

长宁区创建 “网络市场监管与服务示范区” 一周年记

善用互联网思维 提升网络监管与服务水平

去年 12 月 13 日，长宁区启动全国首个“网络市场监管与服务示范区”创建工作。一年以来，在国家工商总局的大力指导下，在市工商局的全面协同下，长宁区形成了一些阶段性创建成果，在辖区网络市场监管与服务的水平逐步提升的同时，也实实在在地惠及广大人民群众。

在长宁，互联网企业可在一张营业执照上登记本市多个经营场所，新设分支机构无需另行申请营业执照；在长宁，“互联网+生活性服务业”经营企业拥有团体标准，用于规范行业管理、促进行业自律；在长宁，涉及淘宝和天猫的网络违法案件调查处理周期从几个月大幅下降到了几天，这是长宁余杭两地市场监管局合作的成果……

长宁区认为，推动创建工作关键在于坚持好“放、管、服”工作主线，用互联网思维提升网络监管与服务水平，推动网络市场健康有序发展。政府部门顺应新时代新特征，摒弃“保姆式”监管方式，按照市场化改革方向，发挥行业作用、落实企业责任，形成社会共治的良好局面。

探索，始于“互联网+生活性服务业”高地

去年 5 月 18 日，在沪调研的国家工商总局相关负责人在走访长宁区的互联网企业时提出，电商企业的经营发展与民生关系密切，电商企业要完善与政府部门的协调机制，加强信息互通，对于电商平台运营中自身发现和媒体、消费者反映的问题，要快速回应、及时改进，切实加强平台管理，履行审核把关责任，做好消费者投诉处理工作，通过诚信经营、使消费者满意，更好地赢得市场，希望长宁区在促进区域电商产业发展、推动互联网企业规范经营方面为全国探索经验。

探索互联网企业规范经营经验，长宁有基础也有优势，“互联网+生活性服务业”是长宁的重点产业，人们熟悉的携程、美团点评、春秋旅游等互联网企业都位于该区。2016 年年中，上海

市政府批复同意在上海长宁区设立上海首个“互联网+生活性服务业”创新试验区，确立了长宁区作为“互联网+生活性服务业”发展高地的地位。

同年 6 月，长宁区成立调研小组，通过深入的调研走访，提出创建“网络市场监管与服务示范区”的设想；11 月，国家工商总局批复同意长宁区创建全国首个“网络市场监管与服务示范区”；12 月 13 日，长宁区在创建启动仪式上提出，在未来 2 到 3 年内，围绕“放、管、服”，完善创业扶持条件和激励措施，改进网络监管方式，优化政府服务理念，推进社会共治治理，推动辖区内网络市场健康有序发展。

一年间，长宁对照创建“网络市场监管与服务示范区”总体方案和 2017 年行动计划，各项任务有序推进，创建工作不断取得新进展、新突破，总结形成了一批可复制可推广的制度和经验。

掐准痛点、难点，凸显“放”的针对性

一年来，长宁紧锣密鼓地探索实施“一照多址”等重大改革试点，向互联网行业释放“政策利好”。长宁区认为，深化改革创新不能“乱出拳”，要在充分了解市场特性和市场规律的基础上，掐准市场主体的痛点、难点，凸显“放”的针对性。

最典型的是“一照多址”改革试点边开展边“升级”，将适用企业类型从内资扩大至外资，适用区域从本区扩大至全市，适用行业从“互联网+生活性服务业”扩大至不涉及许可项目的一般项目，目前，“安鲜达”、“新长宁慧生活”等 6 家“互联网+生活性服务业”企业已经成为这一举措的受益者。

互联网的监管和服务具有鲜明的“跨部门”特性，长宁区加强职能部门协同，打好精准扶持组合拳，率先在全市成立由区市场监管局牵头，6 部门共同参与的区网络市场监管部门联席会议，推进部门间信息共享、监管协同、执法联动；主动对接杭州市余杭区，建立跨省监管协作工作机制；筹备设立由区级财政资金和社会资本共同参与的“互联网+生活性服务业”产业引导基金，引导社会资本投入到不同发展阶段的“互联网+生活性服务业”企业和项目。

商事制度改革与区域扶持政策初步形成叠加效应，截至今年 11 月，长宁区共设立以电子商务、信息网络科技为主营项目的“互联网+生活性服务业”企业 3888 户，注册资本总额 310.37 亿。其中自创建工作启动来，新设 710



