

历史遗留私房纠纷的 政策与法律问题研究

LISHI YILIU SIFANG JIUFEN DE
ZHENGCE YU FALÜ WENTI YANJIU

关智慧
郑仲彦
编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

史遗留私房纠纷的 策与法律问题研究

LISHI YILIU SIFANG JIUFEN DE
ZHENGCE YU FALÜ WENTI YANJIU

关智慧 郑仲彦 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

历史遗留私房纠纷的政策与法律问题研究/关智慧, 郑仲彦编著. —北京: 知识产权出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3616 - 0

I. ①历… II. ①关… ②郑… III. ①房屋纠纷—处理—法规—研究—中国 IV. ①D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 151659 号

责任编辑: 李学军

责任出版: 刘译文

封面设计: SUN 工作室

历史遗留私房纠纷的政策与法律问题研究

关智慧 郑仲彦 编著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 (邮编: 100088)

天猫旗舰店: <http://zscqchs.tmall.com>

责编电话: 15611868862

责编邮箱: 752606025@qq.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 三河市国英印务有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.5

版 次: 2016 年 1 月第 1 版

印 次: 2016 年 1 月第 1 次印刷

字 数: 502 千字

定 价: 78.00 元

ISBN 978-7-5130-3616-0

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

2007年4月，我在北京一家律师事务所实习的时候，碰到“北京市直管公房租赁”的问题。当时的感觉是有点发懵，觉得学校里、书本上学的东西完全用不上。然后，就自己搜集相关的材料学习、研究，写了《北京市直管公房租赁中承租人变更、拆迁补偿与继承法律问题研究》在网上发表。也许是因为论述的题目正切中很多人的现实需求，也许是因为之前还没有人比较系统地论述过这个题目，文章发表后颇受关注。不少人看到这篇文章后找我咨询关于直管公房租赁中承租人确定、变更、拆迁补偿、继承方面的法律问题。

2008年3、4月的时候，中国法学会召开了一次“建筑房地产与土地征收征用暨《物权法》实施疑难问题研讨会”，组织者注意到了《北京市直管公房租赁中承租人变更、拆迁补偿与继承法律问题研究》这篇文章，加以选用。我在无意中得到一笔几十元的稿费，很受鼓舞。此后，我就持续关注这方面的问题，并于2008年5月26日完成《北京市直管公房租赁中承租人变更、拆迁补偿与继承法律问题研究》的修订版，取代了原来的版本。

2010年5月，有一位叫石琦的阿姨经一个曾经向我咨询过直管公房租赁问题的朋友介绍，找我咨询“文革产”的问题。当然，那时候我还不知道什么是“文革产”。从那时起，我就开始关注历史遗留私房纠纷的政策与法律问题，陆续写了关于经租房、文革产、土改产、代管产等专题探讨的文章，在博客上发表。这些文章渐渐引起一些私房权利人的注意。后来，有一些私房权利人找到我进行交流。他们有人给我提供了鲜活的案例，有人给我提供了一些不容易搜集到的法律政策文件。这样，我对历史遗留私房纠纷的认识也不断丰富和深化。同时，我在博客上发表的文章也越来越多。

在网上发表文章，和通过正规出版途径发表有很大的不同。在网上发表，随意性比较大，不必太在乎那些烦琐的条条框框，格式上、文字表述上也都未必太呆板，而且发现错误随时可以修改。事实上，我经常修改自己博客上的文章，有时候改动比较大读者可以看出来，有时候修改比较小，读者注意不到。而且，随着材料的丰富，有些观点会发生变化。

