

沪府发〔2014〕77号

## 上海市人民政府贯彻《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》的实施意见

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

为进一步完善市场监管体系，促进市场公平竞争，维护市场秩序，现就贯彻《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》（国发〔2014〕20号）提出如下实施意见：

### 一、完善市场准入

（一）**改革市场准入制度和退出机制**。只要符合法律规定的条件，不属于法律法规规章禁止或限制的情形，行政机关不得以任何理由限制进入；没有法律法规规章依据，行政机关不得作出影响市场主体权益或增加其义务的决定。要研究制定适应科技创新、产品创新、管理创新、市场创新和商业模式创新等要求的准入制度，制定和调整相应的行政审批技术规范、技术标准，建立统一的技术规范和技术标准库，实施动态管理。行政审批中，不以投资是否充分、市场是否饱和作为是否批准的条件，淡化经济业绩、企业人数、注册资本等经济性准入标准，强化资源节约、环境友好、质量、安全等社会性准入要求。（市级行政机关按职责分工分别负责）

严格对依法需要取得许可证或者需要经过强制认证市场主体的准入审查，凡不符合法定条件和要求的，依法不予发证或者审查不予通过。对不能满足审批条件和要求、整改后仍然达不到要求的市场主体，依法吊销或撤销有关证照，依法强制退出；对存在违法行为的，坚决依法查处。建立健全违法人员从业禁止规定，制定严格的审核把关制度，依法加大处罚力度。（市级行政机关按职责分工分别负责）

（二）**进一步取消和调整行政审批**。对国务院和市政府决定取消的行政审批，一律不得再进行审批，或者变相再进行审批；对调整的行政审批，一律不得再按公布之前的方式进行，必须按调整的方式进行；市政府各部门取消的行政审批，各区县对口部门以及可能涉及的街道、乡镇也要一律取消。对下放的行政审批，通过“简化、优化、标准化”后再予以实施。对有限自然资源的开发利用、特许和专营权项目、有额度和指标限制的事项、国有资产等，要利用招投标、拍卖、挂牌、专营权转让、租赁、承包等市场机制进行配置。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

优化行政审批申请材料，申请人延续、变更等过程中涉及到申请材料与新办申请有重复且没有发生变化的，不得要求申请人再予以提供。坚决纠正违法增设审批条件、申请材料和审查环节的行为。清理行业准入限制，取消在机构名称、从业人员劳动合同等方面设定的限制条件，完善行业准入门槛。推动检验检测机构资格审批直接采信计量认证结果。推进审查内容从正确性审查转向符合性审查。推进技术审查与行政审查相分离。推进考核与培训相分离，明确不经培训也能参加考核，考核通过即予发证。推进行政审批评估评审改革，实施分类评估评审、区域评估评审、同步评估评审，简化其形式和内容。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

（三）**促进市场公平竞争**。贯彻《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》，严格把好地方性法规、规章、规范性文件的制订关和审核关。（市政府法制办牵头负责）全面清理市场经济活动中含有地区封锁和行业垄断内容的现行规定。支持各种所有制企业公平享受各项企业扶持政策，公平获取各类社会资源，公平参与各类重大项目。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

做好《上海市定价目录》修订工作。（市发展改革委牵头负责）落实行政事业性收费目录管理制度，继续开展行政事业性收费清理，进一步规范行政事业性收费执收行为。（市财政局牵头负责）深化公证管理体制改革。完善法律服务行业收费项目公开、监督制度。（市司法局牵头负责）推动检验检测机构市场准入制度创新，推进监管执法与检验检测两分离。（市质量技监局牵头负责）在奉贤、闵行、金山和青浦 4 个区，建设危险化学品集中经营平台（市场）。（市安全监管局牵头负责）贯彻行政服务中心服务规范等相关地方标准，推进行政服务中心标准化建设。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）将工商营业执照、组织机构代码证和税务登记证纳入区县行政服务中心，实行“一门式受理”、“一门式发证”。（区县政府负责）

（四）**打破“玻璃门”、“弹簧门”**。做好行业协会商会类等四类社会组织直接登记，推进异地商会登记制度改革，取消全市性社会团体、基金会设立、变更和终止分支机构、代表机构审批。（市民政局牵头负责）推进工商登记前置审批改为后置审批工作。改革各类经纪组织的工商登记注册流程，将先取得经纪执业证书再办理经纪组织登记注册，改为先办理经纪组织登记注册，再办理执业经纪人登记注册。试行对个体工商户、未开业企业以及无债权债务企业实行简易注销程序。（市工商局牵头负责）

