

“放管服”改革背景下的建设工程规划许可制度重构

□ 姚爱国

[摘要] 建设工程规划许可范围的不确定性影响了行政审批效率,应当坚持“以建筑工程为主导,以其他工程为补充,判例式与通则式相结合”的基本思路,对建筑工程的具体范围以及无需取得规划许可的具体情形等做出规定。同时,对建设工程规划设计方案及必须审查的内容进行界定,列出必审清单,规定豁免清单,厘清审查人员、相关部门人员以及中介机构的责任边界。未来行政管理的主战场将从许可审批移至事中事后监管,应当致力于明确监管主体和责任、健全监管规则 and 标准、创新监管手段和方式,真正做到“放得开、管得住”。

[关键词] 建设工程规划许可; 建筑工程; 方案审查; 事中事后监管

[文章编号] 1006-0022(2020)14-0033-07 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 姚爱国. “放管服”改革背景下的建设工程规划许可制度重构 [J]. 规划师, 2020(14): 33-39.

Construction Project Planning Permission Institutional Reform Under Governance and Service Reform/Yao Aiguo

[Abstract] The uncertainty of construction project permission has affected its efficiency. The concept of “dominated by building projects, complemented by other projects, combination of particular case and general principle” shall be hold in the judgement of project area and cases that planning permission is unnecessary. Meanwhile, the project proposal and mandatory examination content shall be defined, and the responsibilities of examiners, relevant departmental staff, and intermediary agents shall be clarified. Future main battlefield of administration will transfer from project inspection and approval to project supervision. The supervision subjects and their responsibilities, rules and standards, approaches shall be integrated to realize effective power decentralization and administration.

[Key words] Construction project planning permission, Building project, Proposal inspection, Project supervision

建设工程规划许可是国土空间用途管制的核心内容,也是影响建筑许可指标排名和营商环境评价的关键环节。党的十八大以来,党中央、国务院高度重视“放管服”改革,将其作为全面深化改革的一项最重要内容持续推进。2019年9月17日,自然资源部印发《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》(自然资规〔2019〕2号),部署实施以“三个合并、一个简化”为主要内容的规划用地审批改革,但相关制度设计并未触及建设工程规划许可。随着国土空间规划体系的建立和工程建设项目审批制度改革改革的深入,重构建设工程规划许可制度、做好“多审合一、多证合一”改革的“后半篇文章”尤为及时和必要。

1 建设工程规划许可的范围

1.1 “无所不包”的建设工程规划许可

在我国,建设工程规划许可的范围一直较为宽泛。早期颁布实施的《城市规划条例》规定,城市规划区内需要新建、扩建、改建任何建筑物、构筑物,以及敷设道路和管线的,都必须领取建设许可证后方可施工。此后,《中华人民共和国城市规划法》《中华人民共和国城乡规划法》均规定,在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的,都应当申请办理建设工程规划许可证。从上位法的规定看,建设工程规划许可的适用范围几乎囊括了全部

[作者简介] 姚爱国, 硕士, 公职律师, 房地产经济师, 助理研究员, 扬州市司法局副局长。

工程建设活动。实践中，安装配电柜^①、打造水上餐厅^②、搭建农用棚架^③等亦被认定为建设活动、纳入规划许可范围，可谓事无巨细、面面俱到。建设工程规划许可范围之“无所不包”无疑影响了行政审批效率，历来饱受诟病。

1.2 建设工程规划许可范围新定位

行政许可的内容是国家一般禁止的活动。科学界定行政许可的范围，对于应对市场失灵、在坚守秩序底线与激发市场活力之间实现平衡，具有重要意义。笔者认为，未来建设工程规划许可范围的顶层设计应当坚持“以建筑工程为主导，以其他工程为补充，判例式与通则式相结合”的基本思路，摒弃“无所不包”的旧思维 and 老套路。

1.2.1 以建筑工程为主导

不言而喻，建设工程规划许可的对象是建设工程，但认真研究《中华人民共和国城乡规划法》等法律法规不难发现，其对象首要是“建筑物”，其次是“构筑物、道路、管线和其他工程建设”。但尴尬的是，迄今唯有《民用建筑术语标准》对“建筑物”做过解释^④，且仅是对其构成、性质的一般性描述，未进行特征归纳和形式列举。

反观住房和城乡建设法规体系，《建设工程质量管理条例》第二条规定：“建设工程包含土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程。”其中，建筑工程是指房屋建筑工程^⑤。相比之下，“建筑物”与“建筑工程”概念较为接近，但后者更为明确具体，且完全可以取代前者。为此，建设工程规划许可范围应以建筑工程为主导，既解决科学性、可操作性问题，又保持与《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》等法律法规的衔接。

