



党的十九大报告提出，必须坚定不移地贯彻新发展理念，这是城市发展新时期的指导方略，而治理城市历史遗留违法建筑，则是保障城市发展安全，改善城市发展面貌，提高城市管理水平的重要工作，但也成为我国城市管理和建设中的大难题。由于城市快速的发展和扩张以及土地资源的限制，深圳市治理城市历史遗留违法建筑的挑战在全国同类城市中十分突出，而深圳市龙岗区作为关外大区，其历史遗留违法建筑的存量位居全市第二，查处历史遗留违法建筑（以下简称“查违”）工作尤其艰巨。

面对纷繁复杂的治理任务，深圳市龙岗区将“查违”工作紧紧围绕服务“东进战略”、保障城区发展空间的重点工作来抓，锐意创新，开拓进取，摆脱了长期以来完全依靠行政监察手段的监管模式，初步形成“舆论先行、疏解引导、以民为本、多元合作”的新型社会共治局面，实现了“查违”“拆违”与经济发展、政治稳定、社会和谐的良好互动。这种针对历史遗留的违法建筑社会共治的实践探索和经验积累，不仅对于深圳和广东，对于全国其他城市如何开展相关违法建筑治理工作都有着重要的借鉴和启发，是在新时期将人民对美好生活的向往作为党和政府奋斗目标的生动实践。

从硬件、软件两方面形成了完善的立体巡查“查违”机制。在硬件方面，加强高科技手段巡查防控力度，最具特色的便是在全区推广使用无人机查违，于2016年8月实现了全区无人机“查违”全覆盖，并取得了显著成效，力争实现与“龙岗智慧查违信息指挥平台”对接，以立体化、智能化、数据化的情报研判引导

建私房出租就有了充足的市场需求，成为解决外来劳动力居住的重要手段，且“三来一补”企业对土地和建筑的需求没有明显减少，但受制于土地政策和正规渠道土地供应的限制，违法用地和违法建设的市场悄然形成，并逐渐壮大，这种矛盾冲突给农村集体住宅类违法建筑的成长提供了土壤。



龙岗区规划土地监察局、龙岗区住建局、赛格集团和陶河镇、霞西村相关人员在村口前合影

作常常处在两难境地。他们要按照国家、省、市的法律法规政策的精神和深圳市委市政府提出的城市发展要求，严格执行城市规划。而村集体经济组织是以发展集体经济为基本宗旨的经济实体，是镇、村厂房、各种基础设施、公共设施建设的主要投资、筹资和建设者，实际上对集体所有土地拥有直接的决策权和管理权，因此规划国土部门的规范化管理往往成为影响和阻碍村镇经济发展的众矢之的。政府不得不在多重发展目标与多重利益间寻求平衡，以达成一致，直接导致政策在执行过程中充满了灵活性空间，而这种政策的反复带来了大量历史遗留问题，不断加剧当前深圳市“违建”的问题。

**部门能力因素。**任何一个组织要实现其目标离不开自身的能力建设，否则就是纸上谈兵。“查违”工作具有任务重、范围广、责任大的特点，而“查违”部门能力不足是导致龙岗区“查违”工作存在问题的直接因素。当前，“查违”工作的能力存在着两个短板，其一是人员队伍的问题，既有质量的问题，也有数量的问题。“查违”工作看似简单，但实际上需要较高的法律专业知识，特别是随着经济社会的发展，民众的维权意识高涨，更需注意到历史遗留违法建筑的治理需要大量的专业知

识，只有运用法律武器才能更好地推进“查违”工作。其二，“查违”工作涉及行政强制权力，但目前只有对物的强制权力，没有对人的强制权力，一些违法主体认识到其中的空隙，破坏执法行为，如利用“人肉盾牌”抗拒执法，利用人身攻击阻挠执法，利用人情关系迟滞执法。因此，在具体执法过程中，往往需要公安部门共同开展，但是有些破坏执法的行为又不构成治安处罚的标准，公安也无权干涉。因此，在这方面，既需要通过培训对相关破坏执法的行为进行打击，又需要考虑到“查违”队伍职能职权的配置。

