

再论民法典住宅建设用地使用权续期制度的立法构建

石冠彬

摘要:住宅担负着保障公民安居乐业的政治功能,不能由传统私权理论得出住宅建设用地使用权续期应有偿的结论。民法典物权编一审稿采纳法律、行政法规可规定有偿续期的立场值得商榷。抑制房地产投资、平衡资源分配与住宅建设用地使用权自动续期是否有偿并无关联,这一使命应当由房地产税制度予以承载。基于安定人心、保障公民私权、尊重国家所有权、构建城乡一体化福利制度、营造良好营商环境、妥当解决年限纠纷等考量,民法典宜采“房屋安全使用期限内无偿自动续期”的立法方案:房屋安全使用期限内住宅建设用地使用权自动且无偿续期,同时允许对房屋进行修缮;房屋所有权人若于住宅建设用地使用权期限内申请重建,政府原则上应批准,但重建后的建筑物寿命超出剩余住宅建设用地使用权期限部分宜按年缴纳租金。

关键词:民法典编纂;住宅建设用地使用权;自动续期

中图分类号:D913 **文献标识码:**A **文章编号:**1000—8691(2019)02—0008—08

一、问题的再提及:源于民法典物权编草案的立场

自2016年4月份温州土地续期事件后,学界持续关注住宅建设用地使用权续期问题,虽然就住宅建设用地使用权到期后房屋所有权人无需申请即享有自动续期权利早已形成共识,但是就住宅建设用地使用权续期是否应当有偿、未来民法典物权编应当如何规定该制度始终未达成共识,“无偿自动续期”及“有偿自动续期”的论者一定程度上均论证了自己观点的合理性,并提出了诸多立法方案。笔

者也曾撰文《住宅建设用地使用权续期制度的宏观构建》,认为住宅建设用地使用权自动续期是否有偿的问题并不能从现行法律中找到明确依据,未来立法可以考虑“房屋安全年限内免费自动续期”的立法方案或“带免费续期面积的累进制缴费续期制度”的立法方案,并主张从政治性考量、城乡福利一体化、司法实务纠纷的处理等角度考量宜采纳“房屋安全期限内无偿自动续期”的方案。^①

根据全国人大官网公布的《民法典各分编草案(一审稿)》,物权编就上述问题在第152条第1款规定“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续

基金项目:本文是国家社会科学基金重大项目“中国特色自由贸易港的建设路径及法治保障研究”(项目编号:18ZDA156)、海南大学自由贸易港专项课题“建立健全与中国特色自由贸易港相适应的法律构架”(项目编号:2018年海大法研字第19号)、海南大学高层次人才科研启动基金项目“民法典编纂背景下民商事法律适用的疑难问题研究”(项目编号:kyqd(sk)1713)的阶段性成果。

作者简介:石冠彬,男,法学博士,海南大学法学院教授、博士生导师,中国人民大学博士后科研流动站博士后,主要从事民商法学研究。

^① 石冠彬《住宅建设用地使用权续期制度的宏观构建》,《云南社会科学》2017年第2期。该文发表后引发较大关注,《新华文摘》《中国社会科学文摘》《高等学校文科学术文摘》均加以转载,在2017年民法学年会上也曾引发是否侵犯城镇无房户(包含在城市没有住房的农村居民及无房的城镇居民)合法权益的质疑,质疑者认为城市住宅建设用地的所有权人乃国家,属于全民所有的财产,而无偿续期似乎只能让部分人受益;对于笔者提出可以探索通过形式上土地一律国有化从而构建统一国有建设用地使用权制度,从而使农村宅基地免费取得与城镇房屋免费续期制度相呼应的福利制度,重庆大学宋宗宇教授等在年会上就表达了异议。

期。续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定。”至此,立法机关在民法典编纂工作启动以来首次表明法律、行政法规可另行规定住宅建设用地使用权自动有偿续期这一官方立场。^①值得注意的是,这是自2016年4月份温州土地续期事件后,官方首次发出住宅建设用地使用权的续期可能收费的信号;在此之前,不论是《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》(中发〔2016〕28号)中的表态还是国土资源部就温州土地续期事件批复的“两不一正常”暂缓方案,以及国务院总理李克强同志2017年在十二届全国人大五次会议闭幕上的讲话,都给予了公众住宅建设用地使用权续期可能将免费的积极信号。^②而且,对一审稿进行字面解读,笔者认为相对于《物权法》而言,“续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定”这一规范事实上已经表明国家在续期问题上拟采纳“续期原则上有偿、依法可减免”的立场:一方面,民法典物权编草案赋予了法律、行政法规有权规定续期缴费,这已属对现行《物权法》第149条的重大改变,为有偿续期留下了制度空间;另一方面,“减免”一词从字面上而言,不论是减少或者免除,均以收费作为前提,所以既然立法没有采纳“续期费用的缴纳或者减免,以及免费续期,依照法律、行政法规的规定”这样的表述,确实有理由推定立法者似乎更倾向于收费这一立场,或者说立法者主观上对该问题的回避在客观上很可能引导收费的结果。^③

