

## 食品安全标准及监督管理

## 食盐安全监管的现状分析及建议

张栋<sup>1,2</sup>, 吴裕健<sup>1,2</sup>, 李新玲<sup>1,2</sup>, 张喜琦<sup>1,2</sup>, 王爱竹<sup>1,2</sup>, 刘伟<sup>1,2</sup>(1. 山东省食品药品检验研究院, 山东 济南 250101; 2. 国家市场监督管理总局重点实验室  
肉及肉制品监管技术, 山东 济南 250101)

**摘要:** 食盐的市场化经营时代需要不断完善相关法律法规, 探索适应市场的食盐安全监管模式。本文介绍了我国食盐安全监管现状, 从政策层面及现实层面分析我国食盐安全监管存在的问题, 提出了构建新型食盐安全监管长效机制的对策和建议。

**关键词:** 食盐安全; 监管; 追溯

中图分类号: R155 文献标识码: A 文章编号: 1004-8456(2022)04-0804-04

DOI: 10.13590/j.cjfh.2022.04.027

## Current situation and suggestion for salt safety supervision

ZHANG Dong<sup>1,2</sup>, WU Yujian<sup>1,2</sup>, LI Xinling<sup>1,2</sup>, ZHANG Xiqi<sup>1,2</sup>, WANG Aizhu<sup>1,2</sup>, LIU Wei<sup>1,2</sup>

(1. Shandong Institute for Food and Drug Control, Shandong Ji'nan 250101, China; 2. Key Laboratory of Supervising Technology for Meat and Meat Products for State Market Regulation, Shandong Ji'nan 250101, China)

**Abstract:** The market-oriented management of salt need to constantly improve the relevant laws and regulations, and explore better safety supervision model. The current situation of salt safety supervision in China is introduced. The existing problems of salt safety supervision in China are analyzed based on policy and reality. The countermeasures and suggestions for establishing a new long-term mechanism of salt safety supervision are put forward.

**Key words:** Salt safety; supervision; traceability

食盐为百味之首, 在餐饮、烹饪、酱菜腌制等行业具有广泛的应用, 其质量、安全直接关系到人们的身体健康。为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, 国务院于2016年下发国发[2016]25号文件, 发布了《盐业体制改革方案》<sup>[1]</sup>。监管执行的主体发生了变化, 如何做好新形势下的食盐安全监管, 是各级盐业主管部门和市场监管部门需要不断探讨的命题。

## 1 盐业体制改革后专营的主要特点

## 1.1 完善食盐专营制度

改革后仍然实行食盐专营制度, 前提是不再核准新增食盐定点生产、定点批发企业<sup>[1]</sup>。通过继续实行食盐专营, 可以有效地保障食盐的质量安全和

供应安全<sup>[2]</sup>。

## 1.2 食盐可以跨区域经营

食盐定点生产企业可以同时具有批发资质, 实现产销一体, 食盐定点生产企业可以直接面对消费者, 可满足消费者的差异化需求。省级批发企业可以跨省经营, 省以下的食盐批发企业可在本省(区、市)范围内开展经营。跨区域经营为食盐销售拓展了市场空间<sup>[3]</sup>, 使差异化的食盐能够进入不同的区域, 满足不同人群对食盐的消费需求<sup>[4]</sup>。

## 1.3 放开政府定价

改革后企业可以根据生产成本及市场变化自行确定食盐的出厂、批发及零售价格。这样可以释放改革红利, 有效激发企业提高产品质量, 增加食盐品种, 改善服务态度, 实现食盐按质论价。

## 1.4 取消食盐计划管理

对食盐的生产、批发、运输等环节不再实行调拨计划, 取消食盐准运证, 企业可以获得更多的经营自主权, 真正作为市场主体参与食盐的生产经营<sup>[3]</sup>, 食盐的市场流通更为顺畅。

收稿日期: 2121-12-30

作者简介: 张栋 男 高级工程师 研究方向为食品安全与监管  
E-mail: sdsaltsd@163.com

通信作者: 张喜琦 男 研究员 研究方向为食品分析技术与质量控制  
E-mail: hxqiqi73@126.com

## 2 盐业体制改革后食盐监管过程发现的问题

尽管盐业体制改革对盐业的健康发展是有利的,但是食盐从垄断经营到逐步走向市场化经营,食盐生产经营企业一时不适应,市场上食盐质量出现波动,导致出现市场上食盐碘含量不合格、工业盐等非食用盐流入食盐市场等现象<sup>[5]</sup>。根据食盐安全抽检结果,碘含量不合格是主要的质量问题,甘肃省 2019 年度食盐质量监督抽检共检出 9 批不合格,其中碘含量不合格 8 批次,占比 88.89%<sup>[6]</sup>。山东省 2018 年对食盐质量进行摸底排查,其中发现的主要不合格项目也是碘含量<sup>[3]</sup>。

