



城市违法建设治理研究 ——以柳州市为例

文 / 广西住房和城乡建设厅法制处课题研究组

一直以来，如何加大对违法建设的整治力度始终是困扰各地政府的难点问题。违法建设的产生和存在有其自身的发展规律，但最主要的原因是利益驱动。伴随社会经济以及城市建设的迅猛发展，这种矛盾越来越突出。虽然执法力度在不断加大，但违法建设现象依然存在。调查发现，违法建筑之所以拆之不绝、制而不止，有许多与之相关的内部或外部因素，其表现形式也较为多样。

多年来，各地由于违法建设引起的安全事故时有发生，违法搭建鸽棚、厨房、屋顶花园等引起的环境污染和漏水漏电，更是成了社区管理中的“老大难”问题。实践中，甚至有不少民众利用《行政强制法》的法律漏洞来实施进一步的违法。在各地的新闻报道中，常能看到不少例子：“有的居民专门趁着节假日、夜晚等时段突击搭建，前一天才砌起的半堵墙，一觉醒来，发现已盖上了房顶。”这其实便是他们瞅准了执法人员不得在夜间或法定节假日实施行政强制执行的法律空子而实施的违法行为。



有的居民专门趁着节假日、夜晚等时段突击搭建，前一天才砌起的半堵墙，一觉醒来，发现已盖上了房顶。



一、现实困境

广西历史遗留问题突出，许多城市村镇规划滞后，大部分地区已将近20年没有进行农房审批，存在人口增长、一户一宅刚需和老旧住房无法满足需求之间的矛盾，造成违法建设多集中在城中村，违法建设占存量的80%以上。城中村违法建设存在超高层多、隐蔽深、抢建快、跟风建设严重以及涉及的利益矛盾多、拆除难度大、施工成本高等问题。若对城中村存量不加区别，缺乏对历史和民生的考虑，治理工作的推进将会引起激烈的社会矛盾。



二、柳州市违法建设的现状分析

柳州市位于广西壮族自治区中北部，是以工业为主、综合发展的区域性中心城市和交通枢纽。全市辖五县五区，总面积1.86万平方公里，市区建成区面积183.92平方公里，其中中心城区面积143.07平方公里。

按照发生区域、法律适用、建设状态、影响程度、使用用途等方面划分，柳州市违法建设的主要表现形式如下：



1.按发生区域划分

一是中心城区的违法建设。违法建设成因复杂，柳州市因城市发展扩大，原来在城市规划区外的建筑纳入了新的区域到城市规划区内，被动成为违法建设；二是城郊结合区的违法建设。相对分布广，占地面积多，建筑密度大，随着城镇化进程的推进，部分城郊地区即将被征迁开发，进而出现突击抢建、扩建等。



2.按法律适用划分

如违反《城乡规划法》《土地管理法》《建筑法》《水法》《铁路法》《防洪法》《城市市容和环境卫生管理条例》《城市绿化条例》《城市道路管理条例》《风景名胜区条例》的违法建设。



3.按建设状态划分

一是正在建造的违法建设，可能出现在建设的各时段，如：防线、开槽、结构封顶、室内外装修等，发现进而制止的越早，整改难度也就越小，成本越低，因而危害相对小；二是已经竣工的违法建设，如尚可采取改正措施的，可以责令改正、完善手续等；对危害社会和公共利益且不能采取改正措施的，应当依法拆除，但就实际操作而言，拆除难度较大。



4.按影响程度划分

分为无法通过改造措施消除影响的和可以通过改正措施消除影响的两类。前者如影响城市公共卫生、污染环境或侵占道路红线、挤占消防通道等的违法建设，依法必须拆除；后者一般常见的有：整体符合规划但未完全履行报批程序或对城乡规划只有轻微影响，不影响公共利益和他人权益的，可以在整改、处罚完毕后完善相关手续。



