

开封市行政审批制度改革领导小组办公室文件

汴审改办〔2022〕16号

关于印发《开封市系统性重塑行政审批制度整体性优化政务服务环境改革方案》的通知

各县区人民政府、市直各部门：

《开封市系统性重塑行政审批制度整体性优化政务服务环境改革方案》通过充分征求意见，经市行政审批制度改革领导小组办公室同意，现印发给你们，请认真抓好落实。

2022年11月8日





开封市行政审批制度改革领导小组办公室

2022年11月8日印发

开封市系统性重塑行政审批制度 整体性优化政务服务环境改革方案

为贯彻落实《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）精神和《河南省人民政府办公厅关于印发河南省系统性重塑行政审批制度整体性优化政务服务环境改革方案的通知》（豫政办〔2022〕78号）的安排部署，系统性重塑我市行政审批制度，整体性优化政务服务环境，带动形成一流营商环境，结合本市实际，制定本方案。

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，坚持以人民为中心的发展思想，以便捷、高效、共享、优质为方向，以行政审批制度改革为牵引，以最大限度精简审批事项、优化职能配置、重塑办事流程、融通数据支撑为重点，全面拓展“一门一窗、一站一次、一网一键、一制一章”服务深度和广度，全力打造“审批最少、流程最优、体制最顺、机制最活、效率最高、服务最好”的政务服务环境，让企业和群众办事创业更加便捷高效，让市场活力和社会创造力更加蓬勃迸发，为实现“两个确保”奋斗目标、全面实施“十大战略”提供有力支撑。

（二）基本原则。

——坚持党的领导。把党的集中统一领导贯穿系统性重塑行政审批制度、整体性优化政务服务环境全过程和各方面，确保党

中央、国务院、省委、省政府推进政务服务标准化、规范化、便利化决策部署及市委、市政府各项要求落实。

——坚持问题导向。紧贴企业和群众需求，常态化征集堵点、难点、痛点问题，加快解决企业和群众办事难、办事慢、办事繁问题，提供更加公平普惠、优质高效的政务服务。

——坚持系统观念。加强整体谋划，统一标准规范，推进跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务政务服务集成优化和协同重塑，鼓励探索创新，带动全面突破。

——坚持数字赋能。以政务数据高效共享为支撑，同步推进政务服务优化和数字政府建设，全面提升一体化政务服务体系线上线下融合度、协调度和覆盖率。

（三）工作目标。2022年年底前，系统性重塑行政审批制度和整体性优化政务服务环境改革框架基本形成，政务服务事项全面实行目录清单管理、实现政务服务中心应进必进，一体化政务服务平台全面建成，实现“清单之外无审批”“大厅之外无审批”“平台之外无审批”。

2025年年底前，系统性重塑行政审批制度和整体性优化政务服务环境改革取得实质性成效，方便快捷、公平普惠、优质高效的政务服务体系全面建成，全面实现极简审批、免证可办、免申即享、有诉即办、审管协同全覆盖，带动全市营商环境进入全省第一方阵。

二、改革举措

（一）推进“清单之外无审批”。

1. 统一编制政务服务事项目录清单。建立政务服务事项基本目录审核制度和动态管理机制，将政务服务事项基本目录和实施清单纳入省一体化政务服务平台事项库统一管理，实现政务服务事项数据同源、动态更新、联动管理。依法确认国务院公布的中央设定地方实施的行政许可事项清单，梳理我市地方性法规、市政府规章设定的行政许可事项，编制发布全市行政许可事项清单。对市场准入负面清单、“互联网+监管”事项清单、投资审批管理事项清单、工程建设项目审批事项清单等涉及的政务服务事项进行优化调整，实现各类清单与政务服务事项基本目录同类事项名称、类型等要素一致。（市政务服务大数据局、市委编办牵头，市发展改革委、住房城乡建设局、商务局等相关部门按职责分工负责，各县区政府负责落实。以下事项均需各县区政府落实，不再列出）

