**“审批与监管分离”改革下的市场监管问题研究**

**苏州工业园区市场监督管理局**

**摘要**

以传统工商行政管理体制为基础建立的广义市场监管制度的特点是审批与监管合并运行、相互融合，即以审批作为监管的前道和抓手，以监管作为审批的后道和保障。这种监管体制将大量本应在事中事后监管环节中解决的问题或事项被前移到审批环节，导致行政机关过于看重行政审批，将大量的行政精力和行政资源耗费在行政审批之中，致使事中事后监管后继乏力，并最终窒息了市场和社会的活力。随着改革进入深水期，原有的体制已逐渐无法适应实际监管的需要，行政审批与市场监管职能相分离不可避免的被提上了改革的议程。“审批与监管分离”改革的本质就是将市场监管从行政审批中剥离出来，让审批的归审批，监管的归监管。“审批与监管分离”改革以相对集中许可权改革为标志，至今已经历了三个阶段：从最初的部门内部许可权的集中，到审批场所（行政审批中心）的集中，再到部门许可权的集中。在没有了审批这一抓手的情形下，如何转变监管思路、创新监管模式成为市场监管机关亟需面对和解决的问题。为此，苏州工业园区市场监管局组织实施了以“‘审批与监管分离’改革下的市场监管问题研究——以苏州工业园区市场监管为基础”为主题的调研并形成了本调研报告。本调研报告聚焦园区“审批与监管分离”改革的现状，针对“审批与监管分离”改革后存在的问题进行分析，并提出解决问题的对策和建议，以期为工业园区创新监管模式提供参考和建议。

**关键词：**审批；监管；信用监管。

**一、“审批与监管分离”的改革现状**

（一）我国“审批与监管分离”的改革现状

我国传统的市场管理和社会管理都是以审批为基础构建起来的，传统体制让政府深陷审批泥潭而不能自拨，有限的行政力量多耗费在无谓的审批之中，不仅制约了监管的有效性，而且还阻碍了社会的进步，妨碍了市场的竞争。为了消除旧有的审批制度对新体制的干扰，自上世纪九十年代后期，处在改革开放前沿的深圳、厦门等地率先开始了行政审批制度的改革，2001年9月国务院成立行政审批制度改革工作领导小组，标志着行政审批制度的改革在全国拉开序幕。

十多年的改革，虽然取得了一定成效，但行政审批与市场经济体制的冲突问题还远没有解决，管理制度的创新还远未实现，其中主要的问题是审批与监管体制的合二为一，即以审批为基础建立起来的审批监管体制并没有真正打破。因此，实行审批与监管的分离、相对集中行政审批权、以专门的审批机构履行行政审批职能成为新一届政府推进行政管理体制改革和政府职能转变的重点。

2015年，中央编办、国务院法制办下发了《关于印发<相对集中行政许可权试点工作方案>的通知》，江苏省将苏州工业园区、南通市、盱眙市、东台市列为相对集中行政许可权改革试点区域。2015年8月20日，南通行政审批局正式挂牌，9月20日正式运行，南通由此成为我省地级市中第一个以专门的行政审批机构——行政审批局相对集中行政许可权的城市。

与行政审批相对应，传统行政监管的特点也是监管的多头分散、交叉重叠，难以形成合力。因此，相对集中地方政府市场监管权的改革也在逐步展开。改革的重点是整合原工商、质监部门的职责，组建县（市）市场监督管理局，作为县（市）政府工作部门，统一负责本行政区域内工商、质监等市场监管职责。

（二）苏州工业园区的改革现状

2015年8月21日，苏州工业园区行政审批局正式挂牌成立，苏州工业园区由此成为省内开发区中第一家以专门行政审批局相对集中行政许可权的地区。[[1]](#footnote-1)为规范审批局的运行及整个行政管理体制的改革，园区结合发展需要，发布了《苏州工业园区相对集中行政许可权改革试点方案》，确立了以相对集中行政许可权改革为切入口，以“1个部门审批、3个流程优化、5个体系支撑”为改革主要内容，探索建立审批、服务、监管顺畅高效的权力运行体系的改革总目标，旨在形成前端相对集中行政许可权、中端强化事中事后监管和优化公共服务、后端推进综合执法的“橄榄型”现代政府架构。

