

# Experience and Enlightenment of the Reform of the Examination and Approval System of Construction Project

Baogang Sun

Comprehensive Administrative Law Enforcement Detachment, Natural Resources and Planning Bureau of Bijie City, Guizhou Province, Bijie, Guizhou, 551700, China

## Abstract

With the comprehensive implementation and deepening of the reform of the approval system for construction projects, problems such as difficulty in departmental communication and coordination, insufficient supporting systems, and disconnection between approval and supervision have also been exposed at the specific operational level. The paper combines the theory of public management and service-oriented government, expounds the concept of construction project approval, and analyzes the problems in the reform of the approval system based on its own practical experience, put forward countermeasures and suggestions to better promote the reform of the approval system for construction projects.

## Keywords

engineering construction; project approval; system reform, experience enlightenment

# 工程建设项目审批制度改革的经验与启示

孙宝刚

贵州省毕节市自然资源和规划局综合行政执法支队, 中国·贵州 毕节 551700

## 摘 要

随着工程建设项目审批制度改革工作的全面展开和层层深入,在具体的操作层面也暴露出了部门沟通协调难度大、配套制度不够、审批与监管脱节等问题。论文结合公共管理理论、服务型政府理论,阐述了工程建设项目审批的概念,对结合自身实践经验对审批制度改革中的问题进行分析,提出更好地推进工程建设项目审批制度改革工作的对策建议。

## 关键词

工程建设; 项目审批; 制度改革, 经验启示

## 1 工程建设项目审批制度改革的内容

为推动政府职能转向减审批、强监管、优服务,促进市场公平竞争,自2018年5月起,中华人民共和国住房和城乡建设部开始在中国范围内开展工程建设项目审批制度改革试点。在此基础上,2019年3月,中华人民共和国国务院办公厅发布《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》,要求各地要深化“放管服”改革,进一步优化营商环境,对工程建设项目审批制度进行全流程、全覆盖改革,构建科学、

便捷、高效的工程建设项目审批和管理体系;提出对建设工程建设项目审批实施全流程全覆盖,形成审批、信息数据平台、审批管理体系和监管方式“四个统一”;要合理划分审批阶段,将工程建设项目审批流程主要划分为立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段;明确每个审批阶段确定一家牵头部门,实行“一家牵头、并联审批、限时办结”,由牵头部门组织协调相关部门严格按照限定时间完成审批;实行联合审图和联合验收;制定施工图设计文件联合审查和联合竣工验收管理办法。将消防、人防、技防等技术审查并入施工图设计文件审查,相关部门不再进行技术审查。实行规划、土地、消防、人防、档案等事项限时联合验收,统一竣工验收图纸和验收标准,统一出具验收意见。

【作者简介】孙宝刚(1985-),男,中国贵州安顺人,本科学历,中级职称,从事工程建设项目审批制度改革的经验与启示研究。

## 2 工程建设项目审批制度改革的经验

### 2.1 取得的成效

#### 2.1.1 提高了审批效率

改革后审批效率高,办结时间缩短,相关涉改单位对于工程建设项目制度改革工作的各项具体实施效果的满意度评价很高。“效率高、办事快、好办事”,是报建单位在办理工程建设项目审批过程中感受到的最大变化,他们对立项用地、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段审批流程上整体评价为“有很大改进”和“有一定改进”,这些都是货真价实的改革成效<sup>[1]</sup>。报建单位工作也明显感觉现在工程建设项目的审批效率确实比以前快,以前直接发包完整做下来得60天,现在两天就下来了,而且需要提供的资料也更加简要。审批企业也反映审批时序调整得更加科学。例如,地震安全性评价只要在初设前完成就可以;环评、节评这些只要在开工前完成就可以,但在以前没有土地证不给办,工作开展困难。由此可见,制度与流程的优化推动了审批效率的实质性进步。

#### 2.1.2 降低了企业成本

##### (1) 降低企业融资成本

由于工程建设项目一般投资体量较大,对于企业来说,时间成本的降低就意味着资金回笼时间的缩短,尤其对于贷款融资的项目企业,可以节省很大一笔利息支出,资金回笼时间的加快就意味着项目可以早盈利。

##### (2) 降低企业图审成本

通过电子政务,全面推行数字化审查,实现在线数字化审图,变“人带着图纸跑”为“图纸网上走”。在以往的审批中,企业需要将图纸打印出来,送给相关审批部门,如果需要修改还需要再次打印。实行数字化审图后,为每个项目打印图审材料费用节省万元以上。变施工图纸审查由企业付费为政府购买服务,直接降低企业报审成本。

#### 2.1.3 提升了服务水平

工程建设项目审批制度改革工作不仅使审批效率得到提高,对作风建设的提升作用也非常明显。简政放权、一窗受理、一次性告知服务、一张表单等措施有效降低了制度性的交易成本,以往办事过程中故意吃拿卡要、刁难办事群众和市场主体、懒政怠政的现象大幅减少。在改革的过程中,政府部门的思想认识和服务意识也进行了深层次地转变,政府职能