部门、土地资源部门、城市建设部门等相关职能部门协同管理制度，如建立联合执法制度以及包括城市规划管理部门、土地资源部门、城市建设部门等职能部门在内的联席会议制度。更为重要的是，需明确历史遗留违法建筑治理的长效管理工作责任，坚持“谁主管谁负责”的原则。首先，辖区内“查违”的责任主体必须明确，党政一把手必须负有直接领导责任，相关部门负责人负有间接领导责任。其次，组织干部管理部门要将有关考核评价办法写入到年度绩效考核体系中，建立有效的历史遗留违法建筑责任追究机制，如果是任期内发生的重大不作为行为，离职后也要进行倒查追究。再次，明确执法关系，对执法管理的主体机构进行确认，将各个部门在违法建筑执法管理过程中应该履行的责任明晰，进而才能规范执法管理程序，提高执法管理工作人员的责任心。最后，提高执法管理工作的效率，通过采用政务公开的形式，将历史遗留违法建筑的执法管理的相关流程、依据等告知给人民群众，使执法管理公开、透明。

**强化执法能力。**全面提高现场执法人员的执法水平，一是加强思想政治宣传，在部门内部，积极开展讲座、设立宣传栏，对行政人员的言行举止进行规范和正确指引，加强提升为

# 从行政监管走向社会共治

## ——深圳市龙岗区“查违”工作的全新探索

### 社会共治促治理 龙岗“查违”谱新篇

违法用地和违法建筑的出现以及蔓延，并不是一个孤立的土地利用不合理现象，它深植于深圳30年改革开放的背景中，是城市空间外拓进程中逐步形成的一种后果，会给城市进一步外拓带来阻碍。龙岗作为深圳原特区外地区，近年来从“深圳城市副中心”提升成为“深圳东部中心”，然而违法用地违法建设行为威胁着龙岗的长期发展。

**舆论先行的“查违”基调。**深圳历史遗留违法建筑问题由来已久，且涉及民众的切身利益，需要使民众了解历史遗留违法建筑治理的必要性，这就需要营造良好的社会舆论环境。龙岗区规划土地监察局将“查违”宣传工作和“查违”具体工作放在同等重要的位置来抓，结合重大活动和“查违”重点工作不断掀起“查违”宣传工作高潮。在2016年，先后开展了“查违宣传进社区”和“查违公众开放日”系列活动，打造了深圳首个查违微信公众号“龙岗智慧查违”，充分展示了龙岗区打击和查处违建行为的决心及成效。2017年，进一步创新查违宣传手段，打造龙岗特有的查违宣传文化。创作两首查违原创歌曲：查违之歌《违法建筑不要搞》和国土卫士之歌《守候美丽家园》，开展“查违论坛进社区”活动，创新开展历史遗留违法建筑治理实践课题研究，制作了查违公益宣传片和无人机主题宣传片，利用电视、报纸等媒体平台进行集中宣传报道，通过一系列的努力，已经在全社会营造出“人人懂查违政策法规、人人支持查违工作、人人不搞违法抢建”的良好“查违”工作氛围，确立“舆论先行”的“查违”基调。

**以民为本的“查违”思路。**坚持“房子是用来住的”基本原则，历史违法建筑的产生由来已久，一味地强调“拆”很有可能造成新的社会问题，且目前违法建筑承担着全区较多居民的居住功能，这是龙岗区“查违工作”必须面临的现实。因为多方面的因素，历史“违建”集中区域是一个“黑户出生的残疾孩子”，但因为其和居民生命财产安全息息相关，为了保障安全稳定的局面，无论困难有多大，只能是“生了就得管”，尽最大努力做到“治标为治本赢得时间”，以期从根本上消除隐患。龙岗区坚持“以民为本”的“查违”思路，“摸着石头过河”，创造性地弱化“违建”的权属问题，同时为保障居民生命安全，加强对“违建”的全面管治。

**立体巡查的“查违”机制。**龙岗区作为关外大区，因其特殊的地理环境和历史条件导致违法建筑发现较难，只有确保查处违建工作无盲点无死角，才能实现“查违”工作的新突破。更为重要的是，如果新增违法建筑问题得不到有效遏制，必然会给历史遗留违法建筑问题的解决带来负面的效应，很多业主会因此为由抗拒执法，不配合治理工作。为此，龙岗

“查违”工作，形成“天上看、地上巡、网上查”“查违”新态势。在软件方面，建立区职能部门、街道、社区三级巡查制度、双休日查违值班制度和巡查情况日报制度，在全区建立健全“纵向到底”“横向到边”的网格化巡查防控体系，“纵”有区领导抓挂点街道、街道抓社区，“横”有各街道、各社区责任到人，包户包栋包地块，对管辖区域“违建”及时发现、上报。