苏州工业园区于2016年正式组建市场监督管理局。与一般地方政府市场监管局有所不同的是，园区市场监管局不仅整合了原工商、质监、食药监和物价等部门的监管职能，[[2]](#footnote-2)还按照监管和行政执法相分离的原则，整合了教育、卫生、文化及体育四个部门的执法职能。新的市场监管部门，力图通过机构融合、工作流程再造，以及工作理念、服务载体、监管手段的创新，高效促进监管资源分散、执法衔接困难等问题的化解，消除多头执法、分段执法过程中的空隙和盲点，打造一个更加完善的、创新型的市场监管体系。

**二、“审批与监管分离”改革下市场监管出现的问题**

在传统的工商行政管理体制还未完全打破的情形下，实现审批与监管的分离既给市场监管带来了新的挑战，也给市场监管带来了一系列的难题。这些难题集中表现在下列方面：

（一）全面监管，力不从心

市场主体快速增长对市场监管部门全面监管能力提出前所未有的挑战。2014年2月7日，国务院批准《注册资本登记制度改革方案》（国发[2014]7号），决定改革商事登记制度。商事登记制度的改革尤其是放宽公司注册资本登记条件，降低了市场主体的进入门槛，刺激了社会公众的投资热情和积极性。据统计，在2014年7月1日至2016年6月30日我市注册资本登记制度改革实施后的两年内，我市共新增注册企业132968 户，与注册资本登记制度改革实施前同期相比增加52.25%。[[3]](#footnote-3)其中，工业园区增幅最为明显，新增企业由9744户“井喷式”增长到24062户。随着改革不断深入，市场主体数量将会持续增长，营商结构和方式也在不断改变，市场监管部门人手少、工作量大、全面监管力不从心的问题越来越突出。

与此同时，一些新的监管职能尤其是对专业性以及技术性要求较高的市场监管职能（如食品药品监管、特种设备安全监管）也合并到市场监管部门。据统计，2016年，工业园区累计发放《食品经营许可证》3738张，其中餐饮类2334张，流通类1404张。截至2017年6月上旬，苏州工业园区有特种设备生产制造、气瓶充装单位67家，注册登记在用特种设备共计34485台套（每台设备都有1张使用登记证）。这些许可证发出去后，都面临着后续的监管问题。市场监管内容增加而人员编制未发生变化，且专业性、技术性监管人员缺乏，一定程度上也加剧了全面监管力不从心问题的严重性。

（二）重点监管，信息不畅通

对于面广量大的市场主体，改变传统的全面监管模式，实行有针对性的重点监管、带着问题监管是市场监管改革的主要方向。但重点监管的前提是监管部门全面、充分掌握着市场主体的经营活动信息。就目前而言，市场主体的经营信息特别是信用信息分散在不同的行政部门，统一的监管平台尚未建立，部门之间各自为政，信息不共享，数据难集成，彼此认同度低，信息的准确性、权威性不够，难以成为监管的主要依据和基础。部门之间协同监管的机制也尚未建立，无法进行有效的重点监管。

（三）传统惩戒，违法失信难根治

我国现行的行政处罚制度也都是以审批为前提建立起来的，其特点有二：一是判断当事人的违法主要以当事人是否获得了审批和许可为前提，所以，常常出现有证有人管、无证反而无人管的奇怪现象。在行政审批改革不断推进、大量行政审批事项不断削减的情形下，已无法再将审批作为判断当事人的行为是否合法以及实施行政处罚的前提。二是侧重于对违法行为本身的处罚，对于如何防止、杜绝当事人后续的违法则无相应的规制措施，导致市场主体违法失信成本低，违法失信难根治。

