



违法建筑处理 与常见错误分析

WEIFA JIANZHU CHULI YU CHANGJIAN CUOWU FENXI

王才亮 著

中国建筑工业出版社

违法建筑处理与常见错误分析

王才亮 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

违法建筑处理与常见错误分析/王才亮著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2013. 5
ISBN 978-7-112-15344-2

I. ①违… II. ①王… III. ①城市规划法-法律解释-
中国 IV. ①D922. 297. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 072270 号

本书由五章内容构成, 分别是: 违法建筑处理综述、违法建筑界定和处理的现行法律框架、违法建筑处理常见错误与典型案例评析、对违法建筑如何依法处理、违法建筑处理程序。

作者根据多年来处理不动产征收征用和群体性事件的法律实践, 对现有“违法建筑”的现状、产生原因和现行法律架构进行了梳理; 在大量搜集现实案例的基础上, 分析了涉及违法建筑生成原因及拆迁工作中的常见错误和典型案例, 涵盖规划、房屋管理、土地管理等政府部门; 并提出了行之有效的违法建筑处理关键点和处理程序。值得建设行业主管部门、法律从业人员和广大的建筑行业从业人员学习。

* * *

责任编辑: 封毅 周方圆
责任设计: 赵明霞
责任校对: 党蕾 陈晶晶

违法建筑处理与常见错误分析

王才亮 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 15 1/4 字数: 380 千字

2013 年 5 月第一版 2013 年 5 月第一次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 978-7-112-15344-2

(23456)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

作者简介

王才亮，北京市才良律师事务所主任，北京航空航天大学法学院兼职教授、中国建设管理与房地产法研究中心执行主任，中华全国律师协会行政法专业委员会副主任。王才亮律师在从事律师职业的同时潜心从事法学研究，多次参加国家立法、司法和行政机关的立法研究，也是有关群体性事件和不动产征收征用等重大研究课题项目的主持人，出版有《违章建筑的界定和处理》、《违法建筑处理实务》、《房屋拆迁实务》、《房屋拆迁纠纷焦点释疑》、《房屋拆迁纠纷难点处理》、《拆迁管理与纠纷处理操作指南》、《房产维护法律通》、《中国城市建设与管理法律实务》、《房屋拆迁疑难问题解答》、《房屋拆迁典型案例与点评》、《反思——中国房地产制度与实践》、《农村征地拆迁纠纷处理实务》、《房屋征收制度立法与实务》、《房屋征收条例操作实务》等30部著作。

目录

第一章	违法建筑处理综述	1
一、	“违法建筑”处理的严峻形势	1
二、	违法建筑界定分歧的不良后果	6
三、	从唐福珍事件看违法建筑依法处理的意义	8
四、	违章建筑产生的原因	10
五、	必须正确认识和依法处理违法建筑	13
第二章	违法建筑界定和处理的现行法律框架	21
一、	法律中涉及违法建设的条款解读	21
二、	行政法规、规章中的有关条款简读	73
三、	法的意义永远在于认真执行	120
第三章	违法建筑处理常见错误与典型案例评析	123
一、	规划部门缺乏依据，任意界定违法建筑	123
二、	以户籍界定房屋，国土部门政策违法	124
三、	草率拆除行动违法，造成人身意外伤害	132
四、	地方政府不守法，违法建筑枉买单	138
五、	拆除违法建筑执法未尽保护义务	140
六、	强制执行忽视生命，人房未分酿成惨案	143
七、	法律没有溯及力，政府引用违法	146
八、	专业概念差别大，规划部门错审批	154
九、	规划管理出尔反尔，失信于民行为违法	162
十、	行政机关超越职权，违法行政拆迁“拆违”	168
十一、	房产权证是重要凭证，不能为了拆迁而否定	171
十二、	拆违代替拆迁，知错能纠是守法	177
十三、	违法建筑处理不能以其昏昏使人昭昭	182
十四、	处理政府的违法建筑不能走过场	184
第四章	对违法建筑如何依法处理	186
一、	学者们的最新观点	186
二、	现有违法建筑的处理分类	208
三、	实践中对违法建筑的把握	211
四、	危害公共利益的违法建筑的判定标准	213

五、对违法建筑的处理原则·····	215
第五章 违法建筑处理程序 ·····	217
一、对违法建筑的处罚手段及执行·····	217
二、违法建筑调查认定和决定的程序·····	223
三、行政强制执行程序·····	226
四、正确理解最高法院的相关司法解释·····	230
结束语 防止血案发生是法律人最大的政治责任 ·····	237
附：推荐阅读相关法律、法规、文件目录 ·····	238

第一章 违法建筑处理综述

建筑，是人类劳动的成果，当然应当得到全人类的尊重。但是，由于人类社会进入到阶级社会以后，建筑就具有了社会属性。建筑物是否合法带来了人类内部之间的权利斗争，也就难以幸免地使建筑物成为争议的标的物。尤其是中国社会的近 20 年来，高楼的快速建设与轰然坍塌，成为了这个时代的一个标志。以拆违带动拆迁模式的推广，更加使人们理解了建筑合法与否的重要性。作为法治社会矛盾的热点，我们无法回避当前围绕建筑物是否合法引起的十分残酷的状况。

