



国务院

新闻

专题

政策

服务

问政

数据

国情

首页 > 政策 > 政府信息公开专栏

索引号：000014349/2015-00214

发文机关：国务院

标 题：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

发文字号：国函〔2015〕222号

主 题 词：

主题分类：市场监管、安全生产监管\工商

成文日期：2015年12月22日

发布日期：2015年12月29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

相关报道

- 国务院批复同意上海市开展“证照分离”改革试点

上海市人民政府：

你市关于报请审批上海市开展“证照分离”改革试点总体方案的请示收悉。现批复如下：

一、同意在上海市浦东新区开展“证照分离”改革试点，试点期为自批复之日起3年。原则同意《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》），请认真组织实施。

二、要按照党中央、国务院决策部署，紧紧围绕推进简政放权、放管结合、优化服务，通过开展“证照分离”改革试点，进一步清理和取消一批行政许可事项，推动一批行政许可事项由审批改为备案，推动一批行政许可事项实行告知承诺制，提高办理行政许可事项的透明度和可预期性，释放企业创新创业活力，增强经济发展动力，营造法治化、国际化、便利化的营商环境，为全国进一步推进行政管理体制改革的积累可复制推广的经验。

三、上海市人民政府要加强对《总体方案》实施的组织领导。要下决心加快转变政府职能，在浦东新区选择一些易操作、可管理的领域开展“证照分离”试点，为企业提供便捷高效优质服务，不断提高企业市场竞争力。同时，进一步探索加强事中事后监管的有效方式和措施，建立综合监管体系，提高监管效能，做到放得更活、管得更好、服务更优。

四、国务院有关部门要按照职责分工，积极支持上海市开展“证照分离”改革试点，先行试验一些重大的行政审批制度改革措施。国务院审改办、法制办、工商总局要会同有关部门加强指导，组织开展评估工作，协调推进《总体方案》各项改革措施落实到位。

五、试点期间，暂时调整实施相关行政法规、国务院文件和国务院批准的部门规章的部分规定，具体由国务院另行印发；国务院有关部门要根据《总体方案》相应调整本部门制定的规章和规范性文件；上海市人民政府可根据试点情况，大胆探索，稳步扩大试点领域。

《总体方案》实施中的重大问题，上海市人民政府要及时向国务院请示报告。

附件：上海市开展“证照分离”改革试点总体方案

国务院

2015年12月22日

（此件公开发布）

附件

上海市开展“证照分离”改革试点总体方案

为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，加快政府职能转变，充分激发市场主体创新创业活力，在上海浦东新区率先开展“证照分离”改革试点，制定本方案。

一、改革意义

开展“证照分离”改革试点，对于厘清政府与市场关系，简政放权、创新政府管理方式，强化市场主体地位，具有重要意义。一是有利于激发市场主体活力。通过开展“证照分离”改

革试点，进一步清理和取消一批行政许可事项，推动一批行政许可事项由审批改为备案，推动一批行政许可事项实行告知承诺制，提高办理行政许可事项的透明度和可预期性，释放企业创新创业活力，增强经济发展动力。二是有利于加快政府职能转变。通过开展“证照分离”改革试点，推进转变行政理念，提高监管效能，做到放得更活、管得更好、服务更优。三是有利于形成法治化、国际化、便利化的营商环境。通过开展“证照分离”改革试点，为企业提供便捷高效优质服务，有利于企业加快适应国际通行的投资贸易规则，提高市场竞争能力。

二、总体要求

开展“证照分离”改革试点，是推进简政放权、放管结合、优化服务的重要举措，主要解决“先照后证”后市场主体办证难的问题。通过采取改革审批方式和加强综合监管，进一步完善市场准入，使企业办证更加便捷高效。对企业能够自主决策的经营活动，取消行政审批，或改为备案管理；对暂时不能取消审批的行政许可，简化审批方式，实行告知承诺制；对不适合采取告知承诺制的行政许可事项，简化办事流程，公开办事程序，提高审批的透明度和可预期性；对涉及国家安全、公共安全等特定领域，继续强化市场准入管理，加强风险防范。进一步探索加强事中事后监管的有效方式和措施，建立综合监管体系，切实增强监管合力，提升监管效能。

