



惠州市惠阳区审计局文件

惠阳审〔2019〕25号

签发人：李瑞清

关于惠阳区 2019 年第二季度国家和省重大 政策措施落实情况跟踪审计的报告

区政府：

根据省市审计机关的统一部署和有关工作要求，我局近期对惠阳区2019年第二季度国家和省重大政策措施落实情况进行了跟踪审计。现将审计报告（惠阳审报〔2019〕10号）随文上报。

惠州市惠阳区审计局
2019年6月12日

抄送：惠州市审计局。

惠州市惠阳区审计局办公室

2019年6月12日印发

惠州市惠阳区审计局

审计报告

惠阳审报〔2019〕10号

被审计单位：区直各有关单位

审计项目：惠阳区2019年第二季度国家和省重大政策措施落实情况的跟踪审计

根据《中华人民共和国审计法》和《国务院关于加强审计工作的意见》(国发〔2014〕48号)的规定及省审计厅和市审计局的统一部署和要求,惠阳区审计局对惠阳区2019年第二季度落实国家和省重大政策措施落实情况进行了跟踪审计,重点关注了惠阳区“放管服”改革推进和营商环境优化情况、支持实体经济发展情况2个方面的内容,抽查了惠阳区发展和改革局、区财政局、区自然资源局、区公安分局、区住房和城乡建设局、区行政服务中心、区公共资源交易中心、区不动产登记中心、区公用事业管理中心、区供水有限公司、惠阳光能管道燃气有限公司等单位。审计结果表明,各有关部门单位认真落实各项政策措施,各项工作按计划有序推进。但审计也发现,部分部门单位在落实有关政策措施等方面还存在一些问题,需要认真研究,及时采取有效措施推动政策落地,更好地发挥社会效益。

一、有关部门积极推进国家和省重大政策措施贯彻落实

(一)“放管服”改革推进和营商环境优化情况

惠阳区通过提高政务服务水平、优化行政审批制度等措施推进“放管服”改革的各项工作,调查情况如下:

1.着力提高政务服务水平,优化行政审批事项。惠阳区围绕“一门通办,集成服务”改革,制定了《惠州市惠阳区人民政府办公室关于印发加快推进“一门通办、集成服务”政务服务改革实施方案(暂行)的通知》(惠阳府办函〔2018〕111号)、《惠阳区关于落实惠州市实施投资项目系统集成审批改革建立

快审速批机制工作的实施方案（试行）》等。截至2018年末，惠阳区行政服务中心已进驻公安、民政、公积金等42个部门，配置了130个窗口；同时按照《广东省人民政府办公厅关于做好全省政务服务事项实施清单“十统一”标准化梳理工作的通知》，梳理了27个部门377项行政审批事项，为全面推行审批服务“马上办、网上办、就近办、一次办”夯实了基础。

2. 充分释放出入境“放管服”改革红利，深化简政放权。一是取消外地常住人口凭居住证办理普通护照、往来港澳通行证及签注、往来台湾通行证及签注的举措。二是深化出入境便利措施的举措，包括大力推进自助服务，可自助打印出入境记录凭证、自助办理往来港澳旅游签注、自助查询往来港澳台签注剩余次数等，并免费提供出入境证件照相服务，为外籍华人提供签证、居留便利等。三是强化办理护照等出入境证件“只跑一次”制度，推广预约办证，拓展网上和速递服务，实施支付宝、微信等电子缴费方式，实现办理事项一次告知、一次办结。这些举措极大地方便了群众，节约了群众办事的时间和成本，减少了群众辗转办证的麻烦。经统计，2018年9月至2019年3月已有39680人得到便利，其中办理往来港澳通行证24915人，办理护照9254人，办理往来台湾通行证5289人，办理前往港澳通行证222人。

3. 深化预算管理改革正在推进中，惠阳区按照《关于深化省级预算编制执行监督管理改革的意见》（粤办发〔2018〕17号）

的工作要求，目前拟定《关于深化区级预算编制执行监督管理改革的实施意见》（征求意见稿）和《惠阳区上级转移支付资金分配管理实施细则（试行）》（征求意见稿）正在局内部征求意见中，预计2019年9月底前出台。

