

住房和城乡建设部稽查办公室 编

住房城乡建设 稽查执法实务全书

ZhuFang ChengXiang JianShe JiCha ZhiFa ShiWu QuanShu

住房城乡建设稽查执法工作手册（修订版）

中国建筑工业出版社

住房城乡建设稽查执法 实务全书

住房城乡建设稽查执法工作手册（修订版）

住房和城乡建设部稽查办公室 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

住房城乡建设稽查执法实务全书/住房和城乡建设部稽查办公室编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 4
ISBN 978-7-112-16529-2

I. ①住… II. ①住… III. ①房地产法-行政执法-中国
②城乡建设-行政执法-中国 IV. ① D922.181
② D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 045100 号

本书作为《住房城乡建设稽查执法工作手册》的修订版, 对第一版的内容进行了全面梳理和修订, 是全面介绍住房城乡建设稽查工作的书籍, 是对住房城乡建设稽查执法工作多年来实践经验的总结, 汇集了全国各地稽查执法工作的成功经验和智慧。全书共分 5 篇, 分别是: 第一篇综述: 包括稽查执法制度、工作职能、执法机构、工作机制、远景展望等有关内容; 第二篇稽查执法工作: 包括案件稽查执法、专项监督检查、城乡规划督察制度和住房公积金督察员制度有关内容; 第三篇执法实践与案例: 包括执法责任的落实, 对城乡规划、工程建设、房地产市场等专业领域稽查执法的常见问题和稽查要点, 对 35 个典型案例进行了评析; 第四篇法律法规: 包括常用法律、行政法规和部门规章、相关法律法规、常用司法解释和有关文件等内容; 第五篇违法违规行为: 对 4 部常用法律、18 部常用行政法规、96 部部门规章进行了梳理, 将梳理出的 1037 条违法违规行为和法律责任以表格的形式进行了表述。全书内容系统全面, 编排合理, 有很强的针对性、指导性和创新性, 对住房城乡建设稽查执法工作具有一定的指导和借鉴作用。

本书不仅是住房城乡建设稽查执法工作人员的工作指导手册和必备工具书, 同时也是住房城乡建设领域从事政策研究和制定、行政执法、监督执行等工作的领导干部和管理人员的必备手册, 是地方各级领导、企事业单位管理人员以及社会各界了解我国住房城乡建设政策及法律的可靠信息来源。

