

以出让方式取得的建设用地使用权期限届满后的处理

摘要

自1988年修订的《土地管理法》确立土地有偿使用制度以来，土地使用权期满的话题日益引起公众的注意。实践中已有相关案例出现，但囿于实施细则的阙如，加之出让合同多为示范文本，体现的还是制定当时的法律规定，已不能适应形势的变化。就土地使用权期满如何续期以及地上物如何处理等问题，亟需出台新的、更具操作性的规定。对未来的立法内容，许多专家、学者均给出了意见和建议。

1. 引言

当很多人觉得住宅用地70年大限的事还很遥远时，对位于青岛经济技术开发区黄岛区的阿里山小区居民来说，撞“限”的日子已经真真切切地来了。1989年，由于当时尚无政策可依，黄岛对以阿里山小区为主的部分住宅用地使用权，设定20年和30年不等的出让期限。2006年，一个小区业主想把老房卖掉，却发现因20年期限快到了，房子已经很不好卖了。一位业主曾拿房产证去银行抵押，得到的答复是，对土地使用年限快到期的房子，银行无法放款¹。

据当地政府部门统计，青岛经济技术开发区自成立以来，出让20年、30年使用年限的住宅出让

用地共计41宗，总用地面积667.5亩，业主总数为5,071户²。

土地使用权期满后究竟怎么办？

2. 现行法律法规规定

《中华人民共和国物权法》（以下简称“《物权法》”）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；没有约定或者约定不明确的，依照法律、行政法规的规定办理。”

《物权法》明确了住宅建设用地使用权期限届满后自动续期，但没有明确规定续期后是否支付土地使用费和续期期限等问题。同时，关于非住宅用地使用权期限届满后的续期及法律后果，《物权法》分别授权法律、行政法规规定。

现行与此问题相关的法律法规除《土地管理法》外，还包括《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称“《房地产管理法》”）和《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（以下简称“《暂行条例》”）。但我们注意到，上述法律法规体现出对出让方过度保护的倾向。例如，根据《房地产管理法》，土地使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但未获批准的，土地使用

¹ <http://www.sina.com.cn/> 2011年03月28日07:18 中国青年报

² 同注1。

权由国家无偿收回。《暂行条例》则进一步规定，“土地使用权期满，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。”

3. 出让合同中关于土地使用权期满后如何处理的约定

《国有土地使用权出让合同》示范文本亦存在不同版本，包括 94 版(GF-94-1001)、2000 版(GF-2000-2601)和 2008 版(GF-2008-2601)，反映了不同时期法律的规定。其中，94 版规定，出让年限届满，土地使用权及地上物由出让人无偿收回。2000 版和 2008 版均规定，出让期限届满，土地使用人未申请续期的，地上物由出让人无偿收回。就续期申请因公共利益需要而未获批准的情形，2000 版规定的是按地上物的残余价值给予相应补偿；而 2008 版在前述规定的基础上增加了一个备选项，“地上物由出让人无偿收回。”

4. 地方规定及实践操作

因中央层面现行法规缺乏具体的实施细则，造成地方层面的规定不得不自行设定一些条件或规范。

4.1 地方规定

(1) 深圳规定

2011 年修正的《深圳经济特区土地使用权出让条例》（以下简称“《特区土地条例》”）规定，出让合同规定的年期届满，土地使用权终止。土地使用权连同该宗土地上的建筑物、附着物由土地管理部门无偿收回，但法律、法规另有规定的除外。土地使用权年期届满，土地使用者未主动到房地产主管部门办理注销登记手续的，由房地产主管部门径为注销登记。土地使用权年期届满，土地使用者需继续使用该宗土地的，应提前向土地管理部门提出申请。土地使用者申请的土地用途符合当时城市规划要求的，准予继续使用；否则，不予批准。

《特区土地条例》明确了土地管理部门受理续期申请后的审核原则，即申请的土地用途是否符合当时城市规划要求，但该条例没有区分住宅和非住宅用地。由深圳市规划和国土资源委员会于 2011 年稍后印发的《深圳市规划和国土资源委员会行政许可实施办法》中规定，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申请续期的，申请用途须符合城市规划和土地利用总体规划，并符合国家关于土地供应的相关政策。

