



揭阳市人民政府关于 打好违法建设治理攻坚仗的实施意见

揭府函〔2019〕134号

各县（市、区）人民政府（管委会），市政府各部门：

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于违法建设治理的决策部署，坚决打好我市违法建设治理攻坚战，管住现在、规范未来，遏制增量、消化存量，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国建筑法》等法律法规和《广东省人民政府关于打好违法建设治理攻坚仗的指导意见》文件精神，经市委、市政府同意，特制定本实施意见。

一、总体要求

按照“坚决遏制新增，逐步消化存量；坚持依法行政，规范治理程序；坚持公平公正，维护社会稳定；压实属地责任，推动社会共治”四大违法建设治理工作原则，聚焦违法建设治理重点难点问题，坚决遏制新增违法建设，健全完善政策体系，全面整合执法资源，强化行政执法力度，逐步实现“管住现在、规范未来，遏制增量、消化存量”。通过三年攻坚行动计划，2019至2021年，全市治理违法建设362万平方米。其中，2019年计划治理121万平方米，2020年计划治理119万平方米，2021年计划治理122万平方米。2021年之



后持续开展治理工作，全面消化存量违法建设。

二、治理范围和治理重点

1. 自本实施意见出台之日起，新增的违法建设一律依法拆除或没收。

2. 在建的违法建设按照《揭阳市在建违法建设分类处置指导意见》（附件2）进行处理，属于“负面清单”所列拆除情形的在建违法建设，坚决予以拆除，恢复原状；属于没收情形的，依法予以没收，依法处置；属于在建违法建设的，在依法依规处理到位的基础上，完善用地手续和报建手续后方可开工建设。

3. 历史存量的违法建设，比照《揭阳市在建违法建设分类处置指导意见》，按照拆除一批、没收一批、整改一批和集中连片整治一批的方式进行逐步消化。

4. 治理重点。严重影响公共安全的，包括占用消防和防空防灾抢险应急通道，影响河道行洪或存在严重安全隐患的违法建设以及未经批准擅自设置或存在严重安全隐患的户外广告；严重影响人居环境的，包括影响“三旧”改造、城中村改造、棚户区改造和农村人居环境综合整治以及占用道路、绿地、广场等公共空间或小区业主共有场地的违法建设；严重影响生态环境的，包括占用风景名胜区、自然保护区、水源保护区、公园、湿地以及其他对生态环境产生严重污染或影响的违法建设；严重影响发展环境的，包括占用高速公路、高速铁路、供水、供电、供油、供气、通信、工业管道等公共基础设施用地以及在已征土地上抢建、加建，严



重影响重大基础设施建设和重点项目落地的违法建设；严重影响社会治理的，包括其他违法性质严重、社会影响恶劣、严重影响社会治安综合治理的违法建设；可以集中连片整治的违法建设。

三、工作措施

（一）严守新增违法建设“零增长”红线

5.各县（市、区）城管执法部门（含承担规划执法职能部门，下同）要联合自然资源、住房城乡建设等部门和各乡镇（街道）、村（社区），建立网格化、全覆盖的联合巡查机制，发现违法建设行为的要立即制止，并责令停止违法行为，制止后仍不停止建设的，依法采取“四清两断”措施（即：清理施工队伍、清拆脚手架、清理施工设备、清理建筑材料，断水、断电）予以控停，对属本实施意见第1条情形的一律依法拆除或没收，对无法补办相关手续严重违反城乡规划的要坚决予以拆除。

6.严禁任何单位或个人非法购买、转让“小产权房”。

“小产权房”是指未经批准在农村集体所有土地上建设，向本集体经济组织以外的单位、个人销售或以长期租赁等形式变相出售的住房，属违法建设，无法办理产权登记，强制拆除或房屋征收时不能补偿。非法转让、购买、出售、租赁

“小产权房”不受法律保护，一旦遇到纠纷，购买者将难以维权，由此所造成的一切损失和后果自行承担，情节严重构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。

7.各地要强化行业管理，引导各类市场主体拒绝向违法



建设主体提供预拌混凝土、钢筋等建筑材料以及设计、施工等服务。对经主管部门书面提醒，仍继续向违法建设提供建筑材料或相关服务的单位或个人，应将其纳入建筑市场信用管理，记录其不良信用信息并实行失信惩戒。