加快推进公用事业和重要公共基础设施领域实行特许经营。（市发展改革委牵头负责）推进公用民防工程使用实施分类管理和市场配置，探索建立防护设备生产、销售、安装、维护保养一体化的有形市场。（市民防办牵头负责）深化体育竞赛改革，支持社会力量办赛。（市体育局牵头负责）吸引符合条件的互联网企业与新型机构进入小额贷款行业和融资性担保行业。（市金融办牵头负责）逐步推进建立食品相关产品生产企业自我声明和监督制度。加快推进特种设备检验机构的资源整合，推进特种设备检验机构与政府脱钩和社会化改革。试点向社会检验检测机构开放产品质量安全风险监测工作。探索开放性选择承检机构，试行购买第三方检测服务。试点取消生产许可证获证企业年度审查。建立企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度。（市质量技监局牵头负责）

（五）**惩处违法犯罪行为**。加大对群众反映强烈、关系人民群众身体健康和生命财产安全、对经济社会发展可能造成大的危害问题的整治，特别要加大对食品药品、生态环境、安全生产、金融服务、网络信息、电子商务、房地产等领域扰乱市场秩序、侵害消费者合法权益问题的惩处力度。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

加大对价格垄断行为的查处力度。严肃查处通过价格垄断协议、滥用市场支配地位、滥用行政性权力实施价格垄断的行为。（市发展改革委牵头负责）建立反垄断案件情报收集分析机制，依法查处损害竞争、损害消费者权益以及妨碍创新和技术进步的垄断协议、滥用市场支配地位行为。以损害消费者权益问题突出的行业为重点，加大行业竞争秩序执法力度。（市工商局牵头负责）严肃查处法律服务行业损害竞争、损害当事人合法权益的行为，以及虚假宣传、虚假承诺、商业贿赂、业务回扣、同行诋毁、违规设立办证点和接待室等不正当竞争行为。（市司法局牵头负责）在上交会、工博会、华交会等大型国际展会现场处置专利纠纷和查处专利违法行为，开展电子商务领域专利执法维权专项行动。（市知识产权局牵头负责）开展农资、电视购物、药品、侵犯商标权、侵犯著作权等为重点的打击侵权假冒专项行动。抓好打击利用互联网侵权假冒、车用汽柴油专项整治以及加强商业秘密的执法和司法保护专项工作。

（市商务委牵头负责）推进危险化学品输送管道专项治理。（市安全监管局牵头负责）

## 二、推进社会共治

（六）**强化生产经营者主体责任**。明确市场主体是生产经营的责任主体，对本单位的生产经营承担主体责任，对未履行生产经营主体责任导致的后果负

责。明确市场主体应当具备法律法规和国家标准、行业标准、地方标准规定的生产经营条件；不具备生产经营条件的，不得从事生产经营活动。推进生产经营者主体责任法定化，规定生产经营者的主体责任范围，细化各个生产经营环节的主体责任体系、管理制度等。建立健全生产经营者主体责任评价体系。

（市级行政机关按职责分工分别负责）

推进农产品质量安全地方立法工作，明确农产品生产经营者是农产品质量安全的第一责任人，明确市场开办者对市场内经营的农产品质量安全负管理责任。（市农委、市食品药品监督管理局、市商务委牵头负责）以第三方网络交易平台、大型购物网站等为重点，督促和引导网站经营者履行法定义务。制定本市经营者首问和赔偿先付制度的实施细则。建立商品标准自我声明公开制度，督促企业在产品上标注所采用的国家标准、行业标准或者企业标准，推动家庭装饰装修、家电维修、汽车销售和维修等行业建立服务标准。（市工商局牵头负责）试行扩大食品药品责任保险。（市食品药品监督管理局牵头负责）指导电子商务平台建立专利保护内部监管机制。（市知识产权局牵头负责）

