

CHENGXIANG GUIHUA WEIFAWEIJI
XINGWEI CHUFEN BANFA SHIYI

城乡规划违法违纪行为 处分办法释义

中央纪委监察部法规室（司） 编
住房和城乡建设部法规司、城乡规划司



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

CHENGXIANG GUIHUA WEIFAWELI
XINGWEI CHUFEN BANFA SHIYI

城乡规划违法违纪行为 处分办法释义

中央纪委监察部法规室（司） 编
住房和城乡建设部法规司、城乡规划司



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

为了便于地方主管部门和工作人员准确理解《城乡规划违法违纪行为处分办法》，中央纪委监察部法规室（司）会同住房和城乡建设部法规司、城乡规划司组织编写了本书，依据《城乡规划法》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《风景名胜区条例》等有关法律法规，对《城乡规划违法违纪行为处分办法》逐条进行详细解释和说明。同时，列举了当前城乡规划领域一些常见违法违纪案例。附录部分收录了与城乡规划管理有关的法律、行政法规、部门规章和部分规范性文件。

责任编辑：彭小华

责任校对：董志英

文字编辑：王 岩

责任出版：卢运霞

图书在版编目（CIP）数据

城乡规划违法违纪行为处分办法释义 / 中央纪委监察部法规室（司），住房和城乡建设部法规司、城乡规划司编. —北京：知识产权出版社，2013.4

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1965 - 1

I. ①城… II. ①中…②住… III. ①城乡规划 - 法规 - 法律 - 解释 - 中国 IV. ①D922.297.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 054004 号

城乡规划违法违纪行为处分办法释义

中央纪委监察部法规室（司）
住房和城乡建设部法规司、城乡规划司 编

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话：010 - 82000860 转 8115

印 刷：北京富生印刷厂

开 本：880mm × 1230mm 1/32

版 次：2013 年 4 月第一版

字 数：268 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1965 - 1/D · 1711 (4808)

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010 - 82005070/82000893

责编邮箱：pengxiaohua@cnipr.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：10.5

次：2013 年 4 月第一次印刷

定 价：32.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

编写说明

为了加强城乡规划管理，惩处城乡规划违法违纪行为，根据《城乡规划法》、《行政监察法》、《公务员法》和《行政机关公务员处分条例》等法律法规，监察部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部联合制定了《城乡规划违法违纪行为处分办法》，自2013年1月1日起实施。《城乡规划违法违纪行为处分办法》是我国第一部针对城乡规划违法违纪行为处分方面的部门规章，对地方人民政府、城乡规划主管部门、其他有关部门、建设单位等及其有关工作人员的城乡规划违法违纪行为及量纪标准作了明确规定，是查处城乡规划违法违纪案件的重要依据。《城乡规划违法违纪行为处分办法》的出台，对于提高城乡规划依法行政水平、维护城乡规划的科学性和严肃性、促进城乡建设健康可持续发展意义重大。

为了更好地学习和实施《城乡规划违法违纪行为处分办法》，便于地方主管部门和工作人员准确把握和理解《城乡规划违法违纪行为处分办法》的内容，中央纪委监察部法规室（司）会同住房和城乡建设部法规司、城乡规划司，组织参与《城乡规划违法违纪行为处分办法》起草的有关同志编写了本书，对《城乡规划违法违纪行为处分办法》逐条进行详细解释和说明。附录部分收录了与城乡规划管理有关的法律、行政法规、部门规章和部分规范性文件。为保证编写质量，本书编写过程中，中央纪委监察部法规室（司）与住房和城乡建设部法规司、城乡规划司多次进行了研究讨论，并将讨论成果融入全书，力求做到理论联系实际，但由于时间和水平有限，不妥和疏漏之处在所难免，敬请读者原谅并不吝批评指正。

目 录

第一部分 概述	(1)
第一章 处分的概念	(1)
第二章 处分的种类	(3)
第三章 处分的程序	(5)
第四章 处分的法律后果	(23)
第五章 处分的解除	(26)
第二部分 条文释义	(30)
第一条【立法目的和依据】	(30)
第二条【适用范围】	(32)
第三条【未依法编制、修改城乡规划行为的处分】	(35)
第四条【地方人民政府滥用职权行为的处分】	(40)
第五条【委托不具相应资质单位编制城乡规划行为 的处分】	(47)
第六条【利用职权谋取私利行为的处分】	(50)
第七条【城乡规划行政不作为的处分】	(59)
第八条【违规调整规划条件的处分】	(62)
第九条【未依法公示和公开征求意见行为的处分】	(65)
第十条【城乡规划管理渎职行为的处分】	(69)
第十一条【县人民政府城乡规划主管部门未编制控制性 详细规划行为的处分】	(78)
第十二条【城市人民政府城乡规划主管部门未编制 控制性详细规划行为的处分】	(81)

