



# 中国城乡规划 违法违规研究

郅艳丽 ■ 著

中国建筑工业出版社

# 中国城乡规划违法违规研究

郅艳丽 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡规划违法违规研究 / 郅艳丽著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2013.5

ISBN 978-7-112-15442-5

I. ①中… II. ①郅… III. ①城乡规划-违法-案例-中国 IV. ①D922.297.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第103321号

责任编辑: 杨虹 焦扬

责任校对: 张颖 党燕



中国城乡规划违法违规研究

郅艳丽 著

\*

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

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

\*

开本: 787×960毫米 1/16 印张: 15 $\frac{1}{2}$  字数: 380千字

2014年1月第一版 2014年1月第一次印刷

定价: 39.00元

ISBN 978-7-112-15442-5

(24055)

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)

# 前 言

我国处于城镇化进程快速推进，经济社会快速发展的大背景、大环境下，尤其《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施以来，地方各级政府及相关部门在加快城乡建设、改善人居环境、节约利用资源、保护公共利益和个人合法权益等方面发挥了积极作用，取得了明显成效。但是，由于各地方经济、社会等发展不平衡，尽管我国各级监察执法机构加大了力度，在贯彻实施城乡规划法过程中，城乡规划领域方面的违法违规行为仍层出不穷、屡禁不止，影响了规划的实施，侵害了群众的利益，损害了法律的尊严。一些单位和个人规划意识薄弱，违反规划建设的行为屡禁不止，少数干部对规划的重要性认识不足，随意变更规划、甚至无视规划进行建设活动，成为影响城乡规划实施的突出问题。本书通过收集当前城乡规划违法违规的典型案例，研究分析违法违规行为产生的易发、多发原因，分析违法违规行为呈现出的新情况、新特征，探索有针对性的相应的举措，提出建立违法违规行为震慑机制的建议，为健全我国城乡规划稽查执法工作机制、完善工作方法、提高工作水平提供支撑。

本书是在住房和城乡建设部稽查办公室 2009 年委托完成的《城乡规划违法违规行为稽查执法研究》基础上修改完成的，本人是这个课题的总负责人和总执笔者。第二部分的实证研究主要针对收集的案例进行分析和研究，应该声明的是文中的观点是根据本人长期从事城市规划实践的粗浅认识和思考，不代表任何官方和组织的态度。感谢参与收集整理资料的刘铁军、石宇、李远，在此过程中北京市规划委员会孙卫委员、李剑飞副队长、陈成琳主任科员给予了很好的建议。住房和城乡建设部稽查办公室刘春生副主任、姚志成处长、南楠主任科员对报告的结构和具体细节、提法提出规范性意见。本课题在研究调研过程中也得到了各省（区、市）住房和城乡建设厅及省市建设稽查执法部门的大力支持，他们是：四川省建设监察总队、江苏省住房和城乡建设厅稽查办公室以及成都、泸州、南京、无锡等规划管理和稽查部门。贵州、山东、四川、辽宁、福建、黑龙江、山西、浙江等省住房和城乡建设厅给予相关案例支持。天津、上海、重庆等直辖市规划局（规划国土局），河北、山西、江苏、湖北等省住房和城乡建设厅以及太原、南京、武汉、襄樊、成都等城市规划局相关专家、学者在课题研讨会上提出很好的意见。课题评审专家住房和城乡建设

部部派城乡规划督察员刘运琦、住房和城乡建设部城乡规划管理中心刘佳福副主任、原哈尔滨市规划局俞滨洋局长、清华大学吴唯佳教授、上海市规划和国土资源管理局监督检查处牛小琪处长、四川省建设监察总队陈时荣副总队长、河北省建设监察办公室吴清波副主任给予了很高的评价并提出很好的修改意见，在此一并表示真诚的感激和谢意。

