《南通市相对集中行政许可权实施办法（草案送审稿）（征求意见稿）》起草说明

为深入贯彻落实国家、省、市各级关于深化行政审批制度改革、开展相对集中行政许可权工作的决策部署，提高行政审批效能，推进政府职能转变，优化事中事后监管，固化我市相对集中行政许可权改革经验，解决现存的阻碍改革成效问题，推进我市相对集中行政许可权改革向更高水平发展，根据《南通市人民政府办公室关于印发〈2019年市政府规章和规范性文件制定计划〉的通知》，在市司法局的指导下，经过前期调研、集体论证、征求相关市级部门、县（市）区政府（管委会）意见，南通市行政审批局起草了《南通市相对集中行政许可权实施办法（草案送审稿）（征求意见稿）》（以下简称《办法》）。现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

（一）制定《办法》是我市贯彻落实国家、省、市各级关于深化行政审批制度改革、开展相对集中行政许可权工作决策部署的必然要求。2015年以来，全国各地深化行政审批制度改革进入了新阶段，2015、2016连续两年，中央编办、国务院法制办发文推进相对集中行政许可权改革试点；2018年3月，中央全面深化改革委员会第一次会议通过《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》，文件要求“深化和扩大相对集中行政许可权改革试点”；2019年7月，《优化营商环境条例（征求意见稿）》第三十八条将“相对集中行政许可权改革”写入行政法规。南通作为全国第一个组建行政审批局，开展相对集中行政许可权改革的地级市，需要通过制定《办法》来系统总结改革经验做法、贯彻落实上级决策部署，继续保持先发优势。

（二）制定《办法》是我市优化相对集中行政许可权改革实施的重要举措。自2015年以来，我市积极开展相对集中行政许可权改革，通过构建审批精简高效、审管相对分离、协同联动的相对集中行政许可权工作机制不断提升我市营商环境，相关做法被各级党委、政府肯定，李克强总理曾专门为南通“一枚印章管到底”点赞，在全省营商环境评比中，南通2016、2017、2018连续三年排名全省领先。然而，一些被证明行之有效的经验和做法由于没有及时通过立法予以固化，存在执行不力、跑偏的问题，无法进一步复制推广。制定《办法》，将有利于将我市相对集中行政许可权改革纳 入法治化轨道，积极发挥法治引导、推动、规范、保障改革的作用。

（三）制定《办法》是破解当前相对集中行政许可权改革痛点堵点难点问题的迫切需要。相对行政许可权改革只有起点，没有终点，没有最好，只有更好。近年来，我市相对集中行政许可权改革取得明显成效，但对标人民群众期盼仍存在一定差距，一些阻碍改革的痛点难点堵点问题仍然部分存在，迫切需要通过法治化手段予以解决，如相对集中行政许可权权力清单调整程序的设计，相对集中行政许可权后审批与监管的职责划分，行政许可中审批标准、办事指南的制定和确认，行政许可审查中的审管协同，行政许可重大疑难办件的会商等。

二、起草的主要思路

《办法》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面落实近年来各级党委、政府关于深化“放管服”改革、开展相对集中行政许可权改革等一系列重大方针政策，系统总结我市各地区相对集中行政许可权改革举措，参考了广西南宁、宁夏银川等地规范性文件的有益内容，充分吸收了相关专家和部门的意见。起草过程中，坚持三个原则。

1. 效率兼顾公平原则。相对集中行政许可权改革试点的产生，有其历史背景和现实需求，其目标是扭转“以批代管、只批不管”的管理模式，破解行政审批“一长四多”顽疾，是顺应群众“轻审批”的需求而生。然而，需要肯定的是，审批和监管相辅相成、互相促进、缺一不可，其实施是为了实现公共行政管理目标，省政府办公厅对我市相对集中行政许可权改革也包含“蹄疾步稳、稳步推进”的要求，所以我们在《办法》起草过程中没有机械的要求权力划转一转到底，而是强调了审批与监管职责的合理划分、协调联动、各负其责，特别是行业主管部门要从自身管理目标实际出发对涉及重大疑难审批、审批标准的确定多做系统性、制度性考虑，着重考虑可以反复适用的规则等，相对集中行政许可部门注重从集约高效、化学整合出发，充分发挥集中的优势。
2. 责权财编相对一致原则。权责一致是立法、执法的基础，也是根本要求。在相对集中行政许可权改革阶段，行业主管部门和集中许可部门关于审批、监管职能有分工的，各自为自己的行政行为负责，同时，根据“编随事走、人随编走”的原则，配齐人、财、物，做到充分保障行业主管部门和集中许可部门依法履职。
3. 各地相对统一原则。相对集中行政许可权改革着眼长远、意义重大，现阶段在南通各县（市）区(包括开发区、园区)的改革模式也不尽一致，一是相对集中权力事项不一致；二是审、管部门的职责分工不一致；三是权力事项的履行方式不一致等。为充分挖掘改革试点潜力，有必要发展差异化的改革举措，从而不断总结经验、修正不足，所以《办法》没有要求南通全市范围高度统一，而由各地自主决定是否参照执行，也可对部分条款选择适用。
4. 征求意见稿的主要内容

《办法》分为总则、相对集中行政许可权的确定、相对集中行政许可权实施中部门职责及分工、相对集中行政许可权的实施、相对集中行政许可事项的事中事后监管、审批与监管联动机制、责任监督，附则8章，共37条。

第一章“总则”，主要对制定依据、适用范围、职责分工、相对集中许可定义、行政许可监督管理定义、遵循原则、经费保障、编制保障、技术保障、资料移交等内容进行了规定。

第二章“相对集中行政许可权的确定”，主要对政府、行政主管部门、集中许可部门在相对集中行政许可权的确定的职责进行了规定。

第三章“相对集中行政许可权实施中部门职责及分工”，主要明确了政府相关专门机构、集中许可部门和行政主管部门的职责，同时对事项、人员未全面划转前的职责分工、协同机制等内容进行了规定。

第四章“相对集中行政许可权的实施”，主要规范了相对集中许可清单及办事指南的制定与动态调整，并对特殊环节、专家库管理及信用承诺等内容进行了规定。

第五章“相对集中行政许可事项的事中事后监管”，事中事后监管建立在相对集中行政许可事项监管清单的基础上实施，明确监管机制、内容、方式、措施等，实现监管标准化。本章主要围绕监管机制、监管清单、中介监管、监管移送等内容进行了规定。

第六章“审批与监管联动机制”，集中许可部门与行政主管部门的协调配合是实施相对集中行政许可权的重要环节。本章从修订制度联动、会商制度、信息平台联动、信息交换、上下部门协调等方面进行了规定。

第七章“责任监督”，主要是对行政审批与监管过程中法律责任的界定进行划分，同时引入行政督查、绩效考核、社会监督机制对相对集中行政许可和事中事后监督管理工作进行推进。

第八章“附则”规定了《办法》的施行日期和效力溯及。

四、起草过程

根据相关法规、规章的规定，《办法》的起草先后经历了立项、调研、征求意见等阶段，履行了相关法定程序。