

东政〔2016〕58号

## 东至县人民政府关于“先照后证”改革后 加强事中事后监管的实施意见

各乡、镇人民政府，东至经济开发区、大渡口经济开发区管委会，县政府各部门、各直属机构：

为认真贯彻落实《安徽省人民政府关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（皖政〔2016〕9号）和《池州市人民政府关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（池政〔2016〕44号）精神，进一步深化商事制度改革，加强“先照后证”改革后的事中事后监管工作，建立健全新型市场监管体系，现结合我县实际，提出如下实施意见：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，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，深化商事制度改革，按照“职责法定、信用约束、协同监管、社会共治”的原则，转变市场监管理念，明确监管职责，创新监管方式，构建权责明确、透明高效的事中事后监管机制，为全县“调转促”、“放管服”升级营造公平竞争的市场环境。

## **（二）工作目标。**

1. 围绕依法行政、放管结合，加快厘清各部门市场监管职责，推进市场监管法治化、制度化、规范化、程序化。

2. 围绕信用约束、信息共享，加快构建以信用监管为核心的监管制度，实现失信主体“一处违法，处处受限”。

3. 围绕增强监管合力、提升监管效能，加快推进部门间依法履职信息互联互通，形成联动响应、齐抓共管的监管格局。

4. 围绕社会多元治理，加快构建企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治格局。

## **二、工作任务**

### **（一）严格执行行政审批事项管理。**

1. 规范工商登记行政审批。严格执行国务院、省政府工商登记后置审批事项目录和国家工商总局公布的工商登记前置审批事项目录。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、证件向市场

监督管理部门申请登记注册，市场监督管理部门依法核发营业执照；从事工商登记前置审批事项目录外事项的，直接向市场监督管理部门申请登记注册，市场监督管理部门依法核发营业执照，涉及后置审批项目的，申请人向市场监督管理部门申请登记注册领取营业执照后，向相关审批部门申办行政许可证件。除法律、行政法规、国务院决定外，各部门一律不得设定工商登记前置审批事项，不得以备案、评估等方式实施变相前置审批。（责任单位：各相关审批部门按职责分工负责，时限：长期）

**2. 提高行政审批效能和服务水平。**各审批部门要严格按照法定条件和法定程序，开展行政审批工作，取消重复性、形式化的审批手续，剔除不符合经济社会发展的审批环节。按照省政府的要求，积极建设网上审批系统，大力推行网上审批，向社会公开行政审批标准和受理、审查、批准等信息，并实现部门共享。各部门要健全行政审批监督制约机制，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。（责任单位：各相关审批部门按职责分工负责，时限：长期）

## **（二）厘清市场监管职责。**

**1. 明确监管职责和责任分工。**按照政府主导、部门负责、属地监管、重心下沉的要求，依照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，各部门要对照《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62号）明确的186项审批事项监管职责和《安徽省工商登记后置审批事项目

录》，制定加强事中事后监管的具体方案并报县行政审批改革综合监管部门备案，履行监管职责。对需要获准审批而未取得审批的无证经营行为，凡法律法规和国务院国发〔2015〕62号文件、《安徽省工商登记后置审批事项目录》明确监管部门的，由监管部门依法查处；没有明确监管部门和监管职责或规定不明确的，市场监督管理部门、审批部门和行业主管部门要按照职责分工，履行好市场监管责任；对不需要取得审批或已取得审批而未办理工商登记的无照经营行为，由市场监督管理部门依法查处；对已经取得营业执照，但是擅自从事应当取得许可证或者其他批准文件方可从事的经营活动的超范围经营行为，由审批部门依法查处；对已经取得营业执照，但是擅自从事不需要取得许可证或者其他批准文件即可从事的经营活动的超范围经营行为，由市场监督管理部门依法查处。涉及两个以上审批部门的，由最先审批部门牵头负责，有关审批部门配合，在各自职责范围内依法查处，但对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。执法部门在执法过程发现违法行为线索属于其他部门监管职责的，应及时移送相关部门查处。（责任单位：各相关审批部门按职责分工负责，时限：长期）

**2. 实施工商登记“双告知”制度。**在办理登记注册时，市场主体登记部门要根据省政府公布的工商登记后置审批事项目录，告知申请人需要办理审批方可经营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，市场主体登记部门应通过市场主体信用信息共享交换系统，及时向各相关部门推送告知市场主体登记信息。各相关部门要运用市场主体信用信息共享交换平台，及时认领涉及本部门行政审批事项或属于本部门主管职责的市场主体登记信息，做好后续行政审批服务和监督管理工作，并将相关审批许可信息在信用信息共享服务平台对外公示。

