

# 尊重历史尊重现实 分类解决小产权房

李宇嘉

1999年以来,国家及主管部门对于小产权房的建设和销售一直采取高压的态势,特别是去年11月22日国土部和住建部联合发出通知要求各地坚决遏制违法建设和销售小产权房后,政策和行动上的打压态势创纪录地升级。首先是国土资源部在新年伊始就赴各地督察小产权房处理情况,然后是小产权房问题严重的北京和深圳先后发文做出处理小产权房的最新部署,最后是各地以“三个一批”为原则,坚决拆除了一批小产权房,查处了一批典型案件、严肃追究了一批有关责任人。

此次打压重点是在建和在售行为,其目的除了澄清三中全会《决定》关于农村土地流转政策外,主要就是为了杜绝新生规模,而对于已建成销售的小产权房,本次通知并没有给出明确的处理规定。从北京、深圳等地最新的实践来看,

对于存量首先是摸清底数,然后以宽严适度、分类渐进处理,即对非村民所建和房地产商开发的小产权房从严处理并不予确认,而对村民和村集体经济组织所建或开发的小产权房则整体从宽并有条件确认。地方的这种摸索,可能将成为国土部正在起草的小产权房管理办法的重要内容。

根据《土地管理法》第四十三条,国有和集体土地的利用依据的不是同一套规划体系,这在《城乡规划法》中也有明确规定。之所以采取国有土地、集体土地“二元”用途管制模式原因在于耕地保护和生态控制,即农村集体土地在规划上就不是用来建商品房的,即使是集体建设用地(包括用于非经营性建设的宅基地、用于经营性建设的乡镇企业用地)在整体上也还是服务于农业生产和农业集体组织非农生产的,具有封闭性,与城镇房地产开发在性质上是完全不同的。因此,城市居民购买集体土地上建设的房屋和

农村集体土地上的商品房开发行为,不符合《土地管理法》和《城乡规划法》。对此禁止是必须的,在美国(分区制)和日本(农地法)都有类似的规定。如果允许并给予产权确认,也变相损害了购买城镇商品住房的产权人、购买高地价的开发商的利益。广大商品房产权人之所以愿意支付高价格购买商品住房,是以现有的政策不变为前提的,也包括现有的土地供应政策。很多人认为,地方依赖土地财政才会打击小产权房,事实上这是偷换概念或因果错配,土地财政依赖的根源在财税体制、中央地方关系、土地出让金用途监管等,而小产权房问题则是土地用途管制和规划的限制,不能做原因和结果上的简单关联。此外,还有人将小产权房确权入市与满足住房需求、压低房价联系起来,尽管表面上看起来合理,而且能获得很多道德同情分,但本质上属于病急乱投医的做法,回避了高房价产生的本质原因,无异于拿地沟油来压低食用油价格的做法。

对存量小产权房,出路在于尊重历史、尊重现实,从宽处理。所谓尊重历史,就是在政府主导的城市化路径外,尊重市场自发主导的城市化路径的客观历史贡献,它一方面降低了城市化的经济成本,如城市化快速推进中的征地成本、外来人口在城市的住房成本和社会保障成本,另一方面也降低了城市化的社会成本,在城市化快速推进的情况下,通过小产权房所在的城中村,形成了外来人口以血缘、乡缘和业缘为纽带的社会治理模式,保持了城市二元社会结构的基本稳定和基础秩序的构建,有力地促进了工业化、现代化和城市转型。

尊重历史的另一方面就是客观承认了政府在城市规划、土地用途管制、社会保障上的不足。城市化快速推进中,政府选择了避重就轻、绕道而走,形成了城市中

间的村落(即城中村),事实上反映了政府为降低城市化成本,没有为本应当纳入城市规划范围的集体土地供给城市规划和公共服务设施的治理缺陷。同时,必须土地二元用途管制的《土地管理法》、《城乡规划法》未能与时俱进,比如以耕地保护来打击大城市中村的小产权房,事实上等同于强制要求城中村土地必须种粮食,这是非常荒唐的。

尊重现实就是客观承认近70亿平方米、占据全部城市住房存量1/3-1/4的小产权房在解决低收入人群住房需求(变相提供住房保障)、降低城市生产和生活服务业价格、促进城市二元结构的稳定等方面的积极作用,而这种作用在未来新型城镇化、构建基本社会保障体制改革背景下还将发挥积极、渐进过渡“稳定器”的作用。

