

## 农村违法占地建房的原因及对策——以新平县古城街道为例

李文清 (玉溪师范学院资源环境学院, 云南玉溪 653100)

**摘要** 随着新平县城市化步伐加快, 古城街道违法占地建房问题越来越突出。该研究分析了古城街道违法占地建房状况及原因, 提出了针对性的建议。

**关键词** 古城街道; 违法占地建房; 原因; 对策

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)02-00591-02

### Reasons and Countermeasures of Building Houses through Illegally-Using Land in Country—Taking Gucheng Subdistrict in Xinping County as an Example

LI Wen-qing (Colleges of Resources and Environment, Yuxi Normal University, Yuxi, Yunnan 653100)

**Abstract** With the quickening pace of urbanization in Xinping County, the question of building houses through illegally-using land of Gucheng Subdistrict becomes more and more prominent. This article puts forwards the countermeasures for Gucheng community through the analysis of the illegal building dates and finding out its causes.

**Key words** Gucheng Subdistrict; Building houses through illegally-using land; Reasons; Countermeasures

随着我国城市化步伐的加快, 城市建设逐渐向周边区域扩张、延伸, 城市周围农村的土地问题难以治理, 违法占地建房问题日益凸显, 甚至发生混乱现象。近年来国内学者对违法占地建房问题方面有一定研究, 主要是违法占地建房的原因<sup>[1-2]</sup>、方式<sup>[3-4]</sup>以及对策<sup>[5]</sup>。笔者主要对新平县古城街道农民违法占地建房状况和原因展开探讨和分析, 并提出针对性建议, 旨在切实关注新平县违法占地建房问题, 引起相关部门重视, 从而有效遏制新平县违法用地的蔓延之势。

#### 1 古城街道概况

古城街道位于新平县西南部, 属于坝区, 国土面积 140 km<sup>2</sup>, 境内地势东南高, 西北低, 最高海拔 2 740 m, 最低海拔 1 280 m, 气候属温带, 日照充足。距省会昆明市 182 km, 距玉溪市政府驻地红塔区 85 km。下辖锦秀、古城、纳溪、昌源、他拉 5 个社区 53 个居民小组 75 个自然村, 适宜种植水稻、烤烟、玉米、蔬菜等农作物, 收入主要以种植蔬菜、烤烟为主, 农民人均纯收入 3 958 元。2013 年种植青花、白花、甘蓝、兰花苔等优质精品出口蔬菜共 102.53 hm<sup>2</sup>, 实现总产量 268.5 万 kg, 销售收入 524.8 万元, 由新平东绿食品有限公司组织销售到泰国、越南、柬埔寨、广州等国家和地区。

#### 2 违法占地建房的状况

**2.1 违法占地建房总量** 古城街道违法占地建房集中在古城、纳溪、他拉和昌源 4 个社区。截至 2013 年底, 未经批准擅自违法占地数量达 270 件, 占地面积共 32 759.04 m<sup>2</sup> (表 1)。4 个社区共有农户 2 168 户, 农户中有 12.45% 违法用地。另外, 违法用地总面积 32 759.04 m<sup>2</sup> 中占用耕地 28 498.91 m<sup>2</sup>, 占总面积的 87.00%。很多农民以围墙圈地、占地建房等形式, 谋取小集体和个人利益, 使耕地面积大量减少, 保有量急剧下降。

**2.2 违法占地建房用途** 由表 2 可知, 古城街道在违法用地案件数量方面, 最多的是出租居住, 数量为 131 件, 占总违

法用地总数的 48.85%, 数量与其他用途总量几乎相当。其余堆物、经营养殖和车库 3 种用途比例分别为 27.05%、19.74%、4.36%。外来人口的大量涌入, 部分农民建盖简易房出租获利, 将村内原有住房卖掉牟取眼前利益, 纷纷违法占地搭建简易房出租。

表 1 古城街道各社区违法占地情况

社区	数量//件	比例//%	面积//m <sup>2</sup>	比例//%
古城	85	31.48	14 213.10	43.39
纳溪	70	25.93	8 998.50	27.47
他拉	81	30.00	6 994.16	21.35
昌源	34	12.59	2 553.27	7.79
合计	270	100.0	32 759.04	100

