

# 临沂市人民政府

## 关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的 实施意见

临政发〔2016〕21号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，蒙山旅游区管委会，临沂综合保税区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

为深化商事制度改革，推进政府职能转变，构建新型市场监管体系，根据《山东省人民政府关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（鲁政发〔2016〕18号），结合我市实际，现就“先照后证”改革后加强事中事后监管提出以下实施意见：

### 一、总体要求

深入贯彻党的十八大和十八届历次全会精神，认真落实党中央、国务院和省委、省政府推进简政放权、转变政府职能的决策部署，坚持“职责法定、信用约束、协同监管、社会共治”的基本原则，转变监管理念，明确监管职责，创新监管方式，加快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新型市场监管制度，推动形成市场主体自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治格局，为全市经济社会发展营造公平竞争的市场环境。

### 二、严格行政审批事项管理

**(一) 规范工商登记审批行为。**严格执行法律、行政法规和国务院决定规定、国家工商总局发布并实行动态管理的工商登记前置审批事项目录。目录以外的，一律不得作为市场主体工商登记前置审批事项。除法律、行政法规和国务院决定外，一律不得通过备案等方式实施变相前置审批。**(市工商局、市编办、市法制办、各县区政府、开发区管委会牵头负责，市级各审批部门配合)**

**(二) 规范与工商登记相关的行政审批行为。**经营者从事工商登记前置审批事项目录中事项的，应当依法报经相关审批部门审批后，凭许可文件、证件向工商、市场监管部门（以下统称工商部门）申请登记注册。经营者从事工商登记前置审批事项目录外事项的，直接向工商部门申请登记注册，工商部门依法核发营业执照。涉及后置审批事项的，经营者取得相关许可文件、证件后方可经营。**(市工商局牵头负责，市级各审批部门配合)**

**(三) 严格依法、公开透明实施行政审批。**各审批部门要根据行政许可事项业务手册和服务指南，严格按照法定条件和法定程序实施审批。推行网上审批，将行政许可事项纳入政务服务平台运行管理，加强电子监察和法制监督，将审批标准和审批环节信息通过临沂政务服务网及各审批机关信息公开渠道向社会公示。各级各部门要健全对行政审批的监督制约机制，及时发现和纠正违规审批行为，不断提高政府管理科学化、规范化水平。**(市政府办公室、市编办、市法制办、市政务服务中心管理办公室牵头负责，各县区政府、开发区管委会、市级各审批部门按照职责分工分别负责)**

### **三、厘清市场监管职责**

**(一) 严格按照分工履行监管职责。**各部门要按照“谁审

批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，切实履行监管职责，加强“先照后证”改革后的事中事后监管，防止出现监管真空。法律法规明确监管部门和监管职责的，要严格依法执行。对《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（国发〔2015〕62号）和《山东省人民政府关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（鲁政发〔2016〕18号）已明确监管部门和监管职责的相关审批项目，各部门要严格按照职责分工依法执行。法律法规没有明确监管部门和监管职责的，各部门要按照本级政府公布的“三定方案”和权力清单、责任清单履行监管职责。涉及行政许可的经营事项，由各审批部门履行监管职责，并依法依规查处未取得许可证或批准文件，或者许可证、批准文件被吊销、撤销，或者有效期届满，擅自从事审批事项经营等违法行为。不涉及行政许可的一般经营事项，但有明确主管部门指导、规范和促进的行业领域，由行业主管部门牵头监管，并依法依规查处有关违法行为，有关职能部门配合；无明确主管部门的行业领域，由工商部门牵头监管，并依法依规查处有关违法行为，相关职能部门配合。审批部门和监管部门不一致的，按照法律、法规和国务院决定执行。（**各级工商部门、审批部门、行业主管部门按照职责分工分别负责**）

**（二）强化属地监管和跨部门协作监管。**各职能部门对其监管范围内的经营事项，原则上实行属地监管，由相应的县区政府部门负责监管，法律、法规和省政府规范性文件对监管权限另有规定的，按照规定执行。各职能部门在日常监管中发现违法行为涉及其他部门监管职责的，应及时告知相关部门。针对部分行业主管部门无专门执法力量的问题，按照省研究制定

的具体规定，由行业主管部门依法提请工商等有关部门牵头共同查处违法案件，确保事有人管、责有人负，实现无缝衔接。**(各级审批部门、工商部门、行业主管部门按照职责分工分别负责)**

