

后疫情时代提升市场监管能力的思考

文 | 希声

习近平总书记指出，新冠肺炎疫情是对我国治理体系和能力的一次大考。人类社会的每一次危机总是危中有机，中华民族伟大复兴的每一次挑战都是爬坡过坎。以“疫”为镜可知得失，化危为机可利长远。回顾极不平凡的2020年前4个月，市场监管部门奋战在疫情防控和社会经济发展保驾护航一线，经受住了全方位考验。下步，既要慎终如始打好市场监管战“疫”，做好常态化疫情防控，也需及早总结经验教训，不失时机深化改革，全面提升后疫情时代的市场监管能力。

最大程度留存疫情期间的政策利好

当前，疫情防控已从“超常规”转向“常态化”，大量临时性政策措施面临去留存废。对此，有必要全面评估、分类处理，不宜一刀切到期失效。凡是能增加群众获得感、减轻市场主体负担、提升治理效能、符合改革方向的临时性政策措施，不仅要尽可能固化，还应作为下步深化改革的新起点。从这个意义上，改革正是一个不断把“超常规”变成“新常态”的过程。

市场监管部门要围绕“六稳”“六保”大局，持续释放政策利好：一是推进放宽市场准入、拓宽经营空间、服务灵活就业、登记网上办理、许可告知承诺、数据共享互认等，降低制度性交易成本，进一步挖掘市场潜力。二是打造以投诉举报处理、大数据分析监测、信用分级分类为核心的精准监管，做到“无事不扰、有事必应”，降低合规成本，提高违法行为查处比例。三是积极探索索繁简分流、认罚从宽、轻微违法告知承诺、严重违法从严从快等办案机制，提升行政执法的整体效能。四是加快知识产权走出去、标准转换应用、认证国际互认、质量

技术服务帮扶等，巩固我国制造业的国际优势。五是坚持对国资、民企、外商的监管中性原则，创新政府信息公开、政务公众参与、政策指引宣传，增强透明度与认可度，稳定市场预期，优化营商环境。六是密切关注应急性政策的叠加效应与潜在影响，及时调整政策方向与尺度，防范化解产能过剩、安全隐患、债务违约等次生风险，适时完成政策的过渡、转化及退出。

更加准确把握市场监管职能的定位与边界

本轮疫情让野生动物非法交易、哄抬价格、假冒伪劣、虚假宣传等问题成为全社会关注焦点。市场监管部门既要迅速回应公众关切，急事急办、特事特办，又要恪守法定职责、尊重市场规律，如何把握把有效市场和有为政府结合好，这是一场火线上的压力测试。

市场无疑不是万能的。疫情初期，防疫物资的价格机制短暂失灵、供需曲线失去弹性，价格飞涨无法迅速改变供给，而只会“按钱分配”，有违社会公平。在特殊时期对民生必需品禁止囤积、打击串通倒卖乃至紧急干预价格，是各国通行做法。市场自我调节和政府干预之间的双向运动，构成了现代市场监管的支柱。

同时，不能因市场失灵而否定市场机制。熨平市场周期、保障社会公平的“常平仓”是政府职责，对战略物资平时收储、战时释放、随市收购、平价投放、打击扰乱市场秩序等行为，通过这些“逆周期”和“双轨制”干预，尽可能以更公平条件惠及更多群众，这才是更好发挥政府作用。防疫物资的上万生产主体和无数消费主体之间，已形成交织密布、动态自洽的产业链和流通链，没有人能够代替市场或

者比市场效率更高。中国能在短短数月实现防疫物资自力更生，主要靠市场充分竞争、自发经营，而不是政府计划出来的。从《优化营商环境条例》到《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，特别是习近平总书记指出“决不能不克服市场的盲目性，也不能回到计划经济的老路上去”，都指明了市场监管的任务：弥补市场负外部性，捍卫市场有效性，这是一个止于至善的过程。

