

进行论证,征求规划地段内利害关系人的意见,并向原审批机关提出专题报告,经原审批机关同意后,方可编制修改方案。修改后的控制性详细规划,经本级人民政府批准后,报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。控制性详细规划的修改必须符合城市、镇的总体规划。控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划强制性内容的,应当按法律规定的程序先修改总体规划。

2) 修建性详细规划的修改

修建性详细规划是控制性详细规划的进一步落实,其修改必须符合控制性详细规划的要求,不得涉及对控制性详细规划内容的修改,否则修改的内容不具有法定效力。

经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改;确需修改的,城乡规划主管部门应当采取听证会等形式,听取利害关系人的意见。

7. 城乡规划修改补偿制度

城乡规划经修改后,有可能导致城乡规划主管部门变更或撤销原发放的规划许可,这时要依照《行政许可法》《城乡规划法》等法律的规定,对被许可人合法权益的损失进行补偿。这种补偿是指行政机关的合法行政行为给公民、法人或其他组织的合法权益造成损失所给予的行政补偿。

经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改;确需修改的,在符合规划和间距、采光、通风、日照等法规、规范要求的前提下,城乡规划主管部门应当采取听证会等形式,听取利害关系人的意见;因修改给利害关系人合法权益造成损失的,应当依法给予补偿。补偿的条件有两个:一是对公民、法人等的财产造成了损失;二是财产损失与变更或者撤销原发放的规划许可证有直接的、必然的联系。

3.4 建设用地法律制度

3.4.1 建设用地

建设用地,是指建造建筑物、构筑物的土地,是城乡住宅和公共设用地,工矿用地,能源、交通、水利、通信等基础设施用地,旅游用地,军事用地等。建设用地包括规划内建设用地和规划外建设用地。

1. 规划内建设用地

规划内建设用地是指土地利用总体规划中已确定的建设用地,可用于进行工程项目建设。我国土地分属于国家和农民集体所有,所以又有国家所有的建设用地和农民集体所有的建设用地。

农民集体所有的建设用地只可用于村民住宅建设、乡镇企业建设和乡(镇)村公共设施及公益事业建设等与农业有关的乡村建设,不得出让、转让或出租给他人用于非农业建设。非农业建设确需占用农民集体所有的土地时,必须先由国家将所需土地征为国有,再依法交由用地者使用。

2. 规划外建设用地

规划外建设用地是指因经济和社会发展的需要,由规划中的非建设用地转为的建设用地。

土地利用总体规划中,除建设用地外,土地还分为农用地和未利用土地。将国有未利用土地转为建设用地,按各省、自治区、直辖市的相关规定办理,但国家重点建设项目、军事设施和跨省、自治区、直辖市的建设项目以及国务院规定的其他建设项目用地,需要报国务院批准。

将农用地转为建设用地,对于耕地稀缺的我国来说,就会严重影响国民经济的发展和社会的稳定,也与我国切实保护耕地的基本国策不符。因此,《土地管理法》对此作了严格的限制,也规定了严格的审批程序。

3. 农用地转用审批制度

农用地转为建设用地,原则上采取国务院和省、自治区、直辖市人民政府两级审批:①国务院批准的建设项目、省级人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目,涉及农用地转为建设用地的,由国务院批准;②其他建设项目,涉及农用地转为建设用地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准。

但是,农用地转用审批情况非常复杂,从实际管理科学性、高效性出发,根据《土地管理法》的规定,在某些情况下的审批权可下放到市、县人民政府,但是必须严格按照土地利用总体规划的要求审批,而且对于具体项目仍然要单独报批,只是不需要再单独报经省级以上人民政府批准。

3.4.2 土地征收制度

1. 土地征收的概念和特征

随着国民经济的发展和社会进步的需要,一些原属于某些农民集体所有的土地要用于基础设施建设和社会公益事业。为了防止滥征土地和保护农民集体的利益,《土地管理法》对征收土地的审批程序及补偿办法作出了具体规定。

土地征收属于国家或政府行为,具有以下特征:①土地征收权由代表国家的政府享有;②土地征收权的行使不需要征得土地所有人的同意;③土地征收权只能为公共利益的需要而行使;④征收土地必须给予原所有人以公平补偿。

