

东莞市人民政府文件

东府〔2019〕57号

东莞市人民政府关于印发《东莞市全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

现将《东莞市全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。



东莞市全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案

为贯彻落实党中央、国务院关于优化营商环境的决策部署，按照《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》（国办发〔2019〕11号）、《广东省人民政府关于印发广东省全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案的通知》（粤府〔2019〕49号），结合我市实际，现就我市全面开展工程建设项目审批制度改革提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，坚持以人民为中心的发展理念，以推进政府治理体系和治理能力现代化为目标，以方便企业和群众办事为导向，全面开展工程建设项目审批制度改革。按照国家、省统一审批流程、统一信息数据平台、统一审批管理体系、统一监管方式的“四统一”要求，加快构建科学、便捷、高效的工程建设项目审批和管理体系。

（二）改革内容。对房屋建筑和城市基础设施等工程建设

项目（不包括特殊工程和交通、水利、能源等领域的重大工程）审批制度实施全流程、全覆盖改革。全流程是指从立项到竣工验收和公共设施接入服务全过程，全覆盖是指覆盖行政许可等审批事项和技术审查、中介服务、市政公用服务以及备案等其他类型事项。

（三）主要目标。2019年上半年，全市政府投资项目审批时间控制在80个工作日以内，社会投资项目审批时间控制在50个工作日以内，符合特定条件的项目审批时间在上述目标基础上进一步压缩；初步建成工程建设项目审批制度框架和信息数据平台。到2019年底，基本建成工程建设项目审批制度体系，工程建设项目审批管理系统与相关部门管理系统平台、省工程建设项目审批管理系统互联互通。到2020年上半年，基本建成全市工程建设项目审批和管理体系，审批效率进一步提高。

二、统一审批流程

（四）优化审批事项设置。在2018年改革试点基础上，再次对全市工程建设项目审批事项进行全面梳理，综合采取精减审批事项、承接上级下放事权、下放审批权限、合并审批事项、转变管理方式、简化申报材料、缩短审批时限、优化审查环节等措施，全面优化审批事项设置，并按照国家、省统一要求，制定全市统一的工程建设项目审批事项清单，对保留的审批事

项，规范事项设置和事项名称，明确法律依据、适用范围、前置条件、申报材料、审批时限等要素，并实行动态管理。

精减审批事项。取消不合法、不合理、不必要的审批事项。在 2018 年改革试点取消事项的基础上，进一步研究取消预算审查、施工合同备案、建筑节能设计审查备案、施工图审查备案、消防设计备案等事项。

积极承接上级下放事权。积极承接上级部门下放的审批事项，对于试点先行的下放或改革事项，努力争取作为试点城市率先开展改革。

下放审批权限。继续落实简政强镇相关政策措施，凡园区、镇街有能力承接的审批事项，且下放后更有利于申请人办理的，原则上应下放委托审批。完善评估机制，实行动态管理，对下级承接能力不足、下放后反而不利于申请人办理的，应及时收回。

合并审批事项。以方便申请人办理为原则，对同一部门在同一阶段对同一对象办理的且管理内容相近的多个事项，整合为一个事项；对不同对象实施或在不同阶段实施的事项，如合并后反而不利于申请人办理的，则不应强行合并。对本轮机构改革中归集到同一部门的同一阶段审批审查事项，应逐一研究合并整合的可行性。试行选址意见书和用地预审手续合并办理，

探索建设用地规划许可证和建设用地批准手续合并办理，探索多部门的测量、踏勘事项合并进行。

转变管理方式。对能够用征求相关部门意见方式替代的审批事项，调整为政府内部协作事项。项目建议书、可行性研究报告、设计方案等审查环节，由审批部门按需、限时征求相关部门意见，其他部门不再进行单独审查。对包含技术审查的事项，探索技术审查与行政审批分离并试行审批改备案。超限高层建筑工程抗震设防审查由建设单位委托省专家委员会随机抽取专家进行审查后，报住建部门备案；初步设计及概算由建设单位自行组织审查后，报主管部门批复；企业投资项目水土保持方案技术审查由企业自主或委托中介服务机构依据规范设计论证；研究取消政府投资项目预算评审和最高限价评审，以批复的概算和施工图作为依据由建设单位自行组织编制招标控制价。

简化申报材料。凡不合法、不合理、不必要的申报材料一律取消，审批部门应对保留的申报材料逐一注明政策依据，无明确依据但确有必要的，应予以说明。

缩短审批时限。保证审批质量的前提下，努力缩短各事项审批时限。重点研究缩短建设用地审核、建设工程规划许可证核发、概算和预算审查、施工图审查、取水许可、从事港口危

险货物作业项目安全条件审查等时限较长事项的审批时限。

优化审查环节。简化部门内部审查环节，鼓励各部门领导向基层工作人员放权，取消部门领导审核环节，改为事中事后抽查监管，缩短实际审批用时，提高提前办结率。规范下级部门初审环节，对下级部门初审或出具意见的事项进行梳理，不合法、不合理、不必要的初审事项一律取消，对确需保留的初审事项，应制定并公开办事指南，明确受理条件、申报材料、办理时限等要素。

