

论城市土地使用权变更的法律调整

刘家庆

(重庆建筑大学管理工程学院 400045)

102933

10
47-52
摘要 根据国家法律、法规的有关规定,论述了土地有偿使用制度所涉及的城市土地使用权出让、转让、出租活动中,法律调整的具体内容和要求。

关键词 土地有偿使用, 土地使用权出让, 转让, 出租

中图分类号 D(9)45.4

城市、房地产

土地有偿使用是我国推行地产制度改革、健全地产市场的基础,也是土地所有权和使用权相分离的一种土地使用形式。土地使用者要取得土地使用权,作为交易对价,必须向土地所有者支付一定的费用。过去我国长期对国有土地实行无偿、无限期使用制度,禁止土地使用权有偿流通,使国家土地所有权形同虚设,土地利用率低,资源浪费大,国家财政收入流失。1988年4月全国人大修改宪法,删除了不得出租土地的规定,将“土地的使用权可以依照法律的规定转让”载入宪法。《土地管理法》也把有关条文相应修改为“国有土地和集体所有的土地的使用权可以转让。”1990年5月19日发布施行的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》为土地有偿使用制度确定了具体的规范。本文拟就土地有偿使用的主要经济活动,即城市土地使用权的出让、转让和出租中,对当事人行为进行法律调整的具体内容和要求,作一论述。

1 土地使用权的出让

1.1 土地使用权出让的含义

根据《国有土地使用权出让和转让暂行条例》第八条和《城市房地产管理法》第七条规定,土地使用权的出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。在国有土地使用权出让关系中,国家具有土地所有者和行政管理者的双重身份。一方面,国家作为土地所有者,与土地使用者之间确立的出让关系,是基于平等、自愿、有偿、有期的原则而建立的反映一定的权利义务的法律关系。受让人取得土地使用权,也就取得该土地的占有、使用、收益权和一定的处分权,可依法行使转让、出租、抵押以及继承、赠与等民事权利;另一方面,国家作为土地的行政管理者,依法对土地流转进行有效控制,将土地使用权转让给受让人,并不是以收取使用金为唯一目的;而是要考虑对经济秩序的影响,更好地全面实施国家的土地政策,调节经济社会活动的空间布局。这与商品经营者追求最大的经济效益有着本质的区别。

法律在規定土地使用权出让的同时,明确规定地下资源、埋藏物和市政公共设施等不在土地使用权出让范围内,土地使用权的出让,必须由市、县人民政府负责,有计划、有步骤地

收稿日期:1998-05-20

刘家庆,男,1951年生,讲师

进行。出让的地块、用途、年限和其他条件,必须由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划和管理建设部门共同拟定方案,按照国务院规定,报经有批准权的人民政府批准后,由市、县人民政府土地管理部门实施。直辖市的县人民政府及其有关部门行使前款规定的权限,由直辖市人民政府规定。

1.2 出让方式

出让方式是指通过某种形式及程序将国有土地使用权让与给使用者。出让方式不仅涉及到出让土地上的实质内容,还包括法定的形式和程序的要求。按照《国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《城市房地产管理法》的规定,国有土地使用权的出让有协议、招标、拍卖三种出让方式:

1) 协议出让。就是出让方和受让方通过协商的方式有偿出让土地使用权。主要适用于市政工程、公益事业用地,需要减免地价的机关、部队用地,政府为调整经济结构、实施产业政策给予扶持、优惠的项目。具体步骤是:①申请受让人向市、县土地管理部门书面申请出让土地使用权,并提交资信、资质等有关文件。②市、县土地管理部门向申请受让人提供出让地块必要的资料及有关规定。③申请受让人应在规定时间内,向土地管理部门提交土地开发建设方案和载明愿付土地出让金的数额、付款方式等文件。④市、县土地管理部门从接到前项规定的文件之日起,应在三十日内作出答复,并与申请受让人进行具体协商。对不符合条件的,说明情况退回申请。⑤经协商达成协议后,市、县土地管理部门与申请受让人签订土地使用权出让合同。

