

# 依法查处违法建设 合力守护美丽郑州

## ——写在新《郑州市城乡规划管理条例》施行之际

本报记者 黄永东

### 引言

国无法不立,城市无规划则乱。维护规划的关键在于制止违规者。2016年1月1日起,新《郑州市城乡规划管理条例》开始施行。这是一部规范我市城乡规划管理的法律条例,在本市规划区内进行各项建设活动,必须遵守这个条例。尤其值得关注的是,新《郑州市城乡规划管理条例》对违法建设查处的工作程序、相关责任单位及任务等作了明确界定。以新《郑州市城乡规划管理条例》的施行为起点,我市违法建设查处工作将迈入一个新阶段,郑州城市未来也必将变得更加美丽、更加宜居。



规划监察支队队员现场测量,进行违法建设的认定工作。



依法拆除违法建设

### 有规划城市才美丽宜居

许多人理解,政府部门何苦跟违法建设过不去?维护城市规划权威为何这么重要?

我们从城中村与小区楼院的租住情况对比中可以找到答案。

在郑州,即便在大规模启动城中村改造之前,城中村的房租也没有小区楼院的房租贵。只要不是收入过低,许多人宁愿花多一点的房租住在小区楼院里,也不愿住在房租便宜的城中村里。连一些城中村的房东,这边收着房租,那边自己却花钱租住在小区楼院里。

这种现象,事实上体现了有规划和无规划的分别。

缺少规划的城中村存在诸多不足:个体村民互不相让,寸土必争,导致“握手楼”“贴面楼”“楼挨楼”频现,里面的房间长年缺乏阳光;楼与楼之间抬腿就能跨过,存在入室盗窃等隐患。由于房子建设缺乏统一布局,无法布设燃气暖气等管线,房间内配套设施不全,居住舒适性大打折扣。房东为了利益最大化随意加高加层,房屋质量存在安全隐患。巷子狭窄,消防通道预留不足,存在严重的火灾隐患。无法实施统一的物业管理,租住人员鱼龙混杂,违法犯罪案件时有发生,生活缺乏安全感。

相反,有规划的小区楼院,给予人们的是整齐靓丽的景观,是合理的楼间距、充足的光线,是畅通的消防通道,是齐全的水电气暖配套,是良好的物业管理和治安环境。

总之,有规划是现代城市美丽宜居的关键。这,也是一座城市必须维护规划权威的缘故。

### 维护规划关键在查处违建

维护城市规划的权威,关键在于查处违法建设。

生活中的常识告诉我们,人们会时刻注意着违规者的行为。违规者的行为得不到制止,会对守规者形成潜移默化的影响。另一方面,对违规者的纵容也是对守规者利益的伤害。

记者在微信朋友圈看到的一个小故事点明了这个道理。

“有天早晨我路过十字路口时,隐约感觉是绿灯,就没有停。走到半途,忽然几辆电动车直行着冲了过来。我以为自己闯红灯了,赶紧停下。可抬头一看,路口还是绿灯。原来,是这些骑电动车的人闯红灯了。我当时

突然领悟到:违规者没人制止,守规者就会以为自己错了。”

此事虽小,可以喻大。违法建设也是这样,如果违规者得不到制止,就会有更多人群起而效仿。“你违法加盖两层,我就违法加盖三层”。

如果一个城市任由违法建设肆意进行,规划再漂亮的城区也会沦为和城中村一样的境地。这就是查处违法建设,维护城市规划的必要性所在。

此外,一些违法建设行为本身还会直接侵害其他住户的正常权益。

有的开发商在规划33层的居民楼顶层违规加盖一层,他多卖了一层楼的钱,隐患却要由全体住户来承担。

有的商户在自己的顶层加盖商铺,却挡了相邻住户家的窗户,他的营业面积增加了,别人的生活却从此“暗无天日”。

与违法建设做斗争,监督城乡规划实施,成为政府行政执法工作中绕不开的一个坎儿。

### 过去时:违法建设查处之难

正是看到了规划执法工作的重要性,市政府于2008年成立了专门的规划监察支队,和各区区政府一起负责违法建设查处工作。当时由城乡规划监察支队负责市区五区国有建设用地上违法建设查处,由各区区政府负责集体建设用地上违法建设查处,各开发区管委会受市规划局委托独立负责辖区违法建设查处。

