

Research on the Problems and Countermeasures of Small Property Right Rooms

Xiangchun Li

School of Public Management, Tianjin University of Commerce, Tianjin
Email: 384133883@qq.com

Received: Sep. 2nd, 2016; accepted: Sep. 16th, 2016; published: Sep. 22nd, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

In this paper, firstly, the concept and the characteristics of the small property right rooms are simply summarized. Secondly, the causes of small property right rooms are analyzed through three aspects: the root system, economic reasons and lacking of government regulation, lax supervision. Finally, the corresponding countermeasures are put forward in the perspectives of government practicing and legal angle for the problems of small property right rooms.

Keywords

Small Property Right Room, The House Property Tax, The Legal System For Leasing

小产权房问题及其对策研究

李向春

天津商业大学公共管理学院, 天津
Email: 384133883@qq.com

收稿日期: 2016年9月2日; 录用日期: 2016年9月16日; 发布日期: 2016年9月22日

摘要

本文首先对小产权房的概念、特征进行了简单概述。其次, 又对小产权房的成因从制度根源、经济原因

和政府调控不力、监管不严三个方面进行分析。最后，从政府实践角度和法律视角对小产权房的问题提出了相应对策。

关键词

小产权房，房产税，法定租赁制度

1. 引言

近年来，由于我国商品房价格的不断上涨，房地产市场不可避免的产生了一些问题，其中，小产权房的出现及数量的不断增多引发了社会的关注。小产权房的存在不仅违反了法律中关于农村土地所有和使用的相关规定，同时，也因其低廉的价格，扰乱了房地产市场秩序，给购买者的利益带来较大风险。对此，我国应尽快完善有关小产权房的法律法规，在政府部门的配合下，建立完善的集体建设土地流转制度，合理清除现存的小产权房，完善城市住房保障体系，保障房地产市场健康发展。

2. 小产权房概述

小产权房是指那些处在城郊乡镇的村民在集体土地上建造的住宅，原本是为了满足本集体组织成员居住的需求，却出售给集体经济组织以外的人购买的房屋。这种房屋的产权一般只能由乡镇政府或村委会进行房屋登记，国家法定部门不予颁发房屋所有权证书^[1]。小产权房具有三个特征：一是小产权房没有国家法定的房屋所有权证书，不受法律保护；二是小产权房建造时价格低廉，小产权房是建造在集体土地之上，不需要缴纳土地出让金，也不需要行政审批的各种手续和各项税款，因此，其开发建造的成本比较低；三是小产权房的流转受到限制，由于不具有大产权房所拥有的房屋所有权证书，不能办理房屋过户手续，其流转受到限制。

根据小产权房存在的违法性程度，现存的小产权房主要有三种类型：一是农用地上建造的房屋，对于在耕地或基本农田上所建的房屋，其违法性最强。没有履行相应的审批手续擅自占用耕地建房，是严重违法行为；二是集体建设用地上的小产权房，利用乡镇企业的土地开发小产权房，由于乡镇企业的土地没有按照规定的用途使用，因此，也是不具有合法性的；三是宅基地上的小产权房，宅基地上的小产权房在建造过程中是合法的，而其违法性主要表现宅基地的房屋在建成之后，出售给非本集体的居民。

3. 小产权房的成因分析

小产权房产生的因素是多方面的，笔者以为，制度根源是小产房产生的前提，经济原因使小产权房得到了迅速的发展，政府的监管不到位为小产权房的存在提供了可乘之机。

3.1. 制度根源

《中华人民共和国宪法》第十条规定：“城市的土地归国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属集体所有”。《中华人民共和国土地管理法》第二条规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。这就从宪法和法律上确定了我国存在两种土地所有制：全民所有制和劳动群众集体所有制，理论上这两种所有制也应处在相对平等的地位。新出台的《物权法》第59条规定：“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”。显然，特定的宅基地仅限于本集体经济组织特定的成员享有使用权。而现在绝大多数农村“小产权房”都由城镇居民购买，可见这种交易本身的不合法性和

制度本身存在纰漏密切相关。

3.2. 经济原因

小产权房的蓬勃发展和中国的城市化进程密不可分。城市的巨大张力吸引大量农村人口进城务工，人口出现单向的集中流动，城市的土地、房屋等资源日益稀缺和紧张。城市的扩大和拥挤催生了房价的不断上涨，小产权房便开始受到青睐。我国计划经济时期，城镇居民的住房主要由国家来提供，居民对房屋享有居住权，所有权属于国家。但到了市场经济时期，城镇居民的居住主要依靠商品房买卖。随着商品房房价日益高涨，很多城镇居民来说无法承受。相反，由于小产权房的价格却十分低廉，购买者即使明知小产权房没有法律保障还要购买，以此来改变自己的居住条件。