第十三条【县级以上人民政府有关主管部门规划城乡 违法违纪行为的处分】	(84)
第十四条【违反风景名胜区规划违法批准建设行为 的处分】	(89)
第十五条【国家级风景名胜区重大项目建设违法行为 的处分】	(91)
第十六条【建设单位城乡规划违法违纪行为的 处分】	(93)
第十七条【不服处分的申诉】	(101)
第十八条【城乡规划违法违纪行为案件移送制度】 ..	(107)
第十九条【城乡规划领域刑事犯罪案件的移送】	(109)
第二十条【规章解释权】	(118)
第二十一条【实施日期】	(119)
第三部分 附录	(121)
城乡规划违法违纪行为处分办法	(121)
中华人民共和国行政监察法	(127)
中华人民共和国公务员法	(137)
中华人民共和国城乡规划法	(157)
行政机关公务员处分条例	(172)
村庄和集镇规划建设管理条例	(185)
风景名胜区条例	(194)
历史文化名城名镇名村保护条例	(205)
城市国有土地使用权出让转让规划管理办法	(216)
建制镇规划建设管理办法	(219)
城市地下空间开发利用管理规定	(227)
城市绿线管理办法	(232)
外商投资城市规划服务企业管理规定	(235)
城市抗震防灾规划管理规定	(240)

城市紫线管理办法	(244)
《外商投资城市规划服务企业管理规定》的补充 规定	(249)
城市黄线管理办法	(250)
城市蓝线管理办法	(253)
城市规划编制办法	(256)
省域城镇体系规划编制审批办法	(268)
城市、镇控制性详细规划编制审批办法	(274)
城乡规划编制单位资质管理规定	(278)
事业单位工作人员处分暂行规定	(287)
国务院关于加强城乡规划监督管理的通知	(300)
关于贯彻落实《国务院关于加强城乡规划监督 管理的通知》的通知	(306)
国务院办公厅转发建设部关于加强城市总体规划 工作意见的通知	(316)
关于印发《建设用地容积率管理办法》的通知	(321)

第一部分 概 述

第一章 处分的概念

一、处分概念

所谓处分，是指有关组织依法对违法违纪的人员，依照法定权限和程序实施的一种惩戒措施，也是违法违纪行为人承担纪律责任的方式之一。例如，国家行政机关对其工作人员给予的处分、检察机关对检察官给予的处分、事业单位对其工作人员给予的处分等。

二、处分的特点

(1) 处分是一种纪律责任方式。纪律责任，就是违法违纪行为人应当承担的否定性后果。这种否定性后果主要有两种，一是处分，二是行政处理，如通报批评、调离工作岗位、免职、责令辞职、引咎辞职等。

(2) 处分是一种由法律、法规、规章规定的纪律责任。在追究纪律责任，给予处分时，给予处分的条件、方式、程序等都应由法律、法规、规章明确规定。法无明文规定不能处分。

三、处分与行政处罚的区别

处分是指有关组织依法对其违法违纪的工作人员所给予的惩戒。行政处罚是指特定的行政机关或法定授权组织、行政委托组织依法对违反行政管理秩序尚未构成犯罪的个人或组织（行政

相对人)给予的行政制裁。它们有以下几点区别:

(1) 性质不同。处分属于内部行政行为;而有行政处罚权的特定组织对行政相对人的行政处罚属于外部行政行为。

(2) 法律依据不同。作出处分决定的法律依据是调整有关组织与隶属于它的工作人员之间法律关系的有关处分法律规范,如《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)、《中华人民共和国行政监察法》(以下简称《行政监察法》)等法律。而作出行政处罚决定的法律依据是外部行政法律规范,即调整行政机关与公民、法人和其他组织(行政相对人)之间法律关系的行政法律规范,如《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)等法律。

(3) 主体不同。处分是由有关组织依法对其工作人员作出的,有关组织是处分的主体。而行政处罚是由行政处罚机关依法对行政相对人作出的,行政处罚机关是行政处罚的主体。

(4) 对象不同。处分的对象是有关组织内部有违法违纪行为的工作人员。而行政处罚的对象是有违反行政管理秩序行为的公民、法人和其他组织,即有违反行政管理秩序行为的行政相对人。

(5) 种类不同。处分的种类有警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等。而行政处罚的种类有警告,罚款,没收违法所得、非法财物,责令停产停业,暂扣或者吊销许可证、执照,行政拘留以及法律、行政法规规定的其他行政处罚。