邹艳丽

2012年12月于北京

# 目 录

前言 .....	邹艳丽
<b>第一篇 综合研究</b> .....	1
<b>第一章 总论</b> .....	3
1 研究背景 .....	3
2 研究目的 .....	4
3 研究方案 .....	5
<b>第二章 城乡规划违法违规行为研究</b> .....	7
1 违法违规行为类型与主要表现 .....	7
2 城乡规划违法违规行为的总体特征及发生规律 .....	25
3 违法违规行为的危害 .....	30
4 违法违规原因 .....	31
<b>第三章 城乡规划稽查执法现状</b> .....	39
1 督查执法依据 .....	39
2 稽查执法机构 .....	43
3 稽查执法特点 .....	48
4 稽查执法问题 .....	49
5 规划督察制度 .....	55
<b>第四章 国内外城乡规划管理借鉴</b> .....	62
1 国外城乡规划管理借鉴 .....	62
2 国内执法经验借鉴 .....	73
<b>第五章 城乡规划稽查执法工作程序与建议</b> .....	79
1 城乡规划稽查执法工作程序 .....	79
2 加强城乡规划稽查执法的建议 .....	83
3 城乡规划稽查执法概念理解 .....	86

<b>第二篇 实证研究</b> .....	95
<b>第七章 案例分析</b> .....	97
1 违反详细规划 .....	98
2 违反总体规划 .....	105
3 违反历史文化名城名镇名村保护规划 .....	108
4 程序违法——不办证、缺证或过期案 .....	110
5 程序违法——行政错误作为案 .....	114
6 案例综合分析 .....	116
<b>第八章 违反详细规划案例</b> .....	119
1 某市 × × 步行街案——提高容积率 .....	119
2 某市居民信访案——增加建筑面积 .....	121
3 某县 × × 住宅小区案——调整建筑高度 .....	122
4 某市 × × 道路拆迁安置案——增加建筑层数 .....	123
5 某市 × × 住宅小区案——占用绿地 .....	124
6 某县 × × 贸易公司违规案——增加建筑层数 .....	124
7 某市 × × 置业有限公司违法建设案——占用绿地 .....	127
8 某市 × × 化工有限公司违法建设案——增加建筑面积 .....	128
9 某市 × × 房地产有限公司违法建设案——增加建筑层数 .....	129
10 某市 × × 公寓违法建设案——增加建筑面积 .....	130
11 某市 × × 项目开发有限公司违法建设案——增加建筑层数 .....	131
12 某市村民违法建设案——增加建筑层数 .....	132
13 某市 × × 大厦超规划建设案——增加建筑层数 .....	133
14 某市 × × 小区三期工程擅自调整规划设计案件——降低容积率 .....	136
15 某市 × × 房地产开发有限公司擅自增建半地下车库案—— 增加建筑面积 .....	138
16 某市 × × 地产有限公司违反规划建设案——增加层高 .....	139
17 某县 × × 片区旧城改造违反规划案——增加建筑面积 .....	140
18 某市 × × 房地产开发公司违反规划案——占用绿地 .....	141
19 某市 × × 房地产开发公司“× × 花园”会所项目案——增加建筑 层数 .....	142
20 某市 × × 公司“× × 大厦”项目——增加建筑层数 .....	143

21	某市 × × 生态园违反规划建设案——占用绿地·····	145
22	某市 × × 路违规建设商住楼案——改变位置·····	146
23	某市“× × 大厦”项目违规开发建设案——增加建筑面积·····	147
24	某市 × × 小区违建案——增加建筑高度·····	149
25	某市 × × 开发公司违建案——增加建筑面积·····	153
26	某市 × × 改造项目违建案件——增加建筑面积·····	155
27	某市 × × 商业中心项目违反规划建设案——增加建筑面积·····	159
28	某市 × × 花园项目违规案——增加建筑层数·····	161
<b>第九章 违反总体规划案例</b> ·····		164
1	某县 × × 居民案——调整用地性质·····	164
2	某市 × × 居民建房案——侵占道路红线·····	166
3	某市 × × 住宅小区案——调整用地性质·····	167
4	某县 × × 老年社区项目案——调整用地性质·····	168
5	某市 × × 水库周边违法建设拆除案——水源保护区保护·····	169
6	某市客运码头改造 × × 项目违法案件——违反城市控高·····	170
7	某市 × × 故里住宅建设项目违规案件——调整用地性质·····	172
<b>第十章 违反历史文化名城保护规划</b> ·····		175
1	某市 × × 巷老街风貌案——仿古造假·····	175
2	某市 × × 公司违法改造 × × 公馆案——破坏风貌·····	176
3	某市 × × 居民违法建设案——私搭乱建·····	178
4	某市 × × 居民违法建设案——私搭乱建·····	179
5	某市古城重点保护区内违法建设案——私搭乱建·····	180
6	某军区 × × 通信总站违法建设——破坏风貌·····	181
<b>第十一章 程序违法——无证、缺证或证件过期案</b> ·····		186
1	某市 × × 镇 × × 村某电梯厂案——无证·····	186
2	某市 × × 墙体材料有限公司违规建厂房案——缺证·····	187
3	某市 × × 房地产开发有限公司违法建设案——缺证·····	188
4	某市 × × 房屋开发有限公司无手续开发建设案——无证·····	189
5	某市 × × 铁路水电段违法建设案——无证·····	190
6	某市 × × 居民违法建设拆除案——无证·····	191



