

---

# 浦东新区深化“证照分离” 改革试点研究

贺小勇<sup>1</sup>

(华东政法大学 上海 200042)

**【摘要】**：“证照分离”改革是个不断推进的系统化工程，需要建立有机的全链条行政管理体制框架，包括在改革实施推进中结合证前的“准入”与证后的“准营”，商事制度、证照分离、事中事后监管改革等。在前期改革成果基础上，浦东新区扩大纳入改革试点的审批事项，通过系统集成，将“证照分离”改革与自贸试验区各项开放政策、重点产业扶持政策、区域开发政策以及人才政策等进行紧密衔接，进一步改善营商政策环境。

**【关键词】**：浦东新区 证照分离 市场监管

**【中图分类号】**：F127.9 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2018)10-0064-008

## 一、浦东新区“证照分离”改革试点实践与评估

2015年12月，国务院批复同意浦东新区改革方案后，浦东新区成立了“证照分离”改革领导小组，制定《浦东新区关于开展“证照分离”改革试点的推进方案》（以下简称《推进方案》）。从2016年4月1日起，《上海市开展“证照分离”改革试点总体方案》（以下简称《总体方案》）中所涉及的116项行政审批改革事项，在浦东新区得到全面实施。浦东新区积极组织实施51项区级事项改革，主动对接65项国家和市级事项改革，按照《总体方案》中明确的五类行政审批改革方式，以及加强事中事后监管的要求，持续优化改革方案，取得了改革阶段性成果。

### （一）分类推进审批方式改革

一是认真组织实施区级事项改革51项。取消审批的事项重构管理制度5项；取消审批改备案的事项制定备案管理办法4项；实施事项制定告知承诺办法和承诺书文本17项；提高透明度和可预期性的事项简化办事流程、公开办事程序、推进标准化管理和网上办理13项；强化市场准入管理的事项切实防控化解风险12项。二是主动对接国家和市级事项改革65项。广泛调研了解企业需求，积极参与制定改革方案，主动对接审管衔接机制，加快推进改革措施落地，建立风险防控体系。三是建立跟踪反馈机制。2016年4月1日，改革试点全面实施后，浦东新区会同市审改办积极建立涵盖市、区和开发区三级行政服务中心的沟通协调机制，全面跟踪反馈改革成效，持续优化完善改革方案。

---

<sup>1</sup>**基金项目**：上海市决策咨询研究重点课题(编号2017-A-030)。

**作者简介**：贺小勇，法学博士，华东政法大学国际法学院教授。本文参与撰写人员：李晶、李晓郭、黄琳琳、陈瑶、张蓓蓓。

## (二) 构建事中事后监管体系

一是分别建立与5种审批改革方式配套的监管制度。分类逐项制定实施办法和操作流程,针对改革事项对应的行业领域逐一制定监管方案,引导、强化市场主体自律和行业自治等。二是初步构建事中事后监管总体架构。2016年8月,上海市人民政府办公厅印发了《进一步深化中国(上海)自由贸易试验区和浦东新区事中事后监管体系建设总体方案》,明确市场主体自律、业界自治、社会监督和行政监管“四位一体”的综合监管格局,以及综合监管与专业监管相结合的“综专结合”监管体系。三是初步形成以“六个双”为核心的行政监管闭环。形成了“双告知、双反馈、双跟踪”许可办理机制和“双随机、双评估、双公示”监管协同机制工作方案和操作规程,实现审批、监管、执法部门的信息共享与有效衔接,初步形成齐抓共管的监管闭环。四是基本建成协同共享的综合监管平台。基本建成监管措施、信息归集、共享应用、应用支撑、企业自律、业界自治、社会监督、制度建设和“六个双”的“8+6”基本功能框架,实现跨部门监管信息实时传递、便捷交换,为多部门在同一平台上实施综合监管提供了信息化保障。五是设立对监督者进行监督的“网上督查室”。探索建立以“在线督、实时查、高效管”为基本特征的网上督查室系统,在线实时分解、交办、提醒(黄灯)、催办(红灯),创设“自贸区审批效率线”督查模式,实现对监督者的监督。

