

小区防空地下室产权与维护管理模式比较分析*

徐生钰^{1,2}, 陈璐¹, 朱宪辰¹

(1.南京理工大学 经济管理学院, 南京 210094; 2.南京大学 经济学院, 南京 210093)

摘要:由于在平时具有停车等多种用途,加上权责不明,围绕小区防空地下室的收益和维护管理责任一直存在矛盾纠纷,影响了其防空效能。为了寻求一种有效的产权与维护管理模式,以避免各种纠纷,确保其防空效能,通过对全国36个重点城市调查分析发现,目前小区防空地下室的产权和维护管理存在3种模式:产权私有模式、产权未定模式和产权国有模式。以上海、南京、北京作为3种模式的典型代表,沿着产权归属影响和决定维护管理,维护管理影响防空效能的思路进行比较分析发现,产权国有模式相对于其他两种模式,更有利于其防空效能维护。因此,产权国有模式应该作为未来小区防空地下室维护和管理改革的方向。

关键词:小区防空地下室; 产权; 人防工程

中图分类号: F124.5

文献标识码: A

文章编号: 1673-0836(2018)05-1161-09

Comparison of Modes of Property Right and Maintenance Management of Residential Air Defense Basement

Xu Shengyu^{1,2}, Chen Lu¹, Zhu Xianchen¹

(1. School of Economics and Management, Nanjing University of Science and Technology, Nanjing 210094, P.R.China;

2. School of Economics, Nanjing University, Nanjing 210093, P.R.China)

Abstract: Residential air defense basement combined with civil construction possesses various uses such as parking, but contradictions and disputes around the usual income and maintenance management responsibilities affect the function of the residential air defense basement. In order to ensure its air defense efficiency and to avoid the disputes, the author tends to find an effective mode of property rights and maintenance management. The investigation and analysis are launched among 36 top cities in China, and three modes of property rights and maintenance management in the residential air defense basement are raised: private property rights model, property right undecided mode and the state-owned property model. Based on the idea that the state ownership effects maintain management and maintain management influences air defense effectiveness, taking Shanghai, Nanjing and Beijing as the typical representatives, it is found that the state-owned model is more conducive to the protection of air defense effectiveness. Therefore, the state-owned property mode should be the direction of the maintenance and management reform of the future air defense basement.

Keywords: residential air defense basement; property right; civil air defense works

0 引言

随着社会发展、尤其在机动车保有量不断

提高的情况下,小区防空地下室几乎都变成了小区车位。这种平时使用价值所蕴藏的利益,使开发企业、小区业主等围绕小区防空地下室的产权归属和

* 收稿日期: 2018-03-21 (修改稿)

作者简介: 徐生钰(1972),男,甘肃积石山人,博士后,副教授,主要从事公共资源经济学、房地产经济学、法经济学的教学和研究工作。E-mail: xushengyu@aliyun.com

基金项目: 国家自然科学基金(71774082); 中国博士后科学基金(2013M540427); 江苏省博士后科研资助计划项目(1301013C)

使用受益纠纷不断,影响了其维护管理和防空效能。

对于普通小区车位产权,2007年颁布的《中华人民共和国物权法》(后文简称《物权法》)第74条进行了界定,2009年最高人民法院《关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》(后文简称《解释》)中又进行了解释。但是,《物权法》和《解释》对小区防空地下室的产权只字未提。结果,在《物权法》和《解释》颁布以后,对于小区防空地下室的产权归属争议不但没有停止,而且愈演愈烈。王利明等^[1]从法律视角分析认为归开发企业所有,王龙等^[2]也赞同他们的观点。而高圣平^[3]从解释论角度认为归国家所有,金鹰^[4]把法律和实践相结合,赞同归国家所有的观点。刘阅春^[5]从建筑物区分所有权视角,认为其产权归小区业主。林枫等^[6]认为可以采取所有权和使用权相分离的办法,所有权归国家,使用权可以转让。另外,刘爱国^[7]对小区防空地下室做了空间上的分割,认为不同部分属于不同主体。周子荃^[8]则认为所有权属于国家,使用权归开发企业。陈丽^[9]根据投资主体分为国有和非国有两部分。产权归属决定其维护管理问题,产权未定,维护管理就没有保障。在维护管理方面,有关地下空间综合管理、行政管理方面的研究不少^[10-11],但专门对小区防空地下室维护管理的研究极少。

