

新时期政府整体性空间治理的理论与实践

——以长沙市工程建设项目审批改革为例

□ 崔海波

[摘要] 工程建设项目审批改革的实践和理论研究,大多关注利益协调、行政审批流程改革方面,存在一定的片面性。新时代工程建设项目的审批改革,以“多规合一”改革为基础,从部门事权、审批手段和治理主体等方面体现了政府整体性空间治理特征。改革前的长沙项目审批在审批事权、用地管控和审批主体等方面表现出碎片化的特征。自2015年以来,长沙市以“多规合一”改革为契机,以整体性治理策略促进工程建设项目审批实施和管理体系的建设,通过依法完善“多规合一”的顶层设计框架、建立审批流程实施体系、审批平台体系和机制保障体系等措施,在以“多规合一”为基础的整体性空间治理过程中形成具有地方特色的“长沙模式”。

[关键词] 整体性;空间治理;多规合一;长沙模式

[文章编号] 1006-0022(2020)12-0025-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 崔海波. 新时期政府整体性空间治理的理论与实践——以长沙市工程建设项目审批改革为例[J]. 规划师, 2020(12): 25-30, 37.

Theory and Practice of Integral Spatial Governance in the New Era: Changsha Construction Project Inspection and Approval Reform/Cui Haibo

[Abstract] Existing researches on the theory and practice of construction project inspection and approval reform mostly focus on benefit coordination and administrative process. The reform of construction project inspection and approval in the new era is based on multi-planning integration, and exhibits integral spatial governance characters from departmental power, approach, and subjects, in contrast to its fragmentation before the reform. Since 2015, Changsha has taken the opportunity of multi-planning integration to promote integral governance strategy in construction project inspection and approval. With an integral system composed by general framework, process, platform, and insurance mechanism in construction project inspection and approval, Changsha has developed its own model in multi-planning based integral spatial governance.

[Key words] Integral, Spatial governance, Multi-planning integration, Changsha model

1 背景

1.1 改革背景

十八届三中全会以来,党中央、国务院积极推动项目审批和空间规划体系改革;十九届三中全会作出深化党和国家机构改革的决定,并组建自然资源部,为解决自然资源所有者不到位、空间性规划重叠和部门职责交叉重复等问题作出重大决策部署,为生态综合性保护、系统性修复和整体性治理提供重要机制、体制保障。2018年、2019年国务院先后颁发《关于开展工程建设项目审批制度改革试点通知》《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》等文件,提出在“多规

合一”的基础上开展工程项目审批改革。这既是全面贯彻“放管服”改革理念的手段,也是整体性推进国家治理体系和治理能力现代化的有益探索和实践。

国内各省市(县)以“多规合一”(空间规划体系)改革为突破点,通过工程建设项目审批试点改革,推进空间治理体系和治理能力现代化,试点的15个城市、1个省主要分为四种类型:第一类是地方立法驱动型,主要代表为深圳市,其利用特区的立法优势,通过两个市长令(市政府令第310号、第311号)的方式推动政府投资和社会投资项目审批改革;第二类是技术审查驱动型,主要代表为广州、沈阳、北京等市,通过技术审查与行政审批分离,突出建设单位和设计单位

[基金项目] 湖南创新型省份建设专项经费资助课题(2019SK2101)

[作者简介] 崔海波,硕士,注册城乡规划师,长沙市规划信息服务中心研究部项目负责人。

的主体责任，突显政府、市场职责分立；第三类是策划生成驱动型，以厦门、上海、贵阳等市为代表，其以“多规合一”业务协同平台为支撑，细化策划生成类型、强化项目前期协同、提前开展技术指导和强化区域评估应用等，缩短协调矛盾时间；第四类是机制创新驱动型，主要代表为浙江、天津、南京和延安等地，主要手段为以审批推动机构改革、改革促进法规修缮及承诺审批助推信用体系建设等。