1.2.2 以其他工程为补充

除建筑工程外，土木工程、线路管道和设备安装工程、装修工程等是否应纳入建设工程规划许可范围，应进行具

体分析。

(1) 土木工程，包括矿山、铁路、公路、隧道、桥梁、堤坝、电站、码头、飞机场、运动场、营造林和海洋平台等，实践中一般只办理选址和用地审批，故可不纳入建设工程规划许可范围。

(2) 线路管道和设备安装工程，包括电力、通信线路，石油、燃气、给水、排水、供热等管道系统和各类机械设备、装置的安装活动，与“构筑物”的学理解释存在较多重合^⑥，且符合《民用建筑术语标准》对构筑物的定义^⑦。但实践中，只有空洞定义的构筑物俨然成了“口袋”，既令管理部门无所适从，也背离规划许可制度设立的初衷^⑧。如上所述，未来若以“建筑工程”取代“建筑物”，“道路、管线”等又可归入“市政工程”，则完全可以终结“构筑物”的使用；对于必须纳入管理范围的构筑物，可在兜底条款“其他工程建设”中规定。

(3) 装修工程，包括对建筑物内、外进行以美化、舒适化和增加使用功能为目的的工程建设活动。《住宅室内装饰装修管理办法》（住建部令第9号）规定，在住宅室内装饰装修活动中搭建建筑物、构筑物，或者改变住宅外立面，在非承重外墙上开门、窗，应当经城乡规划部门批准；未经批准的，按照《中华人民共和国城乡规划法》及相关法规处罚。在实践中，由于“搭建建筑物、构筑物”涉及公共部位、影响公共空间，几无获批可能，未来立法时可做禁止性规定；“改变住宅外立面，在非承重外墙上开门、窗”主要受制于相邻关系，鲜有获批实例，考虑到对规划实施影响不大，可不作具体规定。

基于历史文化遗产、人居环境保护等考量，实践中室外装修多由地方规定。例如，《江苏省城乡规划条例》第三十八条第二款将“大中型或者受保护的建筑物外立面装修”纳入“其他工程建设”范围，《浙江省城乡规划条例》第三十六条第二款则规定为“重要街道

两侧建筑物外立面装修”，可见地方立法差异之大。

1.2.3 判例式与通则式相结合

考虑到建设工程概念的宽泛性，可借鉴清单制做法，对相关事项进行通则式规定。

(1) 参照“权力清单”，授权国务院国土空间规划主管部门对建筑工程的具体范围做出规定；授权省、自治区、直辖市对“其他工程建设”做出规定。

(2) 参照“负面清单”，明确无需取得规划许可的具体情形。政府绝非万能的，行政权不可能覆盖到每个角落；一些与规划管理交集不大的建设活动，可以实行业主自治或者归并至其他管理范畴。从国外实践看，并非所有建设活动均需取得规划许可，英国、新西兰等国的相关做法为我国提供了很好的借鉴。例如，英国绝大多数的开发需要当地城市规划部门的批准，但为了提高效率，政府同时规定在一定尺度范围内的开发不需要规划许可即可实施，具体内容可由《一般性许可开发条例》（General Permitted Development Order）规定^[1]。又如，新西兰在地区规划中，按照开发活动对环境所产生的影响将开发活动分为6类，其中允许开发活动（Permitted Activity）仅限于小型的土地开发利用活动，当开发活动符合规划中对允许开发活动的定义时，开发人只需向建设主管部门提交建筑许可申请^[2]。

令人欣慰的是，我国有的地方已进行积极尝试，形成了可复制可推广的经验。例如，《浙江省城市景观风貌条例》第十五条规定，安装空调架、晾衣架、防盗窗、太阳能设备等设施以及法律、法规规定的其他活动“不需要取得规划许可，但应当符合城市容貌标准以及城市景观风貌控制和引导要求”。又如，广州市颁布的《广州市城乡规划程序规定》（广州市人民政府令第59号）第三十五条规定6类建（构）筑物“可以免于申领建设工程规划许可证，但是应当

根据市容环卫标准和相关主管部门的要求进行建设”。再如，厦门市颁布《厦门市〈建设工程规划许可证〉、〈乡村建设规划许可证〉豁免项目清单》（厦资源规划〔2019〕334号），规定12类建设工程“免于办理建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证”，20类设施、设备“无需办理建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证，但应按《物权法》及相关法律法规要求进行建设”。

