

在破解城市治理难题上展现新担当新作为

——广东省深圳市龙岗区查违工作的创新实践

改革争在朝夕，落实难在方寸。越是任务重、困难大，越要知难而进、迎难而上。设立经济特区38年以来，深圳市始终站在改革开放最前沿，因改革而生，因开放而强，创造了世界工业化、城市化、现代化等多项奇迹，已经成为具有国际影响力的全国经济中心城市、科技创新中心、区域金融中心，拥有全球第三大集装箱港、亚洲最大陆路口岸。但是，随着城市的迅猛发展，一系列城市治理难题也渐渐凸显。其中，违法用地和违法建筑问题尤为突出，这是深圳城市发展中的一大“顽疾”。据统计，由于各方面的原因，深圳市龙岗区在全市历史遗留违法建筑数量占比很高，是全市违法建筑的重灾区之一，严查严控违法建设工作的任务非常重。近年来，龙岗区践行以人民为中心的发展思想，坚持问题导向，坚持运用法治思维和法治方式，不断创新工作方法，敢于担当，善于作为，在严查严控违法建设这项城市治理难题上走出了一条新路，营造出“人人懂查违政策法规、人人支持查违工作”的良好氛围和文化。

坚持问题导向，牢牢抓住查违工作面临的“三个矛盾”

矛盾是普遍存在的，是事物联系的实质内容和事物发展的根本动力。人的认识活动和实践活动，从根本上说就是不断认识矛盾、不断解决矛盾的过程。在城市发展的过程中，不同的发展阶段、不同的空间格局、不同的利益主体都会衍生出不同的矛盾呈现形式。这个矛盾，为严查严控违法建设工作既增添了困难，又提供了破解的突破口。

土地空间越发稀缺与违法建筑占据大量空间的矛盾日益突出。一方面，从空间发展上看，龙岗区已开始遭遇“土地天花板”，全区未批未建用地中规划为建设用地的共计约23平方公里，扣除零星用地后全区剩余可建设用地约7平方公里，其中满足供地条件、连片可开发的仅约2平方公里，很多高端的创新平台、创新型企业、大型市政配套设施等优质资源落不了地。另一方面，违法建筑使宝贵的土地资源被分散、无序开发，造成土地利用布局混乱，结构畸形，强度不足，整体利用效率极为低下，目前全区已很难找出大片完整、干净的土地。

龙岗实现新时代深圳“六个高地”的要求与违法建筑脏乱差、品质低的矛盾日益突出。一方面打造龙岗“六个高地”的要求是能代表深圳未来发展方向的高品质东部中心城区；另一方面违法建筑的大量存在，导致全区城市空间发展上表现出明显的不均衡，呈现出二元结构的形态，“里面是欧洲、外面是非洲”“外面看起来像欧洲，走进去是非洲”的现象很突出。这种空间形态结构，极大地制约了城市的整体发展和城区品质。

疏堵政策不匹配的矛盾日益突出。从查违实践来看，只防不疏、只打不疏，无法从根本上解决违建问题。2014年，坪地街道爆发抢建就是个深刻的教训。目前部分村民关于“一户一栋”、危房拆旧建新等合理建房诉求愈发强烈，因缺乏常态化的疏导政策支持，还难以得到根本性的解决，与人民对美好生活的需要还有差距。另外，部分社区集体经济收益不

高，一些没有土地、没有技能的村民，生活保障难以为继，依然存在土地收租、“种房”收租的思想。

深刻认识意义，从城市发展大局出发，认识严查严控违法建设的紧迫性和必要性

有效治理违法用地和违法建筑是学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的重要实践，也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。从现实情况看，严查严控违法建设十分紧迫和必要。

有效治理城市违法建筑，是贯彻新发展理念的重要举措。“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，是在深刻总结国内外发展经验教训、分析国内外发展趋势的基础上形成的，是针对我国发展中的突出矛盾和问题提出来的，是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，是关系我国发展全局的一场深刻变革，也是我国发展理论的又一次创新。有效治理城市违法建筑，不仅能够对旧式的、粗放式的发展方式进行有效修正，还能够为践行新发展理念提供更多的空间、资源和价值，本身就是体现新发展理念的最好综合载体和体现，更有助于落实“在发展中保障和改善民生”的要求。

