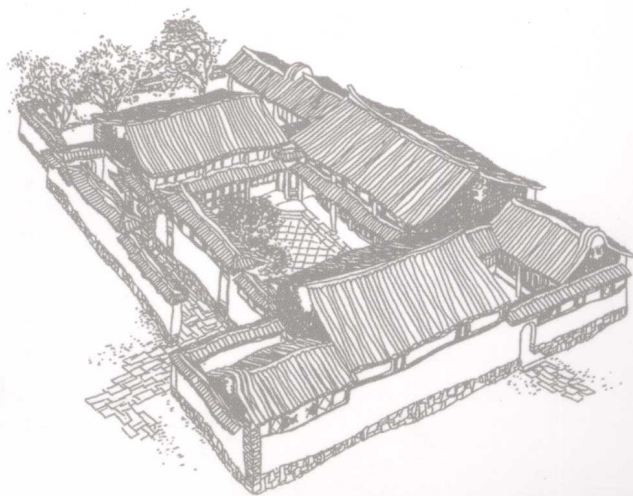
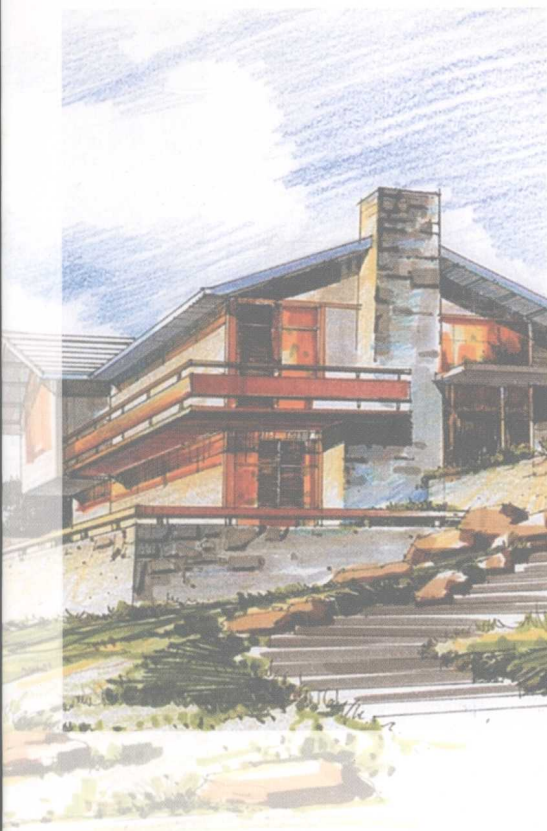


农民建房法律指南

潘安平 编著



中国建筑工业出版社

农民建房法律指南

潘安平 编著

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

农民建房法律指南/潘安平编著. —北京: 中国建筑工程出版社, 2007

ISBN 978-7-112-09289-5

I. 农… II. 潘… III. 农村住宅—法规—中国—指南
IV. D922.297-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 063648 号

农民建房法律指南

潘安平 编著

*

中国建筑工程出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京天成排版公司制版

北京市彩桥印刷有限责任公司印刷

*

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 14 $\frac{3}{4}$ 字数: 385 千字

2007 年 6 月第一版 2007 年 6 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 25.00 元

ISBN 978-7-112-09289-5

(15953)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书根据广大的农民读者缺乏必要的法律知识的特点，在编写过程中紧扣“针对性、实用性和可操作性”。针对性，就是力争用最通俗的语言，告诉读者尽可能多的、实用的法律知识。实用性，就是在内容选择上，针对读者的实际需要，通过对工程建设中典型案例的评析，解答农民朋友在建房过程中存在的问题及难点。可操作性，就是读者在现实生活中遇到同类法律纠纷和问题时，可参照本书讲述的方式和方法进行处理，充当读者随身律师的作用。

本书分4章，分别是：农民建房应知村镇规划、农民建房应知土地法、农民建房应知建筑法、农民建房应知房地产法。

读者对象：基层农村工作人员和广大农民。

责任编辑：胡明安

责任设计：郑秋菊

责任校对：刘 钰 王 爽

前 言

本书为“浙江省社会科学界联合会 2006 年社科普及课题成果”。本书初稿的名称为“新农村建设法规实用手册”，后来，为了使主题更加贴切而采用现名。

其实，农民建房就是想有个窝，人活在世上一辈子，辛辛苦苦劳碌了一辈子，唯一看得见的就是这房子，房子在心目中的价值，只有农民自己最清楚。从最早的茅草房到后来的砖瓦房，再到如今的小洋楼……。从某种角度上看，农民建房是农村发展状况的晴雨表，房子就是贴在每个家庭上的标签。