1.2 理论背景

1977年，佩里·希克斯在《整体性政府》一书中第一次提出“整体性政府”“整体性治理”的概念，并指出传统政府的科层式模式存在诸多问题，如效率至上的执政理念、层级节制的组织结构、对问题的事后治疗而非事前预防、部门主义且协调缺乏等。澳大利亚和新西兰政府先后引入整体性治理理论，充分发挥信息技术作用，打造整体政府：政府内部建立伙伴关系，整合自身资源，破除碎片化制度结构；对外建立协同关系，拉近与服务对象之间的距离；通过同一系统集成各种社会服务项目，提供“一站式”服务。

“整体性政府”“整体性治理”概念引入我国后，引起了管理学界的高度关注，并在整体政府基本理论、国外整体政府改革实践以及我国整体政府相关实践研究等方面进行了理论探索和深入研究，在中央政府部门间协调配合、地方政府协同、特定领域（污水防治、食品安全、奶业管理、环境治理等）的协同管理机制等实践方面进行理论的应用，成果比较丰富。

目前，关于工程建设项目审批改革的研究，集中在行政管理、公共管理等学科领域，主要关注政府管理对象和方法等方面；在工程建设管理学科的研究上，案例和理论主要来源于工程项目审批改革机制体制探索，以及基于“多规合一”空间规划改革的流程改革、审批平台建设等经验总结，研究重点多为对

工程建设项目审批流程改革内容的探索，而以“多规合一”为基础，应用整体性理论研究政府整体性空间治理的较少，但工程建设项目审批改革的关键特征却与政府整体性空间治理中的“问题导向、部门协同、信息化技术应用、多元主体参与”等特征吻合。因此，在政府机构改革、国土空间规划体系改革等多重改革背景下，以“多规合一”的改革为突破，以整体性理论视角系统、综合、纵深研究和推进工程建设项目审批改革，不仅在机制体制上利于全体社会尊重法权、地方政府变革治权、职能部门厘清事权和利益主体确保物权，而且在实施管理效果上利于推进国家治理体系和治理能力现代化，利于建设以人民为中心的、人民满意的服务型政府。

2 改革前项目审批碎片化

2004年以来，长沙市通过精简行政审批事项、下放行政审批权限、制度创新和优化服务，提升政府行政效能；2013年9月，长沙市明确提出“在全市范围内项目审批时限压缩50%以上”，再造审批流程；2015年，在国家推进空间规划体系改革和落实“放管服”改革理念的引导下，长沙市以探索“多规合一”的空间规划技术标准和实施机制为先导，以长沙市高新区“多规合一”改革为试点，积极探索“多规合一”改革过程中的工程建设项目审批流程、机制体制、审批平台和保障机制改革，破解政府空间治理过程中“碎片化”的难题，在整体性空间治理体系改革过程中，形成了独特的“长沙模式”。

2.1 改革前项目审批历程

2013年，长沙市出台《长沙市关于进一步深化行政审批制度改革提高行政效能的实施意见》《长沙市优化政府投资项目审批实施办法（试行）》《长沙市优化社会投资项目审批流程实施办法（试行）》，并根据上述文件要求，将长沙市

建设项目按照社会投资类和政府投资类两种情形再造审批流程图，形成了五大审批阶段（立项、规划用地许可、初步设计许可、施工许可和竣工验收），建设项目从立项到竣工验收分别需要90~110个工作日（政府投资类）和83个工作日（社会投资类），基本实现事项减少、环节精简、审批提速和服务提质的目标，通过简政放权、减少前置审批，规范中介服务和创新审批方式等。部门内部审批改为合并审批、部门间的串联审批改为并联审批、部门单独验收改为联合验收等创新措施对项目审批有积极作用。

随着新的项目审批流程推行和实施深入，在制度设计上看似科学合理的措施却遭遇推行困难，因审批主体、监管方式、审批载体等导致相关改革并未落实到位，出现反复和倒退的现象。

2.2 项目审批实施、管理的碎片化

在建设投资项目报建报批过程中，由于涉及建设单位、中介机构、地方政府、职能部门和市民等多方利益主体，职能部门事权错位、土地用途管控矛盾、审批部门繁多、审批衔接不畅通、审批流程不明确等问题，以及政府管理和行政审批过程中的碎片化现象比较突出，这不仅影响了审批效率，而且影响了政府空间治理体系和治理能力现代化的提升。

