

违建治理中限期拆除决定司法审查的实践维度

文/吕长城（再审承办人）

【裁判要旨】 针对已建成的违法建设作出的限期拆除决定，直接设定当事人自行拆除义务并产生财产权益减损后果，在性质上应当认定为行政处罚。对于城市规划法施行期间建成、违法状态持续至城乡规划法施行后被查处的违法建设行为，行政机关适用新法时，法院应依“从旧兼从轻”原则审查；若新旧法核心责任形式相当，适用新法通常不构成适用法律错误。对规划部门作出的“无法采取改正措施”的专业认定，法院应审查其程序正当性与依据充分性，在无证据证明其存在明显不当时，一般应予尊重。行政机关立案前对线索进行必要核查以判断是否立案，属于正当履职，不构成程序违法。

□案号 一审：(2023)苏0581行初225号 二审：(2024)苏05行终185号
再审审查：(2025)苏行申598号

【案情】

原告：张某某。

被告：江苏省太仓市综合行政执法局（以下简称太仓执法局）。

张某某系太仓市某房屋所有权人，房屋所有权证记载的合法面积为248平方米。2022年10月，太仓执法局现场勘查发现该处存在超出产权证面积的建筑。经发函征询，太仓市行政审批局复函确认超出部分未办理建设工程规划许可证；太仓市自然资源和规划局复函认定该部分建筑属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形。太仓执法局调查中，张某某自认其于2004年、2007年搭建了部分建筑且未取得规划许可。2023年3月，太仓执

法局作出限期拆除决定书，责令张某某限期拆除违法建设部分。

张某某不服该限期拆除决定，提起行政诉讼，主要理由包括：责令限期拆除决定属于行政强制行为，太仓执法局作为行使集中行政处罚权的机关无权作出；案涉建筑建于城乡规划法施行前，太仓执法局适用该法作出限期拆除决定适用法律错误；太仓执法局立案前进行现场勘验，行政程序违法；案涉建筑可通过补正措施消除对规划的影响，不应直接限期拆除。

【审判】

江苏省常熟市人民法院一审认为：太仓执法局具有法定职权。张某某建设超出产权证面积部分但未取得建设

工程规划许可证，且经规划主管部门认定属于无法采取改正措施消除影响的情形，太仓执法局依据城乡规划法第六十四条的规定作出限期拆除决定，认定事实清楚，适用法律正确，程序合法。该院遂判决驳回张某某的诉讼请求。

张某某不服一审判决，向苏州市中级人民法院提起上诉。

苏州中院经审理判决驳回上诉，维持原判。

张某某向江苏省高级人民法院申请再审。

江苏高院认为：责令限期拆除决定直接减损当事人的权益，具有制裁性，属于行政处罚。太仓执法局依据地方授权规定集中行使相关行政处罚权，职权来源合法。案涉建设行为发生时已构成违法，其状态持续至查处时，

太仓执法局适用现行的城乡规划法关于限期拆除的规定,与城市规划法的责任形式相当,符合“从旧兼从轻”原则。规划主管部门的专业认定意见具有法律效力,可以采信。太仓执法局在立案前进行了必要核查,属于履行职责,执法程序合法;虽立案时间略有迟延,但未影响张某某的实体权利。江苏高院遂裁定驳回张某某的再审申请。

【评析】

违法建设治理作为城乡规划建设管理中的难点,相关行政诉讼案件数量一直处于高位,且常因涉及重大财产权益而引发争议。有学者指出,从执法体系与运行过程来看,违法建设治理的困境体现在多个层面:既涉及执法机构与执法人员自身,也涵盖其与社会的互动关系,而这些困境共同反映出当前违建执法领域国家能力的不足。^①其中责令限期拆除决定的合法性审查,因涉及行为定性、法律适用、专业尊重、程序边界等多个方面,近年来一直成为行政审判实践中的典型疑难问题。本案历经一审、二审及再审审查,再审裁判文书对前述焦点问题逐一作出了清晰明确的回应。

