

## 第十二章 建设用地使用权终止与收回

### 重点提示

建设用地使用权的收回分四种类型：一是建设用地使用权届满，如果是住宅建设用地使用权，则自动续期，如果是非住宅建设用地使用权，则土地使用者需要继续使用土地的，应当申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。未申请续期或者虽申请续期但未获批准的，建设用地使用权由国家无偿收回。二是政府因公共利益需要，依法提前收回建设用地使用权并予以建设用地使用权人一定的经济补偿，实践中主要表现为城市房屋的拆迁。三是政府依法无偿强制收回，主要为建设用地使用权人未按期缴纳土地出让金或闲置土地两年以上。四是建设用地使用权人以牟利为目的非法买卖土地使用权而被政府依法收回。同时本章还对建设用地使用权收回的主体及程序进行了论述。

## 第一节 建设用地使用权届满

依据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第三十九条、第四十条、第四十一条规定,《城市房地产管理法》(2007年修订)第二十条、第二十一条、第二十二条规定以及《物权法》第一百四十九条的规定,我国目前对建设用地使用权届满时的续期处理分两种情况:

一、住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期。

【律师提示】学理解释认为<sup>1</sup>,该规定的目的是通过续期延长地上房屋及其他不动产所有人的使用期限,以便在将来收回该住宅建设用地使用权时,地上房屋及其他不动产已不具有使用价值。因此,对住宅建设用地使用权期间届满的,不涉及地上房屋及其他不动产的归属问题。

但笔者以为实际上该担心恰恰相反。因为依照2005年7月1日正式实施的国家标准《民用建筑设计通则》<sup>2</sup>规定,民用建筑的设计使用年限为50年,远远低于住宅建设用地使用权的70年使用年限。故在建设用地使用权还未届满之前,地上建筑物的使用年限就已到期,如无意外,地上建筑物就成了危房,都会被拆除重新建造或翻建。如此循环,显然达不到“收回该住宅建设用地使用权时,地上房屋及其他不动产已不具有使用价值”之目的。

【律师提示】学理解释认为<sup>3</sup>,如果建设用地使用权人到期明确表示放弃该权利,法律应并不对其处分权利的行为进行干预。而对于自动续期是否需要重新签订土地出让合同并交纳土地出让金,《物权法》没有具体规定,从《物权法》立法的本意考虑,该问题是留待以后专题研究再行决定,而不是按现行法律规定处理。

值得一提的是,《物权法》规定的住宅建设用地使用权届满自动续期的规定,并没有明确自动续期的时限与原合同约定的期限相等。从《物权法》规定的土地与建筑物权利保持一致使用的原则推测,将来很有可能,国家会通过立法方式对该问题进行限制,规定可以自动续期的住宅建设用地使用权期限等于地上建筑物剩余的使用年限。

二、非住宅建设用地使用权期间届满,土地使用者需要继续使用土地的,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,并办理登记。土地使用者未申请续期或者虽申请续期但未获批准的,建设用地使用权由国家无偿收回。该土地上的房屋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,如

<sup>1</sup> 《〈中华人民共和国物权法〉条文理解与适用》,黄松有主编,最高人民法院物权法研究小组编著,人民法院出版社2007年3月1日第1版,第449页。

<sup>2</sup> 《民用建筑设计通则》国家标准,GB 50352—2005,施行日期:2005年7月1日,建设部公告第327号发布。

<sup>3</sup> 《〈中华人民共和国物权法〉条文理解与适用》,黄松有主编,最高人民法院物权法研究小组编著,人民法院出版社2007年3月1日第1版,第448页。

果没有申请续期或续期申请未获得批准，建设用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。

**【律师提示】**对于非住宅建设用地使用权届满续期成功的土地出让金的支付标准，是按签订出让合同时的标准确定，还是按原合同约定的标准确定，目前法律及行政法规并无明确规定，实践中存在两种意见：一种意见认为通过续期，建设用地使用权实际上获得的是优先受让的权利，续期后的出让金应按续期时的价格确定。另一种意见认为，由于续期是变更原合同约定的使用期限，是以延长原合同所设立的权利为基础进行的，因此，按原合同约定的标准支付所延长的使用期限内的出让金更为合理。

