

试论我国建设用地使用权期限 届满后产生的法律问题

蔡宏伟

(定西师范高等专科学校,甘肃 定西 743000)

摘要:在我国,由于国家建设用地使用权的期限性和地上建筑物存续期间不一致,再加上我国没有采用土地吸附房屋的一元立法模式,因此会产生建设用地使用权届满后续期的问题和地上建筑物归属等诸多难以解决的问题。我国《物权法》的出台和实施,并没有解决建设用地使用权届满后的续期问题和地上建筑物的归属问题,因此对我国物权法及相关法律法规对建设用地使用权届满后续期的问题和地上建筑物归属的立法进行分析,提出明确的续期期限、次数和出让金数额等立法建议,具有很强的现实意义。

关键词:建设用地使用权;期限届满;法律问题

中图分类号: D 923.2

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2014)01-0050-04

A Discussion on the Subsequent Legal Issues after the Expiration of Land Use Right in China

CAI Hong-wei

(Dingxi Teachers College, Dingxi 743000, China)

Abstract: In China, because of the inconsistency of the expiration term of the right to use the state-owned construction land with the duration of the above-ground structures, and the adoption of the legislation mode other than that of land adsorption housing, it is not easy to settle such issues like extending the contract and confirming the adsorption of above-ground buildings, which remain unsolved since the establishment and the implementation of *The Right Law of the People's Republic of China*. The paper analyzes the relevant laws and regulations on those problems, thus putting forwards making legislation clearly on the extension term, the renewal times and transfer fee.

Key words: *construction land use right; the expiration of term; legal issues*

在各国立法例上,地上权和地上建筑物的关系有多种立法模式,这些立法例与各国的历史、传统和土地所有权制度密切相关。以下是两种最基本的模式:第一,土地吸附房屋的“一元主义”立法模式。在古罗马,一切房屋都当做添附于土地的从物,从而由土地吸附房屋,对土地拥

有所有权的人,即使使用他人的建筑材料,其权利也应当扩张至该房屋;而对房屋的建筑材料拥有所有权并在他人的土地上建筑房屋的人,不可以享有房屋的所有权。这种“一元主义”的立法模式,在近代以德国在 19 世纪末颁布的《德国民法典》以及《瑞士民法典》为代表。第二,土地与房

屋并列的“二元主义”立法模式^[1]。这种立法模式以日本等承认土地私有的国家为代表,是现代各国通行的模式,法国民法和我国台湾地区“不动产法”也基本采取这一模式,它们的共同特点是,在立法上均依据土地与建筑物各自独立的原则,认为土地和定着物都为独立的不动产,定着物可以独立于土地而存在,并不是附着于土地的财产。

在我国,建设用地所有权属于国有,国家出让的是建设用地使用权,由于这种使用权是有期限的,而地上建筑物也会有存续期间,因此会产生建设用地使用权的期限性和地上建筑物存续期间不一致的问题;再加上我国没有采用土地吸附房屋的一元立法模式,因此会产生建设用地使用权届满后续期的问题和地上建筑物归属等诸多难以解决的问题。我国《物权法》的出台和实施,由于法律规定的模糊和缺失,建设用地使用权届满后引起的问题一次又一次引起争论。

一、我国现行法律法规对建设用地使用权期限届满后产生问题的规定

《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》有关建筑物无偿收回原则的相关规定:“土地的使用权期满,土地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权由国家无偿取得。土地使用者应当交还土地使用证,并依照规定办理注销登记。”在土地使用权期限届满后,国家无偿收回土地的做法源自英美法的规定,然而在我国,国家是否能无偿地取得地上建筑物及其他的附着物的所有权,在立法例及价值观上考察,值得探讨。

《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条规定:“土地使用权出让合同约定的使用年限届满,土地使用者需要继续使用土地的,应当至迟于届满前一年申请续期,除根据社会公共利益需要收回该幅土地的,应当予以批准。经批准准予续期的,双方应当重新签订土地使用权出让合同,并依照规定支付相应的土地使用权出让金。土地使用权出让合同约定的使用年限届满,土地使用者未申请续期或虽申请续期但依照前款规定未获批准的,土地使用权由国家无偿收回。”根据此规定,土地使

用权出让合同的约定年限届满后,土地使用权人申请续期的条件有三个:第一,土地使用权人提出续期申请的日期须是在期限届满前的一年内;第二,续期申请应当经相关部门的批准;第三,须依照相关规定进行土地使用权出让金的再次缴纳。

