

基于世界银行标准对“建筑许可”审批优化的探索与思考

吴杰超

嘉善县建筑业管理服务中心, 浙江 嘉兴 314100

[摘要] 此文从世界银行对“办理建筑许可”评价办法出发, 研究了嘉善县对“建筑许可”审批优化的改革措施, 并对改革前后做了数据比对分析, 发现在办理“建筑许可”审批优化后存在着信息共享不足、政策适用面小以及承诺制改革存在不适应等方面的问题, 并针对问题提出了相关建议。

[关键词] 营商环境; 世界银行标准; 建筑许可; 优化

DOI: 10.33142/mem.v3i2.6297

中图分类号: F326.2

文献标识码: A

Exploration and Thoughts on the Optimization of "Construction Permit" Approval Based on the World Bank Standard

WU Jiechao

Jiashan Construction Industry Management Service Center, Jiaxing, Zhejiang, 314100, China

Abstract: Starting from the world bank's evaluation method of "handling construction permit", this paper studies the reform measures of Jiashan County for the approval and optimization of "construction permit", and makes a comparative analysis of the data before and after the reform. It is found that after handling the approval and optimization of "construction permit", there are some problems, such as insufficient information sharing, small policy application and maladjustment in the reform of commitment system, and puts forward relevant suggestions.

Keywords: business environment; world bank standards; building permit; optimization

营商环境是指市场主体在准入、生产经营、退出等过程中涉及的政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等有关外部因素和条件的总和。为此世界银行采用了一套统一的、全面的、公允的测评办法体系对全球 190 多个经济体的企业营商便利度加以衡量。世界银行报告在全球范围内具有广泛的影响力。而“办理建筑许可”是其中的一项重要指标。“办理建筑许可”指标包括了从土地取得后到项目竣工验收及不动产登记之间全流程的企业与政府互动的环节、时间、成本和质量控制指数, 是世界银行营商环境考察指标体系中涉及部门最多、办理环节复杂、时间跨度长、质量要求高的一项测评指标, 被业内公认为是最复杂指标。近几年, 嘉善县聚焦企业投资项目, 对工程建设项目审批制度进行全流程、全覆盖改革, 整合办理环节, 优化审批流程, 以最大限度地简化建筑许可的审批为核心, 进一步提升了营商环境。

1 嘉善县对“建筑许可”优化改革的措施

1.1 实施分类管理

按照投资主体、类别和规模, 将工程建设项目划分为政府投资房屋建筑类项目、政府投资城市基础设施工程类项目、企业投资民用建筑类项目(不含小型工程项目)、企业投资工业类项目(不含小型工程项目)和企业投资小型工程项目(小型工程项目指建筑面积不大于 5000m²、建筑高度不大于 8m、功能单一、技术要求简单的工程建设

项目)等五大类。

1.2 优化审批流程

将工程建设项目审批流程优化整合为立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收等四个阶段, 分别由发改、规划、建设、规划部门牵头, 实施“一家牵头、一口受理、同步审批、告知承诺、限时办结”。建设单位按照规定简化办理手续, 领取相关审批文件。

1.3 精简审批事项

一是精简审批条件。取消施工许可条件中的资金证明、监理合同、无拖欠工程款承诺书; 取消质量、安全备案手续审批资料, 建设单位凭施工合同和落实工程质量安全措施承诺书, 即时一并办理质量安全监督手续(含人防工程质量监督)和施工许可证; 取消建设工程有关申报材料备案事项, 建设部门办理“建筑工程施工许可证核发”事项时将有关信息推送给城市建设档案机构; 不具有联动控制消防设施的建筑工程申报消防验收时, 可不提供消防设施检测报告; 建筑工程通过消防验收后进行局部内装修, 且装修时未增设、改动消防设施的, 申报装修消防验收时可不提供消防设施检测报告。

二是精简审批事项。企业投资工业类项目和企业投资小型工程项目中的民用建筑不再单独进行民用建筑节能评估; 取消施工合同备案、中标价备案和房屋建筑和市政基础设施工程施工分包合同备案事项; 取消企业投资民用

建筑类项目初步设计审查，合并入设计方案审查；取消建设工程有关申报材料备案事项；取消单独办理的城镇燃气工程、城市道路工程、环境卫生设施和城镇排水与污水处理设施等专项竣工验收备案环节，与房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案一并办理。