3.3. 政府调控不力、监管不严

小产权房之所以有如此旺盛的生命力，与有关行政部门的监管不到位密不可分。小产权房处在政府多个部门管理的交叉点上，表面上看来很多部门都在管理，但实际上这些部门并没有真正发挥其作用。这种管理上的交叉，使小产权房处理起来难度较大，相关管理部门对于小产权房的存在往往是采取默许的态度，这就助长了小产权房的发展。同时，我国对待小产权房的不合法性的态度虽然没有改变，但很少有小产权房被强制拆除的现象，其违规的成本较低，这进一步促进了小产权房的蓬勃发展[2]。

4. 政府对现存小产权房的处理途径

目前，政府对小产权房规制的路径有两种：一是继续否定其合法性，但由于全国存在数量众多的小产权房，人们也怀着“法不责众”的心态继续占有和购买小产权房，它的处置难度越来越大；二是赋予小产权房与城市商品房完全一样的合法地位，但这不仅违反我国基本土地制度，危及农业安全，也造成很大的社会不公平。但笔者认为，虽然中央并没有明确的态度，而政府作为现在地方行政机构，对小产权房的处理更为关键，对于小产权房处理，不仅要依据法律，更需对不同情况作不同处理。因此，现行政府对待小产权房的处理态度应该是坚持政府平衡保护小产权房各方利益的原则，对已经存在的进行合法化处理，坚决打击小产权房再建，妥善解决小产权房问题。

4.1. 对已经出售的小产权房的处理途径

对于已经出售的小产权房，具体措施思路如下：在城乡土地二元所有的制度不能改变的情形下，可以根据具体的情况，将符合条件的小产权房的土地予以征收，转化为国有土地，并由政府通过相应程序回购房屋将其用于住房保障，使其合法化的同时使购买者利益得到保护。首先，由政府部门确认该类买卖合同及其产权证无效。其次，在确认该部分小产权房合同无效后，其已颁发的产权证书应予以收回。最后，政府主管部门通过回购转化房屋所有权性质后，将回购的房屋转性为经济适用房，并纳入经济适用住房管理。通过这样的途径，使该类小产权房的存在取得了合法形式，使小产权房的购买者从原来对房屋的所有没有任何法律依据转化为对房屋的合法所有，不仅满足了购买者的住房需求，同时也解决了小产权房的产权归属问题，化解了购买者的购房风险，最大程度地保护了小产权房购买者的利益。

4.2. 对尚未处置的小产权房处理途径

所谓未对外处置的小产权房是指仅限于集体经济组织(包括农民)已经修建完毕但尚未对外处置的房屋。从严格意义上讲，小产权房之所以被禁止是由于购买者的身份不符合法律规定，因而未对外处置的房屋尚不算违法建筑(占用耕地、违反规划法等情形的除外) [3]。笔者认为可以通过将符合条件的部分房屋与整个保障型住房制度相衔接的方式，将符合条件的部分房屋属性转为保障型住房，从而纳入住房保

障体系。首先，以市、县为单位对本辖区内存在的尚未对外处置的小产权房进行调查。其次，在对小产权房的位置、数量，调查的基础上，按照法律规定的标准和程序对拟回购房屋所占土地予以补偿、征收，再赋予小产权房的建设主体以市场交易地位，从而政府通过支付合理价格取得该类小产权房的所有权。此时，该类小产权房可以作为经济适用房向购买者出售，也可以作为廉租房予以出租。通过政府回购此类小产权房，一来可以避免从事实状态上拆除小产权房，二来也能有效改善小产权房的空置的局面，为小产权房合法化增加了一个合法的解决途径，也为潜在的购买者提供了解决住房需求的可能性。

4.3. 对已经出租的小产权房的处理途径

除上述两种现存的小产权房形式外，还有一种隐性的存在形式(以租代售)，即以租赁的形式来掩盖对外转让小产权房的实质，已达到规避法律的目的[4]。解决此类以租赁形式对外转让的小产权房的存在和流转，是解决此类小产权房的关键。首先，各市、县人民政府可以对此类“以租代售”的小产权房进行登记以掌握其相关情况。其次，由于使用人是以租赁形式对该类房屋进行支配，承租人不能依据债的关系取得房屋的所有权。故而政府住房保障部门通过与实际产权人协商回购符合条件的房屋，以此种方式变更小产权房的所有权。最后，在所有权变更以后，赋予原租赁人(小产权房的购买者)以选择权，既可以有限制地承认原租赁合同的效力，承租人也可以选择与政府重新签订经济适用房买卖合同或者签订廉租房租赁合同。通过与原租赁人的协商，更好把小产权房转变为合法的形式，同时又保障了各个利益群体。

