

建设工程规划审批与批后监管流程优化研究

赵 强

澄城县自然资源局城乡规划服务中心 陕西 渭南 715200

摘要: 为破解建设工程规划审批繁琐、批后监管粗放、审管衔接脱节等行业难题,本文依托流程再造、协同治理等相关理论,梳理当前审批监管流程运行现状,剖析审批环节冗余、部门协同低效、监管方式粗放、数据壁垒突出等核心问题。立足工程建设全生命周期视角,确立科学优化原则,从审批流程、批后监管、审管联动三方面制定优化方案,构建闭环治理体系,助力工程建设领域提质增效、精细化发展。

关键词: 建设工程; 规划审批; 批后监管; 流程优化

引言: 随着工程建设领域放管服改革持续深化,规划审批与批后监管作为工程建设合规管控的核心环节,直接关乎项目落地效率与城乡规划落地实效。当前行业普遍存在重审批、轻监管、审管脱节等问题,传统流程碎片化、监管模式粗放、部门协同不足的弊端日益凸显。为解决项目建设全流程管控短板,提升治理精细化水平,本文针对性开展流程优化研究,为完善工程规划管控体系、优化营商环境提供实践参考。

1 相关概念与理论基础

1.1 核心概念界定

(1) 建设工程规划审批: 作为工程建设合规开展的法定前置程序,其核心范畴是依据城乡规划法律法规,对建设工程项目的选址、布局、规模等核心指标进行合规性审核。其法定流程标准化、规范化,审批主体为自然资源规划主管部门,审查核心内容涵盖建设方案合规性、用地指标匹配度、风貌管控适配性等,包含方案技术审查、公示听证、规划许可核发等关键环节,是把控工程建设源头合规性的核心关口。(2) 建设工程批后监管: 指建设工程取得规划许可后至竣工验收全过程的动态监管工作,具备明确的时间边界与监管范围。其核心职责围绕工程落地合规性展开,覆盖施工全过程巡查、工程变更事项核查、施工进度跟踪、竣工规划核验、合规性复核等工作,实现从审批完成到工程收尾的全周期管控,杜绝违规施工、私自变更等问题。(3) 流程优化: 是依托现有业务体系开展的系统性改革工作,核心目标为提质增效、实现全流程闭环管控。通过梳理审批与监管全流程,剔除冗余重复的业务环节、重构不合理的业务逻辑、补齐监管机制漏洞,优化部门衔接流程与工作标准,实现业务运行高效化、管控精细化、管理规范化^[1]。

1.2 相关理论基础

(1) 流程再造理论: 该理论核心是打破传统固化的业务运行模式,摒弃低效的串联审批流程。立足工程建设审批监管场景,重构并联审批、一体化监管的全新业务体系,重塑业务运行逻辑,大幅压缩审批时限,提升监管工作效率。(2) 协同治理理论: 聚焦多部门联动工作机制,厘清规划、住建、消防、人防等主管部门的权责边界与协同逻辑。打破部门信息壁垒与履职孤岛,为跨部门联合审批、联合巡查、联合核验提供理论支撑,实现多方联动、协同共治。(3) 精细化治理理论: 区别于传统粗放式管理模式,以精准化、标准化、动态化为核心理念。指导规划精准审批、工程项目分类监管、施工过程动态管控,有效解决传统管理模式监管松散、标准模糊、管控滞后等问题。

1.3 规划审批与批后监管运行逻辑

(1) 审批与监管的关联性: 审批是工程监管的法定前置依据,明确工程建设的合规标准与边界;监管是审批成果落地的核心保障,确保工程项目严格按照审批要求实施,二者相互依存、相辅相成,贯穿工程建设全生命周期。(2) 全周期管理运行机制: 构建“事前审批、事中监管、事后核验”的闭环运行链条,明确各环节工作标准、衔接规范与主体责任边界,实现工程建设全流程、全链条规范化管控,保障规划落地实效。

2 建设工程规划审批与批后监管流程现状及问题

2.1 当前流程运行基本现状

(1) 规划审批流程现状: 当前建设工程规划审批已完成初步数字化改革,推行多部门分段审查、线上线下一并行办理模式,落实放管服改革要求,通过一窗受理、并联审批等方式,打破传统串联审批局限,优化了办事服务体系。但审批碎片化问题未彻底根治,部门分段审查造成流程割裂,企业重复提交材料、多次报审问题突出,审批流程的整体性与连贯性仍有欠缺。(2) 批后