(2) 成都规定

成都市国土资源局在 2008 年 2 月 28 日给彭州市国土资源局《关于国有建设用地使用权期间届满相关问题处理的答复意见》中称，在住宅建设用地使用权期间届满后，土地登记机关可在该宗地的土地登记簿上填写“依法自动续期”等内容，并可依土地使用权人要求在其土地权利证书的备注栏内作相应记载。非住宅建设用地使用权期间届满，使用权人需要继续使用土地的，处理方式与《房地产管理法》的规定基本一致，但强调应按城市规划确定的土地用途重新签订出让合同。对于非住宅建设用地使用权期间届满，使用权人未申请续期的，除需收回该宗土地的，土地登记机关应通过发布公告等方式通知使用权人补办续期手续。使用权人未申请续期且未在公告规定的期限内补办续期手续的，建设用地使用权由政府无偿收回。该宗地的地上建筑物及其他附着物的归属，有约定的，按照约定；没有约定或者约定不明确的，按照有关法律规定办理。

4.2 地方实践操作

前文提及的青岛案例发生时，当地国土部门工作人员只能安抚居民的情绪，告诉居民先安心居住，等待《物权法》细则的出台。目前该小区居民办理过户并不受影响。在国家出台《物权法》细则对“自动续期”作出更权威的解读之前，政府部门

无法给小区居民一个满意的答复。青岛市国土资源和房屋管理局曾于 2009 年请示国土资源部，但没有得到实质性答复，只是称国土部已将相关材料转交给全国人大，目前还没有进展³。

此外，有报道称，2011 年 7 月 25 日，深圳金桃园大厦业主曾被告知，土地出让年限期满后，政府将无偿收回金桃园大厦地块使用权，该地块上的建筑及其他附着物由政府无偿取得。但深圳市规划国土委否认了上述说法，并称，金桃园大厦土地使用期限到期后，住宅部分的土地使用权期间届满后自动续期，非住宅部分的土地使用权期间届满后的续期，依照法律规定办理。业主可以申请续约，但是否收费，怎样收，还需要继续研究。

综合上述二个案例可以看出，在国家出台具体的实施细则前，地方国土部门仍处在观望和等待的状态。

5. 亟待解决的问题

《物权法》的现有规定提出了以下需要解答的问题：第一，续期的期限如何确定，是否能多次续期？续期期限届满后如何处理？续期时是否支付土地使用费以及如何支付？第二，期限届满，国家收回地上物是否需支付对价，以及对价如何确定？

4

5.1 建设用地使用权期限届满后的续期规则⁵

(1) 续期的期限如何确定

无论是自动续期还是依申请而续期，都存在续期的期限如何确定的问题⁶。对此，有学者认为，续期期限应为建筑专家对该建筑物的安全使用年限的评估年限，最长与国家规定的最长使用年限一

致⁷；也有学者认为，续期期限应为法律所规定的最长期限，例如居住用地即为 70 年⁸。

(2) 续期的次数是否以一次为限

关于建设用地使用权续期届满之后是否还可以再次续期，存在不同观点。一种观点认为，如果允许不断续期，无异于事实上的土地所有权买卖⁹。另一种观点则认为，如果只允许一次续期，那么期满后的地上物所有权归属又将难以确定¹⁰。有学者建议，如果期限届满后的续期期限已经考虑到房屋的结构与耐用年限等因素，续期期限以一次为宜。如果期限届满后的续期期限采取统一的年限规定，如 20 年、40 年，则在续期期限届满后，如仍在耐用年限内，应允许再次续期¹¹。

我们认为，随着科技进步成果在建筑领域的应用，建筑物的使用期限会越来越长，简单的以建筑物使用期限作为土地使用权续期期限的依据既混淆了土地使用权续期的法理基础，也必然会引起将来再次调整。只要在法定的期限内，不论建筑物是否仍可使用（即使不可使用也可通过改建、重建等方式利用土地），都不得收回土地使用权。

(3) 续期时是否应当支付土地使用费

目前争议最大的是住宅用地续期后是否应支付土地使用费的问题¹²。有观点认为，住宅建设用地使用权期限届满后自动续期，不应支付土地使用费¹³。也有观点则认为，建设用地使用权期限届满