（五）推行阶段并联审批。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。其中，立项用地规划许可阶段主要包括项目审批核准、选址意见书核发或者规划条件提出、用地预审（涉及新增建设用地的）、建设用地批准、建设用地规划许可证核发等。工程建设许可阶段主要包括设计方案审查、建设工程规划许可证核发等。施工许可阶段主要包括消防、人防设计审核确认和施工许可证核发等。竣工验收阶段主要包括规划、土地、消防、人防、国安、通信、档案等验收及竣工验收备案等。其他行政许可、强制性评估、中介服务、市政公用服务以及备案等事项纳入相关阶段办理或与相关阶段并行推进。每个阶段实行“一家牵头、并联审批、限时办结”，由牵头部门负责制定并实施并

联审批管理办法，组织协调相关部门严格按照限定时间完成审批。其中，政府投资工程、社会投资工程的立项用地规划许可阶段改革工作分别由市发展改革局、市自然资源局牵头推进，工程建设许可阶段改革工作由市自然资源局牵头推进，施工许可、竣工验收阶段改革工作由市住房城乡建设局及相关专业建设工程的行业主管部门分别牵头推进。

（六）调整审批时序。减少保留事项的前置条件，关联度不大的前置事项原则上取消前置，改为并行开展。政府投资项目服务单位（勘察、设计除外）采购工作可与前期工作经费申请同步进行，研究优化前期经费申请程序。地震安全性评价、环境影响评价、节能评价、取水许可、施工图审查备案（未取消前）、建筑垃圾处置核准、排污许可等事项不作为相关审批事项的前置条件，在适当环节并行开展。可以将用地预审意见或土地出让合同作为使用土地证明文件申请办理建设工程规划许可证。建筑工程已确定施工总承包单位的，可在工程建设许可阶段提前办理基坑基础施工许可手续。工程建设项目涉及的占用、迁改市政基础设施以及排水、道路、公路、绿地等审批事项，相关部门并行审批，限时办结。供水、供电、燃气、排水、通信等市政公用基础设施报装不设置任何前置要件，提前到开工前办理，在工程施工阶段完成相关设施建设，竣工验收后直接

办理接入事宜。

（七）实施差异化审批制度。纳入市政府投资计划或经市政府审定的专项规划、行动计划、近期实施计划等明确的项目，部分改扩建项目以及总投资额 5000 万元以下的项目，可先行开展勘察、设计等招标工作，并直接报批可行性研究报告；总投资额 1000 万元以下的项目可直接批复初步设计概算；备案类企业投资项目全部实行网上告知性备案。对不涉及新增用地且原有土地有合法用地手续的改建项目豁免用地批准手续，对于不增加建筑面积、建筑总高度、建筑层数以及不涉及修改外立面、不降低建筑结构安全等级和不改变使用性质的改建项目豁免规划手续，老旧小区增设电梯项目可凭规划审查意见办理后续质量安全监督登记等手续，已通过工程建设方案联合评审的政府投资项目、符合一定条件的小型项目、带方案出让土地项目豁免设计方案审查手续。争取作为试点对符合一定条件的小型项目豁免施工图审查，争取作为试点放宽施工许可办理的工程投资、建筑面积的限额标准，研究放宽对 TOD 项目（含土地 1.5 及开发项目）规划、用地手续等刚性要素的控制。

（八）实行联合审图。对照国家、省相关制度，研究制定我市施工图设计文件联合审查程序，将消防、人防、技防、通信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。积极推行多审合一电子审图，实行施工图设计文件无纸化申报、审查和审核确认。

（九）实行联合验收和联合测绘。对照国家、省相关制度，研究制定我市联合验收程序，实行规划、土地、消防、人防、国安、通信、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。对于验收涉及的规划条件核实测量、人防测量、不动产测绘等，实行“一次委托、联合测绘、成果共享”。

（十）推行区域评估。由政府统一组织有关部门或者委托第三方机构对压覆重要矿产资源、环境质量评价、节能评价、地质灾害危险性评估、地震安全性评价、水资源论证、气候可行性、洪水影响、水土保持、文物考古调查勘探、雷电灾害、航行评估等事项进行区域评估，并在土地出让或划拨前，告知建设单位相关建设要求。探索开展全域评估，并对文物保护单位、历史建筑、古树名木、地下管线等开展现状普查。松山湖、滨海湾、水乡等新区作为区域评估重点实施区域，可因地制宜制定实施细则并组织实施，及时总结经验并进行复制推广。

