

案例正文

一场大火后城市违法建设的 “艰难整治”与“死灰复燃”^{①, ②}

——B市城市违建问题治理的案例研究

摘要：随着我国城镇化进程的快速推进，城市违建现象呈现久禁不绝、愈演愈烈的膨胀扩张态势。近年来，虽然许多城市投入大量人力、物力开展“违建”集中整治，但取得的成效非常有限。违法建设存量、增速快态势并未得到根本改变，违建问题已成为城市管理中最突出、最集中、最复杂的问题之一。针对该问题，区政府、城管部门、规划部门和建设部门、街道、社区和居民等主体都相继陷入了两难的困境之中。本案例通过对一场大火后 B 市违建治理案例进行研究，运用现场实地调研、分群体访谈、统计数据分析等方法，探析各方对该问题的认知及其困境，并尝试提出走出困境的治理策略，试图破解违建治理难题，推进城市治理体系与能力现代化。本案例适合从协同治理理论、跨部门协同理论、整体性政府理论、公众参与理论等理论视角进行案例教学与研究。

关键词：城市管理 违建治理 城市治理现代化 协同治理

ABSTRACT: With the rapid development of urbanization progress in China, there appears an increasing and expanding number of urban illegal construction. In recent years, although many cities have invested a lot of manpower and material resources to carry out central management on the illegal construction, the result is inefficient and insufficient. Illegal construction problem, with its characteristics of large stock and rapid growth rate, has become one of the most prominent, concentrated and complex problems in urban management. In order to solve this problem, institutions like the local governments, urban management departments, planning and construction departments, street offices, communities and residents have all been caught in a dilemma. This case study is based on the illegal construction management of city B, after a destroyed fire. By using study methods like field survey, face-to face interview, statistical data analysis, etc., this article tries to discuss and analysis the illegal construction problems and troubles, and to provide urban management strategies and solutions. Collaborative governance theory proves itself the best way to study this case for case teaching and research.

Key words: urban management, illegal construction management, modernization of urban management, collaborative governance theory

①本案例取材于 B 市真实火灾事件，案例组于 2018 年 1 月 18 日前往 B 市 C 区、D 区实地调研，与相关区级部门、镇（街）、村（居）开展座谈，走访违建治理现场，收集第一手资料。

②城市（含城乡结合部）违法建设是指未取得《建设用地规划许可证》、《土地使用权证》、《建筑工程规划许可证》，擅自新建、扩建、改建的建筑物，或未按照批准要求建设的建筑物、构筑物以及逾期未拆除的临时性建筑。

目 录

引 言.....	2
一、情景一 冬夜一场火，寒透多少心.....	2
二、情景二 区政府的“两难”：拆违与维稳的抉择.....	4
三、情景三 城管、规划和建设等部门迅速行动，但各有苦衷.....	7
四、情景四 街道办的尴尬：看得见，没手段，管不着.....	10
五、情景五 居委会的委屈：跑断腿、磨破嘴，里外受气.....	13
六、情景六 居民的疑惑：拆除后的配套建设没跟上，生活更加不便，违建问题 “死灰复燃”！.....	14
七、放眼全市：违法建设已成为城市治理的“顽疾痼症”，建的比拆的快！..	15
八、结语.....	19
九、思考题.....	19
案例附录.....	20
附录一：调研收集的有关法律、法规和政策文件.....	20
附录二：调研和访谈提纲.....	21
附录三：实地调研纪实.....	22

引言

有人戏言，城市的摩天大楼建得多快，城市中违建也就冒得多快。戏谑的背后透露出城市发展中的无奈。伴随着城市经济的飞速发展，违建在一定程度上缓和了供需矛盾，间接助推了城市发展。但这并没有改变违建“违法违规”的本质，违建的负面影响正逐渐显现，甚至屡屡突破社会承受底线。本案例从一场大火后B市城市违建治理说起，情景式还原违建治理中**城市政府、城管部门、规划部门、建设部门、街道、社区和居民等**群体的“难言之隐”。

一、情景一 冬夜一场火，寒透多少心

刺骨的风穿过窄窄的街道，像刀子一样划过路人的脸。走在路上的韩连生停下来紧了紧领口，打了个寒颤快步往回走。又拐了个弯，远远能望见一栋两层公寓小楼，韩连生租住的单间就在那里。这样的小楼在这个村里有很多，都是当地人自行搭建的，一楼一般是商铺或者服装作坊，二楼都出租给他这样的外来打工者。一个十来平米的单间，一个月租金就得600多，随便盖栋两层小楼，一年租金就得几十万。不少当地人就靠出租房屋，过上了优哉游哉的富裕生活。

“要是老家房子也像这儿一样走俏，我也去盖他十间八间，舒舒服服当包租公老爷。”他心里羡慕着本地人的“不劳而获”，想着自己也是农村来的，屋前屋后有的是空地，只是盖了房子也租不出去。“鸡啄米狗吃屎，什么人什么命，该他们发财没办法。”

这里的卫生状况并不好，不少垃圾堆在路边空地上。餐馆污水就倒在路边的下水道口上，残渣堵住了管道，污水横漫过窄窄的街道。好在冬天温度低，并没有散发出恶心的味道。韩连生用力踢了一脚丢在地上的易拉罐，似乎想把心里的不平像易拉罐一样踢远。

不知不觉就到了公寓门口，这栋两层小楼东西长约80米，南北宽约70米，地下一层有6个冷库间，地上一层为餐饮、商店、洗浴、广告制作、生产加工储存服装等商户，地上二层、局部三层均为出租房，共305间房、租住400余人，是典型的集生产经营、仓储、住人等于一体的“多合一”建筑^①，在这个“城中

^① “多合一”场所是指集多种使用性质于同一建筑内的场所，是火灾事故尤其是亡人火灾事故的多发区域。据相关调查研究表明：许多“多合一”场所普遍存在建筑密集、火源电源管理混乱、消防器材严重缺乏、消防通道阻塞等消防隐患。

村”里并不少见。

回到自己的房间，韩连生没有像往常一样关着门，而是敞开门窗，搞起了大扫除。正干的起劲，忽然一阵刺鼻的焦臭味从门外传来，他伸头一看，楼道里已经是浓烟滚滚。

“起火了！起火了！”楼外面传来惊惶的呼喊。那一瞬间韩连生脑袋里一片空白，下意识就想跳窗户跑。可是临街的窗户被防盗网^①捂了个严严实实，使劲踹了两脚却纹丝不动。短短十几秒，浓烟已经开始从顶棚往房间里涌进来^②，韩连生抓起一块湿抹布捂在脸上就往外跑。狭窄的楼道里黑烟弥漫什么都看不清，吸进一口就有窒息感^③。公寓二楼只有西边有个出口通过外挂楼梯连接大街，他凭感觉就往那个方向跑。楼道里平时就堆放了不少住户的家伙事儿，韩连生一路撞到了好几个脸盆架子和自行车。最终他从西门逃到了大街上，在一阵剧烈的咳嗽之后，韩连生凝视着地面上的几口黑痰，意识到自己捡回一条命。

公寓楼的一层几个窗户抽出红色的火苗，二层窗户开始翻滚着浓烟，有几个窗户传来凄厉的哭喊，有人“咚咚”敲着防盗网，不时还有人捂着口鼻从出口楼梯跑下来。公寓周围聚满了人，哭声喊声乱成一片。对面临街的商户接过来一根水管，对一楼着火的窗户浇着水，可惜水量太小效果并不明显。韩连生站在路边，脑袋里一片空白，也不知道是害怕还是寒冷，整个人瑟瑟发抖浑身打颤。

远处传来刺耳的消防警报，几辆消防车很快就赶过来了。可是巷子口挤满了各色共享单车和送货三轮，狭窄的街道两边堆满了商户的各种货品，消防车根本开不进来。听闻楼里可能还有人，十几名消防员带上面罩就直接冲进了浓烟里。

又过了十来分钟，现场的人越聚越多，却不像一开始那样乱糟糟的。一群身穿制服的警察拉起了警戒线，把围观人群隔离在安全距离之外。一些看起来像是当地领导和工作人员的人赶了过来，大声吆喝着组织围观群众推走巷子口的车辆，十几名工作人员沿街挨门召集商户，组织人员搬开堆放在路边的杂物。

十几分钟后，消防通道打通了。几股白色的水龙扑进一楼窗户，很快就把红色的火舌压下去了。几架云梯靠上了二楼窗户，消防员用压力剪剪开防盗网。不

①防盗网是起防护作用的金属网，多为网状，安装于门、窗、通风口等可被侵入的地方。防盗网是居民楼窗户最主要的安防措施。

②失火的地下冷库和地上的疏散楼梯相通，没有任何分隔。地下冷库失火后，有毒烟体直接通过开口部位直接顺着楼梯涌到二楼。由于走道的隔墙没有封顶，有毒的烟体会通过上方的“闷顶”扩散至每个房间，而不是通过走廊慢慢扩散，导致逃生时间缩短。

③统计结果表明，火灾中85%以上的死亡者是由于烟气的影响，其中大部分是吸入了烟尘及有毒气体昏迷后而致死的。

一会儿，陆陆续续有人被抬出来，有的抬出来一会儿就缓过来了，有的人却没了知觉反应^①。没醒过来的人全部抬上救护车拉走了，醒过来的人除了感谢消防外，还用满口脏话感谢了一遍本家祖宗和各路神仙。

韩连生呆呆的望着浓烟滚滚的公寓，不敢相信眼前这一切竟然是真的。

二、情景二 区政府的“两难”：拆违与维稳的抉择

凌晨三点，黑夜如水一般淹没了整个城市，白日喧嚣的城市安静下来沉入了梦乡，街道上冷冷清清，只有几盏倔强的路灯伫立在寒风里不肯歇息，固执地守护着自己脚下那一片光亮。

区政府大院里灯火通明，李区长一下车就直奔会议室，十来个区政府领导已经围坐在会议桌旁。李区长铁青着脸坐下来，“首先，通报一下情况。今天下午，XX 街道 JFY 公寓发生一起火灾，目前明火已经扑灭。在这场火灾中，应急中心反应迅速指挥得当，公安、消防训练有素措施有力，营救搜救出被困人员 73 人，算是不幸中的大幸，这都多亏智勇同志平日里应急预案做得好，遇到突发情况才能快速有效应对^②。”杨智勇副区长抬起头，颇显尴尬地说：“应急救援是我的本职工作，做好是本职，做坏是失职。出了这么重大事故，死了这么多人，作为分管安全的副区长，我责无旁贷，随时准备接受组织处理。”他心理明白，十九大刚开完之后就出了这么大的安全事故，不处理几个干部难以平息事态^③。

李区长看了眼杨副区长斑白的头发，想说句宽慰的话，到了嘴边又咽下去了。旁边的宁副区长说了句公道话，“这也不完全是智勇同志的责任，全区违法建设那么多，谁敢说哪一幢没有一点安全隐患？按照规定，违建是不能对外出租的^④。如果不是违建业主的违法出租行为，根本不会发生这么大的安全事故。违法建设才是这起安全事故的根本原因，堵不住违建的漏洞，就是智勇同志三头六臂不眠不休，这该发生的安全事故还是会发生。”这话也就她敢说，杨副区长向宁

①有些人因为火场氧气浓度较低而昏迷，有些因为吸入烟雾毒气而昏迷。

②经事后调查，该区此次火灾共造成 19 人死亡，8 人受伤。

③《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》明确，行政正职是安全生产第一责任人，对安全生产工作应负全面的领导责任；分管安全生产的副职领导应负具体的领导责任；分管基层工作的副职，对其分管工作中的安全生产工作，负相应的领导责任”。按照惯例，发生重大及以上事故，分管领导都会受到行政处分。

④《商品房屋租赁管理办法》第六条规定：有下列情形之一的房屋不得出租：（一）属于违法建筑的；（二）不符合安全、防灾等工程建设强制性标准的；（三）违反规定改变房屋使用性质的；（四）法律、法规规定禁止出租的其他情形。

副区长投去感激的目光。

李区长心里明白，不全面清除违法建设，发生这样的安全事故是大概率事件^①，但毕竟发生了这么重大事故，舆情汹汹，如果区级层面没有人站出来负责，也难以向社会公众交待，智勇同志一个停职检查肯定免不了了。心里这样想着，却没接宁副区长的话茬，“现在最重要的是如何防止和杜绝类似事件的发生，大家说说自己的想法。”

“我赞同宁区长的观点，乱搭乱建的违法建设是安全事故的罪魁祸首，光是今年违法建设失火事故就好几起了，只是发现早没有酿成大祸。如果不尽快消除违法建设，随时都有可能发生新的安全事故。”唐副区长分管科教文卫工作，基层调研的时候实地查看过一些隔断出租房^②，对违法建设安全卫生状况有直观了解。

