

我国城镇住宅建设用地使用权续期的法律问题研究

李 飘

(湖南大学 法学院, 湖南、长沙, 410082)

摘要: 近来城镇住宅建设用地使用权的续期问题受到了广泛的关注, 由于当前法律对于城镇住宅建设用地使用权续期只做了原则性规定, 诸多与此相关的问题都未作出具体明确的规定, 随着时间的推移, 大量城镇住宅建设用地的使用权都将到期, 所以完善城镇住宅建设用地使用权续期制度刻不容缓。鉴于我国土地实行社会主义公有制, 所以在制度完善的过程中首先应该遵守土地公有制这一根本原则, 同时应该坚持公权与私权的平衡, 兼顾效率与公平, 保障民生、促进社会和谐。具体而言, 应该坚持城镇住宅建设用地使用权有偿续期, 并按照土地的增值来确定续期费用的标准, 即按照续期时土地增值价款的一定比例来收费。在这一前提下, 实行城镇住宅建设用地自动续期, 无需再经过有关机关批准。将建设用地使用权登记公示之日作为计算使用年限的起始日期, 并根据建筑物剩余寿命来确定续期的期限。

关键词: 城镇住宅 建设用地使用权 续期制度

中图分类号: DF521

文献标识码: A

一、问题的提出

前段时间, 温州国土局有关工作人员对到期的城镇住宅建设用地使用权续期问题的回应使得城镇住宅建设用地使用权续期问题再一次引发了公众热议。许多关于温州城镇住宅建设用地使用权续期需再缴纳高额土地出让金的报道见诸各大新闻媒体。一些居民刚买了房子, 却发现自己的土地证期限届满, 担心因为没有土地证而导致地上房屋所有权不保, 去温州国土局咨询, 得到的答复是必须缴纳高达购房款三分之一到二分之一不等的高额土地出让金, 才能给土地使用权续期。有关城镇住宅建设用地使用权续期问题引起公众关注早已不是第一次了。根据我国《物权法》第 149 条第一款的规定, 城镇住宅建设用地使用权到期后自动续期, 但是并没有明确自动续期的含义, 导致对其存在不同的理解, 自动续期是无偿还是有偿, 若有偿, 收费标准又该如何确定, 续期的期限如何确定, 次数如何确定以及续期的程序如何规范等问题依然没有解决。尽管在具体历史条件下不得不对城镇住宅用地使用权续期问题做模糊化的规定, 但是我国的城镇住宅建设用地使用权期限最高是 70 年, 随着时间的推移, 将要面对期限届满后续期的问题, 如果法律还是只做模糊的原则性规定, 那么对于经济的发展、社会的稳定都是非常不利的。

二、我国城镇住宅建设用地使用权的概念

城镇住宅建设用地使用权主要是指在规划用途为城镇住宅的建设用地上, 建造住宅及其附属设施, 并享有占有、使用和收益的权利。城镇住宅建设用地使用权期限, 又称城镇住宅建设用地使用权的存续期间, 主要是建设用地使用权人利用国家所有的土地建造并保有建筑物、构筑物及其附属设施的期间。^[1]

依据我国《物权法》的规定, 建设用地使用权的设立方式主要有两种: 一种是划拨设立, 即划拨给符合条件的企事业单位, 使其取得建设用地使用权, 主要的划拨对象是涉及公共利益的单位, 例如教育、医疗等。另外一种采取招标拍卖等方式公开出让设立, 建设用地使用权人需要缴纳土地出让金。本文主要研究的是通过第二种方式取得的城镇住宅建设用地使用权的续期问题。

三、城镇住宅建设用地使用权续期的立法沿革

我国城镇住宅建设用地使用权续期制度经历了一个从无到有、从依申请续期转变成自动续期，从明确规定续期缴费到模糊续期费用的发展历程。

我国《宪法》规定城市的土地所有权归国家所有，除法律规定属于国家所有的外，郊区和农村的土地所有权归于集体所有，宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地所有权，但土地的使用权可以依照法律的规定转让。

