关于《深圳市市场监督管理局农产品食品

质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程（送审稿）》风险评估报告

深圳市市场监督管理局

二〇二四年六月二十四日

**目录**

第一部分 风险评估事项概述 3

一、 评估事项 3

（一） 评估事项名称 3

（二） 评估事项背景 3

（三） 评估事项主要内容 4

二、 评估过程 5

（一） 背景情况 5

（二） 制定过程 6

三、 各方意见及其采纳情况 7

第二部分 风险评估方法与依据 8

一、 评估方法 8

二、 评估依据 8

三、 评估要点 9

四、 评估目的 9

第三部分 风险评估内容 9

一、 合法性评估 10

（一） 决策承办单位主体资格 10

（二） 制定依据 10

（三） 制定程序 11

二、合理性评估 11

三、可行性评估 12

（一） 满足行业发展需要 12

（二） 鼓励企业和其他主体积极参与项目申报 13

四、安全性（ 可控性）评估 14

（一） 主要对以下事项进行评估 14

（二） 风险预测 14

第四部分 风险评估结论和相应建议 16

一、 风险性评估结论 16

二、 相应建议 16

（一） 做好规范性文件解读流程 16

（二） 做好规范性文件公布 16

（三） 设立实施后评估机制 17

第五部分 风险防范措施和处置预案 17

一、 决策可能引发的风险 17

（一） 政策宣传和舆论引导不足 17

（二） 缺少风险预警和防范机制 17

（三） 缺乏部门信息共享机制 17

二、 防范措施和处置预案 17

（一）加强政策宣传和舆论引导 18

（二）加强风险预警和防范 18

（三）建立多部门信息共享联动机制 18

2024年6月，深圳市市场监督管理局（以下简称“市市场监管局”）就制定《深圳市市场监督管理局农产品食品质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程（送审稿）》（以下简称《操作规程》）可能涉及的合法性、合理性、可行性、安全性（可控性）等方面进行了评估，形成本评估报告。

第一部分 风险评估事项概述

**一、评估事项**

**（一）评估事项名称**

本次重大行政决策评估事项为《操作规程》，主要从合法性、合理性、可行性、安全性（可控性）等方面进行风险评估论证，得出风险评估结论，提出相应的风险防范、化解措施建议。

**（二）评估事项背景**

1.根据《深圳市支持现代农业高质量发展的若干措施》（深市监规〔2023〕4号，以下简称《若干措施》），为加强专项资金管理，规范专项资金项目申报、审核和管理等流程，通过前期准备工作，市市场监管局起草了《操作规程（征求意见稿）》。通过书面征求意见、网上公开征求意见和专家论证等形式，听取了市直有关部门、各区政府、社会公众等各方意见，经反复研究，采纳了部分单位和社会公众的部分意见，形成了《操作规程》。

2.《操作规程》已纳入市市场监管局2024年重大行政决策事项，按照《广东省重大行政决策程序规定》（2024 年 1 月 16 日，广东省人民政府令第310 号）规定：重大行政决策具体包括制定经济和社会发展等方面的重要规划。重大行政决策事项可能对国家安全、政治安全、经济发展、社会稳定、公共安全、生态环境等造成不利影响的，决策承办单位或者决策机关指定的有关单位应当进行风险评估，或者委托具备相应资质的专业机构、社会组织等开展第三方评估。

3.根据《深圳市人民政府关于印发重大行政决策程序实施办法的通知》（深府规〔2023〕2 号）规定：决策事项可能对国家安全、政治安全、经济发展、社会稳定、公共安全、生态环境等造成不利影响，或者可能引发舆情等其他重大风险的，决策承办单位或者决策机关指定的有关单位应当进行风险评估。风险评估可以对重大行政决策草案进行整体评估，也可以根据实际需要对部分内容进行评估。按照相关规定已对有关风险进行评价、评估，且情况未发生重大变化的，不作重复评估。

