

# 以地区立法促进桂林米粉产业发展的研究

卢朝铭, 潘建权, 杨艳菲, 赵勇进, 陈银萍

桂林电子科技大学, 法学院, 广西 桂林

收稿日期: 2023年10月27日; 录用日期: 2023年11月17日; 发布日期: 2024年1月30日

## 摘要

本文以桂林米粉为研究对象, 借鉴柳州螺蛳粉产业发展经验, 对柳州市政府推动螺蛳粉产业发展的方法进行研究, 通过比对桂林和柳州两地政府现行政策、参考全国各地知名美食发展路径的方式, 评析桂林米粉产业在生产、制作、运输、销售等各个环节的发展模式以及探索桂林米粉产业进一步发展壮大和实现产业升级的可行路径, 并重点分析了关于食品产业地方立法的原则、方式等问题, 进而提出提高政府指导力度、完善行业标准规范、推进品牌建设等具有可执行性的相应对策, 以推动桂林米粉产业发展。

## 关键词

政策, 立法, 桂林米粉, 产业发展

# Study on Promoting the Development of Rice Noodle Industry in Guilin by Regional Legislation

Chaoming Lu, Jianquan Pan, Yanfei Yang, Yongjin Zhao, Yinping Chen

Law School, Guilin University of Electronic Technology, Guilin Guangxi

Received: Oct. 27<sup>th</sup>, 2023; accepted: Nov. 17<sup>th</sup>, 2023; published: Jan. 30<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

This paper takes Guilin rice noodles as the research object, draws lessons from Liuzhou's experience in the development of snail noodle industry, and studies the methods of Liuzhou's government to promote the development of snail noodle industry. By comparing the current policies of Guilin and Liuzhou governments, and referring to the development paths of well-known cuisines across the country. The paper analyzes the development models and exploration of Guilin rice

noodle industry in various links such as production, production, transportation and sales and so on. The feasible path for further development and upgrading of Guilin rice noodle industry and the realization of industrial upgrading were analyzed, and the principles and methods of local legislation on the food industry were analyzed, and the corresponding implementable countermeasures such as improving government guidance, improving industry standards and norms, and promoting brand building were put forward to promote the development of Guilin rice noodle industry.

## Keywords

Policy, Legislation, Guilin Rice Noodles, Industrial Development

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

桂林米粉是广西三大米粉之一，如果说柳州螺蛳粉是“新晋网红”，那么桂林米粉可以说是老牌美食。桂林米粉由湿粉、卤水、锅烧、牛肉、油炸黄豆与其他腌制的配菜所构成，虽是快餐类美食，但其做工十分考究，制作工艺包括磨制鲜粉、熬制卤水、腌制辅料、调配出品四大步骤。因其美味可口、营养丰富、方便快捷，而深受当地人民喜爱。截至 2022 年末，桂林市生产、销售米粉的企业及个体工商户共计 10,000 余家，米粉店数量增多后竞争也随之日渐激烈，在传统的个人单店形式经营的大环境下，催生出了众多品牌连锁店，例如崇善米粉、阿秀米粉、棒子桂林米粉等地方品牌。无论是个人单店还是品牌连锁店，要想将桂林米粉产业规模扩大，都面临着诸多挑战。

近年来，桂林市政府将桂林米粉产业作为重点发展产业，在产品研发、技术标准、市场开拓等方面都给予了政策支持[1]。但从消费者角度分析，桂林米粉被默认为低端餐食，售价少则几元，多则十几元，若有任何涨价都难以被消费者接受。如何在桂林米粉高质量发展过程中跳出“低价泥沼”，也是一个亟待解决的问题。笔者认为，若要发展壮大桂林米粉产业，政府应当对其加大扶持力度，以及为桂林米粉产业的法律法规与政策方向提出具体实施路径。

## 2. 桂林米粉产业立法现状

2019 年 3 月，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，为全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，进一步提升桂林米粉文化价值，实现桂林米粉产业高质量发展，《桂林市人民政府关于桂林米粉产业发展的指导意见》(以下简称《意见》)发布。此后，各项扶持桂林米粉产业的政策措施陆续出台，一方面通过广西区政府、桂林市政府与下属县级政府，另一方面则是通过各级商务局、质量技术监督局、卫生局、旅游局进行指导建议，规范发展桂林米粉产业发展。据统计，目前拥有 5 项正式法律法规与 10 余项标准。相关政策可分为以下几大方面：

