海珠区市场监督管理局2019年度

依法行政工作报告

2019年我局以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，深刻领会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、《法治政府建设实施纲要（2015－2020年）》、《广东省法治政府建设实施纲要（2016－2020年）》、《广州市法治政府建设规划（2015－2020年）》及《海珠区法治政府建设规划（2016－2020年）》等文件精神，在区委、区政府的正确领导下，全面推进依法行政工作，进一步提升依法行政能力和水平。

一、本单位基本情况

（一）主要职能

2019年是我局的改革之年，我局完成了原海珠区市场和质量监督管理局、原海珠区食品药品监督管理局的合并，接收了区科工商信局划转的专利管理职能，区发改局划转的价格执法与反垄断职能，完成机构改革调整后，我局主要有以下职能：

1.贯彻执行国家和省市有关市场监督管理的法律法规，统一管理和组织协调海珠区市场监督管理行政执法工作。

2.负责各类[企业](https://baike.baidu.com/item/%E4%BC%81%E4%B8%9A" \t "_blank)、农民专业合作社和从事[经营活动](https://baike.baidu.com/item/%E7%BB%8F%E8%90%A5%E6%B4%BB%E5%8A%A8" \t "_blank)的[单位](https://baike.baidu.com/item/%E5%8D%95%E4%BD%8D/32292" \t "_blank)、[个人](https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AA%E4%BA%BA" \t "_blank)以及外国(地区)企业常驻代表机构等市场主体的登记注册和监督管理，承担依法查处无照经营的责任。

3.承担依法规范和维护各类市场经营秩序的责任，负责监督管理市场交易行为和网络商品交易及有关服务的行为。

4.承担商品质量监督管理责任，配合上级开展流通领域商品抽查和产品质量监督检查工作，打击假冒伪劣等违法行为。

5.开展消费维权工作，处理消费者[投诉](https://baike.baidu.com/item/%E7%94%B3%E8%AF%89" \t "_blank)、举报事项，保护经营者、消费者合法权益。

7.承担查处违法直销和传销案件的责任，依法监督管理直销企业和直销员及其直销活动。

8.维护市场经营公平秩序，依法查处不正当竞争、[商业贿赂](https://baike.baidu.com/item/%E5%95%86%E4%B8%9A%E8%B4%BF%E8%B5%82" \t "_blank)、走私贩私等经济违法行为。

7.承担注册商标、驰名商标、特殊标志、官方标志的监督管理和保护工作，推广商标品牌战略，依法查处商标侵权和违规使用商标行为，处理商标争议。

8.承担商业广告监督管理工作，指导、监督广告经营、发布行为。

9.负责锅炉、压力容器、压力管道、电梯、起重机械、客运索道、大型游乐设施、场（厂）内专用机动车辆等特种设备的安全监察和监督管理工作，依法查处违法行为。

10.组织开展计量器具的强制检定和量值传递，查处生产和流通领域的计量违法行为，调解计量纠纷。

11.负责依法监督管理经纪人、经纪机构及经纪活动。

12.依法实施合同行政监督管理，负责管理动产抵押物登记，负责依法查处合同欺诈等违法行为。

13.统一管理标准化工作。宣传贯彻国家标准、行业标准、地方标准并实施监督，管理组织机构代码和[商品条码](https://baike.baidu.com/item/%E5%95%86%E5%93%81%E6%9D%A1%E7%A0%81" \t "_blank)工作。

14.组织指导[企业](https://baike.baidu.com/item/%E4%BC%81%E4%B8%9A" \t "_blank)、[个体工商户](https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AA%E4%BD%93%E5%B7%A5%E5%95%86%E6%88%B7" \t "_blank)、商品交易市场信用分类管理工作，依法发布市场主体登记注册基础信息。

15.贯彻执行国家、省、市有关食品（含食品添加剂、保健食品、酒类食品，下同）安全、药品（含中药、民族药，下同）、医疗器械、化妆品监督管理的方针政策和法律法规，推动建立落实食品药品安全企业主体责任的机制，具体承担落实区人民政府负总责的各项工作，落实食品药品重大信息直报制度，着力防范区域性、系统性食品药品安全风险。