## (三) 改革试点主要成效

一是企业感受度明显提升。以“证照分离”的制度改革,显著提高了市场主体活跃度,激发了市场活力。从市场主体的参与度看,以改革实施区域浦东新区为例,截至2017年5月底,“证照分离”改革116项审批事项共受理61514件,发放许可证60750件,已初步形成涉及18个部门的67个行业、领域。改革前第一季度受理5381件、发证5101件,改革后第二季度受理8738件、发证8663件,环比分别增长62%和70%,市场主体参与度明显提高。其中,全面实行告知承诺改革的业务增长最为明显,达到了78.9%。二是创新创业活力有效释放。市场监管部门数据显示,2016年浦东新区新增各类市场主体较2015年末增加17%。税务部门数据显示,2016年新区净增加纳税主体数(45146户)超过净增加市场主体数(40010户),不仅注册企业数增长了,而且办了证、缴了税的活跃企业数也增长。

三是改革倒逼政府职能转变的牵引效应不断显现。随着改革实施,传统政府的职能定位和行政管理体系的问题进一步凸显,倒逼政府治理从以审批为主向事中事后监管为主转变、从以管理为主向寓管理于服务之中转变,加强事中事后监管、创新优化服务正在成为各行政机关的重要职责加以明确和落实。

四是改革事项在更大的范围内推进。2017年9月28日《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)指出“证照分离”改革试点在上海浦东新区首推以来,有效降低了企业制度交易成本,取得了显著的成效,在深入总结上海浦东新区“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,复制推广上海改革试点的成熟做法。<sup>②</sup>

## (四) 浦东新区“证照分离”改革试点的经验启示

一是注重制度创新与市场活力之间的逻辑关系。今天中国经济发展进入了中高速增长阶段。在这样一个阶段,制度创新的作用更加凸显。无论是规范市场竞争,还是维护公平正义,都需要一套更加完整的制度。“证照分离”改革试点的要义其实就是“造环境”。环境优了,不仅可以招“财”来,更会引“才”到。浦东新区“证照分离”改革试点遵循的逻辑就是以制度创新激发市场活力,激发人民中蕴藏的改革伟力,让群众找到“存在感”。实践证明,“证照分离”改革试点由于尊重群众的主体性,激发出了群众极大的潜力与活力,极大激发了创新创业的热情。

<sup>②</sup>①《国务院关于在全国推开“证照分离”改革的通知》(国发〔2018〕35号)提出:“进一步破解‘准入不准营’问题,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,在前期试点基础上,国务院决定在全国推开‘证照分离’改革。”

---

二是重大改革于法有据与法治引领改革的有机结合。在“证照分离”改革试点建设过程中,人们能够明显感觉到“证照分离”改革的法治路径日益清晰。“证照分离”的改革核心在于解决市场主体办证难的问题,但也必须清楚地看到,不少许可证却是现行的法律法规所规定的,这样“证照分离”改革必然要与现行的法律法规产生一定的抵触和冲突。自从“证照分离”改革试点以来,浦东新区对法规进行了调整实施并制定了一系列管理办法。例如,2015年12月30日,上海市人大召开会议,审议通过《关于开展“证照分离”改革试点在浦东新区暂时调整实施本市有关地方性法规规定的决定》,及时依法调整“证照分离”改革涉及的相关地方性法规。“证照分离”制度创新,不仅需要地方上的法治保障,还需要上位法的支持。