(6) 申请救济的途径不同。对处分决定不服的,可以向原处分机关申请复核,或向原处分机关的上一级机关或者法定的机关提出申诉;但不能申请行政复议,也不能提起行政诉讼。而对行政处罚决定不服的,可以通过行政复议或者行政诉讼的途径,申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。

第二章 处分的种类

所谓处分的种类，即处分的具体方式。

根据《公务员法》第56条的规定，对公务员的处分分为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除6种。

根据《事业单位工作人员处分暂行规定》第5条的规定，对事业单位工作人员的处分分为警告、记过、降低岗位等级或者撤职、开除4种。其中，撤职处分只适用于行政机关任命的事业单位工作人员。

一、警告

警告，是一种警戒性的纪律制裁方式，也是最轻微的一种制裁方式。其内容是，行为人已经构成了违法违纪，应当予以及时改正，如仍进行或不停止此种违法违纪行为，将给予更为严厉的处理。警告适用于违反纪律，情节轻微，仍可继续担任现任职务的人员。

二、记过、记大过

记过、记大过，也是警戒性的纪律制裁方式，实际上是严重警告的意思。记过、记大过适用于违反纪律，使国家和人民的利益受到较大的损失，但仍可以继续担任现任职务的人员。

三、降级

降级，是一种降低违法违纪行为人级别的纪律制裁方式。降级适用于违反纪律，使国家和人民的利益受到较大的损失，但仍可以继续担任现任职务的人员。

四、降低岗位等级

降低岗位等级，是一种降低事业单位工作人员的岗位级别的纪律制裁方式，是指对违法违纪的事业单位工作人员在事业单位岗位等级内比照原级别降低一个等级以上的处分制度。降低岗位

等级适用于违反事业单位纪律，使国家和人民的利益受到重大损失，不能继续担任现任职务、应当降低现有工作岗位和工资福利待遇、重新聘用的事业单位工作人员。

五、撤职

撤职，是一种撤销违法违纪行为人所担任的职务的纪律制裁方式，被撤职者如果没有同时受到除名、辞退、调离等处理的，仍系本单位工作人员。撤职适用于严重违反纪律，造成国家和人民利益的特别重大损失，不能继续担任现任职务的人员。

六、开除

开除，是一种解除受处分的人员与其所在单位的人事关系的制裁方式，是最为严厉的制裁方式。被开除后，即不再具有其原所在单位工作人员的身份。开除适用于严重违反纪律，造成国家和人民利益的特别重大损失，不宜留在原单位工作的人员。

我国关于公务员处分的种类有个演化和完善的过程。1952年8月21日，我国颁布了第一个比较系统的惩戒规定，即《国家机关工作人员奖惩暂行条例》。其规定的处分的种类有6种。1957年10月，经全国人大常委会第八十二次会议通过，国务院颁布了《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》，把对国家行政机关工作人员处分的种类从原来的6种扩展为8种，即警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除留用察看、开除。随着公务员制度的建立，1993年国务院又颁布了《国家公务员暂行条例》，在1957年8种处分的基础上，去掉了降职和开除留用察看，将处分的种类规定为6种，即现行的警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。《公务员法》沿用了《国家公务员暂行条例》的规定，将对公务员的处分种类规定为6种。

第三章 处分的程序

处分程序，是指任免机关或者监察机关在处分活动中应当遵循的步骤和方式。规定处分程序的目的在于，使处分活动严格按照法定的程序进行，以确保处分活动的正确、及时、有序、规范。

一、任免机关的处分程序

任免机关在调查处理城乡规划违法违纪行为，并对违法违纪行为人作出处分决定时，应当按照下列程序办理。

（一）初步调查

这里所谓的初步调查，是指任免机关在违法违纪案件正式立案之前，采取一定的措施，确认需要调查处理的事项是否符合立案条件的活动，也就是初步确认行政机关公务员是否有违法违纪行为，并且是否有必要追究其纪律责任。初步调查是行政机关公务员违法违纪案件调查处理的必经阶段，是立案的前提和基础。当任免机关发现行政机关公务员有违法违纪嫌疑时，经报任免机关主要负责人同意后，由任免机关的有关部门对需要调查处理的事项进行初步调查。初步调查的任务是发现违法违纪的事实，初步确认违法违纪事实是否达到了需要追究纪律责任的程度。由于不同违法违纪行为的性质和特点不同，任免机关对不同案件所掌握的线索不同，因此，任免机关在进行初步调查时所采取的了解核实手段自然也不可能相同。根据不同案件的情况，调查人员进行初步调查时可以采取向涉嫌人员所在部门其他人员侧面了解情况、向举报人了解情况、向有关机关发函等不同方式进行。

