

破产企业土地使用权处理问题研究

李晓阳

(加利福尼亚州大学洛杉矶分校 法学院 洛杉矶 90095)

摘要: 随着我国社会主义市场经济体制的逐步健全和完善,市场竞争机制发挥着不可替代的作用,市场竞争在带来经济高效率的同时,也必然伴随一定数量的企业选择破产。尽管《公司法》、《企业破产法》在司法适用中不断完善,《物权法》也已实施多年,但对于如何处理好破产企业的土地使用权问题,至今仍然是一个需要继续深入研究的问题,在实践中该问题的处理十分复杂且易生纠纷。按照《物权法》的一般原理,遵循企业破产法与土地管理法的基本规定,将理论探讨与实务操作相结合,提出解决问题的基本思路。要妥善处理好这一问题,应按照“破产企业土地资产与其他资产一体化原则”科学界定纳入破产清算的土地权益类别,科学设置企业破产清算中人民法院、破产管理人与土地行政管理部门的各自职责权限与工作流程,通过发挥司法手段与行政手段互补作用,促进深化土地管理改革,实现土地资源合理流转并优化配置,维护我国社会主义市场经济秩序和保障破产关联各方的合法权益。

关键词: 企业; 破产; 土地使用权; 处理

中图分类号: DF411.92 文献标志码: A DOI: 10.3969/j.issn.1008-4355.2017.05.13

历经改革开放近四十年来的进程,“破产”一词对于各类企业来说,实际上早已不再陌生。随着市场经济体制的逐步完善,我国经济建设取得巨大成就,但在经济结构、市场环境、行政服务等方面仍存在诸多亟待完善的地方。尤其在经济运行中产能过剩与房地产泡沫、地方政府债务、“影子银行”等风险问题不断增多^[1],已经成为制约我国经济发展的现实难题。不难预见,未来几年将会有相当数量的企业在市场竞争中进入破产程序或者进行破产

性重组(为表述方便,本文以下均统称“破产”)。

破产处理涉及企业的人、财、物等各个方面,而其中的土地使用权处理问题(为表述方便,本文以下均统称“土地问题”)无疑是一项十分重要的内容。研究和解决好这一问题,对于加强土地管理,保护土地所有者、使用者和债权人的合法权益,以及促进土地合理流通、实现资源优化配置等,都具有重要的意义。

一、研究背景

把破产企业土地问题提出来进行专门的研究,不仅在学术理论上具有一定的研究价值,还具有较

收稿日期: 2017-09-15

作者简介: 李晓阳(1994),女,重庆人,加利福尼亚州大学洛杉矶分校访问学者,法学硕士。

为重要的现实意义。本研究基于以下背景。

(一) 破产企业逐渐增多的现实

1985年经济体制改革试点城市沈阳率先建立企业破产制度,颁布了《沈阳市关于城市集体所有制工业企业破产倒闭处理的试行规定》^[2],随后于1986年7月宣布沈阳防爆器材厂破产倒闭,开了我国集体企业破产的先例。于此前后,武汉市政府于1985年向第一家全民所有制企业——武汉市无线电三厂出示了破产警告的“黄牌”^[3],重庆市于1992年12月宣告西南最大一家国有针织企业——重庆针织总厂实施破产^[4],2017年7月4日,重庆市第一中级人民法院发布公告,重庆钢铁股份有限公司进入破产重整^[5]。自1986年《中华人民共和国企业破产法(试行)》颁布以来,至今全国已有上千家国有企业进入破产程序,其他所有制企业关闭破产的数量也不在少数,而且随着市场竞争的日趋激烈,必然还会有更多的企业进入破产或者进行破产性重组,这就要求我们研究破产企业的一系列问题,当然包括土地问题处理问题。

(二) 破产企业土地的复杂问题亟待处理

由于历史和现实的种种原因,更源于土地本身具有我国公有制不动产的特殊属性,破产企业土地问题一开始就面临复杂问题。

1. 土地权属认定及处理涉及多种程序与权益

破产企业的土地问题从现有情况看,已经涉及到土地清查、权属纠纷调处、初始登记和变更登记、地价评估、破产清算、拍卖或其他处理以及非法用地、非法转移的处罚等多项内容,这些内容一方面具有土地管理的共性,又具有破产处理这一特殊性。