2. 征收土地的审批

征收基本农田、超过35公顷的基本农田以外的耕地、超过70公顷其他土地耕地,都必须报经国务院批准。其中基本农田具体包括:①经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地;②有良好的水利与水土保持设施的耕地,正在实施改造计划及可以改造的中、低产田;③蔬菜生产基地;④农业科研、教学试验田;⑤国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

征收上述规定以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。

农用地的征收比较复杂,必须先办理农用地转用审批,然后才能办理土地征收审批。

抢险救灾等急需使用土地的,可以先行使用。其中,属于临时用地的,灾后应恢复原状

并交给原土地使用者使用,不再办理用地审批手续;属于永久性建设用地的,建设单位应在灾情结束后 6 个月内申请补办建设用地审批手续。

3. 征收土地的实施

征收土地方案经依法批准后,由被征收土地所在的市、县人民政府组织实施,并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等,在被征收土地所在的乡(镇)、村予以公告。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内,持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征用土地方案,会同有关部门拟订征地补偿、安置方案,在被征用土地所在的乡(镇)、村予以公告,听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。

征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起 3 个月内全额支付。

4. 征收土地的补偿

《土地管理法》规定,征收土地的,用地单位应按照被征收土地的原用途给予补偿。并具体规定征收耕地的补偿费应包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费等。

5. 征收土地后多余劳动力的安置

因征收土地后造成的多余劳动力,由县级以上土地管理部门组织被征地单位、用地单位和有关单位,通过扩大农副业生产和乡镇企业等途径加以安置。安置不完的,可以安排符合条件的人员到用地单位或其他全民、集体所有制单位就业。具体的安置方法、安置补助费的发放等,应由县级以上地方人民政府与有关乡(镇)村根据国家相关法律法规结合实际情况商定处理。

3.4.3 国有建设用地的使用制度

国有建设用地包括属国家所有的建设用地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。经批准的建设项目需要使用国有建设用地的,建设单位应持法律、行政法规规定的有关文件,向有批准权的县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请,经土地行政主管部门审查,报本级人民政府批准,国有建设用地可通过有偿使用和划拨两种方式交由建设单位使用。

1. 国有建设用地使用权的划拨

国家从全社会利益出发,进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业时,经县级以上人民政府的批准,建设单位可通过划拨的方式取得国有建设用地使用权。《土地管理法》规定,具体可以划拨的建设用地为:①国家机关用地和军事用地;②城市基础设施用地和公益事业用地;③国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地;④法律、行政法规规定的其他用地。

国务院颁发的《土地管理法实施条例》中对以划拨方式取得的国有建设用地的审批程序,作出了具体规定。建设单位必须按批准文件的规定使用土地。

2. 国有建设用地使用权的出让

除上述国家建设项目可通过划拨方式取得国有建设用地的使用权外,其他建设项目均须通过有偿使用的方式来取得国有建设用地的使用权,具体包括:国有土地使用权的出让;国有土地租赁;国有土地使用权作价出资或入股。这时,建设单位应按照国家规定的标准和办法,缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后,方可使用土地。

建设单位必须按土地使用权出让合同或其他有偿使用合同的约定使用土地;确需改变该土地建设用途的,应经有关人民政府土地行政主管部门同意,报原批准用地的人民政府批准。在城乡规划区内改变土地用途的,在报批前,应先经有关城乡规划行政主管部门同意。

3. 国有建设用地使用权的收回

《土地管理法》规定,出现下列情况时,有关人民政府土地行政主管部门在报经原批准用地的人民政府或有批准权的人民政府批准后,可以将国有建设用地的使用权收回:①为公共利益需要使用土地的;②为实施城市规划进行旧城区改建,需要调整使用土地的;③土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满,土地使用者未申请续期或申请续期未获批准的;④因单位撤销、迁移等原因,停止使用原划拨的国有土地的;⑤公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

