

50多幢别墅空置多年,小区

■事发南京溧水和凤镇双牌石村,凤凰园二期销售许可证办不下来,导致
■从村民手里租来的集体土地,如何变成国有土地挂牌仍是个未解之谜

在土地管理中,有一个词叫“以租代征”,指地方政府在寻找建设用地而面临较高的政策门槛时,从农民手中租赁而非征收土地,以较低的成本获得建设用地,从而规避国家政策。但这个做法因为会很大程度上扰乱土地市场,同时亦侵害农民权益而被国家明令禁止。

在南京溧水和凤镇双牌石村,有一个名为“凤凰园”的别墅楼盘,建成已经多年但无人问津。这个近乎荒废的楼盘的背后,极有可能就存有“以租代征”问题——虽然这块地早已经过“招、拍、挂”程序,但时至今日,村民们手中只持有当年签下的土地租赁协议。

而当地政府官员也向记者确认,包括凤凰园所使用的约300亩土地并未经过征收。没有征收的地如何能够变成国有土地上市?记者经过多日的采访试图解开这个谜。

□快报记者 孙玉春 言科 实习生 吴双

记者探访

别墅门窗还没装好,村民在割草喂鹅

双牌石村隶属于溧水县南端的和凤镇,与高淳县城毗邻。虽然分属两县,街头的楼盘广告宣传横幅也把“高淳人的新选择”作为卖点,此地现在不过3千多元的房价,相比几公里外的高淳县城要便宜一大截。

沿着进入小镇的路往外围走,不远处就有一些崭新的楼盘显露出来。其中,就包括位于小镇东北方位的和凤凤凰园,这个镇上目前唯一的别墅项目。

进入凤凰园小区,大门口的大门头上雕刻着金凤凰,进入里面,有水池假山、动物雕塑等,看起来十分齐整。小区内一共有50多幢别墅,有联排和独栋。但是,几乎所有的别墅都没有安装门窗,只有一幢别墅是装修过的。记者经了解后获悉,这是当初开发商自己搞的样板房。走在别墅里面,动物雕塑已经被杂草淹没,只看到一个村民,正在割杂

草给鹅吃。

周围的村民介绍,此处别墅建成之后就闲置了。一位看门人说,凤凰园是由一家叫满庭芳的开发商开发的。

“没有手续,没人买啊。”这位村民说,开发商在建成别墅之后听说也交了土地出让金等,但是没有拿到相关证件。

“这些别墅一幢要卖六七十万呢!”一位罗姓村民说,这些别墅农民是买不起的,主要是推销给外面的人,可是没有合法手续,谁会买呢?看着这些别墅,老罗十分心疼,“这块地和别墅一起,竟然荒废了这么多年!”

现在,这些新兴的住宅小区,全都是老罗和村民们的新邻居。

在溧水相关部门的文件中,凤凰园被称为“康居工程”。对此,村民们难以理解,因为租赁协议书上写的也是“康居工程”,可是最终却建成了别墅。

小区的总占地面积约为71亩。这块地还在村民们手中时,地名叫做“稻箩墩”,属于于双牌石村东罗一、二村民小组。

据村民们说,除了凤凰园所占的这71亩土地外,毗邻的共有另外200多亩土地也是他们的,几年来陆续建成了个现在也已经荒废了的水产市场,还有一个名为“芳草名苑”的多层住宅小区。水产市场内设施齐全,摊位水泥合都已建好,但空无一人,其中的一些被收废品的人占据,芳草名苑小区倒是热火朝天,二期工程正在建设当中。

现在,这些新兴的住宅小区,全都是老罗和村民们的新邻居。

在溧水相关部门的文件中,凤凰园被称为“康居工程”。对此,村民们难以理解,因为租赁协议书上写的也是“康居工程”,可是最终却建成了别墅。

在溧水相关部门的文件中,凤凰园被称为“康居工程”。对此,村民们难以理解,因为租赁协议书上写的也是“康居工程”,可是最终却建成了别墅。



凤凰园别墅小区大门 本版摄影 快报记者 孙玉春



村民手里还有集体土地承包经营权证

用地合法性遭质疑

建成别墅不能出售

法规链接 严查以租代征违法违规用地

●2005年8月,国土资源部发出《关于坚决制止“以租代征”违法违规用地行为的紧急通知》,要求依法严肃查处“以租代征”违法违规用地行为。

●2006年5月和6月,国土资源部又连续下发《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》和《关于严明法纪坚决制止土地违法的紧急通知》,通知重申:禁止通过“以租代征”等方式使用农民集体

所有农用地进行非农业建设。同时明确了法纪:未依法办理农用地转用审批,国家机关工作人员批准通过“以租代征”等方式占地建设的,属非法占地行为;单位和个人擅自通过“以租代征”等方式占地建设的,属非法占地行为,应当依法追究有关人员的法律责任。

据新华网



别墅一直就这么闲置着,连门窗都没装好

重要环节

1.租地

到底是不是以租代征?

