建立联合辅导机制 推动政策快速落地

工程建设项目审批制度改革的“郑州探索”

今年的省政府工作报告中明确提出，“继续优化投资项目审批，大力推广多评合一、企业投资项目承诺制等模式，一般性企业投资项目全流程审批时限要压缩至100个工作日以内”。

工程建设项目审批制度改革（简称工改）是推进政府职能转变和深化“放管服”改革、优化营商环境的重要内容。省住房城乡建设厅党组成员、副厅长巩魁生说，推进工程建设项目审批制度改革，做好“加”“减”法至关重要。减法主要是“减、放、并、转、调”，是对原来工程建设项目审批流程、环节、时限的“瘦身”；加法则主要侧重“服务”，在推进工改过程中相关主管部门提供更多的贴心服务，让前来办事的群众清清楚楚、明明白白。

做好“减法”，“一张蓝图、一个窗口、一张表单、一套机制、一个系统”是河南工改关键所在，牵住“牛鼻子”，就可少走弯路。围绕工改，河南持续借力发力、顺势而为，通过一系列强有力的措施，再造审批流程，精简审批环节，推进并联审批，实行联合审验，推进区域评估和多评合一，容缺办理和告知承诺制。如今，“五个一”审批管理体系初见成效，“多规合一”实现重大突破。“豫快开工”顺利上线，标志着我省工改工作实现重大突破。

为了实地感受我省工改成效，记者在省住房城乡建设厅政务大厅采访时看到，“豫快开工”方便快捷，简化高效，让前来办事的企业效率大大提高。

做好“加法”，郑州先行先试。实践中，相比较以前冗繁复杂的程序、流程和环节，工改实施后，确实带来了极大便捷，企业和群众办事效率大幅提高。但随着改革不断向纵深推进，郑州市在推进改革过程中也发现，虽然程序和流程简化了，但审批“快节奏”遇到了企业“慢适应”，一些群众对一些服务项目也是丈二和尚摸不到头脑。改革之后，如何让群众“适应改革”，办事更清楚、更明白？这成为一个亟待解决的问题。

郑州市紧紧抓住全省工改工作试点这一历史机遇，创新地以联合辅导为突破口，建立联合辅导机制，通过线下建好阵地、线上完善系统、全程跟踪研判，在联合辅导中实现了政府靠前服务、部门业务融合，项目单位学懂吃透改革措施、内部流程积极应接，政企亲清沟通、双向发力，推动了改革政策快速落地，走在了全省前列。2019年上半年，全省工程建设项目审批时限压缩至120个工作日以内，郑州市压缩至100个工作日以内。

窥一斑而知全豹。改革重在落地，难也在落地。“郑州市工程建设项目审批制度改革联合辅导机制是郑州工改的创新实践，我们通过对郑州市工程建设项目审批制度改革联合辅导情况的调研，总结其好的经验和做法，希望对全省其他地区推动相关政策措施从纸面上落到审批中能有一定的启发作用，从而确保工程建设项目审批制度改革在河南落地生根、开花结果。”省住房城乡建设厅党组成员、副厅长巩魁生表示。

策划：朱培伦 李庆伟
统筹：谭勇 李朝锋

工改系统数据分析

“五步走”建立联合辅导机制

火车跑得快，全靠车头带。2019年前三季度，河南省完成建筑业总产值8003.5亿元，同比增长11.4%；完成建筑业税收376.71亿元。建筑业已成为全省经济建设的重要引擎。

如何把建筑业“蛋糕”做大做强？河南省顺势而上、借力发力，紧紧抓住简政放权“总开关”，在“放管服”上见成效。

工改无疑是关键一招。河南省以“豫快开工”为主题，在政务服务网开辟“工程建设项目审批”特色服务专栏，打造“豫快图说、豫快承诺、豫快提交、豫快审批、豫快解难、豫快监管、豫快服务、豫快反映”8大板块，解读工改政策。只要点击“豫快开工”专栏，就可直接进入地市审批管理系统办理，操作简单、方便快捷。

郑州市走在了全省前列。据郑州市副市长吴福民介绍，作为全省工改工作试点，郑州市委市政府高度重视，郑州市市长王新伟亲自担任工改领导小组组长，下设改革攻坚组，组建了市县两级89人的攻坚团队，采用扁平化、去层级、跨部门、全脱产集中办公，专人专班专责对工程建设项目审批制度进行系统性、整体性改革。

郑州市市长王新伟在工程建设项目审批制度改革攻坚启动之初，就明确要求秉持以人民为中心的发展思想，把问题导向和民本导向贯穿改革全过程，紧贴企业和群众实际需求，以刀刃向内的改革，打破一切条条框框限制、扫除一切藩篱制约、疏通一切堵点痛点，以钉钉子精神补短板、强弱项，着力通过工程建设项目审批制度改革深化“放管服”改革，努力将郑州打造成“审批事项最少、办事效率最高、群众体验最优”的政务服务标杆城市。

