



2021年第2期
全省市场监管系统基层所长培训班

學員天地

STUDENT'S WORLD



2021年4月

2021年第二期全省市场监管系统基层所长培训班

2021年4月武汉



本期导读

结业仪式

02 2021年全省市场监管系统第二期基层所长培训班圆满结业

学员观点

06 本次结构化研讨主题为：
在推进综合执法改革新形势下，如何提升监管
执法能力加强基层所建设？



微信扫码关注
欢迎访问市场监管教育在线平台

📍 中心地址：湖北 武汉 武昌区中北路20号白鹭街西段

✉ 邮政编码：430071

☎ 联系电话：027-87136599 (场地咨询)
027-87136557 (培训咨询)

🌐 官方网站：www.hbmtc.org.cn

🌐 学习平台：www.mreln.com

传递知识 · 分享智慧



2021年 第2期

指导处室：湖北省市场监督管理局人事处
主办单位：湖北省市场监督管理培训中心
中心地址：湖北 武汉 武昌区中北路20号
白鹭街西段
邮政编码：430071
联系电话：027-87136557(培训咨询)
027-87136599(场地咨询)
官方网址：www.hbmtc.org.cn
学习平台：www.mreln.com



微信扫码关注
欢迎访问市场监管教育在线平台

特别声明

- 本刊编辑部保留一切权力，如欲转载，须获本刊编辑部同意。
- 如有印刷、装订等质量问题，请直接与本刊联系调换。

CONTENTS

结班仪式 | GRADUATION

- 02 2021年全省市场监管系统第二期基层所长培训班圆满结业

新闻资讯 | NEWS INFORMATION

- 04 强化使命担当 提升履职能力第二期全省市场监管系统基层所长培训班顺利开班

学员观点 | STUDENTS VIEW

- 06 本次结构化研讨主题为：
在推进综合执法改革新形势下，如何提升监管
执法能力加强基层所建设？

经验分享 | EXPERIENCE SHARING

- 16 突出党建引领 夯实安全监管
- 18 食品安全基层执法中存在的问题与建议
- 20 关于基层市场监管所履职尽责的探索和思考
- 22 新形势下市场监管部门应对突发公共事件的思考

案例分析 | CASE ANALYSIS

- 24 在限量范围内使用食品添加剂就一定合法？
——对一起超范围使用食品添加剂案的思考



2021年全省市场监管系统 第二期基层所长培训班圆满结业

为进一步加强基层队伍建设，提升基层所长履职能力，由省市场监管局人事处主办，省市场监管培训中心承办的第二期全省市场监管系统基层所长线下培训班于4月23日圆满结业，全省各市、州、直管市、神农架林区市场监督管理局共计145名基层所长参加了此次为期4天的面授培训。

为了让参训学员有更多的学习收获，本期培训在课程内容上较第一期课程进行了优化，重点围绕优化营商环境、食品药品安全执法、消保维权、价格监管、特种设备监管等内容，学习交流新形势下加强基层队伍建设、提升基层监管执法能力的新知识、新技能。在教学方式上灵活多样，除课堂教学、诗朗诵、唱红歌等特色课程外，还安排了分组研讨、学员分享等丰富多样的教学活动。参训学员在分组讨论中，针对在推进综合执法改革新形势下，如何提升监管执法能力，加强基层所建设进行了讨论，所长们阐述了各自辖区管理的经验和不足，积极分析问题原因和解决办法，相互学习、相互指正。

通过小组讨论，帮助参训学员对基层工作中的一些问题找到了解决的思路和办法。在学风学纪上，参训学员专心听讲，主动提问，积极参与教学互动，带着问题、带着思考学，严格遵守培训班相关纪律规定。

4月23日下午举行结业仪式，优秀学员代表分别就学习期间心得体会进行发言，省局人事处副处长黄金涛、培训中心副主任张保意出席仪式并做结业致辞。

黄金涛指出，机构改革后，工作重心在基层，难点在基层，但希望也在基层。参训学员要以此次基层所长大培训的“星星之火”，汇聚成基层队伍能力大提升的“燎原之势”，真正把培训成果转化成为推动市场监管事业改革发展的强大动力。

通过本期培训，拓宽了参训学员视野，增长了知识，启发了思想。大家纷纷表示要以此次培训为起点，把学到的知识技能、做法经验应用到自己的工作实际中，强化本领意识，提升专业能力，以奋发有为的精神状态、敢为人先的勇气和智慧，抓好班子，带好队伍，为开创市场监管高质量发展新局面做出新的更大的贡献。



参训学员要以此次
基层所长大培训的“星星之火”，
汇聚成基层队伍
能力大提升的“燎原之势”，
真正把培训成果
转化成为推动市场监管事业
改革发展的强大动力。



强化使命担当 提升履职能力

第二期全省市场监管系统基层所长培训班顺利开班



4月19日，第二期全省市场监管系统基层所长培训班在省市场监管培训中心举办，全省市场监管系统145名基层所长参加培训。开班仪式由省局人事处处长、一级调研员潘年松主持，省局党组成员、副局长彭明方同志出席开班仪式，并就《深化商事制度改革营造一流营商环境》作专题辅导讲座。

彭明方副局长紧密结合了当前全省市场监管系统的实际，从充分认识加强基层所长培训的重要性，大抓、特抓、长抓队伍能力建设，确保培训工作见到实效三个方面提出了明确的要求。对如何抓好基层营商环境建设提出了四点建议：一是强化“我就是营商环境”的理念，当好一线营商环境建设者；二是强化服

彭明方副局长紧密结合了当前全省市场监管系统的实际，从充分认识加强基层所长培训的重要性，大抓、特抓、长抓队伍能力建设，确保培训工作见到实效三个方面提出了明确的要求。



务理念，当口碑最好的“店小二”；三是优化监管理念，当有温度的执法能手；四是强化作风建设，当忠诚干净担当的好干部。

本期培训围绕市场监管全领域，以线上学习、课堂讲授、案例分析、分组讨论等多种形式相结合的方式开展。培训学员在市场监管在线平台上围绕业务领域自行开展学习，共设置必修课7门，选修课18门，学习完成后进行在线测试，检验学习成果。通过第一期基层所长的学习反馈，在课程设置方面，增加了更多的实际案例与解析，同时组织观看警示教育片、开展诗朗诵、唱红歌等特色课程；在培训管理方面，优化了线上学习考试的流程以及操作，提高了线下学员的学习和生活保障。

全省基层所长轮训班后期会将课程统一上传至市场监管在线平台，支持学员全年反复学习，巩固学习成果。同时评分评比穿插整个培训环节，设立奖惩机制提高培训趣味性和积极性。

通过第一期基层所长的学习反馈，在课程设置方面，增加了更多的实际案例与解析，同时组织观看警示教育片、开展诗朗诵、唱红歌等特色课程；在培训管理方面，优化了线上学习考试的流程以及操作，提高了线下学员的学习和生活保障。

本次结构化研讨主题为： 在推进综合执法改革新形势下，如何提升监管 执法能力加强基层所建设？

第一组

（一）加强人员队伍建设。

1. 加强执法人员思想教育。

一是坚持党建引领，认清大势，坚定不移跟党走，学党史，坚持不忘初心，牢记使命，补齐短板，全心全意为人民服务，培养高尚的人生观价值观。二是坚定部门自信，要厚植市场监管铁军意识、牢固树立执法标杆意识。三是坚持以人为本，因材施教，充分发挥干部的主观能动性，知人善任，各尽所能。四是坚信有为有位，要有大局意识，主动作为，提振精神担当擅为，世上无难事，只怕有心人。五是建立基层执法人员心理疏导，开展执法人员心理评估，增强抗风险抗压能力，提升职业归属感、成就感、成熟度。

2. 强化执法人数提高待遇。

执法人员普遍不足，老龄化严重，甚至所长单打独斗，年轻人员留不住，老同志没体力，骨干能考走就考走，人才断档严重。希望从标准制度上明确人员配备，并为有条件的基层所创造聘用人员条件，体制机制上加强创新，享受与其他职能部门相近的



市场监管津贴，提高待遇稳定人心。拓宽疏通晋升渠道，解决所长副科待遇，留住年轻干部，避免人员断层。

3. 加强执法人员培训交流。一是加强各级交流学习，开展专业技能提升培训，提高干部素质，倡议所局探索建立定期轮岗的人事制度，局科室轮流下所进行传帮带培训指导，优化大局小所、头重脚轻的人员布局，避免干部多年一岗风险和疲劳；二是调整培训内容。全局定期召开各类案例分析会，提高培训教材实用性，不需要高深的理论，基于简单易学上手迅速的案例课题交流心得，提高工作能力；三是省局按规模大小、监管特点将所分成几个组，结成兄弟所，组织规模相近的基层所之间的交流活动，互相学习互相进步。四是除了所长培训

