

交通运输部关于加快转变政府职能 深化行政审批制度改革的意见

交法发〔2014〕178号

按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神和国务院关于加快政府职能转变的要求，结合交通运输工作实际，现就深化行政审批制度改革，加快交通运输部门职能转变，服务交通运输科学发展提出以下意见。

一、指导思想

深入贯彻落实党的十八大、十八届二中、三中全会精神，以建设人民满意的法治和服务型政府部门为目标，以推动交通运输转型升级发展为主线，以深化行政审批制度改革为突破口，围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，推动交通运输政府部门职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护公平正义转变，形成权界清晰、结构合理、权责一致、运转高效、法治保障的交通运输政府部门机构和职能体系，提升交通运输治理能力和水平，为实现“四个交通”发展提供保障。

二、基本原则

（一）简政放权。充分尊重市场在资源配置中的决定性作用，最大限度减少交通运输部对微观经济事务的管理，把该放的权力放到位，科学设置交通运输和建设市场准入门槛，充分释放市场主体发展活力和创造力，切实增强交通运输发展的内生动力。

（二）创新管理。推进交通运输管理理念、体制机制、政策标准、监管方式的创新，强化综合管理和协调职能，改善和加强事中事后监管，推进交通运输市场监管程序化、规范化、制度化，切实改变重审批、轻监管的状况，更好发挥交通运输政府部门作用，把该管的事情管住、管好。

（三）服务发展。把服务经济社会发展和人民群众交通运输需求作为加快交通运输部职能转变的根本出发点和落脚点，切实增强服务意识，强化公共服务职能，将服务理念贯穿到交通运输规划、建设、养护、运输、管理等各个环节，努力提高交通运输服务的均等化、便捷化、安全化水平。

（四）依法行政。坚持运用法治思维和法治方法，把行政权力纳入法治轨道，做到职权法定、依法履职，做到不缺位、不越位、不错位，实现从全能型、权力型、管制型政府部门向效能型、责任型、服务型政府部门的根本转变。

三、主要任务

(一) 加大行政审批事项取消和下放力度。

1.精简和下放行政审批事项。对于市场竞争机制能够有效调节、公民法人或者其他组织能够自律管理、采取事后监督等管理方式能够解决的经济活动，应当取消审批。进一步开放交通运输建设市场，扩大企业和个人投资自主权，减少投资项目审批。科学界定运输市场准入门槛，减少运输生产经营活动审批事项和运输主体资质资格许可。部要在已取消下放审批事项的基础上，进一步加大取消下放力度，完成取消下放数量达到全部审批事项二分之一的目标任务。地方交通运输部门要根据部的要求和地方人民政府的统一安排加大简政放权力度，切实做好地方设定的行政审批事项的改革工作。

2.向基层下放管理权限。法律法规、国务院文件规定由县级以上地方交通运输部门实施或直接面向基层和群众、由基层交通运输部门就近实施更为方便有效的行政审批事项，特别是对由下级交通运输部门负责受理、审核，上级交通运输部门批准发证的项目，要按照事权财权一致、方便申请人、便于监管的原则，创造条件逐步交由基层交通运输部门组织实施。

3.做好取消下放审批事项承接落实工作。对于国务院、地方人民政府决定取消的行政审批事项，各级交通运输部门要依法停

止审批。上级交通运输部门对于下放到下级交通运输部门管理的审批事项，要主动与承接单位衔接协调，制定承接方案，明确权限责任，规范管理措施。对于上级交通运输部门取消和下放的审批事项，下级交通运输部门要认真做好落实和承接工作，通过明确审批单位、统一审批标准、规范审批流程、加强监督检查等措施，确保取消的事项不再实施，下放的事项承接到位。

4.大力减少工商登记前置审批。以调整规制、促进就业创业创新为目标，按照“先照后证”的原则，通过修订相关法律法规规章，将“国际海上运输业务及海运辅助业务经营审批”等工商登记前置审批事项改为后置，减少前置性审批，推行企业主体资格和经营资格相对分离，充分落实企业投资自主权，推进投资创业便利化。