2.2.1 审批权限碎片化：审批事权错位

在建设项目审批过程中，审批事权错位表现在两个方面，一个是行业主管部门的审批事权在审批流程图中没得到足够体现，另一个是某类事项的审批有多个管理审批部门。

为提升建设投资项目的审批效率，审批流程图分为政府投资和社会投资的项目。但因政府投资建设项目更多涉及能源、交通、水利等市政基础设施和公共设施等民生工程、基础工程等大量的非房建工程，在以房建工程为主要内容的审批流程中，难以找到对应的审批事项，水务、交通等行业主管部门的审批

事权在审批流程图中的地位和作用不明显,不利于高效推动项目建设和审批。

在同一审批对象上,因有不同侧重,可能涉及多个行政审批部门,如涉及水体建设和活动的审批事项,水土保持须交水务部门审批,港口、码头建设同时涉及海事、交通部门。

2.2.2 空间管理碎片化:用地管控矛盾

因各类空间规划信息和部门审批数据不共享,存在用地管控矛盾,导致一些重大项目虽已立项,但由于项目位置不精准、规划信息不对称,造成无建设用地可供、项目实施落地难的困境。例如,湖南省奥林匹克体育园项目2010年5月经湖南省政府常务会议审议通过建设;2011年,湖南省发展改革委做出同意项目立项的批复,项目意向选址在长沙市含浦镇(未对地点进行明确)。项目勘测时发现,意向选址用地规划为林业用地和住宅用地,而该项目用地属于体育科技类用地,与城市总体规划不符;同时,发现所征用地有500亩(约333333.3m²)非基本农田,超过项目占地面积的60%,办理征地手续存在很大困难。后来历经多次协调、重新选址,历时8年该项目仍未破土动工,耗费了大量人力、物力和时间成本。重点项目选址尚且如此困难,一般项目用地矛盾更是十分普遍,对比《长沙市城市总体规划(2003—2020)(修订)》和《长沙市土地利用总体规划(2006—2020年)》,六区一县范围内的差异图斑多达14.6万个,用地管控矛盾较为突出。

2.2.3 管理主体碎片化:审批主体繁多

长沙市域范围内,具有行政审批权的行政机构、产业园区众多。除区县(市)政府外,长沙市范围内包括1个国家级新区、5个国家级园区、9个省级园区、两个市政府派出的园区管委会在内的17个产业园区,均获行政审批授权,加上对建设投资项目具有行政审批权的16个市直部门和24个并联审查部门,市域范围内共有各类行政审批主体66个(含区县市政府),其中31个职能部门具有

一定的空间管控事权,形成了一种在事项审批权、行政管辖权上与所在的行政区域纵横交织的局面。例如,国家级新区——湖南湘江新区范围内涉及市辖区(岳麓区、望城区)、县级市(宁乡市)、园区(长沙高新区等)多个审批主体单位的情况,不利于项目审批的集中、统一管理。

2.2.4 部门协同碎片化:审批衔接不畅

审批的职能部门在垂直管理和横向衔接上不通畅,同时各职能部门的行政审批平台未能实现信息共享、数据交换,存在“数据壁垒”和“信息孤岛”。

不同审批事项行政审批权在不同职能部门,同一地块存在建设和底线约束控制的矛盾,且具体项目存在部、省、市、区县(市)职能交叉的问题,有不少行政审批权在上级职能部门,当上级职能部门与地方政府发生利益矛盾时,下级职能部门往往只能做“配角”,地位尴尬。永久占用林地审批权,在一定面积范围内只能上报省级以上行政主管部门审批,市级行政主管部门不具有审批权,容易与地方政府项目建设相冲突。与此同时,土地使用权归市级行政主管部门审批。在这种情况下,专业型职能部门的上下级沟通不畅就会导致审批冲突,不仅造成项目难以落地,更削弱了政府的权威性。

随着信息化的发展,各相关部门均有各自的或者垂直管辖部门的审批平台、办公系统,因建设方不一致、建设需求不明确等,使得各个系统之间虽可独立运行,但信息不共享,审批各顾各、资料各管各。改革前,长沙市发展改革、自然资源和规划(原国土、规划)、住建、环保及消防等市直部门均建有审批平台,但各平台间缺乏有效的数据对接,存在数据重复上传、数据对接不顺畅等问题。

