

中国临朐县工程建设项目“拿地即开工”改革的经验启示

The Experience and Enlightenment of the Reform of “Getting the Land and Starting the Construction” of Engineering Construction Projects in Linqu County, China

刘晶

Jing Liu

临朐县政务服务中心 中国·山东 潍坊 262600

Linqu County Government Affairs Service Center, Weifang, Shandong, 262600, China

摘要：项目审批是复工复产的关键一环，审批速度决定开工速度。工程建设项目审批由于涉及部门多、程序繁长、专业技术要求高等，办事难、耗时长等问题一直较为突出。中国临朐县在总结近年来工程建设项目审批改革经验的基础上，积极探索实施“拿地即开工”审批机制，项目在取得土地不动产权证的当天，核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证“三证”，实现“拿地”和“开工”无缝对接，最大限度地帮助企业缩短开发周期，尽早实现投产达效。

Abstract: Project approval is a crucial step in resuming work and production, and the approval speed determines the speed of commencement. Due to the involvement of multiple departments, lengthy procedures, and high professional and technical requirements, the approval of engineering construction projects has always been a prominent problem, such as difficulty in handling affairs and long time consumption. Linqu County, China, on the basis of summing up the experience of the reform in the approval of engineering construction projects in recent years, actively explores and implements the approval mechanism of “getting the land and starting the construction”, on the day of obtaining the land real estate right certificate, the project will issue the “three certificates” of construction land planning permit, construction project planning permit and construction project Construction permit, so as to realize the seamless connection between “getting the land” and “commencement”, help enterprises to shorten the development cycle to the maximum extent, and achieve production efficiency as soon as possible.

关键词：拿地即开工；流程再造；帮办代办

Keywords: getting the land and starting the construction; process reengineering; assistant agent

DOI: 10.12346/emr.v4i6.7930

1 引言

工程建设项目审批制度改革是党中央、国务院在新形势下做出的重大决策，是推进政府职能转变和深化“放管服”改革、优化营商环境的重要内容。2018年3月，《政府工作报告》中指出“工程建设项目审批时间再压减一半”。2018年6月，李克强同志在全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议上明确要求，“五年内工程建设项目从立项到竣工验收全流程审批时间压减一半”。

2 背景情况

项目建设是经济社会高质量发展的“生命线”，是新旧

动能转换的重要抓手和主要载体。项目审批是复工复产的关键一环，审批速度决定开工速度。党的十八大以来，各地推进以“多规合一”改革引领工程建设项目审批制度改革，形成了一整套闭合成熟的审批系统和比较完备的管理制度。但工程建设项目审批手续多、办事难、耗时长等问题仍比较严重。突出表现在，拿地后开工准备周期长，按照现有规定，企业拿到土地证后，至少需要100个工作日才能完成全部手续办理。

李克强同志指出，营商环境就是竞争力，就是生产力。工程建设项目审批制度改革是“放管服”改革的重点，是践行“以人民为中心”发展思想的具体体现，对激发市场主体

【作者简介】刘晶（1985-），男，中国山东潍坊人，本科，经济师，从事工商行政管理、行政审批研究。

活力、提高投资效益、实现经济社会高质量发展具有重要意义。

3 主要做法

近年来，中国临朐县以“环节最少、用时最短、成本最低”为目标，不断深化工程建设项目审批制度改革，建立并联审批、区域评估、容缺受理等机制^[1]，全流程审批时限由原来的100天压缩到30天以内，实现项目“拿地即开工、签约即动工”。

3.1 编制“一张清单”，确保“一单尽列”

3.1.1 “标准化”统一清单事项

对78个工程建设项目审批服务事项进行重新梳理整合，合并“建设工程规划类许可证核发”等8项，取消“房地产开发项目竣工综合验收备案”1项事项，通过信息共享、告知承诺、策划生成等方式，将“建设工程施工招标文件、澄清或修改文件”等7项事项并入现有办理环节，做到同一审批服务事项“主项名称、子项名称、事项类型、事项编码、实施依据、申报材料、办理流程、收费标准、承诺时限、表单”内容统一，使项目申报更加方便快捷。

3.1.2 “个性化”定制清单内容

坚持精准施策，将工程建设项目整合为工业、基础设施、乡村振兴、商业地产、社会民生五大类，分类归纳所需审批要件。根据具体项目所处的论证、规划、挂牌等不同阶段，逐个定制事项清单，一次性告知事项办理所需的全部信息，实现“一个项目、一张清单、一套流程、一次全知”，企业“按图索骥”，即可顺畅完成全流程审批。