监管流程现状：工程批后监管传统以人工现场巡查、定点阶段性核查为核心方式。目前部分地区引入线上监管平台、智能巡查等数字化工具，搭建了基础问题排查整改机制。但整体数字化应用水平偏低，动态监管覆盖不足，无法实现工程项目全天候、全方位实时管控，监管的时效性、全面性短板较为突出。（3）政策实施现状：各地持续推进工程建设领域放管服改革，出台审批精简、提速增效、批后监管规范等系列政策，持续完善行业管理制度体系。但政策落地流于表面，精细化、针对性落地举措不足，部分政策贴合施工实际场景度低，执行落实不到位，未能有效发挥政策赋能审批监管的作用^[2]。

2.2 规划审批流程存在的核心问题

（1）审批环节冗余繁琐：现有审批体系层级划分细化过度，大量流程仍采用串联办理模式，环节衔接繁琐。诸多非必要的审核、复核环节未有效精简，流程链条冗长，叠加审批环节流转效率偏低，直接导致整体审批周期偏长，项目落地效率受限。（2）跨部门协同效率低下：规划、住建、消防等各主管部门独立开展审查工作，行业审查标准不统一，部门间信息数据无法互通共享。多头审查、重复核验问题频发，并联审批仅停留在形式层面，实质性协同落地不足，大幅增加了审批工作的内耗。（3）前置服务支撑不足：当前缺乏常态化的申报预审、政策指导服务机制，企业在项目申报阶段无专业指导，对申报规范、审核标准掌握不清，极易出现材料填报错误、内容缺失等问题，导致材料反复修改、退回重报，极大增加了政企双方的沟通成本与时间成本。

2.3 批后监管流程存在的突出问题

（1）监管方式较为粗放：现阶段监管工作高度依赖人工现场巡查模式，无人机、AI智能识别、动态监测等数字化、智能化技术应用普及率低。人工巡查存在效率低、覆盖面有限、巡查滞后等弊端，易出现监管盲区，难以精准排查隐蔽性、阶段性违规施工问题。（2）批建脱节问题突出：工程项目施工阶段，部分建设单位存在侥幸心理，擅自变更规划方案、违规施工、私自加层、更改建筑使用功能等违规行为频发。现有监管体系缺乏事前预警、动态管控机制，无法及时发现和制止违规建设行为，审批与施工建设严重脱节。（3）闭环监管机制缺失：现行监管流程连贯性不足，问题排查、整改督办、复核验收、追责问责的全链条体系不完善。部分违规问题仅做简单记录，整改督办力度不足，后续复核跟进不到位，问题整改流于形式，未实现销号式闭环管理，违规问题反复出现。

2.4 审批与监管衔接存在的短板

（1）信息数据壁垒严重：审批与监管系统相互独立，数据端口未打通，两类核心数据无法实时互通共享。审批结果不能同步传输至监管环节，监管人员无法精准掌握项目审批标准；监管阶段发现的各类问题也无法反向反馈至审批端，难以推动审批流程持续优化。

（2）权责划分不够清晰：审批部门与监管部门的工作职责、管理边界界定模糊，存在权责交叉、监管空白区域。面对项目违规问题，各部门易出现推诿扯皮现象，责任追溯难度大，工程建设全链条责任管控体系尚不健全。

3 建设工程规划审批与批后监管流程优化方案

3.1 流程优化的总体思路与原则

（1）总体思路：本文以解决建设工程规划审批繁琐、批后监管粗放、审管衔接脱节等核心问题为核心导向，立足工程建设全生命周期治理视角，确立“精简、高效、精准、闭环”的整体优化思路。聚焦审批与监管两大核心业务板块，破除传统流程碎片化、部门割裂化、管理静态化的弊端，全面打通各部门数据壁垒与业务堵点。通过重构事前审批、事中监管、事后核验的全周期业务流程，重塑审管联动工作体系，最终实现规划审批提质增效、批后监管精准可控、审管衔接顺畅闭环的治理目标。（2）优化原则：一是依法依规原则，严格遵循城乡规划、工程建设等相关法律法规，严守规划管控底线与行业标准，所有流程优化均不突破法定规范，保障业务开展合法合规。二是便民高效原则，聚焦企业办事痛点、难点，精简办事环节、压缩办理时限、降低申报成本，切实提升市场主体办事体验。三是精准管控原则，摒弃传统粗放式管理模式，推行差异化、动态化管控模式，精准识别建设风险，有效杜绝违规建设行为。四是协同联动原则，整合多部门治理资源，打破部门履职孤岛，构建多方联动、齐抓共管的共治格局。