1.3 特定情形处理

1.3.1 改变用途^⑨

《中华人民共和国土地管理法》第五十六条规定，改变土地用途应当经自然资源主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规划区内的应当先经城市规划主管部门同意。此外，相关法律法规^⑩对公共服务设施（包括市政公用、医疗、体育、教育、文化、民防、社区服务设施，停车场、库，防空地下室等）以及特殊保护建筑（历史建筑等）用途改变进行了规制。地方层面出台的法律法规有三种模式：一是普遍设定许可，即所有改变用途行为均需取得规划许可，如《山东省城乡规划条例》；二是对“住改商”设定许可，如《江苏省城乡规划条例》；三是对临时改变房屋用途设定许可，如《浙江省城乡规划条例》。从国外实践看，一些国家制定了较为缜密的管理规定，如英国的规划许可制度对“居家营业”做了详细规定和限制，一旦住宅被兼做营业场所，就需要申请规划许可^[3]。同时，地方政府设立《用途种类条例》（Use Classes Order），作为辨别建筑物用途变动是否需要提交规划申请的准绳^[1]。

笔者认为，建设工程规划许可的对象是“工程建设活动”，与未进行任何建设、单纯改变房屋用途的情形无关。全国人大常委会法工委给江苏省人大常委会法工委的函件认为：“仅仅是住宅用途的改变，不涉及改建、扩建等建设

活动……不应再由规划部门审批。”据此，地方性法规在改变用途设定规划许可上没有依据，此即为2018年江苏省修订城乡规划条例、删除原第五十条第二款“报经城乡规划主管部门批准”和第六十五条的起因。而且，国土空间规划体制改革后，《中华人民共和国土地管理法》第五十六条规定“在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意”的前置审批已丧失存在的必要性。按照“合并同一办理阶段的审批事项”要求，未来可考虑对于单纯改变房屋用途仅保留土地用途变更审批，附带进行用地性质、公共设施配建指标等审查；对于改变房屋用途涉及改建、扩建等建设活动的，则需办理土地用途变更审批，取得建设工程规划许可。

1.3.2 临时建设

临时建设一般具有面积较小、结构简易和短期存在等特点，本可不纳入规划许可，但实践中擅变用途、逾期不拆等现象较为严重。根据《建设工程消防设计审查验收管理暂行规定》（住建部令第51号）第四十一条，非人员密集场所的临时建设不纳入消防设计审查验收管理，此做法隐患较大^[4]。

笔者认为，国土空间规划改革后，临时用地审批、临时建设许可已没有并存必要。按照“合并管理内容相近的审批事项”要求，未来可考虑保留临时用地审批、取消临时建设许可。对在建筑类项目用地范围内建设售楼处等为项目本身服务的临时建设，在当事人承诺按期拆除且不对相邻关系和市容环境造成重大影响的情况下，可以认为符合规划要求，在核发的建设工程规划许可证中注明临时建筑及使用期限，按照“谁审批谁负责”的原则落实批后管理责任。

1.3.3 房屋拆除

房屋拆除活动一般无需取得规划许可，但也有例外，如《青岛市房屋建筑拆除工程管理办法》（青岛市人民政府令第233号）第八条规定，经依法批准建

设的房屋建筑需要拆除的，应当报请规划部门批准，否则不得拆除。

笔者认为，《建设工程安全生产管理条例》已将建设工程拆除活动纳入调整范围，由所在地县级以上建设行政主管部门或者其他有关部门实施备案管理。新设定许可将其纳入建设工程规划许可范围既无依据，也无必要，应当按照“精简审批事项”要求予以清理，逐步形成全国统一的审批事项清单。

2 建设工程规划许可的条件和程序

2.1 明晰许可条件

根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第二款，领取建设工程规划许可证一般需提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。有的地方增加了建设项目批准、核准和备案文件，建设工程施工图设计文件等，操作层面存在颇多分歧，亟待明晰。

2.1.1 使用土地的有关证明文件

使用土地的有关证明文件通常包括建设用地批准书、国有土地划拨决定书、不动产权证（原国有土地使用证）等。《国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》（国办发〔2018〕33号，以下简称《试点通知》）、《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，以下简称《实施意见》）均规定，可以将“用地预审意见”作为使用土地的有关证明文件申请办理建设工程规划许可证。但对于国有土地使用权出让合同是否属于“使用土地的有关证明文件”认识不一。

笔者认为，国有土地使用权出让合同是出让方、受让方关于土地出让事宜的具体约定，涉及出让金缴纳、土地交付等，若将其作为“使用土地的有关证明文件”，一旦后期出现问题，相关人员极有可能因“层层失守”而“背锅”^[4]。为此，大多数地方未做认可；有的地

