

江苏省人民政府关于加强和规范事中事后监管的实施意见

苏政发〔2020〕59号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

为贯彻落实《优化营商环境条例》《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》(国发〔2019〕18号),深刻转变政府职能,持续深化“放管服”改革,优化营商环境,有效推进事中事后监管领域各项任务落到实处,结合我省实际,提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,牢固树立和践行新发展理念,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,坚持放管结合、并重,把更多行政资源从事前审批转到加强事中事后监管上来,落实监管责任,健全监管规则,创新监管方式,加快构建权责明确、科学高效、公正透明的综合监管体系,增强事中事后监管措施的系统性、整体性、协同性,提高市场主体竞争力和市场效率,为推动江苏高质量发展走在前列、建设“强富美高”新江苏提供有力支撑。

二、基本原则

(一)依法依规监管。

坚持权责法定、依法行政,法定职责必须为,法无授权不可为。厘清监管职责,明确监管责任,对审管一体事项,审批部门履行事中事后监管主体责任;对审管分离事项,审批部门对审批行为、过程和结果负责,行业主管部门履行事中事后监管主体责任。

(二)科学有效监管。

建立与市场相适应的监管制度,全面推行以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。明规矩于前,让市场主体知晓行为边界;寓严管于中,把主要精力转到加强事中事后监管上来;施重惩于后,依法惩处侵害群众合法权益的违法违规行为。

(三)公开公平监管。

对各类市场主体一视同仁,依法公开监管规则、标准、过程、结果等,让监管执法在阳光下运行,依法保护各类市场主体合法权益,确保权利公平、机会公平、规则公平。

(四)智慧智能监管。

依托互联网、大数据、物联网、云计算、人工智能、区块链等新技术推动监管创新,大力推行“互联网+监管”,提高市场监管的智能化、精细化水平。

(五)协同共治监管。

实现部门间资源共享、信息互通,强化市场主体责任,加强行业自律管理,健全失信约束和部门联动监管机制,完善风险管控体系,深化综合行政执法改革,建立健全执法监管部门间涉嫌违法线索移送制度。

三、主要任务

(一)明确监管事项和职责。

1.梳理事项清单。严格按照法律法规和“三定”规定明确的监管职责,结合权责清单,全面梳理部门职责范围内的监管事项,明确监管部门、监管对象、监管措施、设定依据、监管结果、监管层级等内容,纳入江苏省“互联网+监管”系统统一管理并动态更新。全面梳理审批、备案事项,对取消审批、下放审批权、审批改备案的事项也要实行清单管理,明确监管措施。〔省政府推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组办公室(以下简称省协调办)牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责〕

2.明确监管职责。严格按照法律、法规、国务院决定,根据监管职责和监管

事项清单,依法对市场主体进行监管,杜绝监管盲区和真空。实行相对集中行政许可权改革的地区,加强审管衔接。未依法取得营业执照从事经营活动的,由市场监管部门予以查处;未依法取得许可从事经营活动的,由法律、法规、国务院决定规定的部门予以查处;未依法取得许可且未依法取得营业执照从事经营活动的,依照未依法取得许可从事经营活动的规定予以查处。对没有专门执法力量的行业和领域,审批或行业主管部门可通过委托执法、联合执法等方式,会同相关综合执法部门查处违法违规行为,相关综合执法部门要积极予以支持。省政府适时修订《江苏省无证无照经营查处事项目录》。对已经取消审批但仍需政府监管的事项,行业主管部门提出事中事后监管措施,负责事中事后监管。对审批改为备案的事项,要规范备案管理,强化信息共享,行业主管部门加强核查,对未经备案从事相关经营活动的市场主体依法监管,形成案件线索的移交相关部门予以查处。对下放审批权的事项,同步调整监管层级,确保审批监管权责统一。对委托审批权的事项,依法履行委托手续,明晰相关责任,明确事中事后监管措施。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

3.制定监管任务。统筹制定全省监管计划任务,对涉及面广、较为重大复杂的监管领域和监管事项,建立健全工作协调机制。各级各部门都要研究细化年度监管计划任务,加强和规范监管执法,促进公正监管,维护良好的市场秩序。(省“双随机、一公开”监管联席会议办公室牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

