

# 广东省人民政府办公厅文件

粤府办〔2017〕14号

## 广东省人民政府办公厅关于印发《广东省 市场监管现代化“十三五”规划》的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

《广东省市场监管现代化“十三五”规划》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向省工商局反映。



# 广东省市场监管现代化“十三五”规划

2017年1月

# 目 录

<b>第一章 工作现状及面临形势</b> .....	(1)
第一节 工作现状 .....	(1)
第二节 面临形势 .....	(3)
<b>第二章 总体要求</b> .....	(4)
第一节 指导思想 .....	(4)
第二节 基本原则 .....	(5)
第三节 发展目标 .....	(6)
<b>第三章 推进监管理念现代化</b> .....	(7)
第一节 全面确立现代市场监管理念 .....	(7)
第二节 正确处理政府与市场、社会的关系 .....	(8)
第三节 准确把握现代市场监管核心要义 .....	(9)
<b>第四章 推进监管体制科学化</b> .....	(9)
第一节 厘清部门监管职责 .....	(9)
第二节 相对集中执法职能 .....	(10)
第三节 下移执法重心 .....	(11)
第四节 合理配置执法资源 .....	(12)
<b>第五章 推进监管机制规范化</b> .....	(12)
第一节 强化日常监管 .....	(12)
第二节 推进协同监管 .....	(14)

第三节	加强信用监管 .....	(14)
第四节	实施标准监管 .....	(16)
第五节	推行风险监管 .....	(17)
<b>第六章</b>	<b>推进监管手段信息化 .....</b>	<b>(18)</b>
第一节	建立统一信息平台 .....	(18)
第二节	推进大数据监管 .....	(18)
第三节	运用科技手段监管 .....	(19)
<b>第七章</b>	<b>推进市场监管法治化 .....</b>	<b>(20)</b>
第一节	完善监管法规体系 .....	(20)
第二节	规范公正文明执法 .....	(21)
第三节	健全执法监督机制 .....	(22)
第四节	加强法制宣传教育 .....	(22)
<b>第八章</b>	<b>推进监管格局多元化 .....</b>	<b>(23)</b>
第一节	强化生产经营者主体责任 .....	(23)
第二节	推进行业自律 .....	(23)
第三节	畅通社会监督渠道 .....	(24)
第四节	发挥专业化服务组织监督作用 .....	(25)
第五节	加强舆论监督 .....	(25)
<b>第九章</b>	<b>加强关键环节监管 .....</b>	<b>(26)</b>
第一节	营造宽松便捷的准入环境 .....	(26)
第二节	营造公平竞争的市场环境 .....	(28)
第三节	营造安全放心的消费环境 .....	(31)

第十章	保障措施	(32)
第一节	加强组织领导	(32)
第二节	落实责任分工	(33)
第三节	加强队伍建设	(33)
第四节	落实经费保障	(33)
第五节	强化考核监督	(33)

为建立健全现代化市场监管体系，营造市场化法治化国际化营商环境，服务我省经济社会发展大局，编制本规划。

## 第一章 工作现状及面临形势

### 第一节 工作现状

“十二五”时期特别是 2012 年以来，各地、各有关部门大力推进简政放权、放管结合、优化服务改革，全面加强事中事后监管，认真开展以社会信用体系建设和市场监管体系建设为主要内容的“两建”工作，在营造环境、深化改革、规范市场、法治建设等方面取得了显著成效。

便利化营商环境初步形成。在全国率先推进商事制度改革，为国家顶层设计提供了经验。推进工商注册制度便利化，实施注册资本登记制度改革，简化住所登记手续。“先照后证”改革率先落地，压减工商登记前置审批事项达 90%。率先全面推开“三证合一、一照一码”登记模式。改革红利持续释放，市场活力不断增强。截至 2015 年底，全省各类市场主体达 776 万户，每千人拥有企业数为 26 户，比“十一五”末期分别增长 45.5% 和 100%。2015 年日均新登记企业 1674 户，达到中等发达国家水平。

市场监管体制改革持续深化。深入推进行政审批制度改革，各级保留的审批事项数量比 2010 年底减少 40% 以上。在全国率

先完成省直部门权责清单编制工作，共取消和调整省直 51 个部门 2580 项职能，同时编制了市县两级政府部门权责清单。编制出台许可经营项目监管清单、住所或经营场所许可监管清单。完成省市县三级政府机构改革，改革食品药品监管体制，调整工商、质监分级管理体制，在城市管理、海洋渔业、交通运输、国土资源等领域推进综合执法改革。

