

# 民用建筑人防设施建设、运行的产权制度分析

乔德义,朱宪辰,王惠霞

(南京理工大学 经济管理学院,南京 210094)

**摘要:**为考察民用建筑人防设施建设与运行过程中的产权制度状态,本文对民用建筑与人防设施配套和分开两种情况进行分析,揭示出我国民用建筑人防设施产权制度正处于“混乱”状态,并运用产权理论、利益驱动理论、信息不对称理论等剖析了出现该状态的深层次原因。得出如下结论:将民用建筑人防设施产权界定给全体业主,由全体业主实行自治,是改变其“混乱”状态的有效方法。

**关键词:**民用建筑;人防设施;产权制度

**中图分类号:**F019.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-980X(2009)06-0096-06

中国经济体制改革的目标是实现具有中国特色的社会主义市场经济,其重要任务之一是建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。在这一改革进程中,中国民用建筑人防设施由谁负责出资建设、由谁负责日常运行维护以及人防设施开发利用所得收益归属者是谁等问题随之产生。人防设施产权在改革前归国家或集体所有,在改革进程中设施的建设、运行陷入了一种“混乱”状态。

一直以来,经济学都将人防设施作为一种比较典型的公共物品来讨论<sup>[1]</sup>。Ostrom从物品占有的排他性、使用的共同性两方面,将人防设施作为一种具有占有非排他性、使用共同性的共同物品进行考察,提出由于公共物品自身供给约束、人口压力以及支配人们行为的机会主义、“搭便车”与自利倾向等原因,人们往往倾向于过度使用公共物品,甚至导致其最终枯竭。新制度经济学与新政治经济学都强调建立与维持合适的制度对于公共物品使用、占有、维护至关重要,并试图通过对公共物品问题的深入研究与讨论,探求人们交往的行为模式形成与变化、制度安排选择、制度(组织或国家)起源以及制度变迁等问题。博弈论研究者则认为,公共物品制度问题实质上是某一种公共物品所涉及的各方当事人(包括公共物品群体成员、公共物品供给方、监督方、立法部门等)之间,在外部制度环境下,关于该公共物品的共同预期或博弈结果。

近几年来,为数不多的学者开始关注起人防设施问题<sup>[2]</sup>。有的学者提出人防设施的公共物品属性

具有随不同时段变化的阶段性特征,这一特征对其供给方式有很大影响,因此应该从减轻国家财政负担、提高资源利用效率的角度来确定这类具有阶段性特征的公共物品的有效供给途径。有的学者提出由于人防设施这类阶段性公共物品有平时用途,因此存在由私人提供的可能。

从经济学前沿理论对公共物品的研究成果看<sup>[3-5]</sup>,主要是通过公共物品的共同属性考察其资源枯竭的趋势及原因,并强调制度对于公共物品使用、占有、维护的重要性以及通过博弈模型探讨公共物品制度问题。从近几年少数学者对人防设施的研究看,也仅仅是把人防设施作为阶段性公共物品考察其供给主体的多种可能性。

我国人防设施建设、运行遵循“平战结合”原则,在此制度环境下,全国各地纷纷把人防设施推向市场,采用租赁、转让、合营、自营等多种经营方式,使人防设施建设逐步走上产业化道路。但同时也产生了一系列问题,如人防设施谁出资建设、谁负责日常运行维护以及收益归属等问题。本文将从中国相关法律法规与现实运行状况两方面进行对比考察,揭示中国人防设施建设、运行中的产权制度“混乱”状态,并从产权视角、利益视角、信息视角,多角度对其进行解释,分析其产生的深层次原因,最后试图探讨解决该“混乱”状态的方式方法。

建设项目尤其是民用建筑人防设施涉及的公众数量巨大,事关国家战略全局,直接关系到减少空袭损失、稳定民众心理、保存战争潜力,对城市防空袭的胜负起着决定性作用。其“混乱”状态如不能得到合

收稿日期:2009-03-23

**作者简介:**乔德义(1978—),男,黑龙江呼兰人,南京理工大学经济管理学院博士研究生,研究方向:管理科学与工程;朱宪辰(1954—),男,江苏南京人,南京理工大学应用经济研究所所长,经济管理学院教授,博士生导师,研究方向:个体决策信念调整与共同知识演化;王惠霞(1965—),女,吉林省吉林人,南京理工大学经济管理学院副教授,教务中心主任,研究方向:投资经济。

