

(以下附錄節錄自深圳市人民政府法制辦公室的網站，全文可參閱  
<http://fzj.sz.gov.cn:8080/cms/templates/fzb/fzbDetails.action?siteName=fzb&pageId=4738>)

## 附錄

### 深圳市人民政府法制辦公室關於公開徵求《深圳市優化行政審批流程暫行辦法(徵求意見稿)》 意見的通告

為深化我市行政審批制度改革，提高行政審批效能，市編辦起草了《深圳市優化行政審批流程暫行辦法》(以下簡稱《辦法》)並送我辦審查。現面向社會公開徵求意見，歡迎社會各界人士提出修改意見和建議，並於2014年6月20日前通過來函、傳真或電子郵件等方式將意見或建議反饋我辦。

郵寄地址：深圳市福中三路市民中心西座 C5079

郵編編碼：518035

聯 系 人：楊先生

電 話：82002941

傳 真：82002930

電子信箱：yangl@fzb.sz.gov.cn

附件：深圳市優化行政審批流程暫行辦法(徵求意見稿)

### 深圳市優化行政審批流程暫行辦法 (徵求意見稿)

#### 第一章 總則

第一條【目的】為進一步深化行政審批制度改革，規範行政審批運行，減少審批環節，提高審批效率，促進服務型政府建設，根據《行政許可法》等法律法規及其他規定，結合我市實際，制定本辦法。

第二條【適用範圍】本辦法適用於我市行政機關及其他具有行政審批職能的組織(以下簡稱行政機關)優化行政審批業務流程，提高審批效率的活動。

本辦法所稱行政審批指行政許可事項，行政審批事項轉變管理方式的應當參照執行，其他政務服務事項可參照執行。

第三條【適用原則】行政審批流程的優化應當遵從法治、便民、高效、權責一致的原則。

## 第二章 受理

第四条【统一受理】行政机关应当指定一个内设机构负责代表该行政机关统一对外受理行政审批申请、统一送达行政审批决定。该内设机构可结合工作实际，在全市范围内合理设置对外受理申请、送达决定的窗口。除法律法规另有规定外，行政机关不得将同一行政审批事项各环节拆分成若干独立的审批事项或将同一审批环节、审批步骤拆分实施。

第五条【协同审批】对同一事项，在一个管理环节审批能够解决的，不得在多个管理环节分别审批。同一申请人提出的、在一定时间内需由同级政府两个以上行政机关分别办理的两个以上具有关联性的行政审批，应当由一个行政机关统一接收。市（或者跨区）和区协同办理事项应当分别依托市、区行政审批协同办理系统向其他行政机关同时转送申请材料，并统一送达行政审批决定。对于不适宜由一个行政机关统一受理的关联性的行政审批，探索同步受理、同步审批等措施进一步缩短总的审批时间。

按照“全流程、全封闭、全监管”的要求，建立和完善政府投资项目跨部门协同办理平台和系统，凡涉及政府投资项目的审批事项和其他办理事项，要全部进入政府投资项目跨部门协同办理平台和系统办理，并全流程纳入电子监察。政府投资项目受理应当设置专门窗口，不再收取项目建设单位的法定代表人身份证明、组织机构代码复印件等材料。

其他需要协同办理的事项和方案由机构编制部门会同有关部门研究确定，方案应当包括确定负责统一接收、转送申请材料和送达行政审批决定的行政机关以及具体优化整合的流程环节等内容。

政务服务管理部门应持续推进广东省网上办事大厅深圳分厅和跨部门协同办理平台建设和应用，不断拓展协同办理功能，简化办理材料、程序，优化办理流程。协同办理事项应当依托广东省网上办事大厅深圳分厅和跨部门协同办理平台进行数据共享和业务协同。市电子政务主管部门应当牵头整合各行政审批系统数据交换及各系统网络部署，统一数据接口，统一监督，统一考核。