据市城乡规划监察支队负责人介绍,违法建设查处难是因为有巨大的利益在里面。要拆除违法建设不仅砸了某些人的“饭碗”,还直接砸了一些人的“锅”,阻力相当大。记者了解到,从2008年监察支队成立,到2012年实行“网格化”管理之前,市内五区许多具体的违法拆除工作需要监察支队队员们单独去完成。

监察队员实施“强制拆除”时,一些人会选择暴力抗法,队员们感觉压力很大。“谁敢拆我的房子,我就和谁归于尽。”“你们敢拆,我们就死在这儿。”“给我等着,弄死你们。”这些威胁的话语经常出现在队员们的耳边。为了阻止监察队员们执法,搞违法建设的人还想了各种离奇办法。一次,队员们去违法建设现场拆除违建,突然窜出一个人,一边高声叫嚷“我有艾滋病”,一边用手往队员脸上、身上抓挠。经查,这个人搞违法建设的幕后人员专门花钱雇来的。

一方面是违法建设者的阻挠,另一方面则是执法人员力量的单薄。

2008年底,规划监察支队成立时,在编人员只有35人、7辆车,到2011年,在编人员增加到60人、11辆车。郑州中心城区规划建设用地面积400平方公里,当时的违法建设查处真是面临困难重重。

### “网格化”:破解违建查处困境

2012年,我市新型城镇化工作发展到一个新阶段。着眼于各种“看得见的管不了、管得了的看不见”之难题,市委、市政府毅然在全市推行“坚持依靠群众、推进工作落实”的网格化管理长效机制,被人们俗称为“网格化”管理。

这一年,对违法建设查处工作机制进行了调整。市人大常委会出台了《关于违法建设查处工作的决议》,明确了“市内五区和各开发区要积极组织辖区内违法建设的日常巡查,及时发现、制止和拆除违法建设”的职能。市委、市政府出台了《关于加强城乡规划土地建设管理和投融资工作的意见》,要求将违法建设纳入“网格化”管理。

违法建设查处工作从此按新机制运行:网格员具体负责对责任区内违法建设的巡查、发现、制止、上报,规划部门下沉到乡镇的执法人员负责对违法建设的核实认定、立案调查、下达执法文书,各区政府对违法建设组织拆除。

“就像打仗一样,要知己知彼才能百战不殆。”监察支队一位负责人告诉记者,“网格化”管理解决了“看得见的管不了、管得了的看不见”的难题,相比以前规划监察支队单打独斗,治理违法建设的效果好多了。”

记者从市查违办获悉,自2012年实行“网格化”以来,市内五区及开发区已拆除各类违法建设1.6万多起,拆除违法建设面积970万平方米。这个数字是实行“网格化”之前拆除面积总和的几十倍。

这些做法有力震慑了违法建设行为人,同时也有效地保护了守规者的合法权益。

### 新条例将好做法上升为法律

从2016年1月1日起施行的新《郑州市城乡规划管理条例》,对实行“网格化”管理以来查处违建的好做法和新机制进行了归纳升华,使之上升为法律。

根据“网格化”管理以来行之有效的分工机制,新《郑州市城乡规划管理条例》从法律层面对各部门责任作了明确界定:由市、县

(市)、上街区城乡规划主管部门负责对本区域内违法建设的认定、立案、调查取证、下达执法文书;由县(市)、区人民政府负责组织开展违法建设日常巡查,依法制止和拆除违法建设。

