
长沙市郊小产权房问题、成因及其治理

陈毅¹

(湖南师范大学 资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410081)

【摘要】: 针对中部地区省会城市长沙市深入实地考察, 认为长沙市城乡结合部、城中村集中表现为建造在集体建设用地上的普通住宅型小产权房, 其分布零散隐蔽、交通区位较好, 价格低廉, 主要根源在于尚未建立城乡统一建设用地市场, 房产市场价格虚高及住房供需失衡; 需要探析治理小产权房的宏观规范与微观规制、长期查惩与短期引导、增进供应与理顺需求、把控增量与化解存量的长效治理机制。

【关键词】: 小产权房 成因 治理 长沙市郊

【中图分类号】 F293.31 **【文献标识码】** A

针对长沙市郊政府征地“剪刀差”效应过强, 被征地农民得不到健全社会保障, 房产市场价格虚高及住房供需失衡, 小产权房屡禁难绝影响城市发展规划等问题进行探究, 认为研究长沙市郊小产权房区域治理的长效机制至关重要。

本文从概念上分广义和狭义两种维度来界定小产权房: 广义上的小产权房是指与城市完全产权的商品房相比较, 房屋产权受到相应限制, 一般包括产权不完全或产权受一定限制的经济适用房、集资房以及廉租房等住房; 本文针对长沙市郊研究的狭义小产权房是指在农民集体土地上建设的、未缴纳土地出让金等相关税费, 除向本集体经济组织销售外还面向社会公开售卖, 是由购买人与开发商、乡政府或集体经济组织签订购买协议, 不具有国家房管部门颁发产权证的房屋。

1 长沙市郊小产权房问题

第一, 当前法律法规禁止在农村集体土地上进行房地产开发, 在农村集体土地上开发修建的小产权房其建造用地违反现行法律规定。已有小产权房产权证尚未办理, 国有土地使用证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程规划许可证、商品房预售许可证“五证”不全, 此类房屋的购买者如若是非本集体经济组织成员将无法取得合法的房屋产权登记, 小产权房的产权残缺, 不受当前法律保护。

第二, 房屋使用年限的不确定性。开发商口头承诺开发的楼房具有 50 年的使用年限, 而从已经签订的购房协议上看并未注明使用期限, 因而, 使用年限的不明确, 让购房者得不到应有的稳定预期, 一旦被征收将有可能因得不到任何赔偿而引发纠纷。

第三, 小产权房建设类型及购买主体两种类型情况分化明显。一类是分布在城乡接合部和远郊区的以大户型为主的小产权房, 建设主体通常是当地农户, 他们以个人名义在自家周边多占多用宅基地或是在原来住房上加高楼层, 面积较大的有形似独栋别墅或洋房, 此类小产权房购买主力是消息灵通、又能承担一定风险的经济实力强的高收入群体。另一类是以村集体名义在集体建设用地或宅基地上较大规模开展“新农村建设”、“城中村改造”, 通过乡镇合村并镇进行土地整理, 为改善住房条件腾退土地建立的安置小区房, 住房面积和建造结构与市场上商品房大体相同, 且形成一定规模。此类小产权房建设主体是村集体经济组织或村集体经济组织伙同开发商, 购房者主要是外来务工人员或是难以在城区解决住房问题的中低收入者。

作者简介: 陈毅(1992-), 男, 湖南湘潭人, 在读硕士研究生; 研究方向: 土地利用规划与管理。

第四,从交通区位上看,小产权房布局位置具备一定交通优势。城乡结合部、“城中村”享受到城市基础设施辐射,周边公共交通等基础配套服务日渐齐全,出行较为便捷,因而长沙市小产权房顺势而建分布于“城中村”、交通便利的远郊区、城乡结合部等地。

