



《上海市拆除违法建筑若干规定》

释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

《上海市拆除违法建筑

释义

图书在版编目 (CIP) 数据

《上海市拆除违法建筑若干规定》释义/上海市人大常委会法制工作委员会编. —上海: 上海人民出版社, 2010

ISBN 978 - 7 - 208 - 09045 - 3

I. 上... II. 上... III. 城市规划法—法律解释—上海市
IV. D927.512.297.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 229628 号

责任编辑 曹培雷

封面装帧 甘晓培

封面摄影 邵黎阳

《上海市拆除违法建筑若干规定》释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华业装璜印刷厂有限公司印刷

开本 850 × 1168 1/32 印张 7 插页 4 字数 108,000

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

印数 1 - 8,500

ISBN 978 - 7 - 208 - 09045 - 3/D · 1668

定价 17.50 元

编委会主任

周禹鹏

编委会委员

沈国明 张 凌 丁 伟

吴勤民 倪 蓉 马云安

主 编

吴勤民

(上海市人大常委会法制工作委员会副主任)

撰稿人(以姓氏笔画为序)

丁 贤 沈建明 陈荣根 杨文悦

郝 飞 阎 锐 彭燕玲

序

三十年来,中国的法治建设取得了举世瞩目的成就。1999年《宪法》将“依法治国,建设社会主义法治国家”载入史册,到2010年,基本建成社会主义法律体系的宏伟目标已经基本完成。作为法制建设的前提,无论是数量还是质量、效率,立法三十年来都取得了长足的进步。自1979年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》赋予省级人大立法权以来,地方立法经历了从无到有、蓬勃发展的过程。

徒法不足以自行。立法工作固然要继续抓紧进行,但立法的目的在于执法和守法,法贵在执行。这当中,首先要有一个知法的过程,使广大执法者和守法者了解和掌握立法的内容和含义,这必然要涉及对法律的理解。因为法律的规定是固定的、有限的,而社会现象是千变万化的、无限的,要使有限的法律规范适应千变万化的社会,用有限的法律规范去调整无限的社会关系,在执行法律过程中对某一法律条文的理解就有可能不一致,由于理解上的不一致,就会影响到法律的正确实施。而如何

理解又涉及立法原意的问题,这就必须通过释义,来统一认识,以做到严格执法。

为了便于公民、法人和其他组织自觉地在法律法规规定的范围内合法活动;为了便于广大执法者依法行政;为了适应社会主义法制建设的需要,进一步发展社会主义民主,健全社会主义法制,上海市人大常委会法制工作委员会拟选择一批社会广泛关注的上海市地方性法规编写释义。参与撰写的都是直接参与立法的工作人员,撰写时力求根据立法过程中了解到的情况,准确地反映立法意图。需要说明的是,释义并非立法解释,仅仅是学理解释。严格的立法解释必须由立法机关,即人大及其常委会作出。我们期望,上海市地方性法规释义的陆续出版,将会给本市社会公众学好法规提供有益的帮助。

张 凌

2009年11月26日

前 言

《上海市拆除违法建筑若干规定》经过修订,已经上海市第十三届人大常委会第十二次会议通过,自2009年8月1日起施行。违法建筑,是影响城市环境质量的一个顽症。1999年上海市人大常委会审议通过了《上海市拆除违法建筑若干规定》,针对当时“四个妨碍”,即妨碍公共安全、公共卫生、城市交通和市容景观的违法建筑的拆除主体和相关程序作了具体规定,为有效治理违法建筑、改善和维护城市环境质量提供了法制保障。近年来,随着经济社会的快速发展,本市违法建筑的治理工作面临着一些新情况、新问题,相当多的违法建筑难以用“四个妨碍”的标准来认定,对正在搭建的违法建筑的治理缺乏有力的强制措施,拆除违法建筑的实施部门由原来的规划部门一家已调整为规划、房管、城管三家;《物权法》、《城乡规划法》等国家法律的相继实施,对有关行政执法的程序提出了更高的要求。因此,适应城市发展的要求,及时修订本法规十分必要。

这次修订,在总结原规定10年实施经验的基础上,

结合上海城市建设与发展的实际,对有关拆违工作的规定作了较大的修改、补充和完善。本规定依法明确了违法建筑的范围,确立了市、区(县)政府统一领导、综合部门协调、有关部门分别实施的拆违工作机制,进一步完善了拆违程序、增强了拆违工作的操作性,赋予了拆违实施部门相应的行政执法权,增加了保护当事人合法权益的内容,加强了对拆违实施部门及其工作人员违法行为的责任追究。因此,切实做好本法规的贯彻实施工作,有利于有效推进本市违法建筑的治理工作,进一步提高城市的环境质量,提升上海的城市文明。