外，加大中青年干部教育培训，让年轻干部有获得感（荣誉感、存在感）。五是学习实践相结合，特别是年轻人，加强案件案例学习，在案件办理中学习提升。六是建议省局编印发放工具书，改革后法律法规制定调整废止特别多，编印发放现行有效的工具书非常有必要。

（二）建立健全省市区局与其他部门沟通机制，有利指导基层所业务工作推进。

基层所的监管范围不断融合扩充，经常出现同一投诉或案件涉及多个部门，需要分局、市局各相关部门加强业务工作指导，加强沟通协作，对于基层知真情、解真题，确保有力发在末端。有时投诉举报或社会问题，不管是不是我们的权限都要转到我们部门，可学习深圳按国民经济分类，经过部门沟通后，由12315中心他们分配到对应部门。另外，在执法案件前期介入协办、后期案件移交移送等问题上，需要省局、市局、区局加强和公安、海关等部门衔接，就案件移交、联办、综合执法等边界问题达成操作性强的共识，理清职责标准，规范文书证据，指导基层所工作。

（三）完善基层所软硬件配备。

1. 市场监管部门的执法车辆、标识标牌、制服和所容所貌等基础性标准化建设应迅速推进。统一标准，是基层干部的底气和信心来源，保障执法严肃性规范化，更是部门的整体形象。

2. 基层所办公机制不一，档案管理、办公机制、责任分工均不一样，需要建立科学严谨可操作的办公流程，办公办文建章立制，提高执法办公效率。

3. 优化各类办公系统平台。一是加大整合力度。改革前各局均有办公系统或平台，执法人员无法兼顾使用，信息也不互通，需要省局加大整合力度，减轻执法人员更新负担，方便执法人员查询使用；二是加大更新力度，确定后期使用的执法系统、办公信息交互系统等急需更新升级软硬件，也急需开放手机端功能，提高办事效率和便捷。三是加大智能幅度。系统或平台本来是为工作纸质化向工作智能化转型，除执法办案外，其他大部分业务均终将可能进入无纸化时代，目前执法人员使用部分系统时要走纸质平台两遍流程，工作量加大，违背转型初衷，建议加大系统智能化的幅度，起草相应文件，支持大胆创新，简化相关文书的形式或流程，提高系统智能化水平。

（四）基层市场监管建设缺少配套法规制度支撑。

1. 推进所建设困难。《市场监管所条例》、三定方案、基层市场监管所标准化未出台，基层所阵地、制服和工作的标准化、规范化、制度化建设困难。建议尽快出台，省里督促地方严格执行条例，提供法律保障。另外省局协调强化对基层所的财政保障。

2. 推进规范执法困难。在乡镇政府和区局双重领导下权责不清，执法人员履职尽责缺乏依据保障，极易出现越界执法问责情况，或精力分散导致的缺位渎职。建议特种设备监管确权在县级层面，基层所现有人员状况无能力承接。住改商餐馆无证问责与办证问责问题、有限条件下双随机和划片责任的矛盾问题、年报率问题，以及职业打假问题要求明确的问责界定，规范指导执法人员。

3. 推进规范服务群众困难。与其他部门职权边界不清，12315“五线合一”后，案件与其他部门有冲突、有交集，调处存在真空带、交错带，相关市场监管法律法规亟待完善，群众及政府认识不明，均认为涉及经营主体应由基层所办理，在群众心中极易形成基层所推诿的不良形象。

（五）希望省局规范专项整治报表和文山会海。各级整治汇集基层所，要求层层加码，内容重复冗长，相近内容重复发文，开会汇报学习，一个文件等于一次专项整治一套报表流程。月报、季报、总结，实际可由周报计算，却重复报送核对，甚至要求所长签字盖章。报表占用执法人员大量时间，挤压执法监管时间和精力，反复多次部署，严重影响整治效果。建议明确年初计划专项整治和年中突发专项行动。



第二组

一、综合执法改革的新形势下，基层所面临的现状

1、执法人员数量与监管执法职能不匹配。

基层所“人少事多”“权小责大”的问题十分突出普遍，加之干部职工人口老龄化严重，缺少年轻骨干力量，工作力不从心，出现一岗多职一岗多责等现象，使得部分监管工作流于形式，只注重工作留痕，执法效能因此大打折扣。同时市场监管系统划归地方管理后，市场监管人员，特别是年轻力量和专业执法骨干被抽调或挪用去完成政府其他工作，流失严重。并且基层偏

远、工资待遇低也让年轻公务员无法安心工作，纷纷想逃离基层。

2、执法人员专业与监管执法领域不匹配。

基层所“三合一”后，原工商执法人员数量远超原质监和食药，导致大量原工商人员直接从事食药和质监工作，且市场监管综合行政执法涉及领域广，涵盖的法律法规和规范性文件较多，监管人员专业能力不足的矛盾非常突出。

3、执法人员保障与监管执法需求不匹配

基层所办公经费严重不足，有的地区没有按行政执法单位的标准配置人员编制、车辆编制、落实执法经费保障等，执法工作保障与工作需求差距极大，执法队伍建设严重滞后。经济基础较差，执法经费、执法车辆、执法记录仪、执法服装等执法装备缺口较大，无法满足监管执法需要，严重制约了监管效能的提升，影响监管执法效果。

4、执法人员监管方式与新形势下市场情形不匹配

基层所普遍设定有经济指标，伴随着市场经济的发展，市

场主体的迅速膨胀，基层所监管主体越来越多，事务杂、人员少，以及市场监管职能的增加力不从心，基层所普遍存在“以罚代管”的情况，行政处罚后对于当事人是否改正违法行为，无从知晓。对于日常监督检查也逐渐变成了如今的“监管台账健全”、“巡查照片都有”的形式性监管。而一旦市场主体“出事”，平时那些形式性、免责性的监管措施显得苍白无力，随之基层人员一定会被追责。

二、改善基层监管执法现状的措施

1、优化干部选拔，丰富晋升体系

希望上级部门可以针对基层人事体系提出参考性建议，深化人事改革体系，给予基层干部职工更多的职级晋升渠道，拓展干部职工的职业前途，倡导内部提拔选用，通过岗位历练年轻干部职工的管理水平和业务水平，形成争先创优的良好氛围，提升年轻干部干事创业的热情，留住年轻人。

2、突出文化交流，培育价值取向

着力加强市场监管系统文化融合，组织干部职工分享自己干事创业的难忘故事，学习系统内先进人物事迹，促进原工商、原食药、原质监的干部职工对新系统、新环境的认可，培育“服务、法治、为民、规范”的共同价值取向，传承市场监管文化精神、荣誉感、责任感，加快干部职工物理整合到化学融合的过程。

3、加快知识更新，提高履职能力

本次培训班为基层所长提供了一个学习交流的平台，提升基层所长的理论知识体系和业务水平，希望省局能将此类培训模式覆盖更多的基层监管人员。一是加强业务知识培训，重点培养实际运用法律法规查办违法案件的能力和查处复杂新型疑难案件的能力；二是加强优秀经验交流，就基层实际工作中的重难点问题进行交流，分享优秀经验推广先进做法，提高干部职工新形势下的履职水平。

4、强化硬件建设，提升执法水平

希望省局出台相关规定，统一执法服装、标志和执法执勤车辆，加大基层所综合执法硬件保障力度，配备合理的执法记录仪、录音笔、通讯设备以及适应“互联网+监管”的智能设备，全面深入推行行政执法三项制度，提升部门形象增加干部职工归属感、荣誉感。

5、创新监管模式，提升监管效能

希望省局从顶层设计入手，建立完善的信用信息监管系，充分发挥“互联网+监管”的模式，公开市场主体的信用信息，让信用记录的重要意义深入人心，让“信用核查”全社会参与，让“信用产品”广泛被应用，从而将“保持信用良好”崇为风尚。启动失信约束惩戒机制，鼓励消费者参与，形成共建共治的社会体系。

6、完善监管流程、优化管理模式

希望省局加快推进基层所标准化建设，通过业务指导书、工作手册、综合检查表等标准化文件，规范监督执法表格填写，统一执法工作流程和方式。同时建立并加强内网系统建设，增加网络传输速度，丰富平台内容，优化平台操作模式，使基层所监管执法工作流程化、规范化。



第三组

抓好基层队伍建设，打造市场监管铁军

近年来，随着国家机构改革推进，工商、质检、食药等部门职能整合到市场监管局，形成市场监管新体制，一定程度上解决了市场监管职能交叉、多头执法、相互推诿等监管难题，但在新形势下，新的市场监管部门又面临着监管点多面广、量大线长等情况，作为市场监督管理前沿阵地的一线执法队伍，存在力量薄弱、人员数量与人员素质都明显不足、缺乏战斗力等问题。

