

没收的违法建筑和其他设施处置对策研究

袁彬超 杨亨其 蒋迪

(浙江京衡律师事务所, 浙江 宁波 310007)

【摘要】违法建筑的管理一直是城建执法中的重要问题,而其中没收建筑及其处置程序又是发展较为缓慢的一部分。本文旨在对没收违法建筑的处置程序进行浅谈,并探讨实践中面临的问题及解决途径。首先,介绍了违法建筑的概念及其对城市管理造成的影响。然后,分析了没收违法建筑的处置程序,并指出了其中存在的一些不足之处,如难以落地、效率低下等。最后,提出了针对这些问题的改进建议,包括加强地方性法规、规范性文件的制定与完善、优化处置程序、加大执法合作等。通过对没收违法建筑处置程序的深入研究和改进,可以更好地提高处置效率,保障城市经济发展和市民生活的安全与稳定。

【关键词】国土资源; 城乡规划; 法律法规; 处置程序; 城建管理

在城市化进程不断加速的今天,违法建筑不仅严重破坏城市环境和市容,也对人民群众的生命财产安全构成巨大威胁,而相较于拆除和补办合法手续,违法建筑进行没收后的处置程序往往更加棘手。面对这一问题,各级政府、相关部门和社会各界亟须制定和完善相应的处置程序,以保障城市的可持续发展、国有资产和人民利益的平衡。

一、没收的违法建筑的概述及其作用

(一) 没收的违法建筑和其他设施的含义和分类
没收的违法建筑物和其他设施是指违反城乡规划、土地管理等法律法规进行建设,由执法机关进行查处并作出没收行政处罚决定的建筑物、构筑物和其他设施(下文统称“没收违法建筑物”)。

《土地管理法》及其相关的法规体系内,行为人为非法占地和非法转让土地且存在建设行为的,在符合土地利用总体规划的情况下,自然资源主管部门应当作出没收违法建筑物的行政行为。

(二) 没收违法建筑的必要性和合理性

违法土地上建筑物及其他设施没收执行难,是土地和规划执法中长期存在的“老大难”问题。《土地管理法》《城乡规划法》《行政处罚法》《行政强制法》等法律和相关法规均未明确规定具体的没收执行程序,行政机关担心执行中出现程序违法,陷入“法定职责必须为”与“法无授权不可为”的两难境地,影响土地资源保护、开发和利用,损害行政机关的公信力和权威性,纵观世界范围内的建筑物没收执法,可见各国立法均出自没收的必要性而执法则落于合理性:

1. 维护自然资源管理和规划管理秩序的必要性。
没收违法建筑在管理秩序上的必要性主要体现在以

下几个方面:(1) 保障规划的落实:规划是确保城乡健康发展的关键。任何违法建筑都可能会影响到规划的实施,对城乡的交通、环境、设施等产生负面影响。没收这些违法建筑可以有效阻止行为人为其继续破坏规划的实施。(2) 保护公共安全:违法建筑通常没有经过科学的设计、建设和验收,因此无可避免地存在安全隐患。很多时候,这些建筑都可能会导致危害人民群众生命财产安全的事件。没收违法建筑并予以处置有助于消除这些潜在的风险。(3) 法律法规实施的必然要求:对违法建筑进行没收,既可以惩罚违法行为,也可以起到儆效用,使一定范围内的类似违法行为得到警示,避免违法行为的再现。

(4) 提升城市形象:违法建筑往往会影响城市的整体形象,尤其对于外来游客和投资者来说。对这些建筑进行没收可以改善城乡环境的整洁度和整体形象。(5) 推动社区进步:违法建筑建设的随意性和劣质性,常常损害其所在社区的整体人居环境,在其被没收并合理处置后,该地块就有可能被用来创建或改造为更符合城乡规划和社区需求的设施。故没收违法建筑是城建执法中关键的一环,它有助于维护城市的秩序和安全,同时也是对公平和正义的坚守。

2. 保护公共利益的合理性。确保土地资源科学利用长期以来都是世界各国治理实践中普遍采取的一项重要公共政策,其目的是营造一个安全、美观、环保和便捷的居住环境。当私人建筑项目违反了规划和建筑法规时,一般会被视为违法建筑。这些违法建筑可能对周围的环境、安全和社区健康产生负面影响。

没收违法建筑是政府对这种行为的一种常用惩罚手段。如前文所述,没收作为一个执法方法除可以防止建筑所有者从违法行为中获利,同时也能阻止其

他人效仿。此外，没收的建筑物还可以用于公共利益，例如改建为文化礼堂，或者用作其他有益于社区的目的。

然而，各国各地在实践中均认为没收违法建筑应当在尊重相关人员权益的前提下进行，比如给予足够的通知期和合理的申诉机会，并且应当有明确的法规支持这一行为。因此，没收违法建筑在保护公共利益上应当是合理的，必须符合法律和公正原则。每一次处理违法建筑案件时，行政机关都必须谨慎行事，公平公正地考虑大量相关因素。

