农村土地违规建房问题研究

王婷婷 (湖南农业大学资源环境学院, 湖南长沙 410128)

摘要 土地作为一种不可再生资源, 同时又是人类赖以生存的生产生活资料, 应该得到人类的珍惜和保护。但随着我国新农村建设的不断发展, 农村土地违规建房问题也凸显出来。通过分析我国农村土地违规建房的根源、现状, 梳理出治理违规建房的有效对策, 以期为解决农村土地违规建房问题提供一些新思路。

关键词 农村土地资源; 违规建房; 治理

中图分类号 S26 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)22-277-02

Study on the Problem of Villages' Illegal Building

WANG Ting-ting (College of Resources & Environment, Hunan Agricultural University, Changsha, Hunan 410128)

Abstract Land is a non-renewable resource and the produce materials for human, so the land should be cherished and protected. With the development of new villages in China, the problems of illegal building come out. This paper analyzes the causes and status of illegal building in villages, trying to tease out the effective countermeasures of illegal building in the villages. It will be help to find out some new ideas for solving illegal building.

Key words Village land resources; Illegal building; Governance

我国虽然地域辽阔, 但人口众多, 耕地总体质量偏低, 人均耕地面积不足 0.09 hm^2 , 远低于世界平均水平。改革开放近 40 年来, 随着我国农村经济的快速发展, 农村面貌发生了翻天覆地的变化。但由于缺乏相应的农村土地规划及完善的法律法规, 农村土地违规建房的问题层出不穷, 使得农村土地资源愈加稀缺。因此, 合理有效地治理农村土地违规建房问题, 守住 18 亿亩土地红线, 对于我国新农村建设的发展意义重大, 同时也符合我国“十分珍惜和合理利用每一寸土地, 切实保护耕地”的基本国策。

1 农村土地违规建房根源

根据《中华人民共和国土地管理法》, 农村违法建筑是指未经乡(镇)人民政府审核、县级人民政府批准未取得土地使用权证或者是虽取得宅基地使用权但不符合乡(镇)土地利用总体规划而擅自动工兴建的各种建筑物。农村违法建筑虽包括各种违法建造的建筑物, 但主要是指住宅。因此, 农村违法建筑具有“先天违法性”。

农村土地违规建房的主体主要分两类: 一类是村民, 一类是干部。村民违规建房主要的建筑是住宅, 按照其用途可分为自住和出租。大部分农民进城务工后, 经济收入逐年增长, 生活水平大幅提高。但是他们的收入还不足以承受大城市的房价, 同时在城市生活缺乏归宿感, 于是这部分村民回乡翻修旧宅或修建新宅的需求也愈加强烈。在修建房屋时, 由于他们对有关土地管理的法律法规了解不多或是了解不透, 没有节约土地资源意识, 导致随意选址, 肆意扩建等违规问题严重。另一个重要原因是村民间攀比心理和从众心理严重, 村里其他村民修建的新房都比旧宅占地多, 有的甚至盖起洋房、别墅, 且大部分违规建筑没有被拆除, 所以村民后来修建的房屋更大、更气派, 在这种违规建房盛行的风气下, “先占先得, 不批就建, 建比批多, 一户多宅”的现象也比比皆

是, 导致很多良田被非法占用, 耕地被严重破坏, 失去了复耕的可能, 建造者的目中无法对土地资源造成了不可逆转的浪费^[1]。还有部分经济发达地区的城乡结合部, 因其地理位置的优势, 如紧靠工业园区等, 而很多企业或工厂没有能力在短时间内解决这么多工人的住房问题, 但是大量的务工人员的住房需求日益增多, 很多村民正是看中这个“商机”, 通过修建房屋后出租获得颇丰的房租, 有了这些经济利益的驱动, 很多村民都愿意铤而走险, 甚至知法犯法^[2]。

农村违规建房的另外一个主体是部分村级干部甚至是执法部门干部, 他们为了获得经济利益故意规避法律, 未经上级有关主管部门的审核、批准, 便将村中的集体土地擅自规划后卖给村民或非农村户籍人员修建房屋, 建造者在未经过审批取得《农村集体建设用地使用权证》的情况下便兴建住宅, 因此有关部门在查处拆除违规建筑时会时常发生纠纷, 甚至暴力抗法, 严重危害社会的和谐稳定。还有一些是以发展农村经济为由非法变卖或转租土地, 美其名曰“招商引资, 发展新农村”, 实际上是将农村的建设用地甚至是耕地非法转让或低价出租给一些企业修建厂房。其中一部分确实是给当地农民带来了一些眼前的好处, 但是却破坏了当地城市或城乡的整体规划, 从长远意义上来说, 这是得不偿失、鼠目寸光的行为, 浪费了国家宝贵的土地资源。