三、改革方式

按照易操作、可管理的要求，从与企业经营活动密切相关的行政许可事项中，选择审批频次比较高、改革后效果比较明显的116项行政许可事项（详见附表），先行开展改革试验。根据行政许可事项的不同情况，分类推进，深入试点。

（一）取消审批。对市场竞争机制能够有效调节，行业组织或中介机构能够有效实现行业自律管理的事项，取消行政审批，实行行业自律管理，允许企业直接开展相关经营活动。包括设立可录光盘生产企业审批等10项行政许可事项。

（二）取消审批，改为备案。政府为及时、准确地获得相关信息，更好地开展行业引导、制定产业政策和维护公共利益，对行政许可事项实行备案管理。根据规定的备案条件，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；发现企业有违法违规行为，通过加强事中事后监管，予以纠正或处罚。政府部门不对备案材料进行核准或许可。包括加工贸易合同审批等6项行政许可事项。

（三）简化审批，实行告知承诺制。对暂时不能取消审批，但通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的行政许可事项，实行告知承诺制。对实行告知承诺的行政许可事项，由行政审批机关制作告知承诺书，并向申请人提供示范文本，一次性告知企业审批条件和需要提交的材料，企业承诺符合审批条件并提交有关材料，即可当场办理相关行政许可事项。申请人达到法定许可条件后，方可从事被许可行为。包括机动车维修经营许可等26项行政许可事项。

（四）提高审批的透明度和可预期性。对暂时不能取消审批，也不适合采取告知承诺制的行政许可事项，简化办事流程，公开办事程序，推进标准化管理和网上办理，明确审批标准和办理时限，以最大程度减少审批的自由裁量权，实现办理过程公开透明、办理结果有明确预期。包括会计师事务所及其分支机构设立审批等41项行政许可事项。

（五）对涉及公共安全等特定活动，加强市场准入管理。对直接涉及国家安全、公共安全、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动的行政许可事项，按照国际通行规则，加强风险控制，强化市场准入管理。包括设立经营性互联网文化单位审批等33项行政许可事项。

四、综合监管措施

（一）以信息互联共享为基础，实施协同监管。厘清政府有关部门市场监管职责，建立登记注册、行政审批、行业主管相互衔接的市场监管机制，推进实施“双告知”、“双随机”抽查等制度。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，实现工商部门、审批部门、行业主管部门以及其他部门之间的信息实时传递和无障碍交换。加强跨部门联动响应，形成“一处违法、处处受限”的联合惩戒机制。推进统一市场监管和综合执法模式，整合监管部门，减少监管层级，提高监管效能。

（二）以诚信管理为手段，实施分类监管。加快公共信用信息平台的建设和应用，建立行政审批诚信档案制度，依据监管对象的日常经营活动、信用评价信息等诚信情况，将监管对象分为不同类别，建立相应的激励机制、预警机制和惩戒机制。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“黑名单”制度。完善失信信息记录和披露制度，加强对失信单位和人员的监督，加大违法违规行惩戒力度，视情况实施吊销营业执照、吊销注销撤销许可证、列入经营异常名录和“黑名单”等惩戒措施。

（三）以行业协会商会为依托，实施自律监管。积极引导市场主体自治自律，推进行业自律，促进市场主体自我约束、诚信经营，共同维护公平竞争的市场秩序。积极发挥行业协会商会作用，鼓励行业协会商会制订行规行约和行业内争议处理规则，制定发布产品和服务社会团体标准。支持行业协会商会监督会员遵守行业自律规范、公约和职业道德准则。

