

推进“证照分离”改革试点

——建立小餐饮店备案和监管工作协调机制

为了进一步深化“放管服”改革，持续推进“行政效能革命”，打造宽松便捷的市场准入环境，促进市场主体快速增长，助力“大西安”建设和追赶超越发展，西咸新区市场服务与监督管理局沣东新城分局按照“证照分离”行政事项目录，对目录中各类事项的办理流程进行梳理，从群众和市场主体办理营业执照和涉及的多项许可事项进行整合，明确各类行政事项的流程各环节以及办理期限。分局于2018年4月发布并实施《西咸新区沣东新城内小餐饮店备案和监督管理办法》，建立起关于小餐饮备案和监督管理工作的协调机制，切实做到放宽准入、宽入严管。

一、推进“证照分离”改革试点背景

目前，在餐饮服务经营中，存在以下问题：店面在50平方米及以下的小餐饮经营者规模小、基础弱、条件差，达不到《食品经营许可证》申领条件，存在无证或超范围经营情况；由于自身设备设施等各方面的条件无法达到办证要求，存在一定数量未取得《食品经营许可证》就从事餐饮服务活动的单位；还有一些小餐饮店虽然取得了《食品经营许可证》，但由于经营面积小，利润薄，在利润追求和激烈的市场竞争压力下，存在超出许可经营范围的现象。

针对这一问题，备案制将监管部门审查把关转变为以具备食品安全基本条件的申请人告知承诺为主，申请人可先获得备案凭据后开展经营，再在后续经营中按照法律法规的要求持续完善软硬件条件。为进一步简化和优化食品经营许可流程，加大对无证食品经营疏导力度，提高沣东新城食品安全水平，西咸新区市场服务与监督管理局沣东新城分局制定并实施《西咸新区沣东新城内小餐饮店备案和监督管理办法》，旨在通过试点形成可复制推广的小

食杂店、小餐饮店准入及监管模式。

二、推进“证照分离”改革试点主要做法及成效

（一）主要做法

1. 明确备案管理办法

明确管理办法中所指的小餐饮店，是经营场所固定且使用面积小于50平方米、从业人员较少、经营品种风险较低且符合食品安全基本条件的餐饮服务提供者；具备开办条件的小餐饮经营者提交相关备案材料，并对其提交材料的合法性、真实性负责。

沣东新城各市场所当场书面告知小餐饮店备案材料是否符合要求：符合要求的，给予备案，并发放《小餐饮店备案通知书》；备案材料不齐全或者不符合规定形式的，一次告知小餐饮店需要补正的全部内容；备案材料不符合要求的，应当告知小餐饮店不予备案并说明理由。同时，实施负面清单，明确禁止经备案的小餐饮服务提供者经营法律、法规规定禁止经营的食品；冷食类食品、冷加工糕点、生食水产品、凉拌菜和预先拌制的色拉等高风险食品；以及产生油烟、异味、废气的热食类食品和糕点类等可能影响周边居民正常生活的食品。

2. 通过多种监管措施，强化日常监管

通过实地巡查、定期抽验、网格化监管和联合惩戒等方式，依法核查备案后小餐饮店的生产场所条件及经营活动等情况。一是分类监管。根据不同类型小餐饮店的食品安全风险，确定各类小餐饮店的监督检查重点内容和频次，并按要求开展监督检查。二是首次监管。对备案完成的小餐饮店在30个工作日内开展首次监督检查：检查结果符合备案条件中的食品安全要求的，发放《沣东新城小餐饮店备案公示卡》；检查结果不符合备案条件中的食品安全要求的，责令其限期改正；经改正仍不符合的，责令其停止从事餐饮服务活动；拒不停止的，通报所在地街镇组织开展联合执法。三是网格化监管。着力构建“监管全覆盖、分级管理、职责明晰、高效监管”的新区、新城、街办、社区（村）四级食品药品安全监管网格体系。四是联合惩戒。在监督管理中发现小餐饮店存在违法行为，需要相关部门实施联合惩戒的，由各相关部门根据联合惩戒实施细则，依法实施联合惩戒。