综上，对《操作规程》进行风险评估，是有效规避、预

防和控制决策事项实施过程中可能产生的风险，对增强重大行政决策的科学性，提高重大行政决策质量水平，更好地确保决策事项的顺利实施具有现实意义。

**（三）评估事项主要内容**

《操作规程》共分有七章二十六条，明确了农产品食品质量安全及动植物疫病防控项目**组织实施、申报审核、监督管理、绩效评价等**内容。具体内容是：

**第一章“总则”明确了《操作规程》的依据、适用范围、资助方式、审批方式。**

**第二章“工作职责”规定了组织实施部门、协助部门及申报主体的职责。**

**第三章“项目申报基本条件”**规定了农产品质量安全、“圳品”及动植物疫病防控等项目专项资金申报主体和项目所要满足的基本条件和要求。

**第四章“项目类别及申报专项条件”规定了项目类别、申报专项要求、资助范围、资助标准、申报材料和审核方式。**

**第五章“资助计划的组织与实施”规定了项目组织实施流程、审核程序、项目退出机制。**

**第六章“绩效评价与监督管理”规定了对组织实施部门、申报主体、第三方服务机构和专家的监督管理要求。**

**第七章“附则”主要是明确未尽事宜相关要求以及《操作规程》有效期。**

**二、评估过程**

**评估过程中，市市场监管局通过对《操作规程》决策背景、制定过程、意见采纳、公平竞争审查等情况的资料进行综合分析研究：**

1. ****背景情况****

2023年9月6日，经市政府同意，市市场监管局印发《深圳市支持现代农业高质量发展的若干措施》**（深市监规〔2023〕4号，以下简称《若干措施》）。《若干措施》中明确了农产品质量安全、“圳品”及动植物疫病防控等项目专项资金的扶持方向与资助规模**。

**根据《中共深圳市委机构编制委员会办公室关于市市场监管局内设机构设置的通知》（深编办〔2024〕22号）和《中共深圳市委机构编制委员会关于调整市市场监管局职责机构编制的通知》（深编〔2024〕82号），农业领域机构改革职责调整，农产品质量安全、“圳品”及动植物疫病防控等项目专项资金管理由市市场监管局承办。按照**市市场监管局专项资金管理相关规定，**为加强专项资金管理，规范专项资金项目申报、审核和管理等流程，**市市场监管局**起草了**《操作规程》。

1. ****制定过程****

**1.2024年3月，经与市乡村振兴局协商同意，**同步征得市司法局、市财政局同意，**市市场监管局启动**《操作规程》起草工作；

2.2024年4月8日-5月12日，印发《市市场监管局关于征求〈深圳市市场监督管理局农产品食品质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程 （征求意见稿）〉意见的函》、《深圳市市场监督管理局关于公开征求〈深圳市市场监督管理局农产品食品质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程（征求意见稿）〉意见的通告》，向局外25个单位，局内36个单位，以及社会公众征求意见;

3.2024年5月17-30日，根据第一次征求意见情况，修改完善并形成《操作规程》，印发《市市场监管局关于再次征求〈深圳市市场监督管理局农产品食品质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程（二次征求意见稿）〉意见的函》，向24个外部单位、35个内部单位开展二次征求意见工作；

4.2024年6月7日，按照重大行政决策事项程序组织召开《深圳市市场监督管理局农产品食品质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程（送审稿）》专家论证会。

5.2024年6月11日，组织开展《深圳市市场监督管理局农产品食品质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程（送审稿）》风险评估工作；

6.2024年6月18日，组织开展《深圳市市场监督管理局农产品食品质量安全及动植物疫病防控领域专项资金操作规程（送审稿）》公平竞争审查工作；经自查，未违反公平竞争相关规定，并已报市市场监管局公平竞争监管处开展公平竞争审查工作。

**三.各方意见及其采纳情况**

（一）2024年4月8日-5月12日，市市场监管局向局外25个单位，局内36个单位开展第一次征求意见工作：共收到外部单位市财政局、市司法局、市乡村振兴局及大鹏新区等4个单位反馈意见13条，其余单位无意见或逾期未回复意见；经研究论证后，采纳意见9条，解释说明4条；共收到内部单位法规处、财务处、智慧处、审批处、市检测院等5个单位反馈意见12条，其余单位无意见或逾期未回复意见；经研究论证后，采纳意见5条，综合采纳3条，解释说明4条。同步征求社会公众意见，收集意见1条，综合采纳1条。

（二）5月17-30日，市市场监管局向24个外部单位、35个内部单位开展二次征求意见工作：收到外部单位市司法局反馈意见4条，其他单位无反馈意见或逾期未回复意见；经研究，对市司法局的反馈意见1条采纳，1条综合采纳，2条解释说明（综合采纳和解释说明内容已和市司法局沟通同意）；收到内部单位财务处、法规处共反馈意见15条，其他单位无反馈意见或逾期未回复意见；经研究，财务处反馈2条意见全部采纳，法规处反馈13条意见，采纳意见10条，综合采纳1条，解释说明2条。

