

房地产法律热点问题

土地使用权续期，悬而未决的几个坎儿

1. 事件回放

近日，温州部分市民因土地使用年限到期或即将到期，面临要花费数十万元高额土地出让金“买地”才能重新办理土地证的遭遇，在社会各界引发热议和关注。

据报道，这部分土地使用年限为 20 年，系早年温州市区实施国有土地使用权出让工作将划拨性质的国有土地使用权转为出让性质的国有土地使用权时，在不超过法定 70 年的前提下，按 20 年到 70 年分档，由受让方选择办理出让手续，并相应缴纳土地出让金。

如果当年温州的这批用地使用权期限较长，而非 20 年的话，显然这个问题的爆发不会这么早。但是，从现行法律规定来看，不论是在温州爆发还是在其他地方爆发，只是时间问题。因为现行法律体系对此问题一直“悬而未决”。

2. 现行法律规定住宅用地到期后自动续期，但对是否无偿续期、续费标准、续期期限等均未规定

《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。”但没有明确规定续期后是否需要

支付土地使用费、支付标准和续期期限等问题。

3. 地方的探索和实践

由于现行法律法规缺乏明确而具体的规则，造成地方政府不得不进行无奈而艰难的探索和实践。下面我们简单列举几种有代表性的实践做法。

实践一 参照土地出让，按评估价收取土地出让金

前文提及的温州案例中，当地国土部门目前参照国有土地出让的做法，先由第三方评估机构评估土地价格，根据单位地价折算出楼面地价，算出总的土地出让金，重新签订国有土地使用权出让合同。

如果属实，该做法诸多细节仍有待商榷。例如，住宅用地自动续期是否能适用或参照出让的规定？根据《物权法》，商品住宅用地需要通过招标、拍卖等公开竞价的方式出让。在自动续期的情况下，显然不能简单照搬采用“招拍挂”方式。那么，如何尊重“历史”，以使“续期”有别于重新出让或首次出让？其次，自动续期规定下，房屋所有权人是否有议价权？如有，要求房屋所有权人按照评估价格支付出让金，是否侵害了房屋所有权人的议价权？如果房屋所有权人不同意政

府（出让人）的定价，是否会导致其违反《物权法》关于“自动”续期的规定？这些问题以及因此可能引起的法律后果，均可能导致自动续期的规定无法落实。

实践二 维持原状，等待指示

据查询公开新闻报道，在青岛也曾发生过与温州类似的情况。目前，对于超过土地使用权期限的住宅房屋办理过户暂不受影响。据称地方主管部门已将情况上报，但尚未得到进一步指示。

该做法固然可以解决某些现实问题，但伴随土地使用权权属的不确定状态，不动产价值如何准确确定、不动产统一登记制度如何实施等均会受到影响。

实践三 无须申请，自动续期

根据海南、河南郑州和陕西商洛等地的规定，住宅建设用地使用权期满自动续期，不需要所有权人提出续期申请或等待政府有关部门的批准。成都规定，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。

该做法实质上与“实践二”并无区别，只是暂时回避了矛盾，但续期是有偿还是无偿？如果是有偿的，如何计算？如果是无偿的，日后国家出台明确规则后如何有效衔接？这一系列问题仍未解决。

4. 亟待解决的问题

综合各地实践来看，不论何种做法均属探索性质，在现行规则下很难做出有效制度设计。如相关做法对法律法规有所突破则又会影响其法律效力。所以，此问题的解决仍取决于上位法尽快出台，而顶层设计无法回避以下问题：

第一，续期时是否应当支付土地使用费？

目前讨论最多的是住宅用地续期后是否应支付土地使用费的问题。有人认为，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。也有人认为，建设用地使用权期限届满后应当有偿续期。

我们认为这个问题应与房地产税的改革等问题统筹考虑，不是简单的收费或不收的问题。此外，我们倾向于认为，应当区分情况，区别对待。对于维持住宅用途的，应无偿续期，否则，一旦房屋所有权人同国土部门就续期费用达不成一致意见，将不能续期，自动续期的规定将名存实亡。对于擅自改变土地用途的，应有偿，甚至须经规划、国土等部门批准后方可续期。

第二，土地使用费标准和支付方式？

如果需要支付土地使用费的话，引申出的二个问题，按什么标准支付土地使用费，以及是一次性支付，还是分期支付。如果按照评估价或基准地价，对房屋所有权人而言，可能难以接受。房屋状况也比较复杂，让所有权人为破旧的老房子支付高昂的使用费，心理上可能比较抵触。对于随时可能拆掉重建的老房子，让房屋所有权人一次性交纳几十年的土地使用费也是难以接受的。

我们认为，如果必须交纳土地使用费，可规定一次性趸交或分期交纳等多种方式供房屋所有权人选择。其中，分期交纳的，参考城镇土地使用税的方式，即根据不同的地段确定不同的收费标准，每年或每半年交纳一次。

第三，续期的期限如何确定？

实践中，很多住宅所在土地的出让期限为 70 年。根据现行法律，居住用地最长的出让期限为

70年，是否意味着续期的期限也应是70年？

我们认为，续期期限与是否限制续期次数有关。如果不限续期次数，则可以无需规定明确的续期期间或由房屋所有权人自行选择，但可以规定，至房屋灭失或被征收时期限届满。如果限制续期次数，则可以原出让年限为准确定续期期限。

第四，续期的次数是否以一次为限？

《物权法》没有规定续期的次数。我们认为，只要建筑物没有灭失或被征收，续期次数将不受限制。

第五，改变用途是否也自动续期？

实践中，有些房屋所有权人将住宅房屋改为商业、办公或其他用途。我们认为，对于改变用途的，不能自动续期，因为《物权法》规定，只有住宅建设用地使用权期间届满的，可以自动续期。将住宅房屋改为其他用途，已经不属于住宅，

即便最初的土地用途为住宅，甚至土地使用证上记载的用途为住宅，也不应自动续期。否则，即违背了《物权法》设定住宅用地自动延期的初衷。

第六，续期是否需要办理登记？

现有土地使用证和不动产权证书均记载有土地使用权的期限，住宅用地续期是否需要办理变更登记呢？我们认为，可将办理变更登记作为房屋所有权人的权利，而非义务。即房屋所有权人可以要求办理变更登记。如果要求，登记机关应予登记。但不办理登记应不会导致土地使用权丧失。对于擅自改变房屋用途的，国土部门可以要求房屋所有权人改正或要求其办理用途变更登记。

随着时间的推移，土地使用权期满续期的情形会越来越多。我们呼吁立法机关尽快将此事列入立法计划，彻底解决这一“悬而未决”的问题。在此之前，不妨通过授权试点等方式进行有益探索，积累经验，稳定不动产法律关系。

李立山 顾问 电话：86 010 8519 2428 邮箱地址：lilsh@junhe.com
李海浮 律师 电话：86 010 8519 2483 邮箱地址：lih@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。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

