

朝阳市市场监督管理局

朝市监〔2022〕31号

签发人：于仁礼

朝阳市市场监督管理局 关于2021年法治政府建设情况的报告

市政府法治建设委员会：

2021年，朝阳市市场监督管理局在省局的业务指导下，在市委、市政府的正确领导下，以建设法治市监为目标，不断完善行政执法工作制度，加强执法监督，强化执法指导，规范执法行为，努力提升全系统依法行政能力和水平。现将有关情况报告如下：

一、2021年度推进法治政府建设的主要举措和成效

（一）及时调整完善我局权责清单

按照市编委办的统一部署，结合全省“放管服”改革推进方案、营商环境整治方案和权责清单、罚没清单、监管清单、收费清单等省政务服务事项目录，我局编制完成了《朝阳市市场监督管理局权责事项目录》，共梳理权责事项919项。此次编制工作着力从市场监管部门全局出发，在对照市

场监管现行有效的法律、法规、规章，参考原部门权责清单及部门三定方案的基础上，重点对原多个部门权力清单中的同一或相近的行政职权事项进行规范整合，努力推动部门职能大融合、大贯通，整合后的行政权力事项内容更加全面，设定更加合理，有利于依法执法、规范执法。

（二）深入推进简政放权

1. 组织开展 2019 年以来省政府下放行政职权“回头看”工作。依据省局《关于进一步做好 2019 年以来省政府下放行政职权事项“回头看”工作的通知》及朝阳市推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组办公室《关于开展 2019 年以来省政府下放行政职权事项“回头看”工作的通知》（朝职转办发〔2021〕4 号）精神，政策法规科认真研究落实相关法律法规及政策文件，组织全局责任科室对省政府下放行政职权事项进行了全面梳理和认领。同时，为确保省局下放行政职权事项“接得住、用得好”，我局各相关职能科室主动与省局相关处室进行对接、沟通，对与相应职权有关的法律法规规章、办事程序等进行深入学习，在实际办事过程中遇到的问题，与省局沟通协调解决。

2. 全面开展市政府下放权力“回头看”工作。根据省、市政府关于转变职能简政放权的总体要求，我局认真研究落实相关法律法规及政策文件，本着便民利企、服务经济发展的原则，对我局下放权力事项进行了全面梳理和摸底。依据《朝阳市人民政府关于明确取消和下放一批行政职权事项的通知》（朝政发〔2019〕5 号）、《朝阳市人民政府关于取消

和下放一批行政职权事项的通知》（朝政发〔2019〕19号）、《朝阳市人民政府关于深化简政放权改革取消下放一批行政职权事项的通知》（朝政发〔2019〕23号）文件精神，我局共计下放56项行政事权，其中公共服务9项、行政许可15项、行政裁决3项、行政奖励10项、行政确认3项、其他行政权力16项。依据法律法规和省、市相关文件要求，我局下放权力事项已做到应放尽放。同时开展了对职权下放后承接运行情况的摸底排查。针对承接部门在承接过程中遇到的主要问题及需求，拟定相应的培训计划同时，深入开展调研和指导工作，确保下放权力放得下、接得住。

3. 开展证明事项清理工作，对保留的证明事项实行清单管理。为贯彻落实《国务院办公厅关于做好证明事项清理工作的通知》（国办发〔2018〕47号）要求，根据原省政府法制办《关于做好本行政区域内自行设定的证明事项清理工作的通知》（辽政法发〔2018〕17号）和《辽宁省开展证明事项告知承诺制试点工作实施方案》，同时依据《关于开展本行政区域内自行设定的证明事项清理工作的通知》（朝政法办发〔2018〕31号）、《关于公布〈朝阳市市本级实行告知承诺制的证明事项目录〉的通知》（朝司发〔2019〕89号）、《关于确定取消证明事项的通知》（朝司发〔2019〕106号）文件精神，我局对证明事项进行了全面清理。目前我局的证明事项已经做到在法定依据之外，擅自增加证明材料、提高证明要求的，一律取消；凡是能够通过申请人采取书面承诺等方式办理的，一律取消；凡是能被其他材料涵盖或者替代的，

