

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS



小产权房規制政策研究

程 浩 著



人 民 教 育 出 版 社

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS



小产权房规制政策研究

程浩著



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

小产权房规制政策研究 / 程浩著. —北京: 人民出版社, 2012

(青年学术丛书)

ISBN 978-7-01-011569-6

I. ①小… II. ①程… III. ①住房政策—研究—中国 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 310052 号

小产权房规制政策研究

XIAOCHANQUANFANG GUIZHI ZHENGCE YANJIU

程浩 著

策划编辑: 刘智宏

责任编辑: 卢 典

封面设计: 肖 辉

出版发行: 人民出版社

地 址: 北京市朝阳门内大街 166 号

邮 编: 100706

邮购电话: (010)65250042/65289539

印 刷: 北京天正元印务有限公司

经 销: 新华书店

版 次: 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 18

字 数: 324 千字

书 号: ISBN 978-7-01-011569-6

定 价: 39.00 元

著作权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010)65250042

前 言

伴随着中国大陆 20 世纪 90 年代开始快速推进的城市化进程和住房商品化演进,全国几乎所有大中型城市及其近郊,均出现以旧城改造、城中村改造、新农村建设、农民新居工程、设施农业或城乡统筹发展等名义,通过乡村集体直接开发、乡村集体与开发商合作开发或开发商协议租用集体土地后自行开发等形式,在集体土地上违规开发建设、非法入市交易的小产权房。本书指称的“小产权房”,就是指未经依法征地、规划、审批等程序,由乡村集体、乡村集体与开发商合作或开发商协议租用集体土地后在集体土地上自行开发建设并向社会公开出售的产权权能不完整或权能行使受限制的商品性住房,亦可称为“小产权商品住房”。

从国内媒体报道、学界探讨及有关机构调查数据看,小产权房不仅体量庞大,而且波及面广、问题多、争议大、影响深,已经远远超越了单一的经济或法律层面而上升为综合性社会问题,成为政府、媒体、学者、开发商及广大民众普遍关注的住房热点问题之一。尽管有国务院和国土资源部禁止小产权房交易的明确表态、建设部的风险提示、北京宋庄“画家村”农宅纠纷案人民法院不予支持의终审判决以及济南等地的“强拆风暴”,仍有数以万计的人选择加入小产权房这一非法利益同盟体。时至当下,小产权房还在规模化生成并呈蔓延之势,逐步做成了一个大市场,其建设数量、区域分布、市场需求等都已相当庞大,具备了相当深刻的社会影响力,成为政府不得不认真考量、理性应对的一个较大程度上关乎国计民生的重要问题。

小产权房的产生、发展、做大,既有客观原因,也有主观因素;既有历史原因,也有现实因素;既有合法、合理的因素,也有不合法、不合理的成分;既有体制性根源,也有经济性、社会性根源,还有权力寻租、监管不力等管制性因素,特别是土地

产权制度和住宅制度存在的不足和弊端,共同导致小产权房问题扩大化、复杂化、尖锐化。小产权房合法性问题、房屋产权法律属性问题等,关涉现行法律法规的适足性问题。小产权房现实的热销,使其成为当前不容忽视的一个社会民生问题,其对民生利益的危害已经引起管理层高度重视。小产权房面临着开发风险、交易风险、产权风险以及安全风险,面临无法上市交易、无法办理抵押、无法继承、无法对抗政府的征地和拆迁等困难;小产权房还折射出农村集体建设用地的使用权能缺失、户籍制度的非理性以及公民能否自由迁徙并自由选择居所等深层次法律问题。

针对不断蔓延并违规入市流转的小产权房,中央及有关部门先后颁发了一系列法规和政策文件,既从宏观上调控小产权房开发,更从微观上规制小产权房建设或销售,同时要求各地对其坚决制止、依法严肃查处。在小产权房问题比较突出的城市,地方政府及其有关部门也在设法进行规制,先后发布小产权房开发禁令、购买风险提示或禁止性规制政策。总体上看,截至目前,中央政府及有关部委、一些地方政府及其有关部门出台的各项针对小产权房的规制政策都没有取得预期效果;小产权房现行规制政策的目标存在一定的局限性乃至缺陷,政策实施结果将导致社会资源的浪费;出于耕地保护、民生改善和农民权益保障等对小产权房进行社会性规制的政策供给明显不足;规制政策的执行经常遭遇“上有政策下有对策”之困境。小产权房在直面清查风暴或禁令的同时,仍然继续蔓延,备受争论,处境尴尬。究竟该如何合理、有效地规制处于灰色地带的小产权房开发?如何平衡和保护小产权房利益相关方的利益?如何防控小产权房开发衍生的问题进一步扩大化、复杂化、尖锐化?小产权房引发的一系列问题值得进行深入研究,提出相应的对策和政策建议。