分管城建的蒋副区长生怕李区长责怪拆违工作没做好，把发生火灾的气撒到自己头上，赶紧接过话头，“自2013年全市开展违建整治专项行动以来，消除违法建设工作在区委区政府的正确领导下，一直按照市委市政府相关要求按部就班推进，这几年每年拆违面积都在200万m²以上，按时保量完成市委市政府下达任务指标。”看李区长没有发难的意思，他又继续说下去，“光是完成这每年200多万m²拆违任务，我都快磨掉一层皮了。就按照目前我区的租赁行情，200多万m²违法建设一年租金收益保守估计2个亿。我看过相关理论文章，据说违建的成本利润率能达到3500%^③，这在我们区可能还不止。马克思曾在《资本论》中引用过一段精彩论述：一旦有适当的利润，资本就胆大起来。如果有10%的利润，它就保证到处被使用；有20%的利润，它就活跃起来；有50%的利润，它就铤而走险；为了100%的利润，它就敢践踏一切人间法律；有300%的利润，它就敢犯任何罪行，甚至冒绞首的危险。治理违建每年要阻断别人这么大的财路，我这工作压力可想而知，别说劳累辛苦、谩骂侮辱，就是尾随跟踪、恐吓威胁都见怪不怪了。甚至有违建业主盯梢我儿子，为此我都把两个孩子送回老家读书去了。”

对于这些情况，李区长平日里也有所耳闻，“现在正处于转型发展的攻坚期，任何一项工作都不容易。大家开展工作阻力大压力大，区委区政府都明白，希

①张国烈. 违法违章建筑的成因、危害及治理 J. 特区实践与理论, 2006 (1) 66-68

②隔断房就是在套住房内私自建隔断墙、私改房屋建筑结构，使房屋形成多个单间，房主将房子打成隔断单间出售或出租，会有更多的经济收益，是租赁市场中房租过快上涨、群租（用一套房源向多人出租）的源头之一。

③代明. 厚利驱动下的城市违建市场化治理对策 J. 商业时代学术评论, 2016 (14) 51-52

望大家能努力克服困难。”

蒋副区长听这句话言外之意，似乎有给自己压担子的味道，赶紧表态，“端这碗饭坐这个位置就是要迎难而上解决问题，不管多大的阻力多大的困难，您指哪我打哪，绝不讨价还价。只是——”他顿了顿，“这拆除违建量大面广，根据2013年的摸排情况来看，全区存量违法建设面积初步估计2000万平方米以上，这其中还不包括这几年的新建增量。触动利益太大，我自己倒是不怕威胁恐吓，就怕推进力度过大引起大规模的舆情信访，给区委区政府添麻烦。远的不说，光是去年的WJ村拆违，就在网上传的沸沸扬扬，为这事区委刘书记还把我叫过去训了一顿。^①”

“这一点确实需要考虑清楚，”分管信访维稳工作的周副区长发言了，“根据这几年信访工作来看，随着拆违工作的推进，与拆违有关的信访案件也增加了不少。如果拆违力度超出群众心理承受预期，的确可能会出现舆情事件，到时候区委区政府可能更加被动。”

李区长点了点头，“这的确是个问题，但是现在形式这么严峻，恐怕由不得我们再慢慢推进。如果再出现今天这样的安全事故，我和刘书记怎么向市委市政府交待？怎么向我区数百万群众交待？老蒋，你有没有什么主意，尽可能把信访问题控制下来。”

“这是鱼和熊掌的问题，两者不可兼得。”蒋副区长回应说，“但是根据以往的工作经验，如果能适度给一些经济补偿，可以稍微缓解一下拆违中的对立情绪。”

“经济补偿需要慎重考虑，”没等李区长表态，分管财政的胡副区长就插了一句，“根据其他地区的经验，给违法建设拆除补偿，就是变相鼓励大家都去盖违法建设，会形成跟风效应。另外，经济补偿往往引起相互攀比，要价越来越高，造成违建业主互相猜忌妒恨，都觉得别人占了便宜自己吃了亏，舆情信访更多了。”

“我是说适度补偿，应该不会这么严重吧。”蒋副区长试图打断胡副区长的讲话。

^①据报道，2017年6月17日，B市纪检监察网通报了C区S乡在控违拆违工作中履职不力典型案例。2017年3月至4月期间，C区S乡WJ村出现部分村民违法建设情况，S乡在控违拆违工作中，对违法建设发现滞后，举措不力，造成严重不良社会影响。S乡乡长、副乡长分别受到党内警告处分；S乡WJ村党总支书记、村委会主任、村委会副主任受到党内严重警告处分；S乡WJ村第三管理站原站长受到开除党籍处分。

“给违法行为以经济补偿，这在道理上完全说不通，这笔钱财政上更没有合法的出处。”胡副区长顿了顿，“别说这笔钱没有合理合法出处，即使有，财政也拿不出来。就按照刚刚老蒋所说，全区违法建设存量达 2000 万 m²，目前市场均价拆除一平方米加上建筑垃圾清运需要 500 块钱，也就是说光拆除存量违法建设的拆除成本就高达 100 亿，最基本的拆违人工费区财政短时间都拿不出来，更别提经济补偿了，把全区家当榨干了都填不了这个窟窿。”

一提钱李区长就心里发虚，A 区在全市乃至全国发达区县里面都名列前茅，每年财政收入也非常可观，可是这蛇大洞也大，要花钱的地方也跟着水涨船高，胡副区长姓胡但人不“糊涂”，这笔账算到了李区长的心坎里，可嘴上还是要硬起来，“经济补偿不是钱的问题，而是法律问题。给违法建设进行经济补偿，是变相纵容和承认违法建设。政府的钱不是天上掉下来的，都是人民群众的钱，把广大人民群众的血汗钱补贴给投机钻营的违法分子，这本身就是荒谬可笑的事。”他环视了一眼会议室，表情变得坚定有力，“拆除违建不是跟违建业主商商量量讨价还价，是同违法行为作斗争！没有丝毫妥协让步的空间，必须敢于亮剑，有违必拆！”

三、情景三 城管、规划和建设等部门迅速行动，但各有苦衷

自从全区违建治理专项工作会到现在 1 个多月了，却没有什么重大进展，蒋副区长有点着急，今天一早，他就一头扎进城管局牛局长办公室。

“老牛，进展怎么样了？”

“这个工作真心难啊！首先，人手不够。由于编制限制，目前各二级执法队持有正式执法资格的执法人员平均不足 10 人，面对违法行为，存在力不从心，疲于处理的现象。”

“这个简单，我向区长请示，咱们抽调^①一些人来扩充执法力量。”

“仅靠临时抽调，一方面抽调人员业务素质难以保证，另一方面抽调人员也没有执法权，只能从事非一线执法工作，对真正人手紧缺的一线执法工作帮助不大。”

“编制问题一时半会肯定解决不了，就算给了你编制，从招募到培训上岗，

^①抽调是指因某种工作的临时需要向其他单位临时借用工作人员，但是不转接工作关系。

没有一年半载完不成，远水不解近渴。”

“第二，法律对于违法建设查处程序有着严格的规定，特别是在《行政强制法》出台以后，对各种强制行为的适用范围和实施程序都有明确规定，增加了违法建设的查处难度。在实际工作中，我们的执法人员面临入门难、取证难、送达难、拆除难等‘四难问题’。”

“你们城管执法人员不是都有执法证件吗，怎么还会遇到这么大的阻力？不是有笑话说，中国城管队伍是一支具有强大潜力，能单靠一辆破面包车或皮卡就能全天候作战的准军事组织嘛。”

牛局长苦笑一下，娓娓道来，“‘入门难’，顾名思义就是门都进不去，许多违建业主铁将军把门，我们压根进去不去违建现场。城管队员并没有权力强行进入开展取证工作^{①②}。‘取证难’就不说了，门都进不去，取证就更加无从谈起了。当然也不是说完全没办法，可以邀请有资质的测绘部门，现场利用技术手段进行测量，不过这样一来，执法成本是我们所不能承受的。这还仅仅是违建认定的前期取证，取证后违建性质认定又超出了城管的业务范围。‘送达难’是说在相对人不配合的情况下，所有文书都需要公告送达，一套程序履行完毕，最短需要四百多天，造成部分违法建设当事人合法恶意拖延调查时间，给查处工作造成巨大困难。‘拆除难’是说部分违法建设大部分与主体房屋相连，牵一发而动全身，在拆除上存在较大技术难题，很容易造成行政赔偿，使拆除工作束手束脚。”

“刚接到任务就这难那难，给我吐苦水、摆难题，你莫不是给我撂挑子哦。”蒋副区长有点不高兴了。

“哪里敢哦，区委区政府交待的任务，我是拼尽全力都要完成。只是这违建治理不比市容整治，不是多贴几张罚单就能行。违建治理涉及部门太多了，规划、国土、城建、街道、乡镇，每个单位都密切相关，就连水电气等管线管理部门都经常牵涉进来，违建治理光靠我们城管，只怕是事倍功半。”

“捡要紧的说，先抓重点、抓要害。”

“目前，比较迫切的是违建认定困难。我们城管没有资格进行认定，只能取

①《中华人民共和国治安管理处罚法》第八十七条规定了公安机关对与违反治安管理行为有关的场所、物品、人身可以进行检查，但检查公民住所应当出示县级以上人民政府公安机关开具的检查证明文件。

②《中华人民共和国行政诉讼法》第六十六条规定了具体行政行为可以申请人民法院强制执行。但是违建调查属于行政调查，行政调查不属于具体行政行为，故不能申请人民法院强制执行。

证后交规划局认定，没有规划局的正式认定文件，违建业主气焰嚣张，执法冲突难以避免，光是今年以来就发生冲突好几起了，打伤执法人员好几个。我敢拍着胸脯说，只要规划局认定了确实属于违建，我一定拆个干干净净。”

“我这就给他打电话。”蒋副区长一边说，一边拨通了规划局孙局长的电话。

“老孙呐，是我。了解一下违建治理情况。”

“牛局长在您面前打小报告了吧，嘿嘿，我一猜一个准。您可不能光看他老牛长得老实就把棒子打我老孙身上，我也冤呐。他们城管是一天跑一趟我们规划局，送鉴定材料比印刷厂还要快。他们咔咔拍照片倒是简单，我们可就麻烦了，每一处疑似违建都要查找历史存档资料进行比对，我们就这么几个人，天天加班都鉴定不完。要说苦点累点我也不敢倒苦水，可是他们送来的很多材料我们都鉴定不了。”

“你们不是专业的吗，还有你们鉴定不了的？”

“您有所不知，很多违建年代久远，没有相应的历史资料对比佐证，我们也不能凭空把别人房子定为违建。”

“现在不是有卫片^①资料吗？”

“卫片资料是这几年才真正投入使用的，以前的卫片资料不齐全，而且分辨率不高，对违建的认定帮助不大。另外卫片资料并不是万能的，甚至有很多错误。比如说卫片有变化，并不一定有违建，实际上可能只是建筑物在树木的遮蔽之下，现在砍伐了树木，露出了建筑物，卫片产生了变化。另外，很多违建并不是在屋顶上直接加摞一层那么简单，很多是工棚大院内部的违建，单独通过卫星是看不出来的。”

“照你这意思，怎么才能有力有效治理好违建？”

“要我说啊，我跟老牛是同病相怜，我们俩都属于末端执法，粗俗一点说，相当于给违建这个问题擦屁股的。违建治理必须控制源头，把源头堵住了才能慢慢消化。”

“怎么个堵法？”

“从建设施工环节着手，控制住建筑材料、建筑工人，不就解决了吗？”

听起来也算有点道理，蒋副区长挂了电话又给建设局蔡局长打了过去。

^①利用卫星遥感监测等技术手段制作的叠加监测信息及有关要素后形成的专题影像图片，简称卫片。卫片执法检查全面推广始于2009年。

没等蒋副区长把话说完，蔡局长就嚷嚷起来，“老领导，你别听他孙局长的，他这家伙一向都滑头，吃力不讨好的事他是能推就推。源头管理说起来头头是道，实际上是个伪命题。违建往往非常分散，单体建设比较小，需要用的建筑材料也少，私家车后备箱拉几趟就可以了，堵材料是不可能堵得住的。关于建筑工人管控就更加难了，他们敢于私搭乱建，就压根没有把建筑安全放在心上，请的也不是有资质的施工队，路边找两个临时工就能盖。我跟了您这么多年，老领导您懂我为人，您指哪我打哪，只是这件事我确实鞭长莫及。”