一、“违法建筑”处理的严峻形势

鉴于实际生活中违法建筑的客观存在和普遍的违法建设行为，“违法建筑”处理面临十分严峻的形势，正确界定和处理违法建筑具有特别重要的现实意义。

近年来，违法建筑的管理和处理十分艰难。各地不仅为查处违法建筑投入了大量的人、财、物力，而且为解决这个问题引起的社会矛盾费力巨大。为了说明这个问题，我们分别选择社会管理相对开明和城市化进程较快的广东省，以及人口大省并近年来城市化进程较快的河南省来作为分析的典型。

广东省佛山市法院对“违法建筑拆除”问题曾向当地人大专门汇报了他们的基本做法和建议，是站在执法者的角度分析这个问题。虽然是早几年的报告，问题却依然有代表性。下面是这一文件全文，相信读者读后一定有所感受：

佛山市中级人民法院对“违法建筑拆除”问题的基本做法和建议

——佛山市第十二届人代会第三次会议第 48 号议案的答复

佛山市第十二届人代会第三次会议就佛山市存在违法建筑影响市容市貌且执法效果微弱问题，有代表提案称：“建议由法院和执法局共同拟订一个能快速处理的方案，并由法院委托执法局强制执行的办法，或者由法院派出工作小组与执法局合署办公，简化工作程序，加快执法力度，从而提高整个城市的综合管治力度。”本院经调查研究，结合现有的法律法规和实践做法，对上述人大代表的议案作如下答复：

（一）执行“拆除违法建筑”行政案件的基本情况

2004 年，我市各区法院共受理拆除违章建筑的行政非诉案件 39 件（其中禅城区法院受理 16 件，顺德区法院受理 16 件，南海区法院受理 4 件，三水区法院受理 3 件），结案 38 件（其中自动履行的有 11 件），执结率是 97%。

法院在执行这类行政非诉案件时，根据《中华人民共和国民事诉讼法》第二百零七条第二款和《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第九

十三条，以及《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》第2条第二项的规定，基本的做法如下：

1. 司法审查。法院收到执法局递交的强制执行“拆除违法建筑”案件时，由立案庭进行立案。根据我国民事诉讼法的规定，立案庭必须在7日内决定是否立案。立案后，由行政审判庭进行审查决定是否交由执法局负责执行。根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第九十三条规定人民法院受理行政机关申请执行其具体行政行为的案件后，应当在30日内由行政审判庭组成合议庭对具体行政行为的合法性进行审查，并就是否准予强制执行作出裁定。

2. 被执行人在执行通知书规定的期限内未自觉履行拆除义务的，法院则在违章建筑现场张贴公告，再次责令被执行人在指定的期限内拆除违章建筑，并告知被执行人逾期仍未自觉拆除的，法院将强制拆除。

3. 公告期限届满，法院在组织执行人员及法警强制拆除违章建筑前，要求作为申请执行人的执法局配合法院做好以下工作：

(1) 联系实施拆除作业的施工队；

(2) 派员到现场配合法院的执行工作；

(3) 代为垫付拆除费用。为了保证拆除工作进行顺利，法院会联系当地政府、街道办、派出所、村委会、交警等单位协助拆除工作。如果被执行人以自杀、自残或放火相威胁的，还要通知医疗机构、消防部门派员协助执行，以防万一。

4. 对于拆除违章建筑所需要的费用，通常先由作为申请执行人的执法局报告当地政府，由当地政府拨款代为垫付。拆除违章建筑后，再责令被执行人承担，若被执行人拒不承担的，法院强制执行。

(二) 对人大代表第48号议案的答复

1. 将法律赋予法院的行政审查、强制执行等司法权委托给执法局行使没有法律依据。行政机关作出具体行政行为并向人民法院申请执行的，由法院对被执行人采取强制执行措施的，根据现行法律规定，该强制执行权就由人民法院独占行使，其他任何机关均不得行使该强制执行权。如果将法院独占行使的强制执行权委托给行政机构行使，首先是违反了法律规定，其次是违反了“司法最终处理”的现代法治原则，行政权力的行使就失去了有效的监督机制。

2. 一些人大代表建议法院派出工作小组和执法局合署办公，以便简化各种程序和缩短时限，从而加快执法力度，这种建议有一定的创新和突破，出发点是好的，但就目前的实际情况来看，意义不大，可行性值得研究。首先，该类案件的执行难度相对而言不算大，花费的人力不宜过多。一般情况下，执行拆除违章建筑的案件都得到当地政府及相关部门的大力支持，即使有障碍的，也可以得到妥当的解决和协调。在现场，法院无须安排太多的执行人员及法警，因执法局会安排充裕的人手，当地的基层组织、公安机关也会派员援助。所以，这类案件的执行周期短、执结率高。其次，法院办案压力大，案多人少的矛盾一直非常突出，不宜抽调人手专门负责拆除违章建筑案件的执行。各区法院受理的拆除违章建筑执行案件数量不算多，以2004年为例，全市法院受理的拆除违章建筑执行案件只占总执行收案的1.3%，意味着法院执行机构大量的精力并不集中在对该类案件的执行上，如果再抽调一些人员和执法局联署办公，专门办理拆除违章建筑案件，显然不现

