

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2024〕15号

上海市人民政府办公厅关于创新和加强 餐饮业一体化综合监管的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为深入贯彻党中央、国务院和市委、市政府决策部署，维护餐饮业经营主体合法权益，进一步创新和加强餐饮业一体化综合监管工作，提高监管效能，根据《国务院办公厅关于深入推进跨部门综合监管的指导意见》，经市政府同意，现就本市创新和加强餐饮业一体化综合监管提出实施意见如下：

一、总体要求

在本市大型饭店综合监管“一件事”试点经验的基础上，坚持统筹发展与安全，以场景应用为抓手，构筑以“制度+科技”为驱动、“风险+信用”为基础、“分类+应用”为手段、“协同+共治”为

关键的餐饮业一体化综合监管体系,全面实施餐饮业“5+4+N”综合监管模式,推进餐饮业综合监管规范化、标准化、精细化、数字化、协同化、高效化,提升餐饮业安全风险防控能力,提高监管的精准性和有效性,持续打造市场化、法治化、国际化一流营商环境,推动餐饮业高质量发展。

2024 年底前,优先完成市场监管部门食品安全、特种设备安全检查事项和消防部门消防安全检查事项、城管执法部门市容环境卫生行政检查事项等高频检查事项综合监管改革工作。2025 年起,逐步覆盖各有关部门对餐饮业的执法检查事项。

二、聚焦破解“多头检查”瓶颈,着力整合资源再造流程

(一)建立健全横向一体化综合监管机制

市级层面率先建立由市市场监管局牵头,市公安局、市绿化市容局、市城管执法局、市消防救援局等执法检查事项牵头部门共同参与、协同配合的餐饮业一体化综合监管机制。市级各执法检查事项牵头部门梳理行业监管风险点,分类细化监管措施,综合配置监管资源。各区政府全面落实属地管理责任,组织协调、指导督促有关部门认真履行监管职责,及时协调解决推进辖区内综合监管中的重大问题。鼓励各区结合实际,进一步拓展餐饮业一体化综合监管应用场景。

(二)建立健全纵向一体化三级监管机制

市级层面抓规则、强统筹,负责监管事项清单、监管规则、监管标准的制定,明确三级监管任务分工,细化行政处罚裁量基准,统

筹指导重要时间节点、重大事件综合监管工作。区级层面抓市场、强专业,作为综合监管工作的主要力量,负责辖区内餐饮单位日常检查、“飞行检查”、投诉举报处理、专项检查等管理工作,指导街镇开展日常监管工作。街镇层面抓安全、强落实,主要负责餐饮单位日常检查、“飞行检查”、投诉举报处理、专项检查等监管实施工作,探索基层联合监管模式。

(三)建立健全差异化监管机制

树立预防为主、风险管理、全程控制的监管理念,根据餐饮业特点和监管需求,综合考虑餐饮单位业态、规模、场所、条件等客观因素,细化量化静态风险因子和动态风险监管信息,构建风险识别、评估、预警、防范全流程动态风险管理模式;完善经营主体信用监管制度,全面展现餐饮单位信用状况,将相关信用信息归集于餐饮单位名下,形成四级风险与信用管理等级。各执法检查事项牵头部门结合餐饮单位风险与信用等级评定结果,统筹制定本领域的分级分类差异化监管标准,风险信用评价为“A”类餐饮单位现场检查频次总体不超过2次/年,“B”类餐饮单位现场检查频次总体不超过4次/年。

三、聚焦解决“检查过多”问题,着力提高监管精准性

(一)大力推广非现场监管方式

各执法检查事项牵头部门梳理监管事项清单,明确非现场监管方式能够实现监管目的的,原则上不再开展现场监管;可以通过非现场方式实现联合监管的,不开展线下联合现场检查;将风险评

定等级低、信用等级高的餐饮单位纳入“无事不扰”目录清单，原则上不主动实施现场检查。

(二)切实减少现场监管频次

两个及以上部门对同一对象实施线下现场检查时，应结合实际情况合并开展。市场监管部门要着力整合其他部门监管事项，实现联合检查“进一次门、查多项事”。探索行政检查事项目录清单管理制度，除涉及安全监管事项领域外，其他事项的现场检查“能减尽减”。对涉及食品安全、消防安全等公共安全监管事项实施重点监管，不纳入其他抽查范围。