食盐经营形式五花八门,一是有的企业假借运输公司名义批发食盐。在盐改初期,国家允许食盐批发企业(含取得食盐批发许可证的食盐定点生产企业)通过自建物流系统或与第三方物流企业签订配送合同委托其将食盐配送到商超、销售网点以及从事食品加工、餐饮服务的单位等食盐终端用户<sup>[7]</sup>,主要是为食盐市场化经营食盐流通方式进行明确,但是,这些运输公司变相参与了食盐的二级批发,而不是简单的运输。二是非食盐定点批发企业经营食盐批发业务。《食盐专营办法》<sup>[8]</sup>第十二条规定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。但总有一些批发企业为从中获取利润,违规进行食盐批发业务,严重扰乱食盐经营秩序。三是从食盐定点批发企业之外的单位或者个人购进食盐进行销售。食盐市场化经营初期,由于食盐监管的法律法规尚未健全,违规从食盐定点批发企业之外的单位和个人购买食盐,为造假者提供了市场。2018 年 1 月 10 日,淮安市盐务管理局、市场监管局、公安局一举端掉一食盐制假窝点。现场查获“工业精制盐”65.50 t,已经生产包装好并标识为山东省盐业集团有限公司“鲁晶”牌小包装食盐与江盐集团江西富达盐化有限公司“清江”牌假冒伪劣小包装食盐 15.26 t<sup>[9]</sup>。这起案件是全中国生产规模最大的一起利用工业盐假冒小包装食盐的案件。不法商利用省级批发企业可以跨省销售的政策,制假售假,危害群众。

## 3 食盐安全监管与其他食品安全监管的差异

我国过去是一个碘缺乏大国,为消除碘缺乏危害<sup>[10]</sup>,1996 年我国开始实施食盐加碘政策,国家通过食盐专营,加强加碘食盐的普及推广,老百姓通过一日三餐食用碘盐,间接有效地提高了碘的摄入,满足了人体对碘的营养需求,确保我国利用 20 年的时间达到碘缺乏控制目标。消除碘缺乏病,是时代赋予食盐的历史任务。国家实行盐业体制

改革,并非放弃食盐专营,而是要完善食盐专营制度,确保百姓吃上放心盐,所以,对食盐安全的全方位监管仍然不能放松。

## 4 我国目前安全监管体系及存在的问题

### 4.1 我国目前食盐安全监管组织架构

《盐业体制改革方案》实施后,国务院出台一系列政策,不断完善我国各级食盐安全监督管理组织,逐步实现了统一领导、分级管理的层级管理模式(图 1)。

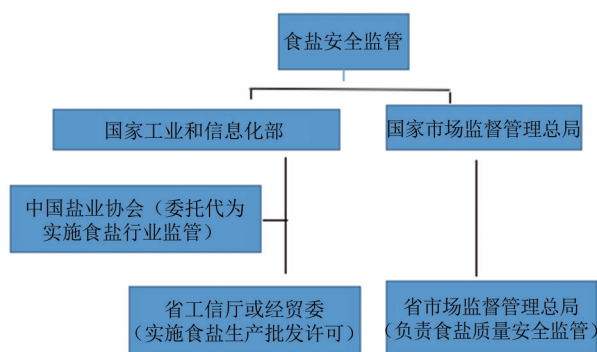


图 1 我国目前食盐安全监管模式

Figure 1 The current salt safety supervision model in China

### 4.2 我国目前食盐安全监管的主要法律依据

为抓好我国食盐安全监管工作,保障食盐市场的安全,国家及相关部委先后修订了《食品安全法》<sup>[11]</sup>、《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》<sup>[10]</sup>、《食盐专营管理办法》<sup>[8]</sup>,2021 年又制定印发了《食盐质量安全监督管理办法》<sup>[12]</sup>,为食盐安全监管提供了法律依据。

### 4.3 目前的监管机制存在的问题

#### 4.3.1 食盐安全监管多属事后监管<sup>[13]</sup>

事后监管即当食盐安全事故发生以后进行食盐安全违法行为的调查处置。这种执法使得违法者不惜冒险违规贩运食用盐,利用工业盐冒充食用盐,从中获取巨大利润。并且,目前的这种执法方式在违法行为的处置上缺少深挖,没有从源头去处置,为不法者再一次违法创造了机会。事后监管方式往往难以在食盐安全监管工作中取得重要突破和达到持久的监管效果。

