

Policy and Law Analysis of Housing Construction Land Use Rights for Renewal

Xiaoqiao Liu, Yinhua Liao

School of Law, Chongqing University, Chongqing
Email: 616313508@qq.com

Received: Jul. 10th, 2015; accepted: Jul. 27th, 2015; published: Jul. 30th, 2015

Copyright © 2015 by authors and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Since “*Real Right Law*” was promulgated in 2008, the legal consequences of the renewal of urban land use right expires has been paid close attention. “*Provisional Regulations on Real Estate Registration*” was promulgated formally on March 1, 2015. It emphasized the term of the urban contradiction land use right, while it didn’t put forward the measures of the renewal of urban land use right expires. To solve this problem, academia, land and housing departments and the general public were to be of great concern and sparked ongoing controversy. The paper studies the renewal of land use rights for residential construction. It analyzes and verifies the implementation of the housing construction land use rights in paid renewal problems based on paid renewal, puts forward the land area progressive calculation method and the land price evaluation method to determine the renewal fee for the use of land for housing construction and propounds related legal system construction in order to balance the interests of all parties and achieve social equity.

Keywords

Residential Building Land, Right of Use, Paid Renewed, Impose Regulation, Ground Attachments

住宅建设用地使用权有偿续期的政策法律探析

刘小侨, 廖银华

重庆大学法学院, 重庆
Email: 616313508@qq.com

收稿日期：2015年7月10日；录用日期：2015年7月27日；发布日期：2015年7月30日

摘要

自2008年《物权法》颁布以来，住宅建设用地使用权期限届满的法律后果一直倍受社会关注。2015年3月1日，《不动产登记暂行条例》正式实施，其强调了住宅建设用地使用权的期限，却未提出住宅建设用地使用权期限届满后的处理方案。针对这一问题，学界、国土房管部门和社会公众均予以了高度关注并引发持续的争论。本文以住宅建设用地使用权续期问题为研究对象，立足于有偿续期的观点，对如何实现住宅建设用地使用权的有偿续期问题进行了分析和论证，提出了以土地使用面积累进计算法和土地价格评估法来确定住宅建设用地使用权续期费用，并对有关的法制构建问题提出了具体的建议，以平衡各方利益，实现社会公平。

关键词

住宅建设用地，使用权，有偿续期，征收监管，地上附着物

1. 引言

《物权法》仅对住宅建设用地使用权续期问题做出了“自动续期”的规定，相关法律法规和文件中也未对“是否有偿续期”做出明确的规定。但是，随着新不动产权证书对使用期限的登记和《不动产登记暂行条例》的出台表明了我国对住宅建设用地使用权有偿续期的进一步肯定。尽管距住宅建设用地使用权期限届满尚有一段时间，但立法遗留的问题却不容回避。本文立足于“有偿续期”这一主张，结合实地调研信息，研究国有土地基于出让方式取得的土地使用权，提出了以土地使用面积累进计算法和土地价格评估法来确定住宅建设用地使用权续期的费用，从而实现有偿续期的模式并对有关的法制构建问题提出了具体的建议，以求为决策部门提供有益参考。

2. 住宅建设用地使用权有偿续期的正当性

首先，从法理方面进行分析，住宅建设用地使用权的性质是一种他物权，是土地所有者将土地的使用权让渡给土地使用者。故而，其权利取得应当是有偿的。因而，其权利的第二次取得也应当是有偿的。从民事法律关系角度分析，当住宅建设用地使用权期满后即为原住宅建设用地使用权已经归于消灭，住宅建设用地使用权的续期本质上则是权利的更新，是设立新的民事合同。不同于建设用地使用权出让，住宅建设用地使用权的续期不是行政行为，而是非纯粹的民事合同行为的续期合同。实质上，是全体住房建设用地使用权人与作为土地所有权人的国家之间的民事合同。基于该权利性质，既然原住宅建设用地使用权的取得是有偿的，那么本质上是权利的更新的土地使用权的续期自然也应贯彻有偿原则[1]。

其次，从法律方面进行分析，我国《土地管理法》第二条第五款明确规定：“国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。”土地是宝贵的自然资源，同时也是最基本的生产资料，土地的社会主义公有制是我国土地制度的核心，也是我国土地管理法等一系列土地立法的基础[2]。土地使用权续期本质上是取得新的土地使用权，基于国有土地有偿使用原则，住宅建设用地使用权应当有偿续期。