现实中,对于小区防空地下室的产权和维护管理在不同城市呈现出不同状态,且各自存在优缺点。那么,哪一种方式比较好呢?事物好坏对比需要比较的标准,对于小区防空地下室的产权和维护管理方式,笔者认为,作为人防工程,其之所以产生和存在是因其防空效能而非平时用途。因此,无论产权如何设置、平时收益归谁、维护责任由谁承担,判断其优劣的标准应该是否有利于防空效能的维护和保障。据此,本研究以全国36个城市(直辖市、省会城市和计划单列市)为对象,通过网络、相关主管部门及其他相关资料进行了解的同时,对北京、上海、南京、常州、重庆、厦门、沈阳、广州、杭州等市的情况以现场调研、访谈等形式进行了重点调查。并以产权归属为主要标志,对这些城市小区防空地下室的产权和维护管理进行了分类。选择上海、南京和北京作为典型代表城市对其产权和维护管理现状进行介绍和比较,以便为小区防空地下室产权和维护管理模式的选择提供借鉴,最终确保其防空效能的有效维护和长期保障。

1 小区防空地下室的产权与维护管理模式分类及现状

1.1 小区防空地下室产权与维护管理模式的分类

对于一种物品来说,产权归属是确定不同利益主体与该物品之间关系,以及不同利益主体之间关系的关键。对于小区防空地下室来说,其维护管理模式一定程度上取决于产权归属关系,因此,本研究以产权归属状态为主要标志,综合不同地区使用、维护和管理特征,把目前小区防空地下室的产权和维护管理方式分为3种模式:

模式1:产权私有模式。初始产权归开发企业,平时使用方从开发企业处购买或租赁,可办理产权证,以上海为典型代表城市。

模式2:产权未定模式。产权处于模糊状态,实际上由开发企业控制,由开发企业出租,无产权证,以南京市为典型代表城市。

模式3:产权国有模式。产权归国家,由国家通过不同渠道和方式交给平时使用方,可办理产权证,以北京为典型代表城市。

1.2 3种模式在全国主要城市中的分布情况

根据前面的划分标准,通过对我国36个直辖市、省会城市以及计划单列市的调查(拉萨、海口和西宁市数据无法获得),发现处于模式1的占28%,模式2的占47%,模式3占17%(表1)。

表1 三类模式在全国主要城市的分布情况

Table 1 Distribution of three models in main cities of China

模式	城市	数量	比例/%
1	上海、广州、重庆、厦门、石家庄、太原、长沙、昆明、南宁、深圳	10	28
2	天津、大连、哈尔滨、呼和浩特、银川、西安、兰州、乌鲁木齐、济南、郑州、武汉、合肥、南京、杭州、南昌、福州、贵阳	17	47
3	北京、沈阳、长春、青岛、成都、宁波	6	17
缺失	西宁、拉萨、海口	3	8

表1说明,全国主要城市针对小区防空地下室在产权和维护管理上3种模式并存。那么,到底哪种模式更有利于其维护和管理,进而其防空效能的

保障呢?下面以上海、南京、北京为 3 种模式的典型代表,进行比较分析。

2 产权私有模式

2.1 上海市基本情况

2.1.1 产权归属及流转问题

上海市是较早将小区防空地下室产权界定给开发企业的城市。2002 年发布的《上海市民防工程建设和使用管理办法》第 20 条规定:“民防工程的投资者可以按照房地产管理的有关规定取得民防工程的所有权。民防工程的所有权登记,按照本市房地产登记的有关规定执行。”2005 年 6 月,上海市房管局下发的《关于办理结建民防工程房地产登记有关问题的通知》(沪房地资权[2005]336 号)中规定:“凡 2003 年 4 月 1 日以后竣工验收备案的结建民防工程可以办理房地产登记。申请结建民防工程登记的,申请人应当是房地产登记册记载的土地使用权人。房地产登记机构在房地产权证中注记‘民防工程’。”因此,上海市小区防空地下室的初始产权归作为“投资者”的开发企业所有。

上海的绝大多数开发企业将小区防空地下室作为车库卖给了业主,只是在产权证上注明是人防工程。按照上海市房管局《关于办理结建民防工程房地产登记有关问题的通知》规定:“商品房项目附属的结建民防工程为地下车库的,房地产开发企业可按《关于商品房项目附属地下车库(位)租售问题的暂行规定》(沪房地资市[2003]6 号)规定出售或出租车库(位),办理房地产登记。”在此过程之中,人防部门只要求产权人对相关信息进行备案即可。按照《关于办理结建民防工程房地产登记有关问题的通知》:“房地产开发企业按规定对商品房项目附属的结建民防工程进行租售的,必须在销售合同或租赁合同的补充条款中明示租售的部位为‘民防工程’,并告知使用和维护义务。”即开发企业在转让产权或出租使用权过程中,只有告知义务。

至于小区防空地下室的产权进一步流转,不需要经过人防部门许可,取决于产权人自己。按照《上海市民防工程和普通地下室使用备案管理实施细则(试行)》第 4 条:“如上述备案事项发生变更的,产权人或者管理单位应当自备案事项变更之日起 10 日内向原备案部门办理变更备案手续。”也就是只要把变更情况告知人防部门即可。

