

# 济南市人民政府办公厅文件

济政办发〔2019〕1号

---

## 济南市人民政府办公厅 关于降低工程建设成本的实施意见

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

为进一步优化营商环境，有效降低工程建设成本，促进建筑业持续健康发展，根据《山东省人民政府关于进一步降低实体经济企业成本的实施意见》（鲁政发〔2017〕6号）和《济南市落实打造“十最”营商环境要求支持实体经济项目建设若干措施》（济政字〔2017〕80号）精神，经市政府同意，现提出以下实施意见。

### 一、任务目标

坚持标本兼治、综合施策，加快建立完善源头预防、动态监管相结合的工作机制，深入探索建设用地改革，降低企业用地成本；推进建设用工制度改革，降低企业用工成本；扩大砂石料生产规模，稳定市场供应，降低企业建材成本；减轻企业税费和融资负担，增强企业竞争力；深化“一次办成”改革，进一步优化营商环境，有效降低工程建设成本，促进建筑业持续健康发展。

## 二、推进措施

### （一）降低企业用地成本。

1. 不断提高土地利用效率。认真落实《济南市落实打造“十最”营商环境要求支持实体经济项目建设若干措施》（济政字〔2017〕80号）要求，创新供地方式，实行弹性出让、租让结合、长期租赁等灵活多样供地方式，降低企业用地取得成本；鼓励工业项目利用原有土地实施改造开发，原依法取得的工业用地对因增建厂房提高容积率的，不再增收土地价款。（责任单位：市国土资源局、市规划局、市经济和信息化委）

2. 鼓励开发利用地下空间。细分地下空间用途和层数，降低地下停车场（停车库）用地价格，大幅下调地下二层、地下三层用地价格，地下三层以下不再计算土地价款。（责任单位：市国土资源局、市规划局、市财政局、市城乡建设委）

3. 降低公共管理与公共服务用地、新兴产业用地价格。严格执行新一轮城镇基准地价，建立独立的公共管理与公共服务用地基准地价体系，细化新兴产业用地分类，根据不同用途下调评估修正系数，降低用地价格。（责任单位：市国土资源局、市规划局、市经济和信息化委、市发改委、市卫生计生委、市民政局）

4. 出台新型产业用地（M0）管理办法。针对从第二产业中分离出来的具有显著创新特征，以产品研发、核心技术产品生产试验等为主的产业，创新产业用地分类，引导产业集聚发展，从产业布局、产业准入、土地供应、分割转让、配套建设、供后监管等方面细化完善政策，降低企业用地成本，支持新型产业健康发展。（责任单位：市国土资源局、市规划局、市经济和信息化委、市科技局）

## （二）降低企业用工成本。

1. 继续推进建筑劳务用工制度改革。鼓励企业用工多元化，引导和支持一级以上资质的施工总承包企业、专业承包企业保有一定数量的自有技术工人队伍，成立自有劳务队伍，与长期合作、市场信誉好的劳务企业建立稳定的合作关系。鼓励企业建立以自有工人为骨干，专业承包和专业作业企业工人为主体的，劳务派遣为补充的多元化用工制度。（责任单位：市城乡建设委、市人力资源社会保障局）

2. 积极推动建筑劳务人员向产业工人转变。加大建筑

工人技能培训力度，支持企业通过校企合作、网上培训、建立教育基地等方式，扩大自有工人培训规模，对培训技术工人成效突出的企业，市政府采取以奖代补方式给予资金支持。鼓励和引导一批木工、钢筋工、架子工、装配式建筑施工等劳务班组成立以专业作业为主的专业公司，作为建筑工人的主要载体，逐步实现农民工向建筑产业工人转变。（责任单位：市人力资源社会保障局、市城乡建设委、市财政局）

3. 利用“互联网+”建立新型建筑用工服务平台。建立市建筑业劳务资源共享信息平台，将建筑工人供给、建设项目中标企业所需劳务用工的需求、施工现场技术工人基本配备标准、各个技能等级和工种的人工成本等信息展现在同一平台上。与劳务资源输出地建立合作关系，积极向务工人员推送信息平台 APP，使农民工及时掌握用工信息。（责任单位：市城乡建设委、市人力资源社会保障局）