以全国一盘棋为导向深化市场监管体制改革

总结疫情防控的中国经验，“联防联控”四个字可谓关键。近来，各地市场监管部门查处了一大批案件，受到社会好评。但也暴露出综合监管效能不高、执法专业性权威性不足、跨区域协作不够、地方保护主义抬头、治标不治本等问题。客观看，这些不是疫情期间所特有，只是在万众瞩目、争分夺秒之时更为凸显。

一个常见的反思维度是完善立法，但更重要的可能是完善体制。随着市场一体化加速，违法行为和经济活动“祸福同源”，愈发呈现跨区域、长链条、外部性等特征。而市场监管体制面临“烟囱化”和“碎片化”两大瓶颈：大部制改革下仍有条线依赖，监管力量分散，数据烟囱林立，职能合力尚不明显；分级管理下片面基层兜底，容易画地为牢、以邻为壑。唯有全国统一权威的市场监管体系才能匹配全国统一开放的大市场。

一是科学划分各级事权。综合执法不等于一概基层执法，分级管理不等于一概基层管理。必须正视不同层级之间，监管能力和监管独立性的差异，对部分专业性强、负外部性强的领域上提监管权限（正如反垄断是中央事权，药品生产监管是省级事权），强化总局、省局、地市局的本级监管执法权，避免各级击鼓传花、基层疲于应付。

二是探索更加契合实际的执法体制。从市场违法行为规律看，市场监管的最大挑战是负外部性（成本转嫁外部），加剧企业主体责任缺失、地方保护和寡头俘获。这有别于多数治理本地化的行政

部门（如A市城管部门不可能查处B市违章建筑，后者也不会影响前者），而接近环境保护和金融监管部门（如空气污染、金融风险容易对外传导，而外地无从分享经济活动的收益）。市场监管的突出风险（如食品药品安全、假冒伪劣、垄断行为、违法广告等）绝不会按照行政区划锁定在本地。网格化如果缺乏互联互通的“网”，只靠单兵作战的“格”，则队伍大而分散，无法集中优势兵力，违法行为按下葫芦浮起瓢。因此，省以下环保监测监察执法垂直管理、银保监部门全国垂直管理等经验值得借鉴，执法系统省以下垂直管理或可提上改革日程。

三是大刀阔斧推进内部融合。加速统一智慧监管改革，用数据打破条线本位，让全系统用同一双眼睛看问题、同一把标尺量成效，消除内部信息不对称。做大做强综合研究、深化改革、法制建设、数据分析、指挥调度等中台支撑部门，完善统筹协调机制。科学配置内设机构职能，改变“一个条线对应一个行业领域”的路径惯性，提炼市场监管的基础要素和共性逻辑，增加跨行业、跨领域监管职能的权重。基层按照“局队合一”改革要求，灵活设置跨条线工作机制，大幅提高综合监管、综合执法队伍比重，充实优化基层所力量，打造全科队伍。

聚焦营商环境和消费环境两大 KPI

市场经济日新月异，市场监管工作千头万绪，必须抓住主要矛盾，明确核心绩效指标（KPI），否则会无从适从。无论内生动力还是应对外部环境变化，我国的显著优势是全球最大市场的经济韧性和14亿群众民生基本盘的稳定。同时市场经济的两大基本关系是B2B和B2C。市场违法行为或影响经营者利益，或侵害消费者权益，或皆而有之。因此，市场监管的两大KPI正是营商环境和消费环境，让市场充满活力，让消费者充满信心。两大基础环境打造好，市场监管底子就稳，工作事半功倍；否则基础不牢，工作事倍功半，灰犀牛、黑天鹅还会层出不穷。