（四）以社会力量参与为辅助，实施社会监督。监管部门可依法委托具备法定资质的专业技术机构进行检查、检验、检测。积极发挥会计师事务所、律师事务所、公证机构、检验检测认证机构等专业服务机构在鉴证市场主体财务状况、维护投资人权益等方面的监督作用。推进监管执法信息公开，畅通公众知情和参与渠道，健全公众参与监督的激励机制。进一步发挥新闻媒体作用，强化舆论监督。

（五）以风险防范为底线，实施动态监管。建立风险防控基础制度体系，完善风险评估、风险预警、风险处置等制度，定期开展风险点梳理排查、风险巡查。探索运用大数据、物联网等现代信息技术，实时采集和监控监管对象的信息，做到早发现、早预警，提高发现问题和防范、化解风险的能力。优化风险告知提示方法，通过信息公示、抽查、抽检等方式，强化对市场主体的全过程监管。

附表

上海市开展“证照分离”改革试点的具体事项表

（共116项）

序号	事项名称	实施机关	改革方式				
			取消审批		保留审批		
			完全取消审批	审批改为备案	全面实行告知承诺制	提高透明度和可预期性	强化准入监管
1	设立旧机动车鉴定评估机构审批	上海市商务委	√				
2	设立可录光盘生产企业审批	上海市新闻出版局	√				
3	出版物出租经营备案	浦东新区文广影视局	√				
4	微生物菌剂环境安全许可证核发	上海市环保局	√				
5	户外广告登记	浦东新区市场监管局	√				
6	药品广告异地备案	上海市食品药品监督管理局	√				
7	医疗机构放射性药品使用许可(一、二类)	上海市食品药品监督管理局	√				
8	因私出入境中介机构资格认定(境外就业、留学除外)	上海市公安局	√				
9	公共汽车和电车客运车辆营运证核发(区县许可事项)	浦东新区建设交通委	√				
10	建筑智能化工程等四个设计与施工一体化资质新设、增项、延续等资质类事项	上海市住房和城乡建设管理委	√				
11	加工贸易合同审批	上海市商务委、浦东新区商务委		√			
12	营业性棋牌室设立许可	浦东新区文广影视局		√			
13	营业性棋牌包房设立许可	浦东新区文广影视局		√			
14	仿制药生物等效性试验审批	食品药品监管总局		√			
15	首次进口非特殊用途化妆品行政许可	食品药品监管总局		√			
16	50平方米以下小型餐饮的经营许可	浦东新区市场监管局		√			
17	电影放映单位设立、变更业务范围或者兼并、合并、分立审批	浦东新区文广影视局			√		

