

西咸研究

(第7期·总第291期)

西咸新区研究院

2023年05月22日

创新探索沣东新城工程建设项目审批模式 ——西咸新区学习贯彻党的二十大精神专题学习班系列调研报告（二）

刘中洋

深化工程建设项目审批制度改革是党中央、国务院关于深化“放管服”改革的重大决策，也是地方政府提升服务能力、监管水平，创造良好城市营商环境的工作重点。2018年至今，沣东新城紧扣“放管服”改革，始终坚持以改革提效能、以创新促服务的工作思路，以工程建设项目审批制度改革为抓手，紧盯城市品质建设，不断提升工程建设项目审批服务效能。近日，围绕沣东新城工程建设项目审批模式开展专题调研，对工程建设项目审批经

验做法以及存在的问题进行了梳理总结，提出意见建议，以期提高工程建设项目审批质量和效率，推动城市高质量发展。

一、现状及经验做法

近年来，沣东新城按照“集、简、放、优”的改革思路，以建立科学高效的工程建设项目审批工作体系为目标，不断深化细化工建改革，增强企业获得感。从2018年开始在全省率先开展工程建设项目相对集中行政许可权改革，2020年率先建立“一枚印章、两本手册、三步协同、四个模块、五种服务、六项措施”的“123456”审批制度改革体系，2021年在全市首先推广“拿地即开工”、“带方案+”出让等创新举措，2022年探索提出“1+N”工程建设项目审批改革模式。特别是今年以来，新城以“营商环境提升年”为引领，聚焦社会投资项目，出台“五证联办”实施方案等，不断提高工程建设项目审批质量和效率。近三年新城累计核发用地面积约7150亩、工程规划许可建筑面积约1972万平方米、施工许可建筑面积约1113万平方米、竣工验收建筑面积约790万平方米。沣东新城在大量的工程建设项目审批中，不断优化深化工程建设项目审批制度改革的同时，也积累了一些经验做法。

（一）套餐办理。折叠审批，打造审批快车道。一是**聚焦关键环节**，不断提升全链条审批效率，出台《西咸新区沣东新城关于推进工程建设项目极简极速“五证联办”实施方案》，按照“五证联办”折叠审批套餐，形成一张表单，将原分阶段提供的29份审批材料压缩至10份，企业取得《国有建设用地使用权出让合

同》后7个工作日内可取得工程建设项目土地使用、立项备案、用地规划、工程规划、建筑施工5项关键手续，实现“企业开工一件事一次办”。二是**聚焦项目验收**，在项目建成后，根据《**津东新城房屋建筑和市政基础设施工程建设项目竣工联合验收实施细则**》，开展“7+N”套餐式竣工联合验收工作，7个工作日内即可完成验收，实现“工程验收一件事一次办”。三是**聚焦市政配套**，推行市政配套介入“一件事一次办”，实现“市政通”资料数量由16项减至10项，办理时限由35个工作日缩短至10个工作日，节约企业接入市政公用基础设施的时间和人力成本。

（二）集中办理。集中审批，解决企业最难点。一是通过构建“123456”工程建设项目审批制度改革体系，按照立项用地、工程规划、施工许可、竣工验收四个阶段，化“链条式”审批为“模块化”服务，实现区域内审批事项不互为前置，区域间事项同步办理，审批效率提速一倍以上。二是充分发挥津东新城工程建设项目审批集中行政许可优势，解决企业工程报建最难点，针对规划建筑设计方案审查所涉及的市政管线、绿化景观、建筑节能、规划设计、人防、竖向等12个专项审查，实现一个办公室审查、一个窗口出具意见、一次性告知企业、一个部门完成审批，打通企业工程报建“快车道”。三是建立审批联席会议制度，落实主管单位职责，既实现审管分离，又落实批后监管，提高并联审批效率，高效合规办理工程规划许可手续。