（七）**全面推动社会信用体系建设**。完善金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违法、统计等的信用记录，推进行业信用建设。引导企业增强社会责任感，在生产经营、财务管理和劳动用工管理等各环节强化信用自律。鼓励企业建立客户档案、开展客户诚信评价，将客户诚信交易记录纳入应收账款管理、信用销售授信额度计量。强化企业在发债、借款、担保等债权债务信用交易及生产经营活动中诚信履约。发展各类信用服务机构，推进并规范信用评级行业发展，促进信用服务产品在社会治理和市场交易中的应用。制定信用基础性评价指标体系和评价方法，完善失信信息记录和披露制度，使失信者在市场交易中受到制约。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

推进明码实价工作，研究制定美容美发等相关行业明码标价规范，开展明码标价示范点、价格诚信示范单位创建活动。（市发展改革委牵头负责）支持上海市工程设备监理行业协会建设设备监理单位 and 从业人员诚信体系。推进诚信计量体系建设，开展“诚信计量示范社（街）区”创建活动。（市质量技监局牵头负责）推进诚信市场建设和诚信经营户创建活动，开展企业“守合同重信用”活动。（市工商局牵头负责）推进“销售真牌真品，保护知识产权”承诺活动和国家级知识产权保护规范化市场培育工作。（市知识产权局牵头负责）鼓励保险、商业保理、典当、融资租赁等非银行机构与第三方信用服务机构合作。（市商务委牵头负责）

（八）**发挥行业协会商会自律作用**。鼓励行业协会商会制订行规行约和行业内争议处理规则，制定发布产品和服务社会团体标准，提出或参与制定国家标准、行业标准、地方标准。鼓励行业协会商会提出反倾销调查、反补贴调查或者采取保障措施的应用，参与反倾销的应诉活动。支持行业协会商会协调会员之间、会员与非会员之间或者会员与消费者之间行业经营活动争议事项，参与行业性集体谈判。支持行业协会商会监督会员遵守行业自律规范、公约和职业道德准则，对违反章程或者行规行约、损害行业整体形象的会员，采取相应的行业自律措施。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

指导行业协会商会发布社会责任报告、扩大直选范围等，探索“一业多会”。（市民政局牵头负责）研究出台本市社会团体标准管理办法。指导和推动市餐饮烹饪行业协会等在上海名牌餐饮企业中设置“自助式公平秤”。（市质量技监局牵头负责）鼓励和支持行业协会制定法律服务行业工作标准。（市司法局牵头负责）依托公平贸易工作站，发布反倾销、反补贴和采取保障措施等案件信息，发展行业工作站。（市商务委牵头负责）

（九）**发挥专业服务机构的的服务、沟通、鉴证、监督等功能**。规范专业服务机构的出资人资格制度、执业资格制度、合伙人制度、财会制度、保险制度、人事制度、社会保障制度等。推动专业服务机构为市场主体提供多方面的增值性信息、咨询等服务，当好各类市场主体之间的桥梁和纽带，提高经济效益和资源的配置效率；提供鉴证报告评价和审查市场主体的行为，监督其公平竞争，调解市场纠纷。在监督社会经济活动、支持社会经济组织决策、评价市场主体经营管理行为、鉴证市场主体财务状况、维护投资人权益、引导资本流动等方面，广泛引入专业服务机构。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

发挥计量技术机构的技术支撑作用，维护华东地区计量器具量值传递和溯源的准确性。（市质量技监局牵头负责）发挥食品药品安全专家委员会的作用。（市食品药品监管局牵头负责）指导并推进公证行业、司法鉴定行业收案流程、办理程序和时限公开。（市司法局牵头负责）支持和引导会计师事务所、税务师事务所、律师事务所、资产评估机构、公证机构、司法鉴定机构等完善内部治理机制，依法对企业财务、纳税情况、资本验资、交易行为等真实性、合法性进行见证、公证、鉴定。（市财政局、市司法局按职责分工牵头负责）完善安全生产专家管理。（市安全监管局牵头负责）

（十）**推动形成社会性约束和惩戒**。做好监管执法信息的公开工作，对情节严重或者典型的案件，依法公开曝光。建立政府信息发布、政务微博信息发

布等信息公开的审核机制。制定行政处罚案件信息公开实施办法及有关细则。支持新闻媒体积极开展舆论监督。鼓励社会各方力量、新闻媒体披露和曝光扰乱市场秩序、侵害消费者合法权益的问题，发挥群众评议讨论、批评报道等作用。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

