法治日报

05 专刊

法治政府

2021年8月6日
星期五

LEGAL DAILY

主编:杨新顺
编辑:张维
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjibu666@163.com

市场监管总局连发三规章 强化信用约束实现利剑高悬

当事人被罚停产停业等不得提前停止公示

核心阅读

以信用为基础的新型监管机制按照市场主体信用状况采取差异化的监管措施。对信用较好、风险较低的市场主体,降低抽查比例和频次。对违法失信、风险较高的市场主体,适当提高抽查比例和频次,列入重点信用监管范围,使监管力量"好钢用在刀刃上",努力做到对诚信守法者"无事不扰",对违法失信者"利剑高悬"。

热点关注

□ 本报记者 万静

近日,市场监管总局公布《市场监督管理严重违法失信名单管理办法》(以下简称《办法》)、《市场监督管理行政处罚信息公示规定》(以下简称《规定》)、《市场监督管理信用修复管理办法》(以下简称《修复办法》)等3个部门规定,自9月1日起施行。

新修订的《办法》扩大严重违法失信名单列入范围,新修订的《规定》和新制定的《修复办法》共同推动解决市场监管部门行政处罚信息公示期限较长、信用修复机制不健全等问题。这3个部门规章和规范性文件的公布施行,对推动构建以信用为基础的市场监管长效机制,维护公平竞争市场秩序,激发市场主体活力,促进高质量发展,将发挥重要作用。

聚焦重点民生领域

其中,最引人注目的是《办法》。《办法》将食品、药品和特种设备等直接关系人民群众生命健康安全的市场监管领域,纳入严重失信监管范围名单中。针对市场秩序中的痼疾顽症,出重拳、下猛药,强化信用约束和失信惩戒,着力解决群众痛点、治理难点,真正让市场监管长出牙齿,实现"利剑高悬",促使市场主体存戒惧、知敬畏、守规矩,提升守法诚信经营意识和水平。

在食品领域,未依法取得食品生产经营许可从事食品生产经营活动;用非食品原料生产食品;在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质;生产经营营养成分不符合食品安全标准的专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品;生产经营添加药品的食品;生产经营病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类及其制品;生产经营未按规定进行检疫或者检疫不合格的肉类;生产经营国家为防病等特殊需要明令禁止生产经营的食品,且属于办法有关规定情形的,列入严重违法失信名单(食品安全严重违法生产经营者黑名单)。

在药品、医疗器械、化妆品领域,生产销售假药、劣药;违法生产、销售国家有特殊管理要求的药品(含疫苗);生产、进口、销售未取得药品批准证明文件的药品(含疫苗);生产、销售未经注册的第二、三类医疗器械;生产、销售非法添加可能危害人体健康物质的化妆品;其他违反药品、医疗器械、化妆品法律、行政法规规定,严重危害人民群众身体健康和生命安全的违法行为,且属于《办法》有关规定情形的,列入严重违法失信名单。

加强事后失信惩戒

《规定》同样引起业内极大关注。其亮点主要在于加大事后失信惩戒力度,提高重点领域违法成本。

根据《规定》,各省、自治区、直辖市市场监督管理部门应当按照本规定及时完善国家企业信用信息公示系统,提供操作便捷的检索、查阅方式,方便公众检索、查阅行政处罚信息。

市场监督管理部门应当严格履行行政处罚信息公示职责,按照"谁办案、谁录入、谁负责"的原则建立健全行政处罚信息公示内部审核和管理制度。办案机构应当及时准确录入行政处罚信息。负责企业信用信息公示工作的机构应当加强行政处罚信息公示的日常管理。

《规定》尤其强调:当事人受到责令停产停业、限制开展生产经营活动、限制从业、降低资质等级、吊销许可证件、吊销营业执照以及国家市场监督管理总局规定的其他较为严重行政处罚的,不得提前停止公示。

中央财经大学法学院教授高秦伟指出,传统监管模式对所有监管主体平均用力,监管成本高,市场主体压力大、受干扰多。以信用为基础的新型监管机制按照市场主体信用状况采取差异化的监管措施。对信用较好、风险较低的市场主体,降低抽查比例和频次。对违法失信、风险较高的市场主体,适当提高抽查比例和频次,列入重点信用监管范围,使监管力量"好钢用在刀刃上",努力做到对诚信守法者"无事不扰",对违法失信者"利剑高悬"。