对于初步调查，应当注意两点：一是任免机关主要负责人对涉嫌违法违纪的行政机关公务员的违法违纪行为拥有初步调查决定权，任免机关的其他人员，包括任免机关的人事部门及其负责

人均无权作出初步调查决定；二是初步调查由任免机关的有关部门进行，有关部门一般指任免机关的人事部门或者监察部门等。

这里所谓的任免机关主要负责人，是指任免机关的正职负责人或者主持全面工作的副职负责人。

（二）立案

这里所谓的立案，是指任免机关对需要调查处理的事项经过初步调查后，认为该公务员涉嫌违法违纪，需要进一步查证的，决定案件成立、并进行调查处理的活动。立案必须具备以下三个条件：

一是涉嫌违法违纪。这里所谓的违法违纪，是指行政机关公务员实施的违反国家法律、法规、规章以及国务院的决定，需要承担纪律责任的行为。这里所谓的涉嫌违法违纪，是指初步确认的部分违法违纪事实。这里所谓的违法违纪事实，是指行政机关公务员违法违纪行为发生的时间、地点、手段、动机、目的、侵害对象以及所造成的危害后果等各种事实的总和。任免机关立案时所需的违法违纪事实，是指初步确认的部分违法违纪事实，而不是全部违法违纪事实，全部违法违纪事实需要到调查结束之后才能查清。任免机关在对需要调查处理的事项进行初步调查后，认为该公务员涉嫌违法违纪，就可以作为立案的一个条件。

二是需要进一步查证的。这里所谓的需要进一步查证的，是指已经初步确认了部分违法违纪事实，需要在此基础上进一步查证，以查明全部违法违纪事实。以上两个条件是立案的实体条件。

三是报任免机关负责人批准，这是立案必须严格履行的程序上的条件。只有任免机关负责人享有对违法违纪案件的立案权，任免机关的有关部门及其负责人无权决定对行政机关公务员的违法违纪行为立案。

任免机关有关部门对立案材料进行审核后，认为符合立案的

实体条件的，应当写出立案报告，报任免机关负责人审批。任免机关负责人接到立案报告后，应当认真审核违法违纪事实，核对立案所依据的法律、法规、规章以及其他有关规定，根据立案的实体条件，严格审核把关。如果认为符合立案的实体条件，即批准立案；如果认为不符合立案的实体条件，即不批准立案；如果认为需要对某些问题作进一步了解，则退回立案报告，再进一步了解。其中，前两个条件是立案时必须同时具备的，涉嫌违法违纪是立案的前提条件，没有这一条件，就根本谈不上是否需要进一步查证的问题。同时，只有涉嫌违法违纪这一个条件，如果没有需要进一步查证这一条件，也不需要立案，二者缺一不可。

立案是任免机关对行政机关公务员违法违纪案件进行调查处理的前提，只有经过立案程序之后，方可进入调查处理程序。立案程序和调查程序不能倒置，不能在案件调查程序结束之后补办立案手续。只有先经过立案程序再进入调查程序才符合程序合法的要求。在实际工作中出现的对违法违纪行为先调查再补办立案手续的做法是不规范、不正确的，需要予以纠正。

（三）调查取证

这里所谓的调查取证，是指任免机关的有关部门按照法律、法规、规章规定的权限和程序收集证据，查清案件事实并形成书面调查报告的一系列活动。

1. 证据

这里所谓的证据，是指能够证明案件真实情况的一切事实。行政机关公务员违法违纪案件的证据大体分为以下8种：

（1）书证。即能够以其表达的思想和记载的内容证明案件真实情况的一切资料、物品，还包括电子邮件等电子单据。

（2）物证。即能够据以查明案件真实情况的一切物品和痕迹。物证是任免机关在调查处理违法违纪案件过程中广泛使用的一种证据，其客观真实性强、可靠性大，正确收集、运用物证，

对于及时查明案情、正确认定案件事实，具有十分重要的意义。

(3) 证人证言。证人，是指知道案件真实情况并可以作证的人；证人证言，是指证人对自己所了解的案件部分或全部事实真相所作的陈述，其内容包括对查明案件事实真相有意义的一切事实。

(4) 受侵害人的陈述。受侵害人的陈述是指受违法违纪行为侵害的人对违法违纪行为以及违法违纪行为人所作的控告或者诉说。

(5) 被调查人员的陈述和申辩。被调查人员的陈述，是指被调查人员就案件事实向调查人员所作的交代和说明；被调查人员的申辩，是指被调查人员否认其有违法违纪行为或者否认其违法违纪行为情节严重的辩解或者论证。听取被调查人员的陈述或者申辩对于正确认定案件事实、情节、性质，了解被调查人员的态度是十分必要的。