构建群防群控食品安全的工作格局，组织动员社会各方力量参与食品安全工作。（市食品药品监督管理局牵头负责）支持各级消保委依法履行职责，开展社会监督。发挥各级消保委自身优势，提高公众食品安全自我保护能力和维权意识，支持消费者依法维权。（市工商局牵头负责）发挥社会公众安全生产监督作用，健全安全隐患网格化排查发现机制。（市安全监管局牵头负责）鼓励公众参与农产品质量安全监督。（市农委、市食品药品监督管理局牵头负责）定期发布质量、特种设备等安全状况，严格开展工作督办和效能考核。（市质量技监局牵头负责）通过新闻媒体、案例选编等形式开展统计法制和违法案件的普法宣传教育。（市统计局牵头负责）充分运用各种媒体向全社会宣传本市专利行政执法维权的有关举措和进展情况。（市知识产权局牵头负责）

### 三、强化监督管理

（十一）**建立健全监督管理基本制度**。制定和实施发展战略、规划、政策等，推进标准监管、风险管理、分类监管、技术监管和社会监督，加大惩处力度，进一步强化市场活动监管。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）调整现行法律制度中罚款等法律责任的规定，探索按日计罚等法律责任形式。扩大市场监管法律制度中惩罚性赔偿的适用范围，依法大幅度提高赔偿倍数。强化专业服务机构的连带责任。（市级行政机关按职责分工分别负责）

深化行政审批批后监督检查。明确行政审批的批后监督检查，包括对行政相对人从事行政审批事项活动以及未经行政审批擅自从事依法应取得行政审批的活动，实施监督检查及其处理。落实《上海市行政审批批后监督检查管理办法》（沪府发〔2014〕16号），制定部门批后监管工作方案，明确总体要求、工作目标、工作内容、保障措施等；制定每项行政审批的监督检查制度，明确监督检查的对象、内容、方式、措施、程序、处理、工作要求等。（市级行政审批机关、区县政府按职责分工分别负责）由工商登记前置审批改为后置审批所涉及相关职能部门尽快落实后续监管举措，防止监管空白。（市级工商登记前置审批改为后置审批所涉及相关职能部门、区县政府按职责分工分别负责）

（十二）**深化标准监管**。强化生产经营者在标准实施中的主体责任作用，探索标准实施新举措。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）优化地方标准管理，完善地方标准体系建设。制定《电梯维保质量评价标准》。

（市质量技监局牵头负责）强化绿化和市容行业日常养护作业标准的贯彻实施。指导制定养护合同履约考核办法。实施企业动态管理，探索建立园林绿化施工负责人员资格标准。（市绿化市容局牵头负责）推动能效标准和能耗限额标准基本覆盖主要终端用能产品、设备和高耗能产业。完成研究制定覆盖本市主要用能行业和耗能产品的节能地方标准 100 项以上的目标。（市发展改革委牵头负责）

制定《上海市劳防用品配置标准》《危险化学品建设项目职业病危害与安全预评价导则》《危险化学品建设项目职业病危害与安全验收评价导则》《氨冷库安全生产规范》等地方标准。推动落实危险化学品禁止、限制、控制措施。（市安全监管局牵头负责）探索投资贸易领域事中事后监管技术标准、信用信息和信用报告、备案报告等政府管理方式的适用规则。（市商务委牵头负责）完善行业协会商会评估制度。（市民政局牵头负责）推进公证行业公证工作标准化建设。（市司法局牵头负责）制定推广合同示范文本，做好七大重要领域合同格式条款备案工作。根据商品或者服务的有关标准开展消费维权工作。（市工商局牵头负责）

（十三）**实施风险管理**。完善风险评估、风险预警、风险处置等各种制度和标准，定期开展风险点梳理排查、风险巡查。（市级行政机关、区县府按职责分工分别负责）建立农产品安全风险监测和评估制度。（市农委、市卫生计生委牵头负责）建立健全区域性产品质量风险警示制度，明确发布产品质量风险警示的具体条件、基本流程和工作要求。（市质量技监局、市工商局按职责分工分别负责）建立消费者投诉举报风险预警分析机制。建立网络交易监管风险预警和处置机制。（市工商局牵头负责）

