

(以下附錄節錄自市人民政府辦公室的網站,全文可參閱

<http://www.dg.gov.cn/007330010/0202/201706/83eb91d99038415fb89951a71261e89e.shtml>)

附錄

东莞市人民政府办公室关于深化商事制度改革构建科学市场监管体系的实施意见

东莞市人民政府办公室文件

东府办〔2017〕74号

东莞市人民政府办公室关于深化商事制度改革

构建科学市场监管体系的实施意见

各镇人民政府(街道办事处、园区管委会),市府直属各单位:

为进一步深化商事制度改革,创新和加强事中事后监管,加快构建与我市经济社会发展水平和转型方向相适应的科学市场监管体系,全面提升市场监管现代化水平,为东莞在更高起点上实现更高水平发展营造良好的市场环境和法治化、国际化、便利化的营商环境,制定本实施意见。

一、改革目标

以市第十四次党代会提出的“率先全面建成小康社会,率先迈上基本实现社会主义现代化新征程,跨越生产总值万亿元、跨越中等收入陷阱”为目标导向,贯彻落实市委、市政府构建开放型经济新体制综合试点试验工作要求,全面实施《东莞市市场监管现代化“十三五”规划》,在持续深化商事制度改革,营造更加宽松便利的市场准入环境的基础上,打造市场监管协同创新平台,推进协同监管、信用监管、智慧监管等三大重点工程,构建以法治为基础,以信用为核心,以信息化为支撑,企业自律、社会共治、政府监管多方协同的创新型现代化市场监管体系,形成一套与国际市场接轨的行事法则,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,全面提升政府行政效能和服务质量,建设公平竞争的市场环境,切实提升区域竞争力和吸引力。

二、工作原则

(一)资源整合,重心下移

深度整合各方资源,探索商改后续监管和“智网工程”在人员队伍、工作机制、系统平台、数据资源等方面的无缝对接,形成市、镇、村三级协作的工作网络,推动工作流程优化、监管重心下移。

(二)多方联动,社会共治

集聚创新资源和创新要素,推动资源共享和跨界整合,实现部门与部门之间的横向协同,市、镇、村三级的纵向协同,重点行业的监管协同,专项任务的执法协同,政府与社会之间的内外协同,打破监管资源和手段局限,形成基于政社共治的新型市场监管和社会治理格局。

(三)创新手段,精准监管

实施“互联网+监管”战略,推动信息共享,打破信息孤岛,加强市场主体监管服务信息数据的采集和整合,增强大数据分析及运用能力,在大数据驱动下实现重点行业、重点领域的精准监管、专业监管。

(四)统筹推进,示范带动

坚持试点先行和整体推进相结合、重点突破和示范带动相结合、市镇共建和分类指导相结合,推动体制机制改革取得新突破,市场监管能力取得新提升,为国家“十三五”时期构建市场监管新格局作出示范和贡献。

三、重点任务

(一)深化商事制度改革

深化简政放权、放管结合、优化服务改革,进一步简化证照办理手续,降低市场准入门槛,全面提升企业开办经营便利度,持续激发市场主体活力,服务创新创业大潮。

1.推行“证照分离”改革。执行国家、省的目录要求,动态调整工商登记前置、后置审批事项目录,进一步压缩许可审批事项。落实全省“证照分离”改革部署,在准入环节,选择一批审批频次较高、审批周期较长、企业意见较为集中的事项进行分类改革,在更多领域简化市场准入手续,提高许可审批发证效率。

2.深化“多证合一”改革。在“五证合一、一照一码”改革基础上,进一步整合银行开户许可等许可证,市场主体开展经营均须办理的证照原则上整合为“一照”,实现市场准入“一站式”服务。推行商事登记银企直通车服务,延伸商事登记服务窗口。

3.推广“互联网+审批服务”模式。深化“全程电子化+审批中心”工商登记改革,扩大改革覆盖范围,探索经营范围自主智能申报,实现企业和个体工商户全程电子化在线办理登记注册。探索在更多许可审批领域实现预约、申报、办理、查询等全流程在线服务,推进实体政务大厅向网上办事大厅延伸。加强部门间数据共享,实现部门间审批结果互认。