最后，从国家的财政收入方面进行分析，住宅建设用地使用权有偿续期有利于国家财政收入的平衡。在社会实践中可知，与国有土地有关的税费是我国财政收入的重要来源，而在费用方面主要有土地出让

金。征收住宅建设用地使用权续期费用，它的性质虽然不同于税费，但是同样对保证国家的财政收入以及调节社会的住房问题有重要作用。

但随着房地产行业的快速发展，国家能够出让的国有土地急剧减少。可想而知，在若干年后，国家能够用于出让的国有土地将会更少，这将会给国家的财政收入带来巨大的损失。同时，由于我国政府通过财政支出以实现其经济方面的调控职能，从而达到使我国的经济的稳定、有效的发展。故而，有偿续期就尤为重要——既有利于国家政府对国家经济的宏观调控，也有利于我国经济的健康发展[3]。相反，无偿续期则会导致我国财政收入的大大减少，这将不利于国家政府对经济的宏观调控，同时对经济发展的稳定和有效发展的产生消极影响。

3. 住宅建设用地使用权有偿续期的实施机制

在实行有偿续期的实施机制时，一方面应避免征收部门滥用行政权力而对续期费用进行肆意征收；另一方面应针对公民的不同经济状况加以区别对待，进而在一定程度上保障公民住房权利，维护社会稳定。

同时，为避免出现对面积不等的房屋实行统一的征收标准而引起实质上的不平等，国家应当重视房屋面积和使用目的的差异，对某些房屋给予适当的优惠，这样既保障了大多数的社会中低收入者的住房权利；又可以使国家土地有偿使用制度得以体现。

然而，由于我国不同地区的地价差异较大，在续期费用的征收标准上，不宜适用全国统一标准，各省、自治区、直辖市应当根据当地的地价、居民收入水平等情况制定一个切实可行的续期费用标准，经同级地方人民政府批准，并报请同级人民代表大会审议通过后实行[4]。

3.1. 具体实施模式和计算依据

住宅建设用地使用权续期费用可以缴纳续期费用时上一年度的房地产估价作为参考，并要考虑配备相关配套设施所需的成本因素。续期费用的计算方法是按照住宅建筑总面积超额累进计算——首先规定一个面积起征点，起征点及以下部分是免征面积，以便给公民基本的居住保障，其次在此基础上将超出的部分分等级，按照累进计算办法，依不同比例进行收取。具体的计算方法如下：

将住宅面积按 300 平方米、500 平方米、1000 平方米这三个分界点分为四个等级(其中的具体面积可以根据不同地区的住宅建设用地使用期届满时的实际房地产时价确定具体合理的住宅面积的分界价格)，假设某人所有住房总面积为 x ，住房套数为 t ，某套住房的单位面积价格为 b ，面积为 c ，价格平均值为 $A = (b_1c_1 + b_2c_2 + \dots + b_t c_t) / x$ ，不同区间的征收比例分别为 n_0 、 n_1 、 n_2 、 n_3 ，按照超额累进计算，则住宅土地使用权续期费用的标准如表 1 所示。

其中单位面积价格 b 是计算续期费用中的变量，本文主张以房地产估价的基本方法之一的收益还原法为依据来确定其价格。我国目前土地价格评估方法主要有收益还原法、市场比较法、成本逼近法、假设开发法、基准地价法等。

Table 1. Progressive renewal fee calculation sheet

表 1. 续期费用的超额累进计算表

面积区间	应收比例计算公式	应交数额的最大值
$x \leq 300 \text{ m}^2$	$An_0x (n_0 = 0)$	0
$300 < x \leq 500 \text{ m}^2$	$An_1(x - 300)$	$200An_1$
$500 < x \leq 1000 \text{ m}^2$	$An_2(x - 500) + 200An_1$	$200An_1 + 500An_2$
$x > 1000 \text{ m}^2$	$An_3(x - 1000) + 500An_2 + 200An_1$	$An_3(\times 1000) + 500An_2 + 200An_1$

以收益还原法为依据的理由是：

一是收益还原法由效用价值论和地租理论构成，有较为严谨的理论基础。其中效用价值论是商品价格决定于其效用(由稀缺性和人类有效需求决定)。故而，房地产价格的估算则是效用的创造和价值的分配，即土地、劳动和资本要素组合共同创造和参与分配的[5]。而由马克思提出的地租理论则是认为地租是土地使用者由于使用土地而缴给土地所有者的超过平均利润以上的那部分剩余价值。