方将其与地价缴清证明等捆绑后予以认可，但也有少数地方直接认可。后者若无后续措施跟进，风险实难管控，制度设计时应倍加谨慎。

此外，参考2019年全国人大常委会对《中华人民共和国城乡规划法》第三十八条的修改理念，按照证明文件清理和《优化营商环境条例》确定的政策导向，未来“使用土地的有关证明文件”以及“建设项目批准、核准、备案文件”或将不再作为领取建设工程规划许可证必须提交的材料。

2.1.2 建设工程设计方案

建设工程设计方案是对规划条件的落实，直接指导具体项目建设，除承载城市功能完善、城市风貌塑造和城市品位提升功能外，还担负公共利益、市场主体权益、利害关系人权益的保护，因而是建设工程规划许可的主要提交材料。其他国家也有类似规定，如英国规划申请中的“完整申请”(Full Application)内容包含政府所需要的一切信息，包括功能、布局、施工、外观、交通、对自然环境与居民生活环境的影响等^[1]。非常尴尬的是，一直以来我国没有规定设计方案的具体内容，导致实践中对于建设工程规划管理应当“管哪些”各执一词。虽然住建部印发的《建筑工程设计文件编制深度规定》含有“方案设计”内容，但是该文件载明其编制依据是质量条例与勘察设计条例，其主要切口是建设工程质量管理。为此，应从国家层面对设计方案的具体内容做出规定，框定建设工程规划许可的“底线”。

值得注意的是，《北京市城乡规划条例》(2019年版)对建设工程规划许可需要提交的材料做了重大修改。单从法条看，除重大城乡基础设施项目外，一般项目申领建设工程规划许可证无需提交任何材料。笔者认为，设计方案是规划许可的审查对象和具体内容，离开设计方案，规划许可就会成为“无源之水、无本之木”；规划综合实施方案显然不

能完全取代设计方案。因此，相关措施有待进一步检视和探讨。

2.1.3 施工图设计文件

地方立法规定不一，对施工图设计文件的规定也不同：有的规定应当提交施工图设计文件，如《江苏省城乡规划条例》；有的规定要将施工图设计文件报规划部门备案，如《济南市城乡规划条例》有的仅报有关规划部分的内容，如《重庆市城乡规划条例》；还有的未作规定，如湖南、河南、内蒙古等地的规划条例(实施办法)。若将施工图设计文件列入申请建设工程规划许可应当提交的材料范围，做出规划许可时理应对该施工图设计文件是否符合规划条件进行审查^[4]。

笔者认为，施工图设计文件审查是质量条例、勘察设计条例确定的权力事项，因实践中存在多头审查、串联审查、重复审查和效率低下等问题，社会反映强烈，各地正在开展“多图联审”改革。若设计方案的内容已经“起底”，则应当取消提交施工图设计文件的规定，彻底撇清方案审查与施工图设计文件审查的关系。

2.2 精简审批环节

2.2.1 转变方案审查方式

方案审查是规划许可的核心程序和关键环节，也是工程项目审批制度改革的关注点、着力点。从国外做法看，英国、新西兰等国均规定，规划申请由地方政府规划部门征求相关部门意见，并形成统一结论。《试点通知》《实施意见》提出的“对于带方案出让土地的项目，不再对设计方案进行审核”以及“对能够用征求相关部门意见方式替代的审批事项，调整为政府内部协作事项”，是对国外经验的移植。但《实施意见》删除了《试点通知》中的“建设工程规划许可证核发时一并进行设计方案审查，由发证部门征求相关部门和单位意见，其他部门不再对设计方案进行单独审查”。笔者认为，其本意绝非否认方案联

合审查机制，而是后者已被前者包含，没有必要进行特指。而且，自然资源部力推方案联合审查机制的意图非常明确^②，有的地方已出台具体规定，如《重庆市工程建设项目审批制度改革试点取消、下放、合并、转变管理方式、调整审批时序、告知承诺事项清单(第一批)》将11项审批(审查)调整为政府内部协作事项。