一、责令限期拆除决定的行政处罚属性争议

在行政诉讼中,准确界定被诉行

政行为的法律性质,是选择审查路径、适用法律规范的前提。对于责令限期拆除决定,其性质在理论与实务中长期存在“行政命令说”“行政强制说”与“行政处罚说”等观点分歧。随着行政处罚理论发展及公民财产权保障要求的提升,特别是2021年新修订的行政处罚法第二条明确界定了行政处罚的惩戒本质后,对行政行为进行实质性判断已成为司法审查的重要趋势。本案再审裁定将责令限期拆除决定明确界定为行政处罚,该判断立足于理论自治性、规范契合性与实践必要性。

(一) 实质判断标准对形式判断的超越

关于责令限期拆除决定的性质,长期以来主张“行政命令说”的观点占据主导地位。该观点基于行为外观与即时纠正功能,主张其属于行政命令,认为责令拆除违法建筑仅仅是责令当事人纠正违法的一种情形而已。^②原国务院法制办公室曾在相关复函中指出,责令改正或限期改正违法行为与行政处罚属不同行政行为,城乡规划法第六十四条规定的“限期拆除”、第六十八条规定的“责令限期拆除”不应当理解为行政处罚行为。^③然而,该观点难以解释为何修订后的行政处罚法第九条将“责令停产停业”“责令关闭”等列为法定处罚种类。

“行政强制说”的观点主张,责令

限期拆除属于一种行政强制行为,该决定以已经建成且持续存在的违法建筑为对象,内容上并非允许行政机关直接实施拆除,而是为当事人设定了在限期内自行履行的法律义务。然而该观点也存在理论争议:责令限期拆除不具备一般行政强制措施所具有的即时性、临时性与直接控制性;其功能与城乡规划法中旨在制止违法行为持续的“责令停止建设”也存在本质差异。因此,将其直接纳入行政强制范畴在法理上仍显牵强,争议的实质在于该行为在强制属性与履行方式上的特殊性,与传统行政强制理论之间存在张力。

判断的关键在于穿透形式,考察行为的实质法律效果与核心目的。行政处罚的本质特征在于制裁性,即对已实施完毕的违法行为施以不利后果,表达法律的否定性评价。本案中,太仓执法局作出的限期拆除决定,课予当事人自行拆除义务,直接导致其对涉案建筑物财产性利益的永久性丧失。这并非单纯改正当前行为,而是以终局性剥夺财产权益的方式,对既往违法行为及持续违法状态施加惩戒。这种以减损权益的方式制裁过往违法行为的特征,完全契合行政处罚法第二条关于行政处罚的概念界定。故从实质法治原则出发,“行政处罚说”的观点更具说服力。正如有的学者所言,是否具有“制裁性”内核以及是否产生

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”,载《法学研究》2015年第1期。

②胡建森:《行政处罚法论——基于〈中华人民共和国行政处罚法〉》,人民出版社2025年版,第65页。

③详见原国务院法制办公室《关于“责令限期拆除”是否是行政处罚行为的答复》(国法秘函〔2000〕13号)、《〈关于“责令限期拆除”是否属于行政处罚行为的请示〉的复函》(国法秘研函〔2012〕665号)。

案例

“额外不利益”。^①

(二) 法律规范体系的融贯性解释支撑

将城乡规划法中的限期拆除决定解释为行政处罚,也能从现行法律规范的体系解释中得到支撑。城乡规划法第六十四条将限期拆除与罚款、没收并列规定为对违法建设的处置方式,且罚款系“可以并处”。这种并列结构也意味着立法者将限期拆除视为与财产罚并列的基础性制裁措施。若仅将其理解为恢复原状的行政命令,则难以合理解释其与惩罚性措施的并列关系。在学理上,以“责令”为形式但具有制裁效果的行为,可被归纳为“责令罚”,其核心特征在于“以‘限制或禁止经营行为’为处罚内容”。^②责令限期拆除符合此特征,通过对违法建设结果的终局性剥夺实现制裁与预防目的。司法实践中,最高人民法院《关于行政案件案由的暂行规定》也将“责令限期拆除”纠纷归于二级案由“行政处罚”项下,并明确此类案件的审查要点是“审查被诉的行政机关作出的责令限期拆除行政处罚决定是否符合相关法律法规的规定,是否必须予以拆除,能否采取其他处罚方式等”。^③在行政执法层面,住房和城乡建设部发布的《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》明确指出其制定目的是“为了规范城乡规划行政处罚裁量权”,而其主要规范对象正是依据城乡

