

国家社会科学基金项目优秀成果

“小产权房”处置与 土地制度创新

——以城乡房上联建权合法化为突破口



XIAOCHANQUANFANG CHUZH I YU TUDI ZHIDU CHUANGXIN
YI CHENGXIANGFANGSHANG LIANJIANQUAN HEFAHUA WEI TUPOKOU

杨遂全 等◇著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

国家社会科学基金项目优秀成果

“小产权房”处置与 土地制度创新

——以城乡房上联建权合法化为突破口

XIAOCHANQUANFANG CHUZH I YU TUDI ZHIDU CHUANGXIN

YI CHENGXIANGFANGSHANG LIANJIQUAN HEFAHUA WEI TUPOKOU

杨遂全 等◇著

撰稿人：（依课题申报排序）

杨遂全 钟 凯 万广军 洪 运
李 旭 刁其怀 雷国胜 苏 勇
付



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

“小产权房”处置与土地制度创新:以城乡房上联
建权合法化为突破口 / 杨遂全著. —北京:法律出版
社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4532 - 0

I. ①小… II. ①杨… III. ①房地产法—研究—中国
②土地管理法—研究—中国 IV. ①
D922. 181. 4②D922. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 016171 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/班运华

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/陶松

开本/A5

印张/11 字数/308 千

版本/2013 年 3 月第 1 版

印次/2013 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4532 - 0

定价:34.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

杨遂全:法学博士,四川大学法学院教授、法经济学博士生导师、民商法学博士生导师、应用与比较法研究所所长;西南政法大学法律本科78级、民商法硕士,中国社会科学院研究生院民商法博士;曾兼职中国驻法使馆教育处、法国巴黎政治学院、孟德斯鸠大学、美国太平洋大学乔治法学院;曾获国家教委优秀青年教师、四川省有突出贡献的优秀专家称号和政府津贴、中国首届杰出青年法学家提名奖、有突出贡献的硕士奖;在国内外发表学术论文130多篇,出版著作20多部,主编多套法学丛书;完成多项国家和省部级科研项目;多项成果获全国和省市政府各级别奖。

钟 凯:四川省社会科学院法学所民商法硕士,四川大学法经济学博士,现在就职于四川省社会科学院;曾主笔《南方都市报》法治专栏,发表论文数十篇。

万广军:四川大学法学院法律硕士,四川大学经济学院法经济学博士,郑州轻工业学院法学系主任、讲师;发表论文数十篇,主撰和参加主编多部著作。

洪 运:四川大学法学院民商法硕士,四川大学经济学院法经济学博士,现就职于成都市国土局,曾任成都市房管局城乡统筹办村镇科科长;发表学术论文数十篇;参与成都市城乡统筹多项地方法规的起草和制

定工作和全国《住房保障法》主管部门的研讨工作。

李 旭:四川大学法学院民商法学硕士,现在为四川大学法学院讲师、科研秘书。公开发表十多篇学术论文;曾经作为优秀青年骨干教师赴美国大学进修。

刁其怀:四川大学法学院民商法硕士,四川大学经济学院法经济学博士,成都市房管局产权处法规科科长;发表学术论文数十篇;参与成都市城乡统筹多项地方法规的起草和制定工作和全国《城市房地产管理法》主管部门的研讨工作。

雷国胜:四川大学法学院法律硕士,四川大学经济学院经济学博士,西南交通大学经济学院副教授;发表论文数十篇,主撰和参加主编多部著作。

苏 勇:四川大学法学院法律硕士,四川大学经济学院法经济学博士,四川师范大学人文学院副教授,四川省高维律师所律师;发表论文数十篇。

付 琴:四川大学民商法学硕士,四川大学法学院讲师,四川省迪扬律师事务所兼职、四川省民法经济法研究会会员。

杨 玲:1982年7月毕业于四川外国语学院法语系,获语言文学学士学位;1993年7月获法国图卢兹第二大学语言学硕士学位,1993年7月至1995年10月在该校攻读语言学博士学位;1995年10月获法国图卢兹社会科学大学国际企业管理学硕士学位。1995年10月从法国留学回国,到四川大学经济学院任教,1997年6月评聘为副教授,世界经济专业硕士生导师。2003年7月借调到教育部,被派往中国驻法国使馆教育处任教育交流组(正处级)组长,2006年评为中国驻法国使馆及教育部优秀公务员。2008年9月离任回国,继续回四川大学任教。

