

武汉市人民政府文件

武政规〔2016〕25号

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

各区人民政府，市人民政府各部门：

根据《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）和《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》（鄂政发〔2016〕2号）精神，为进一步深化我市商事登记制度改革，推进政府职能转变，加快构建权责明确、透明高效的监管机制，经研究，现就“先照后证”改革后加强事中事后监管工作提出实施意见如下：

一、明确总体要求及工作目标

（一）总体要求。按照职责法定、信用约束、协同监管、社会共治和“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，厘清市级各相关

职能部门监管职责,筑牢属地监管基础。结合区级综合行政审批改革,探索建立各区(含开发区、风景区、化工区,下同)“综合行政审批机构对审批行为负责,行政主管部门对监管行为负责”的新机制,提升区级审批与监管效能。进一步转变监管理念,创新监管方式,加快构建以信用信息归集共享为基础,以信用信息公示为手段,以信用监管为核心的监管制度,推动形成分工明确、沟通顺畅、齐抓共管的协同监管格局,促进全市经济社会持续健康发展。

(二)工作目标

1.制定部门监管职责清单。明确市级各相关职能部门监管职责、监管措施、监管时限和监管效果,行业主管部门承担“一管到底”的监管责任。

2.建设市场主体信用信息共享交换平台。依托市政务云平台,建立市场主体信用信息共享交换平台,实现各相关部门之间信用信息的交换与共享,实现对市场主体前端登记和后续监管的无缝衔接,提升协同监管效能。

3.完善信用约束联动体系。加强信用信息公示和信用约束,建立完善失信联合惩戒机制,让失信主体“一处违法,处处受限”,提高失信成本,推动市场主体诚信自律。

4.建立社会共治监督机制。整合优化互动式市场监管信息反馈平台,完善公众投诉的受理、处置和社会监督机制。

二、规范行政审批事项管理

(一)实施工商登记前置、后置审批目录管理。由市工商局会同市编办负责依据法律、法规和国务院、省政府决定,全面梳理工

商登记前置、后置审批事项,在征求各相关部门意见的基础上,编制《武汉市工商登记前置审批事项目录》和《武汉市工商登记后置审批事项目录》;由市行政审批制度改革领导小组办公室和市工商局联合发文向社会公布,并实行动态管理。凡依法依规新增或者取消工商登记前置、后置审批事项的,市级相关行政审批部门应当及时书面告知市编办、市工商局对审批事项目录予以更新。(此项工作由市编办、市工商局牵头,市各行政审批部门配合;完成时间:2016年9月底之前)

(二)规范工商注册登记。经营者从事工商登记前置审批事项目录中事项的,应当在依法报经相关行政审批部门审批后,凭许可文件、证件向工商部门申请注册登记,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注册登记,工商部门依法核发营业执照。涉及后置审批事项的,申请人在向工商部门申请注册登记领取营业执照后,再向相关行政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,任何部门不得设定工商登记前置审批事项,不得以备案、评估等方式变相实施前置审批。(此项工作由市各行政审批部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

(三)规范行政审批行为。市各行政审批部门要依据《武汉市工商登记前置审批事项目录》和《武汉市工商登记后置审批事项目录》,严格按照法定条件和法定程序,逐项制定行政审批办事指南表(基本信息表)和外部流程图,并予以公示。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

门信息共享。(此项工作由市各行政审批部门按照职责分工分别负责;完成时间:2016年底之前)

三、明确事中事后监管职责

(一)明确市场监管职责。市级各行政审批部门和行业主管部门要切实按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”和“协同监管”的原则,履行市场监管职责,结合已公布的市级权力清单、程序清单和责任清单,具体细化本部门的监管职责、监管对象、监管措施、监管要求等内容,建立行政审批事项与部门监管职责相对应的《监管责任清单》,督促指导各区对应的行政主管部门依法查处市场主体的违法经营行为,并在各自职责范围内,加强与其他市场监管部门的协作联动,形成监管合力。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

(二)严格履行监管职责。对涉及工商登记前置审批的事项,未取得审批文件和证件擅自从事经营活动的,由行政审批部门(已开展综合行政审批改革的区,由区行政主管部门)依法予以查处;对已取得审批文件和证件、未取得营业执照擅自从事经营活动的,由工商部门依法予以查处,有关行政审批部门(已开展综合行政审批改革的区,由区行政主管部门)予以配合。对涉及工商登记后置许可审批的事项,已取得营业执照、未取得审批文件和证件擅自从事经营活动的,由行政审批部门(已开展综合行政审批改革的区,由区行政主管部门)依法予以查处;对未取得审批文件和证件擅自从事经营活动,涉及两个以上行政审批部门(已开展综合行政审批改革区的行政主管部门)的,有关部门在各自职责范围内依法予以

