

# 小产权房的相关问题研究及其合法化路径

吴柏宏, 问清泓

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年10月24日; 录用日期: 2024年11月12日; 发布日期: 2024年12月16日

## 摘要

本研究聚焦于小产权房的定义、分类等方面的探索, 并基于此研究目的小产权房的合法化路径。文章首先对小产权房的定义进行了细致的阐述, 通过分析政策文件和比较不同学术观点, 明确了小产权房的确切定义, 并讨论了其在城市住房体系中的独特角色及存在的挑战。随后, 文章通过对小产权房的系统分类, 详细说明了不同小产权房类别的具体问题和特征, 为制定分类明确的解决策略提供了依据。此外, 研究还探讨了小产权房合法化的可能性, 并基于此提出了具体的应对措施, 即拆除、转正、转化、保留等方向, 这些措施目的是通过加强管理和政策支持, 针对小产权房在合法性、交易、规划和技术等方面的问题, 推动小产权房市场的健康有序发展。通过这些措施, 旨在为城市住房提出切实可行的解决方案, 同时平衡社会效益和公平。

## 关键词

小产权房, 合法化, 农村集体土地

# Research on the Relevant Issues of Limited Property House and Its Legalization Path

Baihong Wu, Qinghong Wen

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Oct. 24<sup>th</sup>, 2024; accepted: Nov. 12<sup>th</sup>, 2024; published: Dec. 16<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

This research focuses on the exploration of the definition and classification of limited property house, and based on this research purpose, the path of legalization of small property houses. The article first elaborates on the definition of limited property houses in detail, clarifying their exact definition through the analysis of policy documents and comparison of different academic viewpoints, and discusses their unique role and challenges within the urban housing system. Subsequently, the article

文章引用: 吴柏宏, 问清泓. 小产权房的相关问题研究及其合法化路径[J]. 法学, 2024, 12(12): 7046-7054.

DOI: 10.12677/ojls.2024.12121001

categorizes limited property houses systematically, detailing the specific problems and characteristics of different categories, providing a basis for formulating clear resolution strategies. Moreover, the research explores the possibility of legalizing limited property houses and proposes specific measures based on this, such as demolition, regularization, transformation, and preservation. These measures aim to promote the healthy and orderly development of the limited property houses market by strengthening management and policy support, addressing issues related to legality, transactions, planning, and technology. Through these measures, the study seeks to offer practical solutions for urban housing while balancing social benefits and fairness.

## Keywords

Limited Property House, Legalization, Rural Collective Land

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

随着城市化速度的不断加快, 住房问题日渐成为社会关注的焦点。在此背景下, 小产权房以其独特的存在形式, 在城市住房结构中占据了不可忽视的位置。截至目前, 全国范围内小产权房的数量已超过八千万套, 建筑总面积达到了惊人的八十亿平方米。国家连续多年发布的乡村振兴战略文件及多地试点实践均强调了解决小产权房问题的紧迫性。鉴于此, 本文旨在深入分析小产权房的分类及其所面临的问题, 并提出相应的解决策略, 以期小产权房问题的法律规制与政策制定提供有力的支持和建议。

## 2. 小产权房的界定及类型

### (一) 小产权房的概念溯源和界定

小产权房的概念始于 2007 年住建部禁止城市居民购买集体土地上的房屋。事实上, 早在 1996 年国务院发布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》中, 已提出类似规定, 表明国家意识到城市与农村土地“不同价、不同权”的问题。2013 年, 国土资源部等部门发布《关于坚决遏制违法建设、销售小产权房的紧急通知》, 正式提出“小产权房”概念。尽管在 2019 年修订的《土地管理法》中未明确界定这一概念, 深圳作为试点城市也将其视为“历史遗留问题”。自 2010 年起, 政策文件已不再加引号, 表明“小产权房”已成为普遍认知的术语[1]。

