

# 我国城市土地租赁的内涵、权利构造与地租量化\*

杨佳红

(西南政法大学 民商法学院, 重庆 400031)

**摘要:**城市土地租赁日渐成为我国重要的土地有偿使用方式,然而对其研究却较为淡薄。文中明确界定了城市土地租赁的内涵,使其区别于极易混淆的土地使用权租赁,并指出了其现实适用范围和形式。明晰了城市土地租赁中的权利构造,着重探明了租赁权的权利体系。分析了地租的量化原则、量化标准与具体的计量方式,力图为城市土地租赁提供具有实用价值的理论支持。

**关键词:**城市土地租赁;内涵;权利构造;地租量化

**中图分类号:**DF521 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2006)02-0128-04

## On the Connotation, Rights Structure and Measure of Land Rent of Land - lease in China's Cities

YANG Jia - hong

(Civil and Commercial Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, P. R. China)

**Abstract:** Urban land - lease becomes an important way of paid land use, but the study of this way seems weak. This essay concentrates on three major issues: the Connotation, Rights Structure and Measure of Land Rent. The author clarifies the meaning, scope and forms of the urban land - lease, which differs from the lease of the land use right, specifies the rights structure especially the rights of the tenant and analyzes the principles, standards and ways of the land rent. In all, this essay puts forward a practical analysis for bettering the urban land - lease.

**Keywords:** urban land - lease; connotation; rights structure; measure of land rent

### 1 我国城市土地租赁的内涵

对城市土地租赁的理解,在理论上和实务上颇有争议。大致有以下几种:(1)认为土地租赁是出租人将土地交给承租人使用,承租人向出租人交付约定租金并在租赁关系终止时将土地还给出租人的法律行为。(2)认为土地租赁是指土地所有者作为出租人,将一定数量的土地在一定期限内交给承租人使用,承租人每年向出租人支付一定租金并在租赁关系终止时返还所有者土地的有偿使用方式。(3)认为土地租赁是指在所有权不变的情况下,按照土地所有权和土地使用权相分离的原则,土地所有者将土地的使用权在较长时期内出租给承租人使用并定期收取租金的经济行为。(4)认为土地租赁是指国家将土地出租给使用者使用,由土地使用者与县级以上人民政府土地行政主管部门签订一定年期的土地租赁合同,并支付租金

的行为。国有土地租赁是国有土地有偿使用的一种形式,是出让方式的补充。可见,第一种理解是站在民法上租赁合同的角度来理解的,包括了土地所有人和非所有人出租的情形,是最普遍的法律理解,没有考虑各国土地制度的差异。后三种观点是建立在我国土地公有制的基础上,强调出租人为土地所有人的情形。

根据我国土地公有制的社会经济背景:

首先,城市土地租赁是指土地一级市场的行为,即国家将城市土地出租于承租人,出租的客体是土地,承租人取得土地使用权,《中华人民共和国土地管理法实施条例》第29条和《国土资源部规范国有土地租赁若干意见》第1和第6条中的租赁就具有这种含义。土地租赁与土地使用权租赁应严格区分开来。土地使用权租赁是指土地二级市场的行为,即合法取得土地使用权的单位或个人将土地使用权出租与承租人,出租的客体是土地使用权,《中华人民共和国城镇国有

\* 收稿日期:2005-10-15

基金项目:司法部重点项目课题(02SFB1101)

作者简介:杨佳红(1976-),男,四川南部人,讲师,博士研究生,主要从事物权法研究。

土地使用权出让和转让暂行条例》第28条和《国家土地管理局划拨土地使用权管理暂行办法》第9条分别对以出让和划拨方式取得的土地使用权的出租作了相关规定。遗憾的是,我们发现,有些部门规章并未对上述概念加以合理区分和使用,如1994年国家土地管理局与国家体改委联合发布的《股份有限公司土地使用权管理暂行规定》第9条规定:“国家以租赁方式将土地使用权租赁给公司,定期收取租金。”该规定便将上述两个概念混为一体,其所指实为土地的租赁。《规范国有土地租赁若干意见》对国有土地租赁和国有土地使用权租赁皆作了相关规定,但该规定将土地使用权的出租称为转租,似乎未能彻底明晰上述对土地租赁和土地使用权租赁的内涵界定。基于此,对土地租赁的法律含义予以明确界定,有利于完善我国现行的较为混乱的土地利用制度。

