

论违法建设行政处罚的必定性与相当性*

STUDY ON INEVITABILITY AND CORRESPONDENCE OF ADMINISTRATIVE PENALTY FOR ILLEGAL CONSTRUCTION

文超祥 张其邦 马武定

WEN Chaoxiang; ZHANG Qibang; MA Wuding

【摘要】深入分析了改革开放以来违法建设行政处罚制度的发展过程,指出当前违法建设难以遏制的制度根源就是行政处罚缺乏必定性和相当性,只有解决了这一问题,才可能从根本上改变违法建设的严峻局面。

【关键词】违法建设;行政处罚;必定性;相当性

ABSTRACT: The paper analyzes in depth the development process of administrative penalty institution on illegal construction since the reform and opening up of China, and then points out that the institutional root for the failure to control the illegal construction lies in that the administrative penalty lacks inevitability and correspondence. Only solving this problem can the serious situation of illegal construction be altered fundamentally.

KEYWORDS: illegal construction; administrative penalty; inevitability; correspondence

当前,违法建设的严峻形势已经引起广泛关注,拆除或没收违法建设的行政处罚,因对抗程度高而执行困难。业内人士和法律专家对此有着深刻认识,但提出的对策往往倾向于提高执法力度,对于违法建设屡禁不止的制度根源却鲜有论及。违法建设的行政处罚种类,在改革开放初期得以基本确立并形成了一种思维惯式,没有人再质疑其合理性。实际上,随后的社会主义市场经济建设、住房改革以及住宅商品化等制度变迁,从根本上改变了原来的经济模式和利益格局,而违法建设行政处罚制度却未能与时俱进。行政处罚的设定和实施与违法行为之间,应当具有必定性和相当性。惟有如此,行政处罚才可能得到有效执行。所谓必定性,就是违法行为必定会受到处罚。所谓相当性,就是行政处罚的严厉程度与违法行为的严重程度之间存在基本的正比例关系。而恰是在这两点,我国现行的违法建设行政

处罚制度存在明显缺陷:要么是实质上具有鼓励违法作用的行政罚款,要么是难以执行的拆除(或没收)。

1 违法建设行政处罚制度的回顾

1984年出台的《城市规划条例》、1989年出台的《城市规划法》以及2007年出台的《城乡规划法》,是改革开放以来城乡规划法律制度建设的重要里程碑,以下分别论述之。

1.1 《城市规划条例》时期

《城市规划条例》将违法建设的行政处罚分为两个基本类别,即罚款与拆除(当时还没有提出没收的方式)。该条例第50条规定:“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,可以给予行政处罚。主要方式是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。”两种类型的行政处罚方式延续至今,并基于制度惯性而被广泛接受。《城市规划条例》并没有对罚款额度进行界定,在其颁布实施后,各地通过地方性法规的形式,开始了对违法建设行政处罚的实践。由于缺乏立法指导,各地的处罚力度相去甚远。但由于当时的建设能力有限,违法成本基本上与社会经济发展水平相适应,行政罚款对违法建设有一定的遏制作用。这一时期各种带有地方色彩的处罚制度应运而生,其中也包括保证金制度在内的一些“土办法”,客观上对违法建设起到了一定的遏制作用。

1.2 《城市规划法》时期

《城市规划法》基本延续了《城市规划条例》的违法建设行政处罚制度,只是增加了“没收违法建筑物”的处罚方式。《城市规划法》颁布之后,我国社会主义市场经济的各项改革迅速

【文章编号】 1002-1329
(2013)10-0047-06

【中图分类号】 TU984

【文献标识码】 A

【作者简介】

文超祥(1971-),男,工学博士,厦门大学城乡规划系教授,系副主任,高级城市规划师,注册城市规划师,公职律师。

张其邦(1972-),男,工学博士,厦门大学城乡规划系助理教授,本文通讯作者。

马武定(1946-),男,工学硕士,厦门大学城乡规划系全聘教授,博士生导师。

【修改日期】 2013-09-13

* 国家自然科学基金项目
(51208444)。

推进,行政法律制度的建设在这一时期取得了重大进展。诸如《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《国家赔偿法》等一系列重大的行政法律规范相继出台。在吸取长期忽视公民权教训的基础上,这些法律都强调了在行政过程中对于公民权的保护以及行政行为的程序规范,加强对行政权的制约成为这一时期的基本动向。这是法治社会的必然要求,但客观上削弱了违法建设的处罚力度。此后,规划执法机关必须更多地关注自身因实体或程序上的不严谨或者过错而可能承担的法律责任,执法中的消极取向渐渐成风。特别是在《行政处罚法》颁布后,地方和部门设定行政处罚的范围受到很大限制,原来设置的一些与上位法律有冲突的行政处罚也逐步得到清理。在规划部门还没有来得及做出充分准备之时,违法建设趁虚而入并迅速泛滥。