一、加强和改进基层市场监管综合执法，建设一支忠诚、干净、担当的高素质执法队伍

一是要提高政治站位，强化责任意识。作为经济发展重要职能部门的市场监管局，工作涵盖各行各业，涉及千家万户，一线执法队伍直接面对各类市场主体，面对多元思想影响和不正之

风的诱惑，基层市场监管人员首先应该提高政治能力，强化责任意识，充分认清肩负的责任使命，进一步树立“四个意识”、坚定“四个自信”、自觉践行“两个维护”，旗帜鲜明地讲政治，让市场监管队伍能够更好地围绕中心、服务大局，让中央、省、市重大决策部署一项一项在市场监管系统落地生根、开花结果。

二是要抓好思想建设，树立一盘棋思想。机构改革前，原工商、质检、食药三个部门各自为政，部门利益盛行，执法队伍人员交流机会少，机构改革后需要尽快实现部门融合、职能融合、人员融合，在这个过程中最难也是最首要的就是思想融合，强化全系统“一盘棋”意识，增进部门认同感，尽快实现从事合、人合到心理合、感情合的转变，并树立以人民为中心的发展思想，进一步深化商事改革，放宽市场准入，着力营造良好的市场环境，通过扎扎实实的市场监管和高效优质的服务让企业和群众感受到新机构带来的新变。

三是建立规范容错机制，畅通基层人员成长路径，提高基层执法人员工作积极性。基层监管人员普遍反映下面工作量大，监管风险无处不在，追责问责之声不绝于耳，工作和精神压力极大。相关部门和机构要建立免责清单和容错机制，解放基层人员思想，让他们放开手脚，做到权责两清，规范严格执法和有序监管。解决基层交通、住宿等问题，大胆启用培养和提拔基层优秀人才，提高基层人员幸福指数和工作积极性，实现人人愿下基层局面，建立健全能上能下机制。

四是要加强教育培训，提高业务水平。机构改革前原部门

基层执法队伍都在各自领域监管、办案，机构改革后市场监管队伍需要更多的复合型人才，对执法队伍的综合执法能力要求更高，但是目前基层执法队伍的专业知识技能和监管实践能力明显不足，大多数人仍然在各自熟悉的领域查办案件，如何提高干部队伍的业务水平显得尤其重要。

五是要深化作风建设，加强监督管理。要建设一支有战斗力的基层市场监管执法队伍，就需要始终坚持问题导向，紧盯作风问题，坚决不碰高压线、不踩红线、不越底线，坚持“勿以恶小而为之”的谨小慎微，自觉树立抵制糖衣炮弹的坚硬盾牌。

六是要强化宣传教育，打造品牌亮点。基层所作为一线站点和窗口，在食品药品安全、特种设备安全、知识产权保护、价格、质量安全、消费维权等方面要利用多渠道、多形式开展宣传教育，做好“五进”和宣传周等活动，不断提升人民群众对市场监管工作的知晓率、参与率、认同率和支持率，推进社会共治共享。同时强化“一地一品”建设，打造监管亮点和示范区，实现“头雁”效应，获取当时政府和群众认同和支持，实现创新工作持续良性推广发展。

基层市场监管队伍建设是一项长期工程，关乎市场监督管理能否适应社会主义市场经济发展新形势，影响着我国经济发展，在以后的工作中，我们要不断加强队伍建设，朝着建设一支“绝对忠诚、干事担当、干净自律、充满活力”的市场监管铁军队伍迈进。

二、市场监管所面临的问题和困境

(一) 基层市场监管执法力量严重不足。机构改革后，市场监管所监管执法力量并未按照职能划转、人随事走的要求得到有效补充，导致监管力量与监管职能严重不匹配，执法不到位，监管职能被虚置，带来了巨大的风险和隐患。主要表现为，一是监管力量与监管职能严重不匹配。机构改革前，原质监局、盐务局、价监、知识产权等部门在基层没有派出机构，目前大部分市场监管所是将原工商、食药监监管所整合后成立，承担的职能包括办证办照等行政许可事项、以及原工商、质检、食药、物价等全口径监管，还包括各类市场巡查、专项整治、消费投诉、执法检查、统计报表等工作。但职能扩展的同时，执法人员并未得到相应补充。很多监管所只有2至4人，平均每天接到上级下发的文件2-3份，工作应接不暇，使得部分监管工作流于形式，只注重工作留痕，不注重工作实效。加之持续严格的追责问责，一些地方的执法人员出现不愿执法、不敢执法的畏难情绪。基层监管力量的缺位也导致大量工作积压在县局，影响县局工作职责的履行。二是基层监管人员的专业化程度亟需提升。食品药品、医疗器械、特种设备、标准计量等领域专业知识和专业技术人员普遍缺乏，稍微复杂一点的案件就难以应付，常常出现县区局下达给镇（街道办）的文件无人落实，接到文件的人不懂业务，懂业务的人不在岗或长期下乡的情况。

(二) 执法办案数量大幅下滑。多数学员观点反映，市场监管所执法办案数量大幅下降，甚至出现年度零办案的情况，暴露出大量监管风险和隐患。据统计，划转镇（街道办）的大部分市场监管所执法办案数量与2015年之前相比下降了一半左右，有些地区不及划转前的三分之一。

(三) 执法人员身份不一、人心不稳。目前基层监管所特别是乡镇监管所多为事业组织，所里执法人员编制各不相同，原工商执法人员大都为行政编制，食药执法人员基本为事业编制，此外，还有部分质检执法人员为参公事业编制，物价、盐务等执法任务大量为工勤身份，组合后人员行政编制少，事业编制多，造成人员同工不同酬，很大程度影响了基层人员执法办案的积极性。

(四) 保障不到位影响了监管执法效果。乡镇基层所同志反映，每天上下班路程都需要1个小时，早上上班要比城区同志早起个把小时，下班也要晚个把小时到家，且乡镇补贴一直没有到位，也是很大程度影响基层人员工作积极性。

(五) 执法制服不统一影响部门形象。市场监管系统机构改革已完成两年之久，目前仍然不能统一制服，导致执法和集体活动都是工商、质检、食药监，甚至商务几家制服，严重影响了市场监管系统良好形象。



第四组

自实行自上而下的市场监管机构改革以来，新组建的市场监管部门有效解决了多部门监管职能交叉、推诿扯皮、监管缺位等问题，实现了从生产到流通、再到消费的全链条、全过程无缝监管，有效提升了市场监管效能。但从合并以来的工作运行情况来看，出现了一些与新形势市场监管需要不适应的问题，特别是基层市场监管工作距离法治化、规范化、专业化还有一定差距，新部门的市场监管效能并未充分发挥。

一、当前基层市场监管部门面临的问题

1. 市场监管职能出现泛化和弱化的倾向。职能泛化和职能弱化看似是两个矛盾的概念，但在

当前实行的双重领导体制下，由于上级市场监管部门对下级部门仅限于业务指导，而地方政府掌握“人财物”管理权，几乎拥有绝对的话语权，两种情况却同时存在。

一方面，整合后的市场监管部门是地方政府组成部门中职能最广、人员最多的部门之一，地方党委、政府出于对市场监管部门的重视、信任或其他考量，会自觉或不自觉地将诸如农贸市场管理、预付卡消费管理、违法加油站管理等工作赋予市场监管部门。而市场监管部门为了迎合本级政府，不仅不讲条件、不打折扣完成了地方党委、政府安排的“额外”工作，甚至不分职能内外主动承办更多的工作任务。从而出现了市场监管职能无限放大，即职能泛化的现象。甚至一些地方政府和社会人士笼统地认为国务院定位的政府五大职能之一的“市场监管”职能就是市场监管部门一家的事情。一个部门的人员、精力毕竟有限，过多承担了法定职能以外的事务，只会是“耕了别人的田，荒了自己的地”“做得越多担责越多”。如疫情期间，因“超市内未安排工作人员值班”“未有效关停经营场所”“经营者或顾客未佩戴口罩”等情形被问责的事例数见不鲜，理应引起我们的警醒。

另一方面，市场监管部门作为市场监管的主力军，主责主

业应是通过行政监管、行政执法等手段实施市场监督管理，维护市场公平竞争环境和消费环境。但一些地方以优化营商环境为由限制监管的实施，片面的以弱化监管为代价吸引投资。甚至在有些企业出现明显违法行为时，往往以重点招商引资项目、保护地方经济发展等为由要求“大事化小、小事化了”。

