淄政发〔2009〕9号

各区县人民政府，高新区管委会，市政府各部门，各有关单位，各大企业，各高等院校：

现将《关于进一步强化建筑市场管理工作的意见》、《关于进一步加强城乡规划管理工作的意见》和《关于严格规划执法巡查加大违法建设整治力度的意见》印发给你们，请结合各自实际，认真贯彻执行。

淄博市人民政府

二○○九年一月十八日

关于进一步强化建筑市场管理工作的意见

为进一步强化建筑市场管理,解决建筑市场存在的突出问题，保证建设工程质量安全，实现建筑业科学发展,提出以下意见。

一、明确责任，完善机制，解决建筑市场存在的突出问题

（一）明确市和区（县）两级建设部门的监管范围，进一步强化建设工程管理责任。按照封闭式管理、属地化管理和“谁管理、谁负责”的原则，进一步明确市和区（县）两级建设行政主管部门的监管职责。济青高速路以南、滨博高速路以东、昌国路以北、宝沣路—张东铁路以西（不含高新区）的建设工程项目（不含周村部分区域）由市建设行政主管部门实施监管；上述范围之外的工程建设项目（除市政府明确由市建设行政主管部门管理的工程外）由张店区建设行政主管部门实施监管；高新区的工程建设项目按市政府有关规定由高新区管委会实行封闭式管理；桓台县、高青县、沂源县的工程建设项目实行自主管理；淄川区、博山区、周村区、临淄区的工程建设项目按照市政府简政放权的要求，下放区政府管理。

对封闭式管理、自主管理、下放管理的区县（含高新区）建设工程（除市政府明确由市建设行政主管部门管理的工程外）一律按照属地化管理的原则，全部由区县、高新区管理。市建设行政主管部门在抓好直接监管区域和工程项目的同时，要强化行业指导和市场监管职能，加大对区县、高新区工作的督查力度；要抓好制度体系的建立和完善，监督检查有关法律法规的贯彻落实，理顺管理程序，实现对建设工程的全程管理。各区县、高新区建设行政主管部门要按照职责权限和职能范围，切实履行好管理职能，并自觉接受市建设行政主管部门的业务指导和监督，协调配合，共同管理好建筑市场。

市、区（县）两级建设行政主管部门在各自监管职责范围内，做好工程报建、招投标、施工图审查、质量监督、安全监督、施工许可、竣工验收备案等建设手续的办理及违法工程的查处工作，并对工程建设中出现的拖欠工程款和农民工工资问题及工程质量、安全生产等工作负管理责任。

（二）明确乡镇政府的监管范围，进一步强化对村镇建设工程的管理。乡镇政府负责辖区所有建筑工程的监督管理。乡镇长是村镇建设工程质量和安全管理工作的第一责任人，分管村镇建设的副乡镇长对村镇建设工程质量和安全管理工作负直接责任。区县政府、高新区管委会要将建设工程质量安全纳入对乡镇政府的目标考核。区县政府、高新区管委会可结合区域特点对辖区内村镇建设工程的具体管理模式和责任划分自行规定。乡镇政府要切实加强对本乡镇区域范围内工程建设的管理，建立镇、村两级工程报建专人管理制度，具体负责工程建设手续的办理及工程质量、安全事故的上报和工程建设有关事宜的联络工作。要加强对镇、村两级报建人员的培训，提高业务素质，健全完善镇、村工程建设管理体系，形成运转高效、信息畅通的市、区（县）、镇（乡）、村管理网络。

（三）进一步加强对工业园区建设工程的管理。我市范围内经国务院、省政府批准的各类开发区、工业园区建设工程（除市政府明确由市建设行政主管部门管理的工程外）的管理，不论工程规模大小（含市级以上重点工程），一律由所在区县、高新区建设行政主管部门管理。各区县、高新区要加强对各类工业园区建设工程的管理，做到监管无盲区。对建设手续不全而开工建设的，严格按照有关法律法规予以查处；对能在限期内补办手续并接受处理的，勘察设计审查、质量监督、安全监督和建设监理单位必须提前介入，确保工程建设质量安全；对不能补办手续或不接受处理的，坚决停工并给予相应处罚。

