

（一）案例主体

“阿大葱油饼”的死与生：政府监管中法与情的博弈

目录

一、引言	1
二、“阿大葱油饼”的死与生	1
（一）阿大葱油饼成“网红”	2
（二）阿大葱油饼的“死”	3
（三）各方博弈及其观点	5
1. 直接利益相关者：阿大的诉求	5
2. 监管者的立场和难处	5
3. 其他利益相关者：近邻和食客的批评与建议	6
4. 非直接利益相关者的看法	7
（四）阿大葱油饼的“再生”：老味道峰回路转	8
三、无证照餐饮的治理：市场监管的困境	9
（一）数量巨大的无证餐饮店	9
（二）制度的刚性	10
（三）执法力量的不足与运动式治理	11
（四）部门间关系对执法行动的制约	12
（五）深化“放管服”职能转变任重道远	13
四、法与情的平衡与政府监管的有效性：案例分析框架	14
（一）公共利益与个人利益的平衡	15
（二）超大社会治理的弹性	16
（三）治理工具的有效选择	16
（四）公私伙伴关系的建立	17
（五）部门间的合作与联动	18
五、结论和对策	18
六、附录	20
附录 1：2010-2016 年中国食品安全大事记	20
附录 2：新食品安全法实施一周年大事记	22

附录 3: 有关食品安全的部分规范性文件	29
附录 4: 关于食品安全监管的代表性政策法规规定	31

“阿大葱油饼”的死与生：政府监管中法与情的博弈

【摘要】一家由上个世纪八十年代残疾下岗工人一手经营了三十余年的葱油饼铺——“阿大葱油饼”，被 BBC 挖掘成了“网红店”之后，门前食客络绎不绝。但是随后，该店却因为证照不齐而被监管部门关停。阿大葱油饼的“死”，在沪上引起了轩然大波。围绕“阿大”的去与留，店主“阿大”（生产者）、食客（消费者）、街道邻里（社会资本）以及政府相关部门（监管者）之间展开了观点拉锯。本案例体现了政府监管所面临的一个典型困惑，即：监管者在面对法理与人情的博弈时如何做出恰当的选择以保持某种必要的平衡，以保证监管行为的有效性。当前食品安全监管中始终面临着食品安全（公共利益）与底层生计（个人利益）之间的矛盾。从市场的角度看，一方面，小本经营的店主受高房租产生的“挤出效应”影响而无法进行正规经营，因而，无证经营往往是寻求生存的被迫选择；另一方面，作为消费者的食客，则对代表“老上海味道”的传统美食有着一份特殊的情怀，这是一些无证经营的市场需求基础之所在。从监管的角度看，一方面，保障公共卫生安全与市场公平竞争，是监管的逻辑出发点，这是监管的法理基础所在，因此，取缔无证经营理所当然须义无反顾；另一方面，出于保障弱势群体的目的，以及受制于基层执法力量的不足，具体的监管执法行为往往是弹性的灵活的，对无证餐饮的态度较为宽松和“人性”。“阿大葱油饼”的网络成名显像化了各方的利益与矛盾，类似这样的案例对城市治理和政府的监管服务的有效性提出了挑战。在“全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议”中，李克强总理提出，深化行政体制改革和转变政府职能，需要在简政放权、放管结合、优化服务三方面同时推进，表示“监管也不一定是冷漠的，要多带一点对老百姓的感情”。2016年10月28日，在政府、企业及社会的多方努力下，“阿大葱油饼”终于起死回生，老店新开，入驻了“饿了么”互联网外卖平台。“阿大葱油饼”的再生（即成功转型）所体现出来的政府职能转变，凸显了政府“放管服”的新理念。在这个案例中，政府顺应了“三小一摊”的发展需求，努力在政策宣介、食品安全、法律咨询、配套场地等领域提供更好的服务。该案例启发人们，有效的政府监管应该兼顾法理与人情，政府职能和监管执法方式的转变，应以此为目标继续迈进。

【关键字】阿大葱油饼 政府监管 职能转变 放管服

The Death and Birth of A Da's Spring Onion Pancake:

The Game of Legality and Humanity in Government Regulation

Abstract: A Da's Spring Onion Pancake (A Da Cong You Bing), a baked scallion pancake shop operated by the disabled laid-off worker named A Da for more than thirty years since 1980s, has become "red net shop" after the BBC's report and attracted a continuous stream of customers. However, the Pancake Shop was shut down by the regulators because of missing certificates. The death of A Da's Spring Onion Pancake has caused a sensation in Shanghai. The shop owner A Da (producer), customers (consumers), neighborhoods (social capital) and the relevant government departments (regulators) have different views towards the Stay or Go of A Da's Spring Onion Pancake. This case reflects a typical confusion faced by government regulation: how do regulators maintain the necessary balance and make the right choice to ensure the effectiveness of regulatory behavior in the face of legality and humanity game. The current food safety supervision is always faced with the contradictions between the food safety (public interest) and the underlying livelihood (personal interest). From the market point of view, affected by the "crowding out" effect of high rents, small business owners are forced to operate the undocumented business on the one hand, and on the other hand, the diners have a special feeling for the "old Shanghai taste" of the traditional food, which is the basis of some undocumented market demand. From the regulatory perspective, on the one hand, to protect public health and safety and fair competition in the market is the legal basis of supervision, and on the other hand, for the purpose of protecting the vulnerable groups and the lack of strength of law enforcement at the grassroots level, the specific regulatory enforcement behavior is often flexible and the attitude towards the undocumented restaurant is more relaxed and "human nature". The network fame of A Da's Spring Onion Pancake reflects the interests of all parties and contradictions, and similar cases like this raise a challenge to the effectiveness of urban governance and government regulatory services. In the National Telephone Conference of "How to promote the decentralization, reorganization and transformation of government functions", Premier Li Keqiang put forward that we need to decentralize and optimize three aspects of the reform of the administrative system and transformation of government functions together and he said "Supervision is not necessarily indifferent, with a little more feelings for the people". On October 28 2016, under the efforts of government, enterprises and society, A Da's Spring Onion Pancake come back to life finally, settling in the "Are You Hungry" internet take-off platform. The regeneration of "A Da's Spring Onion Pancake" embodied the success of the transformation of the government functions, highlighting the new concept of "decentralization, reorganization and optimization of government functions". In this case, the government has responded to the development needs of food vendors, and strived to provide better services in policy promotion, food safety, legal advice, supporting sites and other fields. The case inspires people that effective government regulation should take the Legality and Humanity into account, and the enforcement of the transformation of government functions should take it as a goal.

Keywords: A Da's Spring Onion Pancake, Government Regulation, the Transformation of Government Functions, Decentralization, Reorganization and Optimization of Government Functions

一、引言

本案例所叙述的阿大葱油饼的“死”和“生”，是一个形象的隐喻——它不仅描述了阿大葱油饼本身的“起死回生”，而且还试图揭示其起死回生背后的政府监管所面临的困惑及其正在经历着的变化，并解释推动这一变化的原因。

这是一个典型的案例，它典型地反映了政府监管所面临的一般性困惑与矛盾——如何做到执法过程中法与情的恰当平衡，而且，政府监管部门回应和解决这些困惑与矛盾的方式与途径，也具有典型意义和推广价值。从推动政府监管发生积极转变的力量因素来考察，该案例几乎集中了所有足以引起学术研究兴趣的要素或变量，包括政府部门自身的偏好与观念，公众舆论，决策时机选择，治理的社会基础，等等。因此，整理和研究这个案例，其所展现的公共管理实践和学术研究两方面的价值，不可低估。

本案例的结构是这样的：

在第一部分的引言里，我们提出了这个案例所要揭示和揭示的真实问题是什么。接下来的第二部分比较系统地叙述了这个案例的来龙去脉，突出了这个故事所包含的关键要素。本案例所叙述的事实，既来自于公开的报道，也来自于本小组成员必要的调查研究和各种形式的访谈。

第三部分对本案例所体现的城市治理过程中监管部门所面临的监管执法的困惑进行了归纳和分析，重点分析了引起这些监管困难的原因。

第四部分是一个案例分析手册，在这里，我们将提出一个分析框架，用以解释政府监管的变迁逻辑，同时，这个分析框架实际上也是一个评估框架，因为我们应该要知道，什么样的政府监管在什么样的情况下才会是有效的，政府监管的变迁表现出了什么样的绩效。

第五部分是本案例的一个结束语，在那里，我们将基于本案例总结政府监管变革的未来方向。

在最后第六部分的附录里，我们整理了有关食品监管和治理的一些政策法规，并摘录了其中一些相关规定，并提供了过去几年里有关食品安全监管的大事记。

二、“阿大葱油饼”的死与生

冬日的早晨，位于上海市黄浦区永嘉路的“阿大葱油饼”的新门店招牌异常醒

目。天还未全亮，阿大已经在店里忙活两个多小时了。他正忙着做葱油饼，而铺子外已挤满了排队的顾客。这是 2016 年 10 月 28 日“阿大葱油饼”老店新开的日子，食客们纷纷赶来捧场，其中排队中的很多人是为了体验“传说中的阿大葱油饼”而前来的。因为不久前，“阿大葱油饼”在不经意间成了“网红店”，却因为证照不齐而被监管部门关停。这引起了舆论的广泛关注。在政府、社会及市场的多方努力下，“阿大葱油饼”起死回生，老店新开。

那么，阿大是谁？阿大葱油饼的“死”与“生”，又是一个什么样的故事？



图 1 “阿大葱油饼”老店新开

（一）阿大葱油饼成“网红”

生于 1957 年的阿大，真名叫吴根存。1982 年下岗后，学起了做葱油饼的买卖。因为他在家排行老大，就给店名起了个“阿大葱油饼”的名字。店面在茂名南路 159 弄 2 号的一幢老式居民楼一楼里，店门是屋子的后门，开在南昌路上。



图 2 起早做饼的“阿大”

30 多年阿大来风雨不改，每天凌晨 3 时起床，然后开始工作。提面粉、揉

面团、醒面，把醒好的面揪成一个个小面团，用手顺势一按，再重重地甩在桌上，面团立时成了长十几厘米的薄长条。抓一把油酥抹上面饼，再抓一小撮盐抹上，最后是一大把葱花，包裹丰富的长条面饼，重新卷成一个个面团，整齐地把它们排列到烧热的煎锅上。伴着滋滋声，店里立刻散发出青葱与肉混合的香味。阿大一面煎，一面往饼上涂抹油，15 分钟后，两面都煎黄了，香气扑鼻。阿大挪开铁板，将煎好的葱油饼整齐地排列到炉子里，盖上铁板继续烘。铁板下，九成熟的葱油饼正在发生最后的蜕变。用明火将饼上的浮油烧掉，祛除油腻。这道工序是区别于老法葱油饼、苏北葱油饼的关键，也是阿大的秘方之一。凭借几十年的老手艺，阿大葱油饼成为周边居民吃早餐的不二之选。

2016 年 6 月，阿大 5 块钱 1 个的葱油饼更是上了 BBC 的节目。在 BBC 纪录片《上海之味》中，主持人瑞克斯特恩来到上海，前往阿大的饼铺试吃了一块葱油饼，并对其味道和口感赞不绝口：“阿大葱油饼，值得你花时间排队与思考，思考生活，思考你真的在享受生活。”自此，阿大葱油饼迅速成为“网红店”，八方食客纷至沓来，即使铺子位于偏僻的小巷，每天前来购买的顾客也能排起四五百米的长队。

成网红店之后前来就食的食客们，很多是慕名前来一探究竟的好奇者，因为食客们推崇阿大的工匠精神，敬他的“不忘初心”，一辈子兢兢业业做好一只葱油饼。在这些食客们看来，阿大拿出来的是“良心之作”，守住了上海的“味道”。正是这样的认识，成为后来反对关闭阿大葱油饼的其中一个主要舆论观点。



图 3 络绎不绝的食客

（二）阿大葱油饼的“死”

