

# 中山市人民政府

---

中府函〔2021〕376号

## 中山市人民政府关于印发中山市深化 “证照分离”改革工作方案的通知

火炬开发区管委会，翠亨新区管委会，各镇政府、街道办事处，  
市各有关单位：

现将《中山市深化“证照分离”改革工作方案》印发给你们，  
请认真贯彻落实。实施过程中遇到的问题，请径向市市场监管局  
反映。

中山市人民政府

2021年12月29日

# 中山市深化“证照分离”改革工作方案

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署和省的工作要求，持续深化本市“放管服”改革，优化营商环境，激发市场主体发展活力，根据《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）和《广东省深化“证照分离”改革实施方案》（粤府函〔2021〕136号），结合本市实际，制定本工作方案。

## 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、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，持续深化“放管服”改革，统筹推进行政审批制度改革和商事制度改革，在更大范围和更多行业推动照后减证和简化审批，创新和加强事中事后监管，实现有效市场与有为政府更好结合，进一步优化营商环境、激发市场主体发展活力，推动经济高质量发展。

（二）改革目标。落实国发〔2021〕7号文和粤府函〔2021〕136号文要求，在全市范围内实施涉企经营许可事项全覆盖清单管理，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审批制度改革，同时在全市范围进一

步加大改革力度，将部分优化审批服务的涉企经营许可事项提级为实行告知承诺，力争 2022 年底前建立简约高效、公正透明、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。

## 二、改革任务

（一）建立清单管理制度。根据粤府函〔2021〕136 号文明确的涉企经营许可事项改革清单，结合我市实际，梳理形成《中山市深化“证照分离”改革涉企经营许可事项清单（2021 年版，许可类）》（附件 1）、《中山市深化“证照分离”改革涉企经营许可事项清单（2021 年版，监管类）》（附件 2），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。改革实施中根据法律规章的颁布、修订和废止、群众需求等情况，进一步加大改革力度，涉及调整事项的改革方式、具体改革举措、事中事后监管措施的，动态调整更新事项清单并向社会公布，接受社会监督。清单之外，一律不得限制企业进入相关行业开展经营。（市市场监管局、市司法局牵头，各市级事项主管部门配合）

（二）切实落实涉企经营许可分类改革。按照国发〔2021〕7 号文、粤府函〔2021〕136 号文要求，进一步巩固我市实施“证照分离”改革全覆盖试点成果，深化涉企经营许可分类改革，更大力度推动照后减证和简化审批。对直接取消审批的事项，行政机关、企事业单位、行业组织等不得要求企业提供相关行政许可证

件或证明材料。对审批改为备案的事项，实施部门原则上实行事后备案；企业按规定提交备案材料的，实施部门应当场办理备案手续，不得作出不予备案的决定；监管部门不得以未经备案为由，限制企业开展经营活动。对实行告知承诺的事项，实施部门应依法列出可量化操作、不含兜底条款的经营许可条件，明确监管规则和违反承诺后果，制作告知书一次性告知企业；由行政机关出具、用于证明企业符合特定条件的材料，原则上不再收取，改由企业就符合相关条件作出承诺，实施部门当场作出审批决定。对优化审批服务的事项，依法依规积极推动下放审批权限或委托实施，方便企业就近办事；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、简化中间环节等方式优化办事流程。各部门、各镇街积极回应企业关切，探索优化审批服务的创新举措。（各市级事项主管部门、各镇街按职责负责）

（三）深化告知承诺制改革。鼓励各部门在法律法规允许范围内，对清单相关事项采取更大力度改革举措。坚持问题导向、高效便民、协同推进、风险可控的原则，借鉴广东自贸区内进一步改为告知承诺或更优改革方式的改革举措及经验做法，深化告知承诺制改革。除直接涉及国家安全、国家秘密、意识形态安全、公共安全、金融业审慎监管、生态环境保护、人身健康、生命财产安全等外，对设备、人员、资金、管理制度等审批前后容易发生变动的审批条件，原则上实行告知承诺。对耗时长、成本高且开业初期勘验难以体现日常经营状况的检验检测类审批条件，探

索实行告知承诺制，允许市场主体免于提交检验检测报告。由行政机关或者其他机构出具用于证明企业符合特定条件的材料，原则上不再收取，改为由企业就符合相关条件作出承诺，并承担不实承诺的法律责任。（市司法局牵头，各市级事项主管部门配合）

