

《食品经营许可和备案管理办法》解读

为深入贯彻党中央、国务院关于深化食品经营许可改革的部署,落实新修订的《中华人民共和国食品安全法》及其实施条例等法律法规要求,顺应食品经营领域新发展,适应基层监管需求,解决企业相关政策困惑,进一步规范食品经营许可和备案管理工作,加强食品经营安全监督管理,落实食品安全主体责任,市场监管总局修订发布《食品经营许可和备案管理办法》(国家市场监督管理总局令第78号,以下简称《办法》)。现就相关内容解读如下:

一、《办法》修订的背景是什么?

一是适应食品经营许可改革新形势新精神。2019年5月,中共中央、国务院发布《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》提出,要深化食品经营许可改革,优化许可程序,实现全程电子化。同年10月,国务院颁布新修订的《中华人民共和国食品安全法实施条例》,规定承包经营集中用餐单位食堂的,应当依法取得食品经营许可。2021年4月,十三届全国人大常委会第二十八次会议审议通过修正案,将《中华人民共和国食品安全法》由许可管理改为备案管理。为进一步深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,有必要及时修订《食品经营许可管理办法》,统筹发展和安全,实现食品经营许可管理政治效果、法律效果、社会效果的有机统一,落实新修订的《中华人民共和国食品安全法》及其实施条例等法律法规要求,着力建立最严格的食品经营安全管理制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

二是适应食品经营行业创新高质量发展发展的新需要。近年来,食品经营领域发展迅速,新业态不断涌现,新型经营模式层出不穷,食品经营行业显示出与“互联网+”深度融合趋势,利用自动设备从事食品经营活动等新业态发展方兴未艾,新型技术发展进一步助推食品经营模式多样化。如何以保障食品安全为前提,助力新业态、新模式、新技术持续健康发展,促进食品经营行业高质量发展,对食品经营许可管理提出了更高要求。有必要对《食品经营许可管理办法》及时进行修订,以进一步适应经济社会发展

的实际需要。

三是适应地方食品经营安全监管的新需求。现行《食品经营许可管理办法》实施以来,各地认真落实许可管理制度,严格按照要求开展食品经营许可工作,有力提升了工作效能和服务水平。与此同时,现有的食品经营许可工作也发现了一些问题,如部分经营项目还需进一步优化,食品连锁经营许可、食品经营许可和备案管理工作,有必要进一步完善食品经营许可制度,有效解决基层日常许可工作面临的困惑和瓶颈。

二、《办法》修订的总体考虑是什么?

市场监管总局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大精神,坚持以人民为中心的发展思想,严格落实食品安全“四个最严”要求,始终坚持问题导向,聚焦破解食品经营许可工作中的重点难点问题,更好地规范食品经营许可和备案工作,优化食品经营许可条件,简化食品经营许可流程,强化风险分级防控,落实食品经营者主体责任,进一步增强食品经营许可制度的可操作性,不断提高食品安全依法、科学、严格监管水平,推动实现审批更简、服务更优的政务和营商环境,保障人民群众“舌尖上的安全”。

三、《办法》修订的过程是什么?

启动《办法》修订后,市场监管总局按照科学立法、民主立法、依法立法、开门立法的要求,坚决落实中央决策部署,适应改革发展需求;坚持问题导向,回应基层呼声期盼;聚焦落实“四个最严”,压实企业主体责任;坚持完善立法技术,强化法律法规规章之间协同性。把广泛征求意见贯穿《办法》修订起草工作全过程,通过开展课题研究,召开座谈会、研讨会、论证会,实地调研等多种形式广泛交流研讨,经多轮修改完善,起草形成《办法》(征求意见稿),并于2020年8月至9月在中国政府法制信息网和总局网站公开征求意见。随后,进一步听取市场监管总局各司局、省级市场监管部门、地方执法人员、专家学者、研究机构、食品经营者和社会公众的意见建议,充

分凝聚各方共识,切实提高立法质量。

四、《办法》在贯彻“放管服”改革精神、优化营商环境方面修订了哪些内容?