**多元合作的“查违”特色。**龙岗区的历史“违建”形成有其特殊的历史原因，面对复杂的社会问题，政府的力量显得不足，引入第三方解决相关问题，既可以使得政府集中精力推进主要工作，又可以借社会力量进行大胆探索，既要避免政府的“缺位”，更要防止政府的“越位”，最终形成“查违”工作的合力。2017年，结合深圳市委办提出的十大专项行动要求，龙岗区开始邀请第三方机构，通过政府购买服务开展排查工作，首先对老旧房屋进行分类（分为良好，可使用，需进一步检测三类），其次对需要进一步检测的房屋进行检查鉴定，最后再分类，开展整治，加固修缮为主。此外，引入第三方机构开展违法建筑安全综合整治，避免政府主导开展所带来的诸如“政府兜底一切”“纳税人的钱给违建买单”“小产权房转正”等错误。

### 识别困境析原因 龙岗“查违”在求索

通过大力整治，深圳市龙岗区的历史遗留“查违”工作开展了积极的实践，取得了令人可喜的成绩，形成了具有“舆论先行、以民为本、立体巡查、多元合作”鲜明特征的历史遗留违法建筑治理的工作模式，成为今后“查违”必须长期坚持的方向。但是，目前的历史遗留违法建筑治理的工作依然存在着一定的困境，在很多层面还存在着制约因素，需要深入分析，加以解决。

在实践中，龙岗区历史遗留“查违”工作还存在着多方利益纠葛、相关法规缺失、“查违”政策反复、政府多头管理和“违建”较为隐蔽等困境，这些困难不是一朝一夕形成的，他们涉及城市化与土地制度、利益分配制度、法律与实践、政府职能、部门能力等多项治理冲突，是诸多矛盾关系的外在表现。为解决当前所存在的困境，必须进一步厘清困境所产生的原因，找寻制约龙岗区“查违”工作的因素，才能对症下药，完善历史遗留违法建筑治理，开创龙岗区“查违”工作新局面。

**土地制度因素。**社会主义市场经济制度与二元土地管理制度存在矛盾是龙岗“查违”工作面临困境的根本制度因素。城市生产要素的开放性，使得农村集体土地及其上的建筑非法参与城市生产要素市场的配置成为可能，形成隐形的农村集体土地交易市场。而“三来一补”企业的发展导致大量外来劳动力进入，在政府未提供足够临时安置房的情况下，原村民

**法律规范因素。**相关法律法规缺位是导致当前龙岗区“查违”工作困境的环境因素。当前，我国虽然有大量的法律规范城市拆迁的问题，但是仍然有较大的立法空白，其一是城市拆迁公共利益明确界定的缺失导致公共利益的滥用。考察现行的相关法律法规，无论是《宪法》《土地管理法》《城市房地产管理法》《物权法》，还是国务院颁布的《城市房屋拆迁管理条例》，对城市拆迁中所涉及的公共利益问题都没有作出明确的操作性的规定，也基本上无法实现对公共利益和合法个人或社会公众利益的平衡考量，给城市房屋拆迁的实际运作留下了由公权机关自由裁量的空间，进而也给激发拆迁矛盾纠纷留下了隐患。

其二，龙岗区乃至深圳市所存在的拆迁房屋虽属于违法建筑，由于其形成主要是历史原因，简单的“一拆了之”不能解决问题，反而还有可能激化矛盾。针对相关的情况并没有对应的法律规定补偿条件，从补偿范围上说，只有被征收人的全部利益损失都能够得到相应的补偿，才符合《征收与补偿条例》第2条所声称的“公平补偿”。而在龙岗区的实践中，被征收人虽然事先违法在先（有些行为甚至在法律出台以前，遵循“不溯及既往”的原则，不能全部都认定为违法行为），但是这本身有些其他因素导致的，此等补偿的范围，除了搬迁费用损失、营业损失外，最核心的利益是房屋价值和土地使用权价值之损失。但是，目前的法律对这一类型的房屋规定过死，也使得历史遗留“查违”“拆违”工作得不到群众支持，困难重重。

**政府职能因素。**政府自身促进地方经济发展和消除安全隐患的双重职能存在冲突是导致“查违”工作困境的催化因素。在我国现行的房屋拆迁制度框架中，政府既是否给予房屋拆迁许可的初始界定者，同时也是判定该拆迁是否为合理拆迁的裁判者，兼具运动员和裁判员的双重身份，此外，政府还承担着城市建设的职能，在某种意义上也是城市拆迁的主体。但相关各环节职权不清，缺乏彼此的制约和监督，削弱了权力资源的供给价值，严重影响了行政行为的公正性和被拆迁人对其行为公平性的信任。