### 三、配套措施

（一）完善清单联动管理。各部门、各镇街建立完善涉企经营许可事项清单与权责清单、政务服务事项清单的联动调整机制。对涉企经营许可事项清单中直接取消审批的事项，原实施部门将其移出本部门权责清单；对其他事项，各单位及时在政务服务事项管理系统中调整事项名称、事项类型、子项拆分、办理流程、办理时限、提交材料等内容。进一步提高政务服务标准化水平，推进政务服务政务公开标准化规范化应用，提升办事指南规范性、精准度和通俗性、易用性。（市政务服务数据管理局牵头，各市级事项主管部门、各镇街配合）

（二）深化市场主体登记制度改革。全面推行经营范围规范化登记，市场监管部门按照全国统一的经营经营范围规范目录，为企业自主选择经营范围提供服务，告知企业需办理的涉企经营许可事项，并通过市商事监管平台及时将企业登记信息推送至有关部门。进一步放宽住所（经营场所）限制，简化住所使用证明，全面推行住所申报制，扩大“一照多址”“一址多照”“集群登记”“住宅改变为经营性用房”适用范围，便利各类市场主体注册经营。简化市场主体退出程序，通过市场监管部门与税务部门数据

共享的方式，优化市场主体注销流程。建立破产涉企业务便捷处理机制，进一步推进破产企业简易注销登记。（市市场监管局、市税务局、市中级人民法院按职责负责）

（三）推进“一照通行”涉企审批服务改革。以市场主体需求为导向，以政府职能转变为核心，依托中山“数字政府”建设，打造中山市“一照通行”服务平台，推动涉企经营许可从按部门职责划分改为按企业需求整合，将多业态经营涉及的多项许可事项与营业执照一次申请、并联审批，进一步破解“准入不准营”难题。通过营业执照归集各类许可证信息，减少审批发证，推进电子证照应用，实现“一照通行”。逐步将“一照通行”改革向更多审批服务事项拓展，覆盖企业从准入到退出全生命周期。充分发挥试点城市的示范引领作用，在遵循法律法规基本原则前提下，大胆创新、真抓实干，注重经验总结，及时规范提升，为全省全面推开“一照通行”改革提供中山样本。（市市场监管局、市政务服务数据管理局牵头，各市级事项主管部门配合）

（四）推动涉企经营许可事项跨区域办理。依托“一照通行”改革，整合优化商事登记及涉企经营许可事项审批系统，通过对接广东省企业开办“一网通办”系统，用“数据跑路”代替“群众跑腿”，打破地域限制，实现商事登记、涉企经营许可事项“全城通办”“全省通办”“跨省通办”。探索推动条件成熟的涉企经营许可事项进驻政务服务一体机和“粤商通”APP，提供“7×24小时”全天候“自助办”和“掌上办”服务。（市政务服务数

据管理局、市市场监管局牵头，各市级事项主管部门、各镇街配合)

(五) 推广电子证照和电子印章应用。加强各审批业务系统与全省电子证照库、电子印章平台对接，实现电子证照、电子印章在线共享、查验和调用，丰富电子证照、电子印章在政务、商务、金融等领域的应用场景。鼓励有条件的部门在制发纸质证照、实物印章时，同步发放电子证照，配合省相关部门推进企业电子印章制发，实现企业群众办事“免提交”“免填写”“免手写签名”“免实体印章”。加快推进电子营业执照作为电子签名手段，推动使用电子营业执照作为办理企业开办业务的合法有效身份证明和电子签名手段。加快推进市级事项主管部门内部电子印章应用，梳理自建业务系统电子印章应用场景，确定应用场景清单底数，确保 2022 年底前完成 100% 应用场景。(市政务服务数据管理局、市市场监管局、市公安局牵头，各市级事项主管部门配合)

#### 四、强化监管

(一) 建立健全监管机制。坚持把“放”和“管”统一起来，落实放管结合、放管并重的要求，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，履行监管职责，纠正“以批代管”“不批不管”等问题，健全监管规则，创新监管方式，完善事中事后监管。对直接取消审批、审批改为备案的事项，由原实施部门依法承担监管职责；对实行告知承诺、优化审批服务的事项，由实施部门依法监管持证经营企业、查处无证经营行为。实行相对集中行政

许可权改革、综合行政执法改革的镇街，由同级人民政府按照机构改革有关方案明确监管职责。各监管部门要按照国务院有关部门制定的监管规则和监管标准，细化具体监管措施，落实监管责任，健全政府主导、企业自治、行业自律、社会监督的多元共治、互为支撑的协同监管格局。（各市级事项主管部门、各镇街按职责负责）

