《平泉市人民政府印发<关于持续深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力实施方案>的通知》政策解读

按照《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）、《河北省人民政府关于持续深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的实施方案》（冀政发〔2021〕4号）和《承德市人民政府关于持续深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的实施方案》要求，为进一步深化“证照分离”改革，优化营商环境，激发市场主体发展活力，结合我市实际，在全市范围内持续深化“证照分离”改革全覆盖，制定本实施方案，现解读如下。

**一、《方案》出台背景**

“证照分离”改革是落实党中央、国务院重大决策部署，深化“放管服”改革的重要举措，是激发市场主体活力、进一步优化营商环境、推动政府职能转变的一项综合性改革。2021年5月19日，国务院印发《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，以下简称国务院《通知》），自2021年7月1日起，在全国范围内实施涉企经营许可事项全覆盖清单管理，按直接取消审批、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，并在自贸试验区进一步加大改革试点力度。

本次党中央、国务院部署深化“证照分离”改革，在更大范围和更多行业推动照后减证和简化审批，让更多市场主体轻装上阵投资兴业，对于助企纾困、促进更多市场主体发展壮大、加快融入新发展格局、稳住经济基本盘具有积极作用。

**二、《方案》主要内容**

《方案》主要包括总体要求、改革任务、配套措施、创新和加强事中事后监管、工作要求等五方面内容。

（一）总体要求。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，落实国务院关于深化“证照分离”改革工作部署，自2021年7月1日起，在全市范围内深化“证照分离”改革。力争2022年底前建立简约高效、公正公开、宽进严管的行业准营规则，大幅提高市场主体办事的便利度和可预期性，着力优化营商环境，激发市场主体发展活力。

（二）改革任务。一是实行涉企经营许可事项清单管理，清单之外不得限制企业（含个体工商户、农民专业合作社，以下简称企业）进入相关行业或领域。二是分类推进审批制度改革，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4种方式推进。

（三）配套措施。一是深化商事登记制度改革，二是推进涉企经营信息共享，三是加强电子证照归集运用。

（四）创新和加强事中事后监管。一是明确监管职责，二是健全监管规则，三是强化协同监管，四是创新监管方式。

（五）工作要求。从强化组织领导、强化工作落实、强化法治保障、守住安全底线、强化宣传培训等方面对改革工作提出要求。

**三、关键词解释**

（一）“证照分离”。

“照”是指市场监管部门核发的营业执照，“证”是指各相关主管部门颁发的经营许可证件，“证”和 “照”是企业进入市场的两把钥匙，营业执照功能为依法登记企业身份，许可证件功能为依法赋予企业经营资格。企业领取营业执照后，即可开展无需取得许可的经营活动。对于需要许可的经营活动，光拿到“照 ”还不够，还需要取得有关主管部门的许可证件方可从事经营活动。“证照分离” 就是针对与企业经营活动密切相关的许可事项，将赋予经营资格的“证 ”与登记企业身份的 “照”分离开来，大力推进“照后减证”，持续简化行政审批手续，把更多精力从关注事前审批转到事中事后监管上来，着力破解“办照容易办证难”“准入不准营”问题。

（二）涉企经营许可事项。

涉企经营许可事项，是指与企业营业执照中的经营范围密切相关，企业不取得许可就不能进入特定行业或领域开展经营的行政许可事项。

有两类行政许可事项不属于涉企经营许可事项。第一类是只面向事业单位、社会组织、其他组织（如宗教团体）和自然人的行政许可事项。第二类是针对企业建设特定项目、生产特定产品、提供特定服务、开展特定活动等的行政许可事项，这类事项主要实行“一事一批”或“一品一批”的管理模式，与企业营业执照中的经营范围没有直接关系，不影响企业进入特定行业或领域开展经营，因此不属于涉企经营许可事项。