* * *

责任编辑: 刘江 范业庶
责任设计: 李志立
责任校对: 姜小莲 关健

住房城乡建设稽查执法实务全书

住房和城乡建设部稽查办公室 编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

环球印刷 (北京) 有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 63¼ 字数: 1540 千字

2014 年 4 月第一版 2014 年 6 月第三次印刷

定价: 188.00 元

ISBN 978-7-112-16529-2

(25274)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

《住房城乡建设稽查执法实务全书》

编辑委员会

主 编：王早生 住房和城乡建设部稽查办公室主任

编委会：俞滨洋 刘春生 朱长喜 谢晓帆 焦占栓 董红梅

杨丽坤 沈元勤 韩 煜 姚志成 许建元 丁树臣

王凌云 裴良月 刘 江 姜 军

编写组：丁树臣 程嘉音 何小雪 朱宇玉 南 楠 徐明星

李雪立 吕 蕊 张 标 张颖博 陈 鹞 马骏驰

徐汉鑫

撰 稿：

第一篇 综述

丁树臣 朱宇玉 南 楠 程嘉音

何小雪 吕 蕊 徐明星 张颖博

第二篇 稽查执法工作

丁树臣 程嘉音 李雪立 张 标

何小雪 吕 蕊 朱宇玉 南 楠

徐明星

第三篇 执法实践与案例

丁树臣 朱宇玉 徐明星 程嘉音

何小雪 奉亚辉 陈 鹞 徐汉鑫

张 标

第四篇 法律法规

丁树臣 陈 鹞 何小雪 马骏驰

第五篇 违法违规行为 丁树臣 何小雪 南楠 张颖博

张标

参与审稿：郭林书 李霞 张国芬 安里 陈靖

董瑜 张春晖

再 版 前 言

近些年来，住房城乡建设领域稽查执法制度不断完善，体制机制更加健全，工作效能稳步提升，对稽查执法工作的认识也有了明显提高。2011年出版的《住房城乡建设稽查执法工作手册》（以下简称《手册》），对指导住房城乡建设稽查执法工作发挥了积极作用，得到了行业的关注和认可。随着住房城乡建设事业的发展和稽查执法工作的不断深入，原《手册》已难以满足工作的需要。为此，我们在《手册》的基础上，总结近年来稽查执法工作的新成果，收集执法实践中的新案例，研究执法实践中的难点问题，在深入分析、广泛讨论的基础上对原书稿内容进行了大篇幅的修改和补充完善，内容基本涵盖了住房城乡建设稽查执法工作的方方面面，因此，将书名改为《住房城乡建设稽查执法实务全书》（以下简称《全书》）。

《全书》共设5篇。第一篇综述：包括稽查执法制度、工作职能、工作机制、远景展望等有关内容；第二篇稽查执法工作：包括案件稽查、专项监督检查、城乡规划督察和住房公积金督察等有关内容；第三篇执法实践与案例：包括执法责任的落实，城乡规划、工程建设、房地产市场等专业领域的常见问题和稽查要点，对35个典型案例进行了评析；第四篇法律法规：包括常用法律、行政法规和部门规章、相关法律法规、常用司法解释和有关文件等内容；第五篇违法违规行为：对4部常用法律、18部常用行政法规、96部部门规章进行了梳理，将梳理出的1037条违法违规行为和法律责任以表格的形式进行了表述。

《全书》有以下几个特点：一是完整性：全面梳理了稽查执法

工作的内容，对稽查执法体制机制和工作方法进行了详尽的介绍；二是指导性：分析研究了执法实践中的疑难问题，对近几年查处的35个典型案例进行了编辑和评析，指导执法人员准确把握和适用法律法规；三是实用性：按专业领域编撰了常用法律法规及部门规章，梳理了违法违规行为，以表格的形式表述，方便查询；四是创新性：总结提炼了稽查执法工作经验，吸收了近年来的制度创新和理论创新成果。

《全书》凝聚了住房城乡建设稽查执法工作人员的经验和智慧，在此感谢积极参与编写和讨论修改的工作人员和有关专家。由于住房城乡建设稽查执法工作点多面广，《全书》一时难以穷尽，内容难免有疏漏之处，欢迎大家批评指正。我们致力于使其日臻完善，希望《全书》能对住房城乡建设稽查执法工作有更多指导和帮助。

住房和城乡建设部稽查办公室主任 **王早生**

二〇一四年二月十八日

序 言

在党中央、国务院领导下，我国住房城乡建设事业通过深化改革和体制机制创新，在推进城乡建设、改善人民群众生活和促进经济社会发展等方面，取得了令人瞩目的成就。当前，我国正处于城镇化快速发展阶段，城乡建设速度之快、规模之大前所未有，既是住房城乡建设发展的重要机遇期，也是各种矛盾的多发期。尽管住房城乡建设法律法规体系已经基本完善，各类专业技术标准逐步规范，但相关法律法规、标准规范、政策措施执行不力和疏于监督的问题始终没有得到有效解决，一些地方违反城乡规划、野蛮拆迁、破坏风景名胜区、不遵守建筑节能标准、质量安全事故等违法违规问题仍时有发生。为此，我们要认清住房城乡建设事业面临的新形势新任务，提高对加强稽查执法工作的认识，站在国家经济社会发展全局的高度，去研究、把握和推进稽查执法工作。

加强稽查执法工作，维护法纪尊严，是建立健全决策权、执行权、监督权相互制约和协调运行机制的重要举措，对保障住房城乡建设中心任务顺利完成，确保法律法规和政策措施落到实处，实现全过程协同执法和闭合管理，维护国家利益、社会公共利益和群众合法权益具有重要意义。加强稽查执法工作，有利于贯彻落实科学发展观、保障和改善民生、促进社会和谐稳定；有利于依法行政、加强市场监管、促进住房城乡建设事业科学发展；有利于规范行政权力运行，有效预防和惩戒违法违规与腐败行为，促进党风廉政建设。