因上述①、②项原因而收回国有土地使用权的,国家对土地使用权人应给予适当补偿。

案例 3-1

2010年,某国有食品厂因迁厂留有闲置房151间,某服装厂了解情况后,经其他业务上级主管部门同意,双方达成了《有偿房地产协议书》(简称“协议”),协议商定:某食品厂将其闲置的151间房地产转让给服装厂,房地产四界明确,并附有房地产平面图,服装厂付给食品厂房地产价款人民币3000万元。2011年1月协议经该市公证处公证生效。

协议生效后,服装厂于2011年6月底付清了房地产价款,并于2011年7月10日起对该房地产行使了管理。2012年1月,该市国土资源部门发文对上述的房地产作出行政处理:宣布协议无效;没收食品厂所得的土地转让价款;收回协议中四界内土地使用权;将151间房屋所有权收回市政府。

问题:

某市国土资源部的行政处理是否恰当?

分析说明

本案中某国有食品厂转让的土地,所有权属于国家,食品厂只有使用权,无转让权。服装厂需要使用国有土地,应当依照法定程序申请取得。食品厂与服装厂自行转让国有土地使用权违反了《土地管理法》和《城市房地产管理法》的有关规定。对此,国土资源部门宣布协议无效的行政处理是正确的,但食品厂所得的土地转让价款应退还给服装厂。协议中所涉及的房地产,应交由该市国土资源部门统一管理,该市国土资源部门责令新的用地单位给予食品厂在该土地上的房屋合理的补偿。

3.4.4 乡(镇)村建设用地制度

1. 乡(镇)村建设用地的要求

乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局、综合开发、配套建设,尽可能利用荒坡地、废弃地。农村村民一户只能拥有一处宅基地,其面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村村民建住宅,要尽量使用原有的宅基地和村内空闲地,有条件的地方,提倡将农村村民的住宅相对集中建成公寓式楼房。通过村镇改造,将适宜耕种的土地调整出来复垦还耕。

乡镇企业的建设用地,必须严格控制。各省、自治区、直辖市可按乡镇企业的不同行业和经营规模,分别规定用地标准。乡(镇)村建设用地,应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划,并依法办理审批手续。

2. 乡(镇)村建设用地的审批

农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位、个人共同兴办企业的,应持有关批准文件,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按省、自治区、直辖市规定的批准权限和用地标准,由县级以上地方人民政府批准。

乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准。

农村村民住宅用地,经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准。农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。

乡(镇)村建设用地中,如涉及占用农用地的,则需依照农用地转为建设用地的有关规定办理。

3. 乡(镇)村土地使用权的收回

出现下述情况之一时,农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权:①为乡(镇)村公共设施和公益事业建设需用土地的,可以收回土地使用权,但对土地使用者应给予适当补偿;②不按批准的用途使用土地的;③因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

3.5 工程建设规划的具体管理

3.5.1 建设项目选址规划管理

建设项目选址规划管理是城乡规划行政主管部门根据城乡规划及其有关法律、法规对建设项目选址进行确认或选择,保证各项建设按照城乡规划安排,并核发建设项目选址意见

书的行政管理工作,是城乡规划实施的首要环节。

选址意见书是指建设工程(主要是新建的大、中型工业与民用项目)在立项过程中,由城乡规划行政主管部门出具的该建设项目是否符合城乡规划要求的意见书。

1. 申请建设项目选址意见书的范围

按照国家规定需要,有关部门批准或者核准的建设项目(列入《国务院投资体制改革的决定》中的项目),以划拨方式提供国有土地使用权的,建设单位在报送有关部门批准或者核准前,应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书。其他建设项目无须申请选址意见书。

2. 建设项目选址意见书的内容

建设项目选址意见书一般应当包括下列内容。

(1)建设项目的的基本情况。包括:建设项目名称、性质,用地与建设规模,供水与能源的需求量,采取的运输方式与运输量,以及废水、废气、废渣的排放方式和排放量。

(2)建设项目规划选址的主要依据。包括:经批准的项目建议书;建设项目与城乡规划的协调;建设项目与城市交通、通信、能源、市政、防灾规划的衔接与协调;建设项目配套的生活设施与城市生活居住及公共设施规划的衔接与协调;建设项目对于城市环境可能造成的污染影响,以及与城市环境保护规划和风景名胜、文物古迹保护规划的协调。