(6) 视听资料。即利用录音或录像的方法制作的声音和图像，或者用计算机储存的资料等。视听资料内容广泛，包括人物、声音、行为和环境，它可以动态地再现案件事实。由于视听资料具有较强的真实性和准确性，任免机关在调查处理国家行政机关公务员违法违纪案件中，收取与案件事实有关的视听资料，对于查清案件事实具有重要意义。

(7) 鉴定结论。即运用专门知识和技能对案件中某些专门性问题进行鉴定后所形成的书面报告结论。鉴定结论对于查清案件事实，印证其他证据的真实性具有重要作用。需要注意的是，不是任何机关都可以作鉴定结论，鉴定结论必须由具有法定权限和职能的机关或者单位作出。其他单位作出的对于一些具体问题的处理结论不能称为鉴定结论，不具有鉴定结论所具有的证明力。如这些处理结论确与案件有关，并具备合法性、关联性和客观性，那么应将其作为一般书证对待。

(8) 勘验、检查笔录。即任免机关对与所查处案件有关的场所、物品以及其他证据材料进行勘验、检查后所作的笔录。这是任免机关依法作出的特殊形式的书面材料，不同于一般意义上的书证。

以上各种证据必须经查证属实，才能作为定案的根据；对有关机关提供、移送的证明材料，任免机关也应进行审查核实，只有经过审查核实才能作为定案的证据。

2. 调查取证规则

在调查取证中应当遵循以下几项规则：

(1) 必须依法全面、客观地收集证据。即严格依照规定程序收集能够证实被调查人员有违法违纪行为或无违法违纪行为以及违法违纪行为情节轻重的各种证据。

(2) 调查取证时，调查人员应当出示有关证明文件，以证明其身份，调查取证人员不得少于2人。

(3) 询问证人时，应当问明证人的身份、证人与被调查人员之间的关系，并告之证人应当如实提供证据以及有意作伪证或者隐匿证据应负的法律責任。

(4) 询问证人应当个别进行，必要时经证人同意可以录音、录像。调查人员应当制作调查笔录，也可以由证人用钢笔、毛笔书写证言，没有书写能力的证人可以由他人代为书写，经核对无误后，由其签名或者盖章。如果证人要求对原证做部分或全部更改时，可允许在注明更改原因的情况下另行作证，但不退还原证。

(5) 收集证据应当取得原物、原件，如果不能收取原物、原件时，可以拍照、复制，但应当注明原物、原件的保存单位或者出处，并由提供原物、原件的单位或者个人签名或者盖章。

(6) 现场勘验、检查情况，应制作笔录或者勘验、检查报告，由参加勘验、检查的人员和见证人签名或者盖章；必要时可

以拍照、录像。

(7) 对具有专业技术性的证据，可指派或者聘请具有专门知识、技术的人员参加调取，需要进行鉴定的，由鉴定人员写出书面结论，并签名或者盖章。

调查人员在收集完证据之后，要对所收集的证据进行查证。这里所谓的证据的查证，是指调查人员对收集到的证据进行分析研究，鉴别真伪，找出证据与案件事实之间的客观内在联系，从而认定案件事实。只有同案件事实有关联性并能够排除其他一切合理怀疑的证据才能作为认定案件事实的证据。

调查人员在对违法违纪案件进行调查时还需要向涉案单位和人员了解情况，并听取被调查的公务员所在单位的领导成员、所在单位的有关工作人员以及所在单位监察机构的意见。这样做是为了使任免机关在对被调查人员进行处理时能够掌握该国家行政机关公务员的一贯表现，能够综合各方面的意见，在最终定性处理时能够做到全面、稳妥、准确。

在经过调取收集证据并听取有关单位和人员的意见基础上，调查人员应就调查取证阶段取得的证据、认定的案件事实写出书面调查材料，向任免机关负责人报告。

3. 调查报告

这里所谓的调查报告，即书面调查材料，是指调查人员对被调查人员涉嫌的问题进行调查核实后所撰写的说明案件事实真相、提出定性处理意见的书面材料。

调查报告一般应当包括以下几方面的内容：

(1) 立案依据及调查的简要情况。案件来源及立案依据，即根据哪个人或者哪个单位的检举、控告、揭发或者是根据哪一级组织及其领导人员的决定、批示进行调查的，经哪一级机关负责人批准立案的，还有涉嫌的主要问题；调查人员的基本情况，调查工作的起止时间及工作的大体经过；被调查人员的基本情