

前言

私搭乱建、违章建筑犹如城市健康肌体上的“沉疴痼疾”，既影响城市的总体风格和环境，也严重威胁到周边群众的生命财产安全。市委书记孙大军在多次会议上强调，违法建设是城乡发展的“毒瘤”，各级各部门要把控制和查处违法建设与文明城市创建、城市更新行动、和美乡村建设等各项任务有机结合起来，坚决整治违建问题，高标准、高质量推进新时代城乡建设。

为此，市人大常委会加快立法工作进度，提高立法工作质量和效率，制定了我省首部关于违法建设治理领域的地方性法规——《吕梁市控制和查处违法建设条例》，将近年来我市在违建治理中一些好的经验和做法，上升为地方性法规，赋予了执法部门有力的法律武器，对违建项目打早打小，从根本上、源头上遏制违建增量，有效治理违建存量，为加快建设美丽幸福吕梁，全面推进中国式现代化吕梁新实践，贡献了人大智慧和力量。

□ 本报记者 梁英杰

违法建设一直是我市城乡规划建设和管理中存在的突出问题，不批擅建、未批先建、批后加建和违法乱建、抢建等现象屡见不鲜、层出不穷，已经严重阻碍了城市和乡村正常的建设和发展，影响了城乡品味和城市形象，扰乱了社会公共管理秩序。4月1日，由市第四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过的《吕梁市控制和查处违法建设条例》，提请省第十四届人民代表大会常务委员会第二次会议批准后，自5月1日起正式施行，是我市违法建设治理工作迈入法治化、规范化的标志性成果，对于全面加强和规范我市违建治理工作，进一步理顺违建治理体制机制，具有里程碑意义，为我市城乡建设和管理注入了新的力量。

民有所呼
法有所应

近年来，我市城镇建设的步伐不断加快，城市建设工作取得了巨大成就，初步构建了以规划主管

集思广益
开门立法

集思广益、问计于民是提高立法质量、实现



图为市人大常委会副主任闫玉萍带队在汾阳市开展“控制和查处违法建设”立法调研。

□ 本报记者 梁英杰

在刚刚结束的临县十七届人大四次会议上，该县人大代表票决出了城区有线电视免费收看、湫河公园配套建设健身步道、改造建成全民健身中心项目、妇女“两癌”免费筛查和孕妇产前筛查与产前诊断、惠民惠农补贴资金“一卡通”自助查询服务终端、城区大型移民安置点配套建设金融综合服务站、“人人持证、技能社会”职业技能提升培训、红枣保险10万亩、食用菌保险全覆盖、启用三交镇和兔坂镇敬老院等10个民生实事项目。

回顾几个月的探索，从政府“端菜”到群众“点菜”，从政府“为民作主”到实事“由民作主”，民生实事项目人大代表票决制工作成为该县坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一，把制度优势转化为治理效能的一次生动实践。群众提、代表定、政府办、人大评，崭新的机制广受群众好评，也产生了良好反响。

“‘端菜’到‘点菜’，一字之差，体现的是基层民主政治建设的创新。”该县人大常委会相关负责人介绍，“票决制”让民生实事项目不再由政府唱“独角戏”，而通过更为民主的方式，让实事项目更接地气、贴民心。

为使民生实事项目最大限度地倾听民声，体现民意，汇聚民智民心，临县坚持广开言路、问需于民，扎实做好票决工作的“第一道关口”。临县政府先后在政府门户网站、临县发布、湫河之声等平台发布民生实事建议项目征集通告，扩大民

生实事项目征集面和知晓度；通过信函、电子邮件等形式，向两代表一委员、县直单位、乡镇、社会各界公开征集民生实事项目意见和建议，县人大常委会依托人大代表联络站点动员全县县乡人大代表主动深入基层，通过走访选民等方式，广泛了解民情民意，摸清群众对民生实事项目的迫切需求，丰富征集渠道，相关委室就征集到的意见建议进行认真梳理汇总，并转政府及相关部门研讨，共征集到各类意见建议101个。

项目征集只是第一步，如何选好项目才是关键。为推动民生实事项目决策民主化、科学化、法治化，该县人民政府将征集到的101个意见建议进行分类整合和筛选论证。通过反复论证，经县政府常务会议整合筛选，拟定了10个民生实事代表票决制候选项目。在县委十五届59次常委会上，向县委常委汇报了民生实事候选项目确定情况，取得了县委常委会议同意并提交县人大常委会会议初定。县十七届人大常委会第19次会议对民生实事代表票决制候选项目进行初审，会议同意将10个民生实事代表票决制候选项目提交县十七届人大四次会议讨论、酝酿、票决。

