

# 辽宁省人民政府办公厅文件

辽政办发〔2018〕9号

## 辽宁省人民政府办公厅关于 进一步优化全省投资审批服务的指导意见

各市人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

近年来，为落实国务院关于深化“放管服”改革的部署和省政府有关工作要求，全省各级政府部门通过大幅减少投资核准事项、优化审批流程、改进政务服务等举措，投资审批效率不断提高，改革成效逐步显现。但是，投资审批服务领域仍然存在办事流程繁琐、前置审批手续繁杂、中介服务行为不规范、收费不合理等问题。为进一步优化全省投资审批服务，制定本指导意见。

### 一、总体要求

#### （一）总体目标。

全面贯彻落实党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实新发展理念和“四个着力”“三个推进”，坚持问题导向、目标导向，对标浙江、江苏等地先进经验，按照市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，进一步深化“放管服”改革，着力优化投资审批服务，以更彻底的放权、更严格的监管、更精准的服务，切实提升政府行政效能和服务水平，降低市场准入门槛和制度性交易成本，为辽宁老工业基地全面振兴营造新环境、吸引新投资、增加新动力。

#### （二）基本原则。

1. 坚持深化改革。围绕市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，持续转变政府职能，向纵深推进“放管服”改革，着力破除投资

审批服务领域的体制机制障碍，为全省经济社会发展清障搭台。

2. 坚持依法行政。牢固树立法治理念，运用法治方式推进优化投资审批服务改革，确保各项工作在法治框架内进行。加快推进投资审批服务领域法规规章立改废释，营造鼓励包容企业投资的法制环境。

3. 坚持问题导向。围绕增强企业和群众获得感，聚焦投资审批服务领域的痛点、堵点、难点，明确靶向、精准施策、对症下药，确保改革的政策措施更好地满足企业和群众诉求。

4. 坚持创新理念。转变政府投资审批服务理念、监管模式，创新体制机制、管理制度和服务方式，大胆先行先试，及时推广可复制的改革创新经验。

5. 坚持优化服务。强化主动服务、效率优先的意识，切实增强投资审批服务的便捷性、高效性和针对性，借鉴浙江省“最多跑一次”改革、江苏省“不见面审批”模式，为企业投资提供全方位、全流程、立体化“管家式”“保姆式”服务。

## 二、主要任务

### （一）加大简政放权力度。

1. 精简投资审批事项。继续清理涉及企业投资的行政审批事项，最大限度减少政府对企业的直接干预，最大限度落实企业投资自主权。凡没有法律法规依据、未列入各级政府部门权责清单的审批事项，一律取消；审批机关能够通过征求相关部门意见或者能够通过后续监管解决的审批事项，一律取消；虽有法律法规依据，但已没有必要保留的审批事项，按照国家有关规定办理。对确需保留的审批事项，要加大优化整合力度。由同一部门实施的管理内容相近或者属于同一办理阶段的多个审批事项，要整合为一个审批事项。属于同一层级部门办理的事项，应通过统一平台优化流程、提高效率。（省编委办、省直相关审批部门，各市人民政府）

2. 推动全链条下放。坚持权力和责任同步下放，调控和监管同步强化的原则，对于暂时不能取消的投资审批事项，全链条下放至市县有关部门行使。探索实行建设项目用地预审“分级预审，同级审查”，按照投资项目核准权限，将建设项目用地预审权限同步下放有核准权限的同级政府国土资源管理部门办理。对于其他涉及企业投资的行政审批事项，也要结合投资项目核准权限推动同步下放。对于暂时不能同步下放的事项，上下级部门之间要加强工作衔接，推动信息共享，便利企业办事。对下放的投资审批事项，放权部门要在人才、技术、网络等方面予以支持和保障，加强

培训、指导和业务对接；承接部门要优化简化审批流程，确保接得住、管到位、效率高、服务好。（省编委办、省直相关审批部门，各市人民政府）

3. 清理规范投资审批前置要件。取消没有法律法规依据的投资项目前置审批，对于其他申请材料，采取多种形式进行简化，最大限度方便企业办事。凡是省政府规章、省政府及其部门规范性文件设定的前置审批，一律取消；省政府及其部门规范性文件设定的其他申请材料，包括各类证明、盖章环节，要严格清理，对于不合理的，要予以取消；凡是能通过信息共享获取的信息和前序流程已收取的材料，原则上予以取消；凡是能通过网络核验的信息，不得要求其他单位和申请人重复提交；凡是应由行政机关及相关机构调查核实的信息，由部门自行核实；凡是能通过申请人承诺达到管理目的的，要实行“承诺制”。（省编委办、省直相关审批部门，各市人民政府）