**三、从审批监管到信用监管——“审批与监管分离”改革下市场监管的突破口**

计划经济的本质是审批经济，因此，审批是监管的依据和基础。而市场经济的本质是信用经济，加强信用约束才是规范市场秩序的治本之策，审批与监管分离改革后，信用监管必然成为市场监管的突破口。

（一）信用监管的基本内容

信用监管制度主要包括三个方面的内容：

一是信用信息归集。即市场监管机关对在履行职责的过程中形成和获取的市场主体信息进行归集并审核。信用信息归集是信用监管的基础性工作，也是信用监管的前提条件。

二是信用信息公示。信用信息公示的主体包括：一是市场监管部门，负责将经过审核的信用信息依法、及时、准确地通过公示平台向社会公示；二是市场主体自身，负责将经营信息通过公示平台向社会公示。

三是以信用信息为基础对市场主体实施分类监管，即根据市场主体的不同信用情况区别对待，重点针对经营异常的市场主体和违法失信的市场主体实施监管。

（二）我国信用监管的起步与发展

信用监管并非新鲜事物。自20世纪90年代末以来，作为经济较发达地区，上海市、浙江省、福建省等地相继开展了“金管工程”、“百万企业信用工程”建设和经济户口管理信息化等试点工作，拉开了工商和市场监管部门对企业实施信用监管的序幕。[[4]](#footnote-4) 2003年国家工商总局下发了《关于企业实行信用分类监管的意见》（工商企字[2003]第131号），明确依托“金信工程”，采用网络技术建立信用分类监管工作平台，推动企业信用分类监管集成化建设，最大限度地发挥市场监管的整体效应，初步形成较为健全的制度规范和对企业主体行为的监管联动机制。2011年9月，国家工商总局为认真落实“五个更加”的要求，更好地服务经济社会科学发展，再次下发了《关于进一步加强企业信用分类监管的意见》（工商企字[2011]192号），对企业信用分类监管提出更高的要求。

党的十八届三中全会则明确提出：“尽快建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信”。2015年10月，国务院发布的《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》明确要求，“各地区各部门要严格依法履行职责，按照有利于综合执法、重心下沉、强化地方监管责任的原则，在推进政府职能转变、深化商事制度改革中积极探索，创新市场监管体制机制，加强信息互联共享，完善信用监管机制，提高监管效能。”随着商事制度改革的不断推进，市场主体快速增长，信用监管作为事中事后监管手段，越来越受到市场监管部门的重视。

（三）我国信用监管现状

目前，我国正在积极推进信用监管制度建设并着手搭建信用监管平台，以为能够落实信用监管提供制度保障和硬件支持。

1.信用监管制度建设情况

2014年7月23日，国务院通过《企业信息公示暂行条例》（国务院第654号令），确立了企业信息公示制度，并以此来促进企业诚信自律，扩大社会监督，营造公平竞争市场环境。2014年10月1日，《企业公示信息抽查暂行办法》（国家工商总局第67号令）、《企业经营异常名录管理暂行办法》（国家工商总局第68号令）、《个体工商户年度报告暂行办法》（国家工商总局第69号令）、《农民专业合作社年度报告公示暂行办法（国家工商总局第70号令）》及《工商行政管理行政处罚信息公示暂行规定》（国家工商总局第71号令）五部与《企业信息公示暂行条例》（国务院第654号令）配套的部门规章正式施行。2015年12月30日，国家工商总局发布《严重违法失信企业名单管理暂行办法》（国家工商总局第83号令），这是国务院部委第一部关于“黑名单”管理的部门规章。

目前而言，信用监管法治体系中的法律规范体系已初步形成，为信用监管提供了初步法律依据。

2. 信用平台建设情况

目前，国家层面建成的信用监管平台主要是企业信用信息公示平台以及信用信息共享交换平台。

（1）我国已建成的信用信息公示系统

我国已建成的信用信息公示系统之一——全国企业信用信息公示系统。全国企业信用信息公示系统于2014年2月上线运行。该系统信息公示依据《政府信息公开条例》（国务院第492号令）、国务院《注册资本登记制度改革方案》（国发[2014]7号）和国务院《企业信息公示暂行条例》（国务院第654号令）。该系统公示的内容包括：①工商公示信息，包含市场主体基础信息、行政许可信息、行政处罚信息、列入经营异常名录信息、列入严重违法失信企业名单（黑名单）信息；②市场主体公示信息，该部分信息主要是由市场主体按照规定报送、公示的年度报告信息和获得许可的信息。