### 2.1. 宏观指导类

2019 年，《桂林市人民政府关于桂林米粉产业发展的指导意见》发布，该《意见》明确指出了桂林市政府对桂林米粉产业发展的指导思想、发展目标、主要任务和保障措施，用指导意见的规范与措辞指出桂林市在发展米粉产业方面主要做什么、如何做、如何保障、如何组织实施等。既吸收了服务业、工业发展的精神，又借鉴了柳州螺蛳粉发展的宝贵经验。2021 年 7 月，广西壮族自治区人民政府办公厅印

发《加快推进柳州螺蛳粉及广西优势特色米粉产业高质量发展实施方案》，为全区探索践行柳州螺蛳粉发展的可复制可推广有效模式，该实施方案更为全面与细致，最大亮点便是规定了发展米粉产业的“六大工程”。

## 2.2. 技术标准类

目前，桂林米粉相关的技术标准主要针对原材料、加工工艺、店铺建设。我区自2018年起，先后制定了《食品安全地方标准鲜湿米粉》、《食品安全地方标准糙米鲜湿米粉》等，从源头开始规范桂林米粉原材料的生产。2020年，桂林市市场监管局发布《桂林米粉店建设与服务规范》、《桂林米粉店等级评定规范》两项标准，针对店铺建设，主要从设施设备、服务质量、管理水平、设施设备的维修保养及清洁卫生等五个项目进行规范与评分，旨在推动桂林米粉从“小特产”向“大产业”转型[2]。2021年1月，我区颁布了修订版《食品安全地方标准鲜湿米粉》，与原标准相比，主要变化是修改了标准名称、感官要求、水分指标、运输要求、贮存及销售要求，删除了产品分类和其他原料要求，增加了蛋白质指标等内容。

## 2.3. 监督管理类

广西每天生产鲜湿米粉2500吨，米粉在广西消费者的日常生活中是不可或缺的食物。强化对鲜湿米粉的质量监管，成为广西市场监管部门保障食品安全的重要事项之一。2022年4月，《广西鲜湿米粉生产许可审查细则》出台，广西市场监管局组织开展鲜湿米粉抽检工作，检查新规在相关企业的落实情况。近年来，部分企业受经济利益驱动，不断增加淀粉含量，大大超出标准限量45%的规定，导致与传统米粉名不副实，而且米粉中蛋白质营养素含量不断降低，已经严重影响广西传统纯米米粉行业的正常发展。该审查细则规定，鲜湿米粉必须以大米为原料，对于不符合规定的企业，加大处罚力度，必要时将禁止其生产。

## 2.4. 品牌建设类

早在2011年，桂林市米粉行业协会已成功申报获得桂林米粉地理标志证明商标。2021年6月，桂林米粉制作技艺成功入选第五批国家级非物质文化遗产代表性项目名录，这是桂林地方小吃首次入选国家级非遗代表性项目名录。同年，自治区人民政府重点培育打造一批“八桂米粉师傅”劳务品牌。桂林市委、市政府将桂林米粉产业发展作为“一市一品”重点项目，正着力将桂林米粉打造为全球知名品牌。2022年8月，桂林市商务局对向惠玲委员提出的《关于将桂林米粉打造成“网红”的建议》进行了详细答复。其中提到，着力培育三养胶麦、日清食品、粉霸食品等重点米粉品牌企业；争取恢复味香馆、同来馆、又益轩等一批老字号，市政府以桂林米粉地理标志商标为抓手，积极进行形象宣传和品牌打造。

## 3. 桂林米粉产业现行立法中存在的问题

### 3.1. 现行产业政策的系统性差

从目前已发布的桂林米粉产业政策来看，桂林米粉产业的行业规范不够统一，缺乏系统性、体系性的政策规划，相关部门和单位对从事桂林米粉经营的行业准则规范也不够完善。虽然桂林市政府已经出台实施了《食品安全地方标准鲜湿米粉》《桂林米粉地方标准》《桂林米粉店建设与服务规范》等一系列政策性文件对桂林米粉产业进行标准化规范，但是对于产业经营、品牌建设、生产技术等方面还缺乏完善统一的相关标准建设[3]。缺乏系统性的政策引导，再加上桂林米粉企业自身具有规模小，实力弱，缺乏企业沟通交流的缺点，使得各生产经营企业各自为政，自由发展，呈现散沙格局，缺乏行业整体竞争力，制约了桂林米粉行业的整体发展。

