

□ 上海市信本律师事务所 高兴发

我国对建设项目实行严格的审批制度，一般需要经过立项、规划审批、施工许可等行政审批手续，其中建设工程规划许可证(以下简称规划许可证)的审批尤为重要。

以下，笔者结合相关法律法规和本市规划工作实践，简要分析规划许可证的法律效力及相关疑难问题。

性质与内容

根据《行政许可法》第二条的规定，行政许可指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查准予其从事特定活动的行为。

而《城乡规划法》第四十条第一款则规定：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，建设单位或者个人应依法申请办理规划许可证。

从上述法律法规的规定来看，规划行政部门核发规划许可证属于行政许可，为依申请的行政行为。

建设工程规划许可的适用范围包括建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设。

从目前本市建设工程规划许可审批的实践来看，规划许可证包括证书与附件，附件涉及地形图、项目表、建筑施工图(总平面图与施工图)、规划行政部门核发规划许可证的批文。

《城乡规划法》第四十三条第一款规定，建设单位应当按照规划条件进行建设；确需变更的，必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。

一些地方立法中也规定了变更规划许可证的审批制度，比如《上海市城乡规划条例》第四十五条和《天津市城乡规划条例》第五十六条。

根据上述法律法规，建设单位在取得规划许可证后方可进行建设，但同时也应按规划许可证确定的规划要求进行建设。

根据《上海市城乡规划条例》《上海市建设工程设计方案批后调整和建设规划许可变更管理办法》等相关法规的规定，依据规划许可证进行工程建设时应遵守以下要求：

首先，按照规划许可证进行建设是工程建设的基本原则。

其次，确需变更的，变更的内容应符合控制性详细规划和村庄规划，且原则上应向规划行政部门申请并在审批通过后方可按变更后的规划要求进行建设(对于禁止类事项，不允许变更；对于限制类事项，经规划行政部门审批通过后方可变更；对于禁止类、限制类以外

的事项，无需经规划审批即可变更)。

最后，规划许可证的变更涉及利害关系人利益的，规划行政部门应当通过听证会、公示等方式听取利害关系人意见。

认定违法建筑的依据

实践中，查处违法建筑的行政执法案件相对较多，但何为“违法建筑”，法律层面并未给予明确规定，一般是通过地方立法予以具体规范。

根据《上海市拆除违法建筑若干规定》第二条：本规定适用于本市行政区域内除乡、村庄规划区外未依法取得规划许可证的违法建筑的拆除。

从这一规定来看，未取得规划许可证建设的建筑物、构筑物为违法建筑。有必要指出的是，《上海市拆除违法建筑若干规定》仅规定了违法建筑的强制拆除，如对建设违法建筑的行为实施行政处罚，在



AI 生图

法律适用上应依据《城乡规划法》第六十四条和《上海市城乡规划条例》第五十八条等相关法律法规的规定。

生效与失效

关于规划许可证的生效，《城乡规划法》以及地方立法中并未明确规定。

对此，我们认为，从《行政许可法》第四十四条和《城乡规划法》第四十条、第四十三条等相关法律法规的规定来看，规划许可证作出后应送达申请人，因此，应当自送达申请人之日起生效。

《城乡规划法》也未明确规定规划许可证的失效制度，但一些省



建设工程规划许可证的法律效力

其他相关问题

根据笔者的执业经验，关于建设工程规划许可证还有以下这些常见疑难问题。

问题一：建设工程竣工规划资源验收合格后，规划许可证是否失效？

根据《城乡规划法》第四十五条、《上海市城乡规划条例》第四十三条以及《上海市建设工程竣工规划资源验收管理规定》的相关规定，建设工程竣工后，应向规划行政管理部门申请竣工规划资源验收，验收合格的，发放竣工规划资源验收合格证。验收合格后，规划许可证的“使命”即已完成，那么，规划许可证是否就此失效呢？我们认为，此时规划许可证仍继续有效，理由如下：首先，目前立法中仅规定了临时规划许可证的有效期，并未规定规划许可证的有效期；其次，现行法律法规规定的规划许可证失效制度，并未规定竣工规划资源验收合格后规划许可证失效；最后，对于建筑工程，竣工规划资源验收合格后规划许可证仍作为认定合法建筑的依据。

问题二：竣工规划资源验收合格后，已批未建工程可否继续建设？

我们认为，对此不能一概而论，应依据法律法规的规定并结合具体情况作出处理。

首先，从《上海市城乡规划条例》和《上海市建设工程竣工规划资源验收管理规定》的规定来看，建设项目按照规划许可证的要求全面完成建设，并已拆除基地内临时建筑和不准予保留的旧建筑的，方可申请竣工规划资源验收；除城市安全应急工程等公共项目在符合法定要求时可分批次验收外，同一《规划许可证》应遵循“一次申请、一次验收”的原则进行验收。可见，除法定情形外，已批未建的建设工程在竣工规划资源验收合格后原则上不得继续建设。

其次，从《城乡规划法》和《上海市城乡规划条例》等相关法规之规定来看，工程建设实行规划审批制度，且建设工程规划资源验收系依申请的行政行为。在验收时，建设单位就已批未建工程申请在验收后继续建设且规划行政部门亦予批准的，验收合格后可以继续建设。但是，如果建设单位在申请验收时未提出前述申请或已申请但规划行政部门未予批准，则不得继续建设。

问题三：建筑基础工程与地上建筑工程可否分开核发规划许可证？

《城乡规划法》等法律法规对此并无规定，实践中也有分开核发规划许可证的案例。我们认为，应具体情况具体分析。

首先，根据《上海市城乡规划条例》《上海市地下空间规划建设条例》等相关法规，一个建筑工程建设项目核发一个规划许可证，对于建设项目拟建多个单体建筑且单体建筑具备独立使用功能之情形，也可以核发多个规划许可证。因此，在所述情形下，基础工程与地上建筑工程可以分开核发规划许可证。

其次，对于仅有一个单体建筑工程的建设项目，结合《建筑工程设计文件编制深度规定》《上海市城市规划管理技术规定(土地使用、建筑管理)》等相关规定，应就基础工程与地上建筑工程核发一个规划许可证为宜。

市的地方性立法中均有“规划许可证失效”的相关规定，比如《北京市城乡规划条例》第三十九条规定“在规定的期限内未取得施工许可证的，规划许可证失效”，《天津市城乡规划条例》第六十三条第二款规定“逾期未施工或未经原审批部门同意延期，规划许可证失效”，第六十四条规定“建设项目被撤销或者建设用地使用权被依法收回的，已取得的规划许可证审批文件失效”。

《上海市城乡规划条例》第三十五条第四款则规定，建设单位或者个人在规划许可证核发后满一年仍未开工的，可以向规划行政管理部门申请延期，由规划行政管理部门决定是否准予延续；未申请延期的，规划许可证自行失效。