

上海市人民政府文件

沪府发〔2020〕7号

上海市人民政府关于加强和规范 事中事后监管的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为贯彻党中央、国务院和市委关于深刻转变政府职能，深化“放管服”改革的决策部署，持续优化营商环境，根据《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）、《上海市优化营商环境条例》等，现提出加强和规范事中事后监管实施意见如下：

一、总体要求

（一）指导思想。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，深入推进政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，持续深化“放管

服”改革,进一步夯实监管责任,健全监管规则,完善监管方式,加快构建权责明确、公平公正、公开透明、简约高效的事中事后监管体系,努力营造规范有序的市场环境,全力保护和激发市场主体活力,推动经济高质量发展。

(二)基本原则。

1.依法依规。按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”,依法依规厘清各部门的监管职责,严格按照法律法规规定履行监管责任,促进监管法治化、制度化、规范化。

2.公正透明。规范权力运行,确保市场主体权利平等、机会平等、规则平等。依法公开监管的事项、方式、程序、结果等,保障社会公众的知情权、参与权、监督权。

3.分级分类。对不同领域、类型市场主体,量身定制差异化监管措施,提升事中事后监管精准化水平。对新兴产业实施包容审慎监管,促进新动能发展壮大。

4.科学高效。充分运用大数据先进技术,加强数据共享,实施智慧监管,努力做到监管效能最大化、监管成本最优化、对市场主体干扰最小化。

5.协同共治。落实市场主体责任,发挥平台监管和行业自律作用,推进多层次、全领域的社会监督,努力实现以社会协同共治为导向的监管格局。

6.系统集成。针对重点行业、领域开展监管场景建设,围绕市场主体全生命周期,创新监管机制,集成应用各类监管方式,形成监管闭环,坚决守住质量和安全底线。

(三)工作目标。力争用2—3年时间,事中事后监管理念进一步强化,政府坚守底线、市场主体自律、行业规范自治、社会共同参与、法治保障健全的监管格局基本形成,以综合监管为基础、行业监管为支撑、社会协同监管为依托的事中事后监管制度体系更加完备,风险防范化解能力全面提升,市场更加公平、更有效率、更富活力。

二、夯实监管责任

(四)明确监管对象和范围。严格按照法律法规和“三定”规定明确的监管职责和监管事项,依法对市场主体进行监管。除法律法规规章另有规定外,各审批部门、行业主管部门对负责审批或指导实施的行政审批事项,负责事中事后监管。对已经取消审批的事项,主管部门负责事中事后监管;对审批改为备案的事项,主管部门要加强核查、指导和规范;对于采取虚假承诺或违背承诺取得审批的,审批部门应依法予以查处;对下放审批权的事项,同时调整监管层级,确保审批监管权责统一;对没有专门执法力量的行业和领域,或转移的行政审批事项,建立依法委托执法、联合执法机制,相关综合执法部门应予支持。

(五)厘清监管主体职责。进一步完善监管清单制度,各部门依法依规明确本部门的监管职责,在国务院部门监管项目目录清单基础上,结合本市地方性法规和政府规章等,进一步梳理各自职责范围内的监管事项,建立健全标准规范,明确监管主体、监管对象、监管方式等,确保事有人管、责有人负。根据法律法规立改废释情况、机构职能变化情况,对监管事项进行动态调整。对涉及

面广、重大复杂的监管领域和监管事项，主责部门发挥牵头作用，相关部门协同配合，建立健全工作协调机制。

三、完善监管方式

(六)强化大数据技术应用，深入推进“互联网+监管”。依托“互联网+监管”系统，推动各部门监管业务系统互联互通，加强监管信息归集共享和应用。推行远程监管、移动监管、预警防控等非现场监管，为开展“双随机、一公开”监管、分类监管、信用监管、联合执法等提供支撑。把“互联网+监管”纳入“一网统管”，统筹建设、协同推进，强化态势感知、智能预判、资源统筹等功能共享应用。利用大数据、物联网、人工智能等新技术，探索动态监测、智能预警、快速处置、跟踪反馈的“互联网+监管”模式。