4.完善市场主体退出机制。简化市场主体注销流程,对个体工商户、未开业企业和无债权债务企业适用简易注销程序。推进未开业或自行停业企业吊销工作,促进“僵尸企业”有序清理。完善许可经营项目的退出管理机制,对不符合办证条件的经营主体,许可部门督促其变更经营范围,坚决取缔无证经营,规范行业经营秩序。

5.加大虚假注册打击力度。加强公安、工商、税务、银行等部门间的数据共享,搭建冒用身份信息预警系统,防范冒用身份证违法行为。完善银行办理电子签名认证措施,保存开户人相关证据记录,确保冒用他人身份证人员信息可追溯。加强部门联合惩戒,对虚假申报地址、冒用他人身份办理营业执照的相关企业和个人纳入重点监管对象,限制办理税务发票申领、报税、银行账户使用等业务,加大对冒用他人身份证违法和犯罪行为的打击力度,查处一批社会反响大、情节严重的案件。加强登记代理中介和集群注册托管公司管理,强化其责任意识,规范代理、托管行为。

(二)构建市场监管协同创新平台

树立跨界协作的协同创新理念,鼓励创新主体打破区域界限和体制壁垒,打造融合汇集、协调一致、优势互补、深度合作的综合平台,提升市场监管体系的统筹规划、协同推进和创新能力。

6.完善统筹协调机制。明确市市场监管体系建设统筹协调小组为构建科学市场监管体系的领导机构和指挥协调机构,由市长任组长,分管副市长任常务副组长,市市场监管办承担小组的日常工作。各镇街建立镇街一级的市场监管体系建设统筹领导机构,由镇长任组长,明确一个综合协调部门承担日常工作。依托市社会服务管理“智网工程”工作会议机制,研究部署深度融合的相关并轨工作。

7.打造协同创新平台。以市场监管办为依托,建设市场监管协同创新平台,整合“智库”资源,促进市场主体、市场监管部门在政社共治体系下的深度融合,牵头推进市场监管专题调研,及时总结评估市场监管经验,推动制定各时期涉及重点工作的监管方案,拟定市场监管中长期发展规划,推进市场监管体系建设机制体制创新。

8.建设新型研究智库。建立与国家工商总局政策研究中心、国内知名学术科研机构、高等院校、市委政研室和市委党校的常态化合作机制,充分发挥其知识、人才密集的优势,打造新型研究智库,围绕市场监管体系建设中心工作和重大决策部署开展专题研究,积极促进研究成果转化,为构建科学市场监管体系提供决策依据。

9.建立绩效评估体系。依托市“智网工程”集群、市场监管集群、各部门集群和相关社会集群信息系统,加强对市场监管各项指标数据的归集整合和分析利用,制定覆盖部门、镇街、社区和各类政企共治单元的量化评价指标,对部门、镇街的市场监管体系建设成效进行绩效评估,评估结果纳入全市“两建”工作考核和部门、镇街领导班子落实科学发展观工作考评。

10.夯实改革法治基础。加强市场监管相关规范性文件审查工作,开展市场监管法规制度运行评估,制定评估办法,完善评估体系。加强市场监管重点领域立规调研,对基层推进市场监管工作中碰到的问题或障碍,及时进行梳理并向上级提出立法、修法建议。

(三)推进协同监管工程

基于有效治理的需要,尊重社会组织和市场主体的地位,尊重市场自身运作规律,建立制度化的沟通渠道和参与平台,发挥社会力量在市场监管中的作用,推动落实各项监管措施和制度建设,建立起政府部门引领、社会组织响应、市场主体参与的多元共治、多元善治的监管格局。

