

关于加强证明事项需求端管控 方便企业和群众办事的意见

(征求意见稿)

为深入贯彻落实党的十九大精神，有效解决我市证明事项方面存在的问题，推进全市公共服务领域治理体系和治理能力现代化，根据国家、省推动“放管服”改革、加强和完善城乡社区治理、清理规范公共服务（证明）事项及“只跑一次”改革精神，结合我市前期需求端证明事项清理规范工作情况，现提出如下意见：

一、总体要求

(一) 指导思想。

坚持问题导向，切实解放思想，破除体制机制障碍，切实解决证明事项方面存在的“多、滥、乱”问题。实行需求端管控，实现源头治理，以有无法律法规和政策依据为主要判定标准，原则上取消无法律法规和政策依据证明事项，坚决取消“奇葩”证明、循环证明、重复证明等不合理证明。创新和改进管理方式，找到证明的有效替代途径，优化证明运行方式，让信息多跑路，让群众少跑腿。

(二) 基本原则。

1. 需求端管控原则。也称需求端管控为主与供给端管控为辅的原则。对证明事项设定从严控制，清理规范证明事项从需求端入手，取消需求端不合理证明，抑制需求端单位随意设定证明事项的冲动。各单位、各系统根据全市需求端证明事项清单(以下简称全市清单)，可自行制定本单位或本系统供给端证明事项清单,进一步实现供给端管控。

2. 清单之外无证明原则。将全市需求端证明事项统一纳入一张清单，清单之内的证明事项，需求端单位可以正常需要，供给端单位应予开具。吉林市内任何单位不得在清单之外设定需求端证明事项，让群众跑证明。

3. 清单动态调整原则。因法律法规和政策调整，导致原有证明事项失效或新产生了证明事项且确有必要进入清单的，应按照清理规范工作规定及时向证明事项清理规范工作机构申报，由证明事项清理规范工作机构进行必要调整。

4. 依据法定原则。也称证明事项设定有法律法规和政策依据为原则与无法律法规和政策依据为例外的原则。原则上证明事项的设定必须有法律法规和政策依据。无法律法规和政策依据的证明事项要从严控制。

5. 减证便民原则。证明事项的设定与运行要充分考虑办事群众的感受，尽量减少证明数量，改进办理渠道，通过创新和改进管理方式替代办事群众跑证明，减轻群众负担，让群众少跑腿。

6. 部门协作原则。建立部门（单位，以下简称）间沟通协作与商会商机制，解决工作衔接、信息交互、证明开具方面存在的问题，有效实现部门间信息的交互利用和证明的顺畅开具。

7. 信息公开与共享原则。能通过信息公开与共享方式解决的证明要通过信息公开与共享的方式解决。各单位要主动公开和共享各类信息，供其他单位利用。各单位要积极有效利用各单位公开与共享的信息。

（三）主要目标。

改进和创新管理方式，取消不合理证明，改善办事环境，减少

办事环节，提高办事效率，降低办事成本，让人民群众实实在在享受制度变革带来的办事便利和制度红利。基于科学管理、长效管控的工作要求，建立规范统一的包含市、县（市、区、开发区）、乡（镇、街道、开发区）、村（社区）四级全部需求端证明事项的全市清单，以清单管理为主要手段，建立以需求端清单管控为主、以供给端清单管控为辅的证明事项长效管控机制。

二、主要任务

（四）科学区分证明（事项）与证明材料。

证明是根据申请人的申请或需求方的需求，由第三方特别加工制作并提供的佐证说明性文件或材料。证明事项是指需求和开具证明的办事事项。证明材料（或称证明文件）是申请人现有的、直接签署的或第三方履行职责和提供服务过程中法定出具、主动提供或常规制发的证照、文件、凭据或资料。实践中，下列证明材料不视作证明，不纳入清单管理，在符合相关规定且确有必要的时候可以要求申请人予以提供：居民身份证、出生证、低保证、营业执照等制式证件和执照；因印章、证照、文件、票据、卡折等信息记录载体丢失或被收缴，对丢失或被收缴情况及其本身相关内容作出证明的材料；相关部门在正常履职、行权、管理和服务中主动出具的文件、资料、证明、凭据、票据、记录、卡折、流水、名册、明细等材料；单位主动出具的介绍信、通知单等材料；办事人档案材料及所在单位出具的证明材料；单位主动公开或依申请公开的信息；一般性现场证人证言材料；裁定文书、仲裁文书、公证文书、行政处罚文书、继承文书等法律文书；第三方机构（有偿）出具的具有评估、评价、验证性质的专项报告或证明类材料；各类主体签署的合同、协议；个人或单位签署

