（以下附錄節錄自中華人民共和國國家工商行政管理總局的網站，全文可參閱 http://www.saic.gov.cn/zw/wjfb/zjwj/201711/t20171102_270088.html）

附錄

工商总局关于落实“证照分离”改革举措促进企业登记监管统一规范的指导意见

工商企注字〔2017〕175 号

各省、自治区、直辖市工商行政管理局、市场监管部门：

为了深化涉企证照改革，破解企业面临的“办照容易办证难”“准入不准营”等突出问题，加快营造稳定公平透明、可预期的营商环境，国务院印发了《关于在更大范围推进“证照分离”改革试点工作的意见》（国发〔2017〕45 号）（以下简称 45 号文件），现就落实文件工作要求，推进企业（含个体工商户、农民专业合作社，下称企业）“证照分离”改革，履行企业登记职责，加强事中事后监管、促进企业登记统一规范提出以下意见。

一、认真落实“证照分离”改革的各项举措

一是建立涉企证照改革目录管理工作机制。各地工商和市场监管部门要积极推动省级人民政府建立省级审批部门沟通与协调工作机制，根据本地区实际情况出台落实改革措施。要主动与审批部门对接沟通，从审批部门、审批层级、证照关系等多角度对“证照分离”事项进行梳理，与各部门逐项对表。要规范涉及工商登记事项的经营范围，形成《“证照分离”事项登记指导目录》，并根据“证照分离”事项调整情况及时调整目录内容。同时，要做好前置审批目录、后置审批目录和“多证合一”改革整合证照目录的更新和发布，逐步建立完善涉企证照目录动态化管理机制。

二是做好企业登记信息部门共享推送工作。“证照分离”事项中，属于工商登记后置审批事项的，各地工商和市场监管部门要按照《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62 号）要求，认真履行好“双告知”职责；对于不属于前置审批和后置审批事项但与企业登记的经营范围有直接关系的事项，可按审批、主管部门要求实现信息互通共享；对于审批权限属于国家级审批部门的，要及时在国家企业信用信息公示系统、省级人民政府的企业信息共享平台发布，方便审批、监管部门查询获取。

三是强化部门反馈信息归集和公示。各地要积极推动省级人民政府建立部门信息反馈机制，协调审批部门在收到工商和市场监管部门告知的企业登记信息后，及时反馈接收情况。推动各审批部门在为企业办理完毕相关许可证后，实时通过全国企业信用信息公示系统或省级人民政府的企业信息共享平台将办证信息反馈给工商和市场监管部门。工商和市场监管部门要将反馈信息统一归集到企业名下，实现企业统一社会信用代码的“一码贯通”。

二、依法理清证照关系，加强对营业执照的统一规范管理

各地工商和市场监管部门在推进“多证合一”和“证照分离”改革过程中要深刻领会改革精神，加强对营业执照的统一管理，配合相关部门做好各类行政许可事项的分类管理，处理好营业执照和许可证之间的关系，依法维护营业执照的权威性、规范性、严肃性。

一是明确营业执照的法律属性。营业执照是企业登记机关依照法律规定条件和程序，核发

给市场主体用来证明其具有民事权利能力和民事行为能力的凭证，是企业具备市场主体资格的唯一合法凭证，也是企业从事一般行业营业资格的基础和凭证。营业执照的颁发既标志着市场主体具备了主体资格，也标志着其具备了从事一般行业经营活动的经营资格，具有相关权利能力及行为能力。纸质营业执照和电子营业执照具备同等法律效力。

二是厘清营业执照与许可证的关系。企业申请登记的经营范围中属于前置许可经营项目的，应先行取得审批部门批准的许可证，再向企业登记机关申请营业执照，企业登记机关依照审批机关的批准文件、证件进行登记。企业申请登记的经营范围中属于后置许可经营项目的，依法先向企业登记机关申请取得营业执照，再向审批部门申请许可证，获得审批部门批准后，企业方可从事特定经营活动。企业登记机关在经营范围后标注“（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）”。除国家法律、行政法规和国务院决定规定需经审批部门批准取得许可证后方可从事经营活动的特殊管制行业外，企业凭营业执照即可开展一般经营活动。