#### **四、推进信息互联互通**

**(一) 建立信息共享交换平台。**建立履行“双告知”职责的信息化支撑平台。根据《临沂市政务服务平台建设工作实施方案》(临政办字〔2016〕68号)要求，遵循全省统一的业务技术标准和规范，健全完善政务服务平台，2016年底前实现省、市、县(区)政务服务互联互通。将工商登记后置许可事项“双告知”目录纳入政务服务平台管理，建立同级部门间的“双告知”信息推送、信息认领和监管信息共享机制，实现相关信息的自动抄送、认领和反馈。在政务服务平台互联互通前，建立应急过渡机制，在市政务服务平台设置山东省企业信用信息共享交换平台链接，市、县(区)两级审批部门通过市政务服务平台登录山东省企业信用信息共享交换平台，及时查询认领工商登记信息。**(市政府办公室、市政务服务中心管理办公室牵头负责，各县区政府、开发区管委会分别负责，各级审批部门、行业主管部门配合)**

根据《山东省公共信用信息平台建设总体方案》(鲁信用办〔2015〕3号)要求，市发改委负责加快推进市级公共信用信息平台建设，与省级公共信用信息平台对接，推动各部门、各单位信息系统与临沂市公共信用信息平台互联互通，实现公共信用信息在全市范围内的交换和共享。2017年底前通过省级公共信用信息平台与国家企业信用信息公示系统(山东)实现部门间涉企信息双向推送和互联互通。加快“信用临沂”网站建设，归集各部门在履职过程中形成的信用信息，为社会提供“一

站式”查询服务。(市发改委、人民银行临沂市中心支行、市工商局牵头负责，市级各审批部门、行业主管部门配合)

(二) 切实做好信息公示工作。各部门要严格执行《企业信息公示暂行条例》，认真落实《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》(国办发〔2015〕51号)和省政府关于做好行政许可和行政处罚等信用信息公示工作的有关要求，将各自履职过程中产生的行政许可信息、行政处罚信息及其他依法应当公示的信息，通过“信用临沂”网站、国家企业信用信息公示系统(山东)以及综合性政务网站等向社会进行多渠道公示，积极推进行政许可和行政处罚“双公示”落实到位。工商部门认真履行公示市场主体信息的法定职责，督促市场主体履行信息公示义务。(市发改委、人民银行临沂市中心支行、市工商局牵头负责，市级各审批部门、行业主管部门配合)

(三) 实施工商登记后置许可事项“双告知”制度。各级工商部门在办理登记注册时，要根据省政府公布的《山东省工商登记后置许可事项“双告知”目录》，告知申请人需要申请审批的经营项目和相应的审批部门，并由申请人书面承诺在取得审批前不擅自从事相关经营活动。在办理登记注册后，各级工商部门要运用信息化手段，对经营项目的审批部门明确的，将市场主体登记注册信息通过本级政务服务平台及时告知同级相关审批部门；对经营项目的审批部门不明确或不涉及审批的，以及《山东省工商登记后置许可事项“双告知”目录》公布前登记的市场主体，工商部门要将市场主体登记注册信息及时在本级政务服务平台上发布，相关审批部门或行业主管部门应及时查询，根据职责做好后续监管工作。(各级工商部门牵头负责，

## 各级审批部门、行业主管部门配合)

**(四) 加快推进企业信用信息互联互通。**认真落实国务院批复的《政府部门涉企信息统一归集公示工作实施方案》，打破信息的地区封锁和部门分割，着力推动信息共享和整合。积极推动政府部门掌握的应向社会公开的信用信息统一归集和整合，健全完善全市信用信息统一归集公示机制，全面、及时、准确地将各县区、各有关部门产生的企业信息统一归集于企业名下，依法向社会公示。加快推进国家企业信用信息公示系统（山东）归集的企业注册登记、备案、许可、处罚及企业年报等信息，与临沂市公共信用信息平台归集的政府部门相关企业信用信息的双向推送和互联互通，实现工商部门、审批部门、行业主管部门及其他部门之间的信息实时传递和无障碍交换。**(市发改委、人民银行临沂市中心支行、市工商局牵头负责，市级各审批部门、行业主管部门、司法机关配合)**

**(五) 强化信息分类管理与协调合作。**工商部门、审批部门、行业主管部门要严格区分涉密信息和非涉密信息，依法实施对企业信息在采集、共享、使用等环节的分类管理。通过构建双向告知机制、数据比对机制，把握监管风险点，将证照衔接、监管联动、执法协作等方面的制度措施有机贯通，支撑事中事后监管。各级各部门要建立健全与同级法院、检察院等司法部门之间的信息共享和协调合作机制，形成工作合力。**(各级工商部门、审批部门、行业主管部门按照职责分工分别负责)**