二、我国各省市没收违法建筑物处置方法的探索

1987年《土地管理法》初次颁布时第四十三条至第四十七条就确立了没收违法建筑物制度的雏形。但显然在当时并没有足够的配套法规和执法经验，而随着城市的扩大和发展，人地矛盾也逐渐突显，各地行政主管部门不得不在蹒跚中进行着实践。在实践中各省市都积累了不少的执法经验，并逐渐转化为各具地方特色的立法成果。

2010年起，国土资源执法和城乡规划执法迎来了“两规合一”的新时期。在新时期的立法和执法尝试中，《土地管理法》和《城乡规划法》不同的立法逻辑，以及规划执法权的转移，在没收违法建筑的处置道路上主管部门迎来了很多全新的挑战。

从全国各地的实际经验来看，具体的处置程序往往要分三步走：首先，要判断没收违法建筑物是否应当拆除，是否有可利用价值。然后，需要由与没收违法建筑物利用有关的职能部门对处置方案进行审核或提出意见。最后，取得各职能部门审批可以加以利用的没收违法建筑才会进入到最终的处置程序。

三、对新制定没收违法建筑物处置程序的建议

（一）以依法依规、实事求是、尊重历史、合理利用为原则

处置没收的违法建筑物，首先需要确保符合上位法和上位文件的规定，同时也要为执法者的工作风险进行防范，以周全的制度，保障他们在处置的过程中不受误导和损害。也只有“依法依规”才能使处置的行为公正和透明，保障当事人的合法权益。“实事求是”则强调每一处的违法建筑物必然有其自身的独特背景，执法者需要基于事实进行分析和判断，而不是依赖于预设的观点或偏见开展工作，应当遵循事实顾全大局。“尊重历史”，是我省各大城市实践中积累的经验，是科学执政和柔性执法的有机结合。尊重历史不但便于执法者解决特定地方的遗留矛盾，也能让执法者和当事人认识到一次没收建筑物的处置不仅影响今天，还会影响未来。最后，“合理利用”自然是有效解决没收建筑物处置的核心原则，执法者

本应寻求最有效和高效的方法来完成的任务或达到目标，否则就失去了我党执政的本色。而以上这些原则将共同构成一种强有力的决策和解决问题的框架，保障违法建筑处置程序不是空中楼阁，而是一部切实可行的实用文件。

（二）明确接收主体、补充接收主体

无论是借鉴其他省市的成功经验还是与浙江省及宁波市已有的规定相衔接，乡镇人民政府（街道办事处）都是最为合适的接收主体。乡镇人民政府（街道办事处）本身具备管理和处置没收违法建筑物的便利，而且是土地征收时的主导机关，两者相统一也有利于其工作的开展和决策的稳定。

考虑到一部分没收违法建筑物可能与诸如校园建设、河道建设、水利设施建设等公益项目原因相关，此时乡镇人民政府（街道办事处）并不具有管理上的便利，或不具有专业上的知识。那么由诸如教育、水利等职能部门负责接收没收违法建筑，就更加有利于建筑物的利用、处置和管理。因此，以行业或项目主管部门作为补充的接收主体尤为必要。

（三）将没收违法建筑物纳入国有资产管理

地方财政部门作为没收违法建筑的接收单位，其工作难度很大，自身意愿也很淡薄。很多时候甚至会导致执法部门和财政部门的推诿及矛盾。笔者建议规定接收单位的同级财政主管部门参与接收，执法部门向接收单位办理交接手续时，将必要的资料抄送统计财政主管部门，并且由同级财政主管第六条部门将没收建筑物计入备查资产清单。这样的方法可以解决没收建筑物难以取得不动产登记，难以由财政部门进行入库和盘点等问题，备查资产清单相对在实际中也更为灵活和便利，能够高效快捷地实现国有资产流失风险地预防。

（四）移交资料应健全，及时跟进对没收建筑物的管理

除自然资源部已经规定的《行政处罚决定书》《非法财物移交清单外》，建议再制作《没收移交清单》或表格，载明没收建筑物的原属单位或个人、宗地位置、占地面积、建筑数量等信息。由于违法建筑本身存在变化和再扩建的可能，移交资料中还应包括实物照片和测绘图，以便于接收单位开展日常的管理和监督，也便于处置方案的制定。如有涉及复议、诉讼，或行政机关申请人民法院强制执行的，相应的文书、判决裁定也宜作为移交资料的组成部分。

作为接收单位，应当及时组织相关部门对移交后的没收违法建筑物进行房屋质量安全和地质灾害检测、安全隐患检查和整改，同时做好没收违法建筑物的资产管理、防火、防盗、防汛、安全监督、登记建