(三)规范“触发式”监管方式

建立健全“触发式”监管制度，以收到投诉举报、转办交办、大数据监测、上级专项任务及其他风险事件为触发条件，应依法依规开展核查处置。对已纳入年度行政检查计划的应一并实施，无特殊原因，后续不得就同一事项对同一餐饮单位再次开展现场检查。

四、聚焦纠治“随意执法”现象，着力提升监管透明度

(一)统一综合监管标准

市级各执法检查事项牵头部门制定本系统年度行政检查计划，检查计划包含执行机关、检查对象、检查方式、检查时间、检查事项和检查比例等内容，形成统一行政检查事项清单。同一系统各区同一检查项目参照市级标准制定。

(二)建立涉企检查报备机制

建立现场检查市、区两级报备机制，鼓励各区因地制宜探索报

备方式。市场监管部门根据各执法检查事项牵头部门年初行政检查计划和报备情况,按季度统筹各执法检查事项牵头部门现场检查需求,应结合实际情况开展跨部门联合现场检查;单独实施现场检查的,应及时向同级市场监管部门报备。实施现场检查时,应遵循法定程序,推进检查全过程记录工作。

(三)编制行业合规手册

对餐饮业急难愁盼问题,聚焦重点领域、重点环节、重点事项,市市场监管局牵头对餐饮业涉及的法律法规、规范性文件等监管政策制度进行梳理,从餐饮单位视角,编制合规经营手册,内容涵盖常见问题、高频违法事项,并一次性告知餐饮单位,稳定经营主体预期。

五、聚焦打破“信息孤岛”,着力发挥数智化优势

(一)建设餐饮业综合监管服务平台

充分利用人工智能、物联网、大数据、区块链等技术,建设餐饮业数字化综合监管服务平台,推进许可、监管、执法、信用系统互联互通,形成大数据监控、风险预警、线索核查、调查处置等监管事项闭环。积极探索智慧监管,升级餐饮单位监管执法系统,将相关数据接入和归集至餐饮业数字化综合监管服务平台。推动餐饮业数字化综合监管服务平台接入全市跨部门综合监管系统。依托随申码服务体系,以食品经营许可证为载体,完善数据的互通、共享、协同,推进餐饮业综合治理数字化场景建设。

(二)拓展非现场监管场景

推进“互联网+明厨亮灶”平台建设,吸纳各执法检查事项牵头部门业务需求,运用大数据筛查、自动巡检、智能预警、态势感知等手段,主动发现和识别违法违规线索,推动非现场监管业务在线办理、信息自动共享、问题闭环处置,减少现场检查频次。推动餐饮单位标识信息、过程信息、抽检信息等数据上链,发挥区块链在日常监管、行政检查存证、溯源的技术优势。对能够通过非现场监管判定违法违规的,应做出相应处置;对确实存在实体违法或程序违法风险的,应启动现场检查,履行监管职责。

(三)强化监管数据运用

统一各执法检查事项牵头部门监管数据标准,打通数据壁垒,强化部门之间对餐饮单位行政审批、行政检查与行政处罚的数据共享互通,以数据信息交换与汇总为基础,构建横向全覆盖、纵向全链条的餐饮业一体化综合监管网。对接“12345”市民服务热线、第三方网络平台相关数据,及时发现餐饮单位违法线索,提升问题发现效率。着力提升大数据分析挖掘能力,通过多维数据清理筛选和关联分析,形成多维数据分析结果库,根据不同场景需要运用数据分析结果,提升跨部门综合监管智能化水平。

六、聚焦压实各方责任,着力构建监管共治格局

(一)压实餐饮单位主体责任

督促餐饮单位牢固树立安全意识,坚持底线思维,落实安全第一责任人责任,建立健全食品安全、特种设备安全、消防安全等自查报告管理制度。鼓励餐饮单位发展连锁经营,并实施先进的管

