

汶川地震灾后重建规划中城市土地权属研究

——以都江堰市为例

刘红勇, 韩 能, 韩 侠

(西南石油大学, 四川 成都 610500)

摘 要:汶川地震对灾区的房屋造成了极大破坏,灾后住房重建工程量巨大。灾后住房重建中受灾民众的原住房土地权属与灾后重建住房的土地权属问题受到极大关注。以重灾区都江堰市为例,结合灾后住房重建土地权属问题的现状,通过分析灾后重建中的土地权属问题产生的原因,提出灾后尽快明确并恢复权属、结合土地权属问题来制定灾后重建规划、发挥市场调节作用三个方面的措施来解决灾后重建中的土地权属问题。

关键词:灾后重建,土地权属,市场调节

中图分类号:TU98

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0118-03

0 引言

在5.12大地震中,都江堰市城区受损总建筑面积1 017万平方米,需要安置人口约20万人。在大规模的人口安置过程中,城镇居民的住房重建成为灾后重建的重中之重。都江堰市政府根据《住房和城乡建设部、财政部、国土资源部关于汶川地震灾区城镇居民住房重建的指导意见》和《四川省人民政府关于四川省汶川地震灾后城镇住房重建工作方案》(川府[2008]35号)精神,经过广泛征求灾民意见,最终出台了《都江堰市人民政府关于5.12地震灾后城镇居民住房重建的实施意见》(都府发[2008]116号)。该意见对城市住房重建提出了以下几种方式:除险加固住房、原址重建住房、置换土地建房、租住廉租住房、购买安居住房、单位组织建房、置换安居住房和货币终结等。该意见同时给出了具体的毁损住房土地使用权的处置方式、土地使用权类型的认定、受损住房补助等方面的意见。其中在土地使用权处置方式中,对于申请置换土地建房、因规划调整或避让灾害等原因不能原址重建住房又未选择异地重建的,在地价补偿上,按片区综合评估地价进行结算补差和补偿。

都江堰市灾后住房重建工程建设总体规模340万平方米,目前已分两批开工建设24个项目(地块),第一批建筑面积约230万平方米,第二批7个项目(地块)约110万平方米^[1],现已全部开工建设,基本满足毁损房屋住户安置需

求,2009年底整个城镇住房重建大部分将完成。随着灾后住房重建工作的逐步进行,灾后重建城市规划的实施,城镇居民原有住房的土地权属问题变得更加突出。

1 灾后重建土地权属研究现状

在灾后重建中出现的关于产权的问题,多可归结为房屋所依附的土地的权属问题。地震中的财产破坏多是对房屋这类不动产的破坏,由于房屋这类不动产占灾民原物质资产的比重较大,所以灾民在物质财产被摧毁后,对残存的土地权属的价值十分看重。在农村地区,都江堰市采取引入社会资本,实行农村产权制度改革,促进农村宅基地产权的置换和重新配置。农民以出让部分宅基地为代价,吸引社会资金,形成农民出地、投资者出钱,农民获得住房,投资者获得部分住宅使用权的联建模式,在促进农村产权制度改革的同时^[2],为灾后重建筹集了资金,为加快推动农村重建创造了体制条件。

城市灾后住房重建中的土地权属问题,现多结合《都江堰市人民政府关于5.12地震灾后城镇居民住房重建的实施意见》(都府发[2008]116号)和《物权法》,从政策、法律层面上分析权属问题、非地震因素导致的损失、民事赔偿责任及权属补偿依据,同时给出相应的建议。如文献^[3]中提到,如果说政府对倒塌、灭失、毁损或构成危房的产权房不进行补贴是基于不可抗力的原因,则参考《物权法》,政府对上述产权房的的地块处于公共利益需要统一规划和

收稿日期:2009-07-27

作者简介:刘红勇(1961-),女,四川成都人,西南石油大学副教授,四川省高级咨询师,评标专家,研究方向为工程项目招标与投标、工程合同管理咨询;韩能(1986-),男,重庆人,西南石油大学硕士研究生,研究方向为工程项目管理;韩侠(1980-),男,山东青岛人,西南石油大学博士研究生,研究方向为工程项目管理、全寿命优化设计。

