

□ 上海市信本律师事务所 高兴发 张玮晗

随着城镇化的发展，国家对土地节约集约利用的要求越来越高，因公共利益、规划调整及其他情形导致的土地使用权置换日益增多，但现行法律法规及相关政策对于土地使用权置换的类型、操作路径等并未作出系统规定，以下笔者结合相关法律规定对国有土地使用权置换的相关法律问题梳理和解析。

置换的类型

根据置换主体的不同，国有土地使用权置换可以分为行政机关与国有土地使用权人之间的置换及国有土地使用权人之间的置换，前者常见于闲置土地处置过程中的土地使用权置换及行政机关提前收回国有土地使用权后的置换。

1. 闲置土地处置过程中的国有土地使用权置换

《闲置土地处置办法》第八条及第十二条规定：对已缴清土地价款、落实项目资金，因规划依法修改造成闲置的，可以为国有建设用地使用权人置换其它价值相当、用途相同的国有建设用地进行开发建设。根据前述规定，闲置土地处置过程中的国有土地使用权置换适用于权利人有偿取得土地使用权且已缴清土地价款、落实项目资金，且造成土地闲置的原因仅限于规划依法调整。

2. 以土地收购储备方式提前收回国有土地使用权过程中涉及的国有土地使用权置换

根据我国法律法规的相关规定，提前收回国有土地使用权的原因包括公共利益需要、土地收购储备、土地使用权人违反国有土地有偿使用合同等。根据《民法典》第三百五十八条、《土地管理法》第五十八条等相关法律法规之规定：因公共利益需要提前收回国有土地使用权并通过行政行为提前收回国有土地使用权的，应依法支付补偿，但此种情形能否以土地使用权置换方式给予土地使用权人补偿，目前法律并无明确规定。

根据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第十七条等相关法律法规的规定：因土地使用权人违反国有土地有偿使用合同需要提前收回国有土地使用权的，由有权机关依法无偿收回，无需向土地使用权人给付补偿。

那么，以土地收购储备方式提前收回国有土地使用权是否可以通过土地使用权置换方式给予土地使用权人补偿呢？

《土地储备管理办法》第三条第八项、第九项规定：收购的土地可以纳入储备范围，收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使

用权人根据土地评估结果协商，经同级国土资源主管部门和财政部门确认或地方性法规规定的其他机构确认。《上海市土地使用权出让办法》第三十二条第一款规定：提前收回土地使用权的，出让人可以与受让人协商一致后，将另一地块的土地使用权与受让人进行交换。

实践中，土地收购储备是提前收回国有土地使用权的一种常见方式。根据上述规定，以土地收购储备方式提前收回国有土地使用权的，土地储备机构应当对土地使用权人予以补偿，具体补偿方式可以是货币补偿或土地使用权置换等。

3. 国有土地使用权人之间关于土地使用权的置换

《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第十九条第一款规定：土地使用权转让是指土地使用者将土地使用权再转移的行为，包括出售、交换和赠与。根据前述规定，国有土地使用权人之间关于土地使用权的置换（交换）属于土地使用权转让行为，前述置换由双方协商约定、实施。



实务操作路径

国有土地使用权置换的操作路径涉及对原土地使用权和拟置换土地使用权的处置，目前相关法律法规及政策性文件对此没有系统完善的规定，仅个别地区有地方性规定。结合上位法及个别地区的相关规定，我们认为国有土地使用权置换可以依照以下路径操作：

1. 闲置土地处置过程中的土地使用权置换

《闲置土地处置办法》第十三条规定：市、县国土资源主管部门与国有建设用地使用权人协商一致后，应当拟订闲置土地处置方案，报本级人民政府批准后实施。

根据上述规定，行政机关与国有土地使用权人协商一致选择土地使用权置换的，应当拟定闲置土地

处置方案，并经批准后实施。《闲置土地处置办法》并未就原国有土地使用权及拟置换土地使用权的处理作出规定。对此，我们认为：

关于原国有土地使用权的处置，根据《民法典》第五百六十二条第一款等相关法律法规：国有土地有偿使用合同履行过程中，因规划依法调整造成土地使用权人动工开发延迟且行政机关与土地使用权人协商一致选择土地使用权置换的，双方应签订协议解除原土地使用权出让合同，并由土地使用权人注销原用地的不动产登记手续，将原土地使用权交由国土资源主管部门收回。

关于拟置换土地使用权的处置，根据《闲置土地处置办法》第十二条第一款第五项之规定：国土资源主管部门应与土地使用权人签订国有土地使用权出让合同，并注明置换土地，以协议方式出让国有土地使用权。

国有土地使用权置换问题解析

2. 以土地收购储备方式提前收回国有土地使用权过程中涉及的土地使用权置换

根据《土地储备管理办法》第一条第二项、第三项、第三条第九项及《上海市土地储备办法》第五条等规定，土地储备工作统一归口国土资源主管部门管理，土地储备机构承担土地储备的具体实施工作；土地储备机构隶属于所在行政区划的国土资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作；收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果协商，经同级国土资源主管部门和财政部门确认，或地方法规规定的其他机构确认。根据前述法律法规之规定以土地收购储备方式提前收回国有土地使用权并以土地使用权置换方式给予土地使用权人补偿的，可以按以下路径实施：

(1) 由土地储备机构与土地使用权人签订收购储备合同，明确原用地的土地使用权（包括地上建筑物）及其价值，同时约定以土地使用权置换的方式对权利人进行补偿。

(2) 就拟置换土地使用权，由国土资源主管部门与土地使用权人签订国有土地使用权出让合同，并注明置换土地，以协议方式出让国有土地使用权。

(3) 需要说明的是，上述收购储备合同和国有土地使用权出让合同分别由土地储备机构和国土资源主管部门签订，但因土地储备机构隶属于国土资源主管部门，故合同签订主体方面并不存在冲突。

3. 国有土地使用权人之间关于土地使用权的置换

国有土地使用权人之间关于土地使用权的置换属于民事法律行为，遵循意思自治原则，权利人之间经协商一致可以签订土地使用权置换合同，但不得违反法律、行政法规的强制性规定，根据现行法律法规需注意以下问题：

(1) 根据《城镇国有土地出让和转让暂行条例》第十九条第二款、《城市房地产管理法》第三十八条、第三十九条等法律法规之规定，以出让方式取得国有土地使用权的，权利人之间进行土地使用权置换的，应按约支付全部土地使用权出让金，并取得土地使用权证书，且按土地使用权出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地；属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的百分之二十五以上；属于成片开发土地的，形成工业用地或者其他建设用地条件；转让房地产时房屋已经建成的，还应当持有房屋所有权证书。

(2) 根据《城镇国有土地出让和转让暂行条例》第四十五条、《城市房地产管理法》第四十条等法律法规之规定，以划拨方式取得国有土地使用权，权利人之间进行土地使用权置换的，应经有权机关批准，并取得国有土地使用证及地上建筑物、其他附着物合法的产权证明，同时依法缴纳土地使用权出让金或将置换收益中的土地收益上缴国家或者作其他处理。根据前述规定，无地上建筑物、其他附着物的划拨土地使用权不得进行置换。

对于行政机关与国有土地使用权人进行国有土地使用权置换的，应注意遵循协商一致、等价置换以及土地用途相同原则。