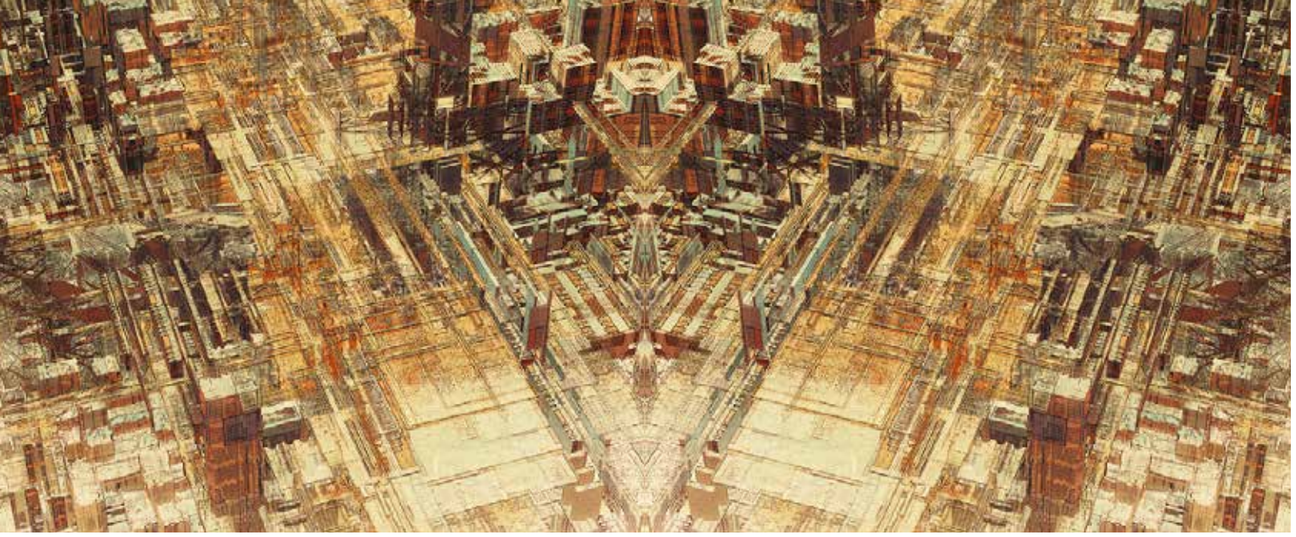


广西对违法建设快速处置及配套制度的研究与展望

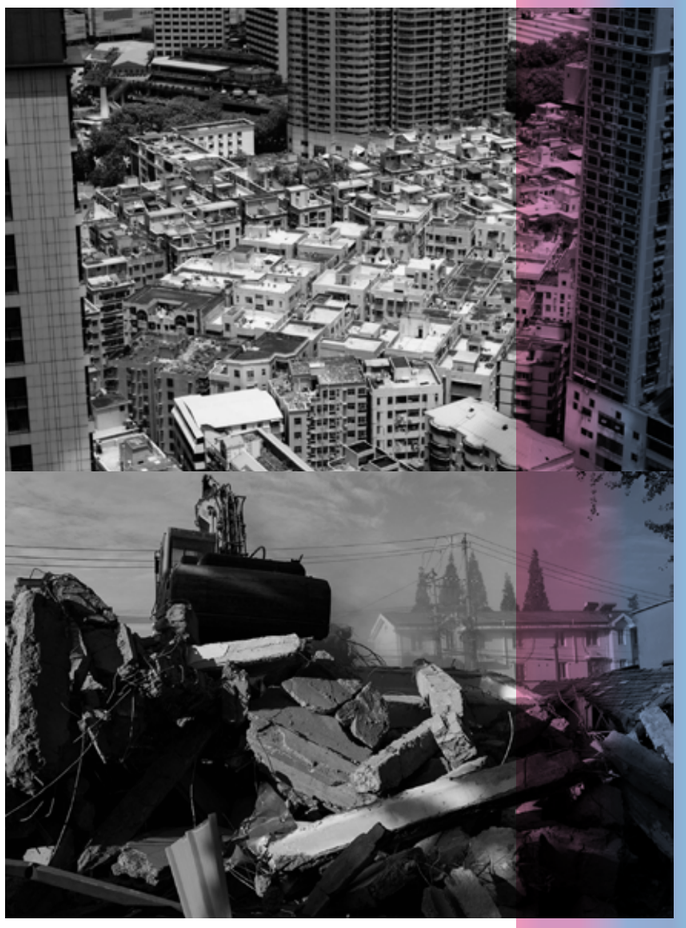
文 \ 广西住房和城乡建设厅法制处课题研究组

近年来，广西全面落实中央城镇化工作会议、中央城市工作会议的决策部署，形成了党委、政府各部门齐抓共管的违法建设治理新局面，有效遏制了违法建设的势头，维护了城市规划建设的正常秩序。但是在治理工作的实践中，仍然出现了不少治理受阻的情况。如柳州市，根据统计，新增违法建设从2011年的284起增加到509起，并呈逐年上升趋势，2016年达1007起。为了及时制止在建违法建设行为，执法部门采取了快速拆除、查封等强制措施，在2012年之前，实施快速拆除589起，查封0起，有效保障了政府的重点工程顺利建设；但是在2012年《行政强制法》实施后，快速拆除仅34起，对违法建设实施查封1216起，但查封的治理行动并没能有效遏制新增违法建设行为，行政相对人破坏查封现场的就多达70%以上。

柳州市历年来违法建设查处情况

序号	年度	新增违法建设		查封（处数）	破封（处数）
		处数	面积（万平方米）		
1	2011	284	3.5	0	0
2	2012	509	9.2	51	36
3	2013	605	13	429	298
4	2014	714	18	365	257
5	2015	835	27	256	181
6	2016	1007	35	115	82
7	合计	3954	105.7	1216	854





广西同全国其他地区一样遇到了法律依据与实际操作难以匹配的现实难题。《行政强制法》实施以来，针对立法实践、执法实践的困惑，理论层面的研究以及各地的尝试为违法建设的治理提出了许多有利的参考。广西应该吸取其他省市的做法，制定适应本地实际情况需要的规章制度和配套机制。