以互联网、电视台、报刊等为代表的媒体,分别以新闻调查、专访、特稿、社论等形式,对小产权房予以报道,将小产权房推向了舆论的焦点。舆论主调并不是直接反对小产权房开发或销售,而是质疑有关政府部门处置这类项目时的方式与态度:重申旧令、风险提示、叫停、强制拆除等,这些粗放的处置方式能不能有效根治小产权房及其带来的问题?处置过程中暴露出的政府有关部门的无知、偏见、傲慢、蛮横、肆无忌惮等处理态度,既伤害了媒体,更伤害了民众,特别是伤害了小产权房开发或交易当事方。

一些学者、律师、开发商等曾分别撰文、撰写博客或接受专访,对小产权房

予以评述和分析,引发学术性论争。现有有关小产权房问题的研究,基于不同的立场、视角或方法,给出了不同的看法或建议,得出了不同的结论。一些研究贴近实际,看法客观,建议中肯,结论可靠。但是,多数研究都是基于媒体报道、网络传播或机构调查的二手资料,信息不全面,质量不高,可信度较差;一些研究给出的看法有失公允,带有浓厚的感情色彩或明显的个人好恶倾向;一些建议止于理论探讨,缺乏现实可行性和可操作性;一些结论脱离事实或缺乏可信的材料支撑。从研究方法上看,多数研究定性分析多,量化研究少;以经济、法律分析方法为主,政治分析方法欠缺;研究路径单一,比较研究很少见。有关小产权房合法化的政策主张,或是出于解决城市居民住房难问题,或是考量资源可利用性问题,或是审视法律法规适足性问题,而有关禁建禁售小产权房的政策主张,或是出于耕地保护与粮食安全,或是着眼农村居民长远生计,或是重申既有法律法规权威性,都不足以根治错综复杂的小产权房问题,都欠缺通盘的、周密的政策设计方案,规制的路径选择都比较单一。

小产权房之“小”,在于法律上的非法、管制上的未经批准、政治上的利益失衡。通过对小产权房的发展现状和态势、产生根源和成因、存在的突出问题以及政府现行规制政策等的分析研究,我们不仅关注到小产权房对高价房地产市场的对抗和对住房保障体系贫乏无力的反衬,更深刻认识到城乡二元社会结构及二元管理体制对以土地、房产为代表的社会资源的人为分割。小产权房作为一种现象,反映出民生诉求与资源匮乏之间的纠葛,反映出谋利冲动与政府规制之间的交锋。小产权房已逐渐成为除商品房、廉租房、经济适用房、限价房和单位集资建房外的另一种城市住房供应形态和房产权利类型,是中国民间自发形成的一个土地、房屋、资本、人口在城乡之间双向自由流动的市场模式。

小产权房问题解决政策框架的设计,既不能罔顾中国城乡土地、住房、社会保障等的二元化、分殊化、差异显著化之现实,更不能割裂城乡规划与发展的一体化趋势和理想诉求。本书基于集体土地制度与住房政策的双重视角,运用现代产权、多中心治理、政府规制、渐进决策等理论方法,在认真审视小产权房发展现状及趋势基础上,分析小产权房成因、探究其问题、研判政府现行规制政策及其有效性、剖析政策困境,继而探究有关小产权房规制政策的学术论争,选择法律的、政治的和管理的途径,研究建构一套比较有预见性、系统性的小产权房未来发展及其问题解决的政策框架。

