

# 楚雄彝族自治州住房和城乡建设局文件

楚住建复〔2019〕29号

204

黄自丽委员：

你提出的《关于加强农村“两违”建筑整治的提案》（第204号提案）交由我局主办，州自然资源规划局协办，我局经与州自然资源规划局共同研究，现回复如下：

加强村镇规划建设管理，是贯彻科学发展观、统筹城乡发展、建设社会主义新农村的客观要求，关系到国民经济与社会持续健康发展的大局，具有综合性、全局性和战略性意义。加大农村违法违规建设整治，制止私搭乱建行为是建设美丽乡村的有效措施，更是为保护基本农田和维护国家粮食安全，保持社会稳定，满足我国未来人口和国民经济发展对农产品的需求，为农业生产乃至国民经济的持续、稳定、快速发展起到保障作用。

## 一、农村建房现状

近年来，随着农村经济发展速度的加快，农民经济收入逐年增加，农村新建或扩建、改建住房行为也随之增多。按照相关法律规定，城乡村（居）民住宅建设（包括新建、拆除重建、加层建盖住宅等）需要取得城乡规划行政主管部门的行政许可，新建住宅需要取得土地行政主管部门的土地审批手续。为依法开展城乡建设用地审批，州、县（市）、乡（镇）人民政府主持编制的我州三级土地利用总体规划（2006—2020年）已实施，城市规划、集镇规划也已编制实施，村庄规划部分编制已完成，土地利用总体规划和建设规划的编制为城乡建设项目规划审查和土地审批提供了重要依据，也是村民建房审批的法定刚性依据。

但是由于农村村民建房用地指标供应不足，村民建房用地需求与供给之间的矛盾较为突出，导致农村部分村民不批就建、乱占滥建、浪费土地、破坏耕地等违法行为时有发生，部分乡镇还十分突出。由于处理不及时，个案演变成群案，处理难度增大，成本增加，农村违法用地的发生，严重妨碍了城乡规划的实施和耕地保护工作的落实。

## **二、农村违法用地的主要形式及原因分析**

据调查，我州城镇农村违法占地建房主要有四种情况：一是无房户及住房偏窄农户为满足对住房的刚性需求形成的违法占地；二是为改善住房条件形成的违法占地；三是为获取拆迁补偿在城郊结合部、城市规划区和重点建设项目拟拆迁区域内突击抢搭抢建构筑物；四是擅自将城郊结合部、公路沿线土地改变用途，

出租、转让或自行建设厂房、仓库等非农建设活动。

形成违法占地的主要原因是：

### （一）重堵轻疏，用地需求服务保障不足

1.城乡村（居）民住房建设用地规划指标不足，不能做到应保尽保，需求难以保障。

2.村庄规划与土地利用总体规划不协调。2009年以来，全州各县（市）相继开展村庄建设规划的编制工作，部分乡镇编制的中心村、自然村和居民点建设规划确定的建设位置、布局和规模与土地利用总体规划不衔接，因此即便符合村庄建设规划的村（居）民住房建设，但不符合土地利用总体规划也不可能办理住宅用地审批手续，导致村庄建设规划难以落实。

3、农村集体土地所有权和农户土地使用权、承包经营权之间在住房建设用地上的矛盾难以协调。土地利用总体规划和村庄建设规划划定的建设区域土地所有权归集体所有，但使用权已归农户，建房申请人在规划区申请建房，作为土地所有权代表的村民小组在其中的协调支配作用不足，导致建房地点难以按照规划落实，符合建房条件的农户得不到符合用地审批条件的宅基地，不得不在自己承包耕种管理的耕地内建盖，导致违反规划被动违法占地建房不断发生。

### （二）监管不到位，助长了违法占地的蔓延

1.村（居）民依法用地意识淡化，规划观念不强。土地承包经营权30年不变政策，让部分村民淡化了集体土地所有权意识，

无视土地承包经营权的土地用途限制性规定，随意出租转让承包土地改变用途，随意在承包土地上建设住宅，依法审批用地，服从管理意识逐渐淡化。

2.基层监管力量薄弱，难以保证土地动态巡查工作的密度和制止违法行为的力度。全州乡镇一级土地管理人员和县市执法监管人员少，村（居）委会一级没有全面建立土地执法信息员协管员队伍，力量薄弱，在人员编制和装备有限的情况下很难按规定频率组织开展动态巡查，不能做到对违法占地行为的早发现、早制止、早处置。