## 五、完善协同监管机制

**(一) 健全部门协同监管机制。**建立政府部门间联动响应机制，从投诉处理、证照联动、监督检查、执法办案、失信惩

戒等环节入手，加强部门合作，形成监管合力。各有关部门要依据本《实施意见》和《山东省工商登记后置许可事项“双告知”目录》，明确执法依据、执法层级、执法责任。积极推进综合行政执法体制改革，持续推动市场监管重心下移，落实属地管理责任，减少市区执法层级，强化县级执法职责。实行部门领域内综合执法，探索县级跨部门、跨领域综合执法。健全行政执法与刑事司法衔接机制，完善落实职能部门与综合执法机构协调配合机制，完善执法监督机制，努力维护市场监管的严肃性、权威性。（**各级工商部门、编办、法制办、审批部门、行业主管部门、各县区政府、开发区管委会按照职责分工分别负责**）

**（二）全面推行“双随机、一公开”监管。**有关部门要根据法律法规规定，制定本部门随机抽查事项清单，明确抽查事项的抽查依据、抽查主体和抽查内容。建立推行随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的“双随机”抽查机制，细化完善随机抽查工作程序，建立健全市场主体名录库和执法检查人员名录库，通过摇号等方式，随机抽取检查对象、选派执法检查人员。制定执法检查全过程记录和责任追究制度，落实执法检查监管责任。切实加强对随机抽查结果的分析与运用，对抽查过程中发现的违法违规行为，要依法依规加大联合惩戒力度，将随机抽查结果纳入市场主体的社会信用记录，并在“信用临沂”网站、国家企业信用信息公示系统（山东）以及综合性政务网站公示。鼓励试点建立跨部门联合随机抽查工作机制。各县区要结合自身实际，积极探索跨部门联合随机抽查的有效途径和措施，为建立完善随机抽查工作机制积累可复制、可推广的经验。（**各级工商部门、审批部门、行业主管部门、各县区政府、开**

## 发区管委会按照职责分工分别负责 )

**(三) 建立健全信用联合奖惩机制。**全面推广在行政管理事项中使用信用记录和信用报告制度。将使用信用记录和信用报告嵌入行政管理和公共服务的各领域、各环节，褒扬诚信，惩戒失信。各级各部门和具有行使管理公共事务职能的组织，在对市场主体实施市场准入、行政审批、资质认定、享受财政补贴、企业法定代表人和负责人任职资格审查、政府采购、政府购买服务、银行信贷、招标投标、国有土地出让、企业上市、货物通关、税收征管、社保缴费、外汇管理、劳动用工、价格制定、电子商务、产品质量、安全生产、食品药品安全、消费品安全、知识产权、环境保护、治安管理、人口管理、出入境管理、授予荣誉称号等各类行政管理和公共服务过程中，查询企业的完整信用档案，作为重要参考依据。**(各级工商部门、审批部门、行业主管部门按照职责分工分别负责)**

建立守信联合激励机制。在市场监管和公共服务过程中，同等条件下，对诚实守信者实行优先办理、简化程序等“绿色通道”支持激励政策。鼓励开发“税易贷”“信易贷”等守信激励产品，引导金融机构和商业销售等市场服务机构参考使用市场主体信用信息、信用积分和信用评价结果，对诚信市场主体给予优惠和便利，使守信者在市场中获得更多机会和实惠。**(市发改委、人民银行临沂市中心支行牵头负责，市级各审批机关、行业主管部门配合)**

认真贯彻落实国家发改委、工商总局等 38 个部门联合签署的《关于印发〈失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录〉的通知》(发改财金〔2015〕2045 号)等相关文件要求，对列入经营异常名录、严重违法失信企业名单、重大税收违法案件

当事人名单、失信被执行人名单、行贿犯罪档案等失信主体依法予以限制或禁入，形成“一处违法，处处受限”的联合惩戒机制。2016年底，要建立健全跨部门联动响应机制和失信惩戒机制。（市发改委、人民银行临沂市中心支行、市工商局牵头负责，市级各审批部门、行业主管部门配合）

**（四）加强监管风险监测研判。**工商部门、审批部门和行业主管部门要按照法定职责牵头组织有关部门加强研判分析，掌握相关领域违法活动特征，提高发现问题和防范化解区域性、行业性及系统性风险的能力。广泛运用信息技术手段，增强监测和预判能力，经常性研判市场主体经营行为，主动发现违法违规线索，开展跟踪检查和专项整治，提高监管针对性和有效性。要通过信息公示、抽查、抽检等方式，综合运用提醒、约谈、告诫等手段，强化对市场主体及有关人员的事中监管，及时化解市场风险。要针对存在违法违规行为的市场主体强化事后监管，依法及时认定违法违规行为的种类和性质，由有关部门依据各自职能共同参与处置。（各级工商部门、审批部门、行业主管部门按照职责分工分别负责）