2 长沙市郊小产权房产生的原因

2.1 制度土壤:城乡二元土地制度的制约

我国现行的农村集体土地特殊制度,让城乡土地一直处于一种分立而治的状态。农村集体土地的所有权名义上属于集体经济组织所有,实际上使用权、收益权、处分权又被虚化殆尽。交通便利的城乡结合部农村集体土地与同地段城市的国有土地相比,在市场交易层面中备受不平等的身份“歧视”,农村集体土地无法像城市国有土地可以通过拍卖、招标或者挂牌出让方式来流转,实行市场机制由市场供求关系确定价格,农村集体建设用地流转的使用权市场体系和价格形成机制一直在呼吁却始终没有建立起来。在快速的城镇化下,城乡二元土地结构限制了农村集体土地进入土地市场发挥土地资产增值的功能,农民的土地增值收益受到限制,集体土地的价格和国有土地相比相差悬殊,以致造成“同地不同价不同权”。因此,在农村外部基础设施逐步改善情况下,以“新农村建设”、村庄整合、“村改居”等方式进行拆旧建新,村集体以“村改居”项目名义整合改善农村住房条件开发“小产权房”,除了安置乡民之外,还将余下的房屋售卖给外来人员,类似的小产权房项目就大批悄然诞生。

2.2 利益引诱:巨大的经济利益驱动

巨大的经济利益引诱是小产权房风靡泛滥的直接原因。围绕小产权房的集体经济组织、农户、开发商、购房者等都是既得利益者,集体经济组织与开发商合谋联合开发小产权房,其间没有政府“剪刀差”,村集体组织、开发商都可以成为较大收益者;农户作为集体土地的使用人,却被动接受低价征地补偿,而种田却远不如“种房”的收益来得直接,巨大的经济收益驱动农户产生非理性的违法行为;开发商作为以营利为目的的组织,在存在利益商机的情况下,开发建设小产权房趋之如鹜;对于购房者来说,唾手可得又价格低廉的小产权房自然是中低收入购房者的短期最佳抉择,此外,拥有绿水青山和开敞空间的城乡结合部,是独栋别墅型小产权房开发的有利自然条件,具有一定经济实力的中高收入者以休闲享受、娱乐投资等目的群集于此,即使此种交易存在一定的风险。

2.3 经济背景:城市商品房价格虚高

近年来,我国的城镇化速度逐年加快,工业化、城镇化比重不断上升,人口大量扎堆城市,城市房屋出现刚性需求,城市房地产业也得到了空前发展。尽管长沙房价在全国范围内省会城市中一直处于中低行列,同时还应该看到“低房价”与“低工资”、“高消费”并存的现象,相对虚高的房价超出城市中低收入人群的支付消费能力,让购房成为其沉重负担,很多人可能在城市工作一辈子却始终无法在城市安家,难以在这座城市找寻到归属感,进城务工农民和外来务工低收入人员在长沙定居更是难上加难,而城郊就近的小产权房成为其无奈的选择。

2.4 市场环境:保障住房供需失衡

结构性供求不均衡,住房保障制度在解决城市低收入家庭住房方面明显动力不足。从长沙市住房保障情况来看,保障房名目繁多且不规范,对外来务工人员覆盖面狭窄且要求严格,中低收入家庭在住房问题上支付能力有限,仅单个家庭的力量难以承受基本住房经济支出;其次,住房保障体系中投融资渠道单一、城市政府预算缺口大、相关配套保障措施不齐全、市场机制难以优化住房资源配置形成统一有效的管理体制。

3 长沙市郊小产权房长效治理机制

3.1 宏观规范与微观规制机制

宏观上,结合全面深化改革背景和全面依法治国战略,加强农村土地制度的改革力度,不断完善土地管理法律法规。从制度改革着手加强顶层设计,明确农村集体土地的产权主体,使农民真正获得完整的土地权利。对土地的产权主体、权利边界进行法律确认和制度保障,还原农民作为集体土地资产所有者的地位和应得的权利。微观上,重在遏制当前小产权房的隐形开发、违规乱建,稳住小产权房增长态势,联动各县(市)区政府摸清长沙市当前小产权房的实际数量,为进一步清理去除存量小产权房做好准备。