深圳市规划国土部门自1993年起实行市、区、镇三级垂直管理，为加强村镇建设管理作出了巨大的努力，但各规划国土管理部门的工

识，只有运用法律武器才能更好地推进“查违”工作。其二，“查违”工作涉及行政强制权力，但目前只有对物的强制权力，没有对人的强制权力，一些违法主体认识到其中的空隙，破坏执法行为，如利用“人肉盾牌”抗拒执法，利用人身攻击阻挠执法，利用人情关系迟滞执法。因此，在具体执法过程中，往往需要公安部门共同开展，但是有些破坏执法的行为又不构成治安处罚的标准，公安也无权干涉。因此，在这方面，既需要通过培训对相关破坏执法的行为进行打击，又需要考虑到“查违”队伍职能职权的配置。

### 多管齐下聚合力 龙岗“查违”再出发

龙岗区当前面临的“查违”困境，既有土地制度方面的根本原因，也有利益分配方面的基础性因素，同时也离不开法律缺失的环境因素，而政府相关职能的冲突所带来的政策反复又催化加剧了“查违”问题的恶化，此外，政府自身“查违”能力的有限是当前“查违”面临困境的直接原因。这些原因和因素环环相扣，共同形成了挡在龙岗区可持续发展道路上的障碍，必须花大力气，形成合力，才能不断打开龙岗“查违”工作新局面。

**加强相关立法。**历史遗留违法建筑是深圳市在快速发展中形成的特有现象，其解决必然不同于一般违法建筑“一拆了之”的方法，在全国没有先例可循。深圳市应充分利用自身的立法优势，对历史遗留违法建筑的属性、解决和整治标准等进行规范。一方面，应当增强相关法律法规的可操作性，需要在对过往相关“违建”治理的基础上总结经验，改进相关法律法规的可操作性，避免因法律的滞后性，引起与实践脱钩的现实情况发生，从而引发一系列不必要的矛盾。此外，现有的法律法规对于违法建筑的定义、拆除违法建筑中的公共利益标准、拆除违法建筑中的适度补偿标准等问题需要予以更加明确和具体化。

**完善管理体制。**深圳市龙岗区虽然设立了专门的查违办，但仍需要完善违法建筑执法管理相关部门联合协作制度。健全城市规划管理

人民服务意识与理念，树立民主执法、科学执法的执法理念。二是加强法律法规的学习。结合在实际工作中，行政执法人员可能遇到的情况，具体分析、具体对待；制定切实可行的法治理念教育，并加强执法人员法律法规的学习，明确了解自身的工作职责和权力范围。通过举办各类活动，巩固学习效果。三是加强业务锻炼。定期邀请法律工作者开设专题培训讲座，定期选送执法人员到其他相关行政部门交流学习，全面提升执法人员的执法水平和综合素质。

同时改进行政执法方式，对待历史遗留违法建筑，要从个案出发，具体问题具体分析，不能一拆了之。例如，若历史遗留违法建筑被有关主管部门认定为不具有社会危害性，且目前并不妨碍城市规划，责令相关建设人员补齐相应手续并处以相应的罚款，若不及时补办手续，没收其违法建筑。若相关违法建筑被有关主管部门认定为具有严重的社会危害性，应当依照法律程序，对该建筑实施拆除。若该历史遗留违法建筑被有关部门认为具有一般的社会危害性，但是尚不至于严重危害公共安全或者他人人身安全，可以勒令采取相关补救措施；若依然具有危害性，则依法进行拆除。若符合建筑安全标准等相关要求，则可补办手续，成为合法建筑。

**提倡社会共治。**通过龙岗治理历史遗留违法建筑的实践，我们可以发现历史遗留违法建筑的治理，不能仅仅依靠政府部门的单打独斗和查处拆掉，而是需要发动社会各种不同的力量参与其中，形成社会共治的合力，最终形成历史遗留违法建筑的社会善治。

历史遗留违法建筑的治理表面上看是一个政府行政执法的过程，但实际上也是一个广大民众和非政府组织共同参与的过程，因此历史遗留违法建筑的治理应该是社会综合治理过程，应当将市民、业主、专业人士、政府部门和法人组织都纳入到遏制违法建筑体系当中。开拓公众参与治理的渠道，明确物业管理企业的职责以及公开征求社会意见的平台，注重发挥非政府组织的作用。建筑施工负责人可以起到劝阻、举报历史遗留违法建筑新增的作用等。努力培育“控违”“拆违”的社会协助机制，综合协调各方利益，促进社会公平正义。

（刘鹏 周子恒 曾良 涂斌 刘志鹏）



深圳市民眼中的百件民生实事评选 第五届南都街坊口碑榜点赞礼

第五届南都街坊口碑榜三十强 “全国首查违原创歌曲”