

引用格式: 韩晶,何碧显,张召翠.标准化支撑“一业一证”改革路径研究[J].标准科学,2025(2):52-56.

HAN Jing,HE Bi-xian,ZHANG Zhao-cui.Research on the Standardization Path of “One Integrated License” [J].
Standard Science,2025(2):52-56.

标准化支撑“一业一证”改革路径研究

韩晶 何碧显 张召翠

(上海市质量和标准化研究院)

摘要:【目的】本文以营造市场化、法治化、国际化一流营商环境为总体目标,从行业综合许可和综合监管两个方面提出“一业一证”改革路径,形成标准化助力提高经营主体准入准营准出便利度的具体方案。【方法】通过文献检索、实地调研、案例分析等方法,运用标准化的原理和实践,对“一业一证”工作开展标准化解构,明确标准化支撑“一业一证”改革的关键和重点。【结果】标准化可以从技术层面解决“一业一证”改革过程中存在的问题,优化并固化改革成果,有利于复制和推广改革成效。【结论】需要进一步融合标准和“一业一证”改革的需求和实际,充分发挥标准化在行业综合许可“六个一”和综合监管“六个全”的基础性、引领性作用。

关键词: 标准化;“一业一证”改革;路径

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2025.02.008

Research on the Standardization Path of “One Integrated License”

HAN Jing HE Bi-xian ZHANG Zhao-cui

(Shanghai Institute of Quality and Standardization)

Abstract: [Objective] With the overall goal of creating a market-oriented, legalized and internationalized first-class business environment, this paper proposes the reform path of “one integrated license” from the aspects of comprehensive industry licensing and comprehensive supervision, and forms a specific plan for standardization to help improve the convenience of business. [Methods] Through literature search, field investigation, case analysis and other methods, the standardization is used to carry out deconstruction of the work of “one integrated license”. [Results] Standardization can solve the technical problems existing in the reform process of “one integrated license”, optimize and solidify the reform results, and help promote the reform results. [Conclusion] It is necessary to further integrate the needs and realities of the reform of standards and “one integrated license”, and give full play to the basic and leading role of standardization.

Keywords: standardization, one integrated license, path

1 “一业一证”标准化内涵

“一业一证”旨在通过建立行业综合许可制度和行业综合监管制度,将经营主体进入特定行

业涉及的多张许可证整合为一张行业综合许可证。该措施要求进一步厘清“业”和“证”的内在逻辑关系,实现“许可”和“监管”全链条闭环管理。

基金项目: 本文受上海市市场监督管理局政策研究课题“市场监管系统‘一业一证’改革标准化研究”(项目编号: 20240231)资助。

作者简介: 韩晶,标准化工程师,主要从事社会管理和公共服务领域的标准化研究。

1.1 标准化范围

标准化的范围包括某一特定地域、人员和领域,尤其是标准化活动所涉及的标准化领域是既定的。“一业一证”标准化根据实施地域、运用人员、涉及领域不同均会有所差别理想状态为在全国范围内针对同一经营业态,其管理机制、申请材料、办理流程保持一致,尤其是承认“一证准营”,在全国范围内互认互通。

1.2 标准化目的

标准化的目的是“获得最佳秩序,促进共同效益”,用来消除人类活动本身秩序的混乱和活动结果(产品、服务)秩序的混乱。鉴于行业业态的复杂性、生产经营活动的多样性、行政管理的特殊性,行业准入和事中事后监管方面难免产生秩序混乱的情况。标准化活动针对上述问题,从职责、要求、流程等方面予以解决,力求获得市场和政府的最佳秩序,促进经济和社会的共同效益。

1.3 标准化对象

标准化的对象是“现实问题或潜在问题”,包括已经发现在某个范围内现实的无序状况以及意识到将来可能会出现无序的状况。这些“问题”是具体标准化活动密切关注并予以解决的重点。例如之前开办企业按照行业不同需要获取不同的许可证件,流程烦琐,且证件有效期不同,导致企业需要分别办理复核,一旦遗漏未在到期前办理,还要重新办证,给企业带来了很大不便。“一业一证”改革针对此问题进行了流程优化,通过电子证照库、统一有效期、行业综合许可和监管执法信息双向反馈机制等方式降低企业申请难度,解决企业经营的后顾之忧。

1.4 标准化特征

标准化的特征是“共同使用和重复使用”。“共同”表示使用者具有广泛性,并非少数人或少数群体;“重复”表示使用频率高,反复出现,两者决定了标准化工作的“性价比”,是“获得最佳秩序,促进共同效益”的充分体现。“一业一证”行业目录的设置充分考虑了行业业态分布、行政管理方式、企业群体特点,以确保有限的行政资源落实到“共同使用和重复使用”的内容。

