

上海市大力推行证明事项告知承诺制 减证便民优化营商环境

一、背景缘由

推行证明事项告知承诺制，进一步“减证便民”，是党中央、国务院重大决策部署，是深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革的重点工作，对解决申请人办事难、办事烦、多头跑、来回跑问题和优化营商环境具有重要作用。2020年底，国务院下发《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》，要求各地推行证明事项告知承诺制。根据国家要求，上海市2021年大力推行证明事项告知承诺制工作，取得了良好成效。

二、基本做法

证明事项告知承诺制，简而言之，是申请人办理行政事项时“以承诺替代证明”，行政机关依据申请人承诺办理行政事项（不再索要证明）并事中事后核查承诺的真实性、作出相应处理。这是一种基于信用的创新管理机制，申请人无需开具证明即可快速办理事项，其实质是用政府部门多“做事”换取群众、企业少“跑腿”。

作为一种创新的行政管理方式，证明事项告知承诺制在国内缺乏成熟经验，需要在制度、机制、实践等方面进行大量探索。经过近一年的不懈努力，上海市高质量完成了年度推行任务，并探索形成了可复制推广的标准工作模式。基本做法如下：

一是制定《上海市全面推行证明事项告知承诺制实施方案》，明确“做什么”。实施方案明确了本市工作目标、主要任务、组织保障等，对工作要求进行了细化、明确。同时，按照最大限度便民利民原则，尽可能扩大推行范围和适用主体范围，如将在沪外国人纳入适用范围等。

二是制订《上海市实行告知承诺制的证明事项总目录》

(以下简称《总目录》),明确现阶段“做哪些”。经全面梳理、分类研究、多番商议后,本市制定了《总目录》,明确上海对72项证明事项实行告知承诺制,涉及市场监管、民政等19个系统的50类政务服务事项,并明确分批落地实施。第一批44项,今年6月底落地;第二批17项,今年12月底落地;第三批11项,2022年6月底落地。其中,有44项为市场主体准营需提交的证明,占比61.1%;有14项为自然人办理执业资格需提交的证明,占比19.4%;有4项为相关单位、机构设立登记需提交的证明,占比5.6%;有4项为社会救助、社会保险待遇申领需提交的证明,占比5.6%。

三是制定详细职责分工和工作指引,明确“谁来做”“怎么做”。证明事项告知承诺制改变了行政事项办理方式,需要索证单位、出证单位、政务服务事项办理平台管理单位、信用管理单位、受理机构等充分协作配合。为破解多单位协调协作难的问题,本市证明事项告知承诺制工作牵头单位市司法局深入调研,全面摸清各类行政事项办理流程,明确各类行政事项落实证明事项告知承诺制的工作流程、具体要求及相关单位间职责分工,形成详细分工表和工作指引,指导各单位对号入座、按要求推进。

四是及时破解推进中各类困难、问题,确保“做实做好”。《总目录》出台后半年间,上海共组织全市相关单位培训2次、重点单位培训4次,并组织7次推进会研究解决各类重点难点问题。**在制度配套方面**,明确了办事指南修改、公布的规范要求,形成告知承诺书模板供各部门参考;**在核查配套方面**,有力推动出证部门给予索证部门核查支持,以“有无违法犯罪记录证明”为例,先后召开2次现场会和4次视频会协调推动,最终实现证明信息共享;**在信息化配套方面**,索证部门快速改造行政事项办理系统,在受理、审核环节增加证明事项告知承诺制办理通道,增设核查环节;**在信用配套方面**,全面推进“信用管理嵌入行政事项办理”,形成信

用管理“三清单”模板，确定信用查询、承诺书公示、信用记录上传的标准要素，开发信用查询、上传专用接口，并开展基层实地检查，推动信用监管落地落实。

三、主要成效

一是大量市民和企业受益。今年11月底，《总目录》中第一、二批证明事项（共61项）全部落地实施，其中17项为提前落地。据不完全统计，自今年7月1日首批落地实施，至11月底，全市共10.7万余件行政事项采用证明事项告知承诺制方式办理，减少市民、企业往返出证单位开证明至少21.4万次；对已实施告知承诺制的证明事项，绝大多数申请人选择采用告知承诺方式办理。证明事项实施告知承诺制减少了市民往返出证单位开证明的辛苦，降低了企业办事创业的成本，使营商环境更加优化。

二是形成可复制推广的标准工作模式。在推进中，本市逐步形成了证明事项告知承诺制“四+2”工作模式（“四个环节+2个步骤”），即把好制度配套、信息化配套、核查配套、信用配套四个环节，并完成培训、公布2个步骤，即可实现证明事项告知承诺制真正落地实施。经过几个月的实践验证，“四+2”模式已成为本市推进证明事项告知承诺制的有力抓手。

三是溢出效应明显。**首先**，实施证明事项告知承诺制后，出证部门将证明信息直接共享给索证部门，避免了其他因素对证明的影响，保证证明信息的真实度、准确度，提升了索证部门的行业监管能力。**其次**，推进证明事项告知承诺制过程中，多数部门优化改造了办事流程，有的部门（如市医保局）还实现了全程线上办理，不见面、零跑动，便民效果更加明显。**再次**，行政部门通过“一网通办”平台进行数据共享并生成、上传信用信息，实现了数据的集中汇聚、沉淀、使用，有利于大数据构建、分析、利用，助力城市数字化转型。**最后**，对已实施行政审批告知承诺的行政事项，上海在

国家要求的证明事项“容缺受理”（申请人仍需补交证明）基础上，进一步提升，实施“以承诺替代证明”（申请人无需补交证明），从而更加便民。《总目录》中该类证明事项共24项，目前23项已实现申请人不再补交证明，1项正在加紧推进。

四、推广价值

一方面，证明事项告知承诺制推动行政管理由“申请人凭证明办事”，转变为“申请人承诺即可办事，行政机关自行核查申请人是否符合条件”，对本市减证便民优化服务、促进政务数据共享、加强行政监管协同、加快城市数字化转型、健全信用监管机制等具有重要作用，是城市治理能力提升、智慧城市建设的必然方向。

另一方面，本市首创的证明事项告知承诺制“四+2”工作模式涵盖各类行政事项，且工作流程清晰、工作要求明确、职责划分清楚，可用于指导各类行政事项快速、规范实施证明事项告知承诺制，有助于本市加快全面推开，进一步提升减证便民效能、优化营商环境。