社会主义市场经济的改革带来了房地产业的繁荣,违法建设可能带来的经济利益迅速提升,加之行政法制完善阶段对于保护公民权的强调,客观上削弱了执法力度,从而使得违法建设在这一时期迅速泛滥。通过对当时的地方性法规的分析得知,违法建设行政处罚的方式仍然基本延续以往的罚款和拆除两种类型,而罚款比例一般都在工程造价的20%以内,只有上海市将比例提升到20%~100%。如果说,在计划经济时代按照工程造价课以罚款具有一定的合理性,那么,在市场经济时代,决定房屋价值的因素远非工程造价所能包括,简单地以工程造价为基准的倍率式罚款显然已经不合时宜。即便是按照工程造价100%处罚的上海,违法建设者仍存在较大的盈利空间。广东省在1997年修订实施办法时,将“不影响城市规划的,由城市规划行政主管部门责令其补办手续,并处罚款”中的“并处罚款”取消,这在相当一段时间内对于违法建设的控制造成了负面影响。从条文上看,《城市规划法》增加了“没收违法建筑物”的规定,地方性法规中也保留了这一手段。然而,没收制度并没有引起重视,在实践中收效甚微。此外,没收违法建筑也容易引起争议(既然严重影响城市规划,为什么政府却可以没收后使用?)。加之配套制度缺乏,规划部门操作不易,因而采取没收方式处理的违法建设寥寥无几。绝大多数违法建设不仅没有付出相应的代价,反而有了巨额的不当得利。在现实的“鼓励”之下,违法建设在行政法制建设的黄金时期,也进入了自己的“黄金时期”。

在地方立法实践中,鉴于违法建设的严峻局面,各地都在谋求执法力度的加强,如相对集中处罚权、强制执行、程序上的保证(如送达)等方面。例如:湖北省关于“责令停止建设后继续

进行建设的,可强制拆除其继续建设部分”的规定,广东省关于“责令停止建设后继续施工的,城市规划部门可以采取强制措施,强行停止”的规定,上海、大连、杭州等地关于对违法建设采取停水停电措施的规定,以及不少地方关于对有关建设单位责任人的行政处罚规定,等等。然而,违法建设行政处罚的必定性和相当性这一重要的法治原则却没有得到应有的重视。

1.3 《城乡规划法》时期

如果说,《城市规划法》颁布实施后,社会主义市场经济的改革以及行政法制建设得到迅速推进,在该法制定之时存在某些认识不足尚且情有可原,那么,在经历了10余年违法建设泛滥的深刻教训以及与国家行政法律制度的长期磨合之后,理应充分重视行政处罚的必定性和相当性问题,在《城乡规划法》中出台切实有效的行政处罚制度,然而现实并非如此。

《城乡规划法》第64条将《城市规划法》中的“没收违法建筑物”修改为“没收实物或违法所得”,这使得其在操作中更有灵活性。然而,没收制度依旧难以落实,两种类型行政处罚之间的“利益阶梯”依然存在。由于对违法行为严重程度自由裁量空间很大,最终往往倾向罚款的方式。巨额利益使得违法者的动机激增,“攻关”手段层出不穷,公务人员面临的压力和风险同步增加。《城乡规划法》颁布相当一段时间后,不少地方的实施条例尚未出台,其原因无外乎两点:一是拟出台的地方制度可能与《城乡规划法》的相关规定存在冲突而久议不决;二是《城乡规划法》对于地方立法的指导以及规划实施的促进作用还略显不足,地方的积极性不高。在这一时期,地方立法仍然表现出对于加大执行力度的重视。