那么,民法典物权编一审稿所确立的法律、行政法规可以规定住宅建设用地使用权有偿自动续期这一立场,是否意味着“有偿自动续期论”相较于“无偿自动续期论”更为合理呢?对此,本文将先就“有偿自动续期论”的主要理由及具体方案加以分析,并在论证无偿自动续期论的合理性的基础上阐述“房屋安全年限内免

费自动续期”这一立法方案的理由及制度基本框架,以期能够引起学界对目前立法草案弊端的重视。

二、住宅建设用地使用权续期有偿性问题之我见

诚如前述,就住宅建设用地使用权续期问题,学界已经达成房屋所有权人在住宅建设用地使用权续期时无需申请、无需重新办理手续的共识,但就续期是否应当有偿这一问题始终未形成共识,不论是“有偿自动续期论”还是“无偿自动续期论”,均具有一定理论依据。对此,本文该部分将在对有偿自动续期方案加以考察的基础上,再行论证“无偿自动续期论”的合理性:

(一)住宅建设用地使用权有偿自动续期论的理论依据及立法主张

就住宅建设用地使用权续期是否应当有偿的问题,“有偿自动续期论”的见解至少有如下代表性观点:其一,所有权收益权能及用益物权期限性必然要求住宅建设用地使用权应当有偿续期。对此,有学者认为国有土地的使用必然是有偿的,现行立法及政策也均明确这一点,而住宅建设用地使用权的出让行为实质上属于土地租赁,出让金只是一次性支付的租金而已,所以续期问题就意味着续租,续租自然应当支付租金,^④也即国家收取地租乃土地国有的实现形式。^⑤换言之,土地归国家所有的所有权归属及住宅建设用地使用权作为用益物权的期限限制决定了其续期需向土地所有权人支付相应对价。^⑥其二,有论者认为住宅建设用地使用权不同出让期限的客观存在将使“无偿自动续期论”违背市场经济的公平公正原则,将加剧房地产市场的投机行为,并降低土地使用效率、加剧土地资源稀缺性的矛盾。^⑦其三,有论者从土地一级市

① 在此之前,全国人大法工委民法室在2017年11月8日的《中华人民共和国物权编(草案)》这一室内稿的第149条第1款延续了现行《物权法》第149条第1款“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期”这一规定,并且该内部征求意见稿在上述条文之后明确备注“本条涉及的续期法律安排问题将进一步研究”2018年3月15日全国人大法工委委内稿第150条第1款仍延续了上述规定。

② 王崇敏《住宅建设用地使用权续期问题探析》,《社会科学》2017年第5期。

③ 对于民法典物权编一审稿第152条的上述规定,在理解上可能存在一定争议。笔者曾与青岛大学魏振华博士进行了较为详细的探讨,魏博士主张现行民法典物权编草案在续期问题上的规定等于是没有规定,其认为,现有草案“续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定”这一规定并不包含价值判断,相当于“续期是否缴费由法律、行政法规加以决定”,笔者认为这样的理解一方面不符合字面意思,另一方面如果立法要采纳这样的立场则应直接采纳“续期是否缴费的问题,由法律、行政法规另行规定”这样的立法表述。

④ 林依标、陈权《商品住宅建设用地使用权续期问题再思考》,《中国土地》2017年第1期。

⑤ 詹晨辉《马克思主义土地逻辑总结与应用——以住宅建设用地使用权为例》,《理论月刊》2017年第5期。

⑥ 董彪《规范分析视角下住宅建设用地使用权续期规则探讨》,《法学杂志》2017年第10期。

⑦ 王利明《住宅建设用地使用权自动续期规则》,《清华法学》2017年第2期。

场的完善等角度来论证有偿自动续期的合理性,并主张允许无偿自动续期就可能引发土地一级市场上发生联合抵制长期转让土地使用权现象的发生。^①

比较有意思的现象在于,“有偿自动续期论”的支持者普遍认为有偿续期应当区别于土地的首次出让行为,所以续期费用与土地的原始出让价格之间是不同的^②也即有偿续期的费用收取应当是一个象征性收费,^③即使通过评估收取出让金的方案也认为应当通过福利补贴的方式返还或者减免所需缴纳的出让金。^④诚如有论者所言“有偿续期并不意味着个体意义上土地占有者需要重复不断地以向国家定期缴纳出让金的方式进行续期,这种重新市场化的方式过度地剥夺了土地占有者在固定期限内的收益,采用这种方式的温州续期收费模式也遭到普遍的反对。”^⑤

