

广东省人民政府办公厅文件

粤府办〔2012〕118号

广东省人民政府办公厅关于印发广东省 “十二五”时期深化行政审批制度 改革先行先试方案的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：
《广东省“十二五”时期深化行政审批制度改革先行先试方案》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施中遇到的问题，请径向省编办反映。

广东省人民政府办公厅
2012年11月23日

广东省“十二五”时期深化 行政审批制度改革先行先试方案

为深入贯彻党的十八大精神，进一步加快推进行政审批制度改革，根据《国务院关于同意广东省“十二五”时期深化行政审批制度改革先行先试的批复》（国函〔2012〕177号），特制定本方案。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照建设“小政府、大社会、好市场”的总体要求，加快转变政府职能，大力推进行政审批制度改革，大幅减少经济管理、社会事业和非行政许可等行政审批事项，规范和加强审批监督，进一步健全推动经济社会科学发展的体制机制，促进法治政府、服务型政府建设，加快完善社会主义市场经济体制，为加快转型升级、建设幸福广东提供坚实的体制机制保障。

（二）基本原则。

1·明确方向，全面清理。坚持社会主义市场经济的改革方向，全面清理各领域、各部门行政审批事项及其他具有行政审批性质的管理事项，切实减少政府对市场主体及社会事务的过度管制和限制，最大限度激发市场和社会的活力。

2·依法依规，分类改革。坚持依法和科学分类改革，凡是市场主体能够自主决定、自担风险、自行调节的事项，坚决取消审批；凡是社会组织能够自律管理的事项，坚决转移给社会组织；凡是下级政府能够承担的审批事项，原则上全部下放。将依法

改革与先行先试有机结合起来，积极争取国家有关部门支持，主动做好请示汇报和衔接工作；属于地方事权的，立足省情，率先改革，勇于突破。

3· 创新机制，规范审批。进一步简化审批环节，优化审批程序，创新审批方式，强化审批监督，推动审批职能配置科学化、合理化，审批事项设立实施程序化、法制化，审批权力运行公开化、透明化。

4· 全面履职，强化监管。在减少对微观事务直接干预和管制的同时，推动政府全面正确履行职能，改进经济调节，严格市场监管，加强社会管理和公共服务，切实改变“重审批、轻监管”和“重管制、轻服务”的状况。

二、总体目标

通过深化行政审批制度改革，使审批事项明显减少，审批环节明显优化，审批行为明显规范；使行政效能更加高效，行政审批相关制度和监督制约机制更加健全，科学发展的体制机制保障更加坚实；使市场配置资源的基础性作用发挥更加充分，人民群众管理社会公共事务的主体作用发挥更加充分，社会组织提供公共服务的积极作用发挥更加充分，政府创造良好发展环境、提供优质服务的主导作用发挥更加充分。到2015年，力争成为全国行政审批项目最少、行政效率最高、行政成本最低、行政过程最透明的先行区。

三、主要任务

（一）全面清理和精简行政审批事项。

1· 加大力度清理压减行政审批事项。凡公民、法人或者其他组织能够自主决定，市场机制能够有效调节，行业组织或者中介机构能够自律管理的事项，政府都要退出；凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项，一律不设前置审批；能够通过法律手段和经济手段解决的事项，取消政府管制；已不适应经济社会发展要求、被实践证明无效的审批，依法先行先试予以停止。对没有法律法规依据、不按法定程序设定的登记、年检、年审、监制、认定、审定等管理措施，以及企业登记前置行政许可和非行政许可审批，一律取消。对以强制备案、事前备案等名义实施行政审批的，一律取消。大力清理减少教育、医疗卫生、文化体育等社会事业和公共服务领域的行政审批事项。本省各级政府部门规范性文件设定的行政审批事项，一律取消。对法律、行政法规及本省地方性法规、政府规章设定的行政审批事项，经严格论证，确有需要在本地区停止实施或进行调整的，依法报设定机关批准；对国家部门规章和规范性文件设定的行政审批事项，需要在本地区停止实施或进行调整的，由省政府相关部门报国家部门批准。到2015年，各级行政审批事项压减40%以上，办结时限总体缩短50%左右。