### 3.2. 地方标准完善性不足

为促进桂林米粉产业高质量发展，应通过健全的标准来规范生产、经营过程中的各个环节，从而提升整个桂林米粉产业的质量和水平。2020年，广西桂林市市场监管局发布2020年第10号(总第10号)桂林市地方标准批准发布通告10项桂林米粉相关标准获批发布。至此，批准发布的桂林米粉地方标准已达13项。同年，桂林市市场监管局正式发布首批3个桂林米粉地方标准，这是新修订的《中华人民共和国标准化法》赋予市级地方标准法律地位以来，桂林市首批发布的地方标准，也表明桂林米粉产业高质量发展标准体系建设取得了阶段性成果(见图1)。

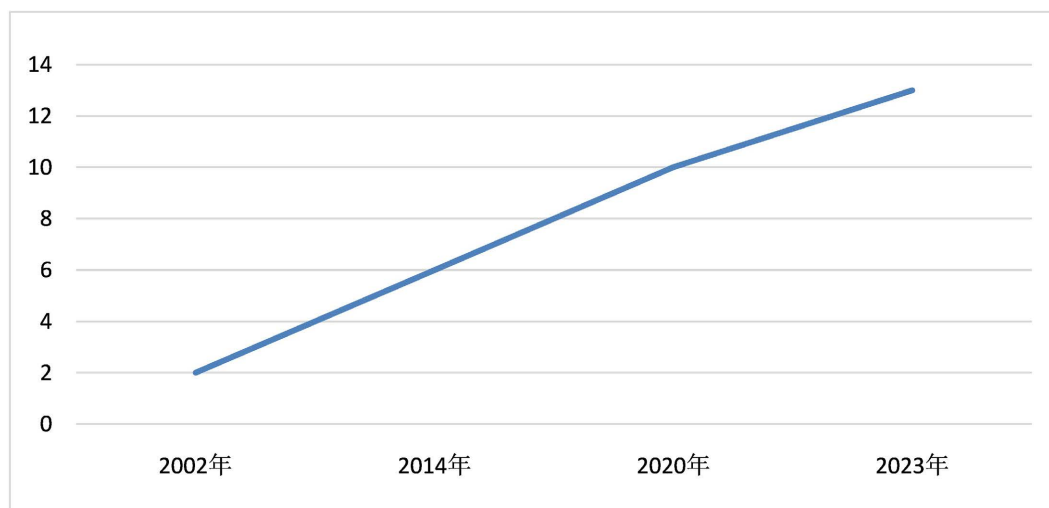
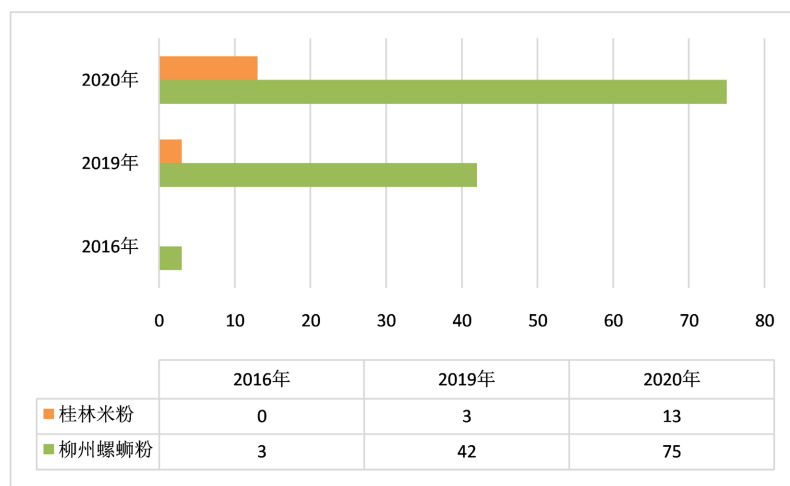


Figure 1. The number of relevant legislation on Guilin rice noodle industry over the years  
图1. 关于桂林米粉产业相关立法的历年数量

但是，桂林米粉产业现有的行业标准与同样来自广西的米粉产业柳州螺蛳粉产业相比，还不够完善。在2015年至2022年间，柳州螺蛳粉全产业链标准共制定发布螺蛳粉相关标准75项，全产业链标准体系实现基本覆盖，相比之下桂林米粉产业的标准化建设就还有待完善(见图2)。桂林市工信局党组成员唐正茂在记者采访中说道，由于桂林米粉加工企业普遍规模小、盈利能力不高，在产业模式创新、产业配套技术开发、全产业链整合等方面也有待提升。在粉体、配料生产环节缺乏带动力强的龙头企业，导致冷链物流、储运等生产性服务能力不足。“全市仅有一家产值过亿的米粉企业，没有一家覆盖米粉全产业链的企业。”所以，桂林米粉产业要建成集规模化、产业化、标准化于一体的集群产业依然任重道远，需要政府和各企业积极推动桂林米粉产业地方标准的健全和完善。