二是收益还原法符合社会主义市场经济的运行规律。作为以求取纯收益为途径评估土地价格的方法，收益还原法适用于具有收益或潜在收益的土地和建筑物。而我国的政府和公共机构所有的廉租房和公共租赁房，明确以一定租金形式提供，可以取得一定的收益，同时由国家扶持的经济适用房在一定条件下享有占有、处分、收益、使用权利，其潜在性收益依然存在。因此，以收益还原法来评估土地价格是较为合适的。

依据收益还原法，单位面积价格即在公示中则为土地使用权价格的计算公式是：

$$V = A/R \cdot [1 - (1 + R)^{-n}]$$

注：(V——使用年期为n年的土地使用权价格；A——土地年收益；R——土地收益还原利率；n——土地使用年限) [6]。

该公式中，土地年收益基于住宅用地不同于商业用地，其成本及房产收益难以明确化，难以将房地产成本和房产收益剥离出来，可采用收益还原法倒推的方式取得。但是其中涉及的基准地价有明确的时间基点，因为房地产价格具有很强的时间性，每一个价格都对应着一个具体的时间。在评估一宗房地产价格时，必须假定市场情况停止在估价时点上，同时估价对象的房地产状况也必须以此时的时点为准。也就是说，因为基准地价反映的是某一时间点均质区内土地的平均价格，反映目前城市土地市场的变化，需要考虑了诸多因素，因此以修正后的基准地价为基础，通过收益还原法的倒算，来确定土地年收益是相对来说准确、科学的[7]。

还原利率，又称为资本化率，其确定方法有市场提取法、安全利率加风险调整值法、复合投资收益率法、投资收益率排序插入法等。由于土地投资的风险比较小，收益率相对也低，比较分析认为住宅建设用地使用权续期定价中采用安全利率加风险调整值法比较科学。其中安全利率采用中国人民银行公布的一年期银行定期存款利率；再依据对估价对象的社会经济因素投资风险通货膨胀等因素的分析，确定风险调整值。简而言之，确定资本化率取值范围是根据公式：资本化率 = 安全利率 + 风险调整值。

3.2. 缴纳续期费用的方式——分年缴纳

按照此超额累进计算表，同时以分年缴纳的方式实现住宅建设用地的有偿续期。其中分年缴纳的理由如下：分年交付较一次性缴纳额度较低，有利于减轻土地使用权人的负担，而且征收机关可以根据房价的变化对缴纳数额做出相应的调整，多退少补，也比一次缴清的方式更加公平合理；还可以避免因情势变更而发生的期限终止时有关部门退还未使用期限的出让金等程序上的繁琐，也为当事人在没有续期必要的事由出现后不再缴纳续期费用提供了便利。

因此，以分年缴纳的方式缴纳续期费用并以超额累进计算的方式实现住宅建设用地使用权有偿续期，对保障国家和地方财政收入和中低收入购房人的住房需求有积极作用，对解决有偿续期的方式上有可实践性和建设性意义。同时以住宅建筑面积为标准缴纳续期费用，民众更易理解、更易接受、更加公平，也便于已具备较为完善制度体系的征收机关对有偿续期进行实施和监管。

4. 住宅建设用地使用权有偿续期的法制构建

4.1. 完善续期费用征收监管制度

健全住宅建设用地续期费用征收监管制度的过程中应当注意：

一方面，应防止征收部门在住宅建设用地续期方式上的过渡干预。《物权法》第149条规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。”行政部门在制定有关政策时，既不能规定住宅建设用地使用权依申请续期，因为这样会导致因使用权过于分散而引起的交易成本过大；也不能采取无限期自动续期的方式，因为这与节约资源、促进土地集约利用相悖[8]。

同时国家应当建立完善的听证制度，要求征收部门组织公民进行听证，从而既可以防止行政权力的滥用，又可以使征收部门了解住宅建设用地使用权人的需求及其负担能力等情况，听取其建议，根据市场的状况、公众的负担能力及时调整缴纳续期费用方案，以实现征收监管制度的公开化、透明化。