3. 建设项目选址、用地范围和具体规划要求

建设项目选址意见书按建设项目计划审批权限实行分级规划管理,具体规定如下。

(1)县人民政府计划行政主管部门审批的建设项目,由县人民政府城乡规划行政主管部门核发选址意见书。

(2)地级、县级市人民政府计划行政主管部门审批的建设项目,由该市人民政府城乡规划行政主管部门核发选址意见书。

(3)直辖市、计划单列市人民政府计划行政主管部门审批的建设项目,由直辖市、计划单列市人民政府城乡规划行政主管部门核发选址意见书。

(4)省、自治区人民政府计划行政主管部门审批的建设项目,由项目所在地县、市人民政府城乡规划行政主管部门提出审查意见,报省、自治区人民政府城乡规划行政主管部门核发选址意见书。

(5)中央各部门、公司审批的小型 and 限额以下的建设项目,由项目所在地县、市人民政府城乡规划行政主管部门核发选址意见书。

(6)国家审批的大、中型和限额以上的建设项目,由项目所在地县、市人民政府城乡规划行政主管部门提出审查意见,报省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府城乡规划行政主管部门核发选址意见书,并报国务院城乡规划行政主管部门备案。

选址意见书作为法定审批项目和划拨土地的前置条件,省、市、县人民政府城乡规划主管部门收到申请后,应根据有关法律法规和依法制定的城乡规划,在法定的时间内对其申请作出答复。对于符合城乡规划的选址,应当颁发建设项目选址意见书;对于不符合城乡规划的选址,应当说明理由,给予书面答复。对于跨行政区域的建设项目可以向上级城乡规划主管部门申请办理选址意见书,国家级的重大建设项目可向省级城乡规划主管部门申请办理选址意见书。

3.5.2 建设用地规划管理

建设用地规划管理是根据城乡规划法和批准的城乡规划,对规划区内建设项目用地的选址、定点和范围的规定,总平面审查,核发建设用地许可证等各项管理工作的总称。

1. 建设用地规划许可证

建设用地规划许可证是经城乡规划行政主管部门依法确认其建设项目位置和用地范围符合城乡规划的法律凭证。发放建设用地规划许可证的目的,在于通过对建设用地的事先控制,对建设项目的选址、性质、开发强度是否符合城乡规划,从方向上作一个评估。例如,在居民生活区不应该许可新建工厂;在园林绿化区,不应该许可建设商住楼等。

2. 建设用地规划管理的程序及操作要求

1) 以划拨方式取得建设用地的项目

在城市、镇规划区内以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目,经有关部门批准、核准、备案后,建设单位应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出建设用地规划许可证申请,由城市、县人民政府城乡规划主管部门依据控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围,核发建设用地规划许可证。

建设单位在取得建设用地规划许可证后,方可向县级以上地方人民政府土地主管部门申请用地,经县级以上人民政府审批后,由土地主管部门划拨土地。

2) 以土地有偿出让方式取得建设用地的项目

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。

以出让方式取得国有土地使用权的建设项目,在签订国有土地使用权出让合同后,建设单位应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同,向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。

3. 建设用地规划许可证申请材料

(1) 建设用地规划许可证申请表。

(2) 建设项目选址意见书和规划设计条件。

(3) 划拨土地批文或《国有土地使用权出让合同》(以出让方式取得国有土地使用权的建设项目)。

(4) 建设用地项目涉及投资许可、消防、环保、市政、绿化、文物、产权、安全监督等部门的,应附有关部门审核意见。

(5) 经城乡规划技术服务部门论证通过的修建性详细规划设计方案(或总图)及其电子文件各一份。

(6) 控制性详细规划、修建性详细规划方案(或总图)专家论证意见书。

(7) 其他有关材料。

4. 建设用地规划许可证的限制

城市、县人民政府城乡规划主管部门不得在建设用地规划许可证中,擅自改变作为国有土地使用权出让合同组成部分的规划条件。

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;对未取得建设用地规划许可证的建设单位批准用地的,由县级以上人民政府撤销有关批准文件;占用土地的,应当及时退回;给当事人造成损失的,应当依法给予赔偿。