8.各地要健全完善“天上看、地上查、群众报、视频探”四位一体的综合监管体系，切实加强源头防控。充分利用卫星遥感、无人机航拍和城市视频监控等技术手段，消除监管盲点。向社会公布违法建设举报电话12345，接受群众举报监督。

（二）严肃控停治理在建违法建设

9.县（市、区）城管执法部门每月联合自然资源、住房城乡建设等部门和乡镇（街道）、村（社区），以乡镇（街道）为单元，开展地毯式、全覆盖的全域普查在建建筑工程工作，更新辖区内在建建筑工程台账，一乡镇（街道）一台账，一工程一照片，照片电子档全部以建筑工程地址命名，并于每月26日前向市城管执法局上报在建建筑工程台账。

10.县（市、区）党委、政府（管委会）要对普查出来的在建建筑工程进行分类甄别，按照《揭阳市在建违法建设分类处置指导意见》对在建违法建设认真研究、落实分类处置，组织控停和专项清拆行动。

11.市城管执法局牵头相关部门，以省住房城乡建设厅建立的全省违法建设治理信息平台为基础，在2020年6月底前对治理对象开展标图入库，汇总摸底排查数据、城市地理信息以及相关用地、规划信息，形成全市违法建设治理“一



张图、一本账”。

12.各县（市、区）党委、政府（管委会）在本实施意见出台后一个月内，细化形成辖区具体的实施意见，明确完成时限。

（三）加快消化历史遗留存量违法建设

13.历史存量违法建设的分类处置比照《揭阳市在建违法建设分类处置指导意见》执行。2020年底前，市、县（市、区）要结合土地管理、城乡规划等法律法规的实施时间节点，按照公共配套类、产业类、住宅类等类型，出台存量违法建设分类认定处置政策，逐步解决历史遗留问题。市自然资源局要会同市住房城乡建设局、市农业农村局加强对各县（市、区）的工作指导。

14.拆除一批。对存在重大安全隐患且无法整改消除，以及严重影响规划实施且无法改正等情形的违法建设，坚决予以拆除。发挥基层自治组织作用，督促违法建设当事人自行拆除。

15.没收一批。需部分拆除但影响建（构）筑物主体结构安全，需整体拆除但影响相邻建（构）筑物主体结构安全，现有拆除技术条件和地理环境无法实施拆除，以及拆除将损害无过错利害关系人的合法权益，或对公共利益造成重大损害等后果的，依法予以没收实物或违法收入。

16.整改一批。可采取整改措施消除对规划实施影响的，依法予以完善手续。对可整改的学校、医院等公共配套类历史遗留违法建设要予以优先处置，加快完善手续。



（四）突出治理重点区域、重点行业违法建设

17. 集中连片整治一批。结合“三旧”改造、土地整备、城中村改造和棚户区改造工作，通过货币补偿、产权调换、利益统筹等方式，集中连片整治一批违法建设。

18. 开展重点行业自查自纠。市文广旅游体育局、市民族宗教局、市卫生健康局、市教育局等部门要牵头组织清理文化娱乐、旅游和体育场所、民族宗教场所、医疗卫生机构和教育机构等公共服务场所存在的违法建设，及时移交违法建设清单，督促违法建设当事人配合开展治理工作。

（五）规范农村宅基地管理和农房建设秩序

19. 加快推进村庄规划编制。力争在2020年底前，结合国土空间规划编制，在县域层面基本完成村庄布局工作，有条件、有需求的村庄规划应编尽编。用好活用城乡建设用地增减挂钩政策，推进农村旧住宅、废弃宅基地、空心村等闲置建设用地拆旧复垦。全面开展农村房地一体不动产登记工作，基本完成“房地一体”的农村宅基地、集体建设用地确权登记颁证任务。

20. 规范农房建设秩序。2020年2月底前，市自然资源局联合市住房城乡建设局、市农业农村局牵头研究制订《揭阳市村民建房规划建设管理实施意见》。各地要完善宅基地管理制度，畅通宅基地申请和农房报建渠道，推行部门联审，切实简化审批手续，提升行政服务效能。强化宅基地村民自治管理，探索建立村居宅基地管理组织和村居宅基地协管员制度。探索通过农村公寓、住房联建等方式保障农民居住需