### 3.3. 不能贴合本地区发展需要

桂林作为旅游名城，有着悠久的历史积淀和丰富的旅游资源，桂林米粉身为桂林特色地方美食也凭借着自己的独特风味小有名气。桂林米粉产业拥有独特的先天优势，可以借助桂林当地的旅游、文化资源实现产业融合发展。然而，桂林米粉现在虽然有着较大的知名度，却没有足够的品牌影响力，产业发展较为缓慢，这与政策、法规没有贴合桂林当地发展需要有一定关系。以“桂林米粉地理标志证明商标”为例，2011年桂林米粉就成功注册了地理标志证明商标，有桂林旅游文化的知名度的带动，桂林米粉应该很容易就可以扩大品牌影响力。但是由于对地理标志的使用和保护的不合理，导致桂林米粉名称被滥用、老牌名店名字被冒用的情况时有发生，这些不正宗的店铺使得整个桂林米粉行业内良莠不齐。



**Figure 2.** Comparison of the number of published local standards of Guilin rice noodle and Liuzhou snail noodle (by 2020)

**图 2.** 桂林米粉地方标准和柳州螺蛳粉地方标准发布数量对比(截止 2020 年)

2021 年的逍遥镇胡辣汤协会和潼关肉夹馍协会的商标纠纷就是一个反例，原本协会是想通过法律途径维护商标权益，使商家规范化经营，从而达到促进行业发展的目的，最后却达到了反作用。所以，地理标志的使用的不合理会影响整个桂林米粉行业的水平提升和品牌塑造。同时也因为桂林政府对于这些侵犯地理标志证明商标的行为没有马上采取强有力的打击，使得桂林米粉品牌侵权乱象成为桂林米粉产业品牌建设过程中的一个难题。

柳州螺蛳粉虽比桂林米粉晚 7 年注册成功地理标志证明商标，却在品牌建设、保护上做得很好。“柳州螺蛳粉”地理标志证明商标于 2018 年被核准注册，与之相对应的是，2018 年以来，柳州市相继出台了《“柳州螺蛳粉”地理标志证明商标保护工作实施方案》《举报侵犯“柳州螺蛳粉”地理标志证明商标专用权有功单位、人员奖励办法》，为打击侵权假冒柳州螺蛳粉地理标志奠定了坚实制度基础。相比之下，桂林政府没有把握好桂林米粉产业品牌建设的需要，没有利用好当地的文旅产业资源促进桂林米粉产业发展。

#### 4. 螺蛳粉产业发展的立法经验

随着互联网经济的发展，加之立法、政策的支持，螺蛳粉得以从一个地方特色小吃名扬四海。这不仅让经营者获利，还顺势拉动了当地经济的增长，显然，螺蛳粉已然成为千亿级别的特色产业。而同样作为地方特色小吃的桂林面粉却没能“火出圈”，究其原因还是要持续完善相关法律法规。

##### 4.1. 螺蛳粉产业发展的法治屏障

为使螺蛳粉更好地发展，柳州市以法治思维推出“四个加强”法治举措，从产业项目落地到生产、加工、流通各环节，全方位护航螺蛳粉产业发展，深入推进螺蛳粉产业标准化、品牌化、法治化[4]。初期，螺蛳粉产业的发展也有一些乱象丛生的现象，规模小、不卫生、食材不新鲜、经营门槛低下，再加上一些经营者出现“坑”顾客的现象，由此造成螺蛳粉产业一直得不到升级转型。政府为切实解决螺蛳粉产业的发展问题，打造螺蛳粉独一无二的品牌效应，将其全产业链建设与一二三产业融合，通过立法来对症螺蛳粉产业发展的乱象，因地制宜的出台相关地方性法律法规来规范和解决螺蛳粉产业发展的具体问题，从而推动柳州螺蛳粉提升产业发展特色、提高产品质量、强化品牌建设保护和产业扶持与服务。



这些法律法规的出台不仅为柳州螺蛳粉产业高质量发展提供有力的法治保障，标志着该产业正式步入法治化发展轨道，而且也为其他区域今后开展产业促进类立法积累了经验，提供了借鉴。