4. 清理规范行政审批中介服务。切实解决行政审批中介服务环节多、耗时长、垄断性强等问题。清理中介服务事项，除按照行政许可法有关行政许可条件要求规定的中介服务事项外，不得以任何形式要求申请人委托中介服务机构开展服务，也不得要求申请人提供相关中介服务材料。依照规定应由审批部门委托相关机构为其审批提供的技术性服务，一律由审批部门委托开展，不得增加或变相增加申请人的义务。不得要求提供中介服务清单之外的中介服务。破除中介服务垄断，放宽中介市场准入，取消各部门设定的区域性、行业性或部门间中介服务机构执业限制，除法律、行政法规、国务院决定明确规定的资质资格许可外，其他各类中介服务机构资质资格审批一律取消。对于保留的中介服务事项，由企业自主选择中介机构，行政机关不得强制指定。切断利益关联，审批部门所属事业单位、主管的社会组织及其举办的企业，不得开展与本部门行政审批相关的中介服务，需要开展的应转企改制或与主管部门脱钩。政府机关工作人员一律不得在中介服务机构兼职（任职），政府机关离退休人员在中介服务机构兼职（任职）的，必须符合国家有关规定且不得领取报酬。（省编委办、省直相关审批部门，各市人民政府）

5. 清理规范投资审批收费事项。切实降低企业成本、减轻企业负担。清理涉企收费，全面清理整顿行业协会商会等的收费项目，不合理的要取消，保留的要降低收费标准。规范中介服务收费，深入推进中介服务收费改革，对市场发育成熟、价格形成机制健全、竞争充分规范的中介服务事

项，一律通过市场调节价格；对垄断性较强，短期内无法形成充分竞争的，实行政府定价管理。事业单位提供中介服务的，纳入行政事业性收费管理。引导中介服务机构自觉执行价格法律法规和收费政策，规范收费行为。严禁通过分解收费项目、重复收取费用、扩大收费范围、减少服务内容等变相提高收费标准，严禁相互串通、操纵中介服务市场价格。全面清理规范工程建设项目各类保证金，最大限度降低企业投资成本。（省编委办、省财政厅、省住房城乡建设厅、省物价局，各市人民政府）

## （二）建立健全投资审批服务制度。

1. 完善投资审批清单管理制度。依法确定全省各级政府部门投资审批服务权责，实行清单管理，建立健全“五清单”，即投资审批事项清单、负面清单、前置要件清单、中介服务事项清单和收费清单，向社会公布并实施动态管理。未列入清单的事项一律不得行使。（省编委办、省发展改革委、省财政厅，各市人民政府）

2. 完善投资审批服务协调制度。为加快投资项目办理进度，促进部门间协同配合，建立由全省各级政务服务主管部门牵头、相关审批部门分工负责的投资项目审批服务工作协调机制，实行投资审批服务工作协调会议制度，集中审议、协调解决重大项目审批、核准和各项前置手续办理过程中需要解决的问题，协调加快推动重大项目审批进度，推动项目落地。

（省政务服务办、省直相关审批部门，各市人民政府）

3. 完善投资审批集体决策制度。在投资审批服务工作协调机制的基础上，建立集体决策制度。对属于本地区招商引资重点项目、投资总额较大、涉及重大生产安全等投资项目，由本级人民政府召开会议集中审议，在充分听取各部门意见后，形成投资项目建设计划，明确建设时序安排。各有关部门根据政府会议纪要提前介入建设项目审批前期辅导，依法加快办理项目审批手续。（省政务服务办、省直相关审批部门，各市人民政府）

4. 完善投资项目清理核查制度。为确保投资项目“应办尽办”，有关部门要对企业投资项目审批情况建立审批进度台账，定期开展清理核查。对于应当办理的，要尽快办理；对于暂不具备办理条件的，要帮助企业尽快落实有关条件；对于依法确实不能办理的，要主动做好解释工作。（省直相关审批部门，各市人民政府）

