

关于《深圳市龙岗区政府投资建设项目施工许可管理规定》的政策解读

一、编制背景

根据世行对全球190个经济体的营商环境评价，在“办理施工许可”指标方面，2017年我国综合排名172位（办理时间为平均247.1天）；在被调查的34个城市办理施工许可所花时间排名中，深圳位列第13位，政府部门审批时间为267天。习近平总书记在2017年7月17日下午主持召开中央财经领导小组第十六次会议，研究改善投资和市场环境、扩大对外开放问题，要求北京、上海、广州、深圳等特大城市率先加大营商环境改革力度。在2018年5月2日的国务院常务会议上，李克强总理明确要求，将工程建设项目审批时间压减一半以上，进一步优化营商环境，确定在包括深圳在内的16个地区开展试点。

根据党中央、国务院的要求，遵照伟中同志批示精神，2018年3月23日，庆生、杨洪同志主持召开会议专题研究建设项目审批制度改革，提出了“深圳100”的改革目标，现调整为“深圳90”，即建设项目从立项到施工许可，政府部门的审批时间不超过90天。

为了实现前述目标，由市政府形成了《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》（深圳市人民政府令第310号，以

下简称“310号令”)和《深圳市社会投资建设项目报建登记实施办法》(深圳市人民政府令第311号)两个文件,于2018年8月1日正式实施。两个规章实施后,我市政府投资建设项目,截至施工许可办理完成,房建类审批时间控制在85个工作日以内,市政线性类审批时间控制在90个工作日以内;社会投资建设项目从签订土地使用权出让合同至取得施工许可,审批时间控制在33个工作日以内,至不动产登记完成,审批时间控制在45个工作日以内。

按市政府工作安排,各区需参照“310号令”制定实施细则。根据区政府工作部署,由区发改局、政务办牵头,结合龙岗区的特点落实“深圳90”改革,计划于8月底前拿出《龙岗区政府投资项目施工许可管理规定》(以下简称《管理规定》)。

二、编制过程

区发改局于8月初启动《管理规定》的起草工作;8月17日完成征求意见稿,第一次征求相关单位意见;根据各单位意见建议修改后,8月29日向更军常委专题汇报;8月31日赴《管理规定》涉及的两个主要审批部门区住建局和龙岗规划国土管理局专门座谈和研究讨论,进一步细化相关条款;9月7日更军常委主持召开专题研究会议,区发改局按照会议要求对《管理规定》及相关资料进一步完善,并按法制部门要求履行了规定程序,9月19日第二次征求各相关单位意见。谷更军常委于9月7日、戴斌区长于9月30日分别听取了区发改局关于龙岗区落实“深圳90”的专题汇报并提出指导意见,10月10日经区政府

六届五十一一次常务会议审议原则通过，会后区发改局已根据会议精神进一步修改完善。

三、《管理规定》主要措施

该规定针对政府投资建设项目的公益性和政府部门的特殊属性，打破审批部门“坐等审批”的路径依赖，要求审批部门由被动审批向主动服务项目建设转变。

(一)优化的审批流程

根据建设项目不同特点，将政府投资建设项目分为房建类和市政类(包括市政道路等线性工程、其它市政类)，将审批阶段划分为立项及用地规划许可、建设工程规划许可、施工许可3个阶段，审批事项共50个，比改革前81个减少了31个。每个阶段包括应办事项和可能涉及办事项，其中应办审批事项共15个，可能涉及办理的审批事项共35个，两类事项并行推进，各阶段内的可能涉及办事项均不互为前置，具备必要条件即可办理，且在房建类项目主体开工前或市政线性类项目实体开工前办完即可。

(二)改革项目生成机制

一是将前期论证过程全面前置于立项。建设项目提交市政府研究决策之前，项目提出部门应充分征求发展改革、规划国土、住房建设、交通运输、人居环境、水务、工务等相关部门意见，对项目涉及的规划、用地、资金等重大问题充分研究，提出立项建议，对前期工作提出了更高的要求。二是调整前期费用下达方式。将原来的各部门申报，改由市发展改革部门对市委市政府决定的建设项目，主动下达前期费

用，启动项目建设，倒逼项目单位启动相关工作。年度政府投资项目计划经市人大审议通过并印发相关文件后，发展改革部门即按照计划所列项目向使用单位(建设单位)直接下达前期经费；行业主管部门报市委市政府决策议定的其他项目(概念性项目除外)，发展改革部门根据市委常委会会议纪要、市政府常务会议纪要完成赋码并下达首次前期经费。项目首次前期经费文件下达即为项目启动，并作为项目立项文件。

