

舟山自贸区“证照分离”改革的探索与思考

林巧

2018年9月，国务院常务会议决定扩大实施“证照分离”改革，并指出这是深化简政放权、放管结合、优化服务改革的重要内容，是提高营商环境竞争力、释放全社会创业创新活力的重要举措。

今年2月，浙江（舟山）自贸区梳理出98项行政许可事项，正式实行“证照分离”改革试点。截至7月底，舟山自贸区共办理完全取消审批6件，审批改为备案2947件，全面实行告知承诺制912件；提高透明度和可预期性1524件，加强准入监管1762件，惠及企业7000余户。

舟山半年多来的“证照分离”改革，紧紧围绕“推进简政放权、放管结合、优化服务”这一目标，通过改革审批方式和加强事中事后监管，进一步降低市场准入门槛，使企业办证更加便捷高效，解决了“先照后证”之后市场主体办证难的问题。同时还应看到，此项改革对于服务主体的企业而言还有许多期待，对于管理部门而言也还有许多难题需要解决，对于“证照分离”的项目而言还需要不断扩容和突破。

一、打造有舟山元素的“证照分离”改革样本

1. 优化流程，提升审批效率。舟山全面清理、优化完善各类办事指南（办事流程），消除模糊语言、兜底条款，为群众办事提供清晰的指引。实现“一窗”办成“一件事”，建立商事登记“1+N”综合受理服务体系，开通“保税油加注”“外贸企业证照联办”等6个“一口受理”综合窗口，对“餐饮住宿服务”“旅行社”“医疗器械经营”“机动车维修”“印刷经营”“广播电视台节目制作”等事项实行“证照联办”；制定统一的行业标准化办事指南，实现申请人仅需提交一套申请材料就能办理全部申请事项，压缩量在50%以上，办理时间从20多个个工作日降到了7个工作日内。开通“全城通办”“办事不出岛”“银政合作”“自助终端”“手机APP申报登记”等服务渠道，推行企业登记全程电子化登记模式，完善“网上申请、网上受理、网上核准、网上发照并公示、电子归档”办事机制，实行自助终端办照零见面、全程电子化登记零跑动、简易事项零填单、证照快递工本零费用的“四个零”举措，试行“电子营业执照”。推进“最多跑一次”事项的数据共享，加快推进“1253”公共数据技术体系建设，实现市场监管部门、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。

2. 降低门槛，缓解企业办证难度。各类行业许可证、营业执照是企业能够进入市场的两把钥匙，舟山启动“证照分离”改革试点后，有效破解了企业“办照容易办证难”和“准入不准营”的问题，最大限度地减少了涉企行政审批事项，简化了行政审批流程，降低了企业准入门槛。审批改备案后，为非特殊用途化妆品进口提供了便利，过去需要国家食药监管部门“准入审批”，一般需要两个月时间，如今只需向舟山市市场监管局提交备案资料，3天即可获得备案证明；舟山市新城舟冠汽车美容服务中心自愿以书面形式承诺其符合许可条件，且主动接受监管，并在承诺的规定期限内提交申请材料，市交通运输部门当场颁发首张通过告知承诺制审批许可的道路运输经营许可证。“证照分离”改革加快了企业申请进入市场的速度，减少了企业筹办的时间和开业成本。

3. 创新监管，加强部门间联动。各审批、监管部门开放端口及账号，实现信息互联互通，并积极主动与各级审批部门沟通联系，建立业务联系网络，进行咨询互动、远程指导、在线答疑，专人监督统计认领处理情况，目前全市认领率达99%以上，有效落实后置审批事项“双告知”制度。依托“浙江省企业信息交换共享平台”的双随机综合抽查管理系统，全面推进以企业年报抽查为基础的“2+X”模式“双随机”检查，实行全程电子化管理；建立市场监管信息互联共享机制，推进信息交流和资源共享，实现部门间信息的实时传递和无障碍交换。加强信用体系建设，制定了舟山市信用红黑名单发布制度，拓展企业信用服