1990年国务院颁布了《国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定住宅建设用地的土地使用权出让的最高年限为七十年，土地使用权期满，需要提出续期的申请并交纳规定的土地出让金，否则，国家将无偿收回住宅建设用地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权。

由于地上建筑物作为住宅建设用地使用权人拥有完全所有权的独立财产，如果由国家无偿收回，那么就会与宪法中保护公民、法人合法财产权的规定相冲突，与私有财产神圣不可侵犯这一法谚相背离。所以，《城市房地产管理法》起草时，学界对于这一问题存在着争议，一种观点认为为了与《国有土地使用权出让和转让暂行条例》的规定相符合，保证法律适用的统一性和一致性，应规定期限届满时由国家无偿收回土地使用权和地上建筑物、其他附着物的所有权。另一种观点认为，规定地上建筑物由国家无偿收回违背私有财产神圣不可侵犯原则以及建筑物独立产权原则。人大常委会法律工作委员会综合各方面意见后认为：“这个问题比较复杂，涉及物权问题应在物权法中规定，本法可以不作规定。但是对于土地使用权期满后的处理应当明确规定。”因此，《城市房地产管理法》22条规定了期满后的续期程序。其第22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”。2007年《城市房地产管理法》修改后，取消了建设用地使用权期限届满后未续期时，国家无偿取得土地上的建筑物、附着物的规定。仅仅规定了城镇住宅建设用地使用权期限届满后续期的需要重新缴纳土地出让金。此外，根据《国家土地管理局关于〈城市房地产管理法〉和国务院55号令的衔接问题的批复》的规定，《城市房地产管理法》未作规定的，按照国务院《国有土地使用权出让和转让暂行条例》适用。所以实际上期满后房屋的归属仍然是按照《国有土地使用权出让和转让暂行条例》的相关规定去适用的。

我国于2007年3月16日通过了《物权法》，其中第149条明确规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期”。在《物权法》制定的过程中，立法者对城镇住宅建设用地使用权期限届满后的续期问题有着不同的意见。

第一种意见坚持土地续期要申请并付费。《物权法》第一、二、三次审议稿对我国城镇建设用地使用权的期限届满后的法律后果并没有另作规定，沿用了之前的法律法规。第三次审议稿第155条规定：“建设用地使用权的期间届满，建设用地使用权消灭。”第156条规定：“建设用地使用权的期间届满，建设用地使用权人需要继续使用土地的，应当在期间届满前一年申请续期，除因公共利益需要收回该土地的外，出让人应当同意。建设用地使用权续期后，建设用地使用权人应当按照约定支付出让金，没有约定或者约定不明确的，按照国家规定确定。”

第二种意见认为应该自动续期，付费由国务院规定。随着关于《物权法》的深入讨论，有部分学者提出应该保证居者有所，应该在物权法的精神中有所体现。所以在第四次审议稿中把住宅建设用地与非住宅建设用地期限届满后的法律后果做了区分。第四次审议稿第155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，建设用地使用权人需要继续使用土地的，应当在期间届满前一年申请续期，出让人应当

同意。”此外，还规定“建设用地使用权续期后，建设用地使用权人应当支付土地使用费。续期的期限、土地使用费支付的标准和办法，由国务院规定。”但是这次审议稿并没有对自动续期的期限、续期费用的标准等具体问题作出明确规定。

第三种意见觉得应该实行自动续期，付费留待将来慎重研究。在对《物权法》的五次审议过程中大部分的常委会组成人员对自动续期的规定表示赞成。与此同时，有观点认为续期时重新支付土地使用费是否合适，应该进行进一步的研究。法律委员会研究认为，续期后是否缴纳土地出让金的问题，关系广大群众切身利益，需要慎重对待，目前本法以不作规定为宜。届时，可以根据实际情况再作慎重研究，建议删去这一条中关于土地使用费的规定，所以第六次审议稿中删除了自动续期应支付土地出让金的规定。故直至《物权法》正式通过之时都没有具体规定城镇住宅建设用地使用权期限届满后是否应该重新缴纳土地使用费。值得注意的是最终通过的《物权法》删除了“续期的期限、土地使用费支付标准和办法，由国务院规定”这一规定，这意味着将来将由立法机关就住宅用地使用权续期后是否支付土地使用费问题，根据实际情况再作慎重研究并作出决定。而在这之前，无论是国务院或者地方政府，均不得擅自决定住宅用地使用权续期后是否支付土地使用费。