（四）切实维护农民工的合法权益。认真贯彻落实国务院和省政府关于维护农民工权益的有关规定,严格落实已经建立的预防农民工工资及工程款拖欠的长效机制。凡在建工程出现的拖欠工程款及农民工工资问题，按属地化管理的原则，由工程所在地建设行政主管部门负责。竣工使用后出现的拖欠问题，以建筑企业所在地建设行政主管部门为主，工程所在地建设行政主管部门配合，解决拖欠问题。

二、规范建筑市场秩序，加强基本建设程序管理

（一）进一步加强对勘察、设计、施工、监理、检测、招标代理等单位和机构的管理。严禁“三无”施工队伍进入建筑市场，从严查处挂靠、转包及非法分包等违法行为。承包单位与建设单位、总承包单位与分包单位要及时签订合同，严禁签订“阴阳合同”。

（二）切实加强基本建设程序管理。所有建筑工程必须先勘察、后设计、再施工。建设单位必须将工程发包给具有相应资质等级的勘察、设计、施工、监理等单位，必须委托具有相应资质的施工图审查机构审查；工程施工必须由具有相应资质的企业进行，项目经理必须具备相应的资格条件；建筑工程必须委托质量安全监督和工程监理；工程开工前必须依法申领《建筑工程施工许可证》，否则不得开工；工程竣工验收合格后必须办理竣工验收备案手续，否则有关部门不得办理有关权证。在工程建设中不执行法定建设程序的，各级建设行政主管部门应依法依规严肃追究各参建单位，尤其是建设单位的责任。

（三）各司其职，严格监管程序。要进一步整顿和规范建筑市场秩序，深入研究建筑市场形势，建立健全各项工作制度。一是落实工作责任制，根据各部门职能对工作责任进行明确分工，将监管责任细化到部门、到科室、到具体工作人员，各司其职，各负其责；二是完善相关工作制度，对执法程序、执法依据、举报电话进行公开，接受工程建设各方和社会群众的监督；三是组织执法人员学习相关法律、法规，严格执法、文明执法、热情服务，杜绝滥用职权、徇私舞弊、吃拿卡要等现象的发生，树立公正执法的良好形象。市建设行政主管部门每年组织两次综合大检查，定期不定期对区县、高新区建设行政主管部门履行管理职能情况进行督导抽查；区县、高新区每季度组织一次综合大检查，对检查中发现的问题及时查处。

三、加强工程质量及安全管理

（一）加强工程质量管理。市质监站要加强监督和业务指导，对区县、高新区监管的建设工程每半年组织一次拉网式集中检查，对检查中发现的问题实行挂牌督办，直至问题解决；同时加大对区县工程质量监督技术人员的培训力度，结合对区县、高新区管理工程的专项质量检查，不断提升全市建设工程的总体质量水平。施工单位在施工前必须提出科学有效、全面合理的施工组织设计和施工方案，并依照程序报请监理单位总监理工程师审查批准，报请建设单位组织相关专家和参建各方会审通过，如有必要可向质监站报送审查后的专项施工方案。要加强对施工现场的质量巡查，及早发现、解决问题，力争将质量隐患消灭在萌芽状态。要强化对现场质量管理人员资格和管理行为的监督，现场质量管理人员必须持证上岗，不符合要求的要立即更换。

（二）加强安全生产管理。要按照法律法规的规定，切实抓好建设工程安全生产管理工作。对起重机械要严格按照建设部166号令的规定使用和管理；对高大模板、深基坑和大跨度工程的管理，施工前必须编制安全专项施工方案（以下简称安全方案），安全方案应由施工总承包单位组织编制，由施工总承包单位技术部门组织施工技术、设备、安全、质量等部门的专业技术人员进行审核。工程监理单位应组织专业监理工程师对施工单位提报的安全方案进行审核，审核合格后，报监理单位总监理工程师和建设单位审批。

