

福州市鼓楼区人民政府

行政复议决定书

鼓政行复〔2025〕82号

申请人：陈信梁，男，1949年8月13日出生，身份证号码：3501020814，身份证住址：福建省福州市鼓楼区福寿弄18号1座202。

被申请人：福州市鼓楼区城市管理和综合执法局，住所：福建省福州市鼓楼区洪山镇双下路37号凤湖新城1区5号楼架空层。

法定代表人：马清平，职务：局长。

第三人：中国人民武装警察部队福建省总队。

申请人陈信梁因不服被申请人福州市鼓楼区城市管理和综合执法局作出的《行政强制拆除决定书》（闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号），向本机关提出行政复议申请，本机关于2025年4月7日收到申请材料。经补正，本机关依法予以受理。本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人福州市鼓楼区城市管理和综合执法局于2025年2月14日作出的《行政强制拆除决定书》（闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号）。

申请人称：一、天井搭建系特殊历史时期形成的民生改

善工程及相关情况。鼓楼区福寿巷 18 号警官公寓于 1992 年由武警总队为武警干部集资建房，设计和建设均由总队负责。受限于当时条件，公寓设计与建筑质量欠佳，尤其是八九十年代的天井设计弊端多，2000 年后基本不见这类户型。因外墙装修杂乱，天井中底层住户采光差，地面为泥土地面，无排水系统，下雨积水严重，长期渗透潮湿导致白蚁滋生，危及房屋结构安全。同时，天井底部长期堆放杂物，存在消防安全隐患。2002 年，在公寓仍属武警军产权期间，总队依据相关房改政策，采取总队出大头、个人出小头的方式，对公寓实施集体统一进行外墙贴瓷砖、阳台扩建、安装防盗网；同时鉴于上述中底层住户情况，总队默许中底层住户自己出资封盖天井。整改完成后，军产权转移至个人名下。因此，天井封闭并非个人私自搭建，而是总队的集资建房为做好房改而统一改造行为。相邻老干部楼天井封闭的状况，也可佐证该改造的历史情况。因高层采光不受影响，仅 1-4 层住户进行了封闭。

2024 年 8 月，本小区业主向被申请人及温泉街道汤边社区反馈上述情况，并提交《关于华林路福寿弄 18 号武警宿舍 A 座有关扩建情况的说明》《关于鼓楼区华林路福寿弄 18 号 A 座阳台加盖情况的说明》，两份说明均有小区 26 户全体业主签字。11 月 27 日，申请人与其他六户业主（102、103、203、302、303、402 单元）参加了被申请人举办的听证会，听证发言人对上述情况也进行了详细阐述。申请人及参加听证所有人员均在听证材料上签名认可。

另外，中间户已就天井搭盖事项向总队报告，总队有关部门也察看了楼房现场，并对接联系了城管中队，对早于五户立案的 102、202 二户同意推延一并办理。申请人于今年 1 月至 2 月期间，先后收到被申请人的催告书和拆除决定书。1 月 15 日，申请人通过 EMS（单号：1384862612721）向被申请人提交的书面申辩意见材料遭拒收退回。今年 1 月份 2 梯 203 等住户专门到福州市资规局，查询了申请人违章搭盖依据，得到答复是资规局没有申请人设计图及审批图，不能判定申请人是否违章搭盖。

二、法律适用问题。武警总队在房改时统一组织改造并转移产权，地方政府发放产权证的行为，客观上已形成了对封闭天井合法性的确认。住户基于对政府行为的信赖，已持续使用天井超 20 年，形成稳定的居住关系。现被申请人认定为违建，损害了申请人的合法期待利益，违反信赖利益保护原则。

三、强行拆除将引发重大公共安全隐患与社会矛盾。1. 房屋存在安全隐患：90 年代末，相邻保险公司宿舍危房拆除重建打桩挤压，致使小区房屋地面下沉、墙体破裂，相关方已进行赔偿各户人民币 1.2 万元。近年来，随着使用年限增加，安全隐患加剧，楼栋外墙部分瓷砖多次脱落，已导致多部车辆受损。2. 鉴定报告佐证：2024 年 11 月，福建省宏尚检测技术有限公司对该房屋情况进行鉴定，并出具《华林路福寿弄 18 号武警宿舍 A 座排查意见》，该报告已上报被申请人。报告明确指出，拆除该部分“违章建筑”会影响合法

建筑物主体结构安全，建议不予拆除。强行拆除将加剧安全隐患，威胁住户生命财产安全。此外，全栋住户均反对拆除，拆除行为可能引发社会不稳定因素。

四、法律依据与请求。依据《民法典》第二百八十八条、《行政处罚法》第五条、《行政强制法》第五条以及《福建省人民政府办公厅关于深化“两违”综合治理专项行动的意见》《福建省违法建设处置若干规定》（闽政办〔2017〕12号）等相关规定，本案中，天井搭建作为部队集体统一整改的一部分，已持续使用超过20年，符合历史遗留问题的认定标准，且并未对市容环境或公共利益造成损害，反而显著改善了居住环境，惠及民生。