查处,并相互配合。经营事项不涉及许可审批的,由行业主管部门牵头监管,相关职能部门按照各自职责依法予以监管。行政审批部门(已开展综合行政审批改革区的行政主管部门)或者行业主管部门没有专门执法力量或者执法力量不足的,可依法提请工商部门牵头共同予以查处,确保事有人管、责有人负。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

四、建立协同监管机制

(一)落实“双告知”制度。在办理工商注册登记时,工商部门要根据《武汉市工商登记后置审批事项目录》,告知申请人需要办理相关审批方可经营的经营项目和相应的审批部门,并由申请人作出在取得审批前不擅自从事相关经营活动的书面承诺;在办理工商注册登记后,工商部门应当通过寄(递)送《“先照后证”告知书》或者运用信息化技术手段,及时将市场主体的注册登记信息告知同级各后置审批部门。各相关部门要根据工商部门告知的市场主体注册登记信息,及时认领并履行相应的监管职责,对不符合许可条件的,工商部门可根据部门反馈信息和申请人的申请,依法办理变更或者注销登记手续。各相关部门要根据部门间行政审批衔接的情况,制定本部门对申请人及下一环节审批部门的“双告知”办法,明确在办理审批事项和实施监管中的“双告知”责任、对象、内容、方式、程序等,防止监管脱节。(此项工作由市工商局和市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

(二)建立信用信息共享交换综合管理机制。市网信办、市工商局负责依托市政务云平台,建立市场主体信用信息共享交换平

台,于2016年底之前基本实现与市信用信息公共服务平台和市、区两级行政审批及行业主管部门之间的信用信息实时传递和无障碍交换,实现企业注册、审批、监管、处罚等信息的征集、存储与共享,推进“双告知”制度及其他监管信息推送、限时反馈制度的运用,并将有关信息登记于相对应企业名下;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。(此项工作由市网信办、市工商局牵头,市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:2016年底之前)

(三)加强风险监测预警和管控。加强对市场行业化风险的监测分析,建立健全高危行业、重点工程、重要商品和生产资料、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。充分运用大数据、物联网等现代信息技术,科学设定风险数据采集点,有效整合市场主体投诉举报、媒体曝光、违法失信等相关信息,研究分析市场主体经营行为,及时掌握相关领域违法活动线索,增强风险监测和预判能力。通过信息公示、抽查、抽检、网络监测、视频监控等方式,综合运用提醒、约谈、告诫、行政建议书等手段,及时管控、化解市场风险。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

(四)提升综合执法水平。各区要按照要求完成综合行政审批改革任务,厘清区级行政审批部门与行政主管部门之间的职责边界,优化区行政主管部门职责配置和机构设置,强化协调联动,切实履行属地管理职责。(此项工作由各区人民政府〈含开发区、风景区、化工区管委会,下同〉牵头负责;完成时间:长期)

加大对事关群众切身利益重点领域的行政执法力度,健全行政执法与刑事司法相衔接的体制机制,依法惩处各类违法行为。依托企业信用信息公示系统、市场主体信用信息共享交换平台等,公开监管执法信息,提高执法的透明度、公信力。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

五、强化信用监管约束

(一)完善信息公示工作。工商部门要通过企业信用信息公示系统,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,逐步丰富并完善工商登记信息、企业年报信息、其他部门监管信息以及司法协助信息等信用信息。(此项工作由市工商局牵头,市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

2016年底之前实现行政许可、行政处罚类信息自作出决定之日起7个工作日内在作出决定的部门政务网站和“信用武汉”上公示,并依托市政务云平台在市场主体信用信息共享交换平台上实现共享。(此项工作由市发展改革委牵头,市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:2016年底之前)

(二)全面推行“双随机”抽查制度。制定出台《武汉市“双随机”抽查实施办法》。市工商局负责建立市场主体名录库,按照合法、随机、公开、透明的原则,根据市场监管形势确定抽查重点,运用信息化技术手段,按照一定比例随机抽取市场主体名单,牵头会同相关部门组织联合检查。市各相关部门负责建立本部门随机抽查事项清单,明确抽查事项的依据、抽查主体、抽查内容等;建立执

执法检查人员名录库,通过摇号方式随机选派执法检查人员。各区人民政府负责辖区内的随机抽查联合检查工作。要加强随机抽查联合检查结果运用,按照信息公开的相关规定,将随机抽查联合检查结果在企业信用信息公示系统中或者通过其他途径予以公示。(此项工作由市工商局、市人民政府法制办牵头,各区人民政府、市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:2017年底之前)