（二）加强证照管理衔接。市场监管部门将企业登记注册信息通过市商事监管平台精准推送至市级涉企经营许可主管部门后，有关部门要依企业申请及时办理相关经营许可，并将办理结果反馈市场监管部门。企业超经营范围开展非许可类经营活动的，市场监管部门不予处罚。有关部门不得以企业登记的经营范围为由，如未载明许可经营项目、未使用特定表述等，限制其办理涉企经营许可或者其他政务服务业务。（市市场监管局、市政务服务数据管理局、各市级事项主管部门、各镇街按职责负责）

（三）完善告知承诺监管。贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》，探索制定我市推行告知承诺制管理办法。规范实行告知承诺的条件、程序，按照可量化、易操作、不含兜底条款的要求细化许可经营条件、标准、技术要求等，明确后续监管措施，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撤销相关许可，构成违法的要依法予以处罚。依托“信用中山”网归集承诺信息和承诺

履行信息，并将承诺履行信息全面纳入信用记录，作为事中事后监管的重要依据。探索建立事前信用预警系统。（市司法局牵头，市发展改革局、市市场监管局、市政务服务数据管理局、各市级事项主管部门、各镇街配合）

（四）全面推进信用分级分类监管。配合省制定关于全面推进信用分级分类监管的改革方案，将省“信用+大数据”公共信用精准综合评价模型出具的评价结果推送至各单位。推动建立完善信用分级分类监管制度，针对市场主体信用状况采取差异化监管措施，加快建立健全以信用为基础的新型监管机制。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，对严重违法责任企业及相关人员实行行业禁入制度。（市发展改革局、各市级事项主管部门按职责负责，各镇街配合）

（五）运用“大数据+人工智能”提高监管的精准性有效性。探索构建监管风险预警模型，自动判别企业风险状况，实施重点领域、重点对象监管。深入推进“双随机、一公开”监管，根据省随机抽查事项清单，动态调整市随机抽查事项清单。建立监管大数据资源库，关联整合日常监管、行政处罚、司法判决等相关信息，“一企一档”记于企业名下，梳理违法失信行为特征，建立高风险企业前导指标。探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，加快推进市域治理“一网统管”，提升监管精准化、智能化水平。（市市场监管局、各市级事项主管

部门、各镇街按职责负责)

## 五、有关要求

(一) 加强组织领导。市推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组负责统筹协调我市深化“证照分离”改革工作。市市场监管局、市政务服务数据管理局、市司法局牵头负责具体协调推进，其中市市场监管局做好调查研究、政策解读、总结评估工作；市政务服务数据管理局负责改革信息化保障工作，畅通涉企信息推送、归集、共享的实现路径，加强与上级部门的沟通联络，梳理市各部门数据接口情况，做好数据对接工作，确保纵向各级联通、横向普遍接入；市司法局做好法治保障工作。市级事项主管部门主动对接省级主管部门，对涉企经营许可事项逐项细化改革举措，制定具体实施方案，落实加强事中事后监管的具体措施，调整业务规则、完善办事指南、改造信息系统、落实监管责任等。各镇街政府（街道办事处）对本辖区改革工作负总责，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) 加强工作落实。各部门、各镇街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，抓好改革任务落实。密切跟踪改革进展，及时收集上报各方意见建议，结合政务服务“好差评”机制，引导企业对办事指南、审批程序、服务质量等方面“评卷”。加强协调督办，牵头部门采取多种方式掌握改革具体落实情况，协调解决改革推进中存在的问题，督促相关部门及时完善政策举措；事项市级主管部门及时收集各镇街改

革推进情况、存在问题和有关建议，每月5日前将改革工作推进情况报送市市场监管局。加强总结评估，及时完善政策举措，发现和推广典型经验，确保改革工作取得成效，不断提升企业获得感。

（三）加强宣传培训。各部门、各镇街积极做好政策宣传解读工作，重点突出对深化“放管服”改革、优化营商环境、推动经济高质量发展的积极作用，扩大政策知晓度，营造有利于改革的良好氛围。加强一线工作人员业务培训，吃透改革精神、掌握改革政策、熟悉改革操作，确保各项改革政策执行到位，不断提升企业获得感。

- 附件：1. 中山市深化“证照分离”改革涉企经营许可事项清单  
（2021年版，许可类）
2. 中山市深化“证照分离”改革涉企经营许可事项清单  
（2021年版，监管类）

公开方式：主动公开