各种主、客观因素的存在，造成当前许多农民朋友法律知识比较缺乏。正因如此，他们常常会在不知不觉中，做出一些不符合法律规定的事情来。结果造成了当前村里住宅建设的诸多问题，例如住宅缺乏科学的规划和管理、违章建筑此起彼伏、农村建筑市场混乱等。有的农民甚至因此深陷法律纠纷的泥潭而亟待法律救助。据调查，当前农村 80% 以上的矛盾纠纷集中在建房造屋、路田界址等方面。有的农民为了一点小事而不肯谦让，不惜常年上访、反复上访，影响了当地社会的稳定。而当他们幡然醒悟、悔之莫及时，却往往又茫然无措，不知道究竟该怎么办。所以，他们十分需要法律的关怀、需要了解必要的法律知识，同时需要懂得怎样运用法律的武器，保护自己和家人的安全，维护自身的合法权益。

正是基于这样的认识和考虑，我把关注的目光投向了千千万万普通农民，我一直有个心愿，希望能够为他们——我的父老乡亲们做点事情。2006 年春天，党中央、国务院提出了“建设社会主义新农村”的伟大举措，我不禁砰然心动。社会主义新农村

建设的全面启动，将有力地推动农村基础设施建设的投入，必将推进小城镇发展的速度，推进农村房地产的建设，掀起一个农民建房的新高潮，从而使农民获得改善居住条件的机会。于是，我向浙江省社会科学界联合会提出了2006年社科普及课题申请，课题名称为“新农村建设法规实用手册”。希望编写一本具有科学性、知识性、实用性和可读性的建设法规方面的知识读本，给咱们农民兄弟做点实实在在的事情，了却我多年的心愿。没有想到，我的申请很快得到了浙江省社会科学界联合会科普处俞晓光处长的大力支持，他给我打来了热情洋溢的电话，并邀请我到省城杭州和有关专家见面、商谈相关事项。最终，该课题获得了立项。也为本书的诞生起到了重要的推动作用。

目前，有关农民建房法律知识的书相对较少，这是一个欠缺。本书想弥补这方面的空白。

本书以党中央、国务院有关社会主义新农村建设的方针、政策为指导，根据农村建设的实际需要，将工程建设基本法律制度与典型案例有机地结合起来，以农村基本建设为主线，回答了老百姓关心的村镇规划的制定与实施、旧村改造与村庄整治、村容村貌整治、村镇建设工程的建设与管理、村民宅基地及农村房屋、农村人居环境建设以及违反法律规定应承担的责任等问题。介绍了我国现行的建设法规，内容包括村镇规划建设、土地管理、工程勘察设计、工程建设执业资格、工程发包与承包、工程建设合同、建设工程质量、工程建设安全、房地产管理等方面的法规。除此而外，还较为详细地介绍了与工程建设有密切关系的合同法等；并简要介绍了有关环境保护等相关法规。

根据广大的农民读者缺乏必要的法律知识的特点，本书的编写过程中紧扣“针对性、实用性和可操作性”。针对性，就是力争用最通俗的语言，告诉读者尽可能多的、实用的法律知识。实用性，就是在内容选择上，不是面面俱到，名词、概念和专业术语满天飞，而是针对读者的实际需要，通过对工程建设中典型案例的评析，解答农民朋友在建房过程中存在的问题及难点。可操

作性，就是读者在现实生活中遇到同类法律纠纷和问题时，可参照本书讲述的方式和方法进行处理，充当读者随身律师的作用。通过对工程建设中典型案例的评析，有针对性地解答广大干部群众有关村镇建设法制问题的新情况、新问题、新困惑。对农村基层干部以及广大农民具有一定的指导意义。

本书定位为普法辅导用书，读者对象：基层农村工作人员和广大农民。本书依据的现行法律法规主要有：（1）法律：《民法通则》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国土地法》、《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国继承法》等；（2）行政法规：《村庄和集镇规划建设管理条例》等；（3）地方法规：《浙江省村镇规划建设管理条例》、《浙江省实施“中华人民共和国土地管理法”办法》等；（4）相关建设规章、文件、规范。