笔者以为，从政府角度出发，显然会采纳第一种意见，而且非住宅建设用地使用权是以商业利润最大化为目的，在每年的土地出让金逐步升高的情况下，如果只按原合同约定的标准确定，这部分巨大的土地出让金之差额就成了投资人的利润。目前一些地方政府对年限已到期的非住宅建设用地使用权续期，都以申请续期当年的同地段同期土地出让金标准为计算依据。

另外，1990年12月20日，国家土地管理局在关于对《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》有关问题的答复<sup>4</sup>中，曾提到：“根据《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》第四十条、第四十一条规定，……。土地使用权期满，土地使用者需要续期的，可以申请续期；经批准续期的，按规定重新签订土地使用权出让合同，支付出让金，并办理登记，其原地上的建筑物、其他附着物的产权在续期使用期间可以不变，由出让合同约定”。从中也可以窥测到政府其实是倾向于第一种意见的。

## 第二节 政府提前收回与补偿

《土地管理法》第五十八条规定，为公共利益需要使用土地的或为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的，由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以提前收回国有土地使用权，并对土地使用权人给予适当补偿。但《城市房地产管理法》（2007年修订）第二十条只规定了根据社会公共利益的需要，可以依照法律程序提前收回，并根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际状况给予相应的补偿。《物权法》第一百四十八条进一步明确规定，建设用地使用权期间届满前，因公共利益需要提前收回该土地的，应当依法对该土地上的房屋及其他不动产给予补偿，并退还相应的出让金。

据此，只有在公共利益需要的情况下，政府才可依法提前收回建设用地使用权并给予建设用地使用权人一定的经济补偿。但目前法律对公共利益的内涵并无界定，所以实践中存在

---

<sup>4</sup> 《国家土地管理局关于对《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》有关问题的答复》，2003年2月20日发布的《国土资源部停止执行部分规范性文件的通知》规定本文停止执行。

大量因提前收回引发的矛盾，突出表现在城市房屋拆迁的补偿与安置诉争方面。

**【律师提示】**关于何谓公共利益，虽然宪法和绝大多数法律均没有明文规定，但目前我国有 50 多个法律中涉及到公共利益概念<sup>5</sup>。对于公共利益的含义和范围，仍然有些法律对“公共利益”、“公益事业”的范围作出了较详细的列举，并规定了兜底条款：如《信托法》第六十条<sup>6</sup>、《测绘法》第三十一条<sup>7</sup>、《土地管理法》第五十四条<sup>8</sup>、《公益事业捐赠法》第三条<sup>9</sup>等。2004 年 6 月 15 日，国务院办公厅下发了《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》，该通知规定：“凡拆迁矛盾和纠纷比较集中的地区，除保证能源、交通、水利、城市重大公共设施等重点建设项目，以及重大社会发展项目、危房改造、经济适用房和廉租房项目之外，一律停止拆迁，集中力量解决拆迁遗留问题。”笔者认为，以上提到的可继续拆迁项目，可以理解为国务院对拆迁过程中的公共利益范围的暂时认定。

**【案例分析】**《宣懿成等 18 人诉衢州市国土资源局收回土地使用权行政争议案》

---

<sup>5</sup> 这是笔者的非不完全统计。

<sup>6</sup> 《信托法》第六十条规定：为了下列公共利益目的之一而设立的信托，属于公益信托：(一)救济贫困；(二)救助灾民；(三)扶助残疾人；(四)发展教育、科技、文化、艺术、体育事业；(五)发展医疗卫生事业；(六)发展环境保护事业，维护生态环境；(七)发展其他社会公益事业。

<sup>7</sup> 《测绘法》第三十一条规定：政府及其有关部门和军队“因防灾、减灾、国防建设等公共利益的需要，可以无偿使用”测绘成果。

<sup>8</sup> 《土地管理法》第五十四条规定：下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：(一)国家机关用地和军事用地；(二)城市基础设施用地和公益事业用地；(三)国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；(四)法律、行政法规规定的其他用地。

<sup>9</sup> 《公益事业捐赠法》第三条规定：本法所称公益事业是指非营利的下列事项：(一)救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动；(二)教育、科学、文化、卫生、体育事业；(三)环境保护、社会公共设施建设；(四)促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。