

国有土地使用权出让合同纠纷解决机制研究探寻

吴海宾

河北省廊坊市自然资源和规划局

[摘要]基于国有土地使用权出让合同的特殊性,在产生合同纠纷时常因司法适用问题而导致纠纷处理受阻。为进一步明确国有土地使用权出让合同的性质,需要立足于当下的合同定性状况、认定差异及适用程序选择差异,对所存在的属性争议展开进一步的明确与评价,通过科学界定明确国有土地使用权出让合同的性质,并构建出科学的合同纠纷解决机制,为国有土地使用权出让合同的有效运用奠定法律基础。

[关键词]国有土地使用权出让;合同纠纷;解决机制;诉讼程序

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2020.04.671

土地是人类赖以生存的资源,其所有权属于国家。当土地使用者需要获取土地资源时,必须与土地管理部门签署《国有土地使用权出让合同》,针对后续纠纷需要依据具体的法律程序予以处理。现阶段,对于土地出让合同性质的纠纷仍然存在,依据定性差异所匹配的诉讼程序存在一定差异。为此,明确土地出让合同的性质是优化合同诉讼处理程序的根本要求,是提升法律纠纷的必然途径。

一、现阶段的土地出让合同纠纷处理状况及困境

在司法处理过程中,有关土地出让合同纠纷处理方法的争议从未停止。不同法院在划分合同民事、行政性质时存在一定差异,所选择的法律诉讼程序亦不相同。基于司法实例来展开整体分析,能够更好地把握纠纷处理方式,科学界定合同性质。由这一层面分析,司法实践领域更多地将其归总为民事案由范畴。但由于各级法院尚未统一对于合同性质的认定,因而导致土地出让合同纠纷处理陷入一定困境。

首先,基于同一案例,不同层级法院所给出的性质界定存在一定差异,在28个存在合同纠纷定性差异的案件,其中8个一审被认定为民事合同,而二审又将其改判为行政协议。如在2002年发生在河南省太康县的案件中,案件当事人张丰收与太康县自然资源局就土地出让合同产生纠纷,一审被认定为民事合同并于二审后改判为行政协议。基于当时的法律规定依据,案件当事人就土地出让合同提起诉讼属于行政诉讼受案范围,但一审法院认为这是一种法律适用上的错误。剩余20个案件中的19个案件一审被认定为行政协议二审改判为民事合同,有1个案件一、二审均被认定为行政协议,再审判决又被确定为民事合同。

其次,当前最高人民法院对于土地出让合同的定性亦存在差异。就目前由最高人民法院处理的17起案件纠纷来看,有10个案件被下达民事裁定书、判决书,存在争议的7起中6起被认定为民事合同,只有1起最终被认定为行政诉讼。由这一层面分析,当前最高人民法院对于土地出让合同的性质认定多倾向于民事合同方面,但在2009年河南省尚昆实业有限公司与卫辉市国土资源局发生的合同纠纷案件中,最终却被定性为行政协议。由于最高法未明确土地出让合同性质,给相关合同纠纷的解决造成了一定困扰^[1]。

另外,在合同纠纷处理的适用程序选择上亦存在较大差异。以基层法院处理案件为例,基于中国裁判文书网的检索结果,划定199个案件为调查对象,其中49.7%适用民事程序,

48.8%适用行政程序,1.5%适用执行程序。其中因被认定为民事合同而驳回行政裁定的有27起,被认定为行政协议而驳回起诉的有8个。

由此分析,当前由于我国在土地出让合同性质的界定上存在争议,给合同纠纷处理造成了极大的阻碍。此类问题的长期存在使得土地出让合同纠纷陷入处理困境,长期存在于无序状态中。如若当事人与人民法院于合同性质认定上存在争议,在起诉被驳回后只能采用另一诉讼程序解决,不仅使得当事人的诉累激增,还导致了明显的司法资源浪费,使得司法公信力遭受冲击。