理解决,将会严重影响人防设施的平战转换功能。因此,对该“混乱”状态进行深入的原因分析并探讨解决的方式方法,具有一定现实意义。

1 民用建筑人防设施建设、运行产权制度状态分析

民用建筑人防设施建设、运行产权制度分析分以下两种情况,一是满足要求的民用建筑自身建有防空地下室,这里称之为民用建筑、人防设施配套情况;二是由于地质等原因,民用建筑自身无法建成人防设施而根据规定缴纳易地建设费,这里称之为民用建筑、人防设施分开情况。

1.1 民用建筑、人防设施配套情况下的产权制度状态分析

在建设部印发的《商品房销售面积计算及公用建筑面积分摊规则》中,对人防设施是否作为公摊面积计入房价进行了规定。如果商品房是整栋销售的,商品房的销售面积即为整栋商品房的建筑面积(地下室作为人防工程的,应从整栋商品房的建筑面积中扣除)。其实,这已经包括了楼梯间、设备间等非套内面积,但由于房屋是整栋出售,不存在其他购买人,所以在此没有称“公摊面积”。如果商品房按“套”或“单元”出售,其销售面积即为购买者所购买的套内或单元内的建筑面积(以下简称套内建筑面积)与应分摊的公用建筑面积之和。

公摊建筑面积一般包括两大部分。一是电梯间、楼梯间、垃圾道、变电室、设备间、公共门厅和过道、地下室、值班警卫室以及其他功能上为整栋建筑服务的公共用房和管理用房建筑面积;二是套(单元)与公用建筑空间之间的分隔墙以及外墙(包括山墙)墙体水平投影面积的一半。公摊面积包括上述内容,但并不是所有上述内容都能够作为公摊建筑面积。凡已作为独立使用空间销售或出租的地下室、车棚等,不应计入公用建筑面积部分。作为人防工程的地下室也不计入公用建筑面积。最终需要公摊的公用建筑面积是指整栋建筑物的建筑面积扣除整栋建筑物各套(单元)套内建筑面积之和,并扣除已作为独立使用空间销售或出租的地下室、车棚、人防工程等建筑面积后的剩余面积,可以摊入购房价款中。

通过考察民用建筑面积计量相关规定,可以得出结论:民用建筑人防设施不应该作为公摊面积计入业主购房面积,其成本也不应该包括在购房价款中。

《商品房销售面积计算及公用建筑面积分摊规则》规定:商品房的销售面积为购房者所购的套内建

筑面积与应分摊的公用建筑面积之和。这样,任何一套商品房房价=(套内建筑面积+应分摊的公用建筑面积)\*每平方米单价。其中,套内建筑面积=套内使用面积+套内墙体面积+阳台建筑面积。由于人防设施不允许作为公摊面积计入房价,更没有办法将其分成若干份计入到每户的套内建筑面积,解释开发商实际运行状态唯一的切入点只能是每平方米单价。整栋楼房的总销售价格=开发成本费用×(1+利润率)+期间费用×(1+利润率)+税金+其他行政性事业性收费。每平方米单价=总销售价格/总建筑面积=总销售价格/(套内总建筑面积+公用总建筑面积)。期间费用包括销售费用、管理费用、财务费用。这些费用都是与住宅开发项目有关的支出,但不属于开发成本,作为人防设施的建设费没有办法计入其中。而税金、其他行政性事业性收费也不可能包括人防设施建设费。因此,解释开发商把人防设施建设费计入房价的唯一途径是将其计入开发成本费用。从另一方面考察,如果开发成本中不包括人防设施建设费,那么开发商就需要通过开发楼盘获得利润来建设人防设施。房地产开发商普遍认为,防空地下室在材质、配置、设施等方面要求较高,其成本也往往比同样面积的地面建筑高出近4倍,即防空地下室的成本至少为地面建筑的5倍。另据了解,在房地产市场比较景气时,利润基本上可以达到建设成本的50%。一个应该修建防空地下室的10层建筑,开发商利润是5层的建设成本,而人防设施的建设费用又吃掉了5层的建设成本。开发商由于建设了人防设施而吃掉了其开发此楼盘的利润,收回成本只能依靠以后运营人防设施。如果所有开发商都这样做,那么开发商就成为了这种公共物品的提供者。这在现实中是不能成立的。再从房地产开发所得税角度进行考察。表1列示了房地产业的税目与税率。