在没收制度方面,如何计算违法收入的问题一直没有得到有效解决。2010年9月30日,长春市规划局向吉林省住房和城乡建设厅呈送了《关于对违法建设进行行政处罚计算违法收入的请示》(长规字[2010]35号),提出了三种不同的计算方式:一是违法建筑的销售价格;二是有相应资质的房地产评估公司评估的价格;三是销售价格与工程成本之差。吉林省住房和城乡建设厅收到长春市规划局的请示后,于2010年11月9日向国家住房和城乡建设部呈送了《关于对违法建设进行行政处罚计算违法收入的请示》(吉建文[2010]86号),认为法律解释权属于国家城乡规划行政主管部门的职责范围,请求住房和城乡建设部给予答复。住房和城乡建设部于2010年12月3日,向全国人大常委会法制工作委员会报送了《关于违法收入计算问题的请示》(建法函

[2010]313号),认为:“追究违法建设行为的法律责任,应当坚持提高违法成本,让违法者无利可图的原则,以达到惩戒违法行为、有效遏制违法建设的目的,为此,我们倾向于第一种意见”。全国人大常委会法制工作委员会于2011年1月4日回复住房和城乡建设部(法工委发[2011]1号):“原则同意你部意见,根据城乡规划法第六十四条规定,违法建设工程不能拆除的,应当没收实物或者违法收入。没收的违法收入应当与没收的实物价值相当”。2011年1月13日,住房和城乡建设部《关于对违法建设行政处罚计算违法收入有关问题的函》(建办法函[2011]25号)正式下发各地参照执行。

首先,法律制度的出台必须经过充足的论证。没收违法收入的计算问题,理应在《城乡规划法》出台之前就进行充分的论证并有相应的对策。显然,这一点被忽视了。其次,在地方执法实践提出了违法收入计算问题后,经历了三次逐级上报的过程,而包括公文送达时间在内也仅用了三个月,这说明并没有经过严格的论证过程就做出了决定。而据笔者了解,某些城市正准备出台的地方性法规,却有不同解决思路。最后,从住房和城乡建设部行文的表述来看,主管部门仍然在强调提高违法建设的违法成本,并没有充分考虑到过于严厉的处罚可能带来的高昂执行成本以及对抗风险,违法建设行政处罚中的“利益阶梯”也依然明显,规划执法方和违法建设者依然有着共同的利益取向——罚款。此外,《城乡规划法》明确了罚款的比例,即工程造价的5%~10%,这就限制了地方根据实际设定罚款比例的自主性。最近,住房和城乡建设部下发了《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》,根据违法建设的严重程度界定了相应的行政处罚方式,对于无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形,只能采取拆除或没收的方式,这应该说是重大的变革。然而,“无法采取改正措施消除对规划实施影响”仍然是一个十分模糊的概念。

2 违法建设行政处罚制度的缺陷分析

2.1 违法建设行政处罚的制度缺陷

大量违法建设行为并没有得到相应处罚的客观现实,恰恰也是违法建设难以控制的重要原因。当违法行为能够带来巨大利益,而受到严厉制裁的可能性不大之时,进行违法建设(或默许违法建设的存在)可能是博弈双方的“理性”选择。由于违法行为的危害程度是一条从轻微到严重之间的“连续光谱”,而两种类型的行政处罚方式之间存在的明显“利益阶梯”一直没有消除。巨额利益促使相对人必然会极力争取罚款了

事,而采取强制拆除的高昂成本及潜在风险,使得规划主管部门也乐于以罚款“息事宁人”。只有极个别违法建设影响恶劣、需要作为典型之时,政府才会组织一个轰轰烈烈的强制拆除运动,所谓:“领导督阵,周密组织;部门齐上,劳民伤财;媒体报道,大力渲染;过程对抗,留下隐患”。如此,虽然暂时有一点震慑作用,但用不了多久,违法建设又会卷土重来。

违法建设行政处罚的设定和实施,必须与违法行为社会危害程度及主观恶意程度相当,并使所有的违法行为都受到相应的制裁,然而现实之中诸如相同情况不同处罚,同一地区不同标准以及形形色色的干预造成的执法不公现象比比皆是。因此,行政相对方往往不再寄希望于法律的正义,而是将精力集中到干预规划部门的“自由裁量”,种种交易的空间也就随之而来。在一次次的残酷现实面前,老实人不断被证实是“冤大头”,而对抗者总是受益,这样,老实人也被推向了对抗的队伍。以上情况不胜枚举,最终的结果是,违法建设行政处罚的必定性和相当性受到严重扭曲,人们已经难以信赖“违法建设必定受到制裁,而且受到的制裁与违法行为的危害程度相当”这一简单的法治原则。城乡规划实施中,造成违法建设行政处罚相当性和必定性缺陷的原因还有很多,以下几种情况较为普遍:

(1)某级政府实施某项重大的基础设施,由于工期较紧,为减少对抗而对一些违法建设予以补偿。特别是在一些不需要本级政府支付补偿费用的项目中,这种情况往往非常容易出现。违法建设的“可获利性”的思维惯性也就在这种纵容中得以生根发芽。(2)政府与农村集体经济组织的拆迁补偿关系错综复杂,其中包含了不少未能妥善解决的历史问题,农村经济组织往往以解决历史问题为前提条件,而这些积压陈年的问题对任何一届政府或负责人而言,都难以彻底解决。这样,不是项目进度延缓,就是政府做出重大让步,其中就不乏对抢建抢种予以高额补偿的情况,同样助长了违法建设的势头。(3)在建设中的补偿,本应体现鼓励守法和支持政府者、制裁违法和对抗行为的初衷,而有些地区执法力度不足,大量违法建设隐蔽进行而没有受到应有的制裁。当然,也有执法队伍默许甚至合谋的情况(早些年不少地方的执法队伍甚至要依靠罚款收入来维持其生存)。

2.2 违法建设成本收益分析

2.2.1 违法建设的动态博弈分析

笔者在《博弈论对城市规划决策的若干启示》一文中^[1],采用动态博弈论中的博弈树分析方法,探讨了违反规划许可的违法建设行政处罚

中的博弈过程：(1)开发商申请规划许可；(2)开发商选择是否进行违法建设；(3)规划执法部门选择处罚方式；(4)开发商选择是否接受处罚或采取行政救济；(5)规划部门选择是否采取强制执行措施或改变处罚方式。在法律设定的范围内，开发商可以选择守法与违法，以及选择违法的严重程度，并经过多次试探性博弈以掌握规划执法部门的底线。他们一般不会选择严重违反规划而不得不接受强制拆除的不利后果，而是在规划执法部门的底线附近展开博弈(图1)。例如，在强制拆除、守法和接受罚款之间的得益情况进行权衡，并预测政府部门因得益差别而可能采取的策略。一般而言，罚款正是博弈双方倾向选择的结果，甚至还有侥幸未被发现或者通过非正当途径逃避处罚的可能性。因此，动态博弈的结果取决于在各阶段的得益情况，开发商往往倾向于在执法部门可以接受的范围内进行违法建设，而执法部门则倾向于以罚款的方式解决问题。

2.2.2 违法建设成本收益的实例分析

为了更为清晰地揭示违法建设的经济根源，笔者选取了广州市和韶关市(分别代表发达地区和欠发达地区)为研究对象，以采取最为普遍的罚款方式为例，对三个时期违法建设的成本和收益进行分析。由于数据来源统计的口径问题，可能存在不够准确的情况，然而其反映的总体趋势是客观存在的(表1、图2)。其中，指标A是违法建设罚款额与人均收入之间的比值，反映违法建

设的违法成本对违法建设方的影响；指标B是违法建设工程造价与人均收入之间的比值，反映违法建设者进行违法建设的经济能力；指标C是平均房价与工程造价的差值与工程造价之间的比值，尽管未考虑土地、销售、运营等成本，但这一比值仍可以在一定程度上反映违法建设者可能获益的程度(其中违法建设罚款额度按照10%计算)。

从表1和图2分析的结果来看，总体趋势是，违法建设者进行违法建设的经济能力越来越强，罚款方式对其造成的影响越来越低，而可能获得的收益却越来越高。此外，违法建设被拆除的可能性越来越小。罚款与拆除(或没收)之间出现明显的“利益阶梯”。

2.3 违法建设行政处罚的制度改革

2.3.1 违法建设行政处罚的“比例关系”

违法建设行政处罚的必定性和相当性的法学理论依据来源于行政法的比例原则。1882年6月14日，普鲁士高等行政法院通过了一个“十字架山”案，通过行政法院判决的方式正式承认了比例原则^[2]。比例原则要求行政机关达成行政目的要选择适当的手段进行，若遇有多种手段可以选择时，应选择对人民侵害最小的手段，且手段与目的之间要有一定的比例关系，即因采用该手段所造成的侵害，不得逾越所要达成的目的而获致的利益^[3]。而在我国行政诉讼的司法实践中，适用比例原则判决的案例应引起我们的重视，例如华达公司诉某市规划局行政处罚案^[4]、武汉市凤凰公司诉该市规划局案^[5]，等。在这些案例中，法院基于比例原则而变更了规划主管部门的处罚决定，将拆除违法建设的处罚决定改变为罚款的方式。虽然现代法治对于行政权的控制已经成为一种趋势，但如果从违法建设成本和收益的角度分析，这类判决对于违法建设却有着不利的导向作用。