(二)创新完善监管方式。

1.全面实施“双随机、一公开”监管。在市场监管领域全面推行“双随机、一公开”监管方式,深入推进部门联合“双随机、一公开”监管。进一步梳理完善全省市场监管领域随机抽查事项清单,区分一般检查事项和重点检查事项。重点检查事项抽查比例不设上限,抽查比例高的,可以通过随机抽取的方式确定检查批次顺序。一般检查事项针对一般监管领域,抽查比例应当根据监管实际情况严格进行限制。进一步完善各级“双随机、一公开”监管联席会议等

相关制度和工作机制,健全部门联合随机抽查事项清单,避免重复检查和过多的分散检查,将更多事项纳入跨部门联合抽查范围。(省“双随机、一公开”监管联席会议办公室牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

2.推行信用分类分级监管。根据市场主体生产经营活动风险程度和企业信用等级,综合考量安全生产、质量安全、生态环保、守法履约、社会责任等,探索对除特殊重点领域外的市场主体分级分类,根据信用等级高低实施差异化监管。对信用状况好、风险小的市场主体,以自我管理为主、“双随机”抽查为辅,合理降低抽查比例和频次;对信用状况一般的市场主体,以实施“双随机”抽查为主要措施,执行常规的抽查比例和频次,加强必要监管;对存在失信行为、风险高的市场主体,增加抽查比例和频次,采取网格化管理和“双随机”抽查相结合的办法重点监管,网格化管理要全覆盖、无死角。(省发展改革委牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

3.加强重点领域监管。对安全生产、质量安全、生态环保等,直接涉及公共安全和人民群众生命健康的特殊行业、重点领域,依法依规实行全覆盖重点监管,要充分运用大数据、人工智能等新一代信息技术手段,实现数据可比对、过程可追溯、问题可监测、风险可预警。非现场监管和现场监管相辅相成,检查内容各有侧重。各地各部门可根据区域和行业特点,探索建立重点监管清单,严控重点监管事项数量,规范重点监管程序。以县(市、区)为责任单位,定期排查整治无证无照或证照不齐涉及化工生产的小企业、小作坊和黑窝点,建立违法违规“小化工”清单台账,制定针对性措施,分类处置、强力整治。对无证无照或证照不全进行生产的“小化工”,依法拆除生产设备,清理厂房、生产原料和产品。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

4.落实包容审慎监管。对新技术、新产业、新业态、新模式,按照鼓励创新的原则,实行包容审慎监管。针对性质、特点分类制定和实行相应的监管规则 and 标准,严禁简单封杀或放任不管。要处理好鼓励发展与执法监管的关系,对一时看不准的,可设置一定的“观察期”,及时引导或处置出现的问题。对潜在

风险大、可能造成严重不良后果的,严格监管。对非法经营的,坚决依法予以查处。各部门要研究制定轻微违法行为免罚清单、轻罚清单,实施“柔性执法”。慎重采用强制措施,不得随意对企业采取停产、限产措施,严格规范涉案财产处置的法律程序,加强法制审核,加强企业产权保护。坚持用法治思维法治方式破解治理难题,统一执法标准和尺度。大力推进监管能力建设和技术更新,实现线上线下一体化监管。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

5.提升信用监管效能。依托省公共信用信息系统、省市场监管信息平台依法依规归集共享市场主体基础信息、信用信息。严格企业注册登记,同一企业只能使用一个名称,严厉打击企业利用多个名称逃避信用监管的行为。建立健全信用承诺制度,大力推行政务服务信用承诺制度,大力支持各类市场主体、行业协会商会开展主动型、自律型信用承诺。各部门要编制信用承诺事项清单,制定规范化信用承诺书模板。建立完善信用修复机制,探索建立对行政处罚信息、严重失信主体名单信息和其他失信信息的信用修复机制,引导失信主体通过整改失信、信用承诺、接受培训、提交报告、参加公益慈善活动等方式修复信用,对修复状况进行记录和更新。强化公共信用信息查询、信用审查、信用承诺、信用修复等服务,探索开展从网上咨询、网上申报到网上预审、网上办理、网上反馈全程在线服务,推进更多信用产品移动端应用服务。(省发展改革委、省市场监管局牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