《中华人民共和国物权法》第一百四十九条规定:“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期。非住宅建设用地使用权期间届满后的续期,依照法律规定办理。该土地上的房屋及其他不动产的归属,有约定的,按照约定;没有约定或约定不明确的,依照法律、行政法规的规定办理。”该条将建设用地使用权区分为住宅建设用地使用权与非住宅建设用地使用权两种,使用不同的规定,并授权法律、行政法规规定相关问题。

二、我国建设用地使用权期限与地上建筑物立法的评析

1. 未规定续期期限和续期次数

根据我国《城市房地产管理法》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》的规定,建设用地使用权经申请获得批准的,需要重新签订土地出让合同、支付土地出让金。我国《物权法》第一百四十九条是立法的进步,将建设用地使用权区分为住宅建设用地使用权与非住宅建设用地使用权,但对住宅建设用地使用权只规定为“自动续期”,没有规定续期期限和续期次数;对于非住宅建设用地使用权的续期期限和续期次数也没有规定。因此,有关我国建设用地使用权期限届满后续期问题的法律法规产生的问题是:对于住宅建设用地使用权还是非住宅建设用地使用权而言,一是都没有规定续期期限长度。在理论上,建筑物可以通过多次维修永久存续,即使是自动续期,续期的期限应该是地上建筑物的存续期限,否则地上建筑物成了空中楼阁,无所依附。二是都没有规定能够续期的次数。建设用地使用权届满后是能自动续期一次,还是多次;可以申请一次还是多次,均没有明确。

2. 未规定续期土地出让金数额及计算办法

对于住宅建设用地,我国《物权法》已经将此

前的法律法规修改为“自动续期”,但并没有规定每次续期的出让金数额及计算方法;对于非住宅建设用地的续期,需要申请通过,但对于续期申请通过后每次续期的出让金数额及计算方法,我国《物权法》及此前的法律法规均没有规定。

3. 出让年限过于单一

我国《国有土地使用权出让和转让暂行条例》第12条规定,按照土地的不同用途,土地使用权出让的最高年限为:(1)居住用地70年;(2)工业用地50年;(3)教育、科技、文化、卫生、体育用地50年;(4)商业、旅游、娱乐用地40年;(5)综合或者其他用地50年。有人认为,居住用地的使用年限是根据房屋和使用者的寿命来确定的,但随着现代科技的发展,房屋的使用寿命和人的寿命明显延长,70年的居住用地使用年限明显过短,对综合用地的规定也不太明确。各种用地的使用年限尽管有所区别,但只有三个年限,不能满足新型用地使用期限的短期需求,可能造成浪费。

同样的问题还出现在住改商中。《物权法》第七十七条规定:“业主不得违反法律、法规以及管理规约,将住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的,除遵守法律、法规以及管理规约外,应当经有利害关系的业主同意。”住改商后,建设用地使用权期限是否也应该改为40年,抑或仍然沿用70年,相关法律法规均无规定,将会导致续期年限不公平等问题。

4. 未解决商住一体楼和住改商所存在的问题

在现实中,临街的建筑物往往是商住一体楼,即综合用地。对于综合用地,各用途不动产之间可以分割的情况,由于不同用途界限清楚,可分别属于不同的使用者,为保证各使用者的合法权益,一般应当按照综合用地所包含的具体土地用途分别确定出让年期。住宅建设用地使用权期限是70年,商业建设用地使用年限为40年,商业建设用地使用权届满续期还需要批准,不是自动续期。因此,在商住一体楼的情况下,商业建设用地使用权期限首先会到期,但由于住宅建设用地使用权期限还未到期,商业建设用地使用权不得不续期;而在住宅建设用地使用权自动续期时,商业建设用地使用权不得不同时续期。这

对于纯粹的商业建设用地使用权续期应通过审批而言,显失公平。有些地方的商住一体楼干脆直接将建设用地使用权统一成了50年,这对于商品房住户也不公平,少了20年的使用期限。

5. 未规定住宅建设用地到期后地上物的归属及是否补偿

虽然我国《物权法》实施前的法律法规规定了建设用地使用权到期后地上物的归属,即由国家无偿取得,但《物权法》第一百四十九条通过约定或授权,规定了非住宅建设用地使用权期间届满后的续期问题及该土地上的房屋及其他不动产的归属,但并未规定住宅建设用地使用权届满后和放弃续期后地上物的归属问题,也没有规定是否补偿的问题。