（责任单位：县市场监督管理局牵头，各相关审批部门按职责分工负责，时限：长期）

### **（三）完善协同监管机制。**

1. **建立信息互联共享机制。**按照省政府统一建设、分级负责的要求，县政府负责建立本级公共信用信息共享服务平台，为全县公共信用信息共享和交换提供基础支撑。（责任单位：县发展改革委牵头，时限：2016年10月底前）

依照《安徽省省级公共信用信息目录（2015年版）》，认真执行《安徽省公共信用信息征集共享使用暂行办法》（皖政办〔2015〕47号），依法对公共信用信息记录、归集、交换、共享、公开、发布、查询、使用、异议进行处理，实现市场主体登记部门、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。（责任单位：县发展改革委牵头，各部门按职责分工负责，时限：2016年8月底前）

2. **推进信息公示工作。**市场主体登记部门要按照国家企业

信用信息公示“全国一张网”的要求，通过企业信用信息公示系统，认真履行公示市场主体信息职责，督促市场主体履行信息公示义务。各审批部门、监管部门和行业主管部门应通过企业信用信息公示系统、“信用东至”网站向社会公示行政许可、行政处罚等信息。各审批部门、监管部门和行业主管部门通过市场监管信息平台共享的行政许可、行政处罚等信息，应统一归集至企业信用信息公示系统。加快实现归集各政府部门在履行职责过程中产生的行政许可、行政处罚以及其他依法应当公示的企业信息。（责任单位：各相关部门按职责分工负责，时限：2016年底前）

**3. 建立证照联动机制。**市场主体登记部门应将市场主体登记注册信息通过信息共享平台及时告知有关审批部门、监管部门和行业主管部门。有关审批部门在接到信息后要及时督促市场主体办理相关许可证，并将其纳入监管范围、实施跟踪监管，对未办理相关许可擅自从事经营活动的要依法予以查处；对不具备条件不予核准办理相关许可的有关情况，以及未办理许可擅自从事经营的查处情况，应及时告知市场主体登记部门。市场主体登记部门根据审批部门、监管部门和行业主管部门反馈情况，对市场主体分别采用纳入警示管理、责令限期办理相关登记手续、吊销营业执照等相应的监管措施。（责任单位：各相关部门按职责分工负责，时限：长期）

**4. 建立信用奖惩机制。**各部门要建立健全信用管理制度，

在重点领域和关键环节，推行信用承诺、信用报告、信用审查制度。鼓励社会信用评价机构发展，支持开展企业信用调查、信用评级等服务。在财政资金补助、政府采购、政府购买服务、政府投资工程建设招投标过程中，应查询市场主体信用记录或要求其提供由具备资质的信用服务机构出具的信用报告，优先选择信用状况较好的市场主体。（责任单位：各部门按职责分工负责，时限：长期）

根据《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）要求，建立健全联合惩戒机制。各部门要创新失信行为惩戒措施，建立健全异常名录管理和严重违法失信企业名单管理制度，形成跨部门、跨地区、跨行业失信行为联动响应和失信惩戒机制。对守信主体依法予以支持和激励。对失信主体要综合运用市场性惩戒、行政监管性惩戒、行业性惩戒、司法性惩戒和社会性惩戒等手段，加大行政处罚和信用约束力度，依法实施吊销营业执照、吊销注销撤销许可证、列入经营异常名录和严重违法失信企业名单等惩戒措施，依法公开发布失信企业有关信息。（责任单位：县发展改革委、县市场监督管理局、县人行牵头，时限：2016年10月底前）

在经营、投融资、取得政府供应土地、进出口、出入境、注册新公司、招投标、政府采购、获得荣誉、安全许可、生产经营许可、从业任职资格、资质审核等工作中，将信用信息作

为重要考量因素，对被列入经营异常名录、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者禁入，形成“一处违法，处处受限”的联合惩戒机制。（责任单位：各相关部门按职责分工负责，时限：2016年10月底前）

**5. 推行“双随机”抽查机制。**各部门要建立健全“双随机”抽查机制和随机抽查事项清单，建立市场主体名录库和本部门执法检查人员名录库，通过摇号方式随机抽取检查对象和随机选派执法检查人员，确保程序公平公正，并将随机抽查结果在企业信用信息公示系统和社会信用系统公示。（责任单位：各相关部门按职责分工负责，时限：2016年10月底前）

