

· 法学研究 ·

论农村居民住房建设的民主法制保障

章舜钦

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 当前,我国农村居民住房建设还存在着缺乏科学的规划设计,缺乏有效的法制管理,以及土地资源浪费和环境质量恶化等问题。存在这些问题的主要原因有立法相对滞后,执法管理力度不够,农村居民整体素质偏低,法律观念较为淡薄,政府对农村建设投入不足等。为此,必须加强农村基层党组织和村民自治组织等民主制度建设,加强立法工作和农村居民住房建设的法制管理,规范农村居民住房建设的规划设计,改革城乡二元体制,增加政府投入,改善农村基础设施,保障农村居民住房建设,推进社会主义新农村建设。

[关键词] 农村居民;住房建设;民主保障;法制保障

[中图分类号] D922.182 [文献标识码] A [文章编号] 1005-3492(2007)02-0117-04

作者简介:章舜钦,男,厦门大学法学院副教授。

胡锦涛总书记指出,建设社会主义新农村,是我们党在深刻分析当前国际国内形势,全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上,从党和国家事业发展的全局出发确定的一项重大历史任务。建设社会主义新农村所涉及的内容很多,其中,农村居民住房不仅是社会主义新农村的重要标志,也是提高农村居民生活质量和水平的基本保障。当前,我国新农村建设取得了阶段性成果,但也存在一些问题。加强和完善民主法制建设,依法规范和保障农村居民住房建设,对建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,具有十分重要的意义。

一、当前我国农村居民住房建设中存在的基本问题

随着我国经济建设的持续发展,农民收入显著增加,农村居民住房条件得到了很大的改善。但是,我国农村居民住房建设也存在着一些问题。

1. 住房建设总体上缺乏科学的规划设计

许多农村居民住房建设没有统一规划,部分农村虽然有统一规划,但由于缺乏有效的法制管理,建设规划也没有得到全面执行。一些农村居民住房建设不仅缺乏科学规划,处于无序发展的状态,而且不讲科学,不信科学,依所谓“风水”择地建房。很多富裕起来的农村居民沿街道、公路扩张住房建设,商住混合,造成许多农村“只见新房,不见新村”。许多农村居民住房建设是自行设计施工,或请没有相应资质的单位、个人设计施工,加上无施工监理和建筑材料不合格等原因,使许多农村居民住房面积很大,但结构不科学、不合理,且存在安全隐患,容易受到自然灾害损害。

2. 住房建设缺乏有效的法制管理

农村居民住房建设中,先建房,后审批;一户多宅;少批多建,宅基地面积超标;非法占地建房,造成“空心村”现象比较普遍。农村建设资金管理混乱,有法不依、有章不循,损失浪费现象比较普遍,严重影响政府投入效益和各项惠农政策的执行效

果。据统计,2004年和2005年,全国审计机关共开展涉农审计项目784个,查出滞留资金、挪用侵占转移资金等192亿元、损失浪费8.9亿元。^[1]根据《村庄和集镇规划建设管理条例》的规定,承担村庄建筑工程任务的单位,必须具有相应的施工等级证书或资质审查证书,并按规定的经营范围承担施工任务,从事建筑施工的个体工匠,除承担房屋修缮外,须按有关规定办理施工资质审批手续。但实际上从事农村居民建房单位或个人大多没有相应的资质。

3. 住房建设中土地资源浪费现象比较严重

人多地少,土地资源紧张是我国的基本国情。但在农村居民住房建设中,一户多宅,宅基地面积超标,没有规划或不按规划建房,造成了诸多的“空心村”,加上许多居民住房是占用基本农田,土地资源浪费现象比较严重。据统计,2005年山东省农村居民点用地1800多万亩,农村常住人口人均建设用地达291平方米。虽然近年来山东农村常住人口大量减少,但农民住房占用土地却仍在持续增多。^[2]另据统计,从1996年到2004年,由于建设占用等原因,我国耕地减少了1亿多亩,人均耕地面积仅为世界人均水平的40%。近年来全国基本农田净减少3900多万亩,全国27个省(区、市)的基本农田出现减少,^[3]这其中各种房屋建设占有相当大的比例。

