



标 题: 国务院关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知

索 引 号: 2020-1604479300842

主题分类: 国务院文件

文 号: 国发〔2019〕25号

所属机构: 登记注册局

成文日期: 2019年11月06日

发布日期: 2020年11月04日

## 国务院关于在自由贸易试验区 开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知

国发〔2019〕25号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，国务院决定对部分涉企经营许可事项在上海等地试点开展“证照分离”改革并逐步复制推广，有效降低了企业制度性交易成本，优化了营商环境，激发了市场活力和社会创造力。为进一步克服“准入不准营”现象，使企业更便捷拿到营业执照并尽快正常运营，国务院决定，在全国各自由贸易试验区对所有涉企经营许可事项实行清单管理，率先开展“证照分离”改革全覆盖试点。现就有关事项通知如下：

### 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、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，持续深化“放管服”改革，进一步明晰政府和企业责任，全面清理涉企经营许可事项，分类推进审批制度改革，完善简约透明的行业准入规则，进一步扩大企业经营自主权，创新和加强事中事后监管，打造市场化、法治化、国际化的营商环境，激发微观主体活力，推动经济高质量发展。

（二）试点范围和内容。在深入总结近年来对部分涉企经营许可事项实施“证照分离”改革经验基础上，自2019年12月1日起，在上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西、海南、山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江等自由贸易试验区，对所有涉企经营许可事项实行全覆盖清单管理，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改革，为在全国实现“证照分离”改革全覆盖形成可复制可推广的制度创新成果。

在法律、行政法规和国务院决定允许范围内，各省、自治区、直辖市人民政府可以决定在其他有条件的地区开展“证照分离”改革全覆盖试点，可以决定对涉企经营许可事项采取更大力度的改革举措，国务院有关部门要积极支持。

### 二、实现涉企经营许可事项全覆盖

（一）建立清单管理制度。要按照“证照分离”改革全覆盖要求，将涉企经营许可事项全部纳入清单管理，逐项列明事项名称、设定依据、审批层级和部门、改革方式、具体改革举措、加强事中事后监管措施等内容。清单要定期调整更新并向社会公布，接受社会监督。清单之外不得违规限制企业（含个体工商户、农民专业合作社，下同）进入相关行业或领域，企业取得营业执照即可自主开展经营。

（二）分级实施清单管理。法律、行政法规、国务院决定设定（以下统称中央层面设定）的涉企经营许可事项清单（见附件1）的调整，由国务院审改办商有关部门提出并按程序报批。地方性法规、地方政府规章设定（以下统称地方层面设定）的涉企经营许可事项清单，由有关省级人民政府指定部门组织按程序制定，2019年11月30日前以省为单位集中向社会公布。

### 三、分类推进审批制度改革

（一）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、通过事中事后监管能够有效规范的涉企经营许可事项，直接取消审批。

取消审批后，企业持有营业执照即可开展经营活动。市场监管部门要及时将相关企业设立、变更登记信息通过政务信息共享平台推送至有关主管部门，有关主管部门及时将相关企业纳入监管范围，依法实施事中事后监管。

**（二）审批改为备案。**对可以取消审批的涉企经营许可事项，需要企业及时主动提供有关信息，以便有关主管部门有效实行业务管理、维护公共利益的，由审批改为备案。要坚决防止以备案之名行审批之实。

对审批改为备案的事项，原则上要按照“多证合一”的要求在企业登记注册环节一并办理，由市场监管部门及时将备案信息推送至有关主管部门。确需到有关主管部门办理备案的，要简化备案要素，强化信息共享，方便企业办事。企业备案后，有关主管部门要依法实施有效监管。对未按规定备案或备案信息不实的企业，要明确监管规则，依法调查处理并采取措施予以纠正。

**（三）实行告知承诺。**对确需保留的涉企经营许可事项，企业就符合经营许可条件作出承诺，有关主管部门通过事中事后监管能够纠正不符合经营许可条件行为、有效防范风险的，实行告知承诺。

对实行告知承诺的事项，有关主管部门要依法准确完整列出可量化可操作、不含兜底条款的经营许可具体条件，明确监管规则和违反承诺的后果，一次性告知企业，并提供告知承诺书示范文本。对企业自愿作出承诺并按要求提交材料的，要当场作出审批决定。

对企业承诺已具备经营许可条件的，企业领证后即可开展经营活动。对企业尚不具备经营许可条件但承诺领证后一定期限内具备的，企业达到经营许可条件并按要求提交材料后，方可开展经营活动。有关主管部门应将通过告知承诺领证的企业与通过一般审批程序领证的企业平等对待，根据风险状况加强事中事后监管。要将企业承诺内容向社会公开，方便社会监督。有关主管部门发现企业不符合承诺条件开展经营活动的，要责令限期整改，逾期不整改或整改后仍达不到要求的，要依法撤销许可证件。因未按规定告知造成的损失由有关主管部门承担，因虚假承诺或违反承诺造成的损失由企业承担。

**（四）优化审批服务。**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，不具备取消审批或实行告知承诺条件的涉企经营许可事项，应当采取切实措施优化审批服务，提高审批效率、降低办事成本。