2.1.2 维护责任和资金来源

按照《上海市民防工程建设和使用管理办法》第 24 条规定:“公用民防工程由市或者区、县民防办负责维护管理,维护管理的经费由同级财政予以安排。其他民防工程由所有权人或者使用单位按照国家和本市有关规定负责维护管理,并接受市或者区、县民防办的监督检查。”这样,小区防空地下室的直接维护管理责任交给了“所有权人或者使用单位”,由于绝大部分被作为车位分割出售给了业主。因此,维护管理责任主要在作为产权人的小区业主。小区业主一般又委托给物业管理公司负责管理,因此,经费筹集从小区共用部分中的收益和物业费中提取,达到一定数额,才从小区维修基金提取。

2.2 上海市小区防空地下室维护管理运作机制

上海小区防空地下室的维护管理,主要涉及 3 类主体:市民防局及所属相关部门(主要是工程处和监督管理处),区、县民防局及所属相关部门,防空地下室的产权人、使用人和他们委托的管理主体。

根据调查,将上海运作机制总结为图 1。其中:第一,工程处负责所有小区防空地下室的使用和维护的监督管理,它直接向市民防局负责。第二,监督管理处具体执行市民防办审批的小区防空地下室行政检查和行政处罚。它也向民防局负责,具体工作接受工程处的指导。第三,小区防空地下室的维护管理执行属地管理政策,区(县)一级民防办负责本辖区内小区工程的使用和维护的监督管理,向市民防局负责,接受市民防局工程处和监督管理处的监督检查。第四,区(县)民防管理所

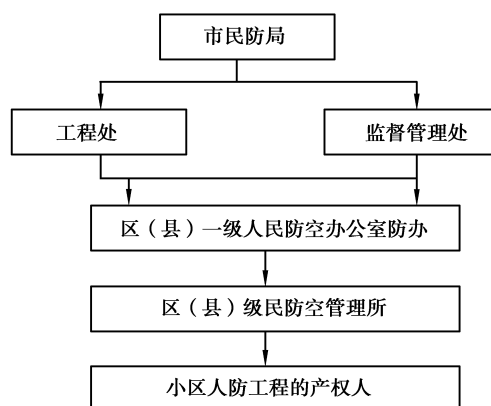


图 1 上海市小区防空地下室维护管理运作机制

Fig. 1 Air defense basement maintenance management status of Shanghai

具体负责本区域小区防空地下室的维护管理,直接督促区(县)民防办审批的小区防空地下室产权人按要求进行维护管理,确保其防护效能正常运转。它向区(县)一级民防办负责。第五,防空地下室产权人要确保防空地下室的防护效能,承担维护管理费用,接受民防部门的监督检查。如果出租或出售防空地下室,有义务告知受让方和承租人该工程人防属性,以及相应的权利和义务。如果委托物业管理企业承担小区防空地下室的平时使用管理,也应在委托合同中明确防护效能的维护和管理责任。

2.3 上海市小区防空地下室维护管理存在的问题

2.3.1 责任主体落实难

平时维护管理责任是由产权人或使用人承担的。在实际执行过程当中,责任很难落实。这是因为:

(1)开发企业成本回收后一般会撤出小区。小区防空地下室的初始产权人是开发企业,小区建成完工以后,绝大多数企业更愿意一次性地出售防空地下室,获利后撤离,而不愿意作为产权人,通过租赁获利。上海甚至有开发企业觉得防空地下室无利可图就放弃产权的情况。如黄浦区一小区,2004年建成,有防空地下室 $1\,572\text{ m}^2$,但是,由于分为独立的3个,分别是 530 m^2 、 520 m^2 和 522 m^2 ,加上建筑自身结构问题,无法成为机动车停车位,平时主要停放自行车。开发企业觉得无利可图,就放弃了产权。这实际上意味着其防空效能失去了责任主体。

(2)小区业主无维护管理意识,主管部门也无约束手段。大多数防空地下室的最终产权人是把它作为停车位购买的小区业主。但是让购买车位的业主去维护其防护效能,很难主动担责。虽然上海的相关规定强制性要求产权人要承担起维护管理责任,但是,事实上人防部门并没有有效的约束手段,与小区内消防设施、设备的境遇一样。营业或生产场所消防安全不达标,主管部门可以勒令停业整顿,但是小区内的消防设施,在平时没有按照相关法规进行规范设置和维护,消防部门很难对小区进行“查封”,不让居住。同理,人防部门也无法“查封”小区,促使业主维护小区人防工程。

(3)物业管理企业承担维护管理于法无据。根据调查,上海直接执行防空地下室维护管理的,是小区物业管理公司。但是,物业公司只是小区业主委托管理小区的代理人而已,对人防部门不承担有关小区防空地下室维护管理的责任。因此,防空