5.按照使用用途划分

自住房、办公用房、出租用房、经营用房、生产用房。一是居民自住用房的违法建设，既存在于20世纪80年代前建成的老小区，也存在于新建成的高档别墅区内，呈现面积不大、点位多、拆除难等特点；二是乡镇、村民委员会集体经济组织及企事业单位为了发展经济增加收入，利用其闲置土地上违法建设，或将原有合法厂房改建或扩建，做办公用房或生产用房。其特点是面积大、投资资金大且涉及村民、企业职工就业、工资待遇等问题；三是以土地作为资源，在明知非建设用地上，或以出租土地，或以共同投资建设等形式，做经营用房或出租用房，特点是成片大规模的违法建设，既破坏了土地资源，也妨碍了城市规划和建设。

例

2014年3月13日，破拆设备在广西柳州市跃进路拆除“威尼斯国际会所”。位于广西柳州市的“威尼斯国际会所”因系违法建筑，被强制拆除。该建筑面积达1.17万平方米。但执法机关调查发现，它并没有合法的规划建设手续，属于违法建筑。在柳州市打击违法建筑的“风暴行动”中，该会所被列为柳州市重点督办拆除项目。



三、柳州市违法建设治理情况

近年来，柳州市委、市政府按照“二次创业、升级转型，聚集人气、做大城市，建设更加美好的柳州”的发展战略，持续加大城市建设力度，着力打造整洁优美、规范有序的城市形象。据统计，柳州市违法建设面积约1100万平方米，因此，严厉打击违法建筑、维护城市规划建设秩序就成为柳州市政府近年工作的重中之重。2013年至今，共拆除违法建设7298处，拆除面积652.41万平方米。但是目前，柳州仍有存量违法建筑545.78万平方米。

序号	年度	处数	县拆除面积 (万平方米)	市区拆除面积 (万平方米)
1	2013	1896	169	65.28
2	2014	1481	115	32.91
3	2015	1644	107	22.99
4	2016	2277	125.98	14.25
5	合计	7298	516.98	135.43

经过持续不断的打击震慑和清理拆除，柳州市各级各部门在工作中积极探索，率先创新，违法建设得到基本控制，接连拆除一批严重影响城市重点项目、重点工程建设和市容市貌、群众反映强烈的违法建设：成功拆除难度最大市内加层——用3个月时间对罗池路东一巷（东门城楼）9户违法加层建设进行拆除，成为柳州市拆除违法加层工期最长、人数最多、难度最大的拆违行动；成功一次性拆除面积最大违法建设片区——鱼峰区鸡窝洞，一次性集中清理拆除违法建设248间、建筑面积达4.84万平方米；成功拆除近年来耗资最大的单体违法建筑——拆除占用城市绿地，耗资7000多万建成的“威尼斯商务会所”；成功拆除重点项目周边的违建钉子户——拆除规划中的白云大桥周边违法抢建、社湾村“平南街”14栋违法别墅。



坐落在鸡窝洞的违法建筑纵横交错，是城市肌体上的一颗大“毒瘤”，若不及时清除，就会影响整个柳州的大发展。



柳州市用3个月时间对罗池路东一巷（东门城楼）9户违法加层建设进行拆除，这是柳州市拆除违法加层工期最长、人数最多、难度最大的拆违行动。



柳州市城中区河东片区的牛车坪的22栋、逾1万平方米民房，因未办理规划、建设手续，被当地执法管理部门依法拆除。这些建筑为4至7层不等，属砖混结构，没有办理规划、建设手续，属于违法建设。

例



“风暴行动”中，柳南区政府组织城管、国土、司法、太阳村镇政府等部门，依法对太阳村镇和平村两处私人工厂依法拆除，拆除面积2.2万平方米。

例

柳州市半岛中央花园一住户违建空中别墅，该处违法建筑位于高层建筑的最顶端，距离地面近60米，创下柳州打击两违“风暴行动”高空记录，拆除难度极大，如果飞溅的水泥碎块高空坠落，容易殃及地面人员和财产安全。



例



柳州市城管部门在龙城世家小区4栋楼顶，将一家餐馆违法建起的40平方米木结构厕所拆除。柳州开展打击违法建筑“风暴行动”以来，拆除违法建设厕所尚属首次。

随着拆除工作的开展，柳州市针对违法建设快速处置，积累了相应的实践经验，主要治理措施有如下几个方面：

第一，率先建立立体化、项目化的领导机制，以及市、区、街道（乡镇）、社区（村）四级联动的领导体制。从实施“风暴行动”以来，市委、市政府坚持每个月组织召开一次清理拆除违法建筑专项整治工作领导小组会议，并不定期组织召开工作推进会、协调会，做到主管领导亲自抓，分管领导具体抓，责任部门务实抓，一级抓一级，层层抓落实，为柳州市清理拆除违法建筑专项整治工作的顺利开展提供有力保障。