11.加强部门横向协同。认真贯彻落实《广东省市场监管条例》,按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”原则,厘清部门监管职责,防止出现监管真空,各市场监管部门要制定、完善监管办法,明确监管标准、监管方式和监管措施。建立健全登记注册、行政审批、行业主管相互衔接的市场监管机制,强化落实“双告知”工作,根据国家、省工商登记前置、后置审批事项目录,动态调整市协同监管信息化系统信息推送清单,优化部门后续监管信息反馈项目和时限要求,加强违法经营线索移送模块应用,推动后续监管部门提高许可审批发证率、线索处理反馈率、线索案件转化率。各市场监管部门根据职能加强执法工作,对市场监管过程中发现的行业性、普遍性问题,提请市市场监管办统筹推进联合执法工作,增强监管执法合力。

12.加强市镇纵向协同。推动执法重心下移,按照“权责一致、重心下移、减少层次、能放则放”原则,以委托、授权等方式,最大限度地向镇街下放市场监管职权。加强放权的协同配套,上级行政机关应制定提高下级行政机关承接能力计划,落实经费、技术、装备保障,加强业务培训和工作指导,并采取在线监督、日常检查等方法实施监督评估,确保下放事项得到有效规范执行。优化执法层级,市、镇两级部门要进一步明确职责分工和执法范围,避免重复执法。

13.加强市场主体协同。倡导企业家公共精神,引导市场主体增强社会责任感,主动配合和广泛参与市场监管工作,形成互动型自主型的管理模式。市场监管部门完善制度安排,畅通监督渠道,给予资金、专业技术和政策等方面的支持,尊重、支持市场主体自发力量的自治治理行为,保障市场主体参与公共事务的权利。建立“谁生产谁负责、谁销售谁负责、谁经营谁负责”的主体责任制,促使市场主体强化主体责任,在安全生产、质量管理、营销宣传、售后服务、信息公示等各方面切实履行法定义务,提高诚信自治水平。

14.加强社会组织协同。推动行业协会商会建立健全行业经营自律规范和职业道德准则,规范会员行为,引导会员合法生产经营。支持行业协会商会加强行业诚信建设,依法收集、记录和整理会员的信用信息,开展行业信用评价并公开结果。支持行业协会商会按照行业标准、行规、行约等方式开展行业惩戒,视情节轻重对失信会员实施惩戒措施。完善市场监管部门和行业协会商会的沟通合作机制,鼓励行业协会制定发布本行业的产品和服务标准,积极参与制定国家标准、发展规划和政策法规,主动向政府有关部门反映会员单位诉求、行业及市场发展动态,协助市场监管部门开展市场监管活动。通过政府购买服务等方式,委托行业协会商会开展信用评价、咨询服务、法律培训、监管效果评估,推进政府监管和行业自律的良性互动。

15.加强公众媒体协同。加强市12345政府服务热线建设,拓展咨询投诉举报渠道,完善突发预警、应急指挥和红黄牌督办工作机制,健全公众参与监督的激励机制,市场监管部门及时跟进,认真调查核实,并依法向社会公布处理结果。强化新闻舆论监督,积极推动政府信息公开,建立健全对新闻曝光案件的追查制度和监督检查结果发布制度,强化舆情分析研判,健全应急报道和舆论引导机制,提高市场监管工作透明度。

(四)推进信用监管工程

推进政府部门、行业协会、社会组织信用信息共享共用,强化信用对市场主体的约束管理,构建以信息归集共享为基础,以信息公示为手段,以信用监管为核心的监管制度,有效发挥信用在经济运行和市场监管中的基础性作用。

16.完善企业信息归集机制。市场监管部门全面梳理企业信用信息公示清单,明确企业信息的公示项目、数据标准、产生周期、归集期限和公示期限。依托市政务信息资源共享平台完善涉企信息归集资源目录,各部门按照“谁产生,谁提供,谁负责”原则,将各自履职过程中产生的注册登记(备案)、行政许可、行政处罚、表彰奖励以及“黑名单”等企业信息上传至共享平台,全面整合各部门涉企信息资源,解决企业信息碎片化、分散化、区域化的问题。