序 言

一、从人口失控史看防土地失控及其研究意义

在法国生活的七八年间,每年冬天当我看到巴黎高楼大厦屋檐下、地铁站外蜷缩的无家可归者和一些流浪汉被冻死的场景,或者每每看到相关报道时,^[1]我就会不自觉地想起我小时候用破布裹着冻裂出血的双脚在砖窑里捡煤渣的情形和母亲时常讲起的1960年前后我那因冻饿而死的姐姐。

每当这时,眼眶内的泪水就会逼着我思考,是什么造成这些本可避免的人间悲剧?谁是酿成这些和平时历史悲剧的罪人?我们这一代人该如何防止这种历史悲剧在人多地少的中国重演?

也许是连年战乱以后需要更多人口的理由,使我们有时能原谅我们的前辈当年批判马寅初“马尔萨斯人口论”导致人口严重失控和人口超载的严重后果。但是,未来,我们还能因为工业化和城市化必须占用耕

[1] 据新华社报道,法国2005年的第一场雪,一晚就冻死了2个无家可归者;法国全国每年冬天冻死的无家可归者超过百人。见新华社供本报特稿:“雪袭欧洲冻死人”,2005年11月28日法国《华商报》。2009年12月20日,罗马尼亚3天冻死42个无家可归者。见2009年12月22日北京《财经日报》记者综合报道:“暴风雪袭欧洲至少56人冻死”。

地,进而原谅我国可能出现的类似于西方发达国家早期“羊吃人”的“楼吃人”吗?

上灯时分,当我站在高楼林立而90%黑灯瞎火的北京金融街时,我就会循着我们目前到处在搞的花园城市、花园工厂、大广场、大办公室和“城里有一房,乡下有二房”的发展思路,进一步去猜想,在我们不久的将来,是不是更有可能会有那么一天,在那些房地产开发商无限膨胀的利润追逐中和某些握有卖地自主权的“村官”小小的贪婪里,我们还会有更多的兄弟姐妹无家可归;甚或在某一年无法抗拒的大面积冰冻、干旱、洪灾来临时,让我们的孩子与前些年世界粮荒时因饥饿而死的灾民一样,临死都买不到或买不起一粒粮食。

记得30年前我当生产队会计时,我们村差不多每人1.2亩耕地。30年间,现在已被不停扩大的村庄占用得仅剩人均0.8亩;村里的空房子越来越多,几乎占到1/3。据《国情备忘录》介绍,有关部门统计和预测,我国目前人均耕地是1.38亩(事实上可能已低于此数,公开报道许多地方都已用了以后多年的用地指标),在人口和土地控制力度与目前相当的情况下,2030年前后我国人均耕地将降到正常年景正常收成维持15亿人生存必需的人均1.18亩。^{〔1〕}在地球气候激烈变化的年代,大面积天灾出现的概率恐怕不再是万一,18亿亩红线和我国的粮食储备真的就能完全保证我国不会再出现人祸?!届时,我们还能以我们现在曾经空喊了几声“狼来了”,就能摆脱我们成为历史罪人的负罪感吗?!