制定质量安全风险管理工作规范，强化产品质量安全风险监测和预警处置。加强产品伤害监测系统建设，探索推进医疗机构、社区产品伤害和缺陷信息监测试点工作。加强特种设备应急管理平台建设和安全信息监测，分步构建特种设备安全风险信息预警平台。加强食品相关产品生产过程风险监测，建立重点食品相关产品质量安全监管制度。（市质量技监局牵头负责）建立和完善区域食品药品检验和技术审评、药品和医疗器械不良反应（事件）监测。建立食品药品市场重点产品、重点领域的风险评估指标体系、风险监测预警和跟踪制度、风险管理防控联动机制。（市食品药品监管局牵头负责）按企业风险级别和程度，制定安全生产执法计划，建立以随机抽查为重点的日常监督检查制度。（市安全监管局牵头负责）

（十四）**巩固分类监管**。依据监管对象的基本情况，包括日常经营活动情况、违法情况等，将监管对象分为不同类别，建立相应的激励机制、预警机制、惩戒机制等。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）建立健全企业信息公示制度和公示信息抽查制度，建立健全企业经营异常名录制度和严重违法企业名单制度。（市工商局牵头负责）推进和落实食品药品严重违法企业与相关责任人员“黑名单”制度。（市食品药品监督管理局牵头负责）对建筑市场活动中各单位和注册执业人员的信用状况实行分类管理，加强对失信单位和人员的监管，对信用良好的单位和人员实施便利措施。（市建设管理委牵头负责）

建立以组织机构代码为基础、企业质量档案为主体的质量信用信息采集系统，探索在企业市场准入、分类分级监管、名牌推荐、质量奖励、执法处罚中引入质量信用机制。建立本市电梯维保单位“黑名单”制度。建立食品相关产品生产企业“黑名单”制度。（市质量技监局牵头负责）根据法律服务市场主体信用状况，实行分类分级、动态监管。（市司法局牵头负责）建立健全统计信息披露制度，开展统计调查单位信用等级分类评定和分类监管工作。

（市统计局牵头负责）建设上海市安全生产（危险化学品）信用系统，建立安全生产领域“黑名单”制度，强化危险化学品使用单位分类、全覆盖监管。

（市安全监管局牵头负责）建立商业企业、供应商和消费者有关诚信信息数据库。（市商务委牵头负责）

（十五）**优化技术监管**。推广城市管理网格化经验，在其他领域建立和完善以监管对象现状为基础的网格化监管模式，实现对监管对象的精细化管理。

（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）借助信息化技术手段，全面推进本市市场价格网格化监管制度。（市发展改革委牵头负责）健全重点领域信息安全责任制，实施重要信息系统全生命周期安全监管。开展远程数字证书签发与服务试点。建设官方网站实名认证系统、假冒网站发现与阻断系统。

（市经济信息化委牵头负责）推进食品安全信息追溯工作。（市商务委、市农委、市食品药品监督管理局牵头负责）

加快上海市新型农业经营主体信息管理平台、上海农产品价格监测平台建设。（市农委牵头负责）优化完善基层工商所综合监管系统。构建信息化网络监管平台，建立网络违法行为特征语义库，实施对网络交易信息的日常监测和专项监测。开展在线网页留证和电子取证工作、运用网络远程监管拍卖会、网络监测利用微博微信公众服务账号开展商业宣传等。（市工商局牵头负责）探索运用园林绿化数字化工地监管系统加强对园林绿化施工过程的质量安全远程

监督。（市绿化市容局、市建设管理委牵头负责）加强能源资源计量监督。（市质量技监局牵头负责）

（十六）**完善社会监督**。积极回应群众举报投诉、新闻媒体反映的问题，依法向社会公众公开处理结果。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）完善信息消费投诉举报及查处机制。（市经济信息化委牵头负责）制定消费投诉处理工作实施意见，完善舆情监测预警机制。（市工商局牵头负责）健全公众参与食品药品监督的激励机制，完善食品药品有奖举报制度。（市食品药品监管局牵头负责）健全法律服务行业执业行为投诉处理制度，建立法律服务行业投诉处理工作规范，完善法律服务市场行政审批与投诉调查相对分离制度。（市司法局牵头负责）