三是统一规范营业执照的签发应用。营业执照作为涉及各类市场主体的身份凭证和从事一般行业经营的资格凭证，需要保持其自身的稳定性和统一性，要在统一的管理规范和管理机构的规制下，才能保证营业执照具备全国范围的通用性，真正发挥营业执照作为市场主体“身份证”在市场经济中的基础性作用，实现企业“一照走天下”。各地工商和市场监管部门要依法履行登记机关职能，按照法定条件和程序，统一核发加载统一社会信用代码的营业执照，做到管理标准统一、执照样式统一、信息项目统一，不得擅自调整版式或增减《营业执照》的记载内容。

三、积极探索统一规范的业务操作系统

一是加强顶层设计，坚持省级统筹。各地在推进各项改革任务和专项业务时，要坚持“省级统一”的业务应用系统建设模式。要严格执行《工商总局等六部门关于贯彻落实〈国务院办公厅关于加快推进“三证合一”登记制度改革的意见〉的通知》（工商企注字〔2015〕121 号），实行统一的登记条件、登记程序和登记申请文书材料规范。各地要制定科学、合理、统一的标准规范，明确共享的数据内容、范围和周期频率。对于机构整合后的各应用系统，要通过应用融合、数据整合、平台关联、系统集成等方式将孤立的信息系统逐步纳入到一体化应用系统中。在统一业务规则、优化业务流程、细化业务逻辑、规范业务操作的基础上，积极推进全国统一的业务应用系统建设，在具备条件的地区和业务领域先行试点示范。

二是强化数据建设，创新管理模式。各地要以市场主体注册登记信息为基础，整合市场监管、消费维权、行政执法信息，以及相关部门、行业协会的信息，形成工商大数据资源体系。要积极探索运用大数据支撑市场一体化监管的统计、预测、预警等分析型应用，为政府依法行政、高效履职提供决策支持。要不断完善大数据共享交换机制，依托国家企业信用信息公示系统和政府信息共享交换平台，规范跨部门、跨地区信息共享的内容和方式，推进工商数据在各业务领域和各层级的共享开放。

三是健全工作机制，保障信息安全。要严格按照信息系统安全等级保护和涉密信息系统分级保护管理规定，建立全国统一要求的网络信息安全保障体系。加强安全技术防护和涉密载体管理，切实做好安全检查、等级分级测评、风险评估和整改提高工作。加强各级工商部门网站运行和安全管理，严格规范网站的信息审核发布，提高网站的安全运行管理水平。要加强数据安全管理，建立应急处理机制，加强应急预案管理，提高对安全突发事件的应对和处置能力。

四、加强事中事后监管

一是厘清监管职责，推进综合监管。对于取消审批或审批改为备案、实行告知承诺制等类事项，要逐项研究细化自律准则和标准，强化日常监管，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的要求，厘清监管职责，落实监管责任，防止“自由落体”。在此基础上，围绕监管需求，有效整合所涉监管执法部门，建立登记注册、行政审批、行业主管相互衔接的综合监管制度，加强系统集成，实施监管执法的流程再造，积极打造综合监管模式，形成监管合力。依托“双随机、双评估、双公示”监管协同长效机制，推动实现各监管部门联合检查常态化，提升综合监管效能。

二是强化信息归集，加强风险研判。根据《政府部门涉企信息统一归集公示工作实施方案》要求，依托国家企业信用信息公示系统，统一归集公示各部门登记、许可、备案等准入信息和行政处罚、抽查检查结果等监管信息，探索实现部门间企业基础信息、相关信用信息共享，以信息互联共享推动工商系统内部业务协同、部门间执法联动和社会共治。要强化互联网思维，以“互联网+”和大数据技术为支撑，探索实行“互联网+监管”模式，充分发挥国家企业信用信息公示系统的重要作用，整合监管执法、网络监测、违法失信、投诉举报等相关信息，形成监管大数据，提高大数据分析应用能力，以风险防范为底线，开展对监管风险的多部门联合研判，提高发现、控制和化解风险的能力，提高科学监管水平，推进社会协同治理。

三是加强部门联动，实施联合惩戒。不断完善企业经营异常名录制度和严重违法失信企业名单制度，建立健全信息沟通共享机制和案件协查移送机制，实现工商部门、审批部门、行业主管部门以及其他相关部门间的信息实时共享，加强跨部门联动响应和失信惩戒，构建“一处违法、处处受限”的联合惩戒机制。探索对特定的“黑名单”市场主体在相关领域的准入环节启动实质性审查，增加失信者进入市场的成本。

