郑州市人民政府文件

郑政文〔2018〕46号

郑州市人民政府
关于进一步规范行政审批行为提升审批
服务效能的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

党的十八大以来，我市大力推进行政审批制度改革，持续规范各级行政机关的行政审批行为，着力破除影响群众办事创业的“玻璃门”“旋转门”和“弹簧门”，为国家中心城市建设和郑州大都市区建设提供了良好的服务保障，但仍有一些部门和单位在行政审批服务中存在违法或不当的现象。为进一步规范行政审批行为，提升审批服务效能，现将有关事项通知如下。

一、规范行政审批主体，理顺行政审批体制

（一）推进“两集中两到位”改革到位。除上级部门仅要求对申报资料进行程序性上报（不协助受理、审查）的上解事项，由相关单位内设处室作为日常程序性工作即时登记、即时上报的外，所有行政审批职能向行政审批办公室集中（技术审查除外）。因法律法规变化、上级下放事项和行政职能调整等，新列入本部门行政审批清单的事项，相关单位应当严格按照“两集中两到位”要求，将有关审批职能划归行政审批办公室行使。除历史遗留问题等重大复杂、依法需要提请领导班子集体研究的外，不得以组织相关业务处室受理前会诊、联合审批、业务会商等方式，分散行政审批办公室的行政审批权力。因上级简政放权要求，有关事项调出行政审批事项清单但仍按照行政审批事项的标准进行内部管理的服务事项，相关单位不得擅自将该事项调出行政审批办公室。在行政审批“两集中两到位”的基础上，推行行政审批和行政服务的“两集中两到位”，将部门行政审批和服务事项向一个内设机构相对集中。

（二）全面落实首席代表制度。各行政审批职能部门应当指派一名具有较强的法治、改革意识和专业素养及履职能力的领导班子成员，担任首席代表，全权代表本部门行使行政审批的最终签批权，原则上不同时分管事中事后监管业务。法律、法规、规章等规定必须由领导班子集体研究决定的事项，领导班子集体研究后由首席代表按照集体研究的意见签批。根据上级“放管服”

改革精神和行政审批事项的性质及简易程度，经本单位主要负责人同意，首席代表可以将行政审批决定权书面授权给行政审批办公室主任、行政审批人员，并将书面授权书报送市政务办备案。首席代表任职原则上不少于2年，对审批过程中不符合行政审批规定的行为，首席代表应该予以纠正。在任期内确需调整的，应当在保证行政审批工作稳定性和连续性的基础上，与市政务办就调换原因、拟调换的人选进行初步沟通后，按照规定程序报市政务办审核同意。首席代表任职期间，因履职不力造成本部门行政审批工作连续落后、被群众投诉或媒体曝光产生严重影响的，由市政务办建议该部门更换首席代表。

（三）加强行政审批人员规范管理。除技术审查和法制审核外，从事行政审批的人员应当是具有1年以上审批工作经历或2年以上工作经历、持有有效的《河南省行政执法证》或国家认可的其他行政执法资格证件、了解本行业发展及管理的相关法律法规政策及专业知识、正式在编的行政审批办公室人员。因人员数量限制和审批业务需要，行政审批办公室可以委托政府购买服务人员从事接件、受理和档案整理等行政审批辅助工作。行政审批人员实行登记备案制。行政审批职能部门拟调换行政审批人员的，应当事前征询市政务办意见，新换人员通过行政审批基础能力测试、初步符合行政审批人员条件的，正式履行行政审批人员备案手续。强化行政审批人员培训。培训分为专业业务培训和行政审批制度改革精神、服务制度、政务礼仪培训。专业业务培训

由各行政审批职能部门负责，其他培训由市政务办组织实施。

二、严格行政审批流程，提升行政审批效能

（一）**依法减少前置审查**。清理取消不合法、不合理前置，对没有法律法规依据或通过事后监管、间接管理可以解决的和上一环节已经要求前置的各类条件一律取消。对能够通过实地调查、部门互认、信息共享、网络核验和个人承诺解决的，相关部门要通过郑州市政务服务网查询、行政机关内部征询和以加强核查管理的方式处理。严格执行市政府保留和取消证明事项清单制度。对取消的证明和盖章环节，任何部门和单位不得要求当事人提供或变相要求当事人提供，不得作为行政审批的前置条件，各部门、基层组织不得对外开具（我市居民外出就业、学习、生活等，所在地要求提供的除外）。法律法规规定作出行政审批决定前需要征求有关部门意见的，由相关部门之间内部流转、衔接，不得转嫁给当事人实施。