17.完善企业信息公示制度。依托市企业信用信息公示系统,以统一社会信用代码、企业名称为关联,按照基本信息、经营信息、良好信息、警示信息四个类别,将各部门涉企信息整合记于同一企业名下,面向公众提供企业信息查询、异议处理、证明打印等“一站式”服务,面向政府部门提供企业信息应用服务,实现“一网归集,双向服务”,提高信息透明度。开发公示系统移动端,将企业信息查询功能嵌入微信、支付宝等移动互联网“城市服务”平台,提升查询便利化水平。

18.完善信用分类监管制度。市场监管部门按照部门监管职责和监管对象特点,建立信用分类管理制度,梳理信用约束管理清单,明晰信用约束管理对象、措施以及法律政策依据。在行政许可、资质审核、表彰评优、政府采购、国有土地出让、招投标、进出口、出入境、政府购买服务、优惠政策及资金支持等工作中,将市场主体信用状况作为重要考量因素,对失信主体依法予以限制或禁止,对严重违法失信主体实行市场禁入。探索推进“黑名单”应用管理,对失信企业及其法定代表人(负责人)、相关负责人以及高级管理人员,取消其参加评先评优资格,依法实施市场和行业禁入措施。

19.推广“信息化+备忘录”联合惩戒模式。完善部门联合惩戒机制,部门间通过签署合作备忘录或联合发文等方式建立联合惩戒机制,发起部门负责确定联合惩戒实施对象,实施部门负责对有关主体采取相应的约束限制措施。依托协同监管信息化系统信用联合惩戒模块,实现失信主体信息的推送共享、动态更新和约束反馈等动态协同。率先在安全生产、环境保护、食品药品等领域签订备忘录,上线应用联合惩戒模块,建立跨部门联合惩戒机制。

20.建立守信激励机制。实行行政审批便利服务,对符合一定条件的诚信企业实行“绿色通道”、“容缺受理”等服务措施。优化行政监管检查安排,对诚信企业在日常检查、专项检查中优化检查频次,减少对企业正常经营的影响。优先提供公共服务便利,在表彰评优、政策资金扶持、招商引资等各类优惠政策中,对诚信企业予以优先考虑,探索在有关公共资源交易活动中,依法依规对诚信企业采取加分措施。各部门要结合职能实际分别制定本部门的守信激励实施细则或配套制度,形成正向激励效应。

21.发展信用服务市场。稳妥推动涉企信用数据向社会开放,构建政府和社会互动的信息应用机制。鼓励征信机构、消费者委员会、互联网企业、行业组织等社会力量依法采集企业信用信息,建立覆盖各领域、各环节的企业信用记录,提供更多的信用产品和服务,扩大信用报告在市场监管和公共服务领域中的应用。加强企业信用服务市场的培育,支持各类信用服务机构发展,引入知名信用评估机构,建立企业信用评估机制,为企业提供信用评估服务。加强信用服务市场监管,打击虚假评价信息,培育有公信力和国际影响力的信用服务机构。

(五)推进智慧监管工程

推动商改后续监管和市社会服务管理“智网工程”的深度融合,实施网格综合监管,建设新型政社共治格局,大幅释放基层政府的政务服务和行政监管资源,形成具有东莞特色的市场治理工作格局。

22.完善网格化市场监管机制。对接市社会服务管理“智网工程”,在空间上以“智网工程”所划分的社区基础网格叠加作为市场监管的基本网格单元,在人员方面以社区网格员复合作为市场监管的基础队伍。厘清商改后续监管入格事项,将市场主体登记地址信息核查、开业经营情况核查、许可办理情况核查、无证照经营线索巡查以及督促年报、亮照经营等基础监管事项整体纳入“智网工程”,明晰网格员队伍的工作内容及流程要求,健全社区与部门监管的协同工作机制,促进市场监管和社会服务管理的有机融合。支持网格员队伍依托手机APP开展移动巡查监管,提高监管效能。