规划法第六十四条作出的查处行为,包括限期拆除决定。这从城乡规划最高主管部门的视角,实质上也确认了限期拆除决定属于行政处罚裁量范畴。

(三) 强化程序保障与权利救济的实践价值

将责令限期拆除决定纳入行政处罚范畴,具有强化程序保障与权利救济的重要实践价值。“行政机关作出某项行政行为,当事人认为属于行政处罚,应当按照行政处罚法的规定享有陈述申辩、要求听证、行政复议、行政诉讼等权利,而行政机关则认为不属于行政处罚,无需按照行政处罚法的规定保障这些权利。”^④行政处罚法为处罚设定与实施构建了严密、公开、强调当事人参与的程序规则体系,具体包括立案、调查、处罚前告知、听取陈述申辩、听证、法制审核、集体讨论决定等环节。该体系的核心法治价值在于保障当事人在面临权益减损时的知情权、参与权与防御权,从而有效制约行政权力。若将此类直接导致重大财产终局性剥夺的决定归入程序要求相对简化的行政命令范畴,则不当剥夺了当事人本应享有的程序保障,不利于行政相对人合法权益的充分保障。

司法实践中已有判决指出,城乡规划主管部门作出限期拆除决定若未履行处罚事先告知义务,即构成程序违法。^⑤本案中,太仓执法局在作出责令限期拆除决定前完整履行了现场勘

查、调查询问、权利告知等程序,正是其决定得以维持的重要程序合法性基础。因此,在司法审查中明确其行政处罚属性,实质上是为司法审查活动设定更为严格的法律程序标准,是对行政执法活动提出的更高要求,更是对行政相对人合法权益的重要保障。

二、历史违建查处中“从旧兼从轻”原则的审慎适用

违法建设查处实践面临的一个突出复杂性在于,建设行为发生、建筑物最终建成与行政机关发现并启动查处程序之间,往往存在较为明显的时间跨度。在此期间,相关法律规范可能发生重大修订,由此引发出新旧法律如何选择适用的执法司法难题。本案中,建设行为发生于2004年与2007年,当时有效的是1989年颁布的城市规划法;而行政机关立案查处并作出责令限期拆除决定则是在2023年,此时2008年起施行的城乡规划法已实施多年。行政机关直接依据查处时生效的城乡规划法作出决定,是否构成适用法律错误,成为本案的核心争议之一。对此,法院审查并未采取简单化处理,而是审慎引入行政处罚领域的“从旧兼从轻”原则,并紧密结合违法建设行为作为状态犯的法律特征进行辨析,最终认定执法机关适用城乡规划法具有合理性,不宜认定为适用法律错误。这一判断,需要在行政处罚法确立的原则框架与最高法院的类案批复指引下进

①解志勇、唐安然:“‘责令罚’及其适用研究”,载《江汉论坛》2022年第7期。

②解志勇、唐安然:“‘责令罚’及其适用研究”,载《江汉论坛》2022年第7期。

③最高人民法院行政审判庭编著:《最高人民法院行政案件案由暂行规定理解与适用》,人民法院出版社2023年版,第45页。

④许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国民主法制出版社2021年版,第33页。

⑤耿宝建:“行政处罚案件司法审查的数据变化与疑难问题”,载《行政法学研究》2017年第3期。

行严谨的论证。

(一) 违法建设作为状态犯的特征与法律适用困境

与多数即时完成即告终结的违法行为不同,违法建设行为呈现出典型的状态犯特征。其违法性不仅在于未取得规划许可即行建造的特定“作为时点”,更在于违法建筑物以实体形态持续存在,从而构成了一个对城乡规划管理秩序的持续性侵害“状态”。“所谓继续状态,是指违法行为较为复杂,不是一次性完成的,而是从开始到完成需经过一段时间,如违法建设行为。”^①这一持续存在的违法状态,是新旧法律规范选择适用困境的直接根源。行政处罚法第三十六条第二款规定,对于有连续或继续状态的违法行为,追究时效从行为终了之日起计算。该规范为处理跨越新旧法律时期的持续性违法建设行为提供了基础依据。在此类案件中,若新旧法律对违法建设的法律后果设定存在差异,机械地仅因违法行为起始于旧法时期而一律适用旧法,虽形式上符合“从旧”的表征,但可能因忽略违法状态本身的持续性及其社会危害的累积效应,而在实质合理性上引发新的争议,并可能影响法律适用的统一效果。