实，对其他案件的执行也是不公平的。再次，法院派出的工作小组和执法局在合署办公过程中，以谁的名义来出具法律文书？意见不一致发生扯皮时，以谁的意见为准？如果发生违法事件时，由谁来对外承担法律责任？在队伍的调配和管理上，由谁来负责指挥？这些问题在法律法规尚不健全的当今社会，不太好协调解决。行政案件在法院审查的时间并不太长。应尽可能地缩短这类案件的执行周期，提高执行效率。

3. 贯彻“德法并重，恩威并举，奖罚并行”的指导思想，加强城市管理立法工作，完善城市管理法律法规体系。当前，我国城市管理中的法制问题主要是立法体系不够完善，执法手段不够有力，守法教育不够深入。要加强完善城市立法，加强城市执法管理，深化守法教育，并使三者环环相扣，真正做到有法可依，执法必严，违法必究。

4. 加强执法宣传。在城市管理行政执法过程中，相对于执法局这一公权机关来说，被处罚人是弱势群体，其抵触心理较强。为此，做群众的思想工作，营造利于执法的氛围，是保证执法顺利推进的一个重要条件。目前执法的环境复杂，被处罚对象抗法意识强，周边群众出于同情心盲目支持被处罚对象，新闻媒体也往往作出偏激报道。因此，执法人员如何搞好教育宣传，扭转现场的不利局面，是形成有利于执法氛围的关键。

5. 加强法院与执法局等相关部门的交流和合作，提高执行效率。由于执法局在作出处罚的过程中，与被处罚人有多次的接触，所以对被执行人的住所、财产状况等有一定程度的了解。法院在执行过程中，不能故步自封，应加强与执法局的沟通和交流，而执法局也应全力地配合法院的执行，提供宝贵意见，创造便利条件，只有这样，才能促进案件的顺利执行，提高工作效率。

（三）对加强“拆除违法建筑”执法力度的建议

为加强城管执法力度，提高管治能力，及时处理“拆除违法建筑”等问题，我院提出如下建议：

1. 建议由市政府牵头，法院和执法局共同拟订一个快速处理“拆除违法建筑”问题的可行性方案。针对该类案件，法院和执法局可以从规范内部工作程序和时限角度出发，在法律法规规定的范围内，尽可能地缩短这类案件的执行周期，提高执行效率。

2. 贯彻“德法并重，恩威并举，奖罚并行”的指导思想，加强城市管理立法工作，完善城市管理法律法规体系。当前，我国城市管理中的法制问题主要是立法体系不够完善，执法手段不够有力，守法教育不够深入。要加强完善城市立法，加强城市执法管理，深化守法教育，并使三者环环相扣，真正做到有法可依，执法必严，违法必究。

3. 加强执法宣传。在城市管理行政执法过程中，相对于执法局这一公权机关来说，被处罚人是弱势群体，其抵触心理较强，为此，做群众的思想工作，营造利于执法的氛围，是保证执法顺利推进的一个重要条件。目前执法的环境复杂，被处罚对象抗法意识强，周边群众出于同情心盲目支持被处罚对象，新闻媒体也往往作出偏激报道。因此，执法人员如何搞好教育宣传，扭转现场的不利局面，是形成有利于执法氛围的关键。

4. 加强法院与执法局等相关部门的交流和合作，提高执行效率。由于执法局在作出处罚的过程中，与被处罚人有多次的接触，所以对被执行人的住所、财产状况等有一定程度的了解。法院在执行过程中，不能故步自封，应加强与执法局的沟通和交流，而执法局也应全力地配合法院的执行，提供宝贵意见，创造便利条件，只有这样，才能促进案件的顺利执行，提高工作效率。

我们无意评价佛山市中级人民法院的做法是否妥当，引用在此只是让读者多了解这一问题的实际情况和严峻事态。

我们再来看位于中原的河南省。作为中华文化发源地的河南，不仅是人口大省，其社会管理同样艰巨。该省的城市化进程引人注目，而这一进程对违法建筑的认定和处理引发的社会矛盾同样引人注目。2011年11月16日南方都市报报道：《郑州八旬老太强拆现场自焚 儿子儿媳被拘10日》让我们再次看到了对于违法建筑处理的两面性。该报道称：

11月3日，郑州市有关部门欲对市民王好荣的房屋进行强拆，王好荣81岁的母亲现场自焚。随后，警方指王好荣和妻子扰乱公共秩序，予以行政拘留。

14日上午，53岁的王好荣走出郑州市二七区拘留所。二七区已成立专门处理小组处理此事。

男子屋顶浇油抗强拆

3日下午，郑州市组织约300多人的强拆队伍，来到其位于嵩山路与二环路交叉口东北角的房屋，欲实施强拆。据附近商户称，屋主王好荣一手拿汽油壶，一手拿喇叭站在房顶，见人群逼近，就从头往下浇了汽油。在场的熟人喊话让他别拼命。