（十一）建立项目策划生成和方案联合评审机制。制定项目策划生成管理办法，建立政府投资项目储备库，制定项目入库、出库条件。建立项目前期条件多部门集中会商机制，对政

府投资项目、招商引资重大项目的实施条件进行评估，评估结果作为入库、招引的参考。加强前期审批协调和工作协调，依托“多规合一”业务协同，项目主管部门牵头组织发展改革、自然资源、住房城乡建设、交通、生态环境等相关部门提前介入，并邀请行业专家对项目建设的內容、标准、规模等进行联合评审，稳定工程建设方案，避免后续反复调整。政府投资项目已通过工程建设方案联合评审的，可不再进行设计方案审查。

（十二）推行项目建设条件和管控要求清单制。市自然资源局会同有关部门和市政公用服务企业全面提出项目建设相关管控要求、技术设计要点和市政公用基础设施连接设计、迁改要求，形成“土地资源和技术控制指标清单”，在土地出让时一并交付建设单位，并作为项目审批管理、技术审查的主要依据。

（十三）落实告知承诺制。贯彻落实《东莞市企业投资建设工程项目告知承诺制审批管理办法（试行）》，制定实行承诺制的事项清单并在网上公开、实行动态管理。及时总结承诺制审批实践经验，不断调整完善。

（十四）推行容缺受理制度。对基本条件具备、次要条件有欠缺的政务服务事项实行容缺受理。制定出台工程建设项目审批事项容缺受理管理办法，明确容缺受理的具体程序和要求。制定实行容缺受理的事项和资料清单并在网上公开、实行动态

管理。

(十五) 分类制定审批流程。根据国家、省工程建设项目审批流程图示范文本，分别制定政府投资、社会投资等不同类型工程的审批流程图。其中，政府投资项目可分为 A、B、C 三类：A 类是指 5000 万以上普通项目；B 类是指 1000-5000 万（含 5000 万）普通项目；C 类包括 1000 万以下（含 1000 万）普通项目，3000 万以下（含 3000 万）的装修类、改建类、环境治理类项目及设备购置为主的项目、修复工程项目。社会投资项目可分为备案制项目、核准制项目两类。交通、水利、能源等项目可单独制定审批流程图。

三、统一信息数据平台

(十六) 建立完善工程建设项目审批管理系统。按照“横向到边、纵向到底”的原则，整合建设覆盖全市各有关部门的工程建设项目审批管理系统。系统要具备“多规合一”业务协同功能，在“一张蓝图”基础上开展审批，并具备在线并联审批、项目信息和资料共享复用、统计分析、监督管理等功能。将审批流程各阶段涉及的审批事项全部纳入审批管理系统，统一受理、实时流转，实现对审批事项、审批环节、审批节点的全过程跟踪督办，杜绝体外循环，确保相关改革成果得以真正落实。加快推进工程建设项目审批管理系统与一体化在线政务

服务平台、网上中介服务超市、投资项目在线审批监管平台等审批信息系统的互联互通，实现审批数据实时共享。完善投资项目在线审批监管平台的项目统一代码管理，实现统一代码贯穿工程建设项目审批全过程。市财政局在工程建设项目审批管理系统整合建设资金安排上给予保障。

四、统一审批管理体系

（十七）“一张蓝图”统筹项目实施。市自然资源局牵头，以城乡规划和土地利用总体规划为基础，开展图斑比对分析工作，以“多规合一”为手段，启动全市国土空间规划编制工作，构建“一张蓝图”业务协同平台，在同一空间坐标上实现各类规划相互衔接和规划信息共享。加强“多规合一”业务协同，统筹协调各部门对工程建设项目提出建设条件以及需要开展的评估评价事项等要求，为项目建设单位落实建设条件、相关部门加强监督管理提供依据，简化项目审批手续。

（十八）“一个窗口”提供综合服务。加快市民服务中心建设，发挥服务企业群众、监督协调审批的作用。整合各部门和市政公用单位分散设立的各种服务窗口，设立工程建设项目审批综合服务窗口，并与工程建设项目审批管理系统线上线下融合。建立完善“前台受理、后台审核”机制，综合服务窗口统一收件、出件，实现“一个窗口”服务和管理。建立完善审批

清单服务机制，主动为申请人提供项目审批流程图和项目需要审批的事项清单。做细办事指南，明晰前置条件和各项资料的适用范围、形式要求和审查要点。为申请人提供工程建设项目审批咨询、指导、协调和代办等服务，帮助企业了解审批要求，提高申报通过率。加强对镇级政务服务中心的指导和管理，市、镇两级政务服务中心在服务机制、服务标准、办事指南、审批系统等方面统一标准，实现全市无差别办理。