改变当前违法建设严峻局面的关键之处在于，如何根据行政处罚的必定性和相当性要求，使处罚种类和处罚力度与违法行为的严重程度构成相应的、基本连续的“比例关系”，消除断裂点造成的“利益阶梯”。一方面，应当有效减少拆除和没收等手段造成相对方的损失，政府应当适当承担部分责任；而另一方面，应加大罚款的力度，使违法建设都必须付出相应的代价(图3)^[6]。

2.3.2 关于执行成本的探讨

对于违法建设的处罚，一方面要使所有的违法者付出相应代价，另一方面也要根据实际适当降低采取极端手段(拆除或没收)的执行阻力。前者并非十分困难，只要采取加大罚款力度，或者进一步完善没收违法收入制度，均可得以有效解决；而后者则在认识上和操作上都存在较大困

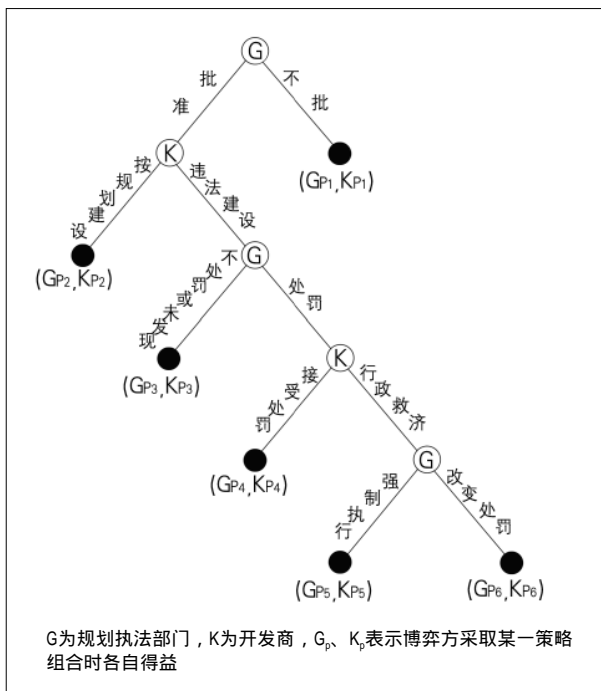


图1 违法建设的动态博弈过程
Fig.1 Dynamic game process of illegal construction
资料来源：参考文献1第54页。

难。实际上,如果全面分析违法建设产生的原因,那么不难发现,政府部门在履行应尽的职责,包括宣传、监管或处理等方面,都对违法建设的产生或多或少地负有一定责任。完全由违法建设方承担责任显然不合理,而且将很可能产生激烈对抗。为此,笔者试图通过下面的实例,探讨一条解决问题的思路。

以一幢面积100m²的违法建设为例,假设该建筑物的成本为10万元(如果手续完善,其市场价格为30万元),自行拆除费用80元/m²,规划部门组织强制拆除费用150元/m²。表2是对该违法建设处罚时的成本分析,不难理解,如果不是特殊情况,那么罚款的方式最容易被采用。而拆除或者没收的处罚,显然相对方的利益受损相当严重(如果严格按照法律规定,强制拆除的执行费用由被执行单位承担,但实际上这一规定根本无法实施)。从巨额利益到严重受损之间,缺乏过渡性的中间状况。相对人一方面会极力争取罚款,另一方面也会极力对抗拆除或没收,两者都会形成对正常执法的强大干预力量。采取执行和解,适当降低相对方的损失,是减少对抗程度的

现实选择。违法建设拆除的执行之中,能否考虑在行政机关强制拆除经费范围内,以“配合执法补助”的形式给予被处罚对象一定的补偿,有条件的地区甚至可以适当提高标准。因为一般而言,违法建设的形成并最终被处以拆除的严厉处罚,如果认为行政机关没有丝毫责任,是难以自圆其说的。相对方配合执法可以减少大量的行政成本。对于相对方而言,自行拆除的成本相对较小,而且可以回收部分建筑材料,进一步减少了损失,因而对抗执法的程度也会小。