与的区网络市场监管部门联席会议，推进部门间信息共享、监管协同、执法联动；主动对接杭州市余杭区，建立跨省监管协作工作机制；筹备设立由区级财政资金和社会资本共同参与的“互联网+生活性服务业”产业引导基金，引导社会资本投入到不同发展阶段的“互联网+生活性服务业”企业和项目。

商事制度改革与区域扶持政策初步形成叠加效应，截至今年 11 月，长宁区共设立以电子商务、信息网络科技为主营项目的“互联网+生活性服务业”企业 3888 户，注册资本总额 310.37 亿。其中自创建工作启动来，新设 710

户，注册资本总额 59.43 亿元，同比增长 16.46%。

提升“管”的有效性，强化“服”的便利性

政府部门的监管手段要想跟上互联网行业的发展步伐，必须改变传统思路，学会用互联网思维开展工作。过去一年，长宁不断探索网络市场监管新机制、新方法，以更好适应线上线下融合发展的新形势。

大数据发展日新月异，政府运用好大数据技术，将大大提升监管效能。长



宁区利用大数据技术，建立区域网络经营企业 GIS 地图监管体系，实现对网络经营企业登记、许可、处罚和信用信息的综合管理；与美团点评网开展大数据监管合作，开发“天眼”系统，从消费者评价信息中及时发现疑似问题、推送预警，监管人员快速响应、线下核查，探索“人力监管”模式向“技术监管”模式转变；与阿里巴巴集团签署战略合作备忘录，通过建立在线联系机制，加强取证协查合作及主体数据共享等。

在提升“管”的有效性的同时，长宁区不断强化“服”的便利性，坚持“互联网+政务服务”理念，以问题和需求为导向，推进服务内容载体多元化、办事流程便利化，切实提高政府服务效能。

长宁区现已初步建成网上政务服务“单一窗口”，实行网上预约窗口优先办理及分级预约制度，截至 11 月，11391 人次通过网上预约办理与区市场监管局相关的业务，进一步方便办事对象。长宁鼓励区“互联网+生活性服务业”成熟领域试点先行，支持易果生鲜、菜管家、盒马鲜生等 6 家网络经营企业参与“互联网+生鲜”团体标准建设，企业自主制定的全国首个《生鲜电子商务平台退换货服务要求》团体标准，及时填补了行业现有标准空白，促进企业提升产品和服务竞争力。

坚持“放、管、服”工作主线，是长宁创建“网络市场监管与服务示范区”的关键所在。“放、管、服”改革，关键是改革，目的是放活，要着力清除阻碍市场活力迸发的“拦路石”，激发网络市场活力和社会创造力。下一步，长宁区委、区政府将围绕营造良好的市场准入环境、市场竞争环境和市场消费环境，勇担当、善突破，力争明年示范区创建工作再上新台阶。

图题：视觉中国

所使用证明文件，当场可以完成登记。

通过“一照多址”增设营业场所，各营业场所可随登记企业一并申报年报。

其次，这一制度更加符合企业规模扩张实际需求。现行“一照多址”改革将适用企业类型从内资扩大至外资，适用区域从本区扩大至全市，适用行业从“互联网+生活性服务业”扩大至不涉及许可项目的一般项目。如上海安鲜达物流科技有限公司，主要承揽易果生鲜网、天猫超市（生鲜频道）等渠道一体化冷链仓储物流服务，在上海地区拥有 20 余个配送站点，受惠于“一照多址”试点，有关信息直接添加于公司总部的营业执照上，极大降低了企业办事成本。

同时，“一照多址”更加符合政府现代化监管理念。长宁区对改革试点企业加强事中事后监管，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，强化登记事项、食品安全、产品质量、网络监管等日常监管，并负责试点企业“双随机”抽查及信用监管工作。

力，建设产品或服务内部质量控制体系，同时企业的自律意识也在提升，对“互联网+行业”相关标准建设的需求强烈。团体（联盟）标准，由市场主体自主发起制定，并自由选择 and 自愿采用，具有快速响应特点，可以更好满足“互联网+行业”快速变化发展实际。

引导和推动中，政府更多是加强政策引导和协调监督，营造良好政策环境，激发企业制定和实施团体（联盟）标准的动力。工作遵循“政府引导、市场主导、专业指导、分步推进”总体原则，鼓励上海市网商商会组织牵头，支持企业参与，并引入上海市质协用户评价中心专业机构，为团体（联盟）标准制定把好质量关。

