

法治头条

以工作作风转变提升政务服务质量

——从上海市优化“拍黄瓜”经营许可看“微改革”激发新活力

本报记者 张洋 林丽鹂 季觉苏

一线探访

四川汉源检察机关开展生物多样性保护公益诉讼专项行动——促进花椒种植产业发展壮大

本报记者 王明峰

花椒种植是四川雅安汉源县推进乡村全面振兴的支柱产业。

在海拔2300米的清溪镇同心村，有不少树龄超过150年的花椒古树，这些古树对研究花椒的优良基因具有重要的科学和历史价值。

近日，椒农们忙着为地里的花椒树除草施肥，他们劳作时的欢声笑语从田野飘来。

站在同心村自家花椒地里，67岁的李光全指着一排排花椒古树对记者说：“这些古树是我们家一代一代传下来的，我年纪大了，养护管理跟不上，心里有些愧对它们。现在有了政府的保护和专家的指导，我们的花椒产量不仅提升了，品质和市场价格也明显提高，这些古树成了我们家庭经济的主要来源。”

四川农业大学教授龚伟表示：“汉源花椒树的树干直径一般只有10多厘米，寿命三四十年的，这些花椒古树对当地的气候和土壤有较强的适应性，保存着与普通花椒不同的生物信息，承载着丰富的遗传多样性，为花椒树种的繁衍和进化提供了宝贵的基因资源。”

为了保护这些花椒古树，汉源县检察机关积极开展生物多样性保护公益诉讼专项行动。

2022年10月9日，汉源县人民检察院向当地相关行政机关发出了检察建议，督促各部门联合履职，加强花椒古树的保护和管理工作。

修枝、刷白、施肥、垒土，专家现场指导……经过细心管护，古树枝繁叶茂、鲜果满树，神采奕奕绽放百岁活力；花椒古树种质资源通过嫁接和采种种植方式在省级花椒种质资源库保存，推动国家级花椒种质资源库建设，库内开辟专门场地保存古树种质资源。

为了更好地服务和保障乡村全面振兴，汉源县人民检察院组建了“花果果乡·阳光护航”办案团队，通过“四大检察”综合一体的方式，为花椒品牌保护提供了有力的司法支持。2023年，该院提前介入并办理了销售假冒伪劣化肥案3件，涉案金额高达700余万元，这一行动有力地维护了椒农的利益，确保了花椒种植源头的品质。

同时，汉源县人民检察院还促进当地完善《“汉源花椒”证明商标管理办法》和《“汉源花椒”地理标志产品保护管理办法》，进一步规范了地理标志产品标识及证明商标的授权使用。目前，已有34家企业获得了正式授权，这一举措不仅提升了汉源花椒的品牌价值，也为当地农民的持续增收提供了保障。

以案说法

养老机构频繁“变卦” 老年人有权解除合同

【案情】向某某与某公司签署《养老机构服务合同》，约定某公司为向某某提供养老服务，向某某已预缴养老服务费3万余元。

合同签订后，向某某前往合同约定的位于重庆的养老基地居住生活。第二年，该基地暂停经营，向某某被安排至云南、四川等地居住。之后，向某某返回重庆，没有再接受养老服务。向某某起诉请求退还未消费的养老服务费用。

审理法院认为，向某某与某公司形成的服务合同合法有效，双方当事人应依约履行。某公司频繁变更提供养老服务的地点，给向某某带来不便，亦违反合同约定，向某某有权解除合同并要求退还剩余的养老服务费用，遂判决某公司退还养老服务费1万余元。

【说法】民法典第五百零九条第一款规定“当事人应当按照约定全面履行自己的义务”。

法官表示，本案中，养老机构因自身经营不善，在合同约定的养老基地暂停经营后，将老年人安排至云南、四川等地，使得老年人频繁奔波，违背老年人接受养老服务的初衷。

养老机构未基于老年人身心特点和实际需求适当履行合同，老年人有权解除合同并要求退还未消费的预付款。审理法院以案为示范，通过释法说理，诉前成功化解了同类涉众型养老服务合同纠纷百余件，实现了良好的社会治理效果。

