市场监管总局发布新《食品生产经营监督检查管理办法》

“飞检”和体系检查成为监督检查方式

□ 本报记者 万静

为加强和规范对食品生产经营活动的监督检查，督促食品生产经营者落实主体责任，国家市场监管总局近日发布修订后的《食品生产经营监督检查管理办法》（以下简称《办法》）。《办法》自2022年3月15日起施行。

据了解，对原《食品生产经营日常监督检查管理办法》进行修订，旨在强化监管部门监管责任，构建检查体系，确定检查要点，充实检查内容，明确检查要求、严格落实食品生产经营主体责任，切实落实食品安全工作“四个最严”要求。

检查结果醒目位置展示

为全方位全过程加强食品安全监管工作，《办法》着重强调要实施“全覆盖”检查。规定县级以上地方市场监督管理部门应当每两年对本行政区域内所有食品生产经营者至少进行一次监督检查。检查结果对消费者有重要影响的，要求食品生产经营者按照规定在食品生产经营场所醒目位置张贴或者公开展示监督检查结果记录表。对发现食品生产经营者有食品安全法实施条例规定的情节严重情形的，依法从严处理；对情节严重的违法行为处以罚款时，依法从重从严。同时，将监督检查情况记入食品生产经营者食品安全信用档案；对存在严重违法失信行为的，实施联合惩戒。

国家市场监管总局局长张工表示，食品安全没有“零风险”，监管必须“零容忍”。

据介绍，自2018年市场监管总局组建以来，全系统共查办食品安全违法案件97万件，罚没金额103.9亿元，有效维护了良好市场秩序。

近年来，我国食品质量、市场秩序和消费环境持续好转。根据市场监管总局披露的数据显示，2021年前三季度共完成食品安全监督抽检426.85万批次，检出不合格样品10.6万批次，总体不合格率2.48%。

此外，食品生产企业和小作坊合规率达到93.5%；国产婴幼儿配方乳粉抽检合格率在99%以上，市场占有率稳步提升。这些成就离不开食品安全严格监管。

严格监管有效促进了食品产业高质量发展，高质量发展也有力支撑了食品安全。据国家统计资料显示，2010年我国食品工业总产值达到1万亿美元，超过美国，成为世界第一大食品加工制造国。随着食品工业的迅速发展，食品工业规模以上企业由2013年的37000家发展成2018年的40500家企业，企业规模不断扩大。

2021年12月27日，第八届全国食品安全监管信息交流大会召开。市场监管总局有关负责人表示，目前我国全过程食品安全监管体系逐步建立、食品安全重大风险基本得到控制，食品安全总体形势和食品安全状况稳中向好。

强化食品安全风险管理

记者注意到，新修订的《办法》强化食品安全风险管理，结合食品生产经营者的食品类别、业态规模、风险控制能力、信用状况、监督检查等情况，将食品生产经营者的风险等级从低到高分为A、B、C、D四个等级，并对特殊食品生产者以及中央厨房、集体用餐配送单位等高风险食品生产经营者实施重点监督检查，根据实际情况增加日常监督检查频次。

中央财经大学法学院教授高秦伟分析指出，实施风险管理，加强食品安全风险排查和防控，是食品安全治理的核心要义和本质要求，是食品生产企业的基本义务，是食品安全监管部门的主要职责。传统的食品安全监管模式属于被动的事后监管，主要通过对市场上流通的食品进行检查，发现问题后再进行处罚；或者对媒体和个人曝光的食品安全事件进行追踪检查，以达到实施食品安全监管的目标。而食品安全风险分级将风险进行确认并实施分级，推动监管部门主动对高风险的食品生产经营主体进行监管。推行分类分级监管模式后，消费者还可以直接判断食品生产经营主体的质量安全状况，进而实现选择性的消费，通过“用脚投票”的方式促使食品生产经营主体加强自我管理、守法生产经营。

新修订的《办法》也贯彻了食品经营企业风险级别不同，享受不同“执法待遇”精神。

比如《办法》规定，按照风险管理的原则，制定食品生产经营监督检查要点表，并综合考虑食品类别、企业规模、管理水平、食品安全状况、风险等级、信用档案记录等因素，编制年度监督检查计划。

另外，近年来我国市场监管部门逐步建立起四级抽检体系，2020年共完成抽检695万批次，达到4.9批次/千人。及时公开不合格食品信息，提醒公众安全消费；下架、封存、召回不合格食品3596吨，避免问题食品流向百姓餐桌，食品安全“防护网”不断加密加牢。