本书在编写过程中参考和借鉴了一些专家和互联网上的资料、案例，汲取了他们的研究成果，由于篇幅的限制，不能将他们一一列出，在此向他们表示深深的谢意。同时，得到了浙江省社会科学界联合会科普处俞晓光处长和浙江省社会科学院法学所所长陈柳裕博士的大力支持，受到了温州大学建筑与土木工程学院潘林有教授、石海均教授及其他同事们的鼓励和支持，在此向他们表示真诚的感谢。我特别要向中国建筑工业出版社及本书的责任编辑胡明安先生表示由衷的敬意和感谢，胡明安先生工作作风严谨，待人热心、真诚，令我终生难忘。最后，我要深深的感谢我的妻子和家人在本书编写过程中对我的全力支持，向含辛茹苦抚育我成长的父母致以最诚挚的感恩，并祝我的宝贝女儿天天快乐成长！

由于作者才疏学浅，书中的谬误之处在所难免，恳请读者批评指正。

潘安平

2007年春节于温州大学

目 录

前言

引子	1
一、什么是法?	3
二、农民建房为何当知法?	6
三、农民建房应知哪些法?	10
第一章 农民建房应知村镇规划	14
第一节 村镇规划法规的含义和意义	14
一、村镇:我们共同的家園	15
二、村镇规划:勾勒美好家園的五彩画笔	18
三、村镇规划法规体系:撑起村镇未来的“保护伞”	20
四、村镇规划法规对农民建房的意义	23
第二节 村镇规划的编制	25
一、村镇规划编制,刻不容缓	25
二、村镇规划的编制机构及原则	28
三、村镇总体规划的编制	31
四、村镇建设规划的编制	33
五、村镇规划的编制步骤	35
六、村镇规划与相关规划、计划的关系	37
第三节 村镇规划的审批	38
一、村镇总体规划和集镇建设规划的审批	38
二、村庄建设规划的审批	39
三、阳光规划 众志成城	40
四、村镇规划的实施、修改与调整	42
第四节 村镇“一书一证”的规划审批	44
一、村镇规划选址意见书:农民住房选址的“安全卫士”	44

二、村镇工程建设规划许可证：工程建设的“通行证”	51
第五节 村庄和集镇防灾规划	55
一、村镇防风规划——从“河尾洋村”悲剧谈起	56
二、村镇防洪规划	58
三、村镇防震规划	59
四、村镇防火规划	62
五、村镇地质灾害防治规划	63
第六节 村庄规划建设整治	65
一、旧村改造：改变村民的居住条件	65
二、村庄整治：优化人居环境	69
三、县(镇)规划中村庄的撤并问题	73
第七节 村镇规划的监督管理	75
一、村镇规划建设管理的管理机构	75
二、违章建筑及其管理	80
三、村庄和集镇公共设施管理	85
四、村容镇貌和环境卫生管理	89
五、村庄和集镇的环境保护与污染治理	94
第八节 村镇规划法律责任	97
一、村镇规划行政法律责任	98
二、村镇规划刑事法律责任	99
三、违反村镇规划行为的法律责任	100
 第二章 农民建房应知土地法	 102
第一节 土地法的含义和意义	102
一、土地：农民的命根子	103
二、土地的“守护神”——土地法规体系	106
三、土地法对农民建房的意义	109
第二节 农村宅基地及其使用权	111
一、宅基地：千家万户的立足之地	111
二、宅基地使用权的法律特征	113
三、宅基地使用权的取得	116
四、宅基地使用权的转移	117
五、宅基地使用权的抵押	122

