

探索实施预审批制度

——为项目建设减负提速

为贯彻落实国家“放管服”改革要求，深入开展“行政效能革命”，西安高新区持续深化审批制度改革，积极探索制度创新，不断释放改革红利，为项目建设减负提速。其中，预审批制度就是西安高新区在实践中大胆探索的经验总结，通过审批环节的创新改革，打破传统审批模式，为企业赢得了宝贵的建设时间，降低了企业办事成本。

一、实施预审批制度背景

西安高新区行政审批服务局深知，没有思想的先导就不会有行动的跟进，思想上能否破冰，决定着行动上能否突破，如果思想不解放，就很难看清各种症结所在、很难找到突破的方向、很难拿出有突破性的改革措施。为了持续优化区域内营商环境，高新区一直努力深化行政审批制度改革，创新审批服务方式，进一步提高审批效率，为“大西安建设”贡献更多的智慧和担当。

二、实施预审批制度主要做法及成效

（一）主要做法

投资建设项目预审批，是指高新区范围内涉及重大民生、公共服务等建设项目，投资主体明确，建设时间紧迫，具备开展技术审查所需的主要要件，在其申请材料尚不完备的情况下，通过企业公开承诺，对相关行政审批事项先行受理、提前预审批的创新机制。待企业申请材料齐备后，审批部门及时将预审批决定更换为正式审批文件。该举措打破了原先的“申请材料必须齐全且符合法定形式后再受理”的传统模式，为企业节省了前期的宝贵时间。

1. 以企业承诺为基石，通过预审批促进项目早开工

预审批的前提是相信企业信守承诺。在实践中，企业往往因为缺少一份

资料、一个签章、一个要件，使得项目审批无法进入流程，一等再等，建设工期一拖再拖，成本持续增加。面对企业的困境，高新区通过调研，在企业承诺的基础上，提出了预审批机制，一方面帮助企业跨过审批门槛，促进项目早开工；一方面引导企业重视承诺、信守承诺，共同营造诚信、宽松、便捷、高效的创新创业氛围。

2. 以先期介入为导引，通过预审批为项目建设提速

建设项目审批涉及法规多、环节多、流程长，手续繁杂，要求企业对报批手续的办理流程要非常熟悉。然而，在实际工作中，因企业的产业方向、投资类型、建设规模、环境评价等各不相同，在办理审批过程中，需要准备的资料、程序也有区别。针对区内重点建设项目，高新区通过主动征集审批难点事项，主动上门服务，以先期介入、主动辅导、并联审批为导引，开展预审批工作。对企业的审批申请，经过审核筛查，1个工作日内告知企业是否进入预审批程序。符合预审批条件的，当日内发出告知书，办理预审批手续，促进项目进入后续环节。

3. 以事后监管为保障，通过预审批为项目建设减负

按照国家相关法律法规，项目建设审批涉及面广，程序复杂，是严肃的行政许可行为，应当仔细审查，认真把关。然而在实际执行中，由于信息不对称，资源不共享，审批部门为了谨慎，在审批中要求提供诸多法外要件，增添了审批难度，给企业造成了巨大的负担，使其背负了沉重的包袱。如何让企业减负，轻装上阵，快速推进项目建设；如何要求企业兑现承诺，让企业少走弯路，使项目建设提速，成为审批部门绕不开的课题。

在服务项目建设过程中，高新区对企业申报资料进行实质性审核审查并开展容缺预审批；需要联合审查的项目，主动征求相关职能部门意见，进行预审批，从而为项目审批减负，为建设进度提速。在容缺时间范围内，相关职能部门视预审批为正式审批，积极为项目单位办理后续相关事项。办理预审批事项的容缺时段，原则上不超过1年。

在审批过程中，高新区将事前预审批与事中事后监管紧密结合起来，将企业提交材料的真实性、书面承诺兑现情况，纳入高新区事中事后综合监管平台。一方面，对通过预审批的项目，在容缺时段内，业务监管部门不应因容缺所缺条件对企业进行处罚；另一方面，相关职能部门加强事中事后监管工作，不应因容缺预审批而放松监管要求。项目单位不履行承诺，或在监管中发现重大隐患，将及时撤销预审批意见，确保项目建设安全。

4. 具体审批程序

第一，预审批受理范围包括：

(1) 涉及重大民生、公共服务及产业引领，需要以预审批方式提前进入下一环节，以便加快推动早落地、早投产的项目。

(2) 西安高新区研究确定需要进行预审批的项目。

预审批的项目应同时具备下列条件：

(1) 项目投资主体已明确，且已完成企业注册登记手续。

(2) 审批事项具备开展技术审查所需的主要申请材料。

第二，审批程序包括：

(1) 项目单位向西安高新区行政审批服务局（下称“行政审批服务局”）提交预审批申请表，就所缺条件何时具备作出书面承诺。

(2) 行政审批服务局按照相关法律法规及有关审批要求，受理项目申报材料。以先期介入、主动辅导、并联审批为原则，开展预审批工作。

(3) 行政审批服务局1个工作日内告知企业是否进入预审批程序。符合预审批条件的，当日内发出告知书，办理预审批手续。

(4) 行政审批服务局对项目单位报送资料进行实质性审核、审查并开展容缺预审批，给出预审批意见。需要联合审查的项目，由行政审批服务局征求相关职能部门意见，进行预审批。

