

工作研究

从国有土地使用权出让合同中规定的 收回使用权看依法行政*

王东

(淄博市淄川区国土资源局,山东 淄博 255100)

国有土地使用权出让合同第三十一条规定：“受让人必须按照本合同约定，按时支付土地使用权出让金。如果受让人不能按时支付土地使用权出让金的，自滞纳之日起，每日按迟延支付款项的千分之几向出让人缴纳滞纳金，延期付款超过6个月的，出让人有权解除合同，收回土地，受让人无权要求返还定金，出让人并可请求受让人赔偿因违约造成的其他损失”。这里有一句话为“有权解除合同，收回土地使用权”。这句话的理解需要认真正确地对待，避免发生许多不正确的行政行为。如果国土资源部门因用地单位未能按期支付出让金，国土资源部门下达收回土地使用权通知书收回用地单位土地使用权，用地单位不服，提起上诉，国土资源部门败诉的可能性很大，稍有不慎，会造成极为不利的影响。为此，以下3个问题必须要注意：

(1)要看用地单位是否真正取得了国有土地使用权。出让方式取得国有土地使用权必须同时具备以下几个条件：土地使用者与市、县人民政府的土地管理部门签订了书面出让合同；土地使用者必须按照出让合同约定的数额，在合同签订后60日内支付全部土地使用权出让金；向县级以上地方人民政府土地管理部门办理登记、取得同级人民政府颁发的土地使用权证书。如果用地单位只是签订了出让合同，取得了建设用地使用证，并没有按时支付出让金，也并未取得国有土地使用证，那实质上用地单位并没有取得该宗地的国有土地使用权，国土资源部门对用地单位作出收回土地使用权的决定，缺乏事实依据，是一种无效的行政行为，应当属于判决撤销之列。

(2)国土资源部门在土地使用者拖欠出让金时无权直接收回土地使用权。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(以下简称条例)第十七条规定，土地使用者“未按合同规定的期限和条件开发、利用土地的，市、县人民政府土地管理部门应当予以纠正，并根据情节可以警告、罚款直至无偿收回土地使用权的处罚。”根据这一规定：市、县人民政府土地管理部门有权收回土地使用权，其法定理由是：土地使用者未按合同规定的期限开发、利用土地的。至于用地单位是否支付了土地使用权出让金，如果未支付责任在谁等等问题，需由仲裁机关和人民法院裁决加以确认，而不能由合同一方当事人说了算。如果经仲裁机关和人民法院确认用地单位未按合同约定支付土地使用权出让金，可以追究其违约责任，但不能以此为由实施行政制裁措施。

(3)国土资源部门无权直接单方面解除出让合同。合同解除包括：经协议解除和由仲裁机关或人民法院裁决解除两种方式。《条例》第十一条规定，土地使用权出让合同应当按照平等、自愿、有偿的原则订立。这些原则体现了民事合同的特征，说明城镇国有土地使用权出让合同属于民事合同性质。既是民事合同，那么合同的解除就应按我国《民事诉讼法》规定的方式进行，即经协商解除，协商不成的，经仲裁机关或人民法院裁决解除，任何一方都无权依照职权单方面解除。《条例》第十四、第十五条规定：土地使用者逾期未全部支付土地使用权出让金的，出让方有权解除合同，并可请求违约赔偿；出让方未按合同规定提供土地使用权的，土地使用者有权解除合同，并可请求违约赔偿。这里所讲的有权，并非

* 收稿日期：2006-11-25；修订日期：2007-04-09；编辑：王秀元

作者简介：王东（1973-），男，山东淄川人，经济师，主要从事国土资源管理工作。

直接行使收回土地使用权的权力,是指请求解除合同的权力,指一方当事人解除合同的意思表示。这种权利是对等的、双向的,土地出让者享有此种权利,土地使用者同样享有此种权利。是否真正有权解除合同,还看合同双方当事人经协商是否达到一致意见,看仲裁机关或人民法院如何认定和裁决。本案中两份出让合同都写明:因执行本合同发生争议,由争议双方协商解决,协商不成,双方同意向经济合同仲裁委员会申请仲裁,也可向人民法院起诉。这也看出,解决争议的方式是双方协商,协商不