地下室的维护管理主要靠人防部门和业委会、物业公司的“人情关系”,且局限于平时“扫扫地、刷油漆”,中修、大修责任毫无着落。

2.3.2 资金来源不足

维护管理最核心的问题是经费问题,维护管理责任主体无法落实,经费自然没有来源。根据调查,在上海,开发企业与业主不愿承担防空效能的维护经费,业委会收入不可能用来维护管理防空地下室,物业不会出钱,也没有出钱的责任。所以,防空地下室大修、中修和设施设备更新的资金无着落。

2.4 上海市小区防空地下室维护管理成效

通过对上海的调查发现,即使做得最好的黄浦区(原卢湾区),结果也令人非常担心:

(1)日常维护效果并不好,且没有长远保证,目前主要由物业公司负责日常维护管理。即便是日常管理,也存在资金不足的问题。根据黄浦区(原卢湾区)一小区物业维修人员的反映,小区 $1\,500\text{ m}^2$ 的防空地下室,不算人工费(物业人员自己施工),每年维修材料费就需要 $15\,000$ 元左右。对物业公司来说,这笔钱从哪开支都是“师出无名”。

(2)设备设施存在问题。由于具体施工人员都是物业公司员工,对人防工程的相关标准并不了解,对人防设备设施的运转、保养方法也不熟悉,所以在调研中发现存在设备无法正常运转的情况。

(3)大修、设备设施更新几乎没有着落。由于小区人防工程一般是2000年以后建的,所以设备设施还没有大批量出问题。但是,对于将来面临的设备设施到期、主体结构渗水漏水等大修问题,物业不会考虑,业主并不担忧,人防部门知道情况却束手无策。

3 产权未定模式

3.1 南京市基本情况

3.1.1 产权归属及流转问题

以南京市为代表的这一类城市,对于防空地下室的产权归属处于观望状态。由于产权未定,南京市明确要求开发企业不能出售其产权。

对于平时使用权,按照《南京市人民防空工程建设管理规定》(宁政发〔2004〕55号)第25条相关规定,交给了开发企业,由开发企业进一步去出租。在这种情况下,开发企业为了尽快获取收益,出现了要求业主长期租赁(合同长达20年)、甚至

直接叫卖“永久使用权”的情况,这引起了业主和开发企业之间的矛盾纠纷,进而把人防部门牵扯进去。

3.1.2 维护责任和资金来源

在《南京市人民防空工程建设管理规定》以及其他正式法律法规和文件当中,对于小区防空地下室的维护管理责任并没有明确规定。在实际操作中,日常的维护管理由物业公司来负责,人防部门主要负责人防设施设备(如防护门、风机、水泵、滤毒装置等)更新和替换。

根据调查,南京市人防一直是秉承着让开发企业、小区业主、物业企业和人防部门多方受益的理念。人防部门要从开发企业那里收取一定的维护管理资金;而开发企业又可以通过出租获益;物业管理企业获得管理费;作为最终使用者的小区业主,要支付租金获取平时使用权,但为了保护他们的利益,对于租赁年限、租金上限等有相应规定。这种做法在于回避产权归属问题的情况下,通过提取维修基金保证防空地下室在平时能够得到有效维护管理,设备重大维修的资金来源也得到保证。

3.2 南京市小区防空地下室维护管理的具体运作

南京小区防空地下室的维护管理,也涉及 3 类主体:市民防局及其下属应急救援处(平战管理处)和人防工程监督管理处;区、县民防办及所属相关部门;开发企业和物业管理公司(如图 2)。

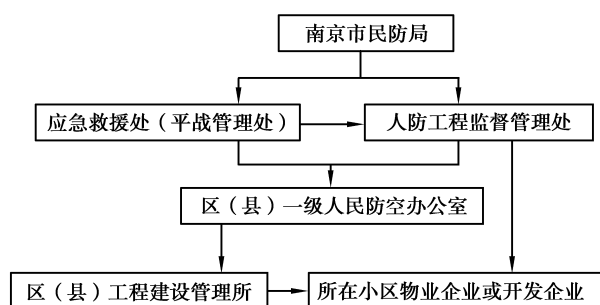


图 2 南京市小区防空地下室维护管理运作机制

Fig. 2 Air defense basement maintenance management status of Nanjing

与上海模式相比,南京小区防空地下室维护管理的最终责任落到了人防部门自己头上。具体来说:(1)应急救援处负责包括小区防空地下室在内的所有人防工程的使用和维护的监督管理,向市民防局负责。(2)监督管理处负责全市行政辖区内人防工事维护管理的督查、监控、指导和服务工作,向民防局负责,接受应急救援处指导。(3)区(县)一级人防办负责本区域防空地下室的使用和维护

的监督管理,向市民防局负责。(4)区(县)人防建设管理所具体代表人防办执行本辖区防空地下室维护管理的监督检查工作,直接督促辖区内防空地下室所在小区物业企业或开发企业进行日常维护管理,向区(县)一级人民防空办公室负责。(5)小区物业管理企业要负责防空地下室的日常维护管理,接受人防部门监督检查。

