

国有土地 使用权 财产法论

● 孙宪忠 著

中国社会科学出版社

国有土地使用权财产法论

孙宪忠 著

中国社会科学出版社

(京) 新登字030号

责任编辑：蔡 彬

责任校对：尹 力

封面设计：谭国民

版式设计：张汉林

国有土地使用权财产法论

GUOYOUTUDI SHIYONGQUAN

CAICHANFALUN

孙 宪 忠

出版发行 中国社会科学出版社

(北京鼓楼西大街甲158号)

编码 100720 电话 441531

经 销 新华书店

印 刷 秦皇岛市卢龙印刷厂

850×1168毫米 32开本 8.625印张 2插页 209千字

1993年6月第1版 1993年6月第1次印刷

印数1—1500册

ISBN 7-5004-1181-2/D·100 定价：7.50元

内 容 提 要

本书依照不动产财产法原理系统地阐述了国有土地使用权的概念、特征,以及国有土地使用权的设立、转让、出租、抵押、国家管理等问题,为国有土地的有偿使用制及其运作规范,设计了一套合理的、可操作的法律制度。

作者简介

孙宪忠，1957年元月生于陕西省长安县。1973年12月高中毕业即回乡务农。1976年3月入空军航空兵服役，1980年元月复员。同年9月考入西北政法学院法律系，1984年7月毕业，取得法学学士学位。1984年9月考入中国社会科学院研究生院法学系，1987年7月毕业，取得法学硕士学位。毕业后留中国社会科学院法学研究所工作，同年9月再次考入中国社会科学院研究生院法学系在职攻读博士学位。1990年8月取得法学博士学位，为新中国第一批民法博士之一。1988年12月被聘为助理研究员，现在中国社会科学院法学所从事科研工作。

作者主要著述

著作有：《新中国民法学研究综述》（合著），中国社会科学出版社，1990年；《中国版法学。民法债权》（合著），法律出版社，1991年；《中国法律教程》（合著），法律出版社，1991年；《社会主义商品经济法律制度研究》（合著），经济科学出版社，1992年；《中国经济法律大辞典》（合著），财政经济出版社，1992年，等。论文有：《企业是国家财产所有权的客体质疑》，《中国社会科学院研究生院学报》，1986年；《论我国土地使用权》，《中国社会科学院研究生院学报》，1987年；《财团法人财产所有权及我国宗教财产归属问题初探》，《中国法学》1990年；《国有土地使用权资产管理制度初议》，《中国土地科学》1991年；《公有制的法律实现方式问题》，《法学研究》1992年，等论文共十多篇。

目 录

序	王家福
前 言	(3)
第一章 国有土地有偿使用制的建立是具有深刻历史	
意义的改革	(1)
一 国家土地所有权制度的建立	(1)
二 国有土地有偿使用制度建立的理论根据	(5)
(一) 土地使用制度的沿革	(6)
(二) 国有土地必须实行有偿使用制	(9)
三 建立国有土地有偿使用制的意义	(19)
四 与国有土地使用制相关的其他制度的改革	(22)
(一) 国有土地使用权设立方式的改革	(22)
(二) 用地程序的改革	(24)
(三) 建立土地使用权市场	(27)
(四) 房地产管理制度的改革	(28)
(五) 工商行政管理制度的改革	(30)
(六) 全民所有制企业实施国有土地有偿使用制的特 殊问题	(30)
(七) 不动产登记制度的改革	(32)
第二章 国有土地使用权的内涵	(34)
一 财产法意义上的国有土地	(34)
(一) 土地的横向范围	(34)
(二) 土地的纵向范围及空间权	(36)
(三) 国有土地的概念	(41)
二 国有土地使用权的概念、内容及法律特征	(41)

(一) 概念·····	(41)
(二) 内容·····	(43)
(三) 法律特征·····	(45)
三 国有土地使用权的法律性质·····	(48)
(一) 作为独立民事权利的国有土地使用权·····	(48)
(二) 作为用益物权的国有土地使用权·····	(50)
(三) 作为法定不动产的国有土地使用权·····	(51)
四 国有土地使用权的法律关系·····	(55)
(一) 土地所有权人国家与土地使用权人之间的法律 关系·····	(56)
(二) 土地使用权人与不特定第三人之间的法律关系··	(60)
(三) 国家与任意第三人之间的法律关系·····	(61)
五 国有土地使用权的共有·····	(61)
(一) 共有的含义及特征·····	(61)
(二) 共有的种类及其关系的处理原则·····	(63)
六 国有土地使用权的种类·····	(65)
(一) 可以再转让的土地使用权和不能再转让的土地使 用权·····	(65)
(二) 各种法律关系主体所享有的土地使用权·····	(66)
(三) 不同用途的国有土地使用权·····	(69)
第三章 国有土地使用权的设立·····	(71)
一 国有土地使用权设立的概念·····	(71)
二 国有土地使用权的设立方式·····	(73)
(一) 合同加审批的方式·····	(73)
(二) 行政划拨方式·····	(74)
(三) 出让合同方式·····	(78)
三 国有土地使用权出让合同·····	(80)
(一) 出让合同的概念及其特征·····	(80)
(二) 出让合同的性质·····	(81)
(三) 合同当事人·····	(85)