2016年5月5日,国务院决定在上海浦东新区暂停实施11部行政法规和国务院文件规定的行政审批等事项,为上海正在进行的“证照分离”改革提供制度和政策上的支持。

三是坚持渐进式改革。“证照分离”制度创新选取了审批比较频繁的116个事项先行开展改革试验,而不是将全部事项纳入改革中,避免了庞大的工作量,保障了对不同行业的风险控制。其中,“告知承诺制”便是在风险可控的范围内的一次渐进式改革创新,该项制度涵盖了外商投资电影院、出版物、印刷业、音像制品、互联网药品等多项审批事项。这些事项由不同的部门实施,实现对敏感行业的有效监督,对暂时不能取消审批,也不能采取告知承诺制的行政许可事项,进行了简化办事流程、提升透明度的改革。实践证明,在中国经济转型的背景下,实施渐进式改革是最有效、最稳健的改革方式。

四是建立和完善改革的推动机制。“证照分离”改革试点是市场主体感受最明显、系统集成要求最复杂、政府职能转变最深刻的一项综合性改革,涉及政府管理方式的颠覆式调整,要求做好事前审批优化与事中事后监管的无缝衔接。上海按照中央的决策部署,率先开展改革试点,通过探索逐步形成了一整套相对完整的改革推进机制,为其他地区开展“证照分离”改革提供了有益经验。

五是强调改革的系统集成。“证照分离”改革是个系统化的过程,在改革实施推进中必须将证前的“准入”与证后的“准营”结合起来,形成商事制度改革、证照分离改革、事中事后监管等有机串联的全链条行政管理体制改革框架。不仅在前期改革成果基础上,扩大纳入改革试点的审批事项,而且通过系统集成,将“证照分离”改革与自贸试验区开放政策、重点产业扶持政策、区域开发政策以及人才政策等紧密衔接,形成具有竞争力和吸引力的政策环境。

六是对照国际高标准。相比于世界银行2016年发布的营商环境的排名,在2017年的《营商环境报告:人人机会平等》中,中国上升了6个位次。其中,从浦东新区试点到推广到全国的多项改革措施均得到了《世界营商环境报告》的认可。工商登记前置改后置的改革措施、“三证合一”(营业执照、组织机构代码证和税务登记证)被认定为便利了企业开办,具体表现为在“开办企业”指标中上升了9个位次。此外,扩大信用信息收集和报告的信用信息范围、引入信用评级等改革被认定为加强了信用信息共享机制等。

## 二、浦东新区“证照分离”改革试点面临的挑战

### (一) 企业感受度有待进一步提高

在“证照分离”改革正式实施后,浦东新区针对企业普遍反映的“办证难”问题所进行的改革进一步强化了市场主体地位,激发了市场主体活力,优化了大众创业、万众创新的综合市场环境。但从对全市900多家企业的抽样调查来看,8.12%的企业表示不了解“证照分离试点改革内容”。在实际操作中,部分企业对告知承诺等新审批方式存在降低审批标准的误解,浦东新区公安分局反映部分旅馆业、典当业、公章刻制业等特种行业,在实行告知承诺后降低了消防等投入,导致监管中未能通过审核检查,后期整改造成财力人力损失等。

根据企业问卷调查数据分析,近77%的企业办理一张许可证平均要往返政府部门2~3次,而多次往返的主要原因,超过58%的

---

企业选择了“办理流程要件不清晰”，超过1/3的企业选择了“部门间共享协同不够”。对取消审批改备案改革存在的问题，近1/3的企业反映“企业经营活动必须在完成备案后方可开展”。这说明市场主体存在对改革事前备案的需求还比较强烈；近1/4的企业反映“备案条件过于苛刻，不能做到当场办结”，体现出审批改备案尚未完全释放出应有的改革效应，企业感受度仍有提升的空间。对告知承诺制存在的问题，接近50%的企业选择了“告知承诺风险不可控”。

这说明企业认为实行告知承诺制后的监管流程和标准尚不清晰，政府在提前服务方面还有进一步优化提升的空间。对实行提高透明度和可预期改革后仍存在的问题，接近40%的企业选择“审批过程仍然不可预期”，超过20%的企业认为“仍存在过度自由裁量权”和“办理流程没有得到明显优化”，说明虽然此项改革取得了一定成效，但根本问题依然没有得到缓解，下一步还需要在提高透明度、优化办理流程、降低监管部门自由裁量权方面进一步加强。