3.3 南京市小区防空地下室维护管理存在的问题

(1)产权归属不明确基础上的权责划分难以令人信服。南京在避开产权归属问题的基础上,试图让与小区防空地下室相关各方都从中受益,动机很好,但是矛盾和纠纷很难消除。按目前的操作,专项维修基金、开发企业租金、物业管理企业管理费的最终来源事实上都是小区业主,这种情况下,小区业主很难放弃对防空地下室产权问题的质疑。而且,把小区防空地下室租金收入中剔除物业管理费用和专项维修基金后的剩余交给开发企业的做法,意味着政府默认了开发企业拥有其产权。这还不如象上海一样,直接把产权界定给开发企业,更容易避免由此引起的利益纠纷。

(2)专项维修基金的操作运转存在难点。与上海相比,南京试图建设人防工程的专项维修基金,以解决维护管理资金短缺的问题。但是,该基金到底如何提取、归谁支配、如何支取使用等操作性问题,都尚待解决。另外,在防空地下室产权未定的情况下,人防部门从其平时使用收益抽取一定数额的人防使用费,其性质和理论依据尚待进一步论证。

3.4 南京市小区防空地下室维护管理成效

通过对南京小区防空地下室的随机调查来看,整体上维护管理的状态还不错。这可能是由于从平时使用中抽取了维修基金,因此人防部门有经济能力对小区防空地下室进行维护管理。当然,在调查中也发现,个别工程存在相关标注不全、人防设施设备锈蚀、防护门油漆脱落、封条老化现象。

3.5 南京市小区防空地下室维护管理的经验

(1)产权归属不明,维护管理问题难以从根本上解决。从南京小区防空地下室的运转来看,维护管理资金有了一定的筹措渠道,防护效能的日常维护管理主要由物业管理公司完成,最终责任由人防部门承担,这在一定程度上解决了维护管理问题。但是,由于南京对产权采取了回避态度,现实中小区业主和开发企业就防空地下室产权归属、使用权转让以及租赁期限等方面矛盾纠纷不断,影响了其

正常的维护管理。

(2) 专项维修基金的思路值得借鉴。虽然南京有关专项维修基金的提取及运转存在种种困难和问题,但是,这些都是操作性的问题。因为专项维修基金的存在至少解决了小区防空地下室维护管理最大的问题——资金来源。因此,在全国范围内考虑成立专门的维修基金,是一种不错的思路。

4 产权国有模式

4.1 北京市基本情况

4.1.1 产权归属及流转问题

北京市明确规定小区防空地下室归国家所有。在 20 世纪 90 年代初,京政办发[1992]33 号文件第 1 条就规定:“凡建设费用列入商品房综合开发成本,按规划统一开发建设的防空地下室,均列入北京市公共人防工程,作为国家的人防战备设施。”后来,北京市房管局、北京市人防办在 1997 年发布的《关于加强居住小区内人防工程使用管理的通知》(京房地物字[1997]第 331 号)第 1 条规定:“凡居住小区内设有人防工程的,其所在区县人防办应作为物业产权人参加小区物业管理委员会,有权监督物业管理企业的工作,同时应遵守小区管理的各项规定。”而且,在 2004 年 11 月 19 日北京市民防局对人大代表的回复《关于人大代表对人防工程产权问题的回复》中,对于小区防空地下室产权归国家的观点进行了进一步确认。

关于小区防空地下室产权的流转问题,京政办发[1992]33 号文件明确规定,作为开发企业,建成小区人防工程以后,要移交给当地政府,作为国有资产,其产权在市场上不能流转。

4.1.2 维护责任和资金来源

由于小区防空地下室属于国有资产,维护管理责任自然由人防部门承担,而具体的日常管理交给了物业企业。《北京市人民防空工程建设与使用管理规定》第 20 条规定:“公用人防工程的维护管理由人防工程管理部门负责。”另外,对于小区防空地下室的日常管理,京房地物字[1997]第 331 号文件规定:“所在区县人防办应作为物业产权人参加小区物业管理委员会,有权监督物业管理企业的工作。”在防空地下室维护管理上,人防部门以产权人身份参与整个小区管理,改变了人防部门作为行政部门出现、以行政权利由上而下的与其他主体打交道的方式,作为产权人与其他主体权益对等的情况下,处理小区防空地下室维护管理问题

和日常使用。

对于维护管理资金,京政办发[1992]33 号文件第 5 条规定:“各区、县政府对其接收统一管理的防空地下室,应认真贯彻‘平战结合’方针,按照‘以洞养洞’的原则,积极组织开发利用,解决维护管理费,认真管好、用好。市里不拨维护管理费用。”也就是小区防空地下室的平时收益首先用来解决维护管理费用。京房地物字[1998]第 550 号文件《关于加强居住小区内人防工程使用管理的补充通知》中进一步指出:“人防国有资产是国防资产的组成部分,未开发使用的,不交纳物业管理费。开发使用的人防工程,由使用人交纳物业管理费。使用人须承担产权人应交的物业管理费,并在人防工程使用协议和物业管理委托合同中注明。”从而把日常维护管理的费用直接落实给了平时使用人。

