

人防工程产权问题研讨会资料汇编

共话产权论归属

GONGHUO CHANQUAN LUN GUIFU



原子能出版社

共话产权论归属

人防工程产权问题研讨会资料汇编



原子能出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

共话产权论归属: 人防工程产权问题研讨会资料汇编 /
北京市民防局编. —北京: 原子能出版社, 2006.8

ISBN 7-5022-3708-9

I. 共… II. 北… III. 人防工程—产权—研究—资料—
汇编—中国 IV. D923.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090810 号

共话产权论归属

出版发行 原子能出版社 (北京市海淀区阜成路 43 号 100037)

责任编辑 陈贵堂 张关铭 李盈安

责任校对 李建慧

责任印制 丁怀兰

印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

经 销 全国新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 12

字 数 195 千字

版 次 2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5022-3708-9

印 数 1 - 5000 定 价: 38.00 元

版权所有 侵权必究 网址: <http://www.aep.com.cn>

《共话产权论归属》编审委员会

主 任：李 扬 李长栓

常务副主任：宗绪盛

副 主 任：王德润 赵玉池 李锡金 宋玉平
姜赞明 胡 犇

委 员：杨定全 罗 平 程拴牢 庄长涛
安建平 张金林 张宝珍 韦 红
赵德海

《共话产权论归属》编辑委员会

主 编：宗绪盛 胡凌云

常务副主编：庄长涛 吴本伟

副 主 编：陈贵堂 张广义 王 伟 邱小雯 孙卫东
谭小红 杨翠欣 倪 雯 曹克安 冯连凤

▶▶▶ 序

去年12月22日，北京市人民防空办公室和《中国人民防空》杂志社联合举办了一次人防工程产权问题研讨会。出席这次研讨会的既有国家和地方立法机构、军委总部机关的工作人员，也有从事人民防空法和物权法研究的专家学者，还有来自人民防空第一线从事人防工程建设和管理的领导干部。这么大规模且集中了这么多专家、学者和有关部门的同志来研究人防工程的产权问题，在全国人防系统还是第一次。这次研讨会，对于促进人防事业持续快速发展具有重要的意义。

人防工程产权问题是一个现实存在的问题，也是一个不容回避的问题。一段时间以来，因为人防工程产权引发的矛盾和纠纷日益增多，已引起了社会媒体和各级领导的广泛关注。另一方面，按照政府转变职能的要求，人防工程管理必须进行改革，实行管理与经营分开，能否尽快明晰人防工程产权已成为人防工程管理改革成功与否的关键。尽快解决人防工程产权问题，不仅是维护社会稳定，建设社会主义和谐社会的需要，也是加快人防工程管理体制改革的迫切要求。

人民防空是国防的重要组成部分，人民防空工程建设项目（包括配套设施及附属工程）属于国防工程和社会公益性建设项目，按照国家相关规定享受优惠政策。因此，在界定人防工程产权时，必须充分考虑人防工程的国防（战备）属性和社会公益属性，正确处理公共利益和私人利益的关系。

现在，在国家的现行法律法规中，还缺乏有关人防工程产权问题的规定，一部分省市在其制定的地方性法规或规范性文件中，虽

对人防工程的归属问题作过一些规定，但因缺少上位法的支持，很难实施。目前，即将出台的《物权法》正在征求意见，已颁布十年的《人民防空法》也准备修改，相信这次研讨会提出的有关解决人防工程产权问题的建议，会对两法的进一步完善产生积极的影响。也许多年以后，人们在回顾人防法制建设的成就时，才会真正体会到它所做出的历史性贡献。

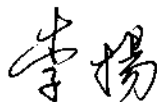
这次研讨会是一次非常重要而且富有成果的会议。作为国家人防办公室的工作人员，我全程参加了这次研讨会。研讨会上，各位与会者对人防事业高度负责的态度，对建设社会主义和谐社会的真诚渴望，以及对人防工程产权问题的透彻分析，给了我深刻的印象，让我受益匪浅。相信每一位读到这次研讨会发言材料的同志都会从中得到有益的启示。