综上,“一业一证”改革本身要求以标准化的原理和方法对“一业一证”相关运行管理措施进行系统集成,及时调整完善相关管理环节,助力提升改革的精准性和实效性。

2 “一业一证”标准化要素

2.1 界定适用范围

标准适用范围包括“主要技术内容”和“适用界限”两部分。“主要技术内容”指“一业一证”作为政务服务领域的创新举措,包含行业综合许可和综合监管两个方面的标准化对象,如各自的工作要求、内容、流程和需要统一的表单等。“适用界限”主要规定标准的“使用领域”和“使用者”。前者根据标准的制定主体或标准类型不同而有所差异,国家标准一般在全国适用,行业标准一般在某个行业适用,地方标准一般在某个地域适用;后者主要分析标准“谁来用”,“一业一证”的使用主体一般为政务服务实施机构和政务服务管理机构,根据行政职能和责任分工又细分为牵头部门、实施部门和监管部门等。

2.2 梳理需求和目标

“一业一证”改革以激发经营主体发展活力、助力产业发展为目标,推动审批管理从“以政府部门供给为中心”向“以经营主体需求为中心”转变。

“一业一证”标准化的最大需求是最大程度利企便民,打造经营主体和人民群众满意的市场准入制度体系和监管体系,营造国际一流营商环境。根据此需求和目标,标准条款要充分运用信息化手段,通过优化审批管理服务和监管全流程,建立经营主体全生命周期集成服务机制,大幅降低行业准入成本。

2.3 识别存在的问题

之前开办企业按照行业不同需要获取不同的许可证件,流程烦琐,且证件有效期不同,导致企业需要分别办理复核,一旦遗漏未在到期前办理,还要重新办证,给企业带来了很大顾虑。监管环节同样存在监管空白、重复监管等问题。通过调研,目前“一业一证”标准化主要解决的问题包括:确

定“一业一证”的行业业态、建立跨区域跨部门跨层级的协作机制、扩大行业综合许可证的互认通用、构建许可和监管的双向反馈机制等。

2.4 明确工作内容

“一业一证”标准化的内容应立足于创新实践,紧扣行业业态发展规律。标准内容各项要素和指标设计体现经济发展的着力点和落脚点。行业综合许可主要包括“六个一”;行业综合监管主要包括“六个全”。通过对上述工作内容开展标准化活动,形成可量化、可操作的标准化条款。

2.5 完善保障措施

“一业一证”改革的保障措施包括但不限于人员培训、信息化建设、监督检查、评价改进等方面,尤其是信息化发展对“一业一证”线上线下融合机制和服务创新的积极影响。通过综合“一网通办”和“一网通管”,提升便捷化和智慧化程度,构建事前审批和事中事后监管全链条审管联动工作机制。

3 标准化支撑“一业一证”改革路径

针对政府和企业对“一业一证”改革的需求,从标准化角度提供优化的方法和路径,明确“一业一证”改革过程中建立协同机制、优化工作流程、加强综合监管、深化改革实效等内容。

3.1 “一业一证”行业目录标准化

3.1.1 发掘经营业态

随着新技术应用产业化,经济活动日益活跃,行业业态互相交叉重叠,在经营环节、链条、活动形式等方面衍生出许多新产业、新业态、新商业模式。GB/T 4754—2017《国民经济行业分类》关于“行业”的定义无法满足经营要素的重组升级,间接限制了商业运行模式的竞争力。对此,应及时分析许可申请数据,在国民经济行业分类的基础上,结合职责清单和工作习惯,按照场景化管理思维,打破行业条线,以日常企业和群众高辨识可接受的命名为重要参考,确定经营业态名称。另外,针对办理件少的业态,也应及时调整退出,避免浪费行政资源。

3.1.2 编制办事指南和业务手册

按照DB31/T 544—2024《政务服务事项业务

手册编制规范》和DB31/T 545—2024《政务服务事项办事指南编制规范》的要求完善办事指南。一是明确事项办理规则以及指导、协调、监督等方面的责任,挖掘并理顺部门间关联性较强的行政事项和办事环节,编制权责关系图,积极主动开展“一业一证”改革工作,精简程序、缩减时限;二是与单项政务服务事项相关联,以新办为主,包括依申请变更、依申请注销等业务项,内容应完整、准确、全面;三是办事指南和业务手册应包括事项名称、设定依据、行使层级、权限划分、审批内容、实施机构、实施主体性质、办结时限、审批条件、材料清单、办理流程、数量限制、结果名称、服务对象、办件类型、办理形式、到场次数、通办范围、运行系统、是否收费、中介服务、结果送达、办理地点、时间、咨询电话、常见问题和监督电话等信息,方便企业知晓。

