

物权法对节约集约利用土地的法理解析

——以青岛市崂山区分层出让建设用地使用权为例

* 万磊

(青岛市国土资源和房屋管理局崂山国土资源分局, 山东 青岛 266101)

摘要:土地资源具有稀缺性和不可再生性,土地供给日渐紧张,拓展土地利用空间、将土地利用由平面趋向立体化发展的趋势日渐成熟。青岛市崂山区将建设用地使用权分层出让,不但垂范了法规政策,对区域经济的发展也具有很大的现实意义。

关键词:物权法;建设用地使用权;分层出让;节约集约;土地

中图分类号:DF521;F301.2

文献标识码:A

1 物权法对节约集约利用土地的法理解释

《中华人民共和国物权法》第一百三十六条载明:“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。新设立的建设用地使用权,不得损害已设立的用益物权”。根据法律规定,在分层出让建设用地使用权时,不同层次的权利人是按照同样的规定取得土地使用权的,在法律上他们的权利和义务是相同的。承担相同的权利和义务,只不过其所占用的空间范围有所区别^[1]。

我国人多地少,尤其耕地资源稀缺,建设用地供需矛盾十分突出。切实保护土地,大力促进节约集约用地,走出一条建设占地少、利用效率高的符合我国国情的土地利用新路子,是全面贯彻落实科学发展观的具体要求。2008年1月3日,国务院下发《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发[2008]3号),明确提出鼓励开发利用地上地下空间,同时提出要健全节约集约用地长效机制,加强节约集约用地的监管、考核制度,并要求国土资源部会同有关部门,依照《中华人民共和国物权法》的有关规定,抓紧研究制订土地空间权力设定和登记的具体办法。物权法明确土地产权可分层设立,为节约集约利用土地的政策开辟了道路,也提供了法律依据。在物权法刚刚颁布之际,青岛市崂山区成功

分层出让国有建设用地使用权,为物权法与节约集约利用土地相结合提供了现实经验。

2 青岛市崂山区分层出让建设用地使用权实例

青岛市崂山区在充分领会法律法规及国家政策的前提下,结合该区实际深入研究,潜力挖掘,青岛市国土资源和房屋管理局崂山国土资源分局经过充分论证,并会同发改部门、规划部门、建设部门等相关单位意见,将崂山区行政中心广场位置土地分层出让,从使用现实性考虑,先公开出让其地下国有建设用地使用权。出让地块选址在崂山区行政中心轴线广场位置,土地面积128 997 m²(193.50亩),经规划部门核准,使用强度确定为地下3层建筑,面积30万m²。崂山国土资源分局严格按照程序,充分做到了公开公正,2008年2月4日—23日,在青岛日报、中国土地市场网以及局内大厅电子屏进行了公告,2月25日—3月3日,组织了竞买报名,2008年3月7日,在崂山区公证处的公证下,该地下国有建设用地使用权被青岛三阳置业有限公司以2.0201亿元价格合法竞得,土地用途为商服用地,土地出让年限为40年。

将建设用地使用权分层出让,崂山区也是在当地土地出让工作中开了先河,没有先例可借鉴。如何保证地下国有建设用地使用权出让后合法有效的

* 收稿日期:2008-04-03;修订日期:2008-07-07;编辑:曹丽丽
作者简介:万磊(1976-),男,河南太康人,工程师,主要从事土地管理工作。

使用,避免炒卖土地、闲置土地等不合理现象,也是崂山国土资源分局充分考虑的问题。经过可行性论证,在拟定建设用地使用权挂牌出让文件时,崂山国土资源分局同时拟订了承诺书,要求竞买人对竞得该地下国有建设用地使用权后的土地使用事宜作出承诺。承诺书要求竞买人重点对以下内容作出承诺:①严格按照规划核准的土地用途使用地下土地。②取得建设用地使用权后6个月内办理完规定手续并启动项目建设,开工后36个月内完成项目建设。③为规避炒卖土地、随意转让项目以影响崂山区形象及土地效益,如果对外销售建筑,则5年内自己保留的建筑面积不低于项目可销售建筑面积的30%。同时保证地下施工完毕后及时恢复地面广场及绿地,不得影响地表用益物权的使用。另外,挂牌出让文件声明,竞买人报名时需同时提交含上述内容的承诺书,承诺书具有法律效力,如违背承诺事项将承担由此引起的一切法律责任。

3 建设用地使用权分层出让的意义

青岛市崂山区将国有建设用地使用权分层出让,对于落实国家法规政策、节约集约利用土地以及拉动地方经济发展都有很大的现实意义,对推进土地利用的新路子也有很大的借鉴价值。

(1)响应了最新实施的物权法。拓展土地利用空间、分层利用土地是我国物权法法律要义上的一大亮点,在物权法颁布不久,成功将土地分层出让,

无疑是法律法理的最好印证。

(2)贯彻落实了国家政策。长期以来,我国很多地方土地利用中低价招商、粗放利用现象严重,用地结构失调、投资强度过低、重复建设和土地闲置等现象屡见不鲜,以至国家节约集约利用土地的大政方针在很多地方成了一纸空文^[2]。青岛市崂山区将建设用地使用权分层出让,着眼于地下土地的使用,同时地表及空间使用权完好无损,正是节约集约利用土地的典范。

(3)打造地方形象,拉动区域经济发展。崂山区是青岛市近几年发展起来的高新区,道路、绿化等市政设施水平在省内居于前列,但行政中心区域商业氛围相对稍弱,提高商业气氛是崂山区近几年的工作重点。这次地下建设用地使用权出让,竞得人已经联合了世界500强的外资商业企业,其设计方案为开设经营居于世界前列的Lotte Mart购物中心,该中心集购物、美食、旅游、文化、休闲、娱乐、商务七大功能于一体,将结合崂山区的旅游特色打造一处集景观、商业、文化、娱乐于一体的城市中心景观带和核心商业经济带,崂山区更高调的商业氛围指日可待。

参考文献:

- [1] 姚红. 中华人民共和国物权法精解[M]. 北京:人民教育出版社,2007.
- [2] 万磊. 土地利用中的投机解析[M]. 北京:中国土地,2006.

Legal Analysis on Concentrated Land Utilization Provied in Property Law

WAN Lei

(Laoshan Branch Bureau of Qingdao Municipal Land and Resources and the Housing Authority, Shandong Qingdao 266101, China)

Abstract: land resources are scarce and non-renewable, land supply growing tension and expand the use of space land, land use will be three-dimensional from two trends of the development of the trend is reaching maturity. China promulgated a new law on real right the right to use the land for building the clear stratification can be sold, and Accordingly, the intensive use of land conservation voice has become increasingly high. Laoshan district of Qingdao City will be the right to use the land for building hierarchical transfer, not only example of the regulations and policies, the regional economic development also has great practical significance.

Key words: Property Law layered construction land use rights transfer intensive land conservation