

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 73 期

2021 年 8 月 2 日

警惕农村新一轮违法占地建房热的冷思考

摘要：当前我国农村违法占地建房总体状况堪忧，2019 年全国约有 13.76 万个行政村存在违法占地建房现象，发生率为 25.39%。其中，“轻度”违法占地建房现象发生率为 17.32%，约有 9.39 万个行政村；“中度”违法占地建房现象发生率为 6.88%，约有 3.73 万个行政村；“重度”违法占地建房现象发生率为 1.19%，约有 6 450 个行政村。不仅如此，所处区域经济越发达、县村距离越近、人口规模越大的行政村，其发生违法占地建房现象越普遍和严重。农村违法占地建房乱象主要缘于宅基地供不足需、农民知法犯法、管理制度不健全及执法力量不足，迄今仍面临事前监管难（隐蔽性强）、事中制止难（制而不止）和事后处置难（利益关系复杂）的治理困境。未来应坚持系统治理、依法治理、分类治理、有序治理及综合治理等原则，着重从宣传教育警示、巡查监察全覆盖、部门执法协作以及政策制度完善等路径达到“善治”目的。

建房是彰显农民幸福生活的重要标志，自 20 世纪 80 年代以来农村兴起了多轮“建房热”。近年，随着宅基地制度改革、新型城镇化以及乡村振兴的深入推进，不少农民尤其是 80、90 后农民工出于担心以后建房难、为自己留后路以及未来农村发展空间大等方面的综合考虑，掀起了新一轮“建房热”。然而，在此过程中不断涌现违法占地建房现象且呈“野火烧不尽”之势，严重影响了耕地保护、粮食安全、村庄环境、公共安全、公平正义以及社会和谐，因而亟待各级政府深谋致远破藩篱、开新局。

一、基本事实

(一) 农村违法占地建房总体状况堪忧、形势严峻

基于农业农村部农村合作经济指导司 2019 年组织开展问卷调查数据（31 288 个行政村）和国家统计局公开数据测算，2019 年我国农村违法占地建房现象发生率为 25.39%，约有 13.76 万个行政村。根据行政村发生违法占地建房宗数的多寡，农村违法占地建房现象的严重程度可分为“轻度”（1~3 宗）、“中度”（4~9 宗）和“重度”（10 宗及以上）三个等级。其中，“轻度”违法占地建房现象发生率为 17.32%，约有 9.39 万个行政村；“中度”违法占地建房现象发生率为 6.88%，约有 3.73 万个行政村；“重度”违法占地建房现象发生率为 1.19%，约有 6 450 个行政村。

(二) 经济越发达的地区，农村违法占地建房现象越普遍和严重

若以 GDP 或人均 GDP 为衡量标准，近年我国区域经济发展水平由高到低依次是东、中、西部及东北地区。从普遍性来看，东部地区农村违法占地建房现象发生率高达 31.64%，远高于全国平均水平和其他区域，其后依序为中部、西部及东北地区，分别达到 28.73%、21.79%、10.94%。从严重性来看，东、中、

西部及东北地区农村“重度”违法占地建房现象发生率分别为1.35%、1.22%、1.22%和0.40%。

(三) 距离县城越近的行政村，违法占地建房现象越普遍和严重

行政村可按县村距离划分为近郊村（距县城25公里内）、中郊村（距县城25~50公里）和远郊村（距县城50公里外）三类。从普遍性考察，近郊村违法占地建房现象发生率达到28.89%，比中郊村、远郊村分别高6.28和7.60个百分点。从严重性考察，近郊村“重度”违法占地建房现象发生率为0.40%，明显高于中郊村的0.24%和远郊村的0.18%。

(四) 人口规模越大的行政村，违法占地建房现象越普遍和严重

根据《镇规划标准》（GB50188—2007），行政村可按村常住人口数划分为特大型村（大于1000人）、大型村（601~1000人）、中型村（201~600人）和小型村（200人以内）四类。从普遍性来看，特大型村违法占地建房现象发生率为31.04%，远高于大型村、中型村和小型村，其中小型村违法占地建房现象发生率仅为11.53%。从严重性来看，特大型村“重度”违法占地建房现象发生率为0.48%，分别比大型村、中型村、小型村高0.32个、0.47个和0.37个百分点。