民生实事真正体现的是人民民主大事。在临县十七届人大四次会议上，大会主席团提出了民生实事候选项目名单草案，提交代表充分酝酿、讨论。该县发改局局长冯清照代表县人民政府书面向大会作了《关于2023年度民生实事候选项目情况的报告》，就10个候选项目估算总投资、筹资方案、实施主体以及项目实施的必要性和可行性等情况作了详细说明，真正做到让代表知情、能选择、能决断。大会票决时，采用无记名投票方式，实行等额投票表决，按照得票数从高至低并且过半数的原则，选出了10个项目，计划总投资6083.99万元，全部为今年实施完成的项目。票决产生的民生实事项目中，惠民惠农补贴资金“一卡通”自助查询服务终端、“人人持证、

良法之治的关键。《条例》以“小切口”立法，提供了违建治理的精准解决措施，从法律层面为我市深化转型、创新驱动、高质量发展提供了重要的法律支撑，为维护城乡规划建设秩序提供了制度保障。

在中央人大工作会议上，习近平总书记指出，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。市人大常委会相关负责人介绍：“在这部条例制定的全过程、各环节，都贯穿和体现了全过程人民民主理念。法规立项阶段，面对市委、市政府提出的课题和百姓的迫切期待，市人大进行了认真充分的调研，正式启动立法程序；起草审议阶段，通过网站、报刊、微信、召开听证会等多种形式，充分听取代表、群众、专家学者的意见建议，吸纳民愿、汇集民智，重点解决了群众尤为关注的违建认定、查处等关键性问题，使条例更接地气、更合民意。”

为提高立法质量，市人大常委会副主任闫玉萍带队，法工委组织，市规划和自然资源局及其他各有关部门参加，先后赴孝义、汾阳、岚县、离石就立法的必要性和可行性展开调研，了解违法建设治理工作开展情况、存在的问题、听取意见和建议。随后，在市人大常委会统一领导下，成立了由市人大常委会法工委、市规划与自然资源局、市城市管理局等相关部门组成的立法工作小组，深入研究了国家、省、市关于违法建设防控和查处方面的法律法规和规范性文件，充分借鉴了北京、重庆、武汉、成都、广州等城市违法建设防控和查处工作经验。

违建治理工作在我市开展了这么多年，目前已经进入了“深水区”，在实际工作中遇到一系列难题亟待破解。在《条例》制定过程中，市人大常委会坚持做到从我市违法建设治理中存在的主要问题出发，对相关内容的规定，力求制定的法规站得住脚、可操作性强、能起到真效果。细化明确了违建治理体制、源头防控、执法查处等相关规定，健全了查控机制，完善了查控程序，丰富了查控手段，明确了相关法律责任，对违法建设“叫停”说“不”，使执法部门有了更加明确、清晰的执法行动指引，既是应对和解决我市城乡发展进程中新情况新问题的必然要求，也是当前整治城乡违法建设、提升人居环境的迫切需要。

“该《条例》的制定，凝聚了方方面面的智慧和力量。”市人大常委会相关负责人说。市人大常委会通过召开座谈会、听证会、协商会、论证会等会议，广泛听取各方意见，对《条例》的体例架构、适用范围、执法主体、联动机制、治理措施等重大问题进行了认真研究。同时，通过《吕梁日报》、“吕梁人大之声”微信公众号全文刊登《条例（草案）》



图为市人大常委会召开“控制和查处违法建设”立法调研座谈会。

立足实际
突出特色

初审稿，向社会公开征求意见，有效保障公民的立法参与权、诉求表达权，切实让广大群众通过参与《条例》设计，确保立法的民主性、科学性。

《吕梁市控制和查处违法建设条例》经吕梁市第四届人大常委会第五次会议审议通过，2023年4月1日经山西省第十四届人大常委会第二次会议批准，自2023年5月1日起施行。《条例》共三十一条，是我省首部关于违法建设治理领域的地方性法规，系统总结、固化了我市多年来违建治理工作的经验和做法，立足工作实际，坚持问题导向，突出地方特色，着力破解违建治理和查处执法中源头“防控难”、部门“协同难”、违建“认定难”、执法“查处难”等痛点堵点问题，为我市违法建设控制和查处工作提供了强有力的法制保障，填补了我省一项立法空白。

《条例》以地方性法规的形式对违法建设界定、职责分工、控制措施、处置措施、法律责任等内容进行了全方面规范。特别是在作出“任何单位和个人都应当遵守城乡规划或者国土空间规划及其相关法律、法规规定，不得进行违法建设或者从违法建设中获利”的刚性规定的前提下，明确了违法建设控制和查处的责任主体，以及先认定后处罚的查处程序；明确了自然资源、行政审批、住房和城乡建设以及公安等部门的联动职责；明确了供水、供电、供气、供热等市政公用服务单位、设计施工监理单位、商品混凝土供应企业等不得为违法建设提供相应服务的义务和责任等，为我市相关部门提升规划执法效能提供了有力的法律支撑。

