

# 上海市人民政府文件

沪府规〔2019〕25号

---

## 上海市人民政府贯彻《国务院关于 在市场监管领域全面推行部门联合 “双随机、一公开”监管的意见》的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为贯彻《国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》（国发〔2019〕5号），加快在市场监管领域建立完善以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，进一步营造公平竞争的市场环境和法治化便利化的营商环境，现提出实施意见如下：

### 一、加快随机抽查基础制度建设

#### （一）全面深化“双随机、一公开”监管改革

要按照国务院的部署，将“双随机、一公开”作为市场监管的基

本方式,除特殊重点领域外,原则上所有行政检查都应通过随机抽查方式进行,取代原先在日常监管中实行的巡查制,杜绝随意检查,形成“双随机、一公开”监管的常态化管理机制。

要正确处理好随机抽查与个案处理、专项检查等的关系。在做好“双随机、一公开”监管工作的同时,对通过投诉举报、转办交办、数据监测等发现的违法违规个案线索,要立即依法实施检查、处置;需立案查处的,要依法进行调查处理。坚持问题导向,对通过上述渠道发现的普遍性问题和市场秩序存在的突出风险,要通过随机抽查等方式,开展有针对性的专项检查或专项整治,确保不发生系统性、区域性风险。

## (二)制定完善随机抽查事项清单

各有关部门要根据法律、法规、规章规定,建立本部门随机抽查事项清单,明确抽查依据、主体、内容、方式等。市市场监管局要结合本市实际,会同有关部门制定联合抽查事项清单、标准和实施办法。本市将在市级层面统筹建立市级市场监管领域随机抽查事项清单,各区政府要在市级层面抽查事项清单的基础上,按照“应纳尽纳”的原则,统筹建立本辖区市场监管领域随机抽查事项清单。

随机抽查事项清单和联合抽查事项,可以分为重点检查事项和一般检查事项。重点检查事项针对涉及安全、质量、公共利益等领域,抽查比例不设上限;抽查比例高的,可以通过随机抽取的方式,确定检查批次顺序。一般检查事项针对一般监管领域,抽查比

例应根据监管实际情况设置上限。要严格控制重点检查事项的数量和一般检查事项的抽查比例。

随机抽查事项清单和联合抽查事项清单应根据法律、法规、规章的“立、改、废、释”和工作实际等进行动态调整,并及时通过国家企业信用信息公示系统(上海)(以下简称“公示系统”)等平台 and 政务网站向社会公开。对未列入清单的事项,不得擅自开展随机抽查和联合抽查;对已经列入清单的,除特殊情况外,应每年至少组织一次随机抽查或联合抽查。

### (三)建立健全联合抽查“两库”

要统筹建立健全覆盖全市各层级、与抽查事项相对应的检查对象名录库和执法检查人员名录库。根据法律、法规、规章的规定和部门职责分工,按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的原则分别建立与部门职责相对应的检查对象名录库。检查对象名录库既可以包括企业、个体工商户、农民专业合作社等市场主体,也可以包括产品、项目、行为等。

在市、区两级层面,建立执法检查人员名录库。执法检查人员名录库应包括所有相关的行政执法类公务员、具有行政执法资格的工作人员和从事日常监管工作的人员,并按照执法资质、业务专长进行分类标注,增强抽查检查专业性。对特定领域的抽查,可以在满足执法检查人数要求的基础上,吸收检测机构、科研院所和专家学者等参与,通过听取专家咨询意见等方式辅助抽查,满足专业性抽查需要。

要根据检查对象和执法检查人员的变动情况,对上述两个名录库进行动态管理。

#### (四)建设优化联合抽查系统

依托上海市事中事后综合监管平台建设的“联合抽查”系统,是本市市场监管领域推行部门联合“双随机、一公开”监管的基本操作平台。要进一步结合“互联网+监管”系统建设,全面优化“联合抽查”系统功能,完善计划制定、名单抽取、结果公示、数据存档等各项抽查检查工作程序,为抽查检查、结果集中统一公示和综合运用提供技术支撑,促进“双随机、一公开”监管全覆盖常态化,并逐步做到联合抽查全程留痕、责任可追溯。积极探索通过手机APP、执法记录设备等信息化工具,进一步提高随机抽查的工作效能。

市政府各部门自行建设“双随机”监管系统的,要与事中事后综合监管平台信息共享、互联互通,及时、准确地将本部门产生的检查结果等随机抽查信息导入事中事后综合监管平台,推进抽查检查信息的统一归集和全面公开。

