

凡是小产权房不予确权登记,不受法律保护

60 亿平米小产权房生死命悬

■ 本报记者 闵云霄

3月21日,国土资源部有关负责人表示,今年将在部分地区进行试点,为全面清理“小产权房”作制度和政策准备。目前中央要求各地对农村集体土地进行确权登记发证,凡是小产权房不予确权登记,不受法律保护。

与此同时,北京市国土资源局怀柔分局执法队原负责人曹建明因玩忽职守罪,被法院判处拘役6个月,缓刑6个月。这也是北京在小产权房查处过程中,首例追究国土资源部门负责人刑责的案件。

这意味着,治理小产权房的“雷声”终于变成了落地的“雨点”。

强拆“水岸江南”

对小产权房的治理,多年以来叫停之声不断。但是真正的动手,是在2010年5月,随着10多台挖掘机的挺进,北京市怀柔区杨宋镇梭草村“水岸江南”小区,32栋崭新的仿古四合院被夷为平地。

记者获悉,市国土资源局怀柔分局执法监察队原负责人曹建明,被怀柔法院以犯玩忽职守罪判处拘役6个月,缓刑6个月。这是首起因查处小产权房不力追究国土部门干部刑事责任的案件。伍陆风情公司老总及其前妻以及梭草村的两名村干部也分别被法院以非法转让、倒卖土地使用权罪判刑。

从北京市北五环北行35公里,即到怀柔区杨宋镇梭草村。“水岸江南”小区旁边的潮白河已经干涸。东侧是小区一期项目。高高的围墙内,49栋大量闲置的仿古四合院,白墙灰瓦,杂草丛生。西侧是二期,近万平方米新建房屋已被强拆。“2010”的时候就全部拆了。”一位当地人说。

同是“水岸江南”的房屋,命运却不同。81栋房屋,一期49栋安然无恙,二期32栋却转眼成废墟。因为按照国土部2010年5月4日的督察公告,只“对尚未销售的,和2007年12月30日以后新建、续建的房屋予以拆除”。小区南面的一块荒地,是三期项目,业主们买地后却没有开建。

“水岸江南”开发商是北京伍陆风情生态种植园有限公司(以下简称伍陆风情公司)业主,与村委会签订了《北京市共有住宅租赁合同》,房屋租期为50年,“租金”总价约40万—60万元不等。销售房屋时告诉业主,项目用地是沙荒地再利用,不是国家禁止的耕地。“我们还看到了2/3以上村民同意承包的文件,符合《土地管理法》和《农村土地承包法》等规定。”业主姚先生说。

多位村民告诉《中国企业报》记者,对于租地一事并不知情。一位村干部称:“村里只是每户收取1万元。我是去年9月4日才上任的,租地时的具体情况不清楚。”记者辗转找到原村支书线永进家,但线家人告诉记者:“线不在家,不知道什么时候回来。”

“水岸江南”开发商与村里租地后,第一期房屋建好销售,到了二三期项目,开发商不再建房,而是将土地分块“卖给”业主自己修建。可是,与业主签订合同的是,梭草村经济合作社,而非开发商。

颇具戏剧性的是,开发商伍陆风情公司在2008年初突然“蒸发”了:2008年1月30日,公司被吊销了不具备房屋开发资质的营业执照,负责人王晓晨去向不明。而此时,村委会又无力偿还100多户租户的损失。

一般认为,小产权房主要是指在农村集体土地上,由享有该土地所有



王利博制图

权的乡(镇)政府或村委会单独开发与与房地产开发企业联合开发建设,并由乡(镇)政府或村委会制作房屋权属证书的房屋。

采访中,杨宋镇政府多名工作人员反复强调,被拆除房屋是“违法居住类建设项目”,不属于小产权房,因为当年开发商和村委会的承包合同上写明,土地用途是为了建“生态种植园”,开发商是私建住宅。

