

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2015〕77号

云南省人民政府办公厅印发关于 促进市场公平竞争维护市场正常 秩序工作方案的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的工作方案》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府办公厅

2015年10月14日

（此件公开发布）

关于促进市场公平竞争维护 市场正常秩序的工作方案

为深入贯彻落实《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），进一步完善我省市场监管体系，促进市场公平竞争，维护市场正常秩序，结合我省实际，制定本方案。

一、放宽市场准入

（一）改革市场准入制度

1. 按照国家制定的市场准入负面清单，研究制定我省市场准入负面清单，以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等。清单以外的，各类市场主体皆可依法平等进入。

责任部门：省发展改革委、商务厅

2. 改革工商登记制度，推进工商注册制度便利化，大力减少前置审批，由先证后照改为先照后证。

责任部门：省工商局、编办

3. 简化手续，缩短时限，实施工商营业执照、组织机构代码证和税务登记证“三证合一”登记制度。

责任部门：省工商局、国税局、地税局、质监局

4. 按照国家有关部委制定的节能节地节水、环境、技术、

安全等市场准入标准，严把市场准入关。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。

责任部门：省发展改革委、商务厅

（二）大力减少行政审批事项

5. 投资审批、生产经营活动审批、资质资格许可和认定、评比达标表彰、评估等，要严格按照行政许可法和国务院规定的程序设定；凡违反规定程序设定的一律取消。

责任部门：省编办、发展改革委、法制办、人力资源社会保障厅

6. 深化价格改革，放开竞争性环节价格，减少政府干预。

责任部门：省发展改革委

7. 对现有行政审批前置环节的技术审查、评估、鉴证和咨询等有偿中介服务事项进行全面清理，能取消的尽快取消，对市场竞争充分的予以放开，对确需保留的进行规范。全面清理规范行政审批中介服务前置事项，大力规范中介服务，编制中介服务事项清单，明确中介服务事项名称、设置依据、申报条件和材料、服务流程、收费标准、办理时限、投诉方式等。清理规范行政事业性收费、政府性基金和实行政府定价的经营服务性收费。建立行政事业性收费和政府定价经营服务性涉企收费目录清单制度。积极向社会公示有关信息。

责任部门：省编办、发展改革委、财政厅

8. 健全完善省直部门服务窗口和州、市、县、区政务服务

中心及网上办事大厅，集中办理行政审批，实行一个部门一个窗口对外，一级政府“一站式”服务，减少环节，提高效率。构建以窗口为主导的行政审批机制，推行政务服务标准化建设；建立省、州市、县三级联动服务机制和联网运行，实现“一窗进出”。丰富和完善现有电子政务大厅服务功能，强化网上申请受理、办理状态和结果查询，确保三级行政审批事项协调联动、信息共享，全程网上办理和实时监控。

责任部门：省政府办公厅，省编办

（三）禁止变相审批

9. 严禁违法设定行政许可、增加行政许可条件和程序；严禁以备案、登记、注册、年检、监制、认定、认证、审定、指定、配号、换证等形式或者以非行政许可审批名义变相设定行政许可；严禁借实施行政审批变相收费或者违法设定收费项目；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；严禁以加强事中事后监管为名，变相恢复、上收已取消和下放的行政审批项目。

责任部门：省编办、发展改革委、财政厅、法制办

（四）打破地区封锁和行业垄断

10. 对全省各级政府和部门涉及市场准入、经营行为规范的规范性文件进行全面清理，废除违背和阻碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法，纠正违反法律法规实行优惠政策招商的行为，纠正违反法律法规对外地产品或者服务设定歧视性准入条件

及收费项目、要求进入本地市场进行备案、规定歧视性价格及购买指定的产品和服务等行为。

责任部门：省发展改革委、财政厅、商务厅、住房城乡建设厅、工商局、法制办

11. 对公用事业和重要公共基础设施领域实行特许经营等方式，引入竞争机制，放开自然垄断行业竞争性业务。按照国家有关基础设施和公用事业特许经营的法律法规，鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营，提高公共服务质量和效率，保护特许经营者合法权益，保障社会公共利益和公共安全，促进经济社会持续健康发展。

责任部门：省发展改革委

（五）完善市场退出机制

12. 对于违反法律法规禁止性规定的市场主体，达不到节能环保、安全生产、食品、药品、工程质量等强制性标准的市场主体，应当依法予以取缔，吊销有关证照。严格按照产业政策规定，对存在严重浪费资源、污染环境、安全隐患突出等问题的企业实施淘汰或关闭。