然而，就在阿大葱油饼名声正旺，食客蜂拥之时，传来了“阿大葱油饼”因为证照不全被关停的消息传来。

根据 2016 年 9 月 27 日晚监管部门——上海市黄浦区市场监管局——发布的

通告，我们可以还原市场监管执法的大致过程。阿大网红之后不久就被多次举报。2016 年以来，市场监管部门曾接到多起消费者投诉，反映茂名南路 159 弄 2 号的阿大葱油饼店无证无照经营，卫生状况差，存在食品安全隐患，要求监管部门依法查处。随后，执法人员开展调查，并责令“阿大葱油饼”的经营者关门停业，阿大也做出书面承诺不再从事无证无照经营行为，并于 2016 年 7 月 21 日关门停业。两个月后，“阿大葱油饼”重新开门营业，结果再次被举报。9 月 26 日上午瑞金二路市场监管所执法人员再次约谈当事人，要求其停止无证无照经营行为。次日，刚刚恢复营业 6 天的“阿大葱油饼”再度停业。市场监管部门称将积极引导、支持该经营者合法、合规经营，并将“阿大葱油饼”的监管信息报告给了街道，街道领导表示将继续关心该经营者生活情况，并将会同各部门解决好该经营者目前生活困难。



图 4 被关停的“阿大葱油饼”

监管部门关闭葱油饼店的理由很明确，即葱油饼店无证无照经营，卫生状况差，存在食品安全隐患，等等。当本小组成员与相关市场监管方进行电话和面对面访谈时，监管者也提供了相关的法律法规证据，并提出了他们作为监管者应有的立场与看法。监管行为所出示的依据是符合事实的。阿大早先开葱油饼店曾办过营业执照。1985 年，阿大在现葱油饼店附近的一条街道一个临时搭建的店面里卖葱油饼。十多年后，政府开始清理临时店面，推广早点车经营。阿大就又用起了早点车，那时候的相关证件均齐全，又卖了 6 年多。后来马路上又不允许用早点车摆摊了。2003 年，阿大开始在家里做葱油饼，在自家楼下的天井里开了店，这样持续了 13 年时间。由于是在家里制作和售卖葱油饼，不符合办理营业执照的要求，所以一直处于无证经营的状态。

（三）各方博弈及其观点

任何政策的制定和执行，哪怕是例行关闭一家餐馆或什么场所之类的监管行为，虽未必都会一石激起千层浪，但也往往会产生一些连锁反应，引发一些争议。在本案例中，市场监管部门只是依据程序规定而例行关闭一家并不具有合法性的小店面，却同样引发了坊间和舆论的诸多关注和争论。这在较大程度上影响了监管部门的思考和行为选择。



图5 关停引起沪上“风波”

1. 直接利益相关者：阿大的诉求

阿大及其葱油饼店，市场监管行为中的直接当事人，是各方观点拉锯中的首要的直接利益相关者。在监管部门责令其停业的约谈中，阿大陈述了他自己的理由和态度。其主要的观点是，选择在家开店是无奈之举：（1）身体原因。六十多岁的阿大背已驼，脊柱严重侧弯，还有静脉曲张，做葱油饼的时候每天站立的时间太长，平常6点钟开门到下午3点卖完，要站近10个小时。如果到离家很远的地方开店，身体吃不消。（2）成本问题。在家附近开店月租金多年前就已达一万多元，如今早已涨至两三万元。按平日每天卖300个葱油饼、每周休息1天计算，扣除掉钟点工帮忙的费用和其他成本，每月仅能赚到一万多块钱。显然，实际的经营是无法支付那么高额房租的。这是阿大选择在家经营并持续了13年的理由。面对监管部门的处理决定，阿大提出了自己的诉求：只要监管部门允许其继续在自己家里经营葱油饼，他便立马去办证，并愿意交税。

2. 监管者的立场和难处

店主阿大的诉求听起来合理，但也着实给监管部门出了一个不小的难题。我

们案例小组成员在电话采访阿大的时候，阿大说到当时市场监管所的人直接回应说“这不可能”。阿大自己也坦率告诉我们，他之所以提出这样的诉求，也有讨价还价方面的考虑。

瑞金二路市场监管所告诉我们访谈人员，他们做出关门停业的决定是法律依据并按照程序进行的。他们的立场是，监管部门需要回应民众的要求和建议，既然有市民举报，监管者就要调查取证；既然发现有关经营行为是违法的，监管者就必须纠正之。监管方强调，法律面前人人平等，阿大葱油饼多次被周围群众举报，他的经营已经干扰到了周围群众的正常生活，并对群众的合法权益构成了一些方面的侵害或影响。葱油饼再好吃，也不能凌越于法律，有关部门依法查处，就是对法律尊严的维护，对人民群众利益的维护。

而针对阿大本人的诉求，市场监管方坦陈难以满足。主要原因在于：（1）规范问题。有关法律法规对食品行业的经营场所有着严格的规范标准，包括设备、卫生、消防等各方面，都有特定的门槛和具体的规定。而阿大的店铺，在黑漆漆的屋子里，像个“黑作坊”，一个案板、一个烤炉，就是他的全部“家当”，这显然不符合合法办理证照的要求。（2）安全及其标准问题。这样的食品生产和加工，确实存在着安全隐患。店铺开在老居民房子里，产生的空气污染、噪音污染将影响周边居民，而老式民宅的消防问题本身却很脆弱。尤其是，居住用地和经营办公用地在水电煤用量价格标准上都是有区别的，阿大擅自将居住的家用于经营，涉及到居改非的问题，也不符合市场的管理要求。（3）上述两个方面问题的解决，既超出了市场监管者的权力和职能范围，而且也涉及到多个管理部门的职能协调的问题，再退一步说，即便市场监管者和其他部门都有意愿帮助阿大，让他能在家里合法经营（给予办理证照），也涉及到了法律和程序的限制，除非立法部门能修订现有的规范和标准。

3. 其他利益相关者：近邻和食客的批评与建议

政府监管行动的其他直接利益相关者，包括近邻和食客两个群体。这两个群体的态度、批评和建议，存在着截然相反的状况，集中体现为近邻反对和市民热捧的对立。

邻里方表示，就场地问题而言，作为居民楼性质的这样一个场地而言，暂且不论场地卫生、食品安全，除非变更产权性质，将居民用房改为非居民用房（即“居改非”），否则，阿大不能就现有场地（即其住宅）获得营业执照。近邻普遍反映，阿大制作买卖葱油饼，不可避免地会带来油烟、火灾隐患、客流噪声、交通堵塞、媒体采访等等影响居民生活质量、生活隐私的问题，因此，近邻多次向有关部门举报，希望监管部门能将阿大店铺关停或搬离。阿大近邻明确表示，只



图6 传统小吃，沪上名点

要该区域一天没有实现“居改非”，阿大就绝不能在现有场地获得经营执照，并警告行政机关若授予其营业执照就是违法行为。监管执法部门显然不可能漠视这部分群体的建议与批评，这方面所形成的压力显然要比执法关闭阿大店铺的可能后果（比如当事人上访等）还要大。

相比较而言，食客们对阿大店铺的支持和对监管执法的批评，虽然普遍但却未能形成力量。部分受访市民表示，“阿大葱油饼”之所以能在小吃食品市场如此火爆的上海存活下来，一定是受部分市民喜爱的，是有它存在的价值的。如果一味地取缔关停，会让

市民颇感心寒，也会让老味道、老情怀逐渐消逝。这些意见主要是在打“感情牌”，因为关闭一家餐饮店肯定会为一些群体的出行和饮食带来不便，而其他一部分人则是在思考和关注一个城市的文化及其传承问题。对于很多人来说，阿大葱油饼的意义已经不再是简单的一张饼，一个小食店，它更代表了老上海的味道、老上海的传统美食文化、老上海的情怀。一只葱油饼原本没多少技术含量，关键就在于材料好、用料足、用心做。阿大就是以这样的想法，认真做好每一只葱油饼。这种善待生活的态度是值得大家尊重的。社会也需要这样一种认认真真做事的精神。阿大经营三十多年来从没出过食品安全问题，一直在做“良心生意”，成了“网红”之后却被有关部门“严重约谈”，责令其关门停业，难道一个偌大的城市竟然容不下一张“好吃”的葱油饼？

4. 非直接利益相关者的看法

公共舆论评价中，还存在一些非直接利益相关者的意见，他们对问题的看法，有时候会具有相对多一些的客观性，因为他们既非近邻，也非食客。在我们访谈的 20 多个这类群体的样本中，几乎没有一个受访者同意可以让违法经营者继续“合法”地经营下去。

而在网络民意中，一篇代表性的时评所提出的观点，是对这个群体的看法的集中概括。在题为《别当力挺无证葱油饼店的吃瓜群众》这篇时评中，作者明确提出，把执法主体的权限功能作情绪化放大，是吃瓜群众重要的特点，法律感情化，一直以来就是社会的重大问题，美其名曰人性化和谐化，搞得法不像法，到处留情的直接后果就是民不畏法，一团乱麻。“阿大葱油饼店，即使再受民众欢

迎，但只要是涉嫌违法违规经营，要么选择整改，要么被取缔，没有第三条路可走。”¹

（四）阿大葱油饼的“再生”：老味道峰回路转

一时间，阿大葱油饼的去留牵系人心。阿大葱油饼到底该何去何从？它一方面受到消费者的欢迎，有着强大的民意基础，情理上也许“应该”开下去，但另一方面，由于无证无照经营，又存在着安全隐患，因此，在法理上却“应当”关闭。情法两难间如何恰当平衡？这不只是一个理论争论的话题，更是治理实践必须要做出的回答。也就是说，既然“问题”已经提了出来，如果治理者欲真心解决现实问题，那么，作为治理者的城市管理部门和市场监管者，就要找到合适的途径来实现这种平衡。

对于政府来说，正在由管制型政府向服务型政府转变。在各种观点拉锯战中，有关监管部门也认识到，对这些“老上海味道”，对于这些有情怀的“良心生意”，相关管理部门不能“一刀切”。上海市黄浦区政府多个部门开始积极协调，瑞金二路街道也上门了解情况、帮助阿大解决生活困难。市场监管部门也引导、支持阿大合法合规经营。2016年10月11日，阿大与网络订餐平台“饿了么”达成合作协议，由该平台出资为“阿大葱油饼”在原址附近寻觅新址，且承担新店开设所需的一切费用。在黄浦区市场监管局的协调下，阿大、“饿了么”网络订餐平台、永嘉路上的一家饭店达成三方合作，阿大葱油饼的新铺子确定在永嘉路上，装修火速完成。“饿了么”平台不仅为阿大搞定了证照，而且支付了每个月的租金，阿大今后可以只管专心致志做大饼、卖大饼。



图7 阿大葱油饼入驻“饿了么”平台

“阿大葱油饼”终于起死回生，并作为一个符号而被保留了下来。

¹ 《别当力挺无证葱油饼店的吃瓜群众》，来源：红网（长沙），2016年9月28日。

“饿了么”平台表示，这次与网红“阿大葱油饼”的合作，其实也得益于政府公共服务的创新，在市场机制和社会资本的参与下，打破了原先阿大葱油饼“情法两难”的困局，易地重新开张，最终获得了双赢的结局，并得到了从领导到老百姓的广泛好评。

三、无证照餐饮的治理：市场监管的困境

为了便于理解本案例及其所提出的讨论主题，并为后面的案例分析提出一个相对较宏观的现实背景，是很必要的。在这部分里，我们将对类似“阿大葱油饼”这样的无证餐饮店（铺）的治理困境进行较为系统的描述，并试图寻找产生这些困境的一些基本因素。

（一）数量巨大的无证餐饮店

“阿大葱油饼”最终存活了下来并获得了新的发展，但如果没有阿大网红般的热点关注度，情况就可能有所不同。面临无证经营窘境的“老上海味道”，阿大不是第一家，也不会是最后一家。比如风靡一时的“梦花街馄饨”，上了电视后一炮而红，但最终也因为无证经营被关停。还有许多网红小吃，估计也难逃被关的命运。

根据上海市执法部门对无证照餐饮店的摸底资料显示，2016 年全市共有无证照餐饮店 22,871 户，中心城区分布较为集中，郊区城区数量较少。从经营群体分析，约 85.23%为外来人员，本市户籍人员仅占 14.77%，且以夫妻共同经营为主。从经营状态分析，这些无证照餐饮店的类别主要以流动早餐摊贩、小吃店、小型餐饮店形式居多。从经营时间分析，经营时间在一年以下的有 13,730 户，占总户数的 60.03%；一至三年的有 6258 户，占 27.36%；经营时间超过三年以上的有 2,883 户，占 12.61%。