5. 工程建设用地的用途变更

工程建设用地必须按照批准文件的规定或出让合同约定的用途来使用,如果确需改变该土地的建设用途,建设单位必须报经有关人民政府土地行政主管部门同意,并报原批准用地的人民政府批准。其中,在城乡规划区内改变土地用途的,在报批前,应当先经有关城乡规划行政主管部门同意。

3.5.3 建设工程规划管理

建设工程规划管理是城乡规划管理实施的关键环节,其内容主要包括:建设工程规划管理、市政交通工程规划管理和市政管线工程规划管理。

由于建设工程具有不可移动的特点,需要通过城乡规划对其进行综合协调,并严格实施规划,才能减少矛盾的出现。市政交通工程的位置与功能在城乡规划中都有明确的定位,只有严格依据规划实施建设,才可能充分发挥其在整体交通系统中应有的功能;市政管线工程的施工会对道路交通、相邻管线、行道树等产生较大影响,需要通过规划对各类管线进行综合协调,才能最大限度减少矛盾。

1. 建设工程规划许可证

建设工程规划许可证是指在城市、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依照规定,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领取建设工程的法律凭证。

建设工程规划许可证是有关建设工程符合城乡规划的法定凭证,是建设单位建设工程的法律凭证,是建设活动中接受监督检查时的法定依据。

2. 建设工程规划管理的主要内容

建设工程规划管理的主要内容包括:建筑物使用性能的控制;建筑容积率和建筑密度的控制;建筑高度的控制;建筑间距的控制;建筑退让的控制;建筑基地绿地率的控制;基地出入口、停车和交通组织的控制;建筑基地标高控制;建筑环境的管理。

3. 建设工程规划许可证的办理程序

建设工程规划许可证可由建设单位或个人申请。申请办理建设工程规划许可证,应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目,还应当提交修建性详细规划。申请建设工程规划许可证须提交的资料主要包括:使用土地的有关证明文件、建设工程过程设计方案等材料,一般包括:①建设工程规划许可证申请表;②建设项目选址意见书、规划设计条件、建设用地规划许可证;③土地权属



证件一份；④建设设计方案及设计方案专家论证意见书；⑤修建性详细规划以及建设工程规划许可证要求提供的其他材料。

城市、县人民政府城乡规划主管部门收到建设单位或个人申请后，应在一定期限内对申请人的申请及提交的资料进行审核。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、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核发建设工程规划许可证。

建设工程规划许可证核发后，建设行政主管部门应当依法将审定的建设工程修建性详细规划、设计方案总平面图在固定的媒体和建设项目所在区域予以公布和明示。取得建设工程规划许可证1年内未开工建设、又未办理延期手续的，建设工程规划许可证自行失效。

4. 建设工程规划许可证与建设用地规划许可证的关系

从功能上看，建设用地规划许可证主要是为了保证建设项目整体上符合城乡规划。建设工程规划许可证则对建设项目的具体方案进行审查，如控制标高、建筑密度、建筑层数、建筑立面以及与环境的协调等。从效力上看，建设用地规划许可证是工程规划许可证的前提。没有得到用地规划许可证的建设项目，不可能取得建设工程规划许可证。另一方面，建设工程规划许可证也不能突破建设用地规划许可的内容。

在城市、镇规划区内进行工程建设，进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设，必须申领建设工程规划许可证。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证和其他有关文件后，方可申请办理开工手续，进行建设活动。不过，建设规划许可证仅仅说明建设项目符合城乡规划的要求，建设单位据此可以进入下一个程序，在正式开工建设前，还必须申领建筑施工许可证。建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的审核颁发都有特定的内容，不能互相替代。



案例 3-2

某研究所拟建4 800 m²的住宅工程。某建设公司中标后，与研究所签订了工程施工合同。某研究所为甲方，某建设公司为乙方。乙方按甲方提供的施工平面位置（规划部门批准为准）放线后，发现拟建工程北端应拆除的临时建筑花房因未拆除影响正常施工。甲方代表察看现场后，作出将总平面位置进行修改的决定，通知乙方将平面位置向南平移2 m后开工，正当乙方按平移后的工程位置挖完基槽时，规划监督工作人员进场检查发现了问题，要求立即停工，向甲方开具了5万元人民币罚款单，并要求工程按原批准的位置施工不得变动。乙方接到甲方仍按原平面位置施工的书面通知后提出15万元和工期顺延20天的索赔。甲方经审核后书面同意乙方顺延20天的索赔要求，但对于15万元的索赔款不予认同，甲方认为损失的发生是因为规划局的行政处罚所为，属不可抗力，甲方不应承担赔偿责任。乙方遂将甲方告上法庭。