因此,尽管三中全会以来有关集体土地入市和小产权房如何处理在政策走向上扑朔迷离,在严厉遏制增量的前提下,过激的做法不仅是巨大的资源浪费,也与尊重历史和现状精神相违背。因此,除了少数占用耕地、生态红线和公共设施的小产权房最终必须拆除外,其他绝大多数都会在继续利用的情况下渐进处理,其进展一方面取决于法律的修订,主要是三中全会提出的“建立城乡统一的建设用地市场”在《土地管理法》中作何种程度的修订;另一方面取决于各地实践中村民、政府间利益分配和权衡,深圳村民以违法土地换政府提供公共服务的城市更新模式无疑是创新性的解决方案。此次各地查处行动,更重要的目的是对于小产权房的普查和登记,这是分类处理的前提,与我国正在开展的不动产统一登记是一致的,反映了政府对这一难题的正面回应,无疑是一个好消息。

(作者单位:深圳市房地产研究中心)

## 不动产登记: 组建机构不是最重要的

谭浩俊

据媒体报道,今年我国将出台《不动产统一登记条例》,建立不动产统一登记信息平台,加快组建不动产登记局开展不动产统一登记。

不动产登记工作一直没有突破,尤其是曾被公众寄予厚望的房产登记信息公开,最终也在各种阻力下不了了之,让公众失望。出台《不动产统一登记条例》并组建不动产登记局,当然是一个重要步骤,但立法与组建机构仅仅是做好这项工作的前提,此事能否具有突破关键还看行动。就技术层面而言,这项工作的难度并不大。难就难在如何冲破利益集团的阻挠,如何不被利益集团所绑架。因为在能影响政策制定的人之中,很多就是不动产持有者,其中更有一些是依靠权力和不正当手段获得大量不动产的既得利益者。

在相关利益关系没有协调好的情况下,就先进行不动产登记立法,会不会让相关法律法规漏洞过多,值得高度关注。此前的许多法律制度,都因为在职能上没有明确,最终导致漏洞很多,甚至出现法律相互打架的问题。

至于组建不动产登记机构,就更难操作了。想一想,相关职能还在其他部门手中,统一登记又怎么可能“统一”得起来呢?也许有人会说,没有立法,统一登记工作又如何进行呢?是先立法后工作,还是先工作后立法,这个问题很关键。按常理,应当先立法再工作,但前提是立出来的法没有被子利益集团绑架,如果因利益纠葛立出漏洞百出、四分五裂的法律,那以法律来指导工作成效就会大打折扣。

解决这个问题只有两条路可走。一

是严格按照统一管理的要求,不留口子,不给利益集团空间,待这样的法律制定后严格执行;另一办法是先将相关职能规范统一,然后再制定法律规范,使法规的执行不再受到利益集团的阻挠。从有关方面透露的信息来看,将采取前一种做法,亦即先立法、再执行。这就要求法律的制定,不能由部门牵头,而必须由国务院或者人大直接牵头,且要严格排除部门对立法工作的干扰,不能像往常一样搞部门立法,搞出许多保护部门利益的法律法规。这样的立法要求能做到吗?能做到什么程度呢?至于组建机构,同样不必匆忙进行,而应当在相关法律制度出台以后再组建。不然,组建起来的机构可能连职能也无法界定,更别说履行职责推动工作了。

在不动产登记相关的法律规范没有出台以及机构没有组建前,可以先将已经基础工作做得差不多的房产登记工作先推开,即将房产登记信息先向社会公开,看一看这项工作可能产生的社会影响有多大,会产生些什么问题。如果房产信息都不敢公开,都瞻前顾后,不动产登记工作又如何推进呢?制定出来的法律制度又怎么可能不出现很多漏洞呢?怎么让民众有信心呢?

事实上,按照《物权法》的相关规定,不动产登记并不存在太多的争论。问题出就出在这项工作并没有上升到法律层面,而继续停留在政府职能部门的权力分配上。也正因为如此,规范部门权力和利益行为,就成了不动产登记制度能否顺利建立并有效实施的关键。要不要立法、要不要组建机构并不重要,重要的是能不能拿出实实在在的行动。中国不缺法律,也不缺机构,缺的是行动。

(作者单位:江苏镇江国资委)

## 股份回购是有效的救市举措

熊锦秋

1月6日证监会召开上市公司回购普通股专题座谈会,证监会支持各上市公司特别是股价已低于每股净资产的公司通过回购股份等方式开展市值管理。笔者认为,当前上市公司回购社会公众股确实是个有效的救市举措,应尽快推动,但同时也要规范回购行为。

股灾时,回购是个有效的救市举措。1987年10月19日的“黑色星期一”美国发生股灾,当日纽约股市股价平均下跌超过20%,次日,花旗银行宣布回购公司2.5亿美元股票,之后650多家上市公司纷纷效仿,在两周内公布股份回购计划,回购计划总金额达到62亿美元,这些巨额股票回购行动有效阻止了股市持续下跌、避免市场恐慌发生。

