浦东新区关于开展“证照分离”改革全覆盖试点的实施方案

根据《国务院关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》（国发〔2019〕25号）精神，按照《关于在中国（上海）自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的实施方案》（沪府办〔2019〕126号）要求，为全面推进“照后减证”，努力从根本上破解“准入不准营”难题，切实降低制度性交易成本，充分激发市场主体活力，助推“五大倍增行动”，推动经济高质量发展，结合浦东实际，制定本实施方案。

一、总体要求

**（一）总体目标**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，按照市委、市政府决策部署，全面推进“照后减证”，着力防范化解重大风险、精准优化政务服务，持续深化“放管服”改革，努力营造市场化、法治化、国际化的营商环境，加快政府职能转变，推进政府治理体系和治理能力现代化。

**（二）基本原则**

1.强化系统集成，提升治理效能。以“证照分离”改革全覆盖试点工作为主线，打好“放管服”改革组合拳，着力增强改革的系统性、整体性、协同性，持续强化审管衔接、监管协同、精准服务，切实把制度创新转化为经济治理效能。

2.强化市场导向，激发企业活力。紧紧围绕处理好政府和市场关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，进一步放宽市场准入，激发市场主体创新创业活力。

3.强化法治引领，保障制度创新。坚持“在法治下推进改革，在改革中完善法治”，聚焦重点领域和关键环节创新突破，先行先试，用足用好市人大法治保障授权，明确主体责任，排除相关法律风险。对实践证明行之有效的改革举措，及时出台文件，推动各项制度更加成熟更加定型。

4.强化协同联动，凝聚改革合力。注重改革的协同发力，加强上下衔接、左右配合、内外互动，积极构建跨层级、跨部门、跨领域的协同联动机制，形成多方协同的聚合效应，切实提升改革执行力，最大程度释放改革红利。

二、改革任务

**（一）落实文件精神，分层分类推进审批事项改革**

全面贯彻落实国务院和上海市“证照分离”改革全覆盖要求，对本市所有519项涉企经营许可事项实行全覆盖清单管理，国家部委、市级部门、区级部门实施事项分别为262项、183项、74项。按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务四种方式分类推进改革。

对中央层面、市级层面设定的涉企经营许可事项，要根据国务院、市级有关部门制定的实施方案和事中事后监管办法，细化制定贯彻落实的方案和办法，确保各项改革工作落地见效。对由新区实施的涉企经营许可事项，在法律规定允许范围内，要逐项研究制定方案，形成更大范围，更大力度的改革举措，充分发挥先行先试作用。

1.直接取消审批，注重风险防范。对市场竞争机制能够有效调节、行业能够自律管理以及通过加强事中事后监管可以达到管理目的的涉企经营许可事项，直接取消审批。直接取消审批共13项，其中4项由国家部委实施，8项由市级部门实施，1项由区级部门实施。

直接取消审批注重风险防范，各主管部门要逐项明确取消审批后的相关监管措施，并制定事中事后监管实施细则。市场监管部门要将市场主体注册登记、变更信息通过政府综合监管平台及时推送至对应主管部门，由主管部门及时纳入监管范围，依法实施事中事后监管。（牵头部门：区各主管部门）

2.审批改为备案，注重全程网办。对信息采集类涉企经营许可事项，以及管理标准和技术标准明确的涉企经营许可事项，由审批改为备案。审批改为备案共8项，其中4项由国家部委实施，1项由市级部门实施，3项由区级部门实施。

备案事项注重办结时效，应明确备案条件，简化备案手续，提供线上备案渠道，通过数据自动比对等人工智能化辅助手段，实现全程网办。企业备案后，区有关主管部门要依法实施有效监管，对发现未按规定备案或备案信息不真实、不准确的，应依法调查处理并采取措施予以纠正。（牵头部门：区各主管部门）

3.实行告知承诺，注重信用支撑。对暂时不能取消审批，通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为，且不会产生严重后果的涉企经营许可事项实行告知承诺，由申请人书面承诺达到行政许可条件，审批部门可以先行作出行政许可决定。实行告知承诺共76项，其中13项由国家部委实施，36项由市级部门实施，27项由区级部门实施。

实行告知承诺注重信用支撑，建立告知承诺审批与信用监管联动机制，在告知承诺审批实施过程中，建立衔接事前信用核查和信用承诺、事中信用评估分级和分类检查、事后联合奖惩和信用修复的全过程闭环监管。（牵头部门：区各主管部门）