加强网络市场监管。健全完善网络市场监管信息化系统，提升网上搜索和监管效能，提高“以网管网”的能力。运用“互联网+”思维，探索政府、企业、消费者信息互动新模式，推进网络市场社会共治。建立健全网络市场监管分工协作机制，强化线上线下一体化监管。深化部门合作，建立有效的发现机制，按照各司其职、资源共享的原则，加强协同监管，加大对非法主体网站清理力度，加大对网上售假、侵权、虚假宣传、不正当竞争等违法行为的执法办案力度。（市商务局、市工商局、市公

安局、市食品药品监督管理局、市经信委、市金融办、人民银行临沂市中心支行、临沂银监分局等有关部门按照职责分工分别负责 )

## 六、构建社会共治格局

**(一) 强化市场主体责任。**引导市场主体加强自我管理，在安全生产、质量管理、营销宣传、售后服务、信息公示、纳税申报等各方面切实履行法定义务。引导市场主体充分认识信用状况对自身发展的关键作用，督促企业规范经营行为，并承担社会责任，促进企业守法经营。鼓励支持市场主体通过互联网为交易当事人提供公平、公正的信用评价服务，客观公正记录、公开交易评价和消费评价信息。**(各级工商部门、审批部门、行业主管部门按照职责分工分别负责 )**

**(二) 推进行业自律。**推动行业协会商会建立健全行业经营自律规范和自律公约，规范会员行为。扩大行业协会商会参与度，发挥其行业管理、监督、约束和职业道德建设作用，鼓励行业协会商会制定发布产品和服务标准，参与制定国家标准、行业规划和政策法规，增强参与市场监管的能力。建立政府监管与行业自律的有效衔接机制，在市场准入、资质认定、纠纷处理、权益保护、信用评价、失信惩戒等方面更好地发挥行业协会商会的作用。**(各级工商部门、审批部门、行业主管部门按照职责分工分别负责 )**

**(三) 鼓励社会监督。**充分发挥社会舆论的监督作用，健全公众参与监督的激励机制，形成消费者“用脚投票”的倒逼机制，创造条件鼓励群众积极举报违法经营行为，充分利用新媒体等手段及时收集社会反映的问题。依靠消费者协会等社会组织，及时了解市场监管领域的突出问题，有针对性地加强监

监督检查。积极发挥会计师事务所、律师事务所、公证机构、检验检测认证机构等专业服务机构的监督作用。支持仲裁机构、调解组织等通过裁决、调解等方式解决市场主体之间的争议。积极构建第三方评估机制，培育、发展社会信用评价机构，支持开展信用评级，提供客观公正的市场主体资信信息。支持探索开展社会化的信用信息公示服务。**( 各级工商部门、审批部门、行业主管部门按照职责分工分别负责 )**

## **七、加强组织实施**

**( 一 ) 加强组织领导。**深刻认识“先照后证”改革后加强事中事后监管的重大意义，准确把握各项改革要求，建立健全政府主导、部门主抓、社会参与、统筹推进的工作机制，强化组织保障、机制保障、经费保障，推动工作重心向事中事后监管转变。各县区政府、各市直部门要加强对本县区、本系统贯彻落实情况的检查指导，及时掌握和研究事中事后监管中遇到的新情况、新问题，鼓励探索，协调推进。

**( 二 ) 落实分工责任。**科学筹划，周密部署，精心组织，按照实施意见任务分工和进度安排，结合本县区、本部门实际，进一步细化各项工作措施，认真落实到位。对已经明确时间进度的任务，要倒排时间表，分解任务，责任到人，确保按时按要求完成。对持续推进的各项任务，要抓紧研究规划，提出时间表、路线图，分步推进实施。涉及多个部门的，牵头部门要负总责，抓好组织协调，其他各部门要密切配合、积极支持、协同推进。

**( 三 ) 注重宣传引导。**通过多种途径、采取多种形式，积极宣传事中事后监管职责、措施、工作进展情况和成效，及时解答和回应社会关注的热点问题，鼓励和引导全社会广泛参与

到改革中来。加强法治宣传教育，推动全社会树立法治意识，进一步营造诚信守法的社会氛围。

**(四) 强化督促检查。**在市推进政府职能转变领导小组领导下,商事制度改革组负责对本实施意见落实情况的统筹协调、跟踪了解、督促检查、考核通报,确保改革各项工作平稳有序推进。审计部门要加强对实施意见落实情况的跟踪审计,加大对履行法定职责等方面的审计力度。监察部门要加强对政策落实情况的监督问责,确保“先照后证”改革后加强事中事后监管各项改革政策落实到位。

临沂市人民政府

2016年10月18日

(2016年10月19日印发)