3.村（居）民违法占地建房案件查处难。村（居）民建房速度快、规模小、点多分散，土地行政主管部门经过制止、立案、作出行政处罚决定后申请法院强制执行，经过的法律程序耗时长。从违法占地建设发现、立案查处到执行，违法建筑已形成，强制拆除成本高，影响大，易引发社会不稳定因素。人民法院又不受理土地行政主管部门申请拆除违法建构物的非诉行政执法案件，或者受理后裁定交人民政府组织执行。由于违法占地建房案件查处难、查处成本大、强拆程序多、执行风险大，发现后制止手段少，查处难以到位，土地执法的制裁、震慑作用不能发挥，违法占地建房传染、跟风，并不断蔓延。

### **三、农村规划建设管理情况**

#### **（一）村镇规划建设管理机构及人员编制情况**

2011年为解决乡镇村镇规划建设管理机构问题，《中共楚雄

州委、楚雄州人民政府关于深化乡镇机构改革的实施意见》（楚发〔2011〕10号）文件规定乡镇统一设国土和村镇规划建设服务中心，为事业单位，进一步明确了承担国土资源管理和村镇规划建设等方面的行政管理职能。明确国土和村镇规划建设服务中心承担农村土地开发利用、村镇规划、村容村貌、环境卫生、园林绿化、城镇公共设施维护与管理等服务性工作。州编委按照乡镇分类标准，核定了全州103个乡镇国土和村镇规划建设服务中心共217名编制，确保每个乡镇国土和村镇规划建设服务中心编制不少于2名。

（二）根据《楚雄州城乡违法违规建筑治理行动实施方案》建立了村庄规划土地建设专管员和信息员制度

1.全州每个村（居）委会要配备规划土地建设专管员1人，各县市根据实际情况，原则上社区、坝区、公路沿线、旅游风景区等重点村（居）委会专管员必须设专职人员；对半山区、山区等相对边远的村（居）委会专管员，根据工作量大小也可采取兼职。全州每个村民小组必须配备设置规划土地建设信息员1人，信息员原则上由村民小组长兼任。各县市要根据工作实际，制定具体的村（居）委会规划土地建设专管员和村民小组信息员设置方案，并报州提升城乡人居环境领导小组办公室备案。

2、专管员待遇与绩效挂钩，待遇报酬由基本补贴和绩效补贴构成。村（居）委会专管员基本补贴为每月600元，全年按照7200元包干，由州、县财政分别补助30%、70%；村民小组信

息员待遇报酬可采用由基本补贴和绩效补贴构成，也可以采取实行直接奖励制度，即凡及时报告违法违规建设并积极组织参与查处的，按照每件次分别给予奖励；对工作落实到位，全年实现“零”违法违规事件的，年终给予一次性重点奖励；各县市要结合实际制定出台具体的奖励制度和奖励办法，并及时报州提升城乡人居环境领导小组办公室备案。专管员、信息员的补贴和奖励资金由各县（市）财政负责列入年度预算。全州形成县市、乡镇、村（居）委会、村组、专管员五级联动，充分发挥基层组织和群众在村庄规划建设管理工作中的主体作用；加强违法违规建筑治理队伍建设，提高村民自我管理、自我监督的能力和水平。

3、人员主要从本村镇范围内，敢于坚持原则、责任心强、积极性高、掌握一定规划土地建设管理知识的干部或群众中选聘产生。由各县市组织培训合格后，由各乡镇聘用上岗，按季度与年度相结合的方式考核管理。专管员纳入村（居）委会干部管理。

4、专管员的主要职责：一是开展土地规划建设管理相关法律法规政策知识宣传教育，引导村民不断增强法制意识；二是对本区域范围内的土地规划建设情况进行全面动态巡查和监督，及时发现、劝阻、制止、报告违法建设行为；三是积极指导帮助和督促建房户按规定办理土地规划建设等审批手续，依法实施建设。建立专管员报告、巡查制度，建立新建房屋工作台账，对在建户建房审批情况、占地面积、建筑面积等情况建档立卡。