按照这一指导思想，郑州市在推进工改成果落实过程中，查摆梳理出制约改革措施落地的“一窗受理”推行难、审批标准不透明、部门业务不协同、阶段之间不衔接、中介不规范等5大瓶颈问题。为解决这些问题，攻坚组围绕改革以后“企业懂不懂、部门用不用、改后行不行、效果好不好”，从政府服务供给与市场主体需求不匹配等方面着手，精准对接企业需求，开展主动靠前服务，通过“五步走”，探索建立了联合辅导机制。

顾名思义，联合辅导是指工程建设项目审批职能部门按照“服务优先、辅导靠前”的要求，根据项目单位办事需求，选派专业工作人员，组成联合辅导队伍，主动、全面、系统地就工程建设项目的审批条件、办理流程、申请材料、表单填写、材料预审等提供专业化、精准化的咨询辅导服务，提高工程建设项目审批效率的一种政府主动服务方式。通过联合辅导机制，让部门最懂业务的人从审批后台走向联合辅导室，主动为企业项目提供“集成化、阶段化、联合式”辅导，变原来“一对一”“肩并肩”辅导为“多对一”“多对多”的多元化联合辅导。

第一步，完善制度设计。郑州政府层面发布了《郑州市工程建设项目审批联合辅导实施办法》，按照项目单位自愿、部门不增加审批前置和环节的原则，在审批的4个阶段建立“一家牵头、共同参与、联合辅导、一次告知”的工作机制，将原来21个部门与项目单位的分项辅导，变为“多对一”“多对多”联合辅导。同时，制定了辅导内容、辅导流程、辅导人员职责等配套制度，按照项目分类又分阶段编制辅导手册，上一阶段审批完成，提前预约、告知下一阶段辅导内容，实现辅导无缝衔接。

第二步，建立联合辅导队伍。郑州市将各个审批部门、公用设施提供单位的40余名业务骨干组成联合辅导队伍，加强业务培训，分阶段联合综合辅导，实行一次告知，减少跑腿次数。同时，发布《郑州市工程建设项目审批代办服务工作规则（试行）》，建立队伍提供全程代办帮办陪办服务，确保辅导效果。

第三步，开发联合辅导模块。郑州市在工改系统中专门开发联合辅导模块，配置了辅导登记、项目查询、申报指引、一次告知、问题统计、分析评估等6大功能，实现辅导留痕、履责可查、绩效可评，运用大数据，分析高频问题，及时研究措施改进。

第四步，固化辅导场所。设置立项许可阶段、工程许可阶段、施工许可阶段、竣工验收阶段4个联合辅导室，分别由发改委、资源规划局、城建局牵头值班值守辅导室，配齐辅导手册、样表及各类工作器材。建立县级领导值班制度，设置总值班室、总协调室，进一步固化辅导机制。

第五步，发现问题及时改进。通过联合辅导，及时搜集项目单位需求，发现改革不足，迅速研究改进措施，不断完善改革。

通过“五步走”，郑州工改取得了显著成效。一是企业准备材料的时间大幅压缩，辅导过的企业阶段报批材料基本10天左右即可完成申报，比原来分项申报至少减少20天。二是企业准备材料的质量大幅提高，辅导过的企业资料准备齐全，表单填写准确，受理一次性通过率达到92%以上。三是项目落地速度大幅提高，以第一个经过全流程辅导的项目为例，从项目立项到获得施工许可，审批用时35个工作日，跨度时间90天。与改革前相比，跨度时间减少245天。四是企业获得感大幅提升，根据电话回访、会议座谈、问卷调查等结果，辅导过的项目，满意率达到98%以上。五是改革进程大幅加快，通过联合辅导及时发现问题、打好政策“补丁”，精准打通改革落实的堵点，疏通了政策落实的“末梢神经”，不但项目单位更加主动适应、拥护改革，而且部门业务协同与融合也大大加快。

联合辅导机制带来“四大启示”

联合辅导机制是郑州市的创举，对全省工程建设项目审批制度改革带来了哪些启示？河南省社科院城市与环境研究所所长王建国认为，联合辅导机制带来了“四大启示”，有利于工改政策的快速落地。

联合辅导是以人民为中心发展思想在工程建设项目审批制度改革的美好实践。在标准化、规范化和流程再造基础上，分阶段编印的咨询辅导手册，满足了企业群众在办事前想清楚地知道事怎么办、表怎么填、材料要哪些、受理标准怎么达到的愿望，是在一线服务中贯彻落实“不忘初心、牢记使命”的接地气措施。为解决在辅导中发现的问题，相继发布了《“企业投资项目备案”和“住宅及建筑物名称备案”中不一致问题的指导意见》《关于完善城市基础设施配套费缴纳机制的意见》，很好地呼应了项目需求。在项目名称问题上，一方面发改部门在“企业投资项目备案”时要主动与民政部门进行内部沟通，为项目单位给出名称选定指导意见；另一方面两个部门办理名称备案事项时要把对应地块编号一同备注，如遇到两个备案名称不一致，办理后续手续以“住宅区及建筑物名称备案”时的为准，不再要求项目单位进行名称变更，有效解决了办理手续“翻烧饼”问题。

