

# 省政府办公厅转发省建委 省政府法制局关于城市规划法执法 检查情况的报告的通知

苏政办发〔1997〕171号

1997年11月26日

各市、县人民政府，省各有关委、办、厅、局：

经省政府同意，现将省建委、省政府法制局《关于全省〈城市规划法〉执法检查情况的报告》转发给你们，请结合各地实际情况认真贯彻。要根据《城市

规划法》的规定，按照国务院及省政府的要求，进一步加强城市规划的集中统一管理，完善城市规划法规体系，不断提高城市规划和管理水平。

## 关于全省《城市规划法》执法检查情况的报告

(省建委 省政府法制局 一九九七年六月十九日)

省政府:

根据国务院《关于加强城市规划工作的通知》(国发[1996]18号)和省政府《关于进一步加强城市规划工作的通知》(苏政发[1996]151号)文件精神,省政府办公厅、省建委、省政府法制局、省监察厅,并邀请省人大常委会城建环保委组成3个检查组,分别对南京、无锡、苏州、南通、徐州、连云港等6个设区的市和江宁、宜兴、常熟、海门、邳州、东海等6个县(市)进行了抽查。现将这次执法检查的情况和我们的建议报告如下:

一、全省各地贯彻执行《城市规划法》和国务院、省政府有关文件取得一定成绩

(一)各级政府重视城市规划工作。《城市规划法》实施至今,城市人民政府已逐渐认识到城市规划工作是促进城市经济和社会健康、有序发展的重要依据和手段,把城市规划好、建设好、管理好,是城市人民政府的重要职责。一些城市的市长亲自抓规划,对当地的城市规划工作促进很大。

在城市人民政府的领导下,城市规划行政主管部门认真履行职责,不间断地开展城市规划法律、法规的宣传教育活动,开展街头咨询,组织城市规划公开展览,举办多层次的规划培训班等,有效地增强了广大市民的规划法制意识。城市各单位和个人服从规划管理的自觉性有所提高,履行规划监督的意识逐步增强。

(二)加强了城市规划的统一管理。国务院、省政府文件下发后,不少城市针对本地区存在的问题,采取有效措施及时检查、纠正,加大了城市规划集中统一管理的力度,擅自分割或下放规划管理权的现象有所制止。

(三)城市规划法制建设逐步完善。有立法权的较大城市大都结合本地实际制定了城市规划方面的地方性法规和规章,没有立法权的市、县也都制定了一些实施性、操作性的规范性文件。不少城市还制定了城市规划管理技术规范。

(四)制定城市规划的步伐加快。全省设市城市跨世纪城市总体规划的修编工作今年年底前可全部完成。在城市总体规划的指导下,各地正加快开展分区规划和城市新区及近期建设地区的详细规划编制工作,以更好地适应和满足城市建设的需要。

各县县城的规划编制工作进展顺利,总体规划的各项深化工作也正按要求认真进行。

(五)城市规划行政主管部门认真核发“一书两证”。城市规划行政主管部门坚持以城市规划法律、法规为依据实施规划管理,严格执行建设项目“一书两证”审批制度。一些城市的规划行政主管部门制定了“一书两证”的审批程序和技术规范,做好“一书两证”核发过程中与相关部门的审批管理的衔接。通过“一书两证”规划管理制度的实施,有力地保证了城市规划对城市建设的指导,保证了城市建设和发展的有序进行。

(六)加大了对违法建设问题的查处力度。近年来,结合城市环境卫生综合整治和创建卫生城市等活动,各地坚决查处各类违法占地和违法建设行为,成效比较显著。由于严格执法,按规定程序办事,不少城市对违法建设问题的查处率逐年提高,违法建设情况不同程度有所改变。

二、在《城市规划法》执法检查中发现的主要问题

(一)擅自下放和分割城市规划管理权的现象尚未得到全面纠正。国务院《关于加强城市规划工作的通知》(国发[1996]18号)和省政府《关于进一步加强城市规划工作的通知》(苏政发[1996]151号)文件下发后,仍有一些城市在规划集中统一管理上没有按照《城市规划法》的规定和国务院、省政府的要求做到集中统一管理。

1. 城市规划执法主体不合法。有些开发区以城市规划行政主管部门的名义或其他形式行使规划管理权,同时还行使对违法建设的处罚权。由不具备执法主体资格的单位行使规划管理权和违法建设处罚权,直接违反了《城市规划法》和《行政处罚法》的规定。