在违法占地(中), 面积最大的是经营养殖, 达 20 212.33 m<sup>2</sup>, 占违法用地总面积的 61.7%。出租居住、堆物和车库 3 类用地面积共 12 546.71 m<sup>2</sup>, 占违法用地总面积的 38.3% (表 2)。很多农民批地养殖, 占用耕地修建养殖房, 占地已成事实后就以养殖效益不佳或经营不善为由“停止养殖”进行非农业建设, 将“养殖房”改建为厂房或住房。另外, 生活质量的提高, 需要摆放的物品增多, 便搭建简易房堆放物品。违法建房占用道路导致“停车难”, 很多农民便利用房前屋后的空地建造车库。

表 2 古城街道违法占地建筑用途

建筑用途	数量//件	比例//%	面积//m <sup>2</sup>	比例//%
出租居住	131	48.85	8 091.48	24.7
经营养殖	53	19.74	20 212.33	61.7
堆物	74	27.05	4 127.64	12.6
车库	12	4.36	327.59	1.0
合计	270	100	32 759.04	100

**2.3 违法占地建筑结构** 违法占地建筑基本是简易房, 在案件数量方面, 空心砖石棉瓦结构和红砖石棉瓦结构 2 类数量达 245 件, 占违法用地总数的 90.71%; 占地面积 30 099.01 m<sup>2</sup>, 占总面积的 91.88%。其余砖混结构、木板石棉瓦结构和土木结构 3 类建筑总数量 25 件, 占总量的 9.29%; 面积

2 660.03 m<sup>2</sup>, 占总面积的 8.12% (表 3)。砖混结构的房子建造价格高, 农民难以承受, 但又需要长期使用, 空心砖、红砖、石棉瓦等建筑材料价格低廉且耐用时间长。因此, 违法占地建盖的简易房有 90% 以上是空心砖石棉瓦结构和红砖石棉瓦结构。由于空心砖石棉瓦结构和红砖石棉瓦结构建造价格低廉, 拆迁对农民的经济损失不大, 拆迁难度不高。

表 3 古城街道违法占地建筑结构

建筑结构	数量//件	比例//%	面积//m <sup>2</sup>	比例//%
砖混	11	4.07	1 415.19	4.38
土木	6	2.22	874.67	2.67
木板石棉瓦	8	3.00	350.53	1.07
红砖石棉瓦	67	24.81	7 102.16	21.68
空心砖石棉瓦	178	65.90	22 996.85	70.20
合计	270	100.0	32 759.04	100

### 3 违法占地建房的原因

**3.1 征地补偿有限支付不起高额房价** 大量集体土地被征为国有并转为建设用地, 失地农民数量增多。由于失地农民自身文化程度不高, 创业能力有限, 许多人失地又失业, 生活负担比失地前加重。首当其冲就是住房问题, 目前, 城市经济适用住房紧缺, 房价居高不下, 失地农民手中有限的征地补偿费根本不足以支付城市高额房价, 因此, 农民便在房前屋后搭建简易房居住或堆放物品, 大量耕地、村内空地被占用, 土地后备资源提前透支。

**3.2 农民大院居住模式导致违法占地** 政府征地后, 农民住房紧张问题逐渐凸显, 很多农民 (特别是老年人) 习惯了传统的庭院耕作的的生活方式不愿改变, 随即到邻近村屯居民点附近寻找平整的地块建房, 导致大片良田或果园遭到破坏, 部分民众甚至借此大量圈地扩大宅基地面积。

**3.3 农民土地法律意识模糊** 多数农民至今仍对土地法律知识知晓不多, 意识模糊。从建房地申请到审批, 需要时间长、条件严、程序繁、审批难, 而农民认为只要村干部批准即可建房, 土地使用权证、房屋产权证建成后补办不迟, 致使一些农民不按照正常审批程序建房, 把无证违建房屋当作“自有财产”。

