

Discussion on the Nature and Rights and Interests of Building Public Rental Housing on Rural Collective Construction Land

Tianwei Jiang

Nanjing Agricultural College, Nanjing, Jiangsu, 210095, China

Abstract

The related pilot projects of public rental housing construction on rural collective construction land have been carried out for many years, but the legal problems contained in them are still stacked layer by layer, such as the difficulty of financing is not proportional to the return of funds (quantity and output), the construction cycle is long and the examination and approval is complex, there are contradictions between the distribution of rights and interests, and the remediation of related risks is absent. This series of contradictions seems to be miscellaneous, in fact, it is overlapping layer by layer, and the root of solving everything is to clarify the nature of the construction of "public rental housing". In fact, it is by means of public power that returning to the attribute of private rights is the purpose, so that the rights and interests of farmers can be attributed to the hands of farmers.

Keywords

collective public rental housing; nature; rural collective economic organization legal person; ownership of rights

农村集体建设用地上建设公租房的性质及权益归属探讨

蒋天炜

南京农业大学, 中国·江苏南京 210095

摘要

农村集体建设用地上建设公租房的相关试点已展开多年,但其中蕴含的法律问题依然很多,如融资难度与回笼资金之间(量入与产出)不成正比;建设周期长且审批复杂;权益分配之间存在矛盾;对于相关风险的补救缺位等。这一系列的矛盾看似多杂,其实是层层相叠的,解决一切的根源就是厘清建设“集体公租房”的性质,即如何准确定义公益和私益。实际上公权力仅仅作为手段,回归私权属性才是目的,从而将权益归属至农民手中。

关键词

集体公租房;性质;农村集体经济组织法人;权益归属

1 问题的提出

在城乡二元制度的背景下,城市用地可以自由流转,农村经营性集体建设用地也能入市交易,但是有一部分人群(占比将会越来越大的人群)的住房保障必须得到重视,即尚不足以达到城市户口但又明显不再适宜在农村居住的人,他们徘徊游离在这两个“阶层”中间。因此,中央政府出台了相关政策,在农村集体建设用地上建造公租房,以低廉的价格租赁给符合申请条件的人群,以此来解决这部分人群的住房保障。因此,从目的上来看,其不乏具有某种公益性,但是其建造公租房的土地却是农村集体土地,本质上是属于农民的土地,却将国家公益事业责任交由集体经济组织这一私权主体承担。因而,从这个政策出台的根源处,可以看到相关“公”的属性和私权属性之间的

冲突,这个看似非常变扭的结合,引发出了政府、农村集体以及农民之间的利益纠纷。另有学者提出集体组织提供的公租房,其“公”的属性如何体现不无疑问。这些都均没有进行深入剖析,对此性质探讨很少,还没有系统性的讨论和得出结论。因此论文即将从探讨农村集体经济组织上建造公租房(以下简称“集体公租房”)的性质入手,以期能解开最终的权益归属,从而为后面的制度研究做铺垫^[1]。

2 “集体公租房”的类型划分及其法律关系

在对“集体公租房”的类型进行划分前,首先从2012年出台的《公共租赁住房管理办法》中对公共租赁住房进行定义:公共租赁住房是指限定建设标准和租金水平,面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性质住房。而其筹集方式主要有两种,其一是政府投资,其二是由政府提供政策支持,社会力量投资。因此,“集体公租房”的类型可以划分成两种^[2]。

【作者简介】蒋天炜(1995-),女,中国江苏南通人,硕士,从事经济法研究。

2.1 政府主导型建设的公租房

农村建设用地上建造的公租房,因使用的是农村集体土地,因此“集体公租房”的所有权应属于农村集体,但集体土地使用权因投资主体不同而分为两种。其中一种是由政府主导型建设的公租房,政府与农村集体在事实上形成土地租赁关系,政府主导整个“集体公租房”的开发和建设,因而土地使用权归政府^[3]。

2.1.1 民事法律关系

因此,在政府主导性建设的“集体公租房”中产生的两种民事法律关系,一种是政府与土地所有者即农村集体之间成立的一个土地租赁关系,另外一种则是政府享有集体土地的使用权,则可以作为出租人与承租人之间订立房屋租赁合同,从而产生房屋租赁关系。在这里,虽然“集体公租房”带有某种公益性,但因为此时政府在法律上是作为出租人的,它不能实行价格控制,禁止土地转租等带有行政权力的行为,或者说此时的政府实施的行为恰恰是民事法律行为,它所依据的是作为出租人的权利,出租人与承租人之间签订的租赁合同,遵循合同法的有关规定,是市场自我的调节,因此在这里,没有产生行政法律关系^[4]。