#### (五)强化信用激励约束机制

要推进“双随机、一公开”监管与社会信用体系相衔接,将联合抽查的信用信息纳入抽查对象的社会信用记录,作为实施行政管理的重要参考。坚持问题导向,根据抽查对象信用状况实行分类分级动态监管,将随机抽查比例频次与抽查对象的信用等级、事项风险等级挂钩,提高监管精准性。对最近三年存在行政处罚记录

的企业,或投诉举报多发易发且被查实的或违法违规行为相对集中的企业、行业和领域,要列入重点实施定向抽查,增加抽查频次,加大抽查比例。对抽查中发现的问题线索,要一查到底、依法处罚,并将查处情况和处罚结果记于相应市场主体名下,形成对违法失信行为的长效制约。通过市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管,促进市场主体增强信用意识和自我约束力,对违法者“利剑高悬”;切实减少对市场主体正常生产经营活动的干预,对守法者“无事不扰”。

## **二、着力规范随机抽查工作流程和方法**

### **(一)统筹制定年度联合抽查计划**

各区政府要在每年第一季度结束前,结合辖区实际及行业主管部门的抽查要求,统筹制定年度联合抽查工作计划。对未列入年度抽查计划但实际工作需要增加的抽查任务,或已经列入年度抽查计划但实际工作需要取消的抽查任务,可进行动态调整并及时更新。年度抽查计划及其调整更新情况都应自形成之日起5个工作日内,通过公示系统等平台和政务网站向社会公开。

年度联合抽查工作计划要科学确定联合抽查的事项和发起、参与部门,实现“进一次门,查多项事”。对同一市场主体的多个检查事项,原则上应一次性完成,提高执法效能,减少市场主体接受检查的成本。要按照法律法规规定和本辖区经济社会发展及监管领域、执法队伍的实际情况,合理确定、动态调整随机抽查比例、频次和被抽查概率,既保证必要的抽查覆盖面和监管效果,又防止任

意检查和多头检查、执法扰民。

## （二）科学实施抽查检查

各区政府要根据年度抽查工作计划，组织领导本辖区内的部门联合“双随机、一公开”监管工作。根据抽查涉及的对象范围和参与部门，通过公开、公正的方式，从检查对象名录库中随机抽取检查对象，并根据实际情况和“因地制宜”原则，随机匹配执法检查人员。联合抽查可以采取实地核查、书面检查、网络监测等方式。涉及专业领域的，可以委托有资质的机构开展检验检测、财务审计、调查咨询等工作，或依法采用相关机构作出的鉴定结论。委托专业机构实施检查的，要对其加强业务指导和监督。

市政府各部门可以根据实际情况，研究制定详细的随机抽查工作细则和指引，明确抽查工作程序、项目、方法等，方便基层执法检查人员实际操作，提高抽查检查规范化水平。

对联合抽查中委托专业机构开展相关工作所需经费等费用，各级财政部门要予以保障。

## （三）强化抽查检查结果公示和运用

除依法依规不适合公开的情形外，要按照“谁检查、谁录入、谁公开”的原则，自对该检查对象的检查结果形成之日起 20 个工作日内，将其检查结果通过公示系统、公共信用信息服务平台等平台 and 政务网站向社会公开，接受社会监督。对抽查发现的违法违规行为，要按照“谁许可、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，依法予以惩处；对涉嫌犯罪的，及时移送司法机关。实现抽查结果在政府部

门间互认,促进“双随机、一公开”监管改革与完善事中事后监管体系、推进社会信用体系建设等工作紧密结合。

#### **(四)积极探索联合抽查实施办法**

国务院要求到 2019 年底,市场监管部门完成双随机抽查全流程整合,实现“双随机、一公开”监管全覆盖、常态化;到 2020 年底,实现市场监管领域相关部门“双随机、一公开”监管全覆盖,地方各级政府相关部门在市场监管领域联合“双随机、一公开”监管常态化;力争三到五年时间内,市场监管领域新型监管机制更加完善,实现综合监管、智慧监管。各区政府要结合本区情况,探索可常态化开展、可复制推广的联合抽查具体模式和工作机制。本市将在合适条件下,研究建立符合实际的联合抽查实施办法,进一步规范“双随机、一公开”监管的抽查程序、抽查方式、信息公示、检查执法人员管理、检查结果认定与应用等工作流程,加快完善以随机抽查为重点的日常监督检查制度。