我国已建成公示系统之二——“信用中国”网站。2015年6月1日，“信用中国”网站（www.creditchina.gov.cn）正式上线运行。这是国务院发布实施《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》以来，国家有关部门推进社会信用体系建设的一项重要举措。“信用中国”网站设有信用动态、政策法规、联合惩戒、信用服务、信用研究、信用知识、信用信息共享等栏目，具备信用信息查询、展示功能。

（2）我国已建成信用信息共享交换平台

2014年10月21日，国家发改委发布《国家发展改革委关于贯彻落实社会信用体系建设规划纲要 加强当前社会信用体系建设的通知》（发改财金[2014]2340号），要求加强信用信息共享交换平台建设，要求各地区要高度重视地方信用信息共享交换平台建设，加快制定省级信用信息共享交换平台建设计划。2015年10月，全国信用信息共享平台正式运行，实现了与37个部委和全国各省区市互联互通。

**四、园区信用监管建设情况**

（一）园区信用监管建设现状

苏州工业园区的信用监管制度建设走在了全省乃至全国的前列。在平台建设方面，苏州工业园区法人库、人口库在不断完善过程中。苏州工业园区信用平台——“诚信园区”于2015年9月上线试运行，截止目前，该平台集结了苏州工业园区28个政府部门的数据，涵盖了园区4万多家企业、2百多个重点人群的信用数据。在制度建设方面，为规范公共信用信息的归集和使用，优化公共信用信息服务，园区管委会发布了《苏州工业园区公共信用信息归集和使用管理办法（试行）》（苏园管规字[2016]1号）。为实现证照联动监管，完善市场协同监管机制，园区管委会发布了《苏州工业园区市场监管信息平台运行办法（暂行）》（苏园管[2016]76号）。为建立信息共享机制，园区管委会发布了《园区管委会关于建立市场监管信息平台运行管理联席会议制度的通知》（苏园管[2016]77号），在园区范围内初步构建起信用信息体系，为市场监管奠定了基础。

（二）园区信用监管存在问题

虽然园区信用监管制度建设已取得了初步的成就，但是，目前园区在信用体系建设和信用监管方面还存在如下问题：

1. 尚未建立起统一的市场监管信息平台

虽然园区目前已经建立了“诚信园区”平台，但“诚信园区”平台并未真正整合各政府部门所获取的信息资源。譬如，在该平台中，“法院失信被执行”栏目提供的是“中国执行信息公开网”的链接，“行贿犯罪档案”栏目指向的是“苏州工业园区人民检察院行贿犯罪档案在线查询中心”，“纳税企业信用信息”栏目提供的是“苏州工业园区国家税务局信息公开”链接，“工程建设领域信用”指向的是苏州工业园区规划建设局的“工程建设领域项目信息和信用信息公开共享专栏”，各部门获取的市场主体信用信息依然处于分散状态，并未真正整合。此外，园区法人库、人口库虽已建成，但在课题组调研过程中发现，园区市场监管部门在市场监管过程中从未使用过法人库、人口库归集的信用信息，“两库”归集的信用信息资源基本处于闲置状态，发挥作用有限。总体而言，园区尚未建立真正意义上的统一的市场监管信息平台。