值得一提的是，为了促进违法建设社会共治，维护城乡规划管理秩序，《条例》根据浙江、福建、云南、桂林、衡阳、河池、遵义、广州、海口等省、市相关地方性法规规定，供水、供电、供气等

单位或者个人为违法建筑办理供电、供水、供气等手续的，执法部门可以责令停止服务行为，没收违法所得，并处以罚款；建设工程勘察单位、设计单位、监理单位、施工单位为违法建设工程项目提供勘察、设计、监理、施工服务的，执法部门可以没收违法所得，并处以罚款；广州、桂林、河池、海口等市相关地方性法规规定，生产销售商品混凝土的企业对违法在建项目提供混凝土的，由执法部门责令停止违法行为，没收违法所得，并处以罚款；建设、工程勘察单位、设计单位、监理单位、施工单位为违法建设工程项目提供勘察、设计、监理、施工服务的，执法部门可以没收违法所得，并处以罚款；广州、桂林、河池、海口等市相关地方性法规规定，生产销售商品混凝土的企业对违法在建项目提供混凝土的，由执法部门责令停止违法行为，没收违法所得，并处以罚款；建设、工程勘察单位、设计单位、监理单位、施工单位为违法建设工程项目提供勘察、设计、监理、施工服务的，执法部门可以没收违法所得，并处以罚款；

“不抵触、有特色、可操作”是地方立法的基本原则。《条例》出台后，我市各级各部门要高度重视，强化领导，压实责任，加强配合，组织执法队伍就条例内容、执法规范等进行学习培训，提高执法队伍综合素质，提升执法水平和执法效能。相关部门充分发挥职能作用，研究建立长效机制，持续保持对违法建设的高压态势，以法规的硬约束牢牢守住城乡规划和国土空间规划的总闸门，推动了城乡建设和管理水平持续提升。

一部法规制定后，关键在于贯彻执行。市人大将择期对条例贯彻落实情况进行专题调研，适时组织对条例实施情况开展执法检查，监督政府和有关部门切实把法规落实好，把城乡规划建设秩序维护好，把人民群众合法权益保障好。相关职能部门要不断总结违建治理经验，做好实施细则、贯彻落实意见等配套制度的建立工作，坚决遏制新增违法建设，有效治理存量，推动违建治理工作依法规范、有力有效进行，营造和谐人居环境，为加快推动高质量发展、建设美丽幸福吕梁提供法治保障。

从政府“端菜”到群众“点菜”
——从临县民生实事项目人大代表票决制说起



技能社会”职业技能提升培训、启用三交镇和兔坂镇敬老院等三个项目得票率最高，均为100%，红枣保险10万亩项目得票率最低，也达到98.7%，体现了民意的高度集中。

民生实事项目一经票决确定就具有法定性，是政府向全体人民作出的庄严承诺，实施的成效关系执政为民的能力和水平，必须要全力以赴按期高质量完成。为此，临县人民政府制定了民生实事项目任务分解清单，落实牵头领导和责任部门，向社会公示项目名称、每季度完成的内容、投资额度、完成时限，接受群众监督；建立分管副县长负责民生实事代表票决项目建设的机制，制定

系列责任考核机制，对项目实施进行顺排工序，倒排工期，挂图作战。

民生实事项目的落脚点是民生，是人民群众的迫切需求，只有“既开花又结果”，才能真正惠及群众。县人大常委会将监督民生实事项目实施情况作为年度监督重点，开展“一组一项目、一季一通报、半年一报告、一年一评价”的“四个一”全程跟踪监督。县委将票决项目实施情况作为年度督查重点，定期开展督查，实行“销号式”管理。县纪委监委将票决项目实施情况纳入重点监督范畴，全程监督助力民生项目落地见效。县政府将票决项目实施情况纳入13710重点督办

事项。通过尽快形成实施监督的合力，推动民生实事跑出加速度，确保在明年的县人代会上向全县人大代表交上一份满意的答卷。

民生实事项目人大代表票决制对加强和改进党的领导，发展全过程人民民主，践行以人民为中心的发展思想，推动决策民主化、科学化、法治化，更好发挥人民代表大会制度优势具有重要意义。通过实施代表票决制，有效推动了临县民生实事项目由人大代表票决决定，让代表的履职角色从“旁观者”转为“参与者”，使地方人大工作有了着力点，又盘活了人大工作职能，激发了人大工作活力，彰显了代表主体地位。



基层动态