2.2.5 管理协同碎片化:审批流程不明

建设投资项目从立项到竣工验收的全生命周期审批流程,各职能部门分头管辖,需征求相关职能部门意见时,缺乏长效合作通道、协商平台,导致审批事项往往出现互为前置现象。例如,立

项阶段的选址意见书和发展改革委的立项审批环节,往往存在谁先谁后的问题,两者的纠缠不清易导致效率低下。如能进行并联审批,同时协商、互通信息,不仅可减少不必要的矛盾,还能提高行政审批效能,避免社会资源的浪费。

2.3 项目审批体系产生问题的原因

产生上述问题的原因是多方面的,既有法律法规、机制体制的原因,又有实施操作技术层面的原因,也有价值观的原因。

2.3.1 根源:法律法规的矛盾

审批问题的根本原因在于法律、法规、政策之间的冲突:一方面政府及其职能部门的行政审批权来源于法定授权,即“法无授权不可为”,在涉及地方发展和刚性管控的矛盾时,强势的行政权力往往通过地方法规、政策文件和政府会议纪要等方式突破法定授权的框架,导致违反上位法、行为违法和程序违法等。另一方面体现于平行法对同一内容的不同定义与规定,对同一个生态脆弱的保护区域可能有多部法律法规进行管控,如至少有四部法律法规中有对湿地的保护的内容,包括林业部发布的《湿地保护管理规定》《国家湿地公园管理办法(试行)》,住建部发布的《国家城市湿地公园管理办法》《中华人民共和国自然保护区条例》等,这些法律法规对湿地公园的管理、保护等的要求各不相同。

2.3.2 过程:规划实施的矛盾

建设投资项目的建设活动需要在相应法律法规、相关规划框架下开展,但因编制主体、基础信息、编制内容、规划目标、技术标准、规划期限和实施主体等的不统一,各类空间规划矛盾比较突出,致使土地用途管控、城市发展目标与定位难以形成共识。

在空间规划的实施过程中,也存在职能部门之间、地方政府与上级职能部门、地方政府与利益集团、地方政府与市场和社会等的利益诉求不一致的问题,导致空间规划的实施内容与规划内容产