3.2 长期查惩与短期引导机制

小产权房问题中的既得利益群体之所以肆无忌惮,违法违规乱修乱建,一定成因是其违法成本低而预期收益丰厚,基于此,住房与城乡建设管理部门应加大巡查范围加重执法力度,对于影响恶劣,违规乱建的开发商予以严重惩治和处罚,以儆效尤。短期来看,长沙市郊小产权问题目前尚未成体系,当下应因城施策因地制宜,制定地方性行政法规,针对部分极具小产权房发展潜力的地区,以法令规范性引导房地产市场开发,政策规划引领建设发展,采取操作性强具体可行的执法手段,保障农村经济平稳有序发展逐步缩小城乡发展差距。

3.3 增进供应与理顺需求机制

从保障性住房的供应来看,虽然长沙市区每年都有一定量保障性住房投入,但保障性住房申请条件严苛、办理手续繁琐,门槛条件相对较高,“应保未保,不应保却被保”现象依旧存在,致使保障性住房数量上远远供不应求,低收入者住无居所。应进一步加大保障性住房的投入,对于符合规划和土地用途管制土地上建造的小产权房,可以考虑依法纳入保障性住房体系,进一步充实城市保障性住房房源。从保障性住房的需求来看,长沙作为湖南省会城市集聚了来自全省各地的务工人员,其中绝大多数中低收入人群落户买房压力过大,刚性需求无法释放,在现有基础上完善保障性住房的准入机制,根据刚需群体现状具体划分保障性住房的申请条件,给予政策倾斜,照顾受保群体,同时通过调整保障性住房的再转让制度,建立起相应退出机制,设定明确且合理的退出条件,在年满到期之后及时清退,确立“制度完善、政策健全、供应有序、进退规范”的住房保障体系构建标准。

3.4 把控增量与化解存量机制

从小产权房增量与存量分类来看,根据建设、销售情况分为已建已售、已建未售、已建在售的存量小产权房和在建未售、在建已售、在建在售的增量小产权房两大类型。基于城乡村镇规划、房屋建设规模、建设质量、占用土地性质等条件区别对待,其中已建已售小产权房限定条件下予以合法化;已建未售小产权房可以转化入保障性住房体系内,并进一步完善房屋质量和基础设施;已建在售小产权房立即停止销售并统计核算面积,防止因小产权房销售后引发纠纷,影响社会稳定;在建未售小产权房根据建设工期,将处于开发建设初期的立即叫停,有条件的将占用土地复垦,保持土地原用途和功能,否则由地区城乡建设局暂行接管,后续工程重新招标按保障住房标准要求建设;在建已售、在建在售小产权房原则上优先恢复土地原貌,退还房款,其次停止销售,避免流入市场,从源头上遏制增量。

4 结语

随着小产权房数量的增多和规模的扩大,其背后隐匿的社会影响、对房产市场的冲击、以及暴露的政府管理问题日渐显化,自小产权房问题出现伊始,理论界对其研究就从未中断,国家层面明确表态抵制小产权房至今未有松懈,但鉴于小产权房问题涉及制度层的复杂性,以及涉及群体多元化等特点,尽管理论与实践都在兼顾公平与效率向着纵深发展,小产权房乱象整治依旧困难重重。值得引起注意的是,对小产权房治理的制度设计与安排,都应该首先考虑农民集体的利益、农村长远的发展和住房市场的稳定。

参考文献:

- [1]程浩. 中国小产权房:现状、成因与问题[J]. 中共中央党校学报, 2009, 13(2):62-67.
- [2]刘小玲, 甘建文, 黄翹清. 小产权房治理研究进展[J]. 肇庆学院学报, 2015, 36(4):6-10.
- [3]郑娟尔, 章岳峰. 处理“小产权”房的政策建议[J]. 城乡建设, 2007(8):56.
- [4]蔡继明. 小产权房的制度根源及治理方略[J]. 理论前沿, 2009(22):25-28.
- [5]汪火良. 新农村建设中的小产权房及其治理问题研究[J]. 理论导刊, 2014(9):73-77.
- [6]程浩. 小产权房发展现状及其成因分析[J]. 经济与社会发展, 2009, 7(2):51-56.
- [7]蔡继明. 小产权房的制度根源及治理方略[J]. 理论前沿, 2009(22):25-28.
- [8]曾盛兰. 长沙保障性住房实地调研报告[J]. 财经界(学术版), 2014(6):276.