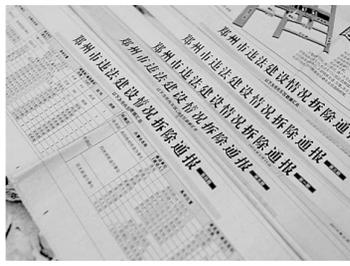
过去,人们认为违法建设查处是规划部门一家的事,导致有些相关部门工作不积极。新条例规定:市人民政府负责对全市违法建设查处工作的统一领导;市、县(市)、上街区人民政府应当组织城乡规划、建设、国土、公安等相关部门,建立违法建设查处协调联动机制和信息互通共享机制,共同做好违法建设查处工作。

过去,对参与违法建设的设计、施工、监理、建设等单位,法律没有规定其责任,这些单位往往不知利害,跟随违法建设者为虎作伥。新条例增加一条,这些单位必须先看工程建设方有无规划许可,否则视同参与违法建设,属于违反城乡规划的行为,其违规信息将被纳入本市企业信用信息系统。

伴随新条例的实施,今后,我市所有与违法建设查处相关的单位和部门都需要各自承担相应的法律责任。这将形成紧密协作的关系,合力守护郑州这座城市的的美丽和宜居。



绿城广场《城乡规划法》宣传



违法建设“曝光台”

## 新《郑州市城乡规划管理条例》四大亮点

于保障城市规划决策的民主化、科学化,促进城市健康、协调、可持续发展,有着重大的现实意义。

**亮点二:**城市设计在提高城市街区整体形象和引导产业定位等方面具有重要作用,过去规划法中却没有涉及,新条例明确了城市设计的法律地位,并对如何编制作了规定;市、县(市)、上街区城乡规划主管部门应当结合城市整体风貌特色、空间景观结构、公共空间系统、实施运作机制等内容,组织编制城市设计。城市总体规划层次的城市设计方案应当制作城市设计导则,详细规划层次的城市设计方案应当制作城市设计图则。

**亮点三:**地下空间的开发在过去规划管

理法律中存在缺口,新条例明确了地下空间开发的规划管理要求。规定地下空间的开发和利用应当编制专项规划,在符合城乡总体规划的前提下,优先满足防灾减灾、人民防空、地下交通、地下管网等基础设施的需要。开发利用地下空间,应当办理规划许可手续。与地面建设工程一并开发利用地下空间的,应当与地面建设工程一并办理规划许可手续;独立开发利用地下空间的,应当单独办理规划许可手续。

**亮点四:**为了及时查处和制止违法建设,新条例明确了违法建设的概念、各级政府及其职能部门的职责,并强化了对违法建设源头控制和快速拆除力度。新条例规定,违法

建设是指未依法取得规划许可或者未按照规划许可内容建设的建筑物和构筑物,以及超过规划许可期限未拆除的临时建筑物和构筑物。市、县(市)、上街区城乡规划主管部门负责对本区域内违法建设的认定、立案、调查取证、下达执法文书。县(市)、区人民政府负责组织开展违法建设日常巡查,依法制止和拆除违法建设。对在违法建设工程,以书面形式责令停止建设、自行拆除。违法建设单位或者个人拒不拆除、自行拆除的,由市、县(市)、上街区人民政府责成有关部门立即采取查封施工现场、停电、停水等措施,并可对不符合城乡规划的建设工程立即予以拆除。

## 违法建设查处法律法规摘编

### 《中华人民共和国城乡规划法》 (自2008年1月1日起施行)

**第四十条** 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、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

**第四十一条** 在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的,建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请,由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。

### 《河南省实施<城乡规划法>办法》 (自2010年12月1日起施行)

**第四十三条** 在城市、镇规划区内新建、改建、扩建建筑物、构筑物以及进行道路、管线和其他工程建设的,建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省人民政府确定的镇人民政府申请核发建设工程规划许可证。

**第四十六条** 在乡、村庄规划区内使用集体所有土地进行乡镇企业、公共服务设施和公益事业建设的,建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请,由乡、镇人民政府提出初审意见后,报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。