就有偿自动续期制度的具体设计及所需考虑的因素而言,很多论者考虑到了房屋的居住保障功能及一定的福利性:其一,有论者认为应当考虑房屋是否用于满足生活所需、个人人均居住面积等因素来确定续期费用的计算标准。^⑥其二,有论者认为住宅建设用地使用权续期问题从住房政策的公共性来看是一个带有社会福利性质的问题,应当考虑按照住房面积和套数进行区间分档,主张首套小面积住房可以免缴一次续期费用而大面积住房和二套房则应当严格按标准缴费,这样既能保障居民的基本住房需要,防止房地产成为资本炒作对象,也能实现土地使用权的收益权能。^⑦其三,有论者从住房居住功能出发认为有偿自动续期应当以人均住房面积作为考量基础,只对超额面积部分进行收费,并且超过面积越多收费则应当相对越高,使高收入者承担更高费用,从而实现社会公正的基本

目标;这一“超额面积有偿续期制度”的实质内涵在于“生存需要的居住地无偿续期+超出部分有偿续期”,也被称为“带免费续期面积的累进制缴费续期制度”,对于其中的居住面积多数观点都主张按照人均面积来计算,在这一观点中有学者主张对于超出限定数量的住宅按照房屋面积缴纳物业税或建设用地使用权持有税。^⑧在主张低价有偿续期的方案中,还有论者考虑到要区分住宅的居住和投资功能以确保代际公平,并主张应当“以住宅对应的建设用地面积而非房屋面积作为计算标准”。^⑨

此外,也有论者认为未来房地产税与有偿自动续期之间需要加以衔接:未来依法需要缴纳房地产税的住宅如果所占住宅建设用地使用权期限已经届满,则其除缴纳正常房地产税外还需缴纳“年金”,且两者彼此独立计算、互不冲突,“所谓年金,就是自动续期后的住宅建设用地使用权人应依法按年缴纳的国有土地有偿使用费”^⑩。

综上所述,有偿自动续期论多是从土地归国家所有、社会资源分配的内在需求、国家调控能力的减弱、国民内部的公平等角度来否定无偿自动续期的合理性,但与此同时,有偿续期的具体方案虽然有所区别,但对于续期费用不能按照正常的土地出让金计算则达成了共识,原因在于学者们基于住房的政治功能均从公法和私法交叉视角对这一问题进行了思考。

(二)住宅建设用地使用权无偿自动续期的合理性证成

就住宅建设用地使用权自动续期是否应当有偿的问题,本文认为上述有偿自动续期论的观点是难以成立的,立法宜确立无偿自动续期的立场:

其一,根据所有权权能中的收益权能认定续期有偿不具有合理性,住宅建设用地使用权并非纯粹

① 林依标、陈权《商品住宅建设用地使用权续期问题再思考》。

② 洪丹娜《宪法视阈中住宅建设用地使用权自动续期的解释路径》,《法学论坛》2017年第4期。

③ 王利明《住宅建设用地使用权自动续期规则》。

④ 蒲方合《国有住宅建设用地使用权续期期间土地使用权出让金探微》,《财会月刊》2018年第1期。

⑤ 侯学宾《从配得到到所有:住宅建设用地使用权续期的逻辑重构》,《法制与社会发展》2017年第6期。

⑥ 洪丹娜《宪法视阈中住宅建设用地使用权自动续期的解释路径》。

⑦ 叶剑平、成立《对土地使用权续期问题的思考》,《中国土地》2016年第5期。

⑧ 参见孙良国《住宅建设用地使用权自动续期的前提问题》,《法学》2016年第10期;牛立夫《论我国住宅建设用地使用权的附条件有偿续期》,《海南大学学报(人文社会科学版)》2012年第6期;刘太刚《城市住宅建设用地使用权续期的制度设计与抉择——构建带免费续期面积的累进制缴费续期制度》,《求索》2016年第7期;朱广新《论住宅建设用地使用权自动续期及其体系效应》,《法商研究》2012年第2期。

⑨ 高一飞《我国住宅建设用地使用权续期制度的构建》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2017年第4期。类似的方案认为有偿续期可以考虑价格低于首次出让的租赁制,并且需要区分自住和非自住两种情况以确定如何续期定价,参见林依标、陈权《商品住宅建设用地使用权续期问题再思考》。