2. 信用信息归集标准不统一

尽管园区公布的《苏州工业园区公共信用信息归集和使用管理办法（试行）》（苏园管规字[2016]1号，下简称《管理办法》）专章规定了“信息归集”制度，但对自然人、法人的基本信息、良好信息、失信信息的归集，作出了不完全列举的规定。以失信信息为例，《管理办法》第十一条作出如下规定：“被人大、政协、行政机关、司法机关、行业组织、社会团体、非政府组织等给予的各类惩处、不利认定、否定性评价等信息，包括：提供虚假材料、违反告知承诺制度等行政履约类信息；偷税漏税欠税、超标或超总量排污、擅自开办医疗机构、发生安全生产事故等行政监管类信息；拒不偿还债务等法院失信被执行信息；合同纠纷、违约责任、损害赔偿等民事判决类信息；生产、销售伪劣商品等刑事判决类信息；拖欠水、电、燃气、电信费用等公共履约类信息。”这样的规定方式一方面将导致行政机关归集的失信信息范围不全，一部分本应属于失信的信息由于不在列举类型中而难以归集，另一方面由于对列举的各类型失信信息归集标准缺乏统一的规定，导致各部门归集的信息无法有效利用。

3. 信用信息公示不完整、不真实

信用监管以信用信息的完整、真实、全面为基础。但从目前公示的信用信息看，信用信息公示不完整、不真实的现象还比较普遍。以在苏州工业园区辖区的“苏州欧尚超市有限公司”为例，在园区信用平台中可以查询到其标识信息和信用信息，标识信息包括企业名称、工商注册号/统一社会信用代码、组织机构代码、纳税人标识号、注册地址、经营范围、行政区划、注册类型、联系电话等信息，信用信息包含法人基本信息、行政审批信息、良好信用信息、不良信用信息，但是该系统显示“只显示企业信用信息记录，详情查看请联系该企业获取信用核查码”，对于重要的信用信息实质上并没有公示。

此外，在苏州工业园区市场监管局2015年度企业年报抽查的292家企业中，公示信息正常的企业为193家，公示信息隐瞒真实情况弄虚作假的企业为34家，通过登记的场所（经营场所）无法取得联系的企业为60家，不予配合情节严重的企业为5家。（见图1）企业弄虚作假情形集中在虚假公示股东实缴出资、股东信息未如实公示、企业公示的经营数据与实际状况严重不符三类，这类企业约占1成的比例。

图1：园区市场监管局2015年度企业年报抽查情况

4.信用分类监管难落实

目前，园区在探索建立“大联动、大执法”机制，逐步推行“双随机、一公开”监管模式，以“信用约束”加大联合惩戒力度，通过建立经营异常名录制度、严重违法企业名单制度和黑名单制度，将违法企业失信信息通过全国公示系统对外公示。据统计，2016年以来，园区市场监管局共办理苏州蒂缦纱服饰有限公司、江苏黑川餐饮管理有限公司、苏州市傲冲财务管理有限公司、苏州甜蜜坊服饰有限公司、苏州布拉仁机械设备有限公司、苏州恩科节能科技有限公司、苏州利贞投资管理有限公司、苏州有味信息技术有限公司、苏州左右左空间设计有限公司、太平洋电信股份有限公司苏州分公司等企业经营异常名录列入16046笔，办理改正企业的经营异常名录移出1442笔，均在国家企业信用信息公示系统进行了公示。但是，由于园区目前尚未出台统一的信用监管标准，如何对失信者惩戒缺乏具有可操作性的法律依据，使得信用分类监管还停留在制度层面，目前仅仅是对失信企业进行公示，事后的信用监管没有落实。在课题组对园区市场监管局和各基层分局的两次调研过程中，园区市场监管局和各基层分局均未提供对列入经营异常名录抑或黑名单的失信企业信用监管的实例和数据，课题组通过各种途径也未检索到园区对列入经营异常名录和黑名单的失信企业信用监管的实例和数据，园区实际上依然沿用传统的行政监管手段进行市场监管，信用监管制度并未真正在园区实施。因此，亟需出台一部细化信用监管标准的文件，使得“失信惩戒，守信奖励”具有可操作性。

**五、对园区构建市场信用监管体制的建议**

为构建有效的市场信用监管体制，建议园区建立以信用信息归集为前提，以信用信息公示为原则，以信用评级为依据，以守信激励、失信惩戒为核心的新型信用分类监管体制。具体建议如下：

