

农村经营性自建房安全监管法律问题研究

喻书琴

湖北大学法学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年10月21日; 录用日期: 2024年11月4日; 发布日期: 2024年12月11日

摘要

农村经营性自建房对我国的农村地区的经济发挥着非常重要的作用。随着风险社会的来临, 农村地区数量繁多的自建房之风险逐渐显露, 当前我国农村自建房安全风险是新发展时期面临的新型风险治理议题。探讨如何在农村经营性自建房的建设至运营全过程中确保居民的生命财产安全, 成为一项亟待关注的议题。当前, 我国农村自建房的风险安全管理框架暴露出法律规范不健全、职责界定不清及管理机制空缺等弊端。本论文拟从法律视角切入, 分为三个章节深入剖析农村经营性自建房安全监管的挑战与对策。首章着眼于当前安全监管的实际状态, 阐述强化监管的紧迫需求与重要性。继而, 第二章将对农村经营性自建房的法律规制进行全面审视, 从国家法律层面延展至地方性法规与相关政策文件, 细致剖析现有立法的不足之处。第三部分是针对现有问题提出的法律对策和完善建议。首先要完善建筑方面相关的法律法规, 其次要加强各环节的安全监管, 以及完善监管执法机制。期以推动我国农村经营性自建房之安全风险治理从被动应对模式转变为主动预防模式, 有效应对自建房的安全问题期以发挥更大价值。

关键词

经营性自建房, 安全监管, 监管机制

Research on Legal Issues of Safety Supervision of Rural Commercial Self-Built Houses

Shuqin Yu

Law School, Hubei University, Wuhan Hubei

Received: Oct. 21st, 2024; accepted: Nov. 4th, 2024; published: Dec. 11th, 2024

Abstract

Rural self-built houses play a very important role in the economy of rural areas in China. With the

文章引用: 喻书琴. 农村经营性自建房安全监管法律问题研究[J]. 法学, 2024, 12(12): 6871-6876.

DOI: 10.12677/ojls.2024.1212976

advent of the risk society, the risk of a large number of self-built houses in rural areas is gradually revealed, and the safety risk of rural self-built houses in China is a new type of risk management issue in the new development period. Exploring how to ensure the safety of residents' lives and properties during the whole process of construction and operation of rural self-built houses has become a topic that needs urgent attention. At present, the risk and safety management framework of rural self-built houses in China has revealed the shortcomings of inadequate legal norms, unclear definition of responsibilities and vacant management mechanism. This dissertation intends to analyze the challenges and countermeasures of safety supervision of rural self-built houses from the legal perspective, divided into three chapters. The first chapter focuses on the actual state of current safety supervision and describes the urgent need and importance of strengthening supervision. Following this, the second chapter will comprehensively examine the legal regulation of rural self-built houses, extending from the national legal level to local regulations and related policy documents, and analyzing the inadequacies of the existing legislation in detail. The third part is the legal countermeasures and suggestions for improving the existing problems. Firstly, it is necessary to improve the construction-related laws and regulations, and secondly, it is necessary to strengthen the safety supervision of each link and improve the supervision and enforcement mechanism. It is expected to promote the safety risk management of rural self-built houses in China to change from a passive response mode to an active prevention mode, so as to effectively respond to the safety problems of self-built houses and to play a greater value.

Keywords

Self-Built Commercial Buildings, Safety Supervision, Regulatory Mechanisms

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 农村经营性自建房安全监督基础理论

(一) 农村经营性自建房的概念

农村经营性的自建房是村民通过当地土地管理部门审批的,拿到建设许可证后能够在自家的宅基地上或允许的土地上建造的房子,通常具备自建、自住、自管的特征。经营性自建房,特指那些由个人建造并用于出租或从事盈利活动的房屋。就其运营主体及模式而言,涵盖了村民个人直接经营与农村集体经济组织经营管理两种模式。与普通自建房相比,经营性自建房在使用对象上展现出差异,倾向于服务于不确定的广泛群体,且容纳人数众多,故而在建筑施工等阶段,对经营性自建房安全把控要求更为严格。