进一步转变,树立起了求真务实、为民服务的正面良好形象,真正让群众和市场主体感受到了办事更方便、更快捷、更高效。

### 2.2 存在的问题

#### 2.2.1 上位法约束难以突破

由于工程建设审批制度改革是一项创新性的改革,目前面临着审批制度改革与立法、修法未能完全同步的困境。就中国现行法律体制,从法的效力位阶可将法分为三类,即上位法,下位法和同位法。通常情况下,上位法的地位要高于下位法,当相关法律文件发生内容冲突时,应当遵循效力较高的法律文件,而不建议执行效力较低的法律法规文件的内容。这也是长期实践中一条重要的参考标准。在改革推进中,改革方案制定部门先后查阅200余部法律、法规、规章,进行逐条逐项核对,确保改革与法治相统一,坚持改革与修法同步推进。对因出台时间较早,与最新改革精神、改革趋势不符,客观上造成审批服务环节增加、审批时限增加、申请材料增加的法规、规章提出修改建议。属于市级地方性法规通过征求相关部门意见,在市级层面可以按程序对法规条文进行修改<sup>[2]</sup>。而属于省级地方性法规和部委规章的,由于上位法约束无法突破,即使是适用于实际情况,且有利于加快改革进度、提高审批效率的,也会因法律法规的限制而无法出台,所以继续深化工程建设项目审批制度改革,压缩审批事项,需要继续加强“放管服”改革,从上到下继续放松管制,加快对不适应社会发展的法律规章的清理修改,以适应改革的需要。

#### 2.2.2 改革未能完全以公众需求为导向

服务型政府理论的核心就是政府的职能应当由原来的以政府为中心对市场进行管制转变为以公民为中心提供所需服务。在改革中,主要参照的还是国家和省市的“规定动作”,在事项精简和流程设计时没有充分结合实际,缺乏更好地回应公众需求的“自选动作”,片面追求时间最短,造成退件率较高,未能满足公众真实需求。

#### 2.2.3 电子政务建设不成熟

电子政务建设中,信息壁垒依然存在,部分单位为了自身方便,仍使用部门专网,在数据录入和审批结果上与审批系统“物理隔绝”,从而回避了电子政务的系统监管,增加了工程建设项目审批中发生贪腐现象的风险,为“权力寻租”提供了可乘之机。在深化改革中要加强电子政务建设,通过

电子政务促进信息共享和公开,保障公众的知情权。

### 3 工程建设项目审批制度改革的启示

#### 3.1 优化工程建设项目审批管理机制

一是进一步梳理审批事项,按需增加、删除、修改、并联、拆解审批环节,推动同一部门内多个事项审批职能向一个科室集中,不同部门的事项审批受理窗口向实体审批大厅物理集中。

二是实行技术审查和行政审批相分离,支持技术审查机构出具审查结果或第三方机构出具设计方案。

三是加强“体外循环”环节和事项监管,对属于行政审批事项范围的纳入行政审批管理,对属于技术审查范围的,按照市场化原则交由第三方办理。

四是对不同性质的项目审批流程进行分类优化,允许战略性新兴产业项目带方案出让土地,简化项目设计方案和概算编制审核流程,实施技术审查类事项直接备案,全面实施企业投资项目告知承诺制。

#### 3.2 推动跨区域、跨部门政务服

务标准化建设推进“互联网+政务服务”,加快打造一体化在线审批服务平台,大力推进网上统一办事平台和政务微信、政务智能App建设,推动审批服务跨地区、跨部门、跨层级协同办理,统一受理、并联审批、实时流转、跟踪督办、信息共享,全城通办、就近能办、异地可办,实现“数据跑”

代替“人工跑”。推进各地区各部门平台规范化、标准化建设和互联互通,以业务量大、受众面广的高频政务服务事项为重点,通过统一项目编码实现项目信息、审批结果等数据关联共享和网上流转,逐批实现审批服务标准统一、流程优化,形成上级统筹、部门协同、整体联动、一网通办的“互联网+政务服务”体系<sup>[1]</sup>。

#### 3.3 推动第三方中介服务健康发展

加快建设省、市级网上中介服务超市,清理和取消行业部门间执业限制和限额管理,建立透明高效的中介服务管理机制。针对中介服务市场“专业化不高”“隐性垄断”等问题,建立行政审批中介服务清单管理制度,坚持培育扶持与监管并重,加快服务业开放,破除中介服务市场准入门槛,加强服务收费、业务规范、办理期限等监管,加快培育专业化第三方中介服务机构。充分发挥第三方机构专业监督管理作用,实现协同多元监管。

#### 参考文献

- [1] 张颖. 工程建设项目审批制度改革再深化[J]. 中国勘察设计, 2021(01):25.
- [2] 蔡俏, 祝奕. 对工程建设项目审批制度改革的探索和思考[J]. 中国招标, 2020(12):99-101.
- [3] 刘军. 工程建设项目审批制度比较研究及启示[J]. 北京规划建设, 2020(06):68-74.