在2008年《土地管理法》(草案)征求意见稿中对针对我国城镇住宅建设用地使用权期限届满后如何处理做了明确规定即无偿续期，当时这一规定引起了广大网友的支持，但是最后公布的《土地管理法》却又表述为按有关规定自动续期，使得这一问题又变得模糊不确定起来。

四、城镇住宅建设用地使用权续期问题的立法缺陷

目前对我国城镇住宅建设用地使用权续期问题做了规定的法律法规主要包括：《宪法》、《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《国有土地使用权出让和转让暂行条例》等，现行法律对城镇住宅建设用地使用权期满后规定的规定主要存在以下问题：

第一，对于续期期限没有规定。根据现行法律规定城镇住宅建设用地使用期限届满可以续期，《物权法》将其表述为自动续期，那么在缺乏其他具体规定的情况下，应该如何理解续期期限，如果将其理解为业主可以无限申请续期，那么就是变相的承认业主拥有城镇土地所有权。

第二，法律关于续期的条件规定不明，《物权法》规定城镇住宅建设用地期满自动续期，对于住宅建设用地使用权期满自动续期是否需要满足一定的条件，法律并无明确规定。有的学者认为从字面意思去理解自动续期应该是无条件的自动续期，否则不能叫做自动续期。有的学者认为，物权法该条款应该暗含了自动续期的条件，即该续期土地的用途必须是住宅用地，并且还有住宅存在。另外，法律规定基于公共利益的考虑可以不批准申请人的续期申请，这就使得使用权人的权利处于不确定状态，因为“公共利益”这一法律概念具有高度的概括性。“公共利益”在适用中存在很大弹性，增大权力滥用的几率，使“公共利益”沦为公权侵害私权的借口，扭曲了“公共利益”的公益性。^[2]

第三，对于续期是否应该支付对价以及缴纳标准如何确定都没有规定。我国物权法对于城镇住宅建设用地仅仅规定了自动续期，但对于续期后是否交纳土地出让金费则采取了回避的态度，并未给出明确的规定。一方面是为之后的制度改革保留一定的空间和余地。另一方面是因为关于是否缴纳续期费用以及缴纳的标准和形式学界还存在着争议。

第四，对于城镇住宅建设用地使用权的起始时间规定不明。《物权法》对这一问题并未明确作出规定，因此实践中也存在很多不同的理解。第一种观点认为应按《国有建设用地使

用权出让合同》中的日期来确定起始日期；第二种观点认为应该将土地使用权成交确认书的日期作为起始日期；第三种观点认为应按颁发《国有建设用地批准通知书》的日期；第四种观点认为应按土地使用权登记发证日期。

第五，法律对于一些特殊的建设用地续期规定不明确。例如有些开发商为了逐利会在同一栋建筑里面既设置有商铺又有商业住宅，对于这种类型的建设用地究竟是属于住宅建设用地还是非住宅建设用地，法律并没有规定。如何平衡好各方利益是一个亟待解决的问题。