表 1 上海市无证照餐饮店分布（户）

区县	无证照餐饮店数量	比例（%）
浦东新区	1,978	8.65%
黄浦	1,367	5.98%
静安	1,845	8.07%
徐汇	1,255	5.49%
长宁	1,049	4.59%

普陀	1,116	4.88%
虹口	1,311	5.73%
杨浦	1,244	5.44%
宝山	1,541	6.74%
闵行	2,018	8.82%
嘉定	1,442	6.30%
金山	1,329	5.81%
松江	1,364	5.96%
青浦	1,641	7.18%
奉贤	1,351	5.91%
崇明	1,020	4.46%
合计	22,871	100.00

这些数量巨大的餐饮店铺的存在，加大了城市治理的难度。这是国家和城市治理的一个现实背景。人们关注着一座城市该如何良性运作。按照相关法律规定，开食品店必须租用商品房，但在寸土寸金的大上海，一间商品房的租金至少两三万，像阿大这样的个体小吃店主根本无法承担。严格执行法律和政策标准，就意味着“阿大”们在上海难有立锥之地。这既是对弱势群体生存权的一种变相剥夺，也是对地方美食文化的一种摧折。高房租对一些小本经营会有“挤出效应”，到最后，一些居民日常生活所需的经营服务（如早点摊），很可能出现难以为继的情形。在上海这座现代化国际大都市的背后，如何保护传统美食，既能很好的解决历史遗留问题又能有效控制城市之中小摊小贩和黑作坊的蔓延，做到“放管结合”、“依法治国”，是当前提高国家治理能力的重大挑战。

（二）制度的刚性

《食品安全法》规定：任何从事食品生产经营活动的单位和个人都要获得认证，通过认证保证相应的单位和个人具备生产安全食品的能力。目前中国食品安全监管采用的是核准制，1995年《中华人民共和国食品卫生法》规定：“任何单位和个人从事食品生产经营活动，须向卫生部门办理《卫生许可证》”。2009年《中华人民共和国食品安全法》规定：“国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品流通、餐饮服务，应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。”

尽管2013年大部制改革后，按照“谁发证，谁监管”的原则，进行发证认可

的部门有所调整，但是2014年《中华人民共和国食品安全法修正案》对食品生产经营实行许可制度没有改变。从事食品生产经营，首先作为企业法人需要获得工商行政部门颁布的《营业执照》，如果进行餐饮服务，需要食品药品监管部门颁布《餐饮服务许可证》，如果食品流通需要食品药品监管部门颁布《食品流通许可证》，2015年《中华人民共和国食品安全法》规定“从事食品生产、食品销售、餐饮服务，应当依法取得许可”。

《食品安全法》采用的是大小企业“一刀切”的市场准入制度。获得认证对大企业来说没有什么障碍，但对小作坊、小摊贩来说就是不小的负担。通过类似“阿大葱油饼”的事件，我们看到目前政府在面对“居改非”、流动摊贩、黑作坊这些被网络调侃为“黑暗料理界”的民间美食时，其“一刀切”的高门槛将大量小作坊和所有流动摊贩从法律上排挤出市场，而现实中它们游离于市场准入机制边缘而成为令执法者头疼的“执法困境”。无证照经营食品小作坊被称为“黑作坊”，它们有相对固定的生产场所，有很多隐藏在社区的深处，取缔非常困难。在公共路面上出现的流动食品摊贩被称为“流动摊贩”，所有的流动摊贩都是无证无照经营的，按照《食品安全法》的规定也是应该取缔的，但是其数量庞大、灵活机动、随时随地出现，取缔也非常困难。

从供应者的角度来说，流动摊贩和黑作坊的利润空间大。在经济发达的上海，店面的租金高昂，一个几平米的店铺，月租金就要数万元，而流动摊贩和黑作坊既不用交租金也不用缴税，利润空间比有固定店面的证照齐全餐馆大很多。在人口高度密集的市区或大学城，小摊贩食品销量大的惊人，很多进城务工人员因为做食品小摊贩而发了财，也吸引更多的人不断加入到小摊贩的行列。

（三）执法力量的不足与运动式治理

食品监管的日常管理是由行政区内食品药品监督管理局派驻街道的外派中队负责。但是正式监管机构的力量严重不足，有些地区的外派中队只有5名工作人员组成。而这5名正式的食品安全监管人员需要监管34家学校、单位食堂，1,000余家餐饮店（其中包括440余家提供网上订餐）。在平时的工作中，5名执法人员主要是检查餐饮店的证照是否齐全和基本的卫生状况，仅对监管对象的日常食品安全进行有效监管都有较大困难。而事实上餐饮店的流动性很大，随时会出现无证照经营的“黑作坊”，而仅有的5名工作人员，既没有能力发现，也没有能力取缔。

执法力量不足会影响执法行为的变化。区外派中队对“黑作坊”只能进行柔和的商量执法。街道食安办没有执法权，只能变通的采取一些甚至本身就非法的执

法手段来对付“黑作坊”。街道城管中队，在平时大多数时间内对流动摊贩只能采取默认的态度。但是在目标责任制下，每个执法单位都要进行年终考核，取缔“黑作坊”和流动摊贩的数量是每个执法单位执法业绩的凭证，也是基层领导在上级领导面前显示自己和自己队伍执法能力的指标。于是在日常的工作中就容易出现了类似“阿大葱油饼事件”的例子，不出事情不整治，一出事情，就采取“运动式”的整治。如此往往很容易引起社会大众的质疑，既然政府在日常执法中经常说“一抓就灵”，为什么平时不抓？为什么经常声称对违法行为要“露头便打”，又为何常常“养鼠成患”？

（四）部门间关系对执法行动的制约

我们从市区某市场监督管理局街道管理所的基层执法人员处了解到，以该所为例，在街道范围内，餐饮单位共 140 家左右，其中无证经营的大约 40 家，食品流通单位 160 余家，监管执法人员仅 6 名。而这 6 名人员并不是专职负责食品监管的，食品监管只是他们工作中的一项。由于人员缺乏，该所在日常监管下，对大中型餐饮单位仅能做到一年四查，而对小微餐饮仅仅只有一年两查。

基层执法人员表示对无证经营的现象他们也无可奈何：对于没有固定场所的摊位，他们没有执法权，这些属于城管的执法范围，城管大都采取驱赶、蹲守等方式来保证路段无摊，导致小摊贩流窜设摊。而对于有固定经营场所的，在日常的监管当中，虽说每年有无照餐饮的消除指标，但是实际消除的基本都是因经营问题关门的，很少有本来无证后去申办出来的，直接取缔的更是几乎没有。由于无证餐饮基本都是因为先天不足，例如经营场所所在居民楼楼下的这种情况，是无法满足办证要求的，想办也是办不下来的。

那为何会产生这种现象，是不是类似“阿大葱油饼”这类老上海弄堂美味都在面临这种无法转正的困境？该执法人员向我们说出了他们的看法，以其辖区管理所为例，去年的无证经营消除指标是 30%，实际消除了 16 家无证餐饮，其中自动关门停业 4 家，其他 12 家都是取得证照的，没有直接由执法部门取缔。而该所所处的街道比较特殊，由于房屋多为新开发，房屋属性一般合规合法，证照相对好办，而在全区其他街道看来，某些老街道下无照餐饮多达三五百家，办证几乎没有可能。此外，现在对于房屋的属性要求一直没有放松，这就意味着，环保部门不得批准在相关区域内开设饭店，环保部门困扰于居民因为油烟问题向他们频频信访投诉，于是就不再向此类餐饮单位发放环评合格报告，环保部门不发证，居民的投诉就以无照经营为由转到了市场监督管理局，阿大葱油饼就是如此，不光是老式居民区，基本上所有居民楼下面，包括裙房都因为房屋属性的改变而难

以再办证。

（五）深化“放管服”职能转变任重道远

2015年5月12日，李克强总理出席全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议；2016年11月21日，李克强总理在沪召开深化“放管服”改革座谈会，提出新时期的深化行政体制改革、转变政府职能要简政放权、放管结合、优化服务同时推进，加快建设法治政府、创新政府、廉洁政府、服务型政府，逐步实现政府治理能力现代化。放管服，就是简政放权、放管结合、优化服务的简称。



图8 总理召开深化“放管服”改革座谈会

针对类似被食客筛选后的力荐店铺，其市场竞争力决非偶然，政府的明智之举必定是考量如何将其纳入政府的监管体系，那么职能转变首当其冲的必定是“以退为进”式地将监管职能、管理职责进一步延伸。政府的职能转变适合“三小一摊”发展需求，努力在政策宣介、食品安全、法律咨询、配套场地等领域提供更好服务。

例如，浙江省，毗邻上海，同样美食云集，其大街小巷的食品小作坊、小餐饮店、小食杂店以及食品摊贩（简称“三小一摊”）存量不容小觑。2016年12月21日，浙江省十二届人大常委会第三十六次会议，听取和审议《浙江省食品小作坊小餐饮店小食杂店和食品摊贩管理规定（草案）》。草案规定，撤销“三小一摊”行政许可改为登记管理，旨在通过降低门槛还以监管空间，把更多的“三小一摊”纳入登记管理。

再如，据上海市食品安全办公室统计，2016年上海市全市食品摊贩疏导点为118个，仅以上海市崇明区为例，每到秋季柑橘采摘季，为了一改先前大街小巷、车站枢纽、闹市街头橘农贩卖柑橘无序设摊现象，在考察游客购买实际与点位地形后，设立食品摊临时疏导点，将小食摊位统一聚集至点位，有效地形成统

一售卖规模，环卫部门统一实施保洁，保证环境整洁道路通畅。

放、管、服，三者是相辅相成的，更多的放可以实施更多的管，更有效的管就可以提供更多的服。但是，放管服只是政府职能改革（监管改革）的方向，还不是已经形成了稳定的制度和格局，以及相应成熟的监管模式。这意味着，尚在路上的放管服，是我们思考现实中城市管理和监管困境的一个现实背景和条件。

四、法与情的平衡与政府监管的有效性：案例分析框架

在第二部分叙述和描述案例的基础上，以及在第三部分归纳政府监管的一般性困惑的背景下，本部分将为案例分析、研究和教学提供一个简约化的解释框架。

首先需要强调的是，与任何分析性解释框架一样，本案例所提供的分析框架也是高度简约性的。一个哪怕再小的案例，都会包含非常复杂和丰富的内容，因此不能指望通过建构某个分析框架就可以洞悉和解释案例的所有方面。其次，分析框架的建构及其解释的有效性，依赖于对所解释的问题的选择。与其他案例一样，人们完全可以从不同的视角来解读本案例。**我们的分析框架只试图关注和解释其中一个问题，即：有效的政府监管，并不纯粹依赖于管制者对管制规则的强有力执行，而取决于管制者在特定的约束条件下、针对特定问题的解决所体现出来的法理与人情的平衡能力。**针对特定的政策问题，政府监管者可能会选择监管，也可能会选择放弃监管；而一旦决定要进行监管，监管者则可以采取这一种监管工具和途径，也可以采取另外那一种监管方法与思维。在很多时候，是选择和平衡的能力，决定了政府监管的有效性。

解释本案例所反映出来的上述这个问题（或假设），有很多不同的理论工具可供我们使用。本分析框架的理论基础或工具主要包括：（1）政府监管及其有效性的一些理论假设；（2）公共政策过程理论；（3）政策工具或治理工具的理论；（4）社会治理和公共政策过程中的公众参与的理论；（5）政府间关系和部门合作的理论，等等。在具体运用这些理论工具时，我们将会适当借用西方公共管理和公共政策理论中的一些分析模型或框架，比如多中心治理模式、多源流决策理论、跨域治理理论、利益相关者分析，等等。

本案例所体现出来的政府监管，从最后的结局上来看，反映出了监管部门较高的监管和治理能力，因为政府监管所要解决的问题得到了解决，而在此过程中，各方利益都实现了共赢。为了解释这种较高度度的监管能力的获得及其效果，解释这一过程中政府职能所发生的变革和变迁，我们的分析框架整合了五个方面的