二、对于国有土地使用权出让合同性质的再界定

(一) 理论依据

基于当前司法界的实践案例考察结果,认为将土地出让合同划定为行政合同或是民事合同均存在一定不当,由客观角度评价,需将其认定为具备一定行政性质的特殊民事合同,应先明确其作为民事合同的根本性质,并在此基础上科学划定其特殊性。合同是对交易过程的印证,是伴随交易而产生的。由民事合同的根本性质分析,其具备显著的市场性,是对市场交易行为的客观体现,这也是其与《行政法》所规定合同的根本差异所在。民事合同的确定是建立在双方平等、资源,具有平等法律地位的基础上的,要约及承诺等环节是签订民事合同时的必经阶段,且在签署民事合同的过程中需要切实保障交易秩序,维护好双方的契约关系^[2]。在这一层面分析,将土地出让合同认定为民事合同更为科学。

(二) 土地出让合同不属于行政协议的理论支撑

在进行行政协议定性时,需要把握好主体、目的及内容三大要件。基于土地出让合同的根本属性来看,首先,其并未构成一个明确的行政法律关系,签署土地出让合同的过程中行政部门与土地使用者都处于平等的关系状态下,不具备显著的行政色彩。土地管理部门虽能够对土地资源的利用进行监管,但这与合同约定毫无关系,其所实施的各项行政处罚是立足于法律法规基础上的,并未是合同所赋予的权利。在签订土地转让合同时,双方是立足于平等、自愿的民事基础上的,且合同条款多为协商决定,不符合行政协议特性。

其次,在土地出让合同中,无论是土地使用者还是土地管理部门都是以民事主体身份而呈现的,虽然土地管理部门仍然具备行政管理者的身份,但在合同签署过程中其扮演的是非行政主体的身份,双方需在《民法典》指导下明确自身权利与义

务。为此，虽然土地管理部门具备双重身份，但在参与社会市场交易的过程中应当受到民事法规约束，将其认定为民事主体更为妥当。

另外，双方签订合同的根本目的在于自治而非行政管理，双方平等地享有一定的自治权利。在签署土地出让合同时，需要立足于平等、自愿的协商原则，受让方及出让方均能够通过协商变更或是补充合同条款，以此来谋求各自利益。在土地流转期间，土地管理部门与土地使用者签署协议的目的在于获得土地出让金，因而可以看出双方均是以利益最大化为协商及签署合同的前提的，为此并不符合行政协议特性。

（三）土地出让合同作为特殊民事合同的佐证

基于上文分析，土地出让合同并不属于行政诉讼性质，但若将其简单界定为民事合同性质则存在一定局限性。为此，需要在明确其民事合同性质的基础上，进一步强调其特殊性及行政优益性，将其视作是一种特殊的民事合同。基于法律关系角度分析，立足于原《物权法》及原《合同法》的基础上，可以看出土地转让合同是基于民事法律规范基础上建立的，是以民法为根本依据的，在其中涉及的担保违约责任、土地出让金支付内容等均是典型的民法合同范围。由合同约定内容来看，双方所需履行的是一种民事权利义务，虽然一方当事人为行政主体身份，但不能以此作为划定合同行政属性的依据。在签订合同的过程中，土地管理部门采用招投标方式与土地受让人建立合约关系，并始终遵循平等、自愿的民法原则^[3]。

与此同时，土地出让合同具备典型的交易、财产、经济属性及经济利益最大化特征。在双方签署合同的过程中，土地管理部门具备自由表述意愿的权利，并尽可能地提升经济效益，合同呈现出浓郁的交易属性，土地管理部门所具有的行政监管职能并不能与合同约定的权利义务相混淆。立足于这一层面，需要将土地出让合同界定为民事合同。

另外，与普通民事合同相比，土地出让合同中的国有土地使用权本身就具有一定特殊性，在土地使用权发生变化的同时，需要始终立足于有偿、有期限的原则上，且土地管理部门是以国有土地所有者代表的身份出现的，并非土地管理者身份，是代替国家行使权力的行政主体，与普通买卖间存在显著差异，在满足民事法规定的同时亦需要遵循行政法规的强制性规定，带有一定的行政优益性^[4]。