（案例来源：最高人民法院，本报记者元玉昆整理）

丽塔介绍，经调研发现，该规定落实到实践中，容易出现两种问题。一是很多基层单位本着“就高不就低”的原则，从严管理，结果就是“刘少勇被罚2000元”的案例经常发生，餐馆叫冤，顾客也不认可，“职业打假人”得利。二是不同辖区之间的执法标准不一致，导致“同案不同判”。一次座谈会上，一家餐饮连锁店老板反映，他家的门店设立的都是专区。结果，一个辖区的门店被罚了，另一个辖区的门店可以正常经营。

“问题发生在执法监管端，暴露出来的病根在制度设计端，这一规定确实有些笼统模糊了。发现问题就要正视问题、解决问题，这才是负责任的态度，才是该有的担当。”黄丽塔说。

那么，“拍黄瓜”到底是设专区还是专区？如何科学明确地设定许可条件？在王玮娟看来，“既要防止‘一管就死’，也要注意‘一放就乱’，问题的关键在于如何把守护‘舌尖上的安全’和守护城市烟火气两者统筹好。”

坚持以人民为中心，坚持实事求是，坚持从党的科学理论中悟规律、明方向、学方法、增智慧……上海市市场监管局列出一系列课题，反复研究论证，比如“小型餐饮服务提供者如何达到验收标准”“降低许可门槛是否会影响到食品安全”“如何在确保食品安全的前提下，更好地激发市场活力和满足消费者需求”等。在统筹评估各方面情况后，直抵破题源头，认为

面上、橱柜里盘碟摆放整齐，麻酱、红油、蒜泥等一应俱全，旁边还有一个冷食专用的水池。

这是记者在一家牛肉面馆里看到的场景，这家面馆也已于5月15日领取到了最新的食品经营许可证，经营项目明确增加了“冷食类食品制售（仅简单制售）”。

“不用再考虑花大价钱建专间了，新规定实实在在地减轻了我们的负担。”这家牛肉面馆的老板王武说，“经营政策松绑了，食品安全不能放松要求，尤其是干餐饮的，顾客吃得放心最重要。我们严格要求厨师穿戴好帽子、口罩、围裙、手套，保持后厨干净整洁。市场监管

人员也经常上门服务、现场指导，帮我们把好食品安全关。”

餐饮店有获得感，基层执法人员也拍手叫好。“现在明确设有专区即可，执法标准统一了，职业举报、职业索赔再钻制度的空子就难了。我们的执法压力也小了很多，有了更多时间和精力服务广大经营主体。”上海市静安区市场监管局相关负责人表示，服务是最好的监管，更能打造优质的营商环境，推动实现高质量发展。

如今，新修订的《上海市食品经营许可和备案管理实施办法》，既有标准要求的“松绑”，又有审批流程的“优化”，推出一系列便民服务举措，包括支持多种业态混合经营、对“互联网+明厨亮灶”的小型餐饮店等免于现场核查等。

