



铜陵市人民政府关于“先照后证”改革后 加强事中事后监管的实施意见

铜政〔2016〕43号

县、区人民政府，市政府各部门，各有关单位：

为深化商事制度改革，加强“先照后证”改革后的事中事后监管，根据《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意见》（皖政〔2016〕9号，以下简称《意见》）精神，结合我市实际，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三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、国务院和省政府推进简政放权、转变政府职能的决策部署，按照“职责法定、信用约束、协同监管、社会共治”原则，转变监管理念，明确监管职责，创新监管方式，提升监管效能，构建权责明确、透明高效的事中事后监管机制，营造公平竞争的市场环境，加快推进“四个富有”城市建设。

——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。

——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，让失信主体“一处违法，处处受限”。

——围绕协同监管、提升效能，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。

——围绕夯实基础、多元治理，健全社会监督机制，切实保障市场主体和社会公众的知情权、参与权、监督权，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、主要任务

（一）严格行政审批事项管理。

1. 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、证件向工商部门申请登记注册，工商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。涉及后置审批项目的，申请人向工商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、行政法规和国务院决定外，一律不得设定工商登记前置审批事项，也不得通过备案等方式变相实施前置审批（责任单位：市政务服务中心，县区政府、铜陵经开区管委会牵头，各审批部门按职责分工负责）。

2. 实施工商登记后置审批事项目录管理。严格执行《安徽省工商登记后置审批事项目录》，并实行动态公开管理（责任单位：市编办、市工商局牵头，市法制办、市级各审批部门配合）。



3. 提高行政审批效能和服务水平。各审批部门要严格依照法定条件和法定程序，逐项制定行政审批标准，取消重复性、形式化的审批手续，优化审批环节，并向社会公示（责任单位：市政务服务中心牵头，市级各审批部门按职责分工负责）。建立并利用政府权力清单运行平台，建设全市标准统一的网上审批系统，2016 年底前实现市、县（区）两级相关政府部门行政审批事项全流程网上办理、并联审批、限时办结、信息共享、业务协同和即时电子监察（责任单位：市政务服务中心、市信息办牵头，市法制办、市监察局等部门共同实施）。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，提高政府管理科学化、规范化水平。适时推广上海自贸区“证照分离”等可复制改革试点经验（责任单位：县区政府、铜陵经开区管委会牵头，各审批部门按职责分工负责）。

（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”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》，制定本部门加强事中事后监管的具体方案和可操作性强的实施细则，明确具体的监管职责和监管内容，实施目录化操作，补齐事中事



后监管的短板，提升监管水平，防止出现监管真空。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》中明确监管部门的，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，工商部门、审批部门和行业主管部门要按照分工履行好市场监管职责。对不需要取得审批或已经取得审批而未办理工商登记的无照经营行为，由工商部门依法查处；对已经取得营业执照，但擅自从事应当取得许可证或者其他批准文件方可从事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，但擅自从事不需要取得许可证或者其他批准文件即可从事经营活动的超范围经营行为，由工商部门依法查处。涉及2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；对当事人的同一个违法行为，不得给予2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：各部门按职责分工负责）。

2. 实施工商登记“双告知”制度。在办理登记注册时，工商部门要根据《意见》和《安徽省工商登记后置审批事项目录》，告知申请人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，工商部门通过市公共信用信息共享服务平台，5个工作日



内告知相关部门市场主体登记信息。相关审批部门或行业主管部门要运用市公共信用信息共享服务平台，5个工作日内认领涉及本部门审批事项或属于本部门主管职责的市场主体登记信息，做好后续审批服务和监督管理工作，并在20个工作日内将审批许可信息通过市公共信用信息共享服务平台对外公示（责任单位：市编办、市政务服务中心、市工商局牵头负责，县区政府、铜陵经开区管委会、各部门按职责分工负责）。

（三）完善协同监管机制。

1. 建立信息互联共享机制。2016年10月底前，按照统一建设、分级负责的原则，建成县区级公共信用信息共享服务平台，为全市公共信用信息共享和交换提供基础支撑（责任单位：县区政府）；按照国家企业信用信息公示“全国一张网”建设要求，利用安徽省企业信用信息公示系统，归集并丰富工商登记、企业年报、部门监管以及司法协助信息等信用信息（责任单位：市工商局）；建立并提升市公共信用信息共享服务平台功能，制定政府部门监管信息互联共享目录及相关信息征集、存储、交换与共享机制，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（责任单位：市发改委牵头，市信息办、市工商局等相关部门共同配合）。县、区市场监管部门要通过安徽省企业信用信息公示系统公示市场主体登记注册、行政许可、行政处罚等信息（责任单位：县区政府、铜陵经开区管委