3.2 规划审批流程优化设计

（1）推行前置预审服务机制：转变传统被动审批模式，建立项目前期主动预审与精准指导常态化机制。在项目正式申报前，安排专业工作人员针对项目规划方案、用地指标、建筑布局等核心内容进行提前核查，主动为建设单位提供政策解读、申报规范指导、方案优化建议。提前排查项目潜在合规性问题，规避企业申报误区，从源头减少材料错漏、方案不符、反复修改退回等问题，大幅压缩前期沟通整改周期。（2）精简整合审批环节：全面梳理现有审批流程，清理无实质作用的冗余审批要件与重复审查环节，合并内容交叉、功能雷同的同类审查事项。深度落实放管服改革要求，全面落地多部门并联审查模式，整合一窗受理、一网通办、限时

办结制度,改变传统分段串联、层层流转的低效模式,压缩审批流转层级,大幅提升审批办理效率^[3]。(3)统一标准化审批规范:针对各部门审查标准不统一、尺度不一致的问题,制定系统化、标准化的规划审批操作规范。明确设计方案审查、规划指标复核、风貌管控、配套设施审核等各环节的统一标准,细化审查细则与判定依据,消除不同部门、不同审批人员的审查差异,规避人为裁量偏差,全面提升规划审批的规范化、标准化与公正性。

3.3 批后监管流程优化设计

(1)构建数字化动态监管体系:依托现代化信息技术,搭建智能化批后监管体系,将BIM技术、无人机航拍、AI智能识别等数字化手段全面融入工程监管全过程。通过三维建模实现建筑工程可视化管控,利用无人机完成全域无死角巡查,借助AI技术自动识别违规施工、私自变更等问题,替代传统单一人工巡查模式,实现工程项目施工全时段、全覆盖、可视化的智能化动态监测。(2)实行分类精准监管模式:摒弃“一刀切”的监管方式,建立基于风险等级的差异化监管体系。结合项目建设规模、工程类型、建设风险、信用等级等指标,将工程项目划分为重点监管、常规监管等不同层级。对大型重点工程、高风险项目实行高频次巡查、全过程盯守;对普通常规项目实行常态化抽查、定期核验,合理调配监管资源,提升监管精准度与资源利用率。(3)完善问题闭环销号机制:构建“发现-交办-整改-复核-归档”的全链条闭环管理制度。针对巡查排查出的违规问题,及时下发整改通知、明确整改时限与要求,全程跟踪整改进度。整改完成后严格开展复核核验工作,核验合格方可完成销号归档,对拒不整改、整改不到位的单位落实追责问责与信用惩戒机制,杜绝问题整改流于形式,彻底解决违规问题反复出现的难题^[4]。

3.4 审批与监管协同衔接优化

(1)搭建一体化数据共享平台:整合规划审批、施工监管、执法核查等各类业务数据,搭建统一的工程建设数据共享平台。打通各部门业务系统数据端口,打破

信息孤岛,实现项目审批成果、设计方案、施工进度、监管问题、整改情况等核心数据实时互通、同步更新,为审管联动、精准治理提供数据支撑。(2)健全跨部门协同联动机制:建立多部门定期会商、联合核查、信息通报常态化制度,细化规划、住建、消防、人防等部门的权责清单,清晰划分各环节工作边界。针对跨领域审批、复杂违规问题开展联合处置,杜绝权责交叉、监管空白,有效破解部门推诿扯皮、协同效率低下的治理难题^[5]。(3)构建双向反馈优化机制:建立审批与监管双向联动优化体系,依托监管环节积累的各类项目问题数据,梳理审批工作中的共性漏洞与标准短板。将监管实践中的问题经验反向应用于审批标准完善、流程优化和预审指导工作中,持续修正审批规范,形成“审批赋能监管、监管反哺审批”的动态良性循环,持续提升整体治理水平。

结束语

本文聚焦建设工程规划审批与批后监管全流程,系统梳理现存短板与问题,结合专业理论构建全方位流程优化方案,通过精简审批环节、搭建数字化监管体系、强化跨部门协同、完善双向反馈机制,打通审管工作堵点难点。研究旨在破除传统管控模式弊端,实现审批高效化、监管精准化、审管闭环化,助力工程建设规范化治理,可为各地工程规划管控升级、提升行业治理效能提供有效借鉴。

参考文献

- [1]祝鹏.优化投资建设项目审批的实践与思考[J].机构与行政,2022,9(5):123-126.
- [2]张娇.提高工程项目审批效率及审批档案归档验收管理探析[J].城建档案,2024,12(4):58-59.
- [3]贾瑞彪.浅析建筑工程施工许可手续办理[J].四川建筑,2023,40(5):387-389.
- [4]刘军.工程建设项目审批制度改革“北京模式”的建立与发展[J].北京规划建设,2021,16(2):106-113.
- [5]张颖.工程建设项目审批制度改革再深化[J].中国勘察设计,2021,9(1):25-30.