2 农村土地违规建房现状

从 20 世纪 80 年代开始, 我国耕地总量减少了 670 多万 hm^2 , 其中大量优质耕地是被城镇过度扩展所占用, 这使得原本就稀缺的土地资源正在加速萎缩。而土地资源需求随着经济的快速发展越来越大, 这进一步激化了我国土地资源供需矛盾, 因此土地违法问题也就越来越多。目前, 农村土地违规建房存在的主要困难是“难查处, 难处理, 难根治”。

2.1 难查处 受地理位置偏远及其隐蔽性等条件的限制, 加之农村建房要求不高, 施工周期短, 不易被有关部门及时发现。许多情况下, 在农村违规建筑被相关部门发现时, 房屋已基本修建完成, 造成违规事实, 部分村民对执法部门的

责令拆除通知置之不理甚至暴力抗法;有的正在建造的违建建筑,建造者会想方设法逃避执法部门的检查,更有甚者,个别村委干部因收了违建建房者的好处故意包庇或不作为,更是增加了监督和拆除违建建筑的难度。

2.2 难处理 我国《土地管理法》中第七十七条明确规定,农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。超过省、自治区、直辖市规定的标准,多占的土地以非法占用土地论处。但是在实际的管理工作中,因拆除违建建筑直接涉及到建造者的自身利益,加上建造者自身对土地管理的法律法规了解不多甚至完全不了解,这就对拆除违建建筑的工作形成了很大的阻力。在实际的执法工作中,拆除违建建筑通常要花费很大的精力和时间,不仅要面对建造者的不配合和无理的赔偿要求,还经常要面对村民的暴力行为。就怀化市鹤城区为例,2011年3月~12月,国土资源执法监察中队、城管大队、区公安分局等多个相关职能部门,在对该区有关乡镇的12处违章建筑进行强制拆除的工作中,就有违建建造者对执法人员进行辱骂,有的甚至用农药、煤气罐威胁执法人员加以阻挠。这样不仅增加了执法成本,还有损我国法律的尊严。

2.3 难根治 农村违建建房者主要是当地村民,文化程度普遍比较低,几乎没有节约土地的意识,他们往往只着眼于眼前利益,因此仅靠宣传、科普相关法律政策,短时间内很难达到杜绝或是减少违法违规行为的发生,目前全国各地农村的建房热正说明了这一问题。另外,我国现行的土地管理法对违法行为的处罚形式比较单一,处罚相对宽松,即责令限期拆除违建建筑,或是罚款,情节严重的追究法律责任。有的地方村民只需缴纳少量罚款就能不拆除违建建筑,违法成本低,使得建造者宁愿冒险违法违规来获得眼前的经济利益。违建建造者经常会藐视法律,频频做出违规违法行为。

另外,在土地管理方面的规划与监管的脱节导致了执法不力。如国土资源部门审准土地,规划部门审批规划,城管部门对整个规划、建设过程进行监管。但是当发生违法行为时,国土部门没有强制执行权,只能对违法用地者下达《行政处罚决定书》,责令当事人自行拆除在违法占用的土地上的建筑物,而城管部门常因不熟悉规划和具体情况而监管不到位。农村土地难于集中统一监管,执法苍白无力,导致违建建房屡禁不止。

3 农村违建建房的治理对策

3.1 强化农民对相关法律、法规及政策的认识 农民的生活与土地息息相关,因此要让农民从根本上认清我国土地资源稀缺的现状,从思想上严肃对待我国土地相关的法律法规以及政策,并且通过定期宣传、科普和学习让他们能对土地管理法等有全面深刻的了解和认识,逐渐形成保护土地资源的意识。村级组织及当地政府在做相关宣传科普工作时,一定要充分考虑到农民有限的文化水平,相关知识和政策要尽可能讲解得通俗易懂、简单明了,这样才能达到科普的效果,

也能让他们在从事有关土地活动时有法可依,今后哪里能建房,如何合法合理建房,做到心中有数。

3.2 加强队伍建设,注重能力与素质提高 直接服务于农民的基层干部以及有关政府干部在思想上要时刻保持警醒,行为上严格律己,要以人民为重,以国家利益为重,绝不能为一己之利,利用职务之便,破坏、浪费宝贵的土地资源,损害广大农民和国家的利益。同时更要加强学习土地相关的法律政策,提高业务能力,以便能更好地开展工作。

3.3 借鉴他国成功经验,完善土地管理办法 美国也是一个幅员辽阔、资源丰富的国家,其发展初期,也曾出现过农地被违法利用、浪费等问题。他们的土地管理方法及制定的相关法律法规有很多值得我们学习的地方。从20世纪70年代~90年代,美国提出基本农田的概念,并且对其进行严格的划分,制定相关法律,如《土壤和水资源保护法》、《农地保护政策法》、《联邦农业发展与改革法》保护良田^[3-4]。美国一共花费了20年时间,逐步建立起一个包括立法、规划、税收等较为完善的农地保护综合网。