（三）“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”。

谁审批、谁监管是指依法享有审批许可权的有关主管部门，对其实施的行政审批事项进行事中事后监管；谁主管、谁监管是指依法享有行政管理权的有关主管部门，对其主管事项进行事中事后监管。有关主管部门需对其主管行业承担起“一管到底”的监管职责。同时，对未取得许可证件擅自从事许可项目经营的违法行为，由有关主管部门依法予以制止和查处，法律法规另有规定的除外。对直接取消审批、审批改为备案的，以及本次“证照分离”改革前已取消审批或已改为备案的涉企经营许可事项，由原审批部门依法承担监管职责。

四、创新和加强事中事后监管

**（一）适应改革要求明确监管责任。**落实放管结合、并重要求，结合我市实际，按照“谁审批、谁负责，谁主管、谁监管”原则，健全完善审管衔接机制，监管部门要切实履行监管职责,依法监管持证经营企业、查处无证经营行为，坚决纠正“以批代管”“不批不管”问题，防止出现监管真空。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。

**（二）根据改革方式健全监管规则。**市有关部门要参照国务院有关部门及省有关部门，根据涉企经营许可事项的改革方式，分领域制定全市统一、简明易行的监管规则，建立健全技术、安全、质量、产品、服务等方面的市级标准，为监管提供明确指引。直接取消审批的，监管部门要及时掌握新设企业情况，纳入监管范围，依法实施监管。审批改为备案的，监管部门要按规定履行备案手续，对未按规定备案或者提交虚假备案材料的要依法调查处理。实行告知承诺的，监管部门要重点对企业履行承诺情况进行检查，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按程序通知审批部门撤销相关许可，构成违法的要依法予以处罚。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。

**（三）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，持续推进常态化跨部门联合抽查。对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、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性作用，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。建立健全严重违法责任企业及相关人员行业禁入制度，增强监管威慑力。对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管，量身定制监管模式，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，加强监管数据共享，运用大数据、物联网、人工智能等手段精准预警风险隐患。

五、保障措施

**（一）健全改革工作机制。**市政府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市“证照分离”改革工作。市政务服务管理办公室、市市场监管局、市司法局共同牵头负责推进改革，做好调查研究、政策解读、协调指导、督促落实、法治保障、总结评估等工作。市政务服务管理办公室和市市场监管局要会同市有关部门统筹“证照分离”和“证照联办”改革，促进两项改革落实落地落细。市司法局要会同有关部门及时做好政府规章的修订工作，各有关部门要做好相关行政规范性文件清理工作。

**（二）抓好改革实施工作。**市有关部门要结合我市“审管分离”体制机制，参照国务院及省有关部门制定的实施方案和本实施方案，逐项分析具体改革事项，研究制定或更新本行业领域配套措施，包括制定行业监管规则、告知承诺示范文本和细化事中事后监管举措等内容，并向社会公布。各县（市、区）政府、高新区管委会对本地改革工作负总责，制定本地改革工作方案，紧盯重点环节，完善配套举措，夯实责任主体，强力推进改革。市直有关部门配套措施和工作方案于2021年8月31日前分别报送市政务服务管理办公室、市市场监管局备案。各级各部门要结合“证照分离”改革工作，对政务服务事项目录清单进行动态调整。

**（三）强化改革宣传培训。**各级各部门要充分利用各类宣传载体，以各种形式做好改革政策宣传解读工作，提高公众对“证照分离”改革的知晓度，及时回应社会关切，推动形成全社会认同改革、支持改革、参与改革的良好氛围。围绕改革的核心内容，组织开展专题培训和不定期的业务培训，提高工作人员的业务水平和操作能力，增强推进改革的积极性和主动性，不断提升服务窗口工作人员业务素质和服务意识，确保改革工作顺利推进。各级各部门要及时调整优化业务流程，修订完善工作规则和服务指南，改造升级信息系统，确保改革措施全面落实。本方案实施中的新情况、新问题，各县（市、区）有关部门要及时向市推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组办公室报告。

（政策解读单位：平泉市行政审批局）

2021年9月16日