表1 房地产业税目税率表

税目	税率(%)	计税基础
营业税	5	销售收入
城市建设维护税	1	营业税
所得税	33	毛利润
交通能源税	10	净利润
预算外调节基金	10	净利润扣减交通能源税
土地增值税	30	净利润扣减交通能源税、预算外调节基金

资料来源:中国房地产信息网。

下面,对税收在房地产开发商所得利润中所占比例进行分析。表2列示了房地产业的税利。

表 2 房地产业税利表

序号	项目名称	税利及计算方法
(1)	销售收入	$D \times (1 + 25\%) = 1.25D$
(2)	营业税	$(1) \times 5\% = 6.25D\%$
(3)	城市建设维护税	$(2) \times 1\% = 0.0625D\%$
(4)	利润	$(1) - D - (2) - (3) = 18.69D\%$
(5)	所得税	$(4) \times 33\% = 6.167D\%$
(6)	交通能源建设基金	$[(4) - (5)] \times 10\% = 1.25D\%$
(7)	预算外调节基金	$(4) - (5) - (6) = 1.13D\%$
(8)	土地增值税	$[(4) - (5) - (6) - (7)] \times 30\% = 3.04D\%$
(9)	税后利润	$(4) - (5) - (6) - (7) - (8) = 7.1D\%$
(10)	税收合计	$(2) + (3) + (5) + (6) + (7) + (8) = 17.9D\%$
(11)	税后利润率	$(9) / D = 7.1\%$
(12)	税收率	$(10) / D = 17.9\%$
(13)	毛利率	$(10) / 25D\% = 71.6\%$

注:毛利率为 25%,准成本为 D。  
资料来源:中国房地产信息网。

从房地产税利表中可以看出:房地产的税收率为 17.9%,企业所得利润率为 7.1%,税收占企业所得毛利润的 71.6%,而企业所得利润占所得毛利润的 28.4%。开发商通过房地产开发业务获得的毛利润的 70%以上通过各种税收形式转交给政府部门,自己只有不到 30%毛利润的收入作为企业利润。根据经济学方法中的“理性人”假定,如此高的税收比例足以使开发商采取一切可以采用的方式方法来增加自己的成本计算,进而减轻税收,以此增加自身利润收入。

因此,开发商在实际运作中将人防设施建设费计入成本,并通过房价转嫁给所有业主,以此起到抵消企业所得税的作用,进而增加自身收入。

1.2 民用建筑、人防设施分开情况下的产权制度状态分析

《中华人民共和国人民防空法》明确规定,人防设施易地建设费作为开发商的基础设施建设费计入开发成本,开发成本作为商品住宅销售价格的重要组成部分已经计入房价。这样,由于人防设施易地建设费是所有业主通过购买商品而把价款交付给开发商,因此开发商对人防设施易地建设费的使用以及易地建设的人防设施没有任何关系。某市人民防空工程管理规定:防空地下室易地建设费由市人防主管部门审定、收取。所收费用纳入财政预算外资金管理,专户存储,专款专用,实行收支两条线。利用人防工程易地建设费修建的防空地下室,属人防公共工程,平时分别由市、区人防办使用管理。由此可以看出,易地建设费又由开发商转移到人防办,由人防办用作易地建设人防设施的费用,建成公共人防设施,并拥有其收益权。

民用建筑、人防设施分开情况中,实质上是人防

办向所有业主收取易地建设费,开发商只是作为人防办的一个代理单位,负责临时向业主收取易地建设费。开发商在这种情况下角色相当于民用建筑、人防设施配套情况中的物业管理角色。由于开发商的介入,使得人防办直接向业主收取易地建设费可能出现的问题得以掩盖。人防办、开发商将易地建设费作为开发成本中基础设施建设费的一部分,并通过房价回收开发成本的方式将人防设施易地建设费转嫁到业主头上。