**第七十一条** 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的,由县级以上人民政府城乡规划主管部门责令停止建设;尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的,限期改正,处违法建设工程造价百分之五以上百分之十以下罚款;无法采取改正措施消除对规划实施的影响的,限期拆除,不能拆除的,没收实物或者违法收入,可以并处违法建设工程造价百分之十以下的罚款。

**第七十三条** 在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村规划建设许可证的规定进行建设的,由乡、镇人民政府责令停止建设,限期改正;逾期不改正的,可以拆除。

### 《郑州市城乡规划管理条例》 (最新修改,自2016年1月1日起施行)

**第四十条** 建设单位或者个人在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、各类管线及其他工程建设的,应当依法取得城乡规划主管部门核发的建设工程规划许可证。

**第四十五条** 在城市、镇规划区内建设临时建设工程的,建设单位或者个人应当持土地使用证件、建设工程设计方案等材料,向城乡规划主管部门申请办理临时建设工程规划许可证。

**第五十五条** 设计单位应当按照城乡规划或者规划条件进行建设工程设计。施工单位、监理单位在承建或者监理建设项目时,应当事先查验建设工程规划许可证,并按照建设工程规划许可证确定的内容进行施工、监理。城乡规划、建设等相关部门应当将建设、设计、施工、监理等单位违反城乡规划的行为信息纳入本市企业信用信息系统,并予以公布。

**第五十八条** 在乡、村庄规划区内集体土地上进行公共设施、企业、公益事业建设的,建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府申请办理乡村建设规划许可证。

**第六十三条** 市人民政府负责对全市违法建设查处工作的统一领导。市、县(市)、上街区人民政府应当组织城乡规划、建设、国土、公安等相关部门,建立违法建设查处协调联动机制和信息互通共享机制,共同做好违法建设查处工作。

**第六十四条** 市、县(市)、上街区城乡规划主管部门负责对本区域内违法建设的认定、立案、调查取证、下达执法文书。县(市)、区人民政府负责组织开展违法建设日常巡查,依法制止和拆除违法建设。

**第六十五条** 市、县(市)、上街区人民政府及其城乡规划主管部门,应当加强对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查。乡、镇人民政府和街道办事处应当对本辖区内的建设工程进行监督检查;发现不符合城乡规划的,应当及时制止,并按照有关规定予以处理。村(居)民委员会发现本区域内有违法建设行为的,有权予以制止,并向乡、镇人民政府、街道办事处或城乡规划主管部门报告。

**第七十二条** 工程设计单位有下列行为之一的,由城乡规划主管部门责令改正,造成严重后果的,没收违法所得,可以并处行业标准收费一倍以上二倍以下的罚款:(一)对未取得规划条件的建设项目进行设计的;(二)未按照城乡规划或者规划条件进行设计的;(三)采取隐瞒真实情况、标注虚假尺寸等手段进行设计的。

**第七十三条** 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的,由城乡规划主管部门责令停止建设,并按下列规定处理:(一)对尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的,限期改正,并处罚款;对无法采取改正措施消除对规划实施的影响的,限期拆除,不能拆除的,没收该建筑物、构筑物或者违法收入,可并处违法建设工程整体造价百分之十以下罚款。

**第七十五条** 对未取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的,由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正;逾期不改正的,可以组织拆除。

**第七十八条** 对在违法建设工程,城乡规划主管部门应当责令暂停施工,依照有关法律、法规进行调查取证后,以书面形式责令停止建设、自行拆除。违法建设单位或者个人拒不拆除、自行拆除的,由市、县(市)、上街区人民政府责成有关部门立即采取查封施工现场、停电、停水等措施,并可对不符合城乡规划的建设工程立即予以拆除。

**第七十九条** 城乡规划主管部门作出责令限期拆除的决定后,违法建设单位或者个人逾期不拆除的,市、县(市)、上街区人民政府责成有关部门“强制拆除”。

**第八十五条之附则(四)** 违法建设,是指未依法取得规划许可或者未按照规划许可内容建设的建筑物和构筑物,以及超过规划许可期限未拆除的临时建筑物和构筑物。