“我手里根本就没拿打火机。”王好荣称，他只是想逼退拆迁队。他认为只有自焚，才会得到重视。但他的做法并没有奏效。

王好荣的妻子周末勤当时也往自己身上倒了汽油。她突然听到婆婆住的屋子里传来“轰”的一声，浓烟滚滚。据商户回忆，王好荣见母亲房间起火，赶忙从房顶跳下，和妻子一起扑过去，被众人拽住。“强拆的人见出事了，大部分都散了，执法局的人把我们一家在场的都抓走了。”王好荣说。

其母王刘氏自焚身亡

王家在场的人被带到大学路派出所，其中包括王好荣夫妇、女儿王妞、大儿子王永夫妇及其两岁的儿子。当晚11时多，两岁的幼儿和母亲一起被释放，王永和妹妹王妞一直到5日上午才离开派出所。9日，五里堡办事处一名官员证实，81岁的王刘氏于11月3日死于拆迁现场，二七区已成立专门小组处理此事。

同日下午，在郑州市人民来访接待中心，包括政府、公安、规划、城管、消防等部门的负责人接待了上访的王妞等人。城管部门现场答复道，王好荣家的房屋属于违章建筑。警方则称，王好荣夫妇因扰乱公共秩序，被行政拘留10日，相关法律文书已寄往王好荣户籍所在地河南省周口市沈丘县。

14日，王妞接到亲友电话，获悉父母被拘留的事由为“扬言实施放火、爆炸、投放危险物质扰乱公共秩序”。王好荣否认曾为自焚专门购置汽油。据王称，家里共有3壶大约6升汽油，都储存在母亲房内，用于三轮摩托车和发电机。

18年前租地建房被定违建

事件发生后，王好荣所建的6间共588平方米的房屋，被拉上彩条布和警戒线。

据王好荣称，他盖房所在的地块，一开始没被认定为五里堡办事处王立寨村的土地。

1993年，他在该处盖房时，先向郑州铁路公安处拘留所租地。“换了几任所长，都一直租着。”至2001年，毗邻的王立寨村2组村民认为该地块部分为该组所有，王好荣又向该小组支付租金。

据王好荣与郑州铁路公安处拘留所签订于2010年1月10日的《租赁协议》显示，拘留所出租约200平方米的地皮给王好荣使用，一年租金为6600元，至2010年12月31日止。2007年1月1日，王好荣与王立寨村2组的《协议书》则规定，该组出租约500平方米的地皮给王使用，至2012年1月1日止，租金每月700元。

2010年9月，郑州市启动黄河路隧道下穿工程，王好荣所租的地皮及其上房屋，都被划入拆迁范围。此后，王家受到多次动迁，并收到多份《行政处罚决定书》。今年9月13日的决定书称，王好荣占用王立寨集体土地，擅自建6间砖混结构建筑物，建筑面积566平方米，要求其在3日内拆除。

“盖了十几年都不说违章，还收租金，到拆迁就违章了？”王好荣表示质疑，并称该房在2005年被王立寨村2组办理了建筑许可证，在形式上，作为1994年一份建筑许可证的补充部分存在。他要求到档案馆调出此份证明，被拒绝。但事实上，该许可证的领证人邢某早已亡故。

过期问题无权处罚

黄河路隧道下穿工程，是2010年度郑州市重点工程之一。一份补偿协议显示，该工程拆迁依据的是郑州市城建拆迁管理办的“郑拆许字（2010）第011号《房屋拆迁许可证》”，拆迁对象为集体土地房屋。

房屋土地尚未被国家征收，是王好荣指称拆迁非法的原因之一。事实上，虽然政府判定其房屋属于违法建筑，但在协商过程中，曾给王490元一平方米的价格，再加上其他补偿，共计32.9万元补偿款，要求王好荣拆迁。

王要求签订正式协议并公证。“我家10口人没地方去，政府也得安置下。”但他得到的回应是，他不是王立寨村人，无法享受本村农民的拆迁补偿标准。

南方都市报的报道立即引起社会的关注。为回应媒体和社会的质疑，郑州市政府向社会发出了郑州“关于‘11.3’王好荣违法建筑火灾情况的说明”通报。在大河网上的该说明如下：

郑州市关于“11.3”王好荣违法建筑火灾情况的说明

2011年11月3日下午2点23分，市消防支队接火警电话，在嵩山路与二环支路交叉口东北角一建筑内发生一起火灾，中原区消防大队立即出动两部消防车、16名官兵于2点35分赶到现场灭火。经过消防官兵扑救，2点44分火灾被扑灭。消防官兵在清理火灾现场时房屋内发现一具尸体，后经证实，尸体是王好荣母亲王刘氏。

火灾事故发生后，二七区委区政府、郑州市公安局高度重视，主要领导亲自赶赴现场进行指挥，并立即安排相关部门调查火灾发生的原因。目前，火灾及死亡原因公安、消防部门正在进行调查、核实。

