

积极推进“一业一证”改革 探索建立改革与法治协同发展新模式

2019年以来，浦东新区在率先完成“证照分离”全覆盖改革任务的基础上，首创市场准入“一业一证”改革，通过再造业务流程，将市场主体进入特定行业涉及的多张许可证整合为一张行业综合许可证，大幅提升企业满意度，优化营商环境。2021年4月，“一业一证”改革在全市复制推广。过程中，探索建立了改革与法治协同发展新模式。

一、背景缘由

2015年12月，国务院批复《上海市开展“证照分离”改革试点总体方案》，浦东新区在全国率先开展“证照分离”改革试点，通过取消审批、审批改备案、实行告知承诺、优化准入等改革方式，最大限度地减少审批事项、优化审批流程，降低企业创新创业门槛，改革取得明显成效并已在全国复制推广。但在评估中发现，企业进入特定行业开展经营活动，往往需要办理2张或以上许可证，为此，浦东新区将视角从“政府侧”单个事项转向“企业侧”行业准入，把一个行业准入在政府侧涉及的多个审批事项整合为企业侧的“一张许可证”，努力从根本上破解企业“准入不准营”问题。

二、基本做法

（一）坚持法治引领，护航改革措施有效落实。为确保“重大改革于法有据”，2019年7月，在区委区政府出台《浦东新区深化“流程再造”推进“照后减证”实施“一业一证”改革试点工作方案》同时，浦东新区人大充分运用市人大对浦东的授权，制定出台《关于进一步优化营商环境探索“一业一证”改革的决定》，对“一业一证”改革的意义和目标宗旨、行业综合许可证的性质和法律关系、改革试点部门的责任分工等作出明确规定，为复议机关和法院提供依

据，有效解决了改革创新措施的合法性问题，为支撑“一业一证”改革试点先行迈出关键一步。2021年6月，全国人大常委会授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规。浦东新区积极配合市人大常委会法工委研究制定有关法规。2021年9月，《上海市浦东新区深化“一业一证”改革规定》正式公布，在固化行之有效的改革成果同时，进一步深化改革创新，推出行业综合许可单轨制、行业综合许可证统一有效期制度等改革举措，变通上位法有关规定，为持续推进照后减证和简化审批提供法治保障。

（二）再造业务流程，建立行业综合许可制度。浦东新区聚焦企业开门营业这“一件事”，通过建立“六个一”集成服务机制，对行业准入业务流程进行全面再造。一是行业管理架构上实现“一帽牵头”。明确各行业牵头和协同部门，建立清单管理制度，在推进改革、强化监管、优化服务等方面，探索一个行业由一个部门牵头、多个部门协同的企业全生命周期“政府一口服务”机制。二是审批指引方式上实现“一键导航”。围绕企业便捷高效办成“一个行业准入”，重构审批事项指引方式。由部门审批项目目录索引，转为以行业小类为基础的“百度”式模糊查询。由各类业务情形简单堆砌，转为交互式精准匹配。三是行业审批条件上实现“一单告知”。以企业市场准入涉及的场所、设备、资金、人员和制度等审批要素为基本单元，对一个行业涉及多个许可证的审批条件进行标准化集成。由“以事项为中心”的审批条件，转为“以要素为中心”的审批条件，形成一张准确、清晰、易懂的告知单。四是审批申报方式上实现“一表申请”。在对审批条件分类集成的基础上，将一个行业涉及的多张审批申请表合并集成为一张申请表。建设智能化系统从申请材料中抓取数据自动填写申请表，将申请人角色由“填表人”转为“审核人”。五是许可审核程序上实现“一标核准”。在“一单告知”和“一表申请”的基础上，梳理一个行业涉及的多个事项的审批程序，按照提前服务、材料审

核、现场检查等环节再造审批审核程序，变“串联”为“并联”，变“多套”为“一套”，实现一个行业一套统一的审核程序，最大程度提高审批效率。六是行业准入方式上实现“一证准营”。发放的行业综合许可证上标明经营者名称、法定代表人、社会信用代码等标准信息，同时包含行业类别、许可项目、二维码等特有信息，通过扫描二维码可以查看该证集成的所有许可证书电子证照，让企业获得一证即可开展经营活动。

（三）注重协同高效，强化“放管服”改革系统集成。一是强化审批监管协同联动，建立行业综合监管制度。坚持“前端放得开、后端管得住”，建立与行业综合许可相适应的行业综合监管制度。对涉及多个监管部门的行业，明确由一个部门履行综合监管牵头和风险防范兜底职责，统筹建立职责明确、分工协作的行业综合监管制度，通过更大力度、更大范围的信息共享推动部门协同和条块联动。二是打响做优“一网通办”，营造“网购级”办事场景。在审批流程再造的基础上，强化大数据和人工智能技术应用，着力使市场主体办事感受度实现质的飞跃。建设智能化申报系统，创新审批事项指引方式，市场主体可以根据实际业务需求，个性化组合审批事项，生成定制化申报程序。持续提升用户体验，通过人脸识别技术在线远程核验法人或经办人身份信息，应用电子签名和电子印章，全面实现全程网上办理。

三、主要成效

“一业一证”改革正式启动以来，总体实现审批时限压减近90%，申请材料压减近70%，填表要素压减超60%。问卷调查显示，有91%的受访企业对“一业一证”改革表示“满意”或“比较满意”。其中，“耗时更少”和“跑的次数更少”是“一业一证”改革带给企业最强烈的感受。

改革得到党中央、国务院和市委、市政府高度关注。2020年

11月，国务院批复同意《上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点大幅降低行业准入成本总体方案》，将浦东的自主创新上升为国家级改革试点，明确浦东颁发的行业综合许可证在全国范围合法有效，首批试点31个行业，将25项国家部委事权直接委托浦东受理、发证。2021年4月，市人民政府印发文件，在全市范围推广实施“一业一证”改革。2021年8月，中共中央、国务院印发实施《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》，要求“积极推进‘一业一证’改革，探索实现‘一证准营’、跨地互认通用”，为深化改革进一步打开了空间、指明了方向。

四、推广价值

“一业一证”改革坚持将“以人民为中心”发展思想贯彻始终，以一张行业综合许可证为牵引，抓住业务流程“革命性再造”这个牛鼻子，走出一条“企业侧”整体推动“照后减证”的新路径，是实现市场准入领域管理理念转变、审批流程再造、监管体系重塑、服务方式提升的一项重大改革创新。

一是改革方向坚持人民至上。全面深化改革要紧紧围绕群众关切，改革之路才能越走越宽广。“一业一证”改革的诞生，离不开“问需于企、问计于企、问效于企”的一贯坚持，是“以人民为中心”发展思想的生动实践。

二是改革动力坚持协同为要。要让改革发挥“1+1>2”的乘数效应，关键在于系统集成，协同高效。“一业一证”改革在不断加大“放”的力度同时，坚持“放”“管”“服”同步谋划、同步推进，为市场主体提供全方位高效政务服务。

三是改革路径坚持法治引领。改革开放越深入，越要强调法治保障。在推进“一业一证”改革过程中，按照重大改革于法有据的要求，坚持“在法治下推进改革，在改革中完善法治”，充分发挥法治对改革的引领和保障作用。