近年来，各级住房和城乡建设主管部门坚持“实事求是，依法稽查；惩防并举，注重预防；服务大局，促进发展”的原则，在创新体制机制、严肃查处违法违规行为、提高稽查执法综合效能和促进地方经济社会发展等方面取得了积极成效。由于稽查执法事业正处于探索和发展阶段，工作中仍存在不足之处，如工作机制不够顺畅、程序不够规范等等。对此，必须转变观念、提高认识，将稽查执法工作与行政监管有效衔接，树立预防为主的理念，着力推动稽查执法工作从重立法轻执法向立法和执法并重转变，从注重违法违规行为事后查处向注重事前预防、事中监督、事后纠偏转变；要不断探索和改进稽查执法工作方法，逐步建立协同预防、集体研判、预警预报机制，严格案件稽查和专项检查，强化对违法违规行为的警示震慑作用。

部稽查办公室组织编写的《住房城乡建设稽查执法工作手册》，是对近几年全国稽查执法工作的总结和提炼，吸收了各地好的经验和做法，具有针对性和指导性。希望这本手册对提高稽查执法工作人员思想认识和业务水平有所帮助，对开创住房城乡建设稽查执法工作新局面发挥应有作用。

住房和城乡建设部副部长

陈大卫

二〇一〇年十一月

前 言

《住房城乡建设稽查执法工作手册》（以下简称《手册》）编撰工作经过一年多的努力，终于付梓。《手册》共设4篇，第一篇综述：包括稽查执法的概念、机构建设、案件稽查、专项检查、规划督察等有关内容；第二篇违法违规行为：将4部常用法律、17部常用法规、97部部门规章中的法律责任部分归纳集中，梳理出761条违法违规行为；第三篇案例分析：编辑了31个案例，涉及8个专业领域，供大家在查处案件时参考；第四篇附录：包括常用法律、行政法规和部门规章、相关法律法规、常用司法解释、领导讲话和有关文件、执法文书等六部分内容，重点对法律法规和规章按照专业进行了科学编排，共分为10大类、27个专业类别，以方便查找。

《手册》作为第一本全面介绍住房城乡建设稽查工作的书籍，是对住房城乡建设稽查执法工作多年来实践经验的总结，汇集了全国各地稽查执法工作的成功经验和智慧，力求对本系统稽查执法工作起到一定的指导和借鉴作用。在《手册》编撰过程中，得到了许多单位和专家的热心帮助和支持，在此，一并表示衷心感谢。

住房城乡建设稽查执法工作还处于发展阶段，各地稽查机构的职责、业务范围差异较大，工作进展也不尽一致，因而很难在《手册》中对所有工作内容和程序作统一规定和要求。我们寄希望于全国住房城乡建设稽查执法战线同志们不断探索、开拓创新、及时总结，在今后修订时予以补充完善。

住房和城乡建设部稽查办公室主任 **王早生**

二〇一〇年十一月

目 录

第一篇 综 述

第一章 稽查执法制度	3
第一节 稽查执法概念	3
一、稽查	3
二、稽查执法	3
第二节 我国部分稽查执法制度	4
一、重大建设项目稽察	4
二、国土资源监察	5
三、环境监察	5
四、税务稽查	6
第三节 住房城乡建设稽查执法制度建立与沿革	7
一、制度建立与机构沿革	7
二、作用和意义	8
第四节 美国工程管理和违法行为查处预防机制简介	9
一、建筑工程管理的基本情况	9
二、违法违规行为的查处和预防机制	11
第二章 稽查执法职能	13
第一节 稽查执法职权来源的主要法律依据	13
一、《中华人民共和国城乡规划法》及相关条例	13
二、《中华人民共和国城市房地产管理法》及相关条例	13
三、《中华人民共和国建筑法》及相关条例	13
四、《中华人民共和国行政处罚法》及有关规章	14
第二节 稽查执法机构的主要职能	14
一、稽查执法的职能范围	14
二、稽查机构的一般职能	15
三、部分稽查执法机构职能设置	16
第三节 工作原则及特点	18
一、工作原则	18
二、工作特点	19
第三章 稽查执法机构	20
第一节 稽查执法机构设置	20
一、稽查执法机构的现状	20

