

浅议工程建设项目审批制度改革背景下的规划管理策略

贺承玲

长沙高铁新城管理委员会

摘要：工程建设项目审批制度改革，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，是促进高质量发展的重要举措。而规划审批体系是现行工程建设项目审批中极为重要的一环，其改革的成败将对工程建设项目审批制度改革有直接影响，也是此次改革中的重点内容。各地区、各部门认真贯彻落实党中央决策部署，大力推进工程建设项目审批体制改革，审批事项逐步精简，审批流程逐步理顺，对优化营商环境取得了积极成效，但对标其他国家、地区一些好的做法，仍可进一步优化，改革之路任重道远。

关键词：规划许可；施工图审查；并联审批

一、引言

工程建设项目审批制度改革是党中央、国务院在新形势下作出的重大决策，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。各级党委政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心，牢固树立新发展理念，以推进政府治理体系和治理能力现代化为目标，以更好更快方便企业和群众办事为导向，加大转变政府职能和简政放权力度，全面开展工程建设项目审批制度改革。2018年3月5日，在第十三届全国人民代表大会第一次会议上，国务院总理李克强提出将“工程建设项目审批时间再压减一半”。随后，5月14日，国务院办公厅印发《关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》，工程建设项目审批制度改革试点开展以来，试点地区按照国务院部署，对工程建设项目审批制度实施了全流程、全覆盖改革。2019年3月13日印发了《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）要求统一审批流程，统一信息数据平台，统一审批管理体系，统一监管方式，实现工程建设项目审批“四统一”。用地和规划审批、许可是建设工程项目审批中重要一环，由于国土资源和城乡规划在机构改革前分属两个部门管理，存在着部门分头审批，内容重复审查、审查环节多、审查事项交叉、办理周期长，材料需反复提交等堵点和难点，机构改革后，自然资源和规划部门组建一定程度上将外部冲突内部化了，审批事项逐步精简，审批流程逐步理顺，但目前我国国内工程建设项目审批与其他国家、地区相比依旧较为复杂。本文旨在通过分析总结其他国家、地区一些好的做法，以长沙市国土、规划审批为例，就如何进一步优化规划审批流程、精简审批环节、提升行政效能等方面提出一些建议。

二、其他国家、地区建设项目审批规划管理特征

世界发达国家和特别行政区大多以综合性施工图审查为开发建设的主要管理手段，当地建设主管部门在施工图审查时一并审查建设项目是否符合法定规划。这既是由于规划管制内容相对明确，也是基于建立综合性施工图审查以提高审批效率，更是考虑到与批后监管的有效衔接。

（一）规划管制内容的相对明确

在美国纽约州纽约市，通常情况下，由注册专业工程师或注册建筑师签署并提交建筑图则以申请建筑许可（施工图审查）。建筑图则至少需要提供下列规划材料：第一、规划信息，包括街区及地块编号、地块尺寸、层数和高度、地块及相邻地块规划管制要求等；第二、规划分析，包括土地用途、建筑体量、停车配套、街道的树木及绿化、每层楼板面积及总数。同时，在申请建筑许可时，申请人还必须提交规划图表以便于审查建设项目是否符合规划管制要求。屋宇署将审查拟议建设项目是否符合建设规章法定规划及其他相关联邦、纽约州、纽约市的法律要求

在我国澳门地区，虽然规划和建设是一个部门的不同科室，但是审查建设工程是否符合规划的职责也是由建设管理科室在施工图审查时一并审查的。由于街道准线图无强制约束力，当建设项目需就街道准线图之条件及要求作出申驳或豁免执行等，城市建设厅方才需要征求城市规划厅的意见。多由建设主管部门在施工图审查一并检查设计方案是否符合法定规划。

（二）施工图审查的综合性

在建设方案审查中，施工图审查涉及面广，审查内容多，是最为复杂的，因此，将其他审批事项并入施工图审查也较为可行。如果审查内容多，涉及各个专业领域，审查人员难以做到面面俱到，则由施工图审查机构牵头建立联合审批制度，并联审查，提高效率。在我国香港地区，屋宇署在私人建设项目审批中处于核心地位，通过相关制度征求消防处、地政总署、路政署、运输署环境保护署等其他相关部门的意见，在确保建设项目符合所有法定要求的前提下，缩短审批时间。第一，建筑专业人士参考《认可人士、注册结构工程师及注册岩土工程师作业备考ADM-8》计算应提交图则数量及相关文件后呈交屋宇署；第二，屋宇署将图则及相关文件转交有关部门；第三、屋宇署在限期内收回所有部门意见并按适当情况转达建筑专业人士。我国澳门地区也建立了综合性的施工图审查制度，城市建设厅牵头相关政府部门及公用企业对建设项目联合审批。按照《都市建筑总章程》第6条的规定，城市建设厅根据不同情况，征求文化局、经济局、旅游局、消防局、交通事务局、民政总署、卫生局、民航局、环境委员会、电力公司等政府部门及公用企业的意见。美国、德国等也都有相应综合性施工图审查制度，其中，消防、节能等并入施工图审查，其他内容由建设主管部门征求相关单位意见。