**3.4 村干部的失职** 村干部的失职和默许导致违法建筑大量增加。首先, 农民占地建房要征得村干部的同意, 但村干部不及时出面制止和引导农民办理相关手续, 也不上报有关部门。所以农民误认为占地建房没有违法, 导致简易房乱搭乱建的现象普遍。其次, 一些外地人家乡土地少、难以发展即到新平县承包集体土地, 几年后定居下来。他向有关部门申请宅基地得不到批准, 因此, 便向村干部“购置宅基地”, 从而顺利地加入了违法占地建房的行列。

**3.5 经济利益驱使农民违法占地建房** 市场经济的迅猛发展, 让更多的人走进了“唯利是图”的行列。近年来, 由于城市发展的需要以及投资环境的不断改善, 大量土地被征用, 失地农民普遍增多。加之外来人口的大量涌入, 势必会形成“租房热”的局面。在多元化利益冲突的影响下, 部分农民打

起了“房屋拆迁补偿”和“房屋出租获利”的主意, 违法占地搭建、翻建、扩建房屋的现象日益严重。此外, 部分村组干部受经济利益的驱使, 也打着“兴办公益事业”的幌子, 非法将耕地转让建房。

农民违法占地建房相对集中在道路两旁, 尤其是交通要道交汇的三角地带。他们圈地建房是为了办企业、搞经营、做生意而占“档口地”, 使得公路越来越窄, 无法建设绿化带, 严重影响了交通道路的规划和发展。

### 4 违法占地建房的控制对策

**4.1 妥善安置失地农民** 对于失地农民, 政府征地后应进行统筹安排, 在召开会议征得基层干部和农民群众意见的前提下, 将规划区内部分土地作为农民集中的宅基地, 建设经济适用房以较低的价格转卖给失地农民, 从根本上解决失地农民“居住难”的问题, 减少失地农民随意占地建房的现象。另外, 将农民原有的宅基地进行规划和拆迁, 作为新的规划区发展或者土地复垦利用, 使土地得到有效集约利用。

**4.2 加大对基层干部的问责力度** 基层干部作为最直接的负责人, 对于农民随意违法占地建房这一问题负有不可推卸的责任, 部分基层干部更是带头占地, 向上级汇报时对农民占地事实隐瞒、包庇。针对这一现象, 应该对基层干部进行问责, 使其认真、负责地对待农民违法占地建房问题。

**4.3 多元化宣传引导农民依法建房** 广泛深入扎实地开展土地管理法规和相关法律法规的宣传教育, 强化农民的土地法制意识。充分运用广播、电视、报刊、杂志、电台、宣传栏等多种方式, 开展以土地管理法律法规和相关法律法规为主要内容的宣传教育活动。向基层干部、农民宣传依法用地的重要性及必要性及违法占地建设的严重性和危害性。宣传教育既要利用媒体, 也要举办法制讲座, 力求做到措施有力, 方法创新, 形式多样, 内容丰富。通过积极有效的宣传教育, 促进广大农民群众知法、懂法, 不断强化土地法制意识, 牢固树立土地法制观念, 推动全社会形成人人遵守土地法律法规, 依法用地光荣, 违法用地可耻的良好氛围。

**4.4 定期查处违法占地建房** 政府应当适时召集相关部门在本行政区域内联合开展“制止和查处农村违法占地建房突击活动”, 定期调查、登记和打击非法占地行为, 遏制违法占地建房的势头。发现正在动工的违法建筑应及时制止, 对已经建好的违法建筑, 相关部门应依法严肃处理, 通知其在规定的时间内拆迁。在村干部和调查小组的双重作用下, 从源头上遏制农民违法占地建房行为。

### 参考文献

- [1] 罗琦. 城乡结合部违法占地建设现象及对策[J]. 南方国土资源, 2006(3): 29-32.
- [2] 蔡玉琢. 城郊结合部农民违法占地建房问题分析[J]. 国土资源, 2010(4): 53-55.
- [3] 刘芸. 城乡结合部违法占地建房问题分析[J]. 国土资源, 2012(12): 352-354.
- [4] 孙旭丹, 张立亭, 罗亦泳. 城郊结合部违法占地建房问题探析[J]. 黑龙江科技信息, 2011(7): 322-323.
- [5] 赵冰. 农民违法占地建房监管该如何破解[J]. 资源与产业, 2010(6): 106-108.