蒋副区长沉默了几秒，算是默认了。

“堵是堵不住，只有高压震慑，让他们不敢建。请城管执法部门强拆一批，震慑一片。”

得，绕了一圈又绕回来了，蒋副区长没心情再谈下去，挂断了电话。

这边话音刚落，牛局长桌上的座机就响了，“我是牛耿，什么？拆违工作组的把燃气管道挖断了？赶紧通知燃气公司，采取应急措施。”

蒋副区长没再说什么，摆了摆手，“赶紧去现场吧。”

四、情景四 街道办的尴尬：看得见，没手段，管不着

“小李，小李。”D 街道办事处的吴副主任人还没进屋声音先到了。拆违办公室负责人小李从办公桌上一大摞文件资料后面探出了头，“吴主任，我在这儿，有什么吩咐？”

“你是怎么办事的，区里三令五申，街道办事处必须扛起违建治理的属地责任，必须做到控存量、零增量，怎么还出现了新增违建？刚刚全区违建治理工作会议上，我们街道被点名批评，我在大会上都抬不起头。”吴副主任有点生气。

“啊？有这事？自从区里下达了拆违整治专项工作的通知之后，我都忙得脚后跟打后脑勺了。这段时间我天天带人满街道转，还有漏网之鱼？”

“听说就在李家湾。”

“李家湾我前两天刚去，只发现一户正在违规扩建厨房，我们当场就把户主找到，进行了严肃的批评教育。那个户主好像姓张，约莫 40 来岁，态度挺好的，当时就表态认错，停工不建了，难道是他？”

“不是他是谁？会上是说那户人家姓张。你怎么那么大意？为什么不当场给

他踹了？肯定是等你们走后又给建起来了。”吴副主任是干警出身，脾气有点火爆。

“吴主任，我真是比窦娥还冤。一方面，当时业主态度的确很好，主动认错并当场停工，表示稍后会主动拆除。另一方面，我们也没权力踹人家的东西，我们街道本身没有对违建的执法权，只能口头劝阻、现场制止。”

“那你就不能隔天再去看看？”

“第二天刚好是周末，那种简易的钢架结构的房子，小半天就能完工。拆违建也不是铁打的机器，总不能不休息吧。”

听这话也有道理，吴副主任的火气消了一大半，小李有他的难处，领导动动嘴，下面跑断腿，天天坐在主席台上的人哪里知道基层的难处。

“存量违建的调查摸底情况怎么样了？”

“街道辖区内大多数的小区违建情况已经完成调查统计，有意愿自行拆除的居民寥寥无几，剩余小区的调查工作困难重重。从现在的情况看，一是平房居民在正房外面搭建的违法建设；二是老旧小区一层住户搭建的违法建设；三是新建高档小区住户在楼顶搭建的违法建设^①。这些违法建设的具体情况不管是卫星图片，还是无人机等高科技手段都很难判断，甚至环环相套，必须拆除外面的违建才能看到里面的违建。”

“这么复杂？”吴副主任皱了皱眉。

“上面的领导都以为咱们街道是一线单位，对违建看得见、管的好。实际上我们是看得见却看不清，属于管辖范围却管不了。”

“唉，”吴副主任叹了口气，“困难再多也要顶上啊。”

“叮铃铃……叮铃铃……”吴副主任的手机响了，“喂，小张啊，什么事？”

“XD 小区几栋楼的居民聚集起来阻碍违建执法，扬言要集体上访，情绪有点激动，我们几个有点控制不住了。”

“好，我马上到。”吴副主任喊上小李就急匆匆出去了。

不一会儿，来到了小区里面。远远看到几个工作人员被许多居民围了个水泄不通，几人快步走进人群之中。居民们一看有领导范的同志来了，议论的更加热烈了。

“吴主任，我家闺女这几天正在摸底考试，转过年来就要高考了，你现在拆

^①根据 2018 年 1 月 19 日下午，街道办座谈会上的发言整理。

我们家书房，耽误了孩子高考怎么办？”赵大妈嗓门粗大，首先嚷嚷开了。

“吴主任，我们家这老房子是以前单位分配的宿舍，那时候只有我跟老伴两个人，现在三世同堂住在十几平方米的单位宿舍，实在不方便，我就在屋后搭了间棚子自己住，也不碍什么事，为什么要拆？”刘大爷也跟上补了几句。

“吴主任，我们家那房子没有厨房，天天在楼道里做饭。既不卫生也不安全，我就搭了那么个简易的隔间当做厨房，为什么非要拆除，拆了我们一家人去哪做饭？”

大家围着吴副主任七嘴八舌地问，针对这些诉求，吴主任一边耐心地向居民宣传政策，引导居民配合违建整治行动；一边安抚居民的激动情绪，化解紧张的局面。

调解进行了一个多小时了，街上已是华灯初上，星影灿灿，大部分居民们冷静下来，但是还有少数居民仍在鼓动其他群众抵制拆违。

“你们街道办就会选择性执法，附近小区的军产房^①，住的都是军区司令，你们怎么不先调查他们、先拆除他们？”

“你们有证据吗就随便进我们家调查取证，先把正式手续盖出章来让我们瞧瞧，我们家没有违建，你们这是知法犯法，有本事给我们来个强拆啊！”

好不容易才说服围观群众散去，吴副主任显得有些疲惫，他对小李说道：“这事肯定是越往后做越困难，要做好心理准备，多向负责法制工作的部门咨询。咱们回去马上开会，总结整理近期摸底调查情况，梳理重点难点问题向区里汇报。另外我们人手有限，不能天天各个社区到处跑，要从做通群众的思想工作入手，看能不能动员居委会等基层组织发挥作用。”

小李补充道：“我们是不是也抓紧请几个律师啊？为群众提供法律咨询的同时，也保护好我们自己，刚才居民中有几个人态度蛮横，怕最后还是采取强拆的手段。”

“对，我们要把强拆的问题向区里汇报，果真到了强拆的地步，上级能不能支援一下。”

^①军产房是指军队享有房屋所有权(即产权)的房屋。

五、情景五 居委会的委屈：跑断腿、磨破嘴，里外受气

拆了老房子接出来的违建部分，原来破旧的墙面和窗户露了出来，政府答应免费进行修缮窗户恢复原貌。老李正在和街道办抽选的施工队伍^①磨嘴皮子，想趁施工队伍给他恢复房屋南面原貌的机会，把自己房屋北面年久失修的窗户也换掉。正说着呢，看到居委会江书记走了过来。

“江书记，这么早就来视察工作啊。别说您可真行，旁边那几个楼的军区司令都让您给说服了，这工作做的真是到位，区里得给您评个奖啊。”

“老李，你可别闹了，我干的是为群众服务的活，又不是什么领导，人家军区司令党性修养高，政治意识强，我也没想到人家这么痛快，主动发挥先进带头的作用。”

“是是是，您看我也按照您的指示拆了违建，您帮帮忙，给这些工人师傅们打个招呼，把我屋后面的窗户也换了。”

“老李，咱不能这样，你家想多修个窗户，别家就想多修个门！”

“呵呵，不至于。也不是花你家的钱。”

“但花的是大家的钱。”

“哼，拆完我的房子，那副贪官走狗的嘴脸就露出来了。拆房之前说的好听，什么包修，什么包满意，一拆完就翻脸不认人。”

“哪里的话，只是你要修其他窗户，超出了我们的约定范围。”江书记认真解释，老李却没听进去，气呼呼地扭头走开了。

江书记苦笑两声，往老孙家方向走去，心里揣着事情，步伐都没有以往轻快了。几个月前，街道办召开了拆违整治专项行动动员大会。按照会议精神，居委会在本次拆违整治专项行动中要勇于承担责任，积极发挥作用^②。江书记作为十几年的老书记，自然责无旁贷扮演了“急先锋”的角色。一上手，江书记就犯了难，自己没有执法权，也没有配套的人力、物力资源，基本还是靠两条腿、一张嘴，走东家、串西家的“土法子”推进拆违工作。有些几十年交情的街坊邻里不理解、不支持，当着面指桑骂槐、背地里冷嘲热讽。总体来说，拆违工作进展还算顺利。但总有些特殊情况，让人觉得特别为难，老孙就是其中之一。老孙家里确实有困难，他腿上有残疾，媳妇多年卧病在床，靠低保还不够医药费用开

^①本次拆违整治专项行动的施工单位选择，由区有关责任部门组建施工单位备选库，进行摇号抽选。

^②根据2018年1月19日下午，街道办座谈会上的发言整理。

销，搭了间小卖部，勉强度日，这要拆了，真没有了生计。自己虽然于心不忍，可搭这小卖部也不是办法，不仅是违建，而且经营了几十年，里面食物、饮料、卫生纸等商品到处乱放，既不卫生，又存在极大的安全隐患，不能不拆。算上这次，已经是第15次登门拜访了，词穷语尽，都不知道老孙还开不开门。

远远地看到老孙在门口收拾东西，各种箱子袋子堆了一地，像是要搬家。江书记走到近前，老孙说话的声音都颤动了。

“俺拆，江书记，俺收拾收拾东西，明天就拆。俺本来寻思着等老伴儿身体好一点，能下床了再拆，她躺着不能动好不方便。俺知道，好些个街坊邻居一直拿俺说事，为难你；楼上楼下的，这也没少指着俺鼻子骂，说俺这堆破烂影响公共安全，着火了全赖俺。俺这辈子命苦，又没啥本事，可也不愿让别人戳着脊梁骨说闲话。俺出去找个环卫工作、实在不行，就收收废品，人没死，这日子就得过啊。”

江书记紧紧握着老孙的手，实在不知道该说什么好了，既高兴，又难过。

六、情景六 居民的疑惑：拆除后的配套建设没跟上，生活更加不便，违建问题“死灰复燃”！

老赵媳妇一进门就嚷嚷起来了：“什么世道啊？什么世道！拆违拆得连个卖菜的都找不着，买个菜跑好几条街，超市里的东西贵死个人，还让不让咱老百姓活了。政府肯定被超市买通了，把路边的小摊小贩都拆了，大家只能去超市买东西，超市的生意倒是好起来了。”

老赵正带着老花镜看报纸呢，头都没抬，说道：“瞎叨叨什么。你不说外面卖的菜不干净吗，隔三差五的和卖菜的吵架，政府下大力气整顿治理了你又不愿意，这样不行，那也不行，你咋这么难将就。”

“整治违建是好的，但那也不该影响我们生活的便利性啊。原本出门就能买的针头线脑，现在要跑到几条街外的超市去买。以前老张的修车铺多方便，修个自行车几分钟的事儿，现在自行车漏气了都不知道该去哪儿修。”

“那倒也是，拆了违建，一定程度上的确影响了大家的生活便利性。违建之所以出现，是因为大家确实有需求，如果不能提供相应的服务，满足大家的实际需要，那就只是头痛医脚，没有抓住要害。”

“就是啊，不是不该拆违建，关键是要把配套服务设施建起来。就说咱前面街角那个老年活动室，几个老伙计还能经常聚在一起打打扑克，搓个麻将。现在倒好，拆成了一地废墟，咱们几个老家伙聊天休闲的地方都没有了。”

“何止啊，老孙头那个小卖部也给拆了。我们买东西麻烦点倒也算了，关键是断了老孙头的生计。老孙头媳妇身体不好，无儿无女，也没几个退休工资，就靠那个小卖部补贴家用，这下倒好，拆了个干干净净。也不知道老孙头以后靠什么生活。”

“是啊，当初他那个小卖部，还是居委会帮忙搭建的呢。就是为了给他找个收入来源，这几年都没事，现在说违法就违法，说拆就拆了。”

“也不知道老孙怎么样了，听说想去当个环卫工都没保洁公司要，又不能开小卖部，再拖下去怎么生活啊。”

“我看啊，政府就是想起一出是一出。拆的时候声势浩大，一天跑几趟，天天说拆除违建是为我们的安全着想，是净化市容环境。但是你看看，他们前脚拆完后脚就不见人影了，你看那路边拆得乱七八糟的，一地的砖头瓦片，风一吹满天灰，老人孩子路过也不安全，听说前几天刘奶奶就不小心摔了一跤。”

“这个的确需要进一步处理，光拆除违建，不把拆后的土地利用起来，同样有碍市容。要是能种上花花草草的就好了，或者增加几个停车位，这两年私家车多了，不经常有人为了抢车位而口角嘛。”

“你说的轻松，政府做事情有自己的一套规矩。拆违工作是拆违办牵头负责的，环境建设则是由建委牵头负责，这一分工，资金管理和办事程序都不一样了，要重新设计、重新招标、重新施工，不折腾个一年半载，怎么可能弄得好。”