**6. 防范化解监管风险。**加快完善风险研判和监测制度建设，建立健全高危行业、重点工程、重要商品及生产资料、重点领域的风险评估指标及风险排查监测、研判预警、应急处理、防控联动等机制。有效整合抽查抽检、执法监管、违法失信、投诉举报、媒体曝光等相关信息，经常性研判市场主体经营行为，及早发现违法违规线索，有效防范化解区域性、行业性及系统性风险。综合运用预警提醒、约谈告诫等形式，强化市场主体及有关人员的事中监管，及时化解市场风险。（责任单位：各部门按职责分工负责，时限：长期）

建立数据共享与交互统一平台和大数据分析中心，逐步实现重点领域跨部门跨区域的数据共享，发挥大数据在市场监管、



经济形势分析和预测等方面的作用。（责任单位：县发展改革委牵头，各部门按职责分工负责，时限：长期）

#### **（四）构建社会共治格局。**

1. **强化市场主体责任。**各部门要采取守信激励和失信惩戒措施，引导市场主体在安全生产、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。引导市场主体充分认识信用状况对自身发展的关键作用，主动接受社会监督，提高诚信自治水平。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。督促企业规范经营行为并承担社会责任，促进企业合法经营。（责任单位：各相关部门按职责分工负责，时限：长期）

2. **推进行业自律。**积极发挥行业协会商会等社会组织作用，推动行业协会商会建立健全行业经营自律规范、自律公约和职业道德准则，规范会员行为。建立政府部门与行业协会商会间的信息互联共享、参与协作机制。发挥和借重行业协会商会在权益保护、资质认定、纠纷处理、失信惩戒等方面的作用。不得对转移到行业协会实行自律管理的事项进行变相审批，不得向企业乱摊派、乱收费。支持行业协会商会开展行业信用评价工作，完善行业信用体系。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，推进监管执法和行业自律的良性互动。（责任单位：各相关

部门按职责分工负责，时限：长期）

**3. 发挥市场专业化组织监督作用。**大力依靠消费者委员会等社会组织，及时了解市场监管领域的突出问题，有针对性地加强监督检查。积极支持有专业资质的会计事务所、律师事务所、公证机构、检验检测机构、信用评价机构、仲裁机构、调解组织等专业服务机构参与市场监督。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，培育发展和依法规范社会信用评价机构，支持开展社会化信用信息公示服务。（责任单位：各相关部门按职责分工负责，时限：长期）

**4. 加强社会和舆论监督。**各部门要进一步健全公众投诉机制，鼓励社会公众及时反映企业在产品和服务质量、违法经营等方面的问题，广泛参与市场主体监督。健全公众参与监督的激励机制，完善有奖举报制度，依法为举报人保密。强化消费纠纷调处工作，提升维权成效。加强舆论监督，曝光典型案件，提高公众认知和防范能力。对群众举报投诉、新闻媒体反映的问题，市场监管部门要认真调查核实，及时依法作出处理，并依法向社会公布处理结果。（责任单位：县市场监督管理局牵头，各相关部门按职责分工负责，时限：长期）

### **三、保障措施**

**（一）加强组织领导。**建立县“先照后证”改革后加强事中事后监管联席会议制度，统筹协调、跟踪了解和督促检查全

县“先照后证”改革后事中事后监管工作，各部门要建立相应制度，结合本部门实际研究制定工作方案，明确监管责任和分工，细化监管举措，加强沟通协调和统筹推进，形成全县上下“一盘棋”、合力抓落实的工作格局。县财政要将事中事后监管工作和相关信息系统研发应用等经费纳入同级财政预算，保障各项工作顺利推进。

**（二）加强宣传引导。**通过多种途径、多种形式宣传加强事中事后监管的意义和各相关部门的职责、措施，及时发布有关监管改革信息，加强重要监管工作和改革措施的解读宣传，鼓励引导社会公众广泛参与，形成全社会理解、关心和支持改革的良好氛围。

**（三）加强督查检查。**各部门要加强对本意见贯彻落实的督促检查，督导本部门有序推进各项工作。要充分运用联席会议制度加强对政策落实情况的督查考核和跟踪审计，确保改革各项措施落到实处。

附件：1. 东至县“先照后证”改革后加强事中事后监管联席会议制度

2. 《关于“先证后照”改革后加强事中事后监管的实施意见》解读

2016年10月25日

## **东至县“先照后证”改革后加强 事中事后监管联席会议制度**

为全面贯彻落实省政府《关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（皖政〔2016〕9号）精神，深入推进商事制度改革，加强“先照后证”改革后事中事后监管，推进部门间信息互联互通，形成联动响应，建立东至县“先照后证”改革后加强事中事后监管联席会议制度。