4. 住房建设中基础设施滞后现象比较严重

长期以来,由于我国实行的是城乡分割的二元体制,政府对农村基础设施的投入不足,使城乡基础设施和社会事业发展差距较大。许多农村至今没有统一的垃圾处理机构和设施,环境污染相当严重;有些地方以前清澈的河水现在变成了污水沟;农村交通、通讯、电视、网络、电网等设施还很落后;给水、排水等设施与城市有很大差距,一些贫困地区至今还没有自来水。农村基础设施建设是社会主义新农村建设的重要内容,也是改善农村居民住房条件的关键,农村基础设施相对滞后的状况不解决,农村居民住房条件和生活水平就无法提高。

二、当前我国农村居民住房建设存在问题的主要原因

造成农村居民住房建设问题的原因是多方面的,有历史原因、经济原因,也有自然条件的原因,其中,主要原因有:

1. 农村居民住房建设方面的立法相对滞后

我国已经颁布实施了《城市规划法》但它只是适用于国家按行政建制设立的直辖市、市、镇等城市的规划建设。对于广大农村地区的基本建设,至今还没有一部全国统一的专门的《农村规划法》。虽然国务院已经颁布实施了《村庄和集镇规划建设管理条例》,许多地方也相应制定实施了地方性法规和政府规章,但与《城市规划法》相比较,它们都是属于行政法规和地方性法规,法律效力低于全国人大常委会通过的《城市规划法》。又如我国已有《城市房地产管理法》却没有《农村房地产管理法》,有《城市房屋拆迁管理条例》却没有《农村房屋拆迁管理条例》等。为此,建议全国人大尽早制定统一的专门的《农村规划法》和《农村房地产管理法》为社会主义新农村建设和农村居民住房建设,提供法制保障。

2. 农村居民住房建设的执法管理力度不够

造成农村居民住房建设法制管理不够有力的原因也是多方面的。乡镇人民政府是目前管理农村居民住房建设的最基层的行政机关,一些乡镇人民政府行政执法机构不健全,没有具体负责管理农村居民住房建设的部门;人员配备不到位;有些乡镇人民政府虽有相应的管理机构,但也仅对农民住宅的选址和用地进行了管理,其他如质量监督等基本上没有机构设置;乡镇机关国家工作人员素质偏低;农村基层党组织、村委会成员不能起模范先锋作用,一些农村党员干部在住房建设中存在违纪违法行为,造成有法不依、执法不严、违法不究、以罚代管等现象,在群众中造成很大的负面影响。

3. 农村居民整体素质偏低,法律观念较为淡薄

农村居民整体文化素质偏低,也是我国的基本国情之一。据统计,我国目前农村劳动力中,具有高中以上文化程度的只占 12.4%,初中文化程度的占 50.2%,小学及其以下文化程度的占 37.3%。多数农村居民民主法制观念淡薄,村自治组织依法自治的水平不高,许多村民还不善于依法行使民主权利,不懂得运用法律来维护自己的合法权益,比如在对《村庄和集镇规划建设管理条例》的知晓程度进行调查时发现,知道有该条例的占 10%,不知道的占 90%。农村居民对村庄规划的实施、设计、施工管理和房屋、公共设施、村容村貌、环境卫生管理等法律法规知之甚少。

4. 城乡二元体制下政府对农村建设投入不足

近年来,随着我国综合国力的不断提高,政府对农村建设的投入有很大的提高,但与城市建设的发展相比,农村建设特别是道路、排水、通讯、网络、环保等基础设施的建设在一些农村还相当落后,严重影响了社会主义新农村建设,制约农村居民住房条件和生活水平的提高。又如发达国家在上百年城市工业化、农村现代化过程中分阶段出现的环境问题,在我国仅短短的 20 多年就已集中表现出来,广大农村地区的环境污染和生态破坏不但造成了巨大经济损失,而且危害群众健康,影响环境保护。而