会负责)。

2. 建立证照管理有效衔接机制。凡负责审批发证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。工商部门通过公共信用信息共享服务平台,5个工作日内向审批部门推送市场主体登记信息。工商部门在监督检查中发现市场主体应取得相应许可而未取得的,5个工作日内向相关审批部门通报信息。审批部门接到信息后要及时督促市场主体办理许可证。审批部门要将有关资质、资格和审批信息反馈给工商部门,并通过安徽省企业信用信息公示系统向社会公示;发现市场主体有不具备条件不予核准办理许可证、对未办理许可证擅自从事经营活动进行查处等情况,应当向工商部门通报信息(责任单位:各部门按职责分工负责)。

3. 建立信用奖惩机制。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:县区政府、铜陵经开区管委会牵头,各部门按职责分工负责)。认真落实省信用信息管理办法,创新失信行为惩戒措施,2016年10月底前建立健全异常名录管理和严



铜陵市人民政府行政规范性文件

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；建立和完善银行、工商等部门的相关信用信息定期交换机制（责任单位：市发改委、市工商局、人民银行铜陵市中心支行牵头）。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禁入，形成“一处违法，处处受限”的联合惩戒机制（责任单位：各部门按职责分工负责）。

4. 建立风险监测防控机制。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。有效整合投诉举报、执法监管、抽查抽检、媒体曝光、通报转办、违法失信等有关信息，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。探索实施网络监测、视频监控等非现场监管方式，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）。建立数据共享与交互统一平台和大数据分析中心，



铜陵市人民政府行政规范性文件

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:市发改委牵头)。

5. 推行“双随机”抽查机制。2016年10月底前,各部门要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、抽查内容、抽查方式等。建立随机抽取检查对象、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,制定执法检查全过程记录制度和责任追究制度,落实执法检查监管责任。加强随机抽查结果运用,按本部门信息公开的相关规定,将随机抽查结果在安徽省企业信用信息公示系统和“信用铜陵”网公示。

6. 优化监管执法体制机制。继续探索统一市场监管和综合执法模式,持续推动市场监管重心下移,加强县区政府市场监管专业素质和能力建设;支持有条件的县区探索建立基层综合执法部门,统一行使工商、质监、食品药品、安全监管、市容、卫生、环保、文化旅游等主要市场监管职能,大幅减少县(区)执法队伍种类,优化配置执法力量,加强执法联动,形成监管合力(责任单位:县区政府、铜陵经开区管委会牵头,各相关部门按职责分工负责)。2016年10月底前,依托安徽省企业信用信息公示系统、“信用铜陵”等平台公开监管执法信息,提高执法的透明度、公信力(责任单位:各相关部门按职责分工负责)。健全行政执



法与刑事司法衔接机制，完善落实执法协作规定，努力维护市场监管的严肃性、权威性(责任单位:各相关部门按职责分工负责)。

(四) 构建社会共治格局。

1. 引导市场主体自治。县(区)政府、各有关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、信息公示等方面履行法定义务。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。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。

2. 加强行业自律。建立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(责任单位:各部门、各行业协会商会按职责分工负责)。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)。

3. 发挥专业组织监督作用。发挥消费者协会等社会组织作用,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）。

4. 加强社会监督。健全公众投诉机制，拓宽公众参与社会监督的渠道和方式，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；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，认真调查核实，及时做出处理，并依法向社会公布处理结果（责任单位：县区政府、各相关部门按职责分工负责）。强化消费纠纷调处工作，加强消费维权网络体系建设，形成消费者“用脚投票”的倒逼机制，提升消费维权效能（责任单位：市工商局牵头，各相关部门按职责分工负责）。

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立市“先照后证”改革后加强事中事后监管联席会议制度，统筹协调全市“先照后证”改革后加强事中事后监管工作（责任单位：市工商局牵头，各相关部门按职责分工负责）。县区要建立相应的工作机制，形成全市上下联动、协调配合的工作格局，并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（责任单



铜陵市人民政府行政规范性文件

位：县区政府、铜陵经开区管委会负责）。

（二）加强宣传引导。县区政府、各相关部门要大力宣传加强事中事后监管的政策措施和进展成效，做好政策解读和信息发布工作，让社会公众特别是广大市场主体全面了解简政放权、放管结合的相关要求，增强市场主体法治意识和自律意识，自觉规范自身行为，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）加强督促检查。工商部门要会同县区政府和有关部门，加强对本实施意见落实工作的跟踪了解、督促检查，确保改革各项工作平稳有序。对监管不到位、监管不力的部门和人员，要依法追究相关责任。

铜陵市人民政府

2016年8月1日

（此件公开发布）