

国务院关于在更大范围推进“证照分离”改革试点工作的意见

国发〔2017〕45号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

开展“证照分离”改革试点，是落实党中央、国务院重大决策部署，释放企业创新创业活力，推进营商环境法治化、国际化、便利化的重要举措。“证照分离”改革试点在上海市浦东新区首推以来，通过对116项行政许可等事项清理取消一批、改为备案一批、实行告知承诺制一批以及提高透明度和可预期性等措施，有效降低了企业制度性交易成本，取得了显著成效。为进一步破解“办照容易办证难”、“准入不准营”等突出问题，加快营造稳定公平透明可预期的营商环境，现就更大范围推进“证照分离”改革试点工作提出以下意见：

一、试点范围和内容

在深入总结上海市浦东新区“证照分离”改革试点经验基础上，在天津、辽宁、浙江、福建、河南、湖北、广东、重庆、四川、陕西10个自贸试验区，复制推广上海市改革试点成熟做法。试点期为本意见印发之日起至2018年12月21日。

《国务院关于上海市开展“证照分离”改革试点总体方案的批复》(国函〔2015〕222号)和《国务院关于在上海市浦东新区暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批等事项的决定》(国发〔2016〕24号)已经批复上海市改革试点的116项行政许可等事项(国务院或部门已取消的事项除外)，在上述

10个自贸试验区内适用，不再另行发文。116项以外不涉及修改法律和行政法规、国务院文件的行政审批等事项，地方可自行确定是否纳入改革范畴。超出116项的范围或改变相应改革措施，且涉及修改法律和行政法规、国务院文件的，应按程序报批。

二、改革重点

(一)清理规范各类许可。除涉及国家安全、公共安全、生态安全和公众健康等重大公共利益外，能分离的许可类的“证”都分离出去，根据地方实际分别采用适当管理方式。一是直接取消审批，实行行业自律管理，允许企业直接开展相关经营活动。二是由审批改为备案，企业将相关材料报送政府有关部门后，即可开展相关经营活动，政府部门不再对备案材料进行核准或许可。三是实行告知承诺制，企业承诺符合审批条件并提交有关材料，即可办理相关审批事项。四是提升透明度和可预期性，公开行政审批事项目录和程序，明晰具体受理条件和办理标准，列明审查要求和时限，实现服务事项标准化。大力推广并联审批、证照联办，切实打通企业办事环节。五是由各行业主管部门在清理规范行政审批事项的同时，全面加强行业规范建设，制定明确具体的行业经营标准，督促企业对照标准进行备案或实行告知承诺。培育壮大行业组织，发挥行业自律和规范的引导作用。

(二)切实加强事中事后监管。对于取消审批或审批改为备案、实行告知承诺制等事项，要逐项研究细化自律准则和标准，强化日常监管，做到放开准入和严格监管相结合，确保无缝衔接、不留死角。坚持“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，探索完善监管措施。实行并联审批的，审批部门、主管部门、监管部门都

要负起监管责任。要加大违法违规惩戒力度。各行业主管部门要从对市场主体的审批监管转变为合规监管，通过抽查、指导行业协会自查、信用评级等事中事后监管方式，督促指导企业严格执行行业规范，守法守规守信经营。健全企业信息公示制度和公示信息抽查制度，完善企业经营异常名录制度和严重违法企业名单制度。加强跨部门联动响应，实现工商部门、审批部门、行业主管部门以及其他相关部门间的信息实时共享和工作联动，构建“一处违法、处处受限”的联合惩戒机制。推进“双随机、一公开”监管和综合执法改革，打造综合监管模式，充分运用大数据等现代信息技术，提高监管效率，积极解决多头执法、重复执法问题，营造公平竞争的市场环境。