其次,我国的土地出让制是参考香港“批租制”(grant of land)并结合我国国情而创设。“grant of land”在英美法系中属于“leasehold”或“leasehold estate”,即“租赁所得地产”。因此,土地出让制在本质上也是一种租赁制。但考虑到我国现行有关法律法规和土地管理的实际情况,城市土地的国家批租在我国被确认为土地使用权的“出让”,与租赁在内部构造,权利义务设计,适用范围上均差异显著,因此本文所探讨的租赁方式是与批租并立而不是包括批租。

因此,我国城市土地租赁,实际上只有两种形式:国家长约租赁和国家年租。国家长约租赁,指国家将一定数量的城市土地在法定最高期限内出租给承租人,承租人按年度向出租人支付租金的土地有偿使用方式。国家年租,是指国家按年向承租人出租城市土地,并按年收取土地租金的租赁形式。在长约租赁的情形,土地承租人的最长租赁期限与法律规定的同类用途土地出让最高年期相同。而在国家年租场合,土地承租人只是按年获得对土地的使用。

城市土地租赁所要解决的问题主要是城市大量原有行政划拨用地如何扩大到有偿使用的范围,多用于原划拨用地发生土地转让、场地出租、企业改制和改变土地用途后依法应当有偿使用的情形。新增建设用地租赁只是出让方式的补充。对于原有划拨建设用地和经营性房地产开发用地均不得适用租赁的方式。

## 2 我国城市土地租赁中的权利构造

我国城市土地租赁中涉及出租人和承租人双方的权利义务,实践中承租人的权利往往界定不明确,容易遭受侵害。因此本文仅探讨承租人的权利。承租人的城市土地租赁权是指的以租赁方式在国有土地上设定

的土地使用权,即土地使用者通过土地租赁合同依法从国家取得的对城市土地的占有、使用、收益和经国家许可的转让等权利的总称。城市土地租赁权的性质,理论上也颇多争议。有认为其为物权,权利性质与现行的批租土地使用权相一致,类似于大陆法系传统的地上权;还有认为其为债权,土地租赁合同应受《中华人民共和国合同法》中有关租赁合同的规范调整;也有认为其兼具物权与债权的双重特征,经登记的,在一定期限内享有土地使用权,为物权;未经登记的,则为债权。

在长约租赁的情形,从保护承租人利益的角度出发,应将承租人享有的城市土地租赁权确认为物权。《中华人民共和国物权法草案》为保护农业生产者的利益就将土地承包经营权明确地纳入了用益物权的范围,可资借鉴。而且,根据《土地管理法实施条例》第29条的规定,出让与租赁都是国有土地有偿使用的方式,仅仅是因为有偿的方式不同就认定二者取得的权利具有物权与债权的本质差异并没有充分合理的根据。既然认定为物权,就应该遵从不动产物权变动的规则,进行登记公示,取得土地使用权证书,受物权法的调整和保护。而在国家年租的情形,出租人与承租人之间仅是债权关系,此时的城市土地租赁权应认定为债权,通过合同来规范双方的权利和义务,受债法的调整和保护。同时,其承租人只能自用所承租的土地,不能享有其它的土地处分权利。

城市土地租赁权的内容应当包括承租人基于土地利用的多项权利。按照英美法的产权理论(产权(Property rights)一词,是英美财产法上的基本概念,内涵极为广泛。由于法律制度和法学用语的差异,Property rights很难在继受大陆法系传统的我国找到完全对应的法学专业术语,它既不同于“所有权”,也不同于“他物权”,英美法学家普遍认为其为“权利束”,是由多种行为性权利组合而成,而这些权利的多寡和强弱将直接影响该项财产的经济价值),土地租赁权是土地所有者在一定时期内让渡的整个土地产权的部分权利。

1) 占有权。占有权是指在占有事实的基础上产生的对物进行事实支配的权利。在城市土地租赁权存续期间,承租人可占有该土地,并受法律保护。通过土地登记,取得土地使用证后,可直接受物权法保护。

2) 使用权。城市土地租赁权的行使须遵循有偿有限期有条件原则。有偿是一切租赁的内在要求,城市土地租赁也不例外,地租是使用租赁土地的对价。有限期使用也是租赁的本质要求,对租赁的期限不加以明确,不利于城市土地租赁的规范化。有条件使用

