

# 攀枝花市人民政府

## 关于落实“先照后证”改革决定加强事中事后监管的实施办法

各县（区）人民政府，市级各部门，有关企事业单位：

为进一步深化商事制度改革，根据《四川省人民政府关于落实“先照后证”改革决定、加强事中事后监管工作的实施意见》（川府发〔2016〕11号）相关要求，现就落实“先照后证”改革决定、加强事中事后监管提出如下实施办法。

### 一、总体思路与工作目标

商事登记制度改革是党中央、国务院作出的重大决策。各县（区）、各部门要充分认识这项改革的重要意义，切实增强责任感和自觉性，主动作为，勇于担当，务实推进。

（一）总体思路。围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，深化商事制度改革，大力推动“先照后证”，促使行政机关工作重心从事前审批向事中事后监管转移，维护公平竞争的市场秩序，促进经济社会持续健康发展。

（二）工作目标。通过推动将“先证后照”改革为“先照后证”，理顺市场主体准入环节，推动工商注册便利化，促使市场主体更便利、更快捷进入市场，进一步激发市场活力，增强经济发

展动力；通过推动政府部门改革监管方式，从“重审批轻监管”转变为“宽准入严监管”，从“重事前审批”转变为“重事中事后监管”，厘清监管职责，引导市场主体自律，鼓励和支持社会力量参与监督，形成竞争有序的市场环境。

## 二、基本原则

职责法定。坚持权责法定、依法行政，谁审批、谁监管，谁主管、谁监管。厘清各级工商（市场监督管理）、行政审批和行业主管部门市场监管职责，推进市场监管法治化、制度化、规范化、程序化。

信用约束。加快推进政府部门、行业协会、社会组织信用信息共享共用，强化信用对市场主体的约束作用，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监管制度，让失信主体“一处违法，处处受限”。

协同监管。建立健全登记注册、行政审批、行业主管相互衔接的市场监管机制，实现各部门依法履职信息的互联互通、联动响应，形成分工明确、沟通顺畅、齐抓共管的监管格局，切实增强监管合力，提升监管效能。

社会共治。推进以法治为基础的社会多元治理，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，构建市场主体自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治格局。

### 三、严格落实“先照后证”改革决定

各县（区）、市级各部门要增强改革意识，切实落实“先照后证”改革要求，按照法定条件和法定程序规范审批行为，实现审批行为的公开便利。

（三）要实行行政审批事项目录管理。根据法律、行政法规和国务院决定，依法实行行政审批事项目录管理，严格执行国务院发布的工商登记前置审批事项目录（详见附件1）和省人民政府依法制定的工商登记后置审批事项目录（详见附件2）。

除法律、行政法规和国务院决定外，各县（区）、各部门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实施变相设置前置审批。对工商登记后置审批事项的设置或变更，必须符合法律、行政法规和国务院决定的相关规定。

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（市场监督管理）部门申请登记注册，由工商（市场监督管理）部门依法核发营业执照。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（市场监督管理）部门申请登记注册，工商（市场监督管理）部门依法直接核发营业执照。

各级工商（市场监督管理）部门对改为后置的审批事项，一律不再作为登记前置，不再要求申请人提交相关审批部门的许可文件、证件。对提交材料齐全、符合法定形式的，直接核

发营业执照，在营业执照“经营范围”栏后标注“依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动”。全面加强登记窗口建设，结合“一照一码”登记制度改革，简化审批流程，提高登记效率，提升服务水平，建立规范统一、便捷高效的服务窗口。

（四）确保行政审批行为严格依法、公开透明。各审批部门要严格按照法定条件和法定程序，逐项制定审批标准并予以公示。要优化市场主体审批程序，做好法律、行政法规和国务院决定保留的工商登记前置审批事项审批工作。要严格规范工商登记前置改为后置审批事项的审批行为，对改为后置的审批事项，要科学、合理界定审批条件，制定审批操作规范，并向社会公开。要明确审批时限，对符合条件的及时核发审批证件。合理调配审批窗口人员，优化审批流程，切实提高审批效率。要及时掌握四川省企业信用信息公示系统公示的市场主体登记、备案信息，指导市场主体在领取营业执照后办理相关后置审批事项，从源头上减少未经审批从事经营的行为。