(四)	合同的订立方式·····	(88)
(五)	合同的主要内容·····	(92)
(六)	土地使用费·····	(93)
(七)	土地使用期限·····	(95)
(八)	出让合同担保·····	(98)
(九)	合同的有效·····	(100)
(十)	双方当事人的主要义务·····	(101)
四	国有土地使用权的设立时间及风险负担转移·····	(104)
(一)	国有土地使用权的设立时间·····	(104)
(二)	土地风险负担转移·····	(106)
第四章	国有土地使用权的转让·····	(108)
一	概述·····	(108)
(一)	转让的概念·····	(108)
(二)	转让的特征·····	(110)
(三)	转让的一般条件·····	(112)
(四)	权利转让的时间界限及风险转移·····	(116)
二	国有土地使用权的买卖·····	(116)
(一)	买卖的概念和特征·····	(116)
(二)	国家及共有人的先买权·····	(118)
(三)	买卖合同的主要内容及订立方式·····	(123)
(四)	双方当事人的主要义务·····	(125)
(五)	国有土地使用权买卖的特殊形式·····	(130)
三	国有土地使用权的交换·····	(132)
(一)	国有土地使用权交换的概念及特征·····	(132)
(二)	交换人的主要义务·····	(134)
四	国有土地使用权的赠与·····	(135)
(一)	赠与的概念与特征·····	(135)
(二)	赠与人的主要义务·····	(136)
(三)	赠与合同的撤销·····	(137)
五	国有土地使用权的继承·····	(138)

第五章 国有土地使用权出租	(140)
一 概述.....	(140)
(一) 国有土地使用权出租的概念.....	(140)
(二) 国有土地使用权出租的特征.....	(142)
(三) 国有土地使用权的出租条件.....	(142)
(四) 国有土地使用权出租的必然性.....	(144)
二 承租人的租赁权.....	(145)
(一) 租赁权概说.....	(145)
(二) 国有土地使用权出租中承租人的租赁权.....	(147)
三 国有土地使用权租赁合同双方当事人的主要 义务.....	(148)
(一) 出租人的主要义务.....	(149)
(二) 承租人的主要义务.....	(149)
四 国有土地使用权租售.....	(151)
第六章 国有土地使用权负担的用益物权	(154)
一 概念及特征.....	(154)
(一) 概念.....	(154)
(二) 特征.....	(155)
二 土地承包经营权.....	(157)
(一) 概念及意义.....	(157)
(二) 土地承包经营权的特征.....	(158)
三 相邻权.....	(160)
(一) 相邻权的概念及特征.....	(160)
(二) 相邻权的内容.....	(161)
四 其他使用收益权.....	(162)
第七章 国有土地使用权抵押	(165)
一 概说.....	(165)
(一) 国有土地使用权抵押的意义.....	(165)
(二) 国有土地使用权抵押的特征.....	(168)

二 抵押关系	(170)
(一) 抵押关系的成立	(170)
(二) 抵押标的——抵押权是否及于地上建筑物及其 他附着物问题	(174)
(三) 抵押人是否非债务人的两种情况	(178)
(四) 抵押权人的顺位	(182)
三 抵押权	(183)
(一) 抵押权的概念及特征	(183)
(二) 抵押权与抵押标的上的其他合法权利	(185)
(三) 抵押标的价值减少或被转让的处理原则	(187)
(四) 抵押权的行使	(188)
(五) 抵押权的消灭	(193)
第八章 国有土地使用权的变更与终止	(195)
一 国有土地使用权的变更	(195)
(一) 变更的概念及条件	(195)
(二) 变更的种类	(197)
二 国有土地使用权的终止	(201)
(一) 终止的概念及其原因	(201)
(二) 国家收回土地使用权的条件及后果	(202)
第九章 国有土地使用权的国家管理	(210)
一 建立符合国情的国有土地使用权管理制度	(210)
(一) 国有土地使用权管理的概念及意义	(210)
(二) 国有土地使用权的管理必须符合我国土地国情	(212)
二 批准土地使用权出让的权限划分	(214)
(一) 批准土地使用权出让权限的含义	(214)
(二) 土地使用权出让批准权限的划分	(215)
三 国有土地使用权资产管理	(216)
四 土地使用税	(218)
(一) 土地使用税的概念	(218)