上市公司回购股份不仅可以救市,而且可以提升股票投资价值和股东回报,股份回购提高债务比率,如果公司经营能力较强,债务融资成本率小于公司资本收益率,那么债务杠杆的使用可有效提升企业盈利;而上市公司股份回购

也缩减了股本总额,但经营情况一般不会受此影响,利润变化不大,由此也可使股票每股盈利增加。另外,公司回报投资者,包括发放现金股利、回购股票这两种方式,前者投资者需缴纳红利所得税,后者却可以避税,正因为此,上市公司回购股份甚至成为成熟市场回报股东的主流工具。据统计,2007年标普500指数成分股公司回购股票金额达到5890亿美元,这一金额超过了标普500公司当年2460亿美元的现金分红总额和5870亿美元的盈利总额。

最近,保护中小投资者利益的国九条发布,其中规定“建立多元化投资回报体系;完善股份回购制度,引导上市公司承诺在出现股价低于每股净资产等情形时回购股份”,这是推动上市公司回购股份的政策东风。而从实际操作层面看,上市公司回购程序也越来越简化,2005年《上市公司回购社会公众股份管理办法》规定回购股份需得到证监会的无异议函方可实行,2008年《关于上市公司以集中竞价交易方式回购股份的补充规定》规定上市公司回购仅需报证监会和交易

所备案,到2012年底上市公司回购股份的审批及备案已彻底取消。

为进一步规范上市公司回购行为,发挥其救市效应,笔者建议:

首先,上市公司回购的同时,应禁止大股东减持。2005年《回购管理办法》和2008年的《补充规定》,其中都没有明确回购期间大股东等是否可在二级市场减持股票;今年上交所等在《回购业务指引》中允许大股东等在回购期间减持。笔者认为,若要真心救市,就要在上市公司回购同时禁止大股东等以任何形式减持股票。这是因为,回购的内涵其实是“回购社会公众股”,如果允许同时大股东等减持,回购就可能演变为回购非社会公众股,而且关联人可能知悉回购操作的内幕信息,更可能利用信息优势趁高减持。另外如果回购期间大股东等减持股票甚至比上市公司回购股票还多,市场供需进一步恶化,这不是拯救市场、而是打压市场。事实上,我国台湾地区的“证券交易法”就规定了“回购期间内部人禁止卖出规则”,不妨大胆借鉴。

其次,应切实赋予老股东优先购买

## 焦点评论

### 珠海立法对破坏生态官员终身追责



ICLONG/图  
孙勇/诗

破坏生态非好官,终身问责难上难。  
珠海立法表决心,公众议政促实战。  
环境治理二十年,雾霾增加好几番。  
多少法规置高阁,此次莫再变空谈。



## 疯狂的P2P网贷

就在支付宝与天弘基金推出基金理财产品余额宝,市场欢呼银行业的“新敌人”出现的时候,传统银行业的另一个大敌P2P网络借贷行业正在悄无声息地野蛮生长。如今的P2P网络借贷究竟怎么样了?近期的《新财富夜谈》节目中,财经评论员叶檀携手互利网CEO袁建春、网贷之家首席运营官石鹏峰、资深投资人陆忠君共同探讨揭秘P2P网络借贷。

### 乱象丛生的P2P网贷

从去年10月起,P2P行业掀起一股倒闸潮。截至去年年底,网贷之家监测到已有74家P2P平台出现问题。其中浙江17家,广东11家,江苏9家,占全国总数50%。在出现问题的平台中,仅有3家为2012年设立,其余均为2013年设立,有些甚至成立当月即出问题,如福建厦门的福翔创投于2013年10月成立,当月就倒闭,留下80万待收金。虽然成立时间较短,但出现问题的平台待收金额却是一笔巨款。网贷之家仅统计近40家问题平台,待收金额已达11.51亿元。

叶檀:P2P网贷为什么在10月份和11月份会出现那么多的倒闭,卷款而逃的现象?

石鹏峰:去年10月份、11月份这两个月的集中倒闭潮,我们认为是一个洗牌的过程,主要是把行业中有问题的平台清洗掉。P2P网贷现在问题主要是以下几点:第一个问题是自融,它的出发点并不是真正的做P2P平台,它可能是自己有一个企业,或者是关联的企业有资金的缺口,它用这个平台来做自己的融资。第二个问题是拆标,拆标指的是时间上的错配。这两个是最大的问题。还有些可能它本来的出发点就是诈骗的,不过这类平台相对少一些,这类平台大多会在影响力还没有很大的时候被人识别出来。

叶檀:我看有些P2P网贷欺诈案例离谱到了你简直都不能相信的地步。陆先生你有遇到过这样的欺诈案例吗?