（三）设审同步。创新工作方式，在综合服务大厅设立“联

合审批办公室”，开展“一对一”指导，面对面交流、点对点服务，形成建设单位、设计单位、审批单位“三位合一”集中办公，实现起身即问、问完即改、改完即批，降低沟通成本，不断提高工程建设项目联评联审效率，压缩企业设计成本，缩短建设周期，助力沣东国际智能科创园、陕西数字医药产业园等十余个重点工程项目完成审批手续办理，推动尽快开工建设。

（四）综窗办理。结合新城招商引资、开发建设主要职能，在政务服务大厅设置“招商项目综合服务窗口”，针对招商项目审批提前介入服务，为有入区意愿的企业，从项目入区开始帮办代办，开展招商政策咨询讲解、工程技术支持、审批服务等全生命周期跟踪服务，把政务服务窗口作为秦创原招商的一个重要展示点，充分发挥工程建设项目审批重点要素保障功能，促进项目“招来能落下，建成即投产”。目前，西安医学院第一附属医院、秦创原·航空工业自控所智能传感产业基地项目正在通过服务窗口开展各项手续办理工作，由专人一对一开展审批服务。

（五）帮办代办。一是倾力组建工程建设项目审批服务提速队，出台《沣东新城重点项目容缺受理工作机制》，与各园区管办、企业签订帮办代办协议，建立新城、园办两级帮办机制，为每个重点项目配备审批“专员”，上门服务解决难题，专人协调推进办理，开设“绿色通道”，提前介入审查，快捷咨询服务，实现即报即批。二是建立重点项目容缺受理机制，设计审查同步开展，审批监管同时进行，加快互联互通等重点项目手续办理，建立疑难问题推进协调会议制度，提供“管家式”审批服务。

（六）品质建设。一是将品质标准融入到项目入区、土地供应、规划审查、建设实施的全过程严格按照新区品质标准开展建设方案的审查工作，实现住宅、写字楼、学校等21类城市主要建筑类型品质标准的全覆盖，累计完成213个项目的建设工程规划许可核发工作。二是充分发挥集中办理优势，在新区率先提出“对标对表”工作法，率先实现设计方案“联评联审”，多项意见建议被列入品质标准要求，共核发规划许可建筑面积约2655万平方米，组织召开建设方案比选专家评审会57次以上，其中西安国际足球中心、中国国际丝路中心大厦、华侨城·沣东文化中心项目（北区）等项目将成为新地标。

二、存在问题

随着沣东新城工程建设项目审批制度改革不断深化，建设项目的陆续落地，结合当前沣东新城工作开展实际，尚有以下几方面有待提升。

（一）“标准地”尚未落地。区域评估和标准地建设能够落实“净地”出让要求，结合区域评估，根据“一张蓝图”统筹整合各类规划控制性要求，形成用地清单，提升土地价值，报建阶段可按照“承诺制+标准地+全代办”提高审批效率。沣东新城虽2019年在新区率先推行科统超高层片区区域交通影响评价成果，在信息产业园区域开展了水土保持、节能评估等区域评估，初步建立了“一张蓝图”系统，但目前土地出让或划拨前，尚未达到“标准地”的供应条件，还未实现土地供应“用地清单制”的供给模式。

（二）批后监管还需完善。根据审管分离工作“谁审批、谁负责，谁主管、谁监管”的原则，审批权、监管权相互分离后，通过政务服务网推送信息，监管部门及时介入落实监管，但在实际运行中，一是各行业主管单位尚未结合各自职能，细化制定加强事中事后监管的相关制度和监督检查办法，按照“双随机、一公开”监管的项目不多，联合监督机制，部门协同、联动进行综合管理较少。二是未能及时将工作重心从事前审批转向过程服务及事中事后监管落实，对审批部门推送的审批信息不能及时做出反应，导致相对集中许可改革后，行业主管部门监管失位造成历史遗留项目推进缓慢，违法行为认定处罚难以推进，进一步增加了历史遗留问题解决的难度。

