

浅谈建设工程规划设计方案审查

唐伟标

长沙市自然资源和规划局

摘要：建设工程的品质与安全，与项目的规划设计方案有直接的联系。只有规划设计方案的内容与采用的有关标准符合有关规定、规范，才能确保项目在建设完成之后，工程的质量能够得到保障。然而，当前国内规划设计方案的审查，还存在一些问题，影响建设工程的进度和质量。因此，本文内容主要针对规划设计方案审查中存在的问题展开简单分析，并以这些问题为基础，对其提出一些合理的改进建议和对策，为相关从业人员提供一定的参考。

关键词：建设工程；规划设计方案；审查

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.02.102

在国内，对建设工程规划设计方案进行审查，需要严格遵守有关法规、标准及设计规范。然而，因为设计审查人员不一定具有较高的专业水平，同时由于设计审查的有关制度和程序也不够健全，因此，审查工作很难完全实现其所期望的工作目的，在规划设计方案的可执行性不佳的情况下，就会影响工程项目的品质和质量。本文将就设计审查中可能出现的问题，提出可行的实施建议，以期能提供有关审查工作之参考。

一、规划设计方案审查概述

《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中明确提出，要推动以人民为中心的新型城镇化，加快建设美丽中国，实现“两个一百年”奋斗目标，实现“中国梦”，必须在新常态下，主动融入新常态，统筹、建设、管理好城市，才能更好地服务人民群众。

《中华人民共和国城乡规划法》明确：在城乡规划区内建造房屋、构筑物、道路、管线等，应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府指定的镇人民政府申请；需取得建设工程规划许可的，应当提供建设工程用地的相关证明文件、建设工程设计方案及其他有关资料。在城市规划与建设的过程中，对建设工程规划设计方案进行审核，是影响城市品质、建筑安全与人民群众利益的一个关键因素。

建设工程规划设计方案包含规划总图和建筑方案设计两方面内容，对规划设计方案的审核，就是对设计文件中的规划条件、技术规范、规划总图及建筑设计等的审核，以确保设计文件的合规性和完整性。规划管理部门在进行这个工作的时候，会开展方案专家咨询、征求相关部门意见，以确定该方案是否符合生态环境、水利、人防、消防、抗震、节能等方面的规范，并就设计是否符合国土空间规划、建筑色彩是否与周围环境协调、是否符合相关的规范、规定等问题，给出一些专业

的审查意见。因有这些工作的基础，可降低工程后期的主要修改量，提高工程的设计层次，提高工程的品质。除此之外，规划管理部门在审批项目前，还会按程序进行规划公示，征求利害关系人的意见，以进一步确保规划方案的可实施性。

《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》中，为促进我国企业加快发展，加快推进“放管服”改革、优化营商环境、对“简化程序、合理分类”进行了规定，并对其进行了细化。在此基础上，提出了“优化审批流程，规范审批事项，合理划分审批阶段”的新思路，同时根据目前我国工程建设项目审批工作中存在的问题，及有关工作的实际情况，对我国工程建设项目审批工作的现状做了较为详尽的剖析，并就如何进一步完善工程建设项目审批工作的工作机制进行了初步探讨。

二、建设工程规划设计方案审查工作分析

中华人民共和国建立后，随着社会经济的快速发展和城市化进程的加快，到2019年底，城镇化率达到了60.6%。随着我国城市化进程的加快，对城市建设的要求越来越高，对建设工程项目的审核工作也越来越多，有关部门的职责与压力也越来越大。为了更好地优化建设工程规划设计方案审查的工作机制，简化审批环节，提高工作效率，本节从工作流程方面入手，对审查工作的现状展开梳理和分析，并对其中存在的问题进行了归纳。