2.2 集体组织主导型建设的公租房

另一种是集体组织主导型建设的公租房,这里暂时将“集体组织”作为一个主体,至于是不是法律意义上的主体,后文再述。集体组织主导型建设的公租房,是指“集体公租房”是由农村集体开发和建设的,农村集体筹集资金,自己作为出租人将“集体公租房”租赁给市场上的承租人。也就是说,在这一种模式下,农村集体作为出租人不用和自己签订土地租赁关系而当然的获得集体土地的使用权。那么,“集体公租房”作为公益性租赁房,政府在这其中又是扮演什么角色呢?由此,我们可以得出在集体组织主导型建设的公租房的类型下产生了两种法律关系^[5]。

2.2.1 民事法律关系

所谓民事法律关系,即指集体组织作为“集体公租房”的出租人与承租人之间形成的房屋租赁关系。

2.2.2 准行政法律关系

集体组织主导型建设的公租房的房屋租金以及承租人的对象管理及其他限制性的范围都是由政府出面干预管理的,但是房屋租赁合同的相对人分别是农村集体和不特定的承租人,在民事法律关系中,政府似乎没有适当的理由进行合适的行政管理,尤其是出租方是农村集体,但是各地试点政府对房屋租金等方面都进行了限制,这一部分的原因是因为农村集体建设用地尚不能入市交易,但更重要的层面是政府的责任,即住房保障。而在城市土地不可能用于建设额外的住房保障及农村集体土地不能自由流转的窘境下,政府将两者结合,既实现了住房保障的责任目的又能给农村集体进行额外的创收,看似完美无瑕,却又有权力不当干预的陋病。因此,政府在这里扮演的角色而产生的法律关系绝不是传统意义上的行政法律关系。政府将具有公益性的住房保障转接

给农村集体承受,似乎缺乏合理性^[6]。

笔者认为“准行政法律关系”可能是更合理的解释,即政府在这里实际上实行的是宏观调控行为,在现有的城市房价居高不下的情形下,为了实现住房保障以及缩小城乡差距的双重目标,而对“集体公租房”的租金实施宏观调控,从而保障夹心层人群的住房问题。这个不是传统意义上的行政法律关系,我们把它叫做“准行政法律关系”。政府实施的行为的最终目的也是为了实现私权利,而私权利的实现体现在民事法律关系上。

2.3 分析

根据《公共租赁住房管理办法》第三条第2款的规定,“集体公租房”的建设模式有两种,在这两种模式之下,哪种更适宜“集体公租房”的建设与发展呢?笔者认为集体组织主导型建设的公租房。其一,理论上的制度建设应适用于实践的操作和发展才是一项可推崇进展的制度模式。自北京、上海等地陆续开始试点后,实践中采用的更多的是集体组织主导型建设的公租房,虽然政府可以同农村集体签订土地租赁合同,然后以出租人的身份进行房屋租赁,但是这份租赁合同一般签订的时间长达10年以上,农村集体考虑到土地的增值,房屋的租金上涨等种种利益因素,也不愿意将土地使用权转让给政府,而仅仅获得既定的租金,且先不考虑10年以后的公平问题,仅仅是这种让农村集体付出土地使用权的代价而转接到可能承担的公益性的保障房的责任就有失公平。其二,政府为了获得农村集体土地的使用权,有可能会产生权力寻租等问题,使得“集体公租房”丧失了其公益性。其三,集体组织主导型建设的公租房,因农村集体直接作为房屋租赁的出租方,更加有利于将租赁产生的利益归属到农村集体经济组织内部的农民身上,因此更加合理。至于集体经济组织内部如何分配利益,后文再述。而政府只要实行宏观调控的作用,限定租金及承租人的资格条件即可,其余由农村集体自行筹集、管理^[7]。

3 农村集体建设用地上建公租房的法律性质

3.1 具备了某些“公”的属性

“集体公租房”首先是“公益房”,这是一开始就确立的,其次,它是政府所实施的宏观调控房屋租赁行为下的产物,因此其具备某些“公”的属性。但是,因为它建立在农村集体土地上,集体土地的使用权归农村集体,也就是农民所有,而其产生的利益等问题也应归属于农村集体。这里的主要法律关系是民事法律关系,因此其在私权属性上体现得更加明显^[8]。

3.2 本质上是私权属性

集体土地所有权、使用权本质上是民事权利,因此其具有私权属性,只是由于宪法将集体土地使用权交由《土地管理法》来调整,而又由于《土地管理法》第43条的规定:任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。虽然这一条已经被废除,但正因为这个“万恶之源”遗留下来的历史原因而导致集体土地的使用相当复

杂,并且土地作为财产的一部分,国家相当重视,因此各项审批非常烦琐,导致出现公权力的运作方式,但其实,笔者认为公权力只能作为手段,而私权利的实现才是最终目的,即公权力的运作的最终目的仍然是实现私权利^[9]。

3.2.1 物权属性

根据《公共租赁住房管理办法》的有关规定,“集体公租房”只能用于租赁,不能用于买卖、转租、抵押等其他行为,它的第一目的是保障住房,实际上是居住权的实现。居住权是指居住权人有权按照合同约定,对他人的住宅享有占有、使用的权利,以满足生活居住的需求,它是用益物权中的一种^[10]。