六、宅基地使用权的继承	123
七、宅基地使用权的消灭	126
第三节 宅基地的“一户一宅”制	127
一、何谓“一户一宅”？	128
二、“一户”如何认定？	129
三、宅基地用地标准	130
四、“一户多宅”时宅基地使用权的处理	131
第四节 农民建房的宅基地申请	132
一、农民可以私自建房吗	133
二、农民申请使用宅基地建房的条件	134
三、农村村民宅基地的审批	136
四、安排宅基地时常见的问题	139
第五节 农村宅基地确权与权属登记	143
一、宅基地确权、确权机关及主管	144
二、宅基地确权的法律依据	145
三、宅基地确权的作用	145
四、宅基地使用权的确定	147
五、土地登记	148
六、农村宅基地确权登记	150
七、宅基地确权与宅基地登记的异同	152
第六节 农村宅基地纠纷处理与法律保护	153
一、宅基地纠纷的类型	153
二、宅基地纠纷的处理原则	158
三、宅基地纠纷解决方式	160
四、不同类型宅基地纠纷的调解	162
第七节 乡(镇)村建设用地	164
一、乡(镇)村建设用地的范围	164
二、乡(镇)村建设用地的用地原则	166
三、乡镇企业用地管理	169
四、乡(镇)村公共设施、公益事业建设用地管理	172
五、集体土地使用权的行使	173
六、集体土地使用权的收回	175
第八节 土地法律责任	176

一、土地法律责任概述	176
二、买卖或者以其他形式非法转让土地的法律 责任	182
三、破坏耕地的法律责任	187
四、非法占用土地行为的法律责任	188
五、农村村民非法占用土地建住宅的法律 责任	190
六、非法批地的法律责任	192
七、工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私 舞弊的法律责任	195
 第三章 农民建房应知建筑法	197
第一节 建筑法的含义和意义	197
一、“建筑”的故事	197
二、建筑法：建筑活动的“护身符”	201
三、建筑法对农民建房的意义	205
第二节 村镇建筑的设计	208
一、村镇建筑设计：工程建设的灵魂	209
二、设计资质证书：建筑设计院的“营 业执照”	211
三、执业资格证书：建筑设计人员的 “身份证”	213
四、村镇建筑设计的原则	217
五、村镇建筑设计的“家族”	219
六、村镇建筑设计审查：工程设计的 “质监员”	222
七、标准设计和通用设计的管理	223
第三节 村镇建筑的施工许可	224
一、开工许可：农民建房的“入场 券”	225
二、建筑施工单位的资质：企业实 力的标志	233
三、村镇建筑工匠：乡村的建筑承 包商	236
第四节 村镇建筑工程发包与承包	237
一、村镇建筑工程的发包方式	238
二、村镇建筑工程承包方的要求	240
三、建筑工程合同：保障当事人的 合法权益	243
四、村镇建筑工程的招标与投标	245
五、村镇建筑工程造价：钱该怎么 算？	247
六、转包、违法分包：死亡线上的 交易	248
第五节 村镇建筑安全生产	251

一、安全生产捍卫生命的尊严	251
二、村镇建筑安全生产管理：构筑生命的防护网	254
三、村镇建筑安全生产管理的方针和政策	256
四、村镇建筑安全生产监督管理体制	258
五、村镇建筑设计的安全生产责任	261
六、建筑施工企业(建房承包方)安全生产责任	263
七、建设单位(建房户)安全生产责任	266
八、安全教育，警钟长鸣！	267
九、建筑意外伤害保险：给爱您的人一个保障	271
十、伤亡事故的处理和报告：当不幸发生之后	274
第六节 村镇建筑工程质量	277
一、村镇建筑质量隐患不容忽视	277
二、工程建设标准：衡量工程好坏的那杆秤	279
三、工程质量监督管理体制：政府在行动	282
四、建筑工程质量群众监督：老百姓眼睛是雪亮的	286
五、建设单位(农民建房户)的质量责任	288
六、勘察、设计单位的质量责任	291
七、施工单位的质量责任	294
八、村镇建筑工程竣工验收	297
九、建筑工程质量保修：维护使用者的合法权益	301
第七节 村镇建设工程建设合同	306
一、村镇建设工程合同概述	307
二、村镇建设工程合同的订立	310
三、村镇建设工程合同的效力	314
四、村镇建设工程合同的履行	319
五、村镇建设工程合同的索赔	323
第八节 建筑法律责任	327
一、建筑行政违法行为及其法律责任	327
二、建筑民事违法行为及其法律责任	332
三、建筑刑事违法行为及其法律责任	337
 第四章 农民建房应知房地产法	 341
第一节 农民房屋的所有权	342