有效治理城市违法建筑，是保障城市公共安全、维护城市生活环境的必然要求。事实证明，大量违法建筑空间的存在，往往成为一个城市里公共安全最为脆弱、风险最为集中的区域，狭小的居住空间、拥挤的居住人群、欠缺的市政设施建设、缺位的公共安全设施配备等都给城市公共安全带来严重的隐患。同时，大量违法建筑，不仅影响城市的市容市貌，也大量挤占了城市自有的休闲和绿化空间，使得城市公共服务设施建设受到限制。因此，治理违法建筑，既能有效保障城市公共安全，又能提升城市的环境水平和市民的生活品质。

有效治理城市违法建筑，完善历史遗留违建居住功能，是推进经济可持续发展与经济结构转型的有效途径。改革开放以来，包括深圳在内的我国很多沿海地区的经济发展，基本上是依靠“三来一补”的劳动力密集型产业，以及高能耗、高污染、低利润的低端制造业，历史遗留违法建筑为吸纳这些劳动力人口的居住曾经作出过历史贡献，并且至今仍然为占全市人口一半以上的低收入群体的安居发挥作用，同时也给当地无业失地原村民带来了可观的租金收入。然而，当前我国经济结构转型的大趋势已经十分明确，旧式的产业结构必然要向高技术、高资本、高投入的新型产业升级，治理城市违法建筑，可为不同层次人才提供更加舒适便利的居住环境，有效吸引高端人才安居乐业，在人力资源上推动产业升级，同时功能完善的“违建”可以提高失地原村民的出租收益，利于社会稳定发展，推进城乡经济结构快速转型。

有效治理城市违法建筑，坚决拆除新增违法建筑，是引领社会形成公平正义良好氛围的示范。早期的粗放式发展，加上当时的法律政策不够规范，导致一部分当地的群众突破红线，违规建设大量违法建筑，而其他遵纪守法的群众则没有进行违规建设，结果导致违法建设的人获得大量

可观的租金收益和拆迁补偿，而守法的群众反而没有获得任何收益，这种劣币驱逐良币的现象不仅不利于培养村民遵纪守法的习惯，也严重违背了社会分配的公平正义价值。党的十九大报告明确要求促进社会公平正义，因此，坚决拆除新增违法建筑，将在很大程度上捍卫社会分配的公平正义，避免“违法得利，守法利空”的逆向选择现象。

深圳有效治理城市历史遗留违法建筑的经验和做法，是全国其他城市开展同类型工作的有益借鉴。由于土地所有制的限制以及快速城市化的发展，我国许多城市都存在事实上的大量历史遗留违法建筑，但这一问题在深圳表现得更为突出，也更为迫切。原因在于深圳的城市空间和土地资源非常紧张，而发展速度又非常快，客观上形成了对治理历史遗留违法建筑的紧迫需求，而其他城市对这一问题的需求还没有那么迫切。此外，深圳于2003—2004年间将原镇、村两级变更为城市街道、居委；原村民陆续转为城市居民，并获得市民社保待遇。如此，宝安、龙岗两区约956平方公里的集体土地，一次性转为国有。其中，将300平方公里“已建成区”作为历史遗留问题，政府承认农民对“已建成区”的土地使用权，但须把“已建成区”的土地权属统一转为国有，结果导致村民在已然“国有”的自家土地上制造违建，对外出租、出售，形成“城中村”，消防、治安等隐患严重。因此，如果深圳能够在有效治理城市历史遗留违法建筑方面率先摸索出一行之有效的道路、开富有成效的治理模式，对于全国其他城市开展同类型的工作将具有非常重要的借鉴价值。

创新工作方法，推动形成“五位一体”查违工作格局并取得明显成效

2015年10月以来，在《中共深圳市委 深圳市人民政府关于严查严控违法建设的决定》《深圳市关于全面疏导从源头遏制违法建设的若干措施》《深圳市查处违法用地和违法建筑工作共同责任考核办法》（“1+2”文件）的指导下，龙岗区委区政府高度重视，在“四个全”（全面防控、全线打击、全力疏导、全程问责）和“六个一律”（所有在建工程一律建立台账、所有在建违法建筑一律停建、所有存量违建一律查处、所有顶风抢建的一律拆除、市委市政府专项督办案件一律处理到位、执法队伍节假日一律组织巡查），结合本区的实际情况，大胆尝试，努力探索，形成了具有“舆论先行、以民为本、立体防控、严打快疏、多方联动”鲜明特征的“五位一体”查违工作格局并取得明显成效。