## (二) 改革范围需要全覆盖

改革至今，企业“准营”还面临一些不合理的“证”。经初步梳理，涉及企业市场准入审批事项约有510项，除改革试点的116项外，还有相当一部分许可证审批事项尚未纳入改革范围。同时，在许可审批之外，一些行业性、技术性标准规范、认可认证、检验检测、评估评审等事项未纳入改革范围。此外，纳入改革的116个事项，其业务受理量相对集中在交通、食药监、公共卫生等领域，多为行业中某个环节的改革。按照强化改革系统集成要求，深化推进重点行业、领域的全链条改革非常必要。

根据浦东新区政府所做的《“证照分离”改革企业感受度调查问卷》的结果可以发现，对企业而言，迫切希望能将物业管理企业资质的许可审批，工程造价咨询单位甲级资质认定，工程咨询单位资格认定，对建筑企业资质申请、升级、增项、变更的许可，集成电路卡及集成电路卡读写机生产许可证核发，道路货物运输(除危险货物运输)经营许可，基金服务机构注册，非银行金融机构(分支机构)设立、变更、终止以及业务范围审批，机动车维修经营许可，对报废汽车回收企业的资格认定，汽车、摩托车出口生产企业资质申报和授权经营，机动车安全技术检验机构资格许可，设立经营性互联网文化单位许可和设立电影发行单位许可等事项纳入“证照分离”改革中，这为实现全覆盖、全链条的改革指明了方向。

## (三) 改革模式需优化，系统集成需提高

“证照分离”改革是个不断推进的系统化工程，需要建立有机串联的全链条行政管理体制框架，包括在改革实施推进中结合证前的“准入”与证后的“准营”，商事制度、证照分离、事中事后监管改革等。

目前，商事登记注册制度对名称、住所、经营范围和出资方式等仍有较多规定。特别是名称和经营范围的表述受国民经济行业分类限制，不能满足创新创业和新兴业态发展的要求。下一步需要继续放开企业“准入”方面的限制。目前的备案事项中还有很大比例是事前备案，需要将事前备案改为事后备案，才是备案的应有之义。需要政府职能部门在处理备案时能够做到当场办结，最大程度地节约企业的时间成本，让企业切实感受到改革的实效。“证照分离”下一阶段的改革需要不断地优化模式，在“准入”“准营”以及事中事后监管环节构成的全链条上进行系统化地完善。

此外，在前期改革成果基础上，扩大纳入改革试点的审批事项，通过系统集成，将“证照分离”改革与自贸试验区各项开放政策、重点产业扶持政策、区域开发政策以及人才政策等进行紧密衔接，进一步改善营商政策环境。

## (四) 改革需要得到法治的更大支撑

“证照分离”改革离不开完善的法律法规体系。从改革试点进展来看，配套的法律法规尚不健全，特别是支撑综合监管的法制建设明显滞后，缺乏适应事中事后管理要求的配套管理制度。比如，在市场监管执法依据上仍沿用原来4个部门的数百部法律法规，不同法规设立的执法时限、流程各有不同，缺乏统一的配套法制保障，影响综合执法的效果。又如，第三类易制毒化学品取消危

险化学品经营许可证,但根据国家法规又需要向安监部门进行备案,这使得具体操作难以实行。

目前,对巨额赔偿制度、限制人身自由等惩戒措施的实施尚无法律依据。惩罚性巨额赔偿与补偿性赔偿不同,目的是防止再犯,起到警示性作用。其针对的是有重大影响或主观故意的行为,要求行为人付出的赔偿数额超出实际的损害数额。浦东新区政府将在后续改革中探索限制人身自由及惩罚性巨额赔偿制度,加大对违法行为的惩罚力度。比如,在失信企业或违法企业对与其交易的市场主体进行赔偿时,不要求市场主体进行损失、因果关系的证明,将举证责任分配到失信企业或违法企业身上。这有助于充分调动市场监管能动,弥补政府监管力量的不足。