理体系认证,提升规范化、标准化管理水平,防范系统性风险。支持餐饮单位顺应绿色化、数字化、智能化趋势,加快对门店改造升级,提升餐饮门店服务能级。鼓励餐饮单位创建绿色餐厅,持续开展“光盘行动”。

(二)落实相关利益方管理责任

重点督促引导商务楼宇、园区、商业聚集区、第三方网络平台等相关利益方完善企业管理制度,落实内部管理责任、规范经营行为、维护市场秩序。探索通过商务楼宇、园区、商业聚集区、第三方网络平台等与入驻餐饮单位签订协议的方式,明确责任和义务,形成“政府+平台(园区等)企业+入驻餐饮单位”共建共治格局。

(三)提升行业诚信自律水平

推动行业自律规范,建立自律公约和职业道德准则,推进行业自我管理和诚信经营。探索第三方辅助风险管理机制,引入保险、审计、仲裁、征信、认证、检验检测等专业机构,开展风险评估、信用评价、信息披露、产品检测等技术服务,为高效监管提供专业支撑。探索委托专业机构、具备专业资质人员开展质量管理体系检查并对检查结果负责,政府监管部门核实使用检查结果的工作机制。

加强组织领导,成立餐饮业一体化综合监管专项工作推进机制,加强对全市餐饮业一体化综合监管工作的统筹协调和指导督促。明确“尽职免责”工作导向,对探索中出现的失误或偏差,符合规定条件的,可以予以免责或减轻责任。加大对各级各类执法人

员指导培训力度,提升执法人员特别是基层执法人员专业能力。加强对餐饮业一体化综合监管工作的宣传和引导,主动做好政策解读,积极回应社会关切。鼓励新闻媒体、消费者、中介机构等发挥社会监督作用,营造社会共治良好氛围。依法依规公开监管中发现的违法违规行为,发挥警示教育作用,不断提升监管效能和水平,提升社会认知度和经营主体满意度。

附件:上海市实施“互联网+明厨亮灶”促进餐饮食品安全高质量发展专项行动方案

2024年9月26日

(此件公开发布)

附件

上海市实施“互联网+明厨亮灶” 促进餐饮食品安全高质量发展专项行动方案

一、主要目标

2024 年底前,对本市小型餐饮单位全面实施“互联网+明厨亮灶”,以互联网等形式,公开食品加工制作过程。对具备“互联网+明厨亮灶”条件的小型餐饮单位免予现场核查;建立餐饮食品安全差异化监管制度,探索非现场监管方式;打造食品安全监管数字化治理新场景,实现“码上监管、码上共享、码上服务、码上共治”监管新模式。

2025 年底前,本市餐饮食品安全现代化治理体系和治理能力水平达到全国领先、国际一流,全面实现餐饮食品安全数字化监管。对“互联网+明厨亮灶”餐饮单位实施“非现场监管”,将未实现“互联网+明厨亮灶”的餐饮单位纳入数字化监管平台。

2026 年底前,强化餐饮食品安全风险管控能力,实现信息集中化、链条可视化、应用场景化,监管体系更加健全,监管成效更加显著,人民群众的获得感和满意度明显提升。

二、主要任务

(一)优化食品经营许可

1. 加快行政许可审批。对具备“互联网+明厨亮灶”条件的小型餐饮单位,在新办、变更、延续食品经营许可时,免予现场核查。修订本市食品经营许可审查细则,优化许可核查程序,固化改革成

效。持续推进连锁食品经营许可便利化举措,对其门店许可全部实施免于现场核查。

2.建设餐饮开店服务应用。优化“一网通办”服务事项,建设餐饮开店服务应用,实现餐饮开店随手办、随地办、随时办。提供餐饮开店全流程帮办服务,建立政策解读、管理标准、知识问答库,提供许可政策推送、政策咨询、跟踪评价等服务事项。支持第三方网络平台拓展许可事前服务功能,对接“一网通办”食品经营许可平台,为入网餐饮单位提供许可便利服务。