5.禁止变相审批。各级交通运输部门要严格规章和规范性文件管理，严禁以“红头文件”等方式设定审批事项，严禁以各种形式变相设置审批事项。严禁以事前备案、出具备案证明、登记、注册、年检、监制、认定、认证、审定、达标考核等形式或者以非行政许可审批名义变相设定行政许可；严禁借实施行政审批变相收费或者违法设定收费项目；严禁将属于行政管理的事项转为有关事业单位、行业协会和中介组织的服务事项，搞变相审批、

有偿服务；严禁以加强事中事后监管为名，变相恢复、上收已取消和下放的行政审批事项。

（二）健全行政审批管理制度。

1. 建立行政审批事项目录清单公开制度。各级交通运输部门要全面核查现行有效行政审批事项底数,按照依法设定、科学分类、统一规范、动态管理的要求，建立交通运输行政审批事项目录清单公开制度。不得在目录之外针对公民、法人或者其他组织实施行政审批。对已纳入目录的行政审批事项，要明确事项名称、审批依据、实施机关等要素和内容。做好目录清单的编制公布、动态管理工作，调整变动行政审批事项，要同步调整行政审批事项目录清单。

2. 推行行政管理权力清单制度。清理规范交通运输行政权力，推行交通运输部权力管理清单制度。当前，以推行行政审批权力清单制度为切入点，逐步扩大至包括行政审批在内的所有行政权力领域。行政审批权力清单制度一般应包括现行审批事项及审批流程图、取消下放审批事项的后续监管措施、交通运输行政管理与服务创新事项目录、规章和规范性文件清理计划安排等内容。完善决策科学、执行坚决、流程优化、监督有力的行政权力运行机制。

3.严格新增行政审批事项。严格行政许可的设定标准、审查程序。对已设定的行政许可，要加强跟踪评估、监督管理，切实防止行政审批事项边减边增、明减暗增。今后，原则上不再新设行政审批事项。确需新设的，从严把握设定标准，加强合法性、必要性和合理性审查论证，按程序报经相关部门审查批准后，列入行政审批事项目录。

（三）规范行政审批运行机制。

1.规范行政审批行为。对继续实施的行政审批事项，精简审批环节，根据审批事项的性质、特点和复杂程度，制定具体的操作规程。严格界定行政审批过程中受理、审查、决定、公告、发证等审批环节的岗位职责、审批权限、时限要求。对技术性和专业性强的审批事项，要制定详细的审批流程和技术要求。对许可事项实行案件化管理，建立许可事项文书档案，严格按照法定条件对审批事项进行审查，严格规范行政审批自由裁量权，不得随意扩大或缩小审批权限、变更审批标准。

2.优化行政审批流程。减少前置审批条件，取消没有法定依据、自行设定的前置审批条件和重复性的前置预审，最大限度减少预审。对保留的行政审批事项进行流程再造，对内容相近、重复设置的行政审批环节予以合并。逐步减少逐级报批设置，实现

审批权科学确定和“谁审批、谁负责”。完善部门协商办理机制，通过实行同步受理、牵头协同、信息共享、资料互认等方式，尽最大限度简化审批手续、缩短审查时限，方便行政相对人，提高审批效率和服务水平。

3.创新行政审批服务方式。建立健全行政审批公开制度，进一步推进行政审批网上办理，实行网上公开申报、受理、咨询和办复，编制标准化的办事指南和审批业务手册并予以公开，为群众办事提供更多便利。继续完善窗口办事制度，推行“一个窗口受理、一次性告知、一条龙服务、一站式办公”的行政审批运行模式，实现“流转性窗口”向“职能型机构”的转变，实现审批服务体系化、窗口办事人性化、审批执法协同化、事项管理法制化。

4.加强对行政审批权力运行的监督问责。各级交通运输部门要将职能转变、行政审批改革工作纳入绩效考核、年度考核和执法评议考核的范围，明确考核标准，严格评估考核。进一步强化行政问责，建立行政审批工作中的过错认定标准和责任追究机制，对行政审批进行全程监督，对违法行政、滥用职权、失职渎职等行为，严格依法依规追究有关领导和工作人员的责任，确保审批规范有序运行。