(七)发挥信用基础作用，推进实施信用监管。发挥信用在创新监管机制、提高监管能力和水平方面的基础性作用。全面推行政务服务信用承诺制，制订告知承诺行政许可清单，扩大证明事项告知承诺制。以市数据交换共享平台为枢纽，推进市公共信用信息服务平台对政府部门掌握的信用信息“应归尽归”。研究探索对市场主体公共信用综合评价，推动各领域实施行业信用评价，为信用分级分类监管提供依据。依法依规开展信用奖惩，健全加强信用修复机制。支持临港新片区、长三角一体化发展示范区建立公共信用评价体系，开展信用等级评价。

(八)完善差异化监管机制，精准实施分类监管。以分类监管信息为依据，科学评价和确定监管类别，对市场主体实施差异化监督管理。对实施分类监管的事项，制订公布分类监管实施细则，明

确分类监管信息、评价指标、分类标准、监管类别、评价周期、监管措施等。推动针对安全生产、食品药品、地方金融、民办教育、民防等领域市场主体的分级分类监管，建立完善的分类监管制度体系。对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊重点领域，研究建立重点监管清单制度，严格控制重点监管事项数量，确定重点监管对象，规范重点监管程序，依法依规实行全覆盖重点监管。

(九)构建风险防控体系，强化实施风险监管。充分运用大数据等技术，加强对风险的分析研判和跟踪预警。梳理监管业务涉及的风险点，规范风险预警线索发现、核查、处置和反馈工作流程，建立针对高危行业、重点工程、重点领域、重要商品的风险监测评估、预警跟踪、防范联动机制，防范区域性、行业性和系统性风险。聚焦市场监管、药品、建设、交通、应急等重点领域，构建若干风险预警模型。支持临港新片区依托一体化信息管理服务云平台，建立全面风险管理制度，打造全面风险防控体系。

(十)加强部门联动协作，推进实施协同监管。建立健全审批、监管、执法、司法相互衔接的协同监管机制，推动履职信息互联互通，实现跨部门、跨区域监管执法联动响应。建立健全审批与监管部门数据互通、衔接配套工作机制。依托“互联网+监管”系统，建立联合监管清单，明确联合监管程序规则，推进跨部门联合监管。加强监管执法与司法的衔接，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。探索长三角跨区域协同监管，建立区域一体化沟通协调和对接合作制度。在浦东新区深化“六个双”政府综合监管机制创新。

(十一)完善配套工作机制,全面推行“双随机、一公开”监管。将“双随机、一公开”作为市场监管的基本手段和方式,除特殊重点领域外,原则上所有涉企行政检查都应通过“双随机、一公开”的方式进行,并推进在其他各部门工作中广泛运用。制订完善随机抽查事项清单,针对同一检查对象的多个检查事项,应合并或者纳入跨部门联合抽查范围。着力规范计划制定、名单抽取、结果公示、数据存档等各项抽查检查工作程序,做到全程留痕、责任可追溯。将随机抽查的比例频次、被抽查概率与抽查对象的信用、分类、风险程度挂钩。原则上依托“互联网+监管”系统开展“双随机、一公开”监管,部门自建监管系统的,要与“互联网+监管”系统信息共享、互联互通。

(十二)持续优化制度供给,落实包容审慎监管。营造创新氛围,为新技术、新产业、新业态、新模式创新发展留下足够空间;注重引导规范,及时纠正企业首次轻微违法行为;坚持底线思维,将主观故意的严重违法违规、影响恶劣的市场主体清除出市场,维护市场正常秩序。加强对新生事物发展规律研究,分类量身定制监管规则和标准,推进线上线下一体化监管,统一执法标准和尺度。探索建立“沙盒”监管机制,实行“观察期”管理,给予市场主体“容错”“试错”的空间。审慎行使行政处罚裁量权,拓展轻微违法免罚清单覆盖范围,明确轻微违法违规行为的具体情形,并依法不予行政处罚。

四、构建社会共治格局

(十三)引导企业自律,强化市场主体首负责任。建立健全市

市场主体首负责任制，促使市场主体加强自我管理，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。规范企业信息披露以及企业年报公示制度。推行“自我声明+信用管理”模式，推动企业开展标准自我声明、服务质量公开承诺。落实产品质量安全事故强制报告制度，切实保障公众知情权。