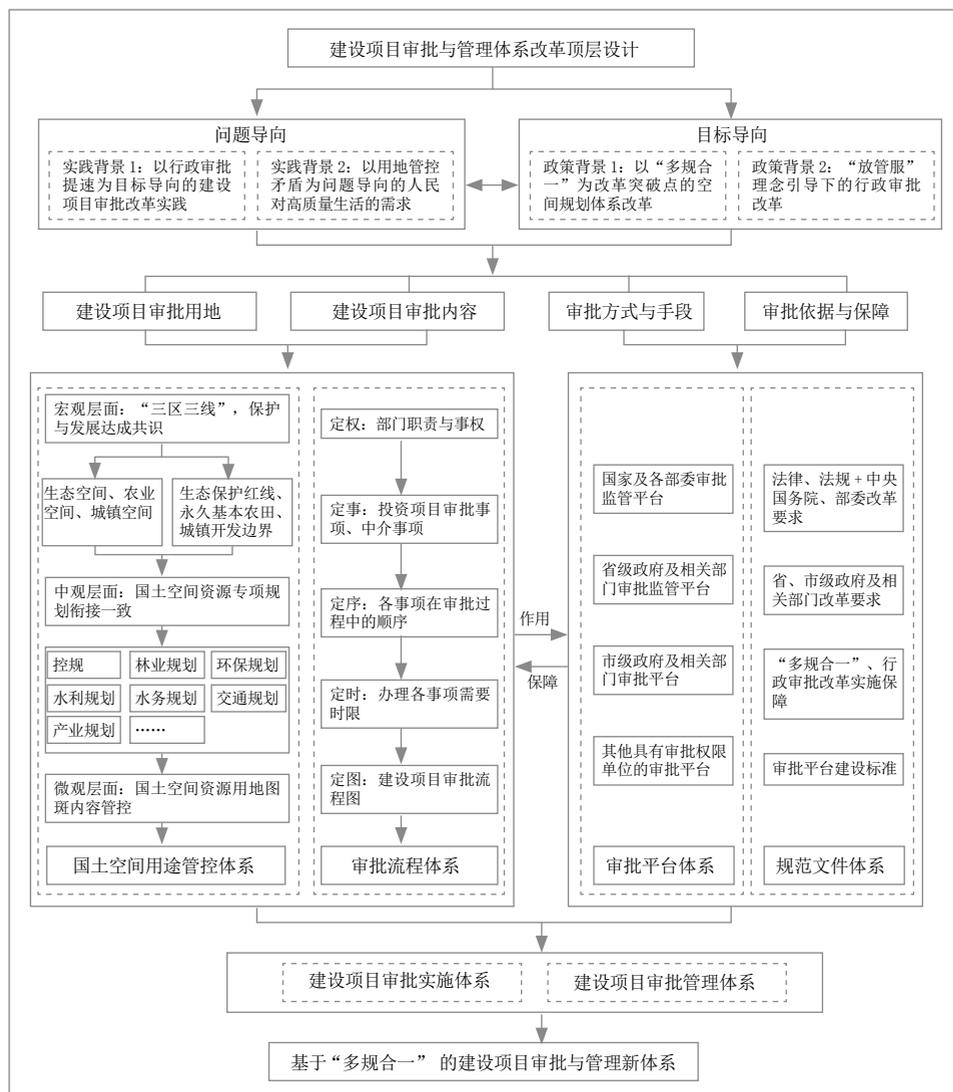


图1 基于“多规合一”的长沙市项目审批体系改革示意图

生偏差，最终项目建设落地的结果往往是各方利益主体进行博弈后的利益协调、均衡的结果。

2.3.3 平台：共识难调的矛盾

各职能部门在对城市空间发展格局形成统一共识的前提下，在对建设投资项目进行行政审批的时候，也无法对同一空间地域内的各类空间资源分配的内容进行有效配置，各职能部门缺乏一个常态化的沟通、统筹、协调的平台，往往出现矛盾才通过比职能部门更高层级的领导主持会议进行沟通，无法形成稳定规则，变数较多。

对同一区域的空间管控，各职能部门有不同的要求，如“两区三园”（自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园和地质公园）分属环保部门、住建部

门、林业部门和自然资源部门管辖，这些部门对管控区域和内容各有侧重，难以形成管控和保护共识。

此外，各职能部门的审批平台因采用的技术方法、技术单位不一致，在实际使用过程中，往往各自为政，涉及的审批平台难以有效对接。这样既造成了重复建设和社会资源的浪费，又无法高效配置信息资源；审批平台林立，往往需重复录制数据和信息，基础数据、项目数据和审批数据等均无法共享，反而使得效率更低。

3 整体性治理：基于“多规合一”的长沙市项目审批体系改革

从法律法规的矛盾、空间规划实施

过程的矛盾和共识难调的平台层面分析项目审批问题的原因，源头上应从法律法规和相关机制上改革项目审批与管理体制的顶层设计，从行政审批的视角，从各类空间规划中寻求一种空间利用和发展的共识，创新沟通协调手段、审批方式；在实施过程中，再造一套审批流程以明确各职能部门审批事项的地位和作用；最后，用一套机制体制作为各项改革落地的保障（图1）。

形成一个市县“一本规划、一张蓝图”是国家“多规合一”工作提出的要求，也是加强和改善城乡空间治理体系的有效途径。经过一年多的实践探索，长沙市“多规合一”改革工作按照“全域规划、全域管控”的要求，在法律法规框架下完善和改革顶层设计，依托空间规划的技术标准、数据标准体系，通过融合各类空间规划为手段，完善“三区三线”、形成“一张蓝图”；“多规合一”平台不仅运行一套审批实施体系，还衔接各职能部门的审批平台和省部级垂直监管平台，形成一个“横向连通各部门、纵向贯通各管理层级”的协同审批平台体系，在审批管理机制体系和“多规合一”运行体系双机制体制的保障下，以“多规合一”的各项改革措施落到实处，初步实现了“全流程协同审批”“全市域一张蓝图”“全要素空间治理”“全方位监测评估”“全领域专项台账”的改革目标。