其实,此前有关部门就曾发话:小产权房实质是违法建筑。梭草村除了“水岸江南”外,另有三个项目上了全国挂牌督办的违法建设“黑名单”。2010年5月初,国土部的督察公告解释说,此次强拆是由于以出租为名出售集体土地建房。

占地320亩地的“水岸江南”,计划共建168栋房屋,每套300—500平方米。如今,却去了“半壁江山”。经鉴定,北京伍陆风情公司非法转让172.58亩集体土地使用权。其中,划分空白地块面积为98.33亩,用于对外“以租代售”。此外还有违法建设占地面积74.25亩,该土地已严重损坏,难以恢复原地貌。

与村委会利益捆绑的伍陆风情公司法定代表人是黑龙江省牡丹江市人王晓晨,他的前妻姚红逸是该公司股东。

早在2005年6月6日,王晓晨以北京伍陆风情生态种植园有限公司名义,与梭草村经济合作社社长张客启、经济合作社代表线永进签订土地租赁合同,承租梭草村村东300亩荒地30年。后王晓晨找来工人建设别墅,并以“长期出租”的名义对外销售。

随后,王晓晨提出,希望以村里名义与客户签订租约合同,每签一份合同,王某给村里1万元。此外,土地再续租20年。在梭草村的“鼎力支持”下,王晓晨对外发布“售楼”信息,并将空白地块对外招租。

据了解,合同约定,该公司承租梭草村村东300亩荒地,有效期30年,平地每年租金为300元一亩,沙坑地每年租金为110元一亩。在一部分“阳光棚”和仿古风格的三合院别墅建设完成后,王晓晨谋划将房屋

“长期出租”,并向线永进和张克启提出,希望以村里的名义与客户签订合同,每签一份合同给村里1万元,同时将30年租期变更为可续租20年。于是2006年8月20日,双方又签订了合作招租的补充协议。这两份土地租赁协议,都未按土地管理法规报给当地的杨宋镇政府。

2005年7月到2009年9月,伍陆风情公司分两期建设仿古三合院60多套以及阳光棚中式平房等,总建筑面积74.25亩。一期的三合院价格在20万元至30万元之间,之后价格随着北京的房价一起上涨,2008年建成的二期三合院,价格迅速从40万元飙升到60万元。这些房屋,“租期”均为50年。2007年开始,伍陆风情公司还将部分土地(占地面积98.33亩)划成67个空地作为项目三期出售,按面积收费,最低价格10万元。

截至案发,121名购房者共支付房款4017万余元,梭草村经济合作社非法获利110万元。

监管不力被判缓刑

根据怀柔检察院指控,北京市国土资源局怀柔分局执法监察队副队长、队长曹建明于2007年3月至2009年8月间,对“伍陆风情园”项目的土地违法行为查处过程中,曹建明对执法队队员报请的《限期责令改正土地违法行为通知书》等法律文书不予签批,并且要求执法人员对该项目暂缓下发行政处罚等相关法律文书,致使对该违法项目未能及时予以制止。

公诉人出具了曹建明当时主管领导的一份工作笔记,其中写道:曾多次催促曹建明将调查报告书和处罚决定书等材料送过来,但曹建明就是不送。同时,曹建明下属的多份证言显示,相关调查的材料他们都已经给了曹建明,之后卡在了曹建明这个环节。公诉人认为,这些都是曹建明玩忽职守的“罪证”。

曹建明称,暂时先不下发后续法律文书的主要原因有四:一、如果区里组织对区内土地违法建设拆除,相应的土地违法行为就会随之灭失,

这样可以节省区国土分局的行政成本;二、如果暂时把这项工作放一放,可以缓解执法队人手不足的问题;三、执法队查处该起土地违法案件的基础工作做得不扎实,现场勘测也因为违法建设面积较大,出现测算不准的问题,国土分局没有进行现场勘测和查处违法建设的专项经费,这也是执法队的查处没能进行下去的主要原因;四、由于土地违法案件当事人王晓晨不配合,找不到人,致使执法队法律文书下发困难。