聊了几句，老赵心里还是惦记着失业的老孙，想着去看看。出门左拐，转过路口就能看见老孙家。他突然停住，整个人都楞了，看见两个小学生手里拿着几根棒棒糖高高兴兴的迎面走来，身后是一个彩钢瓦搭建的简易小卖部。

“哎哟喂，这老孙又把小卖部建起来了！”

七、放眼全市：违建问题已成为城市治理的“顽疾痼症”，建的比拆的快！

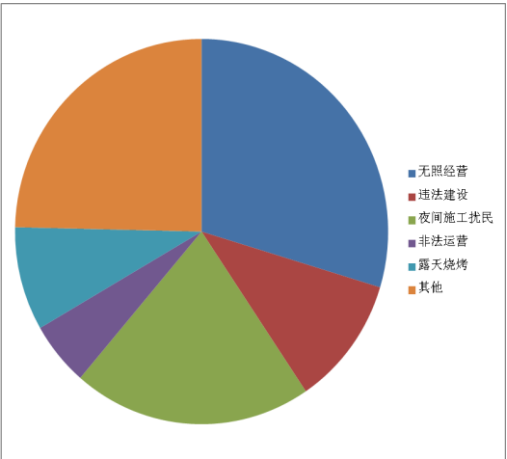
近年来，我国城镇化发展势头迅猛，许多城市开展“重拳打击违法建设”专项行动。重拳执法耗费了大量行政资源，但是效果不佳，甚至导致了政府与社会的对立，城市违建现象呈现出久禁不绝、愈演愈烈的膨胀扩张态势。长期以来，违建已经成为城市发展的一个“毒瘤”，对社会稳定、城市面貌、发展建设环境等都造成恶劣影响，严重制约了城市建设管理和经济社会发展的水平，危害人民群众的生命安全。



图一：B市D区“11·18”重大火灾事故现场

违法建设某种意义上是一场“圈地运动”，是少数人对公共资源的肆意侵占和哄抢，为了一己之私利而葬送城市的未来。由于违建往往缺乏合理设计和规范施工，轻则墙体开裂、雨水渗漏，重则管线破坏、房屋坍塌，甚至引发煤气中毒、火灾等一系列安全事故；加之多数违建占用的是小区的公共空间、消防通道，一旦发生事故，对疏散、救援工作都是极大的阻碍，给居民生命财产安全埋下了重大隐患。此外，违建的出租和经营行为往往未经许可，缺少规范化的管理，容易成为城市“藏污纳垢”的场所，治安问题突出^①，形成“脏、乱、差”顽疾。

2014-2017年，B市城市管理综合行政执法监察局共受理热线举报1741794件，其中关于违建的举报189520件，占比10.88%。也就是说，每接10个电话，至少有一个是关于违建的。同时，违建热



图二：2014-2017年，B市城管热线受理内容分布

^①代明. 厚利驱动下的城市违建市场化治理对策 J. 商业时代, 2006 (14): 51-52.

线占比在 10 大类举报问题中稳居前三，仅次于无照经营和夜间施工扰民。在 204 周中，违建的举报占比超过 10%的有 155 周^①，违建显然已经成为群众关注的焦点和热点问题。从纵向来看，违建热线占比从 2015 年的 10%连续攀升至 2017 年的 12%，违建问题的关注度连年上涨。

表一：2014-2017 年，B 市城管热线受理情况统计表

年份	总数	无照经营	违法建设	夜间施工扰民	非法运营	露天烧烤	其他
2014 年	462094	139524	48605	88655	23425	47215	114670
2015 年	435100	131975	43497	78176	24513	51886	105053
2016 年	450651	134765	49003	93806	27276	32125	113676
2017 年	393949	110661	48415	100138	18593	20446	95696
合计	1741794	516925	189520	360775	93807	151672	429095
占比	——	29.68%	10.88%	20.71%	5.39%	8.71%	24.64%

根据 2014 年 B 市打违专指办^②提供的数据显示，当时全市各区县上账的违法建设累计共有 17 万处，面积达 4487 万平方米。若以人均 29.4 平方米的住房建筑面积计算，相当于 153 万人居住面积，亦超过过去两年商品房销售面积总和^③。截至 2014 年 9 月，全市共拆除违法建设 3 万处，面积 2350 万平方米^④。2015 年计划完成 1500 万平方米的拆违任务^⑤，2016 年拆除违建总量达到 3001 万平方米^⑥。2017 年初，B 市制定了《“疏解整治促提升”专项行动工作计划》，在拆除违法建设计划中明确提出：全市拆除违法建设 4000 万平方米以上，其中城六区拆除违法建设 1417 万平方米。实际上，城六区全年拆除违法建设 2100 万平方米。同时，从 2014 年-2017 年拆违统计数据看，累计拆除违建面积已达 1.08 亿平方

①<http://www.bjcg.gov.cn/col/col156/index.html>

②打违专指办是指 B 市严厉打击违法用地违法建设专项行动指挥部办公室

③<http://house.qq.com/a/20180125/020739.htm>

④<http://finance.sina.com.cn/china/dfjj/20140930/024920448398.shtml>

⑤<http://bj.bendibao.com/news/2015215/180744.shtm>

⑥http://www.xinhuanet.com/local/2016-12/15/c_1120125964.htm

米，远远超过 2014 年统计的 4487 万平方米违建存量。违建面积在“重拳打击”之下“逆势而上”，非但没有因为“治理”而减少，反而增加了一倍多，违建治理中常见的“减存量、控增量”目标显然没有真正完成。



图三：B 市某山庄楼顶的“最牛违建”



图四：B 市某处拆违现场

八、结语

透过一场大火后城市违法建设的“艰难整治”和“死灰复燃”情境演绎，我们看见了区政府、区级部门、街道办事处、居委会和居民等主体的努力与困惑，小卖部的重建宣告了这场轰轰烈烈的违建整治行动的失败，“运动式治理”正是当下城市违建治理中时时刻刻正在发生的一个缩影。违建治理的失败，是因为区政府治理违建的决心不够坚定？是因为区级部门懒政怠政不作为？是因为街道办事处属地管理不严？还是因为居委会与居民沆瀣一气利益勾连？似乎都不是。城市违建看似简单逐利行为的背后，弥漫着利益相关各方的困惑，并非“一道严旨”“一拆了事”所能解决。如何有效推进城市违建治理，还需要更深层次的思考和探索。

九、思考题

- 1、城市管理中违建问题治理的利益相关方有哪些？各自在该问题的治理过程中面临的困境是什么？
- 2、假设您是该区的区长，您会采取什么样的措施，增强对该问题的治理能力和治理效果？
- 3、假设您是该区城管部门、规划部门、建设部门和街道办的负责人，您会采取什么样的措施，增强对该问题的治理能力和治理效果？
- 4、假设您是相关社区居委会的干部，您会采取什么样的措施，增强对该问题的治理能力和治理效果？

案例附录

附录一：调研收集的有关法律、法规和政策文件

- 《中华人民共和国城乡规划法》
- 《中华人民共和国公路法》
- 《中华人民共和国建筑法》
- 《中华人民共和国水法》
- 《中华人民共和国土地管理法》
- 《中华人民共和国治安管理处罚法》
- 《住宅室内装饰装修管理办法》
- 《北京市实施城市管理相对集中行政处罚权办法》
- 《北京市禁止违法建设若干规定》
- 《北京市城市河湖保护管理条例》
- 《北京市城乡规划条例》
- 《北京市房屋建筑使用安全管理办法》
- 《北京市公路条例》
- 《北京市绿化条例》
- 《北京市消防条例》
- 《北京市人民防空工程和普通地下室安全使用管理办法》
- 《北京市人民政府办公厅关于本市查处违法建设职责分工调整有关事宜的通知》
- 《北京市严厉打击违法用地违法建设专项行动工作方案》
- 《关于加强首都城市管理综合行政执法监管的实施意见》
- 《北京市关于制止、报告物业管理区域内违法建设和违法经营行为的通知》
- 《北京市大兴区人民政府关于印发大兴区镇街城管执法队双重管理办法的通知》
- 《北京市大兴区人民政府关于印发《大兴区建立街道“街、巷长制”工作意见（试行）》的通知》
- 《北京市大兴区人民政府关于印发禁止为非法占地违法建设提供供电、供水服务的通知》
- 《北京市大兴区人民政府办公室关于印发进一步加强行政执法工作意见的通知》
- 《北京市朝阳区人民政府关于清理整顿违法用地和违法建设的通告》

附录二：调研和访谈提纲

一、执法管理部门访谈提纲

1. 违法建设产生的主要形式和类别有哪些？
2. 违法建设的危害有哪些？
3. 为什么会产生违法建设，违建的原因是什么？
4. 拆违整治中，一线管理执法存在哪些困难？
5. 作为执法方，您认为违建管理的症结是什么，对城市违建管理问题有哪些对策建议？

二、公检法、水电气、工商、消防、信访等配合单位访谈提纲

1. 您如何看待违法建设，违法建设存在哪些影响？
2. 您认为产生违法建设的原因有哪些？
3. 结合您的工作，您认为目前违建管理中的难点有哪些？
4. 您认为违建管理的症结是什么，对城市违建管理问题有哪些对策建议？

三、村（居）民委员会、物业企业访谈提纲

1. 作为村（居）民委员会/物业公司，您如何看待违法建设？违法建设有哪些影响？
2. 作为村（居）民委员会/物业公司，您认为产生违法建设的原因是什么？
3. 作为村（居）民委员会/物业公司，您们在违建管理中扮演什么角色，存在什么困难？
4. 作为村（居）民委员会/物业公司，您认为违建管理的症结是什么，对城市违建管理问题有哪些对策建议？

四、居民代表、租户代表访谈提纲

1. 您如何看待违法建设？违法建设有哪些影响？
2. 当您发现身边有违法建设时，你有没有采取哪些措施维护集体和自身利益？
3. 您认为违法建设产生的主要原因是什么？
4. 您认为违建管理的症结是什么，对城市违建管理问题有哪些对策建议？

附录三：实地调研纪实



2018 年 1 月 18 日下午，在指导教师的带领下，案例小组在 D 区建委开展违建治理专题座谈。



2018 年 1 月 18 日下午，在指导教师的带领下，案例小组在 D 区进行违建治理现场访谈和实地调研。



2018 年 1 月 19 日上午,在指导教师的带领下,案例小组在 C 区政府部门开展专题座谈。



2018 年 1 月 19 日下午,在指导教师的带领下,案例小组在 E 区 D 街道针对街道、社区开展专题座谈。

分析报告

一场大火后城市违法建设的
“艰难整治”与“死灰复燃”

——B市城市违建问题治理的案例研究

目 录

一、 分析理论、治理对策之一：强化跨部门协同，推进整体性治理.....26

 （一） 跨部门协同相关理论介绍26

 （二） 从跨部门协同视角分析案例.....28

 （三） 治理对策之一：建立长效的跨部门协同合作机制.....29

二、 分析理论、治理对策之二：导入公众参与，实现政府与社会协同.....31

 （一） 公众参与的有关理论介绍.....31

 （二） 从公众参与角度分析案例.....34

 （三） 治理对策之二：强化公众等社会力量的有效参与.....35

三、 分析理论、治理对策之三：改进治理工具，实现工具协同运用.....36

 （一） 治理工具的有关理论介绍.....36

 （二） 从工具、手段协同理论分析案例.....37

 （三） 治理对策之三：改进和优化行政、法律、经济等治理手段.....41

四、 总结.....42

【参考文献】44

本文采用的主要理论分析框架是协同治理理论体系。一方面，从协同的概念来看，狭义上，协同即合作，在英文中相对应“Collaboration”。从词源上看，“Collaboration”来自于拉丁文“Com and Laborate”，即“共同工作”之意。广义概念上，协同即协同效应，在英文研究中对应“Synergy”，即“1+1>2”的协同效应。该概念由德国物理学家赫尔曼·哈肯提出，主要是指各个系统间存在着相互影响而又相互合作的关系。另一方面，治理（governance）概念源自古典拉丁文或古希腊语 steering 一词，原意是控制、引导和操纵。全球治理委员会认为，治理是或公或私的个人和机构管理相同事务的诸多方式的总和。与传统的“统治”或者“管制”不同，“治理”实质在于主张抛弃传统政府对公共管理垄断性质，取而代之为利益相关方的共同参与，最大限度实现各方共同利益。综合协同、治理的内涵定义，协同治理主要是指公共管理过程中，内外部的各个治理主体发挥各自优势、相互合作，形成整体效应的过程。结合案例，本文主要从政府内部跨部门协同、政府与社会协同、治理工具和手段协同等三个层次的协同治理视角，剖析城市违建治理的症结所在，并试图提出切实可行的治理对策。