2. 统一规范政务服务事项办理标准。统筹制定行政许可实施规范和政务服务事项实施清单，在国家“四级十同”的基础上推行“三级三十二同”，清理审批服务中的模糊条款，提升办事指南准确性、详实性和易用性，推动同一政务服务事项在全市同要素管理、无差别受理、同标准办理。根据全省统一制定的“全豫通办”“跨省通办”流程规则，落实收件地和办理地权责划分、业务流转程序等内容。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

3. 统一实行中介服务事项清单管理。进一步清理无法定依据的行政审批中介服务事项，对确需保留的强制性中介服务事项，要建立清单并向社会公布。各行业主管部门负责加强对本行业中介服务的规范管理，推动中介服务机构公开服务指南，明确服务条件、流程、时限和收费标准等要素，解决中介服务环节多、耗时长等问题。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

4. 清查整治清单之外审批行为。对清单之外无法定依据实施审批、“隐性审批”、变相审批，以及随意增加许可条件、申请材料、中介服务、审批环节、收费项目、数量限制等行为进行专项治理，严格按照清单实施审批，实现“清单之外无事项、流程之外无环节、指南之外无材料”。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

（二）推进“大厅之外无审批”

5. 推进政务服务事项大厅应进必进。建立各级政务服务中心进驻事项负面清单，将负面清单之外的政务服务事项统一纳入政务服务中心、便民服务中心（站）集中办理。有关部门单独设立的政务服务大厅和窗口原则上整合并入本级政务服务中心，经同级政府批准不予整合的要纳入本级政务服务中心实行一体化管理，按照统一标准提供规范化服务。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

6. 推行“一枚印章管审批”。深化市、县部门行政审批服务

“三集中三到位”改革，区分政务服务事项合规审查和业务技术审核等环节，同步优化大厅集中办理流程、部门内部职能配置和审批流程，实现政务服务事项、审批服务人员、审批业务系统、合规审查环节实质性进驻各级政务服务中心。统一启用市、县部门行政审批专用章，实行“一个机构履职、一枚印章签批”。在开发区全面实行相对集中行政许可权改革并逐步向全市推广，将有关部门行政审批事项对应的行政审批职权相对集中到一个部门行使，并统一使用一枚行政审批专用章开展行政审批活动。明确政务服务审批部门、行业主管部门监管职责，加强部门间协同配合。（市政府办公室、市政务服务大数据局、市委编办牵头，市直有关部门按职责分工负责）

7. 推进线下综合服务场所全覆盖。加强市、县两级政务服务中心标准化建设，统一规范功能布局、窗口设置、服务机制、人员配置、适老服务等，加快推进大厅智能化改造升级。加快乡、村两级便民服务中心（站）规范化建设，按照“一乡镇（街道）一中心、一村（社区）一站点”标准，实现便民服务站全覆盖，打通便民服务“最后一公里”。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

8. 深化政务服务窗口改革。全面实施部门业务综合授权的“首席事务代表”制度，强化政务服务窗口授权，推行“收件即受理”，“受理即办理”。各级政务服务中心统一规范设置综合咨询、综合办事、帮办代办、“全豫通办”、“跨省通办”等窗

口，实现政务服务中心综合窗口全覆盖。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

9. 推广政务服务事项“家门口办”。推动将公共教育、劳动就业、社会保险、医疗卫生、养老服务、社会服务、户籍管理等领域基层能有效承接的高频政务服务事项以委托受理、授权办理、帮办代办等方式下沉至便民服务中心（站）办理，实行全程免费代办。推动集成式自助终端向村（社区）、园区、校场、楼宇和银行、邮政、电信网点等场所延伸，提供24小时自助服务。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

（三）推进“平台之外无审批”。

10. 深化“一网通办”。充分发挥省一体化政务服务平台枢纽作用，统筹归并网上办事入口，统一建立用户库，实现网上办事“一次注册、多点互认、全网通行”。推动省、市一体化政务服务平台与部门相关业务办理系统对接互联，进一步完善网上办事引导功能，提供更加简明易懂实用的办事指南和网上办事操作说明，提供在线导办帮办、智能客服等线上服务，实现一看就能懂、一点就能办。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