一是坚持将营商环境与消费环境相协同。抓好营商环境的重点是维护自由公平有序的市场竞

争，竞争出诚信、竞争出质量，从源头改善消费环境。反过来，抓好消费环境就是发挥消费者用脚投票力量，促使市场主体优胜劣汰，这正是市场配置资源的“决定性作用”。两者互为表里，互为因果。疫情期间，各界高度重视对经营者的纾困解忧，有所忽视消费者权益保护。有观点认为，此时抓消费维权会加剧经济困难。这是算错了经济账，只看到此商家的成本和就业，没有看到消费者被侵占的资金本可以流入彼商家、转化为彼消费。这种“挤出效应”如同债务违约，会形成对经济的负反馈，对供给侧结构性改革起反作用。二是坚持结果导向和问题导向。营商环境和消费环境建设需要完善科学的测评体系。更重要的是复杂问题简单化，抓主要矛盾。矛盾在哪里？主要市场主体和群众诉求里。一方面违法必究、有诉必理；另一方面“民不告官不究”，实现公权力积极性和谦抑性相统一。无论哪个领域的市场监管，都是奔着矛盾问题去，结果就看社会满意不满意。近来市场监管总局改革电梯维护保养和检验检测方式，也是从“重维保过程”向“重维保效果”转变。同时这意味着 KPI 必须简约，“揭榜挂帅”，充分发挥各级市场监管部门创造力，最终目的就是要把市场主体活跃度提上来，把投诉举报比例降下来。

把队伍建设放在更紧要位置

危机面前，我们习惯于反思制度，而容易忽视对“人”自身的反思。统筹推进疫情防控和经济社会发展的形势复杂多变，对我们是巨大挑战。一方面，涉疫情市场监管工作距离群众近，极易成为舆情热点，再小的个案也需要经受公众和历史检验；另一方面，我们正处于从队伍融合到能力融合的改革攻坚期，骤然加之的外部压力和修炼内功的长期性之间存在矛盾。队伍建设要久久为功，亦要只争朝夕。

一是用数据赋能。市场监管部门执行六百多部法律法规规章，个人永远有盲区，能力提升需科技加持。要加速市场监管数字化转型，以市场

主体信用信息系统、12315投诉举报处理系统、执法指挥调度协作系统为基础框架，嵌入许可备案、日常监管、监测分析、知识库、案例库等功能，打造跨界融合的市场监管“大脑”，赋能全体干部。二是向基层赋能。基层缺资源和信息，如果只下派任务而不下拨粮草，最后只能空对空。需强化上级业务指导，面对突发事件和重大疑难问题不缺位、不失声；做实上级统筹协调、组织查办重大案件等职能，避免基层陷入孤军作战；扩大面向基层的数据开放、信息共享和政策参与，做到“不谋全局者不足以谋一域”；将轮岗轮训、混岗实战常态化。三是最根本的是吸收和留住人才。市场监管岗位压力大风险高，对公务员报考的吸引力不断下降，老龄化问题日益突出，可结合今年就业形势，加大校招选调力度；市场监管已成为“显学”，可协调有关方面在公共管理、法学、经济学等学科设置市场监管方向，储备人才梯队；可借鉴公安、海关、应急管理等执法部门设立官衔制，提高荣誉感和凝聚力，培育市场监管新文化。

抓住作风建设的宝贵窗口期

眼下正是作风建设“打扫屋子再请客”的窗口期，非必要的文件、会议、活动等得以最大程度压缩，腾出了手脚；疫情防控和复工复产只认实招硬招，空谈少了，实干多了。在挤水分的同时，各地市场秩序总体平稳有序，创新举措不断涌现，可见有的工作原本不是非得靠文件会议才能推动；还有的工作原本与实际监管效果关联不大。未来市场监管工作人少事多的矛盾只有可能加剧，要抓住窗口期清扫形式主义和官僚主义，瘦身才能强体。

一是防止文件、会议、活动等扎堆反弹，因疫情中止延后的重新评估，确有必要的再上马。二是整合精简专项行动、创建评比、填表报数、痕迹管理、信息化系统、部门协调机制等，避免低效浪费和弄虚作假。三是制定统一、简约的监管绩效评价标准和干部尽职免责办法，充分调动各级积极性和能动性，释放新的战斗力。■