（一）工作流程

由建设单位或个人提出，并提交有关资料及意向建设工程规划设计方案，由规划主管部门工作人员对有关资料进行初审。接下来，要遵循审批工作规程，对其进行审批：首先，将建设工程项目分为不同的类别，需要专家论证的项目，要按照规定，组织专家咨询论证，建设单位按照规委会和专家论证的要求，对方案进行修改和完善；其次，规划部门进行规划方案技术审查并征求有关部门的意见；最后，要将规划图进行公示，在公示过程中，如果有利益关系人提出了听证的要求，那么就要根据程序组织听证，如果利益关系人没有反对意见，或者反对意见不成立，那么就按规定批准建设工程规划设计方案。

（二）规划方案审查中存在的常见问题

1. 违反规划条件要求

许多的设计单位，没有充分的关注到项目的规划条件和附图要求，然而，在城乡规划主管部门，它是控制和引导建设用地和建设工程设计的法定的规划依据，也

是设计单位进行规划方案设计和规划主管部门审批方案的依据。总体而言，规划条件的要求可分为两种类型，即控制性和参考性。其中，控制性要求指的是不能改变的一定执行的要求，比如：道路、轨道及绿化控制线、用地性质、容积率、建筑密度、绿地率、日照及公共开放空间等；参考性条件是指供设计参考，具有引导性，经规划部门批准后可以改变的条件，比如地块出入口方向、建筑材质、色彩等。在审查过程中，经常会发生规划设计方案与规划部门的规划设计条件和附图要求发生冲突的情况，规划设计方案从优化设计方案的角度进行局部调整是可以的，但不能背离规划条件的要求，特别是控制性要求。比如，在国内，一家房地产开发商竞得了一块用地性质为商业的地块，因受市场行情影响，以“市场不好销售”为理由，规划设计了一定比例的“公寓”（实际上是想要在未来按照住宅销售），因“公寓”为住宅性质，这种设计违背了地块的土地性质，因此不能通过审批。对于参考性条件，一些设计单位将其文字上的含义，视为能够比较任意的突破，实际上，在没有获得规划主管部门的批准之前，需将其与其他的规划要求一样的对待。

2. 存在“钻漏洞”的设计

为因地制宜的进行城乡规划管理，各地相继出台了地方性的城市规划管理技术规定，《城市规划管理技术规定》作为规划审批的技术性要求，也是建设工程项目规划设计方案审查的主要依据。在审查过程中，我们可以看到，有相当多的建设和设计单位将精力放在对技术规定条款的“变通”上，他们会故意或无意地曲解条款的意思，或者是在技术规定条款的允许和禁止之间徘徊。以房地产开发为例，比如为了更好的迎合市场营销，在商业建筑的设计上，将低矮的独栋商业房屋，通过空中连廊连接起来，从而避免了被政府明令禁止的别墅式建筑；或者把项目配建的社区办公用房、物业管理用房，分散在各个建筑的角落里，未充分考虑到其使用的便利和合理性；又比如在小开间房屋的楼面，为了方便使用者自己的改造，设计一些“超高”的位置；还有一些把地下室的标高，设计得与周围的市政道路标高相近，以便在以后的日子里，把它改造成沿街的商业或者用作其他用途；此外还有诸如在外墙上安装空心框架、设计“超大”的设备平台、在跃层房屋的室内设计可拆卸的楼板，以便在交付之后，可以让使用者自己进行更多的改造，扩大它的使用面积。这些“钻空子”的设计，其主要的理念都是想办法修改或者偷窃建筑面积，这就给规划设计方案审查增加了难度，同时也为建筑的安全使用留下了隐患。在房地产销售的时候，经常会被开发商以“赠送面积”为卖点，在房地产市场进行大力宣传，从而对房地产市场的秩序进行了破坏。这也会导致其他开发商竞相效仿，在受到规划查处后，受虚假广告的影响，也会导致用户和开发商之间产生大量的民事