4.优化审批服务，注重透明高效。对关系国家安全、公共安全、金融安全、生态安全和公众健康等重大公共利益的涉企经营许可事项，应采取切实措施优化审批服务。优化审批服务共422项，其中241项由国家部委实施，138项由市级部门实施，43项由区级部门实施。

优化审批服务注重透明高效，围绕企业高效办成“一件事”，制定公布准确完备、简明易懂的行业准入办事指南，规范自由裁量权，严格时限约束，消除隐形门槛，深入推进“一网通办”，不断提升政务服务标准化水平，实现行业准入“全程网办，一次不跑”。（牵头部门：区各主管部门）

**（二）坚持先行先试，推动审批制度供给市场侧改革**

以“一业一证”改革为引领，推动审批制度供给市场侧改革，将改革对象从审批事项细化为审批要素，建立审批、监管、服务一体化的要素管理体系，以精准施策推动精准发力，最大程度降低企业制度性交易成本。

5.从“事项”标准化到“要素”标准化。通过要素标准化将制度供给从“行政语言”改为“市场语言”，优化简约透明的行业准入规则。打开审批事项内部，把市场准入审批条件分为场所、设备、资金、人员和制度五类审批要素集合。针对不同要素的特点，建立审批、监管、服务一体化的要素管理模式。（牵头部门：区委办（审改办）；配合部门：区企业服务中心）

6.从“事项”改革到“要素”改革。通过以要素为对象的审批改革将制度迭代从“行政机制”改为“市场机制”，精准突破市场准入痛点、难点。针对场所、设备等事后整改成本较高的固定要素，适用事前审批的管理方式，同时优化服务，提高审批透明度和可预期性；针对人员、资金和制度等审批前后易发生变化的可变要素，全面推行告知承诺的管理方式，并通过信用体系和事中事后监管约束市场主体履行承诺。（牵头部门：区委办（审改办）；配合部门：区企业服务中心）

7.从“政府审批”到“市场认证”。探索将更多地审批事项改为市场认证，将规范市场准入的主体从“政府主导”向“市场主导”过渡，通过市场机制，有效规范市场准入、维护市场秩序。争取在上级有关部门的支持下，与中国质量认证中心加强合作，在上海自贸试验区先行先试，对实施工业产品生产许可证管理的产品、涉及新兴行业的产品试点强制性产品认证改革，发挥市场自律机制。进一步优化现有产品认证的办理流程，为企业减负。加强对认证认可机构的培育力度，进一步加大市场开放力度，降低企业成本。（牵头部门：区市场监管局）

**（三）放大改革红利，助力营造超一流营商环境**

强化内外资准入准营精准衔接，力争市场准入便利化达到国际领先水平，营造超一流营商环境。

8.规范企业登记经营范围与申办经营许可的衔接。依据涉企经营许可事项、经营范围规范条目，建立经营范围与涉企经营许可事项、审批部门之间的精准对应关系。市场监管部门要根据企业自主申报的经营范围，明确告知企业需要办理的涉企经营许可事项，将需要申请许可的企业信息通过数据共享交换平台推送至有关主管部门；有关主管部门要及时推送涉企经营许可事项办理信息至市场监管部门。（牵头部门：区市场监管局；配合部门：区各主管部门）

9.做好外商投资准入和市场准入“两张清单”的衔接。聚焦“6+6+X”重点产业，推动外商投资负面清单与市场准入事项审批清单实现透明、精准衔接。编制条件明确、标准清晰、公开透明的外资行业准入清单和办事指南，厘清外资可进入的行业、限制条件、审批事项、申办流程等，并根据政策动态调整更新。（牵头部门：区商务委）

10.着力清理负面清单外的特定许可事项或准入条件。聚焦“6+6+X”重点产业，争取上级有关部门支持，在浦东率先取消或简化针对外商（含港澳台）投资的特定许可事项或准入条件，实现负面清单以外领域内外资企业市场准入一致管理，推动外商投资准入便利化。（牵头部门：区商务委）

**（四）强化风险防范，着力构建“四位一体”监管体系**

构建市场主体自律、业界自治、社会监督、政府监管“四位一体”事中事后监管体系。

11.深化以信用约束为核心的市场主体自律机制。建立“全项采信、市场评信、社会用信”的信用监管制度，在行政审批、财政扶持、政府采购、招标投标、表彰奖励等环节全面实施信用审查，建立跨部门、跨领域、跨地区的社会信用联合激励和惩戒机制。对于符合法定条件的失信主体及其负责人，依法纳入失信名单，实现“信用管终身”。（牵头部门：区发改委）