3.1 守法为基，依法完善“多规合一”改革顶层设计

依法改革，即在法律法规的框架体系内设计“多规合一”改革工作的顶层设计框架、实施路径和具体方式，依照法律法规制度行使行政权力，依法确立行政审批事项、优化审批环节、明确审批时限和提交申请材料。

事权法定，即一切行政权力必须有法律的授予或权力机关的授权，“无法律授权，即无行政权力”：一方面，按照“放管服”改革理念，接收省级政府

下放授权的45项审批事权，同步依法向湖南湘江新区、各区县（市）、园区下放市级经济管理事权89项，落实简政放权的要求；另一方面，根据国务院和省政府《关于清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知》的要求，将50项项目审批事项调整为28项。

事序法定，即项目审批事项的先后关系、前后置关系等根据法律法规的要求进行调整和优化，优化和再造审批流程，并严格遵循依法事先规定的方式、步骤、顺序和时限等程序要求，合理安排各类审批事权，落实项目审批事权。

管控法定，即依据法律法规、技术规范 and 标准对全市域国土空间用途实行刚性约束、弹性引导，将各类空间规划内容、融合成果等依程序报审，确保空间规划的法定性、严肃性和权威性。

3.2 蓝图整合，形成共识，构建国土空间用途管控体系

以国土空间利用现状和法定规划梳理为基础，逐步消除国土空间管控矛盾、厘清“空间事权”，形成全域治理的刚性管控的规划蓝图“合一”，通过划定“三区三线”，科学制定差异图斑处理方式，形成国土空间利用与管控共识，避免用地矛盾，为顺利推进项目审批奠定基础，并按照分类管控、分层建设和分序发展的原则合理开发利用国土空间。

首先，在宏观层面划定“三区三线”方案，明确生态保护、农业生产和城镇发展的空间区域。长沙市“多规合一”以国民经济与社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划等主要空间规划为基础进行了规划成果标准化整合，识别出了六区一县范围内的城乡规划与土地利用规划差异图斑（共计14.6万块），制定了差异化处理原则（四大类、十一小类、四级处理原则），建立了差异图斑及处理建议库，目前宁乡与浏阳正在同步推进。综合用地适宜性评价、两规差异图斑分析处理和总体规划改革工作，初步完成了“三区三线”的划定工作，明

确了生态保护、农业生产和城镇发展的空间区域。

其次，在中观层面搭建用地管控的规划依据，理清部门事权，明确涉及空间管理部门的空间数据。依托长沙市控制性详细规划“一张图”及专项规划法定化工作，基本搭建了可供用地管控的工作规划“依据”，启动了规划联动修改工作。同时，按照长沙市市直部门三定职责及部门事权，梳理了31个涉及空间管控事权的部门（包括规划局、国土局、发展改革委、林业局、环保局、水务局等31个部门），共计140个空间管控要素、400余个管控图层，对每项空间要素图层一一进行了数据空间化（带坐标的矢量数据）与属性标准化（如名称、类型、面积等），作为各部门管理的依据。

最后，在微观层面加强项目建设管控，以深化规划蓝图为依据，精细管理。结合部门空间管控要素，深化规划蓝图，将部门空间管控要素在“三区三线”空间中定位、定性、定界，按照部门事权，形成项目建设的工作管控底图，作为项目审批的直接依据。不同类型的项目按

图索骥，根据用地类型、建设规模等关键要素确定项目用地，结合项目生成机制改革，提高项目落地效能，真正实现“一张蓝图”干到底。

3.3 信息交换，同步搭建在线审批平台体系

围绕“信息共享”和“协同治理”的工作要求，初步实现“联合审批、一窗受理、材料一次提交”的工作目标，集成信息共享、业务协同功能，搭建一个“横向到边、纵向到底”的在线审批平台网络体系（图2）。