关于“小产权房”的界定, 学术界存在不同观点。有学者认为“大产权房”由政府认可, 而“小产权房”是未经政府承认的私人房屋。但这一说法有问题, 因为部分小产权房得到村委会认可, 而村委会本身为政府授权机构。另一种看法是, 大产权房交税并获得产权证书, 小产权房未交税, 仅由村集体或个人提供使用证明。这虽然有一定道理, 但未能根本区分两者的区别[2]。而笔者认为更合理的定义是: 小产权房是在非国有土地上建设、未获得国家产权证书且不能合法交易的房屋。

此外, 农村宅基地上的房屋是否属于小产权房是学术界一直以来的热点争议[3]。笔者认为, 若宅基地上的房屋符合合法建设主体资格和流程, 并且仅在村集体内部流转, 则不应视为小产权房。但若存在任何法律瑕疵, 即使在村集体内流转, 也可视为小产权房; 一旦超出村集体流转范围, 则无疑属于小产权房。

因此, 笔者将小产权房界定为: 在宅基地或其他非国有土地上建设, 且用于非法对外售卖的房屋。

## (二) 小产权房的类型划分

小产权房的分类涉及多维度的差异。要想兼顾解决小产权所带来的问题的效率与公平, 甚至是实现部分的合法化, 首先需要面对的问题即是小产权房的分类。分类有助于精准识别小产权房的特点, 进而为政策制定和管理提供依据。小产权房的分类管理已经成为了当前城市管理中亟待解决的问题之一, 所有的分类标准都是为了更好地体现出小产权房几个主要特点, 最终目的都是为了将小产权房的解决措施精细化[4]。

### 1、以土地类型分类

以土地类型划分小产权房是学界的普遍观点。一些学者认为这一分类源于《土地管理法》第四条对土地的定义: “农用地、建设用地和未利用地” [4]。然而, 直接依此条款进行分类并不准确, 因为该条适用于国有土地和集体土地, 而小产权房仅存在于集体土地上。因此, 更合理的做法是依据《土地管理法》第五十九条, 按照集体土地的不同性质对小产权房进行分类。

在集体土地上, 可以将小产权房分为几种类型。首先是宅基地上的小产权房, 这类房屋通常由村集体成员以外的人购买, 缺乏合法性和规范流程, 且因宅基地管理的松散性和标准不明确, 具有较强的隐蔽性。第二种是非法建设在农业用地上的小产权房, 属于严重违法行为, 违背了保护耕地的国家政策。第三种是建设在集体建设用地上小产权房, 这些房屋通常用于外部流转, 旨在盘活乡村经济, 尽管其初衷合理, 但仍不符合现行法律规定, 值得进一步探讨。最后一种由学者李玉提出, 是国家征用了部分集体土地并为被征用的农民建造的房屋, 若这些房屋流转后成为小产权房, 则应根据土地性质和流转情况来判断其是否合法[5]。如果在征用的集体土地上建设房屋, 且这些房屋不流转, 则不应算作小产权房; 若在集体的其他土地上建造并允许流转, 则符合小产权房的基本特征。

### 2、以开发主体及质量标准分类

小产权房的需求不断增长, 吸引了村集体、农民和开发商等多方主体参与开发。开发主体的多样性导致了开发实力和投入的不均衡, 进而产生了小产权房质量的差异。有些小产权房与商品房质量相当, 但也有部分小产权房存在较大安全隐患。

从主体角度来看, 小产权房的开发主要可以分为三类。首先是村民在宅基地上自行建设的小产权房, 这类房屋缺乏统一的建设标准, 可能从自住转为对外出售, 或将多余的部分售卖, 质量参差不齐。第二类是村集体利用集体建设用地开发的小产权房。这类房屋通常在建设初期就明确了出售目的, 往往伴随着村集体与开发商的合作, 但由于压缩建设成本以追求最大利润, 质量标准往往得不到保障。第三类是房屋开发商私自购买村集体土地, 在未经政府审批和许可的情况下开发小产权房, 并将其出售给非本村村民。这类房屋质量与第二类相似, 通常也难以保证。然而, 无论其建设质量如何, 小产权房的违法性质并未改变。对于那些建设质量相对较好的小产权房, 在治理过程中, 可以考虑如何最大化其经济效益。