市场监管能力不断加强。依法规范生产、经营、交易等市场行为，强化生产经营者主体责任。加强事中事后监管，推行“双随机、一公开”监管方式。落实企业年检改年报制度，企业信用信息公示系统（广东）正式上线运行。实施企业信用监管，推进信用信息共享、信用分类监管和失信联合惩戒。实施大数据监管，提高监管科学性和针对性。在食品药品、安全生产等重点领域强化风险监管。加强重点领域市场监管和消费维权，开展重点商品抽查和专项整治，强化知识产权保护，严厉打击制售假冒伪劣商品行为。加强消费维权网络建设，规范完善执法协作机制，在查处无证经营、商品生产流通、打击传销规范直销等领域建立联合执法机制。

法治建设不断完善。按照建设法治政府要求，全面加强市场监管法治建设。《广东省商事登记条例》《广东省查处生产销售假冒伪劣商品违法行为条例》等市场监管法规颁布实施，食品安全等经济领域立法工作加快推进。初步形成较为完备的市场监管法规体系，运用法治思维和法治方式加强市场监管的能力不断

提升。

多元共治格局初步建立。在全国率先整合各职能部门投诉举报渠道，建立 12345 投诉举报平台，对消费维权、经济违法行为举报实现“统一接听、按责转办、限时办结、统一督办、统一考核”，形成了可复制推广的经验。加强行业自律和媒体监督，推动建立政府主导、行业自律、舆论监督、社会参与的多元共治格局。

## 第二节 面临形势

“十三五”时期，我省市场监管工作仍面临不少问题和挑战。从整体上看，我省市场秩序仍不够规范，假冒伪劣、侵犯知识产权现象时有发生；市场机制仍不够健全，信用体系尚不完善，信用缺失现象依然存在；市场竞争不充分，民间投资壁垒、行业垄断仍时有发生，市场要素流动不充分，规范有序、公平竞争的市场环境尚未完全形成。从市场监管具体工作来看，重审批、轻管理，重事前干预、轻事中事后监管的传统观念仍然存在；部门职责交叉、多头执法、标准不一、信息封闭的痼疾亟待解决；信用监管、风险监管、大数据监管等新兴手段有待加强；改革配套制度、社会监督机制有待完善。同时，网络经济发展、新产业新业态层出不穷，对市场监管工作提出了新的挑战。

当前，我省正处于加快转型升级、率先全面建成小康社会的关键时期，加强市场监管、推进市场监管现代化大有可为。经济



发展新常态下的深度调整和转型攻坚，对推进市场监管现代化提出了客观要求；全面加强依法行政、加快转变政府职能，为推进市场监管现代化创造了良好条件；我省长期以来形成的市场环境优势特别是近年来开展的社会信用体系建设和市场监管体系建设，为推进市场监管现代化奠定了坚实基础。适应新形势新要求，推动以先进的市场监管理念、科学的市场监管方式方法、规范的市场监管体制机制和成熟的市场规则为特征的市场监管现代化，成为“十三五”时期的重要任务之一。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，以全面深化改革为根本动力，坚持社会主义市场经济改革方向，转变监管理念，改革监管体制，明确监管职责，完善监管机制，创新监管方式，积极探索符合广东省情、具有广东特色的市场监管新模式，全面提升市场监管现代化水平，努力营造市场化法治化国际化营商环境，为我省实现“三个定位、两个率先”目标提供有力保障。

## 第二节 基本原则

正确把握经济发展趋势和市场监管规律，深入分析市场秩序新变化新特点，主动适应经济发展新常态，全面统筹协调推进相关工作。

——简政放权，激发活力。按照简政放权、放管结合、优化服务改革要求，围绕激发市场活力和社会创造力，坚持“简”字当头，把简政放权作为市场监管的前提。加大行政审批改革力度，深化商事制度改革，降低市场准入门槛，还权于企业，还权于市场，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

——依法监管，维护公平。坚持运用法治思维和法治方式履行市场监管职能，构建与经济发展新常态相适应的市场监管法规体系，明确市场监管规则、程序、标准和结果，推进市场监管制度化、程序化、标准化、规范化。

——科学监管，改革创新。准确把握市场规律，树立科学监管理念，不断创新监管机制和监管方式。充分发挥新科技在市场监管中的作用，依托互联网和大数据实现智慧监管，提高监管智能化水平。

——明晰职责，协同监管。科学划分各级政府及其部门监管职责，建立健全监管制度，厘清监管责任，加强协调配合，推动市场监管无缝衔接，形成市场监管强大合力。推进综合执法，建立综合监管体系，减少层级、整合资源，提高监管效率。

——信用监管，社会共治。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。充分发挥社会力量作用，强化行业和社会组织自律功能，强化舆论和社会公众监督，实现社会各方共同治理。