问题：

本案的责任应如何认定？

分析说明

《城乡规划法》第43条规定，“建设单位应当按照规划条件进行建设；确需变更的，必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的，城乡

规划主管部门不得批准”。同时,《城乡规划法》第64条规定,“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,由县级以上地方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,处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款”。甲方将总平面位置进行修改,擅自向南平移2 m后开工的行为,严重违反了《城乡规划法》的规定。因此,乙方损失的责任完全在甲方。甲方应赔偿乙方15万元工程款,并顺延工期20天。同时按照规划管理部门的要求,接受5万元的行政处罚。

3.5.4 乡村建设规划管理

乡村建设规划许可证是指在乡、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单位或者个人,依照法定程序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的由建设单位或者个人使用土地的法律凭证。

《城乡规划法》关于乡村建设规划许可证的规定具体如下。

(1)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。

(2)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以及农村村民住宅建设,不得占用农用地;确需占用农用地的,应当依照《土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后,由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。

(3)建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后,方可办理用地审批手续。

3.5.5 临时建设和临时用地规划管理

临时建设是指城乡规划主管部门批准的在城市、镇规划区内建设的临时性使用并在限期内拆除的建筑物、构筑物及其他设施。

临时用地是指在城市、镇规划区内进行临时建设时施工堆料、堆物或其他情况需要临时使用并按期收回的土地。临时用地的特点为:①临时用地不改变原土地用途的性质;②必须依法经县级以上人民政府土地行政主管部门批准;③须给土地所有者或者国有土地的原使用者予以经济补偿;④在临时用地上不得建设永久性建筑;⑤使用结束后,建设单位或勘察单位应当负责恢复土地的原用途,并及时交还土地所有者或土地使用者使用。禁止在临时用地上修建永久性或半永久性建筑物、构筑物和其他设施。

临时建设的审批具体如下:

(1)在城市、镇规划区内进行临时建设的,应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准。

(2)临时建设影响近期建设规划或者控制性详细规划的实施以及交通、市容、安全等的,不得批准。

(3)临时建设和临时用地规划管理的具体办法,由省、自治区、直辖市人民政府制定。

案例分析 规划局的法定职责

一、案例背景

2009年6月,某市居民韩某在未经市政规划部门批准的情况下采取分层施工的方法沿刘某家两层小楼前20m处建房,损害了其邻居刘某家的采光、通风权益,为此刘某多次要求规划局依法处理。2010年1月,韩某在原建筑基础上加盖二层时,刘某出面阻止,并砸坏了一根新建水泥柱,韩某诉至法院要求恢复原貌,赔偿损失,受诉法院经审理判定刘某赔偿损失500元,并驳回韩某恢复原状的诉讼请求。2010年2月1日,刘某再次前往规划局管理办公室,反映韩某非法加盖二层楼房问题并要求处理。规划局于2月6日作出处理并向韩某送达了《关于韩某违法建筑的处罚决定》,要求韩某拆除第二层,但未向原告刘某送达。韩某收到该处罚决定后未自动履行,规划局也因未在法定期限3个月内申请人民法院强制执行,而使该行政决定对韩某违法建筑的处罚落空。

2010年5月9日刘某(原告)以规划局(被告)不履行规划管理职责为由向该市人民法院提起行政诉讼,请求人民法院判决被告该市规划局履行法定职责,作出具体行政行为,对韩某违法建筑予以拆除,以保护原告的合法权益。被告辩称:原告曾来规划局反映韩某非法加盖二层楼的问题,但被告已经于2010年2月6日下发了2010(114)号《关于韩某违法建筑的处罚决定》,并于同日将该决定送达韩某。后原告没有主动查问,被告认为韩某已经自动履行处罚决定,两家矛盾已经解决。2010年5月11日,被告接到原告的起诉状后,申请法院强制执行2010(114)号文,但法院以超出申请执行的期限为由而不予强制执行。