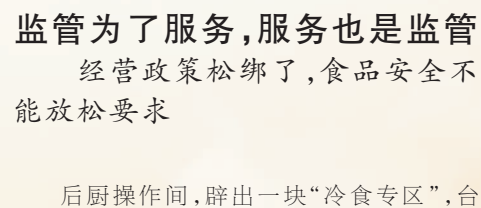
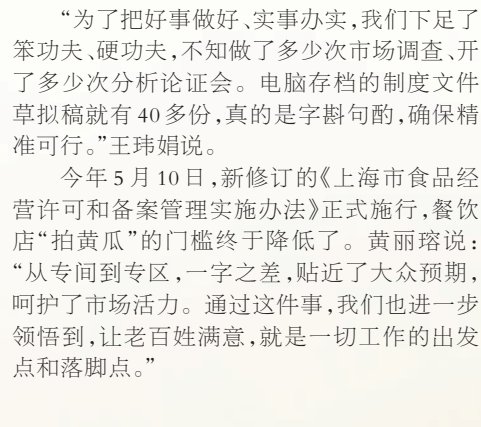
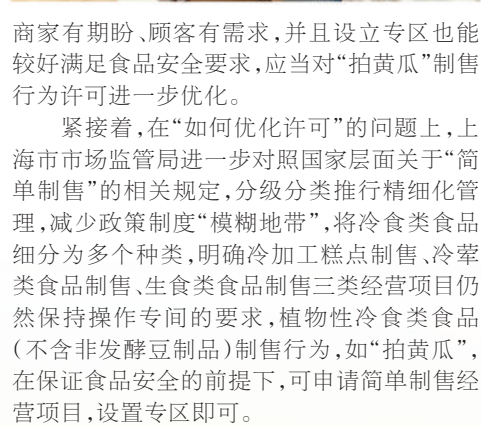
上海市普陀区梅川路有一家门店，5月21日获得新的证照后，一下子就多了“热气小灶”、果昔机等。

紧接着，在“如何优化许可”的问题上，上海市市场监管局进一步对照国家层面关于“简单制售”的相关规定，分级分类推行精细化管理，减少政策制度“模糊地带”，将冷食类食品细分为多个种类，明确冷加工糕点制售、冷餐类食品制售、生食类食品制售三类经营项目仍然保持操作专间的要求，植物性冷食类食品（不含非发酵豆制品）制售行为，如“拍黄瓜”，在保证食品安全的前提下，可申请简单制售经营项目，设置专区即可。

“为了把好事做好、实事办实，我们下足了笨功夫、硬功夫，不知做了多少次市场调查、开了多少次分析论证会。电脑存档的制度文件草稿就有40多份，真的是字斟句酌，确保精准可行。”王玮娟说。

今年5月10日，新修订的《上海市食品经营许可和备案管理实施办法》正式施行，餐饮店“拍黄瓜”的门槛终于降低了。黄丽塔说：“从专区到专区，一字之差，贴近了大众预期，呵护了市场活力。通过这件事，我们也进一步领悟到，让老百姓满意，就是一切工作的出发点和落脚点。”

民之所盼、政之所向。研究制定改革举措必须立足实际、实事求是，必须重质量、讲实效，最根本的是要坚持以人民为中心。商家受不了“拍黄瓜”，顾客吃不上“拍黄瓜”，事情虽小，却关乎人民群众的切身利益。我们要把这些“关键小事”当成自己的“心头大事”，深入开展调查研究，摸清经营发展中的难点痛点，牢牢坚持问题导向，有针对性地研究制定改革举措，完善政策制度，进而把改革抓实、把事实办



图①：商户正在制作“拍黄瓜”。

图②：商户展示新证照。

图③：空中俯瞰上海黄浦江两岸。

图④：企业工作人员在上海市闵行区市场监管局政务服务窗口申请办理食品经营许可证。

本报记者 季觉苏摄

本报记者 张洋摄

新华社记者 方喆摄

许雪莲摄

版式设计：沈亦伶

编后

“以人民为中心”的生动诠释

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”

民生无小事，枝叶总关情。“拍黄瓜”问题一度引起各方关注。

国家市场监督管理总局食品经营安全监督管理司深入一线调研，了解经营主体诉求，把脉政策制度需求。新修订的《食品经营许可和备案管理办法》于2023年6月15日公布，同年12月1日施行，明确规定食品经营者从事解冻、简单加热、冲调、组合、摆盘、洗切等食品安全风险较低的简单制售的，县级以上地方市场监督管理部门在保证食品安全的前提下，可以适当简化设备设施、专门区域审查内容。