（二）**进一步简化审批环节**。除法律、法规明确规定的公示、听证和现场勘查、核实等程序外，原则上所有审批事项的流程控制在受理、审核（审查）和办结 3 个环节以内；需多部门联合审批的事项，总环节控制在 5 个以内。行政审批应当全程留痕，明确责任，由各个环节的负责人签署明确的受理、审批意见和时间。

受理环节应当依法接收当事人申请材料，出具材料接收凭证，对申请材料的齐全性和是否符合法定形式进行审核，对复印

件与原件是否一致进行核验。申请材料不齐全或者不符合法定形式的，履行一次告知义务；申请材料存在可以当场更正的错误的，指导申请人当场更正；符合受理条件的，即时予以受理，制作加盖审批部门专用印章的《受理回执单》并送达；申请事项依法不需要取得行政许可、申请事项依法不属于本行政机关职权范围或者行政审批申请材料不符合受理条件的，不予受理，制作并送达行政审批不予受理通知书，并说明不予受理理由。

审核（审查）环节应当对申请人提交的申请材料是否符合法定条件、是否具有不予审批的情形进行审查，依法作出行政许可（批准）或不予许可（批准）的决定。

办结环节应当根据行政审批决定情况制作准予行政许可（批准）、不予许可（批准）的书面决定，并依法送达，不得以“批复”代替行政许可决定文书。对作出准予行政许可（批准）的决定，需要颁发行政许可证件的，应当自作出决定之日起10日内向申请人颁发加盖本机关专用印章的行政许可证件。

（三）规范现场核查和技术审查。严格现场核查和技术审查等环节的设定，禁止无法律、法规的明确规定擅自将现场核查（现场勘查）、技术审查（含检验、检测、专家评审、鉴定，下同）、招标、考试、考核、听证、公示等作为行政审批的环节。根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政审批职能部门应当指派2名以上持有有效的《河南省行政执法证》或国家认可的其他行政执法资格证件的人员进行核查。行

政审批事项涉及公共利益、涉及申请人与他人之间重大利害关系及有其他法定情形的，应当依法举行听证，不得以批前或批后公示来规避或者替代听证。法律、法规、国务院决定和省政府规章设定行政许可时未明确规定公示环节，其中属于增加在审批过程中的，要取消公示环节；属于审批后增加的公示，一律采用公开行政审批结果的方式进行，并应当允许公众查阅。严格实施现场勘查、技术审查与行政审批相分离。除行政审批办公室能够承担的现场核查、技术审查工作外，行政审批职能部门应当明确其他内设处室作为现场核查、技术审查机构，具体负责现场勘查核查、技术审查工作。行政审批办公室根据现场核查意见、技术审查意见依法进行审批。因现场核查、技术审查意见导致的审批结果不当的，依法追究现场核查、技术审查机构及其人员责任。非因技术审查意见导致审批结果不当的，依法追究行政审批办公室人员责任。

（四）严控办理时限。进一步压缩审批事项承诺办结时限，除法律法规有特殊规定的事项外，原则上所有事项承诺办结时限控制在“1、3、7”个工作日（自受理次日起算）以内。依法能够当场办结的，要当场办结，大力提高即办事项的比例。

完善郑州市政务服务业务办理系统，规范特别程序的发起和异常件的办理。特别程序是指业务办理系统中设置的不计入行政审批承诺时限的环节或者程序，主要包括技术审查、招标、考试、考核、听证、公示环节和部门对其经办的市政府审批事项提

出拟办意见上报市政府审批后的程序。现场核查（现场勘查）应与审核同步进行，原则上不适用特别程序，但承诺办理时限少于3个工作日的除外。除部门承办的市政府事项外，行政审批事项特别程序的设置必须有法律法规的明确规定。特别程序原则上可启用一次，确需要再次启用的，行政审批职能部门应当提前2个工作日报经市政务办同意后，在系统中再次启用。严格控制特别程序的时限，现场核查（现场勘查）不得超过3个工作日，技术审查、听证不得超过20日，法律法规明确规定需要通过招投标等其他法定方式进行许可或者审批的，或者需要公示的，按照法律法规规定期限进行。特别程序的时限自受理申请次日起开始计算。行政审批职能部门应当完善现场核查、技术审查内部流程和交接，在上述规定的时限内完成现场核查、技术审查工作，逾期未完成的，在月通报中扣减相应分值并予以通报批评。行政审批过程中，依法需要申请人试安装、调试或者根据技术审查意见进行整改隐患、完善设计图纸等的，自技术审查机构提出初次技术审查意见次日起中止特别程序的计时，技术审查机构应当书面通知审批办公室，由审批办公室报请市政务办中止特别程序计时，并在系统中确认。自申请人整改完毕提出验收申请或提交新的设计图纸的次日起恢复特别程序，重新计时。技术审查机构提出初次审查意见，应当一次告知申请人需要整改、完善的全部内容，并依法给予申请人合理的整改、完善时间，整改、完善以一次为限，不得反复要求申请人整改、完善。申请人整改、完善到位，