另外,京房地物字[1997]第 331 号文件第 2 条规定:“人防办在安排居住小区内人防工程开发使用时,应优先考虑便民、利民项目,如平价市场、社区服务中心、青少年(老年)活动站等。”即除了平时收益满足维护管理费用需求以外,平时开发利用要充分考虑居民的利益,把除了维护管理费以外的收益让利于民。《北京市人民防空工程和普通地下室安全使用管理办法》(2011 年修改)第 12 条也规定:“平时使用人民防空工程应当优先满足社会公益性事业的需要,居住区内的人民防空工程应当优先满足居住区配套服务和社区服务的需要。”

4.2 北京市小区防空地下室维护管理的具体运作

北京市小区防空地下室管理的主要主体也是 3 个:市民防局以及所属相关部门,区、县民防及所属相关部门,平时使用人和物业管理公司(图 3)。

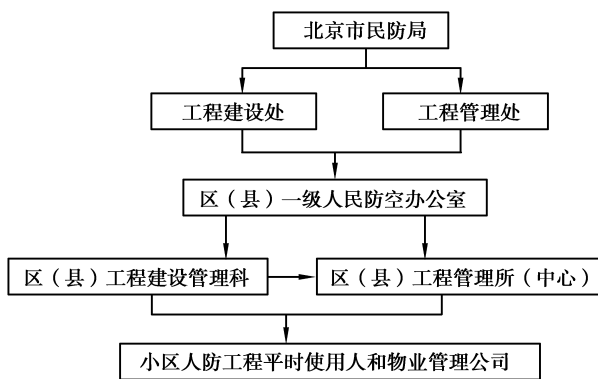


图 3 北京市小区防空地下室维护管理运作机制

Fig. 3 Air defense basement maintenance management status of Beijing

与南京类似,北京市小区防空地下室维护管理的最终责任落到人防部门自己头上。具体来说:(1)工程管理处承担本市已建人防工程平时开发利用、维护和安全的监督管理,依法承担相关的行政许可工作,向民防局负责。(2)区(县)一级人民防空办公室负责本区域小区工程的使用和维系的监督管理,向市民防局负责,受市民防局工程处和监督管理处的监督检查。(3)区(县)人防工程建设管理科代表人防主管部门审批和监督小区人防工程设施的使用与管理工作;区(县)工程管理所(中心)负责包括小区工程在内的公共人防工程的日常管理和维护责任,依照《人民防空财务管理的规定》管理人防工程使用费,并接受市、区县民防局的监督检查。第四,小区的物业管理企业要负责小区防空地下室的日常维护管理,并接受人防部门的监督检查。对于中修、大修或者设备设施的更新,由区(县)工程管理所(中心)负责。

4.3 北京市小区防空地下室维护管理存在的问题

(1)不利于社会资源有效利用。由政府统一支配和管理小区防空地下室,不利于其在平时的有效利用。所以,这种模式下,平时如何管好用活小区防空地下室,是一个难点,需要进一步探索。

(2)政府责任太重、人力不足。在所有的小区防空地下室归国家所有的情况下,就需要从组织结构、人员队伍上给与相应的倾斜。但是,包括北京市在内的人防行政主管部门在这方面并没有相应的调整举措,使相关人员感觉工作量太大,责任太重,无法负担。在调查中有些人防部门从减少自身责任的角度,甚至抱怨还不如将小区人防的产权像上海一样交给开发企业。

4.4 北京市小区防空地下室维护管理成效和经验

从对北京市的实地调研来看,有这样几个可借鉴之处:

(1)产权归国家,有利于理顺不同利益主体之间的关系。小区防空地下室产权归国家所有的情况下,人防部门主要作为国有资产的代理人、即小区防空地下室的财产权主体去选择其平时使用人、维护管理队伍,并与物业管理公司、小区其他业主打交道,改变了作为行政主管部门执行行政职能时的垂直关系,有利于小区防空地下室的维护管理。

(2)产权明晰,有利于筹集维护管理资金。作

为产权人的国家通过出让小区防空地下室的平使用权,收取费用作为平时维护管理的资金来源。解决了全国普遍存在的资金短缺问题。资金来源也名正言顺,不像南京的做法,虽然同样筹集到了一定经费,但是,没有坚实的理论基础。

(3)政府不能利用人防工程争利,要体现人防工程的“公益性”。在产权归国家所有的情况下,北京并没有把它作为国家的一种“盈利”资产。而是在收取合理的维护管理经费以后,把平时的主要使用受益让渡给小区其他业主,体现了人防工程作为国有资产的“公益性”。