从法理上建构小产权房规制政策,一是循国际之通则,在《宪法修正案》中重新确立公民自由迁徙权与住房权等宪制原则;二是参《物权法》等保护已拥有房屋财产人权利的法律,出台能够保障没有房屋之公民居住权的《住宅法》或《住房保障法》;三是因应时事变迁和环境变化,整合修订《土地管理法》、《农村土地承包法》、《城市房地产管理法》、《城乡规划法》等法律及其配套规定,打破城乡人为分割,统一地权、房权,统一土地使用规划、开发、建设规范标准,将符合城乡规划的、质量通过认证的小产权房纳入合法化轨道。

以政治的路径规制小产权房开发及其交易,一是要在小产权房相关的法律立法和决策程序中,以制度化的方式(如听证会、网络问政)率先建构起小产权房利益相关方的利益诉求渠道和民意表达渠道,以切实、充分、有效地反映民意,整合其利益诉求;二是政府必须重视小产权房利益相关方的参与式合作共治;三是政府还必须平衡与保护小产权房各方利益,妥善解决利益冲突,避免矛盾激化可能带来的社会不稳定。在小产权房利益平衡中,政府必须处理好土地增值收益及其分配问题。在小产权房利益保护中,政府必须优先保护始终处于弱势的涉地农民的利益和低收入购买者的利益,使前者不至于因失地而难生计,使后者不至于因失房而难立身。

以管理的路径建构小产权房规制政策,一是改农村土地承包制为永佃制,赋予乡居民以“恒产”,同时建立健全包括乡居民宅基地在内的集体建设土地交易机制与开发利用机制,增加乡居民“财产性收入”;二是严格控制和规范政府征地,允许乡居民依法通过多种方式参与开发经营城镇建设用地范围外的非公益性项目用地;三是重新建构城乡居民住房开发与供给模式,将重新审视后原则上符合规划的小产权房合法化,并将之纳入合法的住房开发与供应体系;四是改户籍制为居住制,允许城乡居民自由选择居住地和住所。待到户籍制改革真正破解了中国城乡二元结构以及城乡居民分殊化身份的难题,实现了城乡一体化以及居民身份公民化,小产权房或许就能成为合法的住房形态之一,小产权房政策就能成为惠及相当一部分中低收入者的保障性住房政策。

作者

2012年4月

目 录

第一章 小产权房的产生与衍变	1
第一节 小产权房的现状	/ 1
第二节 小产权房产生的根源	/ 29
第三节 小产权房衍生的问题	/ 44
第二章 小产权房政府规制政策及其有效性	64
第一节 小产权房形成的政策背景	/ 64
第二节 小产权房政府规制政策:国家层面	/ 70
第三节 小产权房政府规制政策:地方层面	/ 84
第四节 小产权房政府规制政策的有效性	/ 104
第三章 小产权房规制政策的学理解析	111
第一节 小产权房研究文献解析	/ 111
第二节 基于土地政策视角的小产权房规制政策解析	/ 130
第三节 基于住房政策视角的小产权房规制政策解析	/ 147
第四节 小产权房分类规制政策解析	/ 153
第四章 小产权房未来发展政策框架的建构	165
第一节 法律的路径	/ 165
第二节 政治的路径	/ 173
第三节 管理的路径	/ 176

附 录	194
参考文献	237
后 记	275

第一章 小产权房的产生与衍变

第一节 小产权房的现状

一、小产权房基本概况

在集体所有土地上,以旧城改造、城中村改造、合村并镇、新农村建设等名义,由乡村集体经济组织直接开发或乡村集体经济组织与开发商合作开发建设的小产权房存在已久,最早可以追溯到20世纪90年代初,^①由农民自建的小产权房甚至早于住房商品化浪潮。^②截至目前,全国范围内小产权房规模究竟有多大、数量有多少、分布有多广,尚没有权威性统计数据 and 说明。但从媒体报道、学界探讨及有关机构调查数据看,小产权房不仅体量庞大、而且波及面广、问题多、争议大、影响深,成为政府、媒体、学者、开发商及广大民众普遍关注的住房问题之一。

时至当下,小产权房发展已呈难以遏制之势。即使在国家建设部、国务院办公厅分别于2007年6月、12月先后发布购买小产权房的“风险提示”和严禁违规开发小产权房、劝禁城镇居民购买小产权房的“通知”之后,仍有大量城郊村镇打着建设社会主义新农村、生态设施农业、观光农业等幌子,在集体土地上违规开发建设小产权房,并向社会公开销售。根据媒体报道和一些学术性研究