开发的,就必须对上述地块征用进行补偿,并退还相应出让金^[3]。目前,就补偿方式和补偿资金来源等问题尚未进行系统研究。

依据《物权法》来解决权属相关问题,为问题的解决提供了可靠的法律保障及良好的执行力度。但房屋土地权属问题的解决仅从法律层面上提供保障不够全面,因为房屋土地权属的价值不单单是指该房屋所依附的土地本身价值,还包含房屋所依附土地的性质、所处地域周边环境等多方面的隐含价值,同时价值大小的衡量也具有不确定性。所以本文提出,灾后迅速明确、恢复权属,发挥市场的作用,让市场来补偿受灾民众的土地权属损失;在今后的城市规划制定时,需要考虑土地权属变化对民众利益的影响。房屋土地权属问题的解决不仅需要依据法律,还需要从城市规划、土地管理等多个方面来进行综合分析。

2 城市土地权属争议问题产生的原因

一直以来,我国土地权属形式多样,性质复杂。灾后,各地方、各个体单元的受灾情况不同,灾后城市规划有所调整,这就使得灾后住房重建中的土地权属成为一个在权衡各方利益下使各方满意的难以解决的问题。

2.1 土地权属形式多样

《中华人民共和国土地管理法》规定,我国的土地所有制分为:集体所有土地和国家所有土地。集体所有土地是指农民集体所有的土地,也叫做劳动群众集体所有的土地,使用受到的限制较多。与集体所有土地相比,处于城市城区和城郊部分地方的国有土地,其流通、流转较之更为方便,但国有土地中同时还存在是否具有占有、使用、收益和处分权利的划拨地和出让地之分。都江堰市各种不同性质土地上房屋受损具体情况见图1。

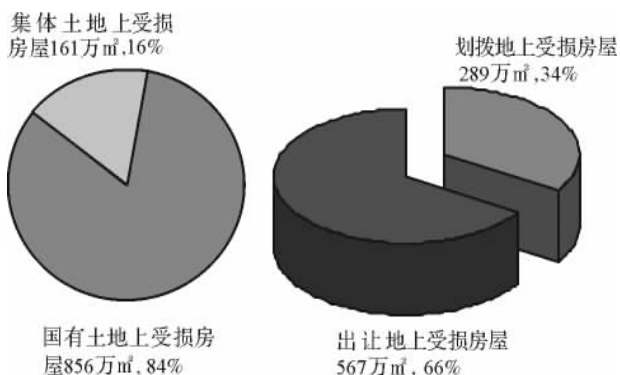


图1 都江堰市不同性质土地上受损住房面积图示

土地权属形式多样,权属的交叉,对灾后重建中的住房问题的主要影响为:灾前由于规划所致的类似于“城中村”这类既在城区,又属于农村集体的权属不明确的土地^[4],在灾后重建方式、灾后土地性质上各相关个体不能达成统一的意见,各方利益不能兼顾,有碍重建进展。

2.2 城市规划与原有产权用途的冲突

在都江堰市的实施意见中,对于因规划调整或避让灾害等原因不能原址重建住房又未选择异地重建的,由政府

依法收回国有土地使用权,原土地按片区综合评估地价(含划拨土地权益价)给予土地使用权人补偿。这样就会出现规划调整后,该区域原本可加固修补的房屋也必须遵从该意见,接受政府按片区综合评估地价给予的土地使用权补偿的情况^[5]。政府给予的这部分补偿是否与民众原土地的土地权属价值相对等无从知晓,因为原土地的地价并不是让市场来对土地使用权人进行补偿。比如,原有产权地的规划为住宅地,在规划调整后,变为了商业用地或者工业用地,那么原有产权地的价值必将发生变化,但由于时间差,在原有土地产权发生变化时,变化的那部分价值的承担者并不明确,且价值为多大也不知道。由于城市规划的调整,使原地块的地役权发生变化,从而使可达性和便捷性发生改变,最终就直接体现在价值变化上。