⑩ 靳相木、欧阳亦梵《同名异质的土地使用权续期问题》,《东岳论丛》2017年第6期。

私法意义上所有权权能的行使,其承载着保障公民安居乐业的重大政治使命。作为国家代理人的人民政府,自然也应当对公民的居住权以及住宅建设用地使用权提供无条件的保障,任何一国政府都应当承担保障国民安居乐业的法定义务。^①诚如有论者所言,传统私权理论意味着“使用国家土地就应交钱”,这是所有权收益权能的具体体现,但是土地公有制的建立本身就是为了防止私人独占土地情形的出现,最终目标是为了实现全民对土地利益的共享而非政府从民众身上取得租金收入。^②是故,“住宅建设用地使用权免费续期方案涉嫌混淆宪法上的所有权和使用权、有违宪嫌疑”的理论诘难自然也就无法成立。^③

其二,无偿自动续期不会导致资源分配的不平衡,房地产税的开征最终将承载抑制投资,防止房屋向少数人集中的使命。有论者以导致资源分配的不公平为由反对住宅建设用地使用权自动续期属于认识的偏差,因为住宅建设用地使用权的续期问题本身并不承载调控的使命,抑制投资、实现“房子是拿来住的而不是拿来炒的”这一目标、实现社会整体利益需要借助的是房地产税的开征而非设计有偿的自动续期制度。

其三,无偿自动续期并不会降低土地使用效率、不会削弱国家对社会资源的调控能力,事实上房屋安全使用年限内的无偿自动续期主张在国家土地财政收入这块与有偿续期并不会存在太大差异,且无偿续期本身并不会出现土地资源占有不公状态的凝聚化。理由如下:一方面,本文主张的无偿自动续期并非永久续期,在房屋重建的情况下,多于原住宅建设用地使用权出让期限的部分,仍然需要按照年金缴纳相应的土地使用费;另一方面,虽然建筑技术的发展使得房屋修缮、改造技术一直在提高,但是按照目前商品房安全使用年限多为50年的设计以及客观上并不存在难以倒塌的建筑物,所以不用担心因为建筑物永久不倒塌而带来的土地固化问题。此外,目前主张有偿续期论的学者也

都赞成收取极少的续费费用,所以本身这部分续期财政的数额就是比较少的,其存在价值本身就值得探讨,况且前述已经进入到国家立法计划的房地产税也可完全替代实现这一功能。

其四,无偿续期并不会导致不同期限住宅建设用地使用权人内部的不公平。理由如下:一方面,虽然从逻辑上而言,土地出让价格的不同会影响房屋的销售价格,但这种短期出让行为多在改革初期,其实是对土地使用权出让行为的一种探索,事实上对房价的影响比较有限,目前也没有相应的数据来充分证实土地使用权出让期限与房屋的价格关系;有论者就曾指出无偿自动续期背景下,各住宅建设用地使用权人的利益客观上并不会有很大差异。^④另一方面,短期的土地使用权出让改革仅存在于改革前期,居民购买该类土地上房屋的行为属于“冒险尝试行为”,理应允许其享有这一基于自己选择而获得的改革福利,并不存在所谓的公平与否这一问题,这就相当于日常生活中人们选择不同的投资品一样,眼光总是因人而异的,事后制定不利于先前行为的法律在法理上也是存在瑕疵的,何况中国现在的立法不能不考虑当初土地市场改革这一特殊时代背景。此外,客观而言,土地制度的二元制现状决定了住宅建设用地使用权续期制度的立法需要克服诸多困难,就像1982年《宪法》规定城市土地国有化一样,并不能找到充分的法理依据,所以后续法律制度的矫正也不能过分拘泥于细节,只要改革整体上有利于民生就应当值得肯定。^⑤

其五,无偿自动续期不会引发潜在受让人抵制长期出让土地使用权行为从而导致土地一级市场出现困境的情况,此种担忧明显脱离实际。商品房价格最终会包含土地出让金这一成本,商人逐利行为中转嫁成本的天性不会促使他们放过稀缺的土地资源,现有土地出让价格整体上持续上涨的事实已足以证明这一点。如果开发商对土地出让的高价能够形成整体抵制的合谋,那么也就不会形成目前价格畸高的土地市场,所以这种理论假设在市场

① 参见王崇敏《住宅建设用地使用权续期问题探析》;陈本寒、陈超然《住宅建设用地使用权问题之探讨》,《烟台大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

② 孙宪忠《为什么住宅土地期满应无条件续期》,《经济参考报》2016年4月25日,第A08版。

③ 参见孙煜华《在宪法框架内设定住宅用地使用权续期方案》,《法学评论》2016年第6期;蒲方合《国有住宅建设用地使用权续期期间土地使用权出让金探微》。清华大学申卫星教授也曾撰文指出,自动免费续期实际上就让建设用地使用权成为永久使用权,本质上跟所有权并无差别,这实际上就是私人所有,本质上跟《宪法》第10条的城市土地国有制相冲突,参见申卫星《全国人大常委会应进行立法解释》,《东方早报》2016年5月3日,B6版。