(三)健全信用管理与激励制度。建立健全信用信息管理制度,全面建立市场主体准入前信用承诺制度,分行业、分领域制订信用承诺书示范样本并向社会公示。在办理行政许可时,要求市场主体以规范格式提交信用承诺书并在“信用武汉”上公示。将信用承诺纳入市场主体信用记录,作为事中事后监管参考。在行政管理的重点领域和关键环节,探索建立信用报告、信用审查制度,对守信主体依法予以支持和激励。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

(四)建立失信联合惩戒机制。对违法市场主体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黑名单等惩戒措施。按照《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》(国发〔2014〕20号)和《省人民政府办公厅关于印发湖北省企业失信行为联合惩戒办法(试行)的通知》(鄂政办发〔2015〕67号)精神,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,在经营、投融资、取得政府供应土地、申请财政性资金项目、进出口、出入境、注册新公司、工程招投标、政府

采购、获得荣誉、安全许可、生产许可、从业任职资格、资质审核等方面,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。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

六、推进社会共治

(一)引导市场主体自治。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;引导市场主体主动接受社会监督,提高诚信自治水平;督促市场主体规范经营行为并承担社会责任,促进市场主体自我约束、诚信经营。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

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。(此项工作由市网信办牵头,市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

(二)发挥行业组织自律作用。加快培育发展行业协会等社会组织,鼓励、引导行业协会组织制定行业自律公约和职业道德准则,规范会员行为。充分发挥行业协会在权益保护、资质认定、纠纷处理、失信惩戒等方面的作用。将行业协会商会的意见、建议作为制定政策、出台重大决策及评估执行效果的重要参考,建立政府部门与行业协会商会之间的信息互联共享、参与协作机制。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、监管效果评估等。(此项工作由市民政局牵头,各行业主管部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

(三)完善社会公众监督和处置机制。依靠消费者协会等社会组织,及时掌握市场监管领域的突出问题,有针对性地加强监督检查。(此项工作由市工商局、市消费者协会牵头负责;完成时间:长期)

积极发挥会计师事务所、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的监督作用,支持仲裁机构、调解组织等机构通过裁决、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,支持开展社会化信用信息公示服务。(此项工作由各行业主管部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

拓宽社会监督渠道,进一步健全公众投诉机制,加强 12345、12315 等公众投诉举报和消费投诉渠道建设,鼓励公众利用互联网、举报电话、投诉信箱、微信公众平台等举报企业违法经营行为。建立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。对群众举报投诉、新闻媒体反映的问题,要认真调查核实、依法处理,及时公布处理结果。(此项工作由市各相关部门按照职责分工分别负责;完成时间:长期)

七、强化工作保障

(一)加强组织领导。建立全市“先照后证”改革后加强事中

事后监管联席会议制度,市人民政府分管副市长为联席会议召集人,市各相关部门为联席会议成员单位。联席会议下设办公室,在市工商局办公,具体负责统筹协调、跟踪了解和督促检查等事项,确保各项工作平稳有序开展。各区、各相关部门要建立相应制度,结合实际研究制订工作方案,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,形成全市上下“一盘棋”、合力抓落实的工作格局。

(二)注重宣传引导。各相关部门要通过多种途径、多种形式宣传加强事中事后监管的意义和部门职责、措施,及时发布有关监管改革信息,加强政策持续宣传和深度解读,鼓励引导社会公众广泛参与,在全社会形成理解改革、关心改革、支持改革的良好氛围,确保改革顺利推进。

(三)推进制度建设。按照全面推行依法行政、加快建设法治政府的要求,各相关部门要抓紧制定加强事中事后监管的实施细则和工作措施,编制重点工作路径图,保证按时按要求落实到位。针对本部门取消或者调整、转移的监管事项,要制定或者修订相应的监管措施,加快构建结构合理、科学高效的协同监管制度体系。

(四)开展培训指导。加强基层执法人员专项业务培训,加强对各部门工作人员使用市场主体信用信息共享交换平台的业务指导,确保登记、审批和监管信息实时归集、实时传递、实时共享和及时反馈。加强窗口单位标准化建设,公开办事承诺,规范办事行为,提高办事效率。

(五)强化责任追究。加强对本实施意见贯彻落实情况的跟

踪检查。对各部门协同监管情况进行定期检查,重点督导,对未按时办理或者反馈的协同监管责任事项进行警示、提示;对在工作中协调配合不力、推进滞后,造成工作延误和不良后果的单位和个人,要严肃追究问责,确保改革各项措施落到实处。

本实施意见自 2016 年 12 月 1 日起施行,有效期为 5 年。



抄送: 市委办公厅,武汉警备区,各人民团体,各民主党派。
市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市法院、检察院。
各新闻单位,各部属驻汉企业、事业单位。

武汉市人民政府办公厅

2016 年 11 月 1 日印发