成时,请求仲裁机关或人民法院依法解决,排除了一方当事人依职权解除合同的方式。以上分析可以看出,国土资源行政部门是不能单方面解除出让合同的,同时也就没有根据出让金是否支付而直接收回土地使用权的行政职权。

国土资源部门日常行使着许多行政职权,行政职权必须要经得起法律的推敲,不能只从表面分析理解,只有正确的、全面的了解研究法律,才能够真正做到依法行政。

(上接第 33 页)

导和区领导,并提出了应急措施,将灾害损失降到最低。国庆长假期间全局 1 天也没休息,全天 24 小时值班值勤。根据《预案》要求,各有关部门也都作了充分的应急准备,全区启动群测群防网络和覆盖全区的地质灾害监测网络,保证及时发现险情和紧急情况信息报送渠道畅通。由于措施得力,应急反应迅速,尽管台风“麦莎”掠过全区,但未造成 1 人伤亡,从而有效地保护了人民生命财产安全。

5 抓好重大地质灾害隐患点的治理

抓好地质灾害隐患点的治理是日常地质灾害防治工作的重点,也是地质灾害防治的基础性工作。

(1) 崂山区本着人员聚居区、重要设施、交通沿线以治为主,其他以避为主的原则,对已发现的地质灾害隐患点分轻重缓急实施综合治理。2003 年以来,先后投资 700 多万元进行了十多个地质灾害点的治理。治理工作得到了市局、省厅、国土资源部的高度重视和大力支持,为加快治理进度,经过积极努力,通过“两权”和保护项目争取国家财政资金 200 余万元,从而极大的推动了全区治理工作的进步,得到了当地群众的欢迎和赞扬。

(2) 分区分类,突出重点。在地质灾害治理中,崂山区根据地质灾害易发区和危险点分布,按照危害大小,结合国民经济和社会发展计划等因素,将全区划分为 3 个地质灾害防治区,即重点防治区、次重点防治区和一般防治区。在重点防治区内共有地质灾害隐患点 60 处,占已查明隐患点总数的 73.2%,有 22 处危险性大的突出隐患都在重点区。对重点防治区、次重点防治区、一般防治区都作了近期、中期、远期防治规划。在此分区分类的基础上对各隐患点的综合治理按轻重缓急作出全面部署。

(3) 进行项目试点,探索治理经验。为探索适合本区地质灾害防治的工程技术措施,提高地质灾害防治水平,加大地质灾害防治宣传力度,崂山区于 2003 年进行了地质灾害治理示范点建设,完成了黄山西崩塌和华阳崩塌 2 处最危险的崩塌地质灾害治理工作。为其他危险性大的地质灾害治理积累了经验。根据《规划》统一部署和业已取得的治理经验,崂山区不断加大地质灾害治理力度,2005 年区财政投资 210 万元,对 9 处危险性大的地质灾害隐患点实施工程治理,到 2006 年 9 月工程全部竣工,达到了治理效果。2006 年区财政又投资 330 万元,对危险性大的 8 处地质灾害隐患点实施工程治理,其中 1 处已完成,其他 7 处正在实施当中。治理项目高要求:专业勘查设计,专家评审把关。崂山区对地质灾害治理项目工程标准严、要求高,每一项工程都做到专业勘察设计、专家评审把关。

2006 年对崂山大石村北崩塌、大石村东北崩塌、小八豆滑坡、竹窝崩塌、我乐村崩塌、兰家村崩塌、河东泥石流、河西村泥石流等 8 处地质灾害隐患点的治理,聘请具有地质灾害治理工程设计资质等级的技术单位承担地质灾害点的地形测量、地质灾害勘查和治理方案设计,形成《崂山区地质灾害防治工程(2006 年续建) 地质灾害勘查报告》和《崂山区地质灾害防治工程(2006 年续建) 地质灾害治理方案设计》。该报告和方案设计于 2006 年 10 月底通过省市专家联合专家组的评审。2003 年以来,崂山区凡地质灾害防治工程项目竣工后,一律请地质灾害治理技术单位检查验收。从勘查设计到施工监理、验收,地质灾害治理项目全程依靠科学、规范管理、严格要求,保证了工程的质量。