我的良心,让我对我周围的亲戚朋友们把剩余的钱投资到农村去买“便宜的小产权房”和修“乡村别墅”警觉起来。再看城市居民手头大量的“热钱”没处花,开发农用地经济成本最低的现状,以及宅基地的取得、使用、继承的法定条件和程序细则的长期阙如。面对“种粮不如盖房”的现实和某些“不让建房就变相撂荒”的农民工兄弟,我们不得不对我们未来的饭碗不寒而栗,也不得不停下手头的其他杂事,用了近两年的时间,申报了这一课题。

为了科学解决我国小产权房处置的制度设计和农村土地制度创新,

〔1〕 中央电视台国情备忘录节目组:《国情备忘录》,北京万卷出版公司2010年版,第62页。

在课题申报成功以后,课题组在成都、北京、云南、上海、广州、深圳、郑州、东莞等小产权房较多的地方先后组织了20多次大小规模的实地调查了解,10多次问卷,10多次小型研讨会;充分利用了课题力量以外的其他科研投入和学术资源,特别是利用我在中央党校和中国浦东干部学院学习的机会考察了江苏省华西村、昆山市的小产权房问题;组织翻译了《法国乡村法》、《法国不动产法》和《美国耕地保护制度》等相关外文资料;由四川迪扬律师事务所资助,课题负责人特别赴美国用近两个月时间考察了美国处理“耕地建房和违法建筑”的问题。

通过研究,我们发现,国外的城乡一体房地产法律制度和耕地保护制度的研究成果颇多,但可直接为人多地少的我国借鉴的不多。不过,仍有类似于法国等发达国家的土地开发权制度、乡村保护法、农地补贴法、不动产税法、第二住宅特别税法、政府开发住宅法和廉租房法等相关制度的研究成果可鉴。英美的土地发展权交易制度、德国的事实物权制度,对我们形成与市场经济机制长期契合的耕地保护和城乡统筹的房地产市场体制,都有一定的借鉴意义。

本课题利用法经济学方法,并根据参与全国城乡统筹改革试点城市相关文件研讨起草的实际经验,结合《物权法》实施和《土地管理法》修订,提出“分期分类”处理“小产权房”方案。通过“系统性”建立农村集体建设用地分层使用权制度(解决宅基地和集体建设用地市场化路径)、农民直接分享土地拍卖款机制(降低农村自建自卖动力)、第二住宅特别税制和城乡住房保障制度(防止各种房地产投机并补偿弱势者)、农村建设用地短期租用制(避免农民丧失最终控制权)、农村建设用地收费制和高粮价高补贴制(以经济手段保护耕地)、集体土地用地权(包括宅基地)期限制、集体土地集体无偿收回制和农地发展权买卖制度,取代目前实践中出现的“小产权房”的经济和社会功能,解决“空心村”问题,以求最终建立科学的房地产管理体制,实现城乡协调可持续发展。

二、本课题研究的基本思路、方法和重点难点

(一)研究的基本思路

通过课题组反复研究和争论,我们认为,本书必须遵循以下研究思路:

首先,分析现行土地和房地产利益分配管理法律制度的利弊,解析小

产权房产生的根本原因和税收、社保、户籍、诉讼等其他相关制度存在的问题。

其次,分析“小产权房”的现状及对哪些人有利,谁是最大受益者。

然后,研究未来实际的批地权完全放开和农村房地产市场化可能引起的“圈地”可能性与大范围灾荒发生的概率,并深入研究防止耕地流失方面的制度漏洞。

最后,要牢牢把握城乡土地功能客观不同的历史必然与未来哪些土地利益必须得到满足。以此探究我国未来合理的城乡之间的土地制度关系与相关主体权益分配;我国人口总数开始下降前短期内处置“小产权房”问题的最佳方案;未来长期和中、短期(2050年前后)地制特征比较,以及实施这些方案的措施和可能遇到的问题。同时,进行长期的土地制度改革的方向和房地产一体化路径的成本分析和选择。

此外,我们的课题研究,将严格遵循2008年10月12日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的“按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则,进一步完善农村土地管理制度”和“坚持最严格的耕地保护制度,层层落实责任,坚决守住十八亿亩耕地红线”的规定,确保大方向与党中央保持一致,细化该决定的有关制度设计框架。同时,课题研究还提出:完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权;农村宅基地和村庄整理所节约的土地,首先要复垦为耕地,调剂为建设用地的必须符合土地利用规划、纳入年度建设用地计划,并优先满足集体建设用地,然后才能以建设用地进入市场;改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制的建议。课题力图从根本上解决农村土地制度与粮食安全和社会发展不相适应的深层次法律问题。