对优化审批服务的事项，有关主管部门要针对企业关心的难点痛点问题，采取以下措施：一是下放审批权限。对由自由贸易试验区实施更为便捷高效、能够有效承接的事项，应将审批权限下放或委托给自由贸易试验区所在地有关主管部门，最大程度实现区内企业就近办事。二是压减审批要件和环节。要大幅精简经营许可条件和审批材料，坚决取消“奇葩证明”，采取并联办理、联合评审等方式优化办事流程，主动压减审批时限。三是延长或取消有效期限。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。四是公布总量控制条件和存量情况。对有数量限制的事项，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，方便企业自主决策。同时，鼓励各地区、各部门积极探索优化审批服务的创新举措。

#### 四、完善改革配套政策措施

**（一）规范企业登记经营范围与申办经营许可的衔接。**市场监管部门要商有关主管部门明确涉企经营许可事项对应的经营范围表述，推行经营范围规范化登记，理清证照对应关系。企业办理登记注册时，市场监管部门要根据企业自主申报的经营范围，明确告知企业需要办理的经营许可事项，并将需申请许可的企业信息通过政务信息共享平台精准推送至有关主管部门；有关主管部门要依企业申请及时办理相关经营许可，并将办理结果通过政务信息共享平台推送至市场监管部门。

**（二）强化涉企经营信息归集共享。**有关部门要将企业登记注册、经营许可、备案、执法检查、行政处罚等信息及时归集至全国一体化在线政务服务平台、全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统，除涉及国家秘密外，实现涉及企业经营的政府信息集中共享。有关部门可通过信息共享获取的信息，一律不得再要求企业提供。涉及部门垂直管理业务信息系统的，有关部门要积极回应地方信息需求，抓紧出台便捷可行的信息归集共享实施方案。

**（三）持续提升审批服务质量和效率。**有关主管部门要深入推进审批服务标准化，制定并公布准确完备、简明易懂的办事指南，规范自由裁量权，严格时限约束，消除隐性门槛。要加快推进“互联网+政务服务”，推动涉企经营许可事项从申请、受理到审核、发证全流程“一网通办”、“最多跑一次”。要加强对审批行为的监督管理，建立审批服务“好差评”制度，由企业评判服务绩效。

**（四）创新和加强事中事后监管。**要坚持放管结合、并重，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，加强审批与监管的衔接，健全监管规则和标准，坚决纠正“不批不管”、“只批不管”、“严批宽管”等问题。要全面推行“双随机、一公开”监管、跨部门联合监管和“互联网+监管”，对新技术、新产业、新业态、新模式实行包容审慎监管，对高风险行业和领域实行重点监管。要加强信用监管，依法查处虚假承诺、违规经营等行为并记入信用记录，实行失信联合惩戒。要强化社会监督，依法及时处理投诉举报，引导社会力量参与市场秩序治理。要增强监管

威慑力，对严重违法经营的企业及相关责任人员，依法撤销、吊销有关证照，实施市场禁入措施。

（五）坚持依法推进改革。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。国务院决定，根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定》，3年内在各自由贸易试验区暂时调整适用《中华人民共和国对外贸易法》等6部法律有关规定；同时，在各自由贸易试验区暂时调整适用《中华人民共和国认证认可条例》等6部行政法规和《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》（国务院令412号公布，国务院令548号、第671号修订）有关规定（见附件2）。国务院有关部门和有关地方人民政府要根据法律、行政法规、国务院决定的调整情况，及时对本部门和本地区制定的规章、规范性文件作相应调整，建立与试点要求相适应的管理制度。对试点证明行之有效的改革举措，要及时推动有关法律、法规、规章的立改废释，固化改革成果。

#### 五、切实抓好改革政策落实

（一）加强组织领导。国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组负责统筹领导全国“证照分离”改革全覆盖试点工作。国务院审改办、市场监管总局、司法部牵头负责具体协调推进改革，做好调查研究、政策解读、协调指导、法治保障、督促落实、总结评估等方面工作。商务部要指导各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。国务院有关部门要按照职责分工，聚焦企业关切，协调指导支持各自由贸易试验区妥善解决改革推进中遇到的困难和问题。各自由贸易试验区所在地省级人民政府对本地区改革试点工作负总责，要明确牵头部门，健全工作机制，强化责任分工，扎实推进改革。

（二）细化实施方案。国务院有关部门要制定实施方案，对中央层面设定的涉企业经营许可事项逐项细化改革举措，明确加强事中事后监管的具体办法，压实监管责任。有关省级人民政府要组织制定本地区试点实施方案，明确地方层面设定的涉企业经营许可事项的改革方式，细化改革试点落地措施。有关地区和部门实施方案应于2019年11月30日前向社会公布，并报国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组办公室备案。

（三）狠抓工作落实。有关地区和部门要健全激励约束机制和容错纠错机制，充分调动改革的积极性和主动性，以钉钉子精神全面抓好改革任务落实；要做好改革政策的工作培训和宣传解读，扩大政策知晓度，营造有利于改革的良好氛围；要密切跟踪改革试点进展，总结评估试点情况，及时完善政策举措，发现和推广典型经验，确保试点取得预期成效，不断提升企业获得感。

本通知实施中的重大问题，省级人民政府、国务院有关部门要及时向国务院请示报告。

- 附件：1. “证照分离”改革全覆盖试点事项清单（中央层面设定，2019年版）  
2. 国务院决定在自由贸易试验区暂时调整适用有关行政法规、国务院决定规定目录

国务院

2019年11月6日

（此件公开发布）