是指要接受政府对城市土地的管理。这就是在租赁合同中对土地使用方面的限制,明确规定使用目的、建筑密度、容积率、绿化覆盖率、建筑物高度等。

3) 收益权。土地使用者通过租赁合同取得土地租赁其目的有二:一是租赁城市土地建筑房屋,满足自己生产生活之用。二是租赁城市土地,按照合同要求,进行投资开发,待达到规定的投资额度或房屋建成后,经由土地管理部门许可,将房屋连同租赁的土地一起转让。第二种情形下,承租人的目的在于获取租赁土地的收益,法律应保障承租人的收益权。但是这种情形容易导致土地投机租赁,即取得土地租赁权之后并不按照合同投资开发,而是待价而沽再行转让,因此法律有必要规定达到一定条件后,租赁土地才能再行转让。

4) 转让权。土地租赁权是否可以再行转让(主要指转租)与国家土地的调控政策密切关联,历有争议。从物尽其用,充分利用稀缺的城市土地资源发挥土地本身的价值考量,应允许租赁土地按照一定的程序加以转让。但为了防止投机行为如炒地皮等现象,需要对转让行为规定较为严格的条件,譬如须经过出租人(县级以上人民政府土地管理部门)许可同意并办理相关手续,需要在租赁土地上已达到规定的投资或开发程度等。承租人在租赁期届满前死亡的,其继承人可继承该租赁权,但应补办相应的转让手续。

5) 抵押权。租赁土地的抵押在现实中较为常见。承租人可以在取得土地租赁权后,为融资的需要向银行等进行抵押。

6) 续约权。租赁期届满后,政府可以对租赁土地加以收回。但是为了避免破坏和浪费房屋土地资源,促进其合理利用,实现土地利用效益最大化,租期届满后,如果承租人申请续期,土地管理部门如非为社会公益的需要一般应予批准。

7) 优先权。如果发生政府出让该土地使用权的情形时,土地承租人在同等条件下具有优先获得出让的权利。

### 3 我国城市土地租赁中的地租量化分析

马克思主义经典著作指出,地租是“土地所有权在经济上的表现”。缴纳地租是土地承租人的首要义务。如何合理地确定租金数额,做到既能使国家的土地所有权在经济上得以实现,又能照顾到土地使用者的承受能力,同时实现国家利用租金对土地市场进行宏观调控,这是完善土地租赁制所要解决的重要问题。

#### 3.1 计量原则

制定地租标准是推行土地租赁的核心问题,地租

标准是否合理关系到土地租赁制的成败。比较一致的看法是,确定地租标准应坚持以下四项原则:(1)土地使用者承受能力原则。地租标准的确定应考虑土地使用者的承受能力,地租标准不宜过高,特别是现今国有企业普遍不景气的情况下更应如此;(2)与土地出让金相平衡原则。土地租赁和土地出让是并行的国有土地有偿使用方式,地租标准的确定应考虑不同土地使用者用地成本支出的平衡,唯如此才能确保公平的市场竞争;(3)分类原则。对不同用途、不同地理位置的土地适用不同的租金标准;(4)动态原则。按经济学的观点,地价随着经济的发展是呈递增趋势的,相应地,地租亦应随着地价的增长而作适时调整。

#### 3.2 计量方法

地租评估量化的基本方法有三种:(1)市场比较法。西方现代土地经济学认为地租和地价均是由土地市场的供给和需求来决定的。市场比较法是指将估价对象与在估价时点近期有过交易的类似土地进行比较,对这些类似土地的交易价格做适当的修正,以此估算估价对象的客观合理价格的方法。市场比较法适合市场发达、交易充分的情形。(2)收益还原法。是指运用适当的资本化率,求取估价对象在将来各年所能产生的正常净收益,选用适当的资本化率将其折现到估价时点后累加,以此计算估价对象的客观合理价格的方法。收益法的基础实际上还是市场因素。收益还原法适用于有收益或有潜在收益的土地估价。(3)成本法。是指求取估价对象在估价时点时的重置价格,然后扣除折旧,以此估算估价对象的客观合理价格的方法。成本法适用于无收益且很少交易的情形。这三种方法因为其客观性与合理性而成为地租评估的主要方法,此外,有时还采用假设开发法,基准地价还原测算法、土地资产总额比例法等。

