

规划许可视角下建设工程设计方案编制的核心要点

周 轲

兴农惠民产业研究院（西安）股份有限公司 陕西 西安 710100

摘要：建设工程规划许可是城乡规划管理的重要环节，是建设项目合法化的前置条件；建设工程设计方案是建设工程规划许可的核心依据，也是建设工程规划许可的必备要件，其编制质量直接影响建设项目的合法合规性及可操作性。本文基于建设工程规划许可的视角，系统分析了建设工程设计方案的编制核心，并依据《中华人民共和国城乡规划法》等法律法规、技术标准以及陕西省西安市建设工程规划许可的审查要点，提出了高质量建设工程设计方案成果编制的相关策略及建议，以期为建设工程设计方案编制和建设工程规划许可提供双向参考。

关键词：建设工程规划许可；建设工程设计方案；技术审查；编制要点

1 建设工程规划许可

建设工程规划许可是指在建设项目实施前，自然资源主管部门（城乡规划主管部门）依据国土空间规划及《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》等有关法律、法规、上位规划、技术规范等，对建设单位所申报的在国有土地地上、地下空间进行建设工程建设的合规性进行审查，对于符合法定条件和标准的申请，准予行政许可并核发《建设工程规划许可证》的城乡规划实施的过程。

依据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条之相关规定，“申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布。”

建设工程规划许可是城市建设与管理的关键环节，涉及城市空间布局、环境保护、公共利益等多个方面^[1]。《建设工程规划许可证》是自然资源主管部门（城乡规划主管部门）依法审核，建设工程符合国土空间规划和用途管制要求的法律凭证；未取得《建设工程规划许可证》或不按照《建设工程规划许可证》进行建设的，均属违法行为；同时，未经发证机关审核同意，《建设工程规划许可证》的各项规定不得随意变更。

2 建设工程设计方案

建设工程设计方案作为《建设工程规划许可证》的必

备材料，指建设单位在申请建设项目《建设工程规划许可证》时委托有相应设计资质的设计单位（以下简称“设计单位”）进行规划设计，并提供于自然资源主管部门（城乡规划主管部门）的反映该项目宗地内建筑布局、建筑风貌、功能形态及技术指标等的设计成果文件。

建设工程设计方案包括总平面设计和规划设计方案^[2]，其主要成果包括总平面图、日照分析图、效果图、夜景亮化方案图、建筑单体外立面渲染图册、地下停车方案图等以及技术经济指标（用地面积、建筑面积、容积率、建筑密度、绿地率等）等以及能表达该方案设计意图的交通组织、绿地布局、公建配套、管线综合等相关图纸。

3 建设工程规划许可与建设工程设计方案的逻辑关系

3.1 依赖关系

建设工程规划许可需以建设工程设计方案编制成果为审批依据，确保建设项目有序实施的合法合规性和可行性；建设工程设计方案是建设工程规划许可的核心依据，也是建设工程规划许可的前置要件。

3.2 法律效应

《建设工程规划许可证》与其附图、附件具有同等法律效力。依据《中华人民共和国城乡规划法》第五十条之相关规定，经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改；确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见；因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。

4 建设工程规划许可审查要点

以陕西省西安市为例，建设工程规划许可阶段的审查要点涉及建设单位和设计单位配合提供及重点关注的主要包括形式性要件审查和技术审查两个方面。

4.1 形式性要件审查

形式性要件审查总体包括建设单位书面申请函和立案申请表格、有效的建设项目批准（核准、备案）文件、规划条件书、企事业单位法人资格证明、房地产开发资质证书、《建设用地规划许可证》、《不动产权证书》或《国有土地使用证》、《国有建设用地使用权出让合同》或《国有建设用地划拨决定书》、建设工程设计方案总平面图、建设工程设计方案相关图纸（具体包含日照分析图、效果图、夜景亮化方案图、建筑单体外立面渲染图册、地下停车方案图等）、交通影响评价报告、海绵城市设计专篇以及第三方单位技术审查单位出具的《建设工程设计方案技术审查意见书》、《日照分析报告审查意见书》等资料。