该着火建筑位于嵩山路与二环支路交叉口东北角，此地归属为五里堡街道办事处王立

砦社区第二村民组的集体所有，属于周口市沈丘县周营乡赵寨村村民王好荣违法所建。2000年王立砦第二村民组将该地块以租赁方式交由王好荣使用。王好荣在无土地使用证、建筑许可证的情况下，私自建房，建筑面积588平方米，属于违法建筑。

此地属郑州市黄河路下穿北编组站征用地块。黄河路下穿北编组站工程是2010年郑州市委、市政府确定的重大民生工程，经市发改委、市规划局、市土地局批准，市市政工程建设中心负责承建。现黄河路下穿工程拆迁任务已基本完成，该工程西段涉及王好荣的无证违法房屋迟迟未拆迁，已严重影响工程建设，致使整段工程处于停工状态。王好荣的违法建筑不仅违法，而且严重影响黄河路下穿北编组站工程建设，为早日完成拆迁，郑州市市政工程建设中心协调村民二组做出了让步，同意参照郑政文（2009）127号文件将该房屋补偿款及其他补偿、补助费全部支付给王好荣本人，但王好荣提出按合法有证的标准进行赔付，或按等价值的现房进行赔付的无理要求，拒收补偿款、拒不搬迁。

2011年9月10日，市城乡规划支队依法委托二七区城市管理执法局依法处理，区城管执法大队严格按照执法程序向王好荣送达了违法建设拆除告知书，9月13日依法送达了行政处罚决定书。但直到目前，该违法建筑依然没有拆除。没有想到的是，11月3日下午，该建筑九间平房的从西数第二间房屋（王好荣母亲王刘氏平时一直居住在此房间的内间）发生火灾，造成王好荣母亲王刘氏死亡。

火灾发生后，为维护社会大局稳定，二七区委、区政府又专门组织市黄河路下穿北编组站项目部、二七区建设局、五里堡街道办事处及王立砦社区村民二组共同组成群众思想工作小组，一边专门给王好荣家属安排宾馆居住，一边派专人赶往王好荣家乡周口市沈丘县周营乡赵砦村，邀请其家乡亲属与相关乡镇村干部赶赴郑州，安抚王好荣家属并耐心地对其家人做思想劝解工作。

应当说，郑州市政府对案情的披露存在难言之隐而让社会质疑，但惨剧发生后的处理还是重视的。王好荣一家为此请求北京市才良律师事务所提供法律援助。我在接待了解情况后派出了万天飞和朱孝顶两位律师两次去了郑州。经过协调，二七区政府与王好荣一家达成协议，政府以经济补偿的方法赢得了当事人家庭的谅解。而我想到的，在惨案未发生前，王好荣一家的经济补偿要求并不高，如果有关部门能认真考虑予以采纳，这个悲剧不是可以避免吗？尤其是该案中对于王好荣一家租用废弃地建房的行为是否合法？其房屋应如何处理？的确值得学界和实务界思考。

二、违法建筑界定分歧的不良后果

违法建筑的界定和处理的混乱状况，主要是对于其定义的理解存在巨大的分歧，才使违法建筑处理的误区朝着两个方向恶性扩展。

从执法机关的角度，其存在的误区有二：

一是任意混淆违法建筑和违章建筑的区别，滥用或扩大执法权，损害行政机关的公信力和法治权威相对人的合法权益。

二是有意地或者无意地将一切需要无偿拆除的与不应当拆除或虽然由于某种原因需要

拆除但应依法补偿的违法建筑都混淆在一起，损害行政相对人的合法权益。

因此，在执法上也走向了两个不良极端：

一种是放任自流，故意或者放任违章建筑如雨后山野中的春笋一般见缝便长，使城市的市容、交通等受到不良影响，形成法不治众之势。尤其是一些地方政府滥用职权大搞违法建设，如果拆除则浪费的是纳税人的血汗，往往对这种建筑是无法执法。

一种是出于某种目的将违章建筑统统视为依法需无偿拆除的违法建筑而大动干戈，甚至因此与民众发生肢体冲突，影响社会和谐与稳定。

例如贵阳某地公安派出所 2012 年 2 月 5 日发出一则特殊的追捕悬赏通告。追捕的主角是一对暴力抗拒拆除违法建筑执法活动的夫妇，这不仅是该地区可能也是全国首例因为暴力抗拒拆除违法建筑的夫妇被悬赏通缉的案例。据媒体介绍的案情是，今年 1 月 16 日上午 7 时许，××区城市综合执法大队在对小碧乡云盘村一处违法建筑实施强拆过程中，遭遇该栋违建户主岑××和其妻子王××暴力阻碍，两人在屋顶上向楼下的执法人员泼洒汽油，以此相胁阻碍拆违行为。据了解，两人先后从楼顶泼下两个整桶的汽油，多名执行人员被汽油淋到，所幸未造成人员伤亡。随后，××市公安局××派出所介入调查，岑王两人逃窜。对此，××区发布悬赏公告。其中，对提供重要线索抓获犯罪嫌疑人的将奖励 5000 元；对提供线索能直接抓获犯罪嫌疑人的，奖励 10000 元。