新增两种监督检查方式

此次新修订《办法》特别引发业界注意的是，飞行检查和体系检查成为监督检查方式。原国家食品药品监管总局于2016年3月发布《食品生产经营日常监督检查管理办法》，规范食品生产经营日常监督检查工作，在此基础上，探索实施飞行检查及体系检查，均取得较好的效果。

广东、江西、黑龙江、福建、广西等地方食品监管部门先行一步，相继制定了食品生产企业飞行检查试行办法。

在上述基础上，此次《办法》就将飞行检查、体系检查的监督检查方式纳入法治轨道，规定市场监督管理部门可以根据工作需要，对通过食品安全抽样检验等发现问题线索的食品生产经营者实施飞行检查，对特殊食品、高风险大宗消费食品生产企业和大型食品经营企业等的质量管理体系运行情况实施体系检查。

北京大学法学院教授王锡锌指出，飞行检查是跟踪检查的一种形式，在国际上最早应用于体育赛事中的兴奋剂检查，具有突击性、独立性、高效性等特点。食品生产飞行检查是指国家和地方食品监管部门参照借鉴对药品和餐饮服务食品飞行检查的模式，针对获得食品生产许可证（包括食品、保健食品、食品添加剂和特殊食品）的食品生产经营者依法开展的不预先告知的监督检查。

此外，《办法》还对食品安全生产、销售、餐饮等环节检查内容进行了细化，要求也更为严格。

比如在食品生产环节监督检查要点新增“标签和说明书、食品安全自查、信息记录和追溯等情况”；食品销售环节检查要点新增“经营场所环境卫生、温度控制及记录、过期及其他不符合食品安全标准食品处置、食品安全自查、网络食品销售等情况”；对特殊食品生产环节和销售环节的监督检查要点进行了单独明确；对温度、湿度有特殊要求的食品贮存业务的非食品生产经营者的监督检查要点应当包括备案、信息记录和追溯、食品安全要求落实等情况；明确集中交易市场开办者、展销会举办者监督检查要点应当包括举办前报告、入场食品经营者的资质审查、食品安全管理责任明确、经营环境和条件检查等情况。

市场监管总局相关负责人介绍，市场监管部门将以实施《办法》为契机，强化食品安全风险意识，进一步加大监督检查力度，压实监管部门责任，督促问题隐患整改到位，坚决筑牢食品安全防线，坚决守护人民群众“舌尖上的安全”。

证监会发布北京证券交易所上市公司转板指导意见

完善多层次资本市场体系更好服务企业发展

□ 本报记者 周芬棉

设立北京证券交易所，其本身的意义就在于深化新三板改革，完善多层次资本市场体系，更好地服务实体经济发展。

基于企业发展的不同阶段对融资、规模的不同需求，允许企业在不同板块之间转板，不仅对企业有利，也对各交易所的错位发展形成平行竞争关系。为此，证监会于2022年1月7日发布《关于北京证券交易所上市公司转板的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

为企业提供差异化服务

在北交所上市的公司无疑非常关注转板问题，这对其是利好。而转板问题也并非今日才提出，有其历史原因。

西北政法大学法学院教授强力说，早在北交所设立之前，证监会就发布《关于全国中小企业股份转让系统挂牌公司转板上市的指导意见》（以下简称原指导意见），针对的对象是新三板中精选层的公司，支持新三板精选层的公司，向深交所和沪交所转板上市。

在2021年9月份北交所成立后，这些精选层的公司平移成为北交所上市公司，转板就不是从新三板转板上市而是交易所之间的转板。

为此，证监会于2021年10月30日对原指导意见进行修订形成《指导意见（草案）》并向社会公开征求意见。

据证监会有关负责人介绍，修订后的《指导意见》，首先是删除制度依据。原指导意见制定的依据是《国务院关于全国中小企业股份转让系统有关问题的决定》。其次是名称修订。将“全国股转公司”“精选层公司”分别修改为“北交所”和“北交所上市公司”，北交所和沪深交易所，都属于证券交易所，所以将“转板上市”修改为“转板”。三是明确上市时间计算。北交所上市公司申请转板，应当已在北交所上市满一年，其在原精选层挂牌时间和北交所上市时间可以合并计算。