符合行政审批条件的，行政审批职能部门应当依法予以许可（批准）；经整改仍不符合行政审批条件的，行政审批职能部门应当依法作出不予许可（批准）的决定。

除红黄牌预警件外，取消其他异常件办件类型。其中，补正告知件、不予受理件和不予许可（审批）调整为正常办件类型；重复录入或录入信息错误确需重新录入的，由首席代表或审批办主任审核进行纠错，需要作废的信息报市数字办审核同意后作废；申请人自愿撤回行政许可申请、死亡或依法终止和经依法告知因申请人的原因无法进行现场核查、技术审查等法定审批程序的，行政审批职能部门应当作出终止行政审批的通知并依法送达申请人或其委托人，同时在本部门网站上予以公告；行政审批中，发现申请人与他人存在利益纠纷或者第三人对申请人的申请提出异议、提交信访事项的，行政审批职能部门应当按照《中华人民共和国行政许可法》第四十六条、第四十七条、第四十八条的规定依法进行听证后作出行政许可（审批）决定。行政审批职能部门不得通过强迫申请人撤回申请、退回行政审批申请等方式，回避矛盾，规避行政审批时限，拖延群众办事时间，增加群众负担。

（五）深化内部并联审批。推进部门内部并联审批，凡依法设定现场核查（现场勘查）、技术审查、招标、考试、考核、听证、公示环节的行政审批事项，受理后申请材料同时推送行政审批办公室和负责现场核查、技术审查的内设机构，同时开展书面

审核和技术审查、招标、考试、考核、听证、公示等。

（六）完善建设项目审批机制。建立建设项目联合审图、联合踏勘机制。对建设项目的建设工程规划设计、绿化方案、建筑节能、建筑工程施工、人防工程、消防设计、抗震设防、防雷装置设计和供电、供水、供气、供暖等各项图纸进行联合审查，出具审查意见，并对疑难问题会商解决。联合审图单位依法需要进行现场核实的，由联合审图牵头部门（以下简称牵头部门）统一组织联系建设单位前往现场勘察，并根据各自职责分别出具现场勘察、勘验报告或者结论；疑难问题等应会商后提出处理意见或整改意见共同执行。联合审图单位不接收牵头部门分发转递的图纸材料或者不在规定时间内参加联合审查、反馈审查意见的，视为该审批职能部门默认同意，引起不良法律后果的，由该职能部门相关人员承担责任。

三、优化行政审批服务，方便基层群众办事创业

（一）严格审批事项管理。除法律法规规定外，政府部门不得授权或委托企事业单位等行使审批权限。国务院和省、市政府决定取消的行政审批事项，原承担审批职能的部门不得继续审批或变相审批。严禁以事前备案、核准性备案、达标、验收、年检、换证等形式对企业和从业人员作出强制要求，借管理之名行审批之实。除法律法规新设定和上级下放省辖市管理的外，郑州市行政审批清单事项原则上只减不增。

（二）强力推进行政审批标准化建设。按照行政审批事项名

称规范化、行政审批条件法定化、行政审批材料格式化、行政审批流程科学化、行政审批内部审核并联化、行政审批时间承诺化、行政审批收费公开化、行政审批服务标准体系化的要求，对市和县（市、区）两级行政审批事项逐个编制办事规程，进一步细化审批条件，明确申报材料要求，确定审批环节和流程，实现全市不同行政层级相同部门行政审批的数量、名称、申请条件、申请材料、办理流程、办结时限、收费依据及标准等的基本统一。市级行政审批职能部门要加强对本系统行政审批标准化工作的协调与指导，减少工作的盲目性、随意性，行政审批职能部门要严格按照同级政务办审定的办理规程开展审批工作，编制审批办事指南、格式化表单、报件示范样本等便民服务资料，在办事大厅摆放和本部门网站上公示，方便群众办事查询。借助电子信息技术，把行政审批的标准和流程固化到郑州市政务服务业务办理系统中，实现行政审批全过程的电子化运作。通过设置监察节点，对行政审批的前置条件、程序、时限、收费等进行重点监控，保障行政审批标准化成果的落实应用。