### 3、以购买目的分类

商品房价格高居不下, 城市的经济适用房、廉租房等保障性住房供应不足, 是刺激小产权产生的直接原因。按照购买目的的分类是将小产权房的视角转到购买者的角度, 通过不同人群的购买目的划分成投资型小产权房和住房保障型小产权房。

前者以投资为目的, 关注小产权房的未来发展潜力, 注重位置、环境和交通, 期望获利; 后者则以自住为主, 通常为低收入群体或农村进城务工人员, 更多考虑房屋性价比和安全性, 因无法购买商品房或享受保障性住房政策, 只能选择小产权房。笔者认为, 尽管两者都购置非法小产权房, 但从社会效益角度看, 投资型购房者扰乱了商品房市场, 增加了自住型购房者的负担, 更具有可谴责性。因此, 治理措施应综合考虑购房目的, 不仅关注违法性, 还需兼顾社会效益和公平, 确保治理效率。

### 3. 小产权房地位合法化的可行性分析

想要彻底解决存量巨大的小产权房问题, 必然要承认其在现行的社会环境中具有合法化的可能性, 要从经济、社会, 尤其是法律层面对小产权的合法化进行探讨。

#### (一) 法律层面的可行性

小产权房作为中国房地产市场的一个独特现象, 其长期存在并不断扩展, 实际上反映了城乡二元土地制度的深刻影响。学者们普遍认为, 小产权房能够在市场中拥有如此顽强的生命力, 正是源于城乡土地制度的特殊性。根据《宪法》与《民法典》的规定, 国有土地与集体土地在法律上是平等的, 且无论是国家还是集体, 其土地物权都应当受到法律的保护。这一立法框架使得从理论上讲, 小产权房的存在并不直接与宪法的精神发生冲突。

然而, 当前在中国关于小产权房管理和流转的法律体系, 主要是通过《土地管理法》和《城市房地产管理法》来进行限制与约束的。这两部法律实际上通过对集体土地流转权的严格限制, 间接地限制了集体土地上小产权房的买卖与流通。具体来说, 《土地管理法》规定集体土地不得随意流转, 强化了集体土地的管理和使用权属, 进而对小产权房的买卖形成了障碍。而《城市房地产管理法》则通过“房地一体”的规定, 将国有土地上的房地产管理模式类推至集体土地, 导致了集体土地上的小产权房在法律上的特殊地位, 并使其在市场中无法与商品房等合法房地产项目平等竞争[6]。

从法律角度深入分析, 实际上《土地管理法》并没有明确规定集体土地上建筑物的流转问题, 而《城市房地产管理法》则通过类推原则, 将适用于国有土地的“房地一体”规定扩展到了集体土地。这种类推原则的适用, 虽然在实际操作中起到了一定的法律规范作用, 但也显然与宪法所体现的土地平等保护原则存在一定的冲突。尤其是当集体土地上建设的房屋本身并非完全符合商品房的标准时, 这种类推就变得更为复杂, 也不符合原本《宪法》中的土地平等保护精神。

因此, 在这种背景下, 解决小产权房问题的法律框架, 从《宪法》原则出发即能找到法律层面的合法性。解决小产权房问题的法律路径可充分立足于《宪法》中的土地平等保护原则, 明确集体土地与国有土地在法律上的地位与权利, 进而通过立法和政策的创新, 为小产权房的合法化、规范化提供可行的法律框架[7]。