当然，既然是研讨会，就不可能只有一种声音。发言者仁者见仁，智者见智，甚至意见相互对立，也是很正常的。而且事实上，百家争鸣，在充满民主、和谐的气氛中探讨一个严肃的法律命题，正是这次人防工程产权问题研讨会的一个鲜明特色。因此，对于与会者发表的各种意见，对他们提出的各项建议，我们人防部门的同志都应抱着真诚欢迎、虚心求教、兼容并蓄、博采众长的态度，予以认真研究，以进一步开阔我们的思路，深化我们对人防工程产权问题的认识与思考。

人防工程产权问题的研究正在日益深入地进行着，我期待所有关心人防建设的同志积极参与，并为进一步完善人防法制，推动人防事业发展建言献策，做出自己的贡献。

值此“共话产权论归属——人防工程产权问题研讨会资料汇编”一书出版之际，我写了上面的话。是为序。

国家人民防空办公室副主任



2006年12月

目 录 ▶▶▶

第一部分 人防工程产权问题研讨会发言记录

明晰人防工程产权 推进人民防空事业快速发展	李长栓 (3)
集思广益 深入探讨人防工程产权问题	宗绪盛 (7)
人防工程产权应归属国家	李仁玉 (10)
解决人防工程产权问题的几点看法	薄燕娜 (12)
人防工程权属问题的探讨	刘 锐 (17)
“结建”工程产权分析	朱宪辰 (20)
界定人防工程产权应解决三个基本问题	陈佳林 (28)
关于人防工程产权问题的思考	青 锋 (30)
人防工程产权问题的研究和实践	赵 钧 (34)
建立符合中国国情的物权法律制度	张 引 (39)
应重视研究人防工程产权归属问题	王艳彬 (43)
“结建”的公用防空地下室的所有权应归国家	周兴华 (45)
“结建”人防工程产权应归国家所有	赵德兴 (48)
谈人防工程管理使用中经常发生的问题	王荣梅 (53)
人防工程所有权问题的研究和探讨	陈 瀚 (57)
人民防空基础建设是现代化城市建设的重要组成部分	孟 桥 (63)
完善法律法规 推动人防工作	孟丹明 (65)



加强人防工程管理 促进国防建设发展	李 扬 (68)
有益的交流 丰硕的成果	宗绪盛 (73)

第二部分 附 录

一、国家相关法律、法规、部门规章及行政规范性文件

中华人民共和国人民防空法	(77)
国务院 中央军委关于发布《人民防空工程维护管理规定》的通知 (国发[1983]198号)	(85)
国家人防委员会 财政部关于平时使用人民防空工程的若干规定 (节录) (人防委字[1983]2号)	(87)
国家人防委员会 财政部关于平时使用人防工程收费的暂行规定 (节录) (人防委字[1985]9号)	(88)
国家人民防空办公室 国家国有资产管理局文件:《人民防空国有 资产管理规定》([1998]国人防办字第21号)	(89)
关于加强房地产价格调控 加快住房建设的意见 (国发[1998]34号)	(92)
国家计委 财政部 国家国防动员委员会 建设部印发《关于规范 防空地下室易地建设收费的规定》的通知 (计价格[2000]474号)	(96)
中共中央 国务院 中央军委关于加强人民防空工作的决定 (节录) (中发[2001]9号)	(99)
国家国防动员委员会 国家发展计划委员会 建设部 财政部关于颁发 《人民防空工程建设管理规定》的通知 ([2003]国人防办字第18号)	(99)
建设部《关于印发〈商品房销售面积计算及公用建筑面积分摊规则〉 (试行)的通知》(建房[1995]517号)	(101)