如明确《行政强制法》第四十四条与《城乡规划法》第六十四条、第六十八条规定的关系以及适用的不同情形，以利于行政机关准确把握各个不同的法律之间的适用。同时，希望通过对在建违法建设“即查即拆”制度的构建及完善治理违法建设的配套机制，从而进一步加强法律适用，使有些模糊的法律变得清晰，有利于行政机关在具体执法中对法律规则的准确把握。

一、对在建违法建设“即查即拆”制度的构建

1.通过立法解释解决

2016年6月20日，广西向住房城乡建设部提出了建议和请示，即：对在建的违法建设，查处机关应当责令当事人立即停止建设，当事人拒不停止建设的，对违法建设继续建设部分，不属于《行政强制法》第四十四条规定的范畴，可以采取立即拆除继续建设部分的措施。6月27日，鉴于“即查即拆”问题的重要性，住房城乡建设部在南宁市召开违法建设强制拆除问题座谈会，住房城乡建设部组织了法规司、规划司、稽查办等有关司局领导参加了这次会议，同时还邀请了全国人大法工委、最高人民法院及全国部分省、市住房城乡建设部门的同志参加。会议一致认为，对于继续抢建的违法建设新增部分，是否适用、如何适用《行政强制法》第四十四条，已成为影响违法建设治理效果的重大关键问题，这不仅是广西违法建设查处面临的特殊性问题，也是全国各地面临的共性问题。由于“即查即拆”缺乏法律层面保障，各地执法部门在面临诉讼的过程中，大多被法院以程序违法被判败诉，这是广西各地在查违工作中反映最强烈的问题，也是控制新增违法建设的法律瓶颈。根据《立法法》第四十五条规定：“法律有以下情况之一的，由全国人民代表大会常务委员会解释：法律的规定需要进一步明确具体含义的；法律制定后出现新的情况，需要明确适用法律依据的。”为此，建议中央加强顶层设计和工作推动，通过出台立法解释解决好《行政强制法》与快速查处机制之间的矛盾，为快速查处机制的建立提供法律保障及依据。



由于“即查即拆”缺乏法律层面保障，各地执法部门在面临诉讼的过程中，大多被法院以程序违法被判败诉，这是广西各地在查违工作中反映最强烈的问题，也是控制新增违法建设的法律瓶颈。