日本土地资源极度稀缺,所以很早就开始了对土地资源管理的研究,并且相关的法律法规也很完善,对土地违法行为的处罚也相当严厉。如日本《国土调查法》中规定:未得到许可签订土地买卖合同者,判处3年以下徒刑或百万日元以下的罚款。这些严厉的法律措施,极大地减少了土地资源管理中的违法行为,保证了国土资源的持续、合理、有序地开发和利用^[5]。而且日本有关土地管理的法律有100多部^[6],有些法律还会根据需要适时修改,如《土地改良法》。可见他们对土地制度建设十分重视^[7],这些都值得我们借鉴。

目前我国土地的法律法规对于土地违法者基本上是没收非法所得,违建建筑责令限期拆除,处以少量罚款,构成犯罪的,才依法追究刑事责任。可见我国在法律上与发达国家相比,还是很宽松的,这也是土地违法行为普遍存在的一个重要原因。所以应该加快完善我国有关土地管理的法律,违法用地、违建建房等土地违法行为及滥用职权破坏、浪费土地资源的行为将受到严厉地法律制裁,只有这样,才能从根本上减少土地违法行为。

3.4 整合有效资源,监管农村土地违建 在今后的农村土地管理过程中,应加大科技力量的投入,使用如土地卫片执法检查等技术手段开展对农村土地违建的监督和整治。卫片是利用卫星遥感监测等技术制作的叠加监测信息及有关要素后形成的专题影像图片^[8]。卫片执法具有覆盖面广、直观性强、自上而下逐级开展检查的优势,有效监督地方进一步重视和加强日常巡查与查处,推动执法监督检查方式转变,将土地违法行为“发现在初始,治理在萌芽”。2009年我国土地卫片执法检查工作已覆盖全部县级行政区,在有效遏制违法用地和严格土地管理秩序方面,卫片执法具有重要意义^[9]。

但是目前我国卫片执法还仅局限于发现并查处违法新增建设用地,为了充分有效整合宝贵资源,卫片执法可“一查多用”,可应用到对破坏耕地和基本农田等其他违法行为进

条件的升级,经济和人口的增量明显,但是由于基础好,基数大,其增速不高,表现为建设用地增长速度快于经济增长速度,城乡建设用地增长速度快于人口增长速度,因此其建设用地集约利用趋势类型为低效扩张型。

3 提高建设用地集约利用水平的建议

3.1 探索“三精”节地模式 城市发展新区在全域用地上应精打细算,实施区域土地联动战略,引导地域空间结构优化与要素配置,提高区域土地节约集约利用水平;在增量用地上精雕细刻,推进“向地下空间要深度、向荒坡滩地要密度、向空中用地要高度”的“三度”开发战略,实现立体空间纵深开发与高效利用,拓展国土利用空间;在存量用地上精益求精,实施老工业基地更新改造战略,促进土地利用转型与功能转变,挖掘存量建设用地潜力^[10]。

3.2 转变经济增长方式,优化产业结构,提高土地利用强度标准 城市发展新区各区县在城市发展过程中,应充分考虑人口增长与城乡建设用地增长、经济增长与建设用地增长的比例关系,转变粗放的经济增长模式,优化产业结构,逐步淘汰用地量大、产值低的企业,逐渐提高土地集约利用水平。低丘区域的区县在城市规划时,尽量少建大型广场^[9];在土地供应时,可适当提高用地强度标准,并严格实施和监管;在招商引资时尽量避免引进高耗地低产出的企业;在用地模式上可以“向空中要地,向地下要地”^[11]。通过多种方式,有效提高土地利用强度水平。

3.3 加强城市用地管理,规范土地供应市场 城市发展新区各区县在土地供应时,对于工业、商业、住宅等经营性用

地,在供应时要严格按照“招拍挂”方式进行供应^[12]。严格控制划拨方式供应的土地,并对交通、水利、教育、医疗等用地积极探索以市场化方式进行供应^[13]。对于已经供应的土地,严格进行监管,敦促用地单位尽快开工建设,并按规定严格处置闲置用地。以此有效提高土地供应的市场化水平,提高城市土地管理绩效。