为了配合修订后的《上海市拆除违法建筑若干规定》的宣传、学习和贯彻实施,参与本法规修订过程中研究、起草和修改工作的市人大常委会法制工作委员会、市建设和交通委员会、有关拆违实施部门相关同志编写了这本释义。参加编写的有阎锐、杨文悦、陈荣根、彭燕玲、沈建明、丁贤、郝飞,由吴勤民统稿。

在编写过程中,我们力求准确阐述立法原意、条款所含的内容、施行中需要注意的问题等,努力做到观点正确、内容解释权威。但由于水平有限,疏漏、不妥之外难免,敬请读者批评指正。

编者

2009年11月26日

目 录

序	1
前言	1
第一部分 释义	1
第一条(目的和依据)	1
第二条(适用范围)	5
第三条(政府职责)	7
第四条(巡查和报告)	14
第五条(举报)	18
第六条(违法建筑的记录)	20
第七条(调查取证)	22
第八条(事先告知和陈述、申辩)	25
第九条(作出拆违决定)	27
第十条(送达和告示)	29
第十一条(拆违决定的执行)	30
第十二条(对正在搭建的违法建筑的查处)	34
第十三条(对违法建筑内当事人财物的处理)	36

第十四条(建筑垃圾清理)	38
第十五条(文明执法和损害赔偿)	39
第十六条(施工单位的监管)	40
第十七条(对利用违法建筑的限制规定)	43
第十八条(经费保障)	45
第十九条(复议和诉讼)	46
第二十条(考核和奖惩)	50
第二十一条(法律责任)	52
第二十二条(阻碍拆违者的法律责任)	57
第二十三条(违法搭建的国家工作人员的法律 责任)	59
第二十四条(农村地区的参照执行)	60
第二十五条(施行日期)	62
第二部分 附录	63
上海市拆除违法建筑若干规定	63
关于《上海市拆除违法建筑若干规定(修订 草案)》的说明	黄 融 70
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海 市拆除违法建筑若干规定(修订草案)》审 议结果的报告	王观铝 81
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海 市拆除违法建筑若干规定(修订草案)》(修	

(稿)修改情况的报告	王观铝 91
上海市十三届人大常委会第十次会议审议《上海市拆除违法建筑若干规定(修订草案)》的意见和建议	93
关于《上海市拆除违法建筑若干规定(修订草案)》	
公开征求意见的情况汇报	107
中华人民共和国城乡规划法	118
上海市城市规划条例	139
上海市住宅物业管理规定	162
上海市城市管理相对集中行政处罚权暂行办法	179
上海市人民政府关于扩大浦东新区城市管理领域	
相对集中行政处罚权范围的决定	188
上海市人民政府批转市建设交通委等四部门关于本市	
加强违法建筑拆除工作的实施意见的通知	194
关于本市加强违法建筑拆除工作的实施意见	195
上海市人民政府办公厅关于同意进一步明确本市拆	
除违法建筑相关部门职责分工意见的通知	201
关于进一步明确本市拆除违法建筑相关部门职责	
分工的意见	202
上海市人民政府办公厅印发关于加强本市郊区违法	
搭建整治与长效管理意见的通知	206
关于加强本市郊区违法搭建整治与长效管理的	
意见	207

第一部分

释 义

第一条 为了加强对违法建筑的治理,提高城市环境质量,根据《中华人民共和国城乡规划法》等有关法律、行政法规,结合本市实际情况,制定本规定。

【释义】本条是关于立法目的和依据的规定。

违法建筑严重影响市民群众的生产、生活环境,是多年来本市城市管理的顽症。1999年,针对妨碍公共安全、妨碍公共卫生、妨碍城市交通和妨碍市容景观的违法建筑,上海市第十一届人大常委会第十次会议审议通过了《上海市拆除违法建筑若干规定》,为本市治理违法建筑工作提供了法制保障。据统计,在2005年1月至2008年12月的四年间,本市共拆除违法建筑1083万平方米,对改善城市面貌和市民群众的生活、工作环境起到了积极作用。

但由于多种原因,违法建筑仍有蔓延势头,多年来本市累积了大量存量违法建筑。随着近年来本市房价不断上升,使违法搭建行为同经济利益紧密挂钩,本市违法建筑搭建又有了新情况,一些新建高档住宅小区,包括别墅小区都出现了违法搭建的情况,这些地方的违法建筑拆

除难度很大,市民、社会各界要求加强整治的呼声强烈,新闻媒体对违法建筑的报道也经常见诸报端。

与此同时,本市拆除违法建筑的工作也出现了一些新情况,主要表现为:

一是拆除违法建筑的执法力度还不够。市和区县两级政府组织了一系列拆除违法建筑的执法行动,虽然取得了明显成效,使违法建筑蔓延势头得到了一定程度的遏制,但没有从根本上消除违法建筑的出现,并且有一些违法建筑长期未能拆除。其中的原因,有违法建筑形成情况比较复杂、实施拆除直接影响当事人的既有利益、执法难度较大的问题;也有原规定对适用对象界定不够清晰、拆违机制不够健全等问题。此外,对正在搭建的违法建筑采取的措施不够有力,也是新增违法建筑现象未能从根本上制止的原因之一。

二是原规定的拆违程序还不够完善。原规定中关于拆除违法建筑的程序性规范,是地方立法根据当时行政执法的实际情况创设的。近几年来,一些新施行的法律对拆除违法建筑程序作出了新的规定,例如2007年10月全国人大常委会审议通过的《中华人民共和国城乡规划法》第六十八条明确规定:“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,当事人不停止建设

或者逾期不拆除的,建设工程所在地县级以上地方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。”2007年3月全国人大审议通过的《中华人民共和国物权法》,对当事人合法财产的保护提出了更高要求。因此,需要结合近几年来本市拆除违法建筑的实践经验,根据有关法律规定,进一步修改完善违法建筑的拆除程序。

三是拆除违法建筑的实施部门已发生变化。原规定明确本市拆除违法建筑的实施部门是规划部门。但随着本市其他法规、规章的制定和实施,拆除违法建筑的部门职能分工出现了新的变化。2004年8月,市人大常委会审议通过的《上海市住宅物业管理规定》增加了房屋管理部门负责物业管理区域内违法建筑的查处职责;2004年1月,根据《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》,市政府发布的《上海市城市管理相对集中行政处罚权暂行办法》增加了城市管理执法部门负责城市化地区违法建筑的查处职责。本市违法建筑查处已经从原来规划部门一家负责的行政执法体制,调整为目前规划、房管、城管三家负责的行政执法体制。

鉴于上述情况,有必要对原规定进行相应的修改。上海市人民政府于2009年3月28日提请市人大常委会

审议《上海市拆除违法建筑若干规定(修订草案)》。市人大常委会经过两次审议,于2009年6月25日通过了《上海市拆除违法建筑若干规定》(修订),自2009年8月1日起施行。

本条规定的立法目的主要有两个方面的内容:

1. 加强对违法建筑的治理。近几年来,随着经济的发展、城市建设的加速和市民生活水平的提高,城市环境工作越来越受到社会关注,市民要求治理违法建筑的呼声强烈。不断优化人居环境,既是广大人民群众的共同心愿,也是各级政府的重要职责。加强对违法建筑的治理,可以适应人民群众日益增长的环境整洁需求,不断提高人民群众的生活质量,为建设社会主义和谐社会作出贡献。同时,2010年上海世博会即将召开,推进对违法建筑的治理工作,以清洁、优美、和谐、有序的城市面貌迎接世博会,可以进一步促进和保障世博会的筹备和举办工作,真正体现“城市,让生活更美好”的世博会主题。因此,有必要通过立法,进一步完善拆除违法建筑的制度规范和有效措施,更好地解决当前违法建筑治理工作中的突出问题,为本市经济和社会的健康发展提供法制保障。

2. 提高城市环境质量。城市环境是展示现代化建设成就的重要窗口,是体现城市文明程度的重要渠道,也

是反映城市管理水平的重要方面。改善城市环境面貌,提高城市环境质量,是建设现代化国际大都市的需要。上海的奋斗目标是建设成为国际经济、金融、贸易和航运中心,成为现代化国际大都市。从建设现代化国际大都市要求来看,需要以良好的环境为基础,形成与之相匹配、相协调的市容景观,实现城市发展与环境建设的同步。因此,通过立法,加强对违法建筑的治理,可以整体提升上海的城市环境水平,不断提升城市的品质和形象,实现整个城市环境和经济社会的全面、协调、可持续发展。

本规定的立法依据有法律依据和实践依据两个方面。法律依据主要是国家的城乡规划法等有关法律、行政法规。实践依据是本市治理违法建筑的实际情况,包括 10 多年来治理违法建筑的经验和教训等。

第二条 本规定适用于本市行政区域内除乡、村庄规划区外未依法取得建设工程规划许可证的违法建筑的拆除。

【释义】本条是关于适用范围的规定。

本条规定的适用范围,包括了地域范围和对象范围两个方面。

一、本规定适用的地域范围。按照本条的规定,本