客观地说，方案联合审查以及评审专家委员会等机制使规划管理效能得到了释放^②。但是，囿于建设工程设计方案内容的不确定性，解决长期困扰一线工作人员的审查要素确定——“审什么”已不容回避，成为进一步提升行政效能的“瓶颈”。近些年，在重特大事故、职务犯罪案件调查处理中，一些项目方案审查环节不堪一击，负责人因此被归责、追责、问责，既对本人造成了无法挽回的损害，又影响了整个队伍干事创业的积极性。理论上，设计方案的内容都是审查对象，但凡事又有轻重缓急，“眉毛胡子一把抓”势必影响项目审批效率，且毫无必要。为此，建议从国家层面统一方案审查的强制性内容，列出“必审清单”，在此基础上由地方规定“豁免清单”，厘清审查人员、相关部门人员及中介机构的责任边界，既树牢底线，确保必审事项应审尽审，又兼顾效率，营造良好的营商环境。例如，南京已出台《南京市建设工程设计方案审查相关办法》(宁规规范字(2017)3号)，从总平面、建筑功能和建筑单体等方面进行规范。

2.2.2 调整审批时序

建设工程规划许可与用地审批、环评批复、立项审批等有着严格的时序规定，僭越时序将被认定为违法，司法实践的导向非常明显。例如，沈某等182人诉北京市规划委员会许可建设二级动物实验室案，法院判定规划部门在申请方没有提供有关环境影响报告书且建设项目不符合有关国家标准的情况下颁发许可证构成违法，予以撤销。

《实施意见》明确提出：“地震安全性评价在工程设计前完成即可，环境影响评价、节能评价等评估评价和取水许可等事项在开工前完成即可……”上述改革措施无疑是积极的。问题是，《实施意见》属于行政规范性文件，而审批时序通常由法律法规规定，在具体适用层面存在矛盾。从法治政府建设要求看，应当尽快启动修法工作。

2.2.3 推行告知承诺制

作为颠覆性改革措施，告知承诺制对于提高行政效能确实起到了较大促进作用。但是，一些地方已将其适用于所有建设项目，理由是《实施意见》提出，可以实行告知承诺制的是“通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的审批事项”，“对已经实施区域评估范围内的工程建设项目，相应的审批事项实行告知承诺制。”建设工程具有不动产特性，实施过程中一旦相关主体违背承诺、形成违法建设，往往很难纠正，可能产生限期拆除、没收等严重后果。因此，在建设工程规划许可中适用告知承诺制应有所节制、量力而行，《试点通知》的口径是“在部分工程建设项目中推行”。有的地方对可以适用的情形进行了细化，有的对禁止适用的情形进行了罗列，如《江苏省工程建设项目审批制度改革实施方案》（苏政办发〔2019〕53号）规定：“有可能对工程质量安全、公共安全、生态环境保护产生严重后果的审批事项，不实行告知承诺制；对存在质量安全较大以上隐患、发生质量安全事故、产生较大生态环境影响、造成生态环境破坏，正被政府部门要求限期整改或者处于限制市场行为期限内的申请人，不适用告知承诺制；对位于历史文化保护和城市特色风貌塑造相关区域的工程建设项目，不适用告知承诺制”。

2.3 规范公众参与

广义上的公众参与包括公示、听取

利害关系人意见、听证等，从制度设计的价值取向看主要为了追求公平，或将影响效率。因此，《试点通知》《实施意见》通篇未作规定。但从国外规划许可制度发展看，总体呈进一步扩大趋势。

笔者认为，公众参与是建构和谐社会的根本出路，未来介入社会治理的范围与程度只会扩大，不会缩小。效率与公平是矛盾的对立统一，突破繁冗的建设项目审批程序着力点在于如何在不触碰法律底线的前提下“效率优先、兼顾公平”。就建设工程规划许可而言，无论如何改革，批前公示、批后公布的基本要求以及听取利害关系人意见、听证等多元参与机制、制度都不可能废弃，关键是如何在操作层面进一步予以规范。例如，可以通过在工程建设项目审批管理系统中开辟查询专区，方便公众知晓规划许可内容。又如，可以通过在建设工程规划许可公示中增加“申请人、利害关系人有权要求陈述、申辩和听证”等内容，实现公示与事先告知、听证告知程序的有效融合。

3 建设工程规划许可的事中事后监管

“放管服”改革的一个重要理念就是“宽进严出”：一方面“敞开入口”，降低准入条件；另一方面“看好出口”，通过严格监管进行纠偏。可以预见，未来行政管理的主战场将从许可审批移至事中事后监管。2019年9月6日，国务院印发《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18号，以下简称《指导意见》），对构建新型监管体系提出要求。自然资源和规划部门应当主动顺应，落实和强化建设工程规划许可事中事后监管责任，细化实化监管措施，确保“放得开、管得住”。

