附件2

《广东省市场监管条例》修订说明

《广东省市场监管条例》（以下简称《条例》）2016年10月1日正式施行，《条例》是全国首部市场监管领域的综合性法规，是贯彻落实党中央、国务院决策部署，巩固广东省市场监管改革成果的重要举措，对于解决部门职能交叉、强化商事制度改革后续监管具有重要作用。根据广东市场监管事业发展和体制改革后的实际情况，省市场监管局根据省人大和省司法厅有关工作安排，牵头组织修订《条例》，对现行《条例》中与国家和省最新政策法规不相适应的问题进行了梳理，从转变政府职能、明确部门职责、规范市场、促进发展、规范表述等方面进行修改，充分吸收近年来广东市场监管改革取得的经验成效，增加部分条款对改革成果进行巩固。

一、总体情况

原《广东省市场监管条例》于2016年7月28日由广东省第十二届人民代表大会常务委员会第64号公告形式公布。全文共七章节67条。七章分别为：“总则”“监管职责”“准入监管”“后续监管”“社会监管”“法律责任”“附则”。其中，“后续监管”分为“一般监管”“协同监管”“信用监管”“风险监管”四节。

拟修订的《广东省市场监管条例》共六章共79条。六章分别为：“总则”“监管职责”“行政监管”“社会监管”“法律责任”“附则”。

（一）对总体框架进行了微调。拟修订的《条例》将原《条例》的“准入监管”“后续监管”合并为“行政监管”。

原《条例》“后续监管”分为“一般监管”“协同监管”“信用监管”“风险监管”四节。拟修订的《条例》将“行政监管”分为“准入监管”“一般监管”“公平监管”“信用监管”“风险监管”“协同监管”六节。

本次修订拟增加“公平监管”一节，因公平竞争审查制度是市场监管领域的基础制度之一，不属于后续监管的范畴，同时考虑到“准入监管”也是行政监管的内容，因此作出调整合并。

对“行政监管”章中各节顺序进行重新排列，主要是根据监管的环节、监管的普适性和重要性等因素进行综合考虑。

（二）在“监管职责”一章中，完善了对乡镇人民政府和街道办事处实行综合行政执法的相关内容，根据《关于深化市场监管综合行政执法改革的指导意见》，对县级以上人民政府实施综合执法进行了规范表述。

（三）在“行政监管”一章“准入监管”一节中，进一步完善负面清单管理制度相关内容，增加商事登记确认制、深化网上政务办理、市场主体退出等相关内容。

在“一般监管”节中，对“双随机、一公开”的监管、重点监管等方式进一步明确和细化。

在“公平监管”一节中，内容主要涉及“公平竞争审查”“平台经济监管”“知识产权全链条保护”“包容审慎监管”等内容。

在“风险监管”一节中，增加对食品、药品、医疗器械、特种设备安全等重点产品建立健全溯源体系，强化风险监管的内容。

（四）在“社会监督”一章中，增加行业组织设立专业调解组织、提供调解服务的相关内容。

（五）在“法律责任”一章中，增加尽职免责内容，完善了监管部门及其工作人员违规的相关条款。

二、主要修订情况及说明

（一）“监管职责”章相关条款修改情况（宋体字为原《条例》条款，黑体字为增加部分，*斜体加下划线*为删除部分）

1.第十条 *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。

地级以上市人民政府*可以通过法定程序*应当制定实行综合行政执法的乡镇人民政府和街道办事处名单以及相应的职权调整事项目录，赋予乡镇人民政府*委托较大镇、一般镇人民政府*和街道办事处行使县级人民政府及其部门的部分市场监管职权，并以政府公告形式公布。

修订说明：根据《广东省人民政府关于乡镇街道综合行政执法的公告》（粤府函〔2020〕136号），对乡镇人民政府和街道办事处以其自身名义行使，实行综合行政执法作出原则规定。

2.第十一条 县级以上人民政府可以按照减少层级、整合队伍、提高效率的原则，依法整合*市场*监管部门职能，相对集中行使执法权。

*市场*监管部门可以整合所属机构的执法职能，交由一个机构履行。

修订说明：根据《中共中央印发<深化党和国家机构改革方案>》，进一步明确部门职能整合的原则。

（二）“行政监管”章相关条款修改情况

**1.“准入监管”节有关条款修改情况**

（1）第十四条 市场准入实行负面清单管理制度。负面清单按照国家有关规定执行。各地区、各部门不得另行制定市场准入性质的负面清单。

外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。外商投资准入负面清单以外的领域，按照内外资一致的原则管理。）

修订说明：根据《外商投资法》第四条“国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度”和国务院《优化营商环境条例》中的要求，对政府和部门职责做进一步的限定。