维度（或变量），它们是：（1）公共利益与个人利益的平衡；（2）超大社会治理的弹性；（3）治理工具的有效选择；（4）公私伙伴关系的建立；（5）部门间的合作与联动。

（一）公共利益与个人利益的平衡

在一般理论上，政府监管的逻辑出发点在于通过有效的政府监管来矫正市场失效和社会失控，从而提供良好的市场和社会秩序。刘鹏认为，中国管制型政府的建设和成长，从本质上看是对市场经济条件下政府、企业、事业单位利益关系的重构与制度化²。这种制度化重构，是以公共利益为取向的，也就是说，与任何政府监管倡导和公开主张的那样，中国的政府监管也是以追求和维护公共利益的最大化为目标和价值取向的。在本案例中，监管部门发挥监管职能、执行国家和地方法律法规的行为，被监管者自身和社会大众视为公共利益的体现，即保障社会的食品安全，这是公共安全的一个重要问题领域。毫无疑问，不以公共利益为追求目标的政府监管，最终会走向失败。为了更好地保障公共安全，监管部门必须服从法律理性，严肃而有效地执行法律和政策。

但是，公共利益是一个非常复杂的概念，不同的人可以对它有不同界定。而在政府治理的实践上，如何在存在着多样性和差异性的利益关系的情形下，通过协商而形成公共利益，也是一个很复杂和很困难的政治过程。在很多时候，监管者并不总是可以通过严格执法就足以保障公共利益的实现。这是因为，公共利益和个人利益之间存在着非常复杂的关系，通常情形下，公共利益的实现往往是以限制一部分人的自由和利益为代价的。在本文这个案例中，监管者为了保障公共食品安全，就不得不限阿大的权利和自由，不得以牺牲食客们的需求为代价。但是，我们必须强调的是，在现代政治学和法学意义上，公共利益是个人利益为基础的，没有个人利益的实现，或者以个人利益纯粹的牺牲为代价，而形成的公共利益，不是一种健康的公共利益。这就意味着，公共利益与个人利益同等重要；而以牺牲和损害个人利益为代价的监管行动，经常会引发各种矛盾甚至冲突，从而走向失败。

这就要求我们在实际的治理中，首先要把公共利益和个人利益的关系理解为根本意义上具有一致性，其次我们也必须承认两者也经常存在某种紧张关系甚至冲突³。在这样的理解和逻辑下，监管者和执法者必须提高如何平衡公共利益和

²刘鹏：《中国管制型政府兴起的历史逻辑》，北京大学中国与世界研究中心《研究报告》，2010年第6期。

³唐贤兴：《民主、公共利益与中国公共政策的变迁》，《复旦政治学评论》，第六辑，2008年，第255页。

个人利益之间的关系的能力，尽可能追求这两个利益的同步最大化。方法论上的一个途径，就是要求监管者能平衡好法理（执法）与人情（弹性）之间的关系。

（二）超大社会治理的弹性

王沪宁提出的“超大规模社会”概念今天已经成为人们分析中国社会治理有效性的重要概念和分析前提⁴。中国社会超大规模的特性主要体现在其世界最大的人口规模上。“超大规模社会”这个术语的意义在于，它隐含着这样一个假设：中国社会人口的超大规模与社会资源总量的贫乏所形成的基本张力界定了中国国家治理的出发点、难度和特点。在治理“阿大葱油饼”这类无证摊贩和小餐饮店问题上，治理者和监管者到处面临着治理的困惑：如何在这么大规模社会、有着超大公共需求的国家，实现有效的政府监管，既能维护公共安全，又能满足人们多方面的需求。单单就从业人员的数量和消费者的规模而言，如何进行日常性的监管，就足以令治理者头疼了，更遑论有效的高质量监管。

超大社会的治理，内在地要求治理者和监管者应该更多地考虑到需求的复杂性以及由此而来的治理弹性。唐皇凤认为，中国国情的基本特点是多样性、差异性与不平衡性，存在着巨大的城乡差距、地区差距和社会差距，并由此认为中国是一个典型的“非匀质性社会”，并把它看作是中国国家治理的基础⁵。中国是否是一个“非匀质性社会”，尚可进一步讨论，但上述这些基本国情事实上的存在，意味着治理者需妥善处理原则性（法律的一致性）和灵活性（具体情况具体分析）。对阿大葱油饼的治理，起初只是简单的依律执法（关闭），但引起了社会的一些反弹和批评（这在一定程度上可被视为监管失效的一种表现）。后来，监管部门综合考虑到了阿大的利益、食客的期待、上海文化的传承等具体情况，在不损害公共利益的前提下，做出了灵活的调整，并寻求更有效的治理工具，最终解决了相应的政策问题。这一治理行动获得了舆论较高级别的赞许，因而也保证了治理行动的有效性。

（三）治理工具的有效选择

在传统的政府监管过程中，监管者把政府监管看作是一个政府部门经过法律授权，以行政权力的强制性为资源，对市场和社会进行自上而下的管理和控制的过程。在这样的监管理念下，政府监管者经常采取的政策工具（治理工具）相对较为单一化，比如经常采取命令、强制、罚款等手段。事实上，这些政策工具的

⁴王沪宁：《社会资源总量与社会调控：中国意义》，《复旦学报》，1990年第4期。

⁵唐皇凤：《大国治理：中国国家治理的现实基础与主要困境》，《浙江省委党校学报》，2005年第6期。

使用，其有效性到底如何，一直受到舆论和学术研究的批评。这一点，在上海市过往对流动摊贩和小餐饮店的治理上，已经表现出了很多方面的失效⁶。

研究政策工具的理论文献，大多强调政策工具的选择与治理成效之间的关联。其中一个重要观点是，政府所能选择和使用的政策工具存在着多种不同的类型，每一种类型的效用存在着较大的差别，有效的监管和治理，必须针对不同的政策问题而选择相应的治理工具，以保持工具和问题之间的适配性⁷。很多经验材料也证明，某种监管行动最终有没有取得成功，很大程度上取决于监管者对治理工具的选择。在本案例中，监管部门前期的治理和监管不能被看做是很成功的，因为它只是一个例行地按章执法而已，监管所要解决的问题并没有最终解决。而在后期的监管和治理中，监管部门使用了很多不同的治理工具和技术，比如公私伙伴关系的建立、协商和讨论、倾听公众意见、与街道和其他有关部门协调和合作，等等，这些都是被公共政策研究文献视为值得开发和利用的新的治理工具，从而有效地解决了政策问题，达到了公共利益和个人利益的平衡。

（四）公私伙伴关系的建立

“阿大葱油饼”入驻了外卖点餐平台，正是由当下的 app 营销模式受益，着实时髦了一把，让这个专注几十年做葱油饼的老铺不再“老掉牙”。政府牵线搭桥之余，能吸引社会力量共同突破职能瓶颈是一个实实在在服务上的创新。这种 PPP 的政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership），鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务，从而实现合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。政府介于高新技术的不断涌现，提升智能、便捷、公平、有效的服务，正是积极响应深化“放管服”改革的号召，由管理型政府向服务型政府转变。

公私伙伴关系的建立，被公共管理理论视为政府职能创新的一个重要途径，也是一种制度创新实践⁸。这种制度和政府职能的创新，在新的起点上推进了政府监管的有效性。可以想见，如果没有这样的创新，针对阿大葱油饼的政府监管，就不可能达到今天这样几个行为体的共赢局面——监管者、经营者、消费者、以及其他利益相关人。从单一个案的角度来看，监管者的法和情上的平衡，最终得到解决的，不仅仅是公共安全问题的，也还有监管者的监管成本的下降。

⁶孙志建：《模糊性治理：中国城市摊贩监管中的政府行为模式》，复旦大学出版社，2014年。

⁷ B.盖伊·彼得斯等：《公共政策工具》，中国人民大学出版社，2007年；迈克尔·豪利特等：《公共政策研究：政策循环与政策子系统》，三联书店，2006年。

⁸萨瓦斯：《民营化与公私部门伙伴关系》，中国人民大学出版社，2010年。

（五）部门间的合作与联动

在治理过程中，中国政府部门之间的合作程度、强度和频度，与对公共问题的解决的巨大需求之间，存在着严重的不对称。政府部门间资源的相互依赖程度低、彼此间的信任程度低、部门间的职权和利益冲突程度较高，这些方面曾经一度是阻碍政府部门间合作和联动的重要因素⁹。在流动摊贩和小餐饮店的监管和治理问题上，治理的困难性源于这些问题的跨越边界的性质，但应对跨边界的问题所需要的部门间的合作、协调和联合行动，在制度上、机制上、组织上和观念上都尚未形成必要的准备。对于中国这个处于转型中的超大社会来说，任何一个监管部门，若试图对跨域问题进行单一部门的治理，那么，这种单枪独斗的努力，注定不会取得相应的成功。

阿大葱油饼的治理案例，很典型地告诉我们，监管行为的有效性，依赖于监管部门之间、监管部门与其他部门之间、政府部门与社会和市场之间的协调和合作。当然，在本案例中，这种协调与合作之所以能产生，还是在于监管者认识到，有效的政府监管，需要通过新的途径和努力，来解决阿大的经营问题，解决食客们对上海海派味道的期待问题，而不仅仅把监管看作是一个对违法行为的控制和矫正过程。从逻辑上说，如果监管者真心想行使好监管权力，履行好法定的政府职能，并信守监管同时就是一种服务的信念，那么，监管者就一定会去寻找解决问题的途径和方法。事实上，正如本案例所显示的，政府监管部门转变理念和职能，寻求部门间合作的动机和动力，确实是存在的。今后需要去做的，就是如何进一步通过制度和机制建设，激活政府监管者的合作动力。

五、结论和对策

阿大葱油饼的“死”与“再生”，为我们理解当今中国的国家和社会治理提供了一个生动的案例和素材。本案例所叙述的“故事”和“情节”，所揭示的监管的困惑，所建构的分析政府监管有效的解释框架，实际上建构了有效的政府监管所必然和必须具备的前提条件，以及实现有效监管的具体的途径和方法。

在本质意义上，阿大葱油饼的“死”与“再生”，只是一个隐喻。我们实际所分析的，不是阿大葱油饼的“死”与“生”问题，而是政府监管的死与生的问题，即政府监管的有效性问题。不能解决问题的例行性政府监管，不能说它是错误的，但的确可以说是失败的，至少可以说是不成功的。政府监管者只有在

⁹余亚梅、唐贤兴：《政府部门间合作与中国公共管理的变革》，《江西社会科学》，2012年第9期。

转变观念的情况下，真正做到放管服，才能实现政府监管从失败、失效走向成功。可以说，尽管超大社会的国家和社会治理有着客观上的困难，存在着监管部门和治理者自身无法解决的困惑，但是，避免政府监管的失败（死亡），实现有效的政府监管（生或重生），关键还在于政府自身——理念的转变，持续的努力，恰当的方法——的因素。

基于此，我们从阿大葱油饼的死与生的案例出发，提炼出达到政府有效监管的几个途径、方法和技术：

——监管者要忠诚于、服务于公共利益，但公共利益的形成，必须经由广泛的协商和合作的过程。监管者在采取某个监管行动的时候，要进行深入和充分的调研，了解各种直接和非直接的利益相关者的需求和期待，并积极做好各种利益相关者之间的协调工作。

——监管就是服务，或者说，监管与服务是一体两面的事情。政府监管者和治理者必须确立起这样的信念和理念。不能把监管和执法看作只是遵照法律规定发挥管制功能的过程。现代社会的监管正处于由单纯的行政强制转向行政强制和行政合意相结合的方向转型的阶段。

——公共政策的制定和实施，政府监管展开的各个阶段，都需要不同程度的公众参与。有效的政府监管者，应该把公众的参与纳入到一定的参与过程中来，以便既获得民众理解和支持，又能协调和处理相互冲突的利益。

——有效运用各种可供使用的政策工具，打破对传统的“运动式治理”的心理依赖。政府的监管行动，不能总是建立在对出问题、举报做出被动回应的基础上。目前，中国社会的发展和进步，正在为有效的政府监管提供了越来越多的资源和新的技术，比如市场的完善和社会的成长带来了越来越多具有很大行动能力的行为体，包括企业，非政府组织，志愿者组织，公众个人，等等。政府监管者要善于运用新的资源、机制和技术，实现与社会和市场之间的伙伴关系或合作关系。

——建立政府部门间多样化的协调和合作机制，激活政府间合作的内在需求和动机。面对越来越跨界的政策问题，各治理部门和监管部门之间，已经有了强烈的合作和协作需求，但很多时候这些需求还只是潜在的，并没有转化为实际的行动，原因就在于缺乏多样化的协调和合作机制。类似本案例这样的治理现实，市场监管部门最好能与街道和其他政府部门建立其稳定的可持续的联动机制，而不是在出现困难或麻烦之后，再来寻求相关行为体的支持。

