《乐山市主城区规划建设监督管理条例（草案）》起草说明

一、制定的必要性和起草过程

习近平总书记在党的二十大报告中强调，“坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市”。党的二十届三中全会《决定》中提出：“强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用。”为深入贯彻落实习近平总书记关于城市规划建设的重要讲话精神和中央决策部署，也为了提升乐山市主城区规划建设的管理水平，切实解决主城区规划建设中遇到的困难和问题，发挥地方立法的规范和引领作用，乐山市人大常委会将《乐山市主城区规划建设监督管理条例》列入2025年立法计划。

2024年11月，乐山市自然资源和规划局正式启动条例草案的起草工作，成立工作专班，多次与住房和城乡建设、司法行政、综合行政执法等相关部门开展座谈，邀请法律专家、规划专家、建设工程领域专家献计献策。根据各方的意见建议，经过多次修改完善形成了《乐山市主城区规划建设监督管理条例（草案）》（以下简称《草案稿》）。

二、《草案稿》的主要内容

《草案稿》共六章三十四条，分别是总则、规划制定、建设项目管理、监督检查、法律责任和附则。《草案稿》在起草的过程中坚持问题导向，按照“小切口”“巧角度”“小快灵”“有特色”“真管用”的要求进行了制度设计，主要内容如下：

一是关于规划方面。针对目前我市主城区规划的科学性、协调性有待提升，前瞻性不够等问题，根据《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》等文件要求，结合我市实际，对总规、详规和专规的制定提出了新要求，其中规定，总规应当“根据城市发展战略、发展格局、城市风貌和人口规模，对主城区区域的组团结构划分、建设用地布局、交通运输系统及全市性基础设施的布局、历史文化保护、生态环境建设、风景旅游资源的开发利用等进行总体部署”（第九条）；详规应当“统筹推进养老、托幼、教育、医疗、商业、健身、出行、垃圾分类等公共服务设施的规划，打造功能完备、资源配置合理、居民生活便捷的城乡社区生活服务圈”（第十条）；专规应当服从总规的要求，保持各项专规的衔接，并纳入详规。同时，《草案稿》第二章还从地下管线规划、历史建筑保护、海绵城市建设、城市设计、城市更新等方面对主城区规划进行了规定。

二是关于建设方面。为了进一步维护规划的权威性，对规划的实施进行严格监管，《草案稿》第三章第十七条、第十八条和第二十条分别对建设工程许可制度、施工许可制度和规划核实制度在上位法的基础上进行了细化和补充。另一方面，为了提高行政效能，对小型工程项目提高审批效率，第三章第十七条第二款规定“对于符合主城区内的国土空间规划要求，对规划实施没有影响的简易工程可以免于办理或者适用简易程序办理建设工程许可证，具体办法由市自然资源和规划部门制定”；根据住建部和省住建厅的授权，第十八条第二款规定“工程投资额在 100 万元以下（含 100 万元）或者建筑面积在 500 平方米以下（含 500 平方米）的房屋建筑和市政基础设施工程，可以不申请办理施工许可证”。同时，第三章还对已建成建筑物改变使用性质、管线埋设挖掘城市道路、老旧小区改造、临时建设不拆除等群众和相关部门反映较多的问题做出了回应。

三是关于监管方面。主城区的规划建设监管涉及了包含自然资源和规划、住房和城乡建设的多个部门，特别是行政综合执法改革后，目前在主城区内只有区级的综合行政执法部门才对房屋和市政领域的建设违法行为有处罚权；此外，主城区范围内还涉及水行政、交通运输、文物、农业农村等部门对各自领域建设行为的监督和管理。《草案稿》在第五条将以上各部门职责进行了表述。同时设立了第四章监督检查，规定了综合执法部门查处违法建设的情形以及监督协作、基层监督、群众举报、信用管理等机制。

此外，针对群众参与规划建设监管权益保障方面，《草案稿》对规划的制定程序和公布程序都做出了规定，要求“国土空间总体规划批准实施后，市人民政府应当在本市主要新闻媒体、政府网站上公布图纸和文本，并对规划的重点内容进行说明”；在规划建设的监督管理方面规定“任何单位和个人都有权就涉及其利害关系的建设活动是否属于违法建设向建（构）筑物所在地的自然资源和规划部门查询核实”。