(二) 土地使用税的征收·····	(221)
五 国有土地使用权登记·····	(223)
(一) 概述·····	(223)
(二) 登记的种类及基本程序·····	(226)
(三) 登记的效力·····	(229)
(四) 国有土地使用证·····	(231)
六 国有土地使用权与城市规划·····	(232)
(一) 国有土地使用权与城市规划的一般关系·····	(232)
(二) 保护国有土地使用权与执行城市规划的矛盾 及其处理·····	(234)
第十章 国有土地使用权与台湾、香港法律中的土地 使用权的比较·····	(237)
一 概述·····	(237)
二 大陆土地使用权与台湾现行法律中的土地使用 权的比较·····	(239)
(一) 台湾现行法律中的土地使用制度·····	(239)
(二) 大陆法律中与台湾法律中土地使用权之比较·····	(243)
三 内地土地使用权与香港土地使用权的比较·····	(248)
(一) 香港的土地使用权制度·····	(248)
(二) 内地与香港土地使用权的比较·····	(251)
(三) 1997年7月1日后的香港土地使用权·····	(253)
附：主要参考资料·····	(256)

第 一 章

国有土地有偿使用制的建立 是具有深刻历史意义的改革

一、国家土地所有权制度的建立

土地是人类生存的必要条件之一。它不但是社会最重要的生产资料，而且又是最重要的生活资料。在财产法上，土地又是公认的最为重要的不动产。土地在政治上也有十分重要的意义，因为按土地划分居民而不是按血缘划分居民乃是国家区别于原始部落社会的一个基本特征。因此，有关土地的法律制度，历来为国家立法者所重视，土地财产法从而成为古往今来各国财产法中最重要的内容。

社会主义中国建立在半封建、半殖民地国家的废墟之上。新中国成立时，因封建地主、买办、官僚资产阶级利用土地进行剥削所造成的尖锐的阶级分化和阶级斗争仍旧存在，因此，新中国必须进行土地革命。土地革命的实质，就是彻底改变土地所有制，把土地私有制改造为公有制。对此，革命导师早有论述。如马克思指出：“我认为，社会运动将作出决定：土地只能是国家的财产。把土地交给联合起来的劳动者，就等于使社会仅仅听从于一个生产者阶级的支配。土地国有化将使劳动和资本之间的关系彻底改造，归根到底将完全消灭工业和农业中的资本主义生产方式。那时，阶级差别和特权将与它们赖以存在的经济基础一同消

灭。”^①前苏联及东欧其他社会主义国家建立时,即以马克思的这种理论建立了较为彻底的土地国家所有制^②。

我国作为一个社会主义国家也必须建立土地公有制。但我国的土地公有制的特点,不是彻底的土地国有制,而是在国家所有制之外,建立了农村的劳动群众集体所有制。这是根据中国的实际对马克思主义理论的一个发展。对此,毛泽东在其光辉著作《论联合政府》等文献中有详细的论述。因为中国革命首先是“资产阶级民主主义性质的革命”即新民主主义革命,根据中国实际,必须首先实现“耕者有其田”的主张,因此应首先把封建的土地关系改革为农民占有的土地关系,这在中国这个农民占人口绝大多数的国家里是十分必要的。但对于旧的国家所有的土地,官僚买办资产阶级所有的土地,则应收归国家所有。正因为如此,解放后,我国依靠没收官僚买办资产阶级的土地,建立了国家土地所有权;而农村的土地,在1956年合作化时,也由农民私有制转化成了农村劳动群众集体所有制。

国家土地所有权的取得有如下方式:

1. 承继,即新中国对旧中国国家所有的土地的承继。以旧中国国家名义享有的土地所有权,自中华人民共和国成立之日起,即归新中国所有。国家承继的土地,主要为国家机关办公用地,也包括国家资本企业用地,大型交通设施用地等。

2. 没收,即新中国成立后没收官僚、买办资产阶级的资本时,将它们所有的土地一并收归国家所有。没收的法律根据,是1949

① 马克思:《论土地国有化》,《马克思恩格斯全集》第18卷,第67页。

② 参见:1923年《苏俄民法典》第21条,及《罗马尼亚社会主义共和国土地法》等。但是,1990年2月28日最高苏维埃通过了《苏联和各加盟共和国土地法纲要》对此已作了重大改变,它取消了土地的全部国有化,把支配土地的权力交给了地方人民代表苏维埃,实行土地的分级所有,但不是私有和彻底国有。东欧其他国家的变化不详。——作者

年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》。没收的土地，包括企业、事业、铁路、公路、机场、土地及生活用地等。