从制度建设的实践来看,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8条规定,按期拆除的,不予罚款;对逾期不拆除的,依法强制拆除,并处建设工程造价10%以下的罚款。这已经体现了一定的“比例原则”的精神,能否更进一步,给予按期拆除违法建设者更大的“鼓励”,是决策智慧的体现。其实,只要确保违法者不仅没有违法收益,而且必须付出一定的违法成本,那么,违法建设就可以得到有效遏制。这一点,正如意大利刑法学家贝卡里亚(Cesare Bonesana Beccaria)在其经典名著

表1 违法建设成本收益分析

Tab.1 Cost-benefit analysis on illegal construction

城市	参考时间	人均GDP (元)	人均收入 (元)	工程造价 (元/m ²)	平均房价 (元/m ²)	指标A (%)	指标B (%)	指标C (%)
广州	1988年	4205	2800	500	1500	1.79	17.90	190
	1999年	23007	18360	1300	4882	0.71	7.10	266
	2010年	87458	54492	2053	12560	0.38	3.80	501
韶关	1987年	2267	1100	300	450	2.72	27.20	40
	1997年	9367	6695	500	1300	0.75	7.50	150
	2011年	40600	20329	1550	5204	0.76	7.62	226

注:1、指标A. 违法建设罚款额/人均收入;指标B. 违法建设工程造价/人均收入;指标C. (平均房价-工程造价)/工程造价。2、广州市工程造价2010年数据为8层及8层以上住宅,来源:《关于印发广州市建设工程2010年参考造价的通知》(穗建造价[2011]4号);其他年份工程造价根据《广州地区1999年建筑工程预算(补充)价格表》(穗建价[1999]243号)、《广州地区1991年建筑工程预算价格表》等相关文件计算。3、其他相关数据由广州地量行土地评估有限公司、韶关市城乡规划设计研究院提供。

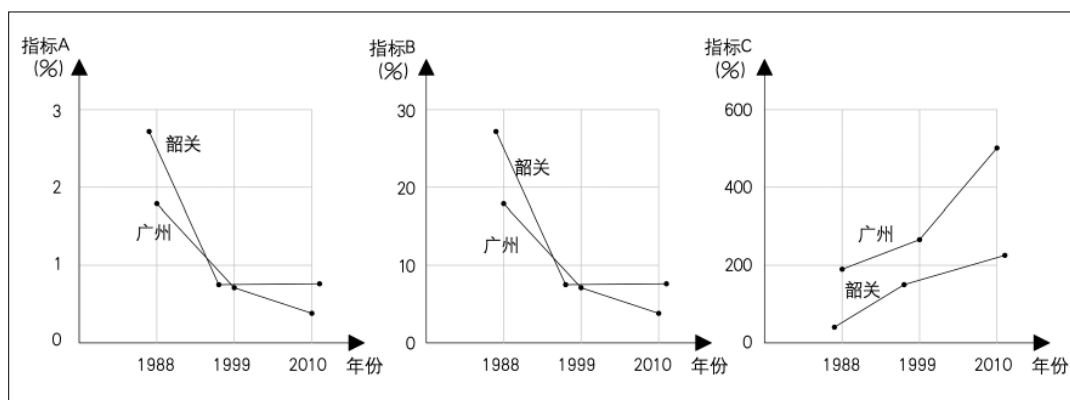


图2 违法建设成本和收益分析

Fig.2 Cost-benefit analysis on illegal construction

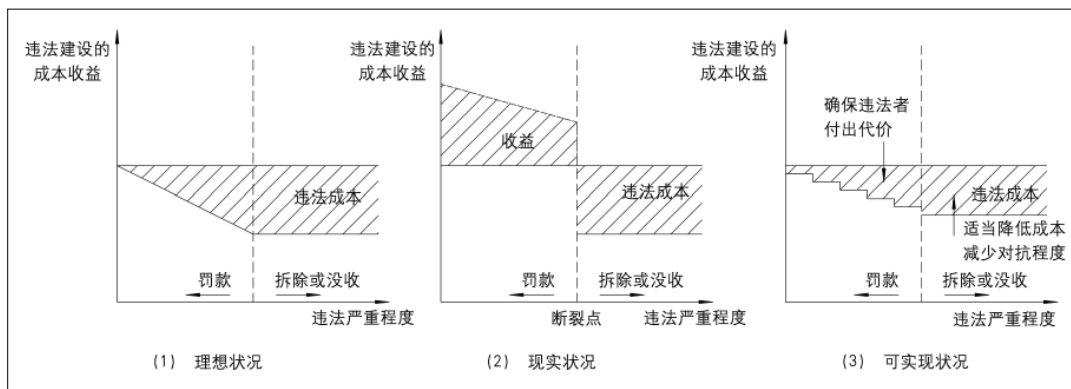


图3 违法建设行政处罚制度分析
 Fig.3 Institutional analysis on administrative penalty for illegal construction
 资料来源：参考文献6第70-76页。