7	某市 × × 市场逾期临时建设拆除案——无证	192
8	某市 × × 彩印有限公司违法建设案——缺证	194
9	某市 × × 公司违法建设案——缺证	194
10	某县 × × 购物中心无施工许可建设案——缺证	196
11	某市 × × 住宅小区项目未办理手续开工建设案——缺证	197
12	某市 × × 居民违法建设案——无证	199
13	某市 × × 居民违法建设案——无证	200
14	某市 × × 水利开发有限公司违法建设 × × 水库供水工程案 ——无证	201
15	某市 × × 房地产开发有限公司违法建设案——缺证	203
16	某市 × × 县“× × 花园”项目违反规划建设案——缺证	204
17	某市 D、Y 两房地产开发公司 × × 路项目违规案——缺证	205
18	某市 × × 房地产开发公司“× × 国际”项目案——缺证	206
19	某市 × × 公寓项目违法建设案——证件过期	207
20	某市 × × 公司 × × 路项目违法案——缺证	209
21	某市 × × 小学违法建设案——缺证	210
22	某市 × × 居民综合楼违法加层案——缺证	211
23	某市张某等 36 户居民违法建房案——无证	212
24	某市 × × 居民违法建房案——无证	213
25	某市 × × 区 × × 住宅小区改造案——缺证	213
26	某市 × × 军区政治部违规建设案——缺证	216
27	某区 × × 房地产开发公司侵占小区公共用地违法建设案——无证	218
28	某市 × × 小区项目违法违规案——缺证	219
29	某市 × × 广场项目违法建设案——缺证	223
30	某市 × × 区“× × 中心”项目案——缺证	227
<b>第十二章 程序违法——行政错误作为案</b>		231
1	某市 × × 房产开发项目案——未编制控制性详细规划	231
2	某市 × × 大道违反规划案——违反控制性详细规划	234
3	某市 × × 综合体违规审批案——违反控制性详细规划	235
4	某市 × × 大厦和 × × 广场项目违规审批案——违规发放许可	236

# 第一篇

综合研究



# 第一章 总论

## 1 研究背景

### 1.1 城乡规划领域违法违规问题多发

我国目前已经进入城镇化快速发展时期，传统城镇化模式所积累的问题和矛盾日益突出，经济社会和城市建设发展进程中多元利益群体逐渐形成和分化，在城市建设飞速发展以及建设管理法规逐步完善的过程中，背后的利益问题日益突出，城乡规划成为违法违规问题较多的一个领域。一方面，随着旧城改造和更新，各级各类开发区和新区建设，城市地域不断扩张、城乡建设量不断增加，建设单位各类违反程序、违反规划的建设问题；另一方面，城中村失地农民、老城区居民出于对自身的居住条件的改善，新搭建违法建设物，此类问题屡禁不止；第三，由于城乡规划所具有的利益分配功能，使规划领域成为权钱交易的重灾区，腐败问题形势严峻，主要体现在违规审批规划、擅自改变土地用途、提高项目容积率，从中谋取私利，也给社会带来难以挽回的负面影响。

### 1.2 国家迈入依法治国规范发展阶段

中国城镇化的健康发展取决于中国城市的科学管理，取决于城乡规划的严格实施，取决于弱势群体的基础保障，取决于公共利益的全面维护，取决于公民私权的平等保护。城市建设发展进程中空间资源的配置演变常常意味着利益关系的调整，城市规划不仅需要考虑整体层面上的城市功能运行问题，还必须考虑城市空间资源配置中的不同利益诉求及公平公正问题，提供城市社会发展的保障措施，在修正市场失败的基础上支持土地和房地产市场，保证土地在总体利益下进行分配、使用和开发，这些都需要依靠国家依法治国发展理念、城乡规划行政主管部门依法行政作为基础保障。西方国家无论是城市建设还是乡村建设都有严格的规定，与之相比我国现在的法制化程度还较低，在具体工作中城乡规划建设依法实施有时并不能完全