18	设立外商投资电影院许可	上海市文广影视局			√		
19	从事出版物零售业务许可	浦东新区文广影视局			√		
20	设立从事包装装潢印刷品和其他印刷品印刷经营活动的企业审批(不含商标、票据、保密印刷)	上海市新闻出版局			√		
21	印刷业经营者兼营包装装潢和其他印刷品印刷经营活动审批(不含商标、票据、保密印刷)	上海市新闻出版局			√		
22	音像制作单位设立审批	上海市新闻出版局			√		
23	电子出版物制作单位设立审批	上海市新闻出版局			√		
24	音像制作单位、电子出版物制作单位变更名称、业务范围,或者兼并、合并、分立审批	上海市新闻出版局			√		
25	互联网药品交易服务企业审批(第三方平台除外)	食品药品监管总局、上海市食品药品监督管理局			√		
26	互联网药品信息服务企业审批	上海市食品药品监督管理局			√		
27	医疗器械广告审查	上海市食品药品监督管理局			√		
28	从事城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输、处理服务审批	上海市绿化市容局			√		
29	保安培训许可证核发	上海市公安局			√		
30	公章刻制业特种行业许可证核发	上海市公安局、浦东新区公安分局			√		
31	典当业特种行业许可证核发	上海市公安局、浦东新区公安分局			√		
32	旅馆业特种行业许可证核发	上海市公安局、浦东新区公安分局			√		
33	修理计量器具的企业审批	上海市质量技术监督局、浦东新区市场监管局			√		
34	道路运输站(场)经营许可核发	浦东新区建设交通委			√		
35	建筑企业资质申请、升级、增项、变更许可	上海市住房城乡建设管理委、浦东新区建设交通委			√		
36	房地产开发企业资质核定	上海市住房城乡建设管理委、浦东新区建设交通委			√		
37	物业管理企业资质许可(一二三级新设和变更、注销审核)	上海市住房城乡建设管理委、浦东新区建设交通委			√		
38	道路普通货运经营许可(货运出租、搬运运输除外)	上海市交通委			√		
39	机动车维修经营许可	上海市交通委			√		
40	公共场所卫生许可	浦东新区卫生计生委(港口公共场所由上海市码头管理中心负责)			√		
41	中外合作职业技能培训机构设立审批	上海市人力资源社会保障局、浦东新区人力资源社会保障局			√		
42	假肢和矫形器(辅助器具)生产装配企业资格认定	上海市民政局			√		
43	国际船舶管理业务经营审批	上海市交通委				√	
44	国内水路运输业务经营许可	交通运输部、上海市交通委				√	
45	港口经营许可	上海市交通委				√	
46	经营港口理货业务许可	上海市交通委				√	
47	机动车驾驶员培训业务许可证核发	上海市交通委、浦东新区建设交通委				√	
48	道路客运经营许可核发	上海市交通委、浦东新区建设交通委				√	
49	道路货运经营许可核发	上海市交通委、浦东新区建设交通委				√	

50	道路旅客运输经营许可	上海市交通委				√	
51	道路普通货运经营许可(货运出租、搬运运输)	上海市交通委				√	
52	中外合资经营、中外合作经营演出经纪机构设立审批	文化部、上海市文广影视局				√	
53	港、澳投资者在内地投资设立合资、合作、独资经营的演出经纪机构审批	上海市文广影视局				√	
54	台湾地区投资者在内地投资设立合资、合作经营的演出经纪机构审批	上海市文广影视局				√	
55	港、澳服务提供者在内地设立互联网上网服务营业场所审批	上海市文广影视局				√	
56	拍卖企业经营文物拍卖许可	上海市文广影视局				√	
57	电影制片单位设立审批	上海市文广影视局				√	
58	歌舞娱乐场所设立审批	浦东新区文广影视局				√	
59	游艺娱乐场所设立审批	浦东新区文广影视局				√	
60	口岸卫生许可证核发	上海出入境检验检疫局及其各分支机构				√	
61	进出口商品检验鉴定业务的检验许可	质检总局、上海出入境检验检疫局				√	
62	外商投资旅行社业务经营许可	上海市旅游局				√	
63	旅行社业务经营许可	上海市旅游局、浦东新区商务委				√	
64	会计师事务所及其分支机构设立审批	上海市财政局				√	
65	中介机构从事会计代理记账业务审批	上海市财政局、浦东新区财政局				√	
66	设立饲料添加剂、添加剂预混合饲料生产企业审批	上海市农委				√	
67	营利性医疗机构设置审批	上海市卫生计生委、浦东新区卫生计生委				√	
68	消毒产品生产企业卫生许可(一次性使用医疗用品的生产企业除外)	上海市卫生计生委、浦东新区卫生计生委				√	
69	从事测绘活动单位资质许可	国家测绘地信局、上海市规划国土资源局				√	
70	燃气经营许可证核发	上海市住房城乡建设管理委、浦东新区环保市容局				√	
71	经营高危险性体育项目许可	浦东新区教育局				√	
72	拍卖业务许可	上海市商务委				√	
73	粮食收购资格认定	浦东新区商务委				√	
74	养老机构设立许可	浦东新区民政局				√	
75	保安服务许可证核发	上海市公安局				√	
76	从事出版物批发业务许可	上海市新闻出版局				√	
77	设立中外合资、合作印刷企业和外商独资包装装潢印刷企业审批	上海市新闻出版局				√	
78	电影制片单位以外的单位独立从事电影摄制业务审批	新闻出版广电总局				√	
79	融资性担保机构设立、变更审批	上海市金融办				√	
80	保险公司变更名称、变更注册资本、变更公司或者分支机构的营业场所、撤销分支机构、公司分立或者合并、修改公司章程、变更出资额占有限责任公司资本总额百分之五以上的股东,或者变更持有股份有限公司股份百分之五以上的股东及保险公司终止(解散、破产)审批	保监会及派出机构				√	

