

市城乡规划局答市政协委员问

■本报记者 周连武
通讯员 刘小青 陈智慧

8 月 18 日，市政协副主席、党组副书记李平率领部分政协委员到市城乡规划局视察了城乡规划工作，围绕“科学规划、法治规划”主题，就社会各界关注的衡阳市总规修编、建设用地的规划管理、村民建房等热点、难点问题，对市城乡规划局进行了问政。

A、规划设想到 2030 年，城市用地和人口规模突破“双二百”

李平（市政协副主席、党组副书记）：根据衡阳市经济社会发展的实际情况，顺应新型城镇化发展的要求，衡阳市拟提前启动第八版城市总体规划修编，在这个过程中要注重总规的前瞻性、科学性，为衡阳长远发展提供科学规划指引，也为将来行政区划调整做好准备，规划部门有什么考虑？

陈添喜（衡阳市城乡规划局局长、党组书记）：遵照市委市政府应对我市发展新常态提出的新要求，积极应对长株潭一体化带来的新挑战，顺应沿海产业转移的新趋势，我市计划提前 2 年（即将规划期下限 2020 年修正至 2018 年）启动新一轮城市总体规划修编。初步设想到 2030 年城市用地规模突破 200 平方公里，人口规模突破 200 万，规划区范围由现在的 1198 平方公里扩大到 2000 平方公里以上。这是城市发展的一个重大节点，城市突破“双二百”后，将考虑轨道交通等问题。目前，国家住建部初步同意报国务院将我市纳入全国 30 个提前启动城市总体规划修编的试点城市，各项工作正按计划推进。

在行政区划调整之前，我市已经编制了融城规划，将衡阳城区周边县（区）域中心城镇纳入城市规划区（初步核定约为 1713 平方公里）范围，统一规划和土地的管控，实现区域统筹协调发展。

B、控制性详规力争年底实现全覆盖，并严格执行

李平：制定规划不容易，执行规划更不容易。我们要用规划指导领导决策，而不是规划围绕领导变。现在，对城市总体规划进行随意调整的情况几乎没有，但对控规的管控相对没有总规严格。目前，市城乡规划局在这方面有哪些措施，确保控规执行到位？

陈添喜：控规是土地出让和规划许可的法定依据。目前，已完成衡阳市中心城区 140 平方公里控规的编制，市政府已批准 90.2 平方公里，近期拟报审 30 平方公里，力争在今年底实现控规全覆盖。与此同时，我们加强了控规的执行力度，建立了控规动态维护管理机制，依法修改控规，确需修改的，按法定程序组织论证、评估，依法征求公众和相关利益关系人意见。已经依照法定程序批准修改的，按法定要求公示和备案，并及时依法更新控规成果。

C、全面规范规划执法，规划行政处罚自由裁量权降为零

李平：现在衡阳既有违法建设比较多，这与以往有关部门执法不严，甚至“放水养鱼”有一定的关系，市城乡规划局应该要深刻反思，汲取教训，革故鼎新。现在，执法方

面是怎样规范的？

陈添喜：我市既有违法建设的发生有着极为复杂的背景。我们认真反思了过去执法方面的问题，走出了过往执法的误区，通过法治化改革，实现了规划执法的“拨乱反正”。一是全面适用《城乡规划法》，逐步建立以整改、拆除或没收并处罚款的行政处罚模式，依法打击各类违法建设。二是把规划行政处罚自由裁量权降为零，在查明违法事实的基础上，对违法建设的行政处罚按法定程序套公式，“一口价”“一刀切”，铁板一块没商量，让违法建设血本无归。三是依法管制所有建设，斩断先上车后补票、边办手续边建设、特事特办等非法定特权。同时，我们全面推进规划审批改革，规划审批按照《衡阳市城乡规划行政技术准则》套公式执行，简化建设工程审批程序，提高行政效能，为项目建设提供优质服务。

D、罚款与补办手续不存在必然的因果关系

谢肃（市政协常委，民革市委主委、市住建局副局长）：我是从城乡规划系统走出来的，深感城乡规划工作的艰辛，责任的重大。市城乡规划部门在依法治国的时代背景下，逐步规范规划行政行为，特别是坚定推进罚款与补办手续脱钩的执法措施，难能可贵，值得肯定。社会上对罚扣脱钩的措施还有质疑声音，添喜局长能否做下政策解释？

陈添喜：行政处罚是对违法行为的制裁措施。规划行政许可是一种行政审批行为，其条件是法定的规划要求，申报规划工程许可的要件包括项目的核准文件、土地证明文件和经批准的建设工程设计文件。因此罚款单不可以代替全部规划手续，直接作为办理房屋产权的依据，罚款跟补办规划手续不存在必然的联系。我们坚持法律底线、安全底线，对无法满足规划强制性要求的违法建设项目，查处违法建设行为后，坚决不予补办规划手续；对审批手续齐全，但容积率超标，有安全隐患未依法整改到位的，一律不予规划验收，切实斩断违法建设者追求非法利益最大化的“黑色通道”。

E、强化建设用地的规划管理，具有充分的法理依据

李康杏（市政协委员、市政协副秘书长）：市城乡规划部门一直强调先规划后国土的程序，对于既有的未取得规划条件或用地规划许可证，却取得国有土地使用权的项目，不补发规划条件和用地规划许可证，在社会引起了极大的争议与质疑，先规划后国土的法定依据是什么？