16.负责食品的行政许可和监督管理，监督实施食品安全管理规范，落实食品安全隐患排查治理机制，贯彻落实国家、省、市食品安全检查年度计划、重大整顿治理方案；组织开展食品安全专项治理和综合检查。

17.监督国家药典等药品和医疗器械标准、化妆品相关标准的执行，负责对药品、医疗器械、化妆品行政监督和技术监督，监督实施相关质量管理规范。建立药品不良反应、医疗器械不良事件监测体系，并开展监测和处置工作。配合有关部门实施国家基本药物制度，组织实施处方药和非处方药分类管理制度。监督直接接触药品的包装材料和容器的使用。

18.负责落实食品、药品、医疗器械、化妆品监督管理的稽查制度，组织查处违法行为，开展相关产品抽样检验工作。组织实施食品药品安全咨询、投诉、举报制度，监督实施问题产品召回和处置。

19.承担区食品安全委员会日常工作，负责食品安全监督管理综合协调，推动健全协调联动机制。督促检查有关部门和街道履行食品药品安全监督管理职责并负责考核评价。

20.推进食品药品检验检测体系、电子监管追溯体系和信息化建设、诚信体系建设。

21.组织开展食品药品安全宣传、教育培训、对外交流与合作，发布相关日常监督检查信息。协助药品、医疗器械、保健食品广告发布情况的监测工作。

22.负责食品药品安全事故应急体系建设，指导、组织食品药品安全事故应急处置和调查处理工作，监督事故查处落实情况。

23.指导、监督各街道食品药品监督管理工作，规范行政执法行为，完善行政执法与刑事司法衔接机制。

24.专利纠纷处理职能。

25.价格执法及反垄断相关职能。

26.承办区委、区政府、上级主管部门和区食品安全委员会交办的其他事项。

（二）法定执法职责

2019年，我局完成了权责清单的修订和公开工作。根据最新的权责清单，我局主要法定职责分为行政许可、行政处罚、行政强制、行政检查、行政奖励和其他具体行为等六大类。具体权责数目如下：

1.行政审批 包括企业登记注册、农民专业合作社登记注册、个体工商户登记注册、计量标准器具核准和特种设备使用登记等11项。

2.行政处罚 包括查处销售不符合保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准的产品的违法行为等900项。

3.行政强制 包括查封或扣押有假冒伪劣重大嫌疑的商品以及有关的原材料、半成品、工具、设备等42项。

4.行政检查 包括流通领域商品质量抽查检验等32项。

5.行政奖励 包括对举报传销行为的奖励等4项。

6.行政裁决 包括专利侵权纠纷处理1项。

7.其他行政行为 包括企业年度报告公示等56项。

（三）实际在岗行政执法人员构成

我局实际在岗行政执法人员主要分为在编的行政执法人员和非在编的执法辅助人员两类，共645人。其中，在编的行政执法人员包括使用行政执法专项编制、普通行政编制、政法专项编制、事业编制和其他编制的人员，共467人；非在编的执法辅助人员178人。

二、工作情况

1.进一步完善权责清单，厘清各项职权责任。自制定权责清单以来，我局严格按照上级要求对权责清单实施动态管理，及时调整、公开权责清单。今年，按照上级要求，在原权责清单的基础上，比对省、市行政权力通用目录，重新梳理行政权力事项，在广东省政务服务事项目录管理系统对外公示，进一步完善、规范了局权责清单管理工作。

2.制定普法责任清单，落实普法责任。为加强法治宣传工作，我局制作了《“谁执法谁普法”普法责任清单》，确定了三大类针对社会大众及辖区商事主体的普法内容，覆盖商事登记、消费者权益保护、产品质量、商标、广告、公平竞争、传销、直销、特种设备、计量、标准化、食品药品、知识产权、价格执法等相关法律法规，积极通过多种渠道、采取多种形式开展普法宣传工作，把普法融入市场监管执法、管理、服务的全过程，切实落实普法责任。