5 3种模式比较

5.1 在产权归属方面

上海和北京对产权都明确进行了界定,而南京还处于模糊状态。暂不管界定是否合理,仅从结果上来看,上海和北京由于产权问题引起的纠纷相对较少,而南京由于产权不明,总是引起小区居民的质疑。

对于上海把初始产权界定给开发企业的合理性,许多人从《人防法》第5条出发,把开发企业看作“投资人”的这种观点虽然瑕疵很多,但是,还是有相当大的市场。另外,由于绝大多数防空地下室作为车库卖给了业主,购买车库的业主成为防空地下室的产权人以后,为其维护管理责任落实和维护管理资金的筹措难以实现埋下了伏笔。

北京把产权国有化,弥补了上海维护管理责任无法落实、资金没有来源的缺陷。但是,也遭到了小区业主、开发企业甚至理论界的质疑。另外,人防部门作为那么多小区防空地下室的产权人,普遍觉得人员不足、维护管理责任太重。

南京在产权界定方面的做法是一种权宜之计。由开发企业掌控小区防空地下室并从中获益,人防部门收取一定维护管理资金的做法,对作为防空地下室最终出资人的小区业主有失公平。另外,对于产权界定,如果转向北京的做法,并不存在太大困难,问题在于人防部门的相关人员害怕维护管理工作量太大、力不从心。而如果转向上海模式,又害怕无法收取维护管理资金,所以,也暂时不加明确。

5.2 在平时使用收益方面

平时收益在上海归开发企业,北京归国家和小区业主,南京归开发企业和国家。无论是否合理,北京和南京为防空地下室的维护管理筹措经费。

上海平时收益归开发企业的做法,是基于《人防法》第5条关于人防工程“谁投资、谁使用、谁受益”的规定。且不论对此观点的批评,即使认可开发企业作为小区防空地下室的“投资者”,那也只是初始投资者。由于国家相关文件明确规定小区防空地下室的建设资金必需计入建设成本,等小区房屋产权转移以后,小区防空地下室实际出资人已经转化为小区业主,此时再让开发企业销售防空地下室,属于重复获益。何况小区防空地下室建设,国家免收了各种建设规费、没有收取地下空间的使用权费。另外,有研究认为建设小区防空地下室本身是国家对开发企业征收的一种“实物税”,既然是税收,更无所谓投资者问题。所以,无论如何,上海把平时收益给开发企业,值得商榷。

北京除了收取维护管理费以外,把平时收益让渡给了小区业主。一方面保证了防空地下室的维护资金来源,另一方面使其最终出资者——小区业主享受了平时收益。从保障防空效能视角,北京的做法显然优于上海的做法。而小区业主享受剩余收益的做法也符合人防国有资产的特性。

南京的做法也保证了小区防空地下室维护管理费,但是,产权未定的情况下把收益分配给任何一方都没有理论依据。《人防法》第5条作为解释上海的做法依据不充分,同样,用来解释南京的做法不合适。

5.3 维护管理责任落实方面

上海把维护管理责任落实给购买了防空地下室的业主,北京和南京主要由人防部门负责。从实际情况看,上海落而不实,北京和南京相对较好。

在上海,小区业主购买防空地下室,不是因为其防护效能而是因为其停车功能。让购买车位的人承担人防工程防护效能的维护管理责任,不会有积极性、主动性。即使进行强制性规定,对于不遵守的人,政府也束手无策。

北京的人防部门既承担防空地下室防护效能的行政责任,又是产权人,承担着平时使用和维护

管理责任。两种责任合一有利于维护管理责任的落实。尤其是作为产权人,在小区防空地下室的平时使用和维护管理中,人防部门以民事财产权主体出现,处理与小区业主、物业企业等的关系,更为合理。

南京与北京一样,把主要维护管理责任落实给了人防主管部门。但是,与北京不同的是,由于产权主体不明,人防主管部门只能以行政部门执行行政职能的角色出现,存在诸多局限。

5.4 维护资金的筹措方面

在资金筹措方面,上海没有资金来源,而北京和南京都从防空地下室的平时收益中提取。

上海的产权归属决定了其无法从小区防空地下室的平时收益中抽取维护管理资金,而几千万平方米的防空地下室维护管理,让各级财政出钱几乎不可能。所以,上海小区防空地下室的维护管理资金没有着落。资金无着落,防护效能将没有保障。这偏离了建设防空地下室的本意,如果真发生战争,任何人都无法承担由此引起的后果。

在北京,人防部门以产权人的身份获取平时收益,并作为维护管理资金。在地下空间价值日益提高的今天,资金量不成问题。只是在资金收取、管理、运作、支取等具体环节上,需要寻求一条既符合法规政策、又利于维护管理资金保值增值的道路。