“多规合一”平台以“一张蓝图”为基础，以优化审批流程为核心，强化城乡发展的空间统筹，促进城乡管理水平的有效提升，结合长沙地方特色，“多规合一”平台充分整合了“多规合一”成果数据、部门规划图形数据、现状图形数据和审批项目数据。“多规合一”平台通过在线方式向各有关市直部门、区（县）、园区开放共享，实现数据实时调阅和查询，消除了部门信息孤岛，改变了传统线下信息索取和传递模式，

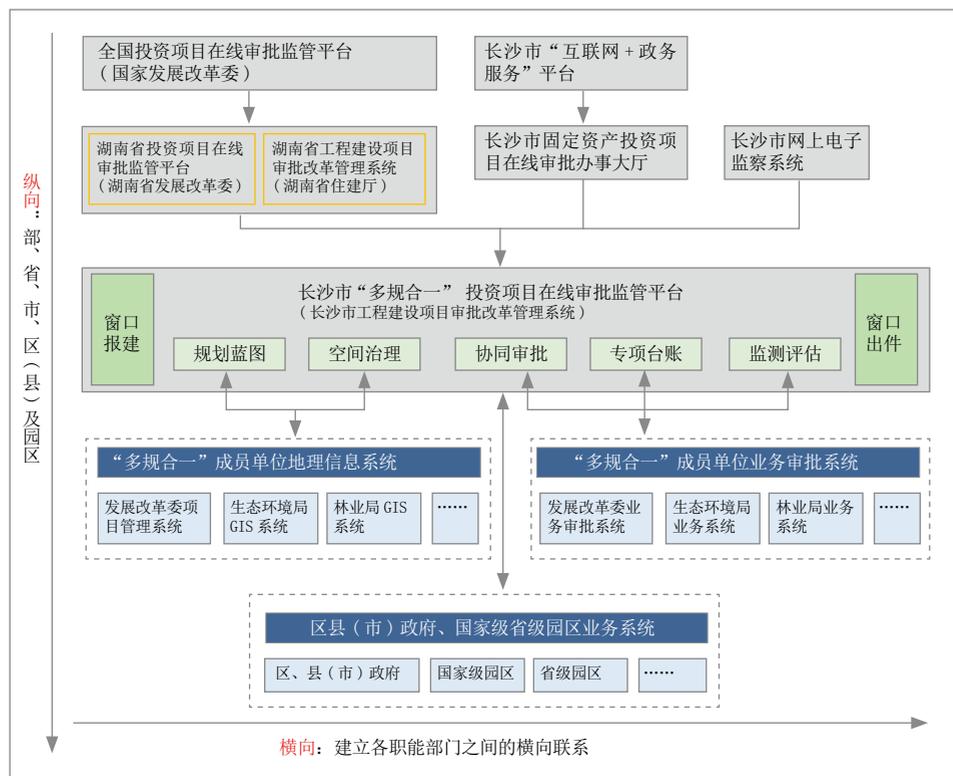


图2 在线审批平台的网络体系图

提高了数据共享水平和互通效率；以投资建设项目为主体，通过“统一项目赋码”“项目信息盒”机制，实现了建设项目的审批材料、审批成果、审批过程在各部门、各环节的集成和共享，改变了传统审批模式下事项审批信息分散、割裂的局面，投资项目审批过程和信息一目了然。

“多规合一”平台在建设过程中以纵向打通省—市—区（县）、横向衔接各部门信息化的思路开展了与各类信息平台的对接工作，形成了统一的数据对接规范：纵向上实现与湖南省投资项目审批监管平台、湖南省施工图审查系统2个省级平台的技术对接，即实现与区（县）、各园区的对接；横向上制定统一数据对接标准，实现与市规划办公平台的无缝衔接，同步完成与原市国土局、原市消防支队、原市财评中心、原市规划局4个部门审批平台的对接工作。通过信息平台的对接，强化信息互通，实现现有信息化资源的充分利用，避免了重复建设和多平台使用，有效促进形成横向到底、纵向到边的在线审批平台的网络体系，提高了跨层级、跨部门、跨区域的工作协同效率。

3.4 流程再造，效能推动审批实施体系转型升级

以“数据多跑路，群众少跑腿”的思路重构行政审批流程，在现行法律法规的范围内，根据政府公布的行政审批事项目录，调整、归并各职能部门的行政审批职能，通过部门职责定权、行政审批定事、项目报建定序、考核监管定时、分类施策定图的原则和要求推动项目审批实施体系升级。