3.完成广东省政务服务事项管理系统相关事项梳理工作。在全面厘清权责清单的基础上，我局按照区政府的工作部署，及时完成了广东省政务服务事项管理系统相关事项梳理工作，在广东省政务服务事项管理系统上全面完善了我局各项服务事项清单及内容，为推进“数字政府”改革建设和加强政务服务事项实施的规范化、标准化管理提供助力。

4.清理规范性文件证明事项，优化服务流程。按照国务院关于减证便民、优化服务的指导精神，在区政府的具体工作部署下，我局对各项工作中涉及向办事群众索要证明的情况进行了全面清查，对无法律法规明确规定要求提供的证明事项予以清理，共清理规范性法律文件2件。

5.修订行政处罚案件管理制度，完善案件审议程序。作为市场监管部门，行政处罚是我局依法行政工作的重要组成部分。严明的内部规范是确保行政处罚合法合理、公平公正的重要保障，是体现科学性、民主性的主要方法。根据广州市市场监管局的最新要求，我局制定了《海珠区市场监督管理局工商经济违法案件管理制度（试行）》，进一步完善了所办理案件的审批、会商、大要案件报备、案件督办及典型案例报送等具体程序和要求。

6.履行决策程序，推进行政决策法治化、科学化、民主化。严格依照《中华人民共和国行政处罚法》、《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》和《广州市重大行政决策程序规定》等法律法规中关于集体决策程序的相关规定，作出各项行政决策。2019年，根据国家市场监管局制定的《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》，我局修订了《海珠区市场监督管理局案件审理委员会工作规则（试行）》，完善了大案要案的集体决策制度。2019年全年，我局召开行政处罚案件评审会8次，评审案件122宗，召开行政处罚案件听证会30次。

7.强化“四率先”政策支撑加快推动海珠创新岛建设。围绕《琶洲地区发展规划（2019-2035年）》内容，创新推出“四率先”政策内容，推出琶洲发力建设“一核一区一极”。一是率先在全市推出琶洲试验区IAB产业容缺审批办法，从适用范围、容缺事项、压缩流程和失信惩戒等方面优化提速，今年新增IAB企业4167家。二是在全市率先推出 “全容缺+信用增值审批”服务，依托企业信用评定实行“全部申请材料容缺、分级信用增值审批”，切实做到“资料未齐、容缺先行；信用增值，容缺分级”，推动商事主体容缺登记从单一行业向全行业覆盖。三是在全省率先实现开办企业0.5天，联合政务数据、税务等部门打造“智慧政务一站式企业开办专区”，联审联办商事登记、公章备案、银行开户、申领发票、网络报装、社保费登记等环节，跑出海珠开办企业“加速度”。四是在全省率先成立首个专业会展与数字经济知识产权维权服务中心，顺利推动琶洲会展与数字经济知识产权保护中心挂牌成立，打造立足试验区、覆盖全广州、辐射粤港澳的知识产权保护综合服务机构。

8.优化“放管服”举措全力打造一流营商环境。我区现有商事主体17.03万户，其中企业（含外资）8.16万户、个体户8.87万户；新登记主体1.94万户。一是优化企业开办流程，通过“首席商事服务官”对接企业准入准营需求，由“银税商e站通”集成申领执照、刻印公章、银行开户、网上办税等企业开办流程，今年为保利酒店、广东电网、广东互能等企业提供精准帮扶。二是深入推进港澳自然人“一人一元开公司”服务。今年享受该政策设立的公司34家。三是深入推动“证照分离”改革、“菜单式服务”，加快推进“一门、一窗、即办”进度，大幅度提高开办企业便利度。四是与税务、社保、银行等部门共享连续两年未报税、未缴纳社保和基本账户资金流动监控等企业信息，加快清理“死亡”商事主体。今年已吊销企业1658户，注销企业15019户，撤销14户。

