

（二）我国台湾地区“民法典”地上权规则

我国《民法典》所述的建设用地使用权与台湾地区“民法典”所述的地上权意义相当，均在他人土地之上设立的以建造并保有建筑为目的的他物权。根据台湾“民法典”第八百三十九条、第八百四十条之规定，台湾地区在续期问题上的处理呈现如下特点：

一是私法自治的第一性和公权力介入的补充性。当事人就地上权期满后地上物处置有预定的从约定，无约定则适用推定原则；时价与延长期限的确定则体现了公权力的适度干预。二是地上建筑物处理上的务实性。地上权终止后，建筑物不随土地归属于所有权人，原则上由地上权人取回并恢复土地原状。同时，收回土地后并非一律拆除建筑，土地所有权人作价补偿或延长地上权存续期间，均以充分发挥建筑价值为宗旨。三是地上权人权益保障的优先性。在兼顾地上权人与土地所有权人利益的前提下，优先保障地上权人权益。法律赋予地上权人建筑物时价补偿请求权，避免其投资损失；同时考量所有权人无力补偿的情形，明确可酌定延长地上权期间，实现了双方利益的周全平衡。

综上可见，大陆法系的台湾地区，其地上权制度注重保护地上建筑物的权益，而英美法系的香港，其土地批租制度更倾向于保护土地使用权本身，即土地租期的长期稳定。无论二者有怎样的差异，这两套制度对我们的启示是有共性的：首先是立法先行，即通过高层次立法确立基本规则，杜绝行政随意性。其次是利益平衡，制度设计需兼顾政府、用地企业和社会三方利益。再次是方式灵活，续期费用可探索“一次性补缴”与“年度租金”相结合的弹性方案，减轻企业负担；期满后地上建筑可

以采用“按价补偿”抑或“延长期限补偿”的方式，避免资源浪费。最后是保障产权价值，应坚持“续期为原则，收回为例外”的导向，对收回给予充分、及时的补偿，保护商业投资与财产价值。

四、立法路径：构建系统化的工商业用地续期制度框架

基于我国法律土壤与现实国情，并借鉴周边地区成熟经验，我国工商业用地使用权续期制度的构建应确立并遵循一系列指导原则。在这些指导原则的基础上，通过制定专门的行政法规，或对《城市房地产管理法》等相关法律进行系统性修订，设专章予以规定，在立法层面给予续期制度充分保障。

（一）核心指导原则

一是法治化原则，将续期的实体条件、费用标准、程序流程全部纳入法律和行政法规的规范之下，实现“依法续期”。二是市场化原则，续期费用的确定应反映土地要素的市场价值，但需通过科学的机制设计平抑市场波动，防止“天价续期费”扼杀实体经济。三是分类处理与利益平衡原则。区分不同产业、不同区域、不同历史阶段取得的土地，实行差异化的续期政策。对实体经济、高新技术产业、民生服务业可给予一定优惠。四是程序正当与救济保障原则，确保续期申请、审批、缴费、登记全过程的公开、公平、公正，并为权利受损方提供有效的行政与司法救济途径。

（二）实体规则构建

一是明确准予续期的原则。规定土地使用权期限届满，用地者申请续期且不存在法定不予续期情形的，人民政府应当予以批准。确立“依申请自动续期”为一般原则。二是细化不予续期情形。严格限定“社会公共利益需要”的范围，可列举为国防外交、重大公共基础设施建设、城市规划重大调整且无法

采取其他方式实现等。三是建立科学的续期费用体系。以续期时土地的“基准地价”为基准，设定合理的比例系数，并结合原出让金、土地使用年限、企业地方综合贡献度（如税收、就业）等因素进行调节。允许用地者选择一次性缴清或分期缴纳方式。对符合国家产业政策导向的鼓励类产业，可适用优惠系数。

（三）程序规则构建

一是明确预告与申请程序。自然资源主管部门应在使用权届满一定时间前进行公告，提醒用地者；用地者需在届满前一定时间内提交书面申请。二是完善审批与决定程序。主管部门应在受理后规定时间内作出是否准予续期及费用标准的书面决定，不予续期的决定必须说明理由及法律依据。三是规范登记与公示程序。准予续期的，应办理不动产登记，并向社会公示，保障交易安全。四是制定收回与补偿程序。对于符合前述“不予续期”情况且严格依照法定程序不予批准续期的土地，政府依法收回；补偿标准应不低于收回时地上建筑物、构筑物及其附属设施的市场评估价，并适当考虑企业搬迁、停产停业损失；双方就补偿标准存在争议的，可以酌量延长用地年限，若用地者不愿意延长用地年限，则无权请求补偿。

（四）配套保障机制

程序架构要与国土空间规划衔接，续期审批应结合最新的国土空间规划，确保土地使用符合城市发展长远布局。制度建设要与企业生命周期协调，探索续期年限与企业投资回报周期相匹配的弹性年期制度。同时要设立过渡期安排，对新法实施前已到期或即将到期的土地，制定明确的过渡期处理办法，实现政策的平稳衔接。

编辑/李程(lcpupu@126.com)