5. 完善投资审批服务法治保障制度。全面清理制约企业投资的地方性法规和政府规章。推动出台投资项目核准、优化审批流程、协同监管等方

面的法规或者规章。加强对涉及投资的新设行政许可审查论证、重大决策合法性审查和规范性文件备案审查，从源头上杜绝阻碍企业投资的法规政策出台。（省直相关审批部门，各市人民政府）

6. 建立投资审批服务责任追究制度。参照《辽宁省权责清单管理办法》，对投资审批“五清单”进行动态管理，推进清单标准化，明确权力和责任，严格限制自由裁量权。建立健全投资审批服务责任追究制度，对不按照清单履行职责、无正当理由不办理或拖延办理审批的，特别是存在“吃、拿、卡、要”等腐败行为的单位和个人，要加大问责力度，依法依规追究相关责任。（省直相关审批部门，各市人民政府）

### （三）完善并联（交叉）审批办法。

认真贯彻《辽宁省人民政府办公厅关于进一步优化全省建设工程项目审批流程的指导意见》（辽政办发〔2015〕25号），进一步优化并联（交叉，下同）审批办法，提高审批效率。

1. 明确环节牵头部门。企业投资建设项目实行并联审批，按流程分为前期核准、土地出让、规划设计、工程施工、竣工验收五个环节。前期核准环节由发展改革部门（工业和信息化部门负责技改项目）牵头，土地出让环节由国土资源部门牵头，规划设计环节由规划部门牵头，工程施工环节和竣工验收环节由住房城乡建设部门牵头或者根据项目性质不同由各地指定牵头部门。（省编委办、省政务服务办、省发展改革委、省工业和信息化委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅，各市人民政府）

2. 明确并联审批事项。除法律法规另有规定外，企业投资建设项目各环节前置或互为关联影响的事项能够并联的，都应列入并联审批事项，只保留规划选址、用地预审（用海预审）两项前置审批。（省编委办、省政务服务办、省直相关审批部门，各市人民政府）

3. 明确并联审批时限。各环节的审批时限要在法定时限内尽量压缩，原则上每个环节时限力争压缩至10个工作日内，全部审批完成时间不超过50个工作日。鼓励各地合理压缩时限，由牵头部门商相关部门在规定时限范围内细化安排，并向社会作出公开承诺。相关部门应当配合牵头单位开展并联审批工作，加强信息共享和沟通协作。（省编委办、省政务服务办、省直相关审批部门，各市人民政府）

4. 建立联合审批机制。在推行并联审批的基础上，积极探索联合评估、联合评审等“多合一”工作新机制，切实提高并联审批效率。探索“多规合一”，建立经济社会发展规划、城乡总体规划、土地利用规

划、产业规划、人口和环境规划以及综合交通、文化旅游、社会事业、综合管线、人防空间等多规划融合的“多规合一”信息联动平台，构建定位清晰、功能互补、统一衔接的多种规划协调机制。探索“多评合一”，整合投资项目前期所涉及的节能评估、地质灾害危险性评估、航道通航条件影响评价、水土保持方案、洪水影响评价类论证、水资源论证、取水许可、排污口设置论证、环境影响评价、安全评价、气候可行性论证、地震安全性评价、文物保护方案审批等事项的评估办理流程，实行统一受理、同步评估、同步评审、同步审批、统一反馈、控制周期。探索“多图联审”，整合建设、规划、人防、消防等相关部门的施工图审查环节，实行设计文件统一接收、集中办理、分工负责、并联审查，统一反馈。在推行和实施多图联审的基础上，积极推进无纸化审图、网上审图，不断提高施工图审查效率和审查质量。探索“联合验收”，对具备竣工验收条件的工程项目，按照企业自愿申请、部门各负其责、工作并联推进的原则，推进统一受理、统一现场验收、统一送达验收文件的联合验收方式。（省编委办、省政务服务办、省直相关审批部门，各市人民政府）

5. 探索推进集成改革。对于省级以上各类开发区、产业集聚区等特定区域，以及尚未开展相对集中行政许可权的地区，鼓励探索开展投资项目审批流程集成改革，采取一窗制、串改并、多合一、联合审、区域评等多种措施，实现投资审批全流程联审联办。（省编委办、省政务服务办、省直相关审批部门，各市人民政府）