责任编辑 / 马佳



P09

FOCUS TOPIC

小作坊规范与提升

P31



卷首语 EDITORIAL

01 后疫情时代提升市场监管能力的思考 | 希声

时事资讯 TRENDING NEWS

07 市场监管要闻

08 地方简讯

本期话题 FOCUS TOPIC

小作坊规范与提升

10 监管与帮扶并重 加强小作坊综合治理

| 本刊记者 李桂星

12 “6S+ 互联网” 监管模式 | 周芳

13 以园区化建设实现小作坊集约发展 | 李东

14 从一起案件看如何查处食品黑作坊

| 林励 陈昕 柯金龙

15 诸暨同山烧产业升级之路 | 周璟

16 培育“名特优+”麻糍，探索小作坊食品安全治理新途径

| 谢恒斌

17 让老传统焕发新生机

——食品小作坊业主和基层监管干部采访实录

局长论坛 DIRECTORS'VIEW

做好“六稳”工作 落实“六保”任务

19 综合运用监管服务职能 全力支持市场主体应对疫情
健康发展 | 金洪钧

21 深化八项举措 答好“六稳”“六保”新答卷 | 朱勤虎

23 坚决落实好保市场主体重任

不断激发市场主体再现活力 | 王忠习

探索思考 EXPLORE

25 关于市场监管之质量技术监管职能的认识与思考（下）
——职能转变的思考 | 李明刚

28 推进民营经济统计监测工作的做法和成效

| 四川省市场监管局

30 出台“执法十条”提高执法工作协同性

| 青岛市市场监管局

网络监管 ONLINE TRANSACTION REGULATION

31 对新技术影响下电子数据取证的探索与思考 | 李丽

专题报道 SPECIAL COVERAGE

金华市开展“品字标”工作

34 金华：打响“品字标”品牌 助推高质量发展 | 吕斌

35 东阳：以“个性+优势”打造特色工作 | 陈敏

36 永康：早谋划 强创新 率先试点“四个百分百” | 张兴华

知识产权 INTELLECTUAL PROPERTY

商标专利执法

37 追根溯源端窝点 重拳出击净市场 | 朱六四

38 民用口罩注册商标商品项目的最佳选择是什么？ | 任飞

40 一件商标侵权案引出的抢注风波 | 吴旻丹 高阳 沈阳

广告监管 ADVERTISING REGULATION

广告监管与发展

42 互联网平台对链接广告中落地页的审核责任分析

| 王俊林 杨齐文

特约专栏 GUEST COLUMN

执法稽查

44 凝心聚力多措并举 狠抓执法能力建设

| 天津市东丽区市场监管局

45 健全机制 力量聚焦 推动监管执法高质量发展

| 内蒙古自治区包头市市场监管局

信用监管 CREDIT REGULATION

47 企业信用体系建设的部分困难及应对 | 洪树益

特别策划 SPECIAL REPORT

房地产领域违法行为查办要点

48 房地产领域案件现场检查方法与技巧 | 张叶伟

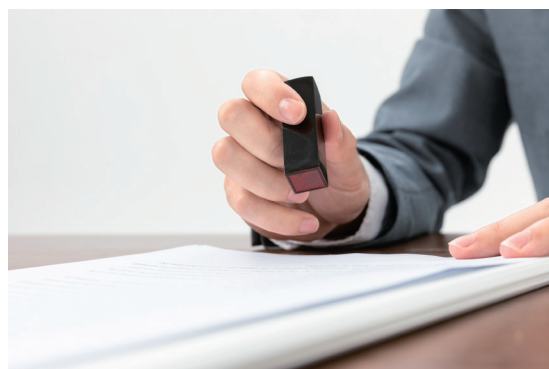
50 房地产领域常见违法行为及查处依据

51 房地产违法广告案件的争议焦点和执法难点 | 袁义博

P40



P62



P66



市场监督管理

国家市场监督管理总局主管
市场监督管理工作指导综合性期刊
2020年第14期 总第1288期

主管 国家市场监督管理总局
主办 中国工商出版社
出版 《市场监督管理》编辑部

总编辑 洪丹
副总编辑 李铁群 洪筠 李富民

编辑部主任 李程
