

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

国办发〔2020〕42号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

持续开展“减证便民”行动，深化“证照分离”改革，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。2019年5月，国务院决定，在天津等13个省（直辖市）和公安部等5个国务院部门开展证明事项告知承诺制试点。2015年以来，国务院决定，在上海市浦东新区等地对部分涉企经营许可事项实行告知承诺制并逐步向全国复制推广。这些改革实践取得了积极成效，对减少证明事项、简化行政审批、方便企业和群众办事创业发挥了重要作用。为深化“放管服”改革、优化营商环境，激发市场主体发展活力和社会创造力，依法保障和服务疫情防控常态化条件下经济社会发展，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，经国务院同意，现就各地区、各部门全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制提出以下意见。

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、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，深入推进“放管服”改革，加快转变政府职能，针对直接面向企业和群众、依申请办理的行政事项，全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制，创新政府服务和管理的理念、方式，方便企业和群众办事创业，推进政府治理体系和治理能力现代化，努力建设人民满意的服务型政府。

（二）基本原则。

——坚持问题导向。以方便企业和群众办事创业为导向，聚焦企业和群众办事创业的“堵点”、“痛点”，切实解决企业和群众办证多、办事难等问题。

——坚持高效便民。以社会普遍关注的领域和事项为重点，优化办事流程，完善便民服务措施，进一步提高工作的针对性、实效性，力戒形式主义、官僚主义。

——坚持协同推进。加强与政务信息资源共享、信用体系建设、“互联网+政务服务”等工作的衔接，充分发挥叠加效应，形成协同推进的体制机制。

——坚持风险可控。结合各地区经济社会发展实际和各部门行政管理工作实际，稳妥有序推进改革。坚持分级分类，精准确定实行告知承诺制的事项范围，因地制宜，因类施策，分步推进，动态调整。落实放管结合、并重的要求，创新和加强事中事后监管，有效监督承诺履行情况，实现过程可控、风险可控，维护企业和群众合法权益。

（三）工作目标。在各级行政机关或者法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称行政机关）办理行政许可、行政确认、行政给付等依申请的行政事项（以下简称行政事项）要求提供证明材料时实行证明事项告知承诺制，在行政机关办理涉企经营许可事项时实行告知承诺制，以行政机关清楚告知、企业和群众诚信守诺为重点，推动形成标准公开、规则公平、预期明确、各负其责、信用监管的治理模式，从制度层面进一步解决企业和群众办证多、办事难等问题。

二、主要任务

(四) 明确实行告知承诺制的证明事项。本意见所称证明,是指公民、法人和其他组织在依法向行政机关申请办理行政事项时,提供的需要由行政机关或者其他机构出具、用以描述客观事实或者表明符合特定条件的材料。证明事项告知承诺制,是指公民、法人和其他组织在向行政机关申请办理行政事项时,行政机关以书面形式(含电子文本,下同)将证明义务、证明内容以及不实承诺的法律责任一次性告知申请人,申请人书面承诺已经符合告知的相关要求并愿意承担不实承诺的法律责任,行政机关不再索要有关证明并依据书面承诺办理相关行政事项的工作机制。

各省、自治区、直辖市人民政府,实行垂直管理的国务院部门和实行以部门为主的双重领导管理体制的系统要结合实际确定实行告知承诺制的证明事项范围,国务院其他部门要确定部门本级实行告知承诺制的证明事项范围。要按照最大限度利民便民原则,有针对性地选取与企业 and 群众生产生活密切相关、使用频次较高或者获取难度较大的证明事项实行告知承诺制,特别是在户籍管理、市场主体准营、资格考试、社会保险、社会救助、健康体检、法律服务等方面,要抓紧推行、尽快落实。直接涉及国家安全、国家秘密、公共安全、金融业审慎监管、生态环境保护,直接关系人身健康、生命财产安全,以及重要涉外等风险较大、纠错成本较高、损害难以挽回的证明事项不适用告知承诺制。