纠纷。

3. 编制深度不足

某些建设工程的规划方案在设计过程中，常常存在着一些不够详尽，不够规范，不够明确等问题。在方案设计中，设计者往往倾向于表现出建筑物的整体外观，场地内部的景观节点，以及小区入口大门的华丽等。而从规划管理的角度，他们更关注的是整个工程的效果，例如建筑群体的空间布局、建筑的形式和风格，与周围的环境有没有很好的契合等。一般来讲，在此过程中，设计单位必须要给出项目叠加周边实景的鸟瞰图以及关键节点的日景透视图，例如：沿城市主要道路、周边制高点、高速公路和铁路视角等角度的立体透视图，同时要考虑到周围已批、已建项目的影响。对工程项目的规划条件书的理解，往往流于形式，没有进行具体深入的分析。在工程概况方面，往往缺乏对该工程的交通状况、周边环境及土地使用情况的数据采集。在设计分析方面，在进行总体平面竖向设计时，常常是闭门造车，只对地块中的建筑底层标高进行了设计，或者过于重视减少土方挖掘、回填工程量，而在场地与周边地块以及道路的高差衔接上，往往出现遗漏和不足。交通分析，消防分析，设计的深度不够，如：路面宽度、转弯半径，标高，坡度，坡向等未标示。在技术图纸方面，经常会出现一些不明确的地方，比如：表达不清楚，标注不规范、不准确，前后不一致，还有缺漏等问题。还有总平经济技术指标缺项，未按照控规地块整体核算总体技术经济指标、未进行日照分析等问题。上述问题不但增加了建设工程项目规划设计方案审查工作的难度，而且由于工程项目的设计深度达不到工程项目的建设施工标准，常常会影响到工程项目的进度。

三、提高规划设计方案审查效能的方法

（一）改进运行及监督机制

城乡规划的实施管理，主要是由城乡规划主管部门按照法律的规定，对建设项目进行行政管理。在实施建设工程规划管理的过程中，对建设工程规划设计方案进行审查是最重要的一个步骤，所以要按照行政管理办法，构建出与之相适应的运行机制及监督机制。运行机制就是要对审查工作进行有效的程序设计和控制，就是要对审查工作进行法制化的管理，让规划审查有法可依，而监督机制就是要对审查工作进行公开，让审查的每一个过程都受到公众的监督，从而确保了规划审查的合法、合规性。

（二）重视法规，坚持原则

建设工程规划设计方案审查是一项多专业协作的系统性的工作，从事该工作的审查人员，应该对相关法律、法规、规范和地方的技术管理规定了如指掌。“法规性”就是要把法律、法规、规范及地方技术管理规定等的要求作为标准，对偶尔出现的“钻空子”，城乡规划主管部门应该适时地制定相关的政策，对其进行限

制，并定期地进行修改，使其更加健全，确保规划管理工作能够有法可依。

“原则性”指的是在进行规划设计方案审查时，要着重于对规划条件中的控制性条件的掌握，如果发现了原则性的问题，要及时要求修改。公正是指在审查过程中，“一视同仁”地对待每一个项目，不对不同的项目采用不同的标准。在此期间，不得对城市的公用设施和周围的项目产生不良的影响。同时要不断提高自己的服务意识和水平，在审查的过程中，规划审查部门要主动与建设单位、设计单位展开有效的沟通，推动建设工程规划设计方案审查及审批工作的顺利进行。

（三）为重要工程开辟“绿色通道”

在引入重要建设工程项目之前，要与政府有关部门进行协作，做好项目前期的用地预审和选址工作，制作出项目的规划条件书和用地调查红线。将符合本地区产业发展、城乡规划、生态、环保等要求，并被列入省级、市级重大工程的项目列入“绿色通道”。本着“先接触、早接待、专人负责、积极服务”的原则，全程跟进，为重要项目及实施提供高质量的服务。

1) 引进前置审查机制。实施工程前期的引导和服务，提供工程前期的规划方案咨询。在土地挂牌摘牌之后，派出专门人员，为建设单位或者个人提供前期的辅导和服务，帮助建设单位按照审批流程，做好材料的准备工作，在设计单位设计建设工程规划设计方案的过程中，对其进行全程的跟踪和指导，并对其提出相应的要求，为后续工作做好充分的准备。