第六条【受理情形】 行政机关对申请人提出的行政审批申请，应当根据下列情况分别作出处理：

（一）申请事项依法不需要取得行政审批的，应当即时告知申请人不受理。

（二）申请事项依法不属于本行政机关职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有关行政机关申请。

（三）申请资料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在二日内一次性告知申请人需要补正的全部内容，并出具书面告知凭证；逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理。经查实，申请材料存在虚假的，应当作出不予受理的决定。

（四）受理行政审批申请后，不得以材料不齐、不符合法定形式为由退回申请材料。政府固定资产投资项目的技术审查环节，行政机关需要与建设单位、设计单位沟通论证的，所需时间不计入审批时间，但不得超过 20 个工作日。需要延长的，经本部门主要负责人批准，可以延长 10 个工作日。

（五）申请事项属于本行政机关职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的，应当当场受理。

行政机关不得滥用前款第三项设定的情形，随意以材料不齐全为由予以退回，故意拖延受理起

算日期。行政机关受理或者不受理行政审批申请，应当出具书面凭证，注明日期，加盖本行政机关专用印章；不受理的，应当书面说明理由。当场对申请作出行政审批决定的，可以不出具受理的书面凭证，对通过网上申请的，也应出具电子回执文档。

**第七条【简化申请材料】** 行政机关应当针对行政审批所需要的申请材料逐项列明证明目的，目的不明确、必要性不充分或者可以通过信息共享等其他途径获得的，不再要求申请人提供。推进信息共享工作，凡是本市行政机关出具的除身份证明外的证照类文件，应当通过政务信息资源交换平台获得，或由跨部门协同办理系统予以推送，除终审权不在我市的行政审批事项外，不得要求申请人提供。

通过政务信息资源交换平台获得，或由跨部门协同办理系统予以推送的政务信息，其证明效力与原件一致。

**第八条【预申报】** 行政机关可以通过网上预先申报强化对申请人的服务和辅导，行政机关应当在一个工作日内开始审核并明确预先申报审核完成的期限，行政机关不得将网上预先申报作为行政审批的必经程序。

### 第三章 审查与决定

**第九条【岗位职责】** 除可当场作出行政审批决定可以只确定审查人外，行政机关对受理的行政审批申请，按照谁审批谁负责的原则确定行政审批审查人和决定人。审查人应当根据申请材料，对照行政审批标准，提出审查意见。决定人复核审查人的审查意见后作出决定。行政机关应当明确针对具体行政审批事项内部流程各岗位的岗位职责、工作内容和具体时限，不得笼统规定各审批人员的职责。

对经济社会发展或者公民、法人和其他组织的权益有重大影响的行政审批申请，行政机关应当通过调查、论证、听证、咨询或者专家评审等方式听取意见，并通过集体审查的方式提出审查意见。

依法需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关应当指派两名以上工作人员进行核查，并将核查结果书面告知申请人。行政机关应当建立相关的制度，细化和明确需要核实的行政审批内容和核实的具体程序及疑难问题的处理方式方法。

**第十条【减少审批环节】** 行政审批机关应当清理行政审批事项各审批环节，对没有法律法规依据，部门自行设定的环节和前置条件，要予以取消或者调整管理方式；虽有法律依据，但环节复杂有重复审查或者非必要性审查因素的，要予以精简。相关前置审批行政机关或者其他行政机关已经审核把关的审批环节或者条件，不得重复审核。对通过技术标准、管理规范能够有效管理的，应当取消审批事项或环节。

除依法审计外，凡是依法经中介机构或其他社会组织已经审查过的事项，行政机关不再重复审查，实行备案管理，加强事中和事后的管理。相关部门应当加强对中介机构或其他社会组织的规范管理，有违法违规或不当审查情形的，依法处理并纳入其信用记录。