1.4 实施并联审查

一是立项用地规划许可阶段施行选址意见书和用地预审意见书并联审批。

二是工程建设许可阶段设计方案联审工程规划许可证联合办理，设计方案联审通过并经公示后即办工程规划许可证机制。

三是施工许可阶段推行由建设、人防、消防和气象等部门通过政府购买服务，共同委托施工图综合审查机构进行在线施工图联审，对施工图设计文件以及其中的消防设计、人防设计、防雷设计等事项进行统一审查。施工图设计文件审查合格后，由施工图审查机构出具合格证书。质量安全监督手续和施工许可证联合办理机制。此外，深化“标准地+承诺制+代办制”改革，推行一般企业投资项目“拿地即可开工”以及低风险项目“极简审批”。项目业主在土地摘牌后提交相关项目申请材料，申请材料齐全并书面承诺后，一次性取得项目备案、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等审批结果。

四是竣工验收阶段推行“竣工测验合一”改革，实施联合竣工验收制度。通过投资项目在线审批监管平台 3.0 实现一窗口受理，将竣工验收监督、房屋建筑工程竣工验收备案，人防工程或者兼顾人防需要的地下工程竣工验收备案（有人防工程时），消防竣工验收（备案和抽查）、项目竣工规划核实、建设用地复核验收按照统一受理、统一现场踏勘、统一送达验收文件的原则，实行联合验收。

1.5 推行告知承诺制

对可通过事中事后监管纠正的不符合审批条件行为，

且不造成严重后果的审批服务事项，实行告知承诺制。各涉审部门公布实行告知承诺制的审批服务事项清单。实行告知承诺制的审批服务部门一次性告知具体要求，申请人按要求作出书面承诺后，审批服务部门直接作出行政审批决定或予以核准。

1.6 线上平台，一口受理

采用浙江省“企业投资项目审批系统（工程审批管理系统 2.0）”作为工程建设项目办理施工许可的统一网络入口。设置在“浙江政务服务网”的“主题集成服务”专栏。工程建设项目的相关申请、受理、审批、答复、发证等全流程都采用网上无纸化、零窗口办理。

2 “建筑许可”优化改革取得的成效

基于世界银行标准对“建筑许可”审批进行优化后，下面就改革前改革后进行流程比对分析，具体来分析此次优化给办事流程带来的变化。详见下面表格

总体变化：

手续：由 27 个变为 9 个，减少 18 个。

时间：由 213.5 天变为 4 天，减少 209.5 天。（针对小型项目）

费用：由 55850 元变为 2250 元，减少 53600 元。

此外需要另外说明的是对于一般企业投资工业项目可采用“拿地即可开工”模式进行测算。立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可三个阶段合并，企业在取得土地后可一次性取得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、不动产权证（纯土地首次登记），“四证联发”，实际审批办理手续缩减为 1 个手续，审批办理时间为 0.5 天。竣工验收阶段，将竣工规划核实、建设工程文件归档、建设工程消防验收（备案）、房屋建筑工程竣工验收备案等竣工验收环节进行重组，实行联合验收，实际审批办理手续缩减为联合验收和不动产登记两个手续，审批办理时间为 1 天。

表 1 改革前后对比

编号	改革前	改革后
1	手续：项目审批备案机关审批、备案；时间：5 天；费用：0 元	时间缩短为 0.5 天，实施在线备案制度。
2	手续：地质勘探；时间：7 天；费用：2250 元	无变化
3	手续：环保报告审批；时间：20 天；费用：0 元	取消
4	手续：申请并获得建设用地规划许可；时间：20 天；费用：0 元	时间缩短为 0.5 天。并入新流程的“立项用地规划许可阶段”
5	手续：申请并获得项目建设方案涉及评审结果；时间：工业和不涉及风貌控制：0.5 天；其他：20 天（以上为自然日）；费用：0 元	时间：小型和不涉及风貌控制缩短到 0 天；其他：无变化；并入新流程的“工程建设许可阶段”
6	手续：施工图审查；时间：15 天；费用：5000 元	时间：小型和低风险工业项目 0 天；特殊项目：2 天；；并入新流程的“施工许可阶段”中施工图联审；费用：取消
7	手续：消防设计审查；时间：15 天；费用：0 元	并入新流程的“施工许可阶段”中施工图联审
8	手续：人防设计审查；时间：7 天；费用：0 元	并入新流程的“施工许可阶段”中施工图联审
9	手续：申请并获得防雷装置设计审核；时间：5 天；费用：0 元	并入新流程的“施工许可阶段”中施工图联审
10	手续：聘请、委托监理机构；时间：1 天；费用：48600 元	取消此环节。
11	手续：应建防空地下室的民用建筑项目报建审批；时间：5 天；费用：0 元	并入新流程的“施工许可阶段”中施工许可
12	手续：人防工程易地建设核实；时间：5 天；费用：0 元	并入新流程的“施工许可阶段”中施工许可