要严格落实建筑安全生产责任制,实行安全生产许可制度,按规定计取安全防护、文明施工措施费用,确保安全施工投入。要建立安全防护用具及起重机械设备安全使用检验检测体系,加强安全生产的督察和检查,市和区（县）两级建设行政主管部门、乡镇人民政府要建立严格的全覆盖的建筑市场安全巡查制度，划分责任区域，实施定人员、定区域、定时间巡查检查，建立巡查检查备案制度，并严格落实安全隐患排除措施。对发生安全生产事故的责任单位和有关人员,要严格依法查处。

四、加强队伍建设，提高管理水平

（一）加强监管队伍建设。进一步强化市、区（县）两级管理队伍建设，质量监督按每人3-5万平方米、安全监督按每人8万平方米的规定配足配齐管理人员。一是狠抓内部管理制度的落实，探索建立有效的奖惩机制，量化工作标准，严格考核奖惩，用制度管人管事，激发工作人员的积极性和创造性。二是梳理现有法律法规，狠抓市场管理制度的落实，实现常年不间断巡查，每年两次大检查，严厉查处各种违法违规行为。三是建立并严格执行工作人员定期轮岗制度，切实做好人才使用和人才培养工作，提高管理队伍的整体素质。四是坚持依法行政，严格按照法律法规规定的权限进行管理，明确管理职责，坚持工作到位不越位，提高管理工作效率。

（二）加强建设单位的规范化建设。建设单位不得与承包单位串通，允许其挂靠、转包、违法分包或者转让业务，不得强行指定挂靠、转包、违法分包。

（三）加强建筑施工企业队伍建设。施工企业对工程质量安全负直接责任，建设项目实行项目经理负责制，项目经理对工程质量安全负主要责任。施工企业要加强自身管理和专业能力培训，健全质量安全保证体系，完善企业内部管理制度，加强对项目经理及其项目管理班子的管理。施工企业分包工程必须经建设单位认可后方可实施。

（四）加强监理企业队伍建设。监理企业应按照“公正、独立、自主”的原则开展工程建设监理工作，公平地维护项目法人和被监理单位双方的合法权益。严禁监理企业超出批准的业务范围从事工程建设监理活动，不得转让监理业务，不得承包工程，不得经营建筑材料、构配件和建筑机械、设备。监理企业及从业人员应强化诚信意识，依法守信开展监理工作，积极参加岗前培训和继续教育，加强专业技术和管理知识学习，不断提高自身业务水平。

（五）加强建筑机械操作人员队伍建设

1.建筑施工起重机械装拆人员、操作人员、司索信号工等必须持建设行政主管部门核发的特种作业操作资格证书方可上岗作业。

2.市、区（县）两级建设行政主管部门制定特种作业人员培训、考核制度，建立特种作业人员管理档案，查处特种作业人员违规违章行为并记录在档，凡具有下列行为之一的，报请上级主管部门吊销其特种作业资格证书：（1）两年内违章操作记录达3次及以上的；（2）未按照有关规定参加年度安全教育培训和继续教育的；（3）违章作业造成生产安全事故或者其他严重后果的；（4）发现事故隐患或者其他不安全因素未立即报告而造成严重后果的。

3.机械设备的操作人员必须做到“四懂三会”，即懂构造、懂原理、懂性能、懂用途，会操作、会维护保养、会排除故障，并及时填写设备运转记录或交接班记录。

五、严格执行问责制度

各级建设行政主管部门要坚持“谁主管、谁负责，谁审批、谁负责”的原则，加强跟踪督查，落实责任，确保负有审批、许可和监督管理职能的有关管理机构切实履行职责，确保监管到位。建设、勘察设计、施工、监理单位要按照各自的职责，切实加强自身管理，健全质量安全保证体系。出现质量安全事故的，将严肃追究相关单位和责任人的责任；构成犯罪的，移送司法机关依法追究其刑事责任。