第二，率先让纪委、组织等部门参与监督“风暴行动”，严打“内鬼”和“外鬼”。印发了《关于开展共产党员及国家工作人员参与违法占地违法建设问题专项清查工作的通告》，严厉打击国家工作人员特别是党员、干部参与“两违”的违法违纪行为。

第三，摸清底数，实施分类处置。柳州市在2015年下半年开始对违法建设进行调查摸底及登记统计、造册、建档，按永久建筑、临时建筑、棚板房进行分类，按所在片区、户主姓名、建设地点、面积、结构、层数、建成时间、历史成因、用地性质、使用性能等以表格进行分项登记和梳理汇总。据统计，拆除违法建设会造成有证房屋安全隐患的有1130处；因农村分户或灾难损毁等原因加建重建的有853处；系农村唯一住房的有160处；因农垦区未取得建设工程规划许可证的有391处；因小区内居民生活需要建设的门卫室、车棚等有167处；有土地证但未取得建设工程规划许可证的有187处；因其他原因造成的遗留违法建设的有1884处。目前，全国部分城市已制定并实施了违法建设分类处置的相关措施，柳州市也同步开展此项工作。

第四，率先开通全区首个对外服务的微信政务公众平台——“柳州是我家”城市管理公共微信平台，把数字城管平台与微信平台结合联动，通过“全民随手拍”，共同监督“两违”。《柳州新闻》《新播报》开设了打击“两违”曝光台，通过热线电话、信息平台、微信、微博公开向市民征集违建线索，不断集中曝光，使违法建设无处遁形。

第五，率先运用网络化管理工作的理念与现代信息技术相结合，建立控制和查处违法建设的网格化信息系统，将街道办事处、社区居委会、村民委员会纳入控制和查处违法建设工作考核的范围，实行定人、定岗、定责管理。同时，还建设了全市违建信息网上平台系统，使规划、国土、城管等部门能够做到信息充分共享，实现对每一起新增违建信息，从下达第一份违法告知书到最后拆除的全程监控。



第六，加大了对违法买卖、出租土地行为的打击力度。近年来，柳州市公安机关共办理涉及清理“两违”的刑事案件52起，查获犯罪嫌疑人65名，其中逮捕64名。办理涉及清理“两违”阻碍执法公务行为治安案件13起，行政拘留68人，警告45人。

第七，建立城管、国土、住房城乡建设、公安等部门第一时间快速联动查处机制和联合动态巡查制度。柳州市柳北区研究制定《柳北区四部门快速联动打击违法占地违法建设工作机制的实施方案》，利用快速查处的模式，行政执法、国土、规划、住房城乡建设四部门按照各自职责，进一步完善协调运作机制，依法分五个阶段做好违法建设的预防和查处工作。一是拍照取证：柳北区执法局接到镇、办事处上报或群众投诉及巡查发现的涉嫌新增违法建设，在2小时内迅速进行现场勘验。二是综合意见：柳北区执法局迅速协调国土柳北分局、规划柳北分局、柳北区住房城乡建设局三部门到涉嫌违法建设现场进行认定。三是停电停水：违法建筑已安装水电的，柳北区执法局应当在一个工作日内协调供电、供水部门采取停电、停水措施。四是申请拆除：经三部门认定为违法建设，作出处理意见后，柳北区执法局将违法建设情况上报柳北区人民政府申请强制拆除。经柳北区人民政府同意后，柳北区执法局对新增违法建设实施强制拆除。五是清理现场：违法建筑拆除完毕，及时将建筑垃圾清理干净，属违法占用耕地的，由农水局负责土地的复耕复绿工作。联动机制建立以来，柳北区先后对26宗违法建设进行快速查处，有效责令停止施工面积约4万平方米，拆除面积近12万平方米。