二、地方相关法规、政府规章及部门行政规范性文件

北京市人民防空条例	(104)
-----------------	-------

北京市房屋土地管理局 北京市人民防空办公室关于加强居住小区内人防工程使用管理的通知(京房地物字[1997]第331号)	(113)
北京市房屋土地管理局 北京市人民防空办公室关于加强居住小区内人防工程使用管理的补充通知(京房地物字[1998]第550号)	(115)
北京市人民防空工程建设与使用管理规定	(117)
北京市国土资源和房屋管理局关于重新印发《北京市商品房销售面积计算及公用建筑面积分摊暂行规定》的通知(京国土房管权字[2000]369号)	(122)
湖南省人民防空工程产权管理办法	(125)
沈阳市人防管理规定(市人民政府令[2003]第28号)	(128)
锦州市人民防空工程管理办法(市人民政府令[2005]第5号)	(136)
宁波市建设委员会 宁波市人民防空办公室文件:《关于规范“结建”防空地下室管理的通知》(甬人防办通[2004]29号)	(142)
宁波市人民防空工程使用管理暂行规定	(143)
城市居住区规划设计规范(GB50180-93)(节录)	(148)

三、华清嘉园业主诉海淀区人防办索要人防工程产权一案相关诉讼文书及新闻报道

民事起诉状	(150)
《北京市海淀区人民法院民事判决书》	(153)
《北京市第一中级人民法院民事判决书》	(159)
北京首例居民楼下防空地下室确权案一审判决认为业主不是投资者无所有权(秦芳芳 中国普法网记者 李 郁)	(166)
人防地下室出租引关注 究竟谁是地下空间的主人(北京晚报 王 萍 于 建)	(170)
《物权法》引发地下人防产权关注(北京楼市周刊记者 王 娜)	(173)
小区配套设施产权和使用权应归业主(北京青年报 刘新雷)	(178)
华清嘉园业主与人防办争人防工程(京华时报 傅沙沙)	(181)

后 记	(183)
-----------	-------

第一部分
人防工程产权问题
研讨会发言记录



□ 明晰人防工程产权 推进人民防空事业快速发展

北京市人防办主任 李长栓



长期以来，北京市人民防空建设坚持“长期准备、重点建设、平战结合”的方针，认真贯彻与经济建设协调发展、与城市建设相结合的原则，人民防空各项建设取得了长足发展。突出体现在人防工程建设上，由于坚持“以建为主”的原则，确保了北京市人防工程面积持续快速增长。

一、人防工程建设与管理体制

北京市人防工程的建设和管理，是严格依据《中华人民共和国人民防空法》、《北京市人民防空条例》、《北京市人民防空工程建设与使用管理规定》和《北京市普通地下室和人防工程安全使用管理办法》进行的。多年来，在市政府相关部门的大力支持下，经与市规划、建设等部门协调，建立了人防主管部门审批初步设计作为建设单位申领《建设工程规划许可证》的必要前置条件，人防工程施工图备案作为建设单位申领《建设工程开工许可证》必要前置条件的固定资产投资项目审批流程。2000年，市人防办制定下发了《北京市人民防空工程竣工备案管理办法》，建设项目开工后由建设单位向市人防工程质量监



督站申报质量监督,竣工后报经区县人防办出具《人防工程竣工认可文件》,市人防工程质量监督站出具《质量监督报告》后,由市人防办备案室负责竣工备案。按市、区人防部门职责分工,建成后的人防工程均由工程所在地区县人防办负责平时的维护管理和开发利用管理。依据京政办发[1992]33号文,“凡建设费用列入商品房综合开发成本,按规划统一开发建设的防空地下室,均列入北京市公共人防工程”,由区县政府委托区县人防办实行统一管理和开发利用。单位人防工程由有关单位组织经报人防主管部门许可同意后开发利用。

依据上述规定,北京市在人防工程建设、管理、使用过程中,一直是按照国有资产、国防工程和国家所有的管理体制,由政府部门接收并实施管理的,这是一个不争的事实。

二、人防工程产权不明晰带来使用管理上的问题

人防工程开发利用的历史可以追溯到上世纪八十年代末。当时,为解决人防工程平时维护管理经费来源的问题,国家规定按照“以洞养洞”的原则采取多种经营方式落实维护管理经费。近年来,随着北京城市建设的快速发展,城市管理不断加强,大量的地面违章建筑被拆除后,人防工程的使用数量日益呈现上升趋势,使用形式也由原来的单一人员居住向仓储、办公、车库等综合多元化发展。人防工程的开发利用缓解了城市居住和交通压力,在取得社会效益的同时,取得了一定的经济效益。市场经济体制下,人防工程作为一种可利用资源越来越受到社会关注。