而在实际运行中,业主对其缴纳的易地建设费使用情况毫无知晓,与易地建设费建成的人防设施没有任何产权关系,开发利用该设施所获得的收益归人防办所有,“谁出资、谁受益”原则在民用建筑、人防设施分开情况中出现了悖论。

1.3 两种情况下的产权制度状态对比分析<sup>[6]</sup>

民用建筑人防设施产权制度状态可以用下面流程图的形式给出,其中实物流用“→”表示,资金流用“→”表示。

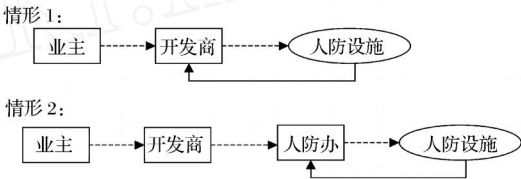


图 1 民用建筑人防设施产权制度流程图

在民用建筑与人防设施配套情况中,法律规定不明确,只规定了人防设施不允许作为公摊面积计入业主购房面积,但业主购房价款中不仅仅包括量的概念,还包括单价,即每平方米购房价款。这样使得开发商具有较大的边际调整空间,通过单价这一属性来扩大自身利润空间。由于法律规定不到位,致使开发商仍然可以将人防设施建设费用转嫁到业主身上,而由于信息不对称,业主对此现象并不知悉,本着“谁出资、谁受益”原则,人防设施的出资方实际上是民用建筑的全体业主,而收益也应该归属全体业主所有,但事实上,开发商作为人防设施使用的受益者,通常把人防设施建成地下车库,通过出租车位来获得收入。目前关于地下车库的争端相当多,业主只是在车位价格上与开发商争论不休,并没有考虑更基本的问题:作为人防设施的地下车库,其使用权本来就是属于全体业主的,开发商根本没有权利运营和收费。开发商首先利用自己的资金建设人防设施,而后把成本计入整个民用建筑进行决算,通过房价转嫁给业主,这在很大程度上抵消了房地产开发商的企业所得税。同时,开发商在会计处理中,将人防设施作为自己的固定资产,通过每年计提

折旧方式又一次抵消该人防设施计提折旧期的税收。本着“平战结合”的原则,开发商通过日常运营人防设施得到了较为可观的运营收入。民用建筑人防设施配套情况下,人防设施产权制度处于相当“混乱”的状态。

在民用建筑与人防设施分开情况中,开发商把人防设施建设费计入建设成本,并计入业主购房房价,人防主管部门通过向开发商收取易地建设费来建设公共人防设施,实际上是拿业主的钱建成公共人防设施,该设施收益权却与业主没有任何关系。易地建设费作为一种费用开支,其承担者是业主,受益者是政府。考察多层建筑与高层建筑的业主缴纳的易地建设费可以看出其中存在的悖论,即富人缴纳的费用较低,穷人缴纳的费用较高。假设多层与高层建筑投影面积相同,这意味着两栋建筑缴纳的易地建设费是相同的,而多层建筑的造价一般低于高层建筑,因此相对而言,多层建筑缴纳的易地建设费费用比例较高。而高层建筑由于其造价高的特点,业主通常较多层业主富有。这样就形成了一种富人缴纳的易地建设费较少,而穷人缴纳较多的悖论。

两种情况下,虽然相关法律规定不一样,但在实际运行中却产生了同样的结果:业主出资,但不具有任何使用权、收益权。第一种情况下收益权归开发商所有,第二种情况下收益权归当地人防主管部门所有。“谁出资、谁受益”这一在中国产权制度改革进程中一直提倡的原则,在实际运行中大打折扣。人防设施产权制度处于一种“混乱”状态。

## 2 民用建筑人防设施产权制度“混乱”状态原因分析

### 2.1 产权视角分析

根据科斯的观点<sup>[1]</sup>,归属清晰将会使社会处于总量最大的状态。这里出现人防设施“混乱”状态的根本原因是产权归属不明晰。其中包含两层含义:一是产权没有界定给明确的产权主体,二是共有产权缺少有效代理。