#### （四）加强事中事后监管。

1. 明确监管责任。按照“谁主管、谁监管”的原则，发展改革部门以及依法对项目负有监督管理职责的其他有关部门应当加强事中事后监管，围绕前期核准、土地出让、规划设计、工程施工、竣工验收各个环节制定监管措施，落实监管责任，加强对项目实施的监督检查。要加强对投资项目审批行为和监管责任落实情况的跟踪和监督指导，对审查审批把关不严、违反法定程序或超越法定权限作出审批决定、事中事后监管中不负责任等行为要及时督促整改并按规定追究有关责任人责任。（省直相关审批部门，各市人民政府）

2. 规范金融机构审贷行为。对于依法核准的项目，金融机构应当独立审查，依法依规对项目贷款申请作出决定。特别是对于取消核准或者下放核准权限的项目，在授信范围内金融机构不得以项目核准或者备案机关的层级较低为由，否决企业的贷款申请。金融监管部门要加强对金融机构的

指导和监督。（辽宁银监局）

3. 加强规划引导和市场监管。发展改革部门要会同有关部门加强发展战略、发展规划、产业政策、总量控制目标的制定和实施管理。城乡规划、国土资源、环境保护、行业管理等部门要强化标准的制定和监管。加强在线监测、项目稽察、执法检查等事中事后监管，坚持有法必依、执法必严、违法必究，严肃查处违法违规行为。要把市场监管重心下移，健全监管网络，严肃查处违法建设行为，切实把市场监管职能履行到位。（省直相关审批部门，各市人民政府）

4. 建立部门联动机制。坚持“各负其责、依法监管”的原则，建立纵横联动协管体系，将工作重心从事前审批转向事中事后监管。对于未取得规划选址、用地预审（用海预审）的项目，各级项目核准机关不得予以核准。对于未按规定取得核准、规划许可、环评审批、用地管理等相关文件的建设工程项目，建设行政主管部门不得发放施工许可证。项目核准机关、城乡规划、国土资源、环境保护、金融监管等部门要将核准、审批结果及时互相抄送，加快完善本部门的信息系统，建立发展规划、产业政策、技术政策、准入标准、诚信记录等信息互通制度，及时通报对违法违规行为的查处情况，实现行政审批和市场监管的信息共享。（省直相关审批部门、辽宁银监局，各市人民政府）

#### （五）优化和创新投资审批服务。

1. 完善在线投资审批监管平台。按照好用、管用、共用原则，探索推进企业投资项目全流程、多层级、多部门联动改革，健全完善省市县纵向一体化、横向协同化的辽宁省投资项目在线审批监管平台（以下简称在线平台）。除涉密项目外，企业投资项目实行“六统一”制度，即统一平台、统一赋码、统一受理、统一办理、统一监管、统一服务。企业办理项目核准或备案，以及城乡规划、土地（海域）使用、环境保护等相关手续，通过在线平台“一口受理、网上办理”；项目核准、备案机关以及其他审批监管部门统一通过在线平台受理项目申请，办理过程、结果等节点信息同步推送至在线平台，实现项目审批全流程可查询、可监督，变“企业跑”“部门跑”为“数据跑”。项目核准、备案机关以及其他审批监管部门统一使用在线平台生成的项目代码办理相关手续。（省发展改革委、省政务服务办、省直相关审批部门，各市人民政府）

2. 探索“一窗受理、集成服务”改革。按照“受理”和“办理”相分离、“办理”和“监督评价”相分离的基本原则，在各级政务服务中心探

索建立投资审批办事窗口，推行“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”的政务服务模式，由行政服务中心作为第三方在前台受理业务，各相关部门在后台办理业务，推动行政审批部门明确办事标准、精简办事材料、衔接管理制度、重构办理流程，实现政务办事从“跑部门”向“跑政府”、部门“各自为战”向“协同作战”、行政权力向行政责任的转变。（省编委办、省政务服务办，各市人民政府）

3. 打破信息孤岛、实现数据共享。坚持互联互通与数据共享相结合，大力推进信息共享，能向社会公开的尽量公开，打通信息孤岛。依托已有设施资源和政府统一数据共享交换平台，进一步完善信用信息共享平台、企业信用信息公示系统、部门间的数据接口，在更大范围、更深层次实现部门间企业基础信息和相关信用信息共享、业务协同。（省政府办公厅、省直相关审批部门，各市人民政府）

