

Analysis of the Application and Construction Process for Affordable Housing Projects and Research on Optimization Measures

Min Jiao He Wang

Project Management Office, Guangzhou, Guangdong, 510000, China

Abstract

In 2023, the state has clearly defined the construction of affordable housing as a new model for the transformation and development of the real estate industry. The application process for housing projects is cumbersome and time-consuming. Analyzing the project application process and conducting strategy research from an optimization perspective is an effective way to enhance the new quality productivity of the real estate industry. Through an in-depth analysis of the current project application process, the existing problems are identified, explained with cases, and targeted strategies are systematically proposed from an optimization perspective to enhance the approval efficiency and governance transparency, reduce the costs of the construction party, and ensure the smooth implementation of the project. The research on process optimization measures provides theoretical analysis and practical exploration reference suggestions for government administrative approval, and at the same time offers detailed process guidance for the construction party in the early stage of project application. Optimizing the project application process is to optimize the business environment and lay a good foundation for the high-quality development of the real estate industry.

Keywords

low-income housing; construction process; optimization; high-quality development

保障性住房项目报建流程分析与优化措施研究

焦敏 王河

第二工程代建管理办公室, 中国·广东广州 510000

摘要

2023年国家将保障性住房建设明确为房地产业转型发展新模式, 住房项目报建流程繁琐, 耗时长, 分析项目报建流程, 基于优化视角的策略研究, 是提高房地产业新质生产力的有效途径。通过对当前报建流程的深入剖析, 发现存在的问题, 用案例解释说明, 基于优化视角系统提出针对性的策略, 提高审批效率和执政透明度, 降低建设方成本, 保障项目的顺利实施。流程优化措施研究为政府行政审批提供理论分析和实践探索的参考建议, 同时为建设方提供前期报建的详细流程指导, 优化报建流程就是优化营商环境, 为房地产业高质量发展奠定良好的基础。

关键词

保障性住房; 报建流程; 优化; 高质量发展

1 研究背景

1.1 项目是转型发展新模式

2023年8月25日,《关于规划建设保障性住房的指导意见》(国发〔2023〕14号)明确加大保障性住房建设和供给和推动建立房地产业转型发展新模式两大目标。十四五期间,全国计划筹建保障性住房共计900万套。全国已有广州、深圳等近20个城市公布了2024年配售型保障房建设任务。

1.2 报建流程现状及意义

保障性住房项目(以下简称“项目”)报建流程是一个严谨而繁琐的过程。建设方前期需要项目可行性研究,包括市场调研、规划设计、环境影响评估等多个方面,以确保项目具有良好的市场前景和可行性。在报建过程中,需要提供大量的文件和资料线下审核,再进入网上平台审批,所有流程结束,建设方才进入建设环节。2013年广州政协常委曹志伟展示的审批流程“万里长征图”,“一个投资项目从立项到审批,要跑20个委办局、53个处室,盖108个章,需799个审批工作日”,近几年改革措施不断出台,行政审批程序冗杂已减少,但繁琐仍存。只有经过完整的报建流程,才能获得政府的认可、市场和消费者的信任;避免因违规操

【作者简介】焦敏(1982-),女,中国黑龙江佳木斯人,高级工程师,从事建筑工程管理研究。

作导致项目中断、资金链断裂和搁浅等风险,保障项目顺利进行;政府可以合理引导市场预期,防止市场过热或过冷^[1],保持房地产市场的平稳健康发展,是发展新质生产力的重要方面,是高质量发展的推动力量,对于维护经济秩序、促进经济发展具有重要意义。

2 项目报建流程分析

2.1 报建流程的阶段划分

项目前期报批流程中包含控规调整、立项、权籍调查或供地及用地规划许可、工程规划许可(含修建性详细规划审查)、质监注册、施工许可等六个阶段。大多数研究者将控规调整划出申报流程,认为大多是政府行为,但实际操作时,由政府主导,但具体调整流程的跟进与方案的制定、控规方案编制单位的选取均由建设方实施,而且控规阶段耗时最长,专家评审难度很大,突发问题也最多,需要专业性较强的团队才能解决。所以我还是将控规调整这一重要环节纳入报建流程里,毕竟控规调整不通过,项目也将无法实施。

2.2 报建流程的关键环节

报建流程是一个复杂而又关键的过程,为提高报建效率,缩短报建时间,需关注耗时较长、难度较大的重要环节。大多项目因为前期手续办理卡顿或者周期太长而导致搁浅,所以我认为前期的审批对工程影响最大,尤其是前期控规调整、权籍调查、规划用地许可、工程规划许可四个重要环节。有的因非自有用地无权籍调查环节,有的因居住用地并且指标符合控规就不涉及控规调整环节,视情况而定^[2]。

