上海市人民政府办公厅印发《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》的通知

沪府办〔2019〕126号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

经市政府同意，现将《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》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2019年11月30日

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

为深入贯彻落实《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），进一步破解“准入不准营”难题，切实降低制度性交易成本，结合本市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

**（一）指导思想**

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，按照党中央、国务院决策部署，以习近平总书记对上海“四个放在”的要求为基点，以深入推进“一网通办”改革为引领，持续深化“放管服”改革，坚持需求导向、问题导向、效果导向，对标国际最高标准、最好水平，进一步明晰政府和企业责任，全面清理涉企经营许可事项，分类推进审批制度改革，完善简约透明的行业准入规则，扩大企业经营自主权，创新和加强事中事后监管，营造市场化、法治化、国际化的营商环境，努力做到审批更简、监管更强、服务更优，推动上海经济高质量发展。

**（二）试点范围和内容**

自2019年12月1日起，在中国（上海）自由贸易试验区（含临港新片区，以下简称“自由贸易试验区”）对本市所有涉企经营许可事项实行全覆盖清单管理，按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等四种方式分类推进改革，探索创新和加强事中事后监管的有效方式。清单要定期动态调整并向社会公布，接受社会监督。清单之外不得违规限制企业（含个体工商户、农民专业合作社，下同）进入相关行业或领域。企业取得营业执照即可自主开展经营。在法律、行政法规和国务院决定允许范围内，按照“成熟一批、推广一批”的原则，将试点范围扩大到全市。

二、主要任务

**（一）分类推进审批制度改革**

1.直接取消审批。对直接取消审批的事项，要逐项明确取消审批后的相关管理措施和管理制度，做好工作衔接，防止管理脱节。

取消审批后，企业持有营业执照即可开展经营。由市场监管部门及时将相关企业设立、变更登记信息通过本市数据共享交换平台，推送至有关主管部门；有关主管部门及时将相关企业纳入监管范围，依法实施事中事后监管。

2.审批改为备案。对审批改为备案的事项，要逐项制定备案管理办法，明确备案的条件、内容、程序、期限以及需要报送的全部材料目录和备案示范文本等，坚决防止以备案之名行审批之实。

对审批改为备案的事项，原则上要按照“多证合一”的要求，在企业登记注册环节一并办理，由市场监管部门及时将备案信息推送至有关主管部门。确需到有关主管部门办理备案的，要简化备案要素，强化信息共享，方便企业办事。企业备案后，有关主管部门要依法实施有效监管。对未按照规定备案或备案信息不实的企业，要明确监管规则，依法调查处理并采取措施予以纠正。

3.实行告知承诺。对实行告知承诺的事项，要逐项制定告知承诺书格式文本和告知承诺操作规程，明确告知承诺内容、程序以及违反承诺的法律责任等。

有关主管部门要依法准确完整列出可量化可操作、不含兜底条款的经营许可具体条件，明确监管规则和违反承诺的后果，一次性告知企业，并提供告知承诺书示范文本。对企业自愿作出承诺并按照要求提交材料的，原则上要当场作出审批决定，依法公开告知承诺书，方便社会监督。有关主管部门要明确和落实行政审批告知承诺的后续监管举措，重点对被审批人是否履行承诺的情况进行检查，发现实际情况与承诺内容不符的，应当要求其限期整改；逾期拒不整改或整改后仍不符合条件的，应当依法撤销许可证件。

企业已具备经营许可条件的，通过告知承诺领证后即可开展经营。有关主管部门应当将通过告知承诺领证的企业与通过一般审批程序领证的企业平等对待，根据风险状况加强事中事后监管。因未按照规定告知造成的损失，由有关主管部门承担；因虚假承诺或违反承诺造成的损失，由企业承担。

4.优化审批服务。对优化审批服务的事项，要逐项明确优化审批服务的具体措施，有关主管部门要针对企业关心的难点痛点问题，不断加大改革创新力度，提高审批服务效率。一是按照“区内事、区内办”的原则，将一批涉企经营许可事项下放自由贸易试验区实施。二是巩固深化“双减半”改革成果，进一步精简审批材料，缩减审批时间，能当场办结的要当场办结，无法做到当场办结的要做到提前办结。三是推行申请、受理、审批全程网上办理，采取并联办理、联合评审等方式优化办事流程，缩减审批环节。四是对许可证件设定了有效期限但经营许可条件基本不变的，原则上要延长或取消有效期限。五是对有数量限制的事项，要定期公布总量控制条件、布局规划、企业存量、申请企业排序等情况，方便企业自主决策。