（十九）“一张表单”整合申报材料。各审批阶段均实行“一份办事指南，一张申请表单，一套申报材料，完成多项审批”的运作模式，阶段牵头部门制定统一的办事指南和申报表格，每个审批阶段原则上只需提交一套申报材料，不同审批阶段的审批部门应当共享申报材料，不得要求申请人重复提交。完善政务服务事项“十统一”标准化工作，支撑“一张表单”、并联审批等改革要求，推动工程建设项目审批事项无差别办理。

（二十）“一套机制”规范审批运行。建立健全工程建设项目审批配套制度，明确部门职责，明晰工作规程，规范审批行为，确保审批各阶段、各环节无缝衔接。建立审批协调机制，协调解决部门意见分歧。建立跟踪督办制度，实时跟踪审批办理情况，对全过程实施督办，及时纠正不规范的审批行为。完善评估评价机制，定期开展评估评价工作，推动审批服务质量

持续提升，巩固审批改革效果。主动加强与人大及司法机构的沟通协调配合，加快政府规章、规范性文件的立改废释工作，修改或废止与工程建设项目审批制度改革要求不相符的相关制度，建立依法推进改革的长效机制。

五、统一监管方式

（二十一）加强事中事后监管。建立以关键环节、关键事项、关键对象为监管重点，以“双随机、一公开”监管为基本手段，以信用监管为基础的新型监管机制。依托工程建设项目审批管理系统，在审批信息共享基础上，研究建立异常情况预警机制，强化部门间协同监管，提高监管效率。对实施告知承诺制的事项，审批部门应当加强对承诺人履行承诺情况的检查，对未履行承诺的，依法撤销行政审批决定并追究承诺人的相应责任。

（二十二）加强信用体系建设。建立工程建设项目审批信用信息平台，完善申请人信用记录，将企业和从业人员违法违规、不履行承诺、弄虚作假等失信行为纳入信用信息平台。建立红黑名单制度，实行信用分级分类管理，同时加强信用信息共享，构建“一处失信、处处受限”的联合惩戒机制，将失信主体列为重点监管对象，相关事项不得按照告知承诺制办理。

（二十三）规范中介和市政公用服务。建立健全中介服务

和市政公用服务管理制度，实行服务承诺制，明确服务标准和办事流程，规范服务收费。依托工程建设项目审批管理系统建立中介服务网上交易平台，对中介服务行为实施全过程监管。市级供水、供电、燃气、排水、通信等市政公用服务单位要全部入驻市民服务中心，实施统一规范管理，为建设单位提供“一站式”服务。

六、组织实施

（二十四）强化组织领导。根据全市机构改革完成情况和相关领导分工调整情况，对我市2018年3月成立的“东莞市建设工程项目审批制度改革工作领导小组”进行调整，市政府主要领导担任组长，市政府相关分管领导、各审批部门主要领导为领导小组成员。领导小组全面统筹领导全市工程建设项目审批制度改革工作，制定部门分工方案和改革时间表、路线图，督促相关部门按时保质完成各项改革任务。在市住房城乡建设局设立工程建设项目审批制度改革工作专班，负责日常工作。

（二十五）严格督促落实。研究制定督导和评估评价办法，加大对有关部门工作的督导力度，跟踪改革任务落实情况，定期向省报送工作进展情况。对于工作推进不力、影响工程建设项目审批制度改革进程，特别是未按时完成阶段性工作目标的，依法依规严肃问责。建立改革公开制度，接受社会监督。

(二十六) 建立“容错”工作机制。对大胆改革创新的相关单位、个人，除以改革名义谋求私利情况外，对改革中出现的误判、失误，纪检监察机关、组织、审计部门根据“三个区分开来”的原则和容错机制相关规定处理。

(二十七) 加强培训学习。采用集中培训、专题培训等方式，加强对各部门领导干部、工作人员和申请人的业务培训，对相关政策进行全面解读和辅导，提高改革能力和业务水平。要针对重点、难点问题，组织走访调研，广泛听取各方意见建议，向改革试点地区学习成功经验，提高改革工作效率，少走弯路。

(二十八) 做好宣传引导。通过多种形式及时宣传报道相关工作措施和取得的成效，加强舆论引导，增进社会公众对工程建设项目审批制度改革工作的了解和支持，及时回应群众关切，为顺利推进改革营造良好的舆论环境。

公开方式：主动公开

抄送：市委直属各单位，市人大办，市政协办，市纪委监委，市中级人民法院，市检察院，省属有关单位。

东莞市人民政府办公室综合二科

2019年7月19日印发