(三) 调整项目供地机制

取消项目选址和用地预审申报。对市委市政府确定的房建类项目，由规划国土部门主动提出初步选址方案，并根据辖区政府及相关单位的意见，确定项目用地，出具选址及用地预审意见、用地规划许可。暂时无法办理用地规划许可证的，先出具规划设计要点。选址意见书、用地预审意见作为项目审批的用地依据文件。该规定还明确了规划设计要点的格式内容和深度要求，以保障项目(建设)单位开展后续技术方案编制。

(四) 精简用地规划和工程规划办理条件

建设单位获得建设项目选址及用地预审意见、前期经费下达文件或资金申请报告批复后，即可办理用地规划许可证。建设单位取得使用土地证明文件和用地规划许可证(规划设计要点)，完成建设工程方案设计文件，即可办理建设工程规划许可证。用地规划许可在施工许可前完成即可。

(五) 推进多规合一和区域评价

利用多规融合的“多规合一”信息联动平台，为项目论证、项目生成提供支撑；特定区域实行区域评价，区域

内单个投资项目不再单独开展相关评估评审工作。

(六) 统一审批平台

按照“共同使用、强制共享”的要求，抓住数据归集与信息共用这个核心，建立政府投资建设项目在线审批监管平台，实现网上一口申请、统一受理、并联审批、限时办结、市区通用，推行图纸和资料全过程电子化流转共享。

(七) 其他主要审批环节优化

一是简化可研及概算审批。规定5000万元以下项目免可研审批，并规定项目申报概算总投资在可研批复范围内的项目实行概算告知性备案。

二是免除施工图审查。项目建设单位可视项目建设情况自行决定是否委托第三方开展施工图审查，对建筑规模较小、技术要求简单等无需委托审查的，在项目申请施工许可时做出书面说明。各审批部门不再对施工图的技术内容进行实质性审查和审批。

三是精简施工许可办理条件。项目建设单位书面承诺后，办理施工许可无需提供工伤保险参保证明、劳务工工资分账协议，无需核验安全生产许可证、人员资格证书等原件。

四是明确产权登记责任。要求项目完成后及时申请办理产权登记，房建类项目完成不动产登记作为在线平台建设项目审批办结信息。

五是统筹优化水电气等审批。供水、供电、燃气、轨道等市政公用服务企业入驻区行政服务大厅，规范简化施工用水、用电、用气报装程序，明确办理时限，不得设置任何报装

前置审批。

五、《管理规定》主要措施

按市政府相关要求，各区应当参照“310号令”的改革方向及改革力度制定实施细则。因此《管理规定》按市规定的框架制定，基本保留了“310号令”的主要措施，同时结合我区实际进行了优化调整，主要包括：

（一）调整适用范围

结合《龙岗区政府投资项目管理办法》相关规定，《管理规定》对项目适用范围从“310号令”的“本规定适用于在深圳市行政区域内利用市财政性资金开展的用于民生改善、城市基础设施等涉及空间的固定资产投资建设项目，主要包括房建类和市政类。轨道交通项目、围填海项目不适用本规定。”调整为“本规定适用于全额或部分利用区级政府资金在龙岗区行政区域内开展的用于民生改善、城市基础设施等涉及空间的固定资产投资建设项目，主要包括房建类和市政类。轨道交通项目、高速路项目不适用本规定，按国家、省、市的相关审批管理规定执行。其他不涉及空间的项目按《龙岗区政府投资项目管理办法》的相关规定执行。”（第二条）

（二）优化立项机制

一是调整立项依据文件。把“310号令”的“项目首次前期经费下达”调整为“项目前期工作计划下达”。该处调整主要考虑到“前期工作计划”作为立项依据已在我区运作多年，且改革后纳入年度计划的项目即要同步下达立项文件。

沿用已有形式，并将立项依据与资金计划分离，即及时启动项目前期工作与提高又兼顾资金使用效率。市发改委《落实市政府投资建设项目施工许可管理规定的办法(试行)》中，立项发文样本也已调整为“关于下达XX项目首次前期计划的通知”。(第八条)

二是优化立项流程。进一步明确申报流程，保留联评联审及我区政府投资项目管理办法的相关要求，增加项目单位编制立项报告、征求意见、由区发改局汇总提请审议的相关条款，同时明确了立项报告的主要内容，提高了可操作性；对于计划外新增项目的立项，结合我区实际并参照现有流程，把“310号令”规定的由市委常委会会议、市政府常务会议审议通过才能对年度计划外新增项目立项的条款，调整为5000万元以下项目报区联评联审会议，5000万元以上项目报区政府常务会议审议通过后立项，同时增加了紧急项目可直接立项的条款，提高了立项审批效率。(第九条)