求。集中整顿违法违规设置的农田看护房，切实改善农村环境面貌。

四、责任分工

21. 市城管执法局负责此项工作的组织、指导、协调、监督；各县（市、区）城管执法部门负责对在建违法建设开展日常巡查、发现、制止、报告工作，将普查在建建筑工程常态化，严格落实“零报告”制度。

22. 住房城乡建设部门指导乡镇（街道）规划建设管理机构建立审发限额以下小型工程（投资额100万元以下或建筑面积500平方米以下）“施工公示”制度，明确“施工公示”的具体内容、申报手续、审核流程、悬挂要求，以及违反“施工公示”制度的处理措施；落实基层属地管理责任，加强限额以下小型建筑工程的管理，确保规范建设，确保质量安全；负责加强对预拌混凝土、施工、勘察、设计、监理等企业及从业人员的监管，杜绝其向违法建设工程提供建筑材料及服务，协调市场监管部门依法对违规主体实行失信惩戒。

23. 自然资源部门负责加强土地管控和规划管理工作，建立“负面清单”和“整改清单”，指导对违法建设进行分类处理，指导农村宅基地、农用地管理有关工作。

24. 农业农村部门负责农村宅基地、农用地管理有关工作。

25. 市场监管部门负责依法对建筑领域各类市场主体登记及登记事项监管，依职责对登记的失信市场主体进行联合惩戒。

26. 水利部门负责查处位于城市规划区以外河道堤防管



理范围和水域线内的违法建设。

27. 林业部门负责查处违法占用林地的违法建设。

28. 文广旅游体育部门负责对涉及占用文物保护范围和建设控制地带的违法建设提出处理意见。

29. 司法部门负责对清理整治违法建设中涉及的有关法律程序、行政复议等进行指导。

30. 公安部门负责查处控停拆除违法建设过程中发生的刑事、治安案件，受理举报的违法建设偷窃水电线索，以及依法追究违法建设造成安全生产责任事故责任人责任。

31. 供水、供电部门负责建立用水用电的审批制度，不得为依法认定为在建违法建设的对象提供供水、供电服务；要对居民、企业用水用电进行核查，发现在建违法建设存在没有报告私接水电的，移交公安部门追究私接者的责任；经发现对在建违法建设提供供水供电服务的，依法追究供水、供电部门相关责任人的责任。

32. 纪检监察机关负责督促公职人员落实报告承诺制度，对监督检查发现或有关单位移送公职人员参与违法建设的问题要严肃处理；对说情、打招呼的要记录在案；对充当“保护伞”或搞权钱交易、利益输送的，严肃追究纪律、法律责任；鼓励各职能部门敢于担当、积极作为，对因整治违法建设而受到诬告抹黑的，及时调查、主动发声、澄清事实，并对诬告者予以严肃处理。

33. 各县（市、区）、乡镇（街道）党政要负起属地管理责任，负责组织城管执法、住房城乡建设、自然资源、市



场监管、农业农村、交通运输、水利、生态环境、应急管理、林业、公安、供水供电等部门和相关村（社区）联合执法控停、拆除在建违法建设；要压实乡镇（街道）工作责任，建立联席会议制度、“零报告”制度、分类处理制度，做深做实违法建设普查，不等不拖推进整治工作。

五、组织保障

34. 压实主体责任。各县（市、区）是落实违法建设治理的主体，主要负责同志要靠前指挥、负起总责，亲自部署，亲自推动，亲自解决重点难点问题，抓紧完善县（市、区）城管执法机制和执法机构，实现城管执法机制全覆盖。各地各单位发现公职人员顶风参与违法建设的，要及时报告同级纪检监察机关，同时抄送上级城管执法部门。市政府督查室、市城管执法局要定期或不定期组织对各地在建建筑工程的巡查和处理情况进行实地监督检查；对违法建设治理工作进展缓慢、避重就轻的县（市、区）、乡镇（街道），及时报告市委、市政府进行处置。

35. 落实执法保障。市、县城管执法机构要进一步优化整合执法资源，推动执法重心下移，建立联合执法机制，形成条块结合、协同治理的工作格局。要建立容错机制，对各地依法开展违法建设治理工作而产生的信访、行政复议、行政诉讼等问题，在相关考核、绩效管理等工作予以客观考量。加强行政执法与司法衔接，对违法建设涉及行为构成犯罪的，依法追究刑事责任。