④ 崔建远《物权法(第四版)》,北京:中国人民大学出版社,2017年,第316页。

⑤ 石冠彬《住宅建设用地使用权续期制度的宏观构建》。

经济环境下是不可能出现的。同时,地方政府为了保障地方财政收入也必然不会缩短土地出让期限,即使真的出让短期土地使用权,最终的价格也由拍卖决定,其价格是否真的会低于较长期土地使用权也是个未知数。即使真的出现了短期出让的住宅建设用地使用权且价格较低,笔者认为这样的情况将更加有利于房地产市场的整体调控,从而实现城际平衡和区域平衡。

特别需要予以指出的是,住宅建设用地使用权免费自动续期并不会损害城镇无房户(包含在城市没有住房的农村居民及无房的城镇居民)的合法权益:首先,农村居民已经享有免费的宅基地使用权,不能因为城镇建设用地全民所有的属性而认定无偿自动续期会有损农村居民的合法权益,其本质上均属于社会保障体系的范畴。其次,不能因为国民自身经济能力不足导致无法享受特定福利而否定福利制度本身的合理性,就像农村宅基地使用权的免费取得一样,我们不能因为农村居民无能力造房而认定宅基地免费取得制度损害了集体经济组织中无能力造房者的合法权益;同理,住宅建设用地使用权免费自动续期的福利虽然也是以城镇有房为前提的,但不能因此认定损害了无房者的利益。最后,国家出让建设用地使用权时已经取得过部分财政收入,国家财政投入到公共服务事业之中,这部分无房户也是享受了相应福利的,如果其生活贫困则最终可通过保障房等制度享有相应对等的福利。概言之,即使城镇无房户因为经济能力问题没有享受到住宅建设用地使用权续期的福利和农村宅基地分配的利益,这一群体也完全可以通过政府将所收税款进行再分配从而取得“配得”意义上的土地财产权,并由此实现土地公有制要求的“人民均享地权”这一理念。

除此之外,无偿自动续期论还有如下独特优势,这是有偿自动续期论所不可能做到的:

其一,无偿自动续期有助于缓解社会公众的不安全感,增强其对社会的认同感和自身的幸福感,也能有效避免有偿自动续期方案所可能引发的社会动荡后果,有利于凝聚人心实现美好生活,并且营造良好营商环境。毋庸讳言,因为特殊的历史原

因,加上近些年社会快速发展,畸高的房价导致房屋已经成为很多家庭的核心资产,公众内心存在“只要房屋还在国家就不会收回土地也不会让自己补缴土地使用费用”这样的期待是完全合理的,应当予以保障,中共中央、国务院2016年11月27日在《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》(中发〔2016〕28号)中就定调住宅建设用地使用权续期制度的立法应当“推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期”。客观而言,无偿自动续期论有助于公众安居乐业目标的实现,能够缓解社会各阶层尤其是工薪阶层日益增加的不安全感。当下,中国社会贫富差距悬殊,社会各个阶层的焦虑感都比较明显,让人民分享改革开放发展成果是国家在综合国力不断加强中所需完成的政治使命,当下全面建设小康社会已经处于最后攻坚期,法律制度的出台自然应当承载让全国人民紧密围绕在中国共产党周围、为实现中华民族伟大复兴而奋斗的使命。所以说,抛开房屋使用寿命可能比不上住宅建设用地使用权期限的事实,无偿自动续期的立法必将给广大人民群众吃下一颗定心丸,将有助于强化社会公众对党和政府、对社会的认同感,增加其自身的幸福感。此外,公众安全感的增加能够促使私有财产神圣不受侵犯理念得以落实,有利于营造良好营商环境,最终助力整个社会稳步发展。

其二,住宅建设用地使用权无偿自动续期乃城乡住宅保障一体化的要求,与破除城乡二元结构紧密相关,从福利的平等化、社会保障的体系化和统一性要求出发,只有住宅建设用地使用权自动无偿续期,才能与中国现行农村宅基地使用权无偿取得制度取得进一步的“靠拢”,为更深远的改革奠定基础。从未来发展趋势来说,农村土地通过流转进入建设用地市场,从而构建一体化的建设用地市场是与户籍制度改革相呼应的配套改革措施,中国更长远的未来立法可以考虑是否统一所有土地均归国家所有,同时明确原来归属各集体经济组织的集体土地上的所有收益及现有权利均仍然属于原有集体经济组织。如此一来,至少可以从法理上奠定城镇居民、农村居民分别福利的理论基础。^①