**（二）创新和加强事中事后监管**

1.建立健全事中事后监管制度。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，加强审批与监管的衔接，逐项制定加强事中事后监管的具体办法。全面梳理本条线监管职能范围内的涉企经营许可监管事项，纳入本市“互联网+监管”系统实行动态管理。探索推进以信用、分类、风险、动态为核心的监管模式，健全跨区域、跨层级、跨部门协同监管机制。对严重违法经营的企业及相关责任人员，依法撤销、吊销其有关证照，实施市场禁入措施。在自由贸易试验区探索构建职责明确、分工协作的行业综合监管制度，不断优化“六个双”（双告知、双反馈、双跟踪、双随机、双评估、双公示）综合监管机制，完善风险防范闭环管理。

2.深入推进“互联网+监管”。市、区有关单位要建设并运用好“互联网+监管”系统，充分利用大数据、物联网、人工智能等技术，加强对风险的跟踪预警、分析研判、评估处置，探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管。要依托“互联网+监管”系统，强化信用协同应用，推进分级分类监管，根据《上海市分类监管管理办法》，依据企业不同情况，在监管方式、抽查比例和频次等方面，采取差异化措施。加强信用监管，依法查处虚假承诺、违规经营等行为并记入信用记录，实行失信联合惩戒。

3.全面实施“双随机、一公开”监管。完善随机抽查事项清单，健全与抽查事项相对应的检查对象名录库和执法检查人员名录库，全面实行随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查情况及查处结果及时向社会公开。除特殊行业、重点领域外，原则上所有的日常涉企行政检查都要通过“双随机、一公开”的方式进行。要将更多事项纳入跨部门联合抽查范围，依托“互联网+监管”系统，实现联合抽查常态化。

4.积极推行包容审慎监管。以新技术、新产业、新业态、新模式为核心，选择一批行业、领域、市场，推行实施包容审慎监管。对看得准、有发展前景的，量身定制适当的监管模式，引导其健康规范发展；对一时看不准的设置一定的“观察期”，对出现的问题及时引导或处置，为新兴生产力成长打开更大空间。探索对于部分市场轻微违法违规经营行为免于处罚，为企业发展提供更加宽容的制度环境。

5.不断强化社会监督。落实市场主体责任，提升行业自治水平，引导社会力量参与市场秩序治理，加快构建市场自律、政府监管、社会监督互为支撑的协同监管格局。推动行业协会商会建立健全行业经营自律规范、自律公约和职业道德准则，实施自律管理。发挥会计、法律、资产评估、认证检验检测、公证、仲裁、税务等专业机构的监督作用，在监管执法中更多参考专业意见。完善投诉举报制度，畅通公众监督和舆论监督渠道，依法及时核查处置各方反映的问题。

**（三）完善改革配套政策措施**

1.规范企业登记经营范围与申办经营许可的衔接。市场监管部门要商有关主管部门明确涉企经营许可事项对应的经营范围表述，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、审批部门之间的一一对应关系。明确一般经营项目和许可经营项目的区别，从事许可经营项目的企业依法经审批后，开展许可经营。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本市数据共享交换平台精准推送至有关主管部门；有关主管部门要依企业申请，及时办理涉企经营许可事项，并将办证信息及时通过本市数据共享交换平台推送至市场监管部门。

2.强化涉企经营信息归集共享。市大数据中心要会同有关单位依托本市数据共享交换平台，做好企业登记注册、经营许可、备案、执法检查、行政处罚等涉企信息归集、整合、共享、开放、应用管理等工作，并为试点配套信息化保障提供技术支撑。市市场监管局、市发展改革委、市大数据中心要通过本市数据共享交换平台，及时将相关涉企信息推送至国家企业信用信息公示系统、全国信用信息共享平台、全国一体化在线政务服务平台。除涉及国家秘密以及法律法规另有规定外，实现涉及企业经营的政府信息集中共享。有关单位可通过数据共享获取的信息，一律不得再要求企业提供。请相关中央在沪单位根据本市有关主管部门的信息需求，积极予以回应，并抓紧出台便捷可行的信息归集共享实施方案。

