附件2

**《深圳市食品安全违法记分行为管理办法》**

**起草说明**

1. 起草原因

**（一）**目前食品安全法规尚不完善，针对监管长期存在行政处罚费时、费力、效果不好等现实问题，**缺乏“过程监管风险防范”的监管效能。**食品安全风险主要集中在加工经营操作过程中，因加工不熟或食物贮存问题是造成每年食物中毒事件的主要原因。“海因里希安全法则”研究说明：“大多数的工业伤害事故都是由于工人的不安全行为引起的，要防止重大事故的发生必须减少和消除无伤害事故，要重视事故的苗头和未遂事故，才能达到预防和控制事故的目的”。而传统监管要求中由于需要监管人员检查餐饮的内容繁多，对风险隐患问题的查处主要存在以下情形，致使难以达到风险预防查处、难以达到的监管长效。

**表1：当前餐饮环节监管难题清单**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序 | 监管难题 | 隐患内容 |
| 1 | 没有罚则 | 1. 发生食物中毒，但在食物及相关工用具中未能检查出国家标准   中的致病物质★★★；②没有食品安全管理员在场管理或未履行职责★★★； ③洗手设施功能不齐全★★★；④加工区圈养宰杀活禽★★；⑤经营场所未亮许可证和量化级别★ |
| 2 | 无立即执行的罚则 | ①现场卫生脏、乱、差，或有老鼠、蟑螂等★★，②从业人员操作卫生差★★★，无健康证或健康不符合要求上岗★★；③原料不索证或不齐全★★；④餐饮具不消毒洗不净★；⑤自制食品超出餐饮操作规范的安全期限★★★ |
| 3 | 罚得难 | 取证难、费时间、难处罚，尤其是小餐饮结案率较低，处罚行政成本过高；另人力所限，处罚单位数量有限 |
| 4 | 效果差 | 一般处罚金额无关痛痒，对违法单位难以造成生意影响，且餐饮单位违法现象普遍，传统监管方式已三十多年难以形成行业威慑力和自律性。 |

**注**：食品安全风险等级评估★★★高风险，★★较高风险，★一般风险

1. 与同等城市相比，我委现存专业人力严重不足，难以应对食品生产经营数量快速增加的监管形势；尤其是我市许可的餐饮单位数量已居全国第一、而80%为小餐饮的监管难题，需要依法履行监管职能。

**（三）**社会高度关注与监管行政风险的严峻形势，需要突破原有的监管模式提升监管效能；

**（四）**响应国家改革方向，须尽快转变监管职责、促进落实企业主体责任，借鉴先进地区、城市有关好的监管做法。

二、制定参考资料

《食品安全法》、《广东省食品安全条例》、《深圳经济特区食品安全监督条例》等法律法规的基础上，结合新加坡、香港、上海等地区以及公安部有关先进做法。

（一）香港食环署：《施行违例记分制的程序指引》《违例记分制分数对照表》（《公眾卫生及市政条例》、《食物业规例》《冰冻甜点规例》《奶业规例》《小贩规例》

（二）上海市：《上海市餐饮服务食品安全违法行为记分管理暂行办法》

（三）烟台市：《烟台市餐饮服务食品安全违法行为代码》

（四）公安部：《机动车驾驶证申领和使用规定》（含附件：道路交通安全违法行为记分分值）

**表2：记分制有关实施地区数据比较表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **制定部门** | **记分值等级及分值** | **记分项目总数量** | **最高值项目数量** | **效力** |
| **香港食环署** | 三级（15、10、5分） | 107项 | 8 | ≥15分暂时吊销7天、第二次14天，第三次永久取消牌照 |
| **新加坡** |  |  |  | ≥12分暂时吊销二周、第二次4周，第三次永久吊销牌照 |
| **上海市** | 六级  （18、12、6、3、  2、1分） | 49项 | 14 | 必须结合现行法律处罚规定进行加重处罚，依法不予行政处罚的，不予记分：≥18分，或者当年度已第二次达到或者超过12分的，应当吊销其餐饮服务许可证；≥12分（1）可适用责令停业行政处罚的，责令停业；（2）不适用的从重行政处罚;（3）负责人、厨师长和食品安全管理人员应当在30个工作日内通过监管部门组织的评估考核 |
| **烟台市** | 三级（3、2、1分 | 79项 | 2 | 须结合现行法律处罚规定进行加重处罚 |
| **机动车管理** | 五级（12、6、3、2、1分） | 52项 | 11 | 取消证+重新考证 |
| **我市规定** | 食品生产五级（（20、10、4、2、1分） | 61项 | 3 | ≥20分查封至少3-7天、整改符合方能开业，法人或负责人和食品安全管理人员应重新培训考核 |
| 餐饮四级（20、5、2、1分） | 普通餐饮47项，微小餐25项，连锁饮项总部13项 | 4 | ≥20分查封至少3天、整改符合方能开业，负责人、厨师长和食品安全管理人员应重新培训考核 |
|  |  |  |  |  |