编号	改革前	改革后
13	手续：申请并获得建设工程规划许可；时间：5 天；费用：0 元	时间缩短为 0.5 天。 并入新流程的“工程建设许可阶段”
14	手续：从银行获取资金证明；时间：1 天；费用：0 元	取消此环节。
15	手续：申请并获得施工许可；时间：5 天；费用：0 元	时间缩短为 0.5 天。 并入新流程的“施工许可阶段”
16	手续：建设工程规划核验（验收）；时间：5 天；费用：0 元	时间缩短为 0.5 天。 并入新流程的“竣工验收阶段”
17	手续：五方验收（建设方、施工方、设计方、勘察方、监理方）；时间：1 天；费用：0 元	并入新流程的“竣工验收”环节。
18	手续：获得消防部门颁发的竣工验收意见或备案文件；时间：15 天；费用：0 元	时间：备案 0.5 天；验收：5 天；并入新流程的“竣工验收”环节。
19	手续：在环保局进行竣工备案；时间：30 天；费用：0 元	取消。
20	手续：获得关于建筑是否防雷的专业意见；时间：14 天；费用：0 元	取消。
21	手续：建设工程（含地下管线工程）档案；时间：14 天；费用：0 元	已整合纳入建设管理流程。
22	手续：建设工程竣工验收备案；时间：3 天；费用：0 元	时间：0.5 天；并入新流程的“竣工备案”。
23	手续：人防工程或者兼顾人防需要的地下工程竣工验收备案；时间：3 天；费用：0 元	时间：0.5 天；并入新流程的“竣工备案”。
24	手续：建设用地复核验收；时间：10 天；费用：0 元	时间：0.5 天；并入新流程的“竣工备案”。与规划核验同步办理
25	手续：接入自来水、接通废水排放前期征询；时间：15 天；费用：0 元	取消；接入自来水与临时用水手续在拿地时合并办理。接通废水排放与排水许可合并办理。
26	手续：取得排水许可；时间：20 天；费用：0 元	时间 0.5 天；并入新流程的“竣工备案”。与规划核验同步办理
27	手续：不动产首次登记；时间：3 天；费用：0 元	时间：0.5 天

3 “建筑许可”优化改革存在的问题

虽然基于世界银行对“建筑许可”优化改革取得了明显的效果，但企业投资项目在办理建筑许可时存在一些问题影响了工程项目的推进及营商环境的进一步优化。

3.1 沟通及信息共享不足，影响审批服务跟进

办理建筑许可牵头部门多，涉及部门广，企业与各部门的沟通及信息共享仍然不足，对工作推进造成一定的影响。企业从拿地到建设再到完工最后取得产权证书，全流程涉及到众多办理事项，实际操作上也是需要各相关职能部门充分依托红色代办、部门“三服务”，齐心协力完成的。以列入“拿地即开工”的项目为例，涉及到立项、土地、规划、施工、水气等审批事项，涉及到发改（用能）、经信、财政、自然资源规划、建设、应急、环保、燃气、水务等部门，代办的综合协调下，以建立微信工作群为媒介，做到信息互通有无，部门各项审批服务及时跟进。而对于未列入“拿地即开工”项目，信息不能做到充分共享，再加企业对当地政策的不熟悉，缺乏与审批部门的沟通，很大几率在某个流程前耽搁，进而对工程推进造成一定影响。例如办理施工许可时，多次出现办理施工许可时发现施工单位项目经理存在在建项目或未在四库一平台库备案而无法办证的情况。施工单位的项目经理作为工程的重要负责人员，审核该人员是否符合要求是办理施工许可的必备步骤。而这个步骤本身其实可以在办理规划许可或者其他前置审批步骤前同步向审批部门咨询完成，但往往由