### **一、成员单位**

联席会议由县政府副县长周美超同志任召集人，县政府办公室副主任周庆林同志、县市场监督管理局局长汪亮同志任副召集人，县发改委、县经信委、县住建委、县卫计委、县农委、县旅游局、县编办、县政府法制办、县教体局、县科技局、县公安局、县民政局、县财政局、县人社局、县国土资源局、县环保局、县交通运输局、县水务局、县林业局、县商务局、县文广新局、县市场监管局、县安监局、县城管局、县政务服务中心、县邮政管理局、东至供电公司、县烟草专卖局、人行东至支行、县气象局、县盐务管理局等单位负责同志为联席会议成员。

联席会议办公室设在县市场监督管理局，负责联席会议日

常工作。汪亮同志兼任办公室主任。

## **二、主要任务**

（一）宣传、贯彻落实上级有关商事制度改革，加强事中事后监管等文件精神，制定相关工作规则及实施方案，全面推进构建以征信体系为基础、以信息公示为手段、以信用约束为核心的新型监管体系工作。

（二）督促、检查、协调各成员单位的信用体系建设，包括企业信用信息的归集、公示、互联共享等工作。

（三）研究、讨论事中事后监管工作中出现的新情况、新问题、重点和难点问题，提出相应对策和措施。

（四）牵头组织开展联合执法检查、执法调研、专项整治等工作。

（五）牵头组织召开市场监管经验交流会议，通报市场监管工作经验做法和相关问题。

（六）对上级联席会议和县委、县政府有关市场监管工作的部署落实情况进行督促检查。

（七）组织落实其他有关工作。

## **三、工作规则及要求**

（一）联席会议原则上每半年召开1次，根据工作需要可临时召开全体会议或部分成员会议；

（二）联席会议由联席会议办公室提出需研究解决的问题和事项，报召集人审定会议议题，确定会议时间及形式，由召

集人或者召集人委托的成员召集；

（三）联席会议以会议纪要形式明确会议议定事项，印发各相关单位；

（四）各联席会议成员单位要按照职责分工，主动研究涉及市场监管工作的有关问题，按要求参加联席会议，认真落实联席会议布置的工作任务，按要求向联席会议办公室报送工作情况。各成员单位之间要互通信息、相互配合、相互支持、形成合力，充分发挥联席会议的作用；

（五）联席会议成员单位确定一名联络员，联络员因工作变动需要调整的，由所在单位及时调整，报联席会议办公室备案；

（六）联席会议办公室。负责联席会议的组织、联络和协调工作；研究并提出联席会议议题，做好会议筹备工作；协调、督促各成员单位履行工作职责，落实联席会议决定；汇总并通报各成员单位有关工作情况；完成联席会议交办的其他事项。

## 《关于“先证后照”改革后加强事中事后 监管的实施意见》解读

### 一、《实施意见》出台背景

实施商事制度改革，是党中央、国务院在新形势下全面深化改革、转变政府职能、释放发展潜力的重大部署。加强事中事后监管是商事制度改革的重要内容，是确保简政放权取得预期效果和优化市场环境的重要保障。商事制度改革在全国启动实施后，按照“宽进严管”的要求，国务院先后出台了多个文件、采取多项措施，部署和加强事中事后监管工作。2014年10月1日，国务院颁布实施了《企业信息公示暂行条例》；2015年10月13日，国务院印发了《关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62号，以下简称《意见》），这是加强事中事后监管工作的顶层设计和指导性文件。国务院《意见》下发以后，省、市政府高度重视，先后于2016年1月18日下发了《安徽省人民政府关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（皖政〔2016〕9号），2016年6月18日下发了《池州市人民政府关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（池政〔2016〕44号），根据上述文件精神，我县出台了《东至县人民政府关于“先证后照”改革后加

强事中事后监管的实施意见》。我县的《实施意见》从管长远、接地气、有创新的角度，重点明确了当前和今后一个时期我县推进事中事后监管工作的重点任务和具体措施，是国发〔2015〕62号、皖政〔2016〕9号、池政〔2016〕44号文件的细化和深化，是我县加强事中事后监管工作的操作指南和规范性文件。