由于法律对人防工程权属界定不清晰,开发商、业主、人防部门在人防工程所有权和使用权上意见产生分歧,开发商和业主开始对人防工程的产权问题提出异议,希望参与到人防工程开发利用中来;人防工程的平时使用功能与小区居民生活有矛盾冲突,影响居民生活环境品质,存在扰民问题等;人防工程使用者在经营的过程中,过度追求利益最大化,开发利用层次不高,人防工程内缺少必备的消防、卫生等设备设施,加之人防部门对人防工程安全管理不到位的现象现实存在。人防工程开发利用中与构建和谐社会的 yêu求不相适应的问题愈发明显。

发生在海淀区的华清嘉园商品房小区业主诉海淀人防办索要人防工程所有权并享有收益分配权利的诉讼,引起了社会各界的高度关注,各大新闻媒体争相报道,把人防工程产权归属矛盾推向了顶峰。人防工程产权归属问题已成为

了公众关心的社会焦点，明晰工程产权，理顺管理体制势在必行。

三、建议意见

召开这次产权研讨会，就是希望聆听专家、学者和领导的意见，学习借鉴各兄弟省市的经验做法。我们知道，人防工程产权问题最终必须通过国家立法解决，但立法不是一个简单的过程，而我们面临的工作，已经是迫在眉睫。希望大家从立法理念上引导我们的工作向将来的法律靠拢。这是一项超前性的工作，要和将来立法的基本理念相一致，使我们的工作不至于发生颠覆性的变化。

作为参加此次研讨会的普通一员，我个人想就人防工程的产权问题提两点建议：

第一，产权立法，必须有利于推进人防工作的发展。城市防护体系建设，是千秋大业，事关国家安全。一个没有人防工程的城市，是一个不完整的城市，也是一个不安全的城市。特别是在大中型城市，如果等这个城市建好了，再回过头来建人防工程，是根本办不到的，将给后人留下千古遗憾。所以，加快人防工程的建设，应把防空对城市安全的责任和城市总体规划的关系充分考虑进去。北京市坚持“以建为主”的原则，是为了确保这个城市中首脑机关及人民群众的生命财产安全，是负责任的。同时，我们深深感到，目前的人防工作与形势的发展、城市的建设、人民的需要差距太大了。明确人防工程产权的归属是当前亟待解决的法律问题，我们期待着通过法律的形式，明确人防工程的产权归属，进一步推进人防事业的健康快速发展。《物权法》不可能详细地规范人防工程的建设、开发使用和管理，但要争取在《物权法》中留出充足的空间，通过进一步修改《人民防空法》进行完善。

第二，正视历史，确保体制转换过程中不出现管理真空。虽然法律法规没有将人防工程界定为国家所有，但实际管理工作中是按国家所有来实施的。在下一步的体制转换过程中，一定要注意维护社会的稳定，不能因人防工程产权问题引起社会骚动。也许，顺应社会形势发展，法律的人性化更倾向于将一部分人防工程比如城市小区内的人防地下室界定为业主共同共有。但是作为关系到国家战备安全的特殊工程，国家必须对其实施统一管理。北京市人防工程数量巨大，情况复杂，维护人防工程战备设施完好，发挥其战备效能，需要大量的资金保证。适应新形势的需要，新的法律调整应该充分考虑，在承认并改造

原有管理体制的基础上,实行很好地对接和平稳地过渡。全市人防工程作为公益性的工程、战备工程,要有一个部门来进行统一的管理,平衡老百姓的利益关系。人防工程建设,担负着全市老百姓战争时期的掩蔽任务,必须统筹安排,兼顾战时和平时、国家和群众利益。