5、信息员的主要职责：一是对本区域范围内的土地规划建

设情况进行全面动态巡查和监督，及时发现、劝阻、制止、报告违法建设行为；二是信息员实行报告、巡查制度，建立新建房屋工作台账，并每周向村（居）委会专管员零报告制度。

我局 2017 年、2018 年连续两次向州财政局报送了《楚雄州住房和城乡建设局关于请求解决全州村（居）委会村庄规划土地建设专管员补助资金的请示》并督促 10 县市根据《楚雄州城乡违法违规建筑治理行动实施方案》认真落实村庄规划土地建设专管员和信息员制度，但由于州、县市财政紧张补助无法到位，致使这一制度无法落实。

#### **四、违法违规建筑治理情况**

为加大全州城乡违法违规建筑的查处力度，加快提升城乡规划建设管理水平，促进城乡规划建设工作持续健康发展，根据《中华人民共和国城乡规划法》《云南省城乡规划条例》《住房城乡建设部印发城市建成区违法建设治理工作五年行动方案》（建规〔2016〕142号）和《云南省城乡违法违规建筑治理行动方案》以及《楚雄州进一步提升城乡人居环境五年行动计划（2016—2020年）》的安排和部署，为有效实施“两违”治理，加快提升城乡规划建设管理水平，促进城乡规划建设工作持续健康发展，制定了《楚雄州城乡违法违规建筑治理行动实施方案》。按属地管理原则全州 10 县市全面开展了违法违规建筑普查，经过三轮普查全州存量违法违规建筑面积 309.9845 万平方米，其中村镇存量面积 119.9468 万平方米。制定了阶段治理目标：2016

年底前，严控城乡违法违规建筑增量；2017-2019年，加大查处城乡违法违规建筑存量；到2020年，城乡违法违规建筑增量得到坚决遏制、存量基本整治、长效工作机制形成，农村建房规划许可覆盖率达到80%以上。

按照“杜绝增量、消化存量、建立机制、确保长效”的总体目标，坚持突出重点、改拆结合、以拆为主、依法综合治理的措施，全面开展城乡违法违规建筑治理。截止2019年7月，全州累计查处建筑面积309.2241万平方米、占地面积186.2395万平方米（其中，乡镇累计查处建筑面积119.9346万平方米，占地面积80.1925万平方米，拆除78.0727万平方米，治理41.8619万平方米）完成违法违规建筑存量面积309.9845万平方米的99.75%。武定县存量24.8522万平方米已全部查处完毕，其中乡镇查处15.6373万平方米，占地面积11.1805万平方米，拆除9.0658万平方米，治理6.0315万平方米。

## **五、违法违规建筑治理存在的困难和问题**

（一）发现认定违章建筑不及时，既成事实的违章建筑处置难。各县市在城乡违法建筑治理过程中，对乡镇、城郊结合部的新增违法建筑没有做到及时发现及时制止造成工作被动。部分违建住宅按照法律法规规定属于违法建设，但其又是维持户主生活居住的必要设施和唯一住房，一刀切的予以拆除，易引发社会矛盾和安全隐患，不利于社会的和谐稳定，在治理工作过程中形成了瓶颈问题，导致违法建筑治理工作推进困难。

(二)违法违规建筑治理工作推进困难。全州两违治理工作经过近3年的攻坚克难,侵占公共用地的违法建设基本清除,取得了较好的成效。10县市均不同程度存在对存量违法建筑查处不彻底、对新增违法建筑控制、处置不力的现象,违法建设有反弹现象,各县市在积极主动拆违、防违工作上办法主意不多,由于人手少没有做到横向到边纵向到底的全方位巡查,新增违章建筑时有发生,工作推进较为被动。

(三)州、县、乡(镇)三级管理没有形成合力。全州2017年虽然按《楚雄州城乡违法建筑治理行动实施方案》配备了1100名村庄规划土地建设专管员、13193名村庄规划土地建设信息员,但未严格落实规定的人员薪酬待遇,较大程度上损伤了基层执法人员的工作积极性和主动性,大部分村庄规划土地建设专管员未认真履职,导致城乡规划监管,尤其是乡镇、村一级规划监管严重缺失。

## 六、建议答复及下步工作

您的建议意见,符合客观实际,具有很强的针对性和操作性,我局会高度重视您在提案中提出的意见,进一步总结经验,研究制定相关的政策措施,全面整治农村“两违”建筑。

(一)关于建议组成由州人民政府牵头,相关职能部门参与的农村“两违”建筑专项整治工作小组,对该项工作开展专项整治。

根据《楚雄州城乡违法违规建筑治理行动实施方案》州人民政府成立了以州长任组长,州委副书记、州委政法委书记、州委

常委州委组织部长、州委常委州委宣传部长、州委常委楚雄市委书记、州政府副州长任副组长，州级相关部门主要领导为成员的领导小组，并设立了全州城乡违法违规建筑治理办公室。州政府办公室等 30 余个州级部门和单位就统筹协调做好违法违规建筑治理工作明确了工作职责。10 县市也相应成立了领导小组和办公室并配备了相关工作人员，为违法违规建筑治理顺利开展奠定了坚实的基础。