对于警方悬赏万元通缉暴力抗拆迁夫妻的上述过程，我们可以发现对违法建筑的调查、认定和处理已经是社会矛盾的热点。2009 年，成都金牛区的唐福珍也是在面临自家的房屋被城管们当做违法建筑而强拆的时刻点燃了浇在身上的汽油不治身亡。唐福珍的死让北京大学的 5 位教授走出书斋奋力呼吁，推动了中国拆迁制度的改革，《城市房屋拆迁管理条例》终于在问世 20 年后被《国有土地上房屋征收与补偿条例》所取代。其中对于违法建筑的处理是制度变化的亮点之一。

在原《城市房屋拆迁管理条例》中的一句看似简单的“拆除违章建筑和超过批准期限的临时建筑，不予补偿”的话被拆迁人用到了极端，有的城市居然是“满城建筑尽违法”。甚至建于清朝的老古董因为没有相关的土地、规划、施工许可，也被戴上了违法建筑的帽子。似乎除了今天的拆迁办，此前的城市管理者都是吃饭不干活的。这让前辈们情何以堪？

“满城建筑尽违法”的乱象在 2011 年问世的《国有土地上房屋征收与补偿条例》中有了规范的可能。该条例第二十四条规定：“市、县级人民政府及其有关部门应当依法加强对建设活动的监督管理，对违反城乡规划进行建设的，依法予以处理”。“市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当组织有关部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的，应当给予补偿；对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿”。

我们回头看被通缉夫妇的房屋是怎么成为违法建筑的？执法机关没有相关的说明，仅有媒体称被通缉者是将已有的房屋从三层加盖为四层。于是乡政府就组织城管前去强拆。但是，乡政府是否依据《行政处罚法》规定的程序调查，依据《城乡规划法》的规定认定和作出处罚文书，依据《行政强制法》的规定实施强拆？当地政府和媒体都没有说清楚。对此次强拆，社会当然应当质疑强拆行为缺乏事实和法律依据。由此可见，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十四条的规定不仅仅是在该案而且是在国内所有的拆迁中没有

得到认真地执行。

其次，在对被通缉夫妇的房屋处理过程中有关单位的执法权方面，我们也担心存在滥用职权。

第一，城管执法的同志是依据什么去强拆的？其依据的执法程序是否合法？事实是否清楚？其执法行为是否有授权？因为暴力抗法的前提是执法行为首先合法。

第二，乡政府对违法建筑的执法权源于城乡规划法第六十五条的规定：“在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除”。问题是这个区域是贵阳市的城市规划区还是乡、村庄规划区？如果已经纳入城市规划区，乡政府便没有执法权。

第三，如果该房屋是在乡、村庄规划区内，也并非未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的房屋都必须拆除。如果不严重违反规划和公共利益是可以责令停止建设、限期改正的。例如补办有关手续、拆除影响公共安全的部分等。只有责令停止建设、限期改正后逾期不改正的，才可以拆除。那么，乡政府是否给予了相对人改正的机会？

第四，行政强制法第四十四条规定，对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。这里的公告是必经程序，当事人的法律救济权利必须予以保护。乡政府是否公告和尊重当事人的司法救济权？

第五，我们从乡长接受采访的文字里得知，发生冲突的范围是在拆迁。那么，如果是集体土地上的房屋拆迁，是否有合法的征地批准文件？如果是国有土地上的房屋征收，是否在发布征收决定前对未登记房屋进行了调查、认定、处理？以拆除违法建筑的方法推动拆迁是违反宪法和法律的。

通缉令已经发了，并且传遍全国，如何善后呢？当地在引起社会质疑后就没有了消息。其实，亡羊补牢，犹未为迟。所在市、区两级政府应当立即纠正乡政府与派出所的错误，撤销通缉令和违法拆迁活动。我们的城市化进程应当是依靠人民群众的支持，而非强权。

客观地说，由于土地财政的盛行，一些民众向地方政府学习，见缝插针地抢盖房子即违法建筑，因为民众从政府土地财政中了解到“种”房子比种菜种庄稼更赚钱。限制违法建设，先从政府带头。而对于违法建筑的调查、认定和处理，必须严格执行宪法和法律的规定，坚持以人为本，尽可能的化解矛盾。我们可以发现这些违法行为多半是对于违法建筑的界定存在问题。

三、从唐福珍事件看违法建筑依法处理的意义

从社会治理的角度，没有区别也就没有法律和政策。《行政处罚法》实施了10年，《行政许可法》实施也4年之久，《行政强制法》也于2011年开始施行。我们不能再对违法建筑的整治无法可依，只能是说有的执法者对违法建筑一类的基本概念没有理解。因此，违法建筑管理难、预防难、整治难的局面还将延续一段时间。要解决这些难题，又回