（二）支持实体经济发展情况

惠阳区认真贯彻国家和省市出台的有关支持实体经济发展政策，通过降低用地成本、降费等完成各项工作。调查情况如下：

1. 支持用地优化政策，保障重点项目实施。一是实行工业用地弹性出让政策。在2017年9月至2018年12月期间出让2宗共2.766万平方米的弹性年限土地，在最高出让年限条件下的市场评估价共1663.3万元，实际出让共804万元（含出让起始价在评估价基础上加8元/平方米），节省了土地初始取得成本882万元，降低了企业取得土地初始费用53.03%。二是实行工业物业产权分割政策。在2017年8月至2018年12月期间，通过分割383宗（幢）工业物业产权，优化了涉及231.83万平方米工业物业产权的配置。三是实行允许对工业项目按照规划确认的用地围墙线内面积出让政策。通过实施《惠州市城乡规划管理技术规定》，结合地块的实际情况，工业用地的出让均在建设用地规划条件的阶段确认以实际用地面积（不包含道路占用部分）出让。

2. 落实降气政策，降低企业用能。2017至2018年，惠阳区通过调价，实现商业用户用气价格每立方米降低0.2元，降价幅

度最高为3.64%；工业用户用气价格在每立方米不高于5.3元的基础上按阶梯气价逐渐降价。

二、跟踪审计发现的主要问题

（一）优化企业用能营商环境方面

惠阳光能管道燃气有限公司用气报装业务超过规定时间。

经抽查最近半年惠阳区6个用气接入工程案例，发现惠阳区用气报装从申请环节到装表通气（不含施工期）平均耗时10日，最长办理时间11.5日，最短办理时间8.5日。其中抽查的用气案例中超过规定时间（10天）的案例3个，占抽查比例50%。上述用气报装超过规定时间的问题不符合《广东省深化营商环境综合改革行动方案》（粤办发〔2018〕27号）第十四条“精简水电气报

装程序……供气企业自受理用气报装后，开展现场勘查、方案审核、验收等环节，总时限不超过10个工作日”的规定。

产生上述问题的主要原因是惠阳光能管道燃气有限公司对省委省政府关于深化营商环境综合改革认识不足，未能严格落实省委省政府关于精简用气报装程序的有关政策，需进一步优化办理流程，以便更好服务群众。

上述问题责任主体为惠阳光能管道燃气有限公司。

由于惠阳光能管道燃气有限公司为外资企业，建议由区政务服务数据管理局及区住房和城乡建设局督促惠阳光能管道燃气有限公司用气报装办理事项的优化。促进惠阳光能管道燃气

有限公司参照先进地区的做法，缩短受理办结时间，简化企业用户报装业务程序，提高工作效率，提升服务水平，积极从管理用户向服务用户转变。

（二）行政审批方面

1. 区自然资源局、区公安分局部分行政审批办事指南描述不够到位。

经审计抽查在广东政务服务网公布的区自然资源局“建设项目用地预审”、“国有建设用地供地审核”，及区公安分局“往来港澳通行证商务签注”等3个行政审批事项，发现相关的办事指南描述不够到位，有待进一步优化。具体表现如下：

（1）区自然资源局的“建设项目用地预审”行政审批办事指南存在：办事指南允许材料补正，但未公布后续补正时限。

（2）区自然资源局的“国有建设用地供地审核”行政许可办事指南存在：一是办事指南公布的具体实施事项不完整。公布的办事指南含国有土地使用权划拨审批、国有土地使用权挂牌审批等具体事项，未公布以租赁方式提供土地使用权审核。根据法律法规的有关规定，国有建设用地供地审核事项应主要包括以划拨方式提供土地使用权审核、以出让方式提供土地使用权审核、以租赁方式提供土地使用权审核，以及《建设用地批准书》变更、《建设用地批准书》延期等5个具体实施事项。二是实际办理中提交材料与办事指南要求提供的材料不一致，如抽查惠州市恒信华典家具有限公司办理的国有土地使用权挂