综上，市市场监管局对上述内容**逐一进行评估,并形成本风险评估报告。**

第二部分 风险评估方法与依据

**一、评估方法**

**采用定性分析法，对决策背景、制定过程、意见采纳情况等资料进行综合分析研究，全面查找风险源、风险点，并逐一进行评估；具体包括收集制定过程资料、征求相关部门意见、征求公众意见、专家论证、公平性竞争审查等方式。**

**二、评估依据**

**（一）《广东省行政规范性文件管理规定》（**广东省人民政府令第310 号**）；**

**（二）《广东省重大行政决策程序规定》（粤府令第 288**

**号）；**

**（三）《深圳市重大行政决策程序实施办法》（深府规〔2023〕2 号）；**

**（四）《深圳市行政机关规范性文件管理规定》（深圳市人民政府令第 305 号）；**

**（五）《深圳市人民政府办公厅关于加强行政规范性文件管理的实施意见》（深府办〔2021〕8 号）。**

1. **评估要点**

（一）**《操作规程》**的制定主体、制定程序是否符合规定，是否具有明确的上位法依据；

（二）**《操作规程》**是否符合以人为本的科学发展的要求，是否符合人民群众的利益诉求；

（三）**《操作规程》**是否满足行业发展需求；

（四）**《操作规程》**是否会鼓励企业和其他主体积极参与项目申报工作；

（五）**《操作规程》**可能引发不稳定因素的方面；

（六）**《操作规程》**引发不稳定因素方面能否妥善解决。

1. **评估目的**

**综合研判决策事项的风险，提出预防的意见和具体措施，从源头上防范、减少和消除影响社会稳定的隐患，维护公共利益和社会秩序，助力经济社会发展。**

1. 风险评估内容

**根据《深圳市重大事项社会稳定风险评估办法》等有关规定，市市场监管局就《操作规程》的制定就合法性、合理性、可行性、安全性（可控性）进行风险评估。**

**一、合法性评估**

合法性评估主要在于评判**《操作规程》**的相关制定主体、制定依据以及制定程序等是否符合相关法律法规的规定。

1. **决策承办单位主体资格**

《操作规程》第五条明确“市市场监管局负责本专项资金的管理和使用，主要包括建立健全资金管理制度”，上述职责主体资格是根据《深圳市市场监督管理局专项资金管理办法》（深市监规〔2020〕3号）第五条“市市场监管局是专项资金的管理执行部门，主要职责内容”第一款：“负责建立健全专项资金具体管理制度，制定配套的操作规程和申报指南…”明确。根据机构改革职责分工，市市场监管局负责承办**农产品质量安全、“圳品”及动植物疫病防控等项目专项资金管理工作，因此市市场监管局具备决策承办单位主体资格。**

1. **制定依据**

《操作规程》制定遵循了《中华人民共和国农产品质量安全法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国动物防疫法》等法律的基本原则，依据《若干措施》并结合深圳的具体情况和实际需要，在第三、四、五章明确规范专项资金项目申报、审核和管理等流程，符合《深圳市行政机关规范性文件管理规定》授予行政机关制定规范性文件的权限。

1. **制定程序**

如前所述，《操作规程》由市市场监管局起草，期间历经起草单位内部意见征求阶段、市直有关部门、各区政府征求意见阶段、社会公众征求意见阶段、专家论证阶段、风险评估阶段、公平竞争审查阶段，符合《深圳市人民政府重大行政决策程序规定》第四条、第五条、第六条、第八条、第九条、第十条的相关程序规定。

**二、合理性评估**

合理性评估在于评判《操作规程》是否符合以人为本的科学发展的要求，是否符合人民群众的利益诉求，是否给所涉及群众的生产、生活带来正面影响。

（一）《操作规程》第三章、第四章提出了提高农产品食品质量安全水平、强化动植物疫病防控的政策补贴具体措施，充分维护了市民群众“舌尖上的安全”，防范重大动物疫病发生，体现了以人为本的制定要求；

（二）深圳的食用农产品、食品大部分由外地输入，因此《操作规程》中的农产品质量安全项目——“农产品质量安全检测能力建设项目”、“加入政府农产品可追溯平台项目”聚焦深圳食用农产品生产经营单位自主检测能力提升、农产品质量安全全链条可追溯；“圳品”品牌培育项目是基于市民对食品安全保障和更高质量的食品和食材的旺盛需求，建立从农田到餐桌全覆盖的供深食品标准体系，全链条守护市民“舌尖上的安全”。两个项目均为本市结合自身实际情况设立的专项资金，充分体现了深圳政府以高标准、优品牌引领支持农产品食品质量安全提升，食品品牌高质量发展，符合深圳经济发展与民生需求；