我的关注、学习、研究历史遗留私房纠纷的政策与法律问题，基本上是利用业余时间、作为一种兴趣来进行的，并不抱有高大上的理想，有点像在

大街上看到一群人围着吵架，受好奇心驱使过去看一看，然后退回来，自言自语几句而已。

我没有想过把自己在网上发表的这些文字整理出版，因为我知道它们很简陋粗糙，不要说给别人看拿不出手，隔一段时间就是自己看，有时候也会觉得不好意思：话怎么可以这么说！

但是，郑仲彦女士认为这些文章有结集出版的价值。她自告奋勇帮我联系出版社，还答应和我一起分担出版费用。这让我很受鼓舞和感动。我又回过头来想，这些文章到底有哪些意义呢？后来总算想到这么几点：第一，这是我国法律实务工作者第一次比较系统、全面地探讨历史遗留私房纠纷政策与法律问题的文字，有首创意义；第二，历史遗留私房纠纷是中国特有的问题，关注、研究历史遗留私房纠纷的政策与法律问题不自觉中符合了“中国特色社会主义法律体系已经形成”后我国法学研究“以中国问题为中心”“立足中国场景发现和讨论中国问题”的学术转型取向；第三，作者从法律专业人角度进行的阐述和讨论有助于私房权利人更好地认识和分析自身所处的私房争议，便于争议性质的明确和权利救济程序的选定；第四，对于普通民众而言，这些文章可以帮助大家认识新中国成立以来我国房地产发展比较完整的历史，深化对国情的认识。

具体到内容，本书包括四部分。第一部分是我在博客上发表的历史遗留私房纠纷的政策与法律问题研究系列的文章，编入时做了一些修改。第二部分是整理搜集的一些案例。第三部分是中央机关发布的相关政策法规文件选编。第四部分是北京市发布的相关政策法规文件选编。

本书能够出版，离不开很多朋友的热心帮助，恕不一一致意。特别要提出感谢的是热心鼓励、不计利益得失、分担出版费用的郑仲彦女士，为本书出版提供便利条件的李学军同学，无私提供自己花费大力气搜集到的珍稀政策文件的景星先生。

最后，希望本书的出版，对于历史遗留私房纠纷的解决起到一定的积极推动作用。我本人愿意对本书所有的文字承担完全的责任，同时也欢迎读者的批评指教。

关智慧

2014年7月27日

目 录

第一部分 博客文集

北京市城市私有出租房屋社会主义改造（经租房）的政策 与法律问题研究	3
北京市“文化大革命”期间挤占、接管私人房产及 落实政策问题研究	30
大陆去台人员房产政策与法律问题研究	39
私房社会主义改造的反思与评论	46
不当得利制度及其在解决私房案件中的应用	56
对一则“地上权”案例的分析	59
对一则土地改革遗留私房争议的法律与政策评析	65
也谈我国城市私人土地国有化——对《宪法》第10条 “城市的土地属于国家所有”的解读	69
公私合营中私房作价入股遗留问题研究	73
北京市落实“文革产”私房政策中的土地产权问题研究	78
没有产权证就没有产权吗？——从两则案例说起	82
1949年到1956年3月我国的城市私有房地产政策	87
1978年后中国共产党保护城市私有房屋所有权 政策的恢复和落实	94
城市私有房屋在“文化大革命”结束以后继续 “补改”的问题研究	98

房管所或其他单位在私房院内建造房屋的产权 归属及相关问题研究	101
城市私房主出租房屋给房客是不是资本主义的剥削	103
城市私有出租房屋社会主义改造的政策依据	105
论在新的历史条件下历史遗留私房纠纷的 司法救济问题	107

第二部分 案例选编

刘奶奶诉金华市房地产管理局房屋确权行政争议上诉案	117
道县房地产管理局与曾安安确认房屋买卖 合同无效纠纷上诉案	119
曾德华与乐昌市人民政府行政强制 及行政赔偿纠纷案	123
张福元、张福奎、刘万君诉北川县人民政府为北川县曲山镇 饮食商店颁发北房权证县建权字第 2627 号 房屋所有权证行政诉讼案	134
徐恩溶与上海市长宁区住房保障和房屋管理局 政府信息公开纠纷案	142
奚某与上海市虹口区住房保障和房屋管理局信息 公开答复纠纷案	145
海口琼山藤竹厂诉丁延曝土地纠纷案	149
张艮柳与朱荣聪、朱慧新、朱乐安、 朱谭青霞房屋租赁纠纷案	156
刘尚廉等与龚理华等其他所有权纠纷上诉案	159
何玉莲与广州市第一染织厂有限公司 所有权确认纠纷上诉案	164

上蔡县蔡都镇东城区管理委员会与冯智义 土地行政登记纠纷上诉案	166
马旭旦、马秉杰、马秉廉、马秉聪、王远涛 诉梓潼县房管局行政登记案	170
桂××与上海市××住房保障和房屋管理局、 上海市××规划和国土资源管理局颁发房产证纠纷案	175
田某等诉田某3等法定继承纠纷案	178
冯小平、冯淑清与贾宇涵、贾大超、 王淑清等继承纠纷案	189