4. 探索企业投资项目承诺制改革。探索实行审批部门一次性告知建设单位应具备的条件和需提交的材料，以及项目建设具体标准和要求；建设单位书面承诺按照标准和要求执行后，审批部门即以一定方式认可项目单位的申请事项，建设单位据此即可开展所申请事项的实施工作。同时，审批部门要对建设单位承诺事项的落实情况加强监管，对于确按标准和要求实施的，予以发放证照。（省直相关审批部门，各市人民政府）

5. 建立综合服务机制。贯彻落实《辽宁省人民政府办公厅关于加强协同暨建立投资项目审批协同代办主动帮办工作机制的意见》（辽政办〔2017〕61号），建立完善投资项目协同代办主动帮办工作机制，提前介入项目前期准备，了解项目情况，提供项目准备辅导，指导和帮助项目单位办理完成从项目立项到开工建设前的各项审批工作。对于有利于培育壮大经济发展新动能的重大项目，探索建立“绿色通道”，保障项目尽快落地实施。（省直相关审批部门，各市人民政府）

6. 探索区域评估。有条件的开发区，在文物、压覆矿、水资源、环评、能评、安评、稳评、地质和地震灾害危险性评估等方面实行区域评估，并由开发区管理机构购买服务，承担相关评估费用，进一步降低企业投资成本。对报国家审批的项目，确需单独出具相关评估报告的，由各有关部门与开发区管理机构协调承担区域评估的中介机构出具评估报告，并出具相关审批文件，不得再收取任何费用。（省直相关审批部门，各市人民政府）

（六）积极稳妥推进相对集中行政许可权改革。



1. 完善行政审批局运行机制。指导鞍山、锦州、营口、辽阳、朝阳等地区深化相对集中行政许可权改革，创新体制机制，明确行政审批局权责，优化内部审批流程，加强对评审、中介服务等外部循环事项的管理，进一步减少环节、压缩时限、提升服务水平。建立行政审批局与监管部门之间的协调配合机制，及时推送审批信息，及时反馈监管动态，明确审批和监管责任，指定有关部门加强对行政审批局与监管部门行政效能的监督。（省编委办，各市人民政府）

2. 支持和推动其他地区开展相对集中行政许可权改革。在总结改革经验的基础上，继续推进有条件的市、县（市、区）和省级以上经济技术开发区、高新区等新区，开展相对集中行政许可权改革，从各地实际出发，依法赋予有关行政许可审批权限，从体制机制方面探索破解阻碍行政审批效能的有效途径。（省编委办，各市人民政府）

### 三、加强组织领导

（一）提高思想认识。优化投资审批服务是深化“放管服”改革的重要手段，对持续激发经济社会发展活力、促进大众创业万众创新具有重要意义。各地区、各部门要进一步提高认识，解放思想，转变观念，勇于担当，主动作为，积极回应群众和企业的新要求，切实营造良好的营商环境。（省直有关部门，各市人民政府）

（二）完善工作机制。为加大工作推进力度，由省政府推进职能转变领导小组办公室承担优化投资审批服务统筹协调、督促落实等具体工作。省直有关部门要建立工作责任制，主要负责人作为第一责任人要亲力亲为抓改革，明确分管负责人、责任处室和具体责任人。各地区也要建立相应的工作机制，层层落实责任，细化任务分工。（省直有关部门，各市人民政府）

（三）强化工作落实。各地区、各部门要按照本意见精神，制定优化投资审批服务的具体工作方案，完善相关配套政策，确保改革稳步推进。要完善督查机制，建立专项工作台账，定期调度、通报改革进展情况；完善考核机制，建立和发布优化投资审批服务评价指标体系，发挥考核评价的导向作用。建立容错机制，宽容改革探索中的失败错误，积极营造敢闯敢试、锐意进取的干事创业良好氛围。（省直有关部门，各市人民政府）

（四）加强诚信建设。各级政府要依法向企业作出政策承诺并依法兑现，不得违法承诺优惠条件。要认真履行与企业签订的合法协议或合同，不得以政府换届、相关责任人更替等理由拒不执行，不得随意改变约定，

不得出现“新官不理旧账”等情况。（省直有关部门，各市人民政府）

（五）加强宣传引导。各地区、各部门要坚持开门搞改革，充分利用报纸、电视、互联网和新媒体等形式，广泛宣传成功经验举措，及时准确发布改革信息，加强法规政策解读，正确引导社会预期，凝聚各方共识。

（省直有关部门，各市人民政府）

辽宁省人民政府办公厅

2018年3月6日