#### 4.3.2 分段式监管存在配合力度差的问题

目前的食盐安全监管是统一领导、分级管理的层级管理模式,即工信部门只负责食盐行业管理、食盐专营部分,市场监管部门只负责食盐安全监管部分,公安、司法部门只负责食盐执法部分,盐业主管、市场监管、公安、司法政等职能部门需要建立行之有效的联合执法机制。遇到或者发生重大问题、重大案件等情况时,难以形成合力,迅速有针对性

的解决。

## 5 构建新型食盐安全监管长效机制的对策和建议

食盐专营正逐步与市场接轨,市场化竞争机制尚未真正形成的食盐经营模式下,不断对出现的问题进行研究,并予以完善,可以有效保证我国的食盐市场安全。

### 5.1 完善食盐市场监管法律法规,规范食盐管理边界

旧的食盐专营体制,由于建立了一套独立的监管体系,有效杜绝了私盐的泛滥。按照现行的食盐监管机制,即使不安全的食盐在市场上流通,只要不交易,执法人员就无可奈何,所以应在完善、修订食盐管理法规的同时,进一步完善关于食盐监管的权限,把工业盐、畜牧盐等极易混入食盐市场的盐一并进行监管。《食盐专营管理办法》<sup>[8]</sup>明确规定,工业盐(含化工副产盐)、畜牧盐不得作为食盐使用,但是食盐和工业盐、畜牧盐在外观上和理化指标上有时很难区别,极易进入食盐市场,应通过立法完善食盐市场监管执法依据,避免工业盐和畜牧盐进入食盐市场,扰乱食盐市场秩序。

### 5.2 探索向第三方购买服务,建立食盐安全监管常态化执法队伍

为确保监管效果,进一步加强对《食品安全法》及食盐安全的相关法律法规的执行落实,在今后的食盐安全监督管理上要开创一种全新的常态化执法工作方式,做到定期监管与不定期监管相结合,使得食盐安全监管真正落到实处<sup>[13]</sup>。

组建以盐业监管机构为核心的专业化监管队伍,实现专业化监管,面对盐业违法案件,能够及时发现,联合执法,及时查办处置,从源头上治理食盐市场秩序,维护食盐安全。南宁市市场监管局在这方面做了有益的尝试,为保障区域内食盐质量安全,解决食盐监管执法力量不足等问题,率先采用公开招标的方式,向第三方购买辅助执法服务,增强了食盐执法力量<sup>[18]</sup>。

### 5.3 推进食盐安全信用体系建设,营造盐业企业诚信环境

企业无信则不立,没有和谐的市场秩序,市场经济也就不可能得到健康、良好的发展。健全完善一套盐业企业的信用体系,强化盐业企业的自律意识,构建盐业新的市场环境,在食盐专营体制下公平竞争,可以促进企业健康稳定发展。盐行业在信用体系建设方面刚刚起步,2021年4月份中国盐业协会印发的《信用盐业自律公约实施细则(试行)》<sup>[14]</sup>为盐业信用体系建设开了先河,盐业企业应

守法经营、诚信经营,协会要积极发挥盐行业信用管理与公共服务平台作用,推进盐业企业的信用体系健康发展。推进盐业企业的信用体系与国家其他监管平台进行链接,增加失信企业的违规成本,也有利于促进盐行业的健康发展。

### 5.4 建立食盐电子追溯系统的应用信息共享机制,充分发挥全国食盐追溯平台功能

全国食盐追溯平台是全国食盐产品的追溯服务平台,充分利用物联网、互联网、大数据等技术,把标码合一标志应用在食盐的生产、批发、物流配送<sup>[15]</sup>,能够满足食盐生产和批发企业产品追溯的国家相关要求。为食盐批发企业提供防窜货,为零售商提供购进食盐验货等帮助;为各级监管部门提供生产、销售、库存信息,满足食盐市场的监管、溯源与应急处理要求;方便消费者和市场监管人员辨别食盐真假,实现安全消费食盐的目的。