① 参见王小乔:《“小产权房”:生命中不能承受之便宜》,《南方周末》2007年7月11日。

② 参见《中国新闻周刊》社论:《“放生”小产权房》,《中国新闻周刊》2009年第24期。

文献引证的统计数据^①,截至2007年上半年,小产权房建成面积已达到全国现存实有村镇房屋建筑面积330亿平方米的20%以上^②,占全国住宅总量186亿

- ① 事实上,由于小产权房被政策定性为非法,未能列入国民经济统计报表进行依法统计;由于已建、在建小产权房分散而隐秘,未纳入建设主管部门的监管体系,其建设数量很难统计;由于小产权房没有完善的销售手续,未纳入房屋主管部门的监管体系,小产权房在全国范围内占住房总量的比例也很难准确统计。2012年2月16日在广州召开的全国推进构建国土资源执法监管共同责任机制座谈会上,国家土地执法监察局局长李建勤也表示,目前还没有完整统计全国小产权房的数据。(参见孙雪梅:《国土资源部:清理小产权房问题开始选试点城市》,《京华时报》2012年2月18日。)
- ② 参见洛涛、王一娟:《通过立法解决小产权房问题》,《经济参考报》2009年6月24日。REICO工作室于2012年2月发表的《我国小产权房问题研究:现状与出路》专题研究报告指出,全国小产权房面积达到66亿平方米的数据可能明显高估,因为66亿平方米相当于增加城镇常住人口(2010年年底数为66978万人)人均建筑面积约10平方米,如果加上自2007年下半年至2010年3年半竣工的小产权房(约1亿元平方米)和1995~2010年城镇竣工住宅面积94.8亿平方米(如不考虑空置因素),则已经接近2010年年底城镇居民人均住宅面积31.4平方米/人。这意味着,1995年以前城镇住宅竣工面积对当前城镇居民住宅面积的贡献为零,这显然不符合逻辑。考虑到统计数据的可获得性,REICO工作室根据历年中国统计年鉴,采取如下两个公式,对历年小产权房竣工面积及其存量进行估算:公式1:小产权房竣工面积=全社会住宅竣工面积-城镇住宅竣工面积-农村农户住宅竣工面积。公式2:小产权房存量=历年小产权房竣工面积累计额。根据上述公式计算,1995~2010年间全国小产权房建筑面积累计超过7.6亿平方米,大约相当于同期城镇住宅竣工面积总量的8%。如果按2010年年底城镇常住人口66978万人计算,1995~2010年小产权房相当于增加人均住宅建筑面积1.1平方米。从不同时期看,“十五”时期小产权房竣工规模为2.4亿元平方米,相当于同期城镇住宅竣工面积的8.1%。“十一五”时期小产权房竣工规模达到2.83亿平方米,比“十五”时期增长17.8%,相当于同期城镇住宅竣工面积的7.5%。其中2008年、2009年、2010年小产权房竣工面积分别为4850万平方米、6538万平方米、8345万平方米,相当于同年城镇住宅竣工面积的6.4%、8.0%、9.6%。(REICO工作室:《我国小产权房问题研究:现状与出路》, <http://wenku.baidu.com/view/401ed43731126edb6f1a101e.html>。)华远集团总裁、著名房地产人任志强先后于2012年3月2日、3月7日在其博客中引证了上述数据。(参见任志强:《我国小产权房问题研究:现状与出路(连载)》,“<http://user.qzone.qq.com/622006051/main#!app=2&pos=1330670917>”;任志强:《小产权房建设现状(二)小产权房的发展现状》, <http://user.qzone.qq.com/622006051/main#!app=2&pos=1331084543>。)笔者推断,若按全国小产权房面积66亿平方米的数据估算,小产权房占全国住宅总量的比重将超过30%,然而,根据媒体报道,在小产权房问题比较突出的北京、广州、成都、西安等城市,小产权房占比也不过20%左右。因此,全国小产权房面积达到66亿平方米的数据系虚夸或被严重高估,7.6亿平方米的数据可信度更高。