牌审批，实际要求提供申请书、营业执照等6件材料，而办事指南仅要求提供申请书。三是办事指南未在特殊环节公布相关环节及办理时限，如在办事指南“窗口办理流程”项描述的“符合审批条件的，报县人民政府审查”，该事项未作为特殊环节在公布栏公布及公布办理时限。

(3) 区公安分局的“往来港澳通行证商务签注”行政许可办事指南存在：一是办事指南承诺时限与办事流程图描述的时限不一致。办事指南明确承诺7个工作日内办结，但办事流程图描述“在受理之日起10个工作日内制作出证件”。二是在公布受理条件方面，不够详细、明确。如办事指南仅描述“广东省户籍人员或按照公安部有关规定在非户籍地的人员同时申请往来港澳通行证和签注，或者持有效往来港澳通行证单独申请签注的，依据不同事由须具备相应条件:”，相关条件未明确描述。

产生上述问题的主要原因是区自然资源局、区公安分局未严格落实《广东省人民政府办公厅关于做好全省政务服务事项实施清单“十统一”标准化梳理工作的通知》文件要求，办事指南未充分体现便民举措，需进一步优化相关办事指南，以便更好服务群众。

造成上述问题的责任主体是区自然资源局、区公安分局。

审计建议：区自然资源局、区公安分局应深入推进“放管服”改革，进一步优化相关业务办事指南，为群众办事提供清晰的指引。

2. 区自然资源局、区公安分局部分行政审批办理措施不够便民。

经审计抽查区自然资源局的“建设项目用地预审”、“国有建设用地供地审核”，及区公安分局的“往来港澳通行证商务签注”等3个行政审批事项，发现配置的措施仍不够便民。如一是3个行政审批事项均只能窗口办理，不支持网上办事，二是“建设项目用地预审”和“国有建设用地供地审核”2个办理事项均不支持预约，不支持快递物流申请。三是“国有建设用地供地审核”办理事项承诺到现场需要2次。而一些地方如惠州市自然资源局已实现承诺到现场1次。四是“建设项目用地预审”仍要求申请人提供来源于行政机关的文件资料，包括修改规划方案、自然资源主管部门初审意见、用地红线电子光盘等。

产生上述问题的主要原因是惠阳区正在逐步推进“一门通办、集成服务”，相关部门正在逐步优化行政审批的便民措施。

造成上述问题的责任主体是区自然资源局、区公安分局。

审计建议：区自然资源局、区公安分局应深入推进“放管服”改革，结合惠阳区推行的“一门通办、集成服务”，进一步优化便民措施，为群众办事提供更优质的服务。

（三）自然资源领域深化“放管服”改革方面

1. 区自然资源局未按规定建立用地预审会审机制。

审计发现，截至2019年4月底，区自然资源局尚未建立用地预审会审机制，未建立有关科室先行审查材料再集中会审的制

度，未制定业务标准化操作手册、明确办事规则等，实际预审业务由局规保股负责审核，单位负责人签发预审意见书。上述事项不符合国土资源厅《关于贯彻落实国家改进和优化建设项目用地预审和用地审查意见的通知》（粤国土资规字〔2017〕4号）关于“六、建立用地预审和报批会审机制……建立用地预审和用地报批内部会审机制，明确审查内容，严格审查实现，提高用地预审和用地报批组卷和审核进度”的规定。

产生上述问题的主要原因是市行政制度改革规定，土地预审要求5个工作日完成办结。而区自然资源局按照惯例是一月一会审，如果按照会审制度执行，那么将可能使预审项目不能使按时完成。

上述问题的责任主体是区自然资源局。

审计建议：区自然资源局应按照省自然资源厅《关于贯彻落实国家改进和优化建设项目用地预审和用地审查意见的通知》（粤国土资规字〔2017〕4号）的要求建立用地预审会审机制，并优化土地预审的审批流程，严格落实、把好用地预审关。

