

“文号相同、内容不同”的两份批文导致规划多次调整，矛盾层出不穷——

湖南新化第一高楼真假公文的背后

真假公文

10月15日傍晚，正在湖南省新化县辉映江岸小区3号楼三楼西头卧房内忙着做家庭作业的中学生小伍眼前一片金光，落日余晖和资江的反光，让屋内几乎不用开灯。

然而这种过了两年多的好日子很快就要结束。

业主谌女士说，小区西南数米远处要建两栋33层的高楼。这一工程将使2号楼、3号楼业主原本一览无余的资江江景，更换成邻居家的窗户。楼栋间的距离明显缩短，让她感觉，“似乎搭个梯子就可以跨过去”。

位于新化新城区的辉映江岸小区，是新化县的第一个电梯高层住宅小区，因为它所处地势偏高，成为新化县城内的第一高楼。

事实上，该小区也是当地楼盘中的价格第一高楼。由于北面正对着新化县人民医院，附近还有县第一中学，加上小区在县城内首个开通天然气等配套设施，这个新化县政府第一个地产类招商引资项目，寄托了各方众多的期待。

2008年该楼盘隆重开盘，起价为1580元/平方米，比此前新化最好的楼盘价格高出5成以上。

可是仅仅入住两年多，业主们与开发商便几度纷争。

家住3号楼高层的周女士等人告诉中国青年报记者，主要矛盾源于2008年县规划局在未向县大规委（县政府在规划管理方面的高层议事决策机构）专题报告的情况下，将原来9栋点式楼改为8栋。2011年，规划局同样自作主张把小区南面的两栋点式楼改为三合板式楼，矛盾至此开始激化。

经过业主抗争，2012年新化县大规委同意在“不突破2006年大规委通过方案指标的前提下恢复8栋点式住宅”。

记者在现场看到，新“插”进来的两栋高楼已经建到了第三层，小区也因此“拥挤”起来。

一位业主在新化县档案馆调取了小区立项审批文件后发现，县发改局批复辉映江岸（原名为香槟山名苑）建设项目的总建筑面积是175283平方米，其中住宅面积166350平方米。这与在建的工程规划有着巨大差异。

当业主们拿着这份文件找开发商理论时，对方拿出了政府给他们的另一份批文。在这份文件中，批复的总建筑面积为204180平方米，其中的住宅面积是184280平方米。两份批文的总建筑面积相差2万多平方米。

业主从规划局找到了开发商所说的批文。

奇怪的是，这份批文与先前业主从档案馆获得的批文的文号、批复时间、项目名称一模一样，都是由新化县发改局批复的“新发改[2006]99号文”，时间都是2006年7月27日，名称都是“关于新化香槟山名苑建设项目建设的批复”（香槟山名苑后改名辉映江岸小区）。

不同的只是建设规模、总建筑面积，第二份批文多了2万多平方米的建筑面积。

细心的业主还发现，第一份批文的批复对象是“重庆仁师房地产开发有限公司新化分公司”，第二份则是“湖南仁师房地产开发有限公司”。

“到底哪份批文才是真的？难道公文还有造假的吗？”对小区建筑面积增加异常敏感的业主们发出了疑问。如果开发商可以多建2万多平方米，按辉映江岸刚刚售完的6号楼起价3100元/平方米算，涉及近1亿元的利益。

律师罗秋林指出，政府公文都是统一编号、统一登记、统一发布的。正规合法的批文，不可能有“同一文号、不同内容”的情况。

湖南某地市的住建局局长则告诉记者，政府机关办文有着严格要求，须经相应科处室部门负责人拟就，分管领导同意并报经一把手签署后，由办公室印发。他建议从流程核查真伪。

99号文显示，批文还抄送给国土、建设、规划、统计局等单位。业主搜寻的结果显示，国土局、建设局和档案局保存的是批复总建筑面积为17万多平方米的批文，而发改局、规划局保存的是总建筑面积20万多平方米的批文。