① 石冠彬《住宅建设用地使用权续期制度的宏观构建》;王崇敏《住宅建设用地使用权续期问题探析》。但是,统一建设用地国有化,即使只是形式上的国有化,确实面临着诸多需要澄清的理论难题,其根本问题在于国有化的合法化与合理性依据之所在。当然,即使保持现有二元所有制结构,从而设计农村宅基地使用权制度的免费获取与城镇住宅建设用地使用权免费续期制度,也是可行的。当然,宅基地的有偿取得是否可以考虑,也是值得研究的问题,但是鉴于中国目前农村贫困地区的实际情况,宅基地有偿取得制度在目前这一阶段可能尚不具有合理性。当然,这样的制度设计对于危房的管理提出了相应的要求,需要强化相应的配套制度。

其三,司法实务已然出现不少因为住宅建设用地使用权年限问题而产生的纠纷,目前法院多以法律没有规定续期要收费,所以住宅建设用地使用权的年限长短本身并不影响买房人的合法权益,从而判决驳回原告要求开发商承担违约责任的诉讼请求;也有法院直接以不属于民事诉讼管辖范围为由判决驳回起诉。如果未来民法典在住宅建设用地使用权续期问题上采取有偿自动续期的立场,那么潜在的住宅建设用地使用权年限纠纷将是极多的,必将导致新的不稳定因素并严重影响社会的安定,人民法院也必将不堪重负。

综上所述,住宅建设用地使用权续期问题宜采无偿自动续期的立场,其不仅没有理论上的障碍,而且具有有偿自动续期论所不可能具有的安定人心、增加人民认同感、营造良好营商环境的作用,并且符合破除城乡二元结构发展趋势、一次性彻底避免住宅建设用地使用权年限纠纷出现等优势。

三、住宅建设用地使用权无偿自动续期制度的基本框架设计

在认同住宅建设用地使用权采纳无偿自动续期论更加具有合理性的学者中,其所提供的不同立法方案在具体制度设计上也有着诸多差异,本文该部分将在对无偿自动续期论中的典型方案加以概括的基础上总结出无偿自动续期论立法方案所需解决的具体问题,并对未来民法典应然立法方案提出自己的见解。

(一)“无偿自动续期论”的典型方案考察

就学界目前主张的无偿自动续期立法方案中,至少具有如下几个典型方案:

其一,“一律无偿自动续期论”。该立法方案认为无偿续期本即《物权法》第149条第1款“自动续期”的应然之意,这是由城市土地国有所有制和房地产现状所决定的。有论者甚至认为2007年颁布施行的《物权法》最终没有明确续期是否收费乃是因为接受了其关于住宅建设用地使用权应当无偿自动续期的立法主张,所以现行《物权法》第149条所确立的自动续期规则实际上就是无偿自动续期规则。^①换言之,这一立法方案所需做的工作就是

在民法典物权编中明确续期乃无偿的,其要旨在于平等对待不同出让期限的住宅建设用地使用权均给予无偿自动续期的福利待遇,但是没有涉及到房屋提前报废是否允许重建等重要问题。

其二,“70年建设用地使用权无偿续期论”。该立法方案从域外地上权制度出发,主张将住宅建设用地使用权续期为永久性用益物权在理论上是完全行得通的,同时提出将宅基地使用权、城市住宅建设用地使用权一体化构建为永久性住宅建设用地使用权的改革思路,并认为起初出让时使用期限不足70年的住宅建设用地使用权应当先按照出让时的价格补足延长到70年部分的出让金。^②这一立法方案要旨在于住宅建设用地使用权人享受无偿续期这一福利待遇的前提是其住宅建设用地使用权期限必须是70年,而后无偿续期可促使原房屋所有权人可以一直占有并享有建设用地使用权,房屋倒塌后也应当允许其重建。换言之,住宅建设用地使用权得以无偿自动续期的前提是原使用期限应当统一为70年,无偿续期后住宅建设用地使用权人即可永久性享有该权利。

其三,“房屋安全年限内免费自动续期论”。该立法方案主张以建筑物寿命确定续期期限,有学者还对建筑物年限的问题设计了专业的评估方案。^③这一立法方案最大的特征在于考虑到了中国住宅实际设计使用年限可能短于住宅建设用地使用权的现实,并同时考虑到了国家所有权与住宅福利属性。

其四,有论者主张住宅建设用地使用权应当无偿续期,但是可以通过累进制纳税制征收房地产税来实现国家对土地资源的优化配置及高效利用,从而防止免费自动续期促使不动产集中到少数人手里。^④这一方案没有具体探讨房屋在土地使用权到期之前倒塌应当如何处理等问题,但明确提出房地产税可以实现有偿自动续期论所希望实现的国家财政收入及宏观调控目标。