编辑部副主任 马佳 张祺舜
期执行编辑 杨茜麟
采编 管维 杨茜麟 屈午阳
于亮 李桂星 张可 洪海
美编 李艳慧 曹彦

编辑部电话 010-63731078
投稿邮箱 work@byaic.cn
图片投稿 tupian@byaic.cn

发行单位 中国工商出版社
发行方式 自办发行
发行部电话 010-63735995 010-83616859
传真 010-63711281 010-83610373
广告部电话 010-63722678
传真 010-63722058

国际标准连续出版物号 ISSN 2096-6563
国内统一连续出版物号 CN 10-1618/F2

本刊地址 北京市丰台区丰台东路58号人才大厦7层
邮政编码 100071

印刷 北京盛通印刷股份有限公司
定价 16.00元

出版日期 2020年7月16日



食品药品 FOOD AND DRUG

- 53 探讨食品标签瑕疵认定的两个要件 | 王涤非
54 医药信息共享和智慧监管显成效 | 王文涛
55 完善药品经营使用单位治理体系的对策 | 孙建新 程雪良

产品质量 QUALITY OF PRODUCT

- 56 强制性产品认证新规将如何提升服务便利 | 孔迪

特种设备 SPECIAL EQUIPMENT

- 58 从特种设备租赁合同辨别真假出租行为 | 余红卫
59 特种设备事故与生产安全事故如何界定? | 刘保荣 纪晔
60 电梯维保, 如何调动各方积极性 | 钟鸣

商事登记 COMMERCIAL REGISTRATION

- 62 印章或营业执照的冒用盗用与表见代理的适用 | 潘晓峰

人物·故事 CHARACTERS & STORIES

双先风采

- 64 筑城中的“市监铁军”
——记贵州省贵阳市市场监管局
65 唱响“创新、落实”主旋律 积极服务高质量发展
——记山东省日照市市场监管局

消费维权 CONSUMER RIGHTS

- 66 涉及不具备完全民事行为能力人的消费纠纷, 如何处理 | 李斌 刘孝孝

执法实务 LAW ENFORCEMENT

- 68 公司注册登记类纠纷在行政诉讼中有哪些难点 | 何慧慧
70 计量违法案件中“一事不再罚”原则的适用 | 陈萌
打传规直在路上
72 完善传销社会治理体系的对策 | 周恒

半月刊茶座 ESSAY

- 73 推特治国与治大国若烹小鲜 | 欧阳白
74 “告知承诺”之问 | 盛小伟
75 一则传闻, 惊落喜报纷纷 | 徐上

市场监管要闻



市场监管总局等四部委联合开展校园食品安全守护行动

近日，市场监管总局会同教育部、公安部、国家卫生健康委联合印发《校园食品安全守护行动方案（2020—2022年）》，部署开展2020年至2022年校园食品安全监管工作，要求各地全面落实学校食品安全校长（园长）负责制和校外供餐单位食品安全主体责任，切实强化监管，治理突出问题，加强校园食品安全社会共治。要求各地持续加大监督检查力度和频次，严惩校园食品安全违法违规行为，主动公开查处结果。同时，加强农村义务教育学校食堂监管，落实好农村义务教育学生营养改善计划。

市场监管总局部署推进“长江禁捕 打非断链”专项行动

7月10日，市场监管总局召开电视电话会，对推进打击市场销售长江流域非法捕捞渔获物专项行动进行具体部署。会议强调，要从讲政治的高度，深刻认识专项行动的极端重要性；从对历史负责的高度，深刻理解专项行动的历史使命；从综合治理的角度，深刻理解专项行动的重要作用。