《生鲜电子商务平台退换货服务要求》团体标准的发布，对规范生鲜电商平台的管理和售后服务，促进生鲜电商平台企业运营管理水平提升，保护消费者的合法权益具有十分重要意义。有关人士指出，标准有助于健全企业内部产品质量体系，提升企业服务质量水平，促进企业品牌发展核心竞争力。同时，参与企业发挥了示范引领作用，有助于推动行业质量和标准化水平整体提升。

左图：线上订购，送货上门的生鲜电商让百姓生活变得更加便利。

本报资料照片

前互联网时代，商品交易中产生消费者投诉或违法行为，一般由经营者注册地或违法行为发生地工商部门管辖，处理起来比较简单；到了互联网时代，大家熟悉的投诉路径不太管用了，越来越多企业通过网络交易平台设立网店开展网络经营，消费者的投诉举报动辄跨区域、跨省市。

以阿里巴巴集团下属的天猫和淘宝平台为例，据估计，约有 38 万户上海的经营者在天猫或淘宝平台开设网店。2016 年上海某区市场监管局收到涉及天猫、淘宝平台内网店的投诉和举报达到 1500 余件，约占该区局接收涉网投诉举报总数的 85%。处置这些投诉和举报时，沪浙两地工商部门需通过函件移送线索，再向阿里平台调取网店经营者的主体信息和经营信息，协商周期一般长达好几个月，协查效率较低。

各地工商部门之间有必要建立一套包含投诉处理、线索移送、案件协查的协同监管机制来解决这个难题。

上海市工商局和长宁区市场监管局两次到杭州与余杭区市场监管局和阿里集团开展沟通，学习借鉴外省市工商部门在跨省协作方面和第三方平台在提供技术支撑方面的工作经验。比如，余杭区市场监管局基于杭州市网络交易监督管理系统，搭建网络违法案件移送移交与协查平台，一方面通过系统获取阿里平台内主体数据和交易记录，另一方面与外省市（工商）市场监管部门实施数据联通，通过网络移送线索及协查信息。余杭现已与重庆、青岛市的部分区市场监管局达成合作协议。

在上海市工商局指导下，长宁区市场监管局确定与余杭区市场监管局共同探索建立跨省网络违法行为线索移送及案件协查电子化工作机制，为处置跨区域网络违法交易行为提供便利条件和快速通道，用信息化手段提升市场监管部门的工作效率。同时，与阿里集团探索开展数据共享，借助“红盾云桥”平台，加强网络店铺主体管理、交易数据查询、商品线上抽检等合作。

长宁区市场监管局与余杭区市场监管局共同起草完成了合作框架协议及网络交易监管异地协作协议。根据协议，双方将共同建设网络违法行为查处异地协作系统，通过系统完成点对点的自动化业务办理，实现网络违法案件移送移交及协查的线上处理，预计建成使用后，可以大大缩短投诉举报调查处理时间，由现在的几个月减少到几天，切实提升网络监管效能。

另一方面，长宁区市场监管局与阿里巴巴集团签署了战略合作备忘录，借助“红盾云桥”平台，加强网络店铺主体管理、交易数据协查、商品线上抽检等数据共享合作。目前长宁区市场监管局已通过这个平台调取了网店主体信息、交易快照、交易记录等相关信息。主体信息及交易快照一般在几分钟内就完成信息反馈，交易记录根据查询交易数量不同，一般在 1-3 日内完成反馈，相比原来 2-3 个月的案件协查周期，效率大为提升。

“一照多址”，降低企业发展制度成本

互联网创业的速度是分秒必争，假如一家初生的互联网企业有市场、有流量、有团队，还有什么能阻止它快速扩张？答案也许是现行的“一照一证”商事登记制度——企业每设立一家分支机构，就要在新的地方申请营业执照。

当办照的时间成本成为一种负担，不能满足互联网企业线下网点快速扩张的需求，那极有可能抑制企业创新创业的动力。

长宁区率先在全市试点实施“一照多址”登记制度，本区“互联网+生活性服务业”相关内资企业，可以在一张营业执照上登记本辖区范围内多个经营场所，在相关备案登记通知书上，记载

区内区外的经营场所和非经营性网点。目前，已有“安鲜达”、“新长宁慧生活”、“南瓜车”、“传度健身”、“川海健康”、“汤美费格”等 6 家企业成为这一制度的受益者。