工信厅联消费[2019]92号文件明确要求,食盐定点生产企业和食盐定点批发企业应当按照要求建立食盐电子追溯系统并有效运行,确保食盐可追溯<sup>[16]</sup>。据中国盐业协会统计,截至2021年7月,已经建设完成食盐电子追溯系统的122家食盐生产企业中,全部或部分使用追溯系统的企业106家,占追溯系统建设完成企业总数的87%,追溯信息上传全国食盐追溯平台52家,占总数的43%。发挥全国食盐追溯平台的功能,应做到:(1)国家出台相关政策,明确各食盐重点企业追溯信息按照《食盐安全信息追溯体系规范》<sup>[17]</sup>要求,上传至全国统一的食盐追溯平台,实现全国追溯信息共享;(2)建立省级的食盐监管平台,并与全国食盐追溯平台对接,发挥全国平台的辅助监管功能。目前食盐追溯平台的建设,需要各省级监管平台作为支撑,单纯靠企业自主推进,国家食盐追溯平台的监管作用发挥有限;(3)全国食盐追溯平台与国家监管平台对接,实现国家与地方平台的大数据共享。

## 6 结论

食盐安全监管是一项系统工程,涉及对食盐的生产、流通等环节的监管。盐业体制改革后,企业将由垄断经营时代逐步走向市场化经营时代,尽管市场难免会出现一定的不适应,但必须不断完善相关的法律法规,探索适应市场的食盐安全监管模式,实施无缝隙管理。相信在盐业企业及社会各界的共同努力下,我国食盐安全会得到圆满保障。