2· 加大力度推进企业投资管理体制改革。系统性、全流程改革企业投资管理体制，最大限度减少政府对微观事务的干预，进一步落实企业投资自主权。取消省权限内企业投资项目核准，改革企业投资项目备案制，建立高效便捷的“并联”办理流程，实行公共资源竞争性配置，强化规划体系的指引作用，深化用地审批流程改革，简化项目规划报批流程，改进环评制度，改革各类报建及验收事项管理，简化外商投

资项目和企业境外投资项目核准手续，建立“指导、服务、监管”三位一体的管理体系。力争投资项目办理时限总体缩短 50%左右，投资项目审批事项压减 70%左右。2015 年实现地级市以上投资审批和备案事项网上办理率达 90%。

3· 加大力度推进商事登记制度或企业登记审批制度改革。在深圳、珠海、东莞、顺德等地开展商事登记制度改革，创新商事登记制度，实现新设企业申办营业执照 4 个工作日内办结。试点推行商事主体登记注册与许可经营项目审批分离制、住所与经营场所分离登记制和有限责任公司注册资本认缴制。进一步精简和规范商事经营资格审批。创新商事登记方式，推动建立健全与商事登记改革相适应的监管体系。在其他地区全面推进企业登记审批制度改革，精简企业审批项目，优化登记审批流程，下放审批权限，推行审批许可“告知承诺制”，实行“筹建”制企业登记，放宽注册资本、住所（经营场所）条件。

4· 加大力度向社会转移职能和购买服务。在社会自治可覆盖的领域，原则上取消行政审批，改为政府制定规范、标准和加强日常监管，具体事务交由社会组织自律管理或公民个人自主决定。除涉及重大公共安全、公共利益、经济宏观调控的事项外，取消对公民、法人和其他社会组织相关从业、执业资格、资质类审批，交由行业组织自律管理。进一步精简和规范各类评优、评级、评比项目，对确需保留的，逐步转移给社会组织并依法加强监管。将行业技术标准与规范制定、行业准入审查、资产项目评估、行业学术和科技成果评审推广、行检行评、行业调查等行业管理和技术服务事项，逐步转移给社会组织承担。将环境影响评估、卫生评价、审计、验资等涉及需由专业机构、专业人员进行认定、评估的事项，逐步转移给有关专业中介机构实施。在社会事务管理与服务方面加大政府购买服务力度，制定政府购买服务标准和规范，建立健全以项目为导向的政府向社会组织购买服务机制。

5· 加大力度向基层政府下放审批权限。必须保留的行政审批事项，可由上级政府部门实施也可由下级政府部门实施的，按照方便申请人、便于监管的原则，依法下放或委托给下级政府部门实施，努力提供离民众最近、优质高效的行政审批服务。进一步扩大县、镇级政府经济社会管理权限，省、市抓紧研究可进一步直接放权或委托下级审批管理的事项，重点在企业投资、国土资源、环境保护、外经贸、交通运输、住房城乡建设、旅游、农林水利、教科文卫、人力资源、工商、质监、安全监管等方面下放事权。下放行政审批事项时要考虑对整个审批链条的影响，不能降低审批业务链条的运行效率。

（二）严格设定和规范实施行政审批。

1· 依法设定行政审批事项。严格遵循法定程序设定行政审批事项，实行最严格的行政审批“准入制”。行政审批事项应当由法律、法规、规章或国务院决定设定，其他规范性文件不得设定行政审批。不得以政府“红头文件”等形式作出影响公民、法人和其他组织合法权益以及增加公民、企业和其他社会组织义务的决定。设定与社会公众切身利益密切相关的行政审批事项，必须广泛听取各方面尤其是审批对象的意见，严格按程序进行合法性、必要性、合理性审查论证。对经济社会发展有重大影响的，要依法进行公开听证、论证、咨询，完善行政审批决定公示制度。设定行政审批