#### (二) 经济层面的可行性

随着城市化进程的不断推进, 现代化发展加速, 农村集体经济组织面临着相对萎缩的局面。集体土地的房产资源的闲置, 未能充分发挥其潜在的经济价值。当前, 随着农村经济结构的转型, 传统农业收入的增长乏力, 农村经济整体面临转型与升级的压力。面对这一背景, 小产权房的流通与发展, 无疑为激活农村集体经济, 促进土地资源的优化配置提供了可行的路径。

首先, 从集体经济角度来看, 小产权房的开发和流通为农村集体经济组织提供了创新性的收入来源。小产权房作为一种价格较低、不完全市场化的住房形式, 满足了部分购房需求。通过开发和流通这些房产, 农村集体经济组织可以通过租赁或出售获取可观收入, 既提升了村民的生活水平, 也增强了集体经济活力, 推动了当地经济的多元化发展。对农村居民而言, 这些收入有助于改善生活条件, 增强经济保障, 从而缩小城乡收入差距。

其次, 从宏观经济角度来看, 小产权房的流通可以有效缓解当前城市商品房市场的供需矛盾。随着城市化步伐的加快, 大量外来人口涌入城市, 造成了商品房市场供不应求, 房价的不断上涨已经严重影响到中低收入群体的购房能力。而小产权房提供了一个相对低价的住房选择, 在缓解住房压力的同时, 抑制高房价的过快上涨, 推动房地产市场回归理性。通过小产权房的流通, 尤其是农村集体土地的开发, 能够有效调节市场供应结构, 降低部分地区的房地产泡沫风险, 使房屋重新回归其作为居住工具的基本

属性, 推动社会经济的稳定发展。

### (三) 社会层面的可行性

社会层面的可行性分析应考虑多个因素, 包括社会稳定、住房需求满足、以及公平正义。首先, 从社会稳定的角度看, 小产权房合法化能够为低收入群体提供更多的住房机会, 有助于缓解因住房不足导致的社会矛盾。通过合法化小产权房, 可以为这些群体提供更为经济、可负担的居住空间, 有效缓解住房资源紧张带来的社会矛盾, 尤其是在经济困难地区, 能够为许多原本无力购房的居民提供安身立命的保障, 增强社会的整体稳定性。

其次, 考虑到城市化进程中住房需求的日益增长, 小产权房合法化能有效增加住房供给, 满足不同收入层次的居住需求, 促进住房市场的平衡发展。小产权房的合法化能够有效增加市场上的住房供应, 提供更多的选择, 特别是对那些无法通过市场上主流商品房获得住房的群体。这不仅能够缓解低收入家庭的住房压力, 还能促进住房市场的平衡发展, 避免因市场过于集中于高端商品房和豪宅而导致的资源浪费和社会分化。

最后, 从公平正义的角度出发, 合法化过程中需确保政策的公正实施, 避免产生新的社会不平等。政府需要合理规划, 确保土地和资源的分配不偏向某一特定阶层或地区, 避免因政策的实施而加剧社会不平等。此外, 应加强对合法化过程的监管, 确保开发者遵循相关法律法规, 保障消费者权益。

因此, 通过合理规划和政策支持, 小产权房的合法化在社会层面具有可行性, 不仅可以有效满足广大居民的住房需求, 还能推动社会的公平正义, 促进社会和谐与稳定。

## 4. 小产权房面临的法律困境

在行政机关发布的红头文件和司法机关处理的案件中, 大多数都对“小产权房”买卖持否定态度。这主要是由于小产权房在法律地位和产权确认上存在较大争议, 导致各方利益之间的矛盾日益突出。尽管小产权房在实际生活中涉及的群体庞大, 包括购房者、开发商、政府、卖房者等多个方面的利益, 但由于目前相关法律尚未明确规定其合法性和相关权益, 导致了这一问题的复杂性和难以解决性。小产权房引发的社会矛盾和法律纠纷日益增多, 逐渐成为立法、司法和行政管理中的难题。