(二) 我国农村自建房安全监管措施的发展和演变

现实中,我国农村自建房安全风险监管活动从房屋规划设计、违规违建、危房问题等具体风险点治理转变为体系化安全治理。在早期,农村自建房监管较为薄弱,普遍存在着无规划、无设计、无管理的“三无”状态,这也导致了許多自建房在选址、设计、施工过程中缺乏必要的安全标准和质量控制,安全隐患频发。自2004年起,政府主动推进和实施农村安居工程,消除安全隐患,改善居民居住条件。随后,为进一步解决农村贫困群体的基本住房安全问题,农村危房改造的试点工作被提上日程。近年来,一连串自建房意外坍塌重大事故频频发生,导致了重大的人员伤亡和财产损失,诸如山西省临汾市的餐馆坍塌事故、2021年湖南省郴州汝城的民房垮塌事件,以及2022年4月29日发生在长沙望城的自建房严重倒塌事故,这些事件均引起了社会的广泛关注。鉴于此,农村自建房,特别是用作经营用途的住房

所存在的安全隐患问题日益受到重视。在此背景下,2022年5月,国务院办公厅发布了《关于开展全国农村自建房安全整治“百日行动”的通知》,指出要以“百日行动”为契机,把农村自建房安全风险管控作为各级政府工作的重点目标[1]。从中央到地方,一系列自建房监管政策和措施出台,旨在建立健全农村自建房安全监管的长效机制。

(三) 加强自建房安全监督的必要性分析

首先,自建房安全监管连着千家万户,事关人民群众生命财产安全。当前,我国农村自建房的建造队伍普遍缺乏专业培训,多由邻里亲朋构成,其建筑技术水平并不高。诚然,过去由于农村住房多为一层或两层,设计简单,对安全和质量问题重视不够。然而,随着农村经济的复苏、农村复兴战略的实施和城乡一体化进程的加快,农业、餐饮业等新兴经济行业迅速发展,促使不少民众擅自对自建房进行非法加层或任意改造。这些未经审批的增设行为,加剧了原本就存有安全质量缺陷的自建房的隐患,极大地威胁到了居民的生命财产安全。此外,强化自建房的安全监管机制是维护乡村市场正常秩序的必然要求。鉴于多数地区农村自建房安全风险治理的责任主体落在政府,回溯至20世纪80年代初期,农房建设已由乡建部门在乡村规划层面上加以调控与管理。18年后,农村自建房的建设及使用由农业农村部、自然资源规划部、住房建设部、应急管理部、工商部等多部门共同管理,原乡村振兴局也曾在宅基地建设中发挥作用,但这些组织部门职责分散,相关职责划分不明确,职能部门的权责结构体系未构建出清晰的风险承担秩序[2]。

2. 农村经营性自建房安全立法及现存监管问题

(一) 农村经营性自建房安全监管的立法现状

早在2016年,我国便着手对自建房问题进行合理规划,此举旨在推动乡村振兴战略,加速农村经营性自建房的健康发展进程。2021年,住房和城乡建设部办公厅颁布了《关于强化农村自建房安全知识宣传的通知》,强调在全国范围内加强对农村自建房安全教育的推广,旨在显著提升农民群众的安全认知水平。在此背景下,除中央层级的法律框架之外,各级地方政府及其职能部门亦积极响应,根据各自区域特点,制定了适用于农村经营性自建房的质量安全保障的地方性监管与检测准则,以实现更贴合实际的管理与指导。例如南通市、晋城市等已召开立法推进会或提交相关管理条例草案,旨在细化管理措施[3]。汇总中央与地方的立法状况,关于农村经营性自建房质量安全的现有法律规定主要涵盖两个层面:一是对于建房行为的立场不够明确,二是对房屋实体质量控制的规定不够充分。具体来看,农村经营性自建房在设计、施工乃至验收阶段面临的公共管理法律规制呈现出空白状态。《建筑法》及相关法规并未将农村低层自建房的建造活动纳入其管理范围之内,这一疏漏直接引发了该领域法律应用的缺位。同时也存在立法与农民自建住宅建房实践不匹配,现实中,农民收入有限,处于成为收益不平衡,他们没有足够的资金对自建房进行定期加固和修缮。同时,在《建设工程施工合同司法解释》中规定承包人的身份只能是具有资质的施工企业,而农村经营性自建房中的承包主体往往是个体工匠,因此我国在立法上缺乏对农村个体工匠的立法规制。