**第十一条【推行两集中两到位】** 推行相对集中行政审批权改革。行政机关要通过内设机构的整合，所有行政审批事项向一个内设机构集中、行政审批内设机构向行政审批服务大厅集中，保障进驻行政审批服务大厅的审批事项到位、审批权限到位。暂时无法集中的事项，须由

行政机关报同级机构编制部门审核，由机构编制部门召集同级行政审批制度改革联席会议研究后决定。

行政机关内设机构整合的方案，报机构编制部门审核后实施。

暂时无法集中审批权的行政机关，一个审批事项需要多个内设机构办理的，应当明确主办机构和协办机构，主办机构征求协办机构的意见后作出决定。

**第十二条【服务下沉】**属于区级行政机关初审、市级行政机关终审的行政审批事项，市级行政机关应当研究将行政审批终审权下放给区级行政机关。

市、区共有的行政审批事项，市级行政机关应当研究将行政审批权下放给区级行政机关。推动行政审批服务大厅终端向社区延伸，可以在社区办理的行政审批服务事项或者验证、提交申请材料等审批环节，应当在社区完成。

**第十三条【现场勘查】**法律法规规定行政审批需要进行现场勘查的，行政机关应当明确现场勘查的操作程序和勘查标准，现场勘查未能通过的，勘查人员应当向申请人出具相关文书，一次性列明未能通过现场勘查的原因和具体标准。

**第十四条【审批主体】**行政机关可以根据法律法规规章规定，将行政审批的部分技术性审查环节通过购买服务的形式交由社会组织承担，或者交由下属事业单位承担，但行政审批部分技术性审查环节具体承担主体的变更不改变行政审批本身的实施主体和责任承担主体，不得延长审批时间或者增加审批环节。

**第十五条【关联事项整合】**行政机关应当进行关联行政审批事项的整合，不同部门或同一行政部门的行政审批事项的主要审批因素重合的，应当将这些不同的行政审批事项进行整合后合并成一项进行审查。

关联行政审批事项整合的方案由市机构编制部门报市政府批准后实施。

**第十六条【审批决定】**申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政机关能够当场作出行政审批决定的，应当当场作出书面决定；不能当场作出行政审批决定的，应当在法定期限内按照规定程序作出书面决定，并将书面决定送达申请人。

行政机关对符合法定条件的申请，应当依法作出批准的决定；行政机关对不符合法定条件的申请，应当依法作出不予批准的决定，同时列明不予批准的理由、依据；并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

行政机关应当通过优化内部审批流程，压缩审批时限，并在承诺期限内作出行政审批决定。只需对行政审批申请材料进行形式审查的，除法律法规另有规定外，行政机关应当做到当天办结；不需要行政机关另外制作证照的，应当即来即办。

#### 第四章 特别规定

**第十七条【审批标准化】**行政机关应当根据法律法规规章以及我省和我市的行政审批标准制定行政审批事项业务手册和办事指南，明确和细化审批依据、审批条件、审批期限、审批流程、裁量准则和申请办法、申请书格式文本等事项，并及时更新市政政务服务事项管理系统中相应信息，确保与实际办理情况一致。不同部门、不同事项的同一要素或同一内容应当标准统一。

行政机关应当在本办法实施后六个月内制定行政审批事项业务手册和办事指南，报同级机

构编制部门备案，并通过深圳政府在线、广东省网上办事大厅深圳分厅和本部门门户网站等方式向社会公布。

**第十八条【推行网上审批】** 除保密事项及不适合网上办理的事项外，我市行政机关实施行政审批应当纳入省网上办事大厅深圳分厅集中办理，推进行政审批事项网上受理、网上审批、网上进度查询和网上反馈结果，除涉及国家秘密、商业秘密和私人隐私外，行政审批结果应当公开。