#### **四、厘清市场监管职责**

按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则切实履行市场监管职责，厘清部门职责，建立健全行政审批、行业主管与后续监管相一致的市场监管责任机制。

（五）明确市场监管责任。法律法规明确市场监管部门和

监管职责的，严格依法执行。各行政审批、行业主管部门应严格按照职责分工，严格履行监管职责（详见附件3）。

法律法规没有规定市场监管部门和监管职责或规定不明确的，工商（市场监督管理）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，及时发现和查处问题。审批部门或行业主管部门在发现违法违规行为后，有专门执法力量的，由其牵头负责查处；没有专门执法力量或执法力量不足的，审批部门或行业主管部门可依法提请工商（市场监督管理）部门牵头共同予以查处。工商（市场监督管理）部门在执法过程中，发现违法违规线索，属于其他部门监管职责的，应及时告知相关部门。

（六）工商（市场监督管理）部门履行“双告知”职责。在办理登记注册时，工商（市场监督管理）部门要严格依据省政府公布的工商登记后置审批事项目录开展“双告知”工作，确定“双告知”的范围和依据。要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得擅自从事相关经营活动。

在办理登记注册后，工商（市场监督管理）部门要运用信息化手段，对经营项目的审批部门明确的，通过企业信用信息公示共享交换平台或企业信用信息公示平台将市场主体登记注册信息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，将市场主体登记注册信息及时在企业信息共享平台上发布，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。

（七）审批部门和行业监管部门按照分工履行好市场监管职责。同一经营事项涉及两个以上审批部门的，审批部门在各自职责范围内履行监管职责，并按照行业监管分工原则，由行业主管部门牵头监管，其他审批部门在职责范围内予以配合。

对未依法取得许可证或批准文件、擅自从事审批事项经营涉及多个审批部门的，由行业主管部门牵头组织各有关审批部门进行查处。不涉及审批的一般经营事项，由工商（市场监督管理）部门依法进行监管。

行业主管部门对其监管职责范围的经营事项没有明确事权划分的，按照属地监管的原则，由相应县（区）政府部门负责，市级行业主管部门主要行使市场执法监督指导、协调跨区域执法和重大案件查处职责。法律法规有规定的从其规定。行使相对集中行政处罚权的行业主管部门，在授权范围内履行市场监管与行政处罚职责。各行业主管部门在日常监管中发现属于其他部门监管职责违法行为的，应及时告知相关部门跟进监管。

## **五、完善市场监管措施**

各县（区）、各部门要在推进政府职能转变、深化商事制度改革中积极探索，创新市场监管体制机制，加强信息互联共

享，完善信用监管机制，建立健全联合惩戒机制，构建社会共治格局。

（八）加快商事制度改革信息化系统项目建设。搭建攀枝花市信息共享交换技术平台，实现与四川省企业信用信息公示系统的互联互通（攀枝花市推进市场主体信用信息交换平台建设工作方案另行论证通过后实施）。各部门应及时在全市信息共享交换技术平台上认领需要本部门审批的事项，并及时依法将市场主体登记备案、行政许可、监管管理（行政处罚）等信息通过平台推送至企业信用信息公示系统向社会公示。工商（市场监督管理）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，并依法公示市场主体登记、备案、监管等信息；企业、农民专业合作社按照规定报送、公示年度报告和获得资质资格的许可信息；个体工商户依法报送年度报告和获得资质资格的许可信息。

（九）构建信息互联共享机制。要按照省政府的工作部署分步实现全市范围内的工商（市场监督管理）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。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，依法予以公示，并将有关信息记于相对应企业名下。市工商局要牵头抓紧研究制定相关文件和