第六，期满后地上建筑物的归属存在问题。依据《国有土地使用权出让和转让暂行条例》第40条明确规定，土地使用权期限届满后，国家无偿收归地上建筑物及其附着物。但是随着市场经济的发展，私有财产神圣不可侵犯的观念深入人心，对公民的私有财产权的保护显得越来越重要。2004年通过的《宪法修正案》也明确提出公民合法的私有财产不受侵犯。地上建筑物无偿收归国有是缺乏其存在的合理依据的。首先，这一做法直接否定了建筑物作为独立产权的意义。根据民法对私有财产权保护的原则，地上建筑物是其所有权人付出了一定的经济成本而获得的不动产，应该是一种独立产权，所有人对该建筑物所有独立的完全物权。所有权会因标的的灭失而消灭，也因标的物的存在而永久存续，是没有期限的。国家取得所有权的途径只有“征收”和“没收”。因此，期满后国家无偿取得地上建筑物所有权是公权力对私权利的一种侵犯，是国家权力的滥用。其次，这也是极不公平的。在我国，除了通过出让的方式取得土地使用权，还存在着一种划拨的方式，通过划拨而取得的土地是无偿的，土地使用权到期后收回土地使用权时，国家对于其地上建筑物根据实际情况进行补偿。而通过出让方式取得土地使用权的需要交纳高昂的出让金，如果对于有偿取得的土地使用权到期时，国家还无偿收回其地上建筑物所有权，这是非常不公平的。

第七，现行法律规定不利于物尽其用。现行法律在城镇住宅建设用地使用权到期后的续期规则和住宅处理规定上不明确会降低土地和其上建筑物的价值。我国采取房地一体化原则，开发商往往在建筑物建成时将建筑物所有权与其占有的土地使用权一起转让出去，虽然表面上绝大多数建筑物都是在几十年后才会面临建设用地使用权到期问题，但是房地产开发具有投资金额大、建设周期长、综合成本高等特点，房地产建设项目的预期收益大小决定着投资者的投资决策。在建设用地使用权到期后续期规则不确定的情况下，根据现行法律建筑物有可能被国家无偿收回，土地使用者在土地利用方面不会进行过多投资，对土地的利用限于消极占有层面，会怠于修复受损建筑，如此一来，必然会土地和建筑物经济价值的发挥产生不利影响，甚至会冲击我国整个房地产业的发展。

五、完善我国城镇住宅建设用地使用权续期制度的建议

（一）完善城镇住宅建设用地使用权续期制度应遵循的原则

基于我国土地所有制的基本形式及我国法律目前关于城镇住宅建设用地使用权续期规定所存在的不足之处，笔者认为在完善相关制度时应遵循以下几项原则：

第一，坚持土地公有制的原则。我国是社会主义国家，土地公有制是国家存在的根基，我国《宪法》也明确规定了城镇土地归国家所有，所以立法者在完善城镇住宅用地续期制度时，必须要坚持土地的社会主义公有制，不能违背这一根本原则。

第二，坚持保障民生、促进社会和谐的原则。住宅所有权问题与每个人息息相关，是关系国计民生的大事，建设用地使用权的续期制度切实地关系到广大人民群众的根本利益，是影响社会和谐的重要因素。我国之所以实行社会主义公有制，重要目的在于维护全体人民的利益，使人民安居乐业，社会和谐稳定。住宅建设用地使用权自动续期制度应该作为一种

具有生活保障性、福利性的制度来保障居民的居住权，若是不能保障居者有所居，极易造成社会的动荡，更谈不上经济的发展，所以续期制度的完善必须要遵守保障民生、促进社会和谐的原则。

第三，兼顾效率与公平的原则。一方面我国土地住房制度的基本目标是保障居民的居住权利、提高居住水平，这一目标的实现，必须依赖效率的提高。另一方面我们要实现房地产又好又快的发展，就必须要提高土地利用效率、增强土地的供给能力，以提高土地利用的效率。在注重效率的同时也不能忽视公平，因为房屋作为一般民众最基本的生存资料，只有实现安居才能达成乐业，而且由于我国贫富差距大，在住宅资产上占有有多寡不同，社会财富严重分布不均，影响到社会经济的发展，从而威胁到社会的长治久安。所以在制度的完善过程中应该做到兼顾效率与公平。

第四，坚持公权与私权平衡的原则。公权与私权是相互对立的一组概念，公权若是不受限制容易对私权过度的干扰，侵害到私权的实现。对于住宅建设用地使用权续期制度的完善实质上也是平衡私权与公权的过程，所以除了考虑要保障国家享有所有权，掌握对土地的控制外，也要考虑如何保障普通民众的权利，毕竟相对于国家来说普通民众是处于弱势地位，在续期制度的建设过程中应该更偏向于保护住宅建设用地使用权人，这样才是真正意义上的公平。

