

□ 文/柳大卫 陈庭乐

土地是经济社会发展的核心要素,其权利配置的稳定性关系到财产秩序、投资信心与长期发展。在我国城镇土地国有的背景下,工商业用地使用权以40-50年期限出让为基本特征。随着首批大规模出让用地期限相继届满,“期满后怎么办”已成为无法回避的社会问题。在我国经济结构中,民营企业已成为推动增长、促进创新、吸纳就业的重要力量,而稳定的工商业用地使用权是其扎根经营、扩大投资、规划长期发展的关键产权保障。当前续期规则尚不明确,直接影响了民营企业的稳定预期与持续运营,凸显了完善相关制度的紧迫性。

在此背景下,党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》明确提出“完善工商业用地使用权续期法律法规,依法稳妥推进续期工作”,具有里程碑意义。这标志着工商业用地续期问题已从地方性、个性化实践难题,正式上升为国家层面亟待通过立法系统解决的重大改革议题。

### 一、我国工商业用地使用权续期制度的立法现状

国内有关工商业用地使用权续期的规定主要体现在《民法典》《城市房地产管理法》和《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,虽然在持续性的制定、修正中不断完善、清晰,然而现行三部法律在相关规定上表现出来的局限性、模糊性和失衡性,导致制度供给不足。

一是《民法典》“分别对待”原则的局限性。《民法典》第三百五十九条第一款规定:“住宅建设用地使用权期限届满的,自动续期。续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定办

通过全国性统一立法,明确续期的条件、程序、费用及权利救济途径,才能避免各地政策不一导致的公平性缺失与市场扭曲,真正实现“有法可依、稳定预期”的制度目标。

## 我国工商业用地使用权续期的现实困境与立法出路

理。”该条明确了住宅用地的“自动续期”原则,为亿万居民提供了“定心丸”。然而,同条第二款规定:“非住宅建设用地使用权期限届满后的续期,依照法律规定办理。该土地上的房屋以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。”此款将工商业用地的续期规则完全指向相关法律规定,即《城市房地产管理法》和《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,然而这两部法律法规在续期主体、具体条件、操作程序及费用标准等关键问题上仍存在规定不够明确、衔接不够顺畅等局限,导致实践中产生法律适用的不确定性与争议。

二是《城市房地产管理法》续期申请规定的模糊性。该法第二十二条规定:“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,应当重新签订土地使用权出让合同,依照规定支付土地使用权出让金。”此条规定了“申请——批准——重签合同——缴费”的基本流程,但没有具体

表述“社会公共利益”的界定标准,这不仅增加了用地者就能否顺利续期的心理负担,而且容易出现地方政府借机寻租,恶意拒绝土地使用权人续期申请的情形。其次是“出让金”的确定问题,相较于住宅建设用地是否应支付出让金问题上的激烈争论,工商业用地续期后缴纳出让金的意见广为接受,但是出让金的额度为何,该法没有给出标准,倘若实践中费用过高,为续期付出的成本大大削减使用权人在土地上的预期收益,不仅侵害了使用权人自身权益,更让续期制度形同虚设。

三是《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》在利益保护方面的失衡性。于工商业用地而言,首先,土地使用权人的合法投资应受保护。土地使用权期满,国家可基于土地所有权弹性收回土地,但无法律规定可强制无偿收回地上,此做法既违背宪法保护合法财产所有权的规定,也与“谁投资,谁所有”的政策,以及民事主体平等、公平交易的基本精神相悖。其次,期满后国家无偿取得地上建筑物及其他附着物所有权的做法容易助长土地使用权人对建筑物的掠夺性使用,甚至放任破坏行为,显然无法实现土地资源的高效和可持续利