一、房屋：有“家”的地方	342
二、房屋所有权的内容：农民对房屋享有哪些权利？	345
三、农民房屋所有权的取得	351
四、农民房屋所有权的消灭	356
五、农民房屋共有	357
六、农民房屋共有的分割	368
七、农民房屋所有权的确认	371
八、农民房屋所有权的保护	372
第二节 农村房地产相邻权	379
一、何谓相邻关系？	379
二、邻里和谐的支点——兼谈相邻权的构成	381
三、土地相邻关系	386
四、相邻房屋关系	395
五、农村房地产相邻权的确认和保护	400
第三节 村镇房屋的权属登记	402
一、我国村镇房屋权属登记制度	402
二、村镇房屋权属登记的种类	405
三、村镇房屋权属登记的程序	407
四、村镇房屋权属证书的注销和补发	413
第四节 农民房屋的继承	415
一、农民房屋继承顺序	415
二、农民房屋继承开始	420
三、农民房屋的法定继承	423
四、农民房屋的遗嘱继承	428
五、农民房屋遗赠	432
六、农民房屋遗赠扶养协议	434
七、农民房屋继承的放弃	436
八、农民房屋继承权的丧失	438
九、农民房屋继承权的法律保护	440
主要参考文献	443

引 子

就像一首流行歌曲唱的那样：“想要有个家，一个不需要华丽的地方，在我疲倦的时候，我会想到它……”每个人都想有一个家。通常人们把家叫作“知疼知暖的避风港”。有家就有房子，无论是新房子、还是旧房子，不管是自己的房子，还是别人的房子，只要是个家，总会有一个能够挡风避雨的小屋。

在农村，人们生活的房屋基本上是自己建造的，成为农民家庭财产的重要组成部分。多少年来，农民为了有一座属于自己的房屋而辛勤地劳作着。

刘光就是这样一位普普通通的农民，他家住在S县黄坛镇红星村。家有两个儿子，大儿子已经到了结婚年龄，小儿子还在读高中。为了解决大儿子结婚住房问题，刘光拿出所有积蓄打算在原宅基地范围内盖座楼房。

2005年9月18日，刘光向村委会提出建房申请，当时村里定了条规定：“为了给家里有子女的村民解决住房问题，允许他们在自家原来的宅基地上继续翻新建房。”于是，村里就批准了他的申请，村委会派出村委代表进行了勘验，勘验通过以后，双方签订了施工协议。在施工协议上，写着农户必须严格在原宅基地所规定的范围内施工，不得超越。

村里像刘光这样建房的一共有13户。因为大家都有不少闲钱在手上，建房子的时候都考虑一步到位，尽量将房子盖得漂亮大气。像刘光，就将毕生积蓄10万多元全部投入到盖房子里去了。后来，房子差不多就要建好，只剩下装修了。

一天，镇里来了一大群人，说老刘建房时没有经过镇政府批准，未办理规划准建手续，擅自建房，属于违法行为，必须立即

停工，听候处罚。而且老刘听工作人员说如果处罚严重的话，房子有可能要被拆除或者被没收。这可把他急坏了，因为盖房子已经花费了他十几万呐。现在老房子已经拆除了，新房又要面临拆除的危险，那到时他一家老少住哪里去呀！对他来讲，房子被拆除就等于倾家荡产。

面对这一意外遭遇，他不禁想问：“我建房时明明是经过村里的同意，怎么现在又不行了？这政策咋是说变就变呢？和农民建房有关的法律又有哪些呢？”

在农村，类似于刘光家这种遭遇的又何止千万。“娶媳妇、盖房子”是农民一生中两件大事。在农村，一个成年男子穷尽其毕生精力就只有一个目的：“为儿子盖房子、娶媳妇，儿子再生儿子。”有几个儿子就盖几座房子，没有房子，再好的男孩子也不好“说”媳妇，房子的重要性可见一斑。

建房是农村发展状况的晴雨表，房子就是贴在每个家庭上的标签。盖房建楼已经成为富裕起来的农民首先要办的一件大事，也是近年来农村面貌发生变化的显著标志。从最早的茅草房到后来的砖瓦房，再到如今的小洋楼……。

随着农村经济发展，村民们经常会面临着诸如：村镇规划中的土地征用补偿、基础设施建设中的招标投标、农村房屋的权属登记以及房屋拆迁等村镇建设法律法规方面的问题。于是，涉及建设领域的社会矛盾与纠纷呈现出多样性和复杂性的特点，在法律层面上的表现较以往任何时候都更加突出。据调查，当前农村80%以上的矛盾纠纷集中在建房造屋、路田界址等方面。有那么多的村民在遇到房屋、宅基地纠纷时，有的捶胸顿足、唉声叹气，有的毫无办法、寻死觅活，有的一时冲动，拿起了家伙，打死了人，这就不得不说是一种悲哀了。还有的村民为了一点小事而不肯谦让，不惜常年上访、反复上访，影响了当地社会的稳定。