³ 同注 1。

⁴ 参见高圣平；杨旋：《建设用地使用权期限届满后的法律后果》，《法学》第 104 页 2011 年第 10 期。

⁵ 同注 4。

⁶ 同注 4。

⁷ 参见何汉全：《土地使用权期满的后续问题研究》，《中国房地产》2004 年第 11 期。

⁸ 参见房绍坤：《物权法用益物权编》，中国人民大学出版社 2007 年版，第 204 页；

⁹ 参见何汉全：《土地使用权期满的后续问题研究》，《中国房地产》2004 年第 11 期。

¹⁰ 参见张杨：《试析土地使用权期满后的地上物所有权》，《湖北经济学院学报（人文社会科学报）》2005 年第 4 期。

¹¹ 同注 4。

¹² 同注 4。

¹³ 同注 7。

后应当有偿续期¹⁴。另一个引申出的问题是，如果需要支付土地使用费的话，按什么标准支付。就住宅建设用地而言，有学者提出可参照我国香港地区的做法，即土地自动续期，期限同上一次土地批租年限，续期不需补交地价，仅需每年缴纳较少的新地税¹⁵。

我们认为这个问题应与房地产税的改革、续期期限等统筹考虑，不是简单的收费或不收的问题。同时，如果有偿续期，无异于重新出让（除非收费标准差异化），需要先行解决的法理问题是同一地块的土地使用权是否可以重复出让给同一个（包括多个）使用人。

5.2 建设用地使用权期限届满后地上物的处理规则¹⁶

(1) 如何保障当事人的意思自治

《物权法》确定了有约定从约定，没有约定或者约定不明确的，依照法律、行政法规的规定办理的原则，充分肯定了私法自治原则。但是，在当今政府垄断土地出让市场的情况下，这一原则的可执行性大打折扣，因此，《物权法》关于非住宅建设用地使用期限届满，地上房屋归属依约定处理的规定不具有充分的可操作性。我们建议，直接在法律中规定，建设用地使用权届满，国家依法可以收回建设用地使用权的，在给予地上建筑物权利人合理补偿后，地上建筑物归国家所有，但建设用地使用权届满时，地上建筑物权利人明确放弃补偿的除外。

(2) 期满后地上物补偿价格如何确定

虽然当事人可以协商地上物补偿的价格，但如前所述，因意思自治原则缺乏可执行性，如果按照

土地出让合同中的约定处理，那么其几乎都要无偿归出让方——政府所有¹⁷。有鉴于此，有人建议在法律上径直规定，期限届满后，地上物均以收回时的评估价格予以相应补偿¹⁸。我们认为，以评估价格确定补偿标准不失为一个解决办法，但仍须进一步明确评估机构的选择程序和方法，特别是在有多个建筑物权利人的情况下。可以考虑参考《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，即评估机构由建筑物权利人在有资质的评估机构中协商选定；协商不成的，通过多数决定、随机选定等方式确定。此外，还应明确评估价格中是否包括土地的价值。实际上，与房屋价值相比，土地的价值更为可观。如果房屋所在土地的价值不包括在评估价格内，则建筑物的权利人所获得的补偿将会大为减少。不过，根据现行《城市房地产管理法》的规定，土地使用权将由国家无偿收回，这意味着土地价值不包括在内。《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。这里的补偿价格显然包括了土地的价值。当然，《国有土地上房屋征收与补偿条例》所规定的征收是为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，与土地使用权到期收回土地不同。但是，如果出现在同一地段，质量好的房子或商业房屋的补偿价格远远低于质量差或居住用途房屋的情况，将可能使建筑物权利人产生抵触情绪，不愿接受补偿价格，甚至拒绝交出房屋。因此，补偿价格的确定也不能完全无视土地的价值，应当适当予以考虑。

6. 结论

随着时间的推移，土地使用权期满的案例会越来越多。虽然《物权法》对住宅用地做出了自动续期的规定，但由于更具体的操作细则尚未出台，地

¹⁴ 参见王新江：《建设用地使用权应当有续期》，《中国财政》2009年第12期。

¹⁵ 陈志文：《关于到期土地使用权续期的讨论》，《中外房地产导刊》2002年第24期。

¹⁶ 同注4。

¹⁷ 同注16。

¹⁸ 同注4。

方土地部门要么静待中央的进一步解释，要么在法律的框架内寻求临时的解决方案。对于如何续期以

及期满后地上物如何处理，还有待《物权法》的修改或实施细则的出台，予以解决。

李立山 顾问 电话：010-8519 2428 邮箱地址：lilsh@junhe.com

李海浮 律师 电话：010-8519 2483 邮箱地址：lihf@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。