## 4.2. 螺蛳粉发展的经验

柳州螺蛳粉产业的发展离不开当地政府的大力支持，越来越完善的供应链管理和市场服务管理，政府时刻关注螺蛳粉产业发展新动态。对此，桂林市政府可以借鉴这一经验，在已有措施的基础上，加强立法经验，以促进米粉产业的发展。具体如下：

一是加大专利保护力度。明确重视知识产权就是重视企业经济效益和杜绝未来潜在风险的观点<sup>[5]</sup>。相比于螺蛳粉，桂林米粉的发展一直不温不火，重要的一点是未能重视专利的保护，而螺蛳粉生产、加工、包装技术都有自己的专利，并得到了有效的保护。政府相关政策理应为促进米粉企业技术的创新，加强对企业对专利的研究和保护。

二是开通绿色通道，构建多元化纠纷化解机制。一个地方企业很难发展起来的一个重要原因是企业在经营过程中出现纠纷，而这些纠纷又很难切实地得到解决。桂林市政府可以学习柳州市法院，成立专门为涉企案件开辟“绿色通道”，为涉企纠纷提供从诉前至诉中多元化调解，在减轻企业诉讼的同时保障其合法权益。

三是积极对米粉企业开展法治宣传活动。我国主张依法治国，企业经营时不违反法律，不损害人民、国家的利益，且积极拥护法律，才能持续发展的可能。为此，桂林市政府可以充分发挥区法院、检察院、市场监督管理局等普法责任单位的职能，大力宣传《民法典》《劳动合同法》《食品安全法》等法律法规，帮助企业强化法律风险、提出法律意见、化解矛盾纠纷。通过宣传，让其知悉法律，切实提升企业依法治企水平和依法维权能力。

## 5. 桂林米粉产业立法的完善

在研究了许多食品文化、产业后，笔者认为，一个产业的蓬勃发展离不开政府政策的大力支持，在桂林米粉产业立法的完善中，关于立法目的、提高政府指导力度、建立起完整的行业标准、推进品牌建设及建立监督体系是产业立法中的关键。

### 5.1. 立法目的

在我们为发展桂林米粉行业时做出的地方性法规，应当坚持从实际出发、实事求是的原则。深入的了解当地经济发展状况、政治政策、文化习俗、风俗习惯、民意民情等对立法调整、发展的需求程度，利用地方立法有针对性地解决发展桂林米粉行业的关键要点。要善于统筹规划，抓住桂林米粉的特殊性。另一方面，要把桂林米粉行业立法同桂林全局性的发展，同桂林发展总体战略，结合起来。

立法目的即从实际出发，了解行业发展痛点，针对各种实际问题，真正了解并解决好发展中存在的问题、发展中由于法律缺位而产生的问题，为实质性推动桂林米粉行业发展做出有效决策。从政策上，为桂林米粉行业发展提供优良的营商环境，推动行业健康良性发展。

### 5.2. 提高政府指导力度

将各项发展任务落实到各个政府政策部门，真正在推动桂林米粉行业发展中，行业所需要的各种方面支持，在任务落实后，依旧需要地方性法规将政府各部门同本身任务联系起来，确保桂林米粉行业发展过程中，由于执行难等问题的发生而使政策无法高效的运作以推动行业发展。

### 5.3. 完善行业标准规范

在桂林米粉产业发展中，加强和完善行业标准规范是产业未来发展的奠基，完善健全的行业标准规

范能够使桂林米粉行业良性健康的发展。而行业标准规范主要从现代农业产业体系、规范的营商环境及建立米粉产品标准来着重完善。

一是打造现代农业产业体系。努力打造现代化集物流、储存、电商一体化特色产业物流园。各县区要结合示范区创建，建设一批桂林米粉配套原材料生产基地。

二是着力打造规范的营商环境。建立健全市场准入制度，稳步推进要素市场化配置改革，强化企业经营规范化管理[6]。

三是建立米粉产品标准。推进制定完善《桂林鲜湿类米粉加工技术规程》《桂林干米粉加工技术规程》《桂林卤菜粉制作技术规程》等桂林市地方标准。面向全市桂林米粉企业进一步传播规范化理念，发挥标准对促进桂林米粉产业转型升级、推动产业创新升级的强大支撑作用。

#### 5.4. 推进品牌建设

桂林米粉在地理标志证明商标、品牌建设中，也需要各方予以发现、关注，一个品牌的树立是其在未来发展过程中极为重要的开头。在推进品牌建设的过程中，我们需要对以下三个方面进行重点加强。