参考文献

- [1] 刘自良,杨光毅,冉隆国,等. 城市发展新区[J]. 今日重庆,2014(1):38-41.
- [2] 郭晓静,周媛. 五大功能区定位大扫描[N]. 重庆日报,2013-09-16(1).
- [3] 赵可,张安录. 城市建设用地、经济发展与城市化关系的计量分析[J]. 中国人口·资源与环境,2011(1):7.
- [4] 刘自良,杨光毅,冉隆国,等. 城市发展新区[J]. 今日重庆,2014(1):38-41.
- [5] 顾湘,姜海,曲福田,等. 区域建设用地集约利用综合评价——以江苏省为例[J]. 资源科学,2006,28(6):112-119.
- [6] 刘伟,李文君,李军,等. 城市建设用地集约利用评价指标体系研究[J]. 价格月刊,2006(2):5-6.
- [7] 林坚,张沛,刘诗毅. 论建设用地节约集约利用评价的技术体系与思路[J]. 中国土地科学,2009(4):4-10.
- [8] 曹银贵,郑新奇,胡业翠. 区域建设用地集约利用评价研究——以济南市为例[J]. 经济地理,2010(6):1016-1020.
- [9] 林洋. 低丘缓坡地区规划方法研究——以金华市金东区某区块为例[J]. 城市建设理论研究,2013(16):21-22.
- [10] 李月. 探索“三精”用地模式 走土地利用节约集约之路[N]. 重庆日报,2014-06-25(3).
- [11] 杜娟. 当前节约集约用地工作面临的问题及对策[J]. 国土资源,2014(8):58-59.
- [12] 解衍彬. 土地招拍挂制度下的土地价格测算方法研究[D]. 重庆:重庆大学,2006.
- [13] 邵志华. 完善我国划拨土地使用权法律制度研究[D]. 武汉:华中科技大学,2006.

(上接第 278 页)

行密切监控和查处。这样才能真正地做到“天上看,地下管”,切实地保护我国土地资源。

3.5 建立长期有效的村级土地规划 控制农村土地违规建设要从土地违规建房的源头上建立规范,积极建立长期有效的村级土地规划。村级土地的利用规划在开展基层工作时显得尤为重要,这直接决定了农村土地管理工作能否顺利开展。因此要根据当地城市或者城乡的总体规划,积极编制村级土地利用规划。村级土地利用规划一定要是一个长期可持续性并且有建设性意义的规划,避免领导换届一次就要重新规划一次,这样才能真正节约土地资源,真正有利于农村建设。

3.6 引导合理的农民住房模式 农村违规建房造成了周边大量良田被占用和浪费。村民盲目占地建房后却不愿拆除旧屋,形成了许多废弃老屋、旧宅的“空心村”。这既不利于农村公共设施建设,也制约了农村的经济发展,同时还存在着一定的安全隐患^[10]。另外农村新修建的房屋因农民常年在外出务工等原因而空置,也是对农村土地资源的极大浪费,不利于农村建设的长久发展。因此,地方政府应着眼于新农村建设,引导农民合理建房,逐步形成农村的文化中心,使农村布局向合理化、健康态的方向发展。

4 展望

我国农村土地使用不规范,土地浪费严重,这不仅不利于我国土地资源的统一管理,也不利于新农村建设和长远发展。因此,我们应该着眼于土地相关法律法规的完善和体制改革,逐步形成完整的土地管理体系;另外,要着手于增强农民的节约土地意识和法律意识,加强队伍建设,运用高科技手段监管土地利用,节省人力、物力、财力,并且能高效有序地进行土地管理工作,这应该是今后土地管理工作的趋势。

参考文献

- [1] 范德种. 诱发农村土地违法的常见心态及对策[J]. 国土资源导刊,2008(5):78-80.
- [2] 马晓茗,高艳梅. 经济发达地区农民违法建房问题浅析[J]. 南方农村,2009(5):53-55.
- [3] DUKE J M, LYNCH L. Farmland retention techniques: Property rights implications and comparative evaluation[J]. Land Economics, 2006, 82: 189-213.
- [4] LICHTENBERG E, DING C. Assessing farmland protection policy in China[J]. Land Use Policy, 2008, 25: 59-68.
- [5] 肖得意. 土地管理之日韩经验[J]. 国土资源导刊,2010(7):93-95.
- [6] 张宁宁. 日本土地资源管理一瞥[J]. 中国土地科学,1999(13):45-47.
- [7] 汪先平. 当代日本农村土地制度变迁及其启示[J]. 中国农村经济,2008(10):74-80.
- [8] 宋潇潇. 国土资源部实施《土地矿产卫片执法检查工作规范(试行)》[J]. 当代矿工,2010(4):25.
- [9] 吴学瑜,赵旭阳. 关于差别化土地卫片执法检查的探讨[J]. 中国国土资源经济,2013,26(12):26-29.
- [10] 刘彦随,刘玉. 中国农村空心化问题研究的进展与展望[J]. 地理研究,2010,29(1):35-42.