



资料图片

用。再次,法条之间不协调,违背相同事项相同处理基本原则。《条例》第四十七条规定收回无偿划拨土地应对地上建筑物适当补偿,第四十条却规定收回有偿转让土地时不予补偿,同一法规的相关规定既相互矛盾,又有失公平。

二、我国工商业用地使用权续期制度的实践争议

由于上位法缺失,地方实践陷入“无法可依”的窘境,并催生了三大核心争议:

一是续期权利性质之争。续期究竟是土地使用者的一项法定权利(尤其是对于地上已形成重大资产投入的用地者),还是完全属于政府可自由裁量的行政许可,这关系到制度设计的根本出发点。根据《房地产管理法》第二十二条的文义,续期似乎是一个“申请——批准”的行政许可过程。将续期视为行政许可的深层逻辑是:土地资源具有稀缺性和公共利益关联性,其使用不能完全等同于一般私有财产,政府基于土地所有者和社会管理者的双重身份,有权根据城市规划、产业政策等公共利益需要,决定是否准予续期。不过部分学者认为建设用地使用权续期问题应

坚持法律保留原则,即无法律授权则续期不能成为政府合法的行政行为。首先,建设用地使用权属用益物权,其续期制度牵涉到公民基本财产权利的处理,当属民事基本制度的范畴,根据《立法法》第八条、第九条规定,民事基本制度只能制定法律,未制定法律的,全国人大及其常委会授权国务院对其部分事项先行制定行政法规。其次,《民法典》第三百五十九条第二款明确规定了非住宅建设用地使用权续期的补充规定只能由法律和行政法规作出,因此地方政府及行政部门更无权就续期制度自行作出规定。这一观点从特定权利的法律保留原则出发,间接支持了续期作为使用权人法定权利的观点。

二是续期费用标准之惑。是按续期时的市场价格全额补缴,还是按基准地价的一定比例,抑或采用象征性税费或年租制,不同的标准将对企业负担、地方政府财政和土地市场产生截然不同的影响。深圳市在2004年印发的《深圳市到期房地产续期若干规定》中规定房地产续期包括“补交地价签订土地出让合同或支付土地租金签订土地租赁合同”两种方式,具体补交地价费用标准为“相应用途公告基准地价的

35%”。不论该地价标准是否合理、如何在社会引起讨论,但确实是地方政府在这一问题上的一次正面回应。

三是续期程序与救济途径之缺。学界在补偿问题上有很多声音,有观点认为,若当事人对补偿事项有约定则从其约定,若无约定,则由建设用地使用权人对地上建筑物进行拆除,国家对不能拆除部分给予适当补偿。还有观点要求土地所有权人按照建筑物市场价值进行补偿。

三、比较法视野下的经验借鉴:以我国香港特区、台湾地区为例

(一)香港特别行政区的土地批租续期制度

根据《香港特别行政区基本法》第七条规定,香港实行土地所有权归国家、使用权有偿批租的制度,与内地最为相似。这套制度呈现出如下特点:

一是批租形式的多元性和批租期限的长期性。土地批租涵盖拍卖、招标、协议等多种形式,土地使用权人可获得75—99年不等的批租年限。二是续期规则的灵活性。土地使用权人既能在合同中事先约定批租事宜,亦可在届满前20年内向政府提交续期申请,除非基于公共利益需要收回土地,政府原则上会批准续期。三是续期费用的合理性和统一性。对于已经在合同约定续期事宜的使用权人,无需支付地价,仅需按房地产年租金的1.5‰、市场地价的0.1‰缴纳地税。对于在期满前提出续期申请的使用权人,需按规定缴纳地价,地价的确定根据土地的地段、发展前景等因素综合评估。此外,地价支付方式较为灵活,可选择一次性付清或分期缴纳。四是制度供给的法治化和可预期性。所有规则通过立法会制定,续期条件、地租标准、评估方法公开透明,极大稳定了市场主体的预期。