二、多维成因

(一) 宅基地供不足需

从供给端考察，宅基地长期结构性低水平供给。由于土地资源尤其是耕地资源的有限性，国家采取偏紧的建设用地供给政策，致使新增建设用地指标十分紧缺，地方政府为保证城市发展需要通常压缩农村建设用地供应，加之废旧闲置宅基地尚无成熟有效的有偿退出机制，导致不少地方的宅基地供应严重不足，有

些地方甚至十数年处于无地可批的状态，致使农民从正规渠道得不到宅基地，难以实现“户有所居”或“居有所所”。

从需求侧来看，宅基地“超额需求”进入常态化。现实中无外乎三种需求：一是获得刚需性住房，满足成家分户、婚嫁等带来的“基本居住需求”；二是获得改善性住房，满足新建、扩建或翻新带来的“舒适需求”；三是追求经济利益，期望成为“土地食利者”。由于宅基地预期价值不断上涨、宅基地取得价格升高、农村建房成本持续走高、农民家庭收入逐年攀升、新分户农民日益增加以及农民建房偏好发生转变等的影响，农民对宅基地需求异常旺盛且持久。

(二) 农民知法犯法

主要缘于四种心态：**一是攀比心态。**为讲排场、比阔气或因“红眼病”，盲目贪大求洋，不惜“摊大饼”式超面积建房，甚至拉围墙、圈院落。**二是从众心态。**本着“不占白不占，谁不占谁就吃亏”的看法，一旦发现有利可图或“人情地”、“关系地”等现象，便竞相效仿，突出表现在城郊村拆迁改造前农民突击抢搭抢建。**三是侥幸心态。**“顶风作案”以求造成既定事实，即使被查也认为可通过交罚款、托熟人找门路、群体抗法等方式将大事化小、小事化无。**四是特权心态。**部分村干部滥用手中权力，漠视纪律，对亲朋好友开“绿灯”、蓄意袒护。

(三) 管理制度不健全

其一，管理制度不系统，不同制度之间缺乏有效衔接。农村住宅的相关规定分散于《土地管理法》《城乡规划法》等法律法规之中，存在衔接不力、不顺、不畅问题，迄今缺少法律层面的统一架构。

其二，管理制度不完备，在某些环节或某个方面“缺位”。《村庄和集镇规划建设管理条例》缺乏整体和长远预测，与农民的经济承受能力、思想观念等存在较大偏差，未能回应其宅基地诉求。此外，《违反土地管理规定行为处分办法》对行政机关及其公务员、县级以上地方人民政府负有责任的领导人员明确了问责条款，但对镇、村干部行为缺乏“问责”约束，致使有些村集体对农民违法占地建房行为采取默许态度甚或“合谋”手段。

其三，管理制度不明晰，实操性不强，落实落地困难。例如，《村庄和集镇规划建设管理条例》虽对农民建房的法律管理作出了规定，但对违法行为的处理却因“裁执分离”、牵涉部门多、管理层次多而难以落实。再如，新《土地管理法》对农民违法占地建房行为虽有禁止条款，却面临无责任条款、无经济制裁标准和无强制手段的“三无”窘境。

(四) 执法力量不足

执法力量包括权力要素、人力要素和财力要素等。现行法律把宅基地管理权集中在县级以上政府，镇、村、组职能缺失，有责无权、无力制止，导致“管得着看不见，看得见管不着”问题突出。此外，不少地方执法队伍力量薄弱、设备落后且手段单一，很难做到长期性、经常性执法，主要靠群众举报和上级督办后搞突击执法或运动式执法，而这易产生“执法空挡”期，使一些农户心存侥幸、顶风突击，大肆加建抢建，企图形成违法占地建房事实。

三、治理困境

(一) 事前监管难：隐蔽性强，实时监控、预警成空谈

空间方面，存在违法占地建房现象严重的村庄一般占地面积大、农户数量多，易留下监管盲区和死角，执法人员发觉农户违建

行为难度大、成本高。**时间方面**，农村住房修建自主性强，建筑面积小，建筑周期短，且主要利用晚上、节假日、双休日等管理“空档”挖地基、砌砖墙。**农户方面**，违建户采取“游击”战术逃避执法人员监察或以“蚕食”方式乱搭乱建，或以产业结构调整为名私建简易房；其他普通农户对违法占地建房苗头多奉行“不得罪逻辑”，选择“冷”处理，不干预、不举报。