#### 3.3 具体计量方式

前述表明,城市土地租赁主要针对原有行政划拨用地如何扩大到有偿使用的范围,多用于原划拨用地发生土地转让、场地出租、企业改制和改变土地用途后依法应当有偿使用的情形。新增建设用地租赁只是出让方式的补充。因此最为科学合理的地租计量方式是按照租赁情形的不同而采用不同的方式。

3.3.1 新增地或者存量土地的普通租赁时地租的计算方法 这适用于土地有偿使用制度推行较早、市场化程度较高的地区。这两种租赁的实质是一种市场行为,承租方除租金外一般不支付其它土地费用,所以应根据市场的地价水平、承租人相应的权利来计算租金。

1) 市场比较法。即利用相应的租赁实例,通过对土地的交易情况、期日、区域以及个别因素的修正,最

终得出租赁土地的租金标准。

交易	交易	房地产状况修正
情况	日期	实体 权益 区位
修正	修正	因素 因素 因素

$$V = V_1 \times \frac{100}{P_1} \times \frac{P_2}{100} \times \frac{100}{P_{31}} \times \frac{100}{P_{32}} \times \frac{100}{P_{33}} \quad (1)$$

式中:  $V$  为土地年租金;  $V_1$  为比较实例的年租金;  $P_1$  为比较实例相对估价对象在交易情况下的得分值;  $P_2$  为估价时点相对比较实例成交时点的同类型房地产价格涨跌幅度;  $P_3$  为比较实例相对估价对象在房地产状况下的得分值。

2) 收益还原法。即根据国有土地租赁的租金标准应与地价标准相均衡的原则, 将收益还原法的公式倒算, 由下面公式确定:

$$A = \frac{P \times r}{1 - 1/(1+r)^n} \quad (2)$$

式中:  $A$  为土地年租金;  $P$  为使用年期为  $n$  年的地价;  $n$  为出让土地使用权的法定最高使用年限;  $r$  为土地还原利率。

一般租赁合同 3 年左右调整一次, 届时应根据重新评估的地价确定新的租金标准。

3.3.2 企业改制中地租的计算方法 这里有两种情况, 一是国家将划拨土地租赁给原国有企业; 二是国家将划拨土地租赁给改制后的合资、合作、股份制企业。由于两种情况中企业的性质不同, 为防止国有资产流失, 租金的计算方法也应有所不同。

1) 划拨土地租赁给原企业时租金的计算方法。国土资源部国土资发[2004]44 号文件《关于改革土地估价结果确认和土地资产处置审批办法的通知》中明确指出: “划拨土地需要转为有偿使用的, 应按出让土地使用权价格与划拨土地使用权价格差额部分核算出让金, 并以此计算租金”。因此, 在计算租金标准时应

考虑企业划拨土地的权益, 将划拨土地使用权价格从评估出的出让土地使用权价格中减去后方可计算租金。其计算公式为:

$$A = \frac{(P - P') \times r}{1 - 1/(1+r)^n} \quad (3)$$

式中:  $P'$  为划拨土地使用权价格。

2) 划拨土地租赁给改制后的合资、合作、股份制企业时租金的计算方法。改制后的企业产权结构复杂, 多种经济成份并存, 其性质不同于原国有企业, 为确保国有土地资产不致流失, 租金标准的确定不宜采用“公式三”, 因为其会导致非国有企业以较低的租金使用国有土地, 造成国有土地收益的流失。应当采用“式(1)”或者“式(2)”来确定, 这样既可保证土地收益不流失, 又不会打击企业以租赁方式处置土地的积极性。

### 参考文献:

- [1] 宋宗宇. 建筑合同法原理与实务[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2001.
- [2] 李延荣, 蒋成华. 国有土地租赁法律问题研究综述[J]. 中国土地科学, 2001, (5): 18-23.
- [3] 中国房地产估价师学会编. 房地产估价理论和方法[M]. 北京: 中国物资出版社, 1998.
- [4] 张瑜. 土地估价理论与实务[M]. 北京: 企业管理出版社, 1992.
- [5] 李冰. 国有土地租赁中租金的计算方法[J]. 中国房地产, 2002, (8): 24-25.
- [6] J. David Reitzel, Robert B. Bennett, Michael J. Garrison. American Law Real Estate[M]. South-Western, 2002.
- [7] 曾文革, 杨宇静, 谢甫成. 城市房屋拆迁中的土地使用权问题探析[J]. 重庆建筑大学学报, 2005, 27(3): 125-129.