（三）品质建设还需细化。城市品质建设是关乎新区城市品质形象提升、城市建设精细化管理的重大举措，是创新城市发展方式的重要内容，社会各界对城市品质建设给予了充分肯定，但调研有关企业对新区城市品质提升建设标准也提出意见：一是标准中对地下车库层高及地下开挖两层的要求，增加了企业地下车库建设成本。二是品质提升标准强制要求的电梯速度和尺寸将大多数符合国家标准的电梯产品排除在外，造成企业采购成本较高，执行比较困难。三是学校类用地相对紧张，对学校类建筑均要求设置地下接送系统，存在后期管理难、交通通过效率低、影响区域交通等问题。四是工业建筑在企业拿地之初，根据自身生产设备要求已基本明确设计方案，而局部变更设计方案项目均是在已

有建筑的基础二次深化，再次要求开展三方案比选增加了企业负担。**五是**对于科研办公类建筑要求“建筑首层设置不小于 2000 平方米的共享服务空间”、“24 米以下建筑屋顶设置不小于 50%的可供活动的绿化场地”，对建筑设计方案的灵活性有影响，使得方案趋于均质化，无法体现不同类型园区建筑多样性。

（四）干热岩推广还要结合实际。沅东新城辖区现有三家较大的专业供热公司，分别为沅东热力、华能热力、阳光热力（西郊热电厂），总装机容量 463MW，已建成热力管道共计约 56.9 公里。其中，沅东热力和沅东华能热力分别于 2014 年、2015 年建成投运，近两年已完成“煤改气”清洁化改造，2 座供热站供热能力共计约 1440 万平方米，目前富余供热能力约 960 万平方米。同时，沅东新城部分区域有成熟的市政供热管网，如另行无差别建设中深层地热能工程，可能造成现有部分供热资源浪费。

三、意见建议

针对存在问题，结合沅东新城发展实际，提出以下意见建议。

（一）深化改革要往深处往实处走。随着工程建设项目审批制度改革的深入，**一**是要加强对“多规合一”工作的统一领导，建立“多规合一”协调机制，统筹建设“多规合一”业务协同平台和建设项目审批信息管理平台。**二**是结合各特色产业园区建设，由资源规划部门在土地出让前组织实施“多评合一”，按区域统一编制评估报告，形成用地清单，开展“标准地+用地清单制”，提高土地价值，吸引优质项目落地，以高质量项目推进高质量发展。**三**

是要从上往下明确监管部门职责，划清权责界限，行业主管单位细化事中事后监管方案，分类制定信用审批监管措施，充分利用政务服务平台和信用建设平台，及时开展“双随机一公开”工作，实现数据实时共享，高效推进审管联动。

（二）品质建设要顺应市场规律。品质提升和成本控制不应是绝对的此消彼长的关系，应该让建设标准提升和区域可持续发展齐驱并进。建议多组织召开品质提升标准的企业家座谈会，广泛征求社会意见，多借鉴学习先进城市经验，从细节着手，因地制宜，分层次分重点修正细化标准，在品质提升标准化的同时凸显区域特色，避免“千城一面”，切实增强品质标准的可操作性，全面提升新区品质形象。

（三）新技术推广要分类施策。一方面，要认真总结前期在推广中深层地热能技术方面存在的经验与问题，找准根源、分类施策，结合城市供热实际和发展规划，编制中深层地热能利用专项规划，对具备成熟供热系统的区域使用传统供热，对集中供热难以实现的区域采用中深层地热能，并在土地出让环节中予以明确，审批中严格落实。另一方面，由于广大群众对中深层地热能作为清洁能源的认识还不够充分，因此应加强对该项技术的宣传普及力度，引导辖区群众正确认识推广应用中深层地热能技术的重大意义，倡导更加环保绿色的生活方式。

（作者系津东新城党委委员、管委会副主任）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