从第一方面看,只有人防设施的产权归属者才会为其建设运行付出成本,没有付出成本的产权相关方不能成为产权归属者,也就不具有收益权。在计划经济时期,人防设施产权归属是明确的,国家是人防设施的唯一产权主体,由国家为建设人防设施付出原材料费用、施工费用等,为维护人防设施能够满足战时需要付出维护费用、运行费用,并享有因人防设施而获得的收益。在这一时期,产权主体明确,不会出现前述“混乱”状态。而在实行社会主义市场

经济体制改革进程中,民用建筑人防设施产权归属不明确,产权的各个属性分别归属开发商、人防办、使用者、业主。究其原因在于产权主体从一元向多元转变过程中,产权归属不明确。正是由于这种权利归属的模糊现象,导致前面揭示的“混乱”状态出现。

从第二方面看,共有产权由于属多人所有,在产权主体内无法避免个人成果被集体分享,加之交易费用过高,各产权人之间几乎不可能就每一个问题达成共同协议,因而必须选出代表代理集体产权。通过前面对于开发商的考察:一种情况是缴纳易地建设费,根据法律规定开发商将易地建设费计入成本,而后以价格形式转嫁到所有业主头上。这种情况下,业主对于人防设施拥有的是公共产权。另一种情况是民用建筑中包括人防设施,法律明确规定人防设施不能作为公摊面积计入业主建筑面积,但由于监督成本巨大,开发商往往通过价格形式把人防设施成本转嫁到业主头上。因此,两种情况可以合并成为一种,即人防设施应该属于共有产权形式,由代理人,即业主委员会,来行使全体业主的权利。但实际运行中,由于信息不对称、监督成本巨大等原因,两种情况下的人防设施产权均与业主无关,真正的产权人没有产权,没有出资的相关利益群体却成为受益者,“谁出资、谁受益”这句看似很有道理的原则在人防设施方面有所违背。

### 2.2 利益视角分析

随着市场化改革日益深入,政府与企业逐渐成为市场交易的主要角色。政府主要通过法律法规等形式全面负责交易制度与规则的制定和监督执行,企业负责自己的交易活动。前者为后者的交易提供交易制度与规则保护,后者的活动则构成前者活动的重要基础与目标。作为政府部门的人防办与作为企业的房地产开发商之间的关系也是如此。

按照企业经济学的相关理论,人防办与开发商都是组织的不同形式,追求的都是多重利益。从中国实行的人防设施“平战结合”政策可以看出,人防办追求的是以保障战时安全约束条件下的经济利益、政治利益等综合利益最大化。就人防设施产权制度而言,人防办是开发商利益的集中代表,通过政治手段为开发商追求经济利益,同时实现自身利益。而开发商追求的是利润率、企业规模的扩大等经济目标。由于开发商实力较大,不可避免地成为当地政府综合业绩的重要支持者和组成部分,是地方政府推行人防战略的组织平台,是地方政府的重要选票。人防办与开发商都建立在组织对利益的追求基础之上,但由于各种利益之间具有相互转换的性质,

二者行动往往相互支持,具有趋同性。

### 2.3 信息视角分析<sup>[7]</sup>

民用建筑买卖双方处于信息不对称状态,开发商与业主所掌握的信息量不等,开发商显然掌握着更多关于民用建筑以及辅助产品(如人防设施)建设、运行的信息。关于人防设施建设运行的不等量信息主要包括:人防法律对于人防设施建设运行方面的相关规定,开发商实际运行中是否符合法律规定。具体表现在房产价格中是否包括人防设施建设成本问题上,开发商与业主之间存在比较严重的信息不对称情况。

信息优势一方所传递的显然是对自己有利的信息,这样才具有传递信息的动机。而在民用建筑市场,具有信息优势的开发商没有传递信息的动机,原因在于传递的信息对自身获取利益有害无益。而在民用建筑市场业主进行甄别的度量成本巨大。由于信息不对称导致的道德风险在民用建筑市场也普遍存在。人防设施可以运营,而运营中往往作为地下停车库使用,开发商利用其信息优势进一步向业主收取停车费用。由于业主不清楚相关法律法规,也不清楚开发商实际运营状况,因此在买卖契约达成之后,具有信息优势的开发商仍然继续“占便宜”。