一律取消；凡是可以通过部门内部核查和部门间核查、网络核验的，一律取消。我局对保留的证明事项实行清单管理，做到了“清单之外无证明”。

4. 推进“证照分离”改革全覆盖。从今年7月1日起，为贯彻党中央、国务院决策部署，进一步落实《国务院关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》（国发〔2021〕7号）精神，全面提升辽宁省市场主体发展活力，辽宁省推行“证照分离”改革全覆盖，制定《辽宁省推行“证照分离”改革全覆盖工作实施方案》。根据此方案，从今年7月1日起，在朝阳市范围内，实施涉企经营许可事项全覆盖清单管理，清单之外无审批，全部纳入清单动态管理并向社会公布，大幅提高市场主体办事的便利度和可预期性，打造市场化、法制化的营商环境。在此《实施方案》中，中央层面设定的许可事项523项，我省设定事项5项，与相关部门确认后形成我省许可事项528项，全部纳入清单动态管理并向社会公布，清单之外不得限制企业经营。方案中按照直接取消审批、审批改为备案、告知承诺、优化审批服务四类方式，推动解决市场主体经营前“办证多”“办证难”问题。截至到10月末，朝阳市共办理告知承诺件14805件，办理优化审批服务件38257件。

（三）积极打造办事方便的市场准入环境

一是实现政务服务“跨市跨省”22项。二是制定《朝阳市企业开办服务“一日办结”执行规范》，简化办事材料和流程，线上实行“一网通办”，线下实行“一窗受理”，提交

材料实现一次身份验证、一表填报申请，推行“四办制”全流程业务服务，确保企业开办“一日办结”。

（四）强化事中事后监管

1. 全面建立政府统筹的工作机制。调整朝阳市“先照后证”改革后加强事中事后监管协调工作领导小组，制发《朝阳市全面推行部门联合“双随机、一公开”监管实施方案》、《深入推进事中事后监管工作实施方案》；全市全面建立政府统一领导，市场监管部门牵头推进，其他部门各负其责的工作机制。

2. 编制政府部门联合随机抽查事项清单。组织编制《朝阳市政府部门联合抽查事项清单（第一版）》，共涉及14个部门，28个抽查领域，57个抽查事项，每个抽查事项均明确了检查对象、发起部门和配合部门。以领导小组办公室文件下发，并在朝阳市人民政府网站向社会公示。

3. 积极组织开展“双随机、一公开”抽查检查。一是组织开展中介机构收费抽查检查，共计抽查检查35户；二是开展2021年度第一批企业通用事项抽查检查，共抽查720户。正常550户，已注销15户，列入经营异常名录155户。三是开展2021年度第二批企业通用事项抽查检查，共抽取363户（此项工作11月末结束）。四是组织农民专业合作社和个体工商户公示信息抽查检查，共抽取农民专业合作社368户，个体工商户4,727户（此项工作12月末结束）。

4. 深入推进监管信息统一归集公示。始终把监管信息归集公示作为加强事中事后监管的重要抓手，按照应归集尽归

集、应公示尽公示的要求，本着“谁产生，谁公示”的原则，重点加强政府部门间的信息互联共享，实现政府部门公示涉企信息基本全覆盖。年初以来，全市通过辽宁省“互联网+监管”系统累计归集各类信息 27,788 条。其中：行政许可 23,965 条、行政处罚 886 条、行政检查 1,018 条、行政备案 246 条，黑名单 1673 条。

5. 推进辽宁省“互联网+监管”系统应用。一是组织辽宁省“互联网+监管”系统业务培训。市直 28 个部门和 7 个县（市）区局共计 44 人参加培训。二是依托“互联网+监管”系统的监管事项，编制形成《政府部门监管信息归集资源目录》。

（五）做好规范性文件统一管理、清理、备案工作

1. 行政规范性文件实行统一登记、统一编号、统一印发制度，并及时向社会公布。我局制定的规范性文件，经政策法规科审核后，由局办公室进行统一登记、统一编号和统一印发，并在局网站进行公布。我局制发的行政规范性文件没有增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；没有设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；没有违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务，侵犯公民各项基本权利；没有超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；没有违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设

置市场准入和退出条件等。

2. 及时开展规范性文件清理、备案工作。按照《关于开展地方性法规、政府规章和行政规范性文件涉及行政处罚内容专项清理工作的通知》（朝司通[2021] 11号）的要求，重点围绕由我局实施的地方性法规、政府规章和行政规范性文件中，涉及的行政处罚种类、设定行政处罚的权限、实施主体、适用规则、实施程序、行政处罚执行等方面内容，与修订后的《行政处罚法》不一致、不衔接、不配套的情形进行了清理。此外，对于与其他法律、行政法规、地方性法规等上位法规定不一致、不衔接、不配套的情形，也一并进行了清理。