由于转板对于股份限售期会不会发生变化？修订后的《指导意见》明确，北交所上市公司转板后的股份限售期，原则上可以扣除在原精选层和北交所已经限售的时间。

记者注意到，《指导意见》制定的依据是证券法和公司法，旨在为不同发展阶段的企业提供差异化、便利化服务。主要内容包括三部分，即基本原则、主要制度安排和监管安排。

需要说明的是，按照试点先行、稳步推进的原则，在试点阶段，北交所上市公司只能向沪交所的科创板或深交所的创业板进行转板，不能向主板转板。待试点一段时间后，再评估完善转板机制。

政策利好北交所上市公司

强力说，原则上，北交所上市公司转板沪深交易所，也可以反过来，即沪深交易所公司再转板北交所，这并没有法律限制。但相较而言，北交所上市公司更愿意向其他交易所转板，转板对其有吸引力。

中国政法大学资本金融研究院副院长武长海教授说，北交所主要服务创新型中小企业，重点支持先进制造业和现代服务业等领域的企业，推动传统产业转型升级，培育经济发展新动能，促进经济高质量发展。在这里，北交所上市公司不仅包括以制造业为主的“专精特新”中小企业，也包括战略新兴产业中创新能力突出的中小企业、向专业化和价值链高端延伸的生产性服务业企业、向高品质和多样化升级的生活性服务业企业。

武长海说，中小企业创新意味着风险，风险意味着企业发展的方向、寿命、结果也会不同，有的会迅速成长为“参天大树”，有的则会“昙花一现”。那些通过在北交所上市成长为“参天大树”的企业，就不再是中小企业，融资需求和发展目标也有了不同，可以到更精准适合其上市需求的上交所、深交所上市。这是国家多层次资本市场的目的所在，也是企业自身需求所在。

相较而言，沪交所的科创板或深交所的创业板，对申请转板企业就很有吸引力了。诚如北京中银律师事务所律师吴则涛所言，这两个板块的融资方式、类别与北交所相比更加丰富；对于股票市场融资及流动性而言，上交所、深交所对于股票投资者的要求低于北交所，创业板的投资门槛只要10万元，而北交所却需要50万元，科创板虽然也要求50万元门槛，但涨跌幅为20%，小于北交所的30%，在个人投资者绝大多数投资金额较低的情况下，投资者能参与北交所的人数大为降低，企业融资受限。相比流动性，这两个板块也更优于北交所。

武长海说，深交所、上交所对转板公司的审查更多的是文件形式审查，相对于新上市公司要求是一样的，但审核会简单些、形式化些，只是对个别问题会采取实质审查。甚至会“采取现场检查等自律管理措施”。相对于新公司上市申请，时间要短得多。

诚如《指导意见》规定，转板属于股票上市地的变更，不涉及股票公开发行，依法无需经证监会核准或注册，由上交所、深交所依据上市规则进行审核并作出决定。转板程序主要包括：企业履行内部决策程序后提出转板申请，上交所、深交所审核并作出是否同意上市的决定，同意后，企业在北交所终止。在上交所或深交所上市交易。

三家交易所竞争局面形成

强力说，对于转板，沪深交易所都持欢迎态度。毕竟上市公司越多，交易所的实力也越大。

转板一旦实施，三家交易所的竞争局面将形成。武长海说，上交所、深交所之间对转板公司的需求也是竞争性的。北交所对转板公司的转板也未必非常情愿。只有转板公司的意愿是自愿的。

据吴则涛介绍，上交所、深交所在2021年7月就转板事项制定了《上海证券交易所科创板转板上市办法（试行）》和《全国中小企业股份转让系统挂牌公司向创业板转板上市办法（试行）》及相关配套规则，并开通了转板上市专属审核公示板块。《指导意见》的修改不会对2021年7月已经出具的转板配套制度产生实质性影响。

上交所、深交所的审核原则基本上体现在三个方面：一是以科创板、创业板首发上市相关规定为基础，并体现转板上市特征；二是坚持以投资者需求为导向，突出信息披露的重大性与针对性；三是充分发挥北交所（原新三板精选层）审核及持续监管成果，作出差异化安排；四是审核周期与其他首发企业基本相同。

截至目前，虽无依据前述转板配套制度成功的案例，但早有几家公司开始行动了。其中观典防务申请转板上交所科创板正在问询回复中；泰祥股份、翰博高新申请转板深交所创业板也在问询回复中。