## 3 民用建筑人防设施产权制度“混乱”状态解决方式探讨

### 3.1 民用建筑、人防设施分开情况下的解决方式探讨

易地建设费的收取源于民用建筑由于自身地质等原因无法建设人防设施,而由人防办收取易地建设费,进行专款专用,组织易地建设。由于确定哪项易地建设人防设施是由哪些业主出资建设的过程的信息成本巨大,所以把易地建设人防设施归为某些业主共有将不具有经济性。同时,信息成本的巨大会产生更大程度的信息不对称。因此,把某项易地建设人防设施与相应业主挂钩的方式不可行。

为了降低信息成本,目前常规做法是将其视为“集体所有”,比如中国农村土地就采取这个解决方法。中国法律规定“集体所有”的同时,并不规定“业主集体所有”,也不明确产权代表和执行主体的界限和地位,这不会解决“业主集体”与业主个人之间利益不一致的问题。“业主集体”不是法律上的“组织”,而是全体缴纳易地建设费业主的集合,是一个抽象的、没有法律人格意义的集合群体。它是传统公有制理论在政治经济上的表述,不是法律关系的主体。“谁出资、谁受益”,业主集体出资,业主集体受益,业主集体具有产权。财产权是很重要的法律权利,其主体必然是法律关系的主体,应该具有法

律上的人格意义。也就是说,它应该是参与法律关系享受权利和承担义务的“人”——法人或自然人。“业主集体”本身是一个无法律人格、不能具体行使对易地建设人防设施有效监督和管理的集合群体,作为易地建设人防设施产权主体,必然造成易地建设人防设施产权虚置现象。“业主集体”与“业主集体组织”有着十分明显的区别。“业主集体组织”作为“业主集体”的一个代理人,将不具有对人防设施的产权,只能经营管理属于“业主集体所有”的易地建设人防设施。显然这是与传统的社会主义公有制理论相一致的。按照传统的公有制理论解释,“业主集体所有”将配套规定产权不属于哪一个组织,也不归业主个人。这样的规定势必遇到不能行使和保护自身权利等情况,势必导致经济实践中的混乱。有些易地建设人防设施由委员会性质的非经济组织履行产权职能;有些易地建设人防设施则由于无法确定“业主集体”的性质,虚设产权主体,以至失去易地建设人防设施的发包主体,造成产权“混乱”现象。

因此,如果将“业主集体”确定为“业主集体组织”,又会造成大量的易地建设人防设施产权不清晰。

考察一下不收取易地建设费的情形。这里指的是按照法律规定该收取易地建设费而人防办不收。人防办并不增加任何工作,在开发商、人防办共同确定确属无法建设人防设施情形的,由人防办出资进行易地建设与之配套,来满足战时安全需要。这样,出资人、运行人、受益人均均为人防办,其在保障战时安全的约束条件下将追求经济利益最大化。

### 3.2 民用建筑、人防设施配套情况下的解决方式探讨

按照现行法律规定,人防设施不允许作为公摊面积计入业主建筑面积,但开发商普遍的做法是通过其他属性来调整,最终达到转嫁成本的目的。由于存在监督成本巨大以及信息严重不对称的问题,人防办、业主无法考察业主出资中是否包括了人防设施建设费。这样,不如将人防设施产权界定给业主,将其作为公摊面积计入业主建筑面积,成为该民用建筑全体业主共同所有的财产,由所有业主实行自治。

民用建筑人防设施与民用建筑具有不可分割性,且难以退出。用一个类似的例子,将清晰地看出业主产权人之间的自治安排是一种合理产权制度安排。多个自然人将自己的部分资金或实物聚集在一起合伙构成经营性或者非营利性的、资源不可分割的群体组织,该群体具有一些闲置的固定资产。如何处置这些资产,只有群体内部自己协商,形成参与者愿意接受的、符合工商管理或者民政管理要求的