### 第三节 发展目标

基本建成理念更加科学、体制更加成熟、格局更加完善、法治更加健全、效率显著提高的市场监管现代化体系。

——权责明晰、重心下移的监管体制基本建立。监管职责全面厘清，执法力量向基层倾斜，执法资源配置合理，执法职能相对集中，综合执法改革有序推进。

——科学高效、协同配合的监管机制基本健全。市场监管统筹协调机制更加完善，跨部门跨层级联动执法响应机制健全，以信用监管为核心的新型监管模式全面建立。

——标准规范、手段先进的监管方式基本成熟。全省统一的市场监管信息平台全面建成，市场监管标准和规范逐步完善，以大数据、云计算、物联网等现代信息技术为手段的新型监管方式全面推行。

——多元共治、社会监督的监管格局基本完善。行业自律作用充分发挥，企业守法意识明显增强，新闻媒体、舆论监督作用凸显，以政府监管为主导、市场自律为基础、社会共治为保障的多元化市场监管新格局基本完善。

——统一开放、竞争有序的市场环境基本形成。市场准入更加便捷，市场竞争充分有效，市场行为规范有序，法规体系较为完备，信用体系基本建立，消费环境明显改善，推动形成市场化法治化国际化营商环境。

### 第三章 推进监管理念现代化

#### 第一节 全面确立现代市场监管理念

按照社会主义市场经济发展方向，树立科学监管理念，推进市场监管现代化。

**创新监管体制机制。**主动适应经济发展新常态和科技进步潮流，以实现监管效能最大化为目标，改革市场监管体制，创新市场监管机制，强化企业信用监管，利用大数据建立“互联网+市场监管”的信息化监管模式，实现科学高效监管，提升市场监管现代化水平。

**建设运转协调的市场监管体系。**厘清监管职责，建立健全跨部门、跨区域执法协同机制，消除监管盲点，形成监管合力。按照减少层次、整合资源、提高效率原则，完善综合执法，建立综合监管体系。充分发挥行业协会、社会组织、媒体和公众的作用，推动形成政府主导、行业自律、舆论监督、公众参与的监管格局。

**服务绿色低碳循环经济发展。**将绿色循环发展、低碳节能发

展理念融入市场监管全过程，实行市场准入负面清单制度，严控高能耗高污染企业准入，鼓励发展低碳经济、循环经济等战略性新兴产业，强化重点行业 and 重点领域的监管整治，服务产业转型升级。

营造统一开放的市场环境。打破地区封锁，消除市场壁垒，形成统一规范、公平公正、透明高效的市场监管体系。顺应全球化趋势，学习借鉴发达国家和兄弟省市的市场监管经验，加强合作交流，服务构建开放发展新格局。

共建共享市场监管成果。坚持放活和管好相结合，构建宽松便捷的准入环境、打造安全放心的消费环境、维护公平竞争的市场环境，服务“共享经济”发展，促进大众创业、万众创新，让群众共享市场监管成果。

## 第二节 正确处理政府与市场、社会的关系

正确处理政府与市场的关系。坚持社会主义市场经济改革方向，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，做到市场主体“法无禁止即可为”，政府部门“法无授权不可为，法定职责必须为”。

正确处理政府与社会的关系。发挥政府监管市场主导作用的同时，鼓励企业、行业组织、媒体、公众等社会力量参与市场监管，完善社会治理，形成监管合力，构建社会各方良性互动、理

性制衡、有序参与、有力监督的共治格局。

### 第三节 准确把握现代市场监管核心要义

激发市场活力。改变传统“管”的观念，把激发市场活力，激发市场创造力放在市场监管的核心位置，服务改革发展大局。推进简政放权，放宽市场准入，增强市场主体创新动力，营造激励创新的市场环境。

规范市场秩序。将规范市场秩序作为市场监管的着力点，消除地方保护和行业垄断，打击假冒伪劣和不正当竞争行为，做到放管结合，放而不乱、活而有序，为企业优胜劣汰和产业转型升级提供保障。

维护消费者权益。树立消费者至上的理念，将维护消费者权益作为市场监管的重要目标，强化消费维权工作，完善消费维权网络，改善消费环境，提高人民群众幸福感和获得感。

## 第四章 推进监管体制科学化

### 第一节 厘清部门监管职责

依法划分监管职责。法律、法规明确规定市场监管部门和监管职责的，依照其规定执行。法律、法规没有明确规定市场监管部门的，严格按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，厘清市场监管职责。涉及行政许可的，行政许可实施部门为市场

监管部门；不涉及行政许可但有行业主管部门的，行业主管部门为市场监管部门；不涉及行政许可且无行业主管部门的，由各市人民政府指定市场监管部门；涉及多个部门且监管职责分工不明确的，由各市人民政府指定市场监管部门。严格界定无证无照违法经营行为查处职责。