此外，在用地阶段未履行文物程序的，应同步提交文物部门意见以及其他涉及城市轨道交通、水务水利、园林绿化、国防安全、消防安全等特殊要求的审查意见。

4.2 技术审查

规划条件作为规划部门控制建设用地的主要依据，也是各大设计单位开展方案设计的核心依据^[3]。建设工程设计方案编制成果满足相关法律法规、技术标准、控制性详细规划和宗地规划条件是重中之重。同时，其编制需严格按照《中华人民共和国城乡规划法》、《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）、《民用建筑设计统一标准》（GB/T50352-2019）、《住宅设计规范》（GB 50096-2011）、《建筑工程建筑面积计算规范》（GB/T50353-2013）等国家法律法规、技术标准及《西安市自然资源和规划局关于建设工程设计方案审查相关事项的指导意见》、《西安市建设项目日照分析技术管理规定》（市规发〔2013〕19号）、《西安市建设项目停车位配建标准》、《西安市自然资源和规划局关于加强海绵城市建设规划管理工作实施方案》等技术标准综合执行。

技术审查主要围绕8个方面进行具体审查，并形成《建设工程设计方案技术审查意见书》和《日照分析报告审查意见书》。

（1）基础信息审查

基础信息审查主要包括用地性质、建筑性质、停车配建分区、红线管控分区等方面的审查。如依据《建设工程分类标准》研判报建建筑建筑性质及用地性质是否满足《不动产权证书》及规划条件要求、依据《西安市自然资源和规划局关于建设工程设计方案审查相关事项的指导意见》确定红线管控分区等。

（2）日照审查

针对住宅、学校、医院、托幼等需进行日照分析的建设项目或周边有日照需求的项目（拟建、在建、已建的住宅、学校、医院、托幼等）进行日照审查。如老年人居住建筑日照标准不应低于冬至日日照时数2小时，托儿所、幼儿园的生活用房冬至日底层满窗日照不低于3小时等。

（3）技术经济指标审查

技术经济指标审查主要包括总平面图指标审查、停车位指标审查、建筑单体指标审查、建筑信息统计审查等方面。

（4）建筑退距及间距审查

建筑退距及间距审查主要包括建筑退让用地界线审查，建筑退让道路红线审查，建筑退让城市绿线、蓝线、紫线、黄线等审查，建筑退让公路、铁路审查及建筑间距审查（包括平行布置、垂直布置、山墙布局等）。

（5）建筑限高审查

依据《西安市城乡规划管理技术规定》（试行-第二版）关于建筑高度之相关规定，对报建建筑建筑高度进行审查，研判其是否满足《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）、规划条件等具体限定。

（6）公建配套审查

从教育、卫生、社区办公、社会福利、惠民设施、体育设施、停车配建、交通设施、环卫设施、人防、商业服务业、物业管理及设备用房等方面依据规划条件、《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）、《西安市城乡规划管理技术规定》（试行-第二版）、《西安市建设项目停车位配建标准》等相关要求进行公建配套的综合审查。

（7）西安市居住区规划设计指导意见相关内容审查

针对于住宅项目，为营造和谐的居住空间环境，重点对其建筑界面、建筑高度、建筑面宽、建筑立面、建筑色彩、街道环境、公共空间（绿地广场）等方面进行城市形象、城市品质等层面的相关审查。