恳请复议机关撤销《行政强制拆除决定书》（闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号），并依据上述法律规定及政策精神，综合考虑历史成因、现实需求及社会影响，将涉案天井搭建作为历史遗留问题妥善处理，避免采取强制拆除或产权冻结等过度措施。

被申请人称：申请人居住于福州市鼓楼区华林路福寿弄18号A座202单元。2024年，被申请人在巡查中发现该单元西侧天井位置存在未经规划部门批准擅自扩建建筑物的情况，违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款规定。被申请人于2024年7月5日向其送达了《限期拆除决定书》，要求其依法履行自行拆除义务。经多次催告，申请人仍未履行拆除义务。因此，被申请人依据相关法律法规，于2025年2月14日作出《行政强制拆除决定书》。该

决定书已经生效，申请人未在法定期限内履行拆除义务。

二、作出行政行为的事实和依据。1. 事实依据：经现场勘查与调查，申请人所在单元天井位置的扩建行为未经规划部门审批，属于违法建设行为。该扩建行为虽在 2002 年实施，但至今未获得合法审批手续，且不符合当时及现行的城市规划要求。2. 法律依据：依据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款规定，建设单位或个人在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物等工程建设，需取得建设工程规划许可证。请人未取得该许可证擅自扩建，构成违法建设事实。被申请人依据《中华人民共和国行政强制法》第三十七条、第四十四条以及《中华人民共和国城乡规划法》第六十八条之规定，作出行政强制拆除决定，程序合法、适用法律正确。

三、对申请人主张的回应。1. 关于历史遗留问题：申请人主张天井搭建系特殊历史时期形成的民生改善工程，且得到当时武警总队的默许。虽然该行为发生在 2002 年，但至今未获得规划部门的合法审批，其违法状态一直持续。根据《中华人民共和国城市规划法》（1990 年）的相关规定，城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划，服从规划管理。历史遗留问题的解决应依法依规进行，不能因时间久远而忽视其违法性质。2. 关于法律适用问题：申请人认为地方政府发放产权证的行为已形成对封闭天井合法性的确认。被申请人指出，天井并不在产权证范围之内，本案并无相关部门对天井建设进行确认且产权证的发放并不涉及对违法建设行为的合法性确认，违法建设的认定需依据城乡

规划法律法规及相关审批程序。

综上所述，被申请人作出的《行政强制拆除决定书》（编号：闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号）认定事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法。该决定书已经生效，申请人未在法定期限内履行拆除义务，被申请人将依法执行该决定。

第三人未提交书面答复意见及证据材料。

经审理查明：福州市鼓楼区华林路福寿弄18号于1993年12月建成竣工，土地性质为军用土地，该处房产为军队集资房。福州市鼓楼区华林路福寿弄18号A座202单元房屋，产权人为申请人陈信梁，系2002年12月25日房改受中国人民武装警察部队福建省总队后勤部产业，2003年1月29日，申请人申领了《房屋所有权证》。2024年3月14日，被申请人接到12345平台群众投诉称福州市鼓楼区华林路福寿弄18号A座202、102单元违建。2024年4月22日，福州市自然资源和规划局（以下简称市资规局）作出《关于“福寿弄18号A座202单元西侧（原天井位置）是否存在违法建设”的复函》（榕自然规执〔2024〕101号），认为：“未查询到该项目规划档案。由于该项目建设时间较早，非原市城乡规划局审批项目，规划审批情况，可到福州市城建档案馆查询。后期我局未办理加（改、扩）建手续。请贵局结合行政执法过程中获取的其他证明材料作出相应处理决定。”

2024年5月6日，被申请人作出《行政处罚案件立案审批表》（鼓城立字〔2024〕第344号），表明接到群众投诉

称，申请人涉嫌未经规划部门批准擅自在鼓楼区华林路福寿弄 18 号 A 座 202 单元西侧扩建建筑物，违法建设面积约 8 平方米。被申请人初步调查认为，申请人涉嫌未经批准擅自扩建建筑物，违反《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款规定，故决定予以立案处理。

2024 年 5 月 14 日，被申请人向申请人作出《接受调查通知书》（鼓城调字〔2024〕第 344 号）及《现场勘验通知书》（鼓城勘通字〔2024〕第 344 号），要求其配合被申请人调查及进行现场勘验检查，该两份《通知书》被申请人于当日向申请人直接送达。