### (一) 质量问题致使安全隐患严重

许多小产权房是由村民在宅基地上自行建造的, 这类房屋在施工过程中缺乏专业设计和监控, 施工质量没有严格的标准和监管, 导致建造完成后的房屋存在一定的缺陷和潜在的安全隐患, 甚至违反消防法的有关规定。这些房屋往往没有通过正规的验收程序, 因此难以确保其结构的稳定性和安全性。另一方面, 由开发商承建的小产权房虽然具有商品房的性质, 并在某些情况下符合法律规定, 但开发商通常更倾向于选择那些可以以最低成本完成项目的建筑商合作, 以便最大化自身利益。在这个过程中, 为了压缩建设成本、提高利润, 开发商会要求建筑商在施工过程中减少建筑材料的使用, 甚至降低施工标准, 从而导致房屋的质量得不到有效保障。随着房地产市场的发展, 房屋种类的多样化和选择的丰富化使得购房者对房屋质量的要求越来越高。然而, 尽管市场对质量的关注日益增强, 绝大部分的小产权房仍然存在不同程度的质量问题和安全隐患, 尤其是在墙体裂缝、排水设施不完善、电气线路不规范等方面。此外, 许多小产权房并没有完善的售后服务保障体系, 一旦出现问题, 居民往往难以得到有效的维修和赔偿, 进一步加剧了房屋使用中的安全风险和法律纠纷。

### (二) 无法可依买卖冲击市场秩序

小产权房的大规模开发和建设不仅对商业房地产企业的正常经营产生了不利影响, 压缩了正规商品房的利润空间, 还间接影响了政府的税收和财政收入。与正规商品房相比, 小产权房在价格上具有显著的优势, 这使得它成为许多购房者的首选, 尤其是在经济条件有限或购房需求急迫的群体中。然而,

由于小产权房的交易缺乏有效的法律监管和规制, 这种价格优势往往会干扰购房者的决策, 导致他们做出不理性的选择。更为严重的是, 在小产权房的市场存在着庞大的存量、数量众多且分布广泛且政府严格打击控制的前提下, 购买的数量仍然在逐年上升。这些房产无法进行正规的产权登记和交易, 因此也就没有受到相关部门的有效监管。这使得小产权房的非法交易和虚假交易变得普遍, 不仅导致购房者权益受到侵害, 也破坏了市场的公平性和秩序。由于缺乏法律保障, 小产权房市场没有受到规范房地产市场规则的约束, 极大地冲击了我国现有房地产市场的稳定性和健康发展, 甚至可能引发一系列经济和社会问题[8]。

### (三) 瑕疵产权交易存在法律风险

小产权房的产权状态并不完整, 缺乏与正规商品房相同的土地使用权证和房产证, 这意味着它没有法律上的合法性保障。因此, 购房者在购买小产权房时, 无法享受传统商品房所能带来的诸如银行贷款和住房公积金贷款等金融服务。此外, 由于相关购房合同无法获得法律认可, 这些房产的所有者无法依法办理房屋抵押、担保等金融操作, 也不能在继承或离婚时进行房产分割, 导致其房屋不具备完整的财产权利保障[9]。尽管当前小产权房的产权证书在形式和内容上有所改进, 但这些证书依然不符合国家法律的标准, 因此在法律效力和权利保障方面存在显著缺陷, 无法完全实现其应有的产权保护功能。

此外, 小产权房常常出现“一房两卖”的问题, 因为其无法进行正式登记, 导致购房者无法通过合法渠道查询该房产的权利状况[10]。这种情况使得购房者在购买时面临极大的风险, 他们无法验证房屋是否已被其他人出售或存在其他法律纠纷。同时, 由于缺乏有效的产权登记系统, 卖方可能在没有法律约束的情况下重复出售同一房产, 增加了交易的不确定性和潜在的财产损失。