二、法院审理

该市人民法院经审理认为,被告规划局是地方人民政府城市规划行政主管部门,主管本行政区域内的城市规划管理工作,对本行政区域内的建筑行为依法负有管理职责,本案原告认为其前邻居韩某未经批准擅自建筑楼房而严重影响其采光、通风的合法权益,请求被告依法处理是正确的,被告对原告的请求不仅应当作出明确的答复和处理,而且在违法建筑责任人不自觉履行处罚决定的情况下也应依职权在法定期限内申请人民法院强制执行,以确保原告的合法权益不受侵害。依照《中华人民共和国城乡规划法》第40条、第64条以及《中华人民共和国行政诉讼法》第2条、第11条第1款第5项的规定,法院于2008年5月18日作出判决:责成被告市规划局在本判决生效后30日内对原告的请求作出具体行政行为。

三、案例分析

本案中,市规划局虽然对韩某违法建筑的行为作出了行政处罚决定并责令其拆除违法加盖的二楼,但规划局既未认真督促韩某自觉履行,也未在规定期限内申请人民法院强制执行,从而实际上使该处罚决定归于无效,《中华人民共和国城乡规划法》第68条规定,“城乡规划主管部门作出责令停止建筑或者限期拆除的决定后,当事人不停止建筑或逾期不拆除的,建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施”。据此,对韩某违法建筑的行为作出具体行政行为以及依法申请人民法院强制执

行均是规划管理部门的法定职责。《行政诉讼法》第54条规定被告不履行或者拖延履行法定职责的,人民法院应判决其在一定期限内履行。因此,市规划局应在本判决生效后30日内对原告刘某的请求作出具体行政行为。

思考与练习

1. 什么是城乡规划? 城乡规划可分为哪些种类?
2. 我国城乡规划的期限是多少?
3. 简述我国城乡规划管理体制。
4. 我国城乡规划实施的原则有哪些?
5. 城乡规划修改的条件是什么?
6. 简述国有建设用地使用制度。
7. 什么是选址意见书? 什么是建设用地规划许可证? 什么是建设工程规划许可证?

模块 4 建设工程许可法规

学习目标

- 了解建设工程报建制度。
- 掌握施工许可证的申领范围、申领时间、申领条件和申领程序，掌握施工许可证有效期与延期、中止施工和恢复施工的相关规定。
- 了解我国工程建设从业单位的划分，了解房屋建筑工程施工总承包企业资质等级划分，了解各级工程建设从业单位的业务范围。
- 了解注册建造师制度、注册监理工程师制度和注册造价工程师制度。
- 了解项目经理资质管理、关键岗位从业资格管理的相关规定。

许可是指行政机关根据个人、组织的申请，依法准许个人、组织从事某种活动的行政行为，通常是通过授予书面证书形式赋予个人、组织以某种权利能力，或确认具备某种资格。

建设工程许可是指建设行政主管部门根据建设单位和从事建筑活动的单位、个人的申请，依法准许建设单位开工或确认单位、个人具备从事建筑活动资格的行政行为。需要指出的是，申请是许可的必要条件，也就是说没有申请，就没有许可。

由于建筑业在国民经济和社会发展中的地位和作用，加之建设工程建设周期长、投资规模大、专业技术性强，对工程建设活动进行事前的审查控制是非常必要的。为了加强对工程建设活动的监督管理，在建设工程立法中，确立了建设工程报建、建设工程施工许可、从业单位的资质许可和专业技术人员执业资格许可的法律制度。

4.1 建设工程报建制度

建设工程报建制度，是指建设单位在工程项目通过建设立项、可行性研究、项目评估、选址定点、立项审批、建设用地、规划许可等前期筹备工作结束后，向建设行政主管部门报告工程前期筹备工作结束，申请转入工程建设的实施阶段；建设行政主管部门依法对建设工程是否具备发包条件进行审查，对符合条件的，准许该工程进行发包的一项制度。

工程报建标志着工程建设的前期准备工作已经结束，工程项目可以进入建筑市场，转入工程建设的实施阶段。