2) 招标。招标出让就是在规定的期限内,由符合条件的单位或者个人(受让方)以书面投标的形式,竞投某片土地使用权,土地招标小组(出让方的代表)在投标者中选择。土地使用权出让引入招标的方式,目前还缺乏严格的法律规定,参照我国有关招标投标的规定及经验,招标出让一般经过以下几个步骤:①招标。市县土地管理部门编制招标文件,发出招标公告或向投标者发出招标通知书。招标文件是招标人编制标单的基础和依据,包括投标人制定投标书必需的全部资料的要求。招标文件一般包括下列内容:一是投标人须知的有关事项(投标须知),二是土地投标书,三是土地使用权出让合同书,四是土地使用规则。招标文件还应当说明投标的截止日期,开标的时间、地点、投标保证金预缴的时间、方式、数额等。②投标。投标人到指定地点领取招标文件及有关资料,并按招标文件规定向市、县土地管理部门交付保证金(不计息,可抵充出让金),并将标书密封,在规定的时间内,投入指定的标箱或送达指定的地点。③开标、评标、决标。招标人会同有关部门和聘请专家组成评标委员会,在公证机关的参加下,由评标委员会主持开标、评标和决标工作。评标委员会对有效标书进行评审,决定中标者。招标人给中标者发出中标通知书。不具备投标者资格的标书,不符合招标文件规定的标书以及超过截止日期送达的标书,评标委员会决定其无效。④签约。中标者接到中标通知书后,在规定日期内持前项文件与招标人签订土地使用权出让合同,并支付规定数额的定金。中标者在付清全部土地使用权出让金后,领取土地使用权证。

3) 拍卖。拍卖就是土地管理部门代表国家就土地的使用权公开叫价出让,由应价高者获得土地使用权。它主要适用于竞争性强的房地产业、金融业、商业、旅游业和娱乐用地。具体步骤为:①发布拍卖公告。市、县土地管理部门事先发出公告,说明被拍卖土地的面积、座落、用途、使用年限、竞投报名地点、日期等内容;②竞投者持资信证明文件,按公告的时间、

地点报名,交付竞投保证金,领取牌号参加竞投;③土地管理部门在公告的时间、地点,由主持人现场公布拍卖底价,当场应价竞争,确定购买者;④购买者应在规定的日期内,与市、县土地管理部门签订合同,并经公证机关公证。

我国《城市房地产管理法》规定“商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地,有条件的,必须采取拍卖、招标方式;没有条件,不能采取拍卖、招标方式的,可以采取双方协议的方式”。通过协议、招标、拍卖方式取得土地使用权者,在签订出让合同时,应向市、县土地管理部门支付出让金总额10%的定金,按出让合同规定,支付土地使用权出让金后的十五日内,向市、县土地管理部门申请办理土地使用权登记,领取土地使用证,取得土地使用权。

1.3 出让合同

土地使用权出让,应当签订书面出让合同。土地使用权出让合同是指市、县土地管理部门与受让人之间就出让土地使用权及如何行使使用权所达成的,明确相互间权利义务关系的协议。

从各地的实践来看,土地使用权出让合同一般应包括以下内容:①双方当事人的名称、住所;②土地的位置、四至、面积、性质及用途;③土地的使用期限和开发期限;④土地使用费的标准及给付方式;⑤规划设计指标;⑥开发进度与分期投资额度;⑦违约责任;⑧纠纷的解决方式;⑨双方认为应加以特别约定的条款;⑩合同订立的地点、日期等。

出让合同生效后,出让方和受让方都必须全面、实际地履行合同。根据我国法律规定,土地使用者应当在签订土地使用权出让合同后六十日内,支付全部土地使用权出让金,逾期未全部支付的,出让方有权解除合同,并可请求违约赔偿;出让方应当按照合同规定,提供出让的土地使用权,未按合同规定提供土地使用权的,土地使用者有权解除合同,要求返还土地使用权出让金,并可请求违约赔偿。

1.4 双方当事人的权利义务

根据有关法律规定,出让土地的一级市场由国家垄断经营,代表国家出让土地使用权的市、县土地管理部门,在出让合同成立后,有权获得土地使用权的出让金,但也承担下列相应义务:①应当按照合同规定,提供出让的土地使用权;②应保证土地使用权人所取得的权利不被第三人剥夺;③保证土地适用于合同所规定的用途。

受让人在支付出让金、取得土地使用权后,即对国家土地管理部门交付的特定土地,享有占有、使用、收益的权利以及在约定或法定期限内对其土地使用权的处分权。受让人的主要义务有以下各项:①按合同规定的数额和方式交付土地使用费;②依照合同规定的条件和城市规划的要求,开发利用和经营土地;③依照法律规定的期限使用土地,土地使用期限届满后,土地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权由国家无偿取得,土地使用者应当依法交还土地使用证,并依照规定办理注销登记。