规定，建立全市市场主体公示信息共享协作、规范事中事后监管联席会议制度，积极做好企业信息归集公示的统筹推进、协调服务等工作。其他市级各相关部门要按照“谁产生、谁提供、谁负责”的原则，及时归集本部门履职过程中产生的企业信息，并提供给相关部门共享，同时对信息的真实性、全面性、及时性负责，在实现部门间监管信息共享的基础上，建立健全信用披露和案件协查移送机制，积极开展协同监管、联合执法，形成分工明确、沟通顺畅、齐抓共管的工作格局，增强部门监管合力。

各部门要建立健全与同级人民法院、人民检察院等司法机关之间的信息共享和协调合作机制，有效形成工作合力。

（十）防范化解风险。工商（市场监督管理）部门、审批部门、行业主管部门要按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则通过信息公示、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；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，组织有关部门依据各自职能共同参与处置；普遍推广“双随机”抽查机制，建立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、随机选派执法人员，确保监管执法的科学性、公平性。探索推进统一市场监管和综合执法模式，加强执



法联动，提高效率。

（十一）建立健全联合惩戒机制。各部门要加强市场主体信用信息应用，强化信用约束，对有失信记录的市场主体采取有针对性的信用约束措施，实行联动响应。要加快建立健全部门联动响应机制和失信惩戒机制，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等失信主体，依法予以限制或禁入，实现“一处违法、处处受限”，促进社会诚信体系建设。

（十二）构建社会共治格局。各部门要在依法履行市场监管职责的同时，充分发挥法律法规的规范作用、行业组织的自律作用以及市场专业化服务组织、公众和舆论的监督作用。通过守信激励和失信惩戒等措施，促使市场主体落实主体责任，自我约束、诚信经营；高度重视并创造有利条件，充分发挥行业协会商会对促进行业规范发展的重要作用；大力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，积极发挥专业服务机构和社会舆论的监管作用，积极稳妥推进政府向社会力量购买服务，支持社会力量在市场监管中发挥作用。构建市场主体自治、行业自律、社会监管、政府监管的社会共治格局。

## 六、强化工作保障

推进“先照后证”改革，加强事中事后监管，是一项系统工程，任务十分艰巨。各县（区）、各部门要高度重视、精心组织、周密部署、狠抓落实、强化问责。

（十三）加强组织协调。各县（区）人民政府要高度重视，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，强化执行力度，确保改革措施落实到位。各有关部门要及时掌握和研究解决改革中遇到的新情况、新问题，加强指导，鼓励探索，协调推进。

（十四）注重宣传引导。各县（区）、各部门要通过多种途径、采取多种形式宣传“先照后证”改革的意义和事中事后监管各部门职责、措施、工作进展和成效，鼓励、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，进一步激发创业活力和投资热情，维护竞争有序的市场秩序。

（十五）制定实施办法。市级审批部门、行业主管部门要按照省级相关部门出台的落实“先照后证”改革决定、加强事中事后监管工作实施办法，制定出台结合我市实际的具体监管办法，各县（区）人民政府要按照本实施办法精神，抓好落实，确保事有人管、责有人负，实现无缝衔接。

（十六）开展督导考核。建立“先照后证”改革和加强事中事后监管工作考核机制，对各县（区）人民政府和市级相关部门在市场监管过程中的工作部署、制度建设、方案措施、信息

共享、协同监管等进行督导考核。工商（市场监督管理）部门要会同有关部门负责对本实施意见落实工作的统筹协调、跟踪了解、督促检查。审计部门要加强对政策落实情况的跟踪审计，加大对设置许可项目、履行法定职责等方面的审计力度。

- 附件：1. 工商登记前置审批事项目录  
2. 工商登记后置审批事项目录  
3. 市场主体许可经营事项监管清单

攀枝花市人民政府

2016年12月30日