始于上世纪 70 年代初的韩国新村运动,由于政府重视改善农村基础设施,改造和新建了包括换房屋、公共绿化、公共道路、公共饮水等基础设施,使韩国新村运动取得了很大成就,极大地提高了韩国农村居民的生活品质。

三、加强农村基层民主制度建设,提高农村居民住房建设的民主保障

加强农村基层民主制度建设,是社会主义新农村建设的政治保证。进一步推进农村民主制度建设,有利于调动农村居民建设新农村的积极性和自觉性,促进农村居民住房建设的健康发展。当前农村基层民主制度应着重加强以下几个方面的建设。

1. 加强农村基层党的建设

农村基层党组织是党联系广大农民群众最直接的桥梁和纽带,是贯彻落实党在农村的各项方针政策,带领群众投身新农村建设的中坚力量。目前,全国有村级党组织 64.5 万个,农村党员 3000 多万名,约占全国党员总数的 43%。胡锦涛同志指出:“多年的实践证明,农村工作千头万绪,抓好农村基层组织建设是根本,是关键,是必须做好的基础工作”。加强农村基层党组织建设,对发挥农村基层党组织的先锋堡垒和领导核心作用具有重要意义。当前加强农村基层党的建设,必须加强农村党员教育,巩固和发展保持共产党员先进性教育活动的成果,全面提高农村党员的综合素质;加强党支部建设,选好配强党支部领导班子,有条件的农村可以引进大学生党员到村级党支部工作,也可以鼓励或者支持国家机关、企事业单位党的干部到村级党支部工作,建议国家将农村基层党支部书记列为国家干部编制,享受与乡镇以上党委书记同等待遇,制定和落实定期轮训、考评激励、待遇保障等制度措施;建立城乡一体的党员动态管理机制,加强农村党员干部的管理和监督,提高村级党支部的执政能力;加强党员发展工作,要遵循“坚持标准、保证质量、改善结构、慎重发展”的方针,积极探索培养入党积极分子的有效方式,改善农村党员队伍的年龄、文化和知识结构,不断增强党的生机与活力。

2. 加强村民自治组织建设

在我国,村民自治组织的基本形式是村民委员会,我国已颁布实施了《村民委员会组织法》,当前村民自治组织建设应重点加强以下几方面的工作:第一,完善村委会选举制度。根据《村民委员会组织法》规定,村委会主任由村民代表通过民主选举产生。基于一些村委会选举存在贿选等违法行为,而现行的《村民委员会组织法》还存在对“贿选”行为界定不具体,缺乏明确的处罚条例等现象,建议修改《村民委员会组织法》明确界定村委会选举中的各种违法行为及其法律责任;村委会主任实行差额选举;重点落实好群众对村干部选举的知情权、参与权、表达权和监督权;一定数额的合格选民可以提出村委会主任候选人;候选人应当向村民公布“施政”计划和个人的财务及信用资讯;上级有关部门应当加强对村委会选举的指导和监督;建立科学规范的干部考察制度、民主评议制度、责任追究制度和罢免制度,以保证村委会选举的公正和合法。第二,组建农村基层监事委员

会。没有监督的权力,很容易产生腐败行为。农村居民宅基地审批,基础设施建设中产生的各种腐败行为,都与一些村干部没有受到有效的监督有关。建议组建农村基层监事委员会,专门负责监督、检查村委会和村级党支部以及其他村级组织的各项工作,特别是农村基础设施建设等工程的招投标、施工、资金的开支等,完善村务公开制度。监事委员会成员由村民通过民主方式选举产生,成员必须是 18 周岁以上本村居民,实行任期制,工作积极、依法行使职权,得到选民支持的,可以连选连任,任职期间有违法违纪行为的,选民也可以通过民主程序罢免其委员的资格。本村村委会成员、农村基层党支部委员和财务人员,依法被剥夺政治权利的人,不得担任监事委员会委员。通过监事委员会的监督,“完善村务公开等办事公开制度,完善基层民主管理制度,发挥社会自治功能,保证人民依法直接行使民主权利”,^[4]保障农村居民的合法权益,防止违法行为的发生。