#### (五) 进一步转变政府职能,提升政府治理能力

根据《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》(以下简称《全面深化方案》)的要求,加强上海自贸试验区建设与浦东新区转变一级地方政府职能的联动,系统推进简政放权、放管结合、优化服务改革,在行政机构改革、管理体制创新、运行机制优化、服务方式转变等方面改革创新,全面提升开放环境下政府治理能力。

健全以简政放权为重点的行政管理体制。加快推进简政放权,深化行政审批制度改革。以厘清政府、市场、社会关系为重点,进一步取消和简化审批事项,最大限度地放权给市场。推动实现市场准入、执业资格等领域的管理方式转变。深化大部门制改革,在市场监管、经济发展、社会管理和公共服务、改革和法制、环保和城建5个职能模块,按照精简高效原则形成跨部门的协同机制。

深化创新事中事后监管体制机制。对事中事后监管的体制、机制和方式进行不断创新完善。在开放领域不断扩大和“四新经济”不断涌现的新形势下,在某些领域仍然存在监管职责不尽清晰,市场主体自律和业界、社会参与不够充分,信用监管、智能监管等方式创新尚需完善的问题。按照探索建立新的政府经济管理体制要求,深化分类综合执法改革,围绕审批、监管、执法适度分离,完善市场监管、城市管理领域的综合执法改革。推进交通运输综合行政执法改革,加强执法协调。将异常名录信息归集范围扩大到市场监管以外的行政部门,健全跨部门“双告知、双反馈、双跟踪”许可办理机制和“双随机、双评估、双公示”监管协同机制。落实市场主体首负责制,在安全生产、产品质量、环境保护等领域建立市场主体社会责任报告制度和责任追溯制度。鼓励社会力量参与市场监督,建立健全会计、审计、法律、检验检测认证等第三方专业机构参与市场监管的制度安排。

优化信息互联共享的政府服务体系。加快构建以企业需求为导向、大数据分析为支撑的“互联网+政务服务”体系。建立央地协同、条块衔接的信息共享机制,明确部门间信息互联互通的边界规则。以数据共享为基础,再造业务流程,实现市场准入“单窗通办”“全网通办”,个人事务“全区通办”,政务服务“全员协办”。探索建立公共信用信息和金融信用信息互补机制。探索形成市场主体信用等级标准体系,培育发展信用信息专业服务市场。

### 三、浦东新区深化“证照分离”改革试点的建议

#### (一) 指导思想与目标

1. 指导思想。全面贯彻党的十八大和十九大精神,认真落实市委、市政府决策部署,根据“大胆试、大胆闯、自主改”的指示精神,按照打造提升政府治理能力先行区的要求,加快政府职能转变,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。围绕扩大市场主体的生产经营自主权,破除制约企业和群众办事创业的体制机制障碍。对照最高标准、查找短板弱项、聚焦企业需求,率先形成法治化、国际化、便利化的营商环境和公平、统一、高效的市场环境,进一步彰显浦东新区全面深化改革和扩大开放试验田作用,强化“证照分离”改革与自贸试验区、科创中心和上海“四个中心”建设联动。

2. 总体目标。以构建制度性交易成本最低、监管效能最高、营商环境最优的商事和市场准入制度为目标,探索企业市场准入审批清单化管理,形成适应开放型经济的审批服务体系和监管制度,为促进就业创业降门槛,为各类市场主体减负担,为激发有效投

---

资拓空间,为公平营商创条件,为群众办事生活增便利。根据《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》(以下简称《批复》)的精神,“证照分离”改革要立足于加快政府职能转变,充分激发市场主体创新创业活力。