(五) 明确实行告知承诺制的涉企经营许可事项范围。对涉企经营许可事项,申请人就其符合许可条件作出承诺,通过事中事后监管能够纠正不符合许可条件行为、有效防范风险的,实行告知承诺制。法律、行政法规、国务院决定设定的涉企经营许可事项实行告知承诺制的,由国务院审改办会同国务院有关部门研究提出建议,报国务院批准。地方性法规、地方政府规章设定的涉企经营许可事项实行告知承诺制的,由省、自治区、直辖市或者设区的市、自治州审改办会同有关部门研究提出建议,报本级人民政府批准。涉及法律法规规章调整的,要依法获得授权,推动相关法律法规规章立改废释。涉企经营许可事项以外的行政许可事项,可参照本意见实行告知承诺制。

(六) 确定告知承诺制的适用对象。对于实行告知承诺制的证明事项和涉企经营许可事项,申请人可自主选择是否采用告知承诺制方式办理。申请人不愿承诺或者无法承诺的,应当提交法律法规或者国务院决定要求的证明,或者按照一般程序办理涉企经营许可事项。申请人有较严重的不良信用记录或者存在曾作出虚假承诺等情形的,在信用修复前不适用告知承诺制。

(七) 规范告知承诺制工作流程。要公布实行告知承诺制的证明事项和涉企经营许可事项目录,按照全面准确、权责清晰、通俗易懂的要求,科学编制告知承诺制工作规程,修改完善办事指南,制作告知承诺书格式文本。告知承诺制办事指南、告知承诺书格式文本要通过相关服务场所、网站和全国一体化政务服务平台等渠道公布,方便申请人查阅、索取或者下载。书面告知的内容应当包括事项名称,设定依据,证明内容或者许可条件和材料要求,承诺方式,不实承诺可能承担的民事、行政、刑事责任,行政机关核查权力,承诺书是否公开、公开范围及时限等。要坚持实事求是,相关要求要可量化、易操作,不含模糊表述或兜底条款。书面承诺的内容应当包括申请人已知晓告知事项、已符合相关条件、愿意承担不实承诺的法律责任以及承诺的意思表示真实等。涉企经营许可事项实行告知承诺制的,如申请人自愿签署告知承诺书并按要求提交材料,行政机关应当当场作出行政许可决定。实行告知承诺制的涉企经营许可事项,其许可材料同时实行证明事项告知承诺制的,要一次性告知和承诺,按涉企经营许可事项告知承诺制程序办理。对有关告知承诺制的投诉举报要及时处理。

(八) 加强事中事后核查。要针对事项特点等分类确定核查办法,将承诺人的信用状况作为确定核查办法的重要因素,明确核查时间、标准、方式以及是否免于核查。对免于核查的事项,行政机关要综合运用“双随机、一公开”监管、重点监管、“互联网+监管”、智慧监管等方式实施日常监管,不得对通过告知承诺制方式办理的企业和群众采取歧视性监管措施。对在核查或者日常监管中发现承诺不实的,行政机关要依法终止办理、责令限期整改、撤销行政决定或者予以行政处罚,并纳入信用记录。涉嫌犯罪的,依法移送司法机关。

各地区、各部门要认真贯彻落实《国务院关于在线政务服务的若干规定》。国务院各部门要及时解决部门与省、自治区、直辖市人民政府间政务信息资源共享不畅问题,各地区要扎实推进本地区政务信息共享工作,依托全国一体化政务服务平台等实现跨地区、跨部门、跨层级数据共享和业务协同,建立告知承诺制在线核查支撑体系。行政机关要利用政务信息共享平台、政务服务移动客户端、区块链技术等收集、比对相关数据,实施在线核查,也可以通过检查、勘验等方式开展现场核查。确需进行现场核查的,要依托“互联网+监管”平台和应用程序等,将承诺情况及时准确推送给有关监管人员,为一线监管执法提供信息支撑,同时要优化工作程序、加强业务协同,避免烦企扰民。相关数据尚未实现网络共享、难以通过上述方式核查的,可以请求其他行政机关协助核查,被请求协助的行政机关应当及时履行协助义务,不得推诿或者拒绝;确有原因不能提供协助的,应当书面告知请求协助的行政机关并说明理由。