4. 改善建筑工人生产生活环境。加强文明工地、建筑工人居住地基础设施建设，探索建设与工地分开的集中居住基地，改善建筑工人生产、居住环境。逐步将外来建筑劳务人员尤其是将专业技术能手、企业技术骨干等纳入住房保障范围，逐步解决符合入学条件的外来务工人员子女入学、医疗保障等后顾之忧，提高建筑劳务人员的归属感和获得感，稳定我市建筑劳务市场。（责任单位：市人力资源社会保障

局、市城乡建设委、市教育局、市卫生计生委)

5. 进一步规范建筑劳务市场。依据市场行情，及时发布人工定额信息，督促相关方调整人工单价。从源头抓起，规范建筑劳务市场，引导企业合理制定建设工期。因环保要求等不可抗因素延误工期的要及时调整，停工期间现场所发生的人工、周转性材料及机械等费用，建设单位根据市场价格给予施工单位相应经济补偿。(责任单位：市城乡建设委)

### (三) 降低企业建材成本。

1. 提升砂石料等建筑材料产能。积极向上级主管部门争取政策和工作支持，严格按照环境保护和矿产资源总体规划要求，着力打造3—4处绿色发展、生态环保、集约高效的大中型矿山企业，优先保障我市对山石资源的需求，稳定我市砂石料价格。鼓励有实力的大型国有骨干企业参与矿山出让招拍挂和投资建厂，鼓励在有条件的场地建设砂石料、混凝土、装配式建筑产业一体化的建材生产基地，减少建材运输成本。支持现有砂石料、混凝土等建筑材料生产企业加大环保等资金投入，加强技术研发，加大河沙替代品—机制砂的开发、生产力度，着力解决河沙禁采带来的河沙供应短缺问题。(责任单位：市国土资源局、市规划局、市发改委、市经济和信息化委、市环保局、市城乡建设委)

2. 实施环保“蓝绿名单”制度。合理开展重污染天气应急减排，分类实施差别化环保管控措施。扩大纳入“蓝绿

名单”企业范围，对符合绿色环保申报条件的企业，可纳入绿色环保清单，在发生重污染天气时，可优先生产，不再实施应急减排；对符合蓝色环保申报条件的企业，可纳入蓝色环保企业清单，在采暖期可正常生产，不再实施错峰生产；对涉及水泥、混凝土、砂石料厂等建材企业和市政府确定的重点工程，以及涉及民生、治堵、应急抢险、生产工序不可间断的工程，在确保落实环保相关措施的前提下，可按照“一企一策”、“一项目一策”要求实施。（责任单位：市城乡建设委、市环保局、市经济和信息化委、市城管局）

3. 统筹产业发展，稳定建材供应。综合采用政府引导和市场调节相结合手段，引导水泥、混凝土等建材生产企业合理调整供应价格，鼓励企业扩大生产、增加产量，稳定市场供应。统筹协调工程机械、金属管件以及供能（电、气、水、暖）设备等产业发展，提高本地建材设备生产配套率。加大建材市场执法检查力度，畅通建材物流运输通道，规范建材市场经营活动，加强建材生产企业管理。依法查处垄断协议、滥用市场支配地位等违法行为，严厉打击部分企业借供应紧缺之机哄抬价格、扰乱市场秩序行为。（责任单位：市经济和信息化委、市发改委、市城乡建设委、市城乡交通运输委、市公安局）

4. 鼓励企业减排增效，加大资源再利用。大力推进建设项目建筑垃圾资源化再利用工作，加大资金支持力度，鼓

励企业通过建筑垃圾现场再生加工形成建筑材料，降低建材成本。对建设单位在施工现场就地留存使用的建筑渣土相应核减方量，对核减的方量不收取处置费。结合山体修复、山体绿化建设，尽快就近合理选址建设2—3处建筑弃土消纳场，减少运距，降低企业运输成本。适当放宽、合理安排工程建筑垃圾运输时间和路线，提高土石方作业施工效率。（责任单位：市城管局、市城乡建设委、市林业和城乡绿化局、市财政局、市公安局）