务功能，形成了以“信用舟山”“浙江政府服务网”等为基础的信息查询体系，加快建设浙江自贸试验区公共信用信息平台，积极筹建大数据监管平台；多管齐下，加强事中事后监管，对于实行告知承诺的事项，规定作出审批决定后2个月内进行检查并作出相应处理，对于违反承诺的，则记录到诚信档案，对其承诺行为作出限制。

4. 明确责任，倒逼政府管理改革。“证照分离”改革使政府管理的事权更加清晰，能干什么不能干什么受到社会普遍有效监督。一是权力清单进一步透明。舟山市于2月1日印发了《关于开展证照分离改革试点的通告》，明确98个许可事项改革类型和责任部门等内容，并在新闻媒体和官方微信向社会公布，提升改革的社会知晓率；制作“证照分离”改革的宣传资料和手册，让服务对象清楚审批流程。二是对企业经营的干预进一步减少。如文广部门审批营业性电影放映企业，对属于企业内部事务的影厅座位图、电影放映设备设施明细单等，由申请人通过告知承诺的方式予以落实，减少对企业经营权的干预。三是服务水平进一步提升。“证照分离”意味着政府管理方式从“管理为主”向“多元治理和寓管理于服务”为主转变，舟山积极推进政务服务窗口的形象、用语、技能、业务等的标准化建设，推行AB角工作制、节假日办理等服务制度；强化权力网上运行，做到大小有界、公开透明、全程受控、网上留痕；推行“靠前”服务，对于选址定点、现场勘察等基础工作，在受理之前提前开展，向申请人告知结果信息并提供服务指导，避免或降低企业再次整改的可能性，以节省企业经营成本。

二、舟山“证照分离”改革亟需解决的问题

1. 证照办理的便利性仍需提高。虽然舟山自贸区证照办理的速度明显加快，但从证照办理的具体流程看，还有进一步提速的空间。根据不同审批要求，各类证照办理时间短则一天，多则十多天，特别是涉及化工等特殊行业的证件审批时间较长；窗口办理流程还比较复杂，新设立企业由于类型不同，需办理哪些证件有时还比较茫然；跨部门证照联办的覆盖范围还十分有限，部门内部的联动、各部门间的“小窗口”联接还不是十分通畅。实行“证照分离”改革的98项中，完全取消审批4项，审批改为备案2项，全面实行告知承诺制21项，提高透明度和可预期性37项加强准入监管34项，而最受企业欢迎的、最便捷的总共只有27项，且“证照分离”只涉及公安、财政、商务和市场监管等18个部门，从与企业调研座谈的情况看，普遍希望“证照分离”的事项还可再多一些，特别是希望完全取消审批、审批改备案、告知承诺的项目再多一些。

2. 行业监管亟需破题。舟山探索建设自由贸易试验区对行业监管而言是一个重大的挑战，尤其是油品加工转运加注，既有国际标准的监管要求，又是舟山比较陌生的行业，同时安全风险高、群众关注度高，如何在事中事后有效监管成了监管部门的一大难题。相关市场管理部门多、程序交叉重合的问题依然存在，特别是涉及两个或两个以上部门监管责任时，往往要么频繁重复检查，弄得企业疲于应付；要么当甩手掌柜“作壁上观”，一旦事故发生又相互卸责。第三方监管力量还比较薄弱，一方面政府授权不够，第三方权力有限；另一方面第三方自身监管能力不足，独立性不强，且第三方市场开发还不够充分，个别行业出现第三方监管力量垄断。而一些行业标准刚性不够，也给了监管部门很大的自由裁量权，造成同一类项目的审批及事中事后的监管对不同企业有不同的对待方式。