加快建设全市价格举报管理信息系统，研究网络价格举报受理。（市发展改革委牵头负责）加强知识产权维权援助机制建设，完善举报投诉受理处置机制。（市知识产权局牵头负责）健全公众参与安全生产监督的激励机制，严格落实安全生产有奖举报制度。（市安全监管局牵头负责）加强群众信访事项办理，压实工作责任，及时回应、解决群众通过信访渠道反映的妨碍市场公平竞争的信访问题。健全人民建议征集制度，及时收集汇总人民群众提出的相关意见建议，提供政府决策参考。加强领导干部接访下访，完善分级分责和信访稳定例会机制，及时协调解决涉及市场公平竞争领域的政策性、普遍性问题，促进维护正常市场秩序。（市信访办、区县政府按职责分工负责）

#### **四、规范监管行为**

（十七）**全面实施行政审批标准化管理**。行政机关要按照《上海市行政审批业务手册和办事指南管理办法》（沪府〔2011〕93号），以及《行政审批业务手册编制指引》（DB31/T 544-2011）、《行政审批办事指南编制指引》（DB31/T 545-2011）的要求，认真做好业务手册和办事指南的编制和实施。行政机关要充分利用计算机扫描技术将纸质行政审批法律文书等作电子化处理，生成影像文件进行存储，建立健全包括基础数据、业务数据和管理数据等在内的行政审批工作数据库。（市级行政审批机关、区县政府按职责分工分别负责）

全面推开行政审批业务手册和办事指南具体执行情况的实时监督检查，行政机关应按要求运用网络信息技术，建立数据报送系统，通过数据对接和数据交换，将业务手册和办事指南的具体执行情况以及相关法律法规等，实时报送至上海市行政审批标准化管理系统，开展实时监督、预警纠错、效能测评等。抓紧实现市级、区县级和乡镇街道三级行政审批的标准化管理，探索构建上海

市行政审批标准化管理框架，逐步建立行政审批标准化实施、评价制度。（市级行政审批机关、区县政府按职责分工分别负责）

（十八）**严格控制新设行政审批**。强化行政审批目录管理制度，行政审批应纳入目录管理，凡未进入目录者，一律不得进行审批；凡需增加行政审批，必须在实施前进行登记备案列入目录后方可实施。对目录上的行政审批不得停止审批，需停止审批的，必须事先向市审改办备案。区县要以市里发布的行政审批目录为基础，以有无申请对象为依据，梳理编制本区域的行政审批目录，不得对行政审批进行取消或调整。认真贯彻“八个严禁”：严禁以合并、拆分行政审批，以及改换事项名称等手段逃避审改；严禁通过“红头文件”等设立门槛变相审批；严禁以年度考核、备案等形式变相审批和上收权力；严禁以加强监管为由搞变相审批；严禁以提供信息化便民举措为由增加审批环节；严禁将属于行政审批的事项转为中介服务事项，搞变相审批、有偿服务；除法律法规规章明确规定外，严禁指定社会组织和专业服务机构提供与行政审批有关服务，将其出具的书面文件作为前置条件；严禁把指定机构的咨询作为审批的必要条件。（市级行政审批机关、区县政府按职责分工分别负责）

加强对地方性法规、规章拟设定行政审批的审查论证，在行政规范性文件备案审查中强化行政审批内容的审查工作，涉及增加审批条件、环节、内容等，要按照规定的程序严格处理，坚决纠正。（市政府法制办牵头负责）

（十九）**建立健全行政权力清单制度**。按“合法、合理、效能、责任、监督”和“谁实施、谁清理”的原则，对现有的行政权力进行全面清理，该取消的一律取消，该调整的一律调整，该优化的一律优化，理顺政府与市场、政府与社会以及政府层级、部门之间的关系。对保留的行政权力，要以行政审批标准化管理为切入点，围绕“目录管理、业务手册、办事指南、网上运行、数据共享、监督检查”，编制发布行政权力目录，规范行政裁量权行使，依法公开权力运行流程，全方位实施行政权力标准化管理。（市审改办、市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）建立上海市行政权力标准化管理系统，确保行政权力标准化管理真正落到实处。（市审改办、市经济信息化委牵头负责）

通过实施行政权力清单制度，坚持法未授权政府部门不能为，推进政府管理方式转变。凡是通过市场能够解决的，应当由市场解决；通过市场难以解决，但通过社会组织和专业服务机构能够解决的，应当通过社会组织和专业服务机构去解决；即使是市场机制、社会组织、专业服务机构解决不了，需要政府加以管理的，也要首先考虑通过除审批之外的其他管理措施如经济手段、法