3.2 “一业一证”行业综合许可标准化

3.2.1 一次告知

应针对具体行业的场所、设备、资金、人员、管理制度等全部条件进行标准化集成,形成“定制”《告知单》,一次性告知应具备的许可条件和材料。

3.2.2 一表申请

将同一行业准入许可涉及的多张申请表归并为一张申请表。一是“一业一证”网上申办系统应具有智慧填表功能,预填之后再由申请人进行补充和确认;二是充分实行告知承诺制,降低申请人成本。

3.2.3 一口受理

一口受理包括线下和线上两个部分。前者主要聚焦政务服务中心的服务专区,配置专人提供“一对一”服务指导,根据申请人需求为其提供帮办服务;另外,综合窗口提供综合受理、分类审批、统一出件。后者聚焦线上“一网通办”平台,设置“一业一证”服务专栏,提供“智能客服”引导,力求全程网办。

3.2.4 一网办理

应根据集成事项网上办理的内容,规范身份核验、统一申请、同步受理、审批与决定、统一发证和归档等流程。另外,在具体业务办理时,应厘清

与单事项审批结果的关系(必须办理的单事项审批结果不通过,则无法办理“一业一证”,流程结束)。最后,开展审批标准化、规范化工作,尽力打造无需人工参与的智能审批模式,实现“秒办”和“无差别办理”。

3.2.5 一证准营

探索“一业一证一码”综合应用场景,通过行业综合许可证加载集成有效许可信息的二维码,丰富“经营主体身份码”,实现审批和监管执法衔接。针对具体情况,若行业综合许可证所整合的单项行政许可有变更、注销、吊销、撤销、撤回等情形,应及时调整并更新。值得注意的是,行业综合许可证所载明的单项行政许可有效期不足两个月的,办事机构宜向经营主体提供到期提醒服务。

3.2.6 一体管理

无论作为牵头部门还是审批部门,都应按照“谁审批、谁负责”的原则,建立协同审批、监管、服务机制。在协同合作角度,可通过联席会议、联络人制度等方式做好指导。当具体行业涉及的场所、设备、资金、人员、管理制度等内容改动时,及时通知上下游业务部门和数据运维相关单位。在宣传引导角度,要贯彻落实信息公开,做好政策解读,及时让企业享受改革红利,提高社会知晓度和经营主体满意度。在持续优化角度,定期对许可事项“回头看”,发现并分析材料冗多、流程烦琐、重复跑动等投诉建议。牵头部门还要负责统一接收差评派送,查找原因,及时反馈、改进优化工作流程。

3.3 “一业一证”行业综合监管标准化

3.3.1 监管对象全覆盖

行业综合监管面临监管对象众多和监管力量薄弱的问题,后者体现为监管部门人手有限、监管规则多样、监管程序复杂、监管时间不统一等问题。对此,监管部门首先应根据市场运行客观规律,结合法律法规和权责清单,参考国家“互联网+监管”系统监管事项目录清单和本部门全领域基本目录,形成监管事项清单。其次,按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的原则对监管对象(涵盖企业、个体工商户、农民专业合作社等经营主体,以及

产品、项目、行为等对象)全面梳理并纳入检查对象名录库。最后,针对实行相对集中行政许可权改革、已取消审批但仍需监管、审批转为备案的特殊事项要重点监管,防止出现监管真空和漏洞。

3.3.2 监管内容全要素

监管的主要内容是持续满足行政许可的条件,包括但不限于场所、设备、资金、人员、制度、环境和产品服务内容,一般和行业综合许可条件一致。另外,监管内容还包括监管要求和技术规范/标准等规则,通过集成化和标准化,明确监管主体、对象、措施、依据、处理方式等内容要素,形成监管执法工作指引和标准化检查表单。以监管措施和处理方式为例,一方面应充分运用市场、法律、技术、标准、信用、行政等多种手段,促进涉企政策、标准、规则简化协调统一,根据行业经营业态不同分类量身定制监管规则 and 标准;另一方面选取综合监管、信用监管、智慧监管、“双随机、一公开”监管等监管方式,在宽进严管的背景下平衡重点监管和包容审慎监管,以公正监管促进公平竞争。