(三)调整免可研项目范围

在“310号令”规定的总投资5000万以下及应急、抢险、救灾工程项目免可研审批的基础上，增加了新建、扩建的房建类项目不可免除可研报告审批的规定，有助加强房建项目建设规模、标准及内容的统筹把关。(第十八条)

市“310号令”对发改部门立项、可研、概算3个主要审批环节的改革思路为放宽项目立项及概算审批，加强项目可行性研究报告审核；市政府投资项目基本为总投资5000万以上项

目，因此对5000万以下项目免可研审批具有可控性。而我区总投资5000万以下的项目数量占比87%，免可研项目数量较多。此外对于房建类项目，其功能、规模、标准和技术方案应在可研阶段论证明确，如未经可研阶段论证，对后续的投资控制、建设规模统筹等方面均有可能造成不利影响。因此在管理规定中适度加强了房建类项目的论证，保留可研报告审批环节。

(四) 调整资金审批报告受理范围

“310号令”规定，市政府投资项目中的单纯装修装饰、设备购置、维修改造、绿化提升以及公交停靠站、交通安全设施、城市照明等建设项目或投资补助类项目，免于可研报告审批和概算审批，直接审批资金申请报告。考虑到我区装饰装修、绿化提升、城市照明等项目总数量较多、投资规模较大，且建设内容多样、建设标准不统一，不宜进一步放宽审批，因此在《管理规定》中按现有做法保留了单纯设备购置类项目可以直接审批资金申请报告，同时增加纳入了建设标准明确的公交停靠站、交通安全设施项目同样适用该款规定。（第二十条）

(五) 加强施工招标控制

按照“310号令”规定，所有项目在立项后即可开展施工招标。为加强我区项目投资和规模统筹，确保项目实施的科学性和投资计划的严肃性，《管理规定》要求我区建设项目原则上应在概算批复后才开展施工招标，但按市相关规定认定的应急工程及抢险救灾工程，经区委区政府同意的安全

保障、民生实事及其他紧急工程，在立项后即可开展施工招标。（第三十三条）

（六）其他调整的条款

一是关于“多规合一”平台。“310号令”规定由市规划国土部门建立“多规合一”信息平台，按我区工作安排调整为由区发改局在市“多规合一”平台基础上进行优化拓展，开展应用开发的相关工作。（第十一条）

二是关于施工许可审批单位。由于我区施工许可审批单位为区住建局，因此对“310号令”关于施工许可办理审批单位的第三十四、第三十五条作出调整，删除原文的交通运输与水务部门办理施工许可的相关规定；同时根据我区现有流程，按区住建局、城管局、工务局及龙岗交通运输局的相关意见，精简市政类项目办理施工许可的前置条件。（第三十四条、第三十五条）

三是关于“在线平台”应用。整合了“310号令”的第六、第四十五、第四十六、第四十七等4条与市“投资项目在线审批监管平台”有关的条款，规定我区各单位按市里统一要求做好区级“在线平台”的对接、应用、维护等工作。（第四十四条）

四是突出龙岗特色。按照“落实‘深圳90’，龙岗‘一次办成’”的目标，以“一次性审批通过率”、“提前办结率”为抓手，推动项目审批质量和效率“双提升”，增加了推动项目实现“一次办成”、提前办结的相关条文，加强

项目监管，明确主体责任，同时对项目单位加强前期工作提出要求。（第一、四十八、四十九、五十、五十一、五十二条）

五是进一步完善附则。较“310号令”增加了负责解释的部门及文件有效期，同时明确了与《龙岗区政府投资项目管理规定》不一致的以本规定为准。（第五十五、五十六、五十七条）

四、实施效果

目前我区政府投资项目从立项到施工许可办理完成，市政类项目审批流程共包括9个必要审批事项（并联办理的算一个事项），实际审批时间合计118个工作日；房建类项目审批流程共包括7个必要审批事项，实际审批时间合计128个工作日。按《管理规定》实施后，市政类项目必要审批事项调整为7个，审批时间缩减为90个工作日；房建类项目必要审批事项调整为6个，审批时间缩减为85个工作日；其中，5000万元以下的项目免除可行性研究报告审批（新、扩建房建类项目除外），该类项目审批时间可进一步压缩20个工作日，即市政类项目最短审批时间为70个工作日，房建类项目最短审批时间为65个工作日。

除上述市政类项目7个、房建类项目6个必要审批事项按顺序依次办理外，其他事项不作为必要审批事项办理的前置条件，如用地规划许可证、土地出让合同等纳入“应办理审批事项”，环评、林地、水务、消防、人防等事项纳入“可能涉及的办理事项”，在项目主体开工前办理完成即可。