建议中央加强顶层设计和工作推动，通过出台立法解释解决好《行政强制法》与快速查处机制之间的矛盾，为快速查处机制的建立提供法律保障及依据。



湖南省于2016年新修订了《湖南省实施<中华人民共和国城乡规划法>办法》，可以借鉴湖南省的做法，对现行的《广西壮族自治区实施<中华人民共和国城乡规划法>办法》进行修改。

2.通过修改地方性法规解决

2010年6月1日施行的《广西壮族自治区实施<中华人民共和国城乡规划法>办法》第六十五条规定，“城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当时不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。查封施工现场的，可以采取粘贴封条、砌筑围墙或者证据先行登记保存等其他必要措施，将违法建设的施工现场（包括违法施工的设施、设备、器材等）进行封存，未经许可，任何单位和个人不得启封、动用。查封施工现场后，城乡规划主管部门应当及时处理。”对拒不停止建设的违法建设，该条款仅对如何查封进行了规定，但没有对如何采取拆除措施进行明确规定，为此，可以借鉴湖南省的做法，对现行的《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》进行修改。





上海市城乡建设和管理委员会会同9个部门共同制定了《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》，广西也可以借鉴上海市的做法，通过制定行业管理规范性文件解决“即查即拆”问题。

3.通过制定行业管理规范性文件解决

为坚决遏制违法建筑蔓延现象，着力消除公共安全隐患，切实维护城市管理正常秩序，进一步加强违法建筑治理工作，上海市城乡建设和管理委员会会同市规划国土资源局、市住房保障房屋管理局、市城管执法局、市公安局、市工商局、市食品药品监管局、市司法局、市综治办等9个部门共同制定了《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》，实施意见就“明确违法建筑治理工作目标、健全违法建筑治理工作体系、加大违法建筑巡查发现力度、整合法律资源形成工作合力、持续推进违法建筑集中整治、加强违法建筑治理考核问责和社会监督”等六个方面进行了明确规定。据此，广西也可以借鉴上海市的做法，通过制定行业管理规范性文件解决“即查即拆”问题。