责任部门：省环境保护厅、安全监管局、食品药品监督管理局、质监局、交通运输厅、水利厅、住房城乡建设厅、工商局、工业和信息化部

13. 完善企业破产制度，优化破产重整、和解、托管、清算等规则和程序，强化债务人的破产清算义务，推行竞争性选任破

产管理人的办法，探索对资产数额不大、经营地域不广或者特定小微企业实行简易破产程序。

责任部门：省金融办、法制办、工商局、国资委、财政厅

14. 根据法律法规规定，按照工商总局工作部署，简化和完善企业注销流程，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。

责任部门：省工商局

15. 严格执行金融、食品药品、安全生产、新闻出版广电等领域违法违规人员从业禁止规定。抓紧制定试行儿童老年用品及交通运输、建筑工程等领域违法人员“黑名单”制度。

责任部门：省食品药品监督管理局、安全监管局、新闻出版广电局、质监局、交通运输厅、住房城乡建设厅，人民银行昆明中心支行、云南银监局等部门按照职责分工分别负责

二、强化市场行为监管

(一) 强化生产经营者主体责任

16. 待国家消费环节经营者首问和赔偿先付制度、企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度、消费品生产经营企业产品安全事故强制报告制度、缺陷产品强制召回制度和生态环境损害责任制度出台后，负责做好落实工作，抓紧制定我省具体实施办法，修订有关文件。推动经营者开展诚信计量自身承诺活动，培育诚信计量示范单位。

责任部门：省工商局、质监局、食品药品监督管理局、环境保护

厅、林业厅、法制办

17. 待国家对食品药品、生态环境、安全生产等领域的责任保险制度形成后，积极做好推广普及工作，形成风险分担的社会救济机制和专业组织评估、监控风险的市场监督机制。

责任部门：云南保监局，省金融办、食品药品监管局、环境保护厅、安全监管局

（二）强化依据标准监管

18. 待《中华人民共和国标准化法》修订后，尽快研究制定我省有关配套规定，深化标准化工作改革、加强技术标准体系建设、强化标准的实施和监督。

责任部门：省质监局、法制办

19. 建立标准化协调推进机制，严格执行强制性标准，优化完善推荐性标准，培育发展团体标准，放开搞活企业标准，提高标准的国际化水平。市场主体须严格执行国家强制性标准和其明示执行的标准，市场监管部门须依照国家强制性标准和市场主体明示的标准严格监督检查和行政执法。

责任部门：省质监局、工商局、安全监管局、食品药品监管局、环境保护厅等部门

（三）严厉惩处垄断行为和不正当竞争行为

20. 依照《中华人民共和国反垄断法》《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国价格法》有关规定，严肃查处损害竞争、损害消费者权益以及妨碍创新和技术进步的垄断协

议、滥用市场支配地位等行为；加大经营者集中反垄断审查力度，有效防范通过并购获取垄断地位并损害市场竞争的行为；改革自然垄断行业监管办法，强化垄断环节监管。严厉查处仿冒名牌、虚假宣传、价格欺诈、商业贿赂、违法有奖销售、商业诋毁、销售无合法进口证明商品等不正当竞争行为；依法保护各类知识产权，鼓励技术创新，打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品的行为。

责任部门：省工商局、发展改革委、商务厅、知识产权局，云南出入境检验检疫局

（四）强化风险管理

21. 加强对市场行为的风险监测分析，加快建立对高危行业、重点工程、重要商品及生产资料、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。

责任部门：省质监局、工商局、食品药品监督管理局、安全监管局、发展改革委、工业和信息化委、商务厅

22. 完善区域产品质量和生产安全风险警示制度。

责任部门：省质监局、工商局、安全监管局

23. 依据风险程度，加强对发生事故几率高、损失重大的环节和领域的监管，防范区域性、行业性和系统性风险。

责任部门：省安全监管局、质监局、工商局、食品药品监督管理局、发展改革委

（五）广泛运用科技手段实施监管

24. 充分利用信息网络技术实现在线即时监督监测，加强非现场监管执法，有关部门要落实好“信息互换、监管互认、执法互助”的协助机制，齐抓共管、形成合力。充分运用移动执法和电子案卷等手段，提高执法效能。