(二)研究方法

1. 利用课题组主要成员有在农村做过多年村乡干部的优势,通过田野调查和实际案例进行全面的背景分析,厘清现实小产权房所牵涉到的各种实际利益关系,深入认识中国现行的城乡土地制度中存在的深层次问题。最终分析各种利益平衡的方案和实现路径,以及今后长期考虑应如何改革现行农村土地制度及其方案可行性。

2. 利用课题组主要成员有在发达国家长期生活并专门考察过西方城市化房地产法的扎实基础,在认清我国人口和土地以及政治制度等国情的基础上,借鉴国外发达国家城市化进程中形成的新的法律和管理城乡土地的经验,从长远可持续发展的要求,思考建设和发展我国住宅制度完善和改革的总体方向,以及我国城镇化的不同道路。在大原则确定的前提下具体分析“小产权房”应否合法化或何时合法化及各种利益未来的取舍。

3. 利用课题组法经济学学科组合优势和直接参与行政决策、执法、司法实务的经验,以公认的一些市场经济社会共有的制度经济学原理为认识和分析解决问题的工具。

(三)本课题研究的重点难点

1. 在保障国家对土地利用的直接调控权和城乡平民基本生存发展权益的前提下,设计我国人口总数开始下降前短期内分类处置“小产权房”问题的制度和实施的具体方案。需要说明的是,在我国各地区经济社会指标差距很大,各地存在诸多探索和变通办法的情况下,地方各级政府的变参与,使这种分类处置方案的分析非常棘手。

2. 在把握长期的城乡一体化历史路径与当前阶段性的农村土地利益分配制度的创新相结合的基础上,构建我国中长期的土地经济和法律的制度耦合模型。土地制度长期和短期机制特征的实际划分本身很容易引起异议,因此,建立一个相应的系统理论和制度分析框架只是一种尝试。

三、研究成果的主要观点及创新之处

通过初步分析,我们提出如下几点主张,尽管这些不成熟的主张在今后可能会有部分改变。但是,总体上,我们认为对“小产权房”仅仅是禁止是不能真正解决问题的,必须有其他配套改革措施满足或控制现实的各种利益需求。

基于上述各种考虑,我们提出了如下几个大的方面的创新观点:

1. 我们首先特别推出了与《物权法》相协调的“农村集体建设用地和宅基地分层使用权制度”和“城乡居民立体联建住房合法化进入城乡一体的房地产市场”的创新型法律制度设计。借此,实现我们设想的“根本消除小产权房,同时满足农民宅基地入市”的目标。

2. 从长远考虑,课题组认为应分阶段设计我国农村土地制度和适合我国国情的土地发展权交易制度。目前国家确定试点城市,事实上只是从地理或城郊区域经济的角度考虑设置农村产权制度改革(包括处理“小产权房”)的试点,还缺少中长期规划考虑。课题组的主要创新在于根据人口总数确定土地中长期利用规划和制度,特别是避免人口下降时“住房绝对过剩”,造成土地和房屋的大量浪费。短期内(预计2030年人口总数开始停止增长)在各种用途土地总量不变的前提下,应探索通过多种方式来实现土地集约化收益;在严格保护耕地的既有条件下实现土地利益分配的帕累托最优。当我国人口总数开始下降(预计2050年),人地矛盾缓和后,逐步放开对“小产权房”的法律控制,最终实现城乡房地产市场一体化。从历史来看,目前的集体所有是预防土地高度集中可能带来社会动乱的历史性选择,当务之急是如何让农民在国家调控体制下进入房地产市场。从国情考虑,我们主张,通过设立“房上建筑权”使农民宅基地分层使用权和集体建设用地直接进入统一的房地产市场,同时加大土地税收调节力度,尽可能地少占土地,少浪费建材和人力,以最小成本度过我国人口高峰历史时期。