六、附录

附录 1：2010-2016 年中国食品安全大事记

用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，确保广大人民群众“舌尖上的安全”。——习近平

2010 年

2 月 6 日设立国务院食品安全委员会办公室

3 月 2 日国务院办公厅印发《2010 年食品安全整顿工作安排》

2011 年

3 月启动全国婴幼儿配方乳粉生产企业诚信管理体系建设

5 月 30 日全国妇联、卫生部启动“消除婴幼儿贫血行动”

6 月 3 日各地开通食品药品举报电话 12331

6 月 13 日举办首届全国食品安全宣传周

10 月 13 日 CFSA 国家食品安全风险评估中心挂牌成立

2012 年

6 月 11 日八部门联合发布《食品安全国家标准“十二五”规划》

6 月 13 日时任国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议研究部署进一步加强食品安全工作

6 月 17 日举办全国食品安全宣传周

6 月 23 日国务院印发《关于加强食品安全工作的决定》

2013 年

3 月 10 日组建国家食品药品监督管理总局

5 月 4 日开始实施《最高人民法院最高人民检察院关于办理危害食品安全刑事案件安全适用法律若干问题的解释》

6 月 16 日国务院办公厅转发《食品药品监督管理总局等部门关于进一步加强婴幼儿配方乳粉质量安全工作的意见的通知》

6 月 17 日举办全国食品安全宣传周活动

11 月十八届三中全会把食品安全提到国家安全层面

2014 年

- 4 月 15 日国务院食品安全委员会专家委员会成立
- 6 月 10 日举办全国食品安全宣传周活动
- 6 月工业和信息化部推动建立食品质量安全信息追溯体系
- 8 月 1 日我国正式实施新版《食品中农药最大残留限量》
- 8 月开展儿童和校园及其周边食品安全专题整治工作
- 11 月 12 日国务院食品安全委员会在福建召开全国治理“餐桌污染”现场会

2015 年

- 2 月发布《关于开展食品安全责任保险试点工作的指导意见》
- 4 月 24 日中华人民共和国食品安全法（主席令第 21 号）颁布
- 6 月 11 日全国加强食品安全工作电视电话会议在京召开
- 6 月 15 日举办全国食品安全宣传周活动
- 6 月 19 日中国科协开展“食品安全走进网络购物”活动
- 8 月国家互联网信息办公室指导媒体成立“中国食品辟谣联盟”
- 10 月 19 至 20 日国务院食品安全委员会召开全国食品安全城市和农产品质量安全县创建试点工作现场会
- 10 月 29 日食品安全战略列入“十三五”规划建设

2011-2015“十二五”期间

公安部门打击食品药品犯罪效果显著、质检总局进出口食品安全监管工作收到了较好的社会反响、食品药品监管总局开展各类专项行动规范保健食品及农村食品市场、国家粮食局粮食质量安全工作成绩斐然、中国铁路总公司全面提升铁路食品安全管理水平。

2016 年

- 1 月 12 日国务院办公厅印发《关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》
- 4 月至 5 月全国人大常委会开展食品安全法执法检查
- 6 月 8 日奶粉业最严新政出台，配方奶粉注册制落地

附录 2：新食品安全法实施一周年大事记

2015 年 10 月 1 日，新修订的食品安全法正式实施。新法在食品安全监管制度、机制、方式等方面进行诸多创新，在我国食品安全法治建设史上具有里程碑意义。一年来，我国食品安全形势稳定向好，配套法规制度逐步完善，全程追溯制度正在建立，风险管理初成体系，网络食品交易走向规范。根据媒体民意调查显示，新法实施以来，人民群众对食品安全的满意度明显提升。食品安全永远在路上，普法是良治的前提，今后如何让新法落地生根，让越来越多的企业、行业组织、媒体、消费者参与全社会协同共治是提升我国食品安全水平的长久命题。

1. 超过 13 年历史的官方“QS”标志取消

2015 年 10 月 1 日起，食品生产许可管理办法与新食品安全法同步实施，明确规定食品生产许可证编号由 SC（“生产”的汉语拼音字母缩写）和 14 位阿拉伯数字组成。数字从左至右依次为：3 位食品类别编码、2 位省（自治区、直辖市）代码、2 位市（地）代码、2 位县（区）代码、4 位顺序码、1 位校验码，这也意味着被大家广为熟知的“QS 认证”将退出历史舞台。

按照新规，新获证及换证食品生产者，应当在食品包装或者标签上标注新的食品生产许可证编号，不再标注“QS”标志。食品生产者存有的带有“QS”标志的包装和标签，可以继续使用至完为止。2018 年 10 月 1 日起，食品生产者生产的食品不得再使用原包装、标签和“QS”标志。

2. 世卫组织发布“红肉致癌”引争议

2015 年 10 月 26 日，世界卫生组织（WHO）下属国际癌症研究机构（IARC）发布报告，将培根、火腿、香肠等加工肉制品列为 1 类致癌物，将牛肉、羊肉、猪肉等红肉列为 2A 类致癌物，报告在行业内和消费者中引起很大争议。

专家认为世卫报告将加工肉制品列为“1 类致癌物”缺乏证据，将“红肉”列入 2A 级“致癌可能性较高”名单不负责任。世卫报告的前提是每天都过量摄入肉食品，但事实上人们并非每天过量。长期过量摄入任何食物，都可能会导致各种健康问题。专家为此提出三点建议：

一是加强肉品质量安全控制研究，肉类行业应加强对肉类食品中潜在危害的识别和评价研究、检测方法和变化规律和控制技术研究，对已知危害物的安全性进行更深入系统的评价。

二是进一步加快肉类绿色制造技术研发与应用，进而控制肉中有害物（亚硝酸胺、苯并芘、杂环胺、反式脂肪酸等）的形成，降低或消除潜在的风险。

三是积极推进合理膳食，加强营养与健康研究，尤其是肉类食品或其营养成分与机体生理的量效关系，重点关注膳食平衡，引导科学合理的肉类消费。同时，

加强相关科学知识的普及，提高消费者的自辨能力。

3.食品安全战略列入“十三五”规划建议

党的十八大以来，新一届中央领导集体高度重视食品安全问题，重拳严治，以保障人民群众“舌尖上的安全”。习近平总书记用“两大问题”来定性食品安全，即食品安全既是重大的民生问题，也是重大的政治问题。2015年10月26日至29日，十八届五中全会在京召开，大会通过了“关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议”，其中包括“实施食品安全战略，形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，让人民群众吃得放心”，标志着我国已将食品安全战略提升到国家战略。

4.国家食药监总局公开征求食安法实施条例修订草案意见

2015年12月9日，据国家食药监总局网站消息，第十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过的新食品安全法已于2015年10月1日起施行。为深入贯彻落实新食品安全法，国家食药监总局按照最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责“四个最严”的要求，起草了《食品安全法实施条例》修订草案，并于即日起征求社会各界意见。

草案比现行条例增加了136条，达到200条。值得一提的是，草案明确了食品安全违法“情节严重”的具体情形，此类行为可行政拘留。另外，草案新增了网络食品交易的规定，要求第三方平台要在网站醒目位置曝光入网食品生产经营者的食品安全违法信息。按照食品安全法“建立科学、严格的监督管理制度”的基本要求，草案对现行《食品安全法实施条例》进行了细化、补充和完善。

5.国家食药监总局发布《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》

为贯彻落实新食品安全法，规范食用农产品市场销售活动，保证食用农产品质量安全，2016年1月5日，国家食药监总局毕井泉局长签署第20号令《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》，该办法于2016年3月1日起实施。

国家食药监总局要求各地食药监部门认真做好《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》的宣传贯彻工作，进一步规范食用农产品的市场销售行为，不断提高监管能力和水平，有效防控食用农产品质量安全风险，确保公众健康安全。

6.整合4类餐饮服务公共场所卫生许可证和经营许可证

1月13日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，决定再推出一批简政放权改革措施，让市场活力更大释放。

会议指出，进一步加大简政放权、放管结合、优化服务力度，持续为企业松绑减负，为大众创业、万众创新清障搭台，是继续推进供给侧结构性改革、扩大有效需求的重要举措。其中整合饭馆、咖啡馆、酒吧、茶座4类餐饮服务公共场所的卫生许可证和食品经营许可证，由食药监部门一家许可、统一监管，并承担

相应行政责任，完善食品安全保障机制。

7.一男子向今麦郎索赔获刑 8 年零 6 个月

2014 年 12 月，黑龙江省绥化市明水县男子李海峰开大车前往长春途中，购买了 4 包今麦郎（日清）食品有限公司（以下简称今麦郎）生产的过期方便面，发现其中有异物，随后向今麦郎公司索赔 450 万元。在双方商讨赔偿金额的过程中，2015 年 3 月，李海峰通过微博及网站发布了相关信息，今麦郎向公安机关报案，今麦郎总部所在地、河北省邢台市隆尧县公安局立案并将李海峰列为网上追逃对象。2015 年 7 月 28 日，李海峰在家中接受当地电视台采访时被公安机关带走。

2016 年 1 月 4 日下午，李海峰的母亲谷女士介绍，李海峰被河北省隆尧县人民法院以敲诈勒索罪一审判刑 8 年零 6 个月，并处罚金 2 万元。李海峰一方准备上诉。

8.全国婴幼儿配方乳粉实施月月抽检

1 月 18 日—19 日，全国食品生产监管工作会议在京召开。国家食药监总局副局长滕佳材强调，继续加强重点食品监管和风险控制，加强重点食品共性问题研究，对全国婴幼儿配方乳粉实施月月抽检，严格婴幼儿辅助食品生产许可审查发证工作。

会议要求抓好食品生产监管配套制度建设，为落实食品安全法、强化食品生产监管夯实法制基础。继续加大食品生产监管信息公示力度，推进企业责任约谈常态化，加强对企业生产过程的监督检查，督促企业严格落实食品安全主体责任；按照“四有两责”要求，全面加强表格化的日常监督检查，加强事中事后监管，落实基层食药监部门监督检查和监督抽检责任。

9.重庆查获涉案 3 亿元地沟油案涉及 14 省区市

1 月 20 日消息，重庆市食药监局披露该市去年查获一起涉案 3 亿元的特大新型地沟油案，涉及 14 省区市，已审查起诉 31 人。

重庆市食药监局局长夏永鹏在该局工作年会上通报，公安部、国家食药监总局督办重庆市食药监大要案。食品方面，10·29 特大“新型地沟油”涉案金额 3 亿多元，涉及 14 个省区市和本市 24 个区县，捣毁制售窝点 70 余个，已审查起诉 31 人。

10.习近平对食品安全工作做出重要指示强调落实“四个最严”切实保障人民群众“舌尖上的安全”

1 月 28 日新华社消息，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对食品安全工作做出重要指示强调，确保食品安全是民生工程、民心工程，是各级党委、政府义不容辞之责。近年来，各相关部门做了大量工作，取得了积极成

效。当前，我国食品安全形势依然严峻，人民群众热切期盼吃得更放心、吃得更健康。2016年是“十三五”开局之年，要牢固树立以人民为中心的发展理念，坚持党政同责、标本兼治，加强统筹协调，加快完善统一权威的监管体制和制度，落实“四个最严”的要求，切实保障人民群众“舌尖上的安全”。

11.福喜公司生产销售伪劣产品案宣判

2月1日，上海市嘉定区人民法院依法对上海福喜食品有限公司（以下简称上海福喜）、福喜食品有限公司（以下简称河北福喜）、被告人杨立群、贺业政等犯生产、销售伪劣产品罪一案进行了一审公开宣判。

法院以生产、销售伪劣产品罪分别判处两家福喜公司罚金人民币120万元；澳籍被告人杨立群等10人均被判有期徒刑。其中杨立群被判处有期徒刑三年，并处罚金人民币10万元，驱逐出境。贺业政等9人被判二年八个月至一年七个月不等，并处罚金8万至3万元不等。上述9人中有4人适用缓刑。

2013年3月至2014年7月间，两家福喜公司生产、销售的部分食品因不符合百胜咨询（上海）有限公司的工艺和原料要求，被退货或终止订单，造成相关产品大量积压。杨立群等人为挽回经济损失，经商议决定并下达指令，沿用原处理方案，将上述产品重新加工包装后继续销售或作为原料进行生产，致使部分不合格产品流入市场。