3.1.3 “简约化”规范清单办理

全面梳理工程建设类项目审批事项，进一步“减事项、减环节、减材料、减证明、减时限”，做到“清单之外无审批、流程之外无环节、指南之外无材料”，杜绝工程建设项目审批中的“体外循环”“隐性审批”，累计取消前置条件22项，压减申报材料69件，压减幅度达57%。

3.2 整合“一个窗口”，实现“一窗受理”

3.2.1 “多窗”变“一窗”

创新推行“一个窗口对企业”服务模式，整合审批、住建、国土、规划、环保、应急、水利、人防等13个部门的工程建设项目审批职能，实行“集成批、一窗办”“前台综合受理、后台按责审批、部门限时办结、统一窗口出证”，打造综合受理、业务咨询、帮办代办“一站式”服务平台^[2]。

3.2.2 “多事”变“一事”

对同一阶段内性质类似、办理时间节点相同，且与核心环节关联度高的事项进行梳理，工程建设项目全链条审批服务事项整合为“我要拿地”“我要规划证”“我要施工图”“我要开工”等10个主题审批事项，主题内事项实行一次受理、统筹办理；主题与主题之间加强协作、并行推进。企业按主题一次申请，牵头审批单位一次受理、并行办理多个事项，

审批质效大幅提升。

3.2.3 “多件”变“一件”

在全省首创工程建设项目“开工一件事”改革，梳理施工许可阶段涉及的水土保持、消防设计、人防工程等7项审批事项，整合为“一件事”，一张表格、一套材料、一次办好。整合原来涉及的35份申请材料，压减共性和重复的申报材料17件，减少48%。改革后，7个事项不再单个申请、单个提交材料，将原来的7次7表申请改为1次1表申请。开工涉及的事项实现即收即办、1天内办结。

3.3 搭建“一个平台”，落实“一网通办”

3.3.1 项目申报“电子化”

上线工程建设项目审批管理系统，包括工程建设审批系统平台、网上办事大厅、效能监督系统、统计报表系统等子系统，设置“拿地即开工”模块，与投资项目审批监管平台、政务服务网等18个业务专网系统互联互通，实现统一受理、一站式办理，网办覆盖率达到100%。通过系统为317个工程建设项目办理业务550余件，网办覆盖率达到100%。

3.3.2 部门审批“共享化”

整合施工图审查、施工许可、招投标等5个领域的审批数据，全部接入项目审批管理系统，设置部门内部信息共享、系统自动抓取、跨领域事项申报、云踏勘等功能，可通过部门内部共享的，不再要求企业提供；可通过系统自动抓取的，不再需要企业上传，企业提交材料由10项减为0项，单个项目平均踏勘次数由3次减少为1次，实现项目审批信息互联互通、共享共用、高效便捷。

3.3.3 业务办理“网购化”

围绕“企业投资项目备案”“水土保持方案审批”“施工许可证办理”等47项首批审批服务事项，通过“政务+互联网+邮政”的方式，推行全链条“零见面”审批服务，企业通过网上平台进行远程业务申报，审批人员按照程序进行网上流转、限时办理，将办理结果寄递到企业群众手中，打造网购式政务服务新体验，累计办理“零见面”业务800余件。

3.4 用好“一纸承诺”，助力“一次办好”

3.4.1 用足用活容缺受理

在主要申请材料齐全且符合法定形式的前提下，对项目审批中一些非要件材料采取承诺即办、事后补办等容缺方式，以“一份承诺”代替“一摞材料”，将规定时限内办理的“承诺件”转为立即予以办理的“即办件”，形成以信用为核心的新型审批模式。先后公布容缺受理事项清单73件，适用告知承诺制事项清单177件。

3.4.2 特殊事项一事一议

审批服务部门牵头，协调住建、规划、国土、环保、应急等部门联合办公，与企业面对面，一次性告知企业所需材料，联合受理、联商联办，依法依规为企业“把脉”“指好路”。累计受理涉企审批900多件次，组织项目集中受理

对接会 40 多次，为企业解决困难问题 200 多个。

3.4.3 施工许可分阶段办理

将施工许可划分为“基坑支护和土方开挖”“地下室”“±0.0000 以上”三个阶段，探索“分阶段办理施工许可”改革^[3]。改革后，建设单位可根据自身实际情况选择申办，取得开工意见书后即可开工建设基坑、桩基础工程，后续再办理其他审批手续，从而最大限度减少设计、图审等环节对开工时间的制约，项目可提前 30 天以上开工。

3.5 打造“一支队伍”，提供“一流服务”