6.深入推进“互联网+监管”。依托国家“互联网+监管”系统和省数据共享交换平台,加强市场主体信用信息归集共享,以统一社会信用代码为标识,联通汇聚省市场监管信息平台、省公共信用信息系统等重要监管平台数据,以及各级政府部门、社会投诉举报、第三方平台等数据,将政府履职过程中形成的行政检查、行政处罚、行政强制信息和司法判决、违法失信、抽查抽检等信息进行关联整合,并归集到相关市场主体名下,建立权威、统一、可查询的市场主体信用记录。依托“互联网+监管”系统,建设全省统一的监管投诉举报系统,对监管投诉举报信息进行登记、转办、督办和反馈,汇聚各地各部门有关

投诉举报和信访数据,并对接到省监管数据中心。推广移动端执法、非现场执法,监管执法信息及时回传“互联网+监管”系统,进一步完善在线预警、管控、惩戒、处置的协同监管平台。(省协调办牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

(三)建立健全监管机制。

1. 强化部门协同联动机制。各部门要切实履行“双告知”“双反馈”职责,加强证照管理信息互通,实现无证无照线索推送,并反馈检查结果,实现政府部门间市场主体信息的实时传递和无障碍交换,实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认,防止出现监管真空。在法定职责的基础上,打破条块分割,打通准入、生产、流通、消费等环节,建立同级行政机关之间、上级与下级机关之间联动响应、协作监管和联合奖惩机制,对同一市场主体的多项检查任务,要结合实际按照“双随机、一公开”监管要求,积极开展部门联合抽查,提高执法效能。实行相对集中行政许可权改革的地区,审批部门、行业主管部门要建立审批、监管信息“双推送”“双回路”机制,实现审管联动,形成管理闭环,确保审批监管有效衔接。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

2. 建立预警分析研判机制。加强市场行为风险监测和产品抽验分析,加快建立高危行业、重点工程、重要商品及生产资料、重点领域的风险评估指标体系、风险监测预警制度、风险管理防控联动机制。依托“互联网+监管”系统,建设安全生产监测预警平台,实时监测企业用电、用水、用气等信息,打通与相关部门和网格化社会治理中心的信息通道,及时发现研判异常经营行为,精准检查、及时处置。加快监管数据综合应用系统建设,在国家风险模型的基础上,进一步扩充、完善主题模型类型,充分运用大数据、物联网等现代信息技术,整合抽查抽检、网络市场定向监测、违法失信等信息,加强对风险的跟踪预警。持续开展防范化解重大风险工作,实行“清单制”并进行动态管理,完善应急预案。在食品药品、特种设备、危险化学品等重点行业建立风险预警发布规则,明确时限、权限、流程、渠道及发布程序,规范预警级别、起始时间、预警范围、

警示事项等发布内容,统一发布预警信息。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

3.质量安全追溯机制。强化企业主体责任和政府监管责任,加快全省重要产品质量追溯体系建设,建成覆盖全省主要食用农产品、食品、药品、疫苗、特种设备、危险化学品等重要产品生产经营企业的全过程追溯体系。建设重要产品追溯信息共享交换平台,引导督促企业利用平台建立完善产品生产、销售记录信息,与省“互联网+监管”系统信息互通共享。加强产品质量安全综合治理,引导企业将追溯体系与企业检验检测体系、质量管理体系对接,加强全过程质量安全管控。进一步完善问题产品召回应急处置等机制。探索以认证认可加强追溯体系建设,支持专业的第三方机构建立追溯管理体系专门认证制度。相关部门可在管理工作中依法采信第三方认证结果,带动生产经营企业通过认证手段提升产品追溯管理水平。引导企业主动参与追溯体系建设,培育追溯体系建设运行示范企业。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

(四)健全监管规则 and 标准。

1.健全制度化监管规则。对地方设定、边界模糊、执行弹性大的监管规则和标准,进行清理规范和修订完善。强化竞争政策的基础性地位,落实并完善公平竞争审查制度,加快清理妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