3.大力推进“一网通办”。加大数据共享应用力度，提高数据归集质量，实现企业线上办事调用电子证照，线下办事利用“随申办”APP电子亮证，免交相应实体证照和复印件，推动涉企经营许可事项从申请、受理到审核、发证全流程“一网通办”“一次办成”。探索“主题式服务”，利用汇聚共享的各类涉企基础信息和政务服务记录，通过企业专属网页等提供个性化、精准化、智能化服务，变“企业找服务”为“服务找企业”。以“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”为基本模式，以设置无差别受理综合窗口为导向，促进线上“一网通办”与线下“一窗受理”深度融合，推动同一事项标准一致、服务一体，线上线下无差别办理。

4.深化业务流程革命性再造。对企业发展周期所涉及的审批事项及办事手续，大力推进以高效办成“一件事”为目标的业务流程革命性再造，围绕申请条件、申报方式、受理模式、审核程序、发证方式、管理架构等进行整体性再造，实施一体化办理。系统重构部门内部操作流程、跨部门跨层级跨区域协同办事流程，设计最优审批路径，加快电子证照和电子印章应用，实现系统集成、数据共享、业务协同，最大限度“减环节、减时间、减材料、减跑动”。

5.持续提升审批服务质量和效率。要深入推进审批服务标准化，优化完善并及时公布涉企经营许可事项办事指南，规范自由裁量权，消除隐性门槛。建立健全一次告知、首问负责、收件凭证、限时办结、咨询服务、挂牌上岗、AB角工作制、节假日办理等基本服务制度，完善预约、全程帮办、联办，以及错时、延时服务等，推进提前服务，最大程度方便企业办事。加强对审批行为的监督管理，运用审批服务“好差评”制度，由企业评判服务绩效。

三、组织实施

**（一）加强组织领导。**市政府办公厅、市市场监管局、市司法局负责牵头推进改革。市政府办公厅负责统筹推进，协调解决改革推进中遇到的重大疑难问题。市市场监管局负责具体推进落实，做好核发营业执照与相关部门核发许可证之间的衔接，牵头推动建立行政审批、行业监管相互衔接的事中事后监管制度。市司法局负责牵头做好改革的法治保障工作。市大数据中心、市市场监管局依据各自职能，牵头做好相关配套信息化保障工作。有关单位要健全激励约束机制和容错纠错机制，细化分解任务，明确责任分工，强化协同配合，扎实推进改革。各单位要明确牵头处室和联系人，于收到本实施方案后5个工作日内报送市政府办公厅。

**（二）细化实施方案。**对中央层面设定的改革事项，要根据国务院有关部门制定的实施方案和事中事后监管办法，及时细化制定本单位贯彻落实的方案和办法；对本市设定的改革事项，以及采取更大改革力度的中央层面设定改革事项，要逐项细化改革举措，制定加强事中事后监管的具体办法。各区可在法律规定允许范围内，研究制定贯彻落实方案，对区级实施事项先行开展试点，落实相关改革举措。有关单位制定实施的方案、办法、措施等，要及时向社会公布，并于实施后5个工作日内报送市市场监管局。其中，区级、管委会实施事项所涉及的备案管理办法、告知承诺书格式文本和告知承诺操作规程、事中事后监管办法等，由市级业务部门统一制定。

**（三）落实法治保障。**要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，规范执法程序，加强执法监督，确保改革试点依法落地实施。市司法局要会同有关单位根据试点工作实践，对于试点证明行之有效的改革举措，依法推进相关地方性法规和政府规章的立改废释工作，及时固化改革成果；根据经济社会发展变化，对采取更大力度或在更大范围开展的改革举措，涉及现行法律法规调整的，应当根据法定程序，提出暂时调整实施的建议，为改革试点提供法治保障。

**（四）做好宣传引导。**要针对管理措施、工作流程等调整和转换，加大宣传力度，开展政策讲解，加强舆论引导，通过多种形式，及时宣传报道相关工作措施和取得的成效，增进企业对试点工作的了解和支持，及时回应企业关切，为顺利推进试点营造良好的舆论环境。同时，要加强工作人员业务培训，防止执行走样。

**（五）强化督查考核。**要建立健全监督考核机制，将“证照分离”改革全覆盖试点工作纳入绩效考核范围。各单位要强化责任落实，不断完善政策措施，确保取得预期成效。市市场监管局要会同有关单位及时总结评估试点情况，做好统计分析、信息报送等工作。市政府办公厅要对落地实施情况进行跟踪监测，复制推广成功经验，加强督促检查，以强有力的问责问效，推动改革落地落实。

附件：1.上海市“证照分离”改革全覆盖试点事项清单（中央层面设定）（略）

　　 2.上海市“证照分离”改革全覆盖试点事项清单（地方层面设定）（略）