2. 土地使用制度长期在“双轨制”下运行

长期以来,国有与集体企业使用土地由国家统一划拨,并无偿、无限期地使用,数据显示:直至上世纪九十年代中期,全国新供应的土地中行政划拨的比例仍占98%^[6]。但是自1987年深圳拍卖第一

块国有土地使用权始,在全国范围内土地使用进入了“双轨制”,即行政划拨和有偿出让的双轨制度。在“双轨制”条件下,原本就呈现综合多元性质的破产企业土地的处理就变得更加复杂繁难。任何单一措施都难以应对如此复杂的局面。

3. 资源管理与资产管理两套体制与机制交织

根据我国现行法律的相关规定,国家不仅是政权的执掌者,还是国有财产的所有者。国家所有权同样赋予国家对国有财产进行占有、使用、收益、处分的权利。依据《物权法》及《土地管理法》的相关规定,城市的土地以及法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地是属于国家所有权的客体。因此,如果作为资源来管理,那么国有土地资源便由国家这一唯一的所有权法定主体来享有,除国家以外的任何其他民事主体都只能享有对这些资源的合法使用权,而不享有处分权。任何私自处理的行为都将是对国家所有权的侵犯^[7]。正是基于这一理路,《土地管理法》第19条明确规定,当使用土地的国有企业破产或因其他原因而宣布撤销的时候,国家应当“收回用地单位的土地使用权,注销土地使用权”。依此规定,破产企业也就无权用土地的使用权来抵偿债务,由此,无论是土地本身还是土地的使用权益均不属于破产财产的清算范围。

然而,如果作为资产来管理,企业就依法享有法人财产权,至少享有经营管理权,即便是行政划拨土地也应视为国家以无偿划拨手段授予企业的经营资产,企业同样享有处置权。由此立论,就有必要考虑是否修改现行法律、法规。换言之,无论是土地本身,还是土地的使用权益,均应作为企业资产纳入破产财产清算范围。法律对此应当加以适当修改以符合现实需要。

在此基础上,如果作为资源和资产的双重性质来管理,也要明确土地的主要性质,进而做出相应的处理。如果把资源与资产管理分开,以是否支付获取土地使用权的费用为标准进行分类,也就是说

把有偿使用的土地作为资产,把无偿使用的土地作为资源,这符合目前土地管理的现状,但却在理论上存在疑点,在实践中也增加了难度,成为导致破产企业土地问题复杂的原因之一。

4. 合法用地与非法用地混杂

在市场经济条件下,企业破产时会产生一些遗留问题,如有些土地未进行初始登记,有些存在权属纠纷,还有些是非法占地,还有多种形式或合法或非法的临时用地,一旦企业破产便都引发出来,如何处理,需要加以研究,并予以区别对待。

(三) 破产企业土地问题影响较大

能否处理好破产企业土地问题,从我国的破产实践来看,对社会、企业及劳动者个人等相关各方面影响都很大。具体体现在以下几个方面:

1. 正确处理破产企业土地问题有利于土地资源的合理流动,实现土地资源优化配置

企业经营业绩有好有劣,经济效益有高有低,如果土地资源不能合理流动,特别是不能被经营好的企业高效利用,就必然造成土地资源的闲置浪费。“通过企业破产及对破产企业土地的正确处理,让那些资源利用率低、生产成本高的企业丧失使用土地的权利,就能有效地减少全社会单位产品量的资源消耗费率,保证有限的资源创造出更丰富的社会产品。”^[8]就当前来看,对于促进企业组织结构与产品结构的调整乃至对产业转型升级都具有积极意义。

2. 正确处理好破产企业土地问题,有利于保护债权人的合法权益

企业破产的一个法定标准就是“资不抵债”,破产的一个重要作用就是终止债务拖延,通过破产实施清算,通过清算来清偿债务,从而最大限度地实现债权人的合法权益。在清算当中一项重要的破产财产就是企业使用的土地,而且这一财产份额占比很大,因此正确处理破产企业的土地,对于保护债权人的合法权益具有重要意义。