北京发布118项地方标准涵盖9大领域

本报讯 记者**王斌** 记者日前从北京市市场监管局获悉，为推动首都高质量发展标准体系建设，北京市近日发布118项地方标准，涉及9大领域，其中资源节约与利用22项、城市管理与公共服务17项、公共安全15项、工程建设13项、信息化12项、服务业8项、卫生6项、生态环境3项、农业21项、基础类1项。

据了解，在此次发布的重点标准中，以支撑北京冬奥会、冬残奥会等大型活动筹办为目标，北京制定了《大型活动可持续性评价指南》，规定开展大型活动可持续性评价的评价内容、评价方法和评价过程，为北京奥运遗产传承提供标准化支撑。《大型群众性活动消防安全规范》，规定了大型群众性活动消防安全的基本要求、布局要求、安全疏散要求、消防设施要求等内容，加强大型群众性活动消防安全管理。《公共建筑无障碍设计标准》内包括了无障碍通行设施、通行流线、服务设施、服务系统、信息交流与智慧服务、各类建筑特殊无障碍设计要求等内容，为新建扩建、改建和改造公共建筑工程的无障碍设计提供指导，营造友好、包容、共享的无障碍环境，支撑北京冬奥会、冬残奥会筹办。

深圳推出全国首套中小幼民法典课程

本报讯 记者**唐荣** 见习记者**李文茜** 通讯员**李珊珊　贺轶群** 广东深圳近日在民法公园举办2022年首场民法典主题宣传月活动启动仪式。启动仪式上，龙华区教育局、区司法局联合研发的全国首套中小幼民法典课程《给孩子们讲民法典》正式发布。该教材以切合青少年认知的授课形式、语言文字和案例故事，帮助青少年了解民法典的法治精神与契约精神，根植法治信仰和家国情怀。

我国湿地保护法规制度体系日趋完备

确立湿地保护管理顶层设计“四梁八柱”

□ 本报记者 侯建斌

被誉为“地球之肾”“物种基因库”的湿地，与森林、海洋并称为地球三大生态系统，具有涵养水源、净化水质、调节气候、维护生物多样性等多种生态功能。

值得欣喜的是，重要性不言而喻的湿地保护，得到了前所未有的重视。1996年10月，《湿地公约》常委会决定将2月2日确定为世界湿地日。2021年8月30日，第75届联合国大会通过决议，将每年2月2日设立为世界湿地日。这意味着湿地保护全球重要性的再次提升。

在我国，湿地保护同样置于极其重要的位置，这仅仅从2021年我国出台湿地保护法就显而易见。事实上，我国的湿地保护经历了摸清家底和夯实基础（1992-2003）、抢救性保护（2004-2015）、全面保护（2016-2021）三个阶段。“法规制度体系日趋完备。”在国家林业和草原局近日召开的新闻发布会上，湿地司司长吴志民介绍说，除了我国刚刚出台的湿地保护法，目前有28个省区市先后出台湿地保护法规。国家和省级层面制定《湿地保护修复制度方案》和实施方案，确立了湿地保护管理顶层设计的“四梁八柱”。

随着湿地保护法的出台，湿地保护将进入新时代高质量发展阶段。吴志民强调，下一步，国家林草局将全方位组织开展普法宣传贯彻培训，增强全社会湿地保护意识，提高各级湿地工作者的履职能力，适时出台配套法规和制度政策，指导地方制修订省级湿地保护条例，动员全社会的力量，多措并举保护和修复湿地，推动新时代湿地事业高质量发展。

建立部门间协作机制

经过多年努力，我国公众湿地保护意识不断增强，湿地保护修复力度不断加大，湿地生态状况持续改善。但随着社会经济快速发展，保护和利用的矛盾日益凸显，湿地遭受非法侵占、围垦、污染等现象时有发生，湿地保护立法刻不容缓。

正是在此背景下，湿地保护法应运而生。2021年12月24日，湿地保护法正式公布，并于2022年6月1日起施行。吴志民认为，制定湿地保护法，是贯彻党中央决策部署的重要立法成果，是建立湿地保护修复制度的根本保障，是不断满足人民群众对美好生态环境需要的有力举措，是中国引领全球生态治理、彰显大国形象的重要行动。