2.3 原有土地权属的市场价值争议

灾后,成都市政府第一时间发布了38号文件。在实施过程中,灾民有如下3种意愿:① 希望能够在原有住房面积的基础上按比例置换。例如100m²置换80m²,该意愿占70%左右;② 希望比照地震前的同地段房屋评估价下浮20%进行等价置换,该意愿占20%左右;③ 分地段分区域进行置换,例如城中区房屋的置换地点应考虑就近置换。都江堰市结合38号文件,进行了分社区的意愿调查登记,对置换房的面积、户型、区位以及货币终结的方式、标准,选择其它重建方式的类型,希望政府提供何种支持和帮助等方面进行调查统计。调查结果显示:选择购买安居住房、置换土地建房、置换安居住房、货币终结这四种住房重建方式的灾民占整个地震中住房受灾灾民的比例如图2所示,选择置换土地建房和置换安居房的居民共计高达97.4%。

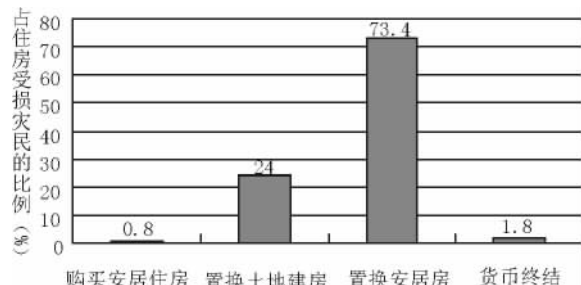


图2 受灾居民住房重建方式意愿调查

都江堰市经过试行及多次修改后,对于灾民的原住房的土地使用权属问题给出了较为合理的116号文件,但是对申请置换土地建房的、因规划调整或避让灾害等原因不能原址重建住房又未选择异地重建的处置方式并不周全。在都江堰市的实施意见中,申请置换土地建房的,置换土地根据新旧用地片区综合评估地价结算补差后,原土地使用权由政府依法收回,并核发置换后的土地使用权证。该意见考虑了原有房屋与安居住房置换时,两个地块所在区域土地价格的不同,对此实行了综合评估地价补差,但综合评估地价并不是真正的市场价,这就导致部分市民认为,政府的行为使他们的原有资产严重缩水,并侵犯了他们的权益。灾民希望政府提高土地回购价标准或是按照现在同地段土地的出让价确定地价。

3 解决重建规划中土地权属问题的建议对策

3.1 灾后尽快明确、恢复权属

在震后重建规划制定前,对受灾居民的房屋产权情况进行重新测定、重新确认,尽快恢复产权。弄清产权的性质,特别是房屋所附着的地土地的前用地性质。对于权属不清的,要马上进行确认,尽快登记备案,特别是属于单位出售的房改房、集资建房的房屋产权和土地使用权的确认,为灾后重建中住房安置政策的实施做好准备工作^[6]。对于因为地震已完全不能用于开发的土地,政府应评估其价值,给予合理的补助。灾后重建能否成功,很大程度取决于当地民众的参与度^[7]。产权的恢复则是受灾民众参与灾后重建的基石。台湾9·21地震经验就是在震后第一时间重新测定产权,为后来的重建打下了关键性的基础。快速明确、恢复产权有利于调动受灾民众灾后重建的积极性^[8]。

3.2 规划的制定须考虑土地属性的变化

灾后重建规划分为城乡住房、城镇体系、农村建设、基础设施、公共服务设施、生产力布局、产业调整、市场服务体系、防灾减灾、土地利用、生态修复11个方面的专项规划。作为灾后重建规划中的一个大项,城乡住房的重建规划在制定时,须结合土地权属的恢复与重置,特别是土地属性变化对地域内原居民权属价值的影响。这不仅仅指土地的物质表现形式,而且包含了土地所享有的权益,这就包括享受城市公共设施、享受地役权等。例如,原地块属于住宅用地,已建有少量住宅,并配属了一定的公共服务设施,灾后的重建规划把该地块划为了C21商业用地,那么作为住宅的价值,享有的公共服务相应地会受到影响,直接就反映在其价格上。重建规划的实现,最终是各种权属的重新实现与安排。只有城市规划和土地权属恢复衔接起来,考虑到灾前灾后土地性质的变化、产权形式的变化,以产权为依据来制定规划,才能使规划师们的理想规划方案得以实现。