3. 现有的“小产权房”的分类(禁疏结合)处理方案。这也是本课题组的重要创新点之一。第一,为满足部分城镇居民或非本村村民需要短期到农村居住的切身利益,对以租赁合同形式,并符合《合同法》最高20年租期规定和《城乡规划法》相关规定以及有农村建设用地指标的“短期以租代售的小产权房”,有限承认其法律效力(在现行法律框架内没有任何理由禁止这种租赁行为),同时明确否定其违反上述两种法律的无限期自动续租权。第二,为防止将农村房屋作为投资的对象和大小开发商的土地投机心理危害国家粮食安全,应坚决拆除一切侵占农用地和违反城乡规划法违法建筑的任何形式的“小产权房”。第三,为维护法律的严肃性和防止批地权最终陷入失控状态,对城镇居民已购买具有合法建筑手续的“小产权房”并取得乡村产权证的,限期撤销;如双方愿意转为20年租赁的,须将产权证更改为租赁证。第四,为了给农民工在近郊居住的合理需求提供合法途径,对非本村的农民购买具有合法建筑手续的“小产权房”并取得乡村产权证的,应要求将其户口迁往房屋所在村镇,原居住地宅基地予以收回。第五,对符合城市规划,只是违背用地指标控

制的近郊区“小产权房”，应在取得征收土地指标后依法办理国有土地征收手续和转换为商品房买卖手续，一切费用由原买卖“小产权房”的双方分担。有土地所有权的集体组织有参与土地的市场售价收益分配权。对居住城市低收入人群较多的部分郊区“小产权房”，可在合理补偿农民建房投入的前提下，将土地国有后将房产转为经济适用住房。

4. 在现行法律上，农村集体建设用地使用权和宅基地使用权是无期限的，一旦取得，可永久享有。如果建于此类土地之上的“小产权房”合法化，权利将大于国有土地上的商品房。所以，我们认为未来的《土地管理法》须设“宅基地和农村建设用地有限收费制和期限制”。同时，在一户一宅前提下给农民免费续期权。

5. 为了解决日益严重的“空心村”问题，在设立农村建设用地收费制和期限限制的同时，设置包括“小产权房”在内的“农村长期闲置房屋集体无偿使用和收回土地制度”。同时，注意研究实施设计方案的可能遇到的问题。特别是要注意到，在很多地区并不会因为农村建设用地买卖基本放开而真正让农民得到实惠；在偏远地区很多土地仍然可能继续闲置。有些是市场和政策都无法解决的，必须遵循社会发展的客观进程。

四、禁买小产权房、严禁平面联建与平权共富

在四川省举行的一次大型学术会议上，一些学者向笔者提出，国务院允许农民进城购买房产却禁止城镇居民购买农村房屋，禁止“小产权房”，是不是从根本上歧视城镇居民，变相剥夺了城市居民的迁徙自由权。还有一些学者认为，农民既可以在城市打工就业，还可以在家乡无偿取得宅基地和承包经营土地，对城市居民来说是不公平的，一些地区因此而出现了禁止“非转农”，即表明了这种不平等。笔者认为，上述这些学者的观点从某种角度看，是有一定道理的。但是，将其放在历史发展大背景下分析，难免失之偏颇。所以，我们未来仍需要长期禁止城镇居民购买农民的宅基地或以任何形式变相地购买农民的宅基地地表使用权。

客观、历史地看问题，21 世纪内我国都无法忽视人多地少的基本国情。所以，我们在未来很长的历史时期内，公民的迁徙自由权都只能是主导型的向城镇集中人口，基本上不允许城市居民向农村分散居住。这是由我国客观的粮房关系根本决定的、不以人的意志为转移的、社会长期发