5. 法律视角下小产权房的处理途径

小产权房的出现很大程度上是由于法律上的相互冲突而引起的，因此只有完善法律制度，使“小产权房”合法化，才能真正转变小产权房的性质，从而彻底解决小产权房问题。

5.1. 引入法定租赁权制度

宅基地的法定租赁权基本含义是指：由于农村村民的房屋所有权转移给非集体成员，而在非集体成员与农村集体之间产生对宅基地的使用关系，在这种情况下，由法律规定该非集体成员对该房屋下的宅基地在房屋的通常耐用年限内享有的法定租赁权。本集体成员推定适用法定租赁权。新的房屋所有权人应当向集体组织支付相应的租赁费用[5]。引入法定租赁制度的主要目的是分离房屋所有权和土地所有权，从而维护房主利益和坚持土地集体所有制。具体而言，房地产财产权主要有两部分，一是土地所有权或使用权，二是地上的财产权，主要为房屋建筑的产权。小产权房的购买者通过购买或自行建造，应具有农村集体土地上房屋的所有权；而在土地部分，根据法律规定，农村土地所有权属于农村集体。“法定租赁权”制度意味着：城镇居民购买小产权房，虽无法获得相应土地的所有权，但鉴于“地随房走、房随地走”的民法原理和交易安全考虑，国家可视城镇居民购房者与农村集体之间基于土地存在“法定的租赁关系”，这是债权而非物权关系，小产权房购买者须向作为土地所有者的农村集体支付租金作为对价，只要地上住宅居住功能未损坏，该法定租赁期间就应长期维持，可超过合同法限定的20年最长期限。这一方面未破坏土地集体所有制，另一方面则为农地随着经济发展发挥相应经济功能提供了契机。但是，要想保证法定租赁制度的顺利实施，必须满足两个条件：首先，小产权房经营收益应回馈农民，以保障农民社会保障权、提高福利待遇为目标。其次，要加强对农村集体的管理，发扬民主监督，防止村委会对资金的乱用从而侵害农民的利益。

5.2. 变通行政登记形式

《土地管理法》第十一条规定：“农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设

用地使用权。单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权。”由此可以看出，在土地所有制的社会制度下，法律明确禁止给购买小产权房的城镇居民颁发土地所有权证。小产权房问题不是一朝一夕所能解决的，需要逐步进行整改，所以可以对小产权住房的所有权本身(不包括土地)进行行政确认。所谓行政确认系指行政主体证明和确定特定的既存的事实和法律关系的具体行政行为[3]。因此在现行制度下，虽不能为小产权房购买者颁发产权证，但可确认购买者对房屋(不包括土地)的购买行为。这既可增强政府对小产权房活动信息的掌握，也有利于交易安全，一定程度上缓解现在小产权房矛盾，为以后解决小产权房做铺垫。

5.3. 征收房产税

我国目前对房产税开征存在很大争议，但有的学者认为小产权房开征房产税还可为小产权房的治理提供新思路[5]。主要原因如下：第一，农地属集体所有，有利用和收益的是集体和村民，这是排他性法律资格，具有身份性，城镇居民无权享有农地产生的利益，因此当城镇居民购买小产权房，享受其居住功能后，应适度支付对价，而征收房产税是对农地社会保障功能的弥补。第二，是城镇居民权利义务一致性的要求。城市土地出让金是市政建设和提高市民生活质量的重要资金来源，城市居民若为享受城市高品质生活而“逃逸”到农村购买小产权房，便是只享受权利而不履行义务的表现[6]。第三，是国家加强土地资源管理的需要。小产权房存在的隐蔽性和数量的剧增，国家无法对其进行有效管理。因此国家通过对小产权房征收房产税，可较详细掌握纳税人和税源信息，从而更好地了解小产权房的交易活动以及农地相关经营情况，这也为国家对土地资源保护和小产权房的最终治理奠定基础。

参考文献 (References)

- [1] 吴远来. 农村宅基地产权制度研究[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2010: 53.
- [2] 姚虎明. 小产权房法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2010.
- [3] 时寒冰. 为了民生, 请给小产权房一条出路[N]. 上海证券报, 2007-7-19 (4).
- [4] 苏勇, 黄志勇. 小产权房转化为保障性住房的路径选择[J]. 现代经济探讨, 2011(2): 29-33.
- [5] 胡建淼. 行政法学[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 270.
- [6] 严焰. 小产权房的形成原因与出路探究[J]. 特区经济, 2008, 215(2): 213-215.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org