2. 基层业务工作繁重，但监管力量不足专业化不够。市场监管所作为县级局的派出机构，是监管“触角”深入基层的基本保障，在整个市场监管工作中具有非常突出的基础性作用。本轮市场监管机构改革也多采用了“机关+所（分局）”的监管框架。原质监、物价部门以前没有派出机构，机关科室就从事实际监管。如今在强调属地管理和基层机构不断健全的情况下，各项监管事权层层下压，市场监管所几乎承担了县级局的所有业务，形成了“上面千条线，下面一根针”的困境，监管责任和压力陡增。加之改革过程中，市场监管所多由“原工商所+原食药所”的模式转变而来，原从事质监和物价业务的干部派到市场监管所的非常有限。多数市场监管所人员对新增的特种设备、物价、计量、标准、认证认可、知识产权保护等监管职能缺乏必要的专业知识，一般性监管都难以满足，距离实现专业性监管更相差甚远。同时，当前基层市场监管部门普遍存在人员平均年龄偏大、总体学历水平偏低、身份属性复杂等问题，加之系统内上升通道狭窄、激励机制不足等因素，导致基层市场监管人员学习钻研业务的意愿不强、工作积极性差、执行力度不够，严重制约着市场监管效能的提升和基层队伍体系的长远发展。

3. 需统一执法标志、执法服装，加强硬件建设。合并后，各地一直没有统一执法标志和执法服装，还是使用以前印有“工商行政管理”、“食品药品监管”等标志的车辆，执法服装也是样式各异，容易让监管对象产生误解，搞不清楚我们是哪个单位，不利于部门形象的建立。另外，有些基层所办公条件差，无自己的办公场所，仅借用或租用一两件房间办公，电脑等设备也很老旧，也无现代化的执法装备。

4. 各类业务系统繁杂，报表繁多。合并后，基层市场监管所日常使用的各类业务系统基本上继续沿用原三个单位的业务系统，没有得到有效整合，导致业务系统数量繁杂，功能重复。另外，日常各类报表繁多、时间紧，有时上级几个科室要求的报表内容是重复的，有时上午才收到的报表，下午就要求报数据。基层监管人员往往疲于应对，很难保证工作质量。

二、提升基层市场监管效能的建议

1. 厘清职责，坚持“有所为，有所不为”。首先，要树立

阵地意识。“市场监管”作为政府的五大职能之一，可见其重要性。市场监管部门不需要通过大包大揽得到更多的“阵地”来体现自身的价值，而应按照“三定方案”中的职能定位，坚持做该做的、而不是做能做的，坚持把法定职责作为“主阵地”，特别是要集中精力做好食品、药品、特种设备、工业产品质量“四大安全”监管，以做大做强市场监管主职主责赢得人民群众和党委政府的信任。其次，要厘清职责边界。市场监管部门是市场监管的主力军，却不是市场监管的全部。在政府序列中，行使市场监管职权的部门有很多。如商务、教育、住建、人社、交通、应急、工信、卫健、农业农村、海关、证监、银监等部门在各自领域都有市场监管职能职责，公安、检察、法院对涉及犯罪的违法行为也各有职能。因此，我们应主动加强与党委政府及相关职能部门的沟通协调，积极厘清职责边界，坚持做好法定职责的同时，坚决对衍生出的不适当、不合理职能说“不”。对于有职能交叉的或法定职责外的“新情况”，可以划清的坚决划清，不能划清的可通过请示汇报，或协商合作等方式妥善处理。同时，建议强化上级部门的“话语权”，在严格落实食药安全党政同责的基础上，可借鉴环境保护、安全生产等领域的约谈规定，建立市场监管约谈制度，防止市场监管职能的层级弱化。

2. 科学谋划，优化资源配置。首先要整合监管力量。机构改革后，多数地方市场监管所

设置均沿袭了原工商所的设置。在交通便利、科技发达的今天，传统的以地域设置市场监管所，特别是“一镇一所”的模式已不适应当前的监管需要，过多过滥的基层所也会导致监管力量的分散。应综合考虑地区经济发展、市场主体密度、监管任务、监管难度等多种因素，合理设置基层所的数量和规模。同时，进一步精简整合机关科室，将挤压出的人员充实到基层所，努力实现“精局强所”。其次要合理划分事权。要合理划分市、县两级市场监管部门以及基层所的权责分工，推动基层部门职能、权限、程序、责任法定化。可以探索深入推进市场监管综合执法改革，将食品、药品、特种设备、物价、反不正当竞争等专业性较强、基层所一时难以接住的监管执法权统一到综合执法机构，集中优势力量办大案要案，推动监管执法队伍专业化、职业化；将专业性较强、处理难度较大的职责从基层综合所的职责中划分出去，以“一般性综合监管和基础执法”为职能定位，进一步明确基层所职权范围。

3. 刀刃向内，激发内在动力。队伍自身建设是做好各项工作的前提，特别是在人员编制、工作任务量等不可能大幅调整的客观条件下，加强自身建设提升履职效能显得尤为重要。**加强自身建设提升履职效能可以从以下几个方面入手：一是抓文化建设，提高凝聚力。**市场监管文化是广大市场监管干部共同的理想信念、价值取向的体现，是促进市场监管事业发展的原生动力。应从加强党性修养、政治素质、工作态度等心理文化建设，政务运行制度、财务管理制度、绩效考核制度、监管制度等制度文化建设以及市场监管的标识、制服、执法证等显性文化建设等方面不断丰富市场监管文化内涵，增强广大干部职工的职业认同感和集体荣誉感，做到思想上合心、工作上合力。**二是抓作风建设，提高执行力。**围绕全面从严治党的政治建设摆在首位，切实增强系统干部规矩意识和理想信念。全面落实“一岗双责”，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争。坚持问题导向，持续深入反对“四风”，勇于向“懒散软”行为开刀，坚决打击不担当、“溜肩膀”、“好好先生”、明哲保身的个人主义行为，大力整治不干事、混日子、磨洋工等现象，着力打造一支“严实硬”的市场监管干部队伍。**三是抓能力建设，提高战斗力。**按照统一规划、分类指导、管用实效的原则，科学制定培训计划，创新培训方式方法，力争短期内实现全员培训。特别是针对食品药品、特种设备、知识产权监管等专业性较强的，加大培训频次和力度。同时，积极通过“以老带新”、师徒结对、跟班学习、轮岗、开展案例讨论等多种形式，促进业务融合，使基层市场监管干部成为“一专多能”的多面手，实现“十个指头弹钢琴”。



第五组

一、目前基层所人员存在的问题

1、基层一线人员短缺。改革后，基层人少、事多、权小责大的问题十分突出，明显感觉完成不过来，导致执法效能大打折扣，执法过程蜻蜓点水，存在一定的风险和隐患。

2、人员老龄化严重，专业化缺乏。大多数人员平均年龄45岁以上，学习积极性不高，思想认识也有偏差，能力参差不齐，专业知识人员更是少之又少，导致在日常工作中比较吃力和被动。

3、人员思想问题。表现在人心不稳，不愿在基层安心工作，年轻同志看不到希望和前途，老同志干事劲头缺乏，晋升渠道不畅通。

二、基层人员存在问题的原因

1、基层所繁杂的日常工作加上人员不足，导致一人多职多岗，不能做到精益求精，只能做到略知一二，把日常检查工作做

深做细做全还有一定的难度，心有余而力不足。

2、编制问题。基层所人员编制多样化，行政编制、事业编制、工勤编制都有，导致事业编制、工勤编制人员思想波动，晋升空间没有，导致工作积极性不高。

3、懒政。基层所现在还有一少数人，出工不出力，守着时间过日子，出去监管借口不回，同时还有不少风凉话，起到了很坏的作用，带坏了风气。

三、如何解决基层所人员存在的问题

4、提高基层所待遇，改善工作生活环境，下放市局人员充实基层所力量，招录专业对口的公务员到基层所，争取地方政府支持，多安排公益性岗位人员等措施来为基层所注入新鲜血液，带来市场监管的活力。

5、结合支部每月的主题党史和交心谈心活动，加强政治学习，引导老同志改变思想，在生活上、工作上多加以关心，充分调动年老人员的工作积极性；运用奖惩机制，每月进行评比，连续优秀的在年底考核中优先考虑，连续后进的上台作表态发言，采取建议上级调离措施。

6、所长带头工作，率先垂范，不遥控指挥，不当甩手掌柜。用自身言行来影响和鼓舞基层所人员，积极参加到基层所日常工作上来。

7、加强业务培训，开展横向、纵向交流学习，每月开展一次执法大讲堂等活动，由基层人员自己把工作经验和心得手把手，面对面的传授，传好交接棒。定期开展轮岗工作制，实行A、B角工作岗位，做到一人多岗，一岗多能。