在长达一年多的时间内，两家公司先后将百胜公司退回或库存超过保质期的烟熏风味肉饼、冷冻香煎鸡排、灯影牛肉丝等，采用拆除包装、再加工并重新标注生产日期和保质期的方法予以生产、销售。

一审判决后，部分被告人提出上诉，上海市第三中级人民法院二审维持原判。

12.上海新食品安全举报奖励办法施行举报人最高可获30万元奖励

新修订的上海市食品安全举报奖励办法2月起施行。举报食品安全违法犯罪行为或线索，经查证属实并立案查处后，举报人最高可获30万元奖励，奖金最低不低于200元。

根据新奖励办法，举报人可以举报的食品安全违法犯罪行为或线索共有30类，被媒体多次曝光的“热门”食品安全违法犯罪行为均列入其中，包括生产经营营养成分不符合食品安全标准的专供婴幼儿的食品、用超过保质期的食品原料生产食品、违法违规收运或加工餐厨废弃物或油脂等。

上海市食药监管局负责人表示，新奖励办法将最高奖金增加10万元，是为了鼓励社会各界参与食品安全违法犯罪行为的群防群治，助力监管部门拓宽监管信息渠道、搜集案件线索、增强发现和打击违法犯罪的效能。

13.国家食药监总局发布《特殊医学用途配方食品注册管理办法》

3月7日，国家食药监总局局长毕井泉签署第24号令《特殊医学用途配方

食品注册管理办法》，该办法于 2016 年 7 月 1 日起施行。

该办法明确特殊医学用途配方食品注册申请人应当具备与所生产特殊医学用途配方食品相适应的研发、生产能力，设立特殊医学用途配方食品研发机构，配备专职的产品研发人员、食品安全管理人員和食品专业技术人员，按照良好生产规范要求建立与所生产食品相适应的生产质量管理体系，具备按照特殊医学用途配方食品国家标准规定的全部项目逐批检验能力。

办法明确注册申请的基本要求；明确现场核查与技术审查要求、注册申请及批准时限要求、临床试验要求。该办法明确特定全营养配方食品需进行临床试验的，由申请人委托符合要求的临床试验机构出具临床试验报告。临床试验报告应当包括完整的统计分析报告和数据。临床试验应当按照特殊医学用途配方食品临床试验质量管理规范开展。办法还明确了标签和说明书相关警示要求以及相关违法行为的法律责任。

14.3.15 曝光后“饿了么”被罚 12 万并立案调查

网络订餐平台“饿了么”惊现黑心作坊，光鲜亮丽的图片背后的实体店，却是油污横流、不堪入目的“脏乱差”。央视记者在调查中发现，申请“饿了么”开店，可以没有实体店，甚至不需要提供任何证照。3 月 15 日晚，北京市食药监局执法人员连夜取缔了央视“3·15”晚会曝光的“福香来”饭店。16 日，上海食药监局通报，对“饿了么”去年 11 月违反食安法的行为处以罚款 12 万元，对今年 3·15 曝光的其违反食安法的新行为正式立案调查。

15.遭“恶意打假”多家大型商超不堪骚扰联名维权

3 月 29 日，无锡多家大卖场、百货商场联名向有关部门递交了一份材料，反映大型商超频繁遭遇“非正常消费团伙”的恶意消费维权，严重影响市场秩序。材料书上的“非正常消费团伙”指的就是“职业打假人”，在无锡，这一群体中有部分人甚至到超市公然索取“保护费”。

据悉，“职业打假人”先在商超踩点，雇人分批集中购买相同的商品，然后集合起来向商家索要每人 1000 元的赔偿，甚至进入办公区进行威胁、谈判。如果谈判结果不满意，立即向相关部门投诉。再不满意，就向法院提起诉讼，并且是分单诉讼。

接到商超联名反映的主管部门商务局人士认为，单一的“职业打假人”虽以盈利为目的，但客观上的确促进了商超严控质量。不过，目前无锡的“职业打假人”已发展成群体行为，而且几乎都是盯上大型连锁的非本土商户，影响面如此广，需要引起社会的重视。保护消费者权益的同时也要保证商家正常的经营环境。

16.国家食药监总局严查 1.7 万罐冒牌奶粉案

4 月 4 日，国家食药监总局官网公布了“假冒婴幼儿乳粉案件”的通报。针对

媒体报道的上海公安部门破获 1.7 万罐冒牌乳粉案件，食药监总局在第一时间责成上海市食药局立即向有关公安部门了解案件情况，并协助公安机关追查涉案冒牌产品流向，控制风险。

2015 年 9 月，上海市公安部门接到报案后调查发现，犯罪嫌疑人陈某等人仿制多个品牌奶粉罐，并收购低档、廉价或非婴儿奶粉，在非法加工点罐装出售，共计生产销售了假冒奶粉 1.7 万余罐，非法获利近 200 万元。这些奶粉被销售给郑州、徐州、长沙、兖州等地经销商，并进一步销售到全国多个省市。2016 年 1 月 15 日，办案单位上海市检察院第三分院依法对陈某等 6 人以生产、销售伪劣产品罪作出批准逮捕决定，对 1 名犯罪嫌疑人作出存疑不捕决定。

17.2016 年度全国人大常委会食品安全法执法检查正式启动

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江 4 月 12 日主持召开全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议，正式启动 2016 年度全国人大常委会执法检查。

全国人大常委会执法检查组兵分 5 路，深入湖北、内蒙古、天津、黑龙江等 10 个省、自治区、直辖市进行检查。这次执法检查是在食品安全法修订实施半年多的时候开展的，也是自 2009 年食品安全法施行以来全国人大常委会开展的第三次执法检查，体现了全国人大常委会对该法实施情况的高度重视。

这次执法检查在力度、深度和广度等方面有几个突出特点：一是由委员长亲自担任组长并带队赴地方检查，由四位副委员长担任副组长，执法检查后还要开展专题询问，加大了执法检查的力度；二是各执法检查组深入到乡镇食品监管机构以及最基层的食品生产经营单位，明察暗访，采取了不打招呼随机检查、随机抽样送检等方式，深入了解食品安全领域最突出的问题以及与人民群众关系最密切的食品安全问题，体现了执法检查的深度；三是检查范围基本涵盖食品安全的各个领域以及近年来人民群众关心的重点食品领域，突出了执法检查的广度；四是突出了问题导向和边查边改，张德江委员长还把信访、媒体上反映的十多件有关食品安全问题和食品监管的经验批给国务院和检查组，推动执法检查深入开展。

18.出口食品企业内外销“同线同标同质”公共信息服务平台上线

5 月 10 日，国家认监委举办出口食品企业内外销“同线同标同质”公共信息服务平台上线暨北京体验中心启动仪式。“同线同标同质”公共信息服务平台正式上线，向社会开放“同线同标同质”企业及产品信息。国内首个“同线同标同质”食品线上交易服务平台和线下体验中心同日运营，首单消费订单通过交易平台产生。

为了适应国内消费升级的需求，帮助出口食品企业的优质产品资源投放国内消费市场，国家质检总局、国家认监委启动了出口食品企业内外销“同线同标同

质”工程，运用认证认可和备案管理手段，支持符合条件的出口食品企业开拓国内市场，将出口食品质量安全管理模式复制到国内食品行业，从而提升国内食品供给质量。国家认监委相关负责人介绍，进入“同线同标同质”平台的企业需要符合三个条件：一是企业获得出口备案资格并有实际的出口业绩；二是企业自我声明投放内销市场的产品符合“同线同标同质”相关要求；三是加工企业需获得HACCP认证。通过“出口企业备案+企业自我声明+第三方认证”模式以及信息平台与交易平台对接的溯源机制，确保相关企业及产品真正达到“同线同标同质”。消费者可登录相关交易服务平台选购，并通过国家认监委的公共信息服务平台查询验证。

附录 3：有关食品安全的部分规范性文件

序号	项目名称	审批部门	处理决定
1	对办理税务登记（开业、变更、验证和换证）核准	税务总局	取消
2	对吸纳下岗失业人员达到规定条件的服务型、商贸企业和对下岗失业人员从事个体经营减免税的审批	税务总局	取消
3	葡萄酒消费税退税审批	税务总局	取消
4	对承担粮食收储任务的国有粮食购销企业免征增值税审核	税务总局、同级财政、粮食部门	取消
5	对承担粮食收储任务的国有粮食购销企业和经营免税项目的粮食经营企业以及有政府储备食用植物油销售业务的企业增值税免税资格审核	税务总局	取消
6	药品行政保护证书核发	食品药品监管总局	取消
7	中药材生产质量管理规范（GAP）认证	食品药品监管总局	取消
8	粮油质量监督检验机构资质认定	国家粮食局	取消

序号	项目名称	审批部门	处理决定
9	粮食行业技术改造和新技术推广示范项目立项审批	国家粮食局、国家发展改革委、工业和信息化部	取消
10	药品生产质量管理规范认证	食品药品监管总局	逐步下放至省级人民政府食品药品监管部门
11	经营第一类中的药品类易制毒化学品审批	食品药品监管总局	下放至省级人民政府食品药品监管部门
12	蛋白同化制剂、肽类激素进口准许证核发	食品药品监管总局	下放至省级人民政府食品药品监管部门
13	药品委托生产行政许可	食品药品监管总局	下放至省级人民政府食品药品监管部门
14	生产第一类中的药品类易制毒化学品审批	食品药品监管总局	下放至省级人民政府食品药品监管部门
15	麻醉药品、第一类精神药品和第二类精神药品原料药定点生产审批	食品药品监管总局	下放至省级人民政府食品药品监管部门

附录 4：关于食品安全监管的代表性政策法规规定

一、代表性政策法规摘录

监管主体	监管对象	监管要求	来源
县级以上地方人民政府	食品生产加工小作坊和食品摊贩等从事食品生产经营活动	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品生产加工小作坊和食品摊贩等从事食品生产经营活动，应当符合本法规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求，保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害，食品药品监督管理部门应当对其加强监督管理。 ● 县级以上地方人民政府应当对食品生产加工小作坊、食品摊贩等进行综合治理，加强服务和统一规划，改善其生产经营环境，鼓励和支持其改进生产经营条件，进入集中交易市场、店铺等固定场所经营，或者在指定的临时经营区域、时段经营。 ● 食品生产加工小作坊和食品摊贩等的具体管理办法由省、自治区、直辖市制定。 	《中华人民共和国食品安全法》第四章第一节第三十六条
省、自治区、直辖市政府	食品生产加工小作坊、食品摊贩等的违法行为	<ul style="list-style-type: none"> ● 对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的违法行为的处罚，依照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行。 	《中华人民共和国食品安全法》第九章第一百二十七条
—	食品生产加工小作坊和食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品生产经营者应当依法取得相应的食品生产经营许可证。法律、法规对食品生产加工小作坊和食品摊贩另有规定的，依照其规定。食品生产经营许可证的有效期为 3 年。 	《中华人民共和国食品安全法实施条例》第四章第二十条
县级以上地方人民政府确定的监督管理部门	排放油烟的餐饮服务业经营者等	<ul style="list-style-type: none"> ● 应当安装油烟净化设施并保持正常使用，或者采取其他油烟净化措施，使油烟达标排放，并防止对附近居民的正常生活环境造成污染。违反该规定，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，责令停业整治。 ● 禁止在居民住宅楼、未配套设立专用烟道的商住综合楼以及商住综合楼内 	《中华人民共和国大气污染防治法》第四章第五节第八十一条、第七章第一百一十八条

		<p>与居住层相邻的商业楼层内新建、改建、扩建产生油烟、异味、废气的餐饮服务项目。违反该规定，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正；拒不改正的，予以关闭，并处一万元以上十万元以下的罚款。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 任何单位和个人不得在当地人民政府禁止的区域内露天烧烤食品或者为露天烧烤食品提供场地。违反该规定，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正，没收烧烤工具和违法所得，并处五百元以上二万元以下的罚款。 	
—	业主	<ul style="list-style-type: none"> ● 业主不得违反法律、法规以及管理规约，将住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的，除遵守法律、法规以及管理规约外，应当经有利害关系的业主同意 	《中华人民共和国物权法》第六章第七十七条