于企业对当地政策熟悉度不够，而施工单位又没有好好进行确认审核，造成了办证时间的耽搁。

3.2 现行政策对于特殊项目适配性较差，办理时间难缩短

现行政策对于低小风险项目具有普遍适用性，对于特殊项目适配性较差。嘉善县依托施工图分类改革、拿地即开工、企业投资低风险小型项目审批“最多 15 个工作日”改革等措施，基本实现企业低风险投资项目从拿地立项到取得不动产权证仅需 3 个审批手续就能完成，可以说现行政策都是围绕着世界银行营商环境测试标准进行拓展的，对于特殊项目，现行政策虽然进行了部分流程优化，仍然存在前置条件多的问题。企业投资管理事项大部分是由行政法规设定，减事项、减层级实质上就是修改其所依据的法律法规，或上级政府的政策规范，这已超出了地方政府的权力范畴，可以说现行政策特殊项目适配性较差，减事项、减层级存在“天花板”。例如劳动密集型的芯片产业工业项目，由于属于消防设计审查项目，完成施工图审查仍作为办理施工许可的前置条件，现行很多政策如“施工图自审承诺制”“拿地即开工”等无法进行适配。更为关键的一般外资企业对当地办事流程不熟悉，在建筑许可办理过程中更多的采用了线性办理模式，待后续审批流程中某个材料作为前置时，再返回补办其他流程，并未做到并联办理，流程优化，难以节省办理时间。像消防设计审查项目就可以在施工图设计阶段联系审批部门确定

审图单位，边设计边审图，进一步优化流程，节省时间。

3.3 承诺制改革与现行法律法规明确的审批制管理方式存在一定程度的不相适应

从审批层面上看，承诺制改革通过一纸“承诺书”省去了项目审批事项冗繁的前置材料，实现“最多跑一次”、“不见面审批”和“不再审批”，大幅提高了审批效率，有效降低了企业制度性成本，是深化行政审批制度改革的重要一环，极大优化了营商环境，但从政策角度考虑，现有相关法律法规明确规定了某些材料依旧属于审批的前置条件。从执行层面上看，承诺制虽然解决了审批的速度问题，企业的履约承诺问题尚未得到有效解决，承诺履约不实的情况常有发生。从监管层面上看，审批与批后监管存在脱节。承诺制改革在有效解决审批速度问题的同时，也倒逼政府机关应提前和加速监管力量的介入，从而加强事中事后监管以解决传统审批制最受诟病的重审批轻监管、只审批不监管和一批了之的问题。但实际操作过程中受批后监管方式、手段及力量等制约，审批与批后监管无法短时间内达成同频共振。

4 “建筑许可”优化改革的建议

一是加强部门联动。加强经信、自然资源规划、建设等各审批部门联动，通过完善部门联动机制，加强部门沟通，共享项目办理流程动态，推动办理建筑许可方面营商环境优化，进一步提高企业的获得感。

二是完善审批服务。以项目投资快速落地建设、竣工投产为目标，针对低小风险工业类、易燃易爆等特殊工业类、商品住宅类、商业类等项目的不同特性，梳理和编制

企业投资项目全流程办事指南，并进行全流程优化，设计出最优审批路径，有针对性的分类制定“主题式”“情景式”一件事审批流程，指导各项目参与方及时做好审批报审准备工作，让每一个办事企业真正享受到“个性化定制”的服务。

三是加强信用体系建设。加快建立联合惩戒制度和信用平台建设，并强化数字监管，将“告知承诺”、“信用核查”、“行政审批”进行有机结合，对守信者开通优先办理、简化程序等“绿色通道”，加强失信行为联合惩戒，将企业、参建单位和政府部门落实承诺行为信息记入信用档案，并向社会公开披露。同时加强行政审批数据共享共用，完善审批工作机制，推动各部门将线上审批系统整合，进而推动行政监管部门数字化监管的落实，以数字赋能批后监管推动项目级的数字化管理。

【参考文献】

- [1]张淑玲. 优化上海市建筑许可指标举措及启示[J]. 建筑经济, 2021, 42(1): 4.
 - [2]周华富等. 浙江省发展和改革委员会浙江省经济信息中心课题组切实推进企业投资项目承诺制改革[J]. 浙江经济, 2018(5): 10.
 - [3]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): 3.
 - [4]赵银翠, 杜富国. 行政法视域下的企业投资项目承诺制改革[J]. 中共山西省委党校学报, 2021, 44(6): 5.
- 作者简介: 吴杰超(1986.11-)男, 专业方向: 工程管理, 现职称: 建筑管理工程师。