律手段等解决。在这些手段和措施都解决不了时，才考虑通过行政手段解决。

（市审改办、市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

（二十）**完善市场执法工作**。提高规范执法公正执法的意识和能力，明确界定市场执法主体和权限，严格规范市场执法程序，加强对市场执法行为的监督。坚持诚实守信原则，对违法或者不当的市场执法行为，给行政相对人的合法权益造成损害的，应当依法给予补偿或者赔偿。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）全面推行行政处罚裁量基准制度，结合本系统相关法律法规规章中的规定以及执法的实际情况，从法定依据、处罚种类、处罚幅度、违法情节轻重等方面考虑，制定并公布行政处罚裁量基准。（市级行政机关按职责分工分别负责）

完善行政处罚案件涉刑移送标准和程序要件，将涉刑与否列入行政处罚案件审查要素，健全行政处罚案件涉刑审查机制，建立行政机关与公安机关、检察机关案情通报机制。建立行政机关与法院在执行行政处罚决定或者司法判决和裁定方面的工作衔接机制，积极探索裁执分离模式。完善执法告知制度，实施行政检查、行政处罚、行政强制等，应当告知执法内容、依据以及行政相对人依法享有的陈述权、申辩权、救济权等，行政执法人员不得要求或者误导行政相对人放弃依法享有的权利。完善行政复议委员会开门复议审理机制。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

（二十一）**优化监管规则和方法**。完善日常监管方式，明确检查依据、权限分工、责任人、承担机构、对象确定标准、启动情形、计划、程序、结果处理等。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）制定流通领域商品质量抽检工作实施意见，完善不合格商品后续监管机制。制定自贸试验区反垄断执法工作办法。按法定程序，推进《上海市消费者权益保护条例》《上海市反不正当竞争条例》修订。通过信用分类监管与随机抽查完善网络交易日常监管制度，细化网上检查工作流程和处理方式。（市工商局牵头负责）编制《经营者集中申报反垄断审查实务手册》，开展系列实务培训。制定《中国（上海）自由贸易试验区经营者集中反垄断审查工作办法》。（市商务委牵头负责）制定并落实《中国（上海）自由贸易试验区反价格垄断工作办法》。（市发展改革委牵头负责）

健全“法治质监”建设评价指标体系。制定重点产品质量监控目录和监督抽查计划，完善监督抽查工作制度。（市质量技监局牵头负责）完善法律服务行业执业违法行为行政处罚制度和执业违纪行业惩戒制度。（市司法局牵头负责）规范安全生产执法计划制度、执法责任制度和执法互查制度，健全各类执

法行为指引，建立并完善执法监管业务手册。（市安全监管局牵头负责）建立民防行政执法绩效评估制度。（市民防办牵头负责）编印《统计执法操作手册》。（市统计局牵头负责）

## 五、提升监管效能

（二十二）**开展监管效能建设**。科学配置部门监管资源，优化部门监管要素，完善部门监管方式，改进部门监管工作作风。完善行业基础管理工作。以勤政为核心，推进具备专业能力、职业素养、敬业精神和价值追求的公务员队伍建设。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

抓好行政执法人员、基层一线、窗口公务员法律法规知识培训，开展处级以上公务员依法行政全员培训。加大基层执法人员分类招录力度。（市公务员局牵头负责）全面落实财政保障执法经费制度，将市场监管工作经费和能力建设经费全部纳入部门预算保障。严格执行收缴分离制度、收支两条线制度和国库集中收付制度。（市财政局牵头负责）建立健全行政效能投诉制度。对故意或者过失不履行、不正确履行法定职责，产生危害后果或者不良影响的，严肃追究行政监管人员的行政责任；行政监管行为造成重大损失或者恶劣影响的，应当对行政机关负责人进行问责，问责情况应当及时向社会公布。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