<p>县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门</p>	<p>食品生产经营者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品生产经营者的生产经营条件发生变化，不符合食品生产经营要求的，食品生产经营者应当立即采取整改措施；有发生食品安全事故的潜在风险的，应当立即停止食品生产经营活动，并向所在地县级质量监督、工商行政管理或者食品药品监督管理部门报告；需要重新办理许可手续的，应当依法办理。 ● 县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门应当加强对食品生产经营者生产经营活动的日常监督检查；发现不符合食品生产经营要求情形的，应当责令立即纠正，并依法予以处理；不再符合生产经营许可条件的，应当依法撤销相关许可。 ● 食品生产经营者应当依照食品安全法第三十四条的规定建立并执行从业人员健康检查制度和健康档案制度。从事接触直接入口食品工作的人员患有痢疾、伤寒、甲型病毒性肝炎、戊型病毒性肝炎等消化道传染病，以及患有活动性肺结核、化脓性或者渗出性皮肤病等有碍食品安全的疾病的，食品生产经营者应当将其调整到其他不影响食品安全的工作岗位。食品生产经营人员依照食品安全法第三十四条第二款规定进行健康检查，其检查项目等事项应当符合所在地省、自治区、直辖市的规定。 	<p>《中华人民共和国食品安全法实施条例》第四章第二十一条、第二十三条</p>
<p>市容环境卫生行政主管部门</p>	<p>摊点从业者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 各种摊点，由从业者负责清扫保洁。 	<p>《城市市容和环境卫生管理条例》第三章第二十六条</p>
<p>市、区人民政府及相关部门</p>	<p>食品生产加工小作坊、食品摊贩</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品生产加工小作坊、食品摊贩从事食品生产经营活动，应当符合《食品安全法》和本条例规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求，保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害。 	<p>《上海市食品安全条例》第三章第二节第四十四条</p>
<p>市、区人民政府及相关部门</p>	<p>食品摊贩</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 区人民政府应当按照方便群众、合理布局的原则，确定相应的固定经营场所，并制定相关鼓励措施，引导食品摊贩进入集中交易市场、店铺等固定场所经营。 ● 区人民政府可以根据需要，依法划定临时区域（点）和固定时段供食品摊 	<p>《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十二条</p>

		<p>贩经营，并向社会公布。区和乡、镇人民政府或者街道办事处应当为划定的临时区域（点）提供必要的基础设施和配套服务。划定的临时区域（点）和固定时段，不得影响安全、交通、市容环境和周边居民生活。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 食品摊贩在划定的区域（点）、时段内经营的，应当向经营所在地的乡、镇人民政府或者街道办事处登记相关信息。乡、镇人民政府或者街道办事处应当向符合条件的食品摊贩发放临时经营公示卡，并将登记信息通报所在地的区市场监督管理、绿化市容、城市管理行政执法等部门。 	
市、区人民政府及相关部门	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品摊贩从事食品经营，应当具备下列条件： <ul style="list-style-type: none"> （一）摊位与公共厕所、倒粪池、化粪池、污水池、垃圾场（站）等污染源直线距离在二十五米以上； （二）有与经营的食物品种、数量相适应的生产、加工、贮存、清洗、消毒、冷藏等设施或者设备； （三）需要在现场对食品或者工具、容器进行清洗的，应当配备具有给排水条件的清洁设施或者设备； （四）配有防雨、防尘、防污染、防虫、防蝇等设施以及加盖或者密闭的废弃物收集容器。 ● 禁止食品摊贩在距离幼儿园、中小学校门口一百米范围内设摊经营。 	《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十三条
市、区人民政府及相关部门	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品摊贩从事食品经营，应当遵循下列要求： <ul style="list-style-type: none"> （一）持有并公示有效健康证明； （二）悬挂食品摊贩临时经营公示卡，并按照公示卡所载明的事项从事经营活动； （三）不得经营生食水产品等生食类食品以及不符合法律、法规、规章或者食品安全标准规定的其他食品； （四）使用无毒、无害、清洁的食品包装材料、容器和售货工具； （五）从业人员应当保持个人卫生，将手洗净，穿戴清洁的工作衣、帽； （六）用水应当符合国家规定的生活饮用水卫生标准，使用的洗涤剂、消 	《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十四条

		<p>毒剂应当对人体安全、无害，防止对食品造成污染；</p> <p>（七）法律、法规、规章规定的其他要求。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 食品摊贩应当在区人民政府划定的临时区域（点）和固定时段内经营，遵守市容环境卫生管理的有关规定，保证市容环境整洁。 	
市、区人民政府及相关部门	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品摊贩应当保留载有所采购的食品、食品添加剂、食品相关产品的票据凭证。票据凭证保存期限不得少于三十日。 	《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十五条
市、区人民政府及相关部门	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 区市场监督管理部门应当加强对食品摊贩遵守食品安全管理规定的指导和监督管理。 ● 城市管理行政执法部门应当加强对食品摊贩遵守市容环境卫生管理规定的监督管理。 ● 乡、镇人民政府和街道办事处应当协调相关部门，对辖区内的食品摊贩进行监督管理，对食品摊贩存在的违法行为依法进行查处。 	《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十六条
市、区人民政府及相关部门	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 本市将无证生产经营行为、食品摊贩违法经营、餐饮油烟污染、餐厨废弃油脂非法处置等食品安全事件纳入城市网格化管理。 ● 区和乡、镇人民政府、街道办事处所属的城市网格化管理机构对巡查发现的食品安全事件，应当进行派单调度、督办核查，指挥协调相关部门或者派出机构及时予以处置。 ● 区市场监督管理、城市管理行政执法、环保等部门及其派出机构应当接受城市网格化管理机构的派单调度，及时反馈处置情况，并接受督办核查。 	《上海市食品安全条例》第六章第八十四条

市、区人民政府及相关部门	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 违反本条例第二十四条、第六十三条、第六十四条、第六十五条规定，食品摊贩经营禁止生产经营的食品，不符合经营条件和要求，或者未按照规定保留相关票据凭证的，由区市场监督管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处五十元以上五百元以下罚款；对不符合食品安全标准和要求的食品，应当予以没收；情节严重的，告知乡、镇人民政府、街道办事处注销登记。 ● 区市场监督管理部门可以暂扣食品摊贩经营的符合食品安全标准和要求的食品以及与违法行为有关的工具，要求其在规定期限内到指定地点接受处理。区市场监督管理部门对暂扣的食品与相关工具应当妥善保管，并在食品摊贩接受处理后及时返还；对易腐烂、变质等不宜保管的食品，可以在留存证据后进行无害化处理。 	《上海市食品安全条例》第七章第一百零五条
市、区人民政府及相关部门	小型餐饮服务提供者、食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 小型餐饮服务提供者、食品摊贩造成食物中毒等食品安全事故的，由市食品药品监督管理部门或者区市场监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品货值金额不足一万元的，并处一万元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证或者告知乡、镇人民政府、街道办事处注销临时备案、登记。 	《上海市食品安全条例》第七章第一百零六条
市、区人民政府及相关部门	食品生产加工小作坊、小型餐饮服务提供者、食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 对被吊销许可证、准许生产证或者注销临时备案、登记的食品生产经营者及其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，自处罚决定作出之日起五年内不得申请食品生产经营许可、食品生产加工小作坊准许生产证、小型餐饮服务提供者临时备案、食品摊贩登记，或者从事食品生产经营管理工作、担任食品生产经营企业食品安全管理人员。 	《上海市食品安全条例》第七章第一百零九条
县级以上地方食品药品监督管理	食品生产加工小作坊、食品摊贩等	<ul style="list-style-type: none"> ● 网络食品交易第三方平台提供者和入网食品生产经营者应当履行法律、法规和规章规定的食品安全义务。 	《网络食品安全违法行为查处办法》第一章第四条、第五章

部门		<ul style="list-style-type: none"> ● 网络食品交易第三方平台提供者和入网食品生产经营者应当对网络食品安全信息的真实性负责。 ● 对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的网络食品安全违法行为的查处，可以参照本办法执行。 	第四十六条
市、县级食品药品监督管理部门	食品生产加工小作坊、食品摊贩等	<ul style="list-style-type: none"> ● 市、县级食品药品监督管理部门对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的日常监督检查，可以参照本办法执行。 	《食品生产经营日常监督检查管理办法》第五章第三十五条
食品药品监督管理部门	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 对食品摊贩等的监督管理，按照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行。 	《食品经营许可管理办法》第八章第五十三条
食品药品监督管理部门	食品生产加工小作坊	<ul style="list-style-type: none"> ● 对食品生产加工小作坊的监督管理，按照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行。 	《食品生产许可管理办法》第八章第五十九条
省、自治区、直辖市政府	食品摊贩	<ul style="list-style-type: none"> ● 本办法适用于从事餐饮服务的单位和个人（以下简称餐饮服务提供者），不适用于食品摊贩和为餐饮服务提供者提供食品半成品的单位和个人。 ● 根据《食品安全法》，食品摊贩的具体管理办法由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会依法制定。 	《餐饮服务许可管理办法》第一章第二条、第八章第四十条
市、区人民政府及相关部门	饮食服务业的经营者	<ul style="list-style-type: none"> ● 饮食服务业的经营者应当按照市环保部门的规定安装和使用油烟净化和异味处理设施以及在线监控设施，并保持正常运行，排放的油烟、烟尘等污染物不得超过规定的标准。 ● 饮食服务业的经营者应当定期对油烟净化和异味处理装置进行清洗维护并保存记录，防止油烟和异味对附近居民的居住环境造成污染。环保部门应当对饮食服务经营场所的油烟和异味排放状况进行监督检查。 ● 在本市城镇范围的居民住宅楼内，不得新建饮食服务经营场所。规划配套建设的饮食服务经营场所，应当在建筑结构上设计专用烟道等污染防治措施，保证油烟排放口设置高度及与周围居民住宅楼等建筑物距离控制符合环保要求。 ● 在前款规定范围内新建的饮食服务经营场所，应当使用清洁能源。已建的 	《上海市大气污染防治条例》第五章第六十一条

		饮食服务经营场所应当按照市人民政府规定的限期改用清洁能源。	
市、区人民政府及相关部门	饮食服务业的经营者	<ul style="list-style-type: none"> ● 有下列行为之一的，由环保部门责令停止违法行为，污染较轻的可以处二百元以上三千元以下罚款；污染严重的可以处三千元以上五万元以下罚款：(二)违反本条例第六十一条第一款、第二款规定，饮食服务业的经营者未按照规定安装油烟净化和异味处理设施或在线监控设施、未保持设施正常运行或者未定期对油烟净化或异味处理设施进行清洗维护并保存记录的。 	《上海市大气污染防治条例》第七章第九十八条
上海市食品药品监督管理局	小餐饮店	<ul style="list-style-type: none"> ● 针对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，符合食品安全基本条件的餐饮服务提供者，建立备案和监督管理工作机制，实施备案管理，明确监管要求，达到进一步简政放权，创新政府管理方式，通过试点形成全市可推广复制的小餐饮店备案和监督管理制度的目的。 	《上海市食品药品监督管理局关于在浦东新区内试点施行小餐饮店备案和监督管理的通知》全文

二、代表性政策法规文本摘录

《中华人民共和国食品安全法》

《中华人民共和国食品安全法》第四章第一节第三十六条规定，食品生产加工小作坊和食品摊贩等从事食品生产经营活动，应当符合本法规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求，保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害，食品药品监督管理部门应当对其加强监督管理。

县级以上地方人民政府应当对食品生产加工小作坊、食品摊贩等进行综合治理，加强服务和统一规划，改善其生产经营环境，鼓励和支持其改进生产经营条件，进入集中交易市场、店铺等固定场所经营，或者在指定的临时经营区域、时段经营。

食品生产加工小作坊和食品摊贩等的具体管理办法由省、自治区、直辖市制定。

《中华人民共和国食品安全法》第九章第一百二十七条规定，对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的违法行为的处罚，依照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第四章第二十条规定，食品生产经营者应当依法取得相应的食品生产经营许可。法律、法规对食品生产加工小作坊和食品摊贩另有规定的，依照其规定。食品生产经营许可的有效期为3年。

《中华人民共和国大气污染防治法》

《中华人民共和国大气污染防治法》第四章第五节第八十一条规定，排放油烟的餐饮服务业经营者应当安装油烟净化设施并保持正常使用，或者采取其他油烟净化措施，使油烟达标排放，并防止对附近居民的正常生活环境造成污染。