2) 对社会大众的参与进行引导。在项目开始之前，要将建设工程设计方案的总平面图进行公布，并对利益相关者、专家和有关部门提出自己的意见和建议，并对利害关系人的合理诉求进行搜集，在取得了专家和有关部门的专业意见之后，再要求对建设工程规划设计方案进行优化，争取让公众的合理诉求得到满意的结果。

（四）改善审查过程，并提供专业化的服务

对现行工作流程进行优化和完善，将工作指引做得更加详细，一目了然，让申请方可以更快地了解整个审查工作的流程；并根据项目的实际状况，为有关单位提供有针对性的个性化服务。

1) 强化“第一责任人”制度。要坚持“首问责任制”，因为经办人员是最早与建设单位打交道的，所以他们的服务态度会极大地影响到建设单位对他们的第一印象；同时，他们也是比较熟悉项目的人，要根据建设项目的具体状况和需要，积极地为他们提供有针对性的服务，要积极想办法解决问题，随时掌握和了解项目的进度，创造一个好的服务环境。

2) 设立“承诺备案制”。对一些建设项目，要在充分保证质量的前提下，将其与社会诚信体系联系起

来，在建设单位、设计单位的主要负责人对承诺事项进行确认之后，构建“承诺备案制”。对建设单位已经承诺的事项，在有关文件或事项未落实的情况下，容缺进行方案审查；同时不定期的进行抽查，一旦发现不符合承诺的，将其列入失信名单，并将其公布于政务服务网站、审批机构网站、公众号等多个平台上，提高其失信成本。

（五）强化规划刚性，强化动态监管

建设工程规划设计方案一旦被批准，就会产生一种法律效果，因此要严格遵守相关的法律和法规，这就需要工作人员进行更多的宣传，提高规划的刚性，并对其进行更多的事后动态监督。

1) 提高规划的刚性。在建设项目进行实施之前，需对建设工程规划设计方案进行审查，因此，有关工作人员要持续地对建设单位和设计人员进行教育，让建设单位和设计人员认识到规划设计方案的重要意义，并对未经批准的随意改变规划的行为要求进行说明和规划执法，提高审批的设计方案的刚性。

2) 加强对企业的监督。当一个建设项目获得批准之后，要在项目施工现场及周边项目的主要出入口张贴“建设工程规划许可公告牌”，这样可以让社会大众对项目的整体状况有一个清晰的认识，同时也可以让广大市民和有关部门更好地对该项目的实施情况进行监督。

结语

建设工程规划设计方案的规划审查是确保项目设计方案具有法制性、规范性、并且与城乡规划相一致的一个重要步骤。在审查过程中，要严格掌握将国家的法律、法规和有关规范、以及地方的城市规划管理技术规定作为准则，将项目地块的规划设计条件和附图要求作为直接的依据，对方案进行规划审查。文章对建设工程规划设计方案规划审查的内容以及经常遇到的问题进行了简单的分析，并对如何强化规划审查进行了一些探索。目的是为了与建设工程规划设计方案规划审查工作者进行交流，分享自己的经验，同时也期望能够给建设单位、设计单位带来一些借鉴。

参考文献

- [1] 刘万增. 建设工程规划许可及规划设计方案审查研究[J]. 前卫, 2021(32): 0172-0174.
- [2] 田锡玉. 浅谈城市住宅小区规划设计原则及方案[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)工程技术, 2022(2): 165-168.
- [3] 李海超. 居住项目规划设计方案设计、指标审查相关问题的思考[J]. 产城: 上半月, 2021(4): 0190-0190.

作者简介: 唐伟标, 1985年10月, 男, 汉族, 籍贯湖南省衡阳市, 硕士研究生, 注册城市规划师。