责任部门：省工商局、质监局、安全监管局、食品药品监督管理局、环境保护厅、文化厅，昆明海关

25. 利用物联网建设重要产品等追溯体系，形成“来源可查、去向可追、责任可究”的信息链条。

责任部门：省商务厅、食品药品监督管理局、农业厅

26. 大力推广数字证书认证（CA）技术的应用，加快完善认定电子签名法律效力的机制。

责任部门：省工业和信息化委、法制办、司法厅

三、夯实监管信用基础

（一）加快市场主体信用信息平台建设

27. 完善市场主体信用信息记录，建立信用信息档案和交换共享机制。逐步建立包括金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、产品质量、交通违章、统计等所有信用信息类别、覆盖全部信用主体的全省统一的公共信用信息数据库和共享、公示平台。推进信用标准化建设，建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码制度，完善信用信息征集、存储、共享与应用等环节的制度，推动各地、行业信用信息系统建设及互联互通，构建市场主体信用信息公示系统，强化对市场主体的信用

监管。

责任部门：省发展改革委，人民银行昆明中心支行，省工商局、质监局、工业和信息化委

（二）建立健全守信激励和失信惩戒机制

28. 将市场主体的信用信息作为实施行政管理的重要参考。根据市场主体信用状况实行分类分级、动态监管，建立健全经营异常名录制度，对违背市场竞争原则和侵犯消费者、劳动者合法权益的市场主体建立“黑名单”制度。

责任部门：省工商局

29. 对守信主体予以支持和激励，对失信主体在经营、投融资、取得政府供应土地、进出口、出入境、注册新公司、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、资质审核等方面依法予以限制或禁止，对严重违法失信主体实行市场禁入制度。

责任部门：省工商局，昆明海关、云南出入境检验检疫局，省人力资源社会保障厅、安全监管局、质监局、发展改革委、卫生计生委、国土资源厅、财政厅、法制办

（三）积极促进信用信息的社会运用

30. 在保护涉及公共安全、商业秘密和个人隐私等信息的基础上，依法公开在行政管理中掌握的信用信息。拓宽信用信息查询渠道，为公众查询市场主体基础信用信息和违法违规信息提供便捷高效的服务。依法规范信用服务市场，培育和发展社会信用

服务机构，推动建立个人信息和隐私保护的法律制度，加强对信用服务机构和人员的监督管理。

责任部门：省发展改革委，人民银行昆明中心支行

四、改进市场监管执法

(一) 严格依法履行职责

31. 行政机关均须在宪法和法律范围内活动，依照法定权限和程序行使权力、履行职责。没有法律法规和规章依据，市场监管部门不得作出影响市场主体权益或增加其义务的决定；市场监管部门参与民事活动，要依法行使权利、履行义务、承担责任。

责任部门：省工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局、法制办

(二) 规范市场执法行为

32. 建立科学监管的规则和方法，完善以随机抽查为重点的日常监督检查制度，优化细化执法工作流程，确保程序正义，切实解决不执法、乱执法、执法扰民等问题。

责任部门：省工商局、质监局、安全监管局、食品药品监督管理局、环境保护厅

33. 完善行政执法程序和制度建设，健全市场监管部门内部案件调查与行政处罚决定相对分离制度，规范执法行为，落实行政执法责任制。建立行政执法自由裁量基准制度，细化、量化行政裁量权，公开裁量范围、种类和幅度，严格限定和合理规范裁量权的行使。行政执法过程中，要尊重公民合法权益，不得粗暴

对待当事人，不得侵害其人格尊严，积极推行行政指导、行政合同、行政奖励及行政和解等非强制手段，维护当事人的合法权益。

责任部门：省工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局、法制办

34. 推进监管执法职能与技术检验检测职能相对分离，技术检验检测机构不再承担执法职能。

责任部门：省编办、质监局

（三）公开市场监管执法信息

35. 在全省推行各级政府部门权力清单制度，依法公开市场监管部门的权力清单，公开权力运行流程。公示行政审批事项目录，公开审批依据、程序和申报条件等。

责任部门：省编办

36. 依法公开监测、抽检和监管执法的依据、内容、标准、程序和结果。除法律法规另有规定外，市场监管部门适用一般程序作出行政处罚决定或者处罚决定变更之日起20个工作日内，公开执法案件主体信息、案由、处罚依据及处罚结果，提高执法透明度和公信力。建立健全信息公开内部审核机制和档案管理等制度。