三、优化土地转让合同纠纷解决机制的策略

（一）完善法官释明权

在实际司法诉讼过程中，为进一步解决案件纠纷，需要进一步完善法官释明权，以此来为处于诉讼弱勢的当事人提供明确的指导，进而更好地解决案件纠纷。使用好法官释明权能够更好地维护案件当事人双方的权利，防止损害处于诉讼弱勢地位一方当事人的权利。应始终坚持中立、适度、公开的法官释明权行使原则，进一步提升司法公信力，确保后续诉讼程序能够得以正常推进。

（二）推出统一的立案指引规范

考虑到土地出让合同具备一定特殊性，为进一步帮助案件当事人明确诉讼程序，防止浪费司法资源，应当基于当前的人

民法院基本审判程序，进一步规范土地出让合同纠纷的立案指引。应基于原告起诉状中的案件事实、理由、诉讼请求等内容明确所需提起的诉讼类型，确保受让方能够科学选择权利救济诉讼程序，科学划定双方在案件纠纷中所产生的是民事法律关系还是行政法律关系，借此来协助案件当事人选择正确的诉讼程序，以此来有效解决因合同性质界定不明而导致的司法纠纷问题^[5]。应在网上立案指南中进一步释明合同性质，并推出在线咨询咨询服务，为案件当事人提供司法援助，帮助其选择正确的立案程序及流程。同时也可对网上立案过程中的合同纠纷内容进行数据审查及模型建构，为后续司法裁判提供参考。

（三）诉中准用民事附带行政审查

在民事诉讼期间，是否审查行政行为合法性一直是人民法院所面临的难题。对于民事诉讼案件来说，一般并未涉及到审查行政行为的内容。考虑到土地出让合同的特殊性，可以在诉中准用民事附带行政审查。对于复杂的司法民事案件来说，其所涉及到的法律关系可能为多种。因而针对复杂土地出让合同纠纷案件应当进行必要的行政审查，在审理民事案件的过程中附带审查行政行为，从而更好地解决民事案件纠纷问题。

（四）合理运用司法仲裁程序

在处理土地出让合同纠纷时，需要始终发挥出独立且中立的仲裁优势，并基于仲裁员广泛的学历背景来协助人民法院更加稳妥地处理合同纠纷。在界定案件可仲裁范围时，需要排除因单方行政行为而导致的争议，如订立合同期间的招标、拍卖行为。而对于价款支付、违约解约纠纷等等，均能够提交仲裁处理。

结束语

综上所述，当前有关国有土地使用权出让合同性质的界定仍未统一，本文基于《民事案件案由规定》视域，结合实际司法案例，认为土地出让合同是具有一定行政性质的特殊民事合同。从法律关系、主体形式及内容表达等方面来看，该合同的签署立足于双方的平等自由基础，且行政机关是以民事主体身份而出现的，虽其具备一定的行政属性，但划归于民事合同范畴更为合理。在明确合同性质后，以民事诉讼程序来解决相应的合同纠纷更为合理，可以在诉讼期间准用民事附带行政审查，在科学展开合同定性的基础上构建出多元化的合同纠纷处理机制，确保能够科学、妥善地解决相应纠纷。

参考文献：

- [1] 高林娜. 论国有土地使用权出让合同纠纷的仲裁范围[J]. 中国不动产法研究, 2019(01): 262-278.
- [2] 祝铭山主编: 《土地使用权纠纷—典型案例与法律适用》(民事类), 中国法制出版社2005年版, 第125-126页.
- [3] 陆平辉、郭宏扬: “论行政合同的法律适用”, 《汕头大学学报(人文社会科学版)》
- [4] 马克思、恩格斯: 《马克思恩格斯全集》

作者简介: 吴海宾, 河北省廊坊市自然资源和规划局不动产登记中心工程师, 1982年11月出生, 男, 汉族, 河北省廊坊市人, 大学本科学历, 职称: 中级工程师。