另一方面，应加强对公民按时缴纳续期费用的监督。目前，我国在税费征收上尚有偷税漏税现象，那么住宅建设用地有偿续费的征管机制就更要加强建设，避免该隐患的出现。对此，建议建立一套完善的信用登记制度：对公民的续期费用缴纳情况进行信用等级评估，并登记在案。在建立评估指标体系时，必须定量分析与定性分析并重在进行大量指标测定、数据对比等定量分析的同时，评估人员应对缴费人作详细了解，进行定性分析，将定量与定性分析相结合，突出定性分析指标的分值，保证指标体系的合理性、科学性[9]。不仅如此，征收部门还应当对公民的信用评估结果进行登记，对信用较差的公民采取信用评估结果公示或者限制其对房屋的有关权利，如限制房屋转让等方式来督促其缴纳续期费用。从而，实现对公民按时缴费的监督。

4.2. 地上附着物的处理与补偿

住宅建设用地使用权期限届满后，有两种处理方式：续期和收回。同时，在收回之后，基于对国家利益和个人利益的平衡还应当予以合理补偿。

由于受我国“房随地走，地随房走”政策的影响，使得住宅建设用地使用权期限届满后地上附着物的处理成为一个重大难题。有学者认为，对于建设用地使用权人的补偿请求，土地所有人无法满足之时，可以残躯酌情延长使用年限的方法来达到实际上满足补偿请求的目的。如果建设用地使用权人不愿意延长使用年限，则无权请求补偿，国家将无偿取得地上附着物的所有权[10]。

也有学者认为根据我国法律规定的建设用地使用权人返还土地和恢复土地原状的义务，加上建筑物所有权的理论——“所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、受益和处分的权利”，应当赋予建设用地使用权人的取回权，恢复土地原状[11]。

还有学者认为，在土地使用权期满时，由国家根据地上物的实际价值给予经济补偿是合理的选择，同时也要照顾国家利益[12]。

本文认为，第三种观点更为合理，其理由如下：根据《物权法》的规定，私人对地上物的所有权并不因为住宅建设用地使用权到期而灭失。在住宅建设用地使用权到期后，住宅建设用地使用权人未续期，国家收回住宅建设用地使用权，由于我国的“房随地走”政策，国家取得地上附着物的所有权，根据物权转让等价有偿原则，国家应当给予地上物原所有权人适当的经济补偿。

5. 结语

由于《物权法》对住宅建设用地使用权期限这一规定过于原则化，而其他法律法规也未对该问题提出明确的和可操作的规定，导致住宅建设用地使用权续期问题一直未能得到解决，民众的担忧也一直未减。

同时，基于实地调研，其体现了不管是上级部门还是基层部门都没有针对该问题有相关的政策、文件出台，但也反映了相关部门重视该问题的具体动向和思考其解决方案。住宅建设用地使用权有偿续费的实施机制和法制构建尚需要通过试点论证和实证分析等方法进行更加详细的论证与阐述。此外，其涉及的法制构建还需要在法理层面做出更深入的研究与探讨。随着时间的推移，解决住宅建设用地使用权的续期问题将更为紧迫。故而，只有国家尽快表明态度，加快立法步伐，使住宅建设用地使用权续期费用征收制度运行起来，在实践中不断探索，才能进一步完善相关制度，真正解决民众之忧。

参考文献 (References)

- [1] 李东宏, 李宇辰 (2012) 住宅建设用地使用权期满无偿续期. *北大法律信息网*, **9**.
- [2] 宋炳华 (2011) 住宅建设用地使用权续期之法理分析及完善路径. *国土资源情报*, **8**.
- [3] 刘丽 (2007) 住宅土地使用权续期定价研究. 硕士论文, 上海交通大学, 上海.
- [4] 牛立夫 (2012) 论我国住宅建设用地使用权的附条件有偿续期. *海南大学学报社科版*, **30**, 6.
- [5] 刘丽 (2007) 住宅土地使用权续期定价研究. 硕士论文, 上海交通大学, 上海.
- [6] 邓颖旻 (2011) 基于收益还原法的住宅用地使用权续期定价模式研究. *广东土地科学*, **4**.
- [7] 田洋 (2013) 城市住宅土地使用权续期缴费研究——以青岛市为例. 硕士论文, 青岛理工大学, 青岛.
- [8] 李婧怡 (2012) 对城市国有土地使用权期满问题的探讨. *国土资源*, **2**.
- [9] 杨智勇 (2003) 浅谈纳税人信誉等级评估. *经济笔谈*, **5**.
- [10] 高圣平, 杨璇 (2011) 建设用地使用权期限届满后的法律后果. *法学*, **10**.
- [11] 刘连凯 (2010) 建设用地使用期限法律问题研究. 硕士论文, 河南大学, 郑州.
- [12] 张扬 (2005) 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*, **4**.