## 参考文献

[1] 中华人民共和国国务院. 盐业体制改革方案[J]. 中国盐业,

- 2016, 9: 8-11.  
State Council of the People's Republic of China. Yanye tizhi gaige fangan[J]. China Salt Industry, 2016, 9: 8-11.
- [ 2 ] 徐宗明. 强化监管 开拓市场 推动福建盐业健康发展[J]. 中国盐业, 2018(22): 19-22.  
XU Z M. Qianghua jianguan kaituo shichang tuidong fujian yanye jiankang fazhan [J]. China Salt Industry, 2018 (22) : 19-22.
- [ 3 ] 师景双, 于艳艳, 任雪梅, 等. 我国食盐行业现状及盐业体制改革分析[J]. 中国调味品, 2020, 45(11): 195-200.  
SHI J S, YU Y Y, REN X M, et al. Analysis of the Current Situation and System Reform of Salt Industry in China[J]. China Condiment, 2021, 45(11): 195-200.
- [ 4 ] 蒋梦惟, 林子. 盐改方案实施北京盐改仍以“稳”字当头[J]. 中国盐业, 2017(1): 28-29.  
JIANG M W, LIN Z. Yangai fangan shishi beijing yangai rengyi wenzi dangtou[J]. China Salt Industry, 2017(1): 28-29.
- [ 5 ] 赵阳. 浅谈盐业体制改革后的食盐质量安全管理[J]. 轻工标准与质量, 2018(4): 21-23.  
ZHAO Y. Qiantan yanye tizhi gaigehou de shiyan zhiliang anquan guanli [J]. Standard & Quality of Light Industry, 2018 (4): 21-23.
- [ 6 ] 龙作亮, 张亚静. 2019年甘肃省食盐质量安全抽检情况分析[J]. 甘肃科技, 2020, 36(9): 10-13.  
LONG Z L, ZHANG Y J. Analysis on sampling inspection of salt safety of Gansu province in 2019 [J]. Gansu Science and Technology, 2020, 36(9): 10-13.
- [ 7 ] 中华人民共和国工业和信息化部. 工业和信息化部办公厅国家发展改革委办公厅关于加强改革过渡期间食盐专营管理有关工作的通知[EB/OL]. (2016-12-23) [2022-05-24]. [https://www.miit.gov.cn/jgsj/xfpgys/wjfb/art/2020/art\\_1ce9280651f445a2bc12a4e7d7374f64.html](https://www.miit.gov.cn/jgsj/xfpgys/wjfb/art/2020/art_1ce9280651f445a2bc12a4e7d7374f64.html).  
Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China. Gongye he xinixhuabu bangongting guojia fazhan gaigewei bangongting guanyu jiaqiang gaige guodu qijian shiyan zhuanying guanli youguan gongzuo de tongzhi [EB/OL]. (2016-12-23) [2022-05-24]. [https://www.miit.gov.cn/jgsj/xfpgys/wjfb/art/2020/art\\_1ce9280651f445a2bc12a4e7d7374f64.html](https://www.miit.gov.cn/jgsj/xfpgys/wjfb/art/2020/art_1ce9280651f445a2bc12a4e7d7374f64.html).
- [ 8 ] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国国务院令 第696号: 食盐专营办法[Z/OL]. (2018-01-20) [2022-05-24]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5257373.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5257373.htm).  
State Council of the People's Republic of China. Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan ling di 696 hao: shiyan zhuanying banfa [Z/OL]. (2018-01-20) [2022-05-24]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5257373.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5257373.htm).
- [ 9 ] 单晗伟. 盐业体制改革下盐城食盐安全监管研究[D]. 扬州: 扬州大学, 2019.  
SHAN H W. Yanye tizhi gaigexia yancheng shiyan anquan jianguan yanjiu [D]. Yangzhou: Yangzhou University, 2019.
- [ 10 ] 中华人民共和国国务院. 食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例[Z/OL]. (2017-03-01) [2022-05-24]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5219127.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5219127.htm).  
State Council of the People's Republic of China. Shiyan jiaodian xiaochu dianquefa weihai guanli tiaoli [Z/OL]. (2017-03-01) [2022-05-24]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5219127.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5219127.htm).
- [ 11 ] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法[Z/OL]. (2015-04-24) [2022-05-24]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/c6d064de8295489288ec1383b33212ee.shtml>.  
Standing Committee of the National People's Congress. Food safety law of the People's Republic of China [Z/OL]. (2015-04-24) [2022-05-24]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/c6d064de8295489288ec1383b33212ee.shtml>.
- [ 12 ] 国家市场监督管理总局. 食盐质量安全监督管理办法[Z/OL]. (2021-01-02) [2022-05-24]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5509731.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5509731.htm).  
State Administration for Market Regulation. Shiyan zhiliang anquan jiandu guanli banfa [Z/OL]. (2021-01-02) [2022-05-24]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5509731.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5509731.htm).
- [ 13 ] 何劲, 李宏伟, 盛梦莹. 浅谈新形势下的食盐安全监管[J]. 中国井矿盐, 2021, 52(2): 43-46.  
HE J, LI H W, SHENG M Y. Discussion on salt safety supervision under the new situation [J]. China Well and Rock Salt, 2021, 52(2): 43-46.
- [ 14 ] 中国盐业协会. 关于印发《信用盐业自律公约实施细则(试行)的通知》: 中盐协[2021]10号[EB/OL]. (2021-04-09) [2022-05-24]. <http://law.foodmate.net/show-208445.html>.  
China Salt Association. Guanyu yinfa <xinyong yanye zilv gongyue shishi xize (shixing) de tongzhi>: zhongyanban [2021]10 hao [EB/OL]. (2021-04-09) [2022-05-24]. <http://law.foodmate.net/show-208445.html>.
- [ 15 ] 国兴君, 张栋. 山东岱岳制盐有限公司食盐安全信息追溯系统项目建设探讨[J]. 中国盐业, 2017(15): 28-30.  
GUO X J, ZHANG D. Shandong daiyue zhiyan youxian gongsi shiyan anquan xinxi zhuisu xitongxiangmu jianshe tantao [J]. China Salt Industry, 2017(15): 28-30.
- [ 16 ] 中华人民共和国工业和信息化部. 关于进一步加强食盐专营管理有关工作的通知: 工信厅联消费[2019]92号[EB/OL]. (2019-12-25) [2022-05-24]. <https://www.ahshx.gov.cn/zwgk/public/6615887/10456710.html>.  
Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China. Guanyu jinyibu jiaqiang shiyan zhuanying guanli youguan gongzuo de tongzhi: gongxin tinglian xiaofei [2019]92 hao [EB/OL]. (2019-12-25) [2022-05-24]. <https://www.ahshx.gov.cn/zwgk/public/6615887/10456710.html>.
- [ 17 ] 中华人民共和国工业和信息化部. 食盐安全信息追溯体系规范: QB/T 5279—2018[S]. 北京: 中国轻工业出版社, 2018.  
Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China. Specification for traceability system of edible salt safety information: QB/T 5279—2018 [S]. Beijing: China Light Industry Press, 2018.
- [ 18 ] 南宁市市场监督管理局. 南宁市食盐辅助执法工作正式启动[Z/OL]. (2021-12-06) [2022-05-24]. <http://sejgj.nanning.gov.cn/zwdt/t4983895.html>.  
Nanning Administration for Market Regulation. Nanningshi shiyan fuzhu zhifa gongzuo zhengshi qidong [Z/OL]. (2021-12-06) [2022-05-24]. <http://sejgj.nanning.gov.cn/zwdt/t4983895.html>.