

上海市开展“证照分离”改革全覆盖工作的实施方案

为贯彻《国务院关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》（国发〔2021〕7号），深化“放管服”改革、优化营商环境，进一步激发市场主体发展活力，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、五中全会精神，以城市数字化转型为引领，持续深化“放管服”改革，统筹推进行政审批制度改革和商事制度改革，深入实施政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”，在更大范围和更多行业推动照后减证和简化审批，创新和加强事中事后监管，打造国际一流营商环境，激发市场主体发展活力，加快构建新发展格局，更好推动高质量发展。

（二）改革目标。自2021年7月1日起，在全市范围实施涉企经营许可事项全覆盖清单管理，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审批制度改革，同时在中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区（以下简称“自由贸易试验区”）进一步加大改革试点力度，健全完善宽进严管的行业准营规则，探索更加适应发展要求的事中事后监管体系，大幅提高市场主

体办事创业透明度、便利度和可预期性。

二、主要任务

按照全覆盖要求，将涉企经营许可事项纳入清单管理，进行动态调整更新并向社会公布，接受社会监督。清单之外，一律不得限制企业（含个体工商户、农民专业合作社，下同）进入相关行业开展经营。在全市范围内，按照《上海市“证照分离”改革全覆盖事项清单（2021年全市版）》（详见附件1）分类实施改革；在自由贸易试验区，增加实施《上海市“证照分离”改革全覆盖事项清单（2021年自由贸易试验区版）》（详见附件2）规定的改革试点举措（自由贸易试验区所在的浦东新区、奉贤区其他区域参照执行）。

（一）大力推进照后减证和简化审批

1. 直接取消审批。在全市范围内，取消67项涉企经营许可事项；在自由贸易试验区，进一步试点取消14项事项。取消审批后，企业取得营业执照即可开展经营，行政机关、企事业单位、行业组织等不得要求企业提供相关行政许可证件。对直接取消审批的，市场监管部门要及时将相关企业设立、变更登记信息共享至市大数据资源平台，有关部门要及时获取登记信息并掌握企业情况，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。在全市范围内，将15项涉企经营许可事项改为备案管理；在自由贸易试验区，进一步试点将15项事项改为备案管理。审批改为备案后，原则上实行事后备

案，企业取得营业执照即可开展经营活动；确需事前备案的，企业完成备案手续即可开展经营活动。企业按照规定提交备案材料的，有关部门应当当场办理备案手续，不得作出不予备案的决定。对审批改为备案的，有关部门要强化信息共享，依法实施有效监管，督促企业按照规定履行备案手续，对未按照规定备案或者提交虚假备案材料的企业要依法调查处理。

3. 实行告知承诺。在全市范围内，对 79 项涉企经营许可事项实行告知承诺；在自由贸易试验区，进一步试点对 21 项事项实行告知承诺。实行告知承诺后，有关部门要主动跨前一步，强化提前介入、主动指导，依法列出可量化可操作、不含兜底条款的经营许可条件，明确监管规则和违反承诺后果，一次性告知企业。对因企业承诺可以减省的审批材料，不再要求企业提供；对可在企业领证后补交的审批材料，实行容缺办理、限期补交。对企业自愿作出承诺并按照要求提交材料的，要当场作出审批决定。对实行告知承诺的，有关部门要重点对企业履行承诺情况进行检查，确有必要的可以开展全覆盖核查。发现违反承诺的要责令限期整改，逾期不整改或者整改后仍未履行承诺的要依法撤销相关许可，构成犯罪的要依法予以处罚。同时，将失信违法行为记入企业信用记录，归集至市信用信息共享平台，依法依规实施失信惩戒。

4. 优化审批服务。在全市范围内，对 362 项涉企经营许可事项优化审批服务。有关部门要逐项明确优化审批服务

的具体措施，积极回应企业关切，加大改革创新力度，提高审批服务效能。对压减审批材料、环节和审批时间的，要巩固深化“双减半”工作成果，大力推行“两个免于提交”，采取并联办理、联合评审等方式优化办事流程，减轻企业办事负担。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，以方便企业持续经营。对有数量限制的，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，鼓励企业有序竞争。对下放审批权限的，要同步调整优化监管层级，实现审批监管权责统一。

（二）创新和加强事中事后监管

1. 根据改革要求明确监管责任。要落实放管结合、并重要求，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，切实履行监管职责，坚决纠正“以批代管”“不批不管”问题，防止监管真空。直接取消审批、审批改为备案的，由原审批部门依法承担监管职责，取消审批后相关从业要求纳入其他部门审批管理的，相关部门要明确各自监管职责；实行告知承诺、优化审批服务的，由审批部门负责依法监管持证经营企业、查处无证经营行为。坚持政府主导、企业自治、行业自律、社会监督，压实企业主体责任，支持行业协会提升自律水平，鼓励新闻媒体、从业人员、消费者、中介机构等发挥监督作用，健全多元共治、互为支撑的协同监管格局。

2. 结合行业特点完善监管方法。对一般行业领域，全

面推行“双随机、一公开”监管，根据企业信用风险分类结果，实施差异化监管措施，持续推进常态化部门联合抽查。对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊重点领域，落实全覆盖重点监管，强化全过程质量管理，守牢安全底线。充分发挥信用监管基础作用，探索建立企业信用与自然人信用挂钩机制，依法依规实施失信惩戒。落实严重违法责任企业及其人员的行业禁入制度，增强监管威慑力。对新技术、新产业、新业态、新模式，实行包容审慎监管，量身定制监管方式，对轻微违法行为依法从轻、减轻或者免予行政处罚。深入推进“互联网+监管”，探索智慧监管，强化审批监管数据共享，运用大数据、物联网、人工智能等手段，加强对风险的分析研判，实施动态监测、智能预警、快速处置。