同时,我们也清楚地认识到,修改《人民防空法》还需要一个比较长的过程,而人民防空工程产权不明晰带来的一系列问题,并不会因为一次研讨会而结束,如何在现有条件下,积极转变职能,改革管理体制,建设和谐的人防发展社会环境是我们当前的主要任务。



□ 集思广益 深入探讨人防工程产权问题

北京市人防办副主任 宗绪盛



同志们，根据王岐山市长和吉林副市长的指示，今天我们在这里召开人防工程产权问题研讨会。

首先，我代表会议的主办方北京市人民防空办公室、《中国人民防空》杂志社，代表北京市人防办李长栓主任，对各位领导、各位专家和同志们的到来表示热烈的欢迎和感谢。出席今天研讨会的有关物权领域的专家有：

国家行政学院刘锐教授；北京工商大学法学院院长李仁玉教授；北京大学法学院尹田教授；中国政法大学薄燕娜副教授；南京理工大学朱宪辰教授；北京汇昕律师事务所周兴华律师。

出席今天研讨会的领导有：国家人防办李扬副主任，国务院法制办青锋司长，总参办公厅孟丹明副局长，军委法制局宋丹副局长，全国人大常委会法工委民事室陈佳林处长，全国人大常委会法工委国家法室王曙光副处长，最高人民法院研究室王艳彬处长，北京市人大常委会法工委张引副主任，北京市人大常委会城建工委孟桥副主任，北京市政府法制办王荣梅副主任，国



家人防办姜赞明参谋、胡铤参谋，北京日报政法版肖雯慧主编。

今天，我们还特别邀请了浙江省人防办赵德兴副主任、沈阳市民防办赵钧主任、上海市民防办法制处陈瀚副处长参加会议。

参加我们今天研讨会的北京市人防办的领导有：

李长栓主任，王德润副主任，赵玉池总工程师及机关各处的负责同志。

让我们以热烈的掌声对各位领导和专家、各位同行及同志们的到来表示欢迎。

下面我就召开这次人防工程产权问题研讨会做一个简要的介绍。我们今天之所以召开这次人防工程产权问题研讨会，主要是基于以下四个方面的理由：

第一，此次研讨会是根据市领导的指示和建议召开的。自去年4月份以来，岐山同志对北京市人防工程的管理体制问题，人防工程产权问题，转变职能、创新机制、加强监管等问题，都做了一系列的指示、批示和讲话，并多次到人防系统进行视察。2005年10月14日，岐山同志在北京日报关于“华清嘉园业主索要人防工程产权”的报道上作出批示：“请吉林同志阅示，值得注意，今后这类问题会增加。”吉林同志作出了批示：“长栓同志，前一阶段，我们研究的产权问题是一个非常重要的问题。这个问题不解决，人防工程管理体制理不顺。请再研究论证，正式提出意见报市政府。”根据岐山市长和吉林副市长的批示，我们今天召开了这次研讨会。

第二，是因为人防工程产权引发的矛盾和纠纷日益增多，引起了社会和媒体的广泛关注。人防工程产权问题已经成为当前立法，特别是《物权法》征求意见过程中，不可回避的一个问题。自2005年6月份以来，中央电视台、《法制日报》、《新京报》、北京电视台、《北京日报》、《北京晚报》、《北京青年报》等20多家新闻媒体及互联网，对因人防工程的产权、收益、权益等问题引发的纠纷的报道，已达上百条之多。特别是海淀区华清嘉园的产权之争，已经进入了法律程序，引起了社会媒体以及各级领导的广泛关注。

第三，也是为了适应我们人防部门转变职能，改革人防工程管理体制的需要。根据岐山市长2004年4月关于“人防要转变职能、创新机制、加强监管”的指示要求，和吉林副市长关于“实行人防工程管理与经营分开”的指示精神，如何转变政府职能，改变由政府主管部门直接开发利用人防工程的现状，成为了我们人防工程管理体制改革的一个重要内容。然而，其中最关键的问题——