平方米的比重超过35%;^①《第一财经日报》2008年3月14日报道,截至2008年年初,北京小产权房已经占到该市房地产市场供应量的20%、西安占25%~30%、深圳占40%~50%,小产权房总面积已相当于中国城镇住宅总面积的40%以上;而截至2009年年底,小产权房建设面积已相当于中国房地产业近10年来的开发总量,^②成为最重要的房产类型之一。其中,涉及村镇住宅的小产权房建成面积大约有50多亿平方米,涉及村镇生产性建筑的小产权房数量也很大,它甚至已经成为许多中小企业主要的生产场所、仓储场所。^③从不同年份看,1999年、2003年、2004年、2009年、2010年小产权房竣工面积分别为6679万平方米、5448万平方米、5680万平方米、6538万平方米、8345万平方米,这可能与1998年住房制度改革、城市商品房价格上涨、外来务工人员数量增减变化等有较大关系。从小产权房竣工面积占比看,1995年以来小产权房竣工面积占当年全社会住宅竣工面积的比重基本在5%以下,与当年城镇住宅竣工面积的比值大体保持在6%~10%,1995~2010年平均为8.0%。^④

伴随着多样态的城市化,小产权房的规模还在不断扩大。中国社会科学院经济研究所研究员、北京天则经济研究所学术委员会主席张曙光在接受《财经文摘》采访时表示,当下小产权房已不是某一个地方的问题,而是几乎所有大城

① 中国社会科学院经济研究所研究员、北京天则经济研究所学术委员会主席张曙光于2009年5月11日在“2009年上海论坛”期间接受《东方早报》专访时透露,目前,全国住宅总量在186亿平方米左右,其中高达66亿平方米面积的住房属于小产权房,占比超过三分之一。(参见张曙光:《经适房无现实价值小产权房应合法化》,《东方早报》2009年5月12日。)深圳市众厦地产顾问有限公司在小产权房专题研究报告中也如此指出,全国住宅总量约为186亿平方米,其中小产权房面积高达66亿平方米,比例已经超过35%。(参见深圳市众厦地产顾问有限公司《2009年深圳市小产权房专题研究》, <http://wenku.baidu.com/view/0461d4661ed9ad51f01df25d.html>。)若以平均每套小产权房面积100平方米、住3个人计算,66亿平方米小产权房就是6600万套住房,可解决1.98亿人居住问题。

② 参见杨磊:《国土部宣战小产权》,《南风窗》2010年第5期。

③ 参见武建东:《〈城乡规划法〉强行拉开解决中国小产权房序幕》,《中国财经报》2008年1月29日。据笔者观察和了解,村镇和城郊小产权房用作中小企业、三资企业生产场所及职工住宿的情况,在珠三角地区尤为突出,深圳、东莞等地大多数农民小产权房租用于企业厂房、仓储场所、职工宿舍或外来务工人员栖息地。一些临近高校和中职院校的城中村小产权房,甚至成批量地合法租用于学生集体宿舍。

④ 参见REICO工作室:《我国小产权房问题研究:现状与出路》, <http://wenku.baidu.com/view/401ed43731126edb6f1a101e.html>。

市郊区普遍存在的现象,并且发展得非常快。^①目前,北京、天津、郑州、济南、太原、广州、深圳、南京、西安、成都、石家庄、哈尔滨等城市周边、经济开发区、旅游风景区、大学新城等区域,均出现了大规模集中成片开发的小产权房。特别是在北京、深圳、成都、西安、太原等城市,小产权房销售量已超过本市房地产市场供应量的20%,且这一比例仍在持续上升。^②太原的小产权房开发已经占到了太原房地产年开发量的50%以上。^③深圳的存量小产权房面积高达1.6亿平方米,比例已经超过全市住宅总面积2.6亿平方米的60%,体量非常庞大。^④