2 土地使用权的转让

2.1 土地使用权转让的含义

根据《国有土地使用权出让和转让暂行条例》的规定,土地使用权转让是指土地使用者将土地使用权再转移的行为,包括出售、交换、赠与。仅有土地使用权的出让还不可能建立

起较为完善的土地市场,只有允许土地使用权的转让,才能将土地使用权真正作为商品投入市场。从法律上看,土地使用权的转让是一种平等主体之间的民事法律行为,适用民法的一般原则和调整方法,国家在其中只起监督者的作用,并依据一定的法律规定,收取一定的税金,调节转让行为。

依据有关法律规定,土地使用权的转让必须坚持下列原则:

1) 土地使用权转让时,原受让人同时转让了土地使用权出让合同所确立的权利义务。

2) 土地使用权与其地上建筑物产权相一致,即土地使用权转让时,其地上建筑物、其他附着物所有权随之转让;土地使用者转让地上建筑物、附着物所有权时,土地使用权随之转让;但地上建筑物,其他附着物作为动产转让的除外。土地使用权和地上建筑、其他附着物所有权分割转让的,应当经市、县人民政府土地管理部门和房产管理部门批准,并依照规定办理过户登记手续。

3) 不得损害土地及地上建筑物的经济效益,并不得损害社会公共利益。

2.2 转让的条件

一般情况,土地使用权人在通过协议、招标、拍卖等方式取得土地使用权后,即可自由转让。但为防止炒卖地皮,规范土地市场,有关法律规定了土地使用权转让应具备以下条件:

1) 土地使用权人已合法地取得了土地使用证。否则,所签土地使用权转让合同无效。

2) 土地使用权人已经缴清地价(出让金)。

3) 投入土地的开发建设资金已达到合同约定总投资额的 25% 以上或已经完成了“六通一平”的基础设施建设。

4) 土地使用权如属中外合资企业、中外合作企业,其转让应经董事会决议。否则,土地使用权的转让无效。

土地使用权的转让自签订土地使用权转让合同之日起十五天内,应向有管辖权的土地管理部门办理变更登记,缴纳土地使用权转让费。土地使用权转让价格必须合理,为防止哄抬地价或规避税收征管,法律规定:土地使用权转让费明显低于市价的,政府可按出售价优先购买。如价格不合理上涨时,政府有权采取抑制上涨的措施。

2.3 土地使用权转让的效力

土地使用权转让的效力及于转让人土地使用权的全部内容。转让人在转让合同中转让土地使用权的同时,原对国家承担的义务,也一并转让给受让人。虽然国家不参与土地使用权转让双方之间的法律关系,但土地使用权人对国家的义务不因主体的变更而更改,受让人在取得转让人的土地使用权后,必须承担转让人原承担的对国家的义务,双方当事人不得以约定变更此类义务。土地使用权转让时,土地使用权出让合同和登记文件中载明的权利、义务随之转移。土地使用权转让时,其地上建筑物、其他附着物所有权亦随之转让。

2.4 土地使用权转让的方式

如前所述,土地使用权转让的方式,有出售、交换与赠与三种。

1) 土地使用权出售。是指土地使用权人为获取价款而将土地使用权转让给他人,受让人在支付款后取得土地使用权的法律行为。

土地使用权出售具有以下特点:①土地使用权出售是一种有偿、要式的法律行为;②土地使用权出售是一种不转移土地所有权的“权利买卖”;③我国法律规定,土地使用权转让价

格低于市场价格的,国家有优先购买权。

在土地使用权出售关系中,双方当事人的主要义务是:①出卖人的义务包括交付土地使用权;保证买受人所取得的土地使用权不受第三人追索;土地的开发必须符合法定的标准。

②买受人的义务包括支付价款;接受土地使用权的交付;支付买卖中的合法费用(如契税手续费等)。

2) 土地使用权交换。是指两个不同地块土地使用权的拥有者,通过合意,将各自土地使用权进行交换的法律行为。

土地使用权交换的特点是:①土地使用权交换是一种有偿、要式的法律行为;②土地使用权交换是一种权利上的互易,当事人双方的义务对等。交换土地使用权的双方当事人负有如下义务:交付各自土地使用权;保证对方所获得的权利不受第三人追索;保证土地开发程度符合法律规定或合同规定的标准;在不等价交换中,得益的一方还应补给对方合理的“差价”。

3) 土地使用权赠与。是指土地使用权人将其权利无偿地转移给他人的法律行为。土地使用权赠与是一种无偿的法律行为,赠与人赠送土地使用权不能获得任何报酬。土地使用权的受赠人可以是国家、法人或公民个人。在土地使用权赠与关系中,只有赠与人一方承担义务,其义务包括:交付土地使用权;承担故意不告诉土地缺陷而给受赠人造成损失的赔偿责任等。