3. 土地改革，即1950年我国农村实行土地改革时，根据《中华人民共和国土地改革法》（以下简称《土改法》），将一部分农村土地划归国家所有。具体内容有：（1）《土改法》第15条的规定：“分配土地时，县以上人民政府得根据当地土地情况，酌量划出一部分土地收归国有，作为一县或数县范围内的农事试验场或国营示范农场之用。”根据这一规定，国家从地主土地分配时分到一部分土地。（2）某些农村土地，《土改法》规定只能由国家所有，而不纳入土地分配。该法第18条规定，大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河港，均归国家所有，由政府经营。（3）机械化程度较高的地主土地，经省以上政府批准的，可收归国家所有。《土改法》第19条规定，使用机器耕种或有其他进步设备的农田、苗圃、农事试验场及有技术性的大竹园、大果园、大茶山、大桐山、大桑田、大牧场如土地所有权原属于地主者，可经省以上政府批准没收。（4）地主所有或公共团体所有的沙田、湖田，均收归国家所有，不纳入土地分配。

4. 依宪法规定直接取得。这主要是指依我国1982年宪法，将城市中解放初保留下来的私有土地（作为私有房屋的基地）规定为国家所有。这种规定，既不是没收，也不是征收，而是在国家严格城市规划并禁止土地所有权转移、从而私人土地所有权已失去其存在基础的情况下，国家依法取得其所有权。但是，对城市区域内劳动群众集体经济组织所有的土地，则依法应予以保留其所有权^①。

① 虽依宪法城市区域内土地皆归国家所有，但这只是一个泛泛的规定。城市规划区域内原已存在的农村劳动群众集体经济组织所有的土地在我国各地都

5. 征收，即国家为进行各种民用或国防工程项目及其他建设而将农村集体经济组织所有（农村合作化以前属农民个人所有）的土地征为国家所有，国家支付一定的补偿费。被征用的土地属于国家，这是我国1953年中央人民政府政务院颁发的《关于国家建设征用土地办法》所确定的一个原则，此后国家颁发的历次有关土地征用的法律、法规，也都坚持了这一原则。当前我国已进入和平建设时期，国家获取土地所有权最主要的办法就是征用农村集体土地。征地是土地所有权的转移，必须遵照严格的法律程序。

现在，国家所有的土地面积已相当巨大。据1985年的统计数字，仅城市建成区的国有土地面积即已占国土总面积的8.6%，如果包括国有荒山、荒地、草原、滩涂、森林、河流、湖泊及工矿区、农村其他国家设施的占地，国有土地面积已超过集体所有的土地面积。我国法律规定国家的土地所有权不得以任何行为转让，所以国家土地所有权是国家享有的一项永久性的财产权利。

国家土地所有权制度的建立是必然的，它有着非常重要的意义。

第一，国家土地所有权是国家代表全体劳动人民所享有的财产所有权，它实现了劳动人民对土地这一重要生产资料的占有，从根本上消灭了沿续数千年的封建土地剥削。在中国历史上，由于土地私有制和封建统治的原因，土地的高度集中与垄断曾长期存在，结果导致生产力的不发展和封建剥削。建立土地公有制

广泛存在，而且也得到了法律的保护。请参见国务院1984年1月5日发布的《城市规划条例》第四章的各条内容（虽然该法现已失效，但内容有参考价值）。——作者

之后，这一问题可以说得到了较为彻底的解决。

第二，国家享有土地所有权，给国家组织大规模经济建设创造了前提。组织、领导经济建设是社会主义国家的基本职能之一，尤其是我国建国后，经济基础非常薄弱，急需组织大规模的经济建设。土地的国家所有，给国家直接支配土地，安排建设事业提供了方便。

第三，国家享有土地所有权，可以为城镇人民群众提供生活用地，解决住房用地及其他福利设施用地问题。国家手中既掌握着城市的土地所有权，又掌握着土地的规划利用权，这样我国城市建设中的用地问题就会比土地私有时少得多，这对城市建设可以说是非常有益的。

第四，国家享有土地所有权，给国家以较强的法律手段保护土地资源提供了法律根据。在我国，土地资源尤其是耕地资源严重缺乏的条件下，国家可以直接行使土地所有权，防止和制止不合理用地，保护土地的合理利用。这一点在实行国有土地有偿使用时更容易实现，因为国家可以凭借土地所有权以收回浪费土地者的土地使用权。

正是基于以上原因，我国宪法规定的土地公有制才有着不可动摇的基础。

二、国有土地有偿使用制度建立的理论根据

土地作为一种重要的物质资料，只有经过合理利用才能发挥其经济效益。建立土地公有制，只是消灭了封建主义和资本主义的土地剥削的基础，但公有制并不意味着土地就必然会得到合理利用。在国家取得土地所有权之后，以国家的名义直接使用土地的现象是不多见的，更多的，则是公民个人和法人单位对国有土地的使用，即非土地所有权人对国有土地的使用。这样，就必须建立一种有效的国有土地使用机制，即调整国有土地使用关系的