不适合网上办理的事项，由政务服务管理部门会同机构编制管理机关和信息化部门审核确定。

**第十九条【特别程序】** 行政机关作出行政审批决定，依法需要听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审的，所需时间不计算在行政审批期限内，但行政机关在制定办事指南和业务手册时，应当将这些环节所需时限予以明确并纳入电子监察，需要费用的，除法律法规规章另有规定外，由行政机关承担。除法律法规规章另有规定外，公示时间可以不纳入审批时限，但应当予以明确并纳入电子监察。

审批决定权不在本行政机关的事项，上级行政机关审批的时间不计算在行政审批期限内。需要申请人缴纳税费的，申请人缴费的时间不计入审批时间。

**第二十条【强化申请人主体责任】** 发挥市场机制配置资源的决定性作用。企业不使用政府资金的投资项目，除直接涉及公共利益和他人合法权益需要依法保留的行政审批环节外，其他审批环节应当取消；确需保留的行政审批，法律法规规章及其他规范性文件明确了行政审批标准的，应当通过立法明确申请人的主体责任，申请人应当确保其申请符合法律法规规章及相关标准的要求，并应持续满足法律法规规章的要求，行政机关应当通过建立事后监管制度强化管理。

**第二十一条【商事配套改革】** 除保留的企业登记前置审批事项外，企业取得商事登记后经营项目需到主管部门审批的，行政机关应当建立与商事登记制度改革相配套的企业设立准入制度。有注册资金要求的，不再要求申请人提供验资证明。除法律法规另有规定外，不再对营业场所面积提出要求；符合条件的执业人员人数由市场进行调节，不再硬性要求。除法律法规另有规定外，行政机关不得对行政审批的场所之间的间距、服务人口等提出要求。

**第二十二条【有数量限制审批】** 有数量限制的行政审批事项，行政机关应当向社会公开其数量及作出行政审批决定的方式。公共资源有两个以上申请人的，行政机关不得直接定向许可给某个或者某几个人或者组织。

法律、法规另有规定的，从其规定。

**第二十三条【信用记录】** 申请人提供虚假证明材料或者弄虚作假骗取行政审批的，行政机关应当记录并纳入申请人的信用记录。行政机关可以调取申请人的信用记录，信用记录在行政审批中的具体使用办法，另行制定。

## 第五章 监督检查

**第二十四条【取消审批事项】** 行政机关应当对行政审批事项的审批目的对照行政审批的条件、材料等进行归纳总结，行政审批目的不清晰要素不明确或者依据行政许可法以及其他相关规定可以不设定许可的，行政机关应当及时向同级行政审批制度改革牵头部门提出可以取消的

建议。

**第二十五条【监管制度】** 行政机关应当针对行政审批事项建立行政审批事中和事后监管制度，并报市机构编制部门备案。行政机关应当通过抽查等方式，检查申请人取得审批后，其条件是否持续符合行政审批相关法律法规规章的要求。

申请人条件不再符合行政审批要求的，行政机关应当依法予以处理。

**第二十六条【审批监督】** 行政机关应当从申请人递交材料开始记录行政审批的全过程，并将行政审批的全过程依据相关法律法规规章制作纸质或者电子档案予以留存。

监察机关应当加强对各部门行政审批工作的监督检查，将所有行政审批事项和相关办理情况纳入电子监察。

政务服务管理部门应当加强对行政审批具体实施行为及驻在窗口的监督管理。机构编制部门应当会同监察机关定期或者不定期对行政机关的行政审批案卷等行政审批实施情况进行抽查，对抽查发现未落实本规定或相关审批制度改革文件精神，由监察机关视情况启动问责程序。机构编制部门应当建立收集市民反馈行政审批意见的渠道，发现问题应当及时和行政机关进行沟通和提出整改建议，行政机关应当限期进行整改。

## 第六章 其他规定

**第二十七条【提请立法】** 减少审批事项和审批环节，优化审批流程的具体规定与法律法规规章不一致的，涉及到我市法规规章的，按照立法程序提请修改相关法规规章或者通过提请制定特别规定。

涉及到法律、行政法规的，在不违反法律、行政法规基本原则的前提下，通过立法程序，及时提请市人大常委会制定特区法规，对在本市如何更为简化、优化实施行政审批作出变通规定。