的对本人或本单位特定事项真实性的承诺书、申请书（表）、保证书或诚信证明等材料；在公开载体发布的公告、声明，公示。

（五）严格证明事项设定标准。

完善市级立法规定和全市规范性文件管理办法，明确证明事项设定的具体标准和程序，将证明事项设定列入合法性审查范围，从法律源头上严格控制证明事项的产生。明确进入全市清单的证明事项需有法律法规和政策依据。可认定为依据的法律法规和政策是：市人大以上立法、国务院行政法规、最高人民法院和最高人民检察院的司法解释、市级以上地方规章、部门规章、省级以上规范性文件、市级以上党内法规。根据法律效力，法律法规和政策依据分为规定依据和推定依据。规定依据是指明确规定需要证明，且明确了开具单位（供给端单位）的法律法规和政策类规定；推定依据是指明确规定需要证明或证明材料，但没有明确规定开具单位（供给端单位）的法律法规和政策类规定。一般情况下，依据类型为规定依据的证明事项的法律效力，高于依据类型为推定依据的证明事项的法律效力。只有规定依据和推定依据，才能作为证明事项设置和保留的法律法规和政策依据。对于没有依据但确有需要的证明事项，需经供给端单位、本级及上级党政分管领导同意，且经市证明事项清理规范工作机构核准的情况下才能予以设定，且有效期一般不超过6个月。不在全市清单范围内的带有证明性质的盖章环节能取消的应予以取消，不能取消的，应按证明事项设定标准经必要程序核准后纳入清单管理。

（六）公布并动态调整清单内容。

形成的包含全市四级（含市级、县级、乡级、村级）所有单位需求端证明事项的全市清单及后续的动态调整清单应向社会公布。公

布的清单内容应事项名称、设定依据、依据类型、开具用途、开具单位（供给端单位）、索要单位（需求端单位）。清单公布后，法律法规和政策依据发生变化的，清单中的证明事项也应相应做出调整。新的法律法规和政策增设了证明事项的，相关需求端单位应及时进行评估，对确有必要进入清单的证明事项应向本级证明事项清理规范工作机构进行申报。经市级证明事项清理规范工作机构论证和市级证明事项清理规范工作领导小组核准后的新设定证明事项应纳入清单进行管理。在证明事项未获核准前，先由相关单位自行协调相关部门解决，不得要求办事人跑证明。新的法律法规和政策取消了原有证明事项的，相关需求端单位应及时提请市级证明事项清理规范工作机构将该证明从清单中予以剔除。

（七）强化证明事项清单准入流程管理。

证明事项的设定和取消应依流程办理。新设定证明事项，相关需求端单位，应在充分征求证明事项供给端单位的意见后，参照《中共吉林市委办公厅 吉林省人民政府办公厅关于做好全市需求端证明事项清理规范工作的通知》（吉市办发〔2017〕19号）的要求进行申报。事项在经各级证明事项清理规范工作机构批准后，由县级证明事项清理规范工作机构报请市证明事项清理规范工作机构组织论证、核准和列入清单。拟进入需求端无法律法规和政策依据证明事项清单的证明事项，须符合相关条件且经过更为严格的程序：需求端单位征得供给端单位同意，征得本级（地）党政分管领导或上级单位同意，必要时由市清理审核组报省主管机关确定。

（八）坚决杜绝不合理证明。

要通过清单管控和制度落实，解决好不合理证明问题，确保证

明事项科学有序运行。各单位要坚决杜绝和取消“奇葩”证明、循环证明、重复证明等不合理证明事项。各级证明事项清理规范工作机构要严格根据“有依据为原则、无依据为例外”的原则，按照有关标准和要求，严格审核各单位上报的需求端证明事项，原则上将无法法律法规和政策依据的证明事项和带有证明性质的盖章环节排除在全市需求端证明事项清单以外，坚决将无法法律法规和政策依据且保留理由不充分的证明事项和带有证明性质的盖章环节排除在全市需求端证明事项清单以外。未纳入清单的证明事项和带有证明性质的盖章环节应由部门自行办理，不得要求办事群众跑腿办理。对清单之外设定证明和要求群众跑清单之外证明的单位进行查处。