在吴志民看来，湿地保护法明确了湿地的定义和统筹协调与分部门管理的管理体制，建立了部门间湿地保护协作和信息通报机制，实现历史性的突破，解决了困扰我国湿地管理数十年的湿地概念和管理体制问题；对湿地实行总量管控制度和分级管理及名录制度，明确了各级政府的管理事权划分；对湿地保护与利用作出具体规定，提出湿地利用的正面要求和负面清单；对建设项目占用国家重要湿地进行严格限制，对红树林湿地和泥炭沼泽湿地进行特别保护，全面禁止开采泥炭，维护湿地的重要生态功能。本法还对湿地的监督检查和法律责任作出具体规定。

初步建立保护管理体系

今年是中国加入《湿地公约》30周年。经国务院批准，我国于2019年6月成功申办《湿地公约》第十四届缔约方大会，大会计划于2022年11月21日至29日在湖北武汉举办。

30年来，中国政府带领社会各界，努力践行可持续发展和生态文明理念，大力推进湿地保护修复，湿地生态状况持续改善。中国以全球4%的湿地，满足了世界五分之一人口对湿地生产、生活、生态和文化等多种需求，为全球湿地保护和合理利用作出了重要贡献。

吴志民说，法规制度体系日趋完备，确立了湿地保护管理顶层设计的“四梁八柱”。同时，保护管理体系初步建立。中国指定64处国际重要湿地，建立602处湿地自然保护区、1600余处湿地公园和为数众多的湿地保护小区，湿地保护率达52.65%。

“与此同时，工程规划体系日益完善。”吴志民介绍说，2003年，国务院批准发布《全国湿地保护工程规划（2002-2030）》，陆续实施三个五年期实施规划，中央政府累计投入198亿元，实施4100多个工程项目，带动地方共同开展湿地生态保护修复。

此外，调查监测体系初步形成。中国是全球首个完成三次全国湿地资源调查的国家，国土三调正式将湿地列为一级地类。各地建立湿地调查监测野外台站、实时监控和信息管理平台并在逐步纳入国家林草感知系统，通过高新技术实现监测监管一体化。

吴志民坦言，中国作为《湿地公约》常委会成员和科技委员会主席，深度参与公约事务和规则制定，广泛开展国际合作和交流，为全球生态治理贡献中国智慧和中国方案。

湿地公园总数达1600余处

2004年，国务院办公厅印发《关于加强湿地保护管理的通知》，指出在不具备条件划建自然保护区的区域，通过划建湿地公园等创新方式对湿地实行抢救性保护。湿地公园分为国家级和地方级。2005年，我国启动国家湿地公园试点建设。

吴志民介绍说，经过16年的发展，国家湿地公园通过“试点制”“晋升制”等设立方式，现已遍布全国31个省区市，总数达899处，全国各类湿地公园总数达1600余处。

据介绍，国家湿地公园划分为保育区、恢复重建区和合理利用区三个功能区，合理利用区面积大都不超过10%。与一般性质的公园相比，湿地公园的主体定位是保护湿地生态系统，同时可开展科普宣教、生态旅游、生态养殖等合理利用活动。

吴志民表示，国家湿地公园属于我国自然保护地体系中的自然公园范畴，是我国湿地保护修复的创新实践和重要抓手，有效保护了240万公顷湿地，带动区域经济增长500多亿元，约90%的国家湿地公园向公众免费开放，成为人民群众共享的绿色空间和“绿水青山就是金山银山”理念的生动实践。

保持打击违法高压态势

在新闻发布会上，国家林草局资源司副司长袁少青还通报了12起破坏森林资源典型案件。

国家林草局要求，各级林草主管部门要继续扎实开展全国森林督查，不断加大执法力度，及时、严肃查处违法案件，始终保持对破坏森林资源违法行为的高压态势。

袁少青表示，2022年，国家林草局将以“严”为主基调，将保护森林资源、依法打击各类破坏森林资源违法行为，查破重大毁林案件等情况纳入省级总林长制的督查考核，压紧压实各级地方政府的主体责任。继续开展“天上看、地面查、全覆盖”的森林督查，提高快速、精准发现违法问题的手段和能力，进一步强化全国通报、挂牌督办、警示约谈、媒体曝光、现地督查等措施，推动各地严肃查处涉林违法案件。

袁少青特别强调，对于瞒报漏报、弄虚作假，以罚代刑、说情打招呼、打擦边球、搞变通的，一经发现，将启用行政监督和纪检监察监督贯通协调机制，向省级纪检监察部门移交问题线索，持续释放对涉林违法犯罪“严”起来的强烈信号，始终保持打击违法高压态势，以最严厉手段切实保障我国森林资源安全和生态安全，守护好我们的绿水青山。