国家行政学院教授杨伟东分析指出,信用监管通过创新监管理念、监管制度和监管方式,实现监管资源配置在需要监管的重点领域、重点环节、重点对象上,有效提升了监管效能,维护了公平竞争,降低了市场交易成本。而分级分类监管是实施新型信用监管的主要路径。对信用好、风险较低的市场主体,合理降低抽查比例和频次,减少对正常生产经营的影响;而对违法失信、风险较高的市场主体,提高抽查比例和频次,依法依规实行严格监管,从而做到"让守信者降成本,让失信者付代价"。

重塑进退有据模式

3部规定的出台体现了统筹推进重点监管和"双随机、一公开"监管理念。根据区域和行业风险特点,探索建立重点监管事项清单制度,全面梳理职责范围内的重点监管事项,明确监管主体、监管对象、监管措施等内容,依法依规实行重点监管。在重点监管事项清单之外,推进"双随机、一公开"监管全覆盖,与企业信用风险分类结果相结合,提高问题发现能力。

比如,《修复办法》提出,被列入经营异常名录或者被标记为经营异常状态的当事人,符合下列情形之一的,可以依照本办法规定申请信用修复:补报未报年份年度报告并公示;已经履行即时信息公示义务;已经更正其隐瞒真实情况、弄虚作假的公示信息;依法办理住所或者经营场所变更登记,或者当事人提出通过登记的住所或者经营场所可以重新取得联系。当事人被列入严重违法失信名单满一年,且符合下列情形的,可以依照本办法规定申请信用修复:已经自觉履行行政处罚决定中规定的义务;已经主动消除危害后果和不良影响;未再受到市场监督管理部门较重行政处罚。

对此,业内人士分析指出,通过健全完善信用修复制度,缩短信息公示期限,规范信用修复程序等,鼓励违法失信当事人重塑信用,激发市场主体活力,构建放管结合、宽严相济、进退有序的市场监管部门信用监管新格局。

商务部国际贸易经济合作研究院信用研究所所长韩家平认为,与传统监管方式相比,以信用为基础的新型监管机制有一些特点值得关注:一是突出了"信息"和"信用"在监管中的基础性作用。从信息角度看,信用监管的过程就是信用信息产生、归集、共享、公开、评价、应用和修复的过程,突出强调了公共信用信息共享和公开的作用;从信用角度看,信用监管是充分运用征信、评信、用信等信用管理方法和工具的过程。二是贯穿市场主体全生命周期,衔接事前、事中、事后全监管环节的全程信用监管。三是大幅提升失信成本,让监管"长出牙齿"。四是更加注重法治化、标准化、规范化和市场主体权益保护等。

银保监会剑指利用通道业务等滋生的市场乱象

信托公司只可保留一家非金融子公司

□ 本报记者 周芬棉

治理信托公司乱象,是近几年银保监会防风险、促发展的一项重要工作。近日银保监会发布《关于清理规范信托公司非金融子公司业务的通知》(以下简称《通知》),要求信托公司从压缩层级、规范业务角度出发,整顿规范信托公司非金融子公司,治理市场乱象。

严禁新增非金融子公司

银保监会有关负责人说,近年来,部分信托公司以固有资产直接或间接设立从事私募股权投资等业务的一级非金融子公司,虽发挥了一定作用,但部分公司由于经营管理相对薄弱、合规意识相对淡薄,开展监管套利、隐匿风险的通道业务,或与母公司之间存在融出资金、转移财产、输送利益等违规关联交易问题等,滋生了市场乱象,累积了风险。因此,银保监会此次专门针对信托公司在境内设立的一级非金融子公司发布《通知》,严加规范。

据西北政法大学法学院教授强力介绍,目前经银保监会批准获得许可证的信托公司有68家。有不少信托公司旗下设立多家子公司,比如中融国际信托有限公司(以下简称中融信托),投资在50%以上的子公司曾多达17家;建信信托旗下子公司有6家,交银国际信托纳入合并报表的子公司有7家等。