3.3 发挥市场调节的作用

灾后重建中的产权问题归根结底是一个震后残存利益的分配问题。曾经负责台湾9·21地震重建工作的林益丰先生有个生动的说法:在台湾9·21地震刚发生后,所有的人在一瞬间都变成了“圣人”——人们不计代价,倾力相助;但5个月过去后,这些人又变回了“魔鬼”——个人利益的计较和争夺使人感到丑恶和厌恶,财产关系和利益计较终究会取代一时的热血沸腾,成为灾后重建所必须面对的现实^[7]。在面对置换土地建房、因规划调整或避让灾害等原因不能原址重建住房又未选择异地重建的土地使用权价值时,通过土地交易市场这个公平、公正的平台来进行利益的分配,通过市场来补偿受灾居民的产权损失,政府在其中只担当服务角色,起着桥梁的作用(如图3所示)。即在灾后的一个短时期内无偿为受灾民众提供相应的产权权属,待到市场能正常运作时,通过权属的依法公开转让,受灾民众得到资金或相应权属后,与政府进行结算补差。

通过这一方式,不仅可以消除政府与受灾民众之间的误会,同时还可树立政府的正确角色——在不可抗力灾害前,政府只是提供帮助者,不是必须的赔偿者。

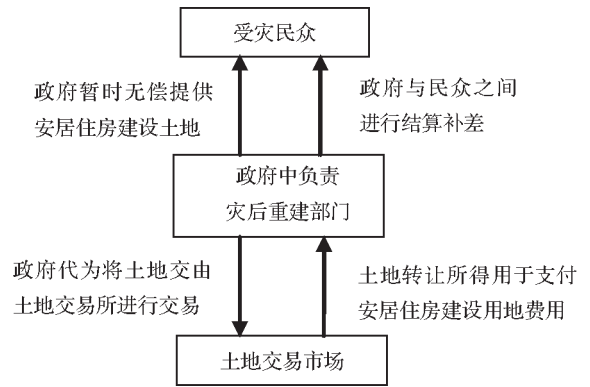


图3 市场调节作用下政府充当的角色示意

4 结束语

灾后重建规划是一个庞大的工程,住房重建又是重中之重。在住房重建时,受灾民众最为关心的就是原住房与新住房的相关权属问题,灾后尽快地明确、恢复民众的产权,使受灾民众的心理得到一定的安慰,同时能为灾后重建中的住房重建做好铺垫。通过市场来补偿灾民的权属损失,转变灾后救助的方式,转变政府的角色,让政府为市场与灾民搭桥,政府不接触原土地产生的利益,不仅有利于解决灾后的权属争议问题,调动了受灾民众参与重建的积极性,也可以减轻政府在灾后重建中的担子。制定重建规划时考虑土地权属变化的问题,有效地把灾前灾后的权属衔接起来,并为未来发生自然灾害制定应对措施提供依据。土地权属问题是灾后重建规划中住房重建相关问题的一个方面,灾后的住房重建涉及工程建设、物权、土地管理等方面的问题,其完整、系统的解决办法还需在未来进一步探究。

参考文献:

- [1] 成都晚报.都江堰受灾农房重建全部开工,55%主体已完工[EB/OL].<http://zhcj.newssc.org/>, 2009-07-02.
- [2] 回建强.灾后重建为农村土地改革提供试验田[EB/OL].<http://house.focus.cn/>, 2009-05-12.
- [3] 雷土国.灾后重建要贯彻《物权法》[J].城市道桥与防洪, 2008(9): 121-122.
- [4] 蒲玉琳,刘佳,龙高飞.都江堰市土地利用现状及宏观驱动因子分析[J].安徽农业科学, 2008, 36(1): 285-287.
- [5] 谢合明.土地利用分区与用途管制的探讨——以成都市都江堰市为例[J].西南民族大学学报, 2001, 22(11): 135-142.
- [6] 徐聪.震后重建的地权问题[J].中外房地产导报, 2000(3).
- [7] 赵燕菁.灾后规划与产权重建[J].城市发展研究, 2008, 15(4): 1-11.
- [8] 徐柏文.台湾灾后重建的启示[J].中国减灾, 2008(8): 12-13.

(责任编辑:查晶晶)