## (二)基本原则

1. 坚持市场在资源配置中起决定性作用原则。深化“证照分离”改革是深化经济体制改革的重大举措,应牢牢把握市场需求,从广度和深度上推进制度革新,取消许可数量、范围,转变政府职能,让市场在资源配置中起决定性作用,减少政府对资源的直接配置,科学地设置本区市场经济发展的商事登记制度和流程,不断优化市场营商环境,促进本区经济的可持续发展。

2. 坚持商事登记与经营许可项目审批相分离原则。对从事一般性经营项目的商事主体,其主体资格和经营资格自登记后获得,对从事须经审批方可开展生产经营活动的商事主体,在完成商事登记向审批部门申请并获得批准文件材料后,开展相关生产经营活动。坚持商事登记与经营项目审批相分离,一方面实现一般经营项目的完全放开,释放商事主体经营项目的自由,与践行“宽进严管”中的“宽进”一脉相承;另一方面明确登记部门和审批部门的责任,有助于实现登记职责和监管职责分离。

3. 坚持政府责任与商事主体责任相分离原则。加强商事主体信用约束,如商事主体对登记事项、住所的合法性、真实性,对商事主体年度报告内容真实性负责等。统筹好工商部门与其他政府部门的关系,在协同监管的大背景下明确政府各部门的责任范围。坚持政府责任与商事主体责任相分离,防止应由商事主体承担的责任不合理地转嫁给政府或其他相关主体,明确政府不承担损失的兜底责任。

4. 坚持尊重商事主体意思自治原则。政府应当克服行政扩张的历史惯性,明确服务型政府的定位,将属于市场调节的还给市场本身,由商事主体自主解决,把生产经营权交给商事主体,为商事主体发展提供施展空间,不干涉商事主体内部管理相关事务,体现商事登记立法所应有的私法价值。持续推进公共信用信息平台的建设和应用,用信用管理方式解决部分可不用行政手段解决的问题,让商事主体在社会信用体系中开展自我管理、自主经营,用信用个人、信用商事主体、信用政府、信用社会保障社会经济的可持续发展。

5. 坚持商事登记与政府监管分离配合原则。改变部门职责不清、监管错位缺位的管理现状,明确工商部门与其他审批部门职责,统筹好工商登记制度与行政审批制度的关系,确保责、权的协调统一。不断创新监管方式,把协调监管放在发展事中事后监管制度的核心位置,在促进审批主管部门监管到位的同时,发挥各监管部门间协调互动。发现商事主体从事属于其他职能部门管辖的违法行为,应及时通知主管部门,以提升政府职能部门整体性管理效能。

6. 坚持商事主体登记便利化原则。适应市场经济和现代商事主体发展需求,推进商事主体登记注册全程的便利化,既要提供设立的便利化,也要提供变更、迁移、注销的便利化,涵盖商事主体从准入到退出的每一个环节,不断创新登记注册方式、方法,如改革商事主体核名制度、推行登记注册全程电子化等,切实减轻商事主体负担,达到降低商事登记成本及经营成本的效果,促进社会经济进一步繁荣发展。

## (三)主要思路

1. 突出全面覆盖,分类分层推进改革。经初步梳理,涉及企业市场准入审批事项共有500多项,除《总体方案》中所规定改革试点的116项外,还有相当一部分许可证审批事项尚未纳入改革范围。浦东新区梳理形成国家、市、区三级企业市场准入审批事项清单,全面提出改革方式的建议。其中,对市级和区级事项以告知承诺为主提出改革建议。2. 突出优化方式,由“五种方式”调整为“四种方式”。根据国务院批复的《总体方案》,“证照分离”试点改革的方式分为5种:取消审批、改为备案、实行告知承诺、提高审批透明度和可预期性、强化市场准入管理。而根据《全面深化方案》“二、(五)全面实现‘证照分离’。深化‘先照后证’改革,进一步加大探索力度。把涉及市场准入的许可审批事项适时纳入改革试点,能取消的全部取消,需要保留审批的,按照告知承诺和