项目的条件发生变化时，要及时予以清理、调整，确需长期实行审批管理的，要完善相关法规依据。严禁各地各部门擅自设立行政审批项目。

2·规范实行政审批。对已公布取消、转移、下放或委托管理的行政审批项目，要认真做好落实和衔接工作，不得以任何名义实施变相审批和权力上收。对国家明确法律、行政法规、国务院及部门文件设定的部分行政审批项目在广东停止实施或进行调整的，及时跟进做好衔接工作。严格按照法律、法规、规章规定的权限、范围、条件、程序和时限实施审批，不得擅自改变审批的方式和条件，充分保障行政审批实施利益相关方的知情权、陈述权、申辩权和监督权。严禁以备案名义变相实行政审批。凡实施涉及重大公共利益的审批事项，要向社会公告，并按法定程序公开举行听证。

3·清理整顿行政审批收费项目。进一步减少行政审批收费项目，对已不适应经济社会发展要求的收费项目，要予以调整或取消。对保留的收费项目要规范收费标准，由省级价格主管部门会同财政部门审核并向社会公布。审批机关应当公示收费项目和标准，未按规定公示的，申请人有权拒绝缴费。审批机关不得擅自将行政审批过程中的具体审查工作委托其他机构负责并据此直接或由受委托机构向申请人收取审查费用。对与审批相关，涉及收费的技术审查、评估、鉴定等事宜，审批机关不得指定承担机构。禁止变相收费、搭车收费。争取尽快实现珠三角地区行政审批零收费并逐步向全省推行，降低市场准入门槛和企业运作成本，优化营商环境。

（三）创新行政审批服务方式。

1·优化政府部门行政审批权配置。科学合理配置政府部门行政审批权，整合归并重复、相近的审批事项。一事情原则上由一个部门负责，确需多个部门审批的，要明确牵头部门，建立并联审批制度，防止推诿扯皮，提高办事效率。减少审批环节，法律、法规、规章和国务院决定没有明确由下一级政府部门进行初审或审核的项目，原则上不再列为下级政府部门的行政审批事项。同一审批事项在同级政府部门存在多个审批环节的，原则上取消中间环节，改为终审部门同步征求相关部门意见。政府部门内部率先实行政审批统一、集中办理制度，推进政府部门的审批事项向一个内设机构集中，负责行政审批的机构向审批服务平台集中。

2·全面再造行政审批流程。大力推进行政审批标准化规范化，对所有行政审批事项进行程序优化和流程再造，细化工作标准，提高服务效能。对保留的行政审批项目，建立健全受理、承办、批准、办结、告知、救济、监督、投诉等环节的标准、条件、权责、时限等制度规范，实行标准化运作。对企业登记、企业投资、建设工程等涉及多个部门的审批事项，全面推行并联审批。推行服务质量公开承诺制，制定操作性强、便于评估的服务规范和标准，把规范服务、便利服务、亲切服务作为公开承诺的重要内容。推进行政审批服务事项“即来即办”，对仅需形式审查的，政府部门应逐步做到在一个工作日内办结。

3·完善行政审批服务平台。加快建设省、市、县、乡镇四级联动的综合政务服务体系，并向村（居）、社区延伸，打造管理规范、办事公开、信息共享、运行高效的综合政务服务体系。加强电子政务建设，推进省、市、县三级行政审批系统联网，办好各级网上办事大厅，完善网上审批服务平台，推动不同层级、不同部门之间实现

网络互联互通、信息共享和业务协同，建立全省统一互联的集信息公开、网上办理、便民服务、电子监察于一体的全天候网上办事大厅。有效整合跨部门、跨层级网上办理事项，优化办事流程，推进全流程网上办事，推动各级实体性行政办事大厅功能向网上办事大厅迁移。全面推行网上审批和网上公开，对多部门审批的事项，推行网上并联办理。到 2015 年，实现各级行政审批事项网上办理率达 90%以上、社会事务网上办理率达 80%以上。

（四）强化行政审批权力运行的监督制约。

1·完善行政审批监督制约机制。结合新一轮政府机构改革，加快建立健全决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。针对权力比较集中、违纪违法多发易发的重点审批项目及关键岗位和人员，完善监督管理措施。充分发挥政府层级监督、审计和监察机关专门监督与人大监督、政协民主监督的作用，鼓励新闻媒体、社会组织等社会力量进行外部监督，构建全方位的监督网络，确保各职能主体依法依规履行职能。加强对行政审批权力运行过程的动态监督，完善监督程序，加强绩效管理，严格落实问责。对违法实施行政审批，侵害当事人合法权益的，依法追究责任人。