当然,这是最多时候的数据,且并非都是境内一级非金融子公司。比如,记者查看中融信托官网就发现,中融信托目前旗下的子公司仅3家,分别为中融基金、中融国际和中融鼎新。

中融信托首席合规官、总法律顾问王强告诉记者,目前公司仅有一家一级非金融子公司,系经过银保监会批准后成立、依法合规开展业务。五矿信托的郑冰则介绍称,他们公司没有直接投资的子公司,不存在银保监会所说的情况。

强力认为,信托业总体情况比较好,但也出现过一些问题。比如明天系就成立了涉及保险、基金、期货、信托甚至包括上市公司等的隐形资本帝国,利用信托等通道业务,聚集大量资金,进行资金池运作,引发了市场乱象。

还有的信托公司成立子公司,子公司再投资设立孙公司,利用通道业务聚集大量资金,投资到矿产、房地产、新能源等领域,通过担保等方式形成资金闭循环,在为信托公司谋取利益的同时,也累积了大量风险。

正是在这种背景下,银保监会以"压缩层级、规范业务"为出发点,要求信托公司回归本业。

按照《通知》要求,信托公司严禁新增境内一级非金融子公司;已设立的境内一级非金融子公司,不得新增境内外企业的投资。

信托公司可选择保留一家目前经营范围涵盖投资管理或资产管理类业务的境内一级非金融子公司。但该公司仅可作为私募基金管理人受托管理私募股权投资基金,且不得控制、共同控制被投资方或对被投资方施加重大影响,不得参与被投资方的日常经营,投资年限不得超过5年。

明确清理范围和时间表

《通知》共有7条,条条明确具体,表明了银保监会对治理信托乱象的决心和扎实具体的工作安排。

首先明确清理范围。按照银保监会要求,信托公司应当有计划地以转让股权等方式清理对以下企业的投资:一是信托公司按照《通知》规定选择保留的境内一级非金融子公司在境内外投资的企业;二是信托公司其余境内一级非金融子公司及其在境内外投资的企业。

其次是明确清理时间。依据《通知》,信托公司对上述企业投资的清理期限不得超过3年。上述企业中有存续基金业务的,信托公司可不受前述期限限制,但应当于相关项目清算后1年内完成投资清理。清理工作完成前,上述企业原则上不得新增业务。清理确有困难的,信托公司应当在清理期限届满前两个月向属地银保监局提交延长清理期限报告一次,延长期限不得超过1年。

《通知》同时要求,信托公司全面梳理境内一级非金融子公司及其在境内外投资企业的基本情况,合理拟定清理规范工作方案,列明时间节点安排,明确存续子公司并表管理措施等,并于4个月内将方案报送至属地银保监局,经审查后实施。

《通知》要求各银保监局加强全程督导跟踪,认真审查方案内容,严防信息漏报瞒报;通过现场检查、督导等方式,适时查验阶段性工作进展与质量;加强辖内信托公司并表监管,发现非金融子公司与母公司之间违法违规交易行为的,依法依规对信托公司采取监管措施或进行行政处罚;清理规范工作完成后,组织专项验收,并向银保监会报送正式报告。

王强说,中融信托将根据监管要求,在保证项目正常运营的前提下,逐步做好相关压减工作。相关工作开展不会影响公司及相关项目运营。

治理乱象起步早不歇脚

据记者了解,近年来,银保监会一直在对银行保险业的乱象进行整顿。

强力认为,银行业尤其是信托业经过前几年大发展后,确实出现了一些乱象,近期相继暴发。比如,新时代信托、新华信托触发接管条件被接管,接管从2020年7月到2021年7月,现在又从2021年7月延长到2022年7月,可见问题之复杂程度。

治理乱象始于2017年,银保监会开展专项治理活动。自2017年至2018年,银保监会发布了《关于规范银信类业务的通知》,联合民政部制定《慈善信托管理办法》,印发《信托公司监管评级办法》以及《信托登记管理办法》等。时间与证监会对证券公司基金公司的整顿相契合。

2019年银保监会通过了《信托公司股权管理暂行办法》,该办法于2020年3月1日施行,是规范股东投资、治理结构的一部重要的部门规章。

乱象时有发生,监管仍在持续。2020年6月23日银保监会开展银行业保险业市场乱象整治"回头看"工作,要求查看信托公司,是否未严格执行房地产信托贷款监管政策,向不符合条件的房地产开发项目提供贷款;或以向开发商上下游企业、关联方或施工方发放贷款等名义将资金实际用于房地产开发,规避房地产信托贷款相关监管要求;是否存在违法违规向地方政府融资平台提供融资,违规要求或接受地方政府及其所属部门提供各种形式的担保等情形。