23.建立新型“清无”长效机制。依托“智网工程”的队伍、机制和信息化平台优势,推动无证照经营线索入格管理,将清理无证照属地责任落实到镇街,探索建立“社区属地管理,网格协同共治,部门分工处置”的清理无证照经营长效工作机制。各镇街指定一个综合部门统筹协调辖区“清无”工作,通过优化服务、引导教育、从严查处等手段,提高“清无”成效。巩固商改下的部门“清无”职责分工,涉及行政许可或行业主管部门的无证照经营行为,由行政许可部门或行业主管部门查处,在地方政府统一指挥调度下,履职协作,提高清理整治的针对性、主动性和系统性。

24.构建网格政社共治模式。以专业市场为切入点并适时扩展至其他集群类市场主体,探索网格内的政社共治模式,按照“部门指导、社区监管、物业自治”的原则建设新型政社共治格局。明确部门、网格共治主体管理方的职责分工,制订个性化的网格共治作业清单,激活市场主体的自治作用。依托“智网工程”推动网格共治管理信息化进程,并在政社信息共享的基础上广泛构建政社业务耦合的新型工作体系。部门梳理能够交由管理方承接的服务事项,在共治主体设置政务服务联络点,有效延伸政府服务窗口。

25.加快实施“双随机、一公开”制度。各市场监管部门全面推行“双随机、一公开”监管方式,随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员,及时公开查处结果,依托市企业信用信息公示系统实现各部门查处结果的统一公示。制定随机抽查事项清单并及时向社会公布,建立健全市场主体名录库和执法检查人员名录库。全面推行“双随机、一公开”联合检查和监管全覆盖,推进政府部门的随机联查制度。

26.建设市场监管大数据库。依托市政务信息资源共享平台,推进市场监管信息资源的重新组合和优化配置,各市场监管部门按照业务职能,实时提供并更新基础信息数据库的相关数据,打造市场大数据资源信息库。加强大数据综合分析应用,在工商登记、质量监管、消费维权等领域率先开展大数据示范应用,加强市场监管数据与宏观经济数据的关联应用,定期形成市场环境分析评估报告。

27.加强重点行业风险预警和监管。建立重点行业风险预警和协调处置机制,主管部门牵头,完善行业风险信息采集、整理、分析、研判和报送制度,搭建风险信息管理平台及风险分析研判模型,加强跨部门数据关联比对分析,构建风险预警处置和防控联动机制,防范市场监管的区域性、行业性、系统性风险,先行在类金融、食品、电子商务等行业试点,取得经验后拓展到其他重点行业。依托“智网工程”信息化系统资源,探索开发行业专业监管模块,按照“社区一般巡检,部门专业监管”思路,支持部门和社区监管人员依巡检清单开展现场监管

检查,实现信息采集、日常巡检、问题隐患处置全程全链条的信息化、痕迹化管理。依靠信息网络技术建设移动执法、指挥调度等现代化执法系统,通过自动监控系统对重点领域、重点行业实施在线监测,提高监管效能。

28.加强智能辅助监管。遵循国家相关地址等编码标准和规范,依托市“智网工程”信息系统集群建立全市市场主体标准地址库,强化现有市场监管信息系统集群,拓展各类“互联网+”政务服务管理应用。加强全市地名、路名、门牌等信息的整体规划,做好村一级区域划分和门牌号规整。运用可视化工具,关联市场主体基础信息与电子地图,打造高度数字化和精细化的三维数字城市框架模型,为各市场监管部门提供直观的主体、街道、建筑等基础数据信息查询服务,复合利用市国土部门和市“智网工程”的“标准地址查询工具”和“市场主体定位工具”,提升市场主体地址申报的精确度。

四、工作要求

(一)建立政策体系

有关部门要以本实施意见为基础,对重点工作项目进行细化分解,进一步完善相关配套政策和操作办法,制定具体的实施细则和方案,提供清晰、明确的政策指引。先行在“多证合一”改革、企业信用监管、商改后续监管融入“智网工程”、构建新型“清无”长效机制、构建市场网格政社共治模式、加强行业自律管理,加强重点行业风险预警监管等方面出台配套工作方案,并视工作进展情况再行扩充,形成以“1+N”为核心的科学市场监管政策体系。有关配套工作方案,统一由市市场监管办统筹,各牵头部门按分工负责起草并抓好落实。