3.1 明确监管主体和责任

近年来，一些地方在相对集中行政

处罚权、相对集中行政许可权以及综合行政执法改革中疏于对建设工程规划许可事中事后监管的制度设计，导致出现盲区和空白。

3.1.1 监管区间、内容

建设工程规划许可的事中事后监管是在许可过程中和许可后，对建设单位实施许可、履行承诺情况进行监督检查，发现违法违规行则为会严肃查处，依法追究其责任。具体监管区间包括受理建设工程规划许可申请后至完成规划核实，主要监管内容为建设单位实施许可情况、履行承诺情况。

3.1.2 监管责任的确定依据

根据《指导意见》，法律法规和经批准的“三定”规定是确定监管主体和责任的依据。法律、法规有具体规定的，适用法律、法规；法律、法规未规定的，依据“三定”规定。

3.1.3 监管主体的确定原则

(1) 对于审管一体事项，确定为“谁审批、谁监管”，这一点没有争议。

(2) 对于审管分离事项，确定为加强“审管衔接”。可按“谁主管、谁负责”原则，由相关行政主管部门负责，也可按“谁审批、谁监管”的原则，由集中行使行政许可权的机关负责，具体由“三定”规定明确。有观点认为，行政审批局的职责是行政审批，由其负责事中事后监管与相对集中行政处罚权改革要求相背。因为广义上的事中事后监管包括但不限于行政处罚；由行政审批局负责建设工程验线、规划核实等并不违反相对集中行政处罚权制度初衷，在实践中也有先例。例如，根据《南通市行政审批局主要职责内设机构和人员编制规定》（通政办发〔2016〕129号），南通市行政审批局“负责建设工程规划许可证的核发；负责建设项目工程验线和规划竣工核实”。

(3) 对于没有专门执法力量的事项，可根据《指导意见》规定实行“委托执法”“联合执法”^②。

3.2 健全监管规则 and 标准

从制度设计维度，构思如何切实做到放管结合、放管并重，形成闭环的监管机制。

3.2.1 明规矩于前

“没有规矩，不成方圆。”规矩既是对市场主体的约束，也是对执法者的保护。《实施意见》提出，要分领域制订全国统一、简明易行的监管规则和标准，降低遵从和执法成本。有的地方已经进行了积极尝试，出台了相关文件，如《天津市建筑工程建设规划许可证承诺审批和事中事后监管办法》（津规自建发〔2019〕176号）。建议尽快启动《建设工程规划许可事中事后监管实施办法》制定工作，补齐短板。

3.2.2 寓严管于中

面对压缩审批时间的艰巨任务，一些地方大刀阔斧地实施建设工程规划许可改革，在“放”字上做文章，“能放尽放”。例如，根据《郑州市自然资源和规划局建设工程规划许可事中事后监管暂行办法》，包括日照分析、指标计算等事项实行告知承诺制，纳入“双随机、一公开”抽查检查；依据工程建设项目测绘成果进行规划核实，对取得规划核实意见书的建设项目，开展“双随机、一公开”抽查检查，委托第三方测绘单位进行复测，等等。这在诚信体系尚未健全、中介市场尚未成熟的当下，风险较大。从实践情况看，告知承诺制在建设工程规划许可环节效果并不理想，一些建设单位、勘察设计单位明知承诺不能实现而作虚假承诺，绿地率、停车指标等与规定要求相差甚远，且发现时大多已无法整改，最终由政府“兜底”，十分被动。为此，必须采取最严格的监管措施，严防许可审批“缩水走样”，否则极易在项目竣工阶段形成阻滞，走“回头路”。具体而言，一方面，要在“严管就是厚爱”理念的引导下，框定重点监管事项，守住底线^⑤；另一方面，要在系统分析研判的基础上锁定薄弱环节，适度增加抽

查检查频次，后期逐步减少对合规单位的抽查检查^⑥。

3.2.3 施重惩于后

告知承诺制等改革措施客观上容易给别有用心违法者可乘之机，若轻描淡写、等闲视之，不仅会对“放管服”改革造成影响，还会对社会公平、公正、公信产生损害。为此，应当在对违法建设保持高压态势的同时，进一步加大对勘察设计、交通影响评价和日照分析等机构的监管力度。对发现的违法违规问题，在管理依据缺乏的情况下，近期可以通过地方立法，远期可通过《国土空间规划法》予以规定，创设罚款、没收违法收入等责任形式，同时引入惩罚性赔偿机制，实施联合惩戒、终身禁入，直至移送司法机关，让违法者付出高昂代价，真正做到“不敢违、不愿违、不能违”。