根据《上海证券报》与“搜狐焦点房地产网”联合进行的网络调查统计显示,有77%的受访者表示“会购买小产权房”,有14%的受访者表示“如果价格便宜,可以考虑”,两者累计高达91%;受访者中,92%的人表示“支持小产权房入市”,理由是“价格便宜”。^⑤根据大中华地区最大的房地产门户网站——“搜房房地产网”进行的一项“你会买小产权房吗”的网络调查数据显示,参与网络调查的人超过60万人次。其中,95.86%的人表示会考虑购买小产权房,98.51%的人认为其热销的主要原因是“价格便宜”,同时有92.34%的人认为对虚高房价有抑制作用。^⑥另据“搜狐焦点房地产网”连线深圳、武汉、济南、天津、西安、北京6个城市进行的另一项小产权房新闻调查结果显示,受访者中认为小产权房应该合法化的占比高达87%,认为应该封杀的仅占10%(认为不好说的占比3%);认为小产权房风险“非常大”的占比13%,认为“比较大”的占比22%,认为“一般”的占比47%,认为“无风险”的占比18%;作为城市居民,认为低房价是自己想要购买小产权房的唯一原因的占比高达91%;在低价与风险之间,选择“考虑到风险,不会购买小产权房”和“犹豫不决”的占比分别为12%和6%,选择“虽然有风险,但价格低,还是会购买”的占比47%,选择“只要是自住,不

① 张曙光:《如何看小产权房和农村土地制度》,《财经文摘》2008年12月29日。

② 参见钟京涛:《小产权房问题现状及分析》,《中国国土资源报》2008年3月28日。

③ 转引自张璟照、李富忠:《购买者视角下的“小产权房”问题探析——以太原市为例》,《山西农业大学学报》2011年第2期。

④ 参见深圳市众厦地产顾问有限公司:《2009年深圳市小产权房专题研究》, <http://wenku.baidu.com/view/0461d4661ed9ad51f01df25d.html>。

⑤ 参见柯鹏、李和裕:《逾九成受访者支持小产权房买卖(调查)》,《市场报》2007年8月10日。

⑥ 参见李建明、吴纪攀:《郑州:高房价催热小产权房》,《市场报》2007年8月10日。

转让交易,其实没什么风险”的占比 35%;对于已售的小产权房,认为应该“补交地价款和税费转正”的占比高达 67%,认为应该“保持现状”的占比 24%,认为应该“拆除”或“退房款,收回”的占比分别为 5% 和 4%。^① 通过网络这一载体进行的网络调查,或许能够接近真实地反映出,在宽松的语言环境下自由表达的民意。据网络调查数据可以推论,民意对小产权房开发及销售是默认、肯定和支持的。

另外,有研究基于江西、湖北、安徽、广东 4 省 12 市的实地调查后发现,大多数受访的小产权房持有者,对小产权房相关的法律法规及政策并不甚了解。当被问及“您购买或取得小产权房时对相关法律政策了解吗?”这一问题时,有 27.5% 的受访者表示“不清楚”,有 40.83% 的受访者表示“听说过”,28.75% 的受访者表示“基本了解”,仅有 2.92% 的受访者表示完全清楚。在回答“您于何时购买或者取得的小产权房?”这一问题时,有 25.42% 的受访者表示是在 1998 年以前(含 1998 年)购买或取得,有 42.92% 的受访者表示是在 1999~2007 年间购买或取得的,有 17.91% 的受访者表示是在 2008 年购买或取得的。另外,表示在 2009 年、2010 年购买或取得的受访者分别为 7.5% 和 6.25%。可见,超过三分之二的受访者都是在 2008 年以前购买或取得小产权房的。这显然与自 2008 年以来国家加大了购置风险警示的政策宣传不无关系。在回答“您购买或取得小产权房的动机是什么?”这一问题时,有 47.92% 的受访者表示“价格相对便宜”,有 6.25% 的受访者表示“升值空间很大”,有 39.58% 的受访者表示“能尽快实现有房梦想”,还有 6.25% 的受访者选择了“其他”。在回答“您购买或取得小产权房作何用途?”这一问题时,有 89.17% 的受访者表示“用来自住”,有 5.00% 的受访者表示“用来出租”,有 5.42% 的受访者表示“用来投资”,选择“其他”用途的受访者有 0.42%。在回答“您对现有‘小产权房’的处置持何态度?”这一问题时,有 6.25% 的受访者认为“应该一律拆除”,有 42.92% 的受访者认为“应该将‘小产权房’合法化,进入商品房市场”,有 17.08% 的受访者认为“应该由政府统一收购、纳入保障房体系”,有 33.33% 的受访者表示对“‘小产权房’应该具体问题具体分析、区别对待”,另有 0.42% 的受访者选择了