第三部分 中央政策法规文件选编

中国人民解放军布告	195
关于城市房产、房租的性质和政策	197
内务部地政司对目前城市房产问题的意见	201
政务院关于没收战犯、汉奸、官僚资本家 及反革命分子财产的指示	203
中共中央批转中央书记处第二办公室《关于目前 城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》	204
城市服务部张永励副部长在第二次全国厅局长会议上 关于城市房产管理工作的讲话（节录）	210
城市服务部张永励副部长在第一次全国房产 工作会议上的总结报告（节选）	214
国务院八办许涤新副主任在第一次全国城市房产 工作会议上的报告（记录整理）	222
第二商业部关于城市私房改造问题的报告	228
第二商业部张永励副部长在私房改造现场会议上的讲话	231

中央工商行政管理局、商业部《关于加速城市私人出租房屋社会主义改造工作的联合通知》	237
国务院批转华侨事务委员会、国家房产管理局《关于对华侨出租房屋进行社会主义改造问题的报告》	239
最高人民法院关于贯彻执行民事政策几个问题的意见（1963 年修正）	241
国务院批转国家房产管理局关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告	242
国家房产管理局对国务院批转的关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告的说明	247
最高人民法院关于国家经租的房屋不允许继承问题的批复	255
关于改造房主的定租暂停支付的意见	256
国家房产管理局就租息问题给广西工商行政管理局的复函（节录）	257
中共中央批转中共中央统战部等六部门关于把原工商业者中的劳动者区别出来问题的请示报告	258
中共中央统战部、国家计委、国家经委、商业部、轻工业部、全国总工会关于把原工商业者中的劳动者区别出来问题的请示报告	259
国务院批转宗教事务局、国家建委等单位关于落实宗教团体房产政策等问题的报告的通知	262
国家城市建设总局《关于转发北京市、辽宁省落实私房政策两个文件的通知》	265
中共中央办公厅转发北京市委关于处理机关部队挤占私房进一步落实私房政策的通知	267
国家城市建设总局关于认真学习和贯彻执行中共中央办公厅转发《北京市委关于处理机关部队挤占私房进一步落实私房政策的通知》的通知	269

供销合作总社、商业部《关于合作商店入股房产 坚持不退还实物的函》	270
关于落实“文革”期间被挤占的华侨私房政策的若干规定	271
城乡建设环境保护部关于转发《关于进一步抓好 落实私房政策工作的意见》的通知	273
中共中央统战部、商业部印发《关于索要、强占原公私合营 企业、合作商店营业用房问题的处理意见》的通知	276
国务院批转城乡建设环境保护部《关于对国民党 军政人员出走弃留的代管房产的处理意见》的通知	278
城乡建设环境保护部城市住宅局关于贯彻国发 〔1983〕139号文件精神做好国民党军政人员出走弃留的 代管房产处理工作的通知	282
最高人民法院关于贯彻执行民事政策法律 若干问题的意见（节选）	284
中共中央办公厅、国务院办公厅转发《关于加快落实 华侨私房政策的意见》的通知	285
城乡建设环境保护部印发《关于城市私有出租房屋 社会主义改造遗留问题的处理意见》的通知	288
最高人民法院、城乡建设环境保护部《关于复查历史 案件中处理私人房产有关事项的通知》	294
最高人民法院研究室关于贯彻执行《关于复查历史案件中 处理私人房产有关事项的通知》第二条中的 几个问题的电话答复	295
城乡建设环境保护部《关于进一步处理好 城镇私房遗留问题的通知》	296
最高人民法院印发《处理涉台刑事申诉民事 案件座谈会纪要》的通知	299
建设部关于善始善终做好城镇私房遗留问题处理工作的通知	301

建设部印发《关于城镇房屋所有权登记中几个涉及 政策性问题的原则意见》的通知	302
国家土地管理局关于城市宅基地所有权、 使用权等问题的复函	304
中共中央办公厅、国务院办公厅关于处理 原去台人员房产问题的通知	305
建设部关于印发《关于处理原去台人员房产 问题的实施细则》的通知	307
最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知	311
建设部关于处理原去台人员房产中若干具体问题的补充意见	312
建设部关于在房屋拆迁中