一是明确仅销售预包装食品备案有关要求。2021年,新修订的《中华人民共和国食品安全法》第三十五条将“仅销售预包装食品”由许可管理改为备案管理。为进一步明确仅销售预包装食品备案的相关要求,经反复论证研究,将原《食品经营许可管理办法》的名称更改为《食品经营许可和备案管理办法》。新修订的《办法》第五条、第六章作为仅销售预包装食品备案的专门条款和章节,明确备案范围、备案主体资质要求和备案公示等内容。

二是调整有关许可事项为报告事项。将原办法中从事网络经营应当在主体业态后以括号标注和经营场所外设仓库(包括自有和租赁)应当在食品经营许可副本中载明仓库具体地址的两项许可事项,调整为报告事项。《办法》第十六条明确食品经营者从事网络经营的,外设仓库(包括自有和租赁)的,或者集体用餐配送单位向学校、托幼机构供餐的,应当在开展相关经营活动之日起十个工作日内向所在地县级以上地方市场监督管理部门报告,并在食品经营许可和备案管理信息平台中记录报告情况。同时,《办法》第三十条明确了六种情形发生变化,应当报告。

三是简化食品经营许可程序。《办法》第十三条明确申请食品经营许可时,不再要求申请人提交食品安全规章制度,代之以食品安全规章制度目录清单。对营业执照或者其他主体资格证明文件,行政机关能实现网上核实的,不再要求申请人提供复印件。《办法》第二十条明确食品经营许可申请包含预包装食品销售的,对其中的预包装食品销售项目不需要进行现场核查。《办法》第三十四条明确申请变更、延续许可(限经营条件未发生变化,经营项目减项或未发生变化的),可以免除现场核查,申请材料齐全、符合法定形式的,当场作出行政许可决定。《办法》第三十二条作为救济性条款,提出对未在规定时间内延续申请许可的,在食品经营许可有效期届满前十五个工作日内提出延续许可申请的,原食品经营许可有效期

届满后,食品经营者应当暂停食品经营活动,原发证的市场监督管理部门作出准予延续的决定后,方可继续开展食品经营活动。

四是压缩食品经营许可办理时限。压缩许可工作时限是近年来各地普遍实施的一项便利措施,《办法》第二十一条规定,县级以上地方市场监督管理部门应当自受理申请之日起十个工作日内作出是否准予行政许可的决定。因特殊原因需要延长期限的,经市场监督管理部门负责人批准,可以延长五个工作日,并应当将延长期限的理由告知申请人。鼓励有条件的地方市场监督管理部门优化许可工作流程,压减现场核查、许可决定等工作时限。将许可法定时限从原定的至多30个工作日压缩至至多15个工作日。五是推进食品经营许可和备案信息化建设。为全面推进食品经营许可和备案全程电子化工作,《办法》第九条明确县级以上地方市场监督管理部门应当加强食品经营许可和备案管理信息化建设,在行政机关网站公开食品经营许可和备案管理权限、办事指南等事项。县级以上地方市场监督管理部门应当通过食品经营许可和备案管理信息平台实施食品经营许可和备案全流程网上办理。食品经营许可电子证书与纸质食品经营许可证书具有同等法律效力。《办法》第十七条明确符合法律规定的可靠电子签名、电子印章与手写签名或者盖章具有同等法律效力。通过让数据多跑路,减少企业跑动次数,提高服务企业水平,提升食品经营许可工作效能。

五、《办法》在统筹发展和安全、优化食品经营许可事项方面修订了哪些内容?

一是助力新业态、新模式、新技术持续健康发展。面对新业态不断涌现,新型经营模式层出不穷的现状,将《首批营商环境创新试点改革事项清单》中的“允许对食品自动制售设备等新业态发放食品经营许可”纳入《办法》中,第十三条明确利用自动设备从事食品经营的,申请人应当提交每台设备的具体放置地点、食品经营许可证的展示方法、食品安全风险管控方案等材料。

二是聚焦企业反映的堵点难点问题。《办法》对拍黄瓜、泡茶等简单食品制售行为,作出了简化许可的规定。

《办法》第十四条明确食品经营者从事解冻、简单加热、冲调、组合、摆盘、洗切等食品安全风险较低的简单制售的,县级以上地方市场监督管理部门在保证食品安全的前提下,可以适当简化设备设施、专门区域等审查内容。从事生食类食品、冷加工糕点、冷荤类食品等高风险食品制售的不适用前款规定。同时,进一步明晰办理食品经营许可的范围,《办法》第四条明确仅销售食用农产品,仅销售预包装食品,医疗机构、药品零售企业销售特殊医学用途配方食品中的特定全营养配方食品,已经取得食品生产许可证的食品生产者在其生产加工场所或者通过网络销售其生产的食品等情形,无需取得食品经营许可。