国家知识产权局发布2020年上半年数据

7月9日，国家知识产权局在京举办2020年第三季度例行新闻发布会，集中发布专利、商标、地理标志、集成电路布图设计的半年统计数据，以及这些数据体现出的我国知识产权事业发展趋势和进展情况。数据显示，2020年上半年，我国主要知识产权指标符合预期，知识产权事业发展保持平稳。2020年上半年，我国发明专利申请68.3万件；共授权发明专利21.7万件。其中，国内发明专利授权17.6万件。在国内发明专利授权中，职务发明为16.9万件，占96.0%；非职务发明0.7万件，占4.0%。2020年上半年，我国商标申请量为428.4万件；商标注册量为262.9万件。截至2020年6月底，我国有效注册商标量为2741.4万件。

市场监管总局办公厅关于开展大型游乐设施专项排查整治的通知

近日，市场监管总局发布《市场监管总局办公厅关于开展大型游乐设施专项排查整治的通知》（以下简称《通知》）。《通知》提出，为保障大型游乐设施安全，在全国范围内对在用大型游乐设施开展专项排查整治。《通知》要求，全面排查更新大型游乐设施使用登记信息，准确掌握大型游乐设施运营使用情况；进一步规范大型游乐设施使用管理，促进大型游乐设施使用单位特别是中小游乐园经营管理者落实大型游乐设施安全主体责任，提升安全管理水平。《通知》还要求，各地市场监管部门要结合日常监督检查计划，对辖区内大型游乐设施使用单位的使用管理和作业人员持证情况开展监督检查，对发现的违法违规行为依法予以查处。



福建：开展食品生产环节“两超一非”问题专项整治

福建省市场监管局结合2020年食品生产环节风险排查整治工作，开展“两超一非”（超范围、超限量使用食品添加剂和非法添加）问题整治工作。整治工作以粮食加工品、饮料、糖果制品、茶叶及相关制品、水果制品等食品为整治重点，重点排查整治四类问题：一是排查整治添加非食用物质问题。重点排查、严厉打击非法声称有“通便、减肥、纤体”等预防、治疗或辅助功能的产品使用非食用物质。二是排查整治使用非法原料问题。严查严处使用病死、死因不明、未按规定检疫、检疫不合格的肉品原料，来源不明、无质量合格证明的食用油等问题。三是排查整治滥用食品添加剂问题。如茶叶、酒类、糕点、蜜饯等。四是排查整治掺杂掺假问题。以蜂蜜及蜂产品制品、食用油、调味品等产品为重点开展排查整治。

江西：制定发布执法监督暂行细则

近日，江西省市场监管局为

了加强执法监督、规范行政执法行为，保护自然人、法人和其他组织的合法权益，制定了《江西省市场监督管理执法监督暂行细则》，将于2020年8月7日起施行。细则明确了执法监督工作的对象、原则，建立了统一领导、分工负责的执法监督工作机制，规定了执法监督的内容方式、具体要求，健全了工作计划制定、情况汇总分析等制度，主要有以下四个特点：一是涵盖范围广泛，二是工作方式多样，三是结果运用合理，四是容错追责并举。细则施行后，江西省市场监管部门开展内部行政监督工作有了统一、规范的标准，将推动市场监管部门行政执法工作制度的进一步健全完善，督促市场监管部门执法行为进一步规范。

广东：全面深化市场主体退出制度改革

近日，广东省市场监管局等9部门联合印发《广东省深化市场主体退出制度改革实施方案》（以下简称《方案》），从完善企业注销退出制度、加强行政程序与司法程序衔接、完善国有企业退出机制、做好市场主体退出预

警及风险防控等方面提出了改革的具体安排与要求。《方案》自发布之日起施行，有效期5年。《方案》聚焦企业注销中的“痛点”“堵点”，强化企业退出的主体责任，同时加强政府职能部门与司法部门联动，畅通退出渠道，提高市场主体退出效率，进一步加快出清失联、“僵尸”“死亡”企业，促进优胜劣汰，结构优化，去除无效供给，更大限度释放创新创业活力，为构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制提供有力支撑。