让村（社区）网格员承担市场监管工作的部分信息和资料收集工作，例如农村小规模农村聚餐监管。



突出党建引领 夯实安全监管

□ 黄石市黄石港区市场监督管理局胜阳港所 李双

主要成绩

一、抓党建，促队伍建设凝心聚力

1. 坚持政治引领，筑牢思想根基。一是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，开展“党风廉政建设宣传教育月”活动；二是扎实推进“两学一做”学习教育常态化制度化。以支部主题党日活动为载体，紧抓“党建（学习强国）、周一夜学”活动，将“三会一课”与各项基础性工作有机结合，深化党风廉政建设。

2. 突出政治功能，筑强战斗堡垒。围绕中心工作，开展优化营商环境服务活动，引领党员干部在服务经营主体、维护群众利益、“三大攻坚战”中发挥先锋模范作用，得到市场主体好评。

二、抓监管与整治，优化营商环境

重点围绕民生领域中食品药品安全、特种设备安全、维护消费者权益等开展精准监管，时刻保持高压态势。

一是以开展专项整治为抓手，精准监管。通过监管与整治并举，全力开展“六小”整治行动，消除安全隐患；积极开展文明餐桌行动、网络订餐食品安全检查、冷藏冷冻药品储藏条件检查、餐饮服务单位环境卫生及食品接触用具和餐饮具清洗消毒专项检查、保健食品“五进”专项科普活动、节假日食品药品安全专项检查、食品药品安全损害群众利益问题专项整治工作。

二是以优化营商环境抓消费维



权工作。作为基层监管所，始终把保护消费者权益放在首要位置，对于消费纠纷和消费投诉，分类调处，及时受理，快速办结。

三、突出安全底线，营造安全放心市场环境

我所第一时间成立食品安全工作领导小组和药品安全工作领导小组，落实食品药品各项管理制度，建立并完善安全事故应急机制，加强建档与巡查记录相结合，确保安全稳定。

对于药品监管工作，我所工作思路是在摸索中学习、在实践中学习，以风险防控为工作主线，坚持学习与规范管理相结合，全面做好药品日常监管工作，认真开展各种药械专项检查，不断完善药品监管责任体系建设，与零售药品企业签订责任书，全面提升药品安全监管能力和水平，做好辖区内药品不良反应监测和管理工作，整治医疗乱象行为。

特种设备业务工作对于我们基层监管所是陌生的，从书本学到各种培训学，从跟专家学到检查现场学，严格按照程序要求，检查不走过场，查一家规范一家，闭环一家，归档一家。同时加强与区局特设科、街道联系，共享特种设备监管信息，建立辖区特种设备清单。

四、存在的问题及困难

一是面对干部人员结构，与新时期市场监管脱钩，不能完全适应现代监管要求，既要做到尽职又要做到尽责有较大差距，导致基层队伍建设不稳定。主要是：存在人员紧缺，专业人员欠缺。

二是基层工作人员既无制服，也无工作证件，部分商户对检查人员的身份提出质疑，工作被动，监管信心大减，执法形象大打折扣。

三是基层监管面广，各类文件多、表格杂、数据要得急，各种检查和整治最终落实到基层，并未切实为基层减负，疲于应付状态。



食品安全基层执法中存在的问题与建议

□荆州市市场监督管理局荆州区马山市场监管所 樊为

一、食品安全立法缺陷导致基层执法困境

(1) 缺失部分处罚条款, 执法效果被打折扣。目前食品安全法律规定中, 有部分条款有法无罚, 导致行政机关执法活动中对拒不改正的食品生产经营者无可奈何。如食品留样工作, 虽然相关规定要求特定单位或特殊情况下, 每餐次的食品成品应留样。但在《食品安全法》及其配套的食品安全法律规定中均没有与之相应的罚则, 即使企业未按照要求落实留样工作, 也不需要承担法律责任。

(2) 部分条款不易操作, 无法得到有效落实。《食品安全法》有

部分条款操作性较差, 影响行政执法工作的开展。如对餐饮服务食物中毒事件的行政处罚却很难直接根据《食品安全法》第一百二十八条处理, 最突出的问题是难以取证。常见的食物中毒一般都有潜伏期, 不会在就餐时当场发病, 如发病者未通知就餐单位, 很难判断该单位何时知道事件发生。实践中常发生这样的情况: 某餐饮服务单位发生疑似食物中毒事件, 监管部门接到报告后派执法人员前往调查, 而该单位可能直到执法人员前去调查才知道事件发生, 此时没有确实证据可以证明其是否未及时发现和处置。同时, 餐饮服务动态性极强的特点决定了有些违法证

据在短时间内自然灭失的合理性, 如在餐后及时清扫加工场所卫生、对餐具进行清洗消毒、丢弃剩余食品等, 均是生产经营者在不知情的情况下开展正常的生产经营活动和正常的操作流程, 此时执法人员既难以采集到剩余食品进行检测, 也不能将其定性为毁灭有关证据。

(3) 同一行为, 不同法律存在不同的处罚建议, 导致争议存在。如销售不合格食用农产品, 对适用法律也存在一定的争议, 到底是按照《农产品质量安全法》还是按照《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》进行处理, 各自都有道理。但是处罚额度存在很大差

距, 如对销售农药、兽药等化学物质残留或者含有的重金属等有毒有害物质不符合农产品质量安全标准的行为, 《农产品质量安全法》第五十条: “.....责令停止销售, 追回已经销售的农产品, 对违法销售的农产品进行无害化处理或者予以监督销毁; 没收违法所得, 并处二千元以上二万元以下罚款。”而《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第五十条: “.....依照食品安全法第一百二十四条第一款的规定给予处罚。”《食品安全法》第一百二十四条: “违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的, 并处五万元以上十万元以下罚款; 货值金额一万元以上的, 并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款; 情节严重的, 吊销许可证。”如果对农贸市场的摊贩按照《食品安全法》进行处理, 又存在执行难的问题。

(四) 对食品案件违法所得的计算无具体规定。目前对食品违法案件的违法所得计算存在争议, 第一种认为违法所得的认定应当是当事人所销售的违法食品的全部营业性收入, 即包括当事人经营食品的进货成本和所得利润; 第二种是认为违法所得的认定应当扣除当事人所销售违法食品的购进价格, 即以销售收入减去进货成本, 所得利润即为违法所得。

二、部门组建初始阶段各项工作不畅通, 主要体现在食品抽检案件上

(一) 国抽、省抽案件办理:

1、在抽检程序上, 根据《食品安全抽检检验管理办法》(总局

15号令)第十四条: “抽样人员执行现场抽样任务时不少于2人, 并向被抽样食品生产经营者出示抽样检验告知书及有效身份证明文件.....案件稽查、事故调查中的食品安全抽样活动, 应当由食品安全行政执法人员进行或者陪同。”但是在国抽、省抽中, 何时抽检、抽检过程, 执法人员陪同情况、当事人到场情况等, 基层执法机构均不清楚, 对抽检程序是否合法无法判定。

2、抽检机构、人员资质无法提供。国抽、省抽不合格检验报告通过系统到达基层后, 随系统的只有抽样检验单、检验报告、照片等, 并未附抽检机构资格及人员资质, 基层执法机构立案查处时, 因这些材料的缺失, 案件审核通不过, 想找上级部门索取, 又不知从何着手, 对食品抽检案件的如期结案带来了一定的阻力。

(二) 存在未完成抽样任务而去抽检的情况。

1、抽检的目的是在于发现问题、规范市场经营行为。而目前存在为完成抽检任务, 追求合格率, 存在重复抽检情况存在。如对同一批次的同一种商品多次抽检, 虽然经营主体不同, 但商品均从同一厂家购进的同一批次, 浪费了人力、物力和财力。

2、《食品安全抽检检验管理办法》: “抽样数量原则上应当满足检验和复检的要求。”有些抽检案件的抽样基数均未达到《国家食品安全监督抽检实施细则》、《湖北省食品安全监督抽检实施细则》中抽样基数的要求, 从而造成了抽样结果无意义, 案件无法办理。

3、大量抽取食用农产品。食用农产品的抽取一般在农贸市场, 有些摊位为流动摊贩, 未办理营业执照, 但在抽检的时候在未查明经营主体资格的前提下仍然抽检, 一旦不合格, 对后期的案件办理也存在

三、食品安全基层执法的建议

(一) 完善现有规定, 提高法律可操作性。对有法无罚的条款, 如确是需要相关主体履行的, 根据该义务对食品安全的重要性及其在整个食品安全法律体系中的位置制定相应的处罚条款, 设定违法成本。如食品留样工作是为了在发生食品安全事故后帮助确定事故原因, 有其存在的必要性, 应当设立相应的处罚条款督促企业履行职责。

(二) 及时补充修订, 保证法律与时俱进。通过借鉴国外或其他地区先进的、科学的食品安全法律, 加强立法解释、司法解释, 制定针对各地区、各领域专属法律, 快速提高我国食品安全法律的实用性和完整性。