在审理过程中,曹建明表示认罪。其供述称,执法队在2007年3月对该生态园在杨宋镇梭草村东土地违法一案进行立案调查,但直到2010年8月25日才进行正式的行政处罚。

曹建明承认,该案从立案到最终作出行政处罚决定拖的时间过长,“我应对该起土地违法案件的查处不力负有主要责任。”

法院审理后认为,曹建明身为国家机关工作人员,在执行职务过程中,不正确履行职责,致使公共财产遭受重大损失,行为已构成玩忽职守罪。鉴于曹建明自愿认罪,法院从轻判处其拘役六个月,缓刑六个月。

王晓晨、姚红逸因犯非法转让、倒卖土地使用权罪分别被判处有期徒刑3年半和3年。线永进和张克启则被判处有期徒刑3年,缓刑3年。

“水岸江南”仅仅是小产权房中的一个样本。目前,怀柔区已拆除8000多平方米小产权房。“我们的力度非常大。”怀柔区委一官员对《中国企业报》记者说。

实际上,早在2007年3月,怀柔区就曾开展“违法房地产建设专项治理”。之后,部分项目得到控制,但2009年又再度勃兴。2010年5月4日,国土部督察公告发布后,怀柔区政府实施“拆违”工作挂钩干部考核办法,制定了具体的量化指标。5月14日,又召开会议告示,拟对“违法建筑项目”所在镇(乡)党委、政府主要负责人实施问责,直到免除职务。

治理小产权 考验政府智慧

■ 本报记者 闵云霄

一直以来,政府对小产权房的治理之声不绝于耳,最近几年来,住建部和国土部多次开会或下发通知,反复申明,购买小产权房有风险,要坚决叫停。但这些禁令和楼市宏观调控政策一样,发出之后,依旧阻挡不住小产权房产销两旺的局面,市场份额以几何级数上升。

国土资源部今年2月21日召开新闻发布会宣布,今年将选择部分城市开展小产权房清理试点工作,为启动全面清理工作做好政策储备。小产权房将不予确权发证,不受法律保护。

超过开发商 10 年建设总量

据有关资料显示,中国目前小产权房已达60多亿平方米,超过了开发商10年来的建设总量。

低廉的成本导致了相比于大产权房较低的销售价格,从而形成了小产权房独特的生存空间。

有关部门曾对北京300多个楼盘展开调研,结果发现,在售小产权房楼盘约占整个市场的18%。个中缘由与执法力度有关,但也与小产权房开发中的巨大经济利益有关。

小产权房的一个重要特点是:大多数小产权房都是由乡镇政府或村委会主导开发。其操作流程是:村委会(或农民)低价卖地—乡镇政府(或村委会)批建—投资商建设—大多中低收入者争购。利益链条上的任何一环,都获取了巨大的经济利益。小产权房的建设比商品房开发更为简易,绕开了层层行政审批手续,未缴纳土地出让金和名目繁多的相关税费,所以,虽然建筑成本与商品房相差无几,却以低廉的价格吸引了众多的购房者。有调查显示,一般小产权项目的均价仅为大产权房商品房售价的40%左右。

在此背景下,一些城市的近郊农村纷纷效仿。在北京,小产权房遍布通州、顺义、怀柔、密云等郊区。业内人士估计,北京已售和在建的小产权房很快就会超过1000万平方米。

对此,著名经济学家李开复就认为,小产权房的兴旺是老百姓用脚投票来表达对高房价不满的一种选择方式。

国家清理整顿小产权房的政策与小产权房的身份不期而遇,是留是拆、如何进行区别性拆除、拆除的是否应予以赔偿、赔偿标准又该如何计算,正考验着政府当局的智慧。

治理难题待解

随着有关部门再次明确表态清理小产权房,一些炒房客萌生退意。在深圳龙岗区的一处小产权楼盘,一套原本标价45万元的小产权房被炒房客降价5万甩卖。此外,随着深圳商品房成交量的持续下跌,小产权房也开始不好卖了,一些小产权项目甚至出现了20%左右的降价。加上近期国家要整顿小产权房的消息频传,一些原本打算购买小产权房的购房者开始犹豫,不再像之前那样乐观。