11. 推行“全程网办”。加大政务服务办事环节精简和流程再造力度，推动数据共享、证照互认，拓展政务服务事项网上办理深度和全环节覆盖度，提供申请受理、审查决定、结果送达等全流程网上服务，推动更多事项“全程网办”、好办易办。（省行

政审批政务信息管理局牵头，省直相关部门按职责分工负责)

12. 拓展“指尖即办”。完善“豫事办”移动端服务功能，推动全市移动政务服务应用向“豫事办”汇聚，实现教育、公安、社会保障、民政、卫生健康、税务等领域高频政务服务事项“应上尽上”“掌上可办”。依托“豫事办”平台，进一步拓展身份证、驾驶证、健康码、行程码、核酸检测证明、疫苗接种证明等“亮证亮码”服务场景。(市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责)

13. 推广“数字适老”。完善市一体化政务服务平台、“汴捷办”平台智能语音、大字版等无障碍服务功能，为老年人、残疾人等特殊群体提供便利的数字化服务。开通老年人无码(健康码、行程码)通行智能服务，加快推行健康码与身份证、社保卡、老年卡、市民卡等相互关联，逐步实现“刷卡”或“刷脸”通行。对社会保险待遇资格认证、津贴补贴申领等事项，全面实行网上老年人办事家属代为认证、远程认证、代为办理等服务措施，切实解决老年人运用智能技术困难、不便现场办理等问题。(市政务服务大数据局、公安局、民政局、人力资源社会保障局、卫生健康委牵头，市直相关部门按职责分工负责)

(四) 推进极简审批全覆盖。

14. 全面推行“一件事一次办”。出台推行政务服务“一件事一次办”改革实施方案及操作规程，按照“一次告知、一表申请、一套材料、一窗(端)受理、一网办理、一次办好”的要求，分

批梳理发布“一件事一次办”事项清单和办事指南，推动多个政务服务事项集成化办理、套餐式服务。建设标准统一的省、市、县三级“一件事”联办平台，在各级政务服务中心设置“一件事一次办”综合窗口，2023年年底实现高频政务服务事项“一件事一次办”全覆盖。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

15. 全面清理行政审批特殊环节。对现场踏勘、技术审查、专家评审、公示、听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定等行政审批特殊环节进行清理，无法律、法规、规章依据的一律予以取消。确需保留的，要实行清单化管理，建立健全限时办结机制并向社会公布。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

16. 全面推行告知承诺制和容缺受理。在涉企经营许可、证明事项、投资审批等领域，按照最大限度利企便民原则梳理可采取告知承诺制方式办理的政务服务事项，明确承诺的具体内容、要求以及违反承诺应承担的法律责任，细化办事承诺方式和承诺事项监管细则，实现“办照即经营”“承诺即开工”“承诺即换证”。依法依规编制并公布可容缺受理的政务服务事项清单，明确事项名称、主要申请材料和可容缺受理的材料，完善容缺受理服务机制。（市市场监管局、司法局、发展改革委、政务服务大数据局牵头，市直相关部门按职责分工负责）

17. 推进企业开办极简办理。深化“企业开办+N项服务”，

推动将涉及工伤、失业、医疗和养老等参保人员登记等后续环节纳入企业开办事项一并办理。推进涉企经营许可“证照分离”全覆盖改革，将更多审批改为备案事项纳入“多证合一”范围，进一步推动“照后减证”，实现“一照一码走天下”。简化企业设立分支机构登记手续，推进企业“一照多址”“一址多照”改革。选择药品、餐饮、超市（便利店）、烘焙店、书店、旅馆、幼托、健身房等行业试点推行“一业一证”改革，健全行业综合许可全流程管理和综合监管配套管理制度。推进“多报合一”改革，企业年度报告一次填报，市场监管、海关等相关部门以共享方式获取企业年度报告信息。规范市场主体退出行为，探索建立企业歇业制度。扩大简易注销适用范围，对未开业以及无债权债务的非上市公司、个体工商户实行简易注销，推广企业注销登记“全程网办”。（市市场监管局牵头，市直相关部门按职责分工负责）