2·加强行政审批电子监察。在推动省、市、县三级行政审批系统联网的同时，进一步推进行政审批电子监察系统建设，加快推行三级行政审批电子监察系统联网，对行政审批项目从受理到办结的每一个环节进行全程监督，实时纠正违法违规行为。建立行政审批网上举报投诉系统，健全行政审批网上投诉受理、处理和结果公开制度。把行政审批系统和电子监察系统建设纳入各级政府电子政务建设总体规划，落实经费保障。

3·健全行政审批廉政风险防控机制。把预防腐败工作贯穿到行政审批权力运行的全过程和各个环节，完善预警在先、防范在前的工作机制，切实加强行政审批领域的廉政建设。深入排查行政审批权力运行过程中的廉政风险点，从制度、流程、操作手段等各个层面，深入查找产生问题的漏洞和薄弱环节，有针对性地完善预防措施，逐步建立岗位为点、程序为线、制度为面的行政审批廉政风险预防和控制体系。

（五）配套推进行政体制改革。

1·全面推进大部门制改革。认真总结深圳、顺德等地试点经验，在全省 29 个县（市、区）已完成大部门制改革试点的基础上，2012 年在全省推广。2013 年全面完成县级大部门制改革，并探索推进市级大部门制改革。通过大部门制改革，进一步深化和巩固行政审批制度改革成果；通过行政审批制度改革，进一步促进大部门制改革的深化完善。根据中央部署，推进省、市、县新一轮政府机构改革，按照大部门制改革的要求，进一步精简归并机构，优化组织结构，理顺职责关系，完善行政运行机制，提高政府整体效能。

2·加快推进事业单位改革。改革事业单位管理体制，减少对事业单位的微观管理和直接管理，进一步落实事业单位法人自主权。加快推进政事分开、管办分离、打破垄断，逐步向社会组织放开检验检测、评估、教育培训等行政辅助和技术性、事务性职能领域，鼓励竞争，增加公益服务供给。积极探索面向社会提供公益服务的事业

单位实现管办分离的有效形式，逐步取消行政级别。继续开展事业单位法人治理结构试点，探索建立理事会、董事会、管委会等多种形式的治理结构。推动有关部门和地方合理优化公益服务资源配置，鼓励社会力量兴办公益事业，放宽准入领域，推进公平准入。

3· 稳步推进法定机构试点。借鉴国际先进经验，通过地方性法规或政府规章授权的方式，将专业性、技术性 or 社会参与性较强的公共管理和公共服务职能交由法定机构承担。逐步建立一批职责法定、运作独立、执行高效、监管到位的法定机构。重点选择企业投资政务服务、企业投资项目报建和验收、政府投资项目代建管理、流域管理、公路与航道管理、疾病预防控制、资质资格评审注册等领域和广州、深圳、珠海等市开展法定机构试点。

4· 积极培育发展和规范社会组织。简化社会组织登记办法，放宽准入限制，降低登记门槛，落实扶持机制。创新社会组织管理体制机制，实行“一业多会”、有序竞争，推动社会组织“去行政化”和“去垄断化”，建立独立自主、权责明确、制衡有效的法人治理结构。建立社会组织综合监管体制，健全社会组织等级评估等制度，制定社会组织行为规范和活动准则，扩大社会监督，完善失信惩戒机制、自律保障机制和退出机制，推动社会组织规范、公开、高效、廉洁办事。

5· 切实加强监管体系建设。在取消和调整相关审批事项的同时，加快推动政府部门工作重心向制订标准规则和强化监管转移，管理方式由事前审批为主向事中、事后监管为主转变，不断优化创新管理方法和手段，防止出现管理“真空”。原审批机关对相关领域的监管责任不取消，要针对取消和调整的各事项逐一制订具体监管办法，创新监管机制和监管方式，构建政府负责、行业自律、社会监督、公众参与的综合监管体系。强化政府监管职能，在整合政府部门资源的基础上加强监管力量，加大监管力度，推进联合执法和综合执法。加强信息化建设，建设全省统一的监管信息平台，实现各地各部门信息互联互通和资源共享，在全社会形成监管合力。