2024 年 5 月 17 日，申请人未到现场，被申请人在温泉街道汤边社区的两名工作人员见证下对案涉房产进行现场勘验，形成《现场勘验笔录》，认定申请人未经政府规划部门批准擅自在鼓楼区华林路福寿弄 18 号 A 座 202 单元西侧扩建建筑物，建筑物为长方形，长 4 米，宽 2 米，违建面积为 8 平方米，属于违法建设行为，并现场拍照取证。2024 年 5 月 17 日，被申请人向申请人作出《责令限期拆除通知书》（鼓城责通字〔2024〕第 344 号），同日向申请人直接送达。2024 年 5 月 24 日，被申请人作出《案件调查终结及处理审批表》，意见为“处以责令停止建设，限期拆除”。同日，被申请人通过审批延长三十日办案期限，并作出《行政处罚案件延长办理期限告知书》（鼓城延告字〔2024〕第 344 号），该《告知书》于 2024 年 6 月 6 日对申请人进行邮寄，申请人于 2024 年 6 月 7 日签收。2024 年 6 月 3 日，被申请人进

行重大行政执法案件集体讨论，形成《重大行政执法案件集体讨论记录》（城管论字〔2024〕344号），结论性意见为“建议根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定，责令陈信梁3日内自行拆除违法建筑物”。

2024年6月20日，被申请人作出《限期拆除告知书》（鼓城限拆告字〔2024〕第344号），告知申请人拟对其作出的处理决定：限你在收到本告知书之日起三个工作日内自行拆除位于鼓楼区华林路福寿弄18号A座202单元西侧未经规划部门批准擅自扩建建筑物。同时，告知其享有陈述、申辩及提出听证申请的权利。该告知书于2024年6月20日向申请人进行邮寄，2024年6月21日被签收。2024年6月25日，申请人向被申请人提交《关于〈限期拆除告知书〉的陈述和申辩书》，提出其陈述和申辩意见。2024年7月2日，被申请人作出《限期拆除决定书》（鼓城限拆决字〔2024〕第344号），要求申请人于接受文书后的三个工作日内自行拆除位于鼓楼区华林路福寿弄18号A座202单元西侧未经规划部门批准擅自扩建建筑物，恢复到原规划审批状态，并接受复查。该《决定书》于2024年7月4日向申请人进行邮寄，2024年7月5日被签收。2025年1月9日，被申请人作出《催告书》（鼓综执催字〔2024〕第344号），因申请人逾期未履行在收到《限期拆除决定书》三个工作日内自行拆除义务，限申请人于2025年1月15日前履行上述义务并缴纳相关加处罚款。同时，告知其享有陈述和申辩的权利。该《催告书》于2025年1月9日向申请人进行邮寄，2025

年1月10日被签收。2025年2月8日，被申请人作出《公告》（闽榕鼓城管罚公告字〔2024〕第344号），限申请人在收到公告之日起3日内自行拆除案涉建筑物。若在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行拆除义务的，被申请人将依法强制拆除。该《公告》于2025年2月8日向申请人进行邮寄，2025年2月9日被签收。

2025年2月14日，被申请人作出《行政强制执行审批表》（闽榕鼓城管强执批字〔2024〕第344号），并于同日作出案涉《行政强制拆除决定书》（闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号），决定于2025年2月21日实施强制拆除。同日，被申请人作出《行政强制拆除公告》（闽榕鼓城管罚强拆告字〔2024〕第344号），告知申请人被申请人决定于2025年2月21日实施强制拆除，其应于2025年2月20日前自行将上述违法建（构）筑物内的财务搬离完毕，该《决定书》和《公告》于2025年2月14日向申请人行邮寄，2025年2月15日被签收。申请人不服案涉《行政强制拆除决定书》，向本机关申请行政复议。

上述事实有下列证据证明：1.《房屋所有权证》、《关于“福寿弄18号A座202单元西侧（原天井位置）是否存在违法建设”的复函》（榕自然规执〔2024〕101号）；2.《行政处罚案件立案审批表》（鼓城立字〔2024〕第344号）；3.《接受调查通知书》（鼓城调字〔2024〕第344号）、《现场勘验通知书》（鼓城勘通字〔2024〕第344号）及相关送达过程材料；4.《现场勘验笔录》（鼓城勘通字〔2024〕第

344号)及现场照片; 5.《责令限期拆除通知书》(鼓城责通字〔2024〕第344号)及相关送达过程材料; 6.《案件调查终结及处理审批表》; 7.《行政处罚案件延长办理期限告知书》(鼓城延告字〔2024〕第344号)及相关送达过程材料; 8.《重大行政执法案件集体讨论记录》(城管论字〔2024〕344号); 9.《限期拆除告知书》(鼓城限拆告字〔2024〕第344号)及相关送达过程材料、《关于<限期拆除告知书>的陈述和申辩书》; 10.《限期拆除决定书》(鼓城限拆决字〔2024〕第344号)及相关送达过程材料; 11.《催告书》(鼓综执催字〔2024〕第344号及相关送达过程材料; 12.《公告》(闽榕鼓城管罚公告字〔2024〕第344号)及相关送达过程材料; 13.《行政强制执行审批表》(闽榕鼓城管强执批字〔2024〕第344号); 14.《行政强制拆除决定书》(闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号)及相关送达过程材料; 15.《行政强制拆除公告》(闽榕鼓城管罚强拆告字〔2024〕第344号) 16.福建省行政执法证复印件、社区工作人员身份证明等。