**第二十八条【实施时间】** 本办法自 2014 年月日起实施。

## 关于《深圳市优化行政审批流程暂行办法（征求意见稿）》的说明

为贯彻落实党的十八届三中全会提出的“进一步简政放权，深化行政审批制度改革”，“发挥市场配置资源的决定性作用”，“对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率”等要求，规范行政审批权力运行、提高行政审批效率，方便群众和企业办事，促进服务型政府建设，结合 2013 年市监察局、编办、法制办、政务服务管理办对我市政府部门内部行政审批流程检查中发现的问题和提出的整改优化措施，我们起草了《深圳市优化行政审批流程暂行办法》（以下简称《办法》）。在广泛征求了市直各部门和各区（新区）意见后进行了修改完善。现就有关情况说明如下：

## 一、制定《办法》的必要性

上世纪 90 年代我市在国内率先进行行政审批制度改革，历经多轮多次改革，积累了经验也取得了一定成绩，过去的改革主要集中在行政审批事项的清理和事项运行法制化、规范化上，尤其是在转变政府职能清理审批事项方面，改革成效显著。但是在审批流程方面，由于各部门在工作程序、细节要求等方面的差异较大，一直没有形成普遍适用的规范，未能取得突破性进展，最突出的表现就是行政审批内外部流程复杂，审批链条长，审批层级过多，导致行政效率低下，制约了我市经济和社会进一步发展。目前，我市行政审批事项的实施办法中虽包括审批流程的规定，但由于缺乏统一的指引和要求，一般较为简单。因此，亟需通过行政审批内外部流程的系统优化提高审批效率。通过制定专门制度规范行政审批流程优化，有利于将行政审批制度改革成果纳入法治化的轨道，有利于社会公众真正享受到政府简政放权的成果，市场主体的活力和创造力将得到更大程度的激发。

## 二、起草背景

从 2013 年年初开始，市监察局牵头对我市几个行政审批重点部门进行了审批流程的检查，通过案卷分析、实地调研、与申请人座谈、电话访谈、介入式体验等方式，分析和掌握了有关部门行政审批实际运行的现状。8 月，市监察局、编办、法制办、政务服务管理办抽调 22 名人员组成了行政审批流程 4 个检查组，对我市所有 28 个行政审批部门的所有行政审批事项，从受理申请、审查材料、做出决定直至反馈结果全部流程进行了全面的检查和分析。从审批申请人的角度出发，查找出影响审批效率的突出问题，主要包括：一是审批环节需要优化。包括部分行政审批环节设置不合理，预申请环节缺乏规范和约束，现场勘查环节不够严谨和规范等；二是听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审等特别程序运行不规范，缺乏时限约束；三是审批条件设置不合理，申请材料仍有精简空间；四是审批时限留有余地，规避时限的情形普遍存在；五是部门内部管理不规范，部门间协调配合不到位，政务信息资源共享不畅；六是行政审批要素不清晰，审批目标不明确、存在重复审批等。这些问题的查找，为有针对性地提出改进性制度设计提供了基础，因此以政府规章形式出台《办法》是解决上述问题的比较快捷的方式。

## 三、主要内容及需要说明的几个问题

《办法》全文共分六章、28 条，除第一章总则和第六章附则外，全文按照审批流程的受理、审查与决定、特别规定、监督检查的逻辑顺序设置章节和条目。核心主旨是针对检查中发现的问题，通过各种制度性安排，有针对性地提出解决办法，进一步提高行政审批效率。为突出《办法》的特点，对于法律法规以及我市以前已有的关于行政审批流程的一般性规定，《办法》不再重复规定。下面就《办法》中有创新性或突破性的措施说明如下：