四、阶段安排

（一）谋划启动阶段（2012年）。制订出台《广东省行政审批事项目录管理办法》、《广东省行政审批标准化管理办法》、《政府向社会转移职能工作方案》等政策文件，修订《广东省行政审批管理监督办法》。研究制定专项改革方案，全面启动省、市、县行政审批制度改革工作。

（二）全面推进阶段（2013年）。抓好省、市、县行政审批制度改革实施工作，推进省、市、县企业投资管理体制改革、商事登记制度或企业登记审批制度改革以及其他专项改革。全面清理行政执法、评比表彰达标、各类年检（年审）事项及行政审批收费项目。推进省直及珠三角地区行政审批标准化建设，结合网上办事大厅建设，完善综合政务服务体系、行政审批系统和行政审批电子监察系统。

（三）规范建设阶段（2014年）。推进全省行政审批标准化建设，完善综合政务服务平台的各项功能，健全行政审批运行机制，进一步建立规范行政审批的各项法规制度，并针对行政审批制度改革中存在问题进行深入研究，深化改革。

（四）总结巩固阶段（2015年）。按照精简高效、职能清晰、运行顺畅、监管有力的要求，从工作机制、改革内容、实施进度和效果等方面，对行政审批制度改革进行全面评估，系统总结经验，改进薄弱环节，建立长效机制，巩固提升改革成果。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各地各部门要把深化行政审批制度改革作为一项重要任务，摆在突出位置，列入议事日程，认真研究部署，坚持不懈扎实推进。主要领导同志要高度重视，切实负起责任，分管领导要具体抓好工作统筹。各级政府建立行政审批制度改革领导协调机制，健全政府统一领导，机构编制部门或相关部门牵头具体负责，各部门各负其责、密切配合，集中各方智慧和力量推进改革的工作格局。

（二）完善配套措施。全面梳理行政审批事项设立依据，对改革中涉及法律、法规、规章、规范性文件的“废、改、立”问题，由各地研究梳理修订完善，或积极向上反映争取先行先试。加快制订和完善各领域、各环节的监管制度，及时制订管理规范，加强后续监管。加强部门间信息互通共享，完善政府内部信用信息交换和共享平台，省直有关部门开放审批信息端口，支持地方建设网上办事大厅。对转移给社会主体承接的事项，加快制订法制、财政、社会组织管理等方面的配套政策和管理实施办法，促进社会自治和行业自律。

（三）搞好协调配合。行政审批制度改革是一项系统工程，各地各部门要加强协调配合，形成工作合力。各级机构编制部门或相关牵头部门要履行好组织协调职责，认真开展监督检查，督促各项工作落实。各部门、各单位要从大局出发，积极参与行政审批制度改革，密切配合，共同做好改革工作。上级部门要加强对下级部门的指导、监督，及时研究解决改革中遇到的问题，协调联动推进改革。

（四）强化考核评估。把行政审批制度改革工作纳入政府绩效考评指标体系，建立行政审批制度改革评估和考核制度，完善考核办法。强化对本方案实施情况的跟踪考核，把主要任务和目标纳入各地各有关部门政绩考核和领导干部责任制年度考核内容，考核结果向社会公布，并注重考核结果运用，表彰先进，鞭策后进。适时开展对试点实施情况的阶段性评估，根据评估结果，进一步深化和完善改革。

（五）注重宣传引导。坚持正确的舆论导向，做好行政审批制度改革政策的宣传解读，及时解答和回应社会各界关注的热点问题，大力宣传各地各部门深化行政审批制度改革的典型经验和进展成效，合理引导社会预期，在全社会形成关心改革、拥护改革、支持改革的风气，营造改革的良好氛围。广泛开展培训，不断提高各地各部门行政审批制度改革政策水平和解决复杂疑难问题的能力，确保改革顺利推进。

資料來源：中華人民共和國中央人民政府網站

http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201212/t20121205_357046.html