展的大方向。

我们很多学者由于一直有一种城市居民天生为优等公民的优越感,所以,他们只看到了农民无偿取得宅基地和承包地,却看不到城市居民前些年在房改时基本上都无偿取得了房改房下的城市划拨土地使用权和享受了城市庞大的国有资源。而这些国有资源除了解放后几十年工人低工资的积累,也有农民兄弟姐妹长期勒紧裤腰带省下的粮食。我们认为,现在城市基本小康了,再不反哺农业,不特殊照顾给农民致富机会,而一味地绝对地要求城乡居民权利完全均等,这是不负责任的想法。试想,如果与城市房地产一样,粮食价格也完全放开,完全市场化,如果同时所有农民都完全组织起来,都要价100斤粮换城市1间房,对可能饿死的城市居民来说,所谓的公平才真正会化为乌有。

至于本课题主张放开农民房上建筑权进入市场,禁止城乡居民平面地表联建,允许城乡居民立体联建,主要是考虑我国未来的城乡房地产管理制度设计必须兼顾农民的房屋资产化和部分城镇居民乡下居住的需求以及防止多占农村土地耕地。我们在都江堰市大观镇调研时,实际接触到了“5·12汶川大地震”灾后重建的第一户联建房。我们的直观感觉是建得很漂亮,对灾区人民是有益的。事实上,城镇居民一方也做了一桩好的买卖。没有利益,完全献爱心,是很难尽快集资重建的。但是,我们也发现,其他地区绝不能推广这种联建,因为平面联建占用了太多的农民宅基地(有些城镇居民一方的土地使用权面积比农民实际占用的土地面积大),同时,很多联建户或多或少地占用了周边的可耕地(网上征求联建的公告中,都江堰5口人的联建户竟然有1200平方米的宅基地,这远远超出当地的法定人均宅基地面积)。因此,我们主张推出宅基地定期清查制度和城乡居民立体联建制度,借此把合乎城乡发展规划的“小产权房”合法化。

五、“农民被上楼”的大害与新型小产权房问题

目前,一场“农民被上楼”“运动”正在我国一些地方发生,无数的农民失去庭院,住进集中建设的楼房。在这些地方,这场“运动”的目的很明确:无偿收回农民宅基地,增加城市用地,扩大财政收入。

笔者经过认真研究发现,目前许多官员忽略了这场“上楼运动”给延续几千年的有机农业带来的“毁灭性影响”以及对我们的子孙后代的自

然生活方式带来的破坏。“几亿农民每日的排泄物和生活废水不得被当作有害物用自来水将其冲到江河里”，农民建好的“密封式沼气池不得不废弃”，农田少了有机肥料，还大面积污染了河流。这种“人为的大害”事实上在各地已经远远超出了“农民上楼”政策设计者的初衷。

为了确保我国耕地红线，引导地方政府节约农村用地、支援城市建设，国土资源部 2008 年颁布了《城乡建设用地增减挂钩管理办法》，将农村建设用地与城镇建设用地直接挂钩。在表面上，农村整理复垦建设用地增加了耕地，城镇可对应增加相应面积的建设用地，即所谓的“土地增减挂钩制度”。这种机制在执行中很快变了味，成为各地搞土地财政的利器。而耕地仍在因此剧烈地减少，事实上复垦为耕地的宅基地微乎其微。

山东诸城市土地储备中心主任安文丰称，在该市将农民全部集中居住后，保守估计，将腾出 8 万亩旧宅基地，可以复垦为耕地。每年复垦部分换来新的城镇建设用地指标，收益有两三亿元。曾被评为河北省生态文明村的董家村，如今已拆成一片废墟，刚修好的“村村通”水泥路被铲平。一些刚建好的全密封式厕所沼气池联建猪舍也被拆毁。到当地采访的新华社记者认为，这些官员忘记了宅基地使用权虽然不是所有权，但却是农民依法享有的用益物权，即《物权法》第 152 条规定的宅基地使用权。村民的这种权利和城市居民的房屋所有权一样，受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。而在这场运动中很多农民并不情愿，很多时候甚至是被“逼上楼”或“打进楼房”的。^{〔1〕}

基于这种国情，笔者在此要大声呼吁，立法者和执法者都应当多为子孙后代考虑，不要“一刀切”地“让农民上楼居住”，要因地制宜确立各种不同的农民居住方式；同时，一定要考虑循环经济的有机农业生活模式，要用立法保护与这种有机肥再利用相随的生活方式。