聚焦行业发展“痛点”“堵点”

当前，网络经济快速发展，企业经营模式不断创新，经营方式时有变革，商品流通在地域、规模和速度上的发展也是今非昔比。互联网企业积极拓宽经营渠道，线下零售、展示体验、物流仓储、发货配送等线下发展的需求强烈，有些网络经营企业需要在全市乃至全国设立站点。但是根据现行政策，企业申请设立分支机构需要多地办照，这无疑给企业增加了成本负担。

在市工商局支持下，长宁区市场监

管局针对区域网络经营企业的政策需求，聚焦行业发展的“痛点”和“堵点”，提出进一步简政放权、推进“一照多址”的目标任务，并在辖区先行先试。

根据市工商局出台的《关于支持长宁区加快推进上海市“互联网+生活性服务业”创新试验区、上海虹桥航空服务业创新试验区、上海虹桥时尚创意产业集聚区建设的若干意见》，长宁区率先在全市试点实施“一照多址”登记制度，针对在本区从事“互联网+生活性服务业”的内资企业，允许在一张营业执照上登记本辖区范围内多个经营场所，无需另行申请分支机构营业执照。

在本区试点基础上，长宁区拓展创新广度和深度，继续研究“一照多址”跨区试点，并出台了《长宁区推进示范区建设，开展“一照多址”试点登记监

管办法》，明确政策适用的行业及企业、注册登记的操作流程及事中的监管原则，成为全市首个开展“一照多址”跨区试点的区域。

从内资到外资，从本区到全市

长宁区市场监督管理局表示，“一照多址”改革试点是政府深化简政放权，推动大众创业、万众创新的有力举措，其最大收益者是企业。

首先，这一举措有效降低了企业制度性成本。“一照多址”改革试点简化了企业除住所以外营业场所（或配送站点、收发点、售后服务点等）的登记手续，大大缩减了企业办照时间，简化了办照流程，减少了办照材料。相较传统申请分支机构设立，现在通过“一照多址”增设营业场所，只需要提交相关住

引导和推动“互联网+生鲜”团体标准建设

生鲜电子商务作为电子商务的重要组成部分，同老百姓的生活息息相关，线上订购，送货上门，让百姓生活变得更加便利。然而，生鲜的线下配送环节却由于存在诸多问题，一直困扰着生鲜电商企业和消费者。

长宁区正在积极寻找破题思路。今年以来，区市场监管局按照审慎包容监管的精神和市场主导、政府引导的原则，确定以“互联网+生活性服务业”经营企业团体标准建设为抓手，先行试点“生鲜”细分领域的团体标准，力争通过点上提升、面上推广，逐步规范行业管理、促进行业自律、激发企业活力。

以企业为主体制定标准

网络技术的创新发展和应用的不断深化，带动网络市场解决人们日常生活中形形色色的需求。上海是中国生鲜电

商的主战场，也是中国电商的风向标，长宁区更是全国生鲜电商重镇，汇聚了“易果生鲜”“菜管家”“都市生活”“兰维乐”“纽仕兰”等知名生鲜电商企业，新零售“盒马鲜生”也在长宁设立了区域公司。



然而，作为互联网应用的新兴领域，“互联网+生鲜”在发展中不可避免地存在着一些问题，对于生鲜电商企业而言，经营难题广泛存在，包括食品安全信息不充分、易腐食品配送技术难等问题。对

于消费者而言，痛点制约了购买行为，包括订单信息与到手食品不相符、不满意或存在质量问题的食品无法退货等。

因此，长宁区市场监管局以全国首个“网络市场监管与服务示范区”和上海首个“互联网+生活性服务业”创新试验区创建工作为契机，从关注消费者痛点和提升行业整体市场环境出发，积极引导和推动生鲜电商领域的相关标准的制定。

标准建设的主体是企业而非政府。长宁区市场监管局表示，要尊重市场规律、尊重企业智慧，按照审慎包容监管的精神和市场主导、政府引导的原则制定标准，先行试点“生鲜”细分领域的团体标准，力争通过点上提升、面上推广，逐步规范行业管理、促进行业自律、激发企业活力。

从“槽点”最多的领域做起

长宁区在实地走访调研企业过程中，感受到生鲜电子商务企业十分注重自身产品和服务品质，投入大量人力物