3. 政府职能部门责任还需理清。降低企业准入门槛必须以加强对事中事后监管为前提。当前，监管工作内容多、涉及面广，但监管力量薄弱，尚难适应新形势对监管工作的要求，较多部门正在探索根据企业信用评级实施分级分类监管，但企业信用评级常常由于信息共享不健全而致信用的真实性和可靠性不足。同时，当下法律法规的不完善增加了责任部门的执法风险。特别是实行告知承诺的申请对象做出不实承诺后处于监管真期间内，若在此期间做出损害，企业违法责任和执法部门监管责任的认定出现盲区，监管部门往往被事后追责，故对许多事项想放不敢放，想管管不了，一些中央直属部门由于不受地方政府的管理约束，其放权的动力更显不足。

三、进一步深化“证照分离”改革的思考

1. 进一步推动证照办理流程再造改革。探索专业化业务“单一窗口”+各部门“小窗口”联动的模式，结合舟山自贸区国家战略任务要求，积极争取并适度扩大办理事项覆盖范围，尤其是大宗商品贸易、油品全产业链企业设立的审批项目，归并

审批事项、减化压缩流程，提高运行效率。加快审批流程标准化、电子化和审批信息共享平台建设，尽可能把审批事项接入网上政务大厅，实行全流程网上办理、实时电子监察和信息公开，消除审批灰色地带。推进与“最多跑一次”事项数据共享，让“办事不出岛”的内容更全面、效率更高。重视第三方作用发挥，从过去单纯以政府的角度决定减少审批事项，转变为让企业等利益主体参与到改革政策的制定中来，邀请第三方社会力量参与事前评估，提高事权下放的针对性，做到对症下药、有的放矢。培育一批专业企业服务公司，搭建政府职能部门与企业联系的平台，由服务公司负责企业证照办理，实现专业化操作，便利企业办事，以服务包办升级代替“最多跑一次”。

2. 进一步推动信用建设，加强联动惩戒。完善事中事后监管是实施“证照分离”的关键环节。要将零散、碎片化的监管内容通过建立一套完整的机制设计进行统筹整合，探索建立由发现机制、惩戒机制、监督机制构成的事中事后监管体系。从舟山自贸区域向全舟山延伸，实现全行业覆盖，在事中事后综合监管平台上实现全链条贯通，对市场主体行为实现全生命周期跟踪。建立健全市场主体事前的信用承诺制度，市场主体准入前必须以规范格式向社会作出公开承诺，自愿接受对违法失信行为的约束和惩戒，并列入市场主体信用记录。加强信用信息归集，不断提高政府监管部门对市场主体“一处失信”行为的发现和综合判断能力，提高数据质量，推动实现政府征信数据与社会征信数据的互联共享，使市场主体“一处失信，处处受限”，深化行业“黑名单”管理制度，研究完善严重违法企业“黑名单”的触发机制；同时，对信用层级高的企业，在证照办理时给予优先和提级升档，努力形成“失信成本高昂，守信畅通无阻”的良好营商环境。

3. 进一步推进法制建设，理顺政府管理职能。要让政府职能部门有放权的动力，企业有实实在在的获得感，必须有法律和制度层面上的保障。为此，要尽快完善市场主体准入与监管的法律法规，出台改革的配套政策文件，明确监管责任，消除职能交叉防范风险；要加强相关法律法规宣传，让市场主体明白什么能做什么不能做以及违法做事将付出的代价；以法律制度的形式破解企业面临的“办照容易办证难”“准入不准营”等突出问题，解决政府职能部门权力边界和责任认定模糊不清的问题。要以“证照分离”改革为契机，推动政府简政放权，明晰职权，把认真听取群众意见、接受群众监督作为改进工作的常态机制。要进一步理清政府与市场的管理边界，推动开展政府与社会共同参与的行业监管模式试点，探索形成一条模块化、领域型、链条式的监管路径，把当前以一部的“双随机一公开”为主逐渐转向多部门的“双随机一公开”。另外，还要加强各职能部门之间的联动，处理好上下左右各相关职能部门的关系，努力提高审批效率。

（作者单位：中共舟山市委党校）