业主进一步调查发现，根据工商登记，湖南仁师房地产开发有限公司成立于2006年12月18日，在发改局发批文的2006年7月27日，这家公司还不存在。业主们认为，增加

了2万多平方米建筑面积的第二份批文，可能是伪造的，并据此以“县政府部门伪造公文，违规许可”为名四处上告。

“简化审批程序”？

8月19日，对伪造公文问题，新化县发改局通过网络向业主作了详细解答。

首先，发改局确认了两份“新发改[2006]99号文”都是真实的，都由他们发出，不存在伪造。出现这种情况是由于他们工作上存在“疏忽和不妥”。

新化县发改局负责人确认，2006年发改局根据当时固定资产投资审批程序和要求，对辉映江岸小区建设项目进行了备案，文号为“新发改[2006]99号文”。批复几个月后，项目在运行过程中发生了变化。一是项目法人在工商局的登记变了；二是根据县大规委的会议和规划局的总平面图设计，辉映江岸的建设规模发生了调整。总建筑面积调整为204180平方米，其中住宅面积也由166350平方米，调整为184280平方米。

当收到开发商提出的对批文内容进行调整、增加建筑面积的申请时，发改局秉着“提高办事效率，简化审批手续”的原则，迅速为开发商提供了服务。

在答复业主的函件中，发改局特别强调了当时的背景。辉映江岸项目是县重点招商引资的项目，县委、县政府多次开会强调对这个企业要“简化办事程序”。因为这个楼盘对于新化这个城市整体建设落后的国家级贫困县意义重大。

记者查核了2006年12月28日新化县大规委召开的2006年第四次规委会议的决定，发现其中提到关于增加建筑面积的内容只有一条——高层建筑的问题，此外其他有关容积率等技术指标一律不在其内。

新化县发改局有关人员承认，这是为了“简单省事”。在对新发改99号文进行修改后，发改局并没有重新发文，新编文号，而是继续用了原来的文号。“重新发文需要找局长签字，有时局长不在家。从简化程序考虑，就只在原文上修改了。”新化县发改局副局长胡佳林说。

同时，由于发改局工作的“不够细”，在文件存入档案馆时，没有对文件底稿进行修改也没有对新资料归档。而且，已经发到国土、建设等部门的原批准文件也没有收回。

这样，就出现了业主们说的“文号相同，内容不同”的文件。

发改局据此向业主道歉。他们否认“伪造红头文件”之说。

10月14日上午，胡佳林接受记者采访时指出，这份文件只是一份备案文件，对开发商不具有约束力。“不管我们批多少面积，开发商也不一定会按我们的批文去办”。

他认为，具体如何开发建设，重要的是规划局的安排。“开发商要规划许可证，需要我们的批文，但规划局把我们的文件摆在什么位置，我们也不知道。”

记者希望找到当时经办第二份新发改99号文的相关人员，了解情况，胡佳林的说法是，原来的局长调走了。而现在他们也查不到当时的经办和签发人员。

于是，一个增加小区2万多平方米建筑面积、涉及亿元利益的批文就这样出台了。

标准之惑

8月21日，新化县规划局对于县长信箱中转来的“县政府部门伪造公文，违规许可”的投诉作了回应。

县规划局承认对辉映江岸小区的规划有多次调整，但否认有两份“新发改99号文”。

10月14日下午，多位接受采访的县规划局人士表示，发改委的立项文件很重要，因为这是一个“大项目”，必须要作为依据。他们的档案里只有那份总建筑面积为204180平方米的批文。因此，不存在开发商有“增加建筑面积”的情况。

辉映江岸小区共规划9栋33层点式住宅。小区规划净用地面积38091平方米，建筑密度19.6%，容积率5.04，绿地率35.6%。新化县规划局总工刘卫安介绍，辉映江岸的这三项指标，在新化楼盘中都是非常好的。在新化，很多小区的容积率达到了7以上，建筑密度也超过了20%。当年这个小区是新化最好的楼盘，现在还是新化小区环境最好的楼盘。