正因如此,对于历史违建持续至城乡规划法实施后才被查处的案件,法律适用的判断应当更为审慎。尽管执法机关原则上应优先考虑适用违法行为发生时的城市规划法,但基于违法建设作为状态犯的特性,其违法性

评价客观上需要覆盖违法状态的整个持续期间。若该违法状态持续至新法施行之后,将查处时现行有效的城乡规划法纳入评价视野,对持续存在的违法事实进行整体性、终局性考量,在执法逻辑上具有其内在的合理性。这并非对“从旧”原则的简单否定,而是对其在持续性违法这一特殊场景下如何实现过罚相当的深入探讨,也为理解行政处罚法第三十七条的适用提供了现实情境。

(二) 在“从旧兼从轻”原则与司法指引下的规范适用分析

行政处罚法第三十七条规定:“实施行政处罚,适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是,作出行政处罚决定时,法律、法规、规章已被修改或者废止,且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的,适用新的规定。”该条款明确界定了“从旧兼从轻”法律适用原则的基本内涵,即以违法行为发生时的法律规范保障法的安定性与信赖利益为原则,以适用对行为人更有利的新法为例外。

最高法院在(2023)最高法行他1号答复中对“从旧兼从轻”原则在违建查处领域的具体适用作出了明确阐释:

“针对《中华人民共和国城市规划法》实施期间修建的违法建筑,作出行政处罚决定时原则上应当适用违法行为发生时的法律,即《中华人民共和国城市规划法》。在《中华人民共和国城乡规划法》实施后,如果该法规定的处罚较轻或者不认为是违法的,应当适用《中华

人民共和国城乡规划法》。”该答复契合行政处罚法第三十七条的立法本意,最直接的要求就是城乡规划法第六十四条规定的罚款处罚系城乡规划法新增的较重的法律责任规定,不宜适用于城市规划法施行期间修建完成至城乡规划法施行后仍未拆除的违法建筑。

回归到本案的具体情境,争议焦点在于限期拆除决定的作出依据。对于必须拆除的严重违法建设,城市规划法第四十条与城乡规划法第六十四条规定的法律责任均包含限期拆除。经实质性比对,两者就案涉违法建设类型所设定的这一基础性法律责任,在性质与严厉程度上具有高度同质性和内容相当性。行政机关适用城乡规划法作出限期拆除决定,并未对当事人施加城市规划法所没有规定的新型制裁(如罚款),也未在限期拆除这一核心责任的严厉性上造成实质性加重。因此,这一法律适用选择,并未违反“从旧兼从轻”原则中保护当事人权益的“从轻”要求,因为其结果并未使当事人陷入更为不利的境地。相反,在违法状态持续至新法时期的情况下,适用现行有效的城乡规划法对持续存在的违法事实进行整体评价,更符合行政执法行为的时效性与法律秩序的统一性要求。这正是在遵循最高法院类案司法指引的前提下,对“从旧兼从轻”原则作出的符合事物本质的理解与适用,而非对其要求的背离。

(三) 本案审查逻辑的考量因素

本案的再审审查,为在历史违建

^① 许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国民主法制出版社2021年版,第117页。

案例

查处中准确适用“从旧兼从轻”原则提供了一个实践探索样本，再审裁定也直接回应了法律适用中的核心难题。

首先，确立行为评价的起点与信赖利益的边界。法院明确，依据行为发生时有效的城市规划法，案涉未取得许可的建设行为属于违法行为。这一前提的确认至关重要，其表明当事人就其违法行为本身而言并不享有合法的信赖利益，从而为在法律允许的框架内审慎选择评价规范扫清了障碍。这也契合最高法院答复中“原则上应当适用违法行为发生时的法律”的初始要求。