9.强化重点领域监管切实提升群众满意度和幸福感。一是突出主体责任，牢牢把住食品安全源头关。积极发动食品生产企业、农贸市场使用食品生产全过程动态监管平台、食用农产品溯源平台系统，严格压实食品安全主体责任，现有31家生产企业、14家农贸市场使用上述系统。自主开发食品安全培训微信小程序，督促食品生产经营单位管理、销售人员参与微信培训，提升从业人员食品安全从业意识。二是深化规范管理，全方位提升餐饮业质量水平。深入开展餐饮业质量提升工程，通过示范引领，打造海珠区重点旅游景点和商圈食品安全示范区，积极推进“广州塔”创建市级食品安全示范街区和江南坊创建市级小餐饮示范街，目前我区共有省级餐饮服务食品安全示范街区3个、市级餐饮服务食品安全示范街区7个、小餐饮示范街8条。三是强化量化分级, 扎实推进餐饮量化等级提升工程。继续推动餐饮服务单位量化分级管理，全区共有餐饮服务单位9872家，量化A级单位259家，B级单位2325家。全区418家学校食堂全部达到量化B级以上，A级125家（占比29.9%）；大型餐饮服务单位145家，量化A级39家（占比26.89%），顺利完成市局要求的25%以上A级的目标；养老机构食堂28家，A级3家（占比10.71%），圆满完成市局部署10%以上A级的目标要求。深入推进“明厨亮灶”工程建设，全区9872家餐饮单位已100%实施“明厨亮灶”。四是落实最严要求，深入开展民生领域专项整治。开展校园及周边、网络订餐、养老机构、医疗卫生机构、自动扶梯、电梯起重机械叉车、中药饮片等专项整治行动45次，共检查餐饮单位11201户次，督促整改389户，抽查经营企业、医疗机构845家次。推进“不忘初心、牢记使命”主题教育专项整治食品安全问题联合行动，联合公安、教育、农业等部门狠抓食品生产经营环节、保健食品、校园食品安全及农产品质量安全等重点领域，共检查学校食堂和供餐单位879户次、保健品重点场所240个次。五是加强风险防控，守住食品安全底线。强化重大活动保障，通过采取组建团队、提前介入、规范指引、驻点监管、应急值守等措施，将分层监管变为属地监管、多头监管变为精准监管，今年独立完成广东省庆祝中华人民共和国成立70周年招待会、“读懂中国”广州国际会议、广交会等重大活动食品安全保障工作，共保障会展和重大活动206个、安全供餐80万人次。六是排查风险隐患，提升应急处置能力。坚持问题导向，深入开展风险隐患排查，全力做好中秋、国庆等重大节日、国庆焰火晚会琶洲地区应急保障工作，强化节日期间应急值守工作，确保节日期间辖区平安有序。今年以来共排查各类风险339个，及时有效处置应急事件6宗，其中1起为食物安全事件。七是坚持多元介入，切实提升各方监督参与度。结合创建国家食品安全示范城市工作，圆满完成区人大常委会对《食品安全法》执法检查工作，得到了区人大对食品安全工作的肯定。稳步开展农贸市场快检246310批次，合格率达99.72%，开展食品安全快检活动 34场，接受送检食品990批，合格率达99.9%。