南京维护管理资金来源在合理性上存在问题,但是,与北京一样,资金来源是有着落的。而且,南京构建小区人防工程维护管理专项基金的思路,值得推广。

5.5 维护成效方面

由于小区防空地下室绝大多数修建于2000年以后,所以,从调查的情况来看,虽然小问题在各地都存在,但是,物理状态整体上还不错。

在上海实地调查过程中,发现整体上维护管理状态不错。调研的几个小区都建于2003年以后,日常维护在人防部门与物业企业协调的情况下,由物业企业负责,除了个别工程有墙体和防护门油漆脱落情况,大部分比较好。但是,人防部门和物业企业的工作人员,对于将来的设施设备更新和工程大修、中修,都认为没有资金来源,必将出现问题。

北京和南京的维护管理状态要优于上海,不仅日常管理能够找到明确的责任人,而且对于未来的大修、中修和设施设备的更新,都有对应措施,从这个角度来看,将来不会出现上海面临的问题。

总之,从3个代表城市对于小区防空地下室维护管理来看,虽然各有优缺点,但整体上北京优于南京,南京又优于上海。这说明产权国有模式对小区防空地下室防空效能维护来说,更加有效。

6 结语

总之,目前中国的小区防空地下室的产权和维护管理存在3种模式:产权私有模式、产权未定模式和产权国有模式。如果回归到其作为人防工程的本质属性,立足于小区防空地下室防空效能的维护和持久保障,沿着产权归属影响和决定着维护管理,维护管理状态直接事关防空效能的思路进行分析,产权国有模式优于产权未定和产权私有模式。因此,产权国有模式应该作为小区防空地下室维护和管理改革的方向。

参考文献(References)

- [1] 王利明,尹飞,程啸.中国物权法研究[M].北京:人民法院出版社,2007.(Wang Liming, Yin Fei, Cheng Xiao. Study on the real right law of China[M].Beijing: People's Court Press, 2007. (in Chinese))
- [2] 王龙,王照.住宅小区地下车库车位权属争议及租售问题[J].中国房地产,2013(19):29-32.(Wang Long, Wang Zhao. Underground garage and residential parking space rental and ownership dispute problem[J]. China Real Estate,2013(19):29-32. (in Chinese))
- [3] 高圣平.解释论视野下的车库车位权利归属规则——以《物权法》第74条第2款、第3款为分析对象[J].政治与法律,2008(10):16-22.(Gao Shengping. On the rules of the ownership of parking spaces in the perspective of interpretation theory——to < property law > second seventy-fourth and third [J]. Politics and Law,2008(10):16-22. (in Chinese))
- [4] 金鹰.人防地下车库所有权归属探析[J].法治研究,2013(9):43-49.(Jin Ying. Analysis on the ownership of civil air defense underground garage[J]. Research on Rule of Law,2013(9):43-49. (in Chinese))
- [5] 刘阅春.区分所有建筑物的人防工程归属论[J].法学,2013(2):134-142.(Liu Yuechun. The attribution theory of civil air defense projects of all buildings[J]. Law, 2013(2):134-142. (in Chinese))
- [6] 林枫,杨林德.新世纪初的城市人防工程建设(三)——人防工程产权问题初析[J].地下空间与工程学报,2006,2(5):722-725.(Lin Feng, Yang Delin. Construction of civil air defence works at the beginning of this century [J]. Chinese Journal of Underground Space and Engineering, 2006, 2(5): 722-725. (in Chinese))
- [7] 刘爱国.论结建式人防工程的产权归属[J].中国房地产,2016(16):51-54.(Liu Aiguo. On the property right of civil air defense works combined with civil construction[J]. China Real Estate,2016(16):51-54. (in Chinese))
- [8] 周子荃.物权法视角下结建人防工程的权属问题研究[J].法治与社会,2016(11下):284-286.(Zhou Zihan. A study on the ownership of civil air defense works combined with civil buildings from the perspective of property law[J]. Legal System and Society, 2016(11 Volume Two):284-286. (in Chinese))
- [9] 陈丽.“平战结合”政策下对人防工程的产权调整[J].法制博览,2016(1下):125-127.(Chen Li. Study on property rights of civil air defense works under the combination of peacetime and wartime policy [J]. Legality Vision, 2016(Volume 1: Part Two):125-127. (in Chinese))
- [10] 陈晓强,钱七虎.我国城市地下空间综合管理的探讨[J].地下空间与工程学报,2010,6(4):666-671.(Chen Xiaoqiang, Qian Qihu. Study on the integrated management of urban underground space in China[J]. Chinese Journal of Underground Space and Engineering, 2010,6(4):666-671. (in Chinese))
- [11] 徐伟,汪霄,陆伟东.我国地下空间开发利用行政管理问题研究[J].地下空间与工程学报,2009,5(增2):1446-1451.(Xu Wei, Wang Xiao, Lu Weidong. Study on administration for exploration and utilization of city underground space in China[J]. Chinese Journal of Underground Space and Engineering,2009,5(Supp.2):1446-1451. (in Chinese))