到一句老话：“普法工作要从执法者抓起。”不如此，城市建设和管理仍将被违法建筑所困扰，建设和谐社会及宜居城市的路将是漫长的。

因此，我们再回看轰动国内外的唐福珍事件，进一步了解违法建筑依法处理的意义。

唐福珍，女，成都市金牛区天回乡金华村人。2009年11月13日早晨，在成都市金牛区天回镇金华村发生一起恶性“拆迁”事件，女主人唐福珍以死相争未能阻止政府组织的破拆队伍，最后“自焚”于楼顶天台，烧得面目全非。数人被拘，数人受伤住院，政府部门将其定性为“暴力抗法”，被拆户控诉政府暴力“拆迁”。11月29日晚，唐福珍因伤势过重，经抢救无效死亡。唐的数名亲人或受伤入院或被刑拘，地方政府将该事件定性为暴力抗法。

经过金牛区政府认真调查，初步认定：

(1) 根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条（《中华人民共和国城市规划法》第四十条）、《中华人民共和国土地管理法》第三十九条、国务院《村庄和集镇规划建设管理条例》第二十六条、《四川省村镇规划建设管理条例》第十八条、《四川省〈城市规划法〉实施办法》第三十六条第一款、《成都市城市建设管理条例》第二十八条的规定，胡昌明所修建的位于金华村四组的房屋属违法建设，应当予以拆除。

根据《成都市城市建设规划管理条例》第二十九条、《成都市城市管理相对集中行政处罚权暂行办法》第十一条第一项规定，金牛区城市管理执法局拆除胡昌明违法建设，主体合法，程序合法。

(2) 胡昌明及部分唐、胡两家亲属在金牛区城市管理执法局依法执行拆除违法建设的过程中，采取暴力手段予以阻挠，已涉嫌妨害公务犯罪，公安机关对涉案人员采取刑事拘留、监视居住等措施，是司法机关依法办案的行为。

(3) 在金牛区城市管理执法局依法拆除违法建设过程中，唐福珍采取极端行为，导致严重烧伤，经医院全力救治，但终因伤势过重，不幸离世。对于一个生命的逝去我们深感惋惜。在积极做好善后工作的同时，我们对事发过程也进行了认真调查。现初步查明，在唐福珍往自己身上倾倒汽油直至引燃的过程中，现场指挥的有关人员判断不当、处置不力。对此，区政府已于昨日对相关责任人作出处理建议：区域管执法局局长钟昌林停职接受调查。按照市委、市政府的要求，随着调查的深入开展，若发现在执法过程中还存在其他问题，将严肃处理，绝不姑息。

然而历史告诉我们，上述政府所说的话不能让社会信服。1996年，金华村还是一个闭塞、落后的农村，也不在城市规划区内。唐福珍和丈夫胡昌明当时在成都市区做服装生意，是村支部书记、村主任找到他们，说金华村搞招商引资，兴建一条“农民街”。胡昌明觉得不错，决定回家乡投资办厂。当时，他以5万元优惠价格和村委会签订了969.8平方米的《建房用地合同》，建房后投资数百万元，做了精心的设计和装修。那几年，在四川省招商引资发展乡村企业的大气候下，胡昌明夫妇成为政府招商引资成功的一面旗帜，报纸上有名，电视上有影，胡昌明被当地政府授予“勤劳致富带头人”等荣誉称号，妻子唐福珍还被区妇联评为女性自主创业模范。显然，唐福珍回乡建设房屋，发展乡村企业，是得到当地政府的认同，绝非仅村民委员会所认同，

其房屋建设符合当时的法律规定。

法律常识告诉人们：在这个事件的处理中，金牛区政府将唐福珍与胡昌明的房屋认定是违法建筑显然是错误的，是超越法律的时间与空间效力的滥用法律的行为。

于是，唐福珍以她的生命，引起了社会质疑拆迁制度的第三次也是最大的一次浪潮，直接推动了城市房地产法律制度的改革。那场无情的大火是烟消云散了，但留下的是对法治的伤害，是法律人和一切有良知的人心里永久的伤痛。时刻提醒我不要放弃对于社会公平正义的追求，不能忘记把握“违章建筑”的正确定义，关系到公私权利的界定，关系到城乡建设的依法管理，关系到社会的稳定，关系到依法治国和执法为民原则的落实，关系中华民族的未来。

四、违章建筑产生的原因

从民众的角度，多数情况下，会基于单位、个人的利益规避建筑的法定的实体和程序要求，尽一切可能扩展违章建筑的规模，以谋求利益的最大化。客观地说，违章建筑的产生有着历史的原因，也有制度设计本身的缺陷。

历史的原因主要是过去相当长的年代里，限于国内外环境，国家的高积累、高就业、低工资的政策，使民众居住水平相对较低。违章建筑便是缓解居民住房困难的途径之一，北京的四合院里违章建筑虽然很多，但如没有这些搭建的简易棚子，众多居民便无安身之处；我的高小时代便是在大人们伸不直腰的阁楼上居住。我们显然不能忘记这些阁楼、棚屋的功德。