(5) 在容缺时间范围内，相关职能部门应视预审批意见为正式审批意见，为项目单位积极办理后续相关工作事项。

(6) 办理预审批事项的容缺时间段，原则上不超过1年。

(7) 项目申请单位应根据预审意见积极将所缺资料补充完整，待各项审批条件具备后，由行政审批服务局出具正式审批文件。

第三，监督管理包括：

(1) 企业就预审批事项提交的材料真实性及书面承诺的兑现情况，纳入西安高新区事中事后综合监管平台。当项目申请单位不履行承诺时，行政审批服务局将撤销预审批意见。

(2) 对开展预审批的项目，在容缺时间段内各业务监管部门不应因容缺所缺条件对企业进行处罚。

(3) 对开展预审批的项目，相关职能部门应加强事中事后监管工作，不应因容缺预审批而放松监管要求。

(4) 若因投资者自身因素导致项目延迟、停滞以及其他损失，因此产生的一切后果和相关法律责任，由项目投资者自行承担。

(5) 用好“三项机制”，积极保护勇于创新、勇于担当、踏实做事、不谋私利的干部员工。

(二) 主要成效

投资建设项目预审批，是西安高新区深化“放管服”改革，积极探索制度创新创新成果，可以有效降低企业成本，提升审批速度。

2018年5月份以来，高新综保区内三星电子二期项目的四家配套企业（空气化工、住化电子、秀博瑞股、西安新圆益），因涉及用地性质变更（仓储用地调整为M3类工业用地）及核提规划条件，审定周期较长，且四个建设项目均为化工项目，安全及环保要求较高，审批环节受阻，项目建设进展缓慢，直接影响三星电子二期项目建设进度。为加快推进项目落地，高新区行政审批局先期介入，依据相关法律法规，为项目建设做好前期辅导，同时邀请化工设计方面专家召开联评联审会议，结合企业申报的规划设计条件，对四家建设单位的总平面图进行了预审查，并根据专家意见向四家单位出具了预审批意见，帮助企业顺利通过审批环节，向前迈出关键一步，实现了项目建设大提速。

三、实施预审批制度政策启示

2019年是西安高新区“大干123，建好首善区”的突破之年，更是实施“五城一体一根本”行动计划承上启下的关键之年。西安高新区的政务服务也将实现真正的突破，在坚守以人民为中心的核心思想不变，坚守提升群众的办事体验的初衷不改的前提下，按照西安高新区“八大突破工程”的要求，在总结成功经验的基础上，全力推进行政效能改革大步前行，加大力度推进预审批工作，精心打造预审批这张高新政务服务新名片，奋力实现由“并跑”向“领跑”的新跨越，为推进行政效能革命，深化“放管服”改革作出更大的贡献。

四、实施预审批制度下一步工作思路

下一步，西安高新区拟上线工程建设并联审批平台和政务服务预约预审系统。西安高新区是西安市政务服务中心及西安市城乡建设委员会关于“工程建设并联审批平台”的试点单位，西安高新区行政审批服务局将全力配合西安市城乡建设委员会和西安市政务中心的工作，继续携手阿里云团队全力攻关，争取尽早上线。系统主要针对服务群众事项，结合四个平台一张网建

设进度，实现事项网上预审、就近办理。

高新区还将对标先进城市，积极探索一系列制度改革和创新，优化投资建设项目审批流程，持续释放改革红利，为企业减负，为项目松绑，不断改善营商环境，为“大西安建设”贡献更多的智慧和担当。



利星行凯悦 Centric 酒店项目报批开始阶段，高新区行政审批服务局及时走访调研，迅速协调管委会各职能部门及联审会专家召开项目联评联审会

【实践者说】

西安国际康复医学中心项目负责人说：“我们这个项目是高新区重大民生项目，5月初在项目实施过程中，因用地占压大仁遗址，进行了土地置换，与之相应的规划设计条件须作调整，但规划调整程序较为烦琐，周期较长，企业十分着急。在听取我们的诉求后，高新区行政审批服务局认真研究，大胆探索，积极与职能部门对接，决定以正在上报中的规划设计条件为依据，通过企业书面承诺，对项目总平面图进行预审批。企业用预审批方案，成功完成了文物、人防、地铁、城管等手续报批，实现了项目提前开工建设，大大压缩了审批时限，为项目建设赢得了主动。”

利星行凯悦 Centric 酒店项目负责人说：“项目报批开始阶段，高新区行政审批服务局及时走访调研，设身处地为企业着想，从政策、规范、技术各方面给出建议。为及时推进项目手续，行政审批服务局主动联系，迅速协调管委会各职能部门及联审会专家召开项目联评联审会。2018年11月30日项目通过联评联审，2018年12月3日项目总平面、建筑单体方案一次审查通

过。高效的工作作风为项目顺利实施奠定良好的开端。行政审批服务局创新的项目联审制度、一站式服务，真正用行动在践行“行政效能革命”。

【案例点评】

预审批制度是西安高新区贯彻落实国家“放管服”改革要求实践过程中大胆探索出的一条道路。这一举措打破了原先的“申请材料必须齐全且符合法定形式后再受理”的传统模式，为企业节省了前期的宝贵时间。该制度以企业承诺为基石，通过预审批促进项目早开工；以先期介入为导引，通过预审批为项目建设提速；以事后监管为保障，通过预审批为项目建设减负。预审批制度提高了审批效率的同时，进一步优化了区域内的营商环境。