18. 推动投资建设项目极简审批。在开发区全面推行“承诺制+标准地”改革，实行一般性企业投资项目“全承诺、拿地即开工”极简审批模式。强化项目前期策划生成，深化“多规合一、多测合一、区域评估”改革，全面推广数字化审图。开展联合验收“一口受理”，简化联合验收工程建设项目竣工验收备案手续，对已满足使用功能的单体工程试行单独竣工验收。推进市政公用基础设施接入服务改革，实行水电气暖联合报装。全面推广新建商品房项目“交房即交证”，实行招标采购挂牌出让国有建设用地“交地即交证”，受让方缴清土地出让金及契税即可拿证。（市发展

改革委、自然资源局、住房城乡建设局、人防办牵头，市直相关部门按职责分工负责)

(五) 推进免证可办全覆盖。

19. 加快电子证照制发。全面梳理电子证照制作清单，推进电子证照应制尽制。优化市内电子证照制作方式，将电子证照制发纳入政务服务事项办理环节，实现新增电子证照与实体证照同步颁发或代替实体证照颁发，及时更新电子证照系统中电子证照状态信息。明确各类证照的存量数据量、时间跨度等条件，按照应转尽转原则，实现存量证照电子化转换和汇聚。(市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责)

20. 推进电子材料汇聚。依据政务服务事项申请材料、办理结果和监管事项结果，全面梳理形成政府核发的非证照类电子材料清单。建立电子材料目录体系、资源体系和应用服务体系，建设电子档案预归档系统、电子材料应用系统，对接市一体化政务服务平台、市“互联网+监管”系统、市数字档案一体化平台，统一汇聚各类电子档案、电子材料并提供复用技术支撑。推动各地、各部门政务服务存量材料电子化归档复用。(市政务服务大数据局、档案局牵头，市直相关部门按职责分工负责)

21. 强化电子印章和电子签名支撑。统一建设电子印章公共管理系统，优化电子印章制发、验证模式，提供电子印章通用服务接口。统一建设电子签名系统，实现电子签名申请、应用、验证、注销等功能，开放技术对接服务接口，为具有手写签名环节

的政务服务事项“网上办”提供支撑。（市政务服务大数据局、工业和信息化局、密码管理局牵头，市直相关部门按职责分工负责）

22. 推动“四电”应用尽用。梳理形成电子证照、电子材料、电子印章、电子签名应用清单，以生育登记、就业创业、社会保障卡申领、不动产登记等个人高频政务服务事项和企业登记、经营、投资、工程建设等企业高频政务服务事项为重点，推行群众和企业办事证照、材料可免尽免。积极推进电子亮证在行政执法中应用。探索“四电”在招投标、政府采购、合同订立、交通出行、人员招聘、文化旅游等领域的社会化应用。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

（六）推进免申即享全覆盖。

23. 推动惠企政策免申即享。搭建市涉企政策统一发布和精准服务平台，对政策实行分类标签管理，企业可通过“政策计算器”一键了解符合条件的政策，平台可根据企业填报信息实现精准推送，变“企业找政策”为“政策找企业”。分级梳理租金减免、融资帮扶、有序复工奖励、防疫补助、税收优惠、社保资金及公积金支持、专项技术奖励、政府资助等现行惠企政策，编制惠企政策清单并实行动态管理。提取适应平台数字化要求的各类政策要素，按照应上尽上原则，全部录入平台，实现涉企政策“扎口发布、套餐配送、点单直达、政策秒兑”。（市政务服务大数据局、工业和信息化局、工商联牵头，市税务局、发展改革委、

财政局、科技局、住房城乡建设局等相关部门按职责分工负责)