而这些却得不到业主们的认同。

周女士等人称，他们查询建设部2002年颁发的《城市居住区规划设计规范》发现，像他们小区这样的“组团级”住宅用地最高不能超过总用地面积的80%，住宅面积净密度不得高于3.5。据此计算，小区的住宅面积最多只能为107248平方米。而目前小区的一二期工程已经建成6栋，总面积112759平方米，已经超标。今后不得再进行住宅开发，而只能进行车库等非住宅面积的建设。

新化县规划局副局长周良、总工刘卫安等明确表示，住宅面积净密度非强制性规定，他们业内公认的是建筑密度、容积率、绿地率等指标。

业主们提出，根据娄底市整体规划文件，新化县的居住区容积率应为1.5~4.0。对此，县规划局的周清华解释说，该要求是指整体的容积率，就一个小区来说，其规划容积率完全可以定为5~7，只要该规划区域整体能达到平衡即可。

长沙市规划设计院副院长谭春华说，容积率、绿化率、建筑密度这些规划指标，确实可以根据各种情况进行调整，这属于规划局的自由裁量范围。而可以在技术指标上对开发商进行最强有力制约的，是与国土局签订的国有土地出让合同的具体约定。任何调整都不能超过合同约定。

记者在新化县国土局查到了辉映江岸南地块的土地出让合同，令人吃惊的是，该合同“建筑容积率”一栏上赫然写着，“大于等于4.48”。

新化县规划局综合技术股股长周清华说：“这应该是个笔误，当地还曾发生过同类的事情。一般建筑容积率都要写小于等于多少。如果开发商要钻空子，确实对政府很不利。”

她进一步解释，当时土地出让合同上的容积率等多没有经过规划局事先审定，因此在规划过程阶段只有参考意义。而现在对土地出让已经有严格要求，规划部门会在之前审定容积率等各类指标，一经确定后很难变动，否则就会导致国有资产流失。

但这一说法遭到了业主们的质疑。他们举例说，规划部门说的严肃性其实经不起考验——在该小区北面一块5336平方米的土地同样被重庆仁师公司拿到，规划的容积率为8.35，并通过了县大规委的审查。而去年9月~10月公示时，容积率调整到了7.7。实际上，国土局对该地块的出让公告明确规定，容积率应小于等于5.5。

“这种自相矛盾的事情看得太多了，他们的指标变幻莫测，比农贸市场的菜价变得还快。”一位业主说。

小区多次调整规划

根据规划局提供的材料，记者查到辉映江岸小区一共改过6次规划，第一次调规就是99号文体现的那样，增加了2万多平方米的建筑面积，但直接导致业主上访的是第二次把小区南面的两栋点式楼改为三合一板式楼的调规。后面的4次都是规划局为缓和矛盾、迎合业主要求作的细微调整。

第二次调规源于规划局对辉映江岸小区旁有一条道路的调整。这条原规划道路的走向发生了变化。在规划局看来，他们不认为他们的调规有什么问题。

开发商、重庆仁师公司的总经理王喜10月15日上午说出了更改的缘由：因为政府规划的道路变化后，他们对小区入口进行了调整。小区的大门从东边调到了北边。原来从2号楼、3号楼之间进入，变成了从1号楼和9号楼之间进入。本来开发商已经把2号楼、3号楼的距离拉得比较开，留好的人口空位，也只能作废。只好调整1号楼的建设，原规划建33层的1号楼，被调整建设为只有2层的商业会所。

规划更改后，开发商把规划中33层的1号楼改为两层的商业会所，其省下的面积分摊到了其他楼上。

“买房时说是2梯4户，但建起来后是2梯5户，这些楼栋都长胖了。”一位姓方的业主说，“长胖了的楼栋间距肯定就比原来小了，原来规划给7号楼、8号楼建设的位置，也就挤了，离3号楼、6号楼的距离就近了。”