2.2.1 控规调整

它是项目报规报建的前置条件,取得市政府批复,才能启动项目报规程序。控规改变土地性质及用途,调整容积率、控制高度、密度、绿地率等申请诉求,往往要考虑市政设施、教育配套、周边利害关系人、城市居民等多方面的利益及影响因素,任一因素或事项不满足条件,都会中止控规调整,以致于很多项目调整2年甚至3年,有的项目会因此无法推进而终止。

2.2.2 权籍调查

此工作涉及有权属的土地,土地使用权证若在不动产政策出台之前取得的,按照最新的标准需重新核实权籍数据,土地数据库的更新迭代坐标变换存在一定误差,换发不动产权证一般情况下会要求重新实测,并进行四邻关系确认。确认若存在历史争议问题,或者四邻不配合就导致中途受阻。有的项目还存在占用部分权属用地,或者几宗地,这时涉及土地分割合并,权籍调查是必不可少的环节。此项工作顺利大多要历时3个月的时间。

2.2.3 规划用地许可

2019年自然资源部下达《关于以多规合一为基础推进规划用地多审合一、多证合一“改革的通知”(自然资规〔2019〕2号)规定,将建设用地规划许可证、建设用地批准

书合并,不再单独核发建设用地批准书。虽然合并为一个证,但是规划许可证由规划部门审批,建设用地批准书由国土部门审批,审批环节都存在。

2.2.4 工程规划许可

根据项目的需求和规划要求,建设方提交符合相关的法规和标准的详细规划设计方案,包括建筑的样式、用途、面积、容积率、退线、建筑高度、布局、出入口等。建设方需要完成建设工程设计方案审查、建设工程初步设计审查与概算审批、日照分析审查等,根据具体项目的实际情况和当地政府部门的要求,涉及消防、环保、人防、园林、气象、市政、电力、水利、交通、地震和文物保护等政府部门审查[3],确保项目符合城市规划和建设要求。

3 报建流程中存在的问题

3.1 审批环节繁琐

审批环节的繁琐是建设方普遍抱怨的问题。每个部门都有各自的审批标准和程序,导致了审批流程的冗长和复杂。申请人需要逐个提交材料,同时多次到各部门沟通和协调。不仅浪费申请人时间和精力,也增加项目报建的成本和风险。以云南省昆明市项目为例,说明四个关键环节的审批流程。

控规调整需通过区级规划审查、专家会、业务会,市级规划审查、专家会、预审会、规委会等审查,最后市政府下达控规调整意见并公示,过程中还征求区、市相关职能部门意见的环节。审批前公示30日,顺利的情况下要历时6个月,若存在争议,还要进一步论证。权籍调查因四邻关系确认耗时4个月,若不是想到互证的方式,因历史矛盾原因仍无法完成四邻确认签字。用地规划许可因含供地手续一般耗时2个月以上。供地方案经区规划部门内审后报区业务会和土规委会研究,通过后报市规划部门,最后由建设单位到省建设项目报审平台填报数据,数据填报审核合格后,区规划部门从系统打印许可证。工程规划许可要进行修建性详细规划审查,与控规调整一样的申报流程,最后报市规划委员会审查,批前公示不少于7日,待单体平立剖面蓝图审查合格,由建设单位录入省建设项目报审平台项目数据和资料,通过后平台打印许可证。这一阶段因报专家会和规委会审查所以耗时较长,一般为3个月甚至更长。

3.2 信息不对称

报建过程最怕的就是上下级或同级部门间信息共享不畅,导致了信息的不对称。要么认为需上级明确意见,要么认为其他部门负责范畴,最后让建设方无头绪,最终不归任何部门管,不熟悉政府职能部门工作内容的人,很难找到解决办法。比如职能部门以未受理过此类为由拒绝接件,矛头抛向省里,请省厅给予指导。省厅认为审批权限已下放至市级部门,应由其审批,省厅的角色是政策指导。建设方给省厅去函申请事项审批,省厅回复职能部门具体负责审批,建

设方持回复函仍不能启动该报审工作。又如控规调整阶段涉及园林绿化部门意见,园林部门认为规划调整阶段应找规划部门,而规划部门要求审批前需要园林部门出具城市绿化规划意见,建设方奔波于两单位长时间无果。