(九) 加强信用监管。要加强告知承诺信用管理制度建设,依法科学界定告知承诺失信行为。建立告知承诺信用信息记录、归集、推送工作机制,将承诺人履行承诺情况全面纳入信用记录,依托各级信用信息共享平台和行业信用信息系统,加强信用信息互联互通和共享。按照信用状况,实施分类精准监管。探索建立信用修复、异议处理机制。依法加大失信惩戒力度,根据虚假承诺造成的社会影响进行失信程度分级,区分不同失信情形实施相应惩戒措施。要根据有关法律规定,做好有关个人信息和商业秘密保护。

(十) 强化风险防范措施。要梳理工作环节风险点,制定防控措施,切实提高风险防范能力。要加强行政指导,强化告知和指导义务。建立承诺退出机制,在行政事项办结前,申请人有合理理由的,可以撤回承诺申请,撤回后应当按原程序办理。对涉及社会公共利益、第三人利益或者核查难度较大的证明事项和涉企经营许可事项,行政机关要根据政府信息公开等规定,通过相关服务场所、网站和全国一体化政务服务平台等向社会公开告知承诺书,接受社会监督。具备条件的地区和部门可以探索建立事前信用预警系统,对申请人进行信用评估,加强事前风险防控。对涉及经济利益价值较高、事中事后核查难度较大的事项,可以探索引入责任保险制度,降低实行告知承诺制可能引发的行政赔偿风险。

三、保障措施

(十一) 加强组织领导。各地区、各部门要切实加强对本地区、本部门全面推行告知承诺制工作的领导,抓好组织实施。地方各级人民政府及其部门的主要负责同志作为本地区、本部门全面推行告知承诺制工作的第一责任人,要及时了解掌握有关工作情况,研究解决工作中的重大问题,确保工作有方案、部署有进度、推进有举措、结果有考核。县级以上地方人民政府要建立审改、司法行政、政务服务、信息公开、电子政务、发展改革、公安、财政、税务、市场监管等单位参加的全面推行告知承诺制工作协调机制,明确牵头单位,指导协调、督促检查工作推进情况。国务院各部门要切实做到率先推行、以上带下,加强对本系统全面推行告知承诺制工作的督促指导,及时研究解决本部门、本系统推行告

知承诺制过程中遇到的问题，在本系统内适时复制推广全面推行告知承诺制的典型经验做法。同时，及时建章立制，加强制度建设。

（十二）开展培训宣传。要组织开展告知承诺制学习培训，加强业务交流。要加强对全面推行告知承诺制的宣传，通过报刊、广播、电视、互联网等渠道，全方位宣传全面推行告知承诺制的重要意义、主要做法、典型经验和实施效果等，发挥示范带动作用，合理引导社会预期，及时回应社会关切，为全面推行告知承诺制营造良好社会氛围。

（十三）加强督促检查。要把全面推行告知承诺制工作推进情况纳入法治政府建设考评指标体系和年底效能目标考核体系，列为年度法治政府建设督察内容，充分调动各方面积极性、主动性。对工作中表现突出、企业和群众评价满意度高的单位及人员，要按照国家有关规定予以表彰和奖励。建立督察情况通报制度，对工作中违纪违法的单位及人员要依纪依法问责。按照“权责一致、尽职免责、失职追责”原则，建立健全改革容错机制，属于合理容错情形的，对相关单位及人员依纪依法免除相关责任或者减轻、从轻处理。

各地区、各部门要以全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制为重要抓手，加快推进“放管服”改革，降低制度性交易成本，减轻企业和群众负担，激发市场主体发展活力。推进改革时，方向要明确，步骤要扎实稳妥。各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部门要于2020年12月31日前制定本地区、本部门全面推行证明事项告知承诺制的实施方案，并报司法部备案。各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门要制定本地区、本部门全面推行涉企经营许可事项告知承诺制的细化方案，并按要求备案。各地区、各部门在全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制过程中发现的问题，要及时分别报司法部、国务院审改办。司法部、国务院审改办要分别加强对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协调，会同有关部门进行监督检查和跟踪评估，重要情况及时报告国务院。

国务院办公厅
2020年10月27日

（此件公开发布）