

# 城管执法中的违法建设研究

颜建新

桃江县城市管理综合执法大队 湖南益阳 413400

DOI: 10.12238/ems.v7i5.13168

[摘要] 在新型城镇化与城市治理现代化双重驱动下,违法建设治理已成为中国城市高质量发展的核心议题。本文立足国家治理体系与治理能力现代化视角,系统解构城管执法中违法建设的制度困境、技术瓶颈与社会矛盾三重维度,提出“法治化—智慧化—社会化”协同共治范式。研究旨在突破传统单一主体管控思维,创新性构建法律精准供给、技术穿透性监管与社会自我调节的互动框架,为破解“反复拆建”困局提供理论支撑与实践路径。

[关键词] 城管执法; 违法建设; 问题; 治理路径

## 引言

当代中国正处于城市治理范式转型的关键期,违法建设作为城市化进程中的顽疾,既侵蚀国土空间规划权威,又威胁城市安全与公共利益。随着《法治政府建设实施纲要(2025-2030年)》的深入推进,传统运动式执法模式已难以适应复杂治理需求。本研究立足城市治理现代化的时代命题,聚焦城管执法这一关键界面,探寻具有中国特色的长效治理方案,既能服务国家空间治理体系改革,助力“多规合一”政策落地;又能回应人民群众对美好生活空间的向往,破解居住安全与城市更新的矛盾。

### 一、透视城管执法中的违法建设问题

#### (一) 制度运作维度

##### 1. 法律适用冲突

城乡二元法律体系差异直接导致了违法建设治理的“双重标准”困境。《城乡规划法》第64条对城镇违法建设采取“限期拆除+罚款”的刚性措施,而第65条对乡村违建则允许“改正+罚款”的弹性处理,这种制度设计本意是尊重农村发展特殊性,却在城镇化进程中暴露适用矛盾。以城郊结合部“养殖用房改建民宿”为例,涉事建筑在法律性质上处于城乡管辖的模糊地带:土地性质仍属集体所有,但实际用途已融入城市消费市场。执法部门依据城镇条款要求强制拆除,当事人则援引乡村条款主张整改保留,最终因法律定性分歧引发行政诉讼。此类案件折射出立法滞后于空间形态演变的现实矛盾,既削弱了执法权威性,也加剧了基层治理中的法律信任危机<sup>[1]</sup>。

##### 2. 程序衔接梗阻

违法建设查处程序中的系统性迟滞,实质是行政效率与司法保障的价值冲突具象化。强制拆除流程从立案调查、听证告知到最终执行,需经历十余项法定程序,其中公告期、诉讼等待期的刚性设置虽保障了当事人权利,却与违法建设的快速蔓延态势形成尖锐矛盾。实践中,部分当事人利用程序空档加速完成违建工程,待执法部门取得执行依据时,拆除成本已呈几何级数增长。文书送达困境则暴露出传统执法方式与数字社会脱节的深层问题,电子送达虽被《行政处罚法》确立为合法方式,但其适用受限于当事人数字素养、设备条件及心理认同度。当大量文书因拒签或未实际查收而陷入“送达无效”状态时,不仅拖累执法进程,更可能因程序瑕疵引发后续行政复议风险,形成“程序正义反噬执法效能”的悖论。

#### (二) 技术执行维度

##### 1. 违建识别技术瓶颈

隐蔽性违建的监测难题,暴露出当前技术手段在三维空间感知领域的局限性。地下室扩建、夹层加建等行为往往通过封闭施工、伪装外观等方式规避传统监管,依赖卫星影像或二维平面数据的AI识别模型难以穿透建筑实体捕捉内部结构变化,导致漏检率居高不下。此类违建的空间复杂性对技术提出更高要求。历史违建档案数字化滞后,折射出城市

建设管理中的“数据断层”困境。比如,大量老旧建筑因图纸遗失、产权更迭或原始测绘标准不一,导致其合法性核验缺乏基准参照<sup>[2]</sup>。档案缺失不仅阻碍违建溯源,更可能因信息不对称引发“误判合规建筑为违建”的行政风险。

##### 2. 执法装备配置差异

目前,一线城市依托财政优势,已普遍配备无人机集群、车载三维扫描系统等智能设备,逐步形成了“空中巡检+地面核验”的全域监控网络。相比之下,县域执法部门,目前仍受限于预算与技术适配能力,多依赖人工巡查、群众举报等传统手段,这很难应对隐蔽性强、规模分散的违建行为。这种技术代差不仅会削弱执法效能,更可能因监管盲区滋生“选择性执法”争议。与此同时,目前移动执法终端,功能单一,多数终端仅能满足基础信息采集需求,却未嵌入法规智能检索、案例相似度匹配、风险预警推送等进阶功能,这容易导致现场执法人员面临“信息孤岛”困境。