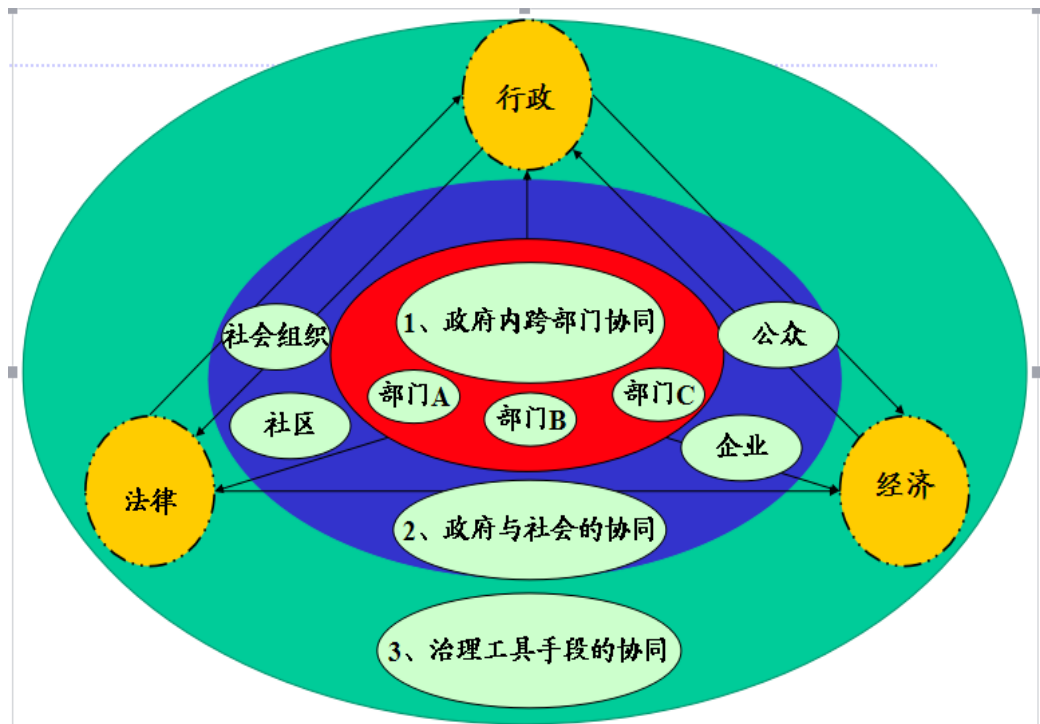


图 1:协同治理理论三个主要板块及关系

一、分析理论、治理对策之一：强化跨部门协同，推进整体性治理

（一）跨部门协同相关的理论介绍

1. 跨部门协同合作理论

社会分工是动物社会的标志之一，也是人类出现商品经济发展的基础。对人类来说，没有社会分工，就没有交换，市场经济也就无从谈起。分工从两个维度展开：一是依职能进行分工，形成组织的各职能部门，即通常所说的“条条”；二是依地域进行分工，形成不同的行政区域，即所谓的“块块”。“条”和“块”各有特点、互有利弊。相对而言，“条”具有更强的全局观念、更宽的宏观视野、更深的政策功底、更大的权威性，在政策法规、行业标准、技术人才等方面具有突出优势。但也存在工作手段单一、管理力量不足、与群众联系不够紧密等弊病。“块”则身处基层、贴近群众，并具备综合管理手段，对于问题和矛盾可以做到发现及时、处置快速、解决有效，但容易滋长局部利益和眼前利益至上的不良倾向^①。组建一个公共部门，也因为“每一个公共行政部门都是一种技术性业务，它有它自己的特殊原则和传统的规则”。

根据公共选择理论，政府及其官员具有“经济人”的理性特征，政府部门在行使权力、履行职责的过程中，就会倾向于选择符合本部门利益的行为，避免与本部门利益冲突的行为。这种利益不仅仅是经济利益，它还包括声誉收益、非货币激励和执法行为的负效应^②。有学者认为，中国土地执法有时有效、有时失灵的“摇摆现象”，主要源于集中体制下的“嵌入式执法”^③。执法部门被嵌入集中体制及其构建的中心工作中，它真正完成的并非其职能目标，而是体制的中心工作目标。加之政府部门间权责划分难以做到“无缝衔接”，必然造成权责的交叉或空白，由此滋生三大类政府间公共问题：一是“都要管”的问题。在部门利益的驱使下，针对一些涉及本部门利益的公共问题，具有相关管理职责的部门将倾向于争相管理。二是“都难管”的问题。有些公共问题涉及面广，横跨多个部门的管理范围，多部门进行“分割管理”，往往效果欠佳。三是“都不管”的问题。

①周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013, 6(1): 91-117.

②Edward Glaeser, Simon Johnson & Andrei Shleifer, Coase versus The Coasians, 116(3) The Quarterly Journal of Economics 853-899(2001)

③何艳玲. 中国土地执法摇摆现象及其解释[J]. 《法学研究》2013(6): 61-65

有些公共问题对部门没有利益甚至与部门既有利益冲突，那么部门就会倾向于推诿扯皮、消极应付。如何化解此类跨部门冲突，Blake 和 Mouton 最早引入二维模型，并提出竞争、合作、妥协、逃避和宽容五种冲突管理方式^①。在此基础上，托马斯等学者对二维冲突管理模式进行修订和完善，提出组织化解冲突可以采取的五种策略是：回避、迁就、合作、妥协和竞争，其中，协同合作是化解组织冲突的最佳策略。

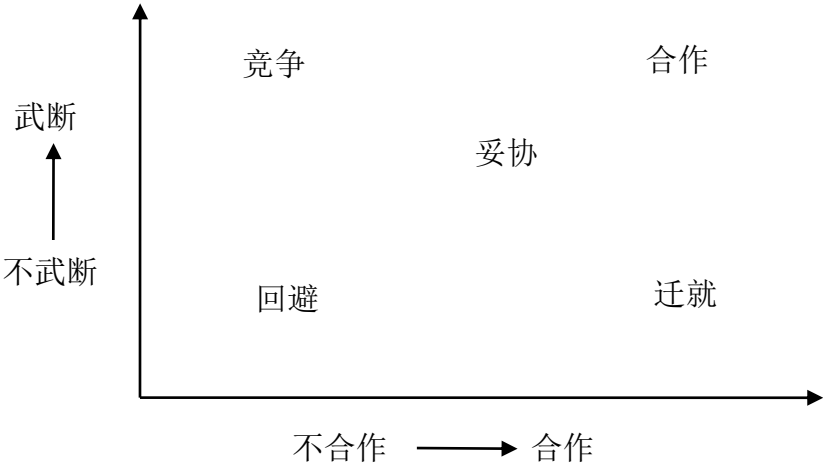


图 2：冲突管理的五个策略

2. 整体性政府理论

整体性政府是西方国家继新公共管理运动后, 于 20 世纪 90 年代中后期开始的政府改革运动的新举措。1997 年, 英国首相布莱尔首次提出整体政府的施政理念。1999 年, 英国政府出版现代化政府白皮书制定出一个推行整体政府改革规划。澳大利亚、新西兰等先后进行了“整体政府”改革实践; 加拿大、美国等地方政府也进行了类似的实践探索。代表人物: 佩里·希克斯, 他断言: “21 世纪政府改革的新议程变得更加明确, 其核心理念和目标就是始终的整体政府”。整体政府理论强调围绕公共问题进行跨界性的合作, 合作范围包括同级政府部门之间、上下级政府之间、不同政策领域之间、公共部门和私人部门之间。

^①王琦, 杜永怡, 席酉民. 组织冲突研究回顾与展望[J]. 《预测》, 2004 (3) : 74-80

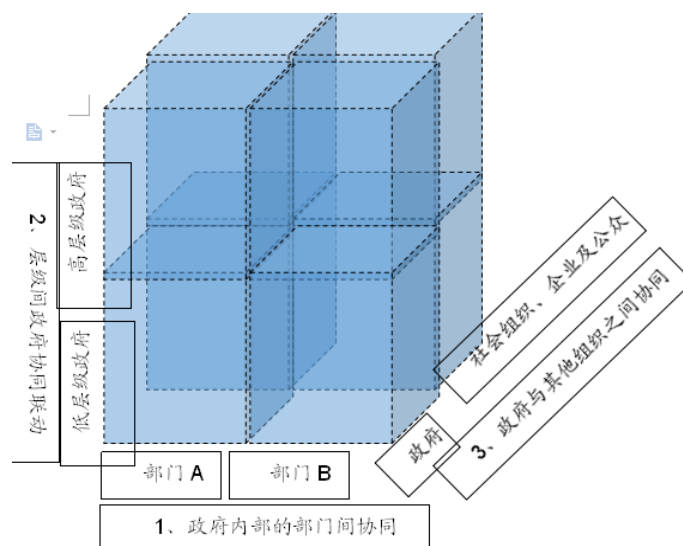


图 3：整体性政府的理论框架

（二）从跨部门协同视角分析案例

跨部门协同治理指政府部门之间在公共治理过程中通过建立长期而有效的合作关系实现治理协同。跨部门协同治理是一种主动预防性的而非被动应付式的治理方式。跨部门协同治理所欲寻求的组织间的协同关系，其要义在于各政府部门主动积极的意愿与行动落实^①。从本案例来看，主要问题有：

一是部门利益不一致。在本案例中，城管委、规划局、国土局、城管局都是违建治理的主要相关单位，但是各单位在违建治理中的侧重点不尽相同。城管委主要职责是本区城乡环境建设统筹协调、城市综合管理协调和交通基础设施、环卫基础设施、公用事业、市容环境卫生监督管理和统筹协调本区交通秩序管理，在城市违建治理中更加侧重于市容环境方面，对表面环境尚可或者位置相对偏僻的违建治理动力相对偏小。城管局主要职责是依法开展治理和维护城市管理秩序，城市秩序包含内容范围广泛，城市违建仅仅只是其中很小部分，城管局侧重关注的是城市秩序。如果城市秩序没有因为违建而产生恶劣影响，城管局对违建的主动查处力度可能会受到一定影响。规划局主要职责是组织实施本行政区域内的规划编制、规划审批和规划监督工作，违建认定工作在一定程度上，属于城管局给规划部门带来的“额外工作”。国土局主要职责是负责本行政区域内国有土地、耕地保护、基本农田保护、矿产资源的监督管理，侧重的是“土地管理”。

^① 颜昌武. 协同治理化解碎片化困境. 《学习时报》，2016 年 05 月 02 日第 A5 版

各个监督管理主责单位部门利益目标的不一致，如果没有有效的整合凝聚，极易导致违建治理工作流程脱节、力度偏软^①。

二是信息沟通不畅通。违建治理往往涉及多个部门，比如铁路周边的一定范围内的违建归铁路部门管理，高速公路周边一定范围的违建归高速部门管理，河湖水库周边违建归属水务部门管理，规划区内违建由城管局管理，国有土地违建归国土部门管理，等等。部门之间缺乏沟通，部门之间的信息不能共享，会导致大量重复性工作。缺乏沟通交流还可能导致各个部门“各自为战”，部门之间工作职责互不熟悉，部门间的信任也无从谈起。要想形成齐抓共管的治理格局，首要的就是实现信息的互联互通^②，避免重复或者遗漏。但是实际上，由于各部门之间信息的闭塞，形成一个个信息“孤岛”，看得见的管不着，管得着的看不见，各有各的“一本账”。造成在违建治理工作中，大量的时间精力耗费在信息沟通上，镇街要现场核查，城管要现场核查，规划、国土还要现场核查，信息的互通共享没有实现常态化机制化。

三是合作机制不灵活。违建治理可以说每个部门都可以管，城管委、城管局、规划局和国土局，甚至水务、铁路等部门，都有各自的一块“责任田”。但是每个部门都管不好，形成了“九龙治水”的局面。每个部门之间职责交叉，可以管也可以不管，有选择性执法的活动余地和空间。政府部门出于自身部门利益考虑，可能会选择对自身利益最大化或者负面影响最小化的路径去处理违建问题。为了避免程序违法，城管部门发现违建的第一时间，就要现场取证，走流程送交规划局核定，规划局出于尽职尽责，必须穷尽查核手段进行核定，司法部门没有确凿证据也不能定论判案。时间就在这一道道程序流程中流逝，违建也在观望中迅速增长起来。

（三）治理对策之一：建立长效的跨部门协同合作机制

1. 构建跨部门协同合作格局

“碎片化”主要缘于官僚制的职责分工，所以要想实现拆违工作的跨部门协同合作，需要加大力度完善“统一指挥、精确分工、部门联动、统筹协调、全面覆盖”的工作体系，成立拆违工作专项工作小组。由政府主要领导亲自担任组长，

^①陈曦. 跨部门合作机制对我国政府的启示[J]. 学术探索, 2015(4): 23-28.