(三) 加大违法行为处罚力度, 提高食品安全违法成本。重点加强对屡教不改行为的处罚力度, 在法律责任中应当增设与多次出现同一违法行为的情况相适应的更为严厉的处罚条款。同时, 加快推进全国范围内的食品安全信用体系建设, 建立食品从业人员黑名单。

(四) 畅通渠道, 加强与基层的联系。上级部门应加强协调沟通, 做好工作指导。另外还要畅通渠道, 在基层在监管执法中遇到问题时, 有渠道咨询并及时得到解决, 才能促进基层执法工作的顺利开展。



关于基层市场监管所履职尽责的探索和思考

□十堰市茅箭区市场监管局二堰市场监管所 马继鑫

一、亮点工作

机构改革后，基层市场监管部门面临的监管服务压力和风险陡增，如何找准突破口，是破题开局、推进市场监管各项职能职责落实落细的关键。为此，我所紧密结合辖区实际，紧盯民生热点、难点、堵点问题，以强化执法办案为抓手，主动谋划、积极作为，发挥联席会议制度作用，强化部门协同配合，在物业服务、会销传销、校外培训机构、医疗机构等业态领域专项整治方面接连取得实质性突破，实现了执法效果和社会效果相统一。

重点报告一下我所查处的机构改革后十堰市首起价格违法案件：2019年底，我所接到线索反映十堰某物业公司在业主收房时另收取350元电视开通费。经查，该公司在

政府部门下发有关有线电视服务收费文件后，未按照规定执行政府定价收取有线电视开通费62000元，违反了《中华人民共和国价格法》第十二条之规定。经责令限期退还，期满后仍有36250元未清退。茅箭区市场监督管理局依据《中华人民共和国价格法》第三十九条之规定，对当事人作出没收未清退的违法所得36250元、罚款人民币36250元的行政处罚。

此案虽然案值不大，但是具有一定的代表性：首先，本案是十堰市市场监管系统机构改革之后，第一个查办的价格领域违法案件，标志着机构改革后职能由物理整合迈向化学融合的关键一步；第二，此事被十堰市委主题教育领导小组办公室列为十堰市扎实办好的两大民生实事之一，我所将群众利益放在

第一位，秉持处罚与教育相结合的理念，圆满查办案件，得到了广大人民群众的高度认可；第三，此案处罚决定书公示后，在物业管理行业反响很大，该案的查处既树立了部门执法权威，也锻炼了干部队伍，为后续在电梯监管、收费规范、转供电清理等工作的顺利开展奠定了坚实的执法基础。

二、工作困境

（一）机构改革仍未到位。以二堰市场监管所为例，虽然完成了人员整合、机构挂牌等工作，但“三定”方案迟迟未出台，给深化基层监管机构改革、释放改革“红利”带来了一定的阻碍。基层所是作为区市场监管局派出机构还是划转至属地街办管理，尚不清晰。既无“名分”，更无“身份”，一定

程度影响了基层人员监管工作的积极性和主动性。而且在落实本职工作的同时，还要接受属地政府安排的文明城市创建、环境整治、老旧小区改造等其他工作任务，“主业”与“副业”失衡，不同程度阻碍了基层监管机构改革发展，也进一步加重了基层监管所工作任务。

（二）监管力量严重不足。因原质监局、价监、知识产权等部门在基层没有设立派出机构，改革之后，基层市场监管所只是单纯的将原工商、食药监人员整合，无特种设备、价格监管、知识产权执法等专业人员，原五部门的监管职责均由基层所进行落实，职能职责与人员配比严重不足。据统计，目前二堰市场监管所除了日常行政执法以外，还承担着食品、药品监管、商标广告、特种设备、标准计量、举报投诉、信用监管、打击传销等18项行政职责，涉及市场监管领域的法律法规347部，有效权责清单896项。但职能扩展的同时，执法人员不但没有得到补充，反而因人员退休、调转等原因流失严重。合并前的原三堰工商所有18人，原二堰食药所4人，但新的二堰市场监管所仅有17人，监管比例高达1:1470，远超茅箭区局1:900的平均水平，居区局乃至全市各市场监管所之首，监管力量与监管职能严重不匹配，恐难以实现全面有效的监管。

（三）日常工作疲于应付。基层监管所平均每天接到上级部门下发的各类通知、文件之多，甚至有时直接将国家局、省局的文件转至基层所，要求按照文件落实、按时上报情况。各项工作应接不暇，使得部分监管工作流于形式，更多的是工作留痕，工作实效大打折扣。加之容错机制的缺乏，持续严格的

追责问责，一些干部产生了“做的多、错的多”、“不干反而没错”的畏难、消极情绪。对于监管中发现的违法行为，也出现了没有精力办案、不愿意办案的现象，暴露出大量监管风险和隐患。

（四）专业能力亟需提升。目前我所大多数执法人员来自原工商系统，尤其是年龄大的老同志，对于食品药品、医疗器械、特种设备、标准计量等领域专业知识、法律法规没有涉猎。因涉及业务知识面广、法律法规繁多，大多数人产生了畏难、懈怠、厌学的心理，“不想学、不愿学、不肯学”现象依然存在。对于一些业务培训也是浅尝辄止、敷衍了事。在日常监管中，遇到稍微复杂一点的情况就难以应付，甚至出现外行监管内行的局面。以区局特种设备监管工作为例，据不完全统计，茅箭辖区特种设备为5001台（只）、在用气瓶达66559只、工业压力管道2870米，机构改革中转入我局能够直接开展业务工作的仅3人。由于特种设备监管工作的专业性、特殊性，不仅要求熟悉相关法律法规和规定，还要有深刻的理解认识和一定的实践经验，目前仅仅依靠加大基层培训力度，远远无法满足执法需求，给日常监管工作带来了巨大的风险隐患。

三、工作建议

基层市场监管机构是市场监管部门的触角和神经末梢，其功能能否充分发挥直接影响市场监管职能的履行。要做大做强基层所，才能够维护好市场秩序，做到有效监管。

（一）进一步建立完善统一高效的市场监管体系。建议尽快出台

《市场监管所条例》，进一步明确基层市场监管所职能职责和法律定位，解决目前“多重领导”以及本职工作与职能职责弱化的问题，更好的发挥市场监管部门在服务地方经济发展、维护市场经济秩序等方面的积极作用。同时，加快统一执法服装和标识，促进规范执法、文明执法，提升市场监管部门形象，全面树立市场监管执法权威性，推动市场监管所工作尽快走上正轨。

（二）进一步加大基层监管所监管力量配备。建议省局在充分调研各地基层市场监管机构建设情况的基础上，在省级层面呼吁出台市场监管所建设规范性指导意见，对基层市场监管人员比例配备、基础设施建设、经费保障、执法装备配备等内容进行明确，并纳入各级政府考核内容进行考核，确保基层监管机构建设得到有效保障。同时，针对基层监管干部队伍老龄化影响、基层监管所监管力量逐年下滑的燃眉之急，建议省局向省政府汇报督促各地各级政府进一步加大基层市场监管机构的人员编制和招考比例，及时补充“新鲜血液”充实到基层监管队伍，不断巩固和加强基层市场监管机构力量。

（三）进一步加强专业人才培养力度。建议加快出台市场监管领域专业人才培养指导规范（意见），着力加大对从事一线监管干部的专业知识及技能培训力度，本着干一行、专一行、精一行的要求，从现有年轻干部中选拔一批政治素质过硬、业务理论知识及能力较强的干部进行专业培训，将理论与实际工作充分结合，采取现场教学实训等方式开展培训，有效避免理论与实际相脱节，切实提高培训实效。

新形势下市场监管部门 应对突发公共事件的思考

□ 东湖生态旅游风景区市场监管二所 王伟

新冠肺炎疫情发生以来，东湖生态旅游风景区市场监管二所严格按照市、区新冠肺炎疫情防控指挥部决策部署，坚决贯彻落实习近平总书记关于疫情防控重要指示精神，牢记职责使命，主动担当作为，快速反应、统筹部署疫情防控工作。如何以职能为依托，及时介入、有效处理突发事件，提高市场监管应急能力，切实筑牢市场监管领域新冠肺炎疫情防控网，作如下思考。

一、突发公共事件的含义

突发公共事件，一般指突然发生，对全国或部分地区的国家安全和法律制度、社会安全和公共秩序、公民的生命和财产安全已经或可能构成重大威胁和损害，造成巨大的人员伤亡、财产损失和社会影响的，涉及公共安全的紧急公共事件。