#### (三) 社会互动维度

##### 1. 利益相关者博弈模型

违法建设行为本质上是多方主体在制度缝隙中的策略性博弈。当事人的经济理性驱动体现为对“违规红利”的精密计算,通过规避正规审批流程节省的时间成本、材料费用及机会收益,往往远超法律处罚的预期损失。而风险规避策略则表现为违建形式的隐蔽化改造,如采用可拆卸建材、分阶段施工等手段,以降低被及时发现的可能性。这种动态博弈催生“猫鼠游戏”式的对抗关系,倒逼执法技术升级的同时,也暴露出制度威慑力的边际递减效应。

##### 2. 公众认知偏差

建筑法规知识往往通过横幅标语、政策宣讲会等单向灌输形式传播,一定程度上并不能切中居民实际需求。以建筑外立面改造审批为例,多数居民仅关注美观需求,却对“改变建筑结构”“影响消防通道”等法律要件无清晰认知。这种“知而不详”的状态导致“无意识违法”高频发生,暴露出现有普法体系在内容精准度、传播场景化方面的双重缺陷。

与此同时,当违法建设在特定区域内形成规模效应时,个体违法负罪感会被群体正当性认知稀释。例如,在老旧小区集中违建典型案例中,居民通过“相互观望—模仿加入—共同辩护”的三阶段心理演化,将个体违规转化为集体抗争。这种心理机制不仅降低了个体的风险感知阈值,更会催生出“抱团抗法”的行动策略,比如常见的集体拒签文书、组织人员阻碍执法等。

## 二、城管执法中的违法建设协同共治路径

### (一) 法治化治理升级路径

#### 1. 立法精细化改革

违法建设治理的立法方向,应完全打破“一刀切”执法的实践困境。《违法建设分级处置办法》的核心理念在于构建“风险—利益”双维评估框架。一方面,以建筑结构安全性、消防疏散功能性等刚性指标划分“高危型”与“一般型”违建,对前者采取即时拆除的零容忍策略,后者则允许通过加

固改造、功能置换等方式实现“违法转合规”;另一方面,依据公共利益损害程度界定“显性侵权”与“隐性违规”,如占用公共通道、破坏历史风貌等行为因其负外部性强烈需优先处置,而内部空间优化等私域行为则可纳入柔性治理范畴。这既体现了法律对生命权、公共安全权的绝对保障,又为基层执法预留了裁量弹性。与此同时,制定“违建黑名单”制度,通过信用惩戒重构违法成本计算模型,如将违建主体信息嵌入不动产登记、信贷征信、市场监管等跨部门系统,形成“一处违法、处处受限”的联合约束网络<sup>[3]</sup>。

## 2. 程序正义强化机制

第一,构建“双回路”执法监督系统,将法治化治理从“单向管控”向“闭环制衡”的范式升级。内部法制审核流程通过“办案人员初核—法制部门复审—一案审委员会终审”的三级递进审查,确保事实认定、法律适用、程序合规的全链条管控,尤其对强制拆除等重大执法决定设置“双重听证”“专家论证”等冗余校验程序,最大限度防范权力滥用。外部司法审查衔接则依托法院行政诉讼庭建立“执法—司法”信息共享平台,通过典型案例研判、司法建议反馈等机制,将事后救济前置为事中纠偏。

第二,通过“预处罚告知”程序,将教育矫治功能嵌入执法流程。如:通过在正式处罚决定前增设15日自我整改期,为当事人提供“违法中止—主动纠正”的制度化退出通道。该机制的法理智慧在于,对于非恶意违建且具备整改可行性的案件,通过限期整改实现“恢复合法状态”的治理本旨,较之单纯处罚更能体现法律的修复性价值。

## (二) 智慧化治理技术矩阵

### 1. 全周期监测系统

一是构建空天地一体化监测网。卫星遥感技术通过周期性广域扫描,可捕捉城乡结合部、生态保护区等监管薄弱区域的违建苗头,其多光谱分析能力不仅能识别建筑形态变化,更能穿透植被覆盖发现隐蔽施工痕迹。无人机编队则能弥补卫星监测的时空分辨率局限,通过预设航线对重点区域进行毫米级精度的倾斜摄影,结合AI图像识别算法自动标注加高、外扩等违建特征。地面智能摄像头网络可以构成“最后一公里”防线,依托边缘计算技术实现施工设备进场、建材运输等异常行为的实时预警。一方面,突破传统人工巡查的时空限制;另一方面,通过数据融合形成“发现—举证—处置”的闭环管理流程,使违建治理从被动响应转向主动预防。