### (四) 权利桎梏难以平衡各方权益

产生小产权房的直接原因, 毫无疑问是由于城市保障性住房的供给严重不足。在这一背景下, 许多购房者为了满足居住需求, 选择了小产权房这一非法或半合法的替代选项。然而, 推动小产权房合法化的过程中, 由于小产权房往往存在土地性质不清晰、产权归属不明确等问题, 使得其在政策法规的框架下受到严格束缚, 难以得到充分的认可和保障。

小产权房的权利受限, 既是政府试图引导其规范发展的一项政策措施, 旨在防范不规范建设的蔓延, 避免土地资源的浪费, 也是为了维护房地产市场的秩序和公平[9]。然而, 这一政策在某些方面也带来了迫切的直接问题以及一系列复杂的间接问题。首先, 直接的问题便是当前小产权房的合法化进程面临的重重难题, 尤其是在如何使其合法化过程中, 现有的法律体系无法为这些房产提供明确的法律解释和保障。这使得小产权房的合法化进程陷入了停滞, 难以顺利推进。间接问题也不容忽视, 小产权房在合法化过程中涉及的利益平衡十分复杂, 不仅牵扯到房地产开发商、购房者、地方政府等多个主体的利益, 还关系到社会公平、城市规划和土地资源的合理利用等更为深远的问题。在合法化的过程中, 如何保证各方利益得到有效平衡, 防止过度开发和资本过度介入, 是一个亟待解决的难题。同时, 即便小产权房最终实现合法化, 如何确保其产权得到有效保障, 避免因政策波动导致新一轮的产权争议, 依然是一个重大挑战。

## 5. 小产权房的合法化途径

如今存在的小产权房数量庞大, 类型复杂, 涉及的主体繁多, 国家并未出台正式的解决办法。几个试点城市因地制宜, 如北京市尝试小产权房的政府与集体产权共有、深圳市通过明确时间节点对有资格小产权房确权登记以及转化成人才住房等, 当前具体解决办法也非放之四海而皆准。若想妥善解决此问题, 就必须深入且具体地分析不同类型下的解决策略, 既不能搞“一刀切”, 也不能任其放肆发展。笔者认为, 通过拆除、扶正、转化、保留四种途径, 能在乡村振兴的大背景下兼顾社会效益公共利益和法

制公平来解决各地大部分小产权房的归属问题。

### (一) 拆除一批：解决安全隐患和耕地占用，展现法制权威

安全问题无疑是住房的第一要义。可以通过第三方评估机构对房屋质量、消防安全等多方面进行评估，对于质量、消防安全的存在重大隐患、不能达到相关标准，且不能通过可行整改达标小产权的房，无论在其他分类中属于何种类型，都应当全部予以拆除[11]。

耕地红线不允许触碰。为了严守耕地红线、切实保护粮食安全，对于建设在农业用地上，包括但不限于耕地、水源保护地、河流等的小产权房，也应全部予以拆除。但也有学者指出，耕地上的小产权房若不为永久基本农田，且拆除后肥力也已无法恢复的，可以不予拆除，转换其他解决策略，最大限度发挥其经济价值[12]。但笔者认为，在耕地红线面对不得退让，不应该只考虑当下经济效益。拆除是解决措施，更是惩罚手段，不仅要解决当前问题，还要树立法律制度的权威，如此才能从根本上解决小产权房的乱建设问题。此外，也有学者认为，强制拆除应当只适用于正在建设的小产权房，已经建成甚至已经出售并交付的则不宜适用。笔者则和上述耕地问题的回答持同样观点。

对于严重影响总体用地规划或城镇用地规划的，也应本着惩罚性原则将其拆除[13]。还需要指出的是，解决问题不应再次激化矛盾即使是上述的需要强制拆除的违法类型下，也应根据具体情况和当地相关政策，给予适当补偿。