到近些年，城市住房有了很大改善，但居住水平较低的状况并未彻底改善。或是为缓解居住困难，或是为在拆迁时多一点补偿的筹码，私搭乱建的情况普遍存在，违法建筑的生命力显然极为顽强。哪怕是主管部门屡屡禁止，但违法建筑是越禁越多。

对违法建筑的处理难，不仅是在北京，在全国各地都存在这一问题，而原因却是多样的。除了民众住房困难的原因，还有商人的逐利和政府带头违法的问题。换个角度讲，是既有法律与政策脱离实际，也有执法理念和执法方法的问题，但主要是立法不全、有法不依、执法不严导致的违法难究的问题。

例如新华社“新华视点”记者王炳美、李松、刘敏（新华社石家庄5月18日电）对河北省香河大规模违规“圈地”调查文章揭露：

河北省廊坊市香河县从2008年以来，打着城乡统筹、建设新农村的旗号，通过“以租代征”等方式，大规模“圈占”耕地。据农民反映，政府违规圈地高达万亩以上。记者向香河县政府求证时，香河县常务副县长凌少奎承认违规、违法占用土地4000多亩。群众反映和记者调查发现，香河大量耕地“低价”租用后，经政府层层“包装”，改变土地用途，以高价“倒卖”给开发商用于开发。

在香河县渠口镇店子务村成片良田上，一幢幢高楼拔地而起，总占地面积超过500亩。周围村民说，这些地原来都是承包地，现在被强行征用进行房地产开发。一周姓农民说：“俺家里4口人仅有3亩多地，这些地都是‘口粮田’，全家人都指望它生活，现在被征用，一亩地只给1200元‘租金’，说什么也不合理。”

类似这样通过“以租代征”的方式征占农民承包地的做法在香河并非只此一例。村民们说，2008年5月，渠口镇店子务村一些村民被强迫签订土地“流转征用”协议，不签者要么副业被叫停、要么被罚款。2008年11月，钳屯乡东延寺村农民不愿退地，3辆铲车和70多名手带镢耙的工作队员，将130多亩土地里的小麦、韭菜全部推平、埋掉。2009年5月初，安平镇谢屯村部分村民每晚11点后就被不明身份人员砸门敲窗，逼着签土地“流转”协议。

店子务村农民蔡永龙说：“他们有的是办法让你签：如果你有亲戚在政府、医院、学校上班的，都要回家动员拆迁，否则饭碗端不稳。”

香河县强占耕地的做法遭到农民强烈抵制。在蒋辛屯、钳屯等乡镇，农民们天天跑到自家地前看护，一遇工作组进村征地，就以放鞭炮为号，召集村民护地，有时人数高达上百人。在钱旺、安平等乡镇，农民定期自发组织到征用地施工现场围门、堵路、拉横幅。由于受到农民抵制，一些被征占的土地被迫停建，大面积荒芜。在东延寺村农民张林家附近有300多亩地撂荒。张林说：“2008年年中，乡政府要强占农民土地，政府和村民一直对峙，地也荒了。这些地亩产小麦七八百斤，撂荒就丧失了20多万斤粮食生产能力，真是造孽。”

凌少奎承认，目前县里确实存在严重的土地违规、违法占用。据保守估计，面积有4000多亩。其主要问题有3类：一是乡镇企业乱占地或乱搭乱建；二是农村土地流转违规，部分用地出现“以租代征”问题；三是部分工业、物流园区土地利用程序不合法，在未取得土地指标的情况下，大量占用农地。

香河县在违规圈占耕地过程中，“以租代征”的方式被普遍使用。所谓“以租代征”是指通过租用农民集体土地进行非农业开发，是目前规避法定的农用地转用和土地征收审批的一种手段，使地方政府能在规划计划外扩大建设用地规模，逃避履行耕地占补平衡的义务。

在香河县，知名房企北京万通在香河开发的“紫藤堡”商住楼项目便是其中的一个缩影。

“紫藤堡”位于香河县安平镇境内。据该项目售楼人员介绍，“紫藤堡”占地约154亩，分3期建设，其中一期上百套别墅已于去年11月开盘销售，二期、三期的别墅及花园洋房也将陆续开盘，并在明年底实现入住。

香河万通房地产开发有限公司副总经理杨刚告诉记者：“‘紫藤堡’项目地块属于国有建设用地，公司能提供完整的用地和规划手续。”

但是当地村民却有不同看法。他们认为，“紫藤堡”项目所在的土地原是安平镇谢屯村104户农民耕地“流转”而来，被政府“以租代征”方式非法获得，虽然现在“被合法化”，但土地来路不正。大量农民并未签订土地征用合同，而是和村委会签订的“土地流转合同”，并明确规定年租金为1150元/亩，每亩年递增30元。

那这些流转耕地又是如何披上合法外衣，顺利“变身”为国有建设用地的呢？记者调查发现，从耕地到国有建设用地转变，并被商业开发的过程，历经村委会、镇政府、县国土部门、县政府层层“包装”，历时不到5个月。

据安平镇政府给记者提供的《关于谢屯村土地征收开发工作的情况说明》显示，2009