^① 搜狐焦点房地产网:《小产权房调查》, http://house.focus.cn/common/modules/survey/show_pub_result.php?s_id=613(数据截至 2011 年 8 月 7 日 17 时)。

“其他”。^①

二、小产权房开发模式

目前,违规在集体土地上进行小产权房开发建设的模式,可以概括为如下十种:一是乡镇政府为建设小集镇,划定土地,动员社会各界人士和当地居民修建而成。二是乡镇政府违规圈地后自行或交由开发商统一修建。三是村(居)以旧村(居)改造名义立项,以远超村(居)民实际家庭数的数量申请宅基地用地指标,获得规划审批后多建而成。四是村(居)未经审批,组织农民“上楼”腾空宅基地后擅自组建队伍搞建设。五是村(居)与开发商合作,由村(居)出地,开发商出钱,双方利益分成。六是村(居)直接把农村集体土地卖给开发商,非法转让集体土地使用权。七是开发商直接从村集体手中买取宅基地用地指标后建造而成。八是开发商以租代征的形式利用农村集体土地搞建设。九是开发单位到当地农业部门进行农业项目申请,以设施农业配套用房报批,将地产项目申请为农业项目,将商业地产申请为农业地产。^②十是部分农民自行出售土地(可能是宅基地或自留地),由买受人自行修建。在广州,占用宅基地兴建小产权房的原宅基地房屋所有者,还要先到政府相关部门,将原宅基地房屋申报为危房,凭《房屋安全鉴定书》到规划部门申请审批新房建设施工许可证,然后开始动工兴建小产权房。深圳小产权房的开发方式主要由村委会或村民个人或联合开发商建设,其中距市中心较近地区由于土地资源稀缺,楼盘规模较小,基本由村民个人或村民联合投资方开发建设,建筑质量参差不齐;距市中心较远地区楼盘规模普遍较大,多由村委牵头联合开发公司建设,部分楼盘建筑质量和小区规划均可以媲美大型商品房住宅区。^③

此外,在由中国土地学会、中国城市规划学会于2008年5月17日在北京共

① 陈杰、郭继:《“小产权房”持有主体状况的实证分析——基于4省12市的实地调查》,《河南科技学院学报》2012年第3期。

② 农业地产在北京冠冕堂皇的政策依据是,北京市人民政府于2006年要求下辖的区县大力发展温室大棚等设施农业,并提供资金补贴;而在重庆,则是城乡统筹和都市农业政策项目“博士农业科技园”——温室大棚配两层别墅的地产项目,还获得市、区两级重点农业项目。(参见吕宗恕:《农业地产的几套外衣》,《新京报》2008年6月20日。)

③ 参见尹璐、董超文:《深圳“小产权房”成交惨淡》,《深圳商报》2011年10月28日。

同举办的“城乡统筹与‘两规’协调”小型高层论坛上,有专家指出,许多新农村居民定居点住房,因为不适应农民的生产方式和生活习惯,当地农民不愿意去住,而最终沦为了小产权房。^① 在深圳,绝大多数的小产权房都是以集资房的名义建造而成,其建设用地大都来源于以前的工厂用地。随着一些工厂的搬迁,当地村(居)委会以合作建房的方式开发建设起小产权房。^② 在城市化推进较快、城乡二元分割管理趋松的地方,小产权房开发建设较为普遍,从农民个体行为逐步演绎为乡村集体组织的集体行动。而且,新近开发建设的小产权房项目,一改此前房屋质量较差、配套设施缺乏、物业管理不完善等弊端,开始了模拟商品住房开发的运作模式。与以往小产权房市场运作模式不同的是,掀起新一轮热销态势的小产权房出现了两种明显的分化趋势:一种是模拟城市商品房开发,在建筑规划设计、园林景观布设、商业配套设施等方面都采用“类大产权房”的较正规运作模式;另一种则是以租代售,“类旅馆模式”生存。^③