责任部门：省工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局、法制办

（四）强化执法考核和行政问责

37. 加强执法评议考核，督促和约束各州、市、县、区人民政府及其市场监管部门切实履行职责。

责任部门：省法制办

38. 综合运用行政监察、审计监督、行政执法监督、行政复议等方式，加强对行政机关不作为、乱作为、以罚代管等违法违规行为的监督。对市场监管部门及其工作人员未按照强制性标准严格监管执法造成损失的，要依法追究；对市场监管部门没有及时发现和制止而引发系统性风险的，以及州、市、县、区人民政府长期不能制止而引发区域性风险的，要依法追究有关行政监管部门直至政府主要负责同志的责任。因过错导致监管不到位造成食品药品安全、生态环境安全、生产安全等领域事故的，要倒查追责，做到有案必查、有错必究、有责必追。不顾生态环境盲目决策，造成严重后果的领导干部，要终身追究责任。

责任部门：省监察厅、审计厅、法制办

五、改革监管执法体制

(一) 解决多头执法

39. 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依据、违反机构编制管理规

定的执法队伍。

责任部门：省编办

（二）消除多层重复执法

40. 对食品安全、商贸服务等实行分级管理的事项，厘清不同层级政府及其部门的监管职责，原则上实行属地管理，由州、市、县、区人民政府负责监管。要加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障等重点领域基层执法力量建设。由基层监管的事项，省政府市场监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，原则上不设具有独立法人资格的执法队伍。设区的市，市级部门承担执法职责并设立执法队伍的，市辖区区本级不设执法队伍；市辖区区级部门承担执法职责并设立执法队伍的，市本级不设执法队伍。加快推进县级政府市场监管体制改革，综合设置县级市场监管机构，原则上不另设执法队伍。乡镇人民政府（街道办事处）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。经济发达、城镇化水平较高的乡镇（街道），根据条件和条件可通过法定程序行使部分市场执法权。

责任部门：省编办

（三）规范和完善监管执法协作配合机制

41. 完善市场监管部门间各司其职、各负其责、相互配合、齐抓共管的工作机制。制定部门间监管执法信息共享标准，打破“信息孤岛”，实现信息资源开放共享、互联互通。

责任部门：省商务厅、法制办

42. 建立健全跨部门、跨区域执法协作联动机制。

责任部门：省法制办、工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局、环境保护厅、住房城乡建设厅等部门

43. 对未经依法许可的生产经营行为，工商行政管理部门和负责市场准入许可的部门要及时依法查处，直至吊销营业执照。

责任部门：省工商局和负责市场准入许可的部门按照职责分工分别负责

（四）做好市场监管行政执法与刑事司法的衔接

44. 完善案件移送标准和程序，细化并严格执行执法协作有关规定。

责任部门：省公安厅、法制办、工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局

45. 建立市场监管部门、公安机关、检察机关案情相互通报机制。市场监管部门发现违法行为涉嫌犯罪的，应当依法移送公安机关并抄送同级检察机关，不得以罚代刑。公安机关作出立案决定的，应当书面通知移送案件的市场监管部门，不立案或者撤销案件决定的，应当书面说明理由，同时通报同级检察机关。公安机关对发现的违法行为，经审查，没有犯罪事实，或者立案侦查后事实显著轻微，不需要追究刑事责任，但依法应当追究行政责任的，应当及时将案件移送市场监管部门处理。

责任部门：省公安厅

46. 市场监管部门须履行法院的生效裁定和判决。对当事人不履行行政决定的，市场监管部门依法强制执行或者向法院申请强制执行。

责任部门：省工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局

六、健全社会监督机制

(一) 发挥行业协会商会的自律作用

47. 加强行业协会商会建设，健全行业协会商会法人治理结构；健全行业协会商会信息公开制度，规范信息公开行为；引导行业协会商会健全行业规范、自律公约和职业道德准则，规范行业行为。加强行业协会商会自身建设，增强参与市场监管的能力。