3.3 创新监管手段和方式

创新是永恒的话题、不变的追求，但是受客观条件以及人们的认知水平限制，导致创新是有限的、艰难的，有待于孜孜不倦地求索。《实施意见》提出，要建立以“双随机、一公开”监管为基本手段，以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制。有的地方已展开初步探索，如河南省建立了注册规划师、注册建筑师负责制及黑名单制度^⑦，青岛市出台了从事“多测合一”业务的测绘机构信用惩戒规定^⑧，等等。诚然，建设工程规划许可事中事后监管手段和方式还有进一步完善、提升的空间，但无论如何，必须坚持验线、规划核实等已经成熟、能够发挥效用的制度；必须坚持“双随机、一公开”的基本监管手段，尽可能消除盲区、填补空白；必须坚持点面结合、先点后面，切忌一哄而上、盲目放大。

4 结语

建设工程规划许可制度已实施近四十

年，行政审批制度改革亦已开展近二十年。在“放管服”改革、国土空间规划改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要节点，对建设工程规划许可制度进行全面回顾、系统反思，坚持问题导向，提出重构思路，具有积极意义。本文选择了建设工程规划许可“小切口”，回应了工程建设项目审批制度改革面临的“大问题”，提出了解决路径，为未来制定《国土空间规划法》提供参考。但受篇幅限制，未能就方案内容、审查重点等进行深层次论述，如何“解决问题”还有进一步探究的空间。■

[注 释]

- ①浙江省宁波市中级人民法院认为，箱式电力成套设备作为电力设施安装改建工程，属于应当申请核发建设工程规划许可证的范畴。参见宁波市中级人民法院（2014）浙甬行终字第204号《行政判决书》。
- ②最高人民法院认为，餐船属于船形建筑设施，其固定占用城市规划区内的水域，依法应当由规划法调整。参见最高人民法院（2012）行监字第419—1号《申诉审查通知书》。
- ③2009年6月18日，北京市昌平区阳坊镇政府在61户生态大棚的外墙贴出《责令限期改正通知书》，认定“在耕地上超标建设温室大棚系以建设农用大棚为名，擅自改变农业土地用途、非法占地、进行非法建设的违法行为。”
- ④《民用建筑设计术语标准》（GB/T 50504—2009）：“2.1.4 建筑物用建筑材料构筑的空间和实体，供人们居住和进行各种活动的场所。”
- ⑤即有顶盖、梁柱、墙壁、基础以及能够形成内部空间，满足人们生产、生活、公共活动的工程实体，包括厂房、剧院、旅馆、商店、学校、医院和住宅等工程。参见《建设工程质量管理条例》释义。
- ⑥通常情况下，所谓构筑物就是不具备、不包含或不提供人类居住功能的人工建筑物，比如水塔、水池、过滤池、澄清池、沼气池等构筑物的称谓在给排水教科书中提得比较多。需要说明的是这个定义不是绝对的。在水利水电工程中就江河、渠道上的所有建造物都称为建筑物，比如水工建筑物。

⑦《民用建筑设计术语标准》(GB/T 50504—2009):“2.1.5 构筑物 Construction 为某种使用目的而建造的、人们一般不直接在其内部进行生产和生活活动的工程实体或附属建筑设施。”

⑧仅有少数地方从立法层面对构筑物进行了界定,如《广州市城乡规划程序规定》(广州市人民政府令第59号)第六十二条第三款规定,构筑物包括围墙、机械停车架等8类。

⑨指未对房屋进行新建、扩建、改建,仅改变建设工程规划许可证或者不动产登记证书载明用途情形,包括“住改商”“住改仓”“厂改商”等。

⑩如《公共文化体育设施条例》第二十七条、第二十九条,《物业管理条例》第五十条、第六十六条。

如2017年10月,中共江苏省委南通市委第一巡察组在对南通市规划局开展临时建筑管理专项巡察时发现诸多问题。

与《建设工程消防监督管理规定》(公安部令第119号)第二条第二款基本一致。《浙江省城乡规划条例》第四十八条规定:“土地使用权人在城市、镇规划区内进行临时建设的,应当取得城市、县人民政府城乡规划主管部门核发的临时建设工程规划许可证,但建设项目用地范围内因施工需要进行的临时建设和依照本条例规定已取得临时建设用地规划许可证的临时建设除外。”

参见《天津市规划局关于印发进一步优化简化规划许可工作措施的通知》(建业字(2018)180号)。

《建设工程安全生产管理条例》第二条规定,在中华人民共和国境内从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动及实施对建设工程安全生产的监督管理,必须遵守本条例。第十一条第二款规定,建设单位应当在拆除工程施工15日前,将相关资料报送建设工程所在地的县级以上地方人民政府建设行政主管部门或者其他有关部门备案。