36. 落实责任追究。对在建建筑工程普查工作中存在瞒



报、漏报、不实、不及时，将追究县（市、区）城管执法部门及工程所属乡镇（街道）负责人的责任；对在建违法建设存在瞒报、漏报的，将追究属地城管执法部门负责人责任；对在建违法建设没有及时组织控停或拆除的，将追究所属县（市、区）、乡镇（街道）负责人的责任；在监督检查中发现问题隐瞒不通报、不报告的，将追究市城管执法局负责人的责任。各县（市、区）严格落实属地控违拆违责任，加强对辖区乡镇（街道）共同责任的追究。市政府严格落实各县（市、区）控违拆违责任，对组织不力、执行不力、拆除不力的严肃追究责任；市政府督查室要组织专项督查督办，每月对各县（市、区）在建工程和新发生在建工程控违拆违情况进行通报。

37. 加强宣传引导。各地要继续加大政策宣传力度，运用报纸、电视、广播、互联网等媒体，加大对违法建设的危害性以及法律法规的宣传力度，表明决心和态度，打消群众的观望、侥幸心理，在群众中形成良好的氛围；加强对重点违法建设进行拆除的新闻公开宣传报道，震慑违法建设者。

附件：1. 揭阳市打好违法建设治理攻坚战三年目标分解表（2019—2021年）

2. 揭阳市在建违法建设分类处置指导意见

揭阳市人民政府

2019年12月31日



附件 1

揭阳市打好违法建设治理攻坚仗三年 目标分解表（2019—2021 年）

单位：万平方米

序号	县（市、区）	2019 年治理 目标	2020 年治 理目标	2021 年治 理目标	2019-2021 年治理目标 合计
1	榕城区	20	20	21	61
2	揭东区	13	12	13	38
3	普宁市	25	25	25	75
4	揭西县	20	20	20	60
5	惠来县	20	20	20	60
6	揭阳产业 转移工业园	10	10	10	30
7	空港经济区	13	12	13	38
全市合计		121	119	122	362



附件2

揭阳市在建违法建设分类处置指导意见

为指导各地积极做好在建违法建设的分类处置，全力推动全市全域普查在建建筑工程和严肃控停拆除在建违法建设工作，按照“管住现在、规范未来，遏制增量、消化存量”的原则，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等法律法规规定，特制订本指导意见。

一、对涉土地、规划管理的违法建设进行分类处理

（一）负面清单

1. 拆除类型。有下列情形之一且正在建设的，必须立即控停，坚决予以拆除，恢复原状。

（1）非法占用耕地、自然保护区或饮用水源保护区等重点区域土地进行建设的；

（2）已列入管控单元“清、拆、围”范围的；

（3）所在地块已列入棚户区改造、“三旧”改造、古城建设规划范围的；

（4）严重违反建筑退让道路红线、建筑退让用地边界等城乡规划管理技术规定或者控制性详细规划确定的强制性内容的；

（5）侵占现状及规划确定的道路、消防通道、广场、公共绿地、河湖水面、地下工程、轨道交通设施、通讯设施



或者压占城市管线、永久性测量标志等公共设施、公共场所用地的；

(6) 占用各级文物保护单位、历史建筑保护范围用地进行建设的；

(7) 在河道管理范围、公路建筑控制区和风景名胜区内，危害河岸堤防安全和河道行洪安全、交通安全、文物景观的；

(8) 在城市规划区经批准的临时建设工程超过批准使用期限的；

(9) 在已完成规划条件核实的建设工程用地范围内擅自新建、改（扩）建的；

(10) 涉及压覆重要矿藏和地质灾害危险区域的；

(11) 村民建房超6层以上或27米以上的部分，如控停后继续加高建设的，坚决予以拆除至6层或27米以下；

(12) 不符合土地利用总体规划、规划强制性内容的其他在建违法建设。

2. 没收类型。有下列情形之一且符合土地利用总体规划、规划强制性内容的在建违法建设，必须立即控停，对地上的建（构）筑物依法予以没收，依法处置。适用土地管理法的建（构）筑物，由自然资源部门作出行政处罚进行没收；适用城乡规划法的，由城管执法部门作出行政处罚进行没收。属于国有土地上的建（构）筑物，交由县（市、区）国有资产管理部门处置；属于集体土地的，交由属地乡镇政府（街道办事处）处置。