(二) 农村自建房基础行政监管机制不完善

1) 行政安全监管执法依据缺失

在经营性自建房从建设、设计施工到安全运营的全链条管理中,行政监管执法扮演着贯穿始终、全面覆盖的角色。当前,针对农村自建房非法改造的问题,我国法律体系尚未明确授权政府部门以行政强制执行力进行干预。虽然《行政许可法》和《城乡规划法》授权县级以上自然资源和住房保障部门进行调查和行政处罚,但并没有明确规定直接实施强制措施的权限。以晋中市为例,自然资源局在处理完农村地区的违法改造后,只能到法院申请强制拆除这种情况凸显了城市政府在这方面的权力缺失,因为县

级政府只有直接执行强制措施权力。此外,我国现行行政法规也未明确乡镇政府对农村违章建筑和未批先建住宅的处罚权限,这一监管空白暴露出最贴近农村土地使用和建设实际操作基层政权在监督执法方面的不足。此外,当独户住宅转为商业用途时,行政监督和工业及消防安全标准的执行也受到限制。虽然《消防法》规定了建设项目的安全规则,但并未对农村地区用于商业活动的独立式房屋提出具体的安全要求。至于《劳动安全法》,虽然规定了县级以上地方政府负有农房安全生产监管职责,但并未明确规定地方政府是否也有此监管职责,这就造成了地方政府对农房安全监管合法性的缺失。

2) 行政人员执法能力不足

一项好的政策必须通过实践加以展现,在基层政府部门的行政监管方面存在着执法力量弱的问题,这主要是由于基础人员的数量较少、执法素养不够等多方面而成[4]。在具体的监管实践中,乡镇政府的职能部门存在一定的履职不足。为了吸引投资和改善商业环境,乡镇政府有时会忽视对违法建设活动的执法管理,这导致了权力与责任之间的不匹配,从而忽略了自建房的安全监管环节。这些问题的存在阻碍了对农村经营性自建房安全的有效管理和良好治理。

3) 行政监管执法协作配合机制不健全

农村自建房的行政监管往往涉及多个部门,目前多地采用协作安全监管的方式对日常农村经营性自建房进行日常的监管。但在实践过程中容易出现各部门之间职责划分不明确、协调配合程度不高的情况,使得监管机制的灵活度不高,进而导致一些质量安全不合格的建筑无法得到及时发现和整改。这些现实情况加剧了农村自建房监管问题的复杂性,让农村自建房监管问题的治理存在长期性。

(三) 农村经营性自建房安全监管不足

农村自建房的监管机制存在不足主要体现在监管缺乏法律依据、对违法改建、扩建处罚力度不强、房屋使用流程审批混乱等方面。其一,相关安全监管方面的立法不够完善。目前,我国农村自建房质量安全监管的法律规范相对较少,且不够具体明确,使得相关部门在对自建房进行监管时无法做到实质性的监管和审查。此外,农村自建房质量安全监管立法的法律层级较低,在与其他法律规范冲突时往往不占优势。再者,农村自建房质量安全监管的相关法律法规尚未形成完整的体系,缺乏明确的规定和约束。例如,关于农村自建房的审批程序、建设标准、安全监管等方面的法律法规尚未完善,导致农村自建房在规划、建设、使用等环节存在诸多漏洞和隐患[5]。一些地方政府在监管方面存在漏洞和盲区,导致违法建设行为得不到及时有效的制止和处理。其二,对于非法改建行为的惩处强度不足。依据《土地管理法》的相应条款,擅自将农村自建住宅改造或扩建成经营性用途的不合规建筑物的行为,仅规定了限时拆除的处置措施,此种单一的处罚手段在实际执行中面临较大操作障碍。如若在期限内没自行拆除,便由行政机关强制拆除,这很可能变相加大村民违章、盲目扩建自建房的的可能性。第三,于房屋使用的审批程序之中,前期审批构成了行政机构针对村民拟建设的经营性质农村自建房实施的预先审查步骤。在此阶段,行政机构有机会对房屋的安全合规性进行严格审查与验证。然而在现阶段,我国大部分农村地区的审查流程还不够完善,群众常常因审批程序繁琐而发出抱怨之叹,审批程序时间过长严重影响到了人们的生产生活。