（2）第十五条 *工商*商事登记前置许可事项范围按照国家编制的目录执行，确需调整的，由省人民政府按照法定程序报请有权机关批准或者取得授权。

*工商登记后置许可事项目录由省人民政府依法制定，并向社会公布。*

修订说明：目前已不再设置商事登记后置许可事项目录，改为涉企经营许可事项，因此删除原条款内容。

（3）第十六条 登记机关对商事主体设立、变更和注销等的申请材料进行形式审查，对材料齐全、符合登记规范的进行确认，符合法律、行政法规规定的，予以登记。申请人应当对登记信息和申请材料的真实性、合法性和有效性负责。

修订说明：“行政确认”目前未有上位法支撑，但商事登记确认制改革符合商事制度改革方向，最大程度尊重商事主体登记注册自主权，可以探索推开。从事商业活动并非为法律普遍所禁止，而是通常被允许的，从事经营活动的权利（行商权）并非源自于授予，而是一项市场主体可以自由选择的基本权利。商事主体登记也不是针对经营能力的赋权，而是对符合登记规范予以登记确认，并向社会公示。主要依据是《国务院办公厅关于印发全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案的通知》（国办发〔2020〕43号）第（九）3点。《司法部办公厅关于征求〈商事主体登记管理条例（草案送审稿）〉意见的函》第九条、第十一条。

（4）第十七条 *各级人民政府应当完善政务服务平台和网上办事大厅，集中办理市场准入行政许可，简化流程，提高效率。*各级人民政府应当建设统一的一体化网上政务服务平台，除法律、法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外，各级政务服务事项均纳入网上政务服务平台办理，实现线上“一网通办”。

修订说明：按照国务院办公厅《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》的最新要求进行修改，使相关规定与国家保持一致。

（5）第十九条 *市场*监管部门实施市场准入行政许可，不得违法要求申请人接受中介服务。

行政许可前置环节确需技术审查、评估、鉴证、公证、信用评级、咨询等有偿中介服务的，应当建立行政审批中介服务清单制度并向社会公开，并不得指定或者变相指定中介服务机构。

*市场*监管部门应当在职责范围内加强对中介服务机构的监管。

修订说明：根据省政府《清理规范省政府部门行政审批中介服务工作方案》（粤府办〔2015〕50号），对建立行政审批中介服务清单作出明确规定。

（6）*第二十条 各级人民政府及其市场监管部门应当维护市场统一和公平竞争规则，清理和废除妨碍市场统一和公平竞争的规定和做法，不得限制、妨碍不同地区、不同行业市场主体之间的公平竞争，不得限制、妨碍其他地区的商品或者服务进入本地市场。*

修订说明：原条款内容主要涉及公平竞争规定，本次修订拟增加“公平监管”的相关条款，因此原条款移到“公平监管中”。

（7）第二十二条 市场主体在申请注销登记前已将债权债务清算完结或者未发生过债权债务关系的，可以适用简易注销程序。

修订说明：参考《深圳经济特区优化营商环境条例》第二十五条第二款的有关规定，完善市场主体退出适用简易注销程序的有关规定。

（8）第二十三条 商事登记机关依法实行市场主体除名和依职权注销制度，对符合条件的市场主体可以将其除名或者作出依职权注销决定。

修订说明：推进市场主体除名和依职权注销制度改革试点，是我省在全国率先开展的一项改革举措，目前已在深圳市试点开展，为确保该项改革于法有据，并在全省范围内推广，拟增加相关条款，主要参考《深圳经济特区优化营商环境条例》第二十六条的规定。

**2.“一般监管”节有关条款修改情况**

（1）第二十四条 各级人民政府及其*市场*监管部门应当建立监管信息交换共享机制，编制监管信息共享目录，充分运用互联网、大数据、物联网、云计算、人工智能、区块链等现代信息技术，通过数据比对等方式提高监管效率。

修订说明：根据《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》并结合几年来市场监管手段的发展，对信息技术的有关表述进行修改、充实和规范。

（2）第二十七条 *市场*监管部门应当制定年度监督检查计划并向社会公开，依法对市场主体实施监督检查。

修订说明：对监管部门制定年度监督检查计划作了进一步明确，要求要向社会公开，保障公民知情权。

（3）第二十八条 *市场*监管部门可以采取下列方式实施日常监督检查：

 （一）*~~随机抽取市场主体和随机选派监督检查人员，通过书面检查、实地检查、网络监测等方式进行检查；~~*

市场监管领域的行政检查全面实行随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查情况及查处结果及时向社会公开（“双随机、一公开”）监管。