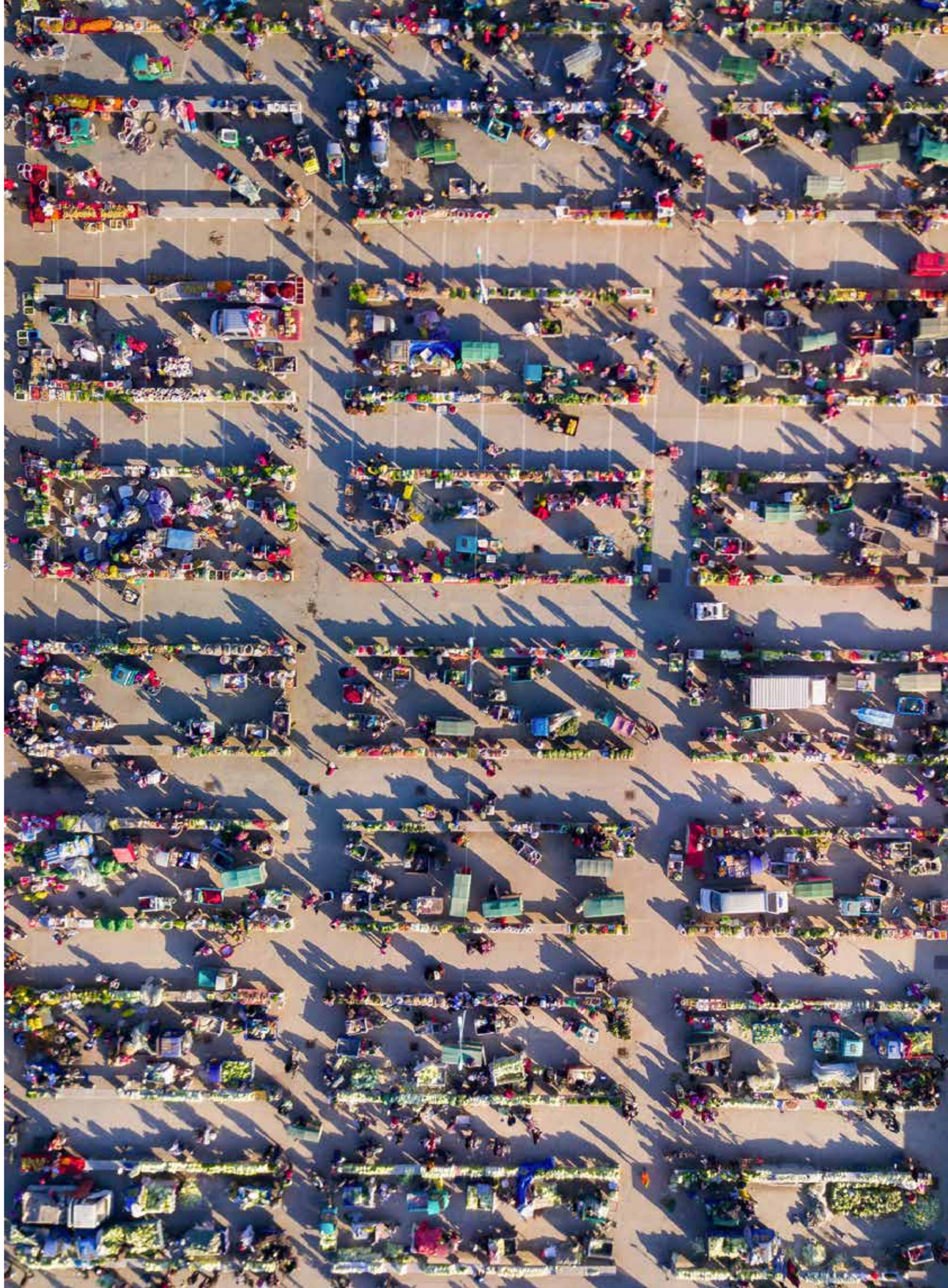
二、完善和创新治理违法建设的配套机制

1.完善政府政策，突出规划引导，构建依法建设的平台

在制定城市规划时，要突出“引导”“疏堵”的理念，充分了解城市变迁的内在动力、城市开发者的价值观、城市居民的实际状况和需求，为城市可持续发展提供优化、可行的选择。一是在制定旧城改造和城市边缘区发展规划时，给予区域内居民以更合理的生存照顾和未来照顾，从政策上予以妥善安置，不仅可以体现政府以人为本的良好形象，还能取得居民对规划控制的理解和支持，减少违法建设等对抗性行为的发生。二是对于城乡接合部和出入口等违法建设多发地，可在严格控制的基础上，适时引导一些自发的建设项目如简易的集贸市场等集中在一起，使其作为临时建筑合法化，防止当地居民违法建房，既降低了日后征用成本，又发展了当地经济。三是在征地拆迁工作中，严格坚持违法建设不予补偿的同时，尝试对守法者实行一定的奖励政策，能给趁征地之机大搞违法建设的单位和个人以有力的打击，在社会上产生“守法者得实惠，违法者遭损失”的正确导向。四是规范违法建筑的处置。对违法建筑的处置，要把握以“拆除、补办为原则，缓拆为例外”的总体要求；既要严厉惩处、有力遏制当前违法建设行为，又要尊重历史、区别对待，根据不同原因、不同性质的违法建筑种类，分类处理、妥善处置。