三、以长沙为例工程建设项目规划审批主要流程及其任务内容

（一）长沙市工程建设项目规划审批主要流程

出台长沙市的流程指导图和事项清单，主要是按照“统一审批流程”的要求，进一步分类制定审批流程和规范审批事项，并结合长沙实际，全面统一审批流程和规范审批事项，建立统一监管、统一服务标准等审批服务体系，提供精简便民服务，助力项目审批驶入快车道，切实减轻企业和群众负担。《长沙市工程建设项目审批流程指导图》分为社会投资类工程建设项目、工业投资类工程建设项目、政府投资项目房屋建筑类项目、政府投资项目市政基础设施类项目、带方案出让用地的社会投资类工程建设项目5大类，每一类从项目立项、用地规划许可，到工程建设许可，再到施工许可，最后到竣工验收阶段，所涉及部门、审核事项都一目了然，每个事项都明确了办理时限，必须在限定时间内办理完结。《长沙市工程建设项目审批事项清单》共51项，按照审批阶段，统一了各项的审批机构、审批事项名称、审批类型、设定依据等，并实行动态管理。到2019年底，工程建设项目审批管理系统（即多规合一投资项目在线审批监管平台）与相关系统平台实现互联互通。

（二）规划存在问题与反思

就规划审批而言，长沙市自然资源和规划局（以下简称市资规局）以工程项目建设审批制度改革为契机，通过对行政审批流程整合再造，工程项目审批事项由原来的23项减少至8项，申报材料数量减少60%以上，并将工业投资项目6项规划审批权限下放至省级园区，实现企业办事审批“不出园”。公布了第一批、第二批豁免清单，推行“容缺服务”“承诺制审批”“菜单式审批”“不见面审批”，推进“多审合一”“多测合一”“多证合一”“多验合一”。这一系列制度的出台在一定程度上方便了企业办事，减轻了企业负担。目前尚处于改

革初期,建设单位有时候感觉难以适从,有些政策难以落实。比如不见面审批,实践发现企业普遍对不见面审批唇釉疑虑,要消除这些疑虑,不仅需要职能部门工作人员转变工作作风,给企业以信心,更需要进一步优化审批流程和服务,出台配套政策。

1. 规划体系及政策制度标准有待完善。以《土地管理法》《城乡规划法》为依据的建设用地审批和城乡规划许可制度在统筹城乡发展等方面发挥了重要作用。但随着主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,在这一新的国土空间规划体系背景下,《土地管理法》《城乡规划法》许多条款已难以适应,但技术标准体系、政策法规体系都还不稳定,缺乏相应的配套政策制度予以支撑规划体系重构。

2. 规划实施和监督管理机制有待优化。国土空间用途管制制度是空间管理体制下众多制度中的一个强有力的分支,其是否能顺利实施并达到预期的目标不仅取决于自身的合理性,也取决于管理体制结构的科学性。而目前国土空间规划实施和监督管理机制部分内容制度设计较薄弱,如利益驱动下违法用地管控制度等。随着社会经济的发展和资源供需矛盾的加剧,这些制度瓶颈日益成为影响区域和谐发展、土地可持续利用的关键要素。

3. 提升依法行政和治理能力。加强基础测绘,完善数据资源建设,提高信息化水平,广泛应用“互联网+”、云计算

等现代技术,针对自然资源和规划各项核心业务,强化“两朵云”“三大平台”和“N个应用”的建设。

四、结束语

综上所述,在工程建设项目审批制度改革过程中,各地区、各部门都做了积极的探索,在全国范围内形成了基本一致的审批流程、统一的信息数据平台、统一的审批管理体系、统一的监管方式,并通过政府门户网站等方式向社会公开,接受社会监督,优化了营商环境。但由于形势的变化,部分法律法规有待更新,部门依法设定的审批事项也有待进一步优化。同时可借鉴多数国家和地区施工图审查以建设主管部门为主,民营审图机构作为补充的有益实践,建议将施工图审查收归建设主管部门,并将规划部门负责的报建图审查纳入其中,建立由建设主管部门牵头的综合性施工图审查机制,并从人员编制、业务培训、权责明晰等方面做好相应的措施保障。

参考文献

- [1] 贾晓韩. 面向城市治理的城市近期建设规划转型研究[J]. 中外建筑, 2018(2): 70-73.
- [2] 许世光. 国家级新区近期建设规划编制的刚性与弹性策略[J]. 规划师, 2018(12): 90-95.
- [3] 朱墨, 何继红. 市区分权体制下的佛山近期建设规划实践[J]. 规划师, 2017(1): 45-49.