（六）坚持严格规范公正文明执法

1. 积极推进行政执法体制改革。自综合执法改革工作开展以来，我局从讲政治的高度，坚决贯彻落实党中央、国务院关于深化市场监管综合行政执法改革的工作部署和省、市党委政府工作要求，主要领导亲自抓，并指派分管领导具体负责。一是深入基层所、县（市）区局，进行了全面调研，在调研的基础上，起草了朝阳市市场监管综合执法队“三定”方案。二是多次与需划转单位沟通，并及时向编制部门汇报相关情况，以便在内设机构设置上更加科学、合理，更适合朝阳市的实际。三是根据本市工作实际，为加强与两区的沟通协调，在设置内设机构时设置了“食品执法一科”和“食品执法二科”，确保与两区有效衔接。

2. 加大重点领域执法力度。一是严格进口冷链食品疫情

防控。按照“外防输入、内防反弹”疫情防控工作总体部署和要求，将进口冷链食品防控工作摆在首要位置，构建了全方位的防控体系。即：看住两类冷库（首站定点冷库、非首站定点冷库），把控三个环节（首站、贮存、销售），严守四道关口（入库关、出库关、检测关、查验关），管好五个重点（人员、冷库、货物、车辆、企业）。二是强化食品监管，保护百姓舌尖上的安全。积极开展重点领域食品专项执法行动，深入周边城乡结合部、景区及学校周边中小型超市等，重点检查生产经营主体资格、索证索票、食品是否超过保质期、冷链食品的来源以及山寨食品。依据国家局、省局下发的各类不合格（问题）食品（含食用农产品、食品相关产品）检验报告，对涉事市场主体进行查处。协助国家市场监督管理总局执法稽查局完成农村食品执法抽检10个批次。三是强化药品监管，维护群众生命健康安全。开展“新冠疫苗”专项整治行动，组织开展全市新冠疫苗监管工作培训会议，加强执法办案力度，不断完善药械化安全监管体系建设。四是强化特种设备监管，维护人民生产生活安全。十堰气体爆炸事故发生后，我局立即开展气瓶充装和压力管道领域监督检查工作。特种设备监察科协同质量安全执法分局对我市电梯维保单位的电梯维保质量开展检查。加大对加油机计量作弊行为的打击力度。

3. 建立健全行政执法和刑事司法衔接机制，对符合移送标准的案件做到应移尽移。一是建立联席会商机制。与公检法建立联席会议制度，建立起信息共享、线索通报、联合调

查、案件移交、证据收集、共同追查的协作办案机制。二是加强学习，提升执法能力。与公安人员共同学习探讨药品、医疗器械、保健食品、特种设备等领域行政法及刑法的相关规定，对判定涉嫌犯罪行为达成广泛共识，提高在日常监管、抽样检验、专项整治中发现问题的能力。对符合移送标准的案件，做到应移尽移，不存在有案不移、有案难移、以罚代刑的现象。

4. 规范行政执法程序。一是严格执行涉企行政执法检查计划。深入贯彻落实《辽宁省优化营商环境条例》，突出“四个重点”制定年度执法计划，开展有计划执法。二是坚持检查频率低限原则。严格执行《朝阳市市场监督管理局规范涉企检查行为实施办法》，在保证依法有效履行法定监管职责的前提下，按照检查事项整合最优化、检查频次最少化、受检企业范围最小化的原则，以重点抽查、专项检查、集中检查的形式开展涉企检查。三是及时制定报备行政执法流程图、服务指南等材料。四是及时开展行政执法主体申报、公示工作。按照市司法局《关于开展2021年度市本级行政处罚主体确认公告工作有关事项的通知》（朝司通〔2021〕7号）文件精神，及时开展了2021年度市本级行政处罚主体资格审查确认工作。重新梳理了行政处罚主体依据、行政处罚种类及相应的法律法规、规章条文，由市司法局统一进行公示。五是加强行政执法人员资格管理。我局共有在职在编执法人员201人，全部经过统一培训并通过由原市政府法制办统一组织的执法人员资格考试，取得了行政执法证件。我局依据

人员调整及岗位变动等情况，对执法证件实施动态管理，并将清理结果及时予以公布。执法人员能够做到持证上岗、亮证执法。同时，按照市司法局《关于开展辽宁省行政执法监督管理平台的使用及行政执法单位信息维护、执法人员信息录入的通知》要求，对我局的执法部门信息进行了维护。组织全局持有行政执法证件和行政执法监督证件人员进行了个人信息录入。