如《天津市规划局关于印发进一步优化简化规划许可工作措施的通知》(建业字(2018)180号)规定,使用土地的有关证明文件“含建设用地预审文件、建设用地批准书、国有土地划拨决定书、国有土地使用证”。

如《厦门市城乡规划实施规定》(厦府(2016)408号)规定,使用土地的有关证明文件“包括国有土地出让合同及地价

缴清证明、国有土地房屋权属证明、用地批准书或划拨决定书等任何一项文件”。

如《河北省深化工程建设项目审批制度改革实施方案》(冀政办字(2018)181号)规定,可以将国有土地使用权出让合同或划拨决定书等作为使用土地证明文件申请办理建设工程规划许可证。

将《中华人民共和国城乡规划法》第三十八条“建设单位应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同,向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证”修改为“建设单位在取得建设项目的批准、核准、备案文件和签订国有土地使用权出让合同后,向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证”。

一些地方性法规已予修订,如《天津市城乡规划条例》(2018年版)第五十三条第一款删除了原第五十四条第一款第(五)项“与规划管理相关的施工图”。

⑪自然资源部公布的《关于推进建设用地审批和城乡规划许可“多审合一”改革的通知(征求意见稿)》提出:支持市、县自然资源主管部门推行建设工程设计方案联合审查机制,将可以用征求相关部门意见方式替代的审批事项,调整为政府内部协作事项,各相关部门不再单独进行审查。

⑫如《福建省人民政府办公厅关于推进全省工程建设项目审批制度改革的若干意见》(闽政办(2018)87号)提出,规划部门制定设计方案评审项目分类管理负面清单,除重要区域、敏感地段各类建筑和重要公共建筑、标志性建筑的设计方案由规划部门组织评审外,其他建筑的设计方案重点评审景观艺术及风貌,原则上由业主单位自行委托组织专家委员会进行审查,规划部门不再组织评审。经2/3以上专家投票赞成的建筑设计方案,规划部门予以审批通过。

⑬《指导意见》提出:“对没有专门执法力量的行业和领域,审批或主管部门可通过委托执法、联合执法等方式,会同相关综合执法部门查处违法违规行为,相关综合执法部门要积极予以支持。”上述规定为未来行政管理体制改革预留了接口。

⑭如厦门市自然资源和规划局制定《建设用地与建设工程批后监督管理“双随机”检查办法》(厦资源规划(2019)417号),列举了是否按约定履行土地出让合同或划拨决定书,是否设置建设用地项目信息与规划许可公告牌等12项检查事项。

⑮例如,郑州市规定“每年抽查2次,每次抽查比例不应低于检查对象总数的5%,不得高于总数的20%”,福州市规定“随机抽查比例原则上不低于本领域市场主体的5%,抽查频次原则上每年不少于2次”,总体相当。厦门市规定“每季度1次,每年抽取次数不少于4次”,略有增强。

⑯《河南省建设工程设计方案联合审查工作办法(试行)》(豫自然资规(2019)4号)规定,设计单位及建设工程设计方案的注册规划师、注册建筑师对技术成果质量和合法性、合规性负责,承担相关技术责任和全部法律责任,并受理由设计方案产生的相关投诉及民事纠纷,市(县)自然资源和规划部门不再对其设计方案进行规划指标复核,按照分析复核和交通影响评价。同时,将违规行为纳入不良记录并向社会公开,对严重违反规划条件,提供阴阳图纸等弄虚作假的设计单位和注册规划师、注册建筑师依法追究并列入黑名单,市(县)自然资源和规划部门可不再受理由其提交的建设工程设计方案审查。

⑰青岛市自然资源和规划局等4部门印发的《青岛市建设工程项目竣工验收“多测合一”改革实施方案》规定,从事“多测合一”业务的测绘机构,一经发现违规行为的,除按相关法规依法承担法律和行政责任外,将从“多测合一”中介服务超市测绘机构名单中撤除,并且自撤除之日起,一年之内不得纳入该名单。

[参考文献]

- [1] 于立,杨睿.英国开发控制系统的分析与其特征[J].城市发展研究,2012(5):95-99,110.
- [2] 窦箴.中国与新西兰规划行政许可制度比较研究[C]//城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集(06—规划实施),2013.
- [3] 肖莹光,赵明.英国城市规划许可制度及其借鉴[J].国外城市规划,2005(4):49-51.
- [4] 姚爱国.城乡规划管理实务指导[M].长春:吉林大学出版社,2013.

[收稿日期]2020-07-16