同时,针对各种不同性质的债权主体,不同顺序的债权,正确处理好破产企业土地,能获得不同的清偿效果,满足不同债权的相应顺序与比例。如抵押土地与未抵押土地,前者是一种优先受偿权,不纳入破产财产清算,抵押权人可直接申请处分抵押土地并优先受偿;后者是一种普通债权,有可能纳入破产财产清算并按清偿顺序处理。

3. 处理好破产企业土地问题,有利于加强土地管理,确保国家的土地收益

破产企业的土地情况复杂,有无偿使用国家的土地,有临时用地,也可能有非法用地,也有在破产前或破产期间非法处理的土地,正确处理好这一问题,特别是做好破产企业土地使用权的保护、清理、估价、处置和登记等工作,能够有效地避免土地管理失控,确保国家的土地收益。

因此,对破产企业土地问题进行专门研究,并找出处理这一问题的规范办法,不仅具有理论价值,更具有重要的现实意义。

二、破产企业土地类别分析

在我国以土地利用为中心的用益物权制度下,《物权法》详细地规定了土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权四类土地用益物权。由于只有国家和集体享有土地所有权,其他任何个人或组织建造建筑物或其他构筑物,都必须利用国家或集体的土地,并形成法律上的建设用地使用权关系。因此,破产企业土地问题所涉及的主要是建设用地使用权的处理问题,对这一问题的分析,也主要应从建设用地使用权的角度,对破产企业土地的类别做分析。

从土地的类别划分来看,《土地管理法》将我国的土地划分为农用地、建设用地和未用地,《物权法》将我国的建设用地使用权划分为国有出让建设用地使用权、国有划拨建设用地使用权、集体建设

用地使用权。现实情况中,随着土地使用制度的不断变化,破产企业在破产前取得土地的来源方式纷繁复杂,其所涉及的土地权利性质也随之不同,从破产企业土地清查的实践情况看,其土地的类型可大致划分为三大类:

(一) 有偿使用的国有土地

从1987年深圳拍卖第一宗国有土地使用权开始,全国土地使用制度从“无偿、无限期、不流动”的状况逐步转向有偿、有期限、可流动”的新格局^[9],由此当然也会波及破产企业使用的土地。从实践中看,有偿使用的具体形式大致有四种:

1. 依法受让的国有土地:这主要指企业破产前依法通过出让方式获得土地使用权,并将该土地使用权作为企业的有形资产。所谓土地出让,是指国家将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者,由土地使用者向国家支付土地使用出让金而取得土地的行为。

2. 划拨土地使用权经补办出让手续后变为有偿使用的国有土地。

3. 通过交纳土地(场地)使用费(税)有偿使用的国有划拨土地(注:该类型现已极为罕见)。

4. 依法承租、承租、承典的国有土地(注:其中承租、承典的土地为破产企业实际占有)。

(二) 无偿使用的国有土地

由于传统土地使用制度以“无偿”为主要特征,有偿使用制度虽迅速推进,但在整个土地供给存量中无偿使用仍占一定比例。在土地供给增量中,目前国有事业单位仍以划拨方式无偿取得国有土地使用权,如遇该国有事业单位转制成为企业,就导致该企业仍以划拨方式取得国有土地使用权。从实践中看,无偿使用的具体形式大致有三种:

1. 以行政划拨方式无偿获得的国有土地使用权;

2. 借(占)用属其他单位或个人的国有土地使用权;

3. 依法取得的国有临时土地使用权。

(三) 依法使用的集体建设用地

长期以来,农村集体经济组织和村民个人开办工商企业大都使用农村集体建设用地,如遇企业破产,集体建设用地也就成为破产企业土地处理中的类别之一,且随着近年来部分省市大力推进集体建设用地入市改革,这一土地类别还在迅速增多^[10]。

除上述三大类土地之外,实践中破产企业的土地还存在如下几种情况:

一是企业非法占用的土地。

二是没有进行初始登记的土地。这里主要指在土地普查登记中因种种原因未能确权发证的情况。

三是权属有纠纷的土地。主要指因历史原因或初始登记中的失误,致使一些破产企业的土地在破产处理时出现纠纷。

三、破产企业土地处理涉及的程序性问题

在厘清破产企业的土地类别之后,以下再就破产企业土地处理中涉及的两类程序性问题作以下阐释。

(一) 破产企业土地处理中的清查与清算问题

依据我国《企业破产法》的相关规定,破产宣告后由人民法院指定成立破产管理人,负责破产财产的清理、保管、估价、处理和分配。破产管理人对人民法院负责,受债权人会议监督。

根据这一规定,就破产企业土地的清查与清算来看,目前在实际操作中尚存在以下问题需要探讨:

1. 破产管理人组成时,土地行政管理部门由哪一区域和哪级机构参与清算?