第一、桂林市市场监督管理部门应当加强“桂林米粉”地理标志证明商标使用情况的监督管理。依托知识产权保护，申请使用“桂林米粉”地理标志证明商标的桂林米粉生产经营主体，应当向商标持有人提出申请、并依法经国家知识产权部门商标许可备案后，方可使用“桂林米粉”地理标志证明商标。使用地理标志及专用标志品牌的产品应当按照地理标志标准保持桂林米粉的生产品质、风味。

第二、树立品牌战略意识，随着社会经济的发展，人们在消费时更加追求产品的品牌与质量，桂林米粉品牌在发展过程中亟需意识到这一点。整个桂林米粉行业的发展，必须充分结合自身的文化内涵，将桂林米粉相关优秀文化融入到当前的品牌建设中来。

第三、通过如八桂非遗传承等文化活动打造桂林米粉传统文化，树立桂林市桂林米粉地标性产品，建立起商标、地标产品保护，以知识产权、非遗传承等保护好桂林米粉产业商业价值、文化价值，保护桂林米粉行业良性健康发展。

#### 5.5. 建立监督体系

全面构建新型监管体系。坚持放管结合、放管并重，完善公正公开的监管规则 and 标准，加强全链条全领域监管。积极构建新型市场监管体系，切实提高政府综合监管效能。提高协同共治综合监管效能。

### 6. 结语

桂林米粉产业相较于过去较为传统、粗放的民间饮食行业，已经取得了良好的进步和发展，同时也看到在产业链各个环节还存在许多问题，这些问题是阻滞桂林米粉产业高质量发展的症结，但同时也蕴藏桂林米粉产业发展的潜力，现存的问题得到妥善解决后，桂林米粉产业将获得更为广阔的发展前景。得益于政府信息公开的政策和互联网时代信息传播的便捷性，柳州螺蛳粉良好发展的成功经验成为了桂林米粉产业发展宝贵的学习和借鉴的对象。比对柳州市政府的政策和对螺蛳粉产业的培育和扶持，通过确定政府部门责任、建立行业标准立法、打造地理标志品牌等方式，桂林米粉产业将取得更为长足的发展。

桂林米粉产业对桂林市乃至广西都具有重要影响。在桂林市，它能够推动旅游业的繁荣，吸引大量游客，提升桂林的知名度和旅游形象。在桂林地区，桂林米粉产业为农民提供了稳定的就业机会和增收途径，促进了乡村振兴的实施。在广西层面，桂林米粉产业将有望成为西部经济发展的典范之一，推动西部地区经济的多元化和提升，为西部地区的经济实力增长做出贡献。综上所述，桂林米粉产业的重要性不可忽视。我们期待，在地方立法与政策的双重加持下，桂林米粉产业将具有无比广阔的发展前景，作为地方代表性名片，桂林米粉的知名度和影响力还将进一步提升桂林乃至广西的品牌形象和旅游形象，

为地方经济发展注入新的活力。

## 基金项目

W 广西壮族自治区大学生创新创业训练项目《柳州螺蛳粉产业“政府引导+现代营销手段”模式助力桂林米粉产业发展探析》，项目编号 S202210595253。

## 参考文献

- [1] 刘桂丹. 推动桂林米粉成为强势产业[N]. 桂林日报, 2010-04-19(01).
- [2] 桂林市地方标准《桂林米粉店等级评定规范》[EB/OL]. 桂林市市场监督管理局. [http://scjdgj.guilin.gov.cn/ztzl/zcdj/202006/t20200605\\_1823939.html](http://scjdgj.guilin.gov.cn/ztzl/zcdj/202006/t20200605_1823939.html), 2023-10-06.
- [3] 赵玉牝, 赖昌勇, 陈亮, 张涛. 饮食类非物质文化遗产的产业化研究——以桂林米粉为例[J]. 中国市场, 2016(51): 118-119.
- [4] 傅永新, 赵苑. 法治护航特色产业发展——柳州市柳南区“四个加强”法治举措服务螺蛳粉产业发展[J]. 当代广西, 2021(17): 57-58.
- [5] 陈柳山. 柳州螺蛳粉产业知识产权布局与发展探索[J]. 法制博览, 2021(29): 57-60.
- [6] 蒋翠云. 桂林米粉的产业政策研究——兼与兰州牛肉拉面和云南过桥米线产业政策的比较[J]. 现代商贸工业, 2014, 26(20): 52-54.