由于农民朋友平日里劳动强度大，每天疲于奔命，普遍少有兴趣和精力去关心国家法律有关自身权利、义务是怎么规定的。

正是因为对相关村镇建设法规知识缺乏了解，使得他们常常会在不知不觉中，做出一些不符合法律规定的事情来，结果造成了当前村里住宅建设的诸多问题，例如住宅缺乏科学的规划和管理、违章建筑此起彼伏、农村建筑市场混乱等，给社会和经济带来极大的危害。有的农民甚至因此深陷法律纠纷的泥潭而亟待法律救助。当他们幡然醒悟、悔之莫及时，却往往又茫然无措，不知道究竟该怎么办。

所以，他们十分需要法律的关怀，需要了解必要的法律知识，同时需要懂得怎样运用法律的武器，保护自己和家人的安全，维护自身的合法权益。而要学习法律知识，运用法律武器，首先要搞清楚“法”是个什么样的东西。

一、什么是法？

我们每一个人都生活在一定的社会环境中，有的在城市，有的在乡村；每个人都要从事各种各样的活动，要和各种各样的人和事打交道。法，有时我们似乎感觉不到它的存在，其实，就像每天呼吸的空气，它时时刻刻都在我们身边。

那么，什么是法？如何界定法的概念呢？

在法学发展史上，哲学家们和社会学家们对于这一问题的争论，从国家和法律产生之时起即已开始，延续了几千年，至今尚无统一的解释。

在中国，“法”一词的衍生意义甚为广泛。在古代汉语中，与“法”同义的另一个字是“律”。在现代汉语中，法律一词通常有广义、狭义之分。广义上的法律与“法”的含义相同，狭义上的法律是指享有立法权的国家机关依立法程序制定和颁布的规范性文件，是法的主要表现形式。

在我们这个温暖的社会主义大家庭里，每个人都享有充分的民主和自由；同时，又不能去做危害他人、危害国家和危害集体的事情，必须遵守各种制度。国家把各种基本的制度固定下来，这就形成了法。

国家制定法律，是为了维护正常的社会秩序，让老百姓都能够安居乐业，心情舒畅地在自己的岗位上学习和生活。像我们这么大的国家，如果没有法，或者法律不健全，社会生活就会一片混乱，国家的生产建设，人们的生活、工作、生命财产的安全就得不到保障，后果是不堪设想的。

（一）法是一种行为准则

法为人们提供一种标准，它要求人们按照这种标准去活动。每个人应该做什么，不应该做什么，什么是对，什么是错，法律上写得明明白白。从而成为评价人们行为合法不合法的标准，指引并预测未来行为，同时也是警戒和制裁违法行为的根据。比如前面提到的刘光家要翻建住房，根据法律规定：“村镇的建设项目，未按规定办理规划建设审批手续而取得建设用地批准文件，占用土地的，批准文件无效，占用的土地由乡（镇）以上人民政府责令退回。”老刘家就是典型的未经规划部门批准的建筑物，系违法建设。当然会受到政府有关部门的制止。

（二）法规定了人们的权利和义务

法和权利、义务的概念不可分。任何法律规范直接、间接都是关于社会成员权利义务的规范，都是对已有的或可能有的权利义务关系的认可。例如刘光作为红星村的村民，他有权从村里获得宅基地进行房屋翻建解决家里住房紧张的问题，同时，根据土地法的规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地。”现在刘光在村里有老房一幢，已经拥有了一处宅基地，则刘光就无权从村里取得额外的宅基地（除非他愿意将自己的老宅基地交还给村里）。同时，刘光在建造房屋之前有义务去办理相关的审批手续，否则他的建造行为就得不到法律的保护。

（三）法与国家有密切的联系

法具有特殊的强制性，即国家强制性。就是说每个人必须按法律规定去做，让你做的你不去做，不让你做的你却做了，这都不行。凡是违反国家法律的行为都叫违法行为，严重触犯了国家刑法的违法行为就是犯罪。犯了罪就要受到惩罚。例如刘光没