（一）搭建统一的市场监管信息平台

建议园区以市场监管为中心，搭建园区统一的市场监管信息平台。统一数据格式、数据接口等技术要求，深度整合园区工商登记、行政审批、执法监管、税务、质监、安全生产、司法等信息资源，充分利用归集在法人库、人口库的信用信息资源。各相关部门应遵循市场监管信息平台数据接入标准规范，实现本部门业务信息系统与市场监管信息平台对接，能够将各部门获取的信用信息汇集到市场主体信用信息平台，确保数据正常交换，形成园区市场主体信用信息“一张网”。

（二）规范市场主体信用信息的归集

市场主体信用信息归集是信用监管的基础性工作，建议建立规范的信用信息归集机制。由于市场主体信用信息涉及部门多、范围广，为了实现信用信息的有效、高效归集，建议由园区管委会牵头，以园区市场监管局为主导，以市场主体基础信息、守信信息、失信信息为重点尽快制定市场主体信用信息归集目录，使各相关部门在信用信息归集过程中条理清晰、目标明确，能够及时、准确、全面的将信用信息归集于各市场主体名下，从而能够及时向市场监管信息平台传送数据。同时应不断扩大信用信息归集主体和范围，以行政机关归集信息为核心，将司法机关信息、社会组织信息逐步纳入归集范畴。

（三）建立统一的市场主体信用信息公示制度

建议园区管委会根据《政府信息公开条例》（国务院第492号令）、《企业信息公示暂行条例》（国务院第654号令）和《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）的有关要求，统一规定信用信息公示范围与标准，建立常态化的市场主体信用信息公示制度，依法、及时、准确公示市场主体信用信息，在确保信息安全和保护国家秘密、企业秘密、个人隐私的前提下，拓宽市场主体信息公示范围，除市场监管部门和市场主体应当公示的信息外，将其他行政机关和司法机关的行政许可、行政处罚以及司法判决等信息一并纳入公示。与此同时，积极引导广大市场主体自觉履行年报公示义务，市场主体对其公示信息的真实性、准确性、及时性负责，并且要自觉接受市场监管部门的抽查、核查和全社会的监督。

（四）建立市场主体信用评级制度和分类监管制度

建议以市场主体基本信息以及各类监管信息为基础，根据市场主体遵守法律法规和守信的情况，建立信用评级制度，分别设置守信、警示、失信、严重失信等不同类别，并制定不同类别市场主体监管标准，实行“守信奖励、失信惩戒”的差异化监管。课题组建议，不同信用等级可以以市场主体守法、违法、奖励、处罚等为依据来进行划分。

具体构想如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 信用类型 | 评级标准 | 监管标准 |
| 守信 | 遵守法律法规，具有良好商业信用，无任何违法违规记录 | 公示为诚信典型 |
| 警示 | 有违反法律法规给予警告及较低数额罚款的处罚记录 | 公示 |
| 失信 | 有较高数额罚款以及责令停业整顿的处罚记录 | 公示＋重点监管 |
| 严重失信 | 有被责令关闭或被依法吊销营业执照的处罚记录或者两年内收到三次以上行政处罚 | 公示＋经营资格限制（进入限制） |

对守信市场主体除专项检查和举报外免于日常检查；并在政策、优惠等方面给予重点扶持。

对于警示市场主体在信用平台上公示，并对社会公众进行风险提示。

对于失信市场主体应增加日常检查频次，随时检查；行政机关为其办理业务特别是涉及市场进入等行政许可事项以及政策扶持、政府补贴、政府采购等给付事项时，从严审查。

对于严重失信市场主体应根据情节对其从事经营活动的资格资质、权利进行限制，直到禁止进入。

**六、对园区信用监管体制配套制度建设的建议**

为更好的发挥信用监管作用还应加强配套制度的建设，建议园区在积极完善信用监管制度本身的同时加强配套制度建设，进一步夯实信用监管基础。课题组认为，配套制度的建设应从如下几个方面进行努力：