档等管护工作。避免没收违法建筑物造成人民群众的生命财产损失，且防范国有资产流失和遭到破坏。

（五）处置方法应具有实践价值

首先，接收单位应当先审查没收的违法建筑是否应当拆除或者根据有关规定是否可以补办合法手续，并及时依法依规办理。若处于二者之间的，接收单位可以在完成房屋质量安全和地质灾害监测、安全隐患检查和整改后，组织自然资源和规划、住房和城乡建设、生态环境、公安消防机构等行政主管部门进行现场检查并召开有关建筑物保留利用的联席会议，由联席会议讨论决定没收违法建筑是否可暂缓拆除保留利用。纵观全国实践经验，联席会议是较多城市采用而且在实践中较为高效的方法。由各机关分别决定容易造成决策的迟缓和处置积极性的下降。

国有土地上暂缓拆除保留利用的没收违法建筑物，具有利用价值的没收建筑物，具备市场公开交易条件的，可以由接收单位组织对没收建筑物进行评估，再根据评估价格按照相关规定进行公共资源公开交易。以确保资源利用的最大化，和处置程序的透明公正。没收违法建筑物不具备市场公开交易条件的，可由行政处罚有关的当事人向接收单位申请租用没收建筑，接收单位委托具有资质的中介机构对出租价格进行评估，并按照评估结论与当事人签订租赁合同。用于基础设施、公共服务设施或公益事业的没收建筑物，为使其继续服务于人民群众，经依法有决策权的人民政府审批，由接收单位交付原使用人使用。

而集体土地上暂缓拆除保留利用的没收建筑物，具有经营性功能的没收建筑物，因公共利益需要可依法实施征收的，可以按《土地管理法》有关规定依法办理土地征收手续。而接收单位往往是土地征收的主导部门，在这一程序上也有很多实践上的便利；不属于可依法实施征收的，应按《土地管理法》有关规定办理占地审批手续。涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。考虑到房地应当一体的原则，土地使用权人应以集体经济组织或其所属的全资公司为宜，具体可以由接收单位与其协商，由集体土地所有权人进行授权。由接收单位向集体经济组织出租没收建筑，再由集体经济组织负责办理没收建筑及土地使用权承租权市场公开交易相关工作。另外为平衡集体经济组织在没收违法建筑处置程序中的积极性，可以由接收单位与其设立监管账户，市场公开交易收入可汇入监管账户，由集体经济组织和接收单位共同监管，其中一定比例由接收单位上交同级财政，账户内剩余款项可由集体经济组织调配，但亦专款专用于集体土地保护管理等用途，已达到集体经济组织积极性与社会效果向平衡的目的。没收建

筑物处置完毕后，应当及时将处置情况书面函告执法部门和县级人民政府。

四、结语

本研究尝试对没收违法建筑物的处置程序进行了研究和分析。通过对相关法律法规的解读和各地实践的调研，笔者总结出以下结论：

首先，没收违法建筑物的处置程序需要更加明确的法律和规范性文件依据。在我国，违法建筑的处置程序主要由《土地管理法》《城乡规划》及其配套部门规章地方性法规等文件来规定。这些法律法规明确了违法建筑的界定标准、责任主体等方面的内容，但对于违法建筑的处置程序留出了太多的空白，好在全国各省市在实践中积累了很多值得参考的成果。然后，没收违法建筑的处置程序需要依法依规进行。相关部门应按照法律法规的规定，对没收违法建筑进行移交、管理、整改、处置等程序，确保行政程序的合法性和公正性。同时，处置程序还应注重遵守上位法规定的期限，以确保程序的迅速性和合理性，以便及时维护城市建设秩序和市民的合法权益。第三，没收违法建筑的处置程序不仅是行政机关的责任，也需要注重公众参与。在处置过程中，应充分尊重当事人的知情权和参与权，让当事人有机会表达自己的意见和诉求，增强处置工作的透明度和公正性。必要时可以通过举办听证会、征求意见等方式，听取当事人的意见，以便实现个案服务于大局的效果。最后，没收违法建筑的处置程序需要加强协同合作。由于没收违法建筑的处置涉及多个部门和利益相关方，需要各方共同努力，形成合力。相关部门应加强沟通与协调，建立健全的工作机制，确保处置工作的高效进行。同时，还需要加强法律法规的宣传教育，提高全社会对没收违法建筑处置的重视程度，形成全社会共同推动的局面。

综上所述，没收违法建筑的处置程序是一项复杂而重要的工作。相关部门需要依法进行处置，注重公众参与，加强协同合作，以确保违法建筑得到及时有效的处置，维护城市建设秩序和市民的合法权益。同时，还需要持续加大对违法建筑的监管力度，预防和减少违法建筑的发生，为城市可持续发展提供有力保障。

参考文献：

- [1] 谷文连. 被没收违法用地建筑物处置制度研究[D]. 中国政法大学, 2009.
- [2] 王高强. 违法土地上建筑物没收后的处置原则[J]. 中国房地产, 2008,(05):
- [3] 李瑞卿. 行政处罚法之没收非法财物制度研究[D]. 大连海洋大学, 2023.