2. 清算前,土地清查工作由谁负责,又怎样清查?

3. 土地资产与企业其他资产怎样结合起来依

法清算?

就第一个问题来说,管理人的组成存在着由哪个行政区域和哪个级别土地行政管理部门参与的问题。从目前法律规定看,人民法院对破产案件的管辖与土地管理部门对破产企业土地的管辖不尽一致,无论是区域管辖还是级别管辖都可能存在交叉,实践中存在各地中级人民法院受理的案件,其所涉土地可能归基层土地管理部门管辖,各地基层人民法院受理的案件,其所涉土地可能归高层土地管理部门管辖的现象。甲地人民法院受理的案件,其所涉土地可能归乙地土地管理部门管辖。

就第二个问题来说,依照法律规定,清查作为清算的前期工作,理应由破产管理人负责,但实际上,土地清查问题往往只能由土地管理部门负责,因为对于破产企业来说,有无土地使用权、使用权获得方式、使用年限、面积、权属界线、用途以及其他借占用乃至非法使用土地等情况,都是土地行政管理的内容,从一般资产管理角度很难理清。这就要求必须处理好清算行为与土地管理部门的行政行为之间的关系。

就第三个问题来说,土地资产与企业其他资产怎样结合起来清算,实践中有较大争议。“土地资产与其他资产相比,除了多一个‘资源’的特性外,还有划拨土地使用权与出让土地使用权、土地使用权本身与土地权益(如承租的土地)、现实权益与预期权益(如承押的土地)等多种区别。”^[11]哪些土地资产权利作为破产财产清算,哪些不能作为破产财产清算,以及分别怎样处理,实际上目前规范远未到位,现有立法虽有规定,但不能完全适应现实需求,实践中也存在多种操作困难。

(二) 破产企业土地处理中的土地资产清算与土地行政管理问题

在破产企业土地的处理过程中,始终交织着破产清算行为与行政管理行为。土地清算行为是破产管理人做出的具有民事性质的行为,土地行政管

理行为是土地管理部门在破产企业土地的处理过程中做出的具有行政性质的行为,二者既有联系又有区别,也需要从理论上探讨清楚,以便在实践中做出妥善处理。

从破产企业土地的清算开始,一方面,清查作为清算的前期工作应是破产管理人的民事行为,另一方面,清查当中权属认定、类型划分等应是土地管理部门的行政行为。清查之后,哪些作为破产财产清算,哪些不能作为破产财产清算,一般由土地管理部门提出处理意见,再由破产管理人认定,因此这又是二者共同参与的行为。破产财产认定后,纳入破产财产清算的,由破产管理人做出处理,不纳入破产财产清算的,则应由土地管理部门做出处理。清算中,破产企业土地未进行初始登记、权属有纠纷以及发生土地权属转移的,破产管理人只能以民事主体身份提出申请,土地管理部门则以行政管理者的身份依法做出行政处理决定。清算时,发现破产企业隐匿、分割、合并土地使用权或以其他形式非法处理土地使用权的,应由破产管理人申请人民法院依法追回;而破产程序终结之日起一年内被查出的,则应由土地管理部门或破产管理人申请人民法院追回,等等。

从以上分析可见,在整个清算过程中乃至清算后,土地破产清算行为与土地行政管理行为交织在一起,至今国家尚未有系统规范的操作程序,从破产的实践看,就出现了不少互相代替与互相推诿的问题。

四、处理破产企业土地问题的对策与建议

基于前述第二、三部分对破产企业的土地类别与破产处理所涉及的程序性问题所作分析,本文认为,处理破产企业土地问题的总体思路是:按照市场经济的基本原理,从建立现代企业制度、完善市场竞争机制特别是从企业破产机制着眼,通过改革