#### （四）降低企业融资成本。

1. 依法平等开放投资领域。坚持“非禁即入”原则，对于符合法律法规、发展规划、产业政策和准入标准的工程建设项目，各类市场主体皆可依法平等进入，支持建设项目吸纳各方资金投入。进一步优化投资项目审批流程，简化审批手续，压缩投资项目落地时间。严格执行负面清单制度，除需要核准的投资项目外，企业投资立项全部实行告知性备案。（责任单位：市发改委、市行政审批服务局）

2. 拓宽企业融资渠道。积极推动建设项目参建企业通过多层次资本市场直接融资，努力拓宽融资渠道，有效降低工程建设资金成本。支持符合条件的企业到主板、中小板、创业板和境外资本市场上市；研究设立市股权质押增信引导基金和债务融资风险缓释引导基金，运用市场机制为“新三板”和符合增信条件的企业进行股权质押或债券融资提供增

信服务。（责任单位：市金融办、市经济和信息化委、市发改委）

3. 帮助企业做好建设项目信贷融资规划，用好信贷优惠政策。搭建建设项目融资服务平台，组织开展常态化银企交流对接活动，帮助企业用好人民银行及金融机构对重点项目、民生领域的信贷优惠支持政策。借助开发性、政策性金融作用，在基础设施建设和重要战略性新兴产业领域争取长期低成本资金；城市地下综合管廊、棚户区改造、生态环保、住房租赁等建设项目可积极向开发性、政策性金融机构申请使用成本较低的PSL（抵押补充贷款）资金。（责任单位：市金融办、市发改委、市城乡交通运输委）

#### （五）减轻企业税费负担。

1. 进一步清理规范涉企收费。持续加大行政事业性收费事中事后监管力度，对行政事业性收费、涉企收费、行政审批中介服务收费等进行整理，全面推行收费清单“一张网”公示制度，助力企业“轻装快行”。（责任单位：市财政局、市发改委、市行政审批服务局）

2. 帮助企业减轻税负。落实小型微利企业所得税优惠政策，对年应纳税所得额低于100万元的小型微利企业，其所得减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税。鼓励企业加大工程施工技术、施工工艺研发力度，减低人工、材料成本，企业实际发生的研发费用按照税法规

定的税收优惠给予税前加计扣除。引导企业合理利用增值税简易计税方法，对于甲供工程、清包工工程等执行3%的征收率。对于适用增值税一般计税方法的项目，引导施工企业在采购货物和劳务时，同等条件下尽量从增值税一般纳税人处采购，并取得增值税扣税凭证（主要为增值税专用发票）用于申报抵扣税款。加大对施工企业的缓税支持力度。（责任单位：市税务局）

3. 加大稳岗支持力度。延长失业保险费率由1.5%降至1.0%的政策至2019年4月30日，其中单位费率由1%降至0.7%，个人费率由0.5%降至0.3%。建筑业按项目参加工伤保险费率在2017年7月由0.2%下调至0.15%的基础上，继续下调至0.08%。自2019年起，对不裁员或少裁员的参保企业，可返还其上年度缴纳失业保险费的50%，用于企业职工在职培训、技能提升培训、缴纳社会保险费等支出，进一步减轻用人单位缴费负担。（责任单位：市人力资源社会保障局）

4. 积极转变工程建设领域保证金缴纳方式。对《国务院办公厅关于清理规范工程建设领域保证金的通知》（国办发〔2016〕49号）明确保留的投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金，要制定措施推行银行保函、担保公司保函和保险保函三种形式的缴纳方式，切实减少工程建设领域资金占用问题，减轻企业负担。（责任单

位：市城乡建设委、市金融办)

#### (六) 差异化推进建筑产业化发展。

1. 建立装配式建筑项目负面清单。实体经济项目原则上不强制要求装配式建筑比例指标；学校、幼儿园等教育设施项目建筑面积小于 5000 平方米的，以及商业、办公等公共建筑项目建筑面积小于 10000 平方米的，不强制采用装配式建筑方式。（责任单位：市城乡建设委、市国土资源局、市规划局）

2. 差异化采用装配式建筑形式。建设项目中有建筑单体超出国家、省现行有关装配式建筑标准、规范规定范围，不宜采用装配式技术的，不强制采用装配式建筑方式。别墅、独栋办公楼等低层建筑项目，有特殊工艺要求和使用功能要求的项目，可向装配式建筑主管部门提出申请，通过组织专家论证的形式确定是否采用装配式建筑方式。（责任单位：市城乡建设委、市国土资源局、市规划局）