3.3.3 监管流程全闭环

监管部门在确保监管效能的前提下尽可能简化监管流程,删繁就简、利企便民,按照“一次检查、联合体检”的原则设计“一业一证”监管流程。一是建立健全监管制度,牵头或配合牵头单位制定批后监管计划,明确监管细则并落实监管措施,包括但不限于责任人、职责和权限、标准、工作程序、完成期限、法律文书等要素,再通过精简、合并和优化工作流程,达到减少对企业正常生产经营活动的干扰的目的;二是通过书面检查可实现监管效果,应以书面检查方式进行,若效果无法达到可采取抽样检查、检验、检测或实地检查等方式,降低企业成本;三是检查/检验的期限应以法律法规、规章为准,上位法没有依据的,可依照上级主管部门规定或自行明确期限,但应符合科学合理的原则;四是监管任务结束后,应总结检查情况,撰写检查报告书,形成批后监管情况和处理结果记录、检查报告书等材料,由监管人员签字后归档。

3.3.4 监管执法全协同

监管执法协同建立在日常部门间合作交流的基础上。首先,“一业一证”行业综合监管以行业为出发点进行布局,通过联席会议、联络人制度、合作备忘录、地方标准等方式构建全方位、全流程的协同工作格局;其次,协同还体现在行业综合许可和监管执法信息双向反馈机制,尤其遇到复杂问题的跨部门联合执法和综合监管,需要明确监管职责和要求,识别行业监管风险点,进一步加强协同交流的频次和强度;最后,可采取委托执法、联合执法等方式,积极支持没有专门执法力量的行业和领域,涉及跨层级监管的,应统筹实现跨层级联动、一并监管,精简监管要素,压缩监管时限,现场监管或远程监管后发现不合格项应一次告知监管对象。

3.3.5 监管数据全共享

数据是监管过程和结果最重要的输出,也是改进工作最直观的输入。提升监管数据共享的全面性、及时性和安全性,应从以下几个方面入手:一是完善自身数据架构的系统性、扩展性、可用性,加强与相关单位数据共享,打通信息孤岛,实现信息交互和风险预警等功能;二是积极对接“一网通办”“一网统管”“公共信用信息服务平台”“互联网+监管”系统和国家企业信用信息公示系统等平台,支撑数据资源跨部门、跨地区、跨层级互认共享;三是健全数字化监管建设和安全防护标准体系,充分发挥公共数据、信息安全等地方标准化技术委员会专业技术优势,确保数据安全防护。

3.3.6 监管结果全公开

进一步落实《国务院关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》(国发〔2022〕5

号)的要求,贯彻监管规则、标准、过程、结果等依法公开,给经营主体以稳定预期。一是按照GB/T 32618—2016《政务服务中心信息公开业务规范》的要求开展政务信息公开,公开内容包括但不限于行业目录、办事指南、申请表、行业综合许可和监管执法信息等;二是将行政检查、行政处罚等监管信息与“一业一证”牵头部门和审批部门同步共享,实行执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核制度和行政执法自由裁量权基准制度,促进公平公正执法;三是对照“一业一证”改革要求,按照主题归集法律法规规章、规范性文件、政府公文;四是针对门户网站逻辑层数太多、查询内容不够突出等问题,应积极调研,了解企业需求,确保监管结果公开的持续性和有效性,方便企业查询。

4 结语

“一业一证”在落实“放管服”改革、优化营商环境、刺激经济增长等方面具有十分重要的现实意义。对“一业一证”的标准化内涵和要素进行分析,将标准化理念和方法运用到“一业一证”改革的过程中,得出标准化支撑“一业一证”的具体路径,不仅为行业主管部门和基层工作人员提供服务指南和操作手册,也为经营主体提供了易于理解和便捷办理的“说明书”,真正将审批管理服务从“以政府部门供给为中心”向“以经营主体需求为中心”转变,为社会管理和公共服务其他领域的标准化提供经验和借鉴。

参考文献

- [1] 上海市发展和改革委员会.2023年上海市优化营商环境改革创新案例选编[C].2024.2.
- [2] 康俊生,韩晶,张召翠,晏绍庆.上海政务服务“一网通办”标准化建设路径研究[J].标准科学,2024(4):85-90.
- [3] 石晋昕,杨宏山.优化营商环境背景下政务服务整合供给的路径研究:以上海市浦东新区“一业一证”改革为例[J].上海行政学院学报,2024,25(4):51-64.
- [4] 史海瑛.“一业一证”改革的思考与探索[J].产业创新研究,2023(6):36-38.
- [5] 王平,房庆.标准化一般原理研究[J].标准科学,2020(9):27-34.