联合辅导是站位整体政府推进工程建设项目审批制度改革的重要途径。联合辅导打破了部门之间的界限，“一家牵头、共同参与、联合辅导、一次告知”的工作模式，既推动部门之间在辅导阶段的业务、标准规范提前融合，又促使审批中部门之间业务协同；既推动线上辅导线下平台深度融合，又使并联审批前后阶段有机结合、无缝衔接。

联合辅导既有利于建立畅通有效的政企沟通机制，又有利于“阳光行政”。“多对一”“多对多”的联合辅导，在工程建设项目审批工作中建立了畅通的政企沟通渠道，不但实现了办事环节、流程公开透明，又可压缩部门之间的审批自由裁量，形成一致标准，推行“阳光辅导”，又可使项目单位顺畅申报，有效杜绝中介不规范，减少或者杜绝审批腐败。同时，审批人员从“审批后台”走进联合辅导室，“多对一”“多对多”“肩并肩”“零距离”的批前辅导，也拉近了政府与企业的距离和感情。

联合辅导是工程建设项目审批制度改革成果的培训平台。通过联合辅导，不但使审批职能部门进一步在实践中学习了解改革、把握政策，提高审批效率，而且也使项目单位在辅导中学会、弄懂改革政策与措施，进而理解改革、支持改革，完善内部工作流程，提高企业内部办事效率，政企相向，使改革不断推向深入。

郑州市副市长吴福民表示，下一步，郑州市将持续完善工作机制，使其成为政企沟通的更有效平台，通过机制的推行和进一步完善，使联合辅导更好地发挥政企沟通的功能，更好地发挥“发现问题—跟踪研判—健全机制—完善提升”的功能，成为工改工作的亮点。同时，完善辅导系统模块，坚持“互联网+”思维，根据辅导需求和改革需要，继续完善系统六大功能，尤其大数据分析功能，提升精准施策能力和水平，形成符合郑州实际、彰显郑州特色的政务服务品牌。

通过数据看郑州工改成效

（截至2019年11月20日）

从4月23日启动工改攻坚到11月20日已历时半年，目前郑州市改革机制基本建立，累计疏通31大类108项堵点问题，10月1日起新系统、新流程、新机制已全面正式运行，整体运行平稳有序，形成一批务实管用的改革成果，集中体现为“1+10+44”闭环政策体系，即1个总体实施方案，10类流程图，44个配套制度文件。

1.审批事项由279项压缩至159项，精简率43%，申请材料精简率为55.3%，让企业群众办事一目了然，让部门审批有章可循。对申报材料进行整合，梳理了7类“一表通”均已配入系统，材料由原来的642项取消92项、共享220项、保留330项，取消和共享事项群众无需再重复提交申报材料，大幅精简了群众办事所需材料。

2.创新编制了中介服务、公示、现场踏勘、技术审查4张审批服务事项清单，实现“清单之外无审批”。其中，审批服务事项清单保留116项，涵盖行政许可、公共服务、公共设施接入服务、行政确认、行政征收、其他职权、政府内部事项7大类型，一步到位减掉了工程质量监督报告办理、建筑施工安全生产标准化考评等20个审批服务事项，仅商品住房项目套型结构比例认定1项就节约10个工作日；削减中介服务事项25项；取消无法律法规依据的公示事项21项；整合现场踏勘事项30项；清理规范不合法、不合理、不必要的技术审查事项，保留18项。

3.分10类制定不同类型工程建设项目流程图和分阶段并联审批实施办法，初步形成了以44个制度文件为支撑的闭环政策配套体系。批前阶段：拟定了项目策划生成、多规合一、区域评估3个实施办法；批中阶段，制定了简化立项、并联审批、联合验收、中介服务等14个配套措施和机制，施工许可、供水、供电、燃气作为政务环境7个评价指标中的重要4项，服务时限整体压缩了40%；批后阶段，制定了豁免清单、告知承诺、“黑红名单”管理3个配套制度。

4.对116个工程建设项目审批服务事项进行标准化规范和流程再造，联合辅导新机制运行以来，累计为71个项目提供联合服务，得到项目单位的高度评价。

5.开发建设了基于“1+3+N”（即依托政务服务“一张网”，项目策划生成、工程建设项目审批管理、效能监督系统等3个主系统，投资在线监管平台、信用平台、短信平台、电子证照库等N个业务平台）整体架构的“大系统”，自7月1日新系统上线试运行以来，全市所有新报建的工程项目全部纳入平台审批，市县两级已在线办理813个项目、1784项审批服务事项，基本实现“平台之外无审批”。审批时限由平均340个工作日压缩到100个工作日内（目前流程审批时限最长74个工作日、最短30个工作日）。其中，办理频率高、企业关注度高的社会投资出让用地类项目（占总项目的73%），行政审批、技术审查、公示、现场勘查全流程64个工作日，较改革前平均时限压减276个工作日，压减率81%；仅联合验收一项，由改革前77个工作日压减至15个工作日，可为企业节省62个工作日。

联合辅导

综合受理

联合验收