加强市场准入管理等方式进一步优化调整。”即保留“取消审批、审批改为备案和告知承诺”，将“提高透明度和可预期性与强化市场准入管理”改革为“优化准入管理”，使分类更具逻辑性和周延性。同时把“优化准入管理”细分为精简材料、减少环节、合并审批和提高标准化4项具体改革举措。

3. 突出改革方向,提高告知承诺事项的比例根据国务院批复的《总体方案》的附件《上海市开展“证照分离”改革试点的具体事项表》(共116项)中涉及的5种改革方式中,实行告知承诺的事项数量为26项,仅占比22.4%。根据《全面深化方案》中“二、(五)全面实现‘证照分离’……在改革许可管理方式、完善风险防范措施的基础上,进一步扩大实行告知承诺的领域”,建议将告知承诺事项的数量比例提高至50%左右。对需要选址定点、现场勘察、现场核查的事项和需要筹建期的事项,进一步创新管理方式和核查方式,探索对信用评价较好的企业,通过APP上传视频等方式实施现场核查。

4. 突出改革重点,进一步加大改革力度。在改革全覆盖基础上,以“两高”(与浦东新区经济发展关联度较高、企业关注度较高)为原则,进一步梳理重点改革事项,对重点改革事项突出告知承诺方式,加大改革力度;根据企业需求度以及相应审批事项的性质,大幅度增加取消审批和实行告知承诺的比例。

5. 突出系统集成,建立准入后全过程监管体系。协同推进商事制度改革,提升“准入”便利化。在对改革事项实施全覆盖、加大力度的同时,突出建立健全事中事后监管体制机制,完善实施诚信、动态、分类和精准监管,进一步强化行政监管、措施手段和结果应用系统集成。

#### (四)重点任务

1. 在市场准入改革方面实现全覆盖、加大改革力度、建立清单化管理制度。梳理出目前所有市场准入审批事项清单及其内容,按照国家、市、区三级审批事项进行分类,按照不同层级审批事项提出不同的改革路径建议。按照《关于2017年深化经济体制改革重点工作的意见》(国发〔2017〕27号)中,关于“以清单管理推动减政放权,制定企业设立后经营许可清单”的文件精神,探索于2018年把涉及企业市场准入的国家和市级有关审批事项全部纳入改革范围,在浦东新区率先实现企业市场准入审批清单化管理。

2. 在服务重点产业发展方面推进先进制造业、现代服务业、建筑业和医疗健康产业改革的系统集成。“证照分离”深化改革应在发展战略性新兴产业和先进制造业,改造提升传统优势产业,大力发展新技术、新产业、新业态、新模式方面有所作为;在积极发展生产性服务业,落实和对接国家战略,服务具有全球影响力的科技创新中心建设方面有所作为;在信息技术、生物医药、高端装备、工业控制安全、新材料等领域的研发与转化方面有所作为。推进药品医疗器械审批改革,改革境外特效新药和医疗器械入境使用的准入管理制度,针对境外防治艾滋病、恶性肿瘤、重大传染病、罕见病等致命性、难治性疾病的特效药品和医疗器械,在浦东新区(上海自贸试验区)范围内,建立便捷准入、严格监管的管理制度。再者,在浦东新区扩大建筑师负责制试点范围,实施建筑师清单化管理,探索清单内的建筑师不依托设计单位承揽建筑工程设计。完善审批与监管流程,探索建立建筑师负责制与监理体制衔接机制。此外,改革重要工业产品生产许可证核发(自贸试验区内),全面清理生产许可证审批工作中要求的前置条件,凡是不涉及产品质量安全必备条件和产业政策的内容一律取消。最大限度减少生产许可检验项目,只对涉及产品质量安全的指标进行生产许可检验。优化生产许可发证检验,由企业根据自主经营情况,既可以在实地核查后选择检验机构进行产品检验,也可以在实地核查前委托具备条件的检验机构进行产品检验,审批机关采信检验结果。