据此，去年8月以来，上海市市场监管部门学中干、干中学，采取市场调研、政策研究、专家座谈等一系列方式，探索破题之策。

上海市市场监管局食品经营处处长黄丽塔、副处长王玮娟介绍，食品安全问题历来强调风险管控，生食类食品风险高，热食类食品风险低，冷食类食品的风险系数居中。因此，早些年相关制度规定，冷食类食品的制售应当设立符合要求的操作专间（专用操作场所）。

“这个括号是‘或者’的意思，可以是专区，也可以是专用操作场所，就是常说的专区。”黄

监管为了服务，服务也是监管

经营政策松绑了，食品安全不能放松要求

后厨操作间，辟出一块“冷食专区”，台

夜幕降临，华灯初上，上海市闵行区莲花国际广场熙熙攘攘，羊肉面馆老板刘少勇忙得脚不沾地。

“今儿有‘拍黄瓜’吗？”

“有的，有的，刚卖了两份。”刘少勇边摆碗筷边搭腔。

他从后厨操作间端出一盆新鲜的黄瓜，然后指了指墙上的食品经营许可证，笑嘻嘻地说：“昨天刚领的新证照，增加了冷食类食品制售（仅简单制售）的经营许可。有了它，总算可以放心地卖‘拍黄瓜’了。”

一张新证照，一份“拍黄瓜”，上下倾注了关心。

一段时间以来，从国家层面到上海市级层面，先后出台了给“拍黄瓜”等简单食品制售行为优化许可的规定。这项“微改革”，减轻了小型餐饮店的负担，激发了市场活力。

“拍黄瓜”，普通的一道菜，合法合规经营却比想象中难得多。

去年年底，应顾客需求，刘少勇把“拍黄瓜”端上了餐桌。没想到卖了没几天，几位“顾客”走进餐馆，对着菜单就是一顿拍照。过了两天，刘少勇就接到了被投诉违规经营的通知。

原来，根据上海市市场监管局2019年1月颁布实施的《上海市食品经营许可管理实施办法》，申请冷食类食品中生食果蔬制售的，应当设立符合要求的操作专间（专用操作场所）。

日常执法时，闵行区市场监管局一般是对照专间的标准要求：独立控制的空调设施、工具清洗消毒设施、专用冷藏设施、空气消毒设施，甚至连进出专间的门，都要求是易清洗、不吸水的坚固材质……

“这得投入多大成本？一份‘拍黄瓜’只卖10元、8元的，小本经营哪需要这么大的排场。”刘少勇说。

节省了前期的投入成本，就需要面对后续的经营风险。“我最担心的就是‘无事生非’的职业举报、职业索赔。怕什么来什么，还是被盯上了，被罚了2000元。”刘少勇说。

闵行区市场监管执法人员李进说，一段时间以来，职业举报、职业索赔屡屡发生。每次面对这种情况，一方面是有举报必受理，严格执法，确保“舌尖上的安全”；另一方面，很多小餐馆搭建专间确实有难度。他坦言：“场地条件受限的问题、建设资金的问题、投入回报的性价比问题，都是实实在在的问题。因此，罚不罚、怎么罚，我们经常也是左右为难。”

考虑到是首次轻微违规，刘少勇最终被处罚了2000元。经历了这次被职业举报，他家的羊肉面馆索性用胶布盖上菜单上的“拍黄瓜”，不再卖了。

日常生活中，和刘少勇有类似困扰的餐饮店有很多。上海市浦东新区世博大道的一个商城里，一家特色小吃连锁店的老板姜培军向记者算了一笔账：“按照门店现有布局，很难再辟出十几个平方米的场地，就算租到地方做专间，一年租金就得几万元。配齐各种各样的设备，还要投入几万元。这需要卖多少份‘拍黄瓜’才能赚回来！”

“‘拍黄瓜’咋就这么难！顾客、饭馆两头都不开心。”姜培军的一句话，道出了广大餐饮店的心声。

专区还是专区

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”

既要防止“一管就死”，也要注意“一放就乱”