2. 区自然资源局在办理行政审批过程中，要求企业反复提交同一资料，未实现部门内部共享。

经审计发现，区自然资源局在办理企业投资项目用地过程中存在要求企业反复提交同一资料的情况，如“取得勘察定界”、“向自然资源部门申请并获得土地证”、“国有建设用地供地审核，取得建设用地批准书”等3个环节，须分别向镇政府（街道

办)(由镇街代收资料向自然资源部门申请办理)、不动产登记中心、区自然资源局办事窗口提交“企业营业执照”;存在内部形成的资料未流转共享,均要企业提供,如在“向自然资源部门申请并获得土地证”环节,须分别向不动产登记中心提交“建设用地红线图”及“取得挂牌土地使用权的批复”等内部形成的资料。区自然资源局不同科室及下属事业单位要求企业反复提交资料的情况,未实现部门内部资料流转共享,不符合《广东省人民政府办公厅印发〈关于在全省推广一门式一网式政府服务模式改革的实施方案〉的通知》(粤府办〔2016〕19号)第二点“(三)2.坚决砍掉各类繁琐无谓的证明和手续……办事部门可通过与其他部门信息共享获取有关信息的,不得要求申请人提供证明材料”的规定。

产生上述问题的主要原因是区自然资源局对服务群众的认识不足,导致“放管服”政策执行不到位,需进一步优化办理流程,以便更好服务群众。

造成上述问题的责任主体是区自然资源局。

审计建议:区自然资源局应深入推进“放管服”改革,精简业务流程,依法科学合理减少申请材料,为群众办事提供清晰的指引。

3.区自然资源局的建设工程设计方案审查、获得建筑设计方案评审结果批复办事流程不够优化。

审计抽查10项工程建设项目报建审批流程发现,5项已办结

建设工程设计方案审查的项目，从申请环节到获得建筑设计方案评审结果批复，平均办理时间51.6日，最长办理时间77日，最短办理时间24日，均超过承诺办理时限（15日）0.6至4.1倍。

产生上述问题的主要原因：一是惠阳区建设工程设计方案审查、获得建筑设计方案评审结果批复的办理时间含申请对象补充资料和修改图纸时间、批前公示时间（10日）、专家评审时间、提交规划建设联审小组会议审议时间（涉及规划调整需要进行公示以及报区规划建设联审小组会议审议的，其时限不受约束）等环节，而一些地方，如惠州大亚湾经济技术开发区的办理流程中规划批前公示（15个工作日）、听证（25个工作日）、专家评审（30个工作日）不计入行政审批时间。二是部分项目需要提交规划部门评审小组会议审议环节。三是企业提交的设计方案成果达不到规范和标准要求，存在反复修改现象。

造成上述问题的责任主体是区自然资源局。

审计建议：区自然资源局应深入推进“放管服”改革，优化建设工程设计方案审查、获得建筑设计方案评审结果批复的业务流程，为群众办事提供清晰的指引。

（四）降费减负方面

1. 区公用事业管理中心清退市政园林保证金落实不到位，涉及696.59万元。审计发现，区公用事业管理中心自2005年起在办理市政占用（开挖）、园林迁移等行政许可事项时收取市政园林保证金，截至2018年末保证金余额696.59万元（含2018年

新增保证金85.18万元)，其中涉及企业109家578.82万元（含2018年新增保证金43.54万元）。该项保证金收费区公用事业管理中心已于2018年10月停止收取，但截至2019年4月仍未进行清退。由于该项保证金不在《广东省经济和信息化委员会 广东省财政厅关于公布广东省部门涉企保证金目录清单的通知》（粤经信运行函〔2018〕12号）公布的目录清单内，不符合该文件“各部门必须严格执行目录清单，目录清单之外的涉企保证金，一律不得执行……对已取消保证金资金，以及逾期未返或超额收取的保证金资金清退返还……”的要求。