3. 采用建设项目整体装配式指标计算比例方式。装配式建筑比例指标基于项目总建筑面积计算。（责任单位：市城乡建设委、市国土资源局、市规划局）

#### (七) 持续优化营商环境。

1. 深化“放管服”改革，贯彻落实“一次办成”要求。积极推动工程建设项目行政权力“全链条”下放，优化再造审批流程，不断探索商事登记便利化、容缺审批、“多评合

一”、网络证照等审批制度改革，推进“互联网+政务服务”建设，做到“一套材料、一窗受理、一表登记、一网通办、一次办成”，让“数据多跑路、让企业少跑腿”，便利企业项目审批。（责任单位：市行政审批服务局、市有关部门）

2. 积极推行“拿地即开工”审批模式。优化再造审批服务流程，实行容缺受理方式，提前介入开展审批服务工作，切实提高建设项目审批效率。加强各部门各行业间信息互通共享，进一步压减审批要件，压缩审批时限，工业项目、其他工程建设项目从取得土地使用批准文件到获取施工许可证为止，其审批时间分别不超过15个工作日和30个工作日。（责任单位：市行政审批服务局、市有关部门）

3. 工业实体经济项目实行“建成即使用”管理办法。全市范围内各类从事生产活动的工业建筑物、构筑物及必要的附属配套设施工程建设项目建设完成后，经工程质量监督及消防部门抽验合格后即可先行投产使用，后续竣工验收备案手续实行“承诺制”，由建设行政主管部门一次性告知具体要求，建设单位按要求作出书面承诺，在规定时间内完成备案即可，切实缩短项目建设周期。（责任单位：市城乡建设委、市行政审批服务局、市公安局）

### 三、工作要求

（一）切实加强组织领导。各级各部门要把思想和行动统一到中央和省委、省政府关于降低建设成本的部署要求上

来，以高度的政治责任感抓紧抓实抓出成效。市城乡建设委为本实施意见总牵头单位，负责督促相关责任单位进一步细化工作措施，制定实施细则，统筹推进各领域工作。各区县要建立健全工作协调机制，切实做好降低建设成本工作。

（二）进一步规范建设市场行为。加大对建设单位、施工单位市场行为的检查力度，始终保持对严厉打击转包和违法分包等违法行为的高压态势。坚决防范和遏制肢解发包工程和指定采购、指定分包、签订“阴阳”合同以及拖延竣工结算、重复审价和拖欠工程款等问题，全力维护建筑市场秩序，切实营造统一开放、诚实守信、竞争有序的建筑市场环境。

（三）强化诚信体系建设。深入开展市场主体信用综合评价，充分运用大数据手段，推进信用信息资源跨部门开放共享，建立诚信联合激励和失信联合约束机制。注重运用市场化、法治化手段推进环保、质量、安全等工作，规范执法监管，避免“一刀切”现象，制定可预期的环保、质量、安全等标准，为企业留足整改空间，避免动辄让企业停工停产。

（四）抓好支持政策落地。市有关部门要梳理现行涉企支持政策，列出清单并向社会公布，并有针对性开展专项督查。各责任单位要强化政策落实的主体责任，结合贯彻《山东省人民政府关于印发支持实体经济高质量发展的若干政策

的通知》（鲁政发〔2018〕21号）、《山东省人民政府关于进一步扩内需补短板促发展的若干意见》（鲁政发〔2018〕24号）等文件精神，在本实施意见印发后1个月内，制定推动政策落实的具体措施，细化分解任务，明确牵头单位，压实工作责任，实行送政策上门，确保各项政策落实到位。

（五）广泛开展宣传引导。创新宣传形式和载体，广泛宣传降低实体经济企业成本的重大意义、目标要求和政策措施，通过专题培训、专家讲座等形式，对本实施意见进行宣讲解读，最大限度凝聚共识。要强化典型推介和舆论引领，及时宣传各项工作进展情况和实际成效，正确引导社会预期，营造良好工作氛围。

济南市人民政府办公厅

2019年1月2日

（此件公开发布）

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。  
各民主党派市委。

---

济南市人民政府办公厅

2019年1月2日印发

---