10.实施质量强区战略全力推动高质量发展。一是创新“标准研制＋体系建设＋示范试点”模式，主导或参与各级标准研制31个，推动保利物业公司创建“标准化良好行为”体系并获最高级4A级评定，完成华南地区电器行业标准化服务产业培育试点建设，新承建广州塔服务业标准化试点。二是质量强区稳步推进，启动《海珠区区长质量奖评审管理办法》修订工作，推动“区长质量奖”政策落地，助力广州地铁、轻工技师学院获评“市长质量奖”企业（组织）。三是构建知识产权质押融资全链条服务机制，帮扶广州双桥、杰赛科技等企业融资超1亿元，指导中山大学、仲恺农业等高校自主向市场输出专利技术成果。推动广交会、美博会等会展知识产权投诉快速维权，调处投诉263件，查处113件。开展专利扶持申报工作，加大对高价值专利资助奖励力度，经审核有94家科研单位、企业及2人符合奖励扶持条件，拟扶持资金987万元，有效引导知识产权质量提升。四是加强广州国家广告产业园“一园两区”建设，充分利用广州美术学院建设“广东现代广告创意中心”、媒体港园区打造“现象级传媒产业生态树”的契机，吸引腾讯、央视CTR、科大讯飞、4K花园等龙头企业入驻，园区企业总注册资本超12亿元，并指导举办“1212创意中国”国际广告论坛、“塔外”设计展等活动。

11.强化共建共治共享着力维护公平有序市场秩序。一是深入开展“散乱污”“五类车”专项整治，检查发现无照2190户，引导办照1225户，立案查处88宗，顺利办结“104”五类车非法拼改装专案。二是严厉打击各类违法违规行为，开展互联网广告、价格领域乱收费等专项整治行动，共立案679宗，罚没入库1016.65万元，移送公安案件及线索14宗。推进扫黑除恶专项工作，梳理摸查线索879条，移交违法线索53条。三是落实“双随机、一公开”监管，做好严重违法失信企业列入经营异常名录工作，现有经营异常名录企业8998户次，被列入严重失信企业名单890户。企业年报率和排名均比2018大幅提升，受到市市场监管局通报表扬。四是开展集贸市场价格专项检查，以生猪、猪肉市场价格为重点，组织开展全区农贸市场收费清查工作，共检查农贸市场79家、引导市场开办方签订规范收费承诺书79份。五是妥善处置应急舆情事件，重点查办花生日记、广东数库、盛世颂歌等涉嫌传销重大案件，约谈走访直销企业、经销商、服务网点19个次，指导驻场监管直销会议4场次；平稳处置敦和市场收费问题、集贸市场“短斤缺两”、广州地铁赤沙车辆段食堂食品安全应急事件和越翔房地产、云联惠等重点信访案件。六是畅通消费投诉渠道，指导企业建立在线纠纷解决ODR机制，发挥消费维权服务站和放心消费共建单位作用，受理消费投诉33509宗，挽回经济损失560.63万元。

12.加强自身建设打造忠诚干净担当的干部队伍。一是机构改革平稳推进，组建全新的市场监管部门，人员已定员定岗，提前完成超编人员分流任务。二是完善基层党组织建设，顺利完成局机关党委、纪委组建及其委员选举工作，并按程序选举成立党支部34个。三是严格落实中央八项规定精神，加强干部队伍纪律监督，持续夯实党风廉政建设。四是组织开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，充分改进工作方式、作风，提高工作效能。

三、存在的问题和困难

行政复议方面。2019年1月1日至2019年12月3日期间，我局被申请行政复议86次，同比2018复议量（32次）增加了169%。已结案中，予以维持的47宗，驳回申请的12宗，确认违法的1宗，予以撤销、部分撤销及撤销重做的10宗，撤回复议申请4宗，调解结案1宗。

行政诉讼方面。2019年，我局收到应诉通知64次，比2018（28次）增加了128.6%，已结案件中，驳回起诉24宗，撤回起诉2宗，判决撤销行政处罚1宗（我局已上诉），撤销行政许可5宗，确认违法1宗，维持1宗。

上述复议诉讼案件，覆盖了食品药品化妆品、商标侵权、广告违法、侵犯消费者权益、销售未取得生产许可证产品、不正当竞争以及违反特种设备安全法等多种案件类型。主要问题有以下四个方面：

（一）事实认定不清，证据不足。部分执法人员在案件调查过程中未进行充分的调查取证，对事实认定不清，证据不足，较为草率地作出行政处罚决定。

（二）适用法律错误，依据不准确。部分执法人员对相关法律法规的解读不够透彻，对违法事实的探究不够深入，对法条的理解不够准确，造成违法行为与法条相脱节、对违法事实定性错误等现象。