三、建设用地使用权期限与地上建筑物的立法建议

1. 明确规定住宅建设用地使用权续期期限和续期次数

笔者认为,物权法应明确规定建设用地使用权续期期限和续期次数。在商品房的购买过户中,很多地方政府规定业主必须缴纳一定数额的房屋专项维修资金,否则不予过户登记。随着科技的发展,建筑物可以通过维修永久存续,如果不限制建设用地使用权续期期限和续期次数,将会导致国有土地所有权的虚化。因此,应根据建筑物的建筑结构、地理位置和社会公益等综合因素,将续期期限规定为多种期限和多个次数,以便适应社会发展中国权发展的需要,防止国有土地所有权的虚化。

2. 明确规定续期出让金

在规定续期期限和次数的同时,应对国有土地使用权出让金的计算标准、收取、用途等做出进一步细化。长期以来,建设用地使用权出让合同的性质,是行政合同还是民事合同,一直存有争议^[2]。国家作为土地所有权的主体,有着较大的行政权力,也垄断了建设用地使用权的出让权。笔者认为,建设用地使用权出让合同及续期合同应该属于民事合同,双方主体应该平等。如何规范建设用地使用权出让市场,防止行政权力

滥用,平衡出让方和受让方的利益,应该成为明确规定续期出让金的重点。

3. 实行多种出让年限

随着建筑科技的发展,建筑物的使用期限都有很大程度的延长,应当适当地延长建设用地使用权的期限,使其超过或接近建筑物的使用期限,对具有某些特殊功能的居住用地也可以考虑实行永久性的土地使用权^[3]。年租制也得到了很多学者的认同,有学者认为,民法法系国家设定的地上权的年租方式,可以对批租方式的某些不足进行功能上的弥补^[4]。实行土地年租制正是为了充分提高土地的价值和使用价值,将土地的短期效益和长远效益有机结合起来是一种有益的探索^[5]。笔者认为,年租制规定的出让年限太短,太过单一,不便于对各种用途的地块统一使用。对于商业、旅游、娱乐用地应该突破现有的使用期限规定,实行多个时间长度的使用期限,以做到地尽其用。

4. 明确规定地上物归属及补偿

有些国家关于地上权期限届满后对地上物的处理规定可资借鉴:第一,建筑物损毁之禁止。地上权的期限届满后,该地上权人须向土地所有人转移完整的建筑物所有权,同时,地上权人不得对该建筑物私自进行拆除、毁坏,或移走其主要部分。第二,补偿请求权。在地上权因期满而消失的情况下,针对建筑物的现存部分,其地上权人有权要求该土地所有人进行相应的补偿。第三,

延期请求权。地上权人在行使补偿请求权时,土地所有人为了避免支付补偿费用,可以提出在建筑物的可使用期限内对地上权人的使用期限进行延长。地上权人拒绝土地所有人的请求,不接受期限的延长的,则丧失其补偿请求权。第四,土地所有权人享有的购买权。地上权人在行使其收取权时,该土地的所有权人要求按时价购买地上的工作物及诸物的,如无正当理由,地上权人不得拒绝。

5. 商住一体楼和住改商问题的解决

鉴于商品房建设用地使用权期限和商业用地建设用地使用权期限的不同,商住一体楼和住改商问题中,应该单独细化其续期条件和续期期限,做到续期期限和续期条件的一致性,避免更大的不公平现象产生。笔者认为,商住一体楼建设用地使用权期限应该统一为70年,而住改商中,建设用地使用权期限仍然应保持70年的期限,这样才能做到明确规定,减少纠纷。

6. 应规定住宅建设用地到期后地上物的归属及是否补偿

鉴于我国《物权法》未规定住宅建设用地期限届满并自动续期后地上建筑物的归属及补偿问题,笔者认为,对此问题,可以援用《物权法》对非住宅建设用地的规定,即约定优先,约定不明确的,依照法律行政法规的规定处理。这样规定,既符合民法意思自治的精神和公平原则,也符合物尽其用的原则,避免了行政权过度介入私权领域。

参 考 文 献

- [1] 栾林蕊. 论土地使用权期满后房屋所有权与土地使用权的冲突[D]. 济南:山东大学,2010:11.
- [2] 陈跃东. 土地使用权期限届满地上物的处理问题[J]. 房地产与法律,1997(3):5-6.
- [3] 李政辉. 土地使用权期满后的法律路径[J]. 国土资源,2009(6):47.
- [4] 栾林蕊. 论土地使用权期满后房屋所有权与土地使用权的冲突[D]. 济南:山东大学,2010:31.
- [5] 张庆华. 中国土地法操作实[M]. 北京:法律出版社,2007:147.