《论犯罪与刑罚》中所言：“对罪犯最强有力的约束力量不是刑罚的严酷性，而是刑罚的必定性。”他认为一种正确刑罚的强度，只要足以阻止人们犯罪就够了，重要的是刑罚应当具有必定性，同时也要及时^[7]。如果片面强调加大处罚力度，不仅难以有效遏制违法建设，甚至会适得其反。应当拆除的违法建设没有得到相应处罚或者无法执行的情况在现实中大量存在，并最终可能被合法化，城市政府实际上为此付出了更为高昂的代价。忽视现实而空喊依法行政的口号无异于掩耳盗铃。当然，对于极少数影响恶劣的违法建设，除依法拆除外，还可上升至追究刑事责任的层面，《城乡规划法》对此作了概括性的表述，但同样缺乏可操作性的制度。由于这种情况极为少见，本文未纳入研究范围。

3 结语

对于违法建设的行政处罚，业内人士在抱怨执

法力度不足或行政干预过多之时，忽视了对制度本身的质疑。笔者一贯主张，规划制度的“有效性”远远高于“理想性”，不切实际的制度构建有如空中楼阁，有时甚至不如空中楼阁。因为后者虽然虚幻，但尚无危害，而前者则可能后患无穷。

(本文由何流、杨再贵、曹宣东、李险峰等同志提供有关资料，研究生王玥绘制部分插图，在此一并感谢。)

注释(Notes)

某市规划局为华达公司颁发工程规划许可，同意其沿江大道的2层楼房改为3层，华达公司申请再加建2层未果。一年后，该公司建成5层楼房，命名为华达商厦。规划局以商厦所处的沿江大道为历史名街，而商厦4~5层对历史建筑武陵阁产生遮挡，限该公司60日内拆除4~5层。华达公司申请复议，请求减少拆除面积未果，遂诉至法院。法院认为，华达商厦只有部分遮挡武陵阁，全部拆除超出了必要限度，造成不应有损失，根据比例原则，变更为，拆除遮挡部分，其余处以罚款。

参考文献(References)

- 1 文超祥, 马武定. 博弈论对城市规划决策的若干启示[J]. 规划师, 2008(10): 52-56.
- 2 姜昕. 比例原则研究——一个宪政的视角[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 17.
- 3 许玉镇. 比例原则的法理研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 78.
- 4 顾越利, 李小勇. 法学案例教程[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2006: 131-132.
- 5 肖金明. 行政处罚制度研究[M]. 济南: 山东大学出版社, 2004: 77.
- 6 文超祥, 马武定. 论比例原则在城乡规划实施中的制度意义[J]. 城市规划学刊, 2013(3): 70-76.
- 7 贝卡里亚 B. 论犯罪与刑罚[M]. 黄风, 译. 北京: 中国法制出版社, 2005: 72, 59.

表2 违法建设处罚方式的分析
 Tab.2 Analysis on different kinds of administrative penalties for illegal construction

成本或收益	相对方成本或收益	行政机关成本或收益
处罚方式		
罚款	罚款: $10 \times 8\% = 0.8$ 万元; 收益: $30 - 10 - 0.8 = 19.2$ 万元	可能从0.8万元罚款中获得某种形式的利益
自行拆除	损失: 10 (建设成本) + 0.8 (拆除费用) - 1.5 (回收建材) = 9.3 万元	无需成本
强制拆除	损失: 10 万元 (不考虑支付强制拆除费用)	损失: 拆除费用1.5万元, 执行机构的运营、人员经费等
没收	损失: 10 万元	收益: 30 万元, 但缺乏相应制度保证, 操作困难
执行和解	损失: 10 (建设成本) + 0.8 (拆除费用) - 1.5 (回收建材) - 1.5 (执行补贴) = 7.8 万元	损失: 将作为行政组织强制拆除的1.5万元支付给相对方; 收益: 减少执法中的对抗和执行机构的运营、人员等经费