综上所述,无偿自动续期的立法论主要涉及到如下考虑因素:无偿自动续期期限(续期次数)、是否平等对待不同出让期限的住宅建设用地使用权、房

① 孙宪忠《为什么住宅土地期满应无条件续期》。

② 杨立新《70年期满自动续期后的住宅建设用地使用权》,《东方法学》2016年第4期。类似主张一次性续期70年的观点,参见解雪阳《宪法视角下的国有土地使用权续期问题》,《理论与改革》2016年第6期;张英豪《住宅建设用地使用权自动续期规则的重构》,《学习与实践》2018年第6期。

③ 苟正金《论住宅建设用地使用权的自动续期》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2015年第10期。

④ 王崇敏《住宅建设用地使用权续期问题探析》。

屋安全使用期限先于住宅建设用地使用权期限届满时应当如何处理续期问题、是否开征房地产税(或称为房屋持有税)与无偿自动续期论的关系等。

(二) 民法典住宅建设用地使用权无偿续期方案的应然规则

对于未来民法典住宅建设用地使用权无偿续期方案的立法规则应当如何设计的问题,笔者认为至少应当考虑到国家所有权的特殊性、城乡建设用地使用权制度的一体化构建、防止土地资源分配不均衡等诸多因素,笔者对无偿自动续期方案持如下基本立场:

其一,无偿自动续期期限不等同于永久续期。有论者从解释论角度主张自动续期即意味着只要住宅建设用地使用权的性质没有改变,住宅建设用地使用权的续期就应当不限期限及次数。^①也有论者从立法论角度主张政府应当让利于民、保障老百姓安居乐业,而且住宅建设用地使用权通常的70年期限与住宅通常的设计使用年限50年这一客观规律才能要求自动续期后的土地使用权成为永久性权利,从而真正的实现房地一体主义。^②对于自动续期无期限限制这一论断,笔者认为在中国现有法律体系内这种主张可能混淆土地上的所有权与用益物权,而且容易导致资源的不平衡分配,与中国宪法上的土地公有制确实存在一定紧张关系,着实不妥。^③是故,无偿续期不能设计成永久续期。

其二,无偿自动续期期限的确立与住宅建设用地使用权的出让期限无关,宜结合房屋安全使用年限进行制度构建。具体而言,当住宅建设用地使用权期限届满时,如果房屋仍然可以安全使用,不论是基于房屋自身质量或者经修补延长了使用年限,均应当认定此时的住宅建设用地使用权可以免费自动续期;如果房屋安全使用期限先于住宅建设用地使用权到期的(成为无法修补的危房或者客观灭失),则应当肯定建设用地使用权人(危房/原房屋的所有权人)在原建设用地使用权范围内修补乃至重建房屋,如果房屋重建,则新房使用寿命超过剩余住宅建设用地使用权期限部分,宜认定住宅建设用地使用权人需缴纳该部分多余期间的土地使用费用。^④理由如下:一方面,住宅建设用地使用权人

在购买房屋时具有“房屋下的土地在房屋还客观存在的情况下就归自己使用”这一朴素的法情感与合理信赖值得法律尊重与保护,这是安定人心、保障人民安居乐业的基本要求,也是政府保障国民生存权的要求,是对基本人权的尊重,所以只要房屋还能正常使用就应当肯定无偿自动续期的合理性;另一方面,当房屋已经灭失或无法修复时,公众对于房屋灭失则土地国家收归国有是有一定认识的,同时如果住宅建设用地使用权的期限尚未届满,此时国家存在退还之前多收的土地出让金或允许公民重建房屋两个选择,相对而言,笔者认为,此时房屋的重建因为没有土地出让金成本相对会较低,相比于另行购置房产,公众将更青睐于重建房屋,所以未来立法应当允许公众申请重建,同时对于重建之后的房屋使用年限超过剩余住宅建设用地使用权期间的部分,国家有权创立一个特定的土地使用权制度收费,宜通过年金的方式收取土地使用费,在国家财政充裕的情况下国家还可通过政令的方式实施免收年金的政策,从而更好地体现福利性。当然,对于房屋重建的决策程序应当如何进行立法将是一个极其复杂、仍需进一步研究的问题,在立法已经确立建筑物区分所有权制度的背景下,如果有业主不同意重建房屋,在尊重其对危房享有的所有权与业主整体利益之间,立法是否可以采取多数决退还剩余业主剩余住宅建设用地使用权出让金是值得进一步讨论的;与此同时,如果房屋已经灭失,业主不同意重建是否就意味着放弃住宅建设用地使用权还是说仍有权要求退回多余期限的出让金,也是值得进一步讨论的。这些危房改造的上述法律纠纷在广州地区已经出现,亟待解决,这也将是笔者对于住宅建设用地使用权法律制度后续研究的话题。