（九）创新和改进管理方式。

凡是能通过公开和共享的权威信息达到管理目标的，各需求端单位不得再要求群众跑证明。即使是列入清单的证明事项，各需求端单位也应本着减证便民原则，积极通过信息公开、数据共享、自行核查、部门协作、函调、办事人承诺、网上开证明等措施来减少或取消证明事项，减少对第三方证明的依赖。各单位要按照有关规定主动将登记、备案、审批、检查、处罚、验收、评估、评价等各类信息和数据向社会公开或提供给相关单位共享，供其他单位查询利用。要建立“网上开证明”系统，使现有清单中的证明事项实现网上办理，使绝大部分部门间信息的提供、通报和共享通过网上实现。各供给端单位应根据清单管理规定和“只跑一次”改革要求，将本单位应予开具（出）的证明事项列入本单位“只跑一次”事项清单，做到只让企业和群众“跑一次”，甚至是零跑动。各级党委政府应结合证明工作实际在各级政务大厅（服务中心）设立证明开具和信息查询专区，为办事单位和个

人提供证明开具和信息查询集成服务。

（十）规范证明开具工作。

对进入全市清单的证明事项，证明事项需求端单位应根据清单要求主动向供给端单位提供证明模板。证明事项供给端单位应根据全市清单主动编制本单位供给端证明事项清单；根据需求端单位提供的证明模板，按照全市“只跑一次”改革的要求编制证明事项办理的办事指南并规范提供证明开具服务。全市清单中规定的证明事项，证明事项开具（供给端）单位遵照清单管理规定，履行证明工作义务，本着认真负责的态度核实相关事项，客观的证明相关事实；在职责范围内尽了核查义务但确因客观条件限制无法做出明确证明的，应出具核查情况证明或说明，客观描述核查过程和被证明对象的相关情况。

（十一）清理规范办事前置要件。

实行清单管控后，任何单位和个人不得将取消的证明事项或其他带有证明性质的事项转化为非证明类前置要件要求办事群众变相跑证明。要参照证明事项清理规范的办法，根据“简政便民”和“减证便民”的要求，清理规范依申请的行政许可、其他权力和公共服务事项的非证明类前置要件，保留法定的且必须的要件，取消不必要的要件，最大限度的减少必要性不明显的要件。要形成需求端非证明类前置要件清单。吉林市内任何单位不得在需求端证明事项清单和非证明类前置要件清单外向群众和第三方索要证明和非证明类前置要件。

（十二）明确证明工作的责权边界。

证明事项供给端单位和需求端单位应依据清单管理规定在职责权限和能力范围内开展证明工作。未列入全市清单的证明，有关单位可以拒绝向个人开具，但对吉林市外需求的不在全市清单中的证明事

项，即使其合法性与合理性不够充分，相关供给端单位也应以维护群众利益、方便群众办事为出发点，尽可能满足吉林市外需求端单位的需求，为群众办事提供便利。对列入清单的证明事项，证明事项供给端单位能提供充分证明的，应给予充分证明；确实无法按照需求端单位要求提供相关证明的，可以仅就掌握和了解的情况和事实做如实表述和记录。需求端各单位对供给端开具证明事项应进行必要的核实，并对证明的可靠性进行必要的评估，严谨的作出采用与否的判断。证明事项需求端单位不得要求供给端单位开具（出）超出法律法规和政策、清单规定的范围和供给端单位实际能力的证明。需求端单位和供给端单位均应在职责权限范围内承担开具证明和采用证明的相应的工作责任和法律后果。

（十三）加强工作统筹和沟通协调。

各部门要自觉加强内部统筹，强化部门间协调和部门内协助，实现部门间和部门内信息的积极提供、适时通报与主动共享，把麻烦留给自己，把方便让给群众，避免办事群众在部门间和部门内来回跑证明。本部门承办制作的属于其他部门法定需求的信息，信息制作部门应主动向相关管理部门提供、通报与分享信息。如政府征地拆迁部门应主动将征地拆迁信息向国土、工商、房产、林业、建设等相关部门进行提供、通报与共享，推动其他相关部门落实征地拆迁区域管控要求。信息制作部门未主动提供、通报与分享信息的，其他法定需求信息部门应要求信息制作部门履行信息供给义务，并建立行之有效的信息提供、通报与共享机制。公对公的上门核查、电话核实、网络查询或函调的，相关单位要在工作职责范围内配合相关部门做好核查、答复和反馈工作。全市建立统一的证明开具和信息查询的沟通联系网络，