（三）持续清理规范行政审批中介服务。动态调整行政审批中介服务事项清单。探索搭建行政审批中介服务平台。加强对行政审批中介的协同监管和对行政审批职能部门履职尽责的监督。建立黑名单制度，列入黑名单的中介服务机构，限制其在郑州市从事行政审批中介服务，并不得作为政府投资项目中介服务的预选机构。行政审批部门及其工作人员对取消和调整管理方式的中

介服务事项，仍然强制申请人提供中介服务结果，以明示、暗示方式推荐或指定中介服务机构，与中介服务机构形成利益链条的，依法依纪严肃处理。

（四）扎实全面推行一口受理。对纳入行政权责清单管理的行政审批事项、公共服务事项和涉及群众、企业以及其他社会组织依申请的相关行政权力事项、便民服务事项，一律进驻同级政务服务大厅办理。除涉密事项外，确因场地、专业限制等特殊情况暂时不能进驻政务服务大厅办理的，经同级人民政府同意后设立分大厅，加强市、县（市、区）两级政务服务大厅的建设和受理。按照“服务优先、辅导靠前、受审分离”的原则，打破部门和业务界限，依据社会需求和业务办理关联性，在各级政务服务大厅分类设置综合受理窗口，各窗口平行受理相关业务，变“多窗口受理”为“一口受理”。

强化对办事群众的咨询辅导。各行政审批职能部门应当选派业务骨干作为专职辅导员，根据群众需求，开展相应咨询辅导工作。咨询辅导的主要内容是办事流程解答，与审批事项、审批条件、审批标准、申报表格填写等相关的申报辅导和受理前的预审等。辅导时，申报辅导、受理前的预审，对申报材料的种类是否齐全、是否符合法定形式和明显的行政审批实质问题进行辅导和预审；涉及历史遗留、疑难复杂、产业政策、专业技术问题的，仅为申请人提供相应问题的解答或解决办法，不得对申报材料进行实质性审查。对申报辅导、受理前的预审，辅导人员应当填写

辅导告知单，对于申请人申报事项的材料及相关要求当场一次告知清楚。确属复杂、疑难问题，不能当场告知的，应当在5个工作日内答复。

（五）大力推进“一次办妥”。编制公布“一次办妥”政务服务事项清单。全面实行网上集中预受理和预审查，创造条件推进网上审批。推行申报材料表单化、用户注册实名化，推动电子证照、电子文件、电子签章在网上政务服务中应用。除涉密事项外，市级实施的行政审批和服务事项全部入驻“河南省政务服务网”，并对入驻事项开通在线办理服务。扩大网上审批事项覆盖面，凡不需要现场勘查的审批事项，逐步推行“在线申报、网上受理、信息流转、审核批准、反馈告知”等全过程、全环节网上办理。鼓励引导公民、法人和其他组织通过网上审批平台办理相关审批业务。实行行政审批全流程电子监察，依法公开审批过程中的有关信息和审批结果。有关行政审批的规定应当公开，不得依据未公开的规范性文件、会议纪要和内部操作规范等作出受理与否、批准与否的决定。开展网上在线效能监督和效能问责，逐步实现企业和群众到政府办事“线上线下、自主选择、来回一趟、一次办妥”的目标要求。

（六）积极探索容缺受理办理。容缺受理是对主要申报材料齐全且符合法定形式，但非关键性申报材料或手续有欠缺或瑕疵的行政审批事项（即办件除外），由申请人签署书面承诺限期补齐，相关职能部门先予以受理并进行实质审查。主要申报材料欠

缺或存在瑕疵的，应当按照正常受理程序进行，依法向申请人出具补正通知。容缺办理是对于涉及申请人身份及与他人人身关系情况的，除国家已有档案材料等可以证明的外，由申请人承诺并进行公示，相关职能部门对有关事项先予以办理，再相应加强事后核查与监管，进一步减少由申请人提供的证明材料，提高办事效率。申请人对承诺内容的真实性负责，并承担相应法律责任。申请人承诺不实的，依法撤销行政审批决定，并追究其相关法律责任。建立完善个人征信体系。对容缺服务事项，申请人累计满3次未能在承诺时限内补齐补正欠缺材料的，或承诺内容不真实的，列入失信名单，一年内不再适用容缺受理，终生不再适用容缺办理。

（七）创新建设项目服务举措。加快实施国有土地开发建设中考古调查勘探发掘前置改革。探索项目建设审批服务“一号通”，实行建设项目24位代码制。推行“多规合一”、“多测合一”。以城乡规划为底规，与国民经济和社会发展规划、土地利用规划、环境保护、文物保护、林地与耕地保护、综合交通、水资源、文化与生态旅游资源、社会事业规划等规划有效衔接，实现“多规”确定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数一致，并在统一的空间信息平台上建立控制线体系，同时将制作规划条件的测量数据成果共享，交地图和土地证附图不再单独进行测量。推进区域评估，将投资建设项目审批涉及的环境影响评价、水土保持方案评估、节能评估、安全评价、职业病危害