二、市场监管常见突发事件

市场监管部门作为市场监管和行政执法的职能部门，行政许可、行政监督检查等职能都事关公共安全。

（一）突发社会安全事件：执法冲突，一线执法人员在执法管理过程与经济主体产生冲突矛盾。

（二）突发公共卫生事件：传

染病疫情、流通领域商品质量安全隐患、突发性消费安全事件、重大食品安全事故。

（三）信息安全突发事件：市场监督管理网络与信息系统的突然遭受自然灾害、事故灾难和人为破坏，致使系统行政管理和公共服务无法正常开展。

三、目前市场监管二所应对新冠肺炎疫情采取的八项措施

（一）构建硬核中枢，动员部署快而有力。新型冠状病毒的防控工作是当前摆在我们面前的首要任务，在这场没有硝烟的战争中，东湖风景区市场监管二所迅速召开新冠肺炎疫情防控工作会议，贯彻落实上级工作部署，站在讲政治、讲纪律的高度主动与区新型冠状病毒防控指挥部对接，按照属地管理方式，统筹推进，成立应急小队，明确监管对象，确定监管人员，细化监管责任，切实做好辖区疫情防控工作。

（二）完善制度机制。统筹建立包保责任制、日常巡查制、市场开办者承诺制，建立健全疫情防控机制体系。倡议市场主体切实做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情消毒防控工作，落实防控主体责任，进行防控安全自查自纠。为保证疫情

防控工作落实到位，全所同志带头亮身份，当先锋、作表率，为全面打赢市场监管领域疫情防控阻击战夯实基础。

（三）严守宣传阵地，筑牢宣传引导网。自疫情防控工作开展以来，深入一线开展疫情防控宣传，通过现场宣传、发放一封信等方式深入辖区超市、酒店、药店、商铺等进行全方位、全覆盖开展疫情防控宣传，确保辖区户户知晓。组织市场主体方学习新型冠状病毒防控知识，认真落实有关防控措施要求，做到防控工作人人参与，层层负责，对防疫工作“不造谣、不信谣、不传谣”，充分利用宣传橱窗、电子显示屏、QQ群等渠道，向从业人员宣传疫情防控政策和个人防护常识，掌握正确佩戴口罩、清洁消毒、日常防护等知识，养成勤洗手、戴口罩、不随地吐痰等良好个人卫生习惯。

（四）坚决守住质量主阵地。根据省局、市局疫情防控指挥部的紧急部署，我所会同省局工作队深入辖区各社区开展保供稳价工作，在有效保障物资供应的同时，我所充分发挥职能作用，加大对物资的质量监管。经常性对药品零售企业全面开展疫情防控相关药品、医用品执法检查，针对疫情防控常用药品、医用品实施重点监管、精准监管，严查非法渠道购进等违法行为，并与辖区药品零售企业负责人进行约谈，督促签订规范经营承诺书，确保疫情防控期间药械来源合法、渠道正规、质量安全。

（五）全面履行市场监管职责，用忠诚书写答卷。一是防控餐饮环节聚集行为。市场监管二所第一时间迅速部署辖区餐饮环节清查工作，通过上门宣传要求辖区范围内餐饮服务单位暂停举办集中宴席、聚餐等公众活动，从餐桌上有

利遏制疫情传播。二是加强协调，严格督查。与各执法单位开展联合执法，迅速关停辖区活禽交易市场，禁止活禽销售和宰杀，严打野生动物交易，督促市场主体配合卫健、城管等部门开展全面消毒杀菌工作，规范处置废弃口罩。三是认真履职，确保“三集中”单位食品安全保障。指导供餐单位切实做好食品安全管理和新型冠状病毒感染的肺炎疫情的防控工作，落实食品安全主体责任，进行食品安全自查自纠。四是加强辖区重点场所的清洁和消毒工作指导和监管。指导复工复产餐饮经营户保持室内环境卫生整洁，保持加工场所空气流通，确保场所内洗手设施运行正常，做到垃圾分类管理，餐厨垃圾日产日清，做好餐厨废弃物的处置，断绝鼠类和蟑螂的食源。

（六）加强监管执法及投诉处置。巡查辖区内各大药房、商场超市，提醒经营者杜绝趁机囤积居奇、散布虚假信息、哄抬物价牟取不正当利益等违法行为，坚决维护口罩、消毒液等医用商品正常的市场价格秩序，严厉打击囤积居奇、哄抬价格、虚假宣传等违法行为，严肃查处制售假冒伪劣防护用品违法案件。持续强化投诉举报工作，充分发挥12315投诉举报热线社会“解压室”作用，全天候值班值守，24小时接听群众来电，对投诉举报按时办结、及时回复。

（七）巧打“三张”牌，推进个体工商户复工复产，加快经济复苏。二所立足职能、主动作为、结合实际，按照区局服务个体户复工复产“五到位”的相关要求，巧打“三张”牌，一手抓防控，一手抓复工，全力以赴为个体户复工复产保驾护航。

1、“严”字当头，打好复工复产“审核牌”。以社区网格为单

位，分区域、包片区，对辖区已复工开业的个体工商户进行全覆盖巡查，全面深入查找疫情防控和复工复产工作中的不足和漏洞，对检查发现的问题要求及时整改，真正做到不安全不复工、不达标不开工。

2、“实”字为要，打好复工复产“暖心牌”。增强服务意识，坚持复工督查与精准帮扶相结合，在每日疫情防控监督检查中发放并张贴《致全市食品经营者的一封信》、《致全市餐饮经营者的一封信》和《温馨提示》，并积极向个体工商户宣传“武汉市积极应对新冠肺炎疫情影响加大对个体工商户扶持力度的政策措施”，主动服务，帮助辖区个体工商户坚定信心，纾困解难、加快发展，努力把疫情的影响降到最低，切实推动个体工商户加快复工复产复市。

3、“广”字为上，打好复工复产“宣传牌”。通过“微信”“QQ”等方式向复工复产商户宣传相关政策法规，告知复工复产注意事项，切实提高从业人员的防范意识，并要求经营者落实主体责任，落实员工健康检查和排查，配备防控所需物资，对经营场所全面消毒，对入店人员要求佩戴口罩、测量体温方可入店等、以及做好原材料进货查验、索票索证等工作，保障健康安全经营。

（八）精准施策，坚决做好“外防输入、内防反弹”各项工作。一是对辖区便民点常态化防疫工作开展全面排查，督促便民点开办方和经营户落实疫情防控主体责任，加强摊位租户疫情防控教育，落实测体温、查绿码、未戴口罩禁止入内等防控措施。二是对各类经营生鲜、冷冻肉品及冰鲜冰冻水产品的经营户实行全面排查，查看其是否有来自境外、国内中高风险地区输入的疫情相关产品，是否严格

落实“两证明一报告”制度。三是督促海鲜经营户、便民点、餐饮单位开展环境卫生大消杀，按规定开展预防性消毒工作，完善防蝇防鼠等设施设备，定期开展灭鼠灭蝇灭蟑等工作，严防病媒生物传播疾病的风险。四是协助区卫健部门开展海鲜、冷藏冷冻食品、从业人员、环境的采样和核酸检测工作。

四、市场监管部门应对突发公共事件存在的问题及对策建议：

（一）基层市场监管执法力量严重不足。机构改革后，市场监管所监管执法力量并未按照职能划转、人随事走的要求得到有效补充，导致监管力量与监管职能严重不匹配，执法不到位，监管职能被虚置，带来了巨大的风险和隐患。

（二）追责常态化，执法人员履职存隐忧。市场监管部门在履行监管、行政执法职能的同时，承担的大量上级各部门交办的工作，如文明创建、卫生城市创建、农贸市场农改超以及近期开展的工作日党员下社区、还有一些临时交办等工作，基层所在人员少、交通工具少的现实状况下只能头疼医头、脚疼医脚，最后工作质量得不到保证。执法人员履职面临前有举报人或当事人对处理结果不满而复议诉讼、后有纪委监委对执法过程是否存在失职渎职的严格监督的夹击局面，基层市场监管执法人员可谓“两头怕”。

三、建立综合调控的部门协调机制。在当地政府的领导下，建立与其他政府部门的协调机制，只有实现信息共享，做到行动一致，才能有效应对突发公共事件。

四、加强应急培训，提高市场监管干部应急综合素质和能力，培养干部的危机意识和突发事件应对技能。

在限量范围内使用食品添加剂就一定合法？

—对一起超范围使用食品添加剂案的思考

□ 天门市市场监督管理局 陈盛

01

案情介绍

湖北省天门市市场监督管理局执法人员在监督检查中发现辖区某熟食店储存并使用食品添加剂“亚硝酸钠”。经检验检测机构对当事人经营的卤肉制品进行抽样检测，结果显示，亚硝酸钠残留量为18mg/kg。经查，当事人于天门某农贸市场购进袋装食品添加剂亚硝酸钠，作为护色剂、防腐剂在制作卤肉过程中进行添加使用。因为亚硝酸钠外观与食盐极为相似，容易被误用，且当人体摄入量达到0.2-0.5g时可导致中毒，摄入量超过3g时可致人死亡。执法机构以涉嫌构成生产销售不符合食品安全标准的食品罪，将案件连同证据材料向当地公安部门进行了移送。当地公安部门调查后认为该案犯罪事实轻微，未达到刑事立案标准，决定不予立案，并将案件及补充调查材料退回办案机构。办案机构依法对当事人进行了行政处理。