^②龙健. 政府信息资源跨部门共享影响因素研究进展及启示[J]. 情报资料工作, 2014, 35(2): 44-51.

组成人员包括城管委、城管局、规划局等委办局，水务、铁路等主管单位以及各区县政府的领导，科学界定各部门、单位的职责分工，使其充分发挥职能功效，纵向上推进城市管理重心下移、职能下沉，强化街道（乡镇）治违主体作用和村居自治功能；横向上梳理城市综合管理业务内容，厘清部门职能边界。同时，建立健全联席会议制度、例会制度，及时研究、协调和解决违建治理的突出问题和难点问题。

2. 建立违建治理常态化机制

违建治理作为现在城市治理难题之一，其复杂性毋庸置疑。各级政府以及政府各部门在面对违建治理的积极性不足，主要依靠上级部门特别是主要领导的强制推进。主要领导关注，推进力度就大，主要领导不关注，推进力度就小，没有形成违建治理的常态化。破除运动式治理怪圈，必须建立违建治理的常态化机制。比如，将违建治理情况纳入述职评议重要内容，政府工作报告中明确违建治理年度目标和完成情况。

3. 建立跨部门责任共担制度

政府部门在一定程度上也是“经济人”，主观上具有趋利避害的动机。违建治理工作难度大、成本高，既没有经济利益，也没有多少政绩利益，甚至在推进工作中容易引发群访集访事件，形成经济社会不稳定因素。对于各政府部门来说，“多一事不如少一事”，是典型的大家都不愿意管的工作。如果不建立跨部门责任共担机制，各部门“各自清扫门前雪”，在违建治理工作中“作壁上观”，势必导致“鞭打快牛”，越是积极主动承担的部门压力越大，成本和风险也越大。建立跨部门责任共担，就是要将违建治理同步纳入相关单位年度绩效考核内容，以违建治理全过程的完成情况作为考核指标，提高此项工作考核占比。考核结果将严格与文明创建、干部选拔任用相挂钩。同时，建立严明有效的问责机制，相关部门单位“一荣俱荣”“一损俱损”，用同一根“指挥棒”指挥多部门联合演奏的“交响乐”。

4. 创新跨部门沟通协调机制

信息共享是跨部门沟通协调中非常重要的环节，信息共享常态化是推进跨部门沟通协调常态化的必然要求^①。然而，在拆违工作中信息孤岛、烟囱林立现象严重，各级各部门横向不连接、纵向不贯通。这要求各有关部门积极探索更为有

^①龙健. 政府基础信息资源跨部门共享的影响因素调查[J]. 电子政务 2014 (7): 105-113.

效的信息共享常态化方法，建立城市管理综合信息大平台，不但可以大大加快信息收集和资源共享速度，描绘数字地图有效消除信息孤岛；还可以克服单个部门局限性，实现网上互动，精简审批流程，缩短办理时限，依托城市管理综合信息大平台，实现控违拆违工作流程的每个环节都在网上运行，问题发现、信息上传、违建定性、指令下达、任务接收、问题处置、处置结果、核实结案都有详细的系统记录和图文信息档案，产生“齿轮效应”，促进各部门互相督促，提高办事效率。

5. 建立跨部门联动执法机制

由于单个执法部门执法管辖范围有限，而违建往往跨越多个执法部门的执法管辖范围。比如自然保护区内的违建，涉及国土、环保、规划等部门。如果由单个执法部门“冲锋陷阵”，一方面可能触及其他部门职权范围，对部门间的关系有一定的影响；另一方面可能超出自身职权范围，对执法行为的合理合法性存在疑虑。在双重顾虑之下，执法的力度容易偏软偏弱，导致违建执法事倍功半。建立跨部门联动执法机制，由城管局、建设局、规划局等市直部门牵头，水务、铁路等主管单位协同配合，选派综合素质高、业务能力强的执法专员按照随机抽选、全面覆盖的原则组成执法小组，进驻各县区进行联合执法。推动不同执法部门之间共同执法或相互提供执法协助，可以有效地整合分散化、碎片化的执法资源，既发挥分工执法的专业优势，又体现联动执法的优势互补。通过信息共享、案件移送、联合检查、共同办案等方式，跨部门联动执法可以堵塞执法监管漏洞，避免职能职责越界冲突，强化部门间交流互信，提高执法监管水平，有效震慑和打击违建行为。

二、分析理论、治理对策之二：导入公众参与，实现政府与社会协同

（一）公众参与的有关理论介绍

1. 利益相关者理论

社会治理中的利益相关者理论是从权力、兴趣和态度三个维度来界定利益相关者的类别，并针对类别采取合适的管理策略^①。权力，指利益相关者对公共

^①R. K. Mitchell, B. R. Agle, D. J. Wood, Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, Academy of Management

决策和事务造成其所希望和预定影响的能力，是其源于个人意志或职责范围内的领导、支配或影响力。兴趣具有社会制约性，利益相关者对社会治理决策和事务的兴趣程度，表明其利益损益的程度，损益程度越高，兴趣越高，采取参与的可能性越大。态度，指利益相关者参与公共治理时所持有的支持、中立或反对态度。权力大小、兴趣高低和态度的支持、中立或反对的逻辑组合形成如下八种利益相关者类型：

表 1：利益相关者分类

维度 类型	A	B	C	D	E	F	G	H
权力	高	低	高	低	高	低	高	低
兴趣	高	高	低	低	高	高	低	低
态度	支持	支持	支持	支持	反对	反对	反对	反对
类型	推动者	支持者	睡狮	旁观者	敌对者	追随者	负面者	机会主义者

- A、推动者，是一群高权力、高兴趣度和支持态度的成员，有实质影响力，是重要的伙伴。
- B、支持者，是一群较低权力、高兴趣度和支持态度的成员，是决策者/管理者应该和必须争取的盟友
- C、正面态度的潜在影响性人士，是一群高权力、低兴趣度和持支持态度的成员，他们影响力大，是”睡狮”，需要将其“唤醒”，成为重要助力。
- D、旁观者，是一群较低权力、低兴趣度和持支持态度的成员，参与积极性不高。
- E、敌对者，是一群有权力、高兴趣度和持反对态度的成员，需要重点关注。
- F、抵制者，是一群较低权力、高兴趣度和持反对态度的成员，是敌对者的追随者。

review, 1997 (28): 853-866

G、负面的潜在影响力人士，是一群有权力、低兴趣度和持反对态度的成员，最好处于“冷却”状态。

H、机会主义者，是一群不具有权力、低兴趣度和持反对态度的成员。

2. 合作博弈理论

合作博弈是指参与者能够联合达成一个具有约束力且可强制执行的协议的博弈类型。合作博弈基本形式是联盟博弈，一般地，若用 N 表示所有行为人的集合，那么这个集合的任意非空子集（如 $S, T \in N$ ）就被称为是联盟，若要讨论和分析多个联盟之间相互作用，这其实是一项非常复杂的工作。1944 年，Von Neumann 与 Morgenstern 在《博弈理论与经济行为》中，首次提出了合作博弈（Cooperative Game）的概念，在可转移效用（transferable utility）的假设基础上，引入了合作博弈的基本分析工具——特征函数。

特征函数 v 是从 $2^N = \{S | S \subseteq N\}$ 到实数集 R^N 的映射，即 $\langle N, v \rangle: 2^N \rightarrow R^N$ ，且 $v(\emptyset) = 0$ 。

$v(S)$ 是 N 中的联盟 S 和 $N - S = \{i | i \in N, i \notin S\}$ 博弈时 S 的最大效用，称为联盟 S 的特征函数（characteristic function）

合作博弈强调效率、公正、公平，其结果必须是一个帕累托改进，博弈双方的利益都有所增加，或者至少是一方的利益增加，而另一方的利益不受损害。合作博弈研究人们达成合作时如何分配合作得到的收益，即收益分配问题，至于合作剩余在博弈各方之间如何分配，取决于博弈各方的力量对比和制度设计。因此，合作博弈的核心问题是参与人如何结盟以及如何重新分配结盟的得益。

3. “国家-社会”理论

“国家-社会”理论从国家能力的视角审视、剖析违建执法的主体及困境。“国家的本质是执法”，法律是国家意志的规范性表达，但国家意志能否贯彻于社会，则依赖于国家能力^①。“国家能力”，即国家实施政策以实现、确立并追求一些不受社会集团、阶级或社团利益影响的目标的各种能力。斯考切波认为“关于一国权力的最重要的事实也许就是不同政策领域中的权力不均衡”。^②米格代尔从整体上对国家能力进行了分类研究，将国家能力分为提取、渗透、规制、分配

①陈柏峰：《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》

②[美]西达·斯考切波：《找回国家——当前研究的战略分析》，方立维译，三联书店 2009 版，P10

^①。王绍光、胡鞍钢将国家能力概括为国家将自己意志、目标转化为现实的能力，分为汲取、调控、合法化和强制等四种能力。^②陈柏峰结合了以上对国家能力的研究思路对违建执法主体及困境进行了剖析解释。

首先，国家能力视角关注国家对社会的形塑，因此需要考察国家与社会的互动关系。法律在执行过程中会经历与社会的磨合过程，国家能力强调能否胜过社会组织，按照自身意愿制定并执行规则。赖先进在其《论政府跨部门协同治理》中指出：政府与公民协同合作是有效解决政府面临复杂公共问题的重要方案。^③在我国，从群众中来，到群众中去，也体现在中国共产党作为执政党在国家治理活动中，注重与群众开展协同合作，共同解决面临的治理问题。

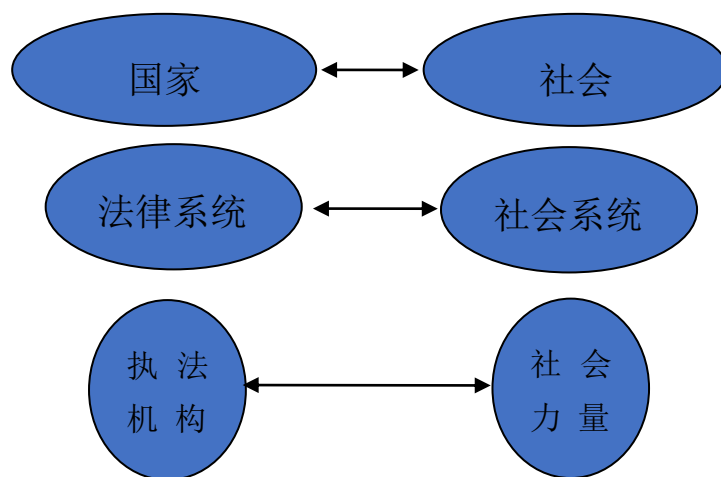


图 4：国家与社会的互动关系图

其次，国家能力视角也关注社会对国家影响。社区空间的违建执法，重点需放在社区内部力量的合作上，一方面，社区空间的地方性，社会关系复杂性，村民关系高紧密度的特点导致执法机构无法完全支配社区空间的运作。社区具有自治的倾向和传统，国家权力若需渗透社区的每个角落，须寻求执法权有效施行的策略。另一方面，社区自治组织的干部或党员的积极配合性行为能树立执法的威信和正当性并能起到示范带头作用。

（二）从公众参与角度分析案例

本案例中，作为政府部门的规划局、城管局和街道办等比较符合 C 型角色（正

^① [美] 乔尔·米格代尔：《强社会与弱国家》，孙长东等译，江苏人民出版社 2009 版，P5-P20

^② 王绍光，胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社 1993 版，P6

^③ 赖先进著，《论政府跨部门协同治理》，北京大学出版社，2015 年，第 64 页

面态度的潜在影响性人士),他们拥有城市治理违建的核心权力和一线执法经验,对于拆违也是持支持态度,但兴趣度较低。现实条件下,执法机构嵌入在集中体制中,时常会被动员起来为中心目标服务,往往是上级向下级一步步传达命令才执行拆违工作,而非主动地发现治理。另外,拆违任务或目标在传达的过程中也会出现任务不明确,层层加码的现象。

居委会等基层民主组织属于B型角色,是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。他们虽没有执法权,也没有配套的人力、物力资源,但有较好的群众基础,能深入到群众内部。兴趣度高,又对拆违工作持支持态度,是拆违工作决策者应该争取的盟友。社区里的党员也属于B型角色,他们一般能够主动站出来做表率并配合宣传。

业委会、物业部门和社区聘请的第三方服务机构等属于D型角色,是政府通过合同、委托等方式向社会购买的事务性管理服务,权利低,兴趣度不高,但持支持态度,逐渐成为业主维权的代言人,政府可通过向社会放权的方式争取。