3.实施许可现场“远程核查”。在食品经营许可核查时,可通过申请人提供的图片或视频,或直接与申请人实时视频连线等方式,对申请人的设施、设备和点位布局等进行远程核查。

(二)实施事中事后差异化监管

4.根据风险高低实施差异化监管。完善餐饮单位量化分级管理制度,根据不同的风险等级实施不同的检查频次,对食品安全量化分级为A级(风险较低)的餐饮单位,适用最低现场检查频次。

5.根据技术条件实施差异化监管。对已实施“互联网+明厨亮灶”的餐饮单位全面实施非现场监管。对存在投诉举报、抽检不合格等食品安全问题或因故意遮挡摄像头、视频画面模糊不清等触发智能预警的,启动现场监管执法。

6.根据危害后果实施差异化处罚。坚持过罚相当,实现执法效果和社会效果相统一。进一步优化行政处罚裁量制度,将餐饮单位是否实施“互联网+明厨亮灶”纳入行政处罚裁量因素。修订完善不予行政处罚清单,强化精细化执法,依法细化不予行政处罚的条件。

(三)强化食品安全主体责任

7.建立健全食品安全管理制度。督促餐饮单位依法配备食品安全总监和食品安全员,建立食品安全风险管控清单,落实“日管控、周排查、月调度”工作机制。充分发挥“互联网+明厨亮灶”的作用,赋能企业日常管理,防范风险隐患,落实落细企业主体责任。

8.规范经营管理行为。推动明厨亮灶团体标准修订,明确“互联网+明厨亮灶”设置要求,覆盖粗加工、烹饪、专间和专用操作、餐饮具清洗消毒等食品加工场所,展示后厨环境卫生、加工操作过程、个人卫生等关键环节。完善“互联网+明厨亮灶”定期视频抽查、督促指导、问题处置闭环等管理机制,加强设备维护,提高运行效率,确保在集中经营时段消费者可以通过网络平台查看食品加工画面。

9.强化食品信息追溯管理。落实本市推进食品安全信息追溯工作要求,督促指导餐饮单位履行进货查验及信息追溯义务。推动采用扫描食品外包装“二维码”等信息追溯新技术,提升食品追溯信息采集技术能级。

(四)提升网络订餐平台服务能级

10.推动平台让利。对本市实施“互联网+明厨亮灶”产生的网络服务等费用予以阶段性补贴。对本市实施“互联网+明厨亮灶”且运行良好的餐饮单位,引导第三方网络平台定期向社会予以公布,优先实施让利和流量引导,降低入网餐饮单位经营成本。

11.创新食品安全评星机制。指导第三方网络平台在现有食品安全量化分级评定的基础上,增加食品安全评星内容,施行食品安全五星评价体系。以公示“笑脸、平脸、哭脸”等级评定为基础,

叠加公示环境卫生、食品抽样、食品信息追溯、“互联网+明厨亮灶”、消费者投诉举报等内容作为五个星级标识,充分调动餐饮单位的积极性。

12.合理界定消费纠纷责任。指导平台优化消费纠纷处置机制,对已实施“互联网+明厨亮灶”且运行良好的餐饮单位,在发生消费者退单、索赔等消费纠纷时,充分利用“互联网+明厨亮灶”视频资料,合理界定消费纠纷责任。

三、组织保障

各区、各有关部门要切实加强本行动方案的组织实施。健全食品安全属地管理责任运行机制,鼓励采用“互联网+明厨亮灶”以及其他远程非现场监管方式开展督导。推动《上海市食品安全条例》修订,将“互联网+明厨亮灶”作为提供餐饮服务的基本条件。完善“互联网+明厨亮灶”建设规范,统一数据要素标准,实现平台数据的实时对接。市市场监管局会同市发展改革委、市商务委、市数据局、市财政局等部门,在项目建设、行业管理、数据支撑等方面,加强供给和支持,各区根据要求,落实项目建设和资金配套支持。加大宣传力度,将“互联网+明厨亮灶”工作纳入“上海品牌”建设内容,充分释放政策红利。加大食品安全监管信息公开力度和违法行为曝光力度,保障人民群众“舌尖上的安全”。

抄送：市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2024年9月27日印发