三、记分制的制定要点

**（一）制定原则。**主体责任、注重效能、风险分级、操作易行、公开公正。

**（二）记分制中使用“查封”为行政强制措施。**

为了切实提高监管执行的效力、效率。依据1.《深圳经济特区食品安全监督条例》第五十二条 食品药品监督管理部门可以对食品生产经营者违反食品安全法律、法规的行为，实行累积记分制度。食品生产经营者在一个记分周期内累积记分达到相应分值的，降低其分级分类评定等级；被评定为最低等级的，查封其生产经营场所。具体办法由市食品药品监督管理部门另行制定。第六十一条发生食品安全事故、疑似食品安全事故或者情况紧急、可能引发食品安全事故的，食品安全监督管理部门应当根据需要采取查封相关设施、场所，责令暂停生产、购进、销售相关食品等食品安全临时控制措施。2.《食品安全法》第七十七条 食品药品监督管理部门履行食品安全监督管理职责，有权采取（五）查封违法从事食品生产经营活动的场所。3.《广东省食品安全条例》第六十条 食品安全监督管理部门对涉嫌食品安全的违法行为进行查处，可以行使职权（四）查封存在危害人体健康和生命安全重大隐患的生产经营场所。4.**食药总局印发的《食品生产经营日常监督检查管理办法》**第二十四条规定 日常监督检查结果为不符合，有发生食品安全事故潜在风险的，食品生产经营者应当立即停止食品生产经营活动。规定对监督检查结果为不符合、有发生食品安全事故潜在风险的，食品生产经营者应当立即停止食品生产经营活动。

综上所述：有关违法记分达到一定分值的，视为该单位“存在危害人体健康和生命安全的食品安全重大隐患的生产经营场所” 并同时“存在违法从事食品生产经营活动”，视为被评定为最低等级，依据以上依据予以“查封”的强制措施,才能及时、有效控制食品安全隐患，体现“预防为主”和“过程监管”的重要性。

**（三）适用范围：**此办法目前仅适用于食品生产和餐饮服务提供者。食品流通单位和生产小作坊食品安全违法行为计分制度将在我委第一批食品安全违法行为计分制度探索推广的基础上，总结评估科学性和可行性后适时推行。

**（四）餐饮记分的内容**:依据法律法规和上级监督检查的有关规定，结合实际监管中发现的常见问题进行食品安全风险分析，进行相应分类分值。对餐饮单位的记分检查实现“五表合一”:结合1.餐饮食品安全量化检查表；2国家局《食品生产经营日常监督检查管理办法》、《食品生产经营日常监督检查要点表》和广东省食药局印发的《食品经营日常监督检查要点表》；3.国家、省、市的餐饮经营许可审查标准,含《深圳市食品经营许可标准化工作规范》；4.特区监督条例等最新监管要求；5. 结合香港等先进地区的有关记分检查表。在以上“五表”前提下进行了风险评估、优化项目、量化分值。

**（五）餐饮记分检查表分为三类**：1.普通餐饮；2.微小餐饮；3.连锁餐饮总部。为针对不同类型的餐饮单位进行记分评级操作，减化对微小餐饮的记分要求。另增加对连锁餐饮总部的记分量化要求（因2016年起我省新增对连锁餐饮总部需要办理“食品经营管理”的主体业态，依据省食药有关风险等级的最新规定，此类单位列为B级风险（中风险，市内餐饮管理企业）、C级风险（高风险，跨地级市经营的餐饮管理企业），食品经营连锁企业总部作为下属数家至数百家连锁门店，其每天供应量和影响力、媒体关注度均属于餐饮行业的高风险类别，如果总部能依法建立有关原料追溯等规范制度，将对各门店起到重要的统一引导与提升作用）。具体见三类《深圳市餐饮食品安全记分量化检查表》。