对违建的全面管治。在南湾街道南岭社区集中开展对历史遗留违法建筑安全整治、消防与电梯整治、燃气管道安装、水电整治、物业管理整治、次生违建整治等七方面的安全设施改造完善工作，做到精细化、精确化，推动形成共建共治局面的历史违建小区治理“南湾经验”，在全市起到积极示范作用。一方面对违法建筑进行全面管控，坚决遏制新生违法建筑，另一方面则加强对消防、电梯、建筑安全、燃气、电力、物业等六个方面的安全整治，进一步确保了历史违建辖区的居住安全，满足人民对美好生活的向往的需求。

打造“立体防控”的严密体系。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，其必然会给历史遗留违法建筑问题的解决带来负面的效应，很多业主就会因此抗拒执法，不配合治理工作。为此，龙岗区从硬件、软件两方面形成了完善的立体防控“查违”机制。在硬件方面，加强高科技手段巡查防控力度，引入“GPS定位仪”，快速获取证据、大大减轻工作量；在全区推广使用无人机查违，实现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查违工作，形成“天上看、地上巡、网上查”的查违新态势。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，包户包楼栋地块，对管辖区域“违建”及时发现、上报。从软、硬件两方面共同打造具有龙岗特色的“网格化、智能化、常态化”的“三化”查违管控格局。如，南湾街道下李朗社区成立了社区巡查队伍，有力推动查违工作关口前置、重心下移，保证了辖区违建零增量。

保持“严打快疏”的查违态势。针对不同类型的违法建筑，龙岗区确立了“分类对待、拆治结合”的综合治理思路，注重通过多种综合方式，采取“两条腿走路”的方针，形成了严打快疏的查违态势。

对于新增违法建筑，龙岗区相关部门予以坚决查处，严厉打击，通过多种技术手段，将新增违法建筑扼杀在萌芽状态，以“零容忍”的态度追求“零新增”的效果，坚决24小时之

内进行拆除，严禁杜绝边查边建、边拆边长的反常现象，形成有效威慑。对于历史遗留违法建筑，龙岗区加强对相关建筑责任人的疏解和引导，在实践中充分考虑到房屋的居住属性，结合相关部门开展安全隐患排查和房屋分类，除了对于明显违法且属于危房进行坚决拆除以外，对于存在安全隐患的违法建筑，以确保居民人身安全为根本准则，部分街道自行进行了有限的整治和疏导，这样既维护了查违工作的法律权威，又维护了社区的稳定，更有助于当地群众更加理解和支持治违工作。

建立“多方联动”的查违机制。违法建筑的形成并非一朝一夕，其形成的历史遗留问题也不可能由政府单独解决。龙岗区委区政府在不涉及产权和处罚的前提下，在没有相关法律法规做依据、没有现成模式可供借鉴的情况下，创新思维、主动作为，先行探索历史违建的综合整治路径，探索出了一条“多方联动，社会共治”的查违特色机制。南湾街道南岭社区历史遗留违法建筑集中的小区，其消防设施不完善，电器功率不足，燃气隐患大的问题亟待解决。经过测算，南湾街道针对安全隐患的改造工程共耗资约2个亿，这笔钱完全由政府承担显然不现实，因此在整治过程中，政府主要负责搭建平台、统筹推进，引导房屋建造商、土地权属人、投资购房人发挥主体作用，群策群力，众筹资金，共撬动社会资金1.98亿，而政府则起到引导和垫付先期启动资金的作用，最终采用社会合作，通过招投标确定相关企业集团的方式开展改造。一些社区还自行组织社区违法建筑检查队，自行维护本社区土地建设。下李朗社区为顺利推进2011年华润集团针对本社区开展的城市旧城改造，于2012年4月在全市建立首个社区查违队伍机构，下李朗社区查违队前身为下李朗社区查违领导小组，隶属社区工作站直管管辖，街道执法队予以业务指导，由社区书记任组长、班子成员任副组长，下设19名一线巡查队员，负责下李朗社区7.5平方公里，815栋居民楼及规模化的产业科技园区内违法建设行为的日常巡查工作。为保证巡查实效，下李朗社区查违队伍采取网格化巡查方式，将整个社区分成四个管理大网格及若干个小网格，四个巡查组按照“分片包干，责任到人”的办法对社区违建进行巡查，逐步形成了“每天两巡、每日一档”的监管模式，进一步实现了区级、街道、社区三级联动，保证了社区违建低发，为片区开发、城市更新打下了坚实基础。

（凌杰 石伟 余世猛 杨娟 曾良）



龙岗区规划土地监察系统先进事迹巡回宣讲现场



龙岗区规划土地监察系统主题演讲比赛决赛现场