征地手续据称要到今年10月才能办理

看着闲置的别墅,老罗和村民们心情很复杂,高价的别墅肯定与他们无关,但事实上这块地仍是归他们所有,因为他们手中握着的是一份租赁协议。“租的意思,就是我是土地的主人,不租了就可以收回来,但现在这样子,我们还能收回来吗?”

牵涉到的村民们手中都有一份租赁协议,协议上的甲方是和凤镇人民政府,乙方是村民,“经镇政府规划,在稻箩墩建造康居工程,现涉及到双牌石村东罗一二村民村民,经共同协商,订立如下协议。”

协议中规定,甲方租用农户的土地(时限)为长期。对于租金标准,是按照水田每亩每年480元,旱改水每亩每年380元,旱地每亩每年300元标准支付。村民们说,这个标准目前已经调整过,水田已达到600元,旱地480元。但是,村民们还是感觉这个“租金”太低了。在经过协商后,和凤镇政府今年又同意将租金提高到水田700元等。

在和村民们的约定中,租金10年一付,从2005年开始第一个10年的租金已经给了村民,目前尚未到期。

“既然是我们出租的地,肯定是不能建设永久性建筑的。”村民们说,很简单的道理,这些地在出租前大都是农田,只包括少部分的水塘。有租就有还,这些地要是还到了村民们手中,那

还能种地吗?

村民们的困惑还不仅仅是这些,“镇政府把地租走后,很快就建成了商品房和别墅卖了大价钱,这让我们有上当的感觉,钱都给开发商赚了。”

利益是村民们现在有不同意见的一个主要原因,在他们写的一份“情况反映”上写道:“他们应该比我们老百姓更懂法……用这么一点租金,就给开发商换取暴利!”村民们说,镇政府2005年主要租用的是旱地,2006年租用的是更好的水田,政府拿到后就卖给了开发商,据称别墅的用地一亩卖到了一二十万元,2005年经溧水县国土局挂牌拍卖,最后成交价格375万元,平均每亩约12万元。而在2007年拍卖的二期项目用地共约40亩,拍卖总价770万元,平均每亩超过了19万元。

不难看出,在向村民们“租”进和向开发商“卖”出之间,确实存在着巨额的差价。以一期的土地售价算,12万每亩的土地价格按每年600元租金算,可以租200年,以二期的19万地价算,则可以付村民们316年的租金。

村民们的土地目前处于二轮承包期,二轮是从1996年开始

2.挂牌

集体土地变国有土地?

未征土地如何拿到招拍挂手续成谜

农村土地搞房地产开发,必经的流程是要从农民手中征收集体土地,征收的是农田要做“占补平衡”,如果征收的是基本农田,更有非常严苛的审批流程。

但在双牌石村的这约300亩土地中,至少凤凰园项目的土地征收工作至今仍然没有做,采访中张金玉向记者证实了这一点。但就是这一块还没有进行征收的农田,却在2005年底,2007年中分别进入了市场,经过“招、拍、挂”后被开发商拍得,并进而开发。

“这让人看不懂,是典型的本末倒置。”一名地产界业内人士说。

而在接受记者采访时,溧水县国土资源局信访办公室的方主任也说,土地进入招拍挂程序,最后供出让的土地应该是完成了征地手续,由集体土地转为国有土地,而且土地交易中心也会把征地的费用支付给镇政府,“土地肯定是征用了,至少国土局当时招拍挂时手续是齐全的,拍卖后的土地款也按照相应的比例给了镇政府,包括村民补偿的部分,可能是镇政府把这笔钱用于其他建设项目了。”

和凤镇党委副书记张金玉表示,对于村民的征地诉求,最近镇领导已经向村民们承诺,会在今年10月份办理征地手续,会付一次性补偿,同时可能还会有社保方面的保障。一些政策和以前相比也会有不小的优惠。这是因为目前南京市已经出台了新的征地补偿文件,要求溧水县根据自身情况制定新的标准,这个标准目前基本成型了。他说,到10月份,村民们可以按照新的标准拿到征地补偿。

疑点

1. 招拍挂手续是谁办理的?
2. 相关手续又是谁审批的?

3.拍地

能不能批?

2003年,国土资源部曾出台通知,首次提出“停止别墅类用地的土地供应”。

2006年,国土资源部下发《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》,再次重申在全国范围内停止别墅供地。同年,国土资源部、国家发展改革委联合发布的《禁止用地项目目录(2006年本)》的通知规定,别墅类房地产开发项目列入《禁止项目目录(2006年本)》。凡列入《禁止目录》的建设项目,各级国土资源部门和投资管理部门一律不得办理相关手续。

2008年,2010年,国务院和国土资源部相继出台相关通知,要求“严禁向别墅供地”。

国家三令五申,为何凤凰园别墅项目还能拿到国有土地使用权证,并且通过招拍挂程序呢?据了解,在开发商申请竞拍土地之前,要提供设计要点,这基本规定了项目的性质,容积率等。而设计要点是由住建局审查后提供给国土资源局。为何国土资源局能够审批通过设计要点,并且把土地拍卖给开发商?就此,记者试图向溧水县国土资源局求证,但未得到明确答复。

疑点

1. 别墅小区为什么被称为康居工程?
2. 如果是村民理解的康居工程,镇政府相关的承诺为什么没动静?