关于进一步加强城乡规划管理工作的意见

为严格城乡规划行政许可和行政执法工作，进一步明确工作职责，简化办事程序，提高工作效率，根据《中华人民共和国城乡规划法》的规定，提出如下意见。

一、严格执行城乡规划行政许可制度

（一）在张店区（含高新区）、淄川区、博山区、周村区、临淄区行政辖区内，划定城市、镇建成区和规划控制区的具体范围（具体范围说明书及图件另行印发）。本意见所称建成区是指城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围。本意见所称规划控制区是指各区行政辖区内，因城市、镇建设和发展需要，实行规划控制的区域。

（二）城市、镇建成区和规划控制区范围以内的建设项目，规划行政许可依法实行“一书三证” （建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建设工程竣工规划验收合格证）制度。

（三）城市、镇建成区和规划控制区范围以外以划拨、出让方式取得国有土地使用权的建设项目，以及乡镇级以上道路、管线等市政基础设施建设项目，规划行政许可依法实行“一书三证”制度。

（四）其他建设项目（不含使用原有宅基地进行农村村民住宅建设），规划行政许可实行乡村建设规划许可证制度。

（五）使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的，由乡镇人民政府批准,并出具相关批准证件。

（六）未取得国有土地使用权证的，不得核发建设工程规划许可证。

二、下放管理权限，清理收费事项

（一）张店区（含高新区）、临淄区行政辖区内的建设项目 “一书三证” 及乡村建设规划许可证，经市规划局直属机构、派出机构审核，由市规划局批准、核发。规划许可证件加盖市规划局2号印章后，由市规划局服务窗口发出。

（二）淄川区、博山区、周村区行政辖区内的建设项目 “一书三证”以及乡村建设规划许可证，经市规划局派出机构审核，由区人民政府批准、签发。规划许可证件分别加盖市规划局3号（淄川）、4号（博山）、5号（周村）印章后，由市规划局各派出机构发出。

淄川区、博山区、周村区行政辖区内，省属以上（含省属）企业、单位建设项目和重大基础设施建设项目的规划审批、许可事项，由市规划局派出机构受理、审核，经区人民政府同意后，报市规划局批准、决定，并签发批准文件和许可证件。

（三）淄川区、博山区、周村区行政辖区内，按规定应当收取的规划技术服务费，专款用于市规划局各派出机构日常管理工作和补充城乡规划编制经费。

（四）村民自建住宅或村民还迁住宅项目应缴纳的规划技术服务费不再收取。

三、实行分级规划执法巡查和工作联动机制

（一）城市、镇建成区和规划控制区范围以内的建设项目，城市、镇建成区和规划控制区范围以外以划拨、出让方式取得国有土地使用权的建设项目，以及乡镇级以上道路、管线等市政基础设施建设项目，由市规划局及其直属机构、派出机构负责直接对取得建设工程规划许可证的建设工程进行检查，每季度一次，重点是开工前放线检查、主体完工后检查和竣工后规划验收检查，发现有违法建设行为的，应当立即进行现场制止，并提出处罚意见，于3日内书面移交市、区城管执法局。市、区城管执法局负责对取得建设工程规划许可证的建设工程进行施工过程的检查，对未取得建设工程规划许可证的建设工程进行检查，同时对辖区内其他建设行为进行定期巡查，发现有违法建设行为的，应当立即进行现场制止，并于3日内书面移交市规划局及其直属机构、派出机构。市规划局及其直属机构、派出机构提出具体处罚意见，回复市、区城管执法局。市、区城管执法局根据市规划局及其直属机构、派出机构提出的处罚意见，依法实施行政处罚。

（二）市规划局及其直属机构、派出机构和市、区城管执法局执法巡查以外的建设项目，由项目所在地乡镇人民政府负责执法巡查，发现有违法占地、违法建设行为的，应当立即制止并限期整改。整改不到位的，由乡镇人民政府依法拆除。