(二) 事中制止难：制而不止，小问题易酿成大问题

由于违建房涉及切身利益，有些地方农民多采取“一闹、二磨、三合”策略来应对拆违。其中，“闹”是指农民在拆违现场哭诉求情，以便在广度上动员更多人参与进来或达成集体行动，在强度上引起更多人同情、怜悯并对拆违队伍不满；“磨”是指农民在政府部门准备拆违时心平气和地接受，但待其离场后又筹措人力物力违建；“合”是指农民合作抵抗政府的拆违行动，其主动性更强、社会影响更大且具有松散的组织色彩。

(三) 事后处置难：利益调整错综复杂，牵一发动全身

在实际操作中，即使一些违法占地建房事实已被认定，但要妥善处理仍然十分棘手。例如，部分涉案农民仅有一处住房，若强制整体拆除，将直接导致其陷入贫困或无法生活；部分涉案农民的违建住房属于连体建筑物，若强行拆除易对建筑物的其它合法部分造成损坏，给非涉案农民带来经济损失，产生新的社会矛盾冲突。凡此等等，不一而足。

四、原则与建议

(一) 基本原则

坚持系统治理，治理主体要从政府包揽转向政府与社会协同联动、共治共管。**坚持依法治理**，治理方式要从管控规制转向法

治保障，强化用法治思维和法治方式治理农民违法占地建房案件。**坚持分类治理**，治理理念要从“一刀切”、“齐步走”转向根据不同地区的地理区位、村庄规模、地形特征、宅基地流转程度、宅基地确权进展、村级宅基地管理规定、民风民情、人文积淀等情况分类施策。**坚持有序治理**，治理重心要从“眉毛胡子一把抓”、平均使力转向分清主次、突出重点。**坚持综合治理**，治理手段要从单一手段转向诸如行政命令、法律规范、经济调节、社会秩序、道德约束、舆论引导、心理服务等多种手段综合运用。

(二) 对策建议

1. 创新政策法规宣传教育方式，公开打击重大案件，让农民“不敢、不想、不能”违法占地建房成常态。一方面，**聚焦政策法规**。不断创新形式、深化内容，打造新颖独特且通俗易懂的宣传教育活动，并积极拓展覆盖面和参与度，让更多农民最大限度地知晓、熟悉农村建房政策法规，引导他们知敬畏、存戒惧、守底线。**另一方面，聚焦典型案例**。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，严厉打击重大、典型农村违法占地建房案件，通过面向社会公开立案、公开调查、公开处理以及公开曝光，形成“不敢违、不想违、不能违”的高压态势，达到打击一点、警示一片、震慑一方的效果。

2. 建立健全巡查制度和监察网络，强化社会监督与舆论监督，让违法占地建房行为和违规建筑无所遁形。一是采取综合巡查与专项巡查、重点巡查与一般巡查、常规巡查与突击巡查、明查与暗访等相结合的方式，提高农村违法占地建房巡查的灵活性、针对性和有效性。**二是**充分应用卫星遥感、无人机、视频监控等现代科技手段，编织全覆盖、全天候、零死角监察农村违法占地建

房现象的“天网”。三是制定群众举报奖励制度，推进群防联防，编织联接政府部门、社会公众及新闻媒体的立体式监督网络。

3. 构建“内外联动、齐抓共管、处置高效”的执法协作机制，让部门协作实现有序化、规范化、刚性化。一是建立联席会议工作机制，定期通报联合执法开展情况，协调解决执法难题，强化相关部门间的联系和沟通。二是建立信息互联互通机制，通过整合投诉举报、日常巡查、媒体曝光、视频监控、案件移送等发现问题的渠道，定期收集汇总、分析研判，及时、准确、全面实现信息共享。三是建立执法保障机制，对违反治安管理法律法规、阻挠执法人员依法拆除违建的行为，依法严肃查处；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

4. 加强顶层设计，着眼法律法规体系、政策体系、配套措施以及乡村空间规划体系，补牢制度“漏洞”。以系统完整、风险可控、权责对等、合理性、可行性以及可操作等为原则，立足农村土地管理与私人建房管理中那些根本性、全局性、稳定性和长期性的因素，锁定农村建房合理有序规范这一核心目标，抓实农民“户有所居”这一主要目标，兼顾节约集约利用土地资源、守牢耕地“红线”、确保粮食安全、减少土地纠纷等次要目标，从法律法规、政策措施、乡村规划等不同层面进行完善和衔接匹配。

供稿人：郭君平 曲 颂 夏 英

（中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发