

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市全面推开“证照分离” 改革工作方案》的通知

沪府办发〔2018〕44号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市全面推开“证照分离”改革工作方案》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2018年12月15日

## 上海市全面推开“证照分离” 改革工作方案

为深入贯彻落实《国务院关于在全国推开“证照分离”改革的通知》（国发〔2018〕35号）（以下简称《通知》），激发市场主体活力，加快推进政府职能深刻转变，营造法治化、国际化、便利化的营商环境，结合本市实际，制定本工作方案。

### 一、工作目标

按照“成为贸易投资最便利、行政效率最高、服务管理最规范、法治体系最完善的城市之一”的目标，对照国际最高标准、最好水平，以“改革开放再出发”的决心和勇气，坚持需求导向、问题导向、效果导向，落实“证照分离”改革要求，进一步厘清政府、市场、社会关系，有效区分“证”“照”功能，放管结合，创新政府管理方式，努力做到审批更简、监管更强、服务更优，营造稳定、公平、透明、可预期的市场准入环境，推动上海经济高质量发展。

### 二、主要任务

#### （一）全面推开“证照分离”改革试点各项举措

按照“凡不涉及法律法规调整的改革举措，均要全市推开”的要求，对国务院批复的第一批116项、第二批47项和浦东新区自主改革的35项“证照分离”改革试点事项，分别按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务等四种方式，在全市推开“证照分离”改革。

#### 1. 对直接取消审批的事项，逐项明确取消审批的后续工作，建立相关管理制度。

取消审批并不是取消监管，更不是放弃监管责任。对取消审批后仍需加强监管的事项，要切实加强后续监管，防止管理脱节，绝不能因为审批事项取消而放弃或削弱监管职责。要善于运用经济和法律手段履行监管职能，把该管的事情管住管好。要做好工作衔接，避免出现监管真空。要逐项明确取消审批后的相关管理措施，在总结经验的基础上，形成和制定相关管理制度。

对取消审批后能够通过市场机制解决的事项，运用市场机制进行调节，政府部门规范运

作程序,加强市场监管。对取消审批后由企业自主决定的事项,通过加快形成企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系,实现对企业的间接监督管理。对取消审批后由统一的管理规范和强制性标准取代个案审批的事项,抓紧制订相应的管理规范和标准,并组织实施。对取消审批后由事后备案管理取代审批的事项,尽快建立和完善事后备案管理制度。对取消审批后转为日常监管的事项,采取加大事中检查、事后稽查处罚力度等办法,保证相关管理措施落实到位。

2. 对审批改为备案的事项,逐项明确审批改为备案的后续工作,建立相关管理制度。

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,明确对行政相对人从事备案事项的监督检查及相关处理措施、应当承担的法律責任等。

3. 对实行告知承诺的事项,逐项制定告知承诺书格式文本和告知承诺办法。

按照《上海市行政审批告知承诺管理办法》(上海市人民政府令第4号)和《上海市人民政府关于公布本市实行“告知承诺”第二批行政审批事项目录及格式文本(样本)的通知》(沪府发〔2009〕64号)的规定,制定每项事项的告知承诺书格式文本和告知承诺办法,并按照程序审定后实施。

明确和落实行政审批告知承诺的批后监管举措,重点是对行政相对人是否履行承诺的情况进行检查。行政机关应当对被审批人从事行政审批事项的活动加强监督检查,发现被审批人有违法行为的,应当依法及时作出处理;发现被审批人实际情况与承诺内容不符的,应当要求其限期整改;逾期不整改或者整改后仍不符合条件的,应当依法撤销行政审批决定。

充分发挥诚信制度在确定告知承诺对象、实施批后监管中的作用。对有不良记录的,不实行告知承诺;对作出不实承诺或者违反承诺的,依法记入诚信档案,并对该申请人、被审批人不再适用告知承诺的审批方式。

4. 对优化准入服务的事项,逐项明确优化准入服务的具体改革举措,形成相关管理制度。

根据行政审批标准化管理实施情况,对照《行政审批业务手册编制指引》(DB31/T544-2011)和《行政审批办事指南编制指引》(DB31/T545-2011)的规定,以相关行政审批的业务手册和办事指南为基础,再进行一次优化完善。重点是:

——讲清楚各类审查要求,尽可能地量化具体的审查行为,明确审查内容、审查要求、审查方法、判定标准等。

——精简审批环节,内部审查原则上应实施“一审一核”制或承办、审核、决定三级审批制,不搞层层过关。

——优化审批流程,简化工作手续,减少审批层级,消除重迭机构和重复业务,打破处室界限,建立跨部门业务合作机制等。

进一步深化政府服务效能和服务质量建设。全面推行预约、全程帮办、联办,以及错时、延时服务等。对重点区域重点项目,可有针对性地提供个性化、定制化服务。建立健全收件凭证、一次告知、限时办结、首问负责、咨询服务、AB角工作制、节假日办理、挂牌上岗等基本服务制度。全面实行提前服务,通过提前介入、主动指导、批前指导、上门服务、全程跟踪等,提供现场勘察、现场核查、检验、检疫、检测、评审、技术审查、技术咨询、技术指导等服务,有效降低制度性交易成本。

(二) 全面开展市场准入涉企行政审批事项“证照分离”改革

对市级、区级、管委会和乡镇街道实施的市场准入涉企(含个体工商户、农民专业合作社)行政审批事项,按照国务院《通知》要求,区别不同情况,通过以下四种方式,逐一作出相应处理:

1. 直接取消审批。

对设定必要性已不存在、市场机制能够有效调节、行业组织或中介机构能够有效实现行

业自律管理的行政审批事项，直接取消。市场主体办理营业执照后即可开展相关经营活动。

#### 2. 取消审批，改为备案。

对取消审批后有关部门需及时准确获得相关信息，以更好开展行业引导、制定产业政策和维护公共利益的行政审批事项，改为备案。市场主体报送材料后即可开展相关经营活动，有关部门不再进行审批。

#### 3. 简化审批，实行告知承诺。

对暂时不能取消审批，但通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件行为的行政审批事项，实行告知承诺。有关部门履职尽责，制作告知承诺书，并向申请人提供示范文本，一次性告知申请人审批条件和所需材料，对申请人承诺符合审批条件并提交有关材料的，当场办理审批。市场主体诚信守诺，达到法定条件后，再从事特定经营活动。有关部门实行全覆盖例行检查，发现实际情况与承诺内容不符的，依法撤销审批并予以从重处罚。

#### 4. 完善措施，优化准入服务。

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行政审批事项，保留审批，优化准入服务。针对市场主体关心的难点痛点问题，精简审批材料，公示审批事项和程序；压缩审批时限，明确受理条件和办理标准；减少审批环节，科学设计流程；下放审批权限，增强审批透明度和可预期性，提高登记审批效率。

### （三）全面加强事中事后监管

“证照分离”改革要做到放管结合，放管并重，宽进严管。以更好的管来促进更大力度的放，该政府管的事一定要管好、管到位。

1. 按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，全面实施诚信管理、分类监管、风险监管、联合惩戒、社会监督，构建以事中事后监管为重心的行业监管体制。

对本单位各行业、领域、市场的监管职能，围绕是否“越位”“缺位”“错位”，进行全面评估分析、清理规范，逐项明确科学、合理的监管内容，鼓励和引导企业通过行业自律、和解、调解、仲裁、诉讼等方式，解决生产经营中的问题。大力推进“双告知、双反馈、双跟踪”以及“双随机、双评估、双公示”的政府综合监管，进一步强化“照后证前”监管。

进一步落实生产经营者主体责任，推进社会信用体系建设。在梳理分析监管对象基本情况的基础上，建立各行业、领域、市场中每个监管对象的诚信档案，开展分级分类，排摸监管风险点，建立联合惩戒机制。对属于行业自律的内容，纳入行规行约和行业争议处理规则，实施自律管理。发挥专业服务机构在技术性、专业性、服务性等方面的沟通、鉴证、监督等作用。依法公开监管执法信息。完善投诉举报制度。

#### 2. 积极推行包容审慎监管。

以新技术、新产业、新模式、新产品、新业态为核心，选择一批行业、领域、市场，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；对一时看不准的，密切关注，为新兴生产力成长打开更大空间，为全力打响“上海制造”“上海服务”“上海文化”“上海购物”四大品牌创造更好的营商环境。

加快建立以信息归集共享为基础、以信息公示为手段、以信用监管为核心的新型监管制度。加强市场主体信用信息归集、共享和应用，与政府审批服务、监管处罚等工作有效衔接。建立健全失信联合惩戒机制，健全跨区域、跨层级、跨部门协同监管机制，进一步推进联合执法，建立统一“黑名单”制度，对失信主体在行业准入环节依法实施限制。

#### 3. 深化“双随机、一公开”监管。

进一步完善“双随机、一公开”相关制度和工作细则，动态调整抽查事项清单，细化标准流程，明确抽查范围，探索尽职照单免责、失职照单问责等制度。进一步扩展监管覆盖面，实现对随机抽查未覆盖监管对象的有效监管，及时发现监管高风险领域和问题苗头。及时公开企业违法违规信息和检查执法结果，震慑违法者、规范执法者、教育经营者。加快建立完

善巨额惩罚性赔偿、失信联合惩戒等法规制度，大幅提高违法成本。

### 三、具体要求

(一) 各区、各部门要加强领导，层层压实责任，确保积极稳妥推进“证照分离”改革。各区、各部门的主要负责同志要定期听取和研究本地区、本部门的工作进展情况，对一些难啃的“硬骨头”，要亲自挂帅，努力解决。要加强宣传培训，做好巩固改革成果与深化试点、实施启动与法规调整、落实改革举措与强化监管、市和区的对接。要强化监督检查，以强有力的问责问效，推动改革落地落实。市政府办公厅将会同有关部门适时组织开展专项督促检查。

(二) 各区、各部门对国务院决定第一批在全国推开“证照分离”改革事项中的 99 项涉企行政审批事项，要严格按照国务院《通知》精神，全面实施“证照分离”改革；对暂未全国推开的其他“证照分离”改革试点事项，凡不涉及法律法规调整的，要按照前述改革方式，抓紧细化明确改革举措，于 2018 年内在全市推开“证照分离”改革。要逐一制定实施在全市推开“证照分离”改革事项的管理办法、改革举措等，并于实施后 5 个工作日内报送市审改办。其中，区级、管委会和乡镇街道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办法，由市级业务主管部门统一制定。

(三) 市级各部门要对本行业、本系统市级、区级、管委会和乡镇街道实施的市场准入涉企（含个体工商户、农民专业合作社）行政审批事项，按照国务院《通知》精神，区别不同情况，逐项按照前述四种方式提出改革意见。各区可按照国务院《通知》精神，研究制定区级政府权限内事项的改革方式。

(四) 统筹推进“证照分离”和“多证合一”改革。对“证照分离”改革后属于信息采集、记载公示、管理备查类的事项，原则上通过“多证合一”改革，尽可能整合到营业执照上。要健全市场监管部门与行政审批部门、行业主管部门之间对备案事项目录和后置审批事项目录的动态维护机制，明确事项表述、审批部门及层级、经营范围表述等内容。

附件：上海市落实第一批全国推开“证照分离”改革的具体事项表（共 99 项）（略）