在规划局，记者看到了批准开发商进行这次调规的资料。规划局副局长周良说：“开发商要那样调是他的事，他的程序走到位了，依然符合我们的总体控规和技术经济指标，我们没理由不批准。”

最主要矛盾就在此，规划局认为他们批准的调规不犯任何错误。事实上确实只是建筑面积在每一栋的分摊不同，总的建筑面积不变，用地没有超越规划，由此计算的建筑密度、容积率、绿化率等指标也就没有发生变化。

可是，对于业主来说，他的直观感受发生了很大变化，居住空间受到了影响。

对业主的这种感受，新化县规划局副局长的答复是：“一个人住得舒适不舒适，就没有标准，所以我们只能要求符合技术指标。”

他说，另一个要考虑的是开发商的问题：如果它是一次性将楼盘都建成再卖，这些问题就不会出现。

县城房地产的快速发展

周女士和其他业主认为，小区新增建筑面积影响了他们的生活环境和品质，与开放商最初的宣传广告不符，存在商业欺诈行为；政府的“阴阳”文件为开放商的新增面积提供了“靠山”，为开发商带来了丰厚的利润。如按上述所说的可多建2万多平方米的面积，以辉映江岸小区刚售完的6号楼3100元/平方米的参考价，以及记者从售楼部获取的信息，新建楼盘售价每平方米还将上浮二三百元，为此开发商可预获利近亿元。

针对这种说法，开发商代表王喜表示他们并没有赚到钱。理由是这个项目开发周期达7年之久，周期如此之长耗费了大量的建设、人力成本，加之不断改变规划让他们也身心疲惫，“不说赚钱，硬是撑起这个面子，想把这个项目有始有终地做完、做好”。

他还透露，由于部分业主采取阻工、堵门等极端维权方式，他们的直接经济损失达到了1000多万元。

但业主们并不认同开发商的说法。受业主们委托调查政府行政程序的律师刘志江等人认为，当地政府才是这一项目最大获益者。

当地多名官员向记者反映，近年当地的房地产发展中，有两个楼盘起到了明显的价格带动作用。2005、2006年期间，新化县城住宅的房屋价格在450元/平方米左右，2007年左右阳光花园的楼盘将这一价格翻番，达到了900元/平方米左右。而辉映江岸小区对房价上涨的贡献最大。它最初开盘价格为1580元/平方米，目前开售的三期，均价早已过了3000元/平方米，达到了娄底市的住房价格水平。

“它是一个样板，以前在新化没人敢起电梯高楼。这之后我们的高层建筑风起云涌，目前县里有近20栋高层电梯楼。在建的也不低于这个数字。”该县国土局一人士言及于此，眉眼中满是自豪。

房屋销售价格的飙升，带动了土地交易的高涨，让政府的腰包开始膨胀。

新化县一位县领导说，县城二桥旁边的一块地，条件不算好，原来是100多万元/亩的价格，结果成交溢价几乎翻番。以至于该土地旁边的一块地没有拍卖到理想价格的时候，他都怀疑有人串通搞鬼。

记者在该县国土局看到了2013年发出的一批土地成交确认书。其中1~32号，大多数都是商住用地或者住宅用地的成交单，工业用地成交单寥寥可数。记者记录的1~7号土地成交单中，最高的价格已经达到了500万元/亩。

辉映江岸小区当初南地块50多亩地的拿地价格是1100多万元，其北面地块的价格已经高达400多万元/亩，飙升了数十倍。

一些接受采访的官员在私下的谈话中表示，这是当地经济发展中最直接、也最无奈的办法。“我们这里没有工业，房地产不起来，怎么发展？”

新化县委负责人提供的一个数据为此观点作了佐证——作为国家级贫困县，一年开支在37亿元左右，各级财政转移支付27亿元左右。剩下的10亿元缺口，煤炭规费收入大概四五亿元，其余是土地出让金和房地产的税费。

（据《中国青年报》）