企业土地使用制度和管理制度,理顺企业特别是国有企业的土地资产关系,明确土地作为资产在企业中的产权份额,再通过界定破产财产范围,规范土地清算程序,严格土地违法行为处理,从而促进土地资源的合理利用,实现土地资源的优化配置,并有效维护破产关联各方的合法权益。按照这一思路,处理破产企业土地问题,应坚持以下三项原则:

一是破产企业土地资产与企业其他资产结合处理原则。这一原则要求在处理破产企业的土地资产时,不能把它从其他资产中剥离出来,而应坚持一体化原则,统筹考虑,以保持企业完整的法人财产权。

二是司法手段与行政手段互补原则。这一原则充分考虑了土地的双重特性。从资产管理角度,破产清算处理时,以司法手段为主;从资源管理角度,破产清算处理时,则以土地行政管理手段为主。二者只能互为补充,协同处理,才能使破产企业土地问题的处理有序、有效地进行,不致在破产清算中因相关机构的职责交叉而出现推诿扯皮,影响破产处理效果。

三是经济效益与社会效益并重原则。对破产企业土地问题的处理,一方面要考虑到保护国家利益、债权人利益乃至债务人的合法权益,另一方面又要充分考虑到企业破产带来的社会震荡,从土地处分、人员安置、利益分配、权属变更等诸多方面体现乃至优先体现社会效益。这一原则不仅适用于土地问题的处理,也应当适用于整个破产企业的处理。

按照上述思路与处理原则,结合近年来我国企业破产的实践范例,提出以下三项对策与建议:

(一)全面清理国有企业的存量划拨土地,按照现代企业制度的要求区别情况予以处理

随着国有企业改革与土地管理改革的深入,特别是随着企业资产结构、生产模式与组织机构的持续调整,国有企业原有行政划拨土地的使用情况也

相应发生了重大变化。在企业合资、合作、联营、联建、兼并、重组以及进行各类股份制度改造时,其划拨土地使用权也发生了或合法或非法,或隐形或公开的流转,至今尚未转换为出让土地的为数极少,且大多为国有企业原有开办的学校、医院等公益性项目用地,或者是刚刚由事业单位转制为企业而获得国有划拨土地使用权,因其总量不大,比较容易作全面清查,并妥善分类处理。尽管国有划拨建设用地使用权有其无偿性、非商品性的特点,但为了合理配置国有土地资源,促使历史上形成的划拨土地使用权合法进入土地市场,在具备一定的条件,经过法定的程序后,划拨建设用地使用权可以变更为出让建设用地使用权。因此,国有企业在获取、使用国有划拨建设用地使用权的过程中,所支付的土地整治费用与补偿安置费用等,实际增加了该划拨土地的经济价值,同时也是企业所支付的经营成本。如果破产企业在破产前完成依法将国有划拨土地使用权变更为出让建设用地使用权,其补交的土地出让金即可使该土地使用权作为破产财产进行破产清算。同样作为获取土地使用权时所支付的费用,在处理国有划拨土地使用权时如果仅考虑到其在取得土地使用权时未支付对价而无偿收回土地使用权,仅对地上建筑物给予补偿,则将会损害债权人的利益。因此,对于国有企业的存量划拨土地的处理,应区别两类情况妥善处理。

第一类情况是进行各类股份制改造的国有企业。根据《物权法》第55条规定“国家出资的企业,由国务院、地方人民政府依照法律、行政法规规定分别代表国家履行出资人职责,享有出资人权益。”因此,对于这类国有企业,国家划拨土地使用权应按审批权限和审批程序变更为国有出让土地使用权,其应补缴的土地出让金,视作国家出资,确定为国家股(国有资产),由国有资产管理部門从国有资产角度进行管理。以俟实施破产时,国家股与其他股一样纳入破产财产清算。

第二类情况是进行合资、合作或合并、兼并以及联营联建的企业,对其划拨土地使用权在依法补办出让手续并补交出让金后作为企业资产,在企业破产时,依法纳入破产财产范围进行清算。

(二) 合理界定破产企业土地中纳入破产财产清算的范围,实事求是予以分类处理

根据前文对破产企业土地类别的分析,结合目前土地管理与企业用地的实际,在企业实施破产时,可将以下土地权益纳入破产财产清算范围并依法做出相应处理:

1. 对依法以出让(含补办出让手续)、转让方式获得的国有土地使用权,由破产管理人委托依法设立的土地估价机构评估,并经土地估价委员会审定后,按规定程序拍卖,拍卖所得扣除国家有关税费后,余额纳入破产财产抵偿债务。

2. 对依法承租、抵押、出质的国有土地使用权,原合同未到期的,破产管理人视具体情况可以决定解除或者继续履行合同。没有特殊情况,特别是合同期限临近破产清算期的,原则上应继续履行合同,必须解除合同时,由此而给合同另一方当事人造成的损失,依法作为财产债权。

3. 对无偿划拨的国有土地使用权,由破产管理人持有关证件到土地管理部门申请按照有关规定补签土地出让合同,按土地审批权限及程序,先将划拨土地使用权调整为出让土地使用权后,再作为破产财产予以拍卖处理,拍卖所得首先补交国家应收的土地出让金,余额再纳入破产财产予以清算,并将安置职工费用作为第一顺序清偿,多余部分再依法清算分配。如该划拨土地使用权已设定抵押权的,则应首先扣除相当于应补交国家的土地出让金数额后,余额纳入优先受偿财产。

(4) 对依法使用的农村集体建设用地,由破产管理人按照物权法的基本原则和农村集体建设用地入市改革的相关要求,参照国有建设用地的破产处理程序进行清算处理。

至于破产企业土地清查中发现的借用土地、非法占用土地、临时使用土地、权属有纠纷的土地以及未进行初始登记的土地,均不能纳入破产财产清算,由土地管理部门协同破产管理人清查,理清权属界限后,再依法予以处理。其中,对在企业破产前依法取得的临时用地,破产时已临终止期限的,由土地管理部门依法收回;破产时,没有明确的使用期限但已使用两年以上的,也由土地管理部门依法收回;破产时,临时用地所剩期限尚长时,由土地管理部门依法核定给破产企业的接收单位,直至期满时再收回。

以上界定与分类处理,体现了民法的公平原则,从根本上有利于破产机制的建立,特别是有利于保护债权人的利益。

(三) 健全破产程序中的专门机构,理顺破产企业土地清算程序

从前文对破产企业土地处理涉及的程序性问题分析,并结合近年来的破产实践案例来看,要处理好破产企业土地问题首先要健全破产程序中相应的专门机构。一是要科学合理成立破产管理人,特别是要吸收负责土地日常管理和有土地审批权的两级土地行政管理部门参与;二是除破产管理人外,为防止从人民法院受理破产申请到破产宣告期间出现破产企业土地的不当处理,可合理借鉴《英国破产法》的财产接管人制度^[12],创立我国破产宣告前的财产接管人制度,自人民法院受理破产申请时起,由人民法院指定财产接管人专门管理债务人的财产包括土地资产。如果债务人被宣告破产,在破产管理人成立前,由其代行破产财产管理职责。另外现行的债权人会议只能以开会的形式参与和监督破产程序的进行,从日常监督角度看,也难免浪费和不切实际,应建立债权人代表制度来实现对破产财产处理(包括土地问题处理)的日常参与和监督职能。

要处理好破产企业土地问题,还需要理顺破产

土地清算程序。首先是要理顺破产清算中人民法院、破产管理人和土地管理部门的工作关系。从三者的法律地位看,人民法院是司法主体,对破产企业土地依法有处理权,但最终处理范围仅限于纳入破产财产的土地;破产管理人是由人民法院领导并由人民法院指定成立、有关部门派人参与的专门机构,它对外可代表破产企业进行民事行为;土地管理部门作为行政管理部门,除参与破产管理人外,对破产企业土地问题的处理,可单独作出行政行为。由此,可以界定三者之间主要应是司法、民事和行政三者之间的关系。

其次是要理顺人民法院、破产管理人、土地管理部门三者之间的工作程序。在整个清算过程中,清算前的清查,应由破产管理人协同土地管理部门进行,清查后由破产管理人向土地管理部门提出能作为破产财产和不能作为破产财产的土地划分,同时报经人民法院认定。土地清查后,对可作为破产财产的,由破产管理人处理并纳入破产清算;对不能作为破产财产的,由土地管理部门代表政府依法收回或作其他处理;对借(占)用的土地则由破产管理人予以清退;对没有进行初始登记的,由破产管理人向土地管理部门申请登记。对权属有纠纷的,由土地管理部门依法调处并由破产管理人参加调处。清算时,对纳入破产财产的土地使用权,由土地管理部门指定评估,由人民法院指定拍卖,由破产管理人协助接收单位申请土地权属转移登记。企业破产终结前,对违法隐匿、分割、合并土地使用权的,则分别由人民法院、土地管理部门按职责分工处理。