五、统筹推进各项改革

一是统筹推进“证照分离”和“多证合一”改革。各地要统筹推进“证照分离”和“多证合一”改革，加大部门间信息共享力度，推进省级信息共享平台和企业信用信息公示系统的建设和完善，将企业信息及时共享给各相关部门使用。要做好《“证照分离”事项登记指导目录》和“多证合一”范围的动态更新管理，对于“证照分离”改革后属于信息采集、记载公示和管理备查类的各种证照，只要符合“多证合一”整合原则，还可继续按照“多证合一”标准和要求整合到营业执照上，做到“成熟一批、整合一批”；对于“证照分离”改革后取消审批的事项，不再纳入“多证合一”范围。

二是统筹推进“证照分离”和“企业登记全程电子化”改革。各地要配合“证照分离”改革的推进，抓紧推进本地区企业登记全程电子化进程，有效扩展、规范和优化传统登记注册流程，提升信息采集的效率和准确率。要秉持更加开放、更加便捷、更加高效的原则，主动打破部门壁垒，将企业登记全程电子化系统同本省统一的政务信息共享交换平台、政务信息审批系统等进行有效衔接，推进企业登记全程电子化与相关行政审批和监管执法部门之间的信息交换共享和业务协同联动，减少企业登记部门和行政许可审批部门之间信息的不对称性，提高市场主体信息的透明度。

三是统筹推进“证照分离”和“电子营业执照”改革。各地要配合“证照分离”和“多证合一”改革的开展，形成以总局为全国统一信任源点的电子营业执照运行管理体系。要同步推

进电子营业执照在本地政务系统中的应用，发挥电子营业执照无介质、防篡改的特性，积极主动做好同各部门的对接，为各部门开发开放数据和应用接口、提供市场主体身份识别服务，逐步使电子营业执照成为各行政审批部门在进行网上审批和监管时认证企业身份、管理企业信息的有效方式和工具，逐步发挥电子营业执照在市场主体和相关法人、股东身份识别、电子签名、电子档案、信息查询等方面的作用。

四是统筹推进“证照分离”和经营范围登记便利化改革。各地要主动适应新产业、新行业、新业态持续涌现的新情况，坚持“发展与规范管理相结合”，贯彻落实好《企业经营范围登记管理规定》。要配合推进“证照分离”改革需要，加强对“证照分离”改革涉及到的各行政许可项目的研究，明确、规范各行政许可事项的经营范围表述，并按照《国民经济行业分类》（GB/T4754-2017）及时进行系统改造，调整经营范围表述，做好“证照分离”后置审批、监管部门的信息推送工作共享。

六、做好“证照分离”改革的组织保障

一是加强组织领导。“证照分离”改革牵涉面广、情况复杂，各地要充分认识“证照分离”改革的重要意义，高度重视，加强组织领导，勇于担当，落实推进改革的各项举措。 要积极争取地方党委、政府的支持，主动参与实施方案的制定，形成政府支持、部门协同的工作机制。

二是注重宣传引导。要利用各种形式向社会广泛宣传，提高公众对各项改革的知晓度，营造良好的改革氛围。利用政府网站等载体，将工商登记的统一表式、提交材料规范以及《工商登记前置审批事项目录》《工商登记后置审批事项目录》《“证照分离”事项登记指导目录》等向社会及时公告。引导申请人规范登记材料、规范经营范围表述，为与审批、监管部门的信息共享奠定基础。

三是提升窗口服务质量。各地要优化人员配置，选好配强窗口工作人员。要积极争取各级党委政府的支持，通过增加编制、整合机构、政府购买服务等方式增加窗口人手；要结合本地区实际，确定工商登记窗口队伍人员数量与服务企业数量的最低比例要求；要优化窗口人员构成，规定公务员和事业编制人员数量与临时聘用人员数量配比的最低比例；要加强业务培训，建立窗口队伍全员培训机制，窗口人员每人每年脱产培训时间不少于三个工作日；要完善工作机制，形成标准化窗口工作流程，严格执行“业务种类相同、办理程序相同、办理标准相同、办理时限相同、解释口径相同”，坚决杜绝审查标准宽严不一的现象。

四是严肃督查考核问责。各地要建立严格考核问责机制和激励机制，对于在督查和检查工作中发现的，因工作落实不到位而影响商事制度改革工作成效的情况，要严肃追究主要负责人和相关人员的责任。对于先进工作典型，要以适当形式进行激励表扬。要建立健全行政效率和服务质量考核评价体系，增强公开透明的监督约束力度，树立良好的廉政形象。

工商总局

2017 年 9 月 30 日