其三,未来开征的房地产税承载着促使土地资源合理分配、保障土地全民所有的宪法原则得以落实的政治使命,其与无偿自动续期论相辅相成,各有自身的制度价值。事实上,学界主张“无偿自动续期+不收费但收税”及“有偿自动续期+收税”两种观点的论者,本质上并无差别,土地自动续期的情况下国家通过税收方式实现收费也已经在一定

① 林依标、陈权《商品住宅建设用地使用权续期问题再思考》。

② 杨立新《住宅建设用地使用权期满自动续期的核心价值》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2016年第4期。

③ 参见王利明《住宅建设用地使用权自动续期规则》;侯学宾《从配得到所有:住宅建设用地使用权续期的逻辑重构》;蒲方合《国有住宅建设用地使用权续期期间土地使用权出让金探微》。

④ 石冠彬《住宅建设用地使用权续期制度的宏观构建》。

范围内形成共识。^①笔者认为,房地产税承载着平衡贫富差距以保证社会公平正义、调整资源分配、防止房地产投资过热、恢复“房子是拿来住的不是拿来炒的”这一本质属性等政治功能,^②对于中国目前房地产投资过热、少数人群不动产持有量较多的现状,有必要针对生活保障之外的房屋(例如面积较大的豪宅、一户多宅中居住功能之外的房屋)以征收房屋持有税的方式来加以宏观调控。

综上所述,中国未来民法典对于住宅建设用地使用权续期问题应当采取“房屋安全年限内免费自动续期”这一方案,明确建设用地使用权人在房屋安全使用年限内可以免费自动续期;如果房屋无法修补则应当允许其重建,且重建后房屋的寿命如果超过剩余住宅建设用地使用权期限,则超过部分应当通过年金等方式收取相应的使用费。

四、小 结

十三届全国人大常委会第五次会议(2018年8月27日至31日)进行一审的民法典物权编草案在住宅建设用地使用权续期问题上更倾向于采纳续期缴费的立场,即使认为物权编草案第152条并未采纳这一立场,该条文实际施行效果很可能将引导“续期收费”,因为其较现行《物权法》第149条的规定而言确实已经做出了较大改变。但是,就住宅建设用地使用权有偿自动续期论的理论依据而言,不论是所有权收益权能、用益物权期限性,还是根据市场经济的公平公正原则以及防止加剧房地产市场的投机行为与土地资源稀缺性、降低土地使用率等要求,抑或是有偿续期有利于完善土地一级市

场,这些理由均不足得出“住宅建设用地使用权应当有偿自动续期”这一结论。事实上,“有偿自动续期论”的不同立法方案均考虑到了房屋的居住保障功能和一定福利性,在具体续期费用设置上均认为续期收费与土地出让收费应当是有根本区别的。换言之,意图从土地归国家所有、社会资源分配的内在需求、国家对土地资源调控能力的减弱、国民内部的公平等角度来否定住宅建设为土地使用权应当无偿自动续期是不可行的,但是住房的政治功能即使是“有偿自动续期论”的赞同者也是普遍承认的,可谓已经形成较为广泛的共识。基于安定人心、增加人民认同感、符合破除城乡二元结构的发展趋势、一次性彻底避免住宅建设用地使用权年限纠纷出现等因素的考虑,住宅建设用地使用权宜采纳无偿自动续期方案,这是由有偿自动续期论的理论依据不充足及无偿自动续期论的独有优势所决定的。在具体制度方案的设计上,则应当根据房屋所有权人在住宅建设用地使用权期间内是否已经重建房屋来加以区别对待。对于该方案具体细节的设计则值得再行深入研究,但至少目前民法典物权编草案所确立的立场容易产生引发民众内心恐慌等后果,确实不妥当,如果民法典最终选择必须回应且各方就无偿自动续期论无法达成共识的,本文建议民法典物权编最终通过“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期。续期如果需要收取费用,则由其它法律另行规定”或者“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期,续期是否有偿由其它法律另行规定”这样的表述直接加以回避,以避免公众产生续期将要收费的不安心理。

[责任编辑:陈慧妮]

^① 参见高一飞《我国住宅建设用地使用权续期制度的构建》;杨立新《〈民法总则〉规定对修订分则物权编三个重大问题的影响》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期;张英豪《住宅建设用地使用权自动续期规则的重构》。

^② 陈本寒、陈超然《住宅建设用地使用权问题之探讨》。