（十四）探索行业自治，发挥行业协会、商会自律作用。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。支持制订发布行业产品和服务标准，将行业协会商会的意见建议作为制订政策法规、地方标准、行业规划及评估执行效果的重要参考。发挥行业协会商会在权益保护、纠纷处理、资质认定、行业信用建设和信用监管等方面的作用，支持行业协会商会开展或参与公益诉讼、专业调解工作。规范行业协会商会收费、评奖、认证等行为。

（十五）推进社会监督，完善社会约束、惩戒机制。建立“吹哨人”、内部举报人等制度，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。探索政府监管信息和市场信用信息双向流动机制，深化政府与平台企业、征信机构合作监管模式。发挥市场专业化服务组织的监督作用，在监管执法中更多采信会计、税务、法律、资产评估等专业机构的鉴定意见。利用新媒体等手段，畅通公众监督投诉渠道，及时收集社会反映的问题，曝光典型案件，震慑违法犯罪行为，提高公众认知和防范能力。

五、提升监管规范性和透明度

（十六）健全规则标准。健全行政执法自由裁量基准制度，合

理确定裁量范围、种类和幅度，严格限定裁量权的行使。加强对关系国计民生、公共安全和人民群众生命健康等领域的规则 and 标准建设，明确市场主体应当执行的管理标准、技术标准、安全标准、产品标准等。

(十七)确保公开透明。聚焦行政执法的源头、过程、结果等关键环节，全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。按照“谁执法、谁公示、谁负责”的原则，通过“中国上海”门户网站、“信用中国(上海)”网站和国家企业信用信息公示系统(上海)等，公示有关监管执法信息。通过文字、音像等记录形式，对行政监管执法全过程进行记录和归档保存，做到监管执法全过程留痕和可回溯管理。落实重大行政执法决定法制审核，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。

六、提高监管效能

(十八)提升监管执法能力。积极推进综合行政执法改革，统筹配置行政处罚职能和执法资源，推动行政执法权限和力量向基层街镇延伸下沉，减少执法层级，逐步实现基层一支队伍管执法。加快建设高素质、职业化、专业化的监管执法队伍，定期开展人员业务培训。推进人财物等监管资源向基层下沉，开展执法装备标准化建设。引入第三方技术合作，提高现代科技手段在执法办案中的应用水平。

(十九)依法开展案件查办。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，依法进行惩处。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，要依法责令下架召回、停工停产、撤销吊销相关证照或取消相关资格，涉及犯罪的要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，让严重违法者付出高昂成本。

(二十)推进监管效能评估。建立事中事后监管效能评估体系，围绕工作效率、社会效果、管理效益等方面，运用信息化手段开展效能评估，对监管制度设计与实施运行的有效性进行评价，提出改进监管工作的对策措施。通过“12345”市民服务热线等渠道，发现部门监管工作中存在的问题，及时研究解决，形成工作闭环。建立健全“互联网+监管”系统派发任务的分派和督办机制，强化对部门监管工作的监督。将监管效能评估结果纳入各区、各部门绩效考核体系。

七、加强组织保障

(二十一)抓好责任落实。各区、各部门要建立健全加强事中事后监管工作的领导和协同机制，综合运用各类监管方式，制订完善分行业、分领域、分市场事中事后监管办法，科学配置监管资源，细化实化监管措施。营商环境建设牵头部门要将各区、各部门公正监管水平纳入本市营商环境评价指标体系。市政府办公厅要加强对本实施意见落实情况的跟踪督促，统筹制订年度监管重点任务清单。

(二十二)健全尽职免责、失职问责制度。各部门要加快研究建立监管执法领域尽职免责办法，对严格依据法律法规履行监管

职责、监管对象出现问题的,在创新探索中出现失误或偏差但依照有关规定决策、实施的,且勤勉尽责、未牟取私利的,不作负面评价,予以免责或者减轻责任。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,移送有关机关依法处理。

(二十三)加强法治保障。按照重大改革于法有据的要求,根据监管工作需要和经济社会发展变化,推进地方性法规、政府规章和规范性文件立改废释工作,为事中事后监管提供健全的法治保障。加强对事中事后监管规范性文件的合法性审核。

2020年9月29日

(此件公开发布)