（二十三）**推进监管效能评估**。对监管效能建设制度设计与实施运行的有效性，包括政府部门的各项监管业务和行政权力进行全面评价，关注发展中的瓶颈问题、群众反映的突出问题、工作推进中的老大难问题。建立上海市政府效能建设管理系统，对效能建设中可以量化的部分，要围绕工作效率、社会效益和管理效益 3 个方面，运用效能考核的方式进行效能评估。对效能建设中对于不可量化的部分，要运用效能评价的方式，进行全方位的评估分析，找出存在的具体问题，明确推进监管工作的目标、思路和具体举措。以监管效能评估为抓手，建立效能持续改进的长效机制，特别是要建立负责综合协调、解决效能低下的工作机制，通过“12345”市民服务热线等各类渠道发现问题，及时研究解决问题，形成工作闭环，切实提高监管效能。（市审改办牵头负责）

（二十四）**加强监管协同执法**。完善联合执法相关制度和实施细则，参加联合执法的行政执法单位在各自的职责范围内依法作出行政执法决定，承担相应的法律责任。（市级行政机关、区县政府按职责分工分别负责）

推进农业、工商、食品药品监管、公安等部门的协同配合，形成跨地域、跨部门，覆盖从田间到餐桌全过程的农产品质量安全监管制度。加强供沪动物及动物产品防疫管理，强化省际间动物防疫联防联控工作机制，规范供沪动物

及动物产品推荐工作程序。（市农委牵头负责）建立健全网络、违法拍卖、知识产权监管、打击传销等信息共享和执法协作机制。建立健全苏浙沪地区公平交易执法协作、华东六省一市商标管理协作、长江三角洲地区商标监管合作、苏浙沪工商部门网络商品交易及有关服务行为监管协作机制。（市工商局牵头负责）建立健全产品质量、特种设备安全、计量等部门执法协作机制。（市质量技监局牵头负责）加强知识产权、工商、版权、公安、海关、质量技监等部门协同打击侵犯知识产权违法犯罪行为的长效机制，发挥长三角区域、全国九省市专利行政执法协作的就近请求、异地移送等协作执法的优势。（市知识产权局牵头负责）推动危险化学品安全监管“联动联控”。（市安全监管局牵头负责）

（二十五）**解决多头执法**。整合规范市场监管执法主体，推进城市管理、文化等领域跨部门、跨行业综合执法，相对集中执法权。市场监管部门直接承担执法职责，原则上不另设具有独立法人资格的执法队伍。一个部门设有多支执法队伍的，业务相近的应当整合为一支队伍；不同部门下设的职责任务相近或相似的执法队伍，逐步整合为一支队伍。清理取消没有法律法规规章依据、违反机构编制管理规定的执法队伍。（市编办、市政府法制办牵头负责）

（二十六）**消除多层重复执法**。厘清市政府、区政府、乡镇政府和街道在市场监管领域不同的监管职责，加强食品药品、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。加快区县市场监管体制改革，探索综合设置市场监管机构，整合市场监管资源，下沉执法力量。乡镇街道在没有市场执法权的领域，发现市场违法违规行为应及时向上级报告。（市编办牵头负责）

## 六、加强组织领导

（二十七）**落实责任**。行业主管部门要依法对各类市场各个行业进行指导、检查、监督和管理。发展改革、商务、工商、公安、物价、税务、人力资源社会保障、质量技监、国资等部门依据各自职责，对市场行为进行监管。市级行政机关要主动对接国务院相关部委，了解国务院部委有关市场监管举措的具体内容和要求，对照国家牵头部门出台的具体方案和实施办法，及时制定出台本市的贯彻意见。

（二十八）**明确分工**。各区县、各部门要按照本实施意见提出的各项措施和要求，研究提出工作方案和可检验的成果形式，实化细化落实任务的时间表、路线图。市级行业主管部门要根据所管行业实际，对照本意见中由市级行政机关、市级行政审批机关负责的任务，制定各自行业的贯彻实施意见。各区

县政府和相关牵头部门、市级行政机关、市级行政审批机关要按职责分工，研究出台具体操作性办法。

（二十九）**加强督查**。各区县、各部门要建立健全市场监管体系建设的领导和协调机制，加强对本意见落实工作的统筹协调、监督检查，市政府各部门要对本系统的贯彻落实工作强化指导。对推诿扯皮、敷衍塞责、互为掣肘、效率低下的，要及时予以教育帮助、通报批评、告诫、限期改正等。市审改办要加强对有关工作的指导、协调、检查、督促，确保本实施意见全面、有效实施。

上海市人民政府  
2014年12月2日