**表3：本市餐饮记分制与有关检查表数据比较表**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **制定单位** | **检查表名称** | **项目总数** | **最高值项目数量** | **结果等级** | **说明** |
| 国家食药局 | 餐饮服务日常监督检查要点表 | 30 | 重点项7项 | 检查中未发现问题的，检查结果判定为符合；发现小于8项（含）一般项存在问题的，检查结果判定为基本符合；发现大于8项一般项或1项（含）以上重点项存在问题的，检查结果判定为不符合。 | 2个工作日内向社会公开日常监督检查记录表。结果属于基本符合的，应当书面责令限期改正，提出整改要求，整改情况报告监督管理部门；结果为不符合、有发生食品安全事故潜在风险的，食品生产经营者应当立即停止食品生产经营活动。 |
| 广东省食药局 | 食品经营日常监督检查结果记录表 | 43 | 重点项14项 | 发现重点项存在1项及以下不合格且70%≤一般项合格率＜100%的，检查结果判定为基本符合；发现重点项存在2项及以上不合格，或一般项合格率＜70%的，检查结果判定为不符合。 |
| 国家食药局 | 《关于实施餐饮服务食品安全监督量化分级管理工作的指导意见》餐饮服务食品安全监督动态等级评定表 | 58 | 重点项12项 | 年度等级评定由监督人员根据餐饮服务单位过去12个月期间的动态等级评定结果进行综合判定。年度平均分在9.0分以上（含9.0分），为优秀；年度平均分在8.9分至7.5分（含7.5分），为良好；年度平均分在7.4分至6.0分（含6.0分），为一般。 | 对新办《餐饮服务许可证 》3个月内，不给予动态等级评定；对造成食品安全事故的餐饮服务单位，要求其限期整改，并依法给予相应的行政处罚，6个月内不给予动态等级评定；发现餐饮服务单位存在严重违法违规行为，需要给予警告以外行政处罚的，2个月内不给予动态等级评定. |
| 广东省食药局 | 广东省餐饮服务食品安全量化分级管理规定 | 73 | 重点项23项 | 1．许可审查核查结论为“符合”，日常检查结论为“好”的，评为A级；2．许可审查核查结论为“符合”，日常检查结论为“中”的，及许可审查核查结论为“基本符合”，日常检查结论为“中”或“好”的，评为B级；3．许可审查核查结论为“符合”或“基本符合”，日常检查结论为“差”的，评为C级。 | 对新办《餐饮服务许可证 》3个月后进行首次等级评定。凡有下列情形的，原A、B级餐饮服务单位立即降至下一个等级，并公示更正：1. 发生重大食品安全事故；2. 监督检查中发现存在违法行为，责令限期整改，但逾期不予整改或整改不合格；3. 连续2次以上食品监督抽检结果不符合食品安全标准。 |
| 本市 | 餐饮记分量化检查表 | 普通餐饮47 | 最高分值4项 | 按分值分为四级:  A≤5分、  B<15分≧5分、C<20分≧15分、  D≧20分 | 一张 记分表结合量化检查、日常检查表、许可审核表 |
| 微小餐饮25 |
| 连锁餐饮总部12 | 最高分值3项 | A<10分;  B<15分≧10分;  C<20分≧15分;  D≧20分 |