在强力看来,信托公司出的问题,根子还要看治理结构,关键是要看股东及控股股东是否依法履职尽责。

银保监会要求,严查是否存在股东虚假出资、循环注资、抽逃股本、代持股权等行为;股东信息不透明;股东违规持有多家信托公司股权;股东违规质押信托公司股权;股东滥用股东权利或不履行股东义务。

严查信托公司通过关联交易向股东或实际控制人进行利益输送,以及董事高管履职前未取得任职资格,董监高兼任不相容职务,关键岗位长期空缺,董事长或总经理代为履职时间超期等情形。

重点还要查看,信托公司是否存在直接或通过分期发行、开放式、多层嵌套等方式变相新增非标资金池业务;通过非标资金池承接不良资产,隐匿风险;对非标资金池业务资金来源、底层资产、实际资金用途和实际风险承担情况未进行有效穿透管理等情形。

加强公民审查建议制度机制建设

慧眼观察

□ 杨向东

公民审查建议制度是确保党中央决策部署贯彻落实、推动和保障宪法法律实施、完善中国特色社会主义法制体系、维护国家法制统一的重要制度。一方面,根据立法法、各级人民代表大会常务委员会监督法(以下简称监督法)及各地方人大的备案审查立法,公民、法人或者其他组织可以向人大机关提出相应的审查建议;另一方面,也可以根据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》及各地方政府的行政规范性文件备案审查管理办法等,向规范性文件制定机关或备案审查机关提出建议审查。此两种类型的建议虽范畴不同,但在公民建议的制度机制整合、工作衔接联动、机构相互配合等方面具有合力建设的必要性。

一是统筹设计公民审查建议筛选机制。目前,人大机关备案审查制度中没有公民审查建议筛选机制,理论上任何审查建议均可进入审查;行政机关的规范性文件备案审查制度中,规定了若干不受理的建议事项,具备筛选机制,例如,建议审查不属于规范性文件的;或申请人就同一内容已经向其他有权机关申请的,则不予受理。有无筛选机制,差别很大,例如有的公民、组织喜好向全国人大常委会提请"直达"式建议,甚至有的公民"一周一申请"。建立健全筛选机制就是要有效发挥多层次、多系统备案审查系统的作用,避免滥用提请审查权及浪费国家资源,避免把人大变成"信访办",把行政机关变成建议审查的"中转站"。鉴于行政性规范性文件建议审查已建立一定筛选机制,那么公民审查建议制度是否应建立相应的筛选机制呢?十九届四中全会提出了加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。据此,监督法未来应予完善,就向人大提请建议方面规范提请主体资格、提请事项,也可以规定不予受理的事项,包括如何与向行政机关提起的建议审查事项衔接方面进行规定,这样恰恰能够进一步扩大民主参与度,通过公民建议制度更有效地保护公民基本权利。

二是整合公民审查建议分流合流机制。全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰指出,收到公民审查建议后,会逐一登记在册、研究处理,并向审查建议人作反馈。对不属于全国人大常委会审查范围的,依照规定分别移送有权审查的机关研究处理。笔者从近4年数据看,每年有近1/3的公民审查建议不属于全国人大常委会审查范围,完全可以通过地方人大或政府来解决。这些建议为什么没有进入地方审查建议平台?一是2018年之前,行政规范性文件建议审查制度缺失,公民、组织只能根据人大的审查建议制度,提起相应建议。二是行政规范性文件建议审查制度逐步建立后,其分流功能较弱,导致建议审查问题过度集中于上级人大、行政机关。