### (二) 扶正一批：补交税费变为商品房，维护市场秩序

小产权房的数量惊人，购买者的数量更不在少数。不少专家学者都认为堵不如疏，应该给予符合条件的小产权房一个转为可对外交易商品房的机会[14]。可事实上，不少投资型小产权房的购买者也从国家政策文件中捕风捉影，甚至是胡乱猜测转正的可能性。长期未见正式且明确的政策落地反而更加刺激小产权房的市场扩大。笔者认为，转正的口要开，但转正的度要抓牢，后续的监管要抓严。

能够转正的小产权房应该至少符合以下几个要件：一是时间节点符合。须要是某个特定的时间节点已建成出售且入住的小产权房。强调入住，是为了限制大量的投资型小产权房获得转正的可能以扰乱市场。二是质量、消防安全和建设规划符合。须是质量、消防安全达到商品房的国家相关检验标准，且不存在其他须拆除的要件的。三是补足税费。小产权房的若想和商品房一样正常流转，就需要向国家缴纳土地出让金，使土地的性质从集体转化成国有。而谁作为缴纳出让金的主体和出让金的金额计算方法及流程则还需深入研究。

上述方式是建立在将集体土地转变为国有土地的前提下完成，而在不完全变更土地性质的前提下，众多学者提出的小产权房通过共有产权实现转正的设想也有一定的可取之处，即国家政府和小产权房的所有人共同拥有该房屋的产权。这种方式的前置要件和改变土地性质的前两点要件相同，只是在第三点上以政府获得产权代替补缴税费。政府以税费折抵后的商品房市场价格后对部分产权收购，使政府获得部分产权。形成政府与村集体共同所有产权，而后政府可以将自己的那部分的产权转让，最终实现村集体和住户对小产权房的共有产权形式。

需要指出的是，小产权房转正后，其周边的配套设施如教育、医疗、街道管理等也需要重新进行规划和完善[15]。对于不能符合转正要件的小产权房，一定要严格按照其他处理办法处置，以免久拖不决反向刺激小产权房二次增长。

### (三) 转化一批：转变成保障性住房，解决直接问题

产生小产权房的最主要的直接因素即为城市保障性住房的短缺。对于政府财政预算不充足或因小产权房自身的复杂性等原因，难以直接转正的，可以考虑通过转变成公租房、廉租房等保障性住房的形式，改变房屋的非法性。如此一来，既解决了城市中低收入人群保障性住房的需求，又解决了村集体经济活力低下，闲置房屋资源无法合法利用以获得经济收益的困境局面。

具体而言, 在房屋转正的全部要件或符合转正的第一二点要件的前提下, 可以按照北京、上海等试点城市的有关集体土地建设保障性住房的规定, 转化为公租房、廉租房。并由村集体作为运行管理者执行政府确定的保障性住房准入、管理等相关规定, 最后由村集体和政府共享租赁收入。

也有学者认为, 转化成保障性住房的方案并不可取。认为保障性的准入门槛过高, 小产权房的购买者多未达到保障性住房资质[16]。此外多数宅基地上的小产权房的面积和标准不一, 地理位置过于分散, 不便于管理。转变成保障性住房反而适得其反, 引发更大矛盾。笔者认为, 不应完全否认转为保障性住房的可行性, 在符合要件的前提下, 可以选取部分适宜小产权房转化, 解决已经存在的房屋供需矛盾。

#### (四) 保留一批: 保障村民生活需求, 拓宽可行权利

宅基地上的小产权房数量超过总数的一半, 也是在运用上述三类解决措施中最容易出现问题的类型[17]。于全部拆除而言, 剥夺了村民的合法宅基地建设住宅的权利, 即使拆除后也有再进行建设的依据; 于转正可以流通商品房而言, 个人宅基地整体建设质量不高, 农民也不愿意丧失集体土地的优势; 于转化成保障性住房而言, 参差不齐的房屋建筑和分散的地理位置大大加剧了管理的难度, 相对于开发商统一在集体土地上建设的小产权房来说也并无优势[18]。笔者和通说观点相同, 认为应该转换角度, 赋予符合条件的宅基地上的房屋更多的权利, 使其能有限流转, 摆脱法无授权的非法局面[19]。