**（六）对食品生产企业的记分要点：**依据法律法规和省局<食品经营日常监督检查要点表><食品经营日常监督检查结果记录表>有关规定制定，检查统一使用一张表。

**（七）对实施过程中的风险要点控制**：作为全国创新的监督执法措施，又涉及到对食品生产经营单位被“查封”的强大社会威力和经济损失，结合征求意见稿委内各有关单位提交的意见，现对可能出现的不良情形与对策初步分析见下表：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序** | **可能出现的不良**  **情形** | **对策** |
| 1 | 执法不规范，如频繁检查同一家进行违法记分、业务不熟悉记错分或多记分或少记分等 | （1）各环节专业执法人员需要经过专业培训考核上岗、确保记分标准统一、规范，后续再另行配套出台内部实施方案，结合食品生产经营风险等级分类办法，明确记分检查频次；（2）能尽快处理异议者的复议或复核工作（办法中已有体现）；（3）由委内稽查局将另行制订有关“记分查封”的配套工作指南，明确记分具体操作，加强监督与执行的管理。 |
| 2 | 面临过多的单位被“查封”工作量大增 | 将在本办法制定过程中开展现场记分调研等有关工作，将“查封”率控制在合理的范围内，并在实施前期开展大量的线上、线下宣传培训工作，按照全市知晓整改-抓典型查封-全面实施的逐步实施配套方案另行出台。 |
| 3 | 有关执法工作量大增 | （1）按照本办法可以采购第三方专业机构承担有关的记分后通知、培训、评估申请、信息公示等有关服务业务管理工作；（2）采用信息化手段，提高执法记分的录入及管理效率 |
| 4 | 将面临“查封”复议和申请重新开业的数量较多并且时效要快的困难 | （1）按照本办法采购第三方专业机构承担有关快速服务事项，并加强社会监督和行政监督，参照机动车和香港的管理做法，做好便民服务与监督。（2）结合采用智慧餐饮信息化手段，可结合使用远程监控等明确违法记录进行取证，提高复审效率。 |
| 5 | 是否要与餐饮日常检查结合的问题 | 办法中已明确餐饮单位记分将结合食品安全量化等级检查和省局日常检查表等一起进行，2018年将重新修定我市的餐饮服务量化分级管理办法，以简便操作。 |

四、“记分制”创新点

创新实现监管方式的“四个转变”和“四个特点”。

**（一）由传统“限期整改为主”的监管方式转变为实施“查封”监管方式，大幅提高违法成本，体现“违法从严”的监管特点。**结合实际对现有食品安全法规不完善的内容进行了重点突破，明确设置记分年度内分值到查封的标准。通过国内机动车和香港、新加坡的有关实践证明：对生产经营单位的守法经营将起到重大威慑力！有效弥补了目前国内有关食品安全法规的不足。

**（二）由餐饮单位“被动配合”转变为“自觉学习遵守”的习惯，突出企业为“主体责任”的监管重点**。在记分分值中，食品安全管理是否在场管理、是否持培训合格证、是否依法履行管理职责作为记分的内容之一。结合（一）的措施，将彻底转变借鉴机动车违法记分的成功先例，加大宣传与执行公开的“蝴蝶效应”，将有利于加快形成我市食品生产经营行业规范管理的轰动效应。

**（三）由“结果监管”模式转变为“侧重过程监管”，体现“风险预防”的监管理念。**记分内容侧重于我市检查中最常见的、而执法中难以解决有效的问题，并已经与香港食品安全监管与风险专家共同商议风险评级后，以方便食品生产经营者易学习、监管人员易操作。

（四）由传统的**“现场检查”**方式，转变为结合**“信息智慧化监督手段”**，体现**“食品安全+互联网”**的监管特点。1.食品安全监管人员对食品生产经营者实施记分监督检查，可以采取视频监控抓拍违法行为记录等形式，突破传统以现场检查为主的违法取证形式。2.结合我市即将实施的“阳光智慧餐饮信息”平台，可以将记分量化监督结果的公示和送达创新为 “网络专店告知”+“书面告知”多形式结合的方式，改变原有在经营场所公示的单一形式，将监督结果公示在我市“阳光智慧餐饮工程”的统一信息化平台，扩大监管公示的影响力、方便企业通知。3.对被“查封”的食品生产经营者的法人或负责人、食品安全管理员、厨师长的培训考核结合采用“食品安全网络课堂”的形式，可以方便从业人员随时随地的快速进行专业培训指引，体现监管部门便民服务引导行业自律提升的最终监管方向。