因此,要避免公民审查建议过于集中在某一个机关或部门,必须积极发挥政府行政规范性文件备案审查作用,必须对各类型建议进行分流、合流的机制建设。首先,形成从中央到地方、从上到下、由内到外的各个层面的分流。若向行政机关提起的建议审查,则涉及规范性文件的制定机关或备案机关务必解决;向司法机关提起的司法解释性文件的审查建议,则司法机关务必解决;如此根据文件属性及归属,让地方及其机关在审查工作中"挑大梁",力争形成一套具有整体统一性、同步调整性的分流机制;其次,形成人大机关主导、行政机关、司法机关相互配合的合流机制。人大机关在审查工作中总揽全局,各相关机关接收到审查建议或建议审查后,难免会遇到无法解决难题,也会遇到公民穷尽救济后,寻求人大机关备案审查。因此,应有一定的合流机制,把一定来源各自归口的公民建议,最终由人大机关兜底解决。只有这样,在制度上能够与各类型的公民审查建议形成制度衔接,且有效回应人民的要求、呼声,使民主在备案审查中得以充分体现。

三是探索公民审查建议工作衔接机制。公民建议审查制度是具有中国特色的宪法监督制度。《法规、司法解释备案审查工作办法》原则规定了全国人大常委会法制工作委员会、专门委员会等分工问题,各地方人大参照该办法,做了类似的分工。各地方政府的行政规范性文件管理办法或行政规范性文件建议审查办法规定了制定机关及备案机关的基本权责。根据有件必备、有备必审、有错必纠的要求,司法解释性文件、监察规范性文件等也纳入备案审查范围,不排除涉及相关规范性文件的公民审查建议也会大量出现。目前,所面临的问题之一,就是各个机关在建议审查方面的工作配合及制度衔接等问题。从外部分工来看,进一步完善党委、人大、行政机关、司法机关之间的规范性文件备案审查衔接联动机制,着力保证各个规范性文件的协调统一,常委会工作机构应当与有关方面共同建立公民建议审查的衔接机制。从内部工作机制来看,诸如联席会议制度、多向沟通机制等应予以明确,进一步强化行使审查权部门对于公民审查建议的程序完善,基于审查要求的内部分工机制、移送审查机制、年度报告制度要形成相互配合的合力性机制,避免不同分工机制损害公民审查建议的实质性解决。

(作者系上海政法学院副教授,上海市规范性文件备案审查工作研究中心副主任)

青海省5年清理926项行政审批事项

本报讯 记者**徐鹏** 近日,青海省第十三届人大常委会第二十六次会议听取和审议了省人民政府关于2015-2020年法治政府建设情况报告。据青海省副省长李宏亚介绍,在"放管服"改革方面,开展14批次行政审批事项集中清理,目前省级层面共清理926项行政审批事项,保留260项,是全国省级保留行政审批事项最少省份之一。

李宏亚说,青海深入推进政务服务体系建设,省、市州、县三级行政服务中心全部投入运行,乡镇便民服务中心、村(社区)便民服务点实现全覆盖,推出"青松办"。联手新疆开展"青新通办",被国家一体化政务服务平台列为第一批6个区域"跨省通办"专区之一。

"不断优化营商环境,完善'I+N+M'政策体系,形成青海营商环境2.0版,累计出台重点举措207条,近80%落地见效,投资'审批破冰'工程被选为典型案例纳入《中国营商环境报告2020》在全国推广。"李宏亚说,截至2020年底,全省市场主体突破50万户,同时持续开展减证便民共清理各类证明事项559项。

海南省电子印章正式上线

□ 本报记者 翟小功

"真是便捷!只需要在'码上办事App'简单操作就能直接领取公司电子营业执照和电子印章,这对我们企业来说真是省事又放心。"不到两分钟,海南时倾科技有限公司法定代表人华先生通过手机领到了公司电子营业执照和4枚电子印章。

自发布《海南省电子印章应用管理办法(试行)》以来,海南省市场监督管理局、省公安厅、省大数据管理局联合推动海南省统一电子印章系统的建设,于6月28日实现商事主体电子营业执照和电子印章同步发放与使用上线试运行,7月28日面向全省企业和群众正式上线运行。据悉,此次电子营业执照和电子印章同步发放改革,是海南省推进海南自由贸易港数字经济高质量发展,打造更高效、更便利的营商环境与更可信的交易环境,持续深化改革、惠企惠民的又一重要举措。

海南省商事主体设立和变更信息获得商事登记核准后,即可通过"码上办事App"同步免费申领商事主体4枚电子印章。此举极大提升了商事主体开办和办理各类政务事项的便利度,减少了商事主体办事成本。