(上接第189页)

排各种生产要素。往往施工现场管理的难度取决于施工项目的规模以及施工技术的难度。现场管理能够更好掌握工程的实际进度以及工程施工过程遇到的各种问题,从而制定相应的解决方案,更好地保障施工进度能够正常地开展。在施工过程中需要加强对于各个方面地管理和约束,保障每一个环节的施工进度能够满足设计的要求,从而保障整体施工项目的施工质量。为了更好地做好施工现场管理,可以从以下几个方面着手。第一,要加强施工材料和施工设备的管理,提高材料和设备的利用和周转效率,保障每一种材料都能发挥其最大的效用。另外,需要加强设备的维护管理,定期检查设备的运行状态,从而保障设备始终运行在一个稳定状态。第二方面,需要加强施工进度管理。施工项目都有着严格的时间限制,需要在规定的时间内完成施工项目。在保障施工质量的前提下,需要加强进度管理,在规定的节点要完成相应的施工进度。可以现场施工管理,合理安排各个施工环节的施工内容,从而整体施工进度。第三方面需要加强施工现场安全管理和质量管理,要管理来规范施工人员的施工行为,要严格施工计划完成施工项目,从而保障施工质量。

四、结语

(上接第369页)

量提供的准确数据指导巷道施工,便能够有效防止巷道发生偏移、减少不科学的工程方案设计和降低矿山隧道的安全隐患等级,而高精度的开掘施工还间接为企业减少了施工消耗的时间与资金,保障了煤矿企业经济效益的最大化要求。

三、矿山测量的未来发展方向

在测量技术水平逐步提高、测量设备的精密度上升到更高的层次以及煤矿行业的进一步发展的推动下,未来矿山测量技术能够获得更加广阔的应用空间和更多的发展机遇。同时,矿山测量技术人员也会随着煤矿企业的逐步重视,在数量与质量上相较以往有大幅度的上升,企业通过组织学习和开展专业培训,能够使矿山测量人员的操作规范性与专业性得到显著提高,对于整个煤矿行业而言均具有非常重大的影响和重要的发展意义。另外,测量人员的技术水平和仪器精密度的提高能够降低工作难度、减少人工失误现象的发生,技术缺陷与测量误差问题得到了解决,煤矿企业便能够更加准确、全面的把

综上所述,导流技术的应用能够更好地服务于水利工程项目。为了更好地开展导流项目施工,一方面需要做好设计工作,根据各种因素的影响,设计合理的导流路线和选择合适的施工技术。另外一方面还需要加强施工现场管理,包括了材料管理、技术管理以及人员管理,从而更好地保障导流施工项目的质量。

参考文献

- [1] 曹小冬. 水利工程施工中导流技术的应用研究[J]. 环球市场, 2016, 13(6): 82-83.
- [2] 王建军, 何亚平, 王丽萍. 水利工程施工中导流技术的应用分析[J]. 丝路视野, 2017(10): 110-113.
- [3] 丁立洲. 技术在水利工程施工中的运用分析[J]. 山东工业技术, 2018(7): 17-19.
- [4] 韦德勇. 导流施工技术在水利工程施工中的应用研究[J]. 江西建材, 2016(18): 145.
- [5] 白杨清. 水利工程施工中导流施工技术的应用研究[J]. 中小企业管理与科技, 2017(22): 142-143.
- [6] 殷淑祺. 导流施工技术在水利工程施工中的运用研究[J]. 建材与装饰, 2017(24)

握矿区的地质情况,从而通过制定有效的安全防范措施与更科学的施工计划减少煤矿开采安全事故的发生。

四、结束语

综上所述,矿山测量为煤矿企业保障煤矿开采施工现场安全与高效提供了重要的数据支持。相关煤矿企业应根据矿山测量技术的要求及常见问题,制定科学的解决措施和施工方案。而随着未来矿山测量技术水平的进一步提高,我国煤矿开采与生产工作现场的安全便能够得到更好的保障。

参考文献

- [1] 魏朝庭. 矿山测量常见问题及应对措施研究[J]. 中国标准化, 2019, 02: 227-228.
- [2] 李世良. 矿山测量对矿山安全生产的作用研究[J]. 智库时代, 2019, 25: 246-247.
- [3] 董秀玲. 地理信息系统在矿山测量中运用[J]. 世界有色金属, 2019, 04: 38-39.