3. 加强农村居民教育,提高农村居民综合素质

胡锦涛总书记指出,“亿万农民是建设社会主义新农村的主体。提高农民的综合素质,是建设社会主义新农村的重要保证”,“充分发挥广大农民群众的主体作用,是建设社会主义新农村成败的关键。”^[5]为此,我们要加强农村居民教育,农村居民文化素质,增强民主意识和法制观念,保障农村居民依法建设住房。在教育方式上,要切合农村居民实际,采取多样化的教育方式,如通过合理划分党员小组,建立党员学习中心户,由党员结帮带队学习;组织文艺汇演,科技文化“三下乡”活动,丰富实践教育活动;进一步普及农村义务教育;普及农村广播电视教育和夜校教育;举办村级领导干部培训班等。在教育内容上,根据农村居民住房建设的需要,农村居民教育应以文化教育为基础,以民主法制教育为重点,通过加强民主法制教育,普及农村居民的民主意识和法律知识,增强农村居民的法制观念,提高农村居民依法维权意识,和依法建房的自觉性,为社会主义新农村建设营造良好的法治环境。在教育对象上,应以青少年和党员干部为重点,面向全体农村居民。毛泽东指出,政治路线确定之后,干部就是决定的因素。目前,党中央国务院关于建设社会主义新农村的大政方针已经明确,建设新农村能否取得预期效果,关键在于党员干部对党和国家方针政策的贯彻和落实,取决于他们的创造性工作。

四、加强社会主义新农村法制建设,依法保障农村居民住房建设

1. 加强社会主义新农村建设方面的立法工作

法制建设是社会主义新农村建设的基本保障,也是广大农村居民依法建设住房的重要前提。据统计,日本两次推进新农村建设前后,共出台了包括农民充分参与规划、政府财政投入、发展农村社会事业、提高农村管理水平等方面的法律与法令 30 多部。^[6]我国社会主义新农村之“新”,关键在于通过新的法律与制度,把农村居民住房建设纳入新的法律环境和制度环境中。针对我国法制建设的现状,建议全国人大应尽早启动《农村规划法》和《农村房地产法》的立法工作。

(1) 关于《农村规划法》农村规划法应当坚持:第一,政府

为主导,农村居民为主体的原则。政府是编制农村建设规划的主导,同时,各级政府在编制农村建设规划,特别是居民住房建设规划前,应广泛征求农村居民的意见和建议,以提高决策的民主性。以农村居民为主体,尊重农村居民意愿也是坚持以人为本的具体体现。第二,科学发展观的原则。科学发展观是马克思主义世界观和方法论在新农村建设中的具体应用,坚持科学发展观,要求政府在制定农村建设规划时,必须实事求是,一切从农村实际出发,保证农村建设规划的科学性。第三,因地制宜,节约用地的原则。我国有 60 多万个行政村,300 多万个自然村,各地的自然条件和经济发展程度有很大区别,在建设规划上一定要因地制宜,防止照搬模式和劳民伤财的政绩工程、形象工程。第四,分级管理,分工合作的原则。国务院是我国最高国家行政机关,统一领导全国农村建设规划工作,地方各级人民政府负责本地区的农村建设规划工作,具体的农村建设规划的编制,由乡镇人民政府负责编制,县级人民政府审批后实施。农村规划法大体上应当包括总则、农村建设规划的编制、农村建设规划的实施、违反农村建设规划的法律责任等内容。