青海：3个地区被授予外商投资企业登记管理权

近日，市场监管总局授予西宁市、海东市、海西州市场监管局外商投资企业登记管理权，这是青海省州市层面首次获得外商投资登记管理权。来自国外、境外的投资者在三地投资开办外商投资企业将能够在属地办理登记注册，真正实现“就近办”。此次授权是在全国做好“六稳”工作、落实“六保”任务新形势下，市场监管总局以实际行动支持青海稳外资外贸，保住经济基本盘的实际行动。



小作坊规范与提升

为进一步规范食品生产加工小作坊生产经营行为，严格落实属地监管责任，有效防控小作坊食品安全风险，2020年2月，市场监管总局印发《关于加强食品生产加工小作坊监管工作的指导意见》，对加强食品小作坊监管提出要求，指导各地对照落实。

本期话题，我们约请地方监管部门从创新监管、违法查处、规范提升三个角度撰文，并对小作坊业主和基层监管干部进行了采访，以期通过介绍他们的做法，进一步推进食品小作坊治理工作。



监管与帮扶并重 加强小作坊综合治理

文 | 本刊记者 李桂星

小作坊是地方特色美食的传承者，是稳定就业改善民生的载体。截至2019年年底，我国共有小作坊32.9万家。小作坊数量多、规模小，存在食品安全隐患，亟须加大治理力度，促进小作坊规范发展，保障人民群众食品安全。



管理职责及监管要求

因各类食品的自身属性和生产加工过程不尽一致，对于什么是食品生产加工小作坊并没有明确的概念和统一的标准。实践中，各地结合历史和传统情况，考虑加工场所面积、工艺流程、布局设计等，对小作坊加以认定。不管何种标准，《食品安全法》第36条对小作坊的生产经营活动做了原则性规定，要求“食品生产加工小作坊和食品摊贩等从事食品生产经营活动，应当符合本法规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求，保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害”。

由于小作坊与民生息息相关，管理难度又较大，对小作坊的监管须慎之又慎。也因为各地情况千差万别，《食品安全法》授权省、自治区、直辖市制定小作坊的具体管理办法，规定县级以上地方政府承担对小作坊进行综合治理的责任，同时，要求食品安全监管部门对小作坊加强监督管理。

为更好落实小作坊监管职责，今年2月，市场监管总局印发《关于加强食品生产加工小作坊监管工作的指导意见》，就加强食品小作坊监管提出六方面要求：一是开展小作坊摸底建档工

作，二是实行小作坊食品“负面清单”管理，三是落实食品安全主体责任，四是加强小作坊食品生产监管，五是严厉打击违法生产加工行为，六是推动小作坊转型升级和质量提升。



管理经验及做法梳理

经验告诉我们，对小作坊的监管要疏堵结合，不能一味地取缔了之。近年来，各地按照“规范一批、提升一批、淘汰一批”的原则，通过地方立法，在加强监管的同时，推动小作坊食品生产经营活动规范和提升。主要有以下做法：

做到底数清、情况明是小作坊加强监管的基础。各地通过制定小作坊摸底建档办法，重点记录小作坊名称、开办者姓名及身份证号码、生产加工场所地址、食品类别及品种明细、主要原辅材料（含食品添加剂）及采购渠道、食品销售区域等，做到摸清底数、动态管理。

按照《指导意见》要求，各地在制定小作坊食品目录管理制度方面做了成功探索，多数地方采取“负面清单”管理——禁止小作坊生产加工的食品清单，清单之外的小作坊都可以加工生产。北京、黑龙江、上海等7个省（市）则采取了“正面清单”管理，也就是公布小作坊能且仅能生产加工的食品清单。

在小作坊生产加工许可方式上，也有登记、核准、备案等几种形式。因地制宜，能登记的登记、该备案的备案，既保证小作坊食品安全，又要避免“一禁了之”的懒政做法，防止成为“事实”上的黑作坊。同时，小作坊所承担的食品