3.5.1 优化帮办代办机制

成立县级工作专班，以县直部门审批人员、乡镇包靠项目人员为主体，组建 250 余人的帮办代办队伍，以“拿地”为导向，通过包靠帮扶、上门服务、预约服务、全程跟踪及帮办代办等措施，做到随叫随到、服务及时、精准高效。累计开展上门服务 800 余次，帮办代办审批服务事项 1200 余件。

3.5.2 精准摸排企业需求

组建满意度回访中心，对政务服务大厅办件进行全量回访，变“等意见”为“找意见”，主动沟通企业需求，针对发现的问题，优化服务流程、提升审批质效。整合政务服务网、微信公众号、小程序咨询回复模块，推出“胸易办”政务服务智慧云客服平台，全面了解企业现实需求。目前，累计摸排企业 1000 余家，收集各类需求和意见建议 200 余条。

3.5.3 创新开办“企业公开课”

围绕提升企业手续报建能力，开办“企业公开课”，组织审批、住建、自然资源、规划、大数据、发改等部门，成立 26 人的讲师团队，围绕公司注册、土地出让、不动产登记、建筑许可等常见问题，常态化为企业送审批、送政策、送科技、送服务。累计开办“企业公开课”30 余次，培训企业人员 2000 余人次，让每家企业都有一位政策明白人。

4 经验启示

“拿地即开工”审批制度改革，是流程上的革新，更是思想观念上的革新，很多工作思路和方法举措给人启迪和借鉴。

首先，以法律为准绳，夯实改革的法治基础。坚持把改革置于法律和制度的框架内推进，在探索“拿地即开工”审批机制过程中，严格按照“法定的审批程序坚决不能少、法定的公示时限坚决不能少、法定的审批手续坚决不能少”三个“坚决不能少”的原则，对土地出让等法律法规有明确规定的，严格按照法律法规办理，其余事项法律法规没有明确规定的，能提前办理的提前办理，能并联办理的并联办理。鉴于发布土地挂牌公告的 30 天是法定时限，重点围绕“拿地”做文章，对审批流程进行整合再造，将规划设计方案审查、施工图审查等 18 项手续提前，在“拿地”的同时，并行办

理工程审批等手续，实现了核发不动产权证书的同时，办理施工许可手续，并开工建设。

其次，以创新为动力，打造改革的驱动引擎。“拿地即开工”审批机制的核心在于“拿地”过程中提前完成相关手续，最大限度地压缩事项办理时限。秉持“大胆创新、敢于突破”的原则，将建设项目整个审批流程划分为“拿地前”“拿地中”“拿地后”三个阶段，并对每个阶段任务进行明确，确保各个阶段流程办理衔接有序。

再次，以协同为支撑，构建改革的强大合力。这次改革需要在上级没有明确规定、明确意见的前提下，担当作为，创新审批机制。各个部门勇于担当、协同配合，全力支持“拿地即开工”审批机制改革，打破了部门之间、部门内部的壁垒，推进协同审批。建设单位负责人说，原先他们公司开发的项目，大部分是他们催着部门办手续，这次“拿地即开工”手续办理都是部门催着、帮着他们办，如果不大幅度提高效率，就跟不上部门的节奏，这种办理的效率前所未见。

最后，以担当为保障，消除改革的后顾之忧。中国山东省政府南方考察组指出，南方是“法无禁止即可为”，而我们是“法无授权不可为”，没有成例不敢为，错失了大量发展机遇。相比其他地方的“拿地即开工”，中国临朐县的改革模式更加高效、更加彻底，是一次流程再造的深化改革，没有成例可以借鉴，也没有明确的上级意见作为指导遵循。为消除改革的后顾之忧，县委、县政府带头担当，要求严格落实“三个区分开来”，真正“为担当者担当、为负责人负责”，对改革过程中先行先试的探索产生实行合理“容错”，给改革创新者吃下“定心丸”，为改革的顺利推进提供了坚实保障。

5 结语

随着经济社会不断发展，对工程建设项目审批效率的要求也越来越高。论文分析了工程建设项目审批制度改革的背景情况，重点阐述了中国临朐县工程建设项目“拿地即开工”改革的主要路径和具体工作措施，并对改革经验进行了总结，对下一步深化工程建设项目审批制度改革提供了有益的实践经验。

由于时间和笔者能力有限，对制约工程建设项目审批效率问题的研究针对性和战略高度还不够，需要细化提升，这也是笔者后期进一步研究的方向。

参考文献

- [1] 国办发〔2018〕33号 国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知[S].
- [2] GB/T 32169—2015 政务服务中心运行规范[S].
- [3] 鲁建建管函〔2021〕4号 山东省住房和城乡建设厅关于进一步优化房屋建筑和市政基础设施工程施工许可办理环节营商环境的通知[S].