健全跨部门随机抽查事项清单，针对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合抽查范围。将随机抽查的比例频次、被抽查概率与抽查对象的信用等级、风险程度挂钩，对有不良信用记录、风险高的要加大抽查力度，对信用较好、风险较低的可适当减少抽查。

（二）对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域，依法依规实行全覆盖的“双随机、一公开”监管。各级政府及其监管部门可以根据区域和行业风险特点，建立重点监管清单制度，实行跟踪监管、直接指导。

（三）根据监管需要，对特定领域、行业、事项进行专项检查;

　　（四）对可能危及人体健康和人身财产安全、影响国计民生的重要产品、商品进行抽样检验检测；

（五）对投诉举报、风险监测、转办交办、媒体报道*的线索*、检验检测发现的问题进行核查；

（六）法律、法规规定的其他方式。

修订说明：根据《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》，对“双随机、一公开”的监管、重点监管等方式进一步明确和细化，既确保日常监管的覆盖面、公平性，又能提高日常监管的针对性、有效性。

**3.增加“第三节 公平监管”有关条款**

增加的主要理由：根据党的十九大、十九届五中全会、中央经济工作会议关于“营造公平竞争市场秩序”“强化反垄断和防止资本无序扩张”等工作部署、习近平总书记对知识产权工作提出的重要要求，结合市场监管工作实际，增加“公平监管”一节，主要内容为“公平竞争审查”“平台经济监管”“强化知识产权全链条保护”“包容审慎监管”等。

具体增加的内容：

（1）第三十五条 各级人民政府及其监管部门应当维护市场统一和公平竞争规则，清理和废除妨碍市场统一和公平竞争的规定和做法，不得限制、妨碍不同地区、不同行业市场主体之间的公平竞争，不得限制、妨碍其他地区的商品或者服务进入本地市场。

修订说明：将条例原第十四条内容移到本条。

（2）第三十六条 各级人民政府及其部门在制定与市场主体生产经营活动密切相关的政策措施时，制定部门应当按照国家相关规定进行公平竞争自我审查。经审查认为不具有排除、限制竞争效果的，可以实施；具有排除、限制竞争效果的，应当不予出台，或调整至符合相关要求后出台。

修订说明：参考《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发〔2016〕34号），对各级人民政府及其部门制定政策措施要进行公平竞争自我审查作出明确规定，强化竞争政策基础地位。

（3）第三十七条 监管部门应当根据平台经济的发展状况、发展规律和自身特点，加强和改进反垄断和反不正当竞争执法，着力预防和制止排除、限制竞争的行为，维护平台经济领域公平竞争、开放包容、鼓励创新的发展环境。

修订说明：参考市场监管总局《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》，主要是考虑平台经济垄断和不正当竞争问题目前较为突出，需要在法规层面强调监管部门要对其加强监管，促进平台经济健康有序发展。

（4）第三十八条 监管部门、司法部门、公安部门应当强化知识产权全链条保护，完善知识产权保护体系，严格知识产权司法和行政执法，严厉打击侵权假冒、侵犯商业秘密、不正当竞争等行为，营造公平有序的市场竞争环境。

修订说明：习近平总书记在主持中央政治局第二十五次集体学习时强调，必须从国家战略高度和进入新发展阶段要求出发，全面加强知识产权保护工作，特别是强化知识产权全链条保护，因此，拟增加知识产权全链条保护的有关规定，进一步加强我省知识产权保护工作力度。主要参考《优化营商环境条例》第十五条和《广东省委办公厅 广东省政府办公厅关于强化知识产权保护的若干措施》的有关要求。

（5）第三十九条 监管部门对新技术、新产业、新业态、新模式应当实行包容审慎监管，按照鼓励创新原则，留足发展空间，同时坚守质量和安全底线，严禁简单封杀或放任不管。

修订说明：参考国务院《优化营商环境条例》第五十五条和《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），明确规定监管部门实施包容审慎监管的原则和具体要求。

**4.“信用监管”节有关条款修改情况**

（1）第四十一条 *市场*监管部门应当建立市场主体准入前信用承诺制度，将市场主体的信用承诺纳入其信用记录，向社会公开，接受社会监督。

修订说明：根据《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》（国办发〔2015〕51号）中“全面建立市场主体准入前信用承诺制度”的要求，进一步明确建立市场主体准入前信用承诺制度，使表述更加准确规范。

（2）第四十八条 各级人民政府及监管其部门应当将信用记录和信用报告的查询使用嵌入行政管理和公共服务的各领域、各环节，作为必要条件或者重要参考依据，在开展财政资金补助、政府采购、政府购买服务、政府投资工程建设招投标等行政管理和服务的过程中，应当查询市场主体信用记录或者要求市场主体提供由具备资质的信用服务机构出具的信用报告。