（三）世界动物卫生组织发布数据显示，人类现存已知的传染病中有60%属于人畜共患疾病，至少有75%的人类新发传染病源自动物，动物疫病防控是预防动物疫病和人畜共患传染病的前端。动植物疫病防控的政策补贴中的动物疫病防控项目涵盖了国家规定动物防疫措施。而且结合深圳目前宠物饲养高速增长的实际情况，完善了犬类狂犬病强制免疫补助措施，体现深圳政府坚持“人病兽防”，保障养殖业生产安全、公共卫生安全和动物源性食品安全。

综上，《操作规程》符合民生利益诉求，有效满足人民群众对食品质量安全的需求。

**三、可行性评估**

主要评估决策内容在实际操作层面推进实施的可操作

性,包括是否满足行业发展需求，是否会鼓励企业和其他主体积极参与项目申报工作。

**（一）满足行业发展需要**

1.深圳市95%的食用农产品必须依靠外地输入，食用农产品质量安全具有较为明显的输入性风险。通过《操作规程》中农产品质量安全项目的政策引导，鼓励深圳市农产品生产经营的履行主体责任，实现农产品质量安全全链条可追溯，是行业发展的必由之路。

2.“圳品”品牌培育项目充分利用全球食品安全标准与技术法规动态比对数据库资源优势，以国家标准为基础，对标国际及发达地区标准，聚焦基地环境、生产加工、产品质量、产品追溯、体系管理五大方面，以源头管理、风险控制为核心，借鉴全球通行的合格评定模式，打造从基地到餐桌全覆盖的“圳品”标准体系、评价体系和监督体系，以高标准、优品牌引领食品产业高质量发展，全链条守护“舌尖上的安全”。“圳品”通过标准引领、市场对接、技术输出方式，在护航食品安全、加强东西部协作、促进乡村振兴、推动产业发展等方面发挥重要作用。

3.动物疫病防控项目严格按照国家、省市政策文件要求制定并组织实施，对加强保证动物疫病防控项目有效、有序、顺利实施，进一步提升全市动物疫病防控能力，确保全市不发生区域性重大动物疫情，维护动物产品质量安全和公共卫生安全具有现实意义。

综上，深圳是人口接近1800万的超大型城市，食品质量安全与公共卫生安全输入型风险高，随着人民群众生活水平需求不断提高，在疫情防控“后时代”阶段，通过政府资金政策鼓励提升农产品食品质量安全、防范重大动物疫病发生，是符合深圳本地及行业发展的需求，可鼓励企业和其他主体积极参与项目申报工作。

**（二）鼓励企业和其他主体积极参与项目申报**

《操作规程》中“农产品质量安全检测能力建设项目”给予不超过300万元的资助；“加入政府农产品可追溯平台项目”给予不超过30万元补贴；“圳品”品牌培育项目单个“圳品”给予2万元资助，每家主体每年不超过50万元；动物疫病防控项目补助金额不超过2500万元/年，其中农产品与“圳品”项目均为本市结合自身实际情况设立的专项资金项目，动物疫病防控项目补助严格参照国家、省市政策文件标准制定，项目与标准均没有调减，因此可激励和鼓励申报主体积极参与项目申报。

**四、安全性（可控性）评估**

安全性（可控性）评估在于确定《操作规程》的施行是否存在引发群体性事件、造成重大社会负面影响等社会稳定问题，以及对可能引发社会稳定风险的可控程度、预防和化解相应措施。

**（一）主要对以下事项进行评估:**

1.是否与国家党政方针保持一致；

2.是否存在引发群众大规模集体上访或群体性事件的风险；

3.是否与其他地区同类或类似事项的措施有较大差别，是否可能引起群众的强烈不满。

**（二）风险预测**

1.党的二十大提出一是“树立大食物观，构建多元化食物供给体系”；二是“强化食品药品安全监管”；三是“加强生物安全管理”，《操作规程》制定是不断完善农产品食品安全监管体系，防范和化解动植物疫病领域生物安全风险的重要举措，通过规范性文件出台加强专项资金管理，规范专项资金项目申报、审核和管理等流程，充分发挥财政资金在支持农产品食品质量安全、生物安全两大“安全”领域的使用效能，符合习近平总书记对食品安全工作作出一系列重要论述，以及关于生物安全的重要讲话，与我国党政方针保持一致。