责任部门：省民政厅

48. 限期实现行政机关与行业协会商会在机构、职能、人员、财务资产、职能、办公场所等方面真正脱钩。探索一业多会，引入竞争机制。

责任部门：省发展改革委、民政厅

49. 加强调查研究，清理并加快转移适合由行业协会商会承担的职能，同时加强管理，引导其依法开展活动。

责任部门：省编办、民政厅

(二) 发挥市场专业化服务组织的监督作用

50. 支持会计师事务所、税务师事务所、律师事务所、资产

评估机构等依法对企业财务、纳税情况、资本验资、交易行为等真实性合法性进行鉴证，依法对上市公司信息披露进行核查把关。

责任部门：省财政厅

51. 推进检验检测认证机构与政府脱钩、转制为企业或社会组织的改革，推进检验检测认证机构整合，有序放开检验检测认证市场，促进第三方检验检测认证机构发展。

责任部门：省编办、质监局等

52. 推进公证管理体制改革。

责任部门：省司法厅

53. 加快发展市场中介组织，推进从事行政审批前置中介服务的市场中介组织在人、财、物等方面与行政机关或者挂靠事业单位脱钩改制。建立健全市场专业化服务机构监管制度。

责任部门：省发展改革委、财政厅、民政厅

（三）发挥公众和舆论的监督作用

54. 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。

责任部门：省工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局、财政厅

55. 发挥消费者权益组织调处消费纠纷的作用，提升维权成效。

责任部门：省工商局

56. 充分发挥信访举报的监督作用，领导干部要自觉落实接待群众来访和处理群众来信制度。不断健全信访举报工作机制，对检举揭发类信访案件，有关单位和纪检机关应及时办理。有效拓展和畅通信访渠道，建立“信、访、网、电”四位一体、网上受理为主的诉求表达格局，建立健全人民建议征集制度，完善信访信息系统平台建设。

责任部门：省委省政府信访局

57. 整合优化各职能部门的投诉举报平台功能，逐步建设统一便民高效的消费投诉、经济违法行为举报和行政效能投诉平台，实现统一接听、按责转办、限时办结，统一督办，统一考核。

责任部门：省政府办公厅，省监察厅、公安厅、工商局、食品药品监督管理局、质监局、安全监管局、国税局、地税局、环境保护厅、国土资源厅、住房城乡建设厅、发展改革委、旅游发展委

58. 强化舆论监督，曝光典型案例，震慑违法犯罪行为，提高公众认知和防范能力。新闻媒体要严守职业道德，把握正确导向，重视社会效果。严惩以有偿新闻恶意中伤生产经营者和欺骗消费者的行为。

责任部门：省新闻出版广电局

59. 对群众举报投诉、新闻媒体反映的问题，市场监管部门要认真调查核实，及时依法作出处理，并向社会公布处理结果。

责任部门：省工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管

局等

七、完善监管执法保障

（一）及时完善有关规范

60. 根据市场监管实际需要和市场变化情况，及时修订完善有关地方性法规、规章。梳理取消和下放行政审批项目、加强后续监管措施涉及的法规、规章和规范性文件，提出修改、废止建议，修改或者废止有关法规、规章和规范性文件。研究技术标准、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。完善市场监管规范性文件合法性审查机制，健全法规、规章和规范性文件备案审查制度。健全行政复议案件审理机制，推动扩大行政诉讼受案范围。

责任部门：省法制办、工商局、质监局、食品药品监督管理局、安全监管局

（二）健全法律责任制度

61. 适时依法调整食品药品、生态环境、安全生产、劳动保障等领域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。强化专业化服务组织的连带责任。健全行政补偿和赔偿制度，当发生市场监管部门及其工作人员行使职权损害相对人合法权益时，须履行补偿或赔偿责任。

责任部门：省法制办、食品药品监督管理局、环境保护厅、安全监管局、人力资源社会保障厅等

(三) 加强执法队伍建设

62. 在财政供养人员总量不增加的前提下，盘活存量、优化结构，通过完善待遇、选拔任用等激励保障制度，推动执法力量向基层和一线倾斜。加强执法人员专业培训和业务考核，配备必要的执法装备，提高执法人员综合素质和能力水平。

责任部门：省财政厅、人力资源社会保障厅、编办

63. 全面落实财政保障执法经费制度，市场监管工作经费和能力建设经费全部纳入各级财政预算予以保障，确保监管执法人员工资足额发放。严格执行“收支两条线”制度，严禁下达罚款任务，严禁收费罚没收入按比例返还等与部门利益挂钩或者变相挂钩。

责任部门：省财政厅

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区筹备组。

云南省人民政府办公厅

2015年10月19日印发