(2) 关于《农村房地产法》农村房地产法可以比照我国《城市房地产法》的原则和内容来制定。在农村居民住房建设方面,农村村民一户只能拥有一处宅基地;农村居民人均宅基地面积,由省、自治区、直辖市根据本行政区的土地和人口的实际确定;农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准;农村居民未经批准或者采取欺骗手段获取批准,非法占用宅基地的,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;农村居民实际占用宅基地超过审批面积的部分,多占土地以非法占用土地论处;因合法婚姻、生育、收养等增加人口的,可以申请扩大宅基地面积或重新申请基地,但不得超过省、自治区、直辖市规定的人均宅基地面积标准;农村居民申请宅基地建房的,应当向村委会提出书面申请,由村委会审核后,报乡镇人民政府批准后有效;农村居民建房宅基地,应当符合乡(镇)土地总体规划,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地;农村居民在原有宅基地上申请扩建住房的,可以补上人均不足部分,重新申请宅基地的,原住房必须拆除,宅基地返还集体组织所有;对非法占用国家和农村集体土地建设住房的,依情节由人民政府或司法机关依法追究法律责任。

2. 加强乡镇人民政府职能部门建设,强化农村居民住房建设的法制管理

乡镇人民政府是我国最基层的国家行政机关,对农村居民住房建设负有最直接的行政执法和法制管理职责。为此,第一,建议在现有乡镇土地管理机构的基础上,组建土地与房产管理所,配齐配强行政人员,增强行政管理职能。第二,强化对现有农村规划和农村居民住房建设的审查、核准工作。通过对农村居民宅基地使用情况的审核和“空心村”、以及非法占有集体土地建设各类房屋的整治,退宅还田,全国“可以增加有效耕地约 4300 万亩”。^[7]第三,加强“两证”管理。所谓“两证”指农村居民宅基地“土地使用权证”和农村居民“房屋所有权证”。“两

证”是农村居民依法享有宅基地使用权和房屋所有权的法律凭证。第四,加强行政执法。如《土地管理法》、《村庄和集镇规划建设管理条件》等法律法规以及其他地方性法规的执行,强化农村居民住房建设的法制管理,和农村集体土地使用情况,农村居民住房拆迁补偿的监督力度,严肃惩处土地违法和建设违法行为,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。

3. 加强农村居民住房建设规划的法制管理

(1) 关于农村居民住房建设规划。“规划对新农村建设的成败,其科学性、可操作性,直接关系到新农村建设的成败。新农村建设规划的制定,应按照‘省、地(市)宏观调控,县级为主实施,乡镇具体操作,逐步履行报批’的要求进行。规划内容要完整体现新农村建设的经济、政治、文化、生态四位一体的基本内涵。”^[8]作为农村建设发展规划之一的农村居民住房建设规划,其规划主体应当是各级人民政府,必须由各级人民政府统筹协调、科学编制、稳步实施,不能转嫁给村委会和农户来承担,具体来讲,应当由县级人民政府做宏观上的规划和管理,乡镇人民政府具体负责规划的编制,并报县级人民政府审批后实施。同时,为了保证规划的科学性,应当有社会力量的参与,如村庄布点规划、房屋建设规划、环境整治规划,就可以由政府规划部门和专业规划设计单位合作完成。规划经费由政府财政负担,因为“村庄建设发展规划是一种纯农村公共品,政府财政应当优先保证规划经费的落实,认真指导,严格监管,以保证农村居民住房建设规划真正落到实处”。^[9]规划内容应当包括村庄布点规划、房屋建设规划和环境整治规划等。农村居民住房建设规划,要注意满足农村居民的生产生活需要,要体现各地的人文特色,注意保护具有历史和文化价值的民居,特别是文物式的各种古建筑,要广泛听取基层和农民群众的意见和建议,提高规划的科学性、民主性、可行性,确保新农村建设扎实稳步推进。

(2) 关于农村居民住房建筑设计。农村居民住房建筑设计,不仅关系到社会主义新农村的水平和质量,而且直接关系到农村居民的住房安全性、结构科学性和居住舒适性。农村居民住房建筑设计,应当由政府主导,请有设计资质的建筑设计单位负责设计若干款式,设计费由政府财政支付,无偿提供农村居民选择使用。但不能以行政命令要求农村居民改造住房。设计款式应当体现地方特色和民族风格,符合地方自然条件,又经济适用,以改变长期以来农村居民住房建筑设计不科学、不合理、不适用的状况。