3. 加强农村经营性自建房安全监管的法律对策

(一) 完善安全监管体系的制度化建设

一系列规范性规则构成了制度以约束治理着个体和组织的行为活动,农村经营性自建房的安全生产问题在源头上需要关注宅基地制度和农村住房制度[6],一方面我们要完善《建筑法》等相关法规,将农民低层的建筑活动纳入法律规范的范围之中,并规范和农村经营性自建房活动有关的建造人员技术培训、改造装修技术、日常维护等配套性制度体系的建设。另一方面,鉴于新时代农民需求的新变化及农村宅基

地资源的特性，优化农村自建房产权制度势在必行。这要求我们从速整合现有法律法规，强化安全监管法制基础的建构，旨在提升涉及农村自建房质量与安全规范的立法层次，确保其法律地位。

(二) 加强安全监管的权责秩序建设

安全风险监管的重点在于明晰监管承担主体中的权责关系。具体而言，这一过程涉及在农村经营性自建房的建设、运营及监管等关键阶段中，确立职责区分的界限，细化学术地界定政府干预监督的具体环节，并细化各相关政府部门的监管责任。在农村经营性自建房安全管理方面存在的问题，阻碍了对其实施有效的治理和优化管理。我们可以结合乡村振兴战略，对农村自建房的安全监管体系进行顶层设计与统筹规划。这包括建立和完善农业农村、自然资源、住房和城乡建设以及市场监督管理等多个部门之间的协作机制，明确各自职责，并确保从农房用地审批到规划、建设乃至使用管理的整个过程中均能落实安全标准，从而构建一个完整的监管链条。尤为重要的是，需清晰划定建房审批流程、施工质量控制、房屋改造许可及监督检查等核心职责的归属与责任框架。让安全监管尽可能地渗透在农村经营性自建房建设的各个环节，防止出现监管不到、和监管不到位担责时踢皮球的现象。

(三) 完善农村经营性自建房的基层行政监管机制

1) 完善基层行政监管执法依据

针对农村危房问题，依据其危害程度的差异，实行分类管理策略显得尤为必要，该策略涵盖但不限于采用强制性拆除、恢复原有安全状态及实施维护性使用的监管措施。针对在报告农村经营性自建房质量安全问题时存在不实信息或数据的情况，法律法规需明文确立相应的惩罚措施，以确保信息的真实性。在此基础上，建议从两个维度加强管控：首先，增强法规体系，明晰乡镇人民政府在行政强制执行方面的权限，特别是在对非法农村经营性自建房采取强制拆除措施上的法理依据，同时，扩充其在消防安全与生产安全监管方面的行政执法能力，确保监管无遗漏。其次，加大对违法行为的惩处力度，引入行政拘留机制并提升罚款标准，以此形成有效震慑。对于违反建筑规范擅自改建、扩建的行为，应实施严格的监管政策，包括责令违规方在限定时间内整改，逾期未改则采取强制拆除措施并施以适当处罚，旨在通过强化执行力度达到警示目的。此外，为保障救援行动的顺利进行，需赋予地方政府在紧急情况下决定周边建筑物紧急疏散与快速拆除的权限，以确保救援通道畅通无阻。

2) 加强执法队伍业务培训，社会各方合作监管

首先，在农村经营性自建房项目从规划、施工至运营的全链条管理中，强化执法监督与绩效评估机制显得尤为重要。这要求各级地方政府不仅需要加强对基层工作人员的技能培训，还必须提升他们的法治观念，通过高级别政府部门组织定期的法学教育活动，采用包括影视资料、动画解说等多种媒介形式，每周安排至少两小时的集中学习心得交流会议，营造开放讨论的氛围，以实现对基层人员多维度、深层次的知识与技能培训渗透。此外，构建一套完善的基层工作者房屋安全评估体系至关重要，该体系需将考核成绩纳入个人晋升与岗位调整的核心考量因素之中，以此激发基层员工自发学习房屋安全相关知识的积极性。同时，创立工作绩效评判标准，将理论知识运用实效与实践操作表现相结合，作为衡量奖惩的基准，以此途径促进整个团队业务能力的全面提升[7]。