完善政府部门权责清单制度。全面实施清单管理制度，通过权责清单明确“法无授权不可为”，通过责任清单明确“法定职责必须为”，通过负面清单明确“法无禁止皆可为”。建立市县政府工作部门权责清单制度。依据法律法规的立改废释、审批制度改革、机构和职能调整、管理任务变化等情况，及时调整政府部门权责清单。

## 第二节 相对集中执法职能

整合市场监管执法职能。依法整合有关市场监管部门职能，相对集中行使执法权。各市场监管部门开展整合所属机构的执法职能、统一交由一个机构履行的试点工作。

探索推行跨部门综合执法。积极推进综合执法，对职能相近、执法内容相近、执法方式相同的市场监管部门，试行机构和职能整合。逐步减少市县两级政府执法队伍种类。到2020年，形成统一规范、权责明确、公正高效、法治保障的市场监管和反垄断执法体系。

加快推进重点领域的综合执法。规范交通运输、工商、质

监、食品药品监管、安全生产、环境保护、劳动保障、海洋渔业等重点领域综合执法。严格按照《中共广东省委 广东省人民政府关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的实施意见》（粤发〔2016〕24号）要求，分类分层推进城市管理执法体制改革。深入推进文化领域综合执法改革。按照《广东省人民政府办公厅关于印发中国（广东）自由贸易试验区综合行政执法体制改革方案的通知》（粤府办〔2016〕98号）要求，开展广东自由贸易试验区综合行政执法体制改革，创新自贸试验区综合执法体制机制。

### 第三节 下移执法重心

强化属地监管责任。厘清不同层级政府及其市场监管部门执法权责关系，明确属地执法责任，减少执法层次，推动执法重心下移。市场监管部门的不同层级对同一市场主体及其生产经营行为均有监管职权的，原则上由最低一级市场监管部门实施监管。对省直部门实行重心下移的事项，各市政府部门进一步明确实施层级和职责关系。对食品安全、商贸服务等实行分级管理的事项，原则上实行属地管理，由各市政府负责监管。

依法赋予镇街政府执法权限。地级以上市政府可以通过法定程序赋予特大镇人民政府行使或者委托较大镇、一般镇政府和街道办事处行使县级政府及其部门的部分市场监管职权。乡镇人民政府和街道办事处发现市场违法行为但无权查处的，应当向上一



级人民政府或者其市场监管部门报告。

#### **第四节 合理配置执法资源**

优化机构配置。优化市场监管部门机构设置与职能划分，调整完善省直部门内设机构设置和编制配备，强化承担事中事后监管职能的内设机构。

加强基层执法能力建设。在执法编制、专业人才等资源配置方面向基层倾斜，重点加强工商、质监、食品药品监管、安全生产、环境保护、劳动保障、海洋渔业等领域基层执法力量。增加基层装备投入，配备执法记录仪、先进检验检测设备等，提高科技手段在执法办事中的应用。根据国家统一部署，实行省以下环境保护机构监测监察执法垂直管理制度。建立基层执法经费逐步增长机制，提高基层经费保障水平。

### **第五章 推进监管机制规范化**

#### **第一节 强化日常监管**

全面推行“双随机、一公开”制度。市场监管部门全面推行“双随机、一公开”监管方式，随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，及时公开查处结果。制定随机抽查事项清单并及时向社会公布，建立健全市场主体名录库和执法检查人员名录库。全面推行“双随机、一公开”联合检查和监管全覆盖，建

立政府部门的随机联查制度。各市人民政府要结合本地实际，组织相关部门开展联合抽查。按照“双随机”要求，制订并实施联合抽查计划，对同一市场主体的多个检查事项，原则上应一次性完成。县级以上政府部门建立随机抽查事项清单、检查对象名录库、执法检查人员名录库和制定随机抽查工作细则，2017年底前实现随机抽查事项全覆盖。

**加强专项检查和重点核查。**市场监管部门制定年度专项检查计划，集中执法力量针对重点领域、重点行业和薄弱环节开展专项检查，建立长效监管工作机制。重点核查投诉举报、上级交办、部门移交、媒体报道的线索和检验检测发现的问题。

**加大抽查检验工作力度。**构建以“退市不合格商品”为核心的流通领域商品质量监管机制，强化对可能危及人体健康、人身财产安全、影响国计民生的重要商品的抽查检验。打造公共检测服务平台，建立抽查结果在行政管理和执法领域互认共用机制。2018年底前，构建客观评价市场商品质量及评估安全风险的分析评价模型，建立商品质量市场评价指标体系，组织开展商品质量评价及安全风险评估工作。

**推行行政指导监管方式。**市场监管部门可以通过建议、辅导、提醒、规劝、示范、公示、约谈等非强制性方式实施监管，引导市场主体主动正确履行义务和承担责任。