本机关认为：一、被申请人具有对辖区内违法建筑进行查处的权力。根据《福建省违法建设处置若干规定》第六条第二款规定：“市、县人民政府城乡规划主管部门、城市管理综合行政执法部门（以下简称违法建设处置部门）负责城镇违法建设处置工作。”第十五条规定：“城镇违法建筑有下列情形之一的，应当认定为无法采取改正措施消除对规划实施影响的，由违法建设处置部门责令限期拆除：（一）未依

法取得建设工程规划许可，且不符合城镇控制性详细规划的强制性内容或者超过规划条件；...”被申请人作为鼓楼区城市管理综合行政执法机关，具备对辖区内违法建设行为进行查处的职权，其作出《行政强制拆除决定书》（闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号）并对申请人依法送达，权力来源合法。

二、1990年施行的《中华人民共和国城市规划法》第三十二条规定“在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，必须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请，由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求，核发建设工程规划许可证件。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证件和其他有关批准文件后，方可申请办理开工手续。”2008年施行的《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款规定“在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。”前述城市规划法、城乡规划法均规定了工程建设需以取得建设工程规划许可为前提。本案中，申请人主张案涉武警公寓A座底层天井的封闭扩建行为是经福建省武警总队同意后统一建设的合法的改建行为，但是福建省武警总队并非规划主管部门，没有相关审批职权，申请人在行政复议过程中，也未提交对天井进行封闭扩建的相关合法建设手续，申请人的上述主张本机

关不予支持，被申请人根据相关证据认定案涉房屋西侧（天井位置）扩建建筑物属于违法建设并无不当。

《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”住房和城乡建设部《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》第四条规定“违法建设行为有下列情形之一的，属于尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情形：（一）取得建设工程规划许可证，但未按建设工程规划许可证的规定进行建设，在限期内采取局部拆除等整改措施，能够使建设工程符合建设工程规划许可证要求的。

（二）未取得建设工程规划许可证即开工建设，但已取得城乡规划主管部门的建设工程设计方案审查文件，且建设内容符合或采取局部拆除等整改措施后能够符合审查文件要求的。”第七条规定“第四条规定以外的违法建设行为，均为无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形。”显然案涉违法建筑不属于上述规定的尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情形，被申请人认定案涉建筑属于无法采取改正措施消除对规划实施的影响的违法建筑，并作出《限期拆除决定书》（鼓城限拆决字〔2024〕第344号），认定事实清

楚，证据确凿，适用依据正确。

此外，申请人主张该处建设并非由其建设而是由福建武警总队统一建设，但是申请人自2002年12月25日房改受中国人民武装警察部队福建省总队后勤部产业，2003年1月29日，申请人申领了《房屋所有权证》，且一直使用至今，故被申请人将申请人作为行政相对人进行查处并无不妥。案涉违法建筑一直未取得规划许可，处于持续违法状态，故被申请人对案涉建筑采取的执法活动并未超过行政处罚的追溯时限。

三、根据《中华人民共和国行政强制法》第三十五条规定：“行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务。催告应当以书面形式作出，并载明下列事项：（一）履行义务的期限；（二）履行义务的方式；（三）涉及金钱给付的，应当有明确的金额和给付方式；（四）当事人依法享有的陈述权和申辩权。”第三十七条第一款规定：“经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定。”第四十四条规定：“对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。”

本案中，被申请人经现场勘验调查程序，并作出《责令改正通知书》要求申请人自行改正。此后，因申请人未在期限内自行改正，被申请人在告知申请人陈述、申辩及听证权

利后，于2024年7月2日作出《限期拆除决定书》，责令其三个工作日内拆除违法建设，恢复至原规划审批状态。因申请人未在《限期拆除决定书》规定期限内履行义务，被申请人于2025年1月9日作出《催告书》，催告其于2025年1月15日前履行义务。因申请人经催告仍未履行义务，被申请人遂于2025年2月14日作出《行政强制拆除决定书》，并于同日进行了公告，认定事实清楚，适用依据正确，程序合法。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定，本机关决定如下：

维持被申请人作出的《行政强制拆除决定书》（闽榕鼓城管罚强拆决字〔2024〕第344号）。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定书之日起15日内，向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

福州市鼓楼区人民政府

2025年6月17日