此外，为优化监管效果，建议采纳“激励导向监管模式”，并与社会各界协同合作。具体来说，可以通过实施经济激励策略来清晰划分村民、村集体成员及农村消费群体在监控农村经营性自建房经营活动中合规性的职责与角色。对成功举报自建房经营活动中违法违规行为的上述群体给予经济奖励，相当于建立一种内部举报激励体系。当发现经营者存在违法活动时，通过经济刺激手段鼓励村民等社会力量参与监督，借鉴司法领域的举报奖励或悬赏做法，以此作为强化村民和村集体监督效能的有效途径。

3) 加强基层行政部门协同执法机制

首先，增强政府机构与第三方主体的信息披露责任，这是确保社会各方有效获得信息的关键步骤。

该措施包括细化公开农村经营性自建房的品质安全信息、市场违规建筑状况及违法经营主体信息的规定，并且优化二者在提升信息透明度方面的作用与定位。

其次，需构建严密的执法监管架构，覆盖农村自建房安全监管的全周期与多维度，实施数个关键部门引领的协同监管模式，明确各政府机构在具体环节中的权责分配与执行细节[8]。在此基础上，建议搭建跨部门的违法信息共享系统，囊括自然资源、住建、消防等多个机构，针对未经许可的建设行为及安全不达标案例进行通报，同时保障个人信息隐私，通过去标识化处理敏感信息。住建部门暂停发放相关许可证，消防与农业农村部门同步限制政策优惠，形成严格的前置管控。进一步地，应创建一体化的农村市场违规行为公示平台，利用“互联网+监管”模式增强数据互通与部门间的信息交互，提速违法行径的识别与响应，促动跨部门共担责任制的有效执行。

另外，探索引入独立第三方监管机构，专注于全面、深入揭露农村违规行为，设定详尽的评价标准，依托专业力量编织企业与个人的信用网络，实行双轨信用评估体系，以提升违法行为的成本。对于违规主体，应实施全面精准且即时的诚信信息记录与公开机制，尤其对严重违法者，其信息将被报送至银行、司法及行政部门，影响其后续融资贷款等经济活动，最终促成跨机构联合执法协作网的成型，确保监管效力的最大化。

4. 结语

确保所有民众实现安居乐业，既是我国现代化进程的内在要求，也是对城乡居民福祉的共同承诺。在这个目标下，农村经营性自建房的健康可持续发展，乃是社会各界协同监管与共同努力的成果体现。随着我国农村经济的不断发展，农村经营性自建房的安全监管治理得到高度重视，面对现实中庞大的经营性自建房，因此，强化安全监管的法律法规体系，精简并优化政府的事先审批程序，以及提升后续监管的严密性，是至关重要的。确保农村自建经营性住房得到充分有效的安全监管，不仅是保护民众生命财产安全的基础，也是维持乡村市场经济秩序、捍卫农民消费者权益及顺利推进乡村振兴战略的必备前提。简而言之，农村经营性自建房的兴起是乡村振兴战略的一大驱动力。诚然，其安全监管面临着多重挑战与局限，但随着相关法律法规体系的持续完善与全社会监管体系的日益成熟，预示着乡村经济即将步入一个全新的发展阶段。

参考文献

- [1] 陈月峰. 当前农村建房过程中存在的问题及解决途径[J]. 太原科技, 2001(5): 23-25.
- [2] 张英喆. 农村自建房安全监管责任落实及建议[J]. 劳动保护, 2021(10): 50-51.
- [3] 迟海琼. 韩国“新村运动”对我国发展县域经济的启示[J]. 经济研究导刊, 2011(2): 133-134.
- [4] 卢护锋. 行政执法权全面下移的组织法回应[J]. 政治与法律, 2022(1): 124-135.
- [5] 蔡科云, 肖安琪. 综合执法下沉基层的整体性治理研究[J]. 湖北警官学院学报, 2019, 32(6): 118-126.
- [6] 陈杰, 王鑫淼. 农村自建房安全风险治理的内涵、体系不足及优化建议[J]. 中国发展, 2024, 24(2): 70-75.
- [7] 叶必丰. 执法权下沉到底的法律回应[J]. 法学评论, 2021, 39(3): 47-55.
- [8] 韩涛. 消防安全“网格化”管理机制研究[J]. 湖北警官学院学报, 2013(2): 35-36.