其次，严格进行新旧法责任形式的实质性比对。这是判断是否适用新法的关键环节。法院的审查并未停留在法律名称的变化上，而是深入到具体责任条款的对比。对于案涉必须拆除的违法建筑，新旧法律设定的“限期拆除”责任具有相当性。同时，行政机关在限期拆除决定中虽然适用的是城乡规划法，但并未援引或适用该法第六十四条中新增的、更重的“罚款”规定。这一处理方式，恰恰自觉遵循了最高法院答复所划定的界限，即避免了将新法中的加重处罚溯及既往。因此，行政机关最终适用城乡规划法作出限期拆除决定，可以理解为在确认核心责任形式相当且主动排除适用新增加重处罚的前提下，基于违法行为状态持续至新法时期、为维护法律适用现实统一性而作出的裁量选择。这种选择，是在“从旧”原则指导下，经过严谨的规范比对后作出的，并未触及“兼从轻”原则所要防范的“加重处罚”的法律红线，因而具有合理性。

最后，体现法律效果与社会效果

相统一的综合考量。司法审查不仅审视法律适用的形式正确性，也应关注其现实合理性与社会效应。对于持续至新法施行多年后的历史遗留违建，若机械地适用早已被废止的旧法条文，可能在实践中导致对同类违法状态（无论其形成于新法前或新法后）的评价标准割裂，影响法律实施的统一与权威。在核心法律责任并未实质加重的前提下，允许行政执法机关适用现行有效的城乡规划法，有助于实现执法标准的时空连贯，促进法律秩序的稳定与更新。本案的审查逻辑表明，通过严格遵循“从旧兼从轻”原则的规范内涵，并充分遵循最高法院具体的司法指引，可以在个案处理中实现尊重历史、保障权利与维护现行法律秩序权威的多重价值平衡。

三、对违建应否拆除专业认定的司法审查强度

违法建筑是否必须拆除，实体标准在于是否属于“无法采取改正措施消除对规划实施的影响”。该判断高度依赖城乡规划专业知识、技术标准，并需综合考量公共利益、公共安全、历史因素等，通常被视为规划主管部门专业裁量权的核心领域。本案中，太仓市自然资源和规划局的复函对此作出了明确的判断和认定。司法机关面对此类专业判断，应如何把握审查标准与深度，在尊重行政专业性与履行司法监督职责之间寻求恰当的平衡，是本案呈现的又一重要审查维度。

首先，需要厘清行政机关专业判断的规范框架与裁量空间。城乡规划法第六十四条未对“尚可采取改正措施”与“无法采取改正措施”提供具体详尽的执行标准，这就为行政机关留

下了必要的裁量和判断余地。为此，住房和城乡建设部印发的《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》第四条列举了属于“尚可采取改正措施”的情形，第七条规定此外情形均属于“无法采取改正措施”。地方性法规则进一步具体化，如《江苏省城乡规划条例》第六十二条第二款明确列举了无法采取改正措施消除影响应当限期拆除的具体情形，包括占用公共设施用地、占用各级文物保护单位保护范围用地进行建设等。然而，个案最终认定仍需规划主管部门结合建筑空间位置、体量形态、结构安全、与规划控制线关系、环境影响及政策导向等一系列专业因素综合审慎评估，此过程具有较强的专业技术裁量色彩。

基于此，司法机关应当确立有限审查与实质保障相结合的原则。一方面，对认定结论中纯粹的专业技术问题，如基于合法测绘的建筑面积数据、依据技术规范进行的间距日照分析、结构安全性评估等，只要其所依据的技术报告合法有效、标准公开明确、推理过程无明显错误，人民法院通常应予尊重。此尊重源于司法权与行政权的职能分工差异及对专业知识的尊重，亦是司法谦抑性的体现。另一方面，司法尊重并不意味着放弃合法性审查的法定职责。法院监督应当聚焦于：第一，专业判断形成的程序正当性。审查认定是否基于一定的调查活动、过程是否透明、是否听取利害关系人意见、是否符合内部工作流程等。第二，认定所依据事实基础与法律规范的充分性。规划主管部门作出的审查认定意见是否建立在客观、充分证据基础上，认定结论与依据事实规范间是否