二是利用BIM合规性比对技术的深度应用,重构建筑全生命周期监管范式。在项目审批阶段,建设单位需提交BIM三维模型并通过算法自动核验容积率、日照间距等规划指标,从源头杜绝“纸上合规、实际越界”的设计欺诈。施工过程中,通过激光扫描仪定期采集现场点云数据,与审批模型进行三维空间叠合分析,可即时发现擅自加层、移位浇筑等隐蔽违规行为。一来提升执法精度,二来推动建筑行业形成“设计即合规”的自觉意识<sup>[3]</sup>。

### 2. 区块链存证

区块链技术赋能执法证据链固化系统,重塑行政执法的司法公信力。从现场勘查的360度全景影像、当事人陈述的语音记录,到法律文书的电子签收凭证,所有执法数据实时上链存证,形成不可篡改的“时间—空间—行为”三维证据包。这种技术机制不仅可以解决传统执法中证据灭失、后期补证等程序瑕疵问题,更能通过公私钥加密体系实现当事人对执法过程的同步验真。当行政复议或行政诉讼发生时,司法部门可直接调取区块链存证数据,其哈希值验证功能可瞬间完成证据真实性核验,大幅降低司法审查成本。

## (三) 社会化治理创新

### 1. 多元主体参与机制

其一,执行“社区规划师”制度,引导社会治理从“管

控主导”向“服务赋能”的范式转型。为每个街道配置专业建筑师团队,将技术理性注入社区自治的最末梢,其核心价值在于破解“专业壁垒”与“群众需求”之间的结构性矛盾。社区规划师以第三方中立角色介入,既非执法者亦非利益相关方,能够通过现场踏勘、图纸解读、方案优化等全流程咨询服务,帮助居民在建设初期明晰合规边界。杭州模式的可贵经验就在于构建了“技术下沉—需求上达”的双向通道。规划师既是政策解说员,又是民情采集员,能通过定期社区议事会将基层建设诉求反馈至政策制定层,推动治理规则与民生实践的动态适配。

其二,实施物业企业责任捆绑机制,重构市场力量在违建治理中的功能定位。传统模式下,物业公司多扮演“信息上报者”的消极角色,其商业属性与公共责任常处于失衡状态。将违建管控纳入物业合同履行评价体系,实质是通过契约关系重塑权责配置。一方面,物业需通过智能门禁监控建材运输、装修巡查识别违规苗头、档案管理核验产权信息等手段履行前端防控职责;另一方面,行政主管部门依据物业履职效能给予信用评级、项目招标等差别化政策激励。这相当于将责任与利益实现了对称设计,既能激活物业企业的“守门人”功能,又能避免过度行政化干预市场运行。

## 2. 信用激励工具

第一,推行“建设行为积分卡”,构建“守信受益”的正向引导生态。居民通过合规报建、主动整改等行为积累信用积分,这些积分可兑换快速审批通道、税费减免、容积率奖励等政策红利,逐步形成“守法—获益—再守法”的良性循环。积分兑换机制设计需遵循“即时反馈”与“长期累积”相结合的原则。小型合规行为如规范安装防盗网可获即时奖励,持续无违建记录则赋予更高阶权益,以此塑造渐进式的行为养成模式。

第二,创设“违建治理保险”,开辟市场化风险分担的新路径。业主通过购买专项保险,既可获得专业团队提供的结构检测、合规改造方案设计等技术服务,又能在主动整改时享受费用补贴。保险公司的介入则可实现多重治理目标。(1)其盈利驱动机制促使保险商组建高水平技术团队,客观上形成常备性社会技术力量;(2)风险评估环节的保费差异化定价,可倒逼业主主动消除违建隐患;(3)保险理赔与政府执法的联动设计(如限期整改后返还保费),可构建起“经济激励—技术支撑—法律约束”的协同作用链。这种模式尤其适用于历史违建存量复杂区域,既能缓解政府直接执法引发的社会矛盾,又通过市场机制实现治理成本的合理分摊。

## 结语

城市违法建设治理是观察中国治理现代化的棱镜。本文建构的协同共治模型,既是对既有治理范式的超越,更是对“共建共治共享”治理理念的生动诠释。在数字文明与风险社会交织的新时代,违法建设治理应超越简单的物理空间整治,转向制度韧性培育、技术伦理建构与社会资本积累的复合目标。未来研究需进一步关注治理效能评估体系、数字人权保障机制等前沿议题,推动城市治理从“问题应对”向“价值创造”跃升。

## 【参考文献】

[1] 曾东琛. 重庆市L区违法建设治理的问题与对策研究[D]. 西南大学, 2023.

[2] 宋建. 城市违法建设及其治理研究[D]. 安徽大学, 2022.

[3] 李颖偲. Y市Z区违法建设治理问题及对策建议研究[D]. 扬州大学, 2020. [4] 肖健. L市N区违法建设治理难点及对策研究[D]. 西南政法大学, 2019.

作者简介: 颜建新, 男(1978年4月), 汉, 湖南省益阳市, 专科, 中级工程师, 研究方向: 管理工程。