5. 强化文明执法理念。一是转变执法理念，推行全程说理式执法。全面推行全程说理式执法模式，确立全新的以文明执法、规范执法、指导性执法、服务性执法为立法本意和精髓的执法理念，在执法者与管理相对人之间建立起良性沟通的桥梁，用深入细致的行政指导来消泯行政争议、服务地方经济发展、融入社会管理。二是积极推行包容审慎监管事项清单。制定了《朝阳市市场监督管理局包容审慎柔性执法工作实施方案》及《朝阳市市场监督管理局免罚清单(草稿)》，对包容审慎柔性执法实施清单式管理，为促进市场主体健康发展，提供了具体可操作的法律依据。

(七) 健全行政纠纷的预防和化解机制

1. 完善行政调解工作机制。我局下辖朝阳市消费者权益保护委员会，作为我局行政调解的主要机构。市消协严格按照平等自愿、依法调解、预防与调解并重、尊重当事人权利、调解互动、免费服务的原则开展消费纠纷行政调解工作。2021年度，全市消协系统共处理消费纠纷986件，办结933件，办结率为95%，为消费者挽回经济损失109.88万元。

2. 强化行政裁决工作。加强知识产权纠纷多元化解决机制建设。完成市县 8 家知识产权纠纷人民调解委员会建设。加强知识产权维权援助机构建设，组建援助中心 1 个，维权援助工作站 9 个。我局与锦州市中级人民法院建立知识产权纠纷案件诉讼调解对接机制，强化了市域间的协同保护衔接，此项工作走在全省前列，受到省市场局肯定。

（八）加大普法宣传力度

1. 深入开展“12.4”国家宪法日、“宪法宣传周”活动。为深入学习宣传贯彻实施宪法，弘扬宪法精神，树立宪法权威，依据《关于组织开展全省市场监督管理系统 2021 年“宪法宣传周”法治宣传教育活动的通知》《中共朝阳市委宣传部 朝阳市司法局 中共朝阳市委法治宣传教育工作领导小组办公室关于印发 2021 年“宪法宣传周”工作方案的通知》（朝司发〔2021〕19 号）文件精神，我局以“深入学习宣传习近平法治思想，大力弘扬宪法精神”为主题，以提高机关干部法治思维能力和依法办事能力，提高市场监管工作法治化水平为目标，开展了宪法宣传周系列宣传教育活动。在全系统开展学习宪法、习近平法治思想及关于宪法的重要论述活动，重点学习习近平关于宪法的重要论述、党章、《习近平谈治国理政第三卷》、习近平在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的重要讲话和《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》。组织全局干部职工集中参加了宪法知识测试活动，全局共计 204 名干部职工参加了测试，力求通过组织测试活动，推动全局干部职工学习宪法知识，推动宪法精神落

地生根。利用门户网站、微信公众号等媒体开展宪法、民法典学习宣传活动。利用“12.4”国家宪法日，围绕基层群众需求，开展法律便民、法律惠民活动。

2. 全面推行“谁执法谁普法”普法责任制。按照中共朝阳市委法治建设委员会《关于印发〈2021年朝阳市普法与依法治理工作要点〉和〈2021年度朝阳市市（中省）直单位普法责任清单〉》的通知（朝法建委办发[2021]1号）文件要求，制定了2021年度朝阳市市场监督管理局普法责任清单。在突出学习宣传习近平法治思想、《民法典》、《行政处罚法》以及习近平总书记关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作重要论述精神的同时，依托科室职能，重点宣传了《中华人民共和国电子商务法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国食品安全法》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国药品管理法》、《中华人民共和国疫苗管理法》、《医疗器械监督管理条例》、《化妆品监督管理条例》等法律法规。积极运用小微企业名录面向社会大众尤其是小微企业开展相关法律法规等内容的宣传，在“3.15”国际消费者权益日、“5.20”世界计量日、“6.9”世界认可日、质量月、“安全用药月”、“12.4”国家宪法日、法定节假日等重要时间节点，面向各界开展法律法规、识假辩假、典型案例、工作动态、最新政策等内容的普法宣传活动。

（九）强化执法监督，提高执法办案水平

1. 规范涉企行政处罚，严格执行行政执法决定法制审查和备案制度。一是实行“案件审核意见书”制度，严格履行审查职责，凡符合对顶的行政执法决定作出前必须经过法制审查，将案件审核切实转化为促进执法质量提高的过程。二是完善听证机制。把听证过程作为一次行政指导的有效途径，通过说理、沟通提高了行政行为被行政相对方接受的程度，尽可能减少和化解行政争议。三是严格执行重大处罚决定备案制度。我局建立重大行政处罚报备制度，对符合规定要求的行政处罚案件，指定专人负责，按时报备，做到应报尽报。