3 土地使用权的出租

3.1 土地使用权出租的含义

根据《国有土地使用权出让和转让暂行条例》的规定,土地使用权出租是指土地使用者作为出租人将土地使用权随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用,由承租人向出租人支付租金的行为。土地使用权出租和转让不同,在土地使用权租赁关系中,出租人在保留土地使用权的前提下,在租赁期间内,将土地交付承租人占有、使用、收益;租赁期限届满后,由出租人收回该土地使用权。土地使用权出租的效力仅限于租赁关系的当事人双方,土地使用权出租后,出租人仍然是原土地使用权出让合同的主体,承租人并不因此和国家发生土地使用关系。土地使用权出租一般限于有偿获得的土地使用权。

3.2 出租的条件

1) 出租人对土地的开发必须达到法律规定的或土地使用权出让合同约定的标准。未按土地使用权出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的,土地使用权不得出租。

2) 因划拨而取得的土地使用权,如果不符合法律规定的条件(主要是经市、县土地管理部门批准和向国家交付出让金),则不得出租。

3) 土地使用权租赁期,不能超过原土地使用权出让合同约定年限经原土地使用者使用后的剩余年限。超过原土地使用权出让合同所定期限或原土地使用者使用后的剩余年限的土地使用权租赁合同,其超过年限后的租赁关系无效。

4) 土地使用权出租时,其地上建筑物、附着物应随同一并出租。

3.3 土地使用权租赁合同

土地使用权出租时,出租人与承租人应当签订土地使用权租赁合同。租赁合同的标的,可以是出租人通过出让合同获得的全部土地使用权,也可以是部分土地使用权。如是后者,应通过土地管理部门勘测、绘图、签证。土地使用权租赁合同应包括如下主要条款:双方当事人的名称、地址;合同标的(包括土地地号、位置、四至、面积);地类、用途;地上建筑物或附属物的种类、面积和用途;土地使用权证号码、地上建筑物或附属物产权证号码等;租赁期限;租金及支付方式;租赁土地的使用方式;违约责任等。

土地使用权租赁合同中出租人的义务:依据合同将土地交付给承租人占有、使用;有关出租土地的负担,如土地使用税等,仍由出租人负担;保证承租人占有使用的土地不被第三人追索。承租人的义务是:依照合同规定的标准、时间和方式支付租金,依照合同规定的用途使用土地,未经出租人同意,不得将土地使用权转租;租赁期限届满,将土地交还出租人。土地使用权租赁合同不得违背国家法律、法规,以及原土地使用权出让合同的约定,不得将土地使用者对国家承担的义务,擅自转归承租人。

涉及土地有偿使用的经济活动,还包括土地使用权的抵押,它是使用者在土地使用过程中,为履行债务,以土地使用权设定担保的特定经济活动。房地产管理法及担保法对其也有相应的规范和要求。此外,以划拨方式取得国有土地使用权的公司、企业、其他经济组织、个人,在以法律规定的一定形式,向政府缴纳地租后,亦能将划拨土地使用权作为生产要素进入市场参与流通。也就是说,划拨取得土地使用权的,在符合法定条件的前提下,也可以转让、出租、抵押。国家也有相关法规对此作了规范和要求。1988年11月《城镇土地使用税暂行条例》发布实施,对城镇用地的单位和个人,开征了土地使用税,这是国家通过税法调整土地有偿使用的重要举措。对上述活动中的法律调整问题,限于篇幅,本文不作详细论述。

土地有偿使用诸项经济活动,特别是本文比较详细地论及的土地使用权的出让、转让和出租经济活动中,法律、法规调整、规范当事人具体行为的要求既宽广,也细微。可见土地有偿使用问题,对房地产经济的健康发展,对维护国家土地所有权和相应的财政收入,都有举足轻重的重大影响。同时,参与房地产经济活动的当事人,也只有熟悉、掌握有关法律规范的具体内容和要求,才能把工作做好,使自己所追求的经济目标和相应的权益,得到国家的认可和保护。

参 考 文 献

- 1 汤树祥,谢卫东主编.中国房地产实务全书.北京:新时代出版社,1992
- 2 周 岩,金 心著.土地转让法.北京:农业大学出版社,1992

Discussion on the Legal Adjustment of Payable Land Use

Liu Jiaqing

(Faculty of Management Engineering, Chongqing Jianshu University, 400045)

Abstract According to national law and code, this paper discusses the content and requirement of legal adjustment in urban land leasehold relevant to the rules of payable land use.

Key Words payable land use, grant in land leasehold, conveyance, renting

(编辑:陈 蓉)