4. 改革城乡二元体制,增加政府财政投入,改善农村基础设施

温家宝总理在 2006 年政府工作报告中指出:建设社会主义新农村,是党的十六届五中全会提出的重大历史任务,事关全面建设小康社会和现代化建设全局。为了提高农村居民住房条件,提升农村居民生活质量,改善农村基础设施相对落后的状态,必须改革城乡二元体制,增加政府财政投入。为此,第一,加快建立有利于改变城乡二元结构的体制机制,研究探索适合中国国情的城乡一元化户籍制度。第二,增加政府财政投入。胡

锦涛总书记提出:在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;在工业化达到相当程度后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。温家宝总理也指出:“在我国工业化、城镇化快速发展的新阶段,建设社会主义新农村必须统筹城乡发展。要通过深化农村综合改革,建立覆盖城乡的公共财政制度,在基础设施建设、改善公共服务方面,对城市和农村进行统筹安排,切实增加对农业和农村的投入。重点抓好基础设施建设,解决行路难、饮水难等突出问题。”^[10]在 1955 年日本第一次“新农村建设”中,政府平均给每个实施新农村建设的市町村高达 1000 万日元的资金扶持,1967 年第二次“新农村建设”中,每个市町村除政府 9000 万日元的补贴外,还可向国家金融机构贷款。^[11]可见,政府财政资金的扶持对促进新农村建设会起到非常重要的作用。为此,要进一步完善省以下财政管理体制,着力解决县乡财政困难,增强基层政府提供公共服务能力。要逐步增加国家财政投资规模,不断增强公共产品和公共服务供给能力。国家基本建设资金增量主要要用于农村,政府征用土地收益用于农村的比例也要有明显增加,以保持农村公共基础设施、农民生活环境改善等方面的投入不断增长。第三,建立城乡一体化的公共服务体制。这种公共服务体制的建立,可以通过政府主导、市场运作的方式进行,也就是政府主要提供法律、政策、管理、监督和行政执法等方面的服务,由企业法人根据市场规则运作。农村基础设施相对城市落后,除了长期以来政府财政投入比城市少之外,另一个重要原因就是我国农村一直没有形成完善的公共服务体制。城市有住房公积金制度,农村居民则没有,为此,建议政府要设立农村居民住房建设的社会保障制度,保证农村低收入群众也能改善住房条件,比如为农村居民住房建设提供贷款;完善农村环保设施和环卫队伍;改善农村的液化汽市场供应系统等等。

[收稿日期] 2006-11-10

参考文献

- [1] [http // www. xinhuanet. com](http://www.xinhuanet.com) 2006-07-21.
- [2] 杨帮杰. 搞好土地整理, 创建新农村发展长效机制 [N]. 光明日报, 2006-07-04
- [3] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定 [N]. 光明日报, 2006-10-19
- [4] [http // news3. xinhuanet. com / photo / content_ 4381573. htm](http://news3.xinhuanet.com/photo/content_4381573.htm) 2006-04-04
- [5] 任生心. 给建设新农村出良策 [N]. 光明日报, 2000-06-08.
- [6] 杨帮杰. 搞好土地整理, 创建新农村发展长效机制 [N]. 光明日报, 2006-07-04
- [7] 凌有江. 以科学发展观为指, 稳步推进新农村建设 [N]. 光明日报, 2006-09-08
- [8] 汪时珍. 村庄规划的公共品属性及其政策取向 [N]. 光明日报, 2006-09-18.
- [9] 温家宝. 不失时机推进农村综合改革, 为新农村建设提供体制保障.
- [10] [http // news. xinhuanet. com / politics / content_ 5100434. htm](http://news.xinhuanet.com/politics/content_5100434.htm) 2006-09-17
- [11] 任生心. 给建设新农村出良策 [N]. 光明日报, 2000-06-08

[责任编辑:王怡飞]