3.2.2 债权属性

在实现“集体公租房”的居住权之前,首先要订立租赁合同,根据上文主要有土地租赁合同和房屋租赁合同,不管采用政府主导型建设的公租房还是集体组织主导型建设的公租房,对于土地的使用最终以债的方式实现,而其债权所产生的收益归农民所有则体现出建设“集体公租房”的第二目的^[11]。

3.3 避免走向“小产权房”的合法化

学界在探讨“集体公租房”的法律问题时,有不少学者认为“集体公租房”是“小产权房”的转正,或者有学者在探讨小产权房合法化利用的法律路径中提出走向公租房的解决机制。然则,这些问题的出发点都是为了解决小产权房的制度困境,因为小产权房建立在农村集体土地上,没有国家颁发的房屋产权证书,这两个困境使得小产权房不能自由流转,且流转时没有国家凭证,也就是在法律的上位概念上是否定小产权房的,但是现实生活中却又屡禁不止,且有日趋扩张的势头,因此小产权房的合法问题必须解决,但是解决的路径却不是利用“集体公租房”而进行转正。因为,“集体公租房”虽然和“小产权房”一样有权能的缺失,但是其根本上的性质是不同的,集体公租房是为了解决外来务工人员等夹心层人员的住房保障问题,是政府将自己的住房保障责任转接到农村集体手中,而小产权房则是农民为了实现自己的利益而争取的农村集体土地和城市土地一样同价、同权,其反映了农民想要维护自己土地权益的抗争。其二,“集体公租房”只租不售,带有某种“强制征用”的色彩,而“小产权房”的合法化所体现出来的权能应该是完整的,即包含一整个占有、使用、收益和处分的权能。因此,“小产权房”的合法路径只能通过集体土地自由流转来解决,至于国家层面担心的农民利益受损,或者没有住房等问题,应当交由市场来解决^[12]。

4 “集体公租房”的权益归属

4.1 所有权和使用权相分离

经过上文叙述,很显然,“集体公租房”的权利和收益是分开的,其所有权和使用权也是相分离的状态,虽然农村集体土地的所有权归农村集体所有,但是其使用权按照两

种模式的不同,在政府主导下建设的公租房归政府所有,在集体主导下所建的公租房归集体所有。因上文探讨过学理和实践应采用集体主导下建设的公租房,故这里的建议多放在集体建设的公租房的探讨上。

4.2 收益归属

在集体组织主导下建设的公租房的模式下,利益归属至农村集体,然而“农村集体”是否属于法律上的主体,还有待商榷。《中华人民共和国民法典》第九十六条规定,本节规定的机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人,为特别法人。因此,在采用此种模式下建设的公租房时,可以采取成立特别法人的方式,及成立农村集体经济组织法人。《中华人民共和国民法典》第九十九条规定:“农村集体经济组织依法取得法人资格。”农村集体经济组织法人,是指利用农村集体的土地或其他财产,从事农业经营等活动的组织。而农民可以采取入股的方式进入农村集体经济组织法人,从而参与到“集体公租房”的开发与建设,管理与收益等。遵循一定的规章制度,分享收益的方式可以是采取分红的做法^[13]。

参考文献

- [1] 韦清.集体建设用地建设公租房模式下农民土地权益保障研究[D].武汉:华中师范大学,2019.
- [2] 张璋,周新旺,毛昊莹.农村集体土地建设公租房存在的问题及对策调研——以北京市为例[J].山西农业大学学报(社会科学版),2019,18(4):49-55.
- [3] 聂丽林.集体所有土地用于公租房建设的法律问题研究[D].南昌:江西财经大学,2018.
- [4] 伍振军.集体建设用地建租赁住房的困境与对策——基于北京市的探索实践[J].中国土地,2017(10):8-10.
- [5] 黄忠,张彦西.集体土地上建公租房的制度障碍及其突破[J].经济体制改革,2016(2):82-88.
- [6] 陈淑琼.农民土地财产性收入研究综述[J].探求,2016(1):107-115+120.
- [7] 李立.“在集体土地上建公租房”模式的法律反思与完善[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2013(4):62-65.
- [8] 王骁.论集体土地建公租房模式下农民对土地财产权利的实现[J].法律适用,2013(5):114-115.
- [9] 赵凯,夏显力,张佳静.集体土地建公租房的产生动因、潜在风险及规避路径[J].农村经济,2013(4):16-19.
- [10] 陈小君,戴威.对“集体土地上建公租房”政策的法律思考[J].法律科学(西北政法大学学报),2012,30(3):154-161.
- [11] 袁业飞.小产权房变相转正?——审视“集体土地建公租房”[J].中华建设,2012(2):18-20.
- [12] 沈源.集体土地不宜成公租房用地主要来源[N].中国证券报,2012-02-22(A03).
- [13] 胡能灿.对“集体土地上建公租房”的调查与思考[J].资源人居环境,2011(6):41-42.