三、小产权房建成形态

开发建成后的小产权房,从占地属性看,多数是在旧村改造后整合起来或腾空出来的村民宅基地上开发建设的,也有一些是占用农村集体企业用地或公共设施用地等开发建设的,还有一些是违法违规占用农用耕地甚至基本农田开发建设的。据调查,占用农用地开发建设的产权房占总量的近20%。^④ 从深圳调研的实际情况看,小产权房占用土地属性主要有三种,即村民宅基地、村民工商用地及村集体道路市政等公共用地。^⑤

从物业形态看,建成后的小产权房一般是多层、高层普通住宅,也有少量错层、跃层的多居室高档住宅和别墅。为规避小产权房开发禁令,北京一些小产

① 参见许坚、祈帆、蔡玉梅:《城乡统筹与“两规”协调——中国土地学会、中国城市规划学会高层论坛综述》,《中国土地科学》2008年第7期。

② 参见李坤:《预期转正,深圳小产权房坐地起价》,《证券时报》2009年6月1日。

③ 房地产高级经济师、著名地产评论人章林晓对此分析后指出,“出现这两种分化趋势的背后原因:一是有开发商或直接或间接参与小产权房的开发建设;二是有大量的投资/投机资金进入到小产权房的开发建设中”。(参见刘筱晨:《小产权房再兴风浪》,《中国房地产报》2009年11月9日。)

④ 参见岳晓武:《“小产权房”应当分类处理》,《中国土地》2009年第3期。

⑤ 参见尹璐、董超文:《深圳“小产权房”成交惨淡》,《深圳商报》2011年10月28日。

产权房开发单位在农业地产园中的温室大棚旁建设别墅,并为别墅起了一个花名——管护房,即管护每个别墅配备的蔬菜大棚,^①从而形成了所谓的小产权“大棚”房。北京等地甚至还有三合院、四合院等稀有物业类型。深圳市场上的小产权房户型结构多样,撇除豪宅、别墅外,既有与城市“蓝领”收入水平相适应的10~20平方米的“迷你型”小公寓,也有能满足中、低收入“白领”阶层需求的小两房。^②

交付使用的小产权房,从使用成本看,一般物业管理费便宜、水电费便宜,交通费相对较高(一般需要自驾车出行);从物业管理看,多由乡镇政府指定的开发商成立物业管理机构进行管理,服务和管理水平不是很高,小区治安、卫生状况不佳,物业管理纠纷较多,潜在风险和矛盾较大。而且,小产权房无论在区域环境、周边配套、实用率等方面,都没有商品房优越和完善,小产权房容积率普遍较高。

四、小产权房交易方式

入市交易的小产权房,从销售方式看,一般是开发建设单位自行组织队伍进行销售,也有委托中介公司进行销售的;一般不刊发媒体广告,更多的是通过手机短信、口口相传、熟人推荐或街头小传单形式招揽客户。为规避政策和法规禁区,成都等地的小产权房开发建设单位采取“转让物业使用权”、“数十年一

① 根据北京市国土资源局会同市农委于2009年4月中旬至5月中旬对本市郊区县农业结构调整项目初步进行的清理情况,本次清理共发现非法用地的设施农业项目34个,占地面积约4617.3亩(含基本农田1705.3亩),其中包括农业大棚1431.4亩,各类“配套用房”554.1亩,分布在郊区8个区县,占全市农业大棚总量的2.2%。这类非法用地设施农业项目主要通过承租方先与农村集体签订土地租赁协议,约定由承租方进行农业种养殖或农业观光园、生态园建设;此后,承租方在建设种植大棚的同时,在每个大棚旁或大棚内建设“配套用房”对外租售,租期一般为20年至50年,每套房屋价格18万元至60万元不等,边建设边租售。在已建、已售大棚房的处理问题上,北京市国土资源局局长魏成林表示,已建、已售大棚房应视不同情况分别处理:占用耕地的在建大棚房必须拆除复耕;已建但尚未售出的大棚房应拆除超标的配套房、保留温室大棚用于农业建设;已租售给市民的大棚房产权虽不受法律保护,但在处理时会以积极协调开发商退款、减少购房人损失为宗旨。(参见刘宇鑫:《打着温室大棚旗号在农业用地上建商品住房》,《北京日报》2009年6月15日。)

② 参见张志红、李新添:《深圳市小产权房商品化处理问题探究》,《广东行政学院学报》2011年第2期。