

提升“大滁城”建设规划审批效能 访滁州市城乡规划局副局长梁碧宇

效能建设伴着城市的发展方兴未艾,而一个城市的和谐发展离不开科学的规划设计。曾在合肥大建设中得到历练的梁碧宇被业内人士称为“规划能手”,因此而被组织上调往滁州,参与“大滁城”的规划建设已近两年。近日,本刊记者前往滁州,就城市规划方面的效能建设问题采访了滁州规划局梁碧宇副局长。 方宗根

多因素影响城市规划的管理效能

效能建设:滁州经过3年多的建设,城市面积翻了一倍,人口也增加了许多,城市也越来越漂亮了。规划上,滁城要建成一个具有滁州特色的、一百年不落后的城市,需要各方面的智慧,请您谈谈在城市建设快速发展的今天,哪些因素影响城市规划的管理效能?

梁碧宇:在城市建设快速发展的今天,如何解决城市规划管理的效能问题,一直是困扰城市建设的难题和瓶颈,全国各地也在纷纷进行探讨和研究。规划管理从行业特点来看:一是技术性要求高、专业性强。前置要求多、自由裁量权大。二是涉及面广。城乡建设的各个部门如城建、国土资源、消防、环保等均会涉及到。三是审批环节多。四是审批周期长。五是对于规划管理,领导相当重视,大部分城市均成立了规委会审查制度。很多项目需经规委会主任办公会议审议,有的项目还要报规委会全体会议审议,这也影响了项目的审批速度。



梁碧宇在办公室接受采访

对滁州来说,除了面对规划审批的共同困境之外,还具有其自身的不足:一是人才奇缺,技术干部青黄不接,尤其是中层干部,业务科室工作人员不足20人,且缺少专业培训,业务能力稍强的中层技术干部少;二是管理制度不完善。管

理基础薄弱,审批制度、工作流程、业务管理混乱,技术规定和管理体系尚未建立,岗位职责不清,工作分工不明确;三、电子规划办公和审批系统尚未建立;四、大滁城建设中领导要求高、市民期望大,使得规划效能问题更加突显出来。

以效能建设为核心,完善业务办理制度

效能建设:随着“大滁城”建设的有力推进,滁州是如何革故鼎新,以效能建设为核心,完善业务办理制度的?

梁碧宇:滁州市委、市政府对规划局建设非常重视,在全市编制压缩的背景下,破例给规划局增加了十二个分局的事业编制。为提高工作人员的业务水平,结合新到岗人员的岗前培训,我们精心组织培训课程,对整个局里的技术人员进行了一次集中培训和技术练兵。为使业务培训常态化和制度化,对局里的审批流程进行规范。要求所有项目经办人办结后,由科长(分局长)初审,再由总工把关复审,最后由分管局长审批签发。由于大滁城建设涉及“131”组团范围内的统一规划,在规范局里审批流程的基础上,要求“131”组团范围内重要道路和节点的项目报规委会审议。

加强项目过程的监控。为使项目报建和审批透明化,努力做到办理过程的随时监控,首先是积极支持和推动行政审批进中心,在行政审批全部进中心的基础上,推行一次性告知制、两审终审制、项目审批跟踪机制、项目内审机制、否定报备制,先后出台了

《关于加强行政服务中心规划窗口建设实施意见》、《关于行政审批窗口人员岗位、职责的通知》、《进一步加强我局行政审批和窗口建设工作的通知》、《滁州市建设项目规划服务指南》,进一步明确了工作人员的岗位职责,优化了审批流程、规范了公文书写格式和案卷资料,有效推动了行政审批的效能和透明化。

规范业务会制度和规委会会议事规则。通过调研发现所有规划审批项目都是局业务会研究后再办理,基本没有能直接办理的项目。而经办人员仅是对项目进行初步的了解就上业务会,没有经办人的审查意见和科室的审查意见,导致局业务会审查项目过多、内容过细,项目也太多,业务会效率无法提高。经办人、科室没有起到项目初审的责任,各自的岗位职责不清,同时还存在工作人员不敢承担责任,以及对技术规定理解的不足。针对这种情况,滁州市城乡规划局制定了《滁州市城乡规划局业务会会议制度》,对于建筑退让、建筑间距等为强制性审查内容,由具体经办人负责初审,科室负责人复核后,提出初审意见及需要会议研究的问题,对未提交的问题业务会不予讨论,责任由相关业务科室和

经办人承担。明确了工作人员、科室、分管领导及局业务会各自的职责和任务,办事效率逐步提高。通过《滁州市规委会会议事规则》的建立,明确规委会联席会、规委会主任办公会、规委会专家审查会、规划局业务会和规划管理人员各自的审查职责,明确规委会审议的项目和内容,明确规划管理人员审查的具体内容和要求,及与相关职能部门事先沟通的要求,以此来规范规委会审议的要求,提高规委会审议的效率。