遵守到位，法不责众的习惯流传至今，我国从传统治理模式向法治社会转变还有漫长的路要走。

### 1.3 人民群众保护自身权益要求提高

随着经济社会发展，城乡规划建设呈现利益主体的多元化、建设活动多元化、社会需求的多元化和建设主体多元化特征（表 1-1）。2007 年 10 月 1 日《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）开始生效，宪法和物权法对基本人权和公民财产权的尊重促使人民群众对自身权益保护意识不断增加，城市规划涉及的权力范畴扩大，在原先较单纯的行政主体与相对当事人之间的单项行政关系的基础上，增加了公民、法人和社团组织之间的民事约定的范畴<sup>①</sup>。《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）从立法的角度确定城乡规划是公权力对私有财产权力的干预和制约，明确规定保护相对人的利益。随着公民主动参与城乡规划管理的意识不断提高，全社会对城乡规划工作有了更高的期待，对城乡规划的依法执行和违法违规行为的稽查执法也有了更高要求。

城市建设主体的角色与特征

表 1-1

建设主体	角色	特征
企业	实施者	资金优势、市场经验、利润追求、市场失灵、承担风险
政府	组织者	政策资源、催化作用、政绩冲动、干预经济、管理职能
民众	参与者	家园意识、多元价值观、利己主义、缺乏必要的知识、参与意识增强

## 2 研究目的

### 2.1 深化对城乡规划违法违规认识

通过研究城乡规划违法违规案例，研究违法违规行为的表现形式、产生原因、危害性、主要类型以及易发多发环节等，深化对城乡规划违法违规行为的认识，提高对违法违规行为的分析判断能力，有针对性的杜绝违法违规案件的发生。

<sup>①</sup> 左金风. 改革开放 30 年来城市规划法治的发展评述 [J]. 求实. 2009 ( 2 ): 52-53.

## 2.2 规范城乡规划稽查执法的工作程序

研究总结城乡规划行政执法工作的法律法规依据、执法的具体内容以及工作的程序和方法等，针对稽查执法存在的问题，切实规范规划行政权力运行，完善规范稽查执法程序，扭转主管部门执法不严、疏于管理、违规越权审批等问题，遏制违规开发建设行为的泛滥。

## 2.3 提高城乡规划稽查执法的工作水平

从分析案例研究方法入手，根据违法违规行为类型、环节，尤其产生原因，提出准确易行的制度设计和改进措施，切实提高城乡规划违法违规案件稽查执法的工作水平和工作效率，保障城市建设秩序，维护社会公平，促进城市健康发展。

# 3 研究方案

## 3.1 研究思路

针对城乡规划领域违法违规行为开展研究，以案例分析为主线，通过收集当前典型案例，研究分析违法违规行为产生的原因、表现形式、特点、发生规律及社会影响，分析违法违规问题产生的原因，归纳案件处理意见，发现稽查工作的重点环节及工作难点，总结稽查工作的一般方法和基本程序，寻找预防案件发生的对策，借鉴国内外相关经验，提出加强城乡规划稽查执法的建议，为健全工作机制、完善工作方法、提高工作水平提供支撑。

## 3.2 技术路线

以问题为导向，具体技术路线如图 1-1 所示。

## 3.3 研究内容

城乡规划稽查背景；从不同角度对违法违规行为进行分类，研究产生的原因、表现形式、阶段特点、发生规律及社会影响；梳理稽查工作基本方法和程序，确定稽查各环节的规范性工作流程、工作内容，根据违法违规行为多发地带和多发行为确定稽查工作的重点环节及工作难点；提出加强城乡规划违法违规行为稽查执法工作的建议等。