陆忠君:我之前也投过一个深圳的一家自融平台,它上线以后把自己包装得非常亮丽,而且在营销方面花了很大的成本,接着大批的投资人都跟进。它的利率是月息三分八,标非常抢手,一个30万的标放出来,基本上几秒钟就被全部抢光。如果你慢一点的话就抢不到了,要到下午或者第二天才能抢到这个标。后来这家公司出了问题。最后经过调查,老板把这些资金都拿去买地买房子了。

叶檀:为什么有这么多人去投这个公司呢?

陆忠君:第一,它包装得很不错,旗下有三家实业的企业;第二,它有相关采石场等实物;第三,它召开了投资人见面会,邀请了一大批投资人去参观。它租了深圳南山区的一个场地,把房产证都放上去,来证明他的平台的办公地点都是自有的物业,所以我们才敢把资金投进去。

石鹏峰:从专业民间借贷角度来看分两种类型的借款。一种是经营类的借款。一种是应急类的借款。那种高息的借贷能够支持的是短期、应急性的需求。从投资人的角度来看,

因为P2P平台的投资人并不是做民间借贷的,大多数中国老百姓也不了解民间借贷,所以P2P平台的投资人无法从专业风控的角度去理解民间借贷,所以他会用自己的各种方式去做投资。比如说,这个老板面相看着挺面善的,不会跑路,或者说这个老板很有实力,他有车、有房。这个时候老板通过各种包装,给你介绍他的模式是可行的,在他的忽悠之下,总有一批投资者会上当。

### 高息背后的秘密

叶檀:是什么在支撑P2P网贷的高利息呢?为什么会有这么多人去借款呢?

袁建春:现在典当行的年息在40%左右。第一个问题是我们的好多中小企业到了很饥渴的程度。还有就是我们市场上的融资成本很高。现在放高利贷的,也有月息一毛、一毛五的。

石鹏峰:其实P2P高息要追溯到2012年的7月份。在7月份之前,行业的整个利息还算比较合理,可能在年息十几、二十几。到年息三十以上的标出来的时候,多数人就会觉得害怕,觉得是有问题的,但是也有一些激进的人去投了。从7月份开始,有一家平台使用另外一种营销策略。他把对外广告的钱实实在在地回赠给他的投资人,也就是现在他把营销的钱放到了返利上。投资人投的越多,我给你的奖励越多。通过这种模式,其实它可能是亏的或者可能不赚多少钱。因为他是一种低成本地,低利润地去运营。当时投资人的收益会达到30%、40%甚至50%以上。当然他通过这种方式的确是做起来,之后他也顺利地降到了很低的利息。但是开了这个头以后,很多的模仿者并不知道怎么来运营平台,也不知道投资人到底需要什么,他们就用最简单的高息方式来吸引投资者。

加上之后2013年整个平台的增长速度越来越快,从年初一天一家,到现在一天三五家这样的增长速度,必然导致整个市场水涨船高。而投资人原来看两分利息就满足了,后来满眼都是三分、四分的,每个人都是贪婪的,他的欲望也会不断地膨胀,因为他觉得很安全。投三分没有事情,投四分也没有事情,直到出了事情后才后悔莫及。

叶檀:P2P网贷这么乱,为什么央行没有实施什么相应的监管呢?

石鹏峰:可能是因为这个行业目前的规模还相对较小。相对银行或者整个金融体系的体量来说还是很小的。根据我们网贷之家的数据监测来看,2013年全年的成交规模大概在1000亿元,但它的实际存量就是三四百亿元。这相对民间借贷好几万亿、中国的居民存款上百万亿的一个存量来说,还是非常小的一个规模。央行可能也是看到这种模式是未来的一个趋势,希望能够给予足够的空间去让它发展和创新,所以他只是设了几条红线,希望平台不要去触碰。

叶檀:P2P网贷现在显示出来的一些优势和劣势,在互联网金融身上表现得非常明显。比如说它效率高、快捷,但是它的信用无法掌控,这成为中国金融市场的一个致命伤。所以我们看到事实上很有意思,P2P又回到了一个传统的轨道。第一是相信大企业,相信国企;二是相信抵押物,又回到了一个抵押金融的轨道。

(文字整理:钮敏)

《新财富夜谈》是一档由深圳证券信息有限公司制作、每周六晚23:00在甘肃卫视播出的高端财经周播访谈节目,由著名财经评论员叶檀女士担任嘉宾主持。本版每周一回放该节目主要内容,敬请留意。