五、审修过程

自2013年起，已经本委系统内进行了3次征求意见，并组织

过两次讨论会，并专门征求了原香港食环署专家的实施意见，有关修改意见基本都已采纳。

**表4：（征求意见稿）系统内采纳意见表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **单位** | **反馈意见** | **建议原由** | **采纳**  **情况** | **说明** |
| 法规处 | 将文件名称“深圳市食品安全违法记分制度实施办法”改为“深圳市食品安全违法记分行为管理办法” | | 采纳 |  |
| 食品生产处 | （第二条）增加“小作坊”将在记分制度探索推广的基础上，总结评估食品流通单位食品安全违法行为记分制度的科学性和可行性后适时推行” | 我市2017年才开展食品小作坊登记工作，目前仅有39家（其中38家生鲜面制品），主体不多且品种单一，《食品生产单位违法违规行为记分标准》暂不适用于食品生产加工小作坊。 | 采纳 |  |
| （第九条）食品生产企业在一个记分周期内记分达到20分、30分的，记分等级降为C级，食品安全监管部门对企业生产场所进行查封，且查封时间不少于3天或10天，待整改符合要求方可恢复生产。改为“食品生产单位在一个记分周期内记分达到20分的，记分等级降为C级，食品安全监管部门对企业生产场所查封3-7天。 | 1、《条例》要求“被评定为最低等级的，查封其生产经营场所”，因此记分等级降为C级就可查封，具体查封天数在《食品生产单位违法违规行为记分标准》中予以明确；2、《食品生产单位违法违规行为记分标准》中部分扣分项目整改时间较长（如重大事项变更未申报），食品生产单位查封后恢复生产不以“整改符合要求”为前提。恢复生产后依然存在严重食品安全隐患的，可依照第十条处理。 | 采纳 |  |
| 第十三条、第十五条“食品生产经营者…”改为“餐饮服务提供者…” | 食品生产单位不适用 | 采纳 |  |
| 第十六条“食品生产企业被查封后，该企业法人或负责人、食品安全管理人员应在一个月内通过食品安全监管部门规定的食品安全培训和考核，改为“应参加食品安全监管部门规定的相应岗位食品安全培训和考核，具体培训考核办法另行制定” | 食品生产单位具体培训考核办法另行制定 | 采纳 |  |
| 第二十条“如同一个食品生产经营许可证存在不同法人或负责人的转让但许可证照有关法人信息未变的情况下，前任法人被记的违法分数会全数转給接任持证人，用以计算是否查封的分数”存在矛盾，建议更改表述方式 | 食品生产经营单位无论法人、实际控制者是否变化，只要生产经营许可证不变，累计记分的主体不变。 | 采纳 | 改为“使用同一个食品生产经营  许可证经营，累计记分的主体不变，包括存在转让的情形” |
| 建议增加一条“记分管理与对违法违规行为进行警示、纠正或处罚可同步执行” | | 采纳 | 增加在第二条第二款 |
| 建议全文统一名称，如“企业”改为“单位”、“计分”改为“记分” | | 采纳 |  |
| 建议将“记分年度”、“”统一调整为“一个记分周期内” | | 采纳 |  |
| 南山局 | 一、建议制订相配套的《深圳市食品安全违法记分行为工作指南》，配合《违法记分行为实施办法》一起使用，《办法》侧重条款和工作流程设置，《工作指南》侧重记分具体操作。 | | 采纳 |  |
| 二、建议将附件1、2餐饮单位的检查表名称改为“食品安全量化检查记分表”；合并“普通餐饮单位”和“微小餐饮单位”为一个表；增设“造成重大食品安全事故和舆情事件的”关键项；表格形式建议参照生产企业违法记分表，缩减合并检查内容，精简文字；整合告知书内容至检查记分表。 | | 部分采纳 | 保持“微小餐饮”检查表：由于微小餐饮目前已纳入省编办拟改为“备案制”的试点，另结合其实际特点和方便监管人员应用，检查表不适合繁杂 |
| 光明局 | 增加食品安全违法记分的操作指引部分 | | 部分采纳 | 将有后续出台的配套指引 |  |
| 食品生产企业记分等级A、B、C,其食品安全风险又是A、B、C、D,易混淆 | | 采纳 | 食品生产单位记分等级分为Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ三级 |  |
| 稽查局、食药综合处、风险监测处、食药准入处、食品流通处、农产品处和其余9个辖区局均无意见 | | | | |