产生上述问题的主要原因是区公用事业管理中心未能及时了解清理保证金相关政策，未及时清退已收取的保证金。

审计指出上述问题后，区公用事业管理中心立马拟定整改措施：一是对外公告保证金清退事项，二是拟定审批材料要求，三是明确保证金退还审批流程，四是拟定公告期限过后的保证金处理方式。

上述问题的责任主体是区公用事业管理中心。

审计建议：区公用事业管理中心应深入贯彻落实“实体经济十条”政策，按《广东省经济和信息化委员会 广东省财政厅关于公布广东省部门涉企保证金目录清单的通知》的要求落实保证金清理工作。

2. 区不动产登记中心落实不动产登记收费政策不够到位。

审计发现，区不动产登记中心属下各乡镇房产管理所（不

不动产登记中心受理分点)在2018年度办理不动产登记时,多收不动产权属证书工本费的第一本证书工本费,涉及194宗2900元。上述情况不符合《财政部 国家发展改革委关于不动产登记收费有关政策问题的通知》(财税〔2016〕79号)文件要求,“不动产登记费中包含一本不动产权属证书工本费。不动产登记机构依法向一个以上权利人核发不动产权属证书的,自第二本证书起收取工本费”。

产生上述问题的主要原因是区不动产登记中心监督、指导各乡镇房产管理所(不动产登记中心受理分点)有关不动产权属证书工本费收费不到位。

审计指出上述问题后,区不动产登记中心立马拟定整改措施:一是要求各乡镇房产管理所(不动产登记中心受理分点)继续排查有关业务收费,是否仍然存在多收取工本费,二是组织各乡镇房产管理所(不动产登记中心受理分点)学习有关文件要求,三是拟定增加收费复核人,保障收费的准确性,四是将利用信息化手段,通过登记平台系统完善收费事项。

上述问题的责任主体是区不动产登记中心。

审计建议:区不动产登记中心应深入贯彻落实“实体经济十条”政策,加强不动产权属证书工本费的收费管理。

三、其他应关注事项

进一步完善土地二级市场挂牌转让收取竞买保证金行为。为深入推进节约集约用地示范省建设,维护公平公正的土地市

市场秩序，广东省国土资源厅已针对土地一级市场出台《广东省国土资源厅关于进一步规范土地出让管理工作的通知》（粤国土资规字〔2017〕2号）文件，规范土地出让的管理，并明确“竞买保证金不得低于出让最低价20%，不超过出让最低价的50%”。但对于村企合作等项目的国有征地留用地使用权（土地二级市场）挂牌转让交易行为，虽然已有《惠州市国有建设用地使用权和矿业权电子挂牌交易规则》等文件规范土地挂牌转让，但未明确约束收取竞买保证金。经审计抽查，惠州市公共资源交易中心惠阳分中心2018年办理的7宗国有征地留用地使用权挂牌转让交易，均由镇政府（街道办）在拟订地块挂牌转让方案时，以保障村集体的利益为理由按挂牌转让起始价的100%的比例设定并收取竞买保证金，设定的挂牌转让保证金未有相关依据。

建议区自然资源局参照有关土地交易的先进做法，进一步研究完善土地二级市场挂牌转让收取竞买保证金行为。

四、审计整改情况

2018年度审计发现“放管服”改革落实情况方面“关于有待进一步推行联合审图机制的问题”已到整改期限而未全面整改到位，截至2019年4月底，该问题已整改，惠阳区住房和城乡建设局自2019年3月29日起，已按国务院办公厅《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）、市住建局《关于开展施工图设计文件联合审查工作的通知》（惠

市住建函〔2019〕254号)文件精神,督促施工图审查机构在按《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》规定受理全部施工图设计文件后,增加消防安全性、人防工程不含人防指挥工程防护安全性的审查内容,将房屋建筑工程项目的消防、人防及施工图设计文件一并审查。

五、审计建议

针对目前发现的行政审批事项的办理不够优化、不够便民等问题,建议由区政务服务数据管理局加强对各部门各项行政审批事项优化的监督和指导,促进各项政务服务工作提质增效。