(1) 村集体经济组织、企业或个人利用集体土地建设“小产权房”（“小产权房”是指未经批准在农村集体所有土地上建设，向本集体经济组织以外的单位、个人销售或以长期租赁等形式变相出售的住房）；

(2) 国有土地改变用途建设商业、居住建筑的；

(3) 利用农用地建设工矿仓储、商业性建筑的；

(4) 已取得合法用地手续但尚未申请规划报建，需部分拆除但影响建（构）筑物主体结构安全，或需整体拆除但影响相邻建（构）筑物主体结构安全，现有拆除技术条件和地理环境无法实施拆除，以及拆除将损害无过错利害关系人的合法权益，或对公共利益造成重大损害等严重后果的。

（二）整改清单

有下列情形之一的且不存在负面清单所列情形的违法建设，必须立即控停，在依法依规处理到位的基础上，予以完善用地手续和报建手续后方可动工建设。

1. 村民建房（包括自建房和联建房）：村集体经济组织成员利用村集体土地建设6层（含6层）以下，高度27米以下建设自住房屋。处置方式：

(1) 已取得宅基地合法审批手续的，城、镇规划区内的需向县（区）级自然资源部门申请核发《建设工程规划许可证》，村庄规划区内需申请核发《乡村建设规划许可证》。《揭阳市村民建房规划管理实施意见》另行制订。

(2) 符合土地利用总体规划且符合宅基地申报条件的，需按程序申请办理用地审批手续和规划许可手续。



(3) 村民利用村分配的“厝地”建自住房屋、无邻里纠纷且不存在负面清单所列情形的，由本人承诺，村出具证明材料，由镇（街）建立台账、依法加强管理，暂时保留，若政府规划建设需要，“厝地”由村集体收回。对农村私分“厝地”行为，相关部门应进行严肃查处（“厝地”是指村集体组织将本村集体土地〈宅基地除外〉分配给村民建房的土地）。

2. 村民建房建设超6层以上或高度27米以上的，控停后违法建设当事人应当签署配合实施城市规划的承诺书，维持现有层高暂时予以保留使用。对此类违法建设，政府在实施城市规划需改造或拆迁时，由村集体予以收回。

3. 村民公寓：使用农村集体土地，由村集体（经联社组织）建设连片、多栋的村民住房，全部用于解决本村（经联社）村民生活所需的建筑。处置方式：村民公寓不存在严重违反土地利用总体规划和城乡规划，不存在重大安全隐患的，可采取整改措施消除对规划实施影响的，按照以下方式分类处理：

(1) 已取得合法用地手续的，城、镇规划区内的需以村集体名义向县（区）级自然资源部门申请核发《建设工程规划许可证》，村庄规划区内需申请核发《乡村建设规划许可证》。

(2) 符合土地利用总体规划但未取得合法用地手续的，需以村集体名义按程序申请办理用地审批手续和规划许可手续。本类型村民公寓只能登记为村集体财产。



(3) 使用已批准的留用地建设村民公寓的，在通过安全鉴定且不违反规划强制性内容的前提下，可依法按程序调整控制性详细规划后进行供地。村民公寓取得合法建设用地手续后应依法申办建设工程规划许可手续。本类型村民公寓只能登记为村集体财产。

4. 已办理建设工程规划许可手续，但没有按规划许可规定建设的。处置方式：参照《揭阳市区问题楼盘集中处置实施方案》处理。

5. 已取得合法用地手续但尚未申请规划报建，可采取整改措施消除对规划实施影响的。处置方式：按有关要求整改完毕后，依法办理相关手续。

6. 重大基础设施工程项目、重大民生工程项目拆迁安置用地的。处置方式：可暂时保留，不予拆除，逐步完善用地手续和规划许可手续。若政府建设需要，应由村集体负责收回、妥善解决。

二、历史存量违法建设参照本意见处理。

三、本意见为全市指导性意见，各县（市、区）应结合本地区实际，根据本意见制订出台具体实施细则。