住建部村镇建设司副司长赵晖明确表示,小产权房治理将越来越严厉,其中正在新建、续建的小产权房将予以拆除取缔,对政策出台前销售的已建成房屋,将进行清理。

但是,对于如何界定保留房屋的身份,又如何进行区别性拆除,拆除的是否予以赔偿,赔偿标准又如何计算等一系列问题,十四部委正在研究治理政策。

国土部对小产权房治理的一个重要思路是:一案一处理。由此看来,针对不同时间和不同地点的房屋,可能采用不同的处理方法。但这也意味着,治理过程中有很大的政策弹性,而具体执行政策的基层政府,作为小产权房开发的参与者,他们的治理结果很难让人猜想。

按照之前国土部有关小产权房是违法建筑的定性,理论上小产权房很可能会遭拆除。但是,“强制拆除会造成社会不稳定因素和巨大浪费。”全国人大代表邱政贤表示。

“即使耕地上建的房子,简单采用拆除的办法可能导致两败俱伤,或者多方受损。”全国政协委员、清华大学教授蔡继明指出,“对小产权房进行清理整治,要切一刀,但是千万不能搞成‘一刀切’,要区别对待占用的是建设用地还是农用地。”

“治理过程中,要区分好责任。”北京隆安律师事务所尹富强律师接受《中国企业报》记者采访时认为,对于一些占用耕地、乡(镇)政府颁发了小产权房产权证明的,购房人是基于对基层组织的信任,因而地方政府应该对最终造成的财产损失承担赔偿责任,以塑造政府的公信力和打造诚信政府;而对于不作为官员,应追究责任。

面对小产权房的“死活”,多位专家开出的药方相似:对符合城市总体规划和用地规划的,可以责令补办手续,补交土地出让金和税费。在此前提下,可根据不同情况,核发区别于商品房的产权证。

但是,此种思路有一定操作难度。上海易居房地产研究院综合研究部部长杨红旭撰文指出,现在很多小产权项目已经销售完了,开发商挣完钱就没影了,这些土地的出让金由谁来补交?如果由购房人来承担,一是土地出让金的数目不小,二是会被指“不公平”。如果由当地村委会来出,村委会哪来那么多资金?

仅就目前的处理意见而论,各界的质疑声仍然不断。SOHO中国董事长潘石屹就宣称,如果将一部分小产权房转变成商品房,就会大大增加商品房流通市场的供应量,从而对二手住宅价格造成很大冲击。

北京大学法学院教授王锡锌特别指出,小产权房集中清理整治的目的很重要。如果是为了让一些地方政府获取土地的高额溢价,就可能会让一些农民、集体土地的所有权人利益受损,而地方政府获利,又可能违背中央十四部委清理整治的目标。

小产权房的命运,悬而未决。

链接

1992年《国务院关于发展房地产若干问题的通知》(国发[1992]61号)规定:“集体所有土地,必须先征为国有后才能出让。”

1999年,国务院办公厅《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》(国办发[1999]39号)第2条第2款规定:“农民的住宅不得向城市居民出售。”

2004年,国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》规定,“加强农村宅基地管理,禁止城镇居民在农村购置宅基地。”

2007年,《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国发2007年71号)。明确对农村集体建设用地的监管力度,严格规范纠正农民宅

基地、住宅买卖的行为。

2008年1月8日,国务院办公厅又发了《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》。

2010年,国务院责成由国土部、住建部牵头,中央14个部委成立了小产权房整治处理领导小组。对已经存在的小产权房,国土部正在组织调查,研究试点具体措施,

在试点的基础上总结完善政策,妥善处理。

2011年11月,《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》政策发布,明确指出小产权房不得登记发证。

2012年2月,国土部发言人表示将于2012年试点清理小产权房。