案例

存在合理的逻辑推导关系。若结论与证据明显矛盾或无法从规范中推导出,则正当性存疑。第三,对行政裁量权行使正当性的审查。核心在于审查是否存在裁量权滥用的情形,如是否考虑不相关因素、遗漏相关因素、是否存在无正当理由区别对待、认定结论是否明显不合常理或与违法行为性质情节后果严重不相称等。特别是对于少数地区以“拆违促拆迁”等执法目的明显不当的认定意见,法院应当不予采信。

此外,在处理涉及历史遗留、政策变动或存在合理现实需求等复杂情形的违法建设案件时,司法审查应注重发挥价值引导功能,推动行政机关在裁量过程中切实贯彻合理行政与比例原则。即便相关建筑不符合现行规划要求,行政机关也应在判断时综合考量其历史成因、当事人主观过错与信赖利益、对生活的影响、拆除的社会成本,以及采取整改措施的可行性等多重因素。法院在审查中,需重点关注行政机关在作出限期拆除决定前,是否已履行全面、审慎的权衡义务,尤其应判断该决定是否为达成规划管理目的所必需,且是否属于对当事人权益限制最小的手段——即是否真正符合比例原则的要求。实践中,违法建设形态多样、情况复杂,行政执法需区分不同情形采取相应处置方式:部分可

通过整改消除影响;部分确需全部或局部拆除;亦存在个别案件因整改或拆除难度大、社会成本高而需审慎处理。因此,执法机关应当统筹兼顾严格执法与个案正义,既要杜绝“以罚代拆”“以罚代没”,也要基于实际情况作出合理裁量,努力实现执法效果与社会效果的统一。^①

例如,江苏高院2022年发布的行政审判年度十大行政案例“案例一张某诉某区行政执法局责令限期拆除案”中,就明确无证房屋是否系应当拆除的违法建筑不能“一刀切”。评判无证房屋是否属于无法采取改正措施消除影响的违法建筑,应当综合考量房屋来源、建造年代等因素;机械地将依法取得的拆迁安置房认定为应当拆除的违法建筑,不仅侵犯了权利人的信赖利益和合法权益,而且违背了治理违建立法初衷。^②这种审查实践,正是在合法性审查的框架下,对行政行为合理性乃至合目的性的高度关切,其目标是在依法行政的前提下,追求个案处理的实质公正与社会效果的优化。

四、立案前初步核查行为的程序正当性边界

行政处罚程序制度强调“先立案,后调查”的逻辑顺位原则,其规范目的在于约束执法调查权启动的随意性,为公权力介入设定审慎“门

槛”。本案中,太仓执法局在接到基层组织反映的违法线索后即赴现场检查并制作勘验笔录,而正式立案审批却是在数月之后。张某某据此主张太仓执法局存在“先调查,后立案”的程序违法问题。再审查未支持该主张,主要在于对立案前的“初步核查”与立案后的“正式调查”进行了合理的性质区分与功能界分。

准确理解立案程序规范目的是判断立案前行政机关相关行为合法性的前提。行政处罚法第五十四条第二款规定符合立案标准的应当及时立案,其立法意图主要在于规制实践中存在的“有案不立”“有案不查”等消极不作为现象。“近年来,实践中出现了一些应立案不立案,推诿不作为的现象,同时也存在随意立案,对轻微违法行为处罚过严的情况。”^③行政处罚法明确立案制度是督促履职、防止懈怠,而非绝对禁止行政机关在决定是否立案前对线索进行必要初步核实。从行政管理规律与执法资源配置效率来看,若要求执法机关在完全不了解违法线索内容、无法初步判断是否涉嫌违法的情况下即一概立案,既不切实际亦缺乏合理性。一方面可能会导致行政机关对明显虚假或不违法的线索错误立案,浪费有限的执法资源并侵扰私人生活。有学者就指出,如果立案门槛设置过低,可能导致案件数

① 安建主编:《中华人民共和国城乡规划法释义》,法律出版社2009年版,第133页-第134页。

② “省法院发布 | 江苏法院2021年度行政审判十大典型案例”,载https://mp.weixin.qq.com/s/BN3VrZPi5CZBIuMLU_g0w,2025年11月10日访问。