陈添喜：为真正节约、集约用地，最大限度地发挥土地的使用价值，在土地出让、权属登记两个环节，法律法规明确了规划对土地的管制作用。其中在国有土地出让环节，其法定程序为确定规划条件——公开出让——签订国有土地使用权出让——规划审核——颁发建设用地规划许可证——办理国有土地使用证。《城乡规划法》第三十八条、第三十九条明确，在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县

人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块，不得出让国有土地使用权。规划条件未纳入国有土地使用权出让合同的，该国有土地使用权出让合同无效。

《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》第五条、第七条明确，出让城市国有土地使用权，出让前应当制定控制性详细规划；出让的地块，必须具有城市规划行政主管部门提出的规划设计条件及附图。城市国有土地使用权出让、转让合同必须附具规划设计条件及附图。

城乡规划行政主管部门出具的规划条件中明确的土地容积率、建筑密度、绿化率等，是确定土地出让底价的最重要依据。

《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》第九条：已取得土地出让合同的，受让方应当持出让合同依法向城市规划行政主管部门申请建设用地规划许可证；在取得建设用地规划许可证后，方可办理土地使用权属证明等有关规定，依法向国土资源行政主管部门申请办理国土使用证。

F、分类处理既有违规用地问题

李康杏：对既有违规获得土地使用权的项目，禁止补办手续是否一刀切？

陈添喜：根据市政府的工作安排，我局已经对此类项目进行了核查摸底，并向市政府提出了处理建议。本着尊重历史、实事求是的原则，我们将对此类项目分类区别处理，最大限度地管控分歧、化解矛盾，维护当事人的合法权益，维护社会稳定。

对未取得《建设用地规划许可证》而获得国有土地使用证的项目，我们建议按如下思路解决：对于涉及重大民生、重大社会问题的项目，实体上合法的用地，经市政府特许，直接补办建设用地规划许可证；其他项目按法定程序，经市政府有关部门的审查后，依法分类处理。城乡规划确定的绿地等“四线管控”用地，为住宅、商业用地出让的，不得违法补发规划条件和《建设用地规划许可证》。

G、市城乡规划局与各县(市)区规划行政主管部门是业务指导关系

罗安宝(市政协委员、市银监局纪委书记)：随着城乡统筹的加快推进，城乡一体化发展加速推进，乡镇规划亟需加强，市城乡规划局有没有考虑加强这方面的考核约束职能？

陈添喜：新一轮机构改革，各县(市)区的城乡规划主管部门发生了变化，它们的机构性质、人员编制等有了较大调整。目前，我们对各县(市)区规划主管部门只是业务方面的指导关系。我们将建议市政府把县(市)区的乡镇规划编制工作纳入市政府对各县(市)区的年度目标管理考核范围，切实把这个工作抓好。

H、全面推进四个“禁止”，严控更改使用性质

罗安宝：衡阳市特别是老城区一层住宅改作商业的情况比较多，造成了比较突出的矛盾，市城乡规划局怎样对

待这些行为？

陈添喜：我们规划部门已经禁止了已售已批住宅变商业，包括一层住宅改作商用，对于这类申请我们一律不予受理，并将加大处罚力度。为进一步维护广大业主的合法利益，我们同时禁止了地下室、车库（含地上地下）改变为商业，禁止小区通道改变使用性质，禁止随意改变项目修建性详细规划等，坚决打击肆意追求非法利益行为。

I、专项规划编制应由规划部门组织

罗安宝：衡阳市编制了很多专项规划，诸如商业网点、中小学校布局、环卫设施布局等规划，专项规划的编制是谁的法定职能？

陈添喜：根据《城乡规划法》和《城市规划编制办法》有关规定，专项规划由城乡规划主管部门会同相关职能部门和单位编制，通俗地讲，就是规划部门组织、做事，相关职能部门和单位出编制经费，确保专项规划与城市总体规划、控制性详细规划及其他专项规划的相互衔接。今后，我们将按照法律规定，积极与各相关职能部门和单位沟通协调，依法组织编制各专项规划。

J、村民集中建房点规划正在调整完善

谢宏(市政协常委、民盟市委主委、石鼓区副区长)：根据市政府有关规定，城区村民建房和拆迁安置按照三个圈层分地类（A 类、B 类、C 类）管控，要求村民在联建点建房，但是因为有些联建点选址比较偏远、交通不便、配套设施不够完善，村民参与的意愿较低，市城乡规划局是否考虑过这个问题？

陈添喜：先前我们规划部门会同各城（园）区、相关职能部门选址了 111 个集中建房点，目前约 2/3 已办理了规划设计方案审查，1/2 办理了乡村建设规划许可证。但是部分联建点的确存在选址不科学的现象，导致难以落地。我们正在积极主动地想办法解决，已经会同相关单位启动了集中建房点的选址调整工作，确保联建点能够切实满足村民生产生活需求。

K、正在研究制定《城区村民建房管理办法》

谢宏：现在单栋村民建房很难办到手续，可以说基本办不了手续，相关职能部门有没有研究制定相关措施来破解这一困局？

陈添喜：根据市政府的安排，相关方面正在研究制定《城区村民建房管理办法》，明确村民建房审批流程、城区政府和市直各部门职能职责、责任追究办法等，切实满足村民建房的合理需求。

L、村民房屋拆迁拟实行货币化结算

谢宏：村民集中拆迁安置点的投入较大，安置时间较长，拆迁户的情绪较大，市、区两级在这方面是否有加大投入或考虑采取新的安置方式？

陈添喜：根据市政府的有关决策部署，积极落实中央关于“去库存”的要求，对村民房屋拆迁拟实行货币化结算，鼓励拆迁户购买商品房的，既消化房屋库存，又切实满足拆迁户的住房需求。