（四）加强事中事后监管。

1.加强市场监督管理。建立科学监管的规则和方法，完善以随机抽查为重点的日常监督检查制度。完善行政执法程序，细化执法流程，明确执法步骤、环节和时限，严格依照法定程序执法。以规范执法程序为核心，统一执法文书。健全行政执法取证规则，规范取证活动。完善交通运输行政处罚行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量权，公开裁量范围、种类和幅度，严格限定和合理规范裁量权的行使。积极推行行政指导、行政合同、行政奖励及行政和解等非强制手段，大力提倡采用当事人最容易接受或者对当事人造成负面影响最小的方式实现监管目的。

2.强化依据标准监管。加快健全交通运输标准体系，围绕综合运输、现代物流、工程建设、城市客运、安全应急、节能环保、网络安全和信息化等重点领域开展标准的制修订工作，推进国家标准、行业标准、地方标准、企业标准的协调发展和有效实施。健全交通运输标准审查评估机制，加强标准的实施监督。

3.广泛运用科技手段实施监管。加大成熟适用科技手段在交通运输管理中的应用力度，提升管理效率。加强现场电子取证和检测设施建设，充分利用信息技术实现在线即时监管，积极推广非现场执法方式。充分运用移动执法、电子案卷等手段，提

高执法效能。探索利用物联网技术，改善交通运输监管。充分利用和整合各地各系统已有的信息资源，建设跨区域执法信息共享平台，健全信息共享机制，推动系统内各管理部门监管信息的归集应用和全面共享，实现各地区、各系统执法联动和区域协作。

4.建立守信激励和失信惩戒机制。建立和完善交通运输信用考核评价标准，创新信用考核评价机制，健全信用考核评议体系。建立信用档案制度，向社会公开信用信息，将交通运输企业和从业人员的信用信息作为实施行政管理的重要参考。根据企业和从业人员信用状况实行分类分级、动态监管，实施“重点监管名单”、“安全生产挂牌督办”等制度。对守信企业和从业人员实行简化程序等“绿色通道”支持激励政策，鼓励和支持各单位在采购交通运输服务、招标投标、人员招聘等方面给予信用考核等级高的企业和从业人员优惠政策。对失信企业和从业人员在经营、投融资、工程招投标、政府采购、从业任职资格、获得荣誉等方面依法予以限制性政策，对严重违法失信企业和从业人员依法实行市场退出和市场禁入制度，逐步建立跨地区跨行业信用奖惩联动机制。

5.完善综合管理。各级交通运输部门要更多运用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段处理问题、化解争议，充分运

用柔性管理、动态管理、事中事后监督等手段实施有效管理，切实从注重“管制”转移到“管理与服务并重”上来，为公众提供安全可靠、便捷畅通、经济高效和绿色低碳的交通运输服务。部和省级交通运输主管部门要进一步转变管理方式，最大限度从微观事务和直接管理中解脱出来，加强间接管理和综合管理，重点攻关影响交通运输行业发展的重大问题和人民群众关心的热点问题，把工作重心放在战略规划、政策法规和标准规范上，做好顶层设计、把好发展方向、明确规则指引。

（五）优化职能配置。

1.加强机构设置管理。各级交通运输主管部门要按照转变政府职能、行政审批事项调整后确定的职责情况，对职责重新进行梳理，建立完善有效履职机制。要积极协调机构编制管理等部门，以职责的科学配置为基础，从有效履行行政职能的需求出发，调整优化机构设置和机构编制结构，做到职责明确、分工合理、机构精简，决策和执行相协调。要按照同一件事情由一个机构负责的原则，综合设置内设机构和直属机构，加大机构和职责整合力度。

2.理顺部门层级关系。顺应行政权力下放、管理重心下移的要求，进一步理清部、省、市、县交通运输管理部门的事权范围，

构建分工合理、权责一致的交通运输政府部门层级关系。市级以上交通运输部门要重点履行好统筹协调、制订政策、监督指导等方面的职能；区县级交通运输部门侧重于行政执行职能，加强综合管理，强化公共服务。进一步理顺交通运输主管部门与各门类管理机构、各门类管理机构与执法机构、执法机构之间的管理关系，建立健全协调配合机制，切实解决多头管理、重复处罚、执法扰民等问题。进一步理顺条块管理模式，条与块之间要形成各司其责、相互配合、良性互动、形成合力的关系。