### **三、建立完善落实保障机制**

#### **(一)建立联席会议制度**

成立由市市场监管局牵头的市场监管领域联合“双随机、一公开”监管联席会议(以下简称“联席会议”),市发展改革、商务、教育、公安、人力资源社会保障、生态环境、住房城乡建设管理、交通、农业农村、文化旅游、卫生健康、应急、税务、统计部门和上海海关等为成员单位。联席会议办公室设在市市场监管局,办公室主任由市市场监管局分管负责人担任。

联席会议可以不定期召开,主要是研究制定市场监管领域联合“双随机、一公开”监管相关工作制度,协调落实部门职责,组织开展工作考核评估,解决重大疑难问题,并根据需要,组织在全市范围内统一开展联合抽查。

各区要结合实际,成立相应的统筹协调机制,在区政府领导下,执行和落实市联席会议工作安排,合理配置、统筹使用执法资源,提高装备水平,完善档案管理,确保有效监管。

## (二)建立更加科学的责任追究机制

要坚持“尽职照单免责,失职照单问责”的原则,在推行“双随机、一公开”监管中,应对综合执法检查人员工作态度、工作程序方法、客观条件等进行分析,既严格问责追责,又有效保护基层执法检查人员担当作为、干事创业的积极性。对忠于职守、履职尽责的,要给予表扬和鼓励;对未履行、不当履行或违法履行职责的,要依法依规严肃处理;对涉嫌犯罪的,要移送司法机关依法处理。

各级部门及其执法检查人员有下列情形之一的,应承担行政责任:未按照要求进行抽查检查,造成不良后果的;未依法及时公示抽查检查结果,造成不良后果的;对抽查检查中发现的涉嫌犯罪案件,未依法移送公安机关处理的;不执行或者拖延执行抽查任务的;其他依法依规应追究责任的。

在随机抽查中存在下列情形之一,可以免除行政责任:按照法律法规规章规定和抽查工作计划安排,已履行抽查检查职责的;因现有专业技术手段或监管条件限制,不能发现所存在问题的;检查



对象发生事故,性质上与执法检查人员的抽查检查不存在因果关系的;因被委托进行检查的专业机构出具虚假报告等,导致错误判定或者处理的;其他依法依规不应追究责任的。

#### **四、明确工作要求**

##### **(一)提高思想认识,深化监管改革**

各区、各部门要从适应建设现代化经济体系、推动经济高质量发展、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,全面贯彻落实党中央、国务院的决策部署,充分认识到全面推行“双随机、一公开”监管的重大意义,增强“双随机、一公开”监管改革的行动自觉,进一步转变监管理念,创新监管方式,努力营造公平竞争的市场环境和法治化、便利化的营商环境。

##### **(二)加强组织实施,确保工作成效**

各区、各部门要采取切实措施,加强“双随机、一公开”监管工作的组织领导,强化监管执法业务培训和干部队伍建设。要将“双随机、一公开”监管工作情况纳入政府绩效考核体系,对推进、落实工作不力的,要严肃问责。对实践中探索出的经验做法,要及时总结并予以推广;对遇到的新情况、新问题,要及时研究解决,努力形成成熟管用的指导原则和解决办法。

##### **(三)推行阳光执法,保证公平公正**

各区、各部门要加强整合监管力量,形成科学规范、公平公正、公开透明的“双随机、一公开”监管工作机制。进一步严格规范公正文明执法,减轻市场主体负担,优化市场环境。除法律法规规定

不公开外,抽查事项、抽查计划、抽查结果等都要及时、准确、规范向社会公开,确保监管执法在阳光下运行,坚决杜绝随意、任性执法。

#### (四)开展宣传引导,营造良好环境

各区、各部门要通过多种途径、采取多种形式,广泛宣传市场监管领域推行联合检查的目的、意义、措施及其成效,引导市场主体理解、配合、支持随机检查工作,提升“双随机、一公开”监管的社会影响力和公众知晓度。要加强政府部门间的信息互通,搞好新闻媒体宣传和舆情引导,营造良好的内部环境和外部环境,形成政府公正监管、企业诚信自律、社会公众监督的良好氛围。

本实施意见自 2019 年 7 月 1 日起施行。

2019 年 5 月 8 日

(此件公开发布)



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监察委，  
市高法院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2019 年 5 月 9 日印发

---