程序规则以及依此形成的获取收益的方案,不可能存在其他政府部门代为决定处置方案,更不可能由方案的相关利益群体来决定如何处置产权人的固定资产。不过,这些群体组织成员的退出成本很低,中国上市公司流通股的广大股民们就是寄希望于“进入退出”而致富。这些群体组织成员或者可以“用手参与自治”,或者可以“用脚投票”。但是小区住宅的进入者的退出成本之高,令人望而生畏,至少包括:平均每平方米700元~1000元甚至更多的装修费、交易契税、再购新房时按购房款(或开发商投资成本)的2%~3%缴纳的维修基金。退出几乎是不可能的,当放弃“用手参与自治”的损失足够大、“用脚投票”举家搬迁的退出成本也非常大的时候,必然走自治之路<sup>[8-10]</sup>。

不过,该自治制度还有向其他方向演变的可能:由政府物业管理行政主管部门为业主代理支配人防设施(受益方依然是全体业主,在高昂的信息搜寻成本和谈判成本制约下、在“搭便车”的收益估计下,全体业主是愿意服从政府部门支配指令的);部分业主充当了制度供给者(自己组织形成业主委员会)以后,在大部分业主宁愿“搭便车”的选择下,走向“内部人控制”的格局。

综上所述,民用建筑人防设施产权制度安排在很大程度上存在着向业主自治方向演化的趋势。

## 4 结论

通过对民用建筑人防设施配套、分开两种情况的考察,可以得出结论,相关法律法规对两种情况的规定不一样,但在实际运行中却产生了同样的结果:业主出资,却不具有任何使用权、收益权。第一种情况下收益权归开发商所有,而且开发商通常将人防设施作为自己的固定资产进行财务处理,获得收益的同时又起到抵税作用。而第二种情况下收益权归当地人防主管部门所有。“谁出资、谁受益”这一在中国改革进程中一直提倡的原则,在实际运行中大

打折扣。人防设施产权制度处于一种相当“混乱”的状态。

人防设施产权缺少明确归属、共有产权缺少有效代理是产权视角下“混乱”状态的起因。人防办与开发商利益的一致性所导致的行为趋近是“混乱”状态长期存在的根本原因。信息的不对称又为人防办与开发商的“寻租”提供了保障。

民用建筑、人防设施分开情况下,不收取易地建设费,相应人防设施由人防办负责建设、运行是一种较合理的解决方式。

民用建筑、人防设施配套情况下,可以将人防设施产权界定给业主,将其作为公摊面积计入业主建筑面积,成为该民用建筑全体业主共同所有的财产,由所有业主实行自治。

## 参考文献

- [1] 科斯,阿尔钦,诺斯.财产权利与制度变迁[M].上海:上海人民出版社,1994.
- [2] 徐生钰,朱宪辰.阶段性公共物品及其供给问题研究——以人民防空工程为例[J].南京理工大学学报,2006(2):56-60.
- [3] 诺斯.经济史中的结构与变迁[M].上海:上海人民出版社,1994.
- [4] 巴泽尔.产权的经济分析[M].上海:上海人民出版社,1997.
- [5] 柯武刚,史漫飞.制度经济学——社会秩序与公共政策[M].北京:北京商务印刷馆,2000.
- [6] 清木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001.
- [7] 张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海人民出版社,1996.
- [8] 朱宪辰.共享资源制度安排[M].北京:经济科学出版社,2005.
- [9] 朱宪辰.基于行为边界分析的产权理论基础[J].经济评论,2001(5):75-78.
- [10] 章平,张小敏.个体异质性与公共物品治理的关系研究[J].技术经济,2007(7):52-55.

## Analysis on Property Right System of Civil Air-defense Facility of Civil Building in Process of Construction and Operation

Qiao Deyi, Zhu Xianchen, Wang Huixia

(School of Economy and Management, Nanjing University of Science and Technology, Nanjing 210094, China)

**Abstract:** To investigate the predicament of air-defense facility, this paper discovers that the property right system of civil air-defense facility of civil building is being in a predicament of confusion based on two conditions of completing and separating. Then, it analyzes the deep causes based on the property right theory, benefit-drive theory, information asymmetry theory and so on. Finally, it draws the conclusion that one valid method to solve this predicament of confusion is to prescribe the property right system of civil air-defense facility of civil building to whole owners, and the running of civil air-defense facility of civil building is under the charge of whole owners' autonomous arrangement.

**Key words:** civil building; civil air-defence facility; property right system