(二)加强试点示范

开展构建科学市场监管体系试点工作,分类型、分片区选择若干镇街开展试点,在市场网格化监管、推行网格政社共治、推动企业自治和行业协会自律、加强重点行业监管、强化部门联合执法等方面先行先试。成功经验予以及时复制推广,形成基层探索和顶层设计的互动。

(三)严格督促检查

牵头单位要加强工作统筹,明确具体的时间表、路线图,拿出实招硬招,一项一项抓落实。配合单位要树立大局观念,按时按质完成好所承担的各项任务。各镇街要结合实际,加强统筹协调,细化工作举措,确保改革顺利推进。市市场监管办做好任务分解和跟踪落实。市委督查室、市政府督查室按照《十大行动计划专项督查工作方案》对相关任务落实情况进行督查督办。对市场监管体系建设工作任务进展缓慢、综合评估排名靠后的镇街进行工作约谈。

(四)夯实工作保障

市、镇两级要加大市场监管体系建设要素、资源的投入,相关建设经费纳入财政预算予以保障。建立容错纠错机制,鼓励广大干部大胆探索、敢于担当,营造崇尚实干、争创佳绩的良好氛围。加大社会宣传力度,充分发挥传统媒体及社交媒体的作用,引导社会舆论和各方预期,形成理解、关心、支持市场监管体系建设的良好氛围。

附件:重点任务分工及工作安排表

东莞市人民政府办公室

2017年6月21日

附件

重点任务分工及工作安排表

序号	工作任务	牵头部门	时间进度
1	推行“证照分离”改革	市工商局	根据全省部署推进
2	深化“多证合一”改革	市工商局、市委改革办、人行中心支行	2017年12月底前
3	推广“互联网+审批服务”模式	市工商局、市政务服务办	2017年12月底前
4	完善市场主体退出机制	市工商局、各市场监管部门	2017年12月底前
5	加大虚假注册打击力度	市工商局、市公安局、市国税局、市地税局、人行中心支行	2017年12月底前
6	完善统筹协调机制	市市场监管办	2017年8月底前
7	打造协同创新平台	市市场监管办	2018年12月底前
8	建设新型研究智库	市市场监管办	2017年12月底前
9	建立绩效评估体系	市市场监管办	2017年12月底前
10	夯实改革法治基础	市法制局、市市场监管办	长期推进
11	加强部门横向协同	市市场监管办、市工商局、各市场监管部门、市编办	长期推进
12	加强市镇纵向协同	市编办、市财政局、市法制局、各市场监管部门	长期推进
13	加强市场主体协同	各市场监管部门	长期推进
14	加强社会组织协同	市民政局、市工商联	长期推进
15	加强公众媒体协同	市政务服务办、市政府新闻办	长期推进
16	完善企业信息归集机制	市工商局、市政务服务办	2017年12月底前
17	完善企业信息公示制度	市工商局	2017年12月底前
18	完善信用分类监管制度	各市场监管部门	2018年12月底前
19	推广“信息化+备忘录”联合惩戒模式	市市场监管办、市发改局、市工商局、市食药监局、市环保局、市安监局、市国税局、市地税局	2018年12月底前

序号	工作任务	牵头部门	时间进度
20	建立守信激励机制	各市场监管部门	长期推进
21	发展信用服务市场	人行中心支行、市发改局	长期推进
22	完善网格化市场监管机制	市委政法委、市政务服务办、市市场监管办、市工商局	2017年12月底前
23	建立新型“清无”长效机制	市市场监管办	2018年12月底前
24	构建网格政社共治模式	市市场监管办、市工商局	2018年12月底前
25	加快实施“双随机、一公开”制度	各市场监管部门	2018年12月底前
26	建设市场监管大数据库	市政务服务办、市市场监管办	2018年12月底前
27	加强重点行业风险预警和监管	市市场监管办、市商务局、市金融工作局、市食药监局、市工商局、市公安局、市检察院	2017年12月底前
28	加强智能辅助监管	市政务服务办、市公安局、市工商局、市国土局	2017年12月底前