各级各单位工作人员经过严格认证后进入该网络并开展工作。

三、监督保障

（十四）高度重视证明事项需求端管控工作。

持续开展“减证便民”行动，做好证明事项清理规范工作，取消“奇葩”证明、循环证明、重复证明是国家和省的明确要求。“奇葩”证明、循环证明、重复证明等问题在我市不同程度存在，制约了办事效率的提高、增加了行政成本与社会成本，挫伤了基层群众办事创业积极性，也损害了党和政府的形象。解决好证明方面存在的问题，对于改进党和政府形象，推进放管服改革，推动政府治理能力现代化具有重要意义。理论和实践证明，需求端管控能从根本上有效抑制随意设定证明事项的权力任性和冲动，达到源头治理的目的。证明事项清理规范工作是一项重要的民生工作，更是一项严肃的政治任务。各单位要深刻认识做好需证明事项需求端管控工作的意义，牢固树立以人民为中心的发展思想，强化大局意识和责任意识，高度重视并认真做好证明事项管控工作。

（十五）加强组织领导和工作力量。

证明事项清理规范工作是一项复杂的系统工程，是一项长期性的工作任务。要将证明事项清理规范工作纳入公共服务清理规范工作范畴，统一进行日常管理。全市要建立党委领导、政府主抓、管好本级、指导下级、统一全市的公共服务（证明）事项清理规范工作机制。市本级成立由市委副书记沈德生同志任组长的公共服务（证明）事项清理规范工作领导小组，领导小组办公室设在市政务公开办，适用日常管理工作的需要，增设相应的处室和人员，建立常态化工作机制。各县（市）区、开发区要参照市里的做法，成立领导机构，增设或指

定工作机构，固定专门工作人员。

（十六）建立证明事项管理工作制度。

探索建立全市性的需求端证明事项申报核准制度、清单动态调整制度、负面清单制度、网上开证明制度、信息公开与共享办法、证明事项部门协作机制、社会评议制度、监督考核制度，对证明事项申报和核准、清单动态调整（含准入和退出）、网上开具证明、证明类信息的公开与共享、部门之间配合协助、基层单位和群众评议、证明工作投诉举报处理与考核评价进行制度性规范。在健全各项基础制度的基础上，适时建立吉林市需求端证明事项清单管理办法。

（十七）抓好工作指导与培训。

市公共服务（证明）清理规范工作领导小组办公室应将证明事项清理规范和日常管理的相关内容纳入年度工作培训计划，定期或不定期组织全市性培训和专项业务培训。各级各单位应将证明事项清理规范与日常管理作为推动“只跑一次”改革、优化公共服务的重要组成部分纳入本单位的业务培训范畴，定期或不定期组织所属单位和工作人员进行培训，提高“减证便民”和优化服务的意识，提高开展证明工作的能力和水平。

（十八）形成全面协调推进的工作格局。

证明事项清理规范和日常管理工作的应覆盖到本地所有党政机关、公共企事业单位和其他组织，确保证明事项清理规范和日常管理无死角、有权威、真到位。各单位，尤其是各派出单位的主管部门、各公共企事业单位的主管、协调与联系部门，要按照全市的统一要求，组织所属（联系）单位，抓好工作落实，做好证明事项清理规范和日常管理工作的。全市所有党政工作部门、公共企事业单位和其他组织应按

照全市统一部署，落实清单管理工作制度，规范证明工作行为。部门之间、部门内部之间要搞好沟通协调，切实解决证明开具过程存在的各种问题，让群众少跑腿或不跑腿。

（十九）搞好工作监督与考核。

市清理审核组应将经过广泛征求意见且经过市委市政府审议决定的全市清单及经市公共服务（证明）事项清理规范工作领导小组核准后的全市动态调整清单，向社会公开发布，接受社会监督。要畅通投诉举报渠道，做好投诉举报和责任追究工作。要将证明事项清理规范与日常工作纳入绩效考核范畴，做好检查考核工作。要强化监督问责，对拒不执行党委和政府决定，违反清单管理和需求端管控的规定，违规设定和开具证明，拒不履行法定证明和信息供给义务的单位和个人，由纪检监察机关依据有关规定进行问责，需要追究纪律责任的，依据有关规定给予党政纪处分，涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。