2. 城市规划的整体性受到破坏。有的开发区规划与城市总体规划不相符合,有的开发区不按照经省政府批准的城市总体规划内容安排用地和建设,有的先用地后规划,在项目选址定点等重要环节上片面迁就投资者的要求。规划管理权的分割,影响了土地的合理开发利用,降低了土地使用效率,造成土地闲置现象。

3. 城郊结合部规划管理较乱。不少城市尤其是设区市的城郊结合部,区、郊区一级经常越权审批项目,违法建设问题较为突出。城郊结合部的违法建设众多,损害了城市形象,造成城市环境的恶化和社会财产的损失,也给城市今后的发展带来困难。

(二)追求单位和个人利益,违法现象屡禁不止。

1. 一些基层单位和个人私搭滥建后出租,收取租金,将违法建设作为创收的重要途径。城市小区内违法搭建较多且屡禁不止。

2. 在城郊结合部集体所有的土地上搞联营开发造成大量违法建设。此类违法建设通常位于城市出入口和规划发展用地等重要地段,数量多,规模大,查处难。

3. 一些建设单位为逃避缴纳规费而违反城市规划管理程序。规划部门在收取规定的城市规划管理费外,还按照有关部门要求代其收取有关费用,少则数项,多则数十项。有的建设单位为了逃避缴纳有关规费,就不办理领证手续,使大量符合城市规划技术要求的建设项目成为违法建设。

(三)城市规划执法程序不严密,规划执法力量薄弱。

1. 按照《行政处罚法》的规定,行政执法必须具备法定的主体资格,有些城市还存在由不具备法定主体资格的职能部门发放“一书两证”或发出行政处罚决定书的现象。

2. 少数城市规划行政主管部门核发“一书两证”的程序不完善,发证后的管理不严格,个别城市甚至在“一书两证”发出后未留任何形式的存根或副本。对于违法建设问题的查处,各地在执法程序、执法文书等方面亦有待进一步规范。

3. 城市规划执法力量比较薄弱。目前,设区市的规划监察人员一般为十余人至二十余人,不能适应几十乃至数百平方公里范围内的巡查和违法用地、违法建设的调查和处理工作。一些城市规划执法队伍缺少正常的经费来源和必要的装备,影响了正常的规划执法,甚至造成“以罚代法”的现象。

三、关于进一步加强和完善城市规划管理工作的几点建议

(一)加强城市规划的集中统一管理。严格按《城市规划法》的规定和国务院《关于加强城市规划工作的通知》(国发[1996]18号)、省政府《关于进一步加强城市规划工作的通知》(苏政发[1996]151号)的要求,强化城市规划的集中统一管理。各地不得以任何形式擅自分割或下放城市规划管理权,对擅自分割和下放规划管理权等行为必须予以纠正。城市规划区内各类开发区、设区市的区,凡各项用地和建设,都必须由城市人民政府城市规划行政主管部门依法统一进行规划管理,核发“一书两证”。

城市规划行政主管部门可视规划管理工作的需要,在开发区、行政区设立派出机构,在城市规划行政主管部门的领导下进行规划实施管理的初审工

作。

(二)严格规范城市规划执法主体。为保证执法主体资格的合法性,一些城市应改变城市规划行政主管部门和核发“一书两证”、行使行政处罚权的城市规划实施管理部门不相一致的状况。

(三)加快城市规划法制建设,严格城市规划行政主管部门的内部管理。

1. 为适应当前城市规划工作的需要,完善城市规划法规体系,应尽快研究《江苏省实施〈城市规划法〉办法》修订方案,加快《江苏省城市临时建设、临时用地规划管理办法》、《江苏省城市规划管理技术规定》等相关规范性文件的制定工作,为全省城市规划工作提供比较完备的执法依据。

2. 继续抓好城市规划制定工作。城市人民政府应加快城郊结合部和城市建成区周边地段控制性详细规划的制定工作,并保证必要的规划编制经费。对城郊结合部等违法建设频发地段,既要加强规划控制,更要注意适当引导,以规划指导建设,有效地避免盲目开发。

3. 建立健全城市规划管理机制。加强城市规划行政主管部门的内部管理,完善“一书两证”发放的基本程序和技术规范,抓好规划档案的建立,提高规划管理质量。

(四)加大城市规划的执法力度。针对目前规划执法队伍不适应的状况,各级政府应当采取措施,加强执法队伍建设,理顺执法队伍关系,建立健全各项相关的执法规章和制度。各地城市规划执法队伍要不断提高自身素质和执法水平。

以上报告,如无不当,请批转各地和各有关部门。



作者:张友华(盐城)