二、稽查执法机构的设置	20
三、稽查执法工作经费	21
第二节 稽查执法人员	21
一、稽查执法人员编配	21
二、执法人员基本条件	21
三、能力素质要求	22
四、培训考核	22
第四章 稽查执法工作机制	23
第一节 案件集体研判机制	23
一、案件集体研判的必要性	23
二、案件集体研判的一般范围	23
三、案件集体研判的主要内容	23
四、案件集体研判的启动与组织	24
五、案件集体研判的成果及应用	24
第二节 警示震慑机制	24
一、目的及意义	24
二、常用方式	24
第三节 协同联动机制	25
一、目的及意义	25
二、协同联动的主要形式	25
第五章 稽查执法工作远景展望	27
一、稽查执法制度进一步完善	27
二、稽查执法体系进一步健全	27
三、稽查执法效能进一步提高	27
四、为促进住房城乡建设事业科学发展服务	28

第二篇 稽 查 执 法 工 作

第一章 案件稽查执法	31
第一节 举报处理	31
一、登记受理	31
二、分类办理	31
三、跟踪督办	32
四、结案归档	33
五、举报分析	33
六、纪律要求	33
附：流程图	34
住房和城乡建设部稽查办公室举报处理工作流程	34
附：督办函	35

附：转办函	36
第二节 案件稽查	37
一、立案	37
二、调查取证	37
三、调查报告	40
四、跟踪处理	40
五、结案归档	40
附：流程图	41
住房和城乡建设部稽查办公室案件调查工作流程	41
第三节 行政处罚	42
一、行政处罚的种类	42
二、管辖和适用	42
三、行政处罚的程序	43
四、行政处罚的执行	46
五、行政处罚的监督与管理	46
附：《民事诉讼法》第七章第二节送达	47
第四节 建筑市场不良行为记录	48
一、不良行为记录涵义	48
二、责任分工	48
三、不良行为记录公布	49
四、工作要求	50
第五节 稽查执法工作中的新技术应用	50
一、数字化、电子化稽查执法	50
二、远程视频实时监控管理信息系统	51
三、规划执法在线监控系统	52
第二章 专项监督检查	54
第一节 重点稽查执法工作方案	54
一、制定重点稽查执法工作方案的目的	54
二、重点稽查执法工作方案的内容	54
三、重点稽查执法工作总结	55
第二节 专项监督检查工作流程	55
一、制定专项监督检查工作方案	55
二、实施检查	55
三、检查总结	56
附：专项监督检查工作方案范例	57
第三节 工程建设项目监督检查主要环节	58
一、建设手续	58
二、施工管理	58
三、工程质量安全	58

第四节 专项监督检查重点内容	59
一、保障性安居工程建设情况监督检查	59
二、城乡规划监督检查	59
三、建设工程质量监督检查	59
四、建设工程安全生产监督检查	61
五、建筑节能监督检查	62
六、工程建设强制性标准实施情况监督检查	62
七、房地产市场监管检查	62
八、住房公积金监督检查	63
九、城镇污水、垃圾处理监督检查	63
十、农村危房改造试点监督检查	64
十一、历史文化名城、历史文化名镇名村监督检查	65
十二、风景名胜区监督检查	65
十三、园林城市监督检查	66
第三章 城乡规划督察制度	67
第一节 城乡规划督察制度概述	67
一、建立城乡规划督察制度的背景	67
二、城乡规划督察制度设计	68
三、城乡规划督察工作进展	70
第二节 城乡规划督察工作制度	70
一、《城乡规划督察员工作规程》介绍	70
二、《城乡规划督察员管理办法》介绍	77
第三节 城乡规划督察工作方法	79
一、如何打开工作局面	79
二、如何和地方沟通交流工作	80
三、如何开展调查研究	82
四、如何拓宽信息来源渠道	82
五、如何选择和列席会议	83
六、如何尽快抓住督察工作重点	84
七、如何处理违法违规问题	85
八、在总规控规不完善情况下如何开展督察工作	87
九、如何准确把握角色定位	88
十、如何提高督察工作效能	89
第四节 城乡规划督察工作文书	91
一、督察工作文书的涵义	91
二、督察工作文书撰写	92
三、督察工作文书示例	94
第五节 城乡规划督察案例	97
案例一：保护公共绿地案	97