4.盖房

康居工程?

康居工程为何建成了别墅?

康居工程是什么?村民们并不理解,总觉得应该是和老百姓有关,是给百姓住的房子。有村民称,当时政府在租地的同时还承诺,会同步改善村民的居住基础设施,包括建厕所、修路、搞路灯、搞水利等。这也是村民们很看重的,但现实情况是,直到现在,镇政府除了重新承诺尽快动工建基础设施,基本上没有动静。

对于康居工程,和凤镇党委副书记张金玉解释:“应该是小康居住环境的概念吧。”但这是不是就等同于高价发售的别墅呢,张副书记认为:“按照一般人的理解,好像是给老百姓居住的相对好些的房子。”

采访中,溧水各部门并没有给康居工程一个准确的定义。记者了解到,对于农村的康居工程而言,其是以改善农民居住条件为主要目的,带有一定的福利性。不以农民为目标人群,商业开发的高价别墅,如何能冠以康居工程之名,让人费解。

疑点

1. 别墅小区为什么被称为康居工程?
2. 如果是村民理解的康居工程,镇政府相关的承诺为什么没动静?

5.空置

销售许可证为何难办?

因为规划、用地、施工三个许可证没办下来?

二期办不了销售许可证

凤凰园的开发商名为南京满庭芳开发公司,办公地点位于江宁。该公司的一位女工作人员表示,这个项目是公司一个很大的项目,投入了两千来万,但是目前项目停滞。但对于主要原因,却不是村民们认为的“租用土地搞开发”出了问题。

“我们的土地都是通过招拍挂程序购买的,是办理了正规的国有土地使用权证的。”这位工作人员说,政府如何从村民手里拿来土地,公司并不清楚,因为公司是付了土地出让金的。这也能从拍卖成交公告里证实。

她说,真正导致项目未销售的原因,是小区分为了一期和二期,一期的销售许可证办下来了,可是二期没有办下来。“一期二期本来就是一个整体,二期拿不到销售许可证,一期也不能卖。我们现在也很着急。”

二期的销售许可证为什么没能办下来?她说原因是二期的建设规划许可证、建设用地许可证和施工许可证都没办下来。而没有这些前期手续,销售许可证自然是拿不到的。

疑点

1. 办不了许可证,除了钱,和土地有没有关联?
2. 镇里当初如果对开发商有承诺,目的到底是什么?

是与和凤镇政府合作的,镇政府引进我们开发商时,其实是承诺了帮助办理相关的规划建设手续。而由于承诺未能兑现,导致目前项目处于一种未批先建的状态。”她还称,当初他们也把办理相关手续的规费等给了镇政府。

溧水县住建局村镇科的吴科长接受记者采访时表示,凤凰园二期的问题,是因为拖欠了基础设施费等费用,所以没有拿到建设规划许可证等。据称数额达数百万元。

“现在标准是按照建筑面积来算,120元一平方米。”吴科长说,“如果在2007年左右缴纳,那么是按照当时75元一平方米左右的标准,但是拖到了现在,标准就提高了。”

开发商为何会拖欠规费呢?对此,吴科长表示也不清楚,但开发商在二期项目上未批先建,性质应该是违建。目前相关规费已补交,手续也正“考虑补办”。

既然是违建,为何还能补办手续?难道非法的工程通过补交钱就能合法化吗?对此,吴科长没有明确答复。

镇政府承诺过办手续?

住建局的吴科长表示,他们

也听说过镇政府给开发商承诺办手续的,至于开发商是否也把规费交给了镇政府,吴科长表示,有这个可能,但是镇政府肯定没有把钱交给县里。

而张金玉副书记表示,是否挪用他并不了解,但是他否认乡镇的开发是很缺资金的。如果是别墅未批先建,未征先建,那么肯定是违反国家土地法规的,因为土地是租的,那么土地性质没有变,就不允许从事建设活动。如果上级政府部门据此查处,那么开发商就要退还非法占用的土地,别墅甚至都可能要拆掉。

镇政府承诺办理相关审批手续,开发商也是不应该相信的。这位专家表示,因为镇政府做出的是根本不可能做到的承诺,因此从法律上来讲,镇政府应该承担违约责任。“当然,开发商也要承担责任,因为他明知此事的风险却仍然冲动去做。”

这位专家表示,所以这就是一笔糊涂账,但是最后违法了,那么违法的成本只能由相关方承担。