2.加强标准体系建设。围绕服务企业发展,在国家部委出台的监管规则和标准基础上,加快建立政府主导制定标准与市场自主制定标准协同发展、协调配套的新型标准体系,形成具有江苏特色、简明易行的地方监管规则和标准体系,依法依规主动向社会公开。建立引导机制,促进市场主体严格执行相关领域国家标准和行业标准。建立完善各领域地方标准,健全地方标准体系。省级部门研究制定本系统事中事后监管规则和标准,建立风险研判机制。对于企业、社会团体制定高于强制性标准的标准,研究建立鼓励激励措施。培育发展团体标准,全面实施企业标准自我声明公开和监督制度,按照“双随机、一公

开”要求,开展企业标准监督检查。(省市场监管局牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

3.加强质量认证体系建设。对涉及安全、健康、环保等方面的产品依法实施强制性认证。建立适应新经济新技术发展的新产业新业态标准,及时修订已有标准。(省市场监管局牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

(五)提高监管执法效能。

1.规范涉企行政检查处罚行为。全面梳理论证涉企现场检查事项,通过取消、整合、转为非现场检查等方式,压减重复或不必要的检查事项,减少对市场主体正常生产经营活动的干扰。清理规范行政处罚事项,对重复处罚、标准不一、上位法已作调整的事项及时进行精简和规范。健全行政执法自由裁量基准制度,强化法制审核,实行清单管理,合理确定裁量依据、范围、种类和幅度,严格限定裁量权的行使。行政执法中应当推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制手段,增强“柔性执法”效果,实现法律效果和社会效果的统一,依法慎用实施行政强制。禁止将罚没收入与行政执法机关利益挂钩。(各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

2.提升案件查办效果。对监管中发现的违法违规问题,综合运用行政强制、行政处罚、联合惩戒、移送司法机关处理等手段,依法实施惩处。对情节轻微、负面影响较小的苗头性问题,在坚持依法行政的同时,主要采取约谈、警告、责令改正等措施,及时予以纠正。对情节和后果严重的,依法责令下架和召回、停产停业、暂扣或吊销相关证照,从严从重处罚,涉嫌犯罪的,及时移送司法机关处理。建立完善违法严惩制度、惩罚性赔偿和巨额罚款制度、终身禁入机制。(省司法厅、省公安厅牵头,省市场监管局、省生态环境厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅等部门和各设区市按职责分工负责)

3.落实行政执法“三项制度”。聚焦行政执法的源头、过程、结果等关键环节,严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度。按照“谁执法谁公示”原则,除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等依法不予

公开的信息外,行政执法职责、依据、程序、结果等都应对社会公开。对行政执法的启动、调查取证、审核决定、送达执行等全过程进行记录,做到全程留痕和可回溯管理。重大行政执法决定必须经过法制审核,未经法制审核或审核未通过的,不得作出决定。(省司法厅牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

(六)发挥社会协同共治作用。

1.强化市场主体责任。建立完善市场主体首负责任制,促使市场主体在安全生产、质量管理、信用管理、营销宣传、售后服务、诚信纳税等方面加强自我监督、履行法定义务。指导督促关系公众健康和安全的企业建立完善内控和风险防范机制,落实专人负责,强化员工安全教育,加强内部安全检查。规范企业信息披露,进一步加强年报公示,推行“自我声明+信用管理”模式,加快修订《江苏省企业产品标准自我声明公开管理办法》,推行信用承诺制度,鼓励市场主体通过国家企业信用信息公示系统、各级信用网站、省市信用信息共享平台等自愿注册资质证照、市场经营、合同履行、社会公益等信用信息,并对信息真实性公开作出信用承诺,推动市场主体开展标准自我声明和服务质量公开承诺。加快建立产品质量安全事故强制报告制度,切实保障公众知情权。(省市场监管局、省发展改革委牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