2. 严格落实行政执法过错责任追究制度，规范执法人员行政执法行为。为规范和监督市场监督管理行政执法行为，进一步落实行政执法责任制，强化对行政执法中的过错和错案追究工作，我局组织全体行政执法人员学习行政执法过错责任追究相关制度规定，并将行政执法过错追究与执法责任、执法程序、评议考核等有效结合，将其纳入到行政执法责任制体系之中，同时建立一整套防错纠错机制，有效解决了提高行政执法效率与行政执法过错责任追究之间的矛盾。

二、主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况

（一）主持开展习近平法治思想专题研讨。局主要领导带头深入学习贯彻习近平法治思想，把学习贯彻习近平法治思想作为重要政治任务，作为我局党组理论学习中心组和全局党支部学习的重要内容，并以“领导干部要做尊法学法用法的模范”为主题，主持开展了习近平法治思想专题学习研

讨。同时组织全局党支部重点学习了《中华人民共和国民法典》以及习近平总书记系列重要讲话精神，并且在集体学习的基础上认真开展交流研讨，不断提高领导干部和机关工作人员的政治判断力、政治觉悟力、政治执行力。

（二）全面推行“三项制度”，进一步规范行政执法行为。为推动“三项制度”的全面有效开展，我局召开局党组扩大会议，就制定《朝阳市市场监督管理局全面推行“三项制度”工作方案》提出了要求，成立了以一把手为第一责任人，以政策法规科为总协调的全面推行“三项制度”工作领导小组，确保全面推行“三项制度”工作得到有效落实。同时对拟定方案的内容作出了科学合理的部署，提出了具有操作性的措施。通过制定我局“三项制度”工作方案，明确了行政执法“三项制度”工作的重要意义、工作任务、工作重点、工作时限等，对行政执法“三项制度”工作作了全面安排部署。按照省局和市司法局相关文件要求，制定了朝阳市市场监督管理局《行政执法公示实施办法》《行政执法全过程记录实施办法》《重大执法决定法制审核实施办法》，要求执法科室、分局及时主动公开执法信息，让行政执法在阳光下运行；推行执法全过程记录制度重在规范程序，要求执法科室、分局扩大记录适用范围，实现全过程留痕、可追溯管理；推行重大执法决定法制审核制度重在依法行政，要求法制部门确保每项重大执法决定必须经过合法性审查，守住法律底线。

三、存在的不足和原因

（一）重大行政执法决定法制审核方面，具备法律专业背景的法制审核人员十分欠缺。我市全系统法制审核人员与执法人员占比目前只有 1.9%。除喀左县局、凌源市局外，市局和其他县（市）区局获得国家法律职业资格的法审核审人员均为零。

（二）行政执法全过程记录方面，音像资料的记录、存储、归档等还缺乏规范性的指引，音像记录资料入卷的情况少之又少。

四、2022 年度推进法治政府建设的主要工作安排

（一）**强化执法监督工作。**以案件核审、案卷评查工作为载体，发现行政执法中存在的问题，研究措施对策。进一步规范行政执法，深入落实省局关于行政执法 9 项制度，全力推行《行政处罚案件流程管理办法（试行）》，“程序提升效率、制度提升质量”。

（二）**强化与司法机关、行政复议机关的沟通协调。**依法履行行政复议被申请人职责，严格履行行政复议决定和行政复议答复。遵守司法审判规则，推动行政机关负责人出庭应诉，认真履行司法判决，主动回应司法建议。

（三）**强化普法宣传教育工作。**建立常态化普法宣传工作机制，将普法宣传工作贯穿到监管、执法、服务全过程，强化《民法典》、新《行政处罚法》等法律宣传和解读，利用日常检查，围绕食品、药品、特种设备安全等重点领域开展经常性的宣传教育。综合运用门户网站、审批窗口、微信公众号等媒介，开展法治宣传。

（四）开展行政处罚案件审核相关培训。依据国家市场监督管理总局令第42号《国家市场监督管理总局关于修改〈市场监督管理行政处罚程序暂行规定〉等二部规章的决定》中对于审核的要求，审核分为法制审核和案件审核。加强法制审核、案件审核的条件、流程、内容等方面培训工作。

（五）开展新版案件子系统应用培训。计划邀请省局案件子系统操作专家对各执法办案科室、分局骨干力量进行培训，让骨干先学会，带动其他人。

（六）制发《朝阳市市场监督管理局包容审慎柔性执法工作实施方案》、《朝阳市市场监管领域轻微违法行为包容免罚清单》。

特此报告。

朝阳市市场监督管理局

2022年1月30日



抄送：市纪委监委