检察院关于办理食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》追究食盐质量安全、食盐供应安全的违法犯罪。

——第三十一条第一款对违反第二十七条而被吊销定点证书的企业负责人还给予其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员

---

5年内不得从业的不诚信惩戒。第二款的特别规定殃及违反前款规定聘用人员的食盐定点生产企业、食盐定点批发企业，拒不改正者，失信惩戒至吊销定点证书，注意不能与适用部委604号《通知》监管招用基层员工措施对应鉴别。

一是把握单纯罚款、情节严重罚纲。

二是涉及信用监管被吊销者的其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员惩戒范围，把握两款吊销定点处罚前置和违反规定聘用人员的后置认定，这里聘用人员局限“前款”5年内第一款范围的法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，涉及董事、监事或者高级管理人员，不能因此引伸波及到根据部委604号《通知》“自建的分公司或者自建的销售网点应依据《劳动合同法》等法律法规与招用的劳动者签订劳动合同，依法支付工资并缴纳社会保险费等”，而聘请的分公司、销售网点员工。

**第八**，在我们已经了解到的《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》（修订征求意见稿）专为食药监部门设置监管法条外，此次修订后的《食盐专营办法》围绕第十九条监管职能分工，第二款规定盐业主管部门适用第二十七条第（四）项的查处职责，第一款规定食药监部门适用第三十条依照《食品安全法》查处的职责，还在第三十四条作了相应的后续衔接，对食盐质量的安全加上了多重防线和保险。地方政府实现辖区食品安全和碘盐三率达标，也由此得到更多的保障。

**第九**，修订后《食盐专营办法》第十八条对保障边远地区和民族地区的食盐供应，将实施国务院盐改方案第（十二）项“各地可根据实

---

际情况，灵活选择政府补贴运销费用或直接补贴贫困人口等方式，保证边远贫困地区和经济欠发达的边疆民族地区人口能够吃得上、吃得起合格碘盐，并建立与社会救助标准、物价挂钩的联动机制，及时调整保障标准”纳入法规，规制了县级以上地方人民政府采取必要措施的“应当”强制，食盐供应由此得到更加公平和谐的供应，并将切实保障。

**第十**，修订后《食盐专营办法》的第四章，第二十条规定政府部门承担政府食盐储备责任，第二十一条规定定点企业承担企业食盐储备责任，第二十二条规定政府部门应急保障食盐供应责任，对国务院盐业体制改革方案第(九)项改革食盐储备体系、加强应急机制建设的要求，设置食盐的储备和应急管理的专章规制，避免食盐抢购风潮等事件，打好了提前量的制度上准备。

**第十一**，渔业、畜牧用盐管理办法的另行制定，一改此前《食盐专营办法》第二十八条“渔业、畜牧用盐适用本办法”，《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》，第三十条“畜牧用盐适用本条例”的规定，与第二次部际联席会议纪要“按照职能依法按规分别加强对食盐、工业盐、饲料添加剂氯化钠的监管”精神吻合，本办法管理食盐方面参照的不来，盐业主管部门监管一心一意管好食盐的根本。

**第十二**，通读修改后的《食盐专营办法》大家有个疑问：食品加工用盐单位谁主管？这是《食盐专营办法》修改及部门分工的重点所在。修改后的《食盐专营办法》对生产资料的食盐采购方退出了食盐批发渠道监管的范围，但供应方和食品加工用盐的质量监管加强，给盐业主管部门减负二分之一的同时给食药监部门压上了担子。目前，尚不能简单



---

地理解食品加工用盐退出食盐专营范围，其范围和对象有待于后续部委实施规范性文件解释，或由修改后的《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》祥解，毕竟卖食品加工用盐的性质是食盐批发行为。具体运行中可以一分为二理解的是：对买方而言，食品加工用盐企业购进食盐，按照国家统计制度属于批发供应的对象，所以一般而言食品加工企业当从持有食盐定点批发许可证的企业购进食盐以自律，对此《食品安全法》第50-53条有明确食品企业履行义务的规定，到持证企业购盐还是根本；对卖方而言，可以毫无疑问的肯定仍是由食盐专营规范，任何持证或无证经营食品加工用盐者当心了！

一是《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。”（修改前《办法》第十四条“食盐零售单位和委托代销食盐的个体工商户、代购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”）将食品加工用盐的单位析出。在此也作专门提示，在本办法修订公布前部委585号《通知》专为“当地”排雷而设置的食盐批发企业主要八项信息告知以纳入“当地”范围，现理论上从本办法公布后虽可终止，但运行上需待部委相应文件通知及或《规范条件》具体措施出台！