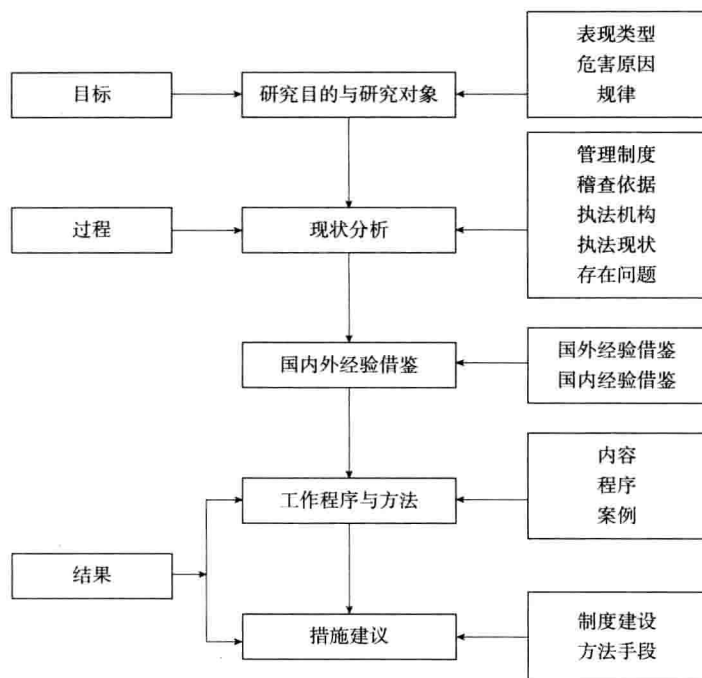


图 1-1 技术路线示意图

## 第二章 城乡规划违法违规行为研究

### 1 违法违规行为类型与主要表现

#### 1.1 违法违规行为主要类型

城乡规划违法违规行为的产生和存在有着不同的类型和特征，其表现形式多样，影响程度不同，侵害广大人民群众的根本利益，影响城乡规划的实施，破坏公平公正的市场秩序。研究和掌握违法违规行为基本类型及主要表现，是稽查执法工作的基础。按照《城乡规划法》的有关条款，结合实际调查，城乡规划违法违规行为主要分为程序违法和实体违法两种类型，具体违法内容、主要体现和违法主体见表 2-1。

程序违法是指违反了法律规定的程序要件，包括方式、步骤、顺序和期限等。如违反法定时限实施的许可、省略、颠倒行政步骤、形式要件不足、缺少程序要求等，包括三种类型：一是违法行为人未依法办理规划审批手续，私自乱搭乱建建筑物、构筑物，影响城乡规划实施；二是建设工程已进入某个阶段的规划审批程序中，违法行政行为相对人缺乏部分手续，擅自进行建设；三是政府或执法机构行政错误作为，分为五小类：未按法定程序编制规划，委托不具有相应资质等级的单位编制规划，未按法律规定程序修改规划，未按法律规定实施规划，程序性地超越职权或者对不符合法定条件的申请人核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证行为等。

实体违法是指违反具体规定，包括五种类型，一是政府或执法机构行政不作为，如未组织编制规划，对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证，发现未依法取得规划许可或者违反规划许可的规定在规划区进行建设的行为而不予查处或接到举报后不依法处理的；二是规划设计单位违反规划编制标准和规定编制城乡规划；三是在规划编制、审批、修改，许可发放及项目建设实施中，政府、规划行政主管部门、



项目建设者违背城市总体规划，尤其强制性内容；四是在规划编制、审批、修改，许可发放及项目建设实施中，政府、规划行政主管部门、项目建设单位违反控制性详细规划和依法审批的修建性详细规划；五是在规划编制、审批、修改，许可发放及项目建设实施中，人民政府、行政主管部门、项目建设单位违反历史文化名城、名镇、名村的保护内容。

违法违规案件分类表

表 2-1

违法类型	违法内容	主要体现	违法主体
A 程序违法	1 不办证	1 私搭乱建、违规加层	个人或企业
		2 未经批准进行临时建设	个人或企业
		3 临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除	个人或企业
		4 未经批准进行建设	个人或企业
	2 缺证	1 缺建设用地规划许可证	个人或企业
		2 缺建设工程规划许可证	个人或企业
		3 缺乡村建设许可证	个人或企业
		4 开工许可证	个人或企业
		5 未在建设工程竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料	个人或企业
		6 不符合程序	个人或企业
	3 不作为（一） 未组织编制规划	1 未编制城镇体系规划	人民政府
		2 未编制城市、镇总体规划	人民政府
		3 未编制近期建设规划	人民政府
		4 未编制控制性详细规划	行政主管部门
		5 未编制指定乡、村规划	乡人民政府和村委会
		6 未编制历史文化名城保护规划	人民政府