（三）市规划局及其直属机构、派出机构每月将已经取得规划行政许可的建设项目抄告市、区城管执法局和乡镇人民政府，市、区城管执法局和乡镇人民政府每季度将违法建设项目和查处结果抄告市规划局及其直属机构、派出机构。

四、关于三县城乡规划管理工作

桓台县、高青县、沂源县行政辖区内，城乡规划行政许可、规划执法巡查和工作联动制度，由各县参照本意见，结合本县实际另行制定。

关于严格规划执法巡查加大违法建设

整治力度的意见

为进一步加大对违法建设行为的查处力度，维护建筑市场秩序，根据《中华人民共和国城乡规划法》的有关规定，现就严格规划执法巡查加大违法建设整治力度提出以下意见。

一、分清职责，确定规划执法责任

城管执法部门规划执法工作按“属地管理”的原则实施。市城管执法部门负责对各区县、高新区城管执法部门规划执法工作进行业务指导、培训、考核和监督检查；负责统一调度、组织全市性规划专项执法检查和重大规划案件的查处。各区县、高新区城管执法部门在区县政府、高新区管委会的直接领导下组织规划执法工作，负责城市、镇建成区、规划控制区和城市、镇建成区、规划控制区以外以划拨、出让方式取得国有土地使用权的建设项目以及镇（乡）级以上道路、管线等市政基础设施建设项目（包括临时建设项目、户外广告设施）的查处工作。乡镇政府在区县城管执法部门的指导和监督下，负责区县城管执法部门执法范围以外区域的规划巡查、执法和集中整治工作（包括对临时建设项目、户外广告设施的查处），对重点违法建设项目要及时报告区县政府和区县城管执法部门，采取坚决措施予以纠正。

二、调整力量，建立责任区巡查制度

（一）各区县、高新区城管执法部门要与规划部门对接，按照规划部门提供的规划管辖权限严格界定城管执法部门的规划执法区域。

（二）各区县、高新区城管执法部门要调整充实规划执法力量，建立专业执法队伍，保证规划执法需要。

（三）在界定规划执法区域的基础上，各区县、高新区城管执法部门要划定责任区，指定负责人，对责任区内的工程建设情况实施全覆盖巡查，并建立巡查记录制度、违法建设登记上报制度和集中督导制度，及时制止违法建设；责任区内出现违法建设项目开工后3日内未发现，导致违法行为既成事实的，或者发现后未及时制止、上报的，要严肃追究责任区巡查人员及负责人的责任；区县、高新区城管执法部门对各责任区上报的违法建设行为要做好登记，并在规定时限内组织专门力量进行查处，查处不力的追究相关人员的责任。

（四）各区县、高新区城管执法部门每季度要对管理范围内的在建、新建、续建项目进行一次拉网式检查，并详细登记建设项目情况。对违法项目分别提出处理意见，组织集中整治。

（五）各乡镇政府要成立与管理区域相适应的规划执法专业队伍，确定规划执法区域，统一制定规范性法律文书，建立建设项目巡查、普查、登记、立案、调查、处罚、审核、上报、结案等制度，按照《城乡规划法》要求，全面开展规划执法工作。

三、严格执法，加大违法建设整治力度

（一）各区县、高新区城管执法部门和乡镇政府要把各类工业园区、工业聚集区纳入规划执法检查范围。要进一步加大对镇驻地、城乡结合部、各类工业园区、工业聚集区、风景名胜区以及村庄改造建设项目的规划执法力度。

（二）各区县、高新区城管执法部门和乡镇政府要结合各自实际，积极开展多种形式的联合执法活动，及时发现和解决规划建设中的违法违规行为。市城管执法部门每年与监察、建设、规划、检察、公安等部门组织不少于两次的联合规划执法检查。