2.《操作规程》专项资金是用于农产品质量安全、“圳品”品牌培育、动植物疫病防控等项目，资助对象是特定群体，所涉及的影响范围较小。

3.《操作规程》中的农产品质量安全、“圳品”品牌培育项目均为本市结合自身实际情况设立的专项资金项目，充分体现了政府支持深圳市农产品食品质量安全提升工作，符合深圳市经济发展与民生需求；动物疫病防控项目严格按照国家、省市政策文件要求制定，没有突破上级文件标准，与其他地区标准要求保持一致。

《操作规程》内容一是与国家党政方针保持一致，符合广大市民群众的利益；二是具有符合深圳实际情况的创新内容，补贴标准与其他地区不存在较大差别；三是涉及资助对象范围较小，对社会稳定影响较低。因此，制定《操作规程》引起群众的强烈不满、引发大规模集体上访或群体性事件的风险较小。

此外，《操作规程》制定过程一是广泛听取了各方意见，吸纳了有关建议，在社会公众征求意见过程中未收到不合理诉求；二是严格按照政策文件制定，对涉及群众有可能提出的不合理诉求也可以依据法律、政策进行充分合理解释，取得大部分群众的理解和支持。

第四部分 风险评估结论和相应建议

****一、风险评估结论****

《操作规程》是贯彻落实《中华人民共和国农产品质量安全法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国动物防疫法》的措施，是维护市民群众消费安全，保障公共卫生安全的举措，符合广大市民群众的利益。《操作规程》制定过程中，广泛听取社会公众、专家、各区各部门等多方意见，对《操作规程》进行修改完善，总体来看，该规范性文件制定社会稳定风险较小，社会稳定风险可控。《操作规程》第三、四、五章内容是**对专项资金申报主体和项目的具体条件、资助范围、审批方式、适用时间范围等做出了明确的规定，进一步增强了政策的落地性**。

****二、相应建议****

《操作规程》通过后市市场监管局应依职责充分做好政策解读、规范性文件公布、设立实施后评估等工作:

**（一）做好规范性文件解读流程**

按照“谁起草、谁解读”的原则，规范性文件的起草单

位应当依照《深圳市人民政府办公厅关于进一步做好政策解

读工作的通知》做好政策解读工作。可充分利用各种媒介，围绕政策制定背景、主要内等方面进行解读，及时发布权威解读，增加广大市民群众对《操作规程》制定工作的了解和支持。

**（二）做好规范性文件公布**

《操作规程》通过后，市市场监管局应当通过本级人民政府公报和政府网站等途径，及时发布《操作规程》。

**（三）设立实施后评估机制**

《操作规程》已经规定有效期五年,注意应当在有效期

届满前 6 个月对实施情况进行评估。

第五部分 风险防范措施和处置预案

****一、决策可能引发的风险****

1.政策宣传和舆论引导不足

《操作规程》宣传力度和舆论引导不足，可能出现符合《操作规程》项目申报要求的企业无法得知相关信息而错过申报；企业在申报项目时，存在因不了解相关政策规定而出现不符合申报要求的情形。

2.缺少风险预警和防范机制

规范性文件的制定应符合时代发展和社会需求。在《操作规程》实施后，如果无法有效建立风险预警和防范机制，存在出现与国家政策、行业发展需求相矛盾的现象，在一定程度上将制约行业发展。

3.缺乏部门信息共享机制

《操作规程》第九条第六款明确了项目资金不予资助情形、第十二条第四款明确了资助意见需向各相关部门征求意见。因此，在确定申报主体是否符合资助要求的过程中，如缺乏部门信息联动共享机制，将可能出现申报主体虚假申报情况。

****二、防范措施和处置预案****

**（一）加强政策宣传和舆论引导**

市市场监管局可通过运用微信公众号、短视频号、微博、官网等媒体，积极做好《操作规程》的宣传报道、政策解读等工作，以讲座、培训等方式加强对企业申请进行有针对性的指导，确保申报主体及时了解掌握资金政策。

**（二）加强风险预警和防范**

充分利用12345、民生诉求和自媒体在内的信息采集媒介，及时掌握社会公众关注焦点和讨论热点，并建立舆情监测预警、应对、处置等机制，加强风险预警和防范。同时要注意与上级部门政策标准保持一致，确保政策统筹兼顾，有效推进。

**（三）建立多部门信息共享联动机制**

在《操作规程》执行过程中，市市场监管局应与其他有关部门建立信息共享联动机制，确保申请对象申请材料的真实性。一旦发现企业在申请过程中提交了虚假材料，或是违背了承诺及其他法定要求，依法应当追究主体的法律责任,并根据其失信行为的轻重，决定是否将其纳入“黑名单”,给予惩戒。