二是《办法》第二十八条“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。”（修改

---

前《办法》第二十二条“违反本办法第十四条的规定，食盐零售单位和受委托代销食盐的个体工商户、代购销店以及食品加工用盐的单位，从未取得食盐批发许可证的企业、单位或者个人购进食盐的，由盐业主管机构责令改正，没收违法购进的食盐，可以并处购进的食盐价值3倍以下的罚款。”）将对食品加工用盐的单位退出罚则。

三是目前如何管将来如何管的问题，现在和将来均要对食品加工用盐的单位监管纳入《食品安全法》和《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》的监管对象。据悉《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》前年修改的下一步打算监管的着力点：要求在特定的生产经营活动中使用加碘食盐。修改和细化原《条例》“在缺碘地区生产、销售的食物和副食品，凡需添加食用盐的，必须使用加碘食盐”条款，第一规定在碘缺乏地区的餐饮行业和集中供餐单位（学校、托幼机构、养老机构、建筑工地等）使用加碘食盐。第二限定加碘食盐只在生产特定种类的加工食品中使用。结合我国人群膳食调查结果，经专家会议讨论，拟将方便食品、速冻食品和熟肉制品等列入需要使用加碘食盐的加工食品。

**尾随最后的是**，修订《食盐专营办法》的同时，在三十六策上来了个《盐业管理条例》同时废止的走为上策，以完善和交接职能于《食盐专营办法》、《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》并专营渠道、食盐质量分治监管后的今天，《食盐专营办法》承接《盐业管理条例》屏障不合格盐入市食盐市场的监管非食用盐职责，第十条规定了监管非食用盐生产企业记录和凭证，第十九条第二款由盐业部门主管的禁止五类非食用盐产品作为食盐销售。当妥善处理资源开发、盐场保护监管的主

---

管回归国土、公安，取消颇受争议屡被曲解使用的诉法前置复议制度后，完成了它的历史使命。其实，《盐业管理条例》出台就遭遇实用主义和不能与时俱进的内伤：一是第 19 条参照第 29 条处罚的问题至持续两个食盐行政法规出台才解决；二是第 20 条第 2 款制盐企业自销权受限问题到今年起完全解决；三是落后的由省级政府直接审批盐矿开采盐厂新办的许可不能问题和私营企业、个人不得开发盐资源问题，到《盐业管理条例》废止时终决处理。

**适用部委规范性文件提示**，修订后《食盐专营办法》公布施行后，国务院盐改方案及具体实施应用的部委工信明电〔2017〕3号、发改价格〔2016〕2032号、工信厅联消费函〔2016〕585号、发改电〔2016〕488号、发改办经体〔2016〕1632号、发改电〔2016〕752号、工信厅联消费〔2016〕211号、发改办经体〔2017〕604号、发改经体〔2016〕2652号、发改经体〔2016〕2669号、发改办经体〔2017〕1303号、发改经体〔2017〕1164号等《通知》，其性质是落实工作责任的“国务院各有关部门要按照方案要求，抓紧制定配套政策措施，建立协作联动机制，形成监管合力”、“国家发展改革委、工业和信息化部要加强工作指导和统筹协调，并做好督促检查和效果评估，对改革中出现的新问题及时研究提出解决办法，确保食盐安全和市场稳定”规范性文件，实施修订后的《食盐专营办法》，如无部委后续新文件新要求，仍要按照前述规范性文件规定范围和规定期限适用，勿容置疑。涉及行政法规与规范性文件适用上的问题，当按层级请示，不能随心所欲地自我主观想象理解来应用或错误地拒绝适用。（案例回放：去年9月某县负责人友好

---

地对跨区域到该县批发食盐某企业代理人讲：211、604号文件只是规范性文件，效力不及食盐专营办法，目前本县按食盐专营办法第14条执行，今后国家最高效力解释出台后再欢迎你公司到本县批发食盐。2017年12月26日公布施行的修订后食盐专营办法，取消了有关食盐批发企业的“当地”前置定语。）

盐改刚刚步入第二年，我们迎来了修订后《食盐专营办法》总理签字公布的好消息，既是政企分开元年的监管食盐安全执法重器，也是定点企业依法经营食盐指南明灯，更是一个深入盐改进程的一项依法治国治盐重大成绩和中国盐行业发展史的里程性丰碑：谨此祝贺修订后食盐专营办法公布施行！