24. 推动惠民政策免申即享。分级梳理惠农、助学、助医、养老、育幼、扶弱、助残等现行惠民政策，编制惠民政策清单和指南。依托省一体化政务服务平台，建立大数据分析比对平台，依法精准识别符合条件的用户身份，实现相关群体优待政策免申即享。（市教育局、民政局、财政局、农业农村局、医保局、政务服务大数据局、残联等部门按职责分工负责)

25. 推动人才政策免申即享。依托市一体化政务服务平台，建设“线上+线下”相结合的市“一站式”人才服务平台。归集人才认定、人事办理、社保医保、住房安居、医疗保健、配偶安置、子女入学、项目申报、创业扶持、奖励补贴、税收优惠等人才服务政策，推动跨部门、跨层级、跨领域集成办理、场景式服务。归集整合相关部门人才业务系统数据，实现部门人才业务系统查询权限、专业知识库等数据与市“一站式”人才服务平台共享互用。依托实名认证、人脸识别、数据分析等技术，依法实现人才身份自动识别、政策自动甄别组合、专项服务精准推送，为已认定人才开通免申即享“绿色”通道，实行“秒批秒报一体化”智慧审批。（市委人才办牵头，市直相关部门按职责分工负责)

26. 推动招商政策免申即享。分级梳理招商引资涉及的用地、税收、补贴、奖励、住房等优惠政策，编制招商引资政策清单，依托市涉企政策统一发布和精准服务平台，开辟“招商引资”专题模块，推动招商政策应上尽上、免申即享。（市商务局牵头，

市直相关部门按职责分工负责)

27. 推动金融服务政策免申即享。围绕“专精特新”、科技创新、文旅文创、外经贸、涉农金融、供应链金融、绿色金融、新市民金融服务等领域，编制金融服务政策清单，分领域组织开展专项银企对接活动。依托市金融服务共享平台，联通市信用信息平台，推进企业资产投资、经营纳税、银行机构信贷等数据共享应用，完善企业信用评价模型，对企业精准“画像”，实现金融服务政策精准推送、直达企业。（市地方金融局、政务服务大数据局、税务局牵头，市直相关部门按职责分工负责）

（七）推进有诉即办全覆盖。

28. 推进 12345 热线“一号服务”。加快推进我市政务服务便民热线归并工作，实行各级话务即时互转、系统互联，实现全市 12345 政务服务便民热线“一个号码”对外、“7X24 小时”全天候人工服务。建立企业和群众诉求集中受理、分类处置、分级负责、归口办理、及时反馈、强力督办的闭环工作机制。加快实现 12345 热线与 110 平台互联互通、数据资源共享、话务一键互转。（市热线办牵头，市直相关部门按职责分工负责）

29. 全面设立“有诉即办”服务窗口。整合咨询投诉资源，在各级政务服务中心、便民服务中心设立“有诉即办”或“办不成事”反映窗口，对企业和群众办事过程中遇到的疑难事项和复杂问题，实行“有诉即接、有诉即应、有诉必办、有诉即办”。在各级政务服务中心设立“万人助万企”服务窗口，拓宽企业诉求

反映渠道，实行“窗口接诉、后台办理、限时回复、‘不满’督办”工作机制。（市纪委监委、政务服务大数据局、工业和信息化局牵头，市直相关部门按职责分工负责）

30. 畅通线上投诉反映渠道。整合线上投诉渠道，逐步建立12345热线与一体化政务服务平台、开封政务服务网、开封市人民政府门户网站以及各主要媒体客户端、互联网平台的互联通道，积极发挥各地、各部门门户网站及其移动端、微信公众号、小程序等投诉栏目（专区）作用，及时收集、快速处置、限时回复线上投诉。完善企业和群众投诉处理机制，投诉及时转办率、按期回复率均达到100%。（市热线办、公开办、政务服务大数据局牵头，市直相关部门按职责分工负责）