③ 许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国民主法制出版社2021年版,第150页。

案例

量大幅增加,使得有限的执法资源难以应对日益繁重的办案压力,从而加剧资源与任务之间的紧张关系。这不仅会显著降低行政执法效能,难以实现防止有案不立的初衷,还可能因执法力量分散而导致整体执法质量下滑,甚至引发选择性执法现象。^①另一方面,也可能会因信息不足导致对真正违法线索错误不立案,从而放纵违法行为。

因此,在正式立案前客观上存在一个旨在快速筛选甄别线索的“初步核查”阶段。该阶段的功能应当严格限定于对线索进行最低限度地快速核实,以评估是否初步达到启动正式处罚程序的立案标准,即是否有“初步证据证明存在违法事实嫌疑”。立案标准应关注“有证据初步证明有违法事实”,而非要求行政机关查明全部案件事实。现行法律规范不仅没有禁止先调查后立案这种执法现象,而且不少部门规章都规定了立案之前应当履行相应的核查义务。如国家市场监督管理总局制定的《市场监督管理行政处罚程序规定》(2021年修正)第十八条明确规定的核查程序,第十九条规定了核查后应当同时符合“有证据初步证明存在违反市场监督管理法律、法规、规章的行为;依据市场监督管理法律、法规、规章应当给予行政处罚;属于本部门管辖;在给予行政处罚的法定期限内”等四个条件方能立案,正是这一理念在立法层面的具体体现。

关键在于清晰界定“初步核查”与“正式调查”。两者在行为目的、

实施强度与方式上应有显著区别。初步核查的目的仅为行政机关判断是否立案提供决策依据,性质是程序启动前的筛选、过滤、评估;而正式调查的目的则在于查明全部违法事实、收集固定证据、最终作出行政处罚或处理决定。在强度与方式上,初步核查具有快捷、灵活、一般不具有强制性等特点,原则上不涉及深入全面的调查取证,尤其在立案前原则上不得采取查封扣押等强制措施或进行旨在查明全部事实的正式调查询问、组织听证等。若行政机关在立案前即围绕定案目标展开工作,则实际上是以核查之名行调查之实,构成对法定程序的实质性违反。

具体到本案,太仓执法局在接到线索后的现场检查,主要是勘验房屋现状并进行初步测量比对,以核实是否存在疑似超面积违法建筑。该行为目的是为了判断线索是否属实、是否存在涉嫌违法建设,性质上符合初步核查的特征。核查后该局并未迅速立案处理,而是发函征询专业主管部门意见,在收到相关部门的复函并综合判断后才正式立案。立案后,太仓执法局方进行正式调查询问并履行全部法定程序,程序上并无明显不当之处。

当然,司法审查在肯定初步核查必要性的同时,仍须保持必要的监督力度。核查应当强调时效性,不得成为拖延及时立案的借口,否则将会导致行政处罚法设定的行政处罚期限制度流于形式。本案再审裁定在认定太

仓执法局执法程序整体合法的前提下,亦指出其立案时间客观上存在一定迟延并提出了今后规范改进的建议,体现了对程序及时性和行政执法效率的关注。

结语

总之,违法建设治理既关乎城乡规划秩序与公共利益的实现,也直接涉及公民、法人财产权益的依法保护。在这一领域中,行政执法必须严格遵循法定权限与正当程序,司法审查则应切实承担起监督权力运行、协调利益冲突、确保法律统一适用的重要职责。本案再审裁定围绕限期拆除决定的定性、历史违建查处中“从旧兼从轻”原则的适用、专业行政认定的审查强度以及立案前核查的程序边界等核心问题,展开深层次剖析与论证说理,不仅为此类案件的审理提供了实践样本,也彰显出司法审查在推进治理现代化中的关键作用——既是对行政行为的形式监督,也是对个案实质正义的司法回应;既尊重行政机关的专业判断空间,也恪守司法终审的法律底线。未来,仍需进一步加强违法建设治理中法律关系类型化研究,持续完善此类案件司法审查的标准与方式,推动行政执法与司法裁判在法治轨道上形成治理合力,从而实现公共利益与个人权益的合理平衡,不断促进提升城乡治理的法治化与精细化水平。

(作者单位:江苏省高级人民法院)

^①夏艾明:“行政处罚立案程序的制度检视及规范建构”,载《湖南科技大学学报(社会科学版)》2023年第6期。