2019 年 7 月州人民政府印发了《楚雄州 2019 年土地卫片执法检查违法用地查处整改工作方案》要求各州市人民政府严肃查处违法违规用地行为，严守生态保护、永久基本农田红线和城镇开展边界。依法对全州 2019 年土地卫片检查发现的违法用地问题进行查处，强力推进违法用地和擅自占用基本农田违法用地的查处整改工作，加强基本农田保护，规范土地利用管理秩序。在农村宅基地方面：符合“一户一宅”等用地条件，且不占用基本农田的农村宅基地，责令完善用地手续；不符合“一户一宅”用地条件的，占用基本农田的，依法查处。州人民政府督查室和州卫片执法工作领导小组办公室将定期不定期的对查处整改工作落实情况跟踪检查，对政治意识淡薄，责任意识不强，工作部署落实不力、消极懈怠、整改工作走过场的，将严肃问责，并追究相关责任人的责任。

下步我们将从以下几方面开展工作：1.加大农村村（居）民建房用地保障力度。一方面保障农村建房用地指标，全州每年安

排不少于 5% 的建设用地指标用地村民住房建设，如指标不足，可以申请省自然资源厅进行指标调剂，保障农村村民住房用地需要。二是制定实施了新的村民建房规划审核政策，按照《云南省国土资源厅关于进一步提高用地审批效率为经济社会发展服务的意见》规定，将难以确定位置和范围，但用地面积小于 400 平方米的农村宅基地，在不占用基本农田的情况下按照符合土地利用总体规划办理，最大限度满足农村宅基地审批要求；2.加强卫片执法和土地动态巡查，制止违法占地行为。通过卫片执法检查 and 日常巡查发现制止违法占地行为，对依法应当立案查处的土地违法案件，严肃查处并依法执行到位，确保法律权威的执行的严肃性；3.制定楚雄州深化土地管理制度改革意见，包括将农村宅基地审批监管权等下放乡镇一级人民政府行使，提高用地审批监管效率；4.建立舆论监督和群众举报机制。一是充分利用广播电视、报纸、互联网等新闻媒体宣传自然资源规划相关法律法规和违法建设治理工作的目的、意义，加大相关法律法规宣传力度，营造有利于违法建筑治理工作的舆论氛围。二是通过举报电话和网络举报投诉平台，及时受理广大群众反映的违法违规建筑问题。

（二）关于建议国土部门加强《基本农田保护条例》等相关的法律法规的宣传力度。

州自然资源规划局将利用 2019 年土地卫片执法检查违法用地的时机宣传《基本农田保护条例》并会在今后通过广播电视、报纸、互联网和广告牌等方式大力加强宣传。

(三)关于建议在村(社区)增设土地协管员,并给予一定的经费保障。

2017年按《楚雄州城乡违法建筑治理行动实施方案》配备了1100名村庄规划土地建设专管员、13193名村庄规划土地建设信息员,薪酬待遇为每月600元,全年按照7200元包干,由州、县财政分别补助30%、70%;我局2017年、2018年连续两次向州财政局报送了《楚雄州住房和城乡建设局关于请求解决全州村(居)委会村庄规划土地建设专管员补助资金的请示》并督促10县市根据《楚雄州城乡违法违规建筑治理行动实施方案》认真落实村庄规划土地建设专管员和信息员的薪酬待遇,但由于州、县市财政紧张经费无法落实。今后我们会加紧协调努力争取经费支持,力争村庄规划土地建设专管员和信息员工作制度得到落实,进一步规范乡村规划建设管理,及时制止违法违规建设。

感谢你对我州城乡违法违规建筑治理工作的关心、理解和支持,今后请一如既往地关心支持我们的工作并多提宝贵意见。

联系人及电话:汪节武 0878-3010885

楚雄州住房和城乡建设局

2019年9月2日



---

抄送：州政协提案委员会、州政府办公室

---

楚雄州住房和城乡建设局办公室

2019年9月2日印发

---