修订说明：强化联合奖惩在信用监管中的作用，明确信用记录和信用报告的使用范围。主要依据是《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》（国办发〔2015〕51号）中“（十三）建立健全失信联合惩戒机制。各级人民政府应将使用信用信息和信用报告嵌入行政管理和公共服务的各领域、各环节，作为必要条件或重要参考依据。

（3）第四十八条 监管部门应当依法查处泄露、篡改、毁损、窃取信用信息或者利用信用信息谋取私利等行为，严格保护市场主体合法权益。

修订说明：主要依据是《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）中“加强信用信息安全管理”有关要求，明确监管部门保护信用信息安全的职责。

**5.“风险监管”节有关条款修改情况**

（1）第五十一条 监管部门应当强化全过程监管，严格落实生产、经营、使用、检测、监管等各环节质量和安全责任，守住质量和安全底线。对食品、药品、医疗器械、特种设备等重点产品，建立健全溯源体系，形成来源可查、去向可追、责任可究的信息链条。

修订说明：结合近年来食品、药品、医疗器械、特种设备安全监管的实践，在“风险监管”中增加建立全链条追溯体系相关内容。主要依据是《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）。

（2）第五十一条第二款 *市场*监管部门应当建立风险信息采集网络，通过投诉举报、检验检测检定、监督检查、伤害监测、媒体报道等途径采集风险信息。

修订说明：我省产品伤害监测工作在国内率先建立部门间联合工作机制，经过近年来的探索，工作成效得到总局肯定，纳入条例中是体现广东市场监管特色。目前伤害监测工作在数据利用方面已取得进展，可为一般监管、风险监管等工作提供数据支撑。

（三）“社会监督”章相关条款修改情况

1.第五十五条 任何单位和个人有权向*市场*监管部门投诉举报市场违法行为，监督*市场*监管部门及其工作人员的市场监管行为。

*市场监管部门*县级以上人民政府应当建立统一、规范、便民、高效的举报奖励*制度*工作机制，按照规定奖励举报人，并为举报人保密。

修订说明：根据《广东省举报侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品违法行为奖励办法》（粤府〔2019〕40号）第三条中“第三条　本省县级以上地方人民政府应当建立统一、规范、便民、高效的举报奖励工作机制”，明确县级以上人民政府建立举报奖励工作机制的职责。

2.第六十八条 行业组织可以设立专业调解组织，在相关领域提供调解服务。

修订说明：新增条款，主要是鼓励行业组织开展调解服务。依据是司法部、中央综治办、最高人民法院、民政部《关于推进行业性、专业性人民调解工作的指导意见》。

（四）“法律责任”章相关条款修改情况

1.第六十三条……

……（八）拒不接受监管职责范围内违法线索移送的；

修订说明：对违反《条例》的情形进行补充，以适应新的监管形势带来的要求。

2.增加尽职免责条款第七十四条 监管部门工作人员严格依照法律、法规、规章的规定履行职责，存在下列情形之一，且没有为本人、他人或单位谋取私利，并在事后积极主动采取措施消除影响或挽回损失等条件的，可以适用容错免责。

（一）符合党中央、国务院决策部署，但因缺乏经验出现一定失误或未达到预期效果的；

（二）贯彻落实上级指示，创新工作，但因政策界限不明确或受不可预知因素影响造成一定失误或偏差的；

（三）在尚无明确限制的探索性试验中出现失误的；

（四）在推动重点工作、重要决策、重大项目中，符合省委、省政府决策部署，但因敢于担当在工作推进过程中及事后结果中出现一定失误或引发矛盾的；

（五）在化解矛盾或承担急难险重任务、风险较大的工作中，主动作为、积极担当，但出现一定失误的；

（六）在处理突发性事件中，果断决策、及时应对处置，但出现一定失误或因不可抗力造成损失的。

第七十五条 对发生生态环境损害事件、食品药品安全事故、安全生产事故，群体性事件处置不力，造成严重不良影响或者重大损失的，不予容错免责。

修订说明：根据中共中央办公厅《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》（中办发〔2018〕29号）、市场监管总局《市场监督管理行政执法责任制规定（征求意见稿）》，增加了监管部门工作人员的尽职免责条款和不予容错免责的情形。

（五）规范表述

对《条例》中涉及机构名称、职责的有关内容统一作出修改，主要是将“市场监管部门”的表述调整为“监管部门”，以避免与各级市场监管局混淆。

修订说明：主要依据是《广东省机构改革方案》《广东省关于市县机构改革的总体意见》《广东省人民政府办公厅关于印发广东省涉及机构改革的省本级地方性法规规章规范性文件清理工作方案的通知》（粤办函〔2018〕408号）等规定。