评价、地质灾害危险性评估、地震安全性评价、雷电灾害评估等实行同步评估、并行评审，为建设项目报批和设计提供基础参照。严格落实建设项目审批缺席默认、超时默许和服务帮办机制。

（八）建立审批改革容错免责机制。对有关单位和个人在履职担当、改革创新过程中，未能实现预期目标或出现偏差失误，但程序等符合法律法规和政策规定，勤勉尽责、未谋取私利，及时主动纠错改正的，不作负面评价，免除相关责任。容错免责的情形主要有：在制定行政审批改革政策时出现工作失误和偏差，但严格按照相关规定和程序，经过调研论证、合法性审核、风险评估、民主决策、集体决策的；按照简政放权要求，在深化行政审批制度改革中，有条件地减少非主审要件、简化审批程序、对现行制度规程有所突破所产生的风险；在优化政务服务、方便群众办事等工作中，因注重提高效率，出现偏差或失误的；在试点性、试验性、创新性工作中，因法律法规没有明令禁止或政策界限不明确，按程序经集体研究、民主决策，积极作为、大胆探索，出现一定失误或造成一定影响和损失的；在化解矛盾、维护稳定和解决历史遗留问题中，因勇于破除障碍性因素和症结，先行先试出现政策性失误的；在推动工作中，因国家政策调整或上级决策部署变化，工作跟进中未达到预期效果或出现偏差的；在实施行政审批过程中，按照“放管服”改革精神，严格对照法定条件、流程实施审批行为，无失职渎职行为造成管理风险和工作

失误的；行政审批过程中遇到新问题，已按程序经本部门集体研究、民主决策同意的；在从事行政审批工作时出现工作偏差，但没有弄虚作假、徇私舞弊、谋取私利，没有为单位或小团体谋取不正当利益的；申请人提交虚假材料，造成行政复议或行政诉讼败诉，但行政审批人员已经尽到形式审查义务的。经认定，免除责任的单位和个人不影响其年度考核、评优评先，不影响个人提拔任用、职级职称晋升等。

四、强化内部监督检查，确保依法行使行政权力

（一）**强化电子监察**。除法律、法规另有规定或涉密事项外，所有行政审批职能部门、行政审批事项入网率、系统使用率、事项上线率达到100%，实现电子监察“横到边、纵到底、全覆盖”，筑牢行政审批权力“阳光”运行的技术防线，完善绩效考评和廉政风险防控体系，形成绩效结果自动生成和风险实时防控、预警提示、督办纠错等监管机制，推动行政权力公开透明、高效运行。落实工作责任，大力查处审批事项不入网运行、“两头受理”、节点代批、事后补录以及实际受理、审核和办结的时间与电子监察系统不一致等体外循环问题，严禁通过受理前进行现场检查（现场勘查）、技术审查等方式将相关审批环节游离于电子监察之外。实行“二次录入”的行政审批部门，要主动与市数字办对接，从技术等各个方面入手，实现本部门专网办件系统与郑州市政务服务网的数据对接，确实不能实现信息资源共享的，行政审批职能部门应当以郑州市政务服务网为第一办件平

台，解决系统实时监管缺位问题。

（二）加强跟踪问效。建立健全跟踪跟办机制，组织“六位一体”监督检查人员或专门队伍，按一定比例全程跟踪各类行政审批事项的办理，建立跟踪跟办工作日志，查访了解相关行政审批制度改革措施落实情况，评判各行政审批职能部门履职情况，形成发现问题机制，找出薄弱环节，督促各单位整改落实到位。实行行政审批卷宗评查制度。行政审批职能部门对处理完毕的案卷，应当将申请人申请材料、内部审批流程、行政审批决定文书和证照发放情况等材料编目装订、立卷归档。市、县（市、区）政务办应当研究制定科学的行政审批卷宗评查标准，定期对各个审批职能部门办理的审批业务卷宗进行评查，按照得分高低进行排名，并将评查情况纳入绩效考评，提升审批规范化、合法化水平，提高审批质量。

（三）落实责任追究。对不严格落实行政审批制度改革规定、违法实施行政审批行为、失职渎职、刁难办事群众的行政审批职能部门和人员，要依法依规予以问责，涉嫌犯罪的，按规定移送司法机关处理。

2018 年 2 月 27 日

主办：市政务服务办　　督办：市政府办公厅二处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅　　2018 年 2 月 27 日印发