首先要对宅基地的标准做出限制。各地应根据当地状况, 制定宅基地的土地面积和建设面积的确定标准。对在标准范围内, 且符合质量和消防安全的房屋赋予除对外出售以外的商品房具有的出租权、继承权、居住权等权利。以此在满足村民居住需求的同时, 增加闲置资源的利用, 激发集体土地的经济活力。对于超除标准部分, 则应按照前述三种方法对小产权房进行合法化处置。

## 6. 总结

在城市化进程中, 小产权房问题一直是一个备受关注的热点话题。直至今日, 在官方的政策文件中依然未给出准确定义。这种非法或灰色住房的存在, 既反映了土地供应不足与住房需求矛盾的尖锐冲突, 也彰显了城市规划管理的不足和政策执行的缺失。小产权房的分类, 指出了不同类型小产权房的特征和区别。这有助于我们更加全面地了解小产权房问题的复杂性和多样性, 为制定相应的政策和治理措施提供了依据。文本也为正视和解决小产权房问题提供了重要的参考。在未来的城市规划与土地管理中, 需要加强对小产权房的治理与监管, 通过政策的引导和落地, 为小产权房提供合法合规的出路, 推动城市住房问题的改善和城乡一体化的顺利发展。只有这样, 才能实现一个更加公平、稳定和可持续的城市化进程。

## 基金项目

国家社会科学基金教育学一般课题(BJA190101)。

## 参考文献

- [1] 吕萍. 中国城乡住房保障与住房市场[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [2] 李奇龙. 论小产权房的法律规制[D]: [硕士学位论文]. 延安: 延安大学, 2024.
- [3] 周宗永. 新型城镇化背景下“小产权房”历史遗留问题探究[J]. 法制博览, 2023(23): 166-168.
- [4] 杨遂全, 文頊, 罗蓉, 等. 房地产法学新论[M]. 成都: 四川大学出版社: 2013.
- [5] 李玉. 城乡统筹背景下的小产权房整体性治理[J]. 上海房地, 2023(11): 20-24.
- [6] 张耀军. “小产权房”法律问题研究[J]. 呼伦贝尔学院学报, 2021, 29(4): 33-36.
- [7] 李欣. 乡村振兴背景下存量小产权房治理研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南财经大学, 2023.
- [8] 刘明明. 我国小产权房治理困境及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西安建筑科技大学, 2020.

- [9] 张庆华. 土地物权疑难法律解析[M]. 北京: 法律出版社, 2007.
- [10] 方乐坤. 小产权房买卖合同效力解释论[J]. 法商研究, 2016, 33(5): 137-147.
- [11] 王云凤. 浅析小产权房问题的形成原因及解决对策[J]. 投资与创业, 2022, 33(1): 220-222.
- [12] 娄玉帅. 小产权房合法化路径探析[J]. 上海房地, 2022(3): 46-52.
- [13] 俞冰清. 小产权房中的法律问题和对策研究[J]. 河北企业, 2022(6): 149-151.
- [14] 刘保奎. “拓权调能延利”: 城郊先行的城镇化土地改革思路[J]. 中国经贸导刊, 2013(25): 17-20.
- [15] 岳傲飞. 小产权房的法律困境及解决思路探索[J]. 现代营销, 2022(36): 80-82.
- [16] 刘继光, 杨祥雪. “小产权房”问题的成因及解决思路[J]. 宏观经济管理, 2019(2): 73-78.
- [17] 刘良志. 宅基地上“小产权房”问题的法律解决途径——基于宅基地使用权能的重新设计[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2019, 36(6): 17-29, 118-119.
- [18] 刘保奎. 新时期解决小产权房问题的思路与途径[J]. 中国房地产, 2019(4): 31-35
- [19] 王洪平. 公私法交融视域下的违法建筑问题研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.