在理顺破产土地清算程序的同时,进一步完善破产企业土地处理的监管办法,并对破产管理人组成中土地管理部门的参与、纳入破产财产范围的土地界定、土地清查处理、权属纠纷调处、地价评估与拍卖、土地清算费用以及破产终结前后土地违法行为的处理等行为强化执法监督,以确保破产企业土

地处理程序正确顺利地进行。

以上只是在现有法律框架内提出的对策与建议。从长远来看,要处理好破产企业土地问题,还需要按照《民法总则》与《物权法》的一般规定,针对我国目前企业破产不断增多的现状,进一步深化土地管理改革,对国有建设用地,全部实行出让方式供应,结束国有土地供应的“双轨制度”;对集体建设用地,按照与国有建设用地“同地同权”原则,在破产清算时,参照国有建设用地使用权破产处理的相关规定,纳入破产财产清算范围,依法评估拍卖后用于债务清偿。这种改革举措,将从根本上改变因“土地不同权”和“用地不同轨”而给破产企业土地处理带来的复杂局面。^[5]

参考文献:

- [1]张宝林,潘焕学.影子银行与房地产泡沫:诱发系统性金融风险之源[J].现代财经(天津财经大学学报),2013(11):33-44.
- [2]《法学大词典》邹瑜,顾明,高扬瑜,郑杨.法学大词典[M].北京:中国政法大学出版社,1991.
- [3]刘作湘,管秋荣.对破产企业土地使用权的处理[J].人民司法,1993(11):3-4.
- [4]徐庆华.破产企业的土地使用权[J].法学,1994(10):43-45.
- [5]重庆市第一中级人民法院公告[2017渝日01破3号]
- [6]徐庆华.略论破产企业土地使用权问题[J].中外法学,1994,36(6):26-29.
- [7]尹田.论国家财产的物权法地位[J].法学杂志,2006(3):10-12.
- [8]汪莉.企业破产收回划拨土地使用权问题[J].法学论坛,2009,24(4):139-144.
- [9]刘全琴.关于破产企业土地使用权的争议问题[J].黔东南民族师范高等专科学校学报,2004(1):28-31.
- [10]许恒周,郭忠兴,刘芳.关于集体建设用地入市

问题的探讨[J]. 河南国土资源, 2005(5): 4-7.

[12]张海征. 试述我国破产财产清偿制度——以英

[11]胡爱民. 企业破产有关国有土地使用权的若干

国破产制度为视角[J]. 中国市场, 2008(1): 98-99.

法律问题[J]. 安徽农村金融, 2003(3): 38-39.

Study on the Bankrupt Enterprises' Right of Land Use

LI Xiao-yang

(University of California , School of Law , Los Angeles , CA 90095 , United States)

Abstract: As the establishment and development of the socialist market economy in China , the market competition mechanism exercises irreplaceable influence. As the high efficiency brought by market competition , a number of enterprises go bankrupt. Although the Company Law , Enterprise Bankruptcy Law is improved in practice , and the Property Law has been implemented for many years , how to handle the bankrupt enterprises' right of land use is still a problem that needs further investigation. In judicial practice , this is a complicated issue that disputes may be aroused easily. According to the general principles of the Property Law , abiding by the relative fundamental regulations , the solution to the problem shall be put forward by combining theoretical research and practice. Such issues shall be handled according to the principle of “unifying the land and other assets of bankrupt enterprises”. The right of land use in bankruptcy liquidation shall be scientifically defined. Moreover , the responsibilities and working procedures of the court , bankruptcy administrator and administrative departments shall be reasonably arranged. By exercising the complementary effect of judicial and administrative methods , deepening the reform of land management , realizing the proper circulation and optimal allocation of land resources , the socialist market economy order can be maintained and the legal rights enjoyed by relative parties can be protected.

Key Words: enterprise; bankrupt; right of land use; disposition

本文责任编辑: 林士平