（8）其他相关内容审查

主要包括方案合理性、尺寸真实性等方面的审查，住宅项目的保障性租赁住房实体配建或易地配建等以及规划条件约定的其他相关要求的审查。

5 规划许可视角下建设工程设计方案的编制策略与建议

5.1 法律法规的熟练掌握

建设工程设计方案的编制需基于建设项目的《建设用地规划许可证》、《不动产权证书》或《国有土地使用证》、《国有建设用地使用权出让合同》或《国有建

设用地划拨决定书》等基础要件并严格依据《中华人民共和国城乡规划法》、《建筑工程设计文件编制深度规定》、规划条件、红线图（六线地形图）等法律法规及技术文件进行。

5.2 审查要点的熟悉了解

建设工程规划许可的审查要点应贯穿于建设单位、设计单位进行建设工程设计方案编制的全过程。建设单位、设计单位在项目报建过程中应有“结果导向”或“成果导向”思维，以规划许可的视角去编制、审核建设工程设计方案，及时纠偏并优化成果，确保总体方向准确性的同时，便于高质量建设工程设计方案的高效编制。

5.3 部门协助的大体了解

在建设工程规划许可阶段，除自然资源主管部门（城乡规划管理部门）外，其他相关部门的协助审查及建设单位的积极配合依然不可或缺。

（1）其他相关部门

为高效编制设计方案，建设单位、设计单位在编制阶段需提前对接、沟通人防、消防、园林、教育、垃圾分类、民政、节能、抗震、轨道交通、文物等相关部门，征询其对于建设项目的意见建议，进一步减少设计方案反复修正的可能，以便后期在部门会审阶段更为高效。针对于建设项目的《交通影响评价报告》、《海绵城市设计专篇》等的编制重点也需提前对接交通、住建等部门以及相关行业专家的意见建议，以对设计方案进行同步调整、合理优化。

依据《中华人民共和国建筑法》之相关规定，《建设工程规划许可证》作为《建筑工程施工许可证》核发的前置要件，《建筑工程施工许可证》事项申请阶段需着重考虑的绿色建筑、装配式建筑等重点要点可同步在建设工程设计方案编制阶段予以考虑。

（2）项目建设单位

应落实公众参与制度，并维护好公众利益，公众参与制度是维护公众利益的有效途径^[4]。建设工程规划方案（总平面图）待自然资源主管部门（城乡规划管理部门）和人防、消防、园林等相关部门审查结束后，需项

目建设单位配合对建设工程规划方案（总平面图、鸟瞰图、建筑单体图等）及日照方案进行项目现场及管网公示，便于社会公众监督。

5.4 新技术、智能化的综合运用

作为党中央、国务院的重大部署，《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》是国土空间规划体系的纲领性文件，统一的国土空间规划思维尤为关键。

处于科技高度发达且高速发展的现阶段，建设工程设计方案编制的过程中，我们更应在运用、传承AutoCAD、Adobe Photoshop、天正、众智等软件等工具使用技巧的同时，进一步熟练运用GIS、BIM、DeepSeek、腾讯元宝等智能化辅助办公软件，为国土空间规划“一张图”奠定更为坚实的技术支持，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

结束语

本研究基于建设工程规划许可的视角，从审查要点出发，相对系统地分析了建设工程设计方案的设计要点。围绕法律法规的熟练掌握、审查要点的熟悉了解、部门协助的大体了解、新技术智能化的综合运用等方面进行了较为务实、贴切的阐述总结，旨在为高质量建设工程设计方案的成果编制提供更为全面的方法理念的同时，亦可为自然资源主管部门（城乡规划管理部门）在建设工程规划许可阶段提供相应参考，进一步推动我国城市建设项目高效实施及城市建设高质量发展。

参考文献

- [1]欧世芬.工程规划许可证阶段智慧审图系统研究与实现[J].智能建筑与智慧城市,2023,No.318(05).
- [2]刘军艳.建设工程规划管理中建筑设计方案审查浅析[J].工程与建设,2021,35(2):389-390+399.
- [3]钟国政.建筑总平面方案的规划审批要点[J].住宅与房地产,2018(21):33.
- [4]陶乐佳.修建性详细规划相关问题及探讨[J].中国房地产业,2022:63-65.