对于城乡接合部和出入口等违法建设多发地，可在严格控制的基础上，适时引导一些自发的建设项目如简易的集贸市场等集中在一起，使其作为临时建筑合法化。



2.强化监督检查，建立层级管理责任制

查处违法建设工作涉及面广，政策性强，影响范围大，需要各地建立健全各项配套制度。

一是建立动态巡查制度。各街道（乡镇）、社区（村）要加强对辖区范围内建设行为的日常巡查工作，建立街道（乡镇）、社区（村）网格化管理机制，实行分片巡查、定村包干、责任到人、严格考核的违法建筑联合动态巡查机制。二是建立投诉举报制度。各职能部门均应设立投诉举报电话和受理机构，并向社会公开。三是建立违法建设信息共享制度。建立制止、查处和整治违法建筑的信息平台，充分利用数字城管信息系统、卫星遥感监测、电子政务网络等技术手段和信息资源，实现各平台之间信息互通和数据共享，将巡查发现、举报、信访、媒体曝光等渠道获得的违法用地、违法建设案件线索和信息进行梳理统计，为查处和拆除违法建筑、追究责任人违纪责任提供基础依据。四是建立督查考核制度。定期开展情况督查，及时通报督查情况，对查处不力、拆后重建、群众反映强烈的案件进行挂牌督办，并跟踪落实整改。将新建违建管控工作纳入工作绩效考核，对管控不力的单位和个人取消当年度评优、评先资格。五是明确行政责任追究查处细则，对行政管理部门及其人员在城乡规划管理过程中有违法违纪行为的，依据《城乡规划违法违纪行政处分办法》追究行政责任。

动态审查



各街道（乡镇）、社区（村）要加强对辖区范围内建设行为的日常巡查工作，建立街道（乡镇）、社区（村）网格化管理机制，实行分片巡查、定村包干、责任到人、严格考核的违法建筑联合动态巡查机制。

投诉举报

各职能部门均应设立投诉举报电话和受理机构，并向社会公开。



信息共享



建立制止、查处和整治违法建筑的信息平台，充分利用数字城管信息系统、卫星遥感监测、电子政务网络等技术手段和信息资源，实现各平台之间信息互通和数据共享，将巡查发现、举报、信访、媒体曝光等渠道获得的违法用地、违法建设案件线索和信息进行梳理统计，为查处和拆除违法建筑、追究责任人违纪责任提供基础依据。

督查考核

定期开展情况督查，及时通报督查情况，对查处不力、拆后重建、群众反映强烈的案件进行挂牌督办，并跟踪落实整改。将新建违建管控工作纳入工作绩效考核，对管控不力的单位和个人取消当年度评优、评先资格。



明确责任



明确行政责任追究查处细则，对行政管理部门及其人员在城乡规划管理过程中有违法违纪行为的，依据《城乡规划违法违纪行政处分办法》追究行政责任。





3.强化协调，建立部门联动工作机制

违法建设一旦既成事实，查处阻力大，难度大，往往事倍功半。因此，及时发现和制止违法建设，维护好依法建设的环境，是监督检查的主要宗旨，必须依靠政府和有关职能部门的通力合作，形成强有力的执法体制。一是国土部门负责查处违法用地行为，参与联合执法行动，依法移送违法用地责任人涉嫌违纪、违法的案件；二是城管部门负责违法建筑查处工作；三是建设（规划）部门对取得规划许可的建设项目做好批后监管工作；负责对涉及市政园林、小区物业等领域及租赁机构、租赁行为的监管工作，依法追究参与违法建设的建筑施工单位责任；四是交通、水利、农林、宗教部门分别负责涉及交通干线、水库江河、林地、宗教和民间信仰场所等违法建设行为的监管、查处工作；五是发改、市场监管、环保、公安、文广新、卫生计生、消防、税务、安监等部门不得为违法建筑和在建的违法建筑从事生产、经营活动办理相关验收或许可手续，同时对利用新建违法建筑从事经营活动的要加强执法监管；六是供水、供电、供气、电信、广电等部门不得为违法建筑和在建的违法建筑从事生产、经营活动提供相应公用事业服务；七是公安机关要依法维护查处违法建设现场秩序，及时制止、处置暴力抗法行为；八是建立司法部门和行政执法部门协调配合工作机制和备忘制度，切实解决违法建设强制拆除的执行难问题。

《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中提出“用5年左右时间，全面清查并处理建成区违法建设，坚决遏制新增违法建设”的目标要求，为此，广西印发了《中共广西壮族自治区委员会 广西壮族自治区人民政府关于加强城市规划建设管理的意见》文件，提出“加强违法建设治理，突出抓好城乡接合部规划管理和综合整治，建立党委、政府牵头的违法建设查处联动机制和快速查处机制，制定违法建设查处行动计划和年度工作计划，依法整治既有违法建筑，杜绝新增违法建设。各设区市2017年要启动违法建设查处立法工作，到2020年全面清查并处理城市建成区违法建设”。相信在各地贯彻落实会议精神，加强治理实践与理论研究的结合下，违法建设治理将形成全社会共同参与、政府有序治理的新格局。