禁止在居民住宅楼、未配套设立专用烟道的商住综合楼以及商住综合楼内与居住层相邻的商业楼层内新建、改建、扩建产生油烟、异味、废气的餐饮服务项目。

任何单位和个人不得在当地人民政府禁止的区域内露天烧烤食品或者为露天烧烤食品提供场地。

《中华人民共和国大气污染防治法》第七章第一百一十八条规定，违反本法规定，排放油烟的餐饮服务业经营者未安装油烟净化设施、不正常使用油烟净化设施或者未采取其他油烟净化措施，超过排放标准排放油烟的，由县级以上地方

人民政府确定的监督管理部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，责令停业整治。

违反本法规定，在居民住宅楼、未配套设立专用烟道的商住综合楼、商住综合楼内与居住层相邻的商业楼层内新建、改建、扩建产生油烟、异味、废气的餐饮服务项目的，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正；拒不改正的，予以关闭，并处一万元以上十万元以下的罚款。

违反本法规定，在当地人民政府禁止的时段和区域内露天烧烤食品或者为露天烧烤食品提供场地的，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正，没收烧烤工具和违法所得，并处五百元以上二万元以下的罚款。

《中华人民共和国物权法》

《中华人民共和国物权法》第六章第七十七条规定，业主不得违反法律、法规以及管理规约，将住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的，除遵守法律、法规以及管理规约外，应当经有利害关系的业主同意。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第四章第二十一条规定，食品生产经营者的生产经营条件发生变化，不符合食品生产经营要求的，食品生产经营者应当立即采取整改措施；有发生食品安全事故的潜在风险的，应当立即停止食品生产经营活动，并向所在地县级质量监督、工商行政管理或者食品药品监督管理部门报告；需要重新办理许可手续的，应当依法办理。

县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门应当加强对食品生产经营者生产经营活动的日常监督检查；发现不符合食品生产经营要求情形的，应当责令立即纠正，并依法予以处理；不再符合生产经营许可证条件的，应当依法撤销相关许可。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第四章第二十三条规定，食品生产经营者应当依照食品安全法第三十四条的规定建立并执行从业人员健康检查制度和健康档案制度。从事接触直接入口食品工作的人员患有痢疾、伤寒、甲型病毒性肝炎、戊型病毒性肝炎等消化道传染病，以及患有活动性肺结核、化脓性或者渗出性皮肤病等有碍食品安全的疾病的，食品生产经营者应当将其调整到其他不影响食品安全的工作岗位。

食品生产经营人员依照食品安全法第三十四条第二款规定进行健康检查，其检查项目等事项应当符合所在地省、自治区、直辖市的规定。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第四章第三十一条规定，餐饮服务提供者应当制定并实施原料采购控制要求，确保所购原料符合食品安全标准。

餐饮服务提供者在制作加工过程中应当检查待加工的食品及原料，发现有腐败变质或者其他感官性状异常的，不得加工或者使用。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第四章第三十二条规定，餐饮服务提供企业应当定期维护食品加工、贮存、陈列等设施、设备；定期清洗、校验保温设施及冷藏、冷冻设施。

餐饮服务提供者应当按照要求对餐具、饮具进行清洗、消毒，不得使用未经清洗和消毒的餐具、饮具。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第九章第五十五条规定，食品生产经营者的生产经营条件发生变化，未依照本条例第二十一条规定处理的，由有关主管部门责令改正，给予警告；造成严重后果的，依照食品安全法第八十五条的规定给予处罚。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第九章第五十六条规定，餐饮服务提供者未依照本条例第三十一条第一款规定制定、实施原料采购控制要求的，依照食品安全法第八十六条的规定给予处罚。

餐饮服务提供者未依照本条例第三十一条第二款规定检查待加工的食品及原料，或者发现有腐败变质或者其他感官性状异常仍加工、使用的，依照食品安全法第八十五条的规定给予处罚。

《城市市容和环境卫生管理条例》

《城市市容和环境卫生管理条例》第三章第二十六条规定，各种摊点，由从业者负责清扫保洁。

《上海市食品安全条例》

《上海市食品安全条例》第三章第二节第四十四条规定，食品生产加工小作坊、食品摊贩从事食品生产经营活动，应当符合《食品安全法》和本条例规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求，保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害。

《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十二条规定，区人民政府应当按照方便群众、合理布局的原则，确定相应的固定经营场所，并制定相关鼓励措施，引导食品摊贩进入集中交易市场、店铺等固定场所经营。

区人民政府可以根据需要，依法划定临时区域（点）和固定时段供食品摊贩经营，并向社会公布。区和乡、镇人民政府或者街道办事处应当为划定的临时区域（点）提供必要的基础设施和配套服务。划定的临时区域（点）和固定时段，不得影响安全、交通、市容环境和周边居民生活。

食品摊贩在划定的区域（点）、时段内经营的，应当向经营所在地的乡、镇人民政府或者街道办事处登记相关信息。乡、镇人民政府或者街道办事处应当向符合条件的食品摊贩发放临时经营公示卡，并将登记信息通报所在地的区市场监督管理、绿化市容、城市管理行政执法等部门。

《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十三条规定，食品摊贩从事食品经营，应当具备下列条件：

（一）摊位与公共厕所、倒粪池、化粪池、污水池、垃圾场（站）等污染源直线距离在二十五米以上；

（二）有与经营的食品品种、数量相适应的生产、加工、贮存、清洗、消毒、冷藏等设施或者设备；

（三）需要在现场对食品或者工具、容器进行清洗的，应当配备具有给排水条件的清洁设施或者设备；

（四）配有防雨、防尘、防污染、防虫、防蝇等设施以及加盖或者密闭的废弃物收集容器。

禁止食品摊贩在距离幼儿园、中小学校门口一百米范围内设摊经营。

《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十四条规定，食品摊贩从事食品经营，应当遵循下列要求：

（一）持有并公示有效健康证明；

（二）悬挂食品摊贩临时经营公示卡，并按照公示卡所载明的事项从事经营活动；

（三）不得经营生食水产品等生食类食品以及不符合法律、法规、规章或者食品安全标准规定的其他食品；

（四）使用无毒、无害、清洁的食品包装材料、容器和售货工具；

（五）从业人员应当保持个人卫生，将手洗净，穿戴清洁的工作衣、帽；

（六）用水应当符合国家规定的生活饮用水卫生标准，使用的洗涤剂、消毒

剂应当对人体安全、无害，防止对食品造成污染；

(七) 法律、法规、规章规定的其他要求。

食品摊贩应当在区人民政府划定的临时区域(点)和固定时段内经营，遵守市容环境卫生管理的有关规定，保证市容环境整洁。

《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十五条规定，食品摊贩应当保留载有所采购的食品、食品添加剂、食品相关产品的票据凭证。票据凭证保存期限不得少于三十日。

《上海市食品安全条例》第四章第二节第六十六条规定，区市场监督管理部门应当加强对食品摊贩遵守食品安全管理规定的指导和监督管理。

城市管理行政执法部门应当加强对食品摊贩遵守市容环境卫生管理规定的监督管理。

乡、镇人民政府和街道办事处应当协调相关部门，对辖区内的食品摊贩进行监督管理，对食品摊贩存在的违法行为依法进行查处。

《上海市食品安全条例》第六章第八十四条规定，本市将无证生产经营行为、食品摊贩违法经营、餐饮油烟污染、餐厨废弃油脂非法处置等食品安全事件纳入城市网格化管理。

区和乡、镇人民政府、街道办事处所属的城市网格化管理机构对巡查发现的食品安全事件，应当进行派单调度、督办核查，指挥协调相关部门或者派出机构及时予以处置。

区市场监督管理、城市管理行政执法、环保等部门及其派出机构应当接受城市网格化管理机构的派单调度，及时反馈处置情况，并接受督办核查。

《上海市食品安全条例》第七章第一百零五条规定，违反本条例第二十四条、第六十三条、第六十四条、第六十五条规定，食品摊贩经营禁止生产经营的食品，不符合经营条件和要求，或者未按照规定保留相关票据凭证的，由区市场监督管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处五十元以上五百元以下罚款；对不符合食品安全标准 and 要求的食品，应当予以没收；情节严重的，告知乡、镇人民政府、街道办事处注销登记。

区市场监督管理部门可以暂扣食品摊贩经营的符合食品安全标准 and 要求的食品以及 with 违法行为有关的工具，要求其在规定期限内到指定地点接受处理。区市场监督管理部门对暂扣的食品 with 相关工具应当妥善保管，并在食品摊贩接受处

理后及时返还；对易腐烂、变质等不宜保管的食品，可以在留存证据后进行无害化处理。

《上海市食品安全条例》第七章第一百零六条规定，小型餐饮服务提供者、食品摊贩造成食物中毒等食品安全事故的，由市食品药品监督管理部门或者区市场监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品货值金额不足一万元的，并处一万元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证或者告知乡、镇人民政府、街道办事处注销临时备案、登记。

《上海市食品安全条例》第七章第一百零九条规定，对被吊销许可证、准许生产证或者注销临时备案、登记的食品生产经营者及其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，自处罚决定作出之日起五年内不得申请食品生产经营许可、食品生产加工小作坊准许生产证、小型餐饮服务提供者临时备案、食品摊贩登记，或者从事食品生产经营管理工作、担任食品生产经营企业食品安全管理人员。

《网络食品安全违法行为查处办法》

《网络食品安全违法行为查处办法》第一章第四条规定，网络食品交易第三方平台提供者和入网食品生产经营者应当履行法律、法规和规章规定的食品安全义务。

网络食品交易第三方平台提供者和入网食品生产经营者应当对网络食品安全信息的真实性负责。

《网络食品安全违法行为查处办法》第五章第四十六条规定，对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的网络食品安全违法行为的查处，可以参照本办法执行。

《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管理办法》第五章第三十五条规定，市、县级食品药品监督管理部门对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的日常监督检查，可以参照本办法执行。

《食品经营许可证管理办法》

《食品经营许可证管理办法》第八章第五十三条规定，对食品摊贩等的监督管理，按照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行。

《食品生产许可管理办法》

《食品生产许可管理办法》第八章第五十九条规定，对食品生产加工小作坊的监督管理，按照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行。

《餐饮服务许可管理办法》

《餐饮服务许可管理办法》第一章第二条规定，本办法适用于从事餐饮服务的单位和个人（以下简称餐饮服务提供者），不适用于食品摊贩和为餐饮服务提供者提供食品半成品的单位和个人。

《餐饮服务许可管理办法》第八章第四十条规定，根据《食品安全法》，食品摊贩的具体管理办法由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会依法制定。

《上海市大气污染防治条例》

《上海市大气污染防治条例》第五章第六十一条规定，饮食服务业的经营者应当按照市环保部门的规定安装和使用油烟净化和异味处理设施以及在线监控设施，并保持正常运行，排放的油烟、烟尘等污染物不得超过规定的标准。

饮食服务业的经营者应当定期对油烟净化和异味处理装置进行清洗维护并保存记录，防止油烟和异味对附近居民的居住环境造成污染。环保部门应当对饮食服务经营场所的油烟和异味排放状况进行监督检查。

在本市城镇范围的居民住宅楼内，不得新建饮食服务经营场所。规划配套建设的饮食服务经营场所，应当在建筑结构上设计专用烟道等污染防治措施，保证油烟排放口设置高度及与周围居民住宅楼等建筑物距离控制符合环保要求。

在前款规定范围内新建的饮食服务经营场所，应当使用清洁能源。已建的饮食服务经营场所应当按照市人民政府规定的限期改用清洁能源。

《上海市大气污染防治条例》第七章第九十八条规定，有下列行为之一的，由环保部门责令停止违法行为，污染较轻的可以处二百元以上三千元以下罚款；污染严重的可以处三千元以上五万元以下罚款：（二）违反本条例第六十一条第一款、第二款规定，饮食服务业的经营者未按照规定安装油烟净化和异味处理设施或在线监控设施、未保持设施正常运行或者未定期对油烟净化或异味处理设施进行清洗维护并保存记录的。

《上海市食品药品监督管理局关于在浦东新区内试点施行小餐饮店备案和监督管理的通知》全文相关

针对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，符合食品安全基本条件的餐饮服务提供者，建立备案和监督管理工作机制，实施备案管理，明确监管要求，达到进一步简政放权，创新政府管理方式，通过试点形成全市可推广复制的小餐饮店备案和监督管理制度的目的。