三是调整细化食品经营类别及项目。为统筹安全和发展,坚持问题导向,进一步科学精准调整细化食品经营项目。《办法》第十一条将食品经营项目分为食品销售、餐饮服务、食品经营管理三类。在食品经营项目中单独设立食品经营管理类,并明确食品经营管理包括食品销售连锁管理、餐饮服务连锁管理、餐饮服务管理等;在餐饮服务类中增加半成品制售项目,删除糕点类食品制售,将其按照加工工艺分别归入热食类食品制售和冷食类食品制售的范畴。另外,《办法》第六十二条明确食品销售连锁管理、餐饮服务连锁管理、餐饮服务管理、半成品制售,规定半成品制售仅限中央厨房申请,进一步规范了“散装食品”的定义,明确未经食品生产者预先定量包装或制作在包装材料、容器中的食品,食品销售者在经营场所根据需要对食品生产者生产的食品进行拆包销售或进行重新包装后销售的食品,均纳入散装食品的范畴。

四是调整食品经营主体业态标注。为管控风险,落实《中华人民共和国食品安全法》对从事食品批发业务的经营企业提出的应当建立食品销售记录等特殊规定,考虑到从事食品批发的特殊性,以及校园食品安全群众关心、社会关切、学校供餐人数众多、供餐数量巨大,食品安全风险较高,防控难度较大等因素,《办法》第十一条增加从事食品批发销售,学校、托幼机构食堂,应当在主体业态后以括号标注的要求。

五是调整食品经营许可条件。为落实《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》,强化食品经营者主体责

任落实,在《办法》第十二条第三项许可条件的人员要求中,明确需配备食品安全总监、食品安全员等食品安全管理人员相关规定。

六、《办法》对相关法律责任作出哪些完善和补充?

一是科学细化食品经营许可证变更的法律责任。《办法》第五十二条规定,食品经营许可证载明的主体业态、经营项目等许可事项发生变化,食品经营者未按照规定申请变更的,由县级以上地方市场监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》第一百二十二条的规定给予处罚。但是,有下列情形之一的,依照《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条、第三十三条的规定从轻、减轻或者不予行政处罚:

- (一)主体业态、经营项目发生变化,但食品安全风险等级未升高的;
- (二)增加经营项目类型,但增加的经营项目所需的经营条件被已经取得许可的经营项目涵盖的;
- (三)违法行为轻微,未对消费者人身健康和生命安全等造成危害后果的;
- (四)法律、法规、规章规定的其他情形。

食品经营许可证载明的除许可事项以外的其他事项发生变化,食品经营者未按照规定申请变更的,由县级以上地方市场监督管理部门责令限期改正;逾期不改的,处一千元以上一万元以下罚款。

二是设定仅销售预包装食品违法行为法律责任。《办法》第五十九条规定,未按照规定提交备案信息或者备案信息发生变化未按照规定进行备案信息更新的,由县级以上地方市场监督管理部门责令限期改正;逾期不改的,处两千元以上一万元以下罚款。备案时提供虚假信息的,由县级以上地方市场监督管理部门取消备案,处五千元以上三万元以下罚款。

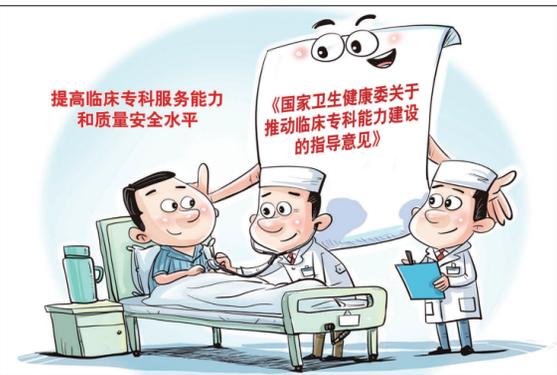
三是强化柔性执法手段使用。把责令限期改正作为主要处罚手段,对可以改正的违法行为,多采用责令限期改正的柔性处罚手段。《办法》第五十二条、第五十六条、第五十七条、第五十八条、第五十九条均作出了先责令限期改正,再处罚的规定。(来源:国家市场监督管理总局)



强化培训

7月16日北京,2023年,江西省农业农村部门将对3万名以上农民开展高素质培训,重点夯实保障粮油等主要农产品供给的人才支撑基础。根据江西日前出台的《2023年全省农民教育培训工作方案》,全年围绕粮油稳产保供任务开设的班次和培训人数,粮食主产区不低于85%,非粮食主产区不低于75%。

新华社发 王鹏作



推动建设

记者7月17日从国家卫生健康委获悉,为进一步提升临床专科能力,促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局,国家卫生健康委近日印发《国家卫生健康委关于推动临床专科能力建设的指导意见》,要求全面加强临床专科能力建设,构建我国临床专科建设发展新格局,提高临床专科服务能力和质量安全水平。