81	石油成品油批发经营资格审批(初审)	上海市经济信息化委				√	
82	石油成品油零售经营资格审批	上海市经济信息化委				√	
83	食盐定点生产、碘盐加工企业许可	上海市经济信息化委				√	
84	电影发行单位设立、变更业务范围或者兼并、合并、分立审批	新闻出版广电总局、上海市文广影视局					√
85	设立经营性互联网文化单位审批	上海市文广影视局					√
86	设立广播电视视频点播业务(乙种)许可	上海市文广影视局					√
87	化妆品生产企业卫生许可	上海市食品药品监督管理局					√
88	食品生产许可(保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品除外)	浦东新区市场监管局					√
89	食品销售许可、餐饮服务许可(合并为食品经营许可证)	上海市食品药品监督管理局、浦东新区市场监管局					√
90	开办药品生产企业审批	上海市食品药品监督管理局					√
91	开办药品经营企业审批(批发、零售连锁企业)	上海市食品药品监督管理局					√
92	第二类医疗器械产品注册	上海市食品药品监督管理局					√
93	第二、三类医疗器械生产许可证核发	上海市食品药品监督管理局					√
94	开办药品零售企业审批	浦东新区市场监管局					√
95	第三类医疗器械经营许可(第三方物流除外)	浦东新区市场监管局					√
96	第三类医疗器械经营许可(第三方物流)	上海市食品药品监督管理局					√
97	食品生产许可(保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品)	上海市食品药品监督管理局					√
98	医疗机构放射性药品使用许可(三、四类)	上海市食品药品监督管理局、上海市环保局					√
99	新药生产和上市许可	食品药品监管总局					√
100	特种设备生产单位许可	质检总局、上海市质量技术监督局					√
101	特种设备检验检测机构核准	质检总局、上海市质量技术监督局					√
102	农作物种子、草种、食用菌菌种生产经营许可证核发	农业部、上海市农委、浦东新区农委					√
103	爆破作业单位许可证核发	浦东新区公安分局					√
104	制造、销售弩或营业性射击场开设弩射项目审批	上海市公安局					√
105	设立典当行及分支机构审核	上海市商务委					√
106	直销企业及其分支机构的设立和变更审批	商务部					√
107	烟花爆竹批发许可	上海市安全监管局、浦东新区经济信息化委					√
108	烟花爆竹零售许可	上海市安全监管局、浦东新区经济信息化委					√
109	危险化学品经营许可证核发	上海市安全监管局、浦东新区经济信息化委					√
110	危险化学品生产企业安全生产许可证核发	安全监管总局、上海市安全监管局					√
111	危险化学品安全使用许可证核发	上海市安全监管局、浦东新区经济信息化委					√
112	新建、改建、扩建生产、储存危险化学品(包括使用长输管道输送危险化学品)建设项目安全条件审查	上海市安全监管局、浦东新区经济信息化委					√
113	道路危险货物运输经营许可	上海市交通委					√
		上海市绿化市容局、浦东					√

114	户外广告设施设置审批	新区环保市容局					
115	民用爆炸物品销售企业设立许可	上海市经济信息化委					√
116	民用爆炸物品生产许可	上海市经济信息化委					√

[保存本页](#) [打印本页](#) [关闭窗口](#)