31. 健全“好差评”评价体系。推动政务服务“好差评”系统全覆盖、各级政务服务场所窗口评价设备全覆盖，评价覆盖事项率、覆盖部门率和实名差评按期整改率均达到100%。加强评价数据跟踪分析，及时发现解决政务服务堵点、难点、痛点问题，持续提升政务服务质量。（市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责）

（八）推进审管协同全覆盖。

32. 实行“一张清单”统监管。编制监管事项目录清单，逐项明确行政许可等事项对应的监管事项，纳入市“互联网+监管”系统统一管理和动态调整，推进监管事项与行政执法事项融合，实行“监管事项进清单、清单之外无监管”。（市政务服务大数据

局、司法局牵头，市直相关部门按职责分工负责)

33. 推行监管事项“十统一”。针对监管事项目录清单，逐项制定简明易行、科学合理的监管规则 and 标准，按照系统条线，统一监管事项名称、编码、对应许可事项、监管事项子项、监管对象、监管措施、设定依据、监管流程、监管结果、监管层级等要素内容，推动全市监管“十统一”。(市政务服务大数据局牵头，市直有关部门按职责分工负责)

34. 实行审管数据双推送。健全审管衔接机制，联通审批和监管业务信息系统，实现审批数据、监管数据互联互通。依托市数据共享交换平台，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，建立政务服务事项办理信息和行政检查、行政处罚等监管信息相互推送、公示、接收、处理的标准化流程，形成事前、事中、事后一体化监管能力。(市直相关部门按职责分工负责)

35. 深化“互联网+监管”。制定全市一体化在线监管平台建设应用指导意见。加快推进市内监管业务系统接入市“互联网+监管”系统，促进监管数据归集共享和有效利用，推动跨地区、跨部门、跨层级协同监管。建设完善市场监管大数据分析模块，充分运用非现场、物联感知、穿透式等新型监管手段，构建智能化风险预警模型，实现风险信息自动发现、同步推送、智能提醒、及时处置。(市政务服务大数据局、市场监管局牵头，市直相关部门按职责分工负责)

三、保障措施

（一）加强组织领导。市政府办公室、市政务服务大数据局负责系统性重塑行政审批制度和整体性优化政务服务环境工作的顶层设计、统筹推进、监督检查。各牵头单位要坚持以制度创新为核心，组织相关责任单位，按照“四定”（定改革标准、定完成时限、定责任单位、定责任人）原则，为每项改革举措细化工作方案，明确时间表、路线图、责任人及应用场景，完成一项、评估一项，确保取得实效。各地要高度重视，建立工作机制，完善政策措施，切实抓好落实。

（二）鼓励改革创新。各地、各部门要持续聚焦企业和群众关切，全面梳理优化政务服务环境工作中的堵点难点痛点问题，在权限范围内开展原创性、差异化探索，推出更多利企便民改革举措。鼓励改革基础较好的地方创建政务服务环境示范单位。

（三）强化平台支撑。优化提升市一体化政务服务平台和“汴捷办”功能，加快建设市大数据中心，建立健全政务数据共享协调机制，推进各地、各部门业务系统与市一体化政务服务平台深度对接，推动数据精准高效共享。强化政务服务和数据共享利用中的个人信息、商业秘密保护，确保政务网络和数据安全。

（四）加强法治保障。依法依规推进政务服务流程再造、模式优化和制度创新。聚焦行政审批制度重塑和政务服务环境优化面临的政策制度障碍，推动及时清理和修改完善不相适应的法规、规章和行政规范性文件。推动以法规、规章等形式固化经实践检验行之有效并可长期坚持的做法，充分发挥法治引领和保障作用。

（五）跟踪督促落实。建立健全政务服务督查评估机制，建立工作台账，实行清单化管理。通过开展常态化政企沟通、政务服务明察暗访、审批卷宗评查等方式，强化日常监督，更好发挥社会监督作用。各级政务服务和大数据管理机构要加强协调指导和评估总结，及时推广典型经验和做法。