案例二：保护风景名胜区案	98
案例三：保护历史文化名城案	98
案例四：保护公共安全和公共利益案	99
第六节 遥感监测辅助规划督察	99
一、遥感督察的沿革与发展	99
二、遥感督察工作内容及程序	101
三、遥感督察工作特点和成效	102
第四章 住房公积金督察员制度	103
第一节 住房公积金督察员制度概述	103
一、住房公积金督察员制度的意义	103
二、住房公积金督察员制度的主要内容	103
三、制度保障	104
第二节 住房公积金督察员管理	104
一、住房公积金督察员的遴选	104
二、聘任与培训	104
三、职责与任务	105
四、督察工作文书	106
五、档案管理	106
六、相关待遇	106
七、纪律与考核	107
八、离任与交接	107

第三篇 执法实践与案例

第一章 执法行为	111
第一节 违法建设执法责任	111
一、执法责任的复杂性	111
二、执法责任的法定性	111
三、执法责任落实原则	113
第二节 规范行政处罚自由裁量权	114
一、规范行政处罚自由裁量权的目的	114
二、规范行政处罚自由裁量权的必要性	114
三、行政处罚自由裁量的关键环节	114
四、规范行政处罚自由裁量权应遵循的原则	116
五、规范行政处罚自由裁量权的制度建设	116
第三节 涉嫌犯罪案件的移送	116
一、主要依据	116
二、移送程序	117
三、监督与责任追究机制	118

四、工作要求	118
附：立案追诉标准	119
《最高人民法院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的 规定(一)》摘选(公通字[2008]36号)(2008年6月25日印发)	119
《最高人民法院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的 规定(二)》摘选(2010年5月7日印发)	120
第二章 城乡规划执法	123
第一节 违法建设	123
一、常见问题	123
二、稽查执法要点	123
三、典型案例	123
案例一：未经规划审批违法建设案	123
案例二：未按规划审批建设案	124
案例三：某居住小区私搭乱建案	125
第二节 违法行政	126
一、常见问题	126
二、稽查执法要点	126
三、典型案例	127
案例四：某县建设局违反城市总体规划审批项目案	127
案例五：某公司侵占防护绿地违法建设厂房案	128
案例六：某县住建局违规调整项目容积率案	129
第三节 行政处罚不当	131
一、常见问题	131
二、稽查执法要点	131
三、典型案例	132
案例七：某市规划局行政处罚不当案	132
案例八：某市城管执法局处罚过轻、纵容违法建设案	133
第四节 风景名胜區	134
一、常见问题	134
二、稽查要点	134
三、典型案例	135
案例九：国家级风景名胜区违规出让管理权、违规建设案	135
第三章 工程建设	136
第一节 建筑业企业资质管理	136
一、常见问题	136
二、稽查要点	136
三、典型案例	136
案例十：某公司资质升级资料造假案	136
案例十一：施工企业出借资质案	137

第二节 招标投标	139
一、常见问题	139
二、稽查要点	140
三、典型案例	140
案例十二：专业分包工程未依法招标案	140
案例十三：道路工程项目串通投标案	142
案例十四：评标委员会成员违规评标案	144
第三节 施工管理	145
一、常见问题	145
二、稽查要点	145
三、典型案例	146
案例十五：未办理施工许可擅自施工案	146
案例十六：某公司允许他人以本企业名义承揽工程案	147
第四节 工程质量	149
一、常见问题	149
二、稽查要点	150
三、典型案例	150
案例十七：某小学教学楼工程质量问题案	150
案例十八：某县建筑工地使用假冒钢筋案	152
第五节 安全生产	154
一、常见问题	154
二、稽查要点	154
三、典型案例	155
案例十九：在未竣工的建筑物内设置集体宿舍案	155
案例二十：装修工程无证施工存在安全隐患案	156
第六节 建筑节能	158
一、常见问题	158
二、稽查要点	158
三、典型案例	158
案例二十一：外墙保温材料不符合设计要求案	159
案例二十二：外墙保温材料不合格案	160
案例二十三：擅自变更外墙保温设计施工案	161
第四章 房地产市场与住房公积金执法	163
第一节 商品房开发与销售	163
一、常见问题	163
二、稽查要点	163
三、典型案例	163
案例二十四：商品房“一房多卖”案	163
案例二十五：违规预售商品房案	165