(三)加快推进信息共享。针对行政审批中申报材料重复提交、重复审查、重复证明等问题，加快推进公民、企事业单位和社会组织基本信息共享。进一步完善全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统等政府统一数据共享交换平台，探索实现部门间企业基础信息和相关信用信息共享、业务协同，让信息多跑路、群众少跑腿，方便企业和群众办事创业。各自贸试验区要提前完成接入国家数据共享交换平台的工作，尽快实现跨部门、跨层级、跨区域信息共享。

(四)统筹推进“证照分离”和“多证合一”改革。按照能整合的尽量整合、能简化的尽量简化、该减掉的坚决减掉的原则，全面梳理、分类处理各类涉企证照事项。将“证照分离”改革后属于信息采集、记载公示和管理备查类的各种证照进一步整合到营业执照上，实行“多证合一、一照一码”。对市场机制能够有效调节、企业能够自主管理的事项以及通过事中事后监管可以达到原设定涉企证照事项的，要逐步取消或改为备案管理。

三、组织实施

(一)各自贸试验区“证照分离”改革试点工作由所在地省级人民政府牵头负责，相关地方要对国务院已批复上海市浦东新区改革试点的 116 项行政许可等事项，结合本地实际，逐项提出取消审批、由审批改为备案、实行告知承诺制、提高透明度和可预期性、强化准入监管的意见，形成本自贸试验区“证照分离”改革试点方案。试点方案应于 2017 年 10 月底前送中央编办(国务院审改办)备案。

(二)试点过程中，试点地方对保留的行政审批事项，要逐项梳理明确办事依据、材料、程序和时限，研究优化办事流程、缩减自由裁量空间、提高工作效率的具体措施办法，逐项明确审批事项的事中事后监管措施，形成监管文件，将监管责任落到实处。国务院各相关部门要切实支持试点地方开展“证照分离”改革，及时调整相关规章、规范性文件，主动给予指导帮助。

(三)试点地方要及时总结可复制推广的经验做法，尤其是落实事中事后监管责任的做法。中央编办(国务院审改办)、工商总局、国务院法制办要牵头做好改革推进和组织协调工作，并对“证照分离”改革经验进行汇总评估，形成全面推广的意见建议。

经省级人民政府批准，各地有条件的国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区、国家级经济技术开发区、国家级新区，可从实际出发复制推广上海市浦东新区“证照分离”改革的具体做法(详见国函〔2015〕222号、国发〔2016〕

24号文件)。同时，支持各地根据实际情况，依法积极创新探索与“证照分离”改革相配套的事中事后监管制度措施，有效防范风险。

四、工作要求

(一)加强组织领导。各相关省(区、市)人民政府要充分认识“证照分离”改革工作的重要性、复杂性和艰巨性，将该项工作列入重要议事日程，明确责任主体，加强组织领导，建立协同推进的工作机制，统筹推进“证照分离”改革与其他商事制度改革、行政审批制度改革。要周密制定、统筹实施试点方案和复制推广上海市具体做法的工作方案，细化分解任务，明确时间节点，层层压实责任，确保改革措施落地见效。

(二)鼓励探索创新。有关部门和地方要尊重并发挥基层首创精神，鼓励支持地方和基层大胆探索，积极营造良好环境，及时总结推广改革经验。各自贸试验区要敢为人先、积极探索，当好改革“排头兵”，打造改革“新高地”。

(三)加大督查力度。各地要加强对“证照分离”改革工作的督促检查。对落实到位、积极作为的典型要通报表扬、给予激励，对遇到的问题困难要加强指导、帮助解决，对敷衍塞责、延误改革、工作不力、刁难市场主体的要严肃问责。

(四)坚持依法推进。按照重大改革于法有据的要求，依照法定程序开展相关工作，确保改革在法治轨道上推进。要对照已出台的“放管服”改革措施和修改法律法规的相关决定，结合改革工作情况，加快推进相关法规、规章的立改废释工作，为推进“证照分离”改革提供及时有效的制度支持。

国务院

2017年9月22日

(此件公开发布)