在此，我们还要呼吁各地的父母官们：千万要尽职尽责保护好咱们的子孙后代的饭碗，别让一些唯利是图的开发商偷偷地利用我们的制度漏洞，用“新型小产权房”形式逼迫农民兄弟上楼！

〔1〕 沈彬：“不能把农民‘逼上楼’、‘打上楼’”，载 2010 年 11 月 2 日《新京报》。

六、对人民负责,经得起历史检验

为了提高本书的质量,我们反复讨论,反复思考,把“对人民负责,经得起历史检验”作为座右铭。

为了做到文责自负,本书进行了明确分工。具体分工如下:杨遂全负责全书写作大纲的起草和最后确定以及各部分最后的统稿。第一编由杨遂全、钟凯共同撰写;第二编第1~9章由洪运负责;第二编第10章由洪运、苏勇负责撰写;第三编第1~3章由杨遂全、杨玲负责撰稿;第三编第4章由付琴撰稿;第三编第5章由杨遂全、钟凯撰稿;刁其怀负责第四编;万广军负责第五编;李旭负责第六编;第七编第1、3章由杨遂全负责,第2章由杨遂全、洪运和雷国胜负责;钟凯负责撰写第七编第4章。我最终调整或压缩、重新撰写了部分重复或逻辑结构不合理的章节内容。

目前,应该说我国社会各界已经比较充分地认识到了“小产权房”的危害,但是,对从根本上消除“小产权房”产生的社会原因,还没有找到合适的路径。不过,我们应该相信,有我国改革开放30多年的经验积累,有发达国家城市化过程中的教训和社会积极成果作为借鉴,我们肯定能够既保护好我们的耕地和“饭碗”,又能够安排好我们城乡居民的新居,在动态变革中平稳地步入我们的全面小康社会,让中华民族长久健康幸福地自立于世界强林。

杨遂全

2010年4月27日初稿于中共中央党校宿舍

2012年10月定稿于川大花园

序言 001

第一编 名称与名分

第一章	“产权”一词的内涵和外延	003
第一节	“产权”的经济学含义	003
第二节	法学界是如何使用“产权”一词的	006
第三节	民间的产权概念及其与相近概念的区别	007
第二章	“小产权房”的定义	011
第一节	“小产权房”名称的由来与民间的定义	011
第二节	法律界狭义的“小产权房”	012
第三节	本课题在广义上特指的小产权房	014
第三章	小产权房相关基本概念的本质内涵问题	016
第一节	“大产权”名分与国有背后的城市居民所有	016
第二节	集体所有的内涵及其历史地位	018
第三节	房上联建权名称内涵及其民间制度创新	023

第二编 现状与背后

第一章	现实的小产权房的共性	033
-----	------------	-----

第二章	各地小产权房现状概观	037
第一节	北京市	037
第二节	河南省郑州市	039
第三节	江苏省南京市	040
第四节	广东省深圳市	040
第五节	成都市中心城区小产权楼盘之典型调查	041
第六节	成都市郊区郫县小产权楼盘之全面调查	042
第三章	小产权房的购房人类别	046
第一节	投资投机性购房者	046
第二节	以生存为目的的购房者	047
第三节	以生活为目的的购房者	048
第四章	小产权房的用地类型与供地方式	050
第一节	集体建设用地	050
第二节	占用耕地建小产权房	052
第三节	小产权房的供地方式	053
第五章	小产权房合同及权属证书	056
第一节	租赁合同	056
第二节	买卖合同	058
第三节	股权转让合同	059
第四节	联合投资建园合同	059
第五节	取得房屋权属证书的	059
第六章	小产权房与商品房开发成本比较	061
第一节	土地取得成本	061
第二节	建设成本	062
第三节	规费成本	062
第四节	纳税成本	063
第五节	公共配套设施费用成本	063
第六节	产权办证成本	064
第七节	营销宣传成本	064