3. 在推进商事制度改革方面进一步深化“先照后证”改革、优化商事登记方式、鼓励支持新业态发展。深化商事主体名称改革,除法律法规规定企业设立必须获得前置审批的外,实行将企业名称与其他登记事项合并办理,取消企业名称预核准制度。深入推进全程电子化登记和电子营业执照改革试点。允许新业态市场主体自主决定是否标注经营范围,允许其名称和经营范围中使用未列入国民经济行业分类目录但能反映其行业特点的用语。

---

4. 在强化事中事后监管方面推进诚信、动态、分类和精准监管。一是推进落实“六个双”监管机制创新,强化行政监管系统集成。推动“双告知、双反馈、双跟踪”许可办理机制和“双随机、双评估、双公示”监管协同机制面上全领域覆盖、点上全链条贯通,实现登记注册、行政审批、行业主管、综合执法等部门间的信息共享与有效衔接,构筑覆盖市场主体全生命周期的政府监管闭环。二是综合运用各类监管方式,强化监管手段措施系统集成。推进以加快市场主体自律为目标的诚信监管,以部门协同联动为支撑的动态监管,以行业企业风险管理为基础的分类监管,以及以综合监管平台为依托的精准监管。三是建立完善联合惩戒制度,强化监管结果应用系统集成。针对安全生产、食品药品、建筑工程等重点领域的严重失信问题,制定准入性限制(限制行政许可、限制担任法定职务)、优惠性限制(限制政府采购、限制财政资金扶持)、荣誉性限制(限制评优评先)等惩戒措施,形成覆盖多个部门的联动惩戒制度机制。

5. 在实施“互联网+政务服务”方面推进“全网通办”“全区通办”和“全域共享”。试点企业市场准入“全网通办”。企业全程不需要到窗口办理审批申请,需提交的书面材料以及审批结果文书以电子证照或快递方式收发。探索企业市场准入“单窗通办”,通过在浦东新区行政服务中心设立综合窗口,进行统一收件、受理和发证,推动企业市场准入审批服务从“一门式”向“一窗式”转变,实现政务服务对外窗口的综合性和无差别化运作。深化“互联网+政务服务”,建设行政审批证照信息库,设立行政服务中心“网上体验区”,为市场主体提供实时、动态和智能的服务。

6. 增强和深化“证照分离”改革试点的法治保障。《全面深化方案》明确提出“把涉及市场准入的许可审批事项适时纳入改革试点,能取消的全部取消,需要保留审批的,按照告知承诺和加强市场准入管理等方式进一步优化调整,在改革许可管理方式、完善风险防范措施的基础上,进一步扩大实行告知承诺的领域”。这表明,告知承诺将成为自贸试验区全面深化改革的内容之一,其试验性和优越性得到了国家层面的认可。告知承诺,不仅是对审批方式的重要改革,同时也是“证照分离”事项改革试点的主要方式。尽管告知承诺已实施多年,但无论是在理论界还是在实务界关于告知承诺的争议却不断出现。首先,告知承诺审批方式缺乏法律的支撑,在《行政许可法》中找不到相关依据。告知承诺中告知方与承诺方之间处于何种法律关系,以及虚假承诺将承担何种法律责任等均缺乏上位法的支持依据。其次,告知承诺制的实施可能在某种程度上减轻了行政机关的法定责任。减轻责任如何通过其他的法律措施加以补充。再次,如何处理与第三人的关系。在申请人以告知承诺审批方式获得许可证之后,便获得了从事经营的合法资格。但在行政审批机关检查之前,申请人是否真正符合从事经营的法定条件,无从得知。此外,若造成的损害后果均由申请人承担,在缺乏其他制度保障的情况下,难以充分保护第三人的合法权益。因此在制度设计中,对这些问题要有所回应。