

大拆大建的祸根在于土地储备制度 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/492/2021_2022__E5_A4_A7_E6_8B_86_E5_A4_A7_E5_c67_492316.htm 近日发布的《国务院解决城市低收入家庭住房困难若干意见》，明确提出：“对可整治的旧住宅区要力戒大拆大建。”在以危旧房改造为名推行的“大拆大建”泛滥之当下，这个规定无疑正当其时。但要有效遏制大拆大建，不是一个简单的行政号令所能胜任的。必须对症下药，找准诱发大拆大建的制度因素，从变革产权制度入手。就此而言，华新民先生的文章颇具启发意义。城市私有土地在“文革”中的波折 当下的一个荒诞现象，是众多房主认为房子下面的土地不属于他自己，有房主甚至为此跟我争得耳红脖子粗，激动地向我强调：“土地怎么是我的？那是国家的！”我好心好意提醒他拥有什么，他却生气了，认为我太无知，怎么连这点“常识”都不知道呢？人有屋，动物有穴，都是不可轻易挪动的安身之所。房子和土地是分不开的，在物理、法理、天然权利和法定权利上都是分不开的，但21世纪的中国市民却认定自己不拥有每天踩在上面睡在上面的土地。而近年来建立的土地储备制度之所以没有在它每次引发剧烈社会冲突之前让一般民众在意，正是因为大家心里认定自己已经早不再拥有土地，因此想都没有想到地方政府要拿去“储备”的土地在进入“土地仓库”之前，其实是不归国家所有的，地方政府的这些“土地仓库”原本是空的。事实上，中国上世纪50年代的土地改革只涉及农村，不涉及城市。1950年代初期给所有城市业主都换发了新政权的“房地产所有证”，房和地都继续归自己

所有，政府并制定出若干法律规定，以示尊重市民的私人房地产权利。到了1955年，可能是因为考虑到建设用地的紧张，中共中央书记处在《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》中表示，希望未来“一切私人占有的城市空地、街基等地产，经过适当办法一律收归国有”。而这里涉及的仅仅是“空地、街基”。但是“文革”中被造反夺权的国家房产管理局的一份文件，即1967年1月4日“国家房产管理局、财政部税务总局答复关于城镇土地国有化请示提纲的记录”，却篡改了1955年中央书记处文件的内容，擅自在上述内容后面添加了一句注释：“其中街基等地产应包括在城镇上建有房屋的私有宅基地。”并在这样的歪曲原意的基础上第一次提出了“土地国有化”。这个红卫兵式的“土地国有化”是在一个无法无天的时代提出的，是一个抢夺市民财产的计划。在1976年“文革”结束并被中共中央定性为一场“民族劫难”之后，这个红卫兵式抢夺城市土地的计划显然被回归正常运转的国土和房屋管理部门视为无效，因为直到1982年，国家城市建设总局在其发布的“关于城市（镇）房地产产权、产籍管理暂行规定”中，仍然表示：“根据宪法规定精神，我国城市房屋存在着几种不同的所有制。应加强房屋和土地产权产籍管理”或“凡在城镇范围内的房地产，不论属于国家集体或个人所有，均需到当地房管机关办理产权登记，领取房地产所有证。”这里所说的“地”即每一份经过合法登记的产权证书上标注着地号的实物土地，也即体现着土地产权的土地。政府储备土地必须先取后予只是1982年底出台的宪法，才提出了“城市土地归国家所有”。然而在这个时代的这种

提法是不可能与红卫兵时代的倡议混为一谈的。因为红卫兵时代的意思是直接伸手去拿地，而强调保护私人财产的“82宪法”里的这个“城市土地归国家所有”，是潜在地预见一系列合法程序的，所以它只能是表示了一个趋向而不是已定的事实。对于这一点，国土资源部土地利用管理司官员宫玉泉在他的一篇论文中，做了公开陈述：“政府必须要‘先取后予’，即在供应某块土地使用权以前，先要取得这块土地完全的产权。……这不是一个简单的程序问题，而是一个产权保护、社会公正与公平问题。”“土地使用制度改革以来，国土资源部门一直主张以公开方式出让土地，并且写入法律，城市房地产管理法就要求有条件的地方要实行土地招标拍卖出让，但一直没有搞起来，其中最大的原因是政府手里没有可供招标拍卖的实物土地，没有标的物，自然没有条件搞。建立土地储备制度以后，政府手里有地了，推行招拍挂出让就具备前提条件了。”换句话说，国家并没有在“82宪法”之后一夜之间拥有了城市土地的土地产权，而是此时此刻正在试图通过土地储备予以实现，即凡是还没有收购过的土地目前都还不是“国有”的，若“国”已经“有”，便谈不上需要收购了。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com