(1) 规范审批事项。按照三定职责将长沙市直16个职能部门的建设投资审批事项，分阶段、分环节、分时序进行梳理，经过三轮优化、改革，最终将40个行政审批事项（第一轮改革为68个，精简了40%）、10个中介服务事项纳入项目审批流程。

(2) 规范审批流程。按照政府投资建设项目（市政工程类、房建工程及交通站场工程类、交通线性工程和港航工程类、水利工程类）与社会投资建设项目，将审批流程分为四大阶段（立项、初步设计许可、施工许可和竣工验收），按照业主报建、技术服务单位优化、用地审批和环评审批四条主线同步推进的模式再造审批流程，突出水利、交通、市政等行业主管部门行政审批特殊专业的作用与地位，以提升审批效率和政府效能。

(3) 规范中介服务。为提高现场服务质量和效率，按照公平、公开、公正的原则，将部分建设项目审批中介服务事项纳入“多规合一”平台进行在线办理，对其办理事项的申报材料、办理成果等进行信息共享、资料互提，对审批事项的办理时限、成果质量等进行在线监管，为下一步全面建设“中介超市”探索经验。

(4) 优化审批服务。一方面，部门内部事项合并办理，将城乡规划局（现自然资源和规划局）内部规划条件、选址意见书（划拨土地）、调查蓝线等事项合并为一个环节办理；将市政、水利、交通等建设项目可行性研究报告（含方案设计）审查与节能审查、社会稳定风险评估等环节合并审查；将施工图审查备案和建筑节能设计审查备案环节合并办理，将施工合同备案、监理合同备案与质监注册、安监注册等事项并联办理。另一方面，并行事项进行并联审查和审批，如可行性研究报告报送后，可研审批、节能审查和社会稳定风险评估等部门可实行并联审查评估；方案设计初审、初步设计初审和施工图审查等事项由规划、住建、交通等牵头部门根据项目建设实际会同其他职能部门进行并联审查，以提升审批效率。

(5) 规范审批环节。根据“互联网+政务服务”平台建设的规范和要求，按照“两集中、两到位”的改革要求，联合市政务服务中心，对各个审批事项的内部审批环节进行标准化工作，初步制定标准审批环节（政务中心窗口—部门受

理—经办人预审—会签审核—分管领导审核—打印许可证或批复文件—政务中心窗口），并由市政务中心向各部门窗口征集每个环节的人员、权限等信息。

(6) 创新审批方式。实行园区“捆绑式”审批、容缺审批、“零土地”审批、模拟审批等新型审批方式，最大程度地压缩审批时限，以方便建设单位和业主报建，提升效能。

3.5 机制体制，确保审批改革落地

为确保长沙市“多规合一”和项目审批改革能落到实处，分别以“多规合一”、项目审批实施和管理体系为核心，制定了“双系列”机制体制文件。

一方面，为项目审批实施和管理出台了《长沙市政府投资建设项目管理办法》《关于实行项目“一次性”审批有关事项的通知》及一系列的配套文件，形成了关于项目审批实施和管理“1+7+5”机制体系，主要内容为行政审批“两集中、两到位”改革、模拟审批方法、在线审批管理办法、审批监督考核等，并与项目审批配套形成了一套五张投资项目审批的流程图。

另一方面，以长沙市“多规合一”管理若干规定为核心，联合多部门制定若干个配套管理文件，初步搭建了“1+N”的“多规合一”制度体系，形成了“1+N”机制文件体系，内容涉及保密管理、综合窗设置和管理绩效考核管理、建设项目策划生成管理等，从制度层面保障了“多规合一”信息平台的协同、高效运行，实现了政策“合一”，保障“一张蓝图”干到底。

4 结语

“多规合一”为项目审批体系提供了契机。“多规合一”工作形成的一本规划、“一张蓝图”是国土空间用途管控体系的共识，凝聚着各职能部门、城市政府、社会公众、企业等利益主体对国土空间的开发与保护、[下转第37页]