02

争议焦点及分析

在案件办理过程中，执法人员对当事人在生产制作卤肉制品过程中添加亚硝酸钠的行为有几种不同的观点。

一种观点认为，当事人属限量使用食品添加剂行为，应不予行政处罚。根据《GB 2760-2014 食品添



加剂使用标准》的要求，在酱卤肉制品类食品中，亚硝酸钠的最大使用量为0.15g/kg，残留量≤30mg/kg。当事人生产制作卤肉是一种食品生产和加工行为，是可以限量使用食品添加剂亚硝酸钠的，且当事人生产销售的卤肉制品被监测出的亚硝酸钠残留量为18mg/kg，在安全使用范围之内，应不予行政处罚。

第二种观点认为，当事人《食品经营许可证》核准的主体业态为“餐饮服务经营者”，其行为应属小餐饮违法使用食品添加剂行为。根据原国家食品药品监督管理总局《关于餐饮服务提供者禁用亚硝酸盐、加强醇基燃料管理的公告》（2018年第18号）中“禁止餐饮服务提供者采购、贮存、使用亚硝酸盐（包括亚硝酸钠、亚硝酸钾），严防将亚硝酸盐误作食盐使用加工食品”之规定（以下简称“2018年第18号公告”），当事人行为属非法使用食品添加剂。依据《湖北省食品安全条例》第二十七条第一项“食品生产加工小作坊、小餐饮和食品摊贩生产经营食品应当符合食品安全标准，并遵守下列规定：食品原料、食品添加剂及食品相关产品来源合法并符合食品安全标准和国家相关规定”，对应该条例第七十六条“食品生产加工小作坊、小餐饮服务提供者违反本条例第二十七条规定的，由县级以上人民政府食品药品监督管理部门责令改正，予以警告；拒不改正的，处3000元以上3万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证”之规定予以处理。

第三种观点认为，当事人的行为违反了原国家食品药品监督管理总局“2018年第18号公告”之规定，属超范围使用食品添加剂的违法行为，应按照《食品安全法》第一百二十四条之规定进行处罚。因为当事人制作销售卤肉制品的行为是一种食品加工并销售行为，属于《食品安全法》第二条第一款第（一）项的调整范围，且修订后的《食品安全法》处罚额度大，违法成本高，有利于发挥法律重典治乱的威慑作用。而适用《湖北省食品安全条例》，当事人则只是警告处理，违法成本较低，不符合国家严厉打击食品安全违法行为的形势需要，不足以震慑食品安全违法行为。

笔者支持第二种观点，理由如下：

第一，当事人的主体资格应认定为小餐饮服务提供者。根据《湖北省小餐饮经营许可管理办法》第三十四条第三项“小餐饮经营许可可按照营业业态实施分类管理，许可类别分类如下：‘小吃店’指以点心、小吃为主要经营项目单位，包括经营现制现售卤味制品的单位”，以及当事人取得的《食品经营许可证》核准的主体业态为“餐饮服务经营者”。且当事人是前店后坊经营模式，经营销售的卤肉制品



为现场制作现场销售，其实际经营情况（有固定经营场所、从业2人、设施简单）符合《湖北省食品安全条例》第八十四条对小餐饮的定义。

第二，根据《食品安全法》第一百二十七条“对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的违法行为的处罚，依照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行”，该条款的“食品生产加工小作坊、食品摊贩等”属于等外列举，由于现实中食品生产加工小作坊与小餐饮具有很多共同点，小餐饮应属于该条款的等外内容。而《湖北省食品安全条例》根据《食品安全法》的授权，明确划定了“三小”（食品生产加工小作坊、小餐饮和食品摊贩）生产经营“红线”，所以当事人的行为应属于《湖北省食品安全条例》调整的范畴。

第三，《食品安全法》第一百二十四条第（三）项所列举的“生产经营超范围、超限量使用食品添加剂的食品”中“范围、限量”对应的依据应是《GB 2760-2014 食品添加剂使用标准》。而原国家食品药品监督管理总局“2018年第18号公告”则是对国标的补充，属于“国家相关规定”的范畴，综合当事人的主体资格情况，笔者认为适用《湖北省食品安全条例》第二十七条第一项更准确，也更符合“过罚相当”的原则。

03 办案体会

1. 在限量范围内使用食品添加剂并不一定合法。食品生产经营者在严格依据国家标准制作加工食品时，也应关注国家及地方相关规定，不得超范围、超限量使用食品添加剂。市场监管执法人员也要对食品添加剂的规范使用、禁止使用等相关规定做到心中有数，熟练掌握并运用专业知识，注重细节，抓住关键，在细微之处发现并妥善处置问题，严防、严管、严控食品安全风险。

2. 食品生产加工小作坊、小餐饮和食品摊贩生产经营的食品具有即产即销的特点，违法使用食品添加剂行为隐蔽，证据难以固定，但其食品又直接面对千家万户的消费者，食品安全风险高、燃点低。执法人员应加大对监管力度，综合运用飞行检查、监督抽检等多种手段，积极对食品添加剂采购及使用情况排查，确保食品及食品添加剂来源可靠、问题可溯、风险可控。

3. 2015年新修订的《食品安全法》被称为史上最严，不仅内容更加广泛，而且大幅提高了处罚额度，有利于“四个最严”要求的贯彻落实。同时，相关配套法规规章对《食品安全法》进行了有效的“健全完善、补充细化、堵塞漏洞、强化措施”。我们在具体执法实践中，还应注重与《食品安全法》相关配套法规规章的衔接运用，做到“依据正确、定性准确、处罚适当”。



征文主题

市场监管基层所标准化建设

体裁为论文、报告等形式，内容为立足基层岗位，对市场监管基层所标准化建设的思考与实践经验。

征文对象

全省市场监管系统干部职工、社会各界人士

征文奖励

优秀作品将在干部教育专栏刊发
培训中心精美文创产品



来稿请发送至邮箱: hbzlp@qq.com 请注明单位、姓名、联系电话



扫码·了解培训信息及更多详情
电话: 027-87136557

湖北省市场监督管理培训中心简介

湖北省市场监督管理培训中心成立于1980年10月,是湖北省市场监督管理局直属事业单位,是立足湖北地区发展,辐射全国的市场监管行业培训机构。被省人社厅认定为省国家公务员专门业务更新知识培训基地、省专业技术人员继续教育基地,2020年入选湖北省人社厅线上职业技能培训平台。

核心优势

40年行业培训经验

- 中心已累计组织培训班2000余个,培训学员近20万人次
- 数万市场监管行业培训研究大数据
- 为企事业单位提供全行业、专业化的培训服务

全领域培训体系

- 市场监管系统人员行政执法、专业技术、综合管理等系列培训
- 企业合规、质量、安全、岗位技能等多方面的系列培训
- 市场监管领域相关,事关民生、经济社会发展的系列公益培训

名师名家

- 100位+全国项级培训专家
- 100位+行业细分顶尖培训专家
- 100位+知名企业实战派专家

线上线下联动教学

- 自主研发的在线学习平台
- 数百门线上版权课程资源
- 智慧教室\会场
- 直播\录播室

特色的实践基地

- 党政系列学习实践基地
- 高等学府理论研究基地
- 标杆企业学习实操基地

优秀的培训团队

- 深度的研发培训设计
- 完善的培训管理流程
- 标准的培训管理体系

产品与服务



培训

- 立足市场监管系统,培训内容涵盖优化营商环境、推进公平竞争、改善消费环境、“四大安全”、国家质量基础设施(质量、计量、标准化、认证认可、检验检测)等21个业务门类。
- 公开班/课、定制化培训业务整体解决方案、系统化人才培养整体解决方案。



科研

- 市场监管行业干部教育、企业人才培养课题研究。
- 市场监管行业教育分析报告。



技术咨询

- 检验检测机构(CMA和CNAS)资质认定。
- 管理、信息技术、信息安全管理、两化融合管理体系认证。
- 产品标准编写及标准备案、立项服务。



网络教学服务

- 标准化的线上制课服务。
- 定制化的线上精品课程开发。
- 录播、直播课堂\会议全流程服务解决方案。
- 企事业单位学习平台搭建解决方案。