2018年11月，有群众在沣东新城分局建章路管理所办理小餐饮店备案事项

3. 积极引导多方力量共同参与监督

引入社会监督：一是通过广播、电视台、报社等媒体，加大对社会公众及小餐饮店经营者的文化市场法制宣传力度，充分发挥媒体的监督、教育职能，曝光典型案件，提高公众认知和防范能力，拓宽公众参与社会监督的渠道和方式。二是建立沣东新城食品药品公众举报受理平台，鼓励通过互联网、举报电话、投诉信箱等反映小餐饮店经营者在产品和服务质量、违法经营等方面的问题。三是通过行业协会、社区志愿者等，引导社会力量广泛参与进行监督，每年对积极参与日常监督工作的志愿者给予表彰。加强行业自律：一是鼓励餐饮行业协会引导小餐饮店加强自律，诚信经营，推动形成社会性约束和惩戒机制。二是诚信管理。建立小餐饮店专用主体信息基础数据平台，记录小餐饮店备案、监督检查、行政处罚等信息，建立每户备案小餐饮店的诚信档案，并向社会公布。将无食品经营许可和不符合备案条件从事餐饮服务活动的小餐饮店，纳入单位和经营负责人个人诚信记录。

（二）主要成效

一方面，自2018年4月实施《西咸新区沣东新城内小餐饮店备案和监督管理办法》后，将《食品经营许可证》审查时间由原本3天缩短至随到随审，此举为小餐饮行业准入提供了便利，释放了活力，2018年全年增加注册办理数400多户。

另一方面，通过推进信息归集共享、实施联合惩戒、建立健全信用体系等事中事后监管手段，在激发市场主体活力的同时，有效维护市场秩序。多种合理合法的监管手段，充分考虑了区域市场环境，防止社会矛盾的激

化，从正面调动了小餐饮经营者对食品安全的责任意识和法律意识，营造良好的行业氛围。

三、推进“证照分离”改革试点政策启示

建立小餐饮店备案和监管工作协调机制是对“放管服”改革要求的积极回应。通过“深化商事制度改革”、实施“多证合一”综合审批服务运行模式，探索建立“一张执照管登记、一枚印章管审批、一个流程管项目、一套网络管信用、一个部门管市场、一支队伍管执法”的行政审批、市场监管和综合执法体系。建立事中事后监管工作机制，制定具体管理措施，向社会公众告知办事指南，明确加强事中事后监管的配套措施，全面推进“双随机、一公开”监管，健全“双随机”抽查工作机制和制度规范，逐步实现跨部门“双随机”联合抽查常态化，推进抽查检查信息统一归集和全面公开，建立完善惩罚性赔偿、“履职照单免责、失职照单问责”等制度。实施备案制意味着在准入环节上，合理地简化了程序，缩短了办理时限，降低经营者办事的时间和成本；同时，在监管环节上，也有利于政府部门及时纠正不规范经营行为，严厉打击违法违规行为，增强经营者食品安全主体意识。

四、推进“证照分离”改革试点下一步工作思路

在小餐饮店备案制与事中事后动态监管工作运行顺畅、协调，“宽进严管”可以落到实处的情况下，将进一步引入备案退出机制，全面加强对备案小餐饮企业的管理。同时，沣东新城市场监管局将对更多行政许可事项办理流程优化再造，在形式审查企业申请材料和承诺后，发放更多许可事项，将原本前置实施的企业审查移至获证后进行，为许可事项申请人提供更多便利，有效降低企业参与市场经营的程序成本。

在“融合通办”的过程中，缺乏必要的技术支撑。目前，尚无深度融合审批行政许可事项的电子平台。工商登记事项和其他行政许可登记事项分别在不同的业务平台上办理，平台之间没有信息推送和数据共享功能，下一步将搭建企业注册登记事务和经营性许可融合通办平台，为企业办理设立审批“搭台清障”。

【实践者说】

西咸新区沣东新城的负责人表示：改革是把省事方便送给企业，把对事中事后监管的挑战留给政府，在鼓励大众创业、万众创新的背景下，“宽进严

管”是一种趋势，政府通过推进信息归集共享、实施联合惩戒、建立健全信用体系等事中事后监管手段，既激发了市场主体活力，又有效维护了市场秩序。

对符合条件的小餐饮店实行备案管理，同时制定了完善的事中事后监管制度，对小餐饮行业实现了宽进严管的管理模式，一方面促进了区域市场活力，方便企业和居民就餐，另一方面维护了市场秩序，对小餐饮行业进一步规范化管理。西咸新区沣东新城在已有的管理经验的基础上，结合自身实际情况，对全国已有的实施先例实现了创新应用，形成了一项具有区域领先性的应用型创新举措。

【案例点评】

西咸新区沣东新城自贸区通过对符合条件的小餐饮店实行备案管理，同时制定完善的事中事后监管制度，对小餐饮行业实施宽进严管的管理模式。该举措不仅促进了区域市场活力，方便了企业和居民就餐，而且维护了市场秩序，实现了行业的规范化管理。西咸新区沣东新城在已有的管理经验的基础上，结合自身实际情况，对全国已有的实施先例实现了创新应用，形成了一项具有区域领先性的应用型创新举措。