新华社发 王鹏作

完善监管制度 规范行业发展

——解读私募投资基金监管条例三大亮点

《私募投资基金监督管理条例》近日正式对外发布,这是我国私募投资基金行业首部行政法规。条例的出台,有利于完善私募基金监管制度,将私募基金业务活动纳入法治化、规范化轨道进行监管,对私募基金行业规范健康发展、防范化解风险具有重要积极意义。

亮点一:全面夯实私募基金法治基础

近年来,我国私募基金行业发展迅速,从一个“小众行业”发展为我国金融体系的重要组成部分,在提升直接融资比重、支持科技创新和产业转型升级、满足居民财富管理需求等方面,发挥着越来越重要的作用。

数据显示,截至2023年5月,在中国证券投资基金业协会登记的私募基金管理人2.2万家,在基金业协会备案的私募基金15.3万只,基金规模21万亿元左右,居全球前列。

私募基金主要分为私募证券投资基金、私募股权基金(含创业投资基金)两大类。证券投资基金法主要对私募证券投资基金的监管作了规定。长期以来,私募股权基金的监管上位法依据不足,对其规范主要依赖部门规章、规范性文件以及自律规则,监管执法依据和手段相对欠缺。随着资本市场改革深化以及行业发展的客观要求,到了需要重视并纳入上位法调整的阶段。

条例明确将契约型、公司型、合伙型等不同组织形式的私募证券投资基金、私募股权基金均纳入调整范围,解决了私募股权基金上位法依据不足问题,为其提供更加充足的制度支撑和法律保障,有利于促进私募股权基金规范健康发展,

推动资本市场高质量发展。

亮点二:完善私募基金监管制度

近年来,监管部门对私募基金行业积累了一定的监管经验,同时通过处置阜兴系、金诚系等重大风险事件,进一步摸清了私募基金行业存在的主要风险和突出问题。条例在系统总结监管经验、行业规范等基础上,着力推动私募基金行业规范健康发展。

强化源头管控。条例以规范私募投资基金管理人及其控股股东、实际控制人、普通合伙人等为着力点,抓住募集资金、投资运作、信息提供等关键环节,强化风险源头管控。比如,禁止公开或变相公开募集资金,禁止突破人数限制,禁止公开宣传推介,强化投资者适当性管理等。

划定监管底线。条例加强对私募基金管理人、托管人以及私募基金服务机构等主体从事私募基金业务活动要求,落实穿透监管要求,不断优化私募基金整体生态;明确证监会监管职责及监管措施等,对规避登记备案义务、挪用侵占基金财产、实施“老鼠仓”、利益输送等行为加以规范,加大惩处力度,为私募基金行业发展营造规范有序的竞争环境。

对创业投资基金实施差异化监管。创业投资基金是实现技术、资本、人力等创新要素与创业企业有效结合的投融资方式,其风险外溢性相对较小,在投资阶段、投资期限、投资对象、退出机制等方面具有一定特殊性。

条例对创业投资基金作出区别于其他私募基金的差异化监管安排,比如对符合条件的创业投资基金在登记备案、资金募集、投资运作、风险监测、现场检

查等方面实施差异化监管,对主要从事长期投资、价值投资、重大科技成果转化创业投资基金在投资退出等方面提供便利等。

亮点三:支持发展与强化监管并重

支持发展与强化监管是促进私募基金行业健康规范发展不可或缺的两个方面。

近年来,私募基金在服务实体经济、支持创新创业等方面发挥了积极作用。截至2022年末,私募股权基金在投中小企业项目8.5万个,在投本金2.59万亿元;在投高新技术企业5.9万个,在投本金2.62万亿元。

条例充分考虑私募基金的特点及其创新发展的需要,既对私募基金“募、投、管、退”提出全链条监管要求,又强调发挥私募基金行业服务实体经济、促进科技创新等作用,做到支持发展与强化监管并重。

一是条例总则明确提出“国家鼓励私募基金行业规范健康发展,发挥服务实体经济、促进科技创新等功能作用”,有利于凝聚各方共识,共同优化私募基金行业发展环境。

二是设立创业投资基金专章,明确创业投资基金应当符合的条件,实施差异化监管和自律管理,明确国家对创业投资基金给予政策支持,鼓励和引导“投早投小投科技”,鼓励长期资金投资于创业投资基金。

三是对母基金等合理展业需求豁免一层嵌套限制,有助于行业引入长期资金,更好发挥私募基金在促进直接融资和支持科技创新等方面的功能作用。

证监会表示,将扎实推进条例落实工作,抓紧完善配套办法和规则,进一步细化具体监管要求,引导私募机构不断提升合规风控水平和专业管理能力,切实发挥私募基金高效对接投融资需求的积极作用,实现中国特色现代资本市场的有效发挥。(新华社)