（三）所有建设项目，在未取得建设工程规划许可证（乡、村庄建设未取得乡村建设规划许可证）的情况下，无论以何种理由开工建设均属违法建设行为。各级政府、各有关部门、各类建设指挥部以文件、会议纪要、指示、批示等形式承诺建设的工程项目，必须在取得建设工程规划许可证（乡村建设规划许可证）后方可开工建设。

（四）对未取得建设工程规划许可证或未按建设工程规划许可证的规定进行建设的，要责令其停止建设；尚可采取改正措施消除影响的，要限期改正，并处建设工程造价5%—10%的罚款；无法采取改正措施消除影响的，要限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，并处建设工程造价10%以下的罚款。对于当事人不停止建设或者逾期不拆除的，在报请当地人民政府批准后依法查封施工现场，组织强制拆除。

（五）对于临时建设工程未经批准进行临时建设，或未按照批准内容进行临时建设，或临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的，责令限期拆除，可并处临时建设工程造价1倍以下的罚款。

（六）城乡规划确定的公共服务设施用地以及其他需要依法保护的用地，禁止擅自改变用途。在规划区域内进行户外广告设施建设的，必须在取得临时建设规划许可证的前提下方可开工建设。任何部门和单位不得利用城乡规划确定的服务设施用地及其他需要依法保护的用地擅自进行户外广告设施的许可。对无临时建设规划许可证的户外广告设施，各区县、高新区城管执法部门及乡镇政府要依法进行拆除。

（七）在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，依法拆除。

四、加强联动，形成规划执法合力

（一）市和区县规划部门要每月将许可、审批后的建设工程及时以规范文书抄告同级城管执法部门。规划部门发现的违法建设行为，应及时将案件移送同级城管执法部门。对于规划部门移送的案件，城管执法部门应及时进行处理，并按月以规范文书向移送单位反馈结果。

（二）乡镇政府要加强建设管理力量，严肃规划执法，对辖区规划实施、建筑质量、建筑安全实行严格管理，对违法用地和违反规划建设，以及有安全和质量隐患的建设工程，要坚决予以查处，并按规定限期解决问题。

（三）为提高综合执法效率，严厉打击各种违法建设行为，对违法建筑，规划、建设、房管、工商等部门不予验收、不予发放施工许可证、不予核发房屋产权证、营业执照等相关证件（照），水、电、气、暖、通信、有线电视等部门不提供相关服务。

（四）公安部门要积极配合城管执法部门开展规划执法工作，对发生的阻碍执法、撕毁封条、暴力抗法等事件及时严肃查处。

五、落实措施，做好基础性工作

（一）各区县、高新区城管执法部门要会同乡镇政府结合每年组织的建设项目普查，建立建设项目电子档案数据库，详细登记所辖区域内（含乡镇驻地和农村）建设工程项目的数量、建设面积、手续情况、开完工时间、所在位置、建设性质等基本数据，实现建设项目的电子化管理。市城管执法部门要搞好城管执法信息指挥平台建设，建立全市建设项目数据库，随时掌握城市执法区域内各类建设项目的开工、进度等情况，搞好检查督导。

（二）各区县、高新区城管执法部门和乡镇政府在执法过程中，在立案、调查、处理、审核、结案等方面要严格按照审批程序组织实施，严格按照要求使用规范法律文书。要积极推行网上办案，减少干扰，提高效率，确保案件处理的及时、公平、公正和公开。

（三）要加大对规划执法案件处理后的检查力度，市城管执法部门要不定期对各区县、高新区规划执法情况进行抽查；各区县、高新区城管执法部门要加大对规划案件办理情况的检查，重点审查案件办理是否符合程序、是否按法律规定进行处罚，及时纠正案件处理中出现的问题。

（四）各区县、高新区城管执法部门和乡镇政府要建立完善和落实投诉举报奖励制度，鼓励广大群众积极参与城市规划监督管理，拓宽查处违法建设信息渠道，及时查处各类违法建设行为。