3. 围绕行业领域实施综合监管。建立健全行业领域综合监管协同机制，推动事中事后监管从“按事项管”向“按行业管”转变，从“多头分散”向“综合协同”转变。要对涉企经营许可事项按照所属行业领域进行全面梳理，逐行业领域建立职责明确、分工协作的综合监管制度，逐一确定行业领域管理的牵头部门和协同部门，建立一个部门牵头、相关部门参与的协同监管机制。要制订完善分行业领域事中事后监管办法，理顺监管职责，明确监管规则 and 标准，梳理行业监管风险点，综合运用各类监管方式细化实化监管措施，科学配置监管资源，提高风险防范化解能力。

（三）强化改革系统集成和协同配套

1. 深入实施商事登记制度改革。持续推进“先照后证”改革，推动将保留的登记注册前置许可改为后置。开展经营范围规范化登记，市场监管部门牵头编制经营范围规范目录，为企业自主选择经营范围提供服务。经营范围规范目录要根据新产业、新业态的发展及时调整更新。市场监管部门应当告知企业需要办理的涉企经营许可事项，并及时将有关企业登记注册信息推送至市大数据资源平台。企业超经营范围开展非许可类经营活动的，市场监管部门不予处罚。有关主管部门不得以企业登记的经营范围为由，限制其办理涉企经营许可事项或者其他政务服务事项。在自由贸易试验区，试点商事主体登记确认制改革，登记机关对申请人提交的登记材料实行形式审查，审查通过后即时予以登记确认、核发营业执照。

2. 全面深化“一网通办”改革。将涉企经营许可事项全部纳入“一网通办”平台办理，从企业的角度和习惯出发进行改革，利用大数据赋能持续优化办事体验。大力推行申请受理、审查决定、颁证送达等全流程全环节网上服务，推动实现“好办”“快办”。全面推行综合窗口服务，实施“前台综合受理、后台分类办理、统一窗口出件”。继续扩大“高效办成一件事”改革覆盖面，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”。围绕“照后减证”和简化审批，深入探索“一业一证”改革，将更多涉企经营许可事项纳入改革范围，推动更多行

业实现“一证准营”。

3. 强化涉企业经营信息归集共享。依托市大数据资源平台，推进企业登记注册、经营许可、备案、执法检查、行政处罚等涉企业经营信息的归集、治理和应用。各区、各部门要按照统一的数据规范将涉企业经营信息及时归集到市大数据资源平台，并通过“互联网+监管”系统等强化涉企业经营信息的共享应用力度。要按照电子证照有关标准、规范和样式，在制发纸质证照的同时制发电子证照，并归集至市电子证照库。推动实现跨地域、跨部门的电子证照互认和数据共享，在政务服务、监管执法、商业活动等场景普遍推广企业电子亮照亮证，凡是通过电子证照和数据共享可以获取的信息，一律不再要求企业提供相应材料。

三、组织保障

（一）健全改革工作机制。要健全完善市政府办公厅、市市场监管局、市司法局共同牵头，各相关部门分工负责的工作机制，强化协同配合，扎实推进改革。市政府办公厅、市市场监管局负责统筹协调、推进落实，市司法局牵头负责改革法治保障，市发展改革委负责指导自由贸易试验区做好“证照分离”改革与对外开放政策的衔接，市大数据中心牵头做好信息化保障。各市级部门要加强上下衔接和业务指导，推动本系统改革措施落地。各区、自由贸易试验区要建立健全工作机制，明确责任分工，抓好本地区改革工作的组织实施。

（二）抓好改革任务落实。各市级部门要根据国务院有关部门制定的实施方案和本实施方案，制定本系统落实的具体方案，进一步细化改革举措和事中事后监管措施。各区、自由贸易试验区要研究制定本地区改革方案，落实各项改革任务。各单位制定的改革方案、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。各单位要及时调整业务流程，加强培训指导，提升工作人员业务素质和服务意识，确保改革顺利推进。要针对管理措施、工作流程等的调整和转换，做好改革政策的宣传解读，及时回应社会关切，扩大改革政策知晓度。

（三）加强改革法治保障。要坚持重大改革于法有据，依照法定程序推动改革，确保改革措施依法落地实施。市司法局、市政府办公厅要根据法律、行政法规等调整情况，会同有关单位组织对“证照分离”改革全覆盖工作中各项改革举措和监管措施进行研究分析，对地方性法规、政府规章和规范性文件中与改革要求不符的规定，要提出清理意见并及时作出调整，建立健全与改革要求相适应的管理制度。

（四）强化改革评估督查。要建立常评常改、以评促优的常态化评价机制，运用政务服务“好差评”制度，由企业评判改革绩效，持续完善政策措施，不断提升企业获得感。要对清单之外限制企业进入特定行业开展经营的管理事项进行全面自查清理，对实施变相审批造成市场分割或者加重企业负担的行为，严肃督查整改并追究责任。市市场监管局

要会同有关单位及时总结评估改革情况，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，加强督促检查和通报整改，营造有利于改革的良好氛围，确保取得预期成效。

（附件略）