（二）完善城镇住宅建设用地使用权自动续期制度的具体建议

由于我国《物权法》中仅仅对自动续期做了原则性规定，使得期限届满后续期的期限与次数、续期是否需要缴纳费用、该履行何种程序等关键问题在实践中缺乏具体的操作依据。为此，笔者认为可以从如下几个方面来细化与完善相关法律规定：

第一，确定有偿续期的原则。学术界对期满后自动续期有偿还是无偿存在较大争议。一部分学者主张无偿续期，主要提出了两方面的理由，首先从文义解释的角度来说，物权法规定的自动续期应该理解为无需申请无偿的续期，如果自动续期仍需申请或者还需要缴纳一定的费用才允许续期，那么就会曲解自动续期本身的含义了。其次，就我国目前实际情况来说，大部分的人缺乏法律意识，在购房之初根本不会考虑到住宅建设用地使用权到期的情况，而且就目前房地产来说，许多人是按揭买房，背负着几十年的房贷，如果在若干年之后还需要缴纳高额的建设用地出让金，大部分人无法接受这一事实，不利于社会的稳定与和谐。如《物权法》颁布以前，很对人在购买房屋时对住宅建设用地使用权年限并不敏感，但当这一问题经过披露后，立即引起舆论的连锁反应，这种未来的悬念已经现实地影响到民众的财产权规划。^[4]但是笔者认为，我国城镇住宅建设用地使用权续期制度应该实行有偿制度，主要是基于如下理由：首先，我国实行的是土地公有制，土地属于全民所有，若是实行住宅建设用地使用权无偿续期的话，将会是变相的实行土地私有制，违背法律逻辑和学理，如果城镇住宅建设用地使用权期满，权利人又不缴纳土地出让金，那么这种所有权几乎等同于所有权，会混淆土地所有权与土地之上的用益物权，从而架空了国家的土地所有权，不仅仅违背了宪法，也与我国的社会主义基本经济制度相背离。另一方面，在改革开放之前，我国实行的是无期限无偿的土地划拨制度，事实证明这种无偿续期的方式是低效率的，不利于土地资源的最大化配置，土地有偿制度是对计划经济模式下土地制度的矫正，有利于释放土地的商品属性，给土地带来增值。其次，违背了公平的原则。目前来说我国的贫富差距越来越大，社会财富严重的分布不均匀，如果允许住宅建设使用权无偿续期，那么等同于间接承认土地使用人拥有永久所有权，贫富差距可能会进一步拉大，甚至造成土地的垄断，最终可能会导致社会发生动荡，不符合社会主义根本制度。而如果实行有偿制度的话就可以一定程度上

抑制投机储房的行为,使其放弃长期占据闲置的房产。此外,随着技术的发展,住宅的使用寿命越来越长,若是土地所有权人因续期的无偿性而躺在权利上睡觉,那么就可能会造成旧房大量空置的情况,会造成土地资源的浪费。从实际的制度演进角度来看,有偿续期相对有限期使用权来说,其实已经是一个巨大的进步,相信这也是现有制度框架下最大限度的妥协。

[5]

第二,以建筑物剩余寿命来确定续期的期限。建筑物都是有使用寿命的,自动续期的前提是土地上有建筑物存在,若是建筑物灭失毁损则没有续期的必要。建筑物剩余使用寿命,主要是指建筑物能够安全使用的年限,在实际情况下有些房屋达到使用寿命时还能继续居住使用,但是继续使用会造势极大安全隐患,危害到公共安全。