## 二、《实施意见》主要内容

《实施意见》从总体要求、工作任务和保障措施等三个方面，就“先照后证”改革后加强事中事后监管工作做了全面部署，明确了四项基本原则、四项主要任务、三项保障措施。

**（一）明确四项基本原则。**一是围绕依法行政、放管结合，加快厘清各部门市场监管职责，推进市场监管法治化、制度化、规范化、程序化。二是围绕信用约束、信息共享，加快构建以信用监管为核心的监管制度，实现失信主体“一处违法，处处受限”。三是围绕增强监管合力、提升监管效能，加快推进部门间依法履职信息互联互通，形成联动响应、齐抓共管的监管格局。四是围绕社会多元治理，加快构建企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治格局。

**（二）明确四项主要任务。**重点围绕皖政〔2016〕9号、池政〔2016〕44号文件提出的主要任务，从“管审批”、“厘职责”、“抓协同”、“强共治”等四个方面，提出了14项具体任务和措施。一是严格执行行政审批事项管理。主要包括：规范工商登记行政审批、实施工商登记后置审批事项目录管理、提高行政



审批效能和服务水平。按照国务院《意见》要求，省级人民政府应当于 2015 年底前依法制定工商登记后置审批事项目录，并向社会公布，这是国务院《意见》明确了具体时限的几项重点任务之一，也是《意见》的核心内容之一。结合我省权力清单和责任清单，我省《目录》共列入后置审批事项 194 项，其中，52 项是属于国家部委行使的工商登记后置审批事项。从特点上来说，我省《目录》体现了“全”“细”“新”三个特点，涵盖了国家、省、市、县四级工商登记后置审批事项，做到全覆盖；从审批部门、设定依据、监管部门、监管依据等方面进行了全面细化和规定，务实管用，便于操作；结合我省两个清单建设，动态调整，及时更新，方便查阅。另外，在提高行政审批效能和服务水平方面，《实施意见》提出按省政府的要求，积极建设网上审批系统，大力推行网上审批。

二是厘清市场监管职责。主要包括：明确监管职责和责任分工、实施工商登记“双告知”制度。尽量讲清楚，增强《意见》提出的各项任务和措施的针对性和操作性。在部门职责划分上，按照政府主导、部门负责、属地监管、重心下沉的要求，依照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，对各部门的监管职责进行了充分细化和明确划分，避免监管缝隙，防止推诿扯皮。在落实“双告知”制度上，根据国务院《意见》的规定，结合国家工商总局的要求，在程序上进行了明确设定。

三是完善协同监管机制。主要包括：建立信息互联共享机制，建立证照管理有效衔接机制，凡负责审

批发证的部门都要制订后续监管工作方案，建立部门间信息通报机制；建立信用奖惩机制，建立健全异常名录管理和严重违法失信企业名单管理制度，形成跨部门、跨地区、跨行业失信行为联动响应和失信惩戒机制；建立风险监测防控机制，发挥大数据在市场监管、经济形势分析和预测等方面的作用；推行“双随机”抽查机制，随机抽查结果要在企业信用信息公示系统和社会信用系统公示；优化监管执法体制机制，持续推动市场监管重心下移，加强县级政府市场监管专业素质和能力建设。四是构建社会共治格局。主要包括：强化市场主体责任，推行行业自律，发挥专业组织监督作用，加强社会监督。

**（三）明确三项保障措施。**一是加强组织领导。建立县“先照后证”改革后加强事中事后监管联席会议制度。建立相应的工作机制，将事中事后监管工作和相关信息系统研发应用等经费纳入同级财政预算。二是加强宣传引导。大力宣传加强事中事后监管的政策措施和进展成效，增强市场主体法治意识和自律意识，鼓励和引导社会公众广泛参与，形成全社会理解、关心、支持改革的良好氛围。三是加强督促检查。市场监管部门会同有关部门对《实施意见》落实工作的统筹协调、跟踪了解、督促检查。各部门加强对贯彻落实本实施意见的工作检查和指导。

### 三、《实施意见》落实措施

**一是完善工作机制。**充分发挥县“先照后证”改革后加强

事中事后监管联席会议的牵头协调作用，协调各部门齐抓共管，狠抓落实，形成推进合力。

**二是抢抓工作进度。**对我县《实施意见》提出明确时限要求的工作任务，明确时间节点，抢抓工作进度，确保各项任务按期完成。

---

抄送：县委各部门，人大常委会办公室，县政协办公室，县人武部，县法院、检察院。

---

东至县人民政府办公室

2016 年 10 月 25 日印发

---