3.3 平台不便捷

第一,因平台系统原因,录入工作存在反复的问题。数字技术以“最多跑一次”为目标,各地政府运用数字技术推动组织内部业务流程再造、数据共享的途径【11】。但审批部门为了防止直接线上审批有误,线下申报审核后,平台再录入申报资料,录入后一般不能即时办件,最快要在第二天网上审批,遇到平台故障还要等待,若报建人员不专业,填报系统还需要多遍纠错,耗时较长。如果申报系统点错,管理人员更不愿意申请后台管理部门进行项目撤回,撤回审批还需要耽误两天时间重新再报。线下、线上均走一遍审批流程才能系统打印许可证,无形中增加了审批时间。比如广州、昆明、海口、衡阳、佳木斯等城市都是线下审核通过后,才进行网上录入信息,审批平台系统内很多信息录入都比较专业,非专业人员或者没有报建经验的人员录入时会经常出错,提交不合格后需反复提交审核,也要审批人员反复确认,这里耗费的时间也不容忽视。不仅仅上述城市,其他多数城市都存在这样的问题。比如昆明线下审批都合格,要进行新老两个审批平台的录入,录入信息和申请资料的工作量比较大,往往一天不能完成,而且录入的申请单位较多,按申请顺序排号等待,无形中增加了等待时间。第二,同一项目需在不同平台进行报建。比如项目立项需发改委的项目报建平台申报,与规划部门报建的平台不同,并且仅立项阶段需要,其一两个平台运营费用增加,其二给报建方带来工作量的增加。若每个部门都自立报建平台,各自运行管理无形增加很多软件及后台管理的费用。

3.4 审批模式化

一张清单审到底,一成不变导致特别情况、特殊问题无法解决,不变通只能将问题滞结。第一,审批的制度性问题。为避免监管风险与压力,行政审批部门提出申请单位或个人先行满足法规、政策明确的各类审批条件,不分情况,一概而论,所有条件符合才能接受材料开始办理。比如两个AB相邻地块,其中A地块要申请土地所有权证更换不动产权证,当地政府要求换发证需要权籍调查并进行四邻关系确认,B地块多年前办理土地所有权证时A已签字确认四邻关系,因AB间发生矛盾,A单位因B单位不予确认四邻关系而无法办理。第二,重视前置程序性问题。报建单位经常遇到A单位说要有B单位的证明才能接收材料审批,B单

位说要有A单位的审批才能出具证明。这样的问题屡见不鲜,给建设单位带来很大困扰。

4 结语

项目报建流程存在一些问题和难点。政策层面的不明确性导致了流程的复杂化和不确定性,实践层面的执行不力和不规范使得流程的效率低下和效果不佳。针对政策层面的问题,我们建议政府部门加强对相关法规 and 政策的解读和宣传,制定有效简化流程的措施,真正提高审批时效。对于实践层面的问题,我们建议报建人员加强对流程的学习和培训,提高他们的专业素质和操作能力。此外,政府还应加强对报建流程的监督管理,保证流程的透明度和公正性。虽然对项目报建流程进行了深入分析,但仍存在一些局限性。未来的研究可以进一步探讨利用新技术,如人工智能和大数据分析等,来优化报建流程。比如将项目审批和建设实施监督管理统一平台监管,实时在线监管施工现场等,以大数据、信息技术更新为推动力,以智慧政府为核心价值,全面提升保障性住房的效率和质量。报建流程不断优化,可促进项目提速增效,助力建设方纾困减负,是提高房地产业新质生产力的有效途径,为房地产行业新模式的高质量、可持续发展奠定了良好的基础。

参考文献

- [1] 王国强,邓珊.建设单位办理工程建设项目审批事项工作研究[J].管理工程师,2022(6):43-47
- [2] 王翔.工程建设中的报批报建流程的实践与思考[J].东方企业文化,2014(07):237
- [3] 曹海琴.房地产项目行政审批的问题与对策研究[J].中国市场,2017(24):60-61
- [4] 田杭.G公司住宅类房地产项目前期投资开发流程优化研究[D].2020.12
- [5] 吴小兵.住宅房地产项目开发前期策划级决策分析研究[D].西南交通大学,2016.
- [6] 陆晔.浅议建筑工程筹建阶段项目管理措施与实例[J].中外建筑,2020(02):164-166
- [7] 建设用地审批制度改革的几点建议[J].国土资源,2015(7):50-52
- [8] 宋欣靓.放管服视角下的行政审批制度改革[J].法制博览,2020(6下):187-188.
- [9] 左旭阳,李晓燕,郑迪迪.降低企业用地成本 优化全区营商环境——解读《关于优化土地要素供给的若干措施》[J].南方国土资源,2018(08):20-22