如果以建筑物的剩余寿命来确定续期期限的话,那么就涉及到如何来确定房屋的剩余寿命以及由谁来确定建筑物剩余寿命的问题。对此,笔者认为应该委托有专门资质的机构对即将到期的住宅进行定期的评估以确定其剩余寿命,我国住宅以小区型住宅为主,同一小区住宅的使用寿命基本不会有太大变化,因此定期对城市住宅剩余使用寿命进行确定所需花费的成本是可以控制的。住宅建设用地使用权人对于建筑物的剩余寿命有最直观的感受,所以当房屋所有权人认为房屋继续居住存在危险时可以向有资质的专门机构提出申请。除此之外,政府也应承担一定责任,因为建设用地使用权出让合同的双方当事人是开发商与政府,房屋售出后,建设用地使用权人可能在不断的变化,但是政府作为一方当事人是没有变的。所以由政府主导进行评估能够最大化的降低成本,而且评估房屋剩余寿命必定需要大量的人力物力财力与相应的专业知识,作为普通公民的房屋所有权人一般情况下不具备相应的能力。

第三,明确起始时间。住宅建设用地使用权起始时间是确定期限是否届满的前提,所以法律必须要对起始时间的标准做出明确的规定。根据我国《物权法》第9条的规定,建设用地使用权作为不动产物权应以登记为公示方法,且未经登记的,物权不设立,所以建设用地使用权应从其登记公示之日起开始计算使用年限,否则与物权公示原则不相符合。

第四,明确续期次数。自动续期是为了保障居者有其屋,只要房屋存在,就能自动续期。对于续期次数的问题需要分不同情形来进行处理,如果再续期的期限是将房屋剩余寿命年限考虑在内的应该以一次为限,反之则可以继续续期。

第五,确定缴费标准。对于一般民众而言大部分人都希望住宅到期后可以无偿地自动续期,因为就目前我国来说,房价过高,许多人背负着几十年的房贷,若是再按照当前土地出让金的标准进行续费的话,经济上会不堪重负,所以说按照当前土地出让金的标准来续期的观点并不具有可行性。因此笔者认为建设用地使用权的续期费用不宜过高,否则会脱离我国实际情况,使居民不堪重负,但是也缴费标准也不能过低,否则就会变成变相地出让国家土地所有权了。因此,我国可以按照土地的增值来确定续期费用的标准,即按照续期时土地的增值价款的一定比例来收费。从长远来看,土地作为一种稀缺性资源具有保值、增值的功能,房地产增值实际上就是土地价值的增值。

在缴费方式上,笔者认为应该允许按年缴纳土地使用费,因为这样一来一方面有利于减轻缴费人的负担,另外一方面由于我国建设用地使用权设立过程中政府存在着急功近利的现象,会助长地方政府的圈地热潮,增加征地过程中的权力寻租,容易滋生腐败。

第六,完善续期缴费的程序。由于学者《物权法》对自动续期的规定有不同的理解所以对其续期程序也存在着很大争议。有的学者认为应该履行批准程序,但是这一程序具有优先权效力,那就是土地所有权人未经法律规定不得拒绝。持反对意见的学者认为应以自动续期为原则,无需履行批准程序,但是在住宅建设用地使用权人不申请续期时则可以提出反对意

见。笔者认为，物权法规定的自动续期应理解为无需经过批准程序就可以续期。虽然一开始签订住宅建设用地使用权的主体是国家与开发商，但是随着房屋的出售，使用权人已经变成了房屋所有人，若是要求其都经历批准程序，成本是相当大的，所以基于集约行政成本和简便相对人的考虑，城镇住宅建设用地使用权的续期应该无需再经过有关机关批准。

参考文献

- [1]高圣平:建设用地使用权期限制度研究—兼评《土地管理法修订案送审稿》第 89 条.《政治与法律》, 2012 年, 第 5 期
- [2]唐忠民, 温泽斌: 关于‘公共利益’的界定模式.《现代法学》, 2006 年, 第 9 期
- [3]张庆华: 土地物权疑难法律问题解析. 北京: 法律出版社, 2007 年版, 第 159 页
- [4]王立兵: 宪政视角下的住宅建设用地使用权期限立法评析.《北方法学》, 2011 年, 第 1 期
- [5] 国颂: 浅析我国国有土地使用年限届满后的处理.《企业导报》, 2009 年, 第 4 期