（三）自由裁量畸轻畸重，个别案件裁量尺度不均衡。个别广告违法案件在行使自由裁量权时违反了“处罚和教育相结合”以及“过罚相当”的原则，裁量尺度不恰当。行政处罚并不以惩戒作为唯一与最终目的，而是在惩戒违法行为人的基础上对其进行教育。执法机关作出行政处罚决定既要保证行政管理目标的实现，又要兼顾保护相对人的权益。个别案件在自由裁量范围内对当事人违法行为作出顶格处罚决定时，未充分考虑处罚幅度的适当性，没有在处罚决定书中充分陈述从重、从轻、减轻和加重处罚的具体事由。

（四）存在畏难情绪，责任心有待增强。部分办案人员存在畏难情绪，把重点放在简单、常见的案件处理上，对于一些与民生领域密切相关的案件“少接触、缺实践、无经验”，导致案件类型较为单一，部分类型的案件数量较少，特别是反走私案、反不正当竞争案、消费者权益保护案等类型的案件，成为了执法办案的数量短板。部分办案人员责任心不够强，主要体现在：对部分举报案件处理不及时，导致超期答复或超期未答复举报人；对于部分投诉、举报事项，采取了最便捷、最简单的调查取证方式，主动避开较为复杂的调查取证过程，导致有些案件或者举报答复在面临复议、诉讼时，出现证据不足需临时补充证据的现象，存在一定执法风险。另一方面，个别办案人员缺失案件办理严肃性意识，导致案件文书频繁出现错别字，文书措辞过于口语话，案卷卷宗出现随意涂改现象，甚至未能妥善保管案卷材料，例如送达投递情况、送达凭证等相关材料遗失，在补充证据的过程中难以核实履职情况，难以避免执法风险点。

四、下一步工作计划

（一）加强人员培训，进一步提高执法水平

机构改革后我局权责数量倍增，而部分执法骨干因编制问题分流到其他单位，新入职的公务员刚接触执法办案工作，缺乏办案经验，执法队伍整体业务水平良莠不齐。针对此情况，我局拟从两方面入手：一方面，重点加强局法制审核人员和各办案机构法制员的培训工作，制订有针对性、系统性、内容更丰富的培训计划，提高法制审核水平，充分发挥法制员以点带面的法制指导作用。另一方面，发挥各专业科室的业务指导作用，针对执法人员开展多形式、多层次、有针对性的业务培训工作，以本部门法规、新法为重点、以切实提高执法水平为落脚点，深入解析相关法律法规和各类执法办案业务的要求，帮助执法人员尽快适应机构改革后执法工作要求。

（二）进一步落实推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度等三项制度工作

充分对照《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（国发办〔2018〕118号）、《广东省人民政府关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施方案》（粤府〔2019〕36号）、《广州市司法局关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的通知》（穗司函〔2019〕922号）及《广州市市场监督管理局关于印发<广州市市场监督管理局全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度工作方案><广州市市场监督管理局关于成立全面推行行政执法“三项制度”领导小组的通知>的通知》（穗市监法〔2019〕397号）的要求，结合我局已完成的情况，进一步细化，查缺补漏，完善我局在行政执法公示、全过程记录和重大执法决定法制审核方面的制度建设工作，为我局的行政执法工作提供强有力的制度保障。

（三）完善行政执法效能考核方法

我局将继续按照《广东省行政执法案卷评查标准》的最新要求，参照我局现有的综合执法评价体系，结合机构改革后各项行政行为实际情况，加紧研究，进一步完善行政执法效能考核方法。

（四）加强沟通协调，准确把握尺度

加强与广州市市场监督管理局、区司法局及相关法院的沟通协调，加深对相关法律法规的研读和理解，准确把握立法原意和法律原则，切实做到依法行政，过罚相当，努力实现教育与惩戒相结合的目的。