2.提升行业自治水平。鼓励行业协会商会参与制定标准、行业规划和政策法规,制定发布行业产品和服务标准。发挥会计、法律、资产评估、认证、检验检测、公证、仲裁、税务、保险、工程造价咨询等专业机构的监督作用,在监管执法中更多参考专业意见。大力培育信用服务机构,鼓励开展信用评级和第三方信用评估。支持行业协会商会开展或参与公益诉讼、专业调解工作。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。规范行业协会商会收费、评奖、认证等行为。(省发展改革委、省市场监管局牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

3.发挥社会监督作用。在食品、疫苗、药品、环境保护、特种设备、危险化学

品、安全生产等涉及人民生命安全、社会关注度高的领域,率先建立有奖举报等制度,逐步覆盖各领域,对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员予以重奖和严格保护。充分发挥“大数据+网格化+铁脚板”机制作用,强化大数据支撑,提高监管工作的针对性、准确性;发挥网格化的联动作用,扩大监管覆盖面,制定网格员安全生产巡查责任清单;依靠“铁脚板”及时发现和处置违法行为,构筑全方位市场监管新格局。依法规范牟利性“打假”和索赔行为。强化舆论监督,持续曝光典型案件,震慑违法行为。(省市场监管局牵头,各设区市、省各相关部门按职责分工负责)

(七)探索自由贸易试验区事中事后监管新机制。

充分发挥自由贸易试验区“先行先试”优势。以制度创新为重点,建立健全以新型信用监管为核心、与负面清单管理方式相适应的事中事后监管体系,积极争取在自由贸易试验区开展强化竞争政策试点,做好外商投资安全审查,支持片区在引导市场主体自律、推动行业自治、推动社会力量参与市场监管、发挥第三方专业机构作用等方面先行先试,探索形成可复制可推广的创新经验。以全省一体化在线政务服务平台为基础,整合市场监管、海关、口岸管理等业务信息系统,开发建设自由贸易试验区一体化政务服务综合办事平台,推进自由贸易试验区监管信息互通互换,消除监管空白,形成监管合力。健全网格化监管执法工作制度,推进精细化监管、网格化执法,确保监管范围全覆盖、监管责任无盲区。建立以随机抽查为重点,专项任务检查、举报线索核查、大数据监测检查、无照经营查处、商品质量抽检等多种监管方式并用的新型日常监管制度,探索形成适应自由贸易试验区的市场监管新格局。(省市场监管局牵头,省发展改革委、省商务厅、省政务办、南京海关等部门和南京市、苏州市、连云港市人民政府按职责分工负责)

四、保障措施

(一)加强组织保障。

各市、县(市、区)人民政府和省各有关部门要认真贯彻落实党中央、国务

院和省委、省政府决策部署,按照本意见制定监管计划任务,细化实化监管措施,落实和强化监管责任,科学配置监管资源,鼓励基层探索创新,切实维护公平竞争秩序。要加强监管能力建设,加快建设高素质、职业化、专业化的监管执法队伍,继续推进综合行政执法,减少执法层级,实现执法重心和力量同步下移,保障基层经费和装备投入。将公正监管水平纳入市、县(市、区)营商环境评价体系。

(二)加强制度保障。

根据监管工作需要和经济社会发展变化情况,加快推进相关法规和规章立改废释工作。各地可通过制定地方性法规,将实践证明行之有效、人民群众满意、市场主体支持的改革举措固化下来,为事中事后监管提供健全的法治保障。建立健全行政执法与刑事司法衔接工作机制,建立监管部门、公安机关、检察机关间案情通报机制,完善案件移送标准和程序。

(三)落实问责免责。

全面落实行政执法责任制和问责制,促进监管执法部门和工作人员履职尽责、廉洁自律、公平公正执法。对忠于职守、履职尽责的,给予表扬和鼓励;对未履行、不当履行或违法履行监管职责的,严肃追责问责;涉嫌犯罪的,移送司法机关依法处理。各部门要加快完善监管执法领域尽职免责办法,明确履职标准和评判界线,建立“容错纠错”机制,对严格依据法律法规履行监管职责、监管对象出现问题的,结合动机态度、客观条件、程序方法、问题性质、后果影响以及挽回损失程度等情况进行综合分析,该免责的依法依规免予追究相关责任。

江苏省人民政府

2020年7月3日