完善技术规定。滁州市原来的规划管理技术规定只有《滁州市城市规划管理技术规定》,而且是2010年才发布,工作人员对技术规定本身尚不能领会,因此标准时常改变,使决策效率降低,自由裁量权加大。针对这个情况,我们认真梳理了需要规范和明确的技术规定,先后起草了《滁州市建筑物外立面规划管理实施细则》、《关于加强滁州市夜景亮化规划管理的通知》、《滁州市高层建筑日照分析实施细则》、《关于调整建设工程停车位设置标准的通知》、《滁州市村庄规划技术导则》以及限制入户花园等偷容积率的行为,使规划审批有依据和标准,减少自由裁量权。

加强制度建设,提升规划审批效能

效能建设:“大滁城”建设日新月异,面对新的形势,规划审批效能必须要有一个长效机制作保障,请您谈谈制度建设方面有哪些具体的举措?

梁碧宇:推动效能建设,制度建设必不可少。我们要求工作人员对可能影响规划审批效能的工作制度和流程进行了进一步的梳理,并逐项进行分析和优化,又先后出台了《滁州市建设工程规划放线、规划核实测绘管理制度》、《关于规划设计条件申请的函》等工作流程和制度。采用告知承诺制的办法,由建设单位和设计单位对所提供规划成果内容进行承诺,规划管理人员进行抽查,凡抽查不合格的单位列入不良记录名单,对列入黑名单的设计单位限制其进入滁州市市场。针对规划变更和影响项目开工进度的情况,拟出台《滁州市规划变更管理办法》,严格限制规划变更的条件和程序。针对所有项目均进行公示影响规划审批速度的情况,拟出台《滁州市规划公告公示办法》,严格区分公告和公示的不同要求,凡无需审批前公示的,一律采用审批后公告。

针对相关职能部门的影响主要从两个方面入手,一是尽可能取消前置审查,将所有前置审查根据情况分别改为事后监管、间接管理和并联审查,压缩规划审批的限制条件和时间。二是加强与相关部门的工作衔接和交流,与相关部门协商制定了《建设单位办理城市道路拆迁红线图工作流程》、《关于规范我市居住小区电力设施规划建设的通知》、《建设项目施工道口审批会议纪要》、《滁州市经营性用地开发项目工期监管办法》,制定了经营性用地开发项目督办工作流程等。为加强与土地局的工作联系,建立了定期会商制度,年初共同编制年度土地出让计划和出让地块的控规,以便提前土地招商,土地出让前再次根据市场和规划要求核对土地出让规划设计条件。为防止不良开发企业钻政策和部门间漏洞,与房产局共同研究部门间的工作

对接。2012年成立了滁州市城市规划行业协会,拟利用协会的平台,推动行业诚信建设,通过行业自律对设计单位、测绘单位、开发企业进行规管理,努力开放滁州市规划市场,引进合肥和南京高水平的设计单位和测绘单位进入滁州市。

其次是把企业的管理方法应用到规划管理。内部压缩空间,规范规划审批的流程梳理每个工作环节、节点。要求每个岗位、环节、每个流程的交接都有记录和监督,下一个环节审查复核前一个环节,通过跟踪服务卡的方式建立项目跟踪制度,同时要求每人都要有项目登记本记录项目接收和办结的时间,以及办理过程的记录。向市政府申请资金,尽快上马办公系统自动化。

将项目的审查周期变为几个不同的审查环节,压缩单个审查的周期,减少审批环节。规划审批环节多、周期长,一般项目从土地征收收到项目竣工不少于三年,使得企业很多问题不敢反映,使得问题发现滞后。因此对审批环节进行梳理,将规划审批分三个阶段,前期负责规划选址、用地和方案审查;中期负责建设工程规划许可证的发放;后期负责规划核实。

这样就与仅与规划审查相关的时间段提炼出来,压缩了建设单位与规划管理的交织空间,三个阶段分开由不同的人员和部门审查,实现相互监督的功能外,还使得建设单位不同的阶段不需要面对同样的审查人员,使问题能够早发现早处理。要建立能够自我调节和完善机制。建立评价和考核体系,建立考核指标,严格绩效考评,强化行政问责,将督察调度与年终考评相结合,通过效能月报和周报将效能建设透明化,利用审批系统自动化,建立项目办理的红绿灯管理制度。通过自查、信访、投诉和网络评论,不断地发现问题,并将效能建设与廉政建设结合,常抓不懈,使效能建设能够不断深化和推进。