3.统筹推进相关改革。积极稳妥地推进交通运输事业单位分类改革，加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府部门与市场中介组织分开，坚决破除制约行业发展的体制机制障碍。进一步推进交通运输行政执法体制改革，明确执法机构性质，强化执法机构和职能整合，规范执法经费来源。鼓励各地按照决策权、执行权、监督权相对分开又相互制约的原则，进一步推进综合执法、统一执法、联合执法、路警共建等多种形式的交通运输行政执法体制改革。

（六）促进法治政府部门建设。

1.强化各级领导干部法治意识。坚持和完善各级交通运输部门领导干部集体学法、法制讲座、法律培训制度，将转变政府职

能和深化行政审批制度改革纳入领导干部学法必修课程，强化领导干部权限意识、规则意识、程序意识、责任意识。改革和完善党政领导班子和领导干部政绩考核指标体系，把依法行政工作成效作为考核评价领导班子的重要内容，把是否遵守法律、依法办事作为考察识别干部的重要内容。

2.加强制度建设。巩固转变政府职能和深化行政审批制度改革的成果，应及时按照立法程序修订完善现有法律法规，科学合理界定交通运输政府部门的职责权限，明晰行政权力的边界，创新交通运输管理方式和管理机制。统筹考虑地方交通运输立法和部行政审批制度改革的关系，做好部职能下放后地方承接相应职能的立法工作。加快完善综合运输法规体系，针对交通运输管理中的薄弱环节和突出矛盾，统筹立、改、废工作，努力提高立法质量，着力建设完善统一的制度体系。

3.加强对行政权力的监督制约。建立有效的科学民主决策机制，规范行政决策程序，扩大行政决策公众参与度，坚持重大行政决策合法性审查和集体讨论决定制度。健全交通运输政府部门信息公开工作机制，深化信息公开内容，拓宽政府信息公开渠道。健全交通运输政府部门层级监督制度，综合运用听取和审议专项工作报告、执法评议考核、计划预算审查、规范性文件备案审查、

询问和质询等形式，增强层级监督的针对性和实效性。更加重视舆论监督，对人民群众检举、新闻媒体反映的问题，应当认真调查、核实，及时依法作出处理，并通报处理结果。

四、工作要求

1.加强组织领导。转变政府职能和深化行政审批制度改革是一项系统工程，各地、各单位要高度重视、统一思想、狠抓落实，力求取得实效。各级交通运输主管部门要建立健全领导和协调机制，加强统筹协调、督促落实，明确职责分工。各地、各系统要根据本意见，紧密结合实际，制定实施方案和年度工作要点，明确职能转变的目标要求、主要任务和工作重点，落实到具体的时间节点和责任人，确保按要求完成任务。

2.注重调查研究。各地、各单位要在广泛深入调查研究基础上明确思路、抓住重点、创新机制、稳步推进。各地、各系统要围绕转变哪些职能、如何转变职能、如何加强后续监管等关键问题，进一步加强调查研究。要在深入调研的基础上，加快制定相关的配套制度，推进管理方法、运行手段和监督程序的改革创新。要重视研究解决改革中出现的新情况，正确引导舆论，扩大社会参与，增强改革动力。

3.搞好督促检查。各级交通运输部门要对转变政府职能和深

交通运输部行政规范性文件

化行政审批制度改革建立考核制度，加强实施效果的动态跟踪和阶段性评估，切实落实责任。定期组织开展专项督查活动，检查发现工作中存在的问题和薄弱环节，及时总结经验，督促改进工作。要将转变政府职能和深化行政审批制度改革考评结果纳入交通运输部门重点工作任务目标考核和绩效考核体系，作为领导干部选拔任用、培养管理、激励约束的重要依据。

交通运输部

2014年9月3日