社区里的一些居民、违建业主或街坊邻居往往属于H型机会主义者,他们往往持观望态度,相互攀比经济补偿,要价越来越高,造成违建业主间互相猜忌妒恨,舆情信访增多。

从模型上来看,本案例没有E、F、G反对角色,实际上大多数居民都认可违法建设的认定。但是,从全国看,城市违建已经呈现出久禁不绝、愈演愈烈的膨胀态势,开展“违建”集中整治的成效也很有限。

(三) 治理对策之二: 强化公众等社会力量的有效参与

政府有关部门应注重发挥居民、社会组织、基层民主自治组织等的主体作用,在城市违建治理政策的制定,政策的试行,拆违后的治理过程中有效导入公众参与,为城市违建治理问题提供更强有力的力量支持。

1. 调动居民, 社会组织等力量的兴趣度, 提高利益相关度, 使公众积极参与到城市拆违工作的监督与管理中

社会管理的政策制定需要有公众的参与,只有这样,制定出来的政策才会符合大多数公众的民意和利益,制度执行过程才能较为顺畅。因此,城市违建治理中,较为有效的途径,一是提高居民(H型)的参与兴趣度,具体措施如:在城

市违建治理中，在拆违救助补偿和心理抚慰等工作中，有效导入社会力量的广泛参与；拆后重建工作中，搜集并征求居民的意见。二是扩大社会组织，基层民主自治组织等（B型）的参与权力。如赋予居委会一定的权力、人力和财力等，做到民事民议、民事民办、民事民管，以实现政府治理与基层群众自治的有效衔接和良性互动。

2. 强化舆论引导在城市违建治理中的作用，动员社会力量的有序参与

充分发挥媒体及网络的作用，有效保障社会公众对城市违建治理的知情权和监督权。如：运用云计算、物联网、互联网、“大数据”等信息化手段开展城市拆违中基础信息采集工作和分析处理；利用媒体、微博、微信等公众平台发布城市违建治理动态，开通公众讨论投票平台等。同时，作为政府部门的规划局、城管局和街道办等也应根据各地自身实际，依据《城乡规划法》的要求和本意，出台相应的公众参与法规，将其与规划编制、审批直接挂钩，确保公众参与的规范化和可行性。例如，政府部门可推进居民委员会的选举工作，与业委会、物业管理第三方服务机构等形成“政府、居民和公司”三方制约和协调的机制，让居民真正参与到政府决策中，以保障其利益诉求得到充分表达。

三、分析理论、治理对策之三：改进治理工具，实现工具协同运用

（一）治理工具的有关理论介绍

1. 政府工具理论

政府工具，简言之，就是指政府实现其管理职能的手段和方式。萨拉蒙指出：“政府治理工具，又称公共行动的工具，它是一种明确的方法，通过这种方法集体行动得以组织，公共问题得以解决。”每一种工具应该具有一些共同属性，这些属性使得这些工具得以识别，使之与其他工具区分。其次，工具行动，即每一种工具规定的行动中各要素的关系并不是随意或临时的，每一种工具是一种制度化的行动模式。最后，这种结构化的行动是一种“集体行动”，它的目的是解决公共问题。其他实体（如私人机构和非营利组织）同样可以参与到行动中，成为公共行动工具结构中的一部分。通过引入类市场机制和类市场手段，运用好近

20 种政府工具此来使政府更好的实现其职能^①。

2. 政府管制理论

目前，对于政府管制的概念，学者们持有不同的观点。管制理论的创始人施蒂格勒从管制经济学的角度理解政府管制。“施蒂格勒进行案例研究的结论是管制的目的是保护生产者的利益。管制是响应利益集团最大化收益而产生的，一个利益集团可以通过说服政府实施有利于自己的管制政策，而把社会上其他成员的福利转移到自己的利益当中来。”^②而我国学者王俊豪提出：“管制经济学，是经济学为基础的应用型交叉型学科。政府管制是市场经济体制下的一种重要的政府职能”^③。管制者依法对被管制者采取的监督与行政管理行为，这里的管制者一般是具有法律地位且相对独立的机构，被管制者则主要指企业。政府管制是政府在法律规定下，对市场、企业进行的管理和控制，目的是弥补市场的缺陷，矫正市场失灵的弊端，以确保市场经济有序运行。

3. 运动式治理理论

运动式治理，有时又称运动式执法、运动式行政，是指政府为解决社会公共问题，通过自上而下的行政动员调动有关政府人员及社会成员的有组织的、规模较大的、在某一特定时间段的重点治理过程^④。诸如违建治理等社会问题，具有一定的历史遗留因素，是长期社会发展遗留的治理难题，很难一蹴而就彻底解决。但是这些问题关系到群众的切身利益，社会关注度高，政府需要对此表示回应性宣示，展示对这些问题的高度关注与重视的态度，是对民众需求的一种回应。运动式治理的优点在于时间短、见效快。运动式治理常常通过政治动员的方式来发起，集中多部门人力、物力和财力，短时间内形成社会治理的高压态势，强势推进问题整治，能够在较短时间内取得明显成效。但是运动式治理的“速效”是以多政府部门的行政资源为代价的，其持续性常态性往往很弱，容易形成“突击一阵风，平时一身松”现象。

（二）从工具、手段协同理论分析案例

1. 重事前的行政审批、轻事中事后的行政执法

^①Lester M. Salamon. The Tools of Government a Guide to the New Governance

^②《施蒂格勒政府管制理论研究》，作者：秦政强，2001年5月。

^③清华大学经济管理学院30周年院庆活动中经济学院院长论坛上浙江财经大学校长王俊豪教授主持在“中国深化经济改革的难点”分论坛发言，2014年4月13日。

^④毛新伟. 运动式治理的原因分析——基于行政思维的视角[J]. 经济师, 2014(11): 38-39.

为了部门利益，众多的某某建设指挥部越权审批，造成了大量“有手续”的违法建设。当有涉及多部门的违法建设综合治理任务时，相关单位却缺乏工作主动性。“政府权力部门化，部门权力利益化”导致了与部门有利则有作为，与部门无利则无作为。这种不作为以小团体利益为取向，往往以隐蔽的形式张扬了权力不作为的随意和放任自流的“倦怠”。违法建设治理中，管理部门的“不作为”与“乱作为”尽管形式迥然相异，但最终的社会效果却殊途同归。有的执法人员是以隐蔽的“不作为”形式，变相地张扬自身的特权和随意处置权有的“不作为”是一种挡驾、庇护行为，实际上是被动姿态的滥用权力。有些是“有利争着抢着去作为，无利推诿扯皮不作为”，在利益的驱使下，履行职能时不务正业而“误”了正业，既滥用权力，获取利益，又想规避责任。正是由于政府有些部门管理不善，致使违法建设由少积多，甚至造成无法治理的混乱局面。有很多道路两侧违法建设是从“遮阳伞”搭成棚，再由棚搭成屋，再由屋搭成楼。许多违法开发的楼盘，也在疏于管理的漏洞下，建成售罄。由于没有进行有效治理，违法建设越建越多，并且当事人利用前期建设的违法建设获得了丰厚的经济利益，对周边的单位和个人形成一种恶性示范作用，从而又引发这一片区新的违法建设浪潮。不断出现的违法建设又进一步加强了这种恶性示范作用，周而复始形成。

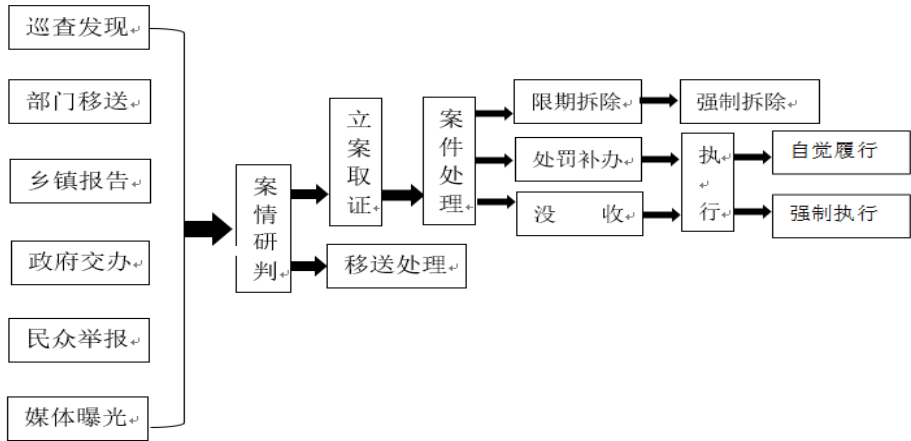


图 5：违建行政审批及处理流程示意图

违法建设的发现途径有巡查发现、部门移送、乡镇报告、政府交办、民众举报、媒体曝光等，发现后政府行政主管部门依照法定程序，对某建筑是否为违法建设进行认定，是违法建设构成的必备要件，只有经过认定才能成为法律意义上的违法建设。而目前拆违的法律依据的是《XX 市禁止违法建设若干规定(20XX)》

市政府令第 XX 号和《XX 市城乡规划条例》，法律对于违法建设查处程序有着严格的规定。而对某建筑是否为违法建设进行认定这一程序，首先认定是否属于违建由城管部门取证后将证据送至规划部门，规划部门认定后发函返回至城管部门，明确违法建设事实，至此城管部门才能开展拆除工作。

审批与执法检查相脱节，城管部门对违法行为的查处属于末端执法，各项审批权限均不在城管部门，执法人员在执法检查中发现的违法建设，往往都已建成，加大了违法相对人的成本和损失，更加大了执法难度。而审批处理周期过长导致违法建设已建成并投入，变相也增加了违法建设的受益。在实际工作中，执法人员面临入门难、取证难、送达难、拆除难等“四难问题”。比如“送达难”，在相对人不配合的情况下，所有文书都需要公告送达，一套程序履行完毕，仅仅立案求证一个环节最短就要四百多天，造成部分违法建设当事人合法恶意拖延调查时间，给查处工作造成巨大困难。《行政强制法》出台以后，对各种强制行为的适用范围和实施程序都有明确规定，增加了违法建设的查处难度。《XX 市禁止违法建设若干规定》要求“发现违法建设应在 20 日之内责令限期拆除”，在具体执行过程中，需要前期确定主体、调查取证、规划认定等工作，如遇一些情况复杂的案件，20 日内作出限期拆除较难实现。

由于各种因素影响，规划部门的行政审批效率低下，有很多房地产开发项目光办理各种审批手续就需要一年甚至更长的时间。由于审批时限长，影响因素多，这就从客观上导致一些单位和个人在还没有办理完审批手续前就开工建设，边建设边办理手续，也造成很多大型违法建设的出现。

2. 法律手段有待完善

首先，法律法规对违章建筑、违法建设的概念没有明确界定。违章建筑、违法建设概念的产生，是有一个历史过程的。违章建筑的概念，在习惯中产生并被运用，由来已久。据资料显示，二十世纪二十年代，就有相近的概念产生。但是作为一个法定概念，则产生于八十年代中期。“城市规划主管部门对本行政区域内违反本条例的组织和个人，可以分别给予以下行政处罚（一）……。 （二）对违反本条例规定进行建设的，责令停止违章建设行为，吊销其建设许可证，或者责令其拆除违章的建筑物、构筑物，并可给予警告或者罚款。”^①首次在行政法规层面上提出违章建筑的概念。“在城市规划区内，……严重影响城市规划的，

^①1984 年 1 月，《城市规划条例》由国务院颁布实施，第五十条规定；

由……责令停止建设，限期拆除或者没收违法建设物、构筑物或者其他设施影响城市规划的，……。”^①则在国家法律层面上提出了违法建设的概念。北京市对违法建设定义：“违法建设包括城镇违法建设和乡村违法建设。城镇违法建设是指未取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证或者未按照许可内容进行建设的城镇建设工程，以及逾期未拆除的城镇临时建设工程。乡村违法建设是指应当取得而未取得乡村建设规划许可证、临时乡村建设规划许可证或者未按照许可内容进行建设的乡村建设工程。”^②并未对违章建筑进行定义，在实际违建判定及前期取证时，带来较大困难及大量工作量。在相对集中行使行政处罚权机制中，规划部门根据城市管理行政执法部门的需要对违法建设所做的认定行为，是城管部门作出处罚的事实根据，对行政相对人的权利义务具有实际影响。而认定难问题，客观上阻止了拆违工作进程，老旧小区偏又是目前违建行为的高发区域。