（一）关于协同审批问题。协同审批是将政府相关部门作为一个整体，以行业和项目作为连接点，将关联性的行政审批事项协同办理，打破部门间的壁垒，方便行政审批申请人的一种行政审批改革方案。协同审批是我市行政审批的弱项，近几年来通过政府投资项目的协同审批改革，积累了一些经验，也发现了一些制度设计本身的问题。其难点在于如何把分散在各个部门的行政审批事项通过环节合并和流程优化，达到提高行政效率的目标。《办法》第五条对协同审批事项的受理、转送和送达以及办理作了规定，有利于从制度上解决上述问题。鉴于协同审批的项目选择具有不确定性，故需要协同办理的行政审批事项和方案由市编办会同有关部门

确定。

(二)关于审批机关对中介机构或其他社会组织审查过的事项不再重复审查的问题。目前，有部分事项依法经中介机构或者社会组织审查后，主管部门仍然会进行重复审查。由于有主管部门在后面把关，中介机构或其他社会组织责任难以落实到位。为明确责任，提高效率，《办法》第十条第三款规定凡是中介机构或其他社会组织依法已经审查过的事项，行政机关不得重复审查，实行备案管理。

(三)关于“两集中两到位”问题。针对目前行政机关内部审批事项分散在各处室，环节多、流程复杂、效率低下等问题，《办法》第十一条提出了“两集中两到位”的解决办法，即审批机关要通过内设机构的调整，将行政审批事项向一个内设机构集中、行政审批内设机构向行政审批服务大厅集中，保障进驻行政审批服务大厅的审批事项到位、审批权限授权到位。

(四)关于关联审批事项的合并问题。由于审批事项主要是由各单行法律法规设定，各审批事项之间的衔接在现实操作中并不能总是做到最优，最简化，不同部门之间以及同一部门的审批事项存在部分审批要素重复的可能，这就为事项的合并提供了空间。《办法》第十五条对此作了明确规定。

(五)关于行政审批标准化问题。行政审批标准化包括两个层面，一是单个行政审批事项的标准化，二是行业准入的标准。通过明确和细化审批依据、审批条件、审批期限、审批流程、裁量准则和申请办法、申请书格式文本等事项，有利于审批机关和申请人按章办事，提高审批效率。我市近几年在药监局、市场监管局等部门做过审批标准化试点，最近省里也确定我市为全省行政审批标准化的试点城市，根据我市试点经验及省里颁布的行政审批标准化文件，我市需按要求制定每个行政审批事项的业务手册和办事指南，由各行政机关向社会公布，同时报市编办备案。《办法》第十七条对此作了规定。

(六)关于对特别程序的规范问题。特别程序是指《行政许可法》规定的行政机关作出行政审批决定，依法需要进行的听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审等程序，按照法律规定，这些特别程序所需时间不计算在行政审批期限内。从审批实践来看，由于这些特别程序缺乏时限要求和具体规范，行政机关往往利用这些特别程序规避电子监察。所以在《办法》第十九条规定行政机关在制定办事指南和业务手册时，应当将这些环节所需时限予以明确承诺并纳入电子监察。

(七)关于强化申请人的主体责任问题。转变政府职能深化行政审批制度改革的关键之一是重新界定政府与社会的责任边界，实践证明，政府不可能也没有能力兜底所有的责任，而强化申请人的主体责任有利于从根本上解决该问题。借鉴发达国家和香港的经验，《办法》第二十条明确规定申请人应当确保其行政审批申请符合法律法规的要求。

(八)关于商事配套改革问题。由于我市商事登记改革未形成配套，商事登记中简化注册资本等要求在其他行政审批事项中依然存在，改革的效果未能充分发挥。针对我市商事登记制度改革出现的问题，《办法》第二十一条规定了商事登记配套改革的内容，要求审批事项在注册资金、场地等方面设置的条件与商事登记制度改革的规定相适应。