12.深化以行业规范标准制定为重点的业界参与机制。在生物医药、金融服务、信息技术等行业试点，支持行业协会商会等业界组织充分参与行业规范标准制定，推动行业自治共治。（牵头部门：民政局；配合部门：区各主管部门）

13.强化以问题全向实时发现为目标的社会监督机制。通过企业、消费者举报投诉、第三方平台、网络舆情、政府等各维度信息的全向采集分析，全面监测识别行业风险，努力实现早发现、早预警、早处置。（牵头部门：区大数据中心）

14.强化以严守风险底线为主责的政府综合监管机制。深化拓展“六个双”监管机制创新，推动以动态、信用、风险、分类为特征的监管方式转变，充分应用大数据、物联网和人工智能等新兴技术构建行业监管场景，推动与审批流程再造相衔接的监管流程再造，建立以“监管要素标准化、监管方式智能化、监管流程闭环化”为特征的行业综合监管体系。（牵头部门：区委办（审改办）、区大数据中心）

三、保障措施

15.提升服务效能。全面推广电子签名、电子印章在行政审批中的应用，扩大智能审批事项的覆盖面，提高智能审批准确率。探索“主题式”服务，通过打造包含专属定制办事、专属政策服务、专属店小二等功能板块的企业专属网页，实现行政审批、政策扶持、政务服务等各类信息在“企业端”集成汇聚、主动推送、精准服务。加快自助终端的研发和布局，融合人工智能、远程身份核验、电子签章等技术创新成果应用，实现“服务跟着市场走”，提供24小时不打烊政务服务。（牵头部门：区企业服务中心）

16.强化法治保障。按照重大改革于法有据的要求，严格依法推进各项改革举措，分层分类落实法治保障针对需要在更大区域内、采取更大力度的改革举措，要充分用好市人大法治保障授权，由新区人大、政府依照法定程序出台文件，暂时调整实施与改革不相适应的地方性法规、政府规章、行政规范性文件中的具体规定，排除相关法律风险。对于试点证明行之有效的改革举措，要依法推进相关法律文件的立改废释工作，及时固化改革成果。（牵头部门：区人大办、区司法局）

17.加快信息共享。充分应用大数据、人工智能、物联网、区块链等新兴技术，加快建成电子证照库和政务信息数据库，提高数据归集质量，加大数据共享应用力度，实现电子证照、政务信息数据在部门间的互认共享。建成“一库一网一平台”信用信息化基础设施，信用平台横向与区政务云互联互通，纵向与上海市市级平台对接，实现法人、自然人信用信息全覆盖。（牵头部门：区大数据中心；配合部门：区发改委、区市场监管局、区企业服务中心）

四、组织实施

**（一）加强组织领导**

建立“证照分离”改革全覆盖试点工作推进机制，明确区委办（审改办）、区市场监管局、区司法局、区大数据中心等部门按照职责分工，牵头负责改革具体协调推进工作；区商务委要做好“证照分离”改革与对外开放政策的衔接；区企业服务中心负责浦东新区审批事项办理情况月度跟踪监督。区有关部门要做好实施事项改革落地工作，包括制定细则，更新办事指南、业务手册，总结报送进展情况等。已实施的，区有关部门要积极对接市级部门，严格按照既定方案落实；尚无具体实施方案的，区有关部门要结合浦东实际，主动对接市级主管部门，抓紧制定审批和监管细则，经上级部门认可后率先实施，确保各项改革措施落实落细。

**（二）做好宣传引导**

各部门要做好改革政策的宣传解读，扩大政策知晓度，形成全社会理解改革、支持改革、参与改革的良好氛围。特别是要针对管理措施、管理流程的调整，及时开展政策讲解，帮助企业尽快适应，做好企业服务工作。同时，要强化对工作人员的教育培训，避免执行走样。

**（三）抓好工作落实**

各部门要严格按照改革总体要求、具体任务、时间要求，层层压实工作责任，确保高质量完成改革目标任务。要根据推进情况，及时协调解决实施过程中的具体问题，加强对有关改革措施落实情况的监督检查，并注重及时总结和推广复制成功经验。

附件：1.浦东新区“证照分离”改革全覆盖试点事项清单（略）

2.《关于在中国（上海）自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆

盖试点的实施方案》（沪府办〔2019〕126号）（略）