其次，对历史违建认定难。我国规划机关是 1974 年成立的。80、90 年开始逐步完善、升级，从建委的一个规划科、规划处独立出来，有些地方还成立了规划局，还有规划委员会，1990 年出台《城市规划法》，2007 年通过《城乡规划法》，2008 年实施至今。B 市规划局于 1987 年正式成立，对于 1987 年前建筑规划没有档案留存，因而难以开展违建认定工作。实施中有关部门把规划机关成立之前的，无证房或证件不全的房屋当作违法建设而无偿拆除，民众接受能力有限，略显失公。

再次，对地方性法规的完善与修订有待加强。从实际执法角度出发，合理修订不适合一线执法的地方性法规，并尽可能简化执法程序，从源头上提高一线执法工作的查处效率。首先，部分法律法规的规定不符合实际执法要求。在查处违法建设工作中，《北京市禁止违法建设若干规定》要求“发现违法建设应在 20 日之内责令限期拆除”^③，但在具体办案过程中，需要前期确定主体、调查取证、规划认定等工作，特别是一些情况复杂的案件，20 日内作出限期拆除决定根本不现实；其次，应减少办案周期时限，提高行政执法效率。法律法规要求的执法规定严格、执法周期过长，按照行政诉讼法规定，在作出限期拆除决定后要等 6 个月的诉讼期，才能继续履行强制拆除程序，抛开其他时限不说，光这个 6 个月，也足够违法建设建成并投入使用了。

①1989 年《中华人民共和国城市规划法》通过，第四十条规定；

②2011 年 1 月 10 日《北京市禁止违法建设若干规定》第三条

③《北京市禁止违法建设若干规定》第十二条

3. 欠缺经济治理手段和工具的运用

拆除违建的资金来源无法固定，理论上应该由违建人承担拆违费用，但目前是政府安排资金进行拆违，费用高昂，增加财政负担。而现存经济矛盾点：违建有高收益，但拆违资金来源却成为政府财政负担。按照目前的租赁行情，200 多万平米违法建设一年租金收益保守估计 2 个亿。违建的成本利润率能达到 3500%^①，这也符合目前的实际情况。应加大对违建的经济处罚，使违建人收益减少甚至没收所得，并承担一部分或全部拆违费用等手段，来有效治理违建并且从经济角度达到一个有效预防的作用。

（三）治理对策之三：改进和优化行政、法律、经济等治理手段

1. 从法律角度完善对违法建设的认定、简化违法建设认定和拆除程序

从《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国城乡规划法》的角度认定违法建设。从《物权法》中界定清楚居住权的涵义、居住权的适用范围、居住权的内容。从《城乡规划法》中我国对于城市违法建设的相关规定、处理的各个地方都不尽相同，违法建设存在的情形也各不相同，所以，治理城市违法建设时应该具体问题具体分析，要充分考虑我国各个地区的实际情况，同时要兼顾考虑到市容市貌、城市规划等。从而可以保护弱势群体居住的权利，有利于减少违法建设的产生。

2. 发挥行政手段的力量，强化自上而下的监督考核机制

建立和完善治理城市违法建设的目标考核和责任追究制度。首先，保证监管责任得到落实，实现层级监管。为保证城市违法建设整治的各项工作落到实处，各地级市政府与各区政府要签定城市违法建设整治目标管理责任状，将整治城市违法建设工作与年度考核、工作绩效挂钩，把整治城市违法建设工作的目标分解到各个基层单位，区、街(镇)、居(村)也要层层签订责任状，逐级落实监管举报责任。确保历史遗留的城市违法建设得到有效整治，新发生违法建设要及时发现、及时拆除。其次，强化考核。应该把城市违法建设的治理工作纳入城市目标管理的考核范围，市里对于各个区政府在考核违法建设时应该把考核历史遗留违法建设的普查工作、治理违法建设的情况和上报情况结合起来，最新出现的违法建设举报应该组织有关部门来查封现场、责令停工、强制进行拆除的执行情况。同时

^①代明. 厚利驱动下的城市违建市场化治理对策[J]. 商业时代学术评论, 2016 (14): 51-52

对于相关政府部门的主要领导主要考核监督、检查、指导、组织、领导情形，因此进一步形成整治违法建设工作的强大的合力。

3. 深化城市建设领域的行政审批改革，为拆除后的公共配套建设“松绑”

我国的城市建设方面的行政审批和其它行政活动的审批都存在一样的缺点，就是行政审批的程序比较繁琐。我国一些建筑的建设者常常因为行政审批周期很长、手续繁琐而选择了私自先期建设，常常等到违法建设被查出来以后才不得已补办建设手续和缴纳相关的行政罚款。所以，要杜绝这种情况下的违法建设的发生，就要按照提高行政效率的原则和权责一致的原则，来进行相关的城市建设的行政审批制度的改革，从而实现城市行政管理重心的下放，缩短城市建设审批的时间，优化城市建设审批的程序，减少城市建设审批的手续。

4. 重视使用经济手段，在拆违及后续治理中融入 PPP 模式

PPP 模式将市场机制引进了基础设施的投融资。在基础设施市场化过程中，政府将需继续向基础设施投入一定的资金。对政府来说，在 PPP 项目中的投入要小于传统方式的投入，两者之间的差值是政府采用 PPP 方式的收益。若通过将拆违后的土地规划运营模式引入 PPP 模式，无论实现商业用途还是公益用途（PPP 模式主要运用于基础设施项目（道路、桥梁、铁路、地铁、隧道、港口、河道疏浚等）、公用事业项目（供电、供水、供气、供热以及污水处理、垃圾处理等环境治理项目）和社会事业项目（学校、医疗、养老院、监狱等）等领域。）都能减轻政府的管控压力和资金压力。并且能够有效调动社会优质资源去完成政府部门对城市的规划要求及功能定位，实现良性互动。

四、总结

综上所述，城市违建治理过程中疑难杂症众多，为全面了解问题结构，精准聚焦重点难点，提高治理对策的科学性和民主性，本文基于“三圈”理论框架，围绕“能力圈、支持圈和价值圈”三要素，采取了多种理论进行分析：“能力圈”即是从政府的管理视角出发，运用跨部门协同合作理论和整体性政府理论，分析如何增强政府部门的和管理和服务能力；“支持圈”即是从社会支持、公众参与视角出发，运用利益相关者理论和合作博弈理论，分析如何获取更大范围的社会公众支持；“价值圈”即是从公共利益角度出发，运用政府工具理论、政府管制理论和运动式治理理论，分析如何创造更高的社会价值。针对每一种理论分析结果，

本文提出了相应的治理对策。运用行政手段、法律手段和经济手段，通过完善体制机制，简化行政流程，动员社会力量，创新工作模式等具体对策，科学探索城市违建治理过程中“能力圈、支持圈和价值圈”三种要素协调统一和结构平衡的“耐克区”。

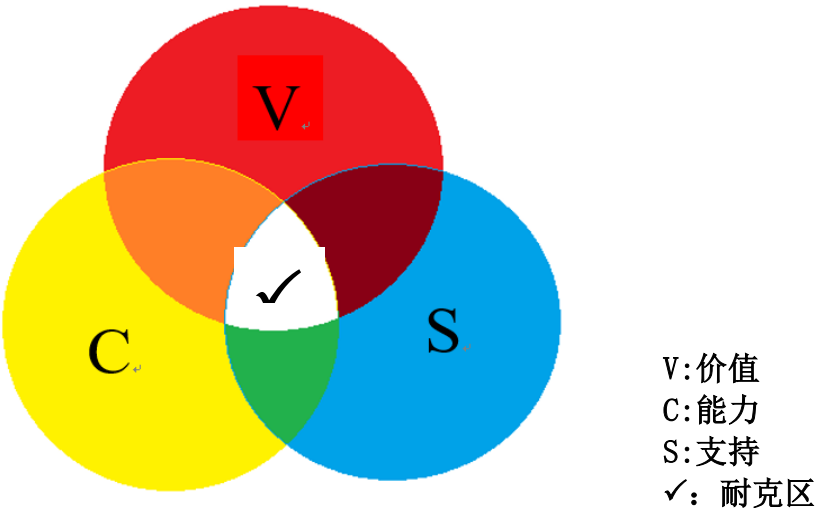


图 6: “三圈”理论示意图

【参考文献】

1. 黄小勇. 行政体制改革视野下的政府职能转变进程——基于理论和实践的考察[J]. 求实, 2011(s2):52-54.
2. 赖先进著, 《论政府跨部门协同治理》, 北京大学出版社, 2015 年
3. 周志忍, 蒋敏娟: 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013, 6(1):91-117
4. 何艳玲: 《中国土地执法摇摆现象及其解释》, 《法学研究》2013(6):61
5. 王琦, 杜永怡, 席酉民: 组织冲突研究回顾与展望[J]. 《预测》, 2004(3):74-80
6. 颜昌武: 协同治理化解碎片化困境. 《学习时报》, 2016 年 05 月 02 日第 A5 版
7. 陈曦: 跨部门合作机制对我国政府的启示[J]. 学术探索,
8. 2015(4):23-28.
9. 龙健: 政府信息资源跨部门共享影响因素研究进展及启示[J]. 情报资料工作, 2014, 35(2):44-51.
10. 孙迎春: 国外政府跨部门合作机制的探索与研究[J]. 中国行政管理, 2010(7):102-105
11. 孙涛: 社会治理体制创新中的跨部门合作机制研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2016, 33(2):68-73.
12. 周伟: 跨域公共问题协同治理: 理论预期、实践难题与路径选择[J]. 甘肃社会科学, 2015(2):171-174.
13. 龙健. 政府基础信息 资源跨部门共享的影响因素调查[J]. 电子政务, 2014(7):105-113.
14. 陈柏峰. 城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角[J]. 法学研究, 2015(1):20-38.
15. [美] 西达·斯考切波: 《找回国家——当前研究的战略分析》, 方立维译, 三联书, 2009:10
16. [美] 乔尔·米格代尔: 《强社会与弱国家》, 孙长东等译, 江苏人民出版社, 2009
17. 王绍光, 胡鞍钢: 《中国国家能力报告》, 辽宁人民出版社, 1993:6
18. 王绍光: 《国家治理与基础性国家能力》, 《华中科技大学学报(社会科学版)》, 2014(3):8
19. 刘磊, 王会: 《谋利空间的形成: 对城管违建执法困境的分析》, 华中科技大学学报, P56
20. 朱纪华: 协同治理: 新时期我国公共管理范式的创新与路径[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2010, 8(1):5-10.
21. 《施蒂格勒政府管制理论研究》, 作者: 秦政强, 2001 年 5 月。
22. 清华大学经济管理学院 30 周年院庆活动中经济学院院长论坛上浙江财经大学校长王俊

豪教授主持在“中国深化经济改革的难点”分论坛发言，2014年4月13日。

23. 亚里斯多德：《政治学》，商务印书馆，1988年版，第199页。
24. [英]萨伯恩、薛帕德著，王检译《近代国家观念》，法律出版社，P.143
25. 《孙膑兵法》05章 篡卒
26. 《权力社会学》（中译本）罗德里克·马丁，生活·读书·新知三联书店出版，1992
27. 《中国行政管理》作者：焦建国，2006
28. 李晓东：基于 AHP 法的公共项目 PPP 模式选择. [J].《企业经济》，2010年11月
29. 1984年1月，《城市规划条例》由国务院颁布实施，第五十条规定；
30. 1989年《中华人民共和国城市规划法》通过，第四十条规定；
31. 2011年1月10日《北京市禁止违法建设若干规定》第三条
32. 《北京市禁止违法建设若干规定》第十二条
33. 代明：厚利驱动下的城市违建市场化治理对策[J]. 商业时代学术评论，2016（14）：51-52
34. R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, Academy of Management review, 1997:28,853-866
35. Edward Glaeser, Simon Johnson & Andrei Shleifer: Coase versus The Coasians, 116(3) The Quarterly Journal of Economics 853-899(2001)
36. Zhou Y M. On Corporate Governance's Concept[J]. Special Zone Economy, 2009.
37. Hui L I. Why does the Campaign-style Governance Exist for a long Time?—An Analysis of its Origin[J]. Administrative Tribune, 2017.
38. Sun F, Wei S. Research on the Transformation of the Campaign-style Governance from the perspective of Governance Modernization[J]. Journal of Gansu Administration Institute, 2017.
39. Salas P, Beir J, Leffler M, et al. Method and system for providing a networked collaborative work environment: US, US 6233600 B1[P]. 2001.
40. Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2008
41. Bidhan L. Parmar, R. Edward Freeman, Jeffrey S. Harrison, et al. Stakeholder Theory: The State of the Art[J]. Academy of Management Annals, 2010
42. Sherry R. Arnstein. A Ladder Of Citizen Participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969
43. Shaffer B. Firm-level responses to government regulation: Theoretical and research approaches[J]. Journal of Management, 1995