（一）推动部门间信息共享与彼此认同

建议园区加强部门协同，建立以失信监管为重点的信用监管联席会议制度，建立信用信息共享机制，推进信用信息互联互通和共享交换，以使相关部门和单位能够对失信市场主体共同依法实施惩戒。建议由管委会牵头，市场监管局、经济发展委员会、招商局、科技和信息化局、行政审批局、规划建设委员会、国土环保局、财政局、国有资产管理办公室、金融管理服务局、社会事业局、教育局、劳动和社会保障局、综合行政执法局、园区检察院、园区法院、园区海关、公安局、园区国税局、园区地税局、园区出入境检验检疫局共同签署“失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录”，明确协同监管和联合惩戒的范围，建立跨部门联动响应和失信约束机制，对违法失信主体依法予以限制或禁入。

（二）建立健全联合惩戒机制

联合惩戒机制是指部门之间对市场主体的信用信息以彼此认同为基础，将其他部门公示的信用信息特别是市场主体的失信与严重失信信息同时作为本部门的惩戒依据和惩戒基础，从而形成对市场主体经营活动的监管合力。课题组认为，园区各政府部门应将信用信息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，对严重失信市场主体在行政管理（如经营活动的审批）、政府采购、招标投标、公司上市、表彰奖励、资金扶持、特殊人群录用晋升等工作中进行全面限制，才能真正发挥信用监管的威慑力。对于市场主体的严重失信行为，在记入市场主体信用记录的同时，记入其法定代表人、主要负责人和其他负有直接责任人员的个人信用记录，使失信联合惩戒措施落实到个人。

（三）鼓励社会信用建设，提升综合监管效能

《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信体系建设的指导意见》（国发[2016]33号）提出：部门联动，社会协同，通过信用信息公开和共享，建立跨地区、跨部门、跨领域的联合激励与惩戒机制，形成政府部门协同联动、行业组织自律管理、信用服务机构积极参与、社会舆论广泛监督的共同治理格局。加强对失信行为的行政性、市场性、行业性、社会性约束和惩戒。

建议园区引导商业银行等金融机构，对严重失信市场主体提高贷款利率或者限制向其提供贷款服务。引导行业协会完善内部信用信息归集、惩戒机制，按照行业标准、行规等，视情节轻重对失信会员实行不同类别的惩戒措施。积极发挥社会组织的监督作用，弥补政府信用建设的不足，切实提升综合监管效能。

（四）构建科学的考核与责任追究机制

传统的市场监管考核与责任追究机制建立在审批与监管合一以及全面监管的传统的监管手段基础之上，在审批与监管分离改革以及放松市场准入改革后，市场监管注重事中事后经营行为监管以及有针对性、有重点的监管，因此有必要革新现有市场监管考核与责任追究机制。建议园区以信用监管为中心构建科学合理的考核与责任追究机制。

（五）专业化监管服务外包

对于专业化的市场监管，基于专业化水平不足以及监管人手不足等问题存在，可采取政府购买、公共服务外包等方式，引入专业化的、有资质的第三方社会机构或社会组织来协助监管，弥补专业性市场监管人员和能力的不足，保证监管的专业化，提升监管效能。

1. 目前而言，园区行政审批局审批业务主要包括：经济事务审批（经发、财政、环保、安监、工商、质监等方面的行政审批）；规划建设事务审批（国土、房产、规划建设、交通、水利、城市管理、人防、地震等方面的行政审批）；社会事务的审批（教育、卫生、计生、社保、民政、人力资源、文化、广电、新闻出版、农业、司法、民族宗教等方面的行政审批）。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 其中，整合的监管职能包括：市场规范监督、食品药品安全监管、质量监督管理、社会事务监督（主要为物价监督等）。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 《苏州市注册资本登记制度改革实施方案》（苏府2014[110]号）于2014年7月8日通过实施，故本课题统计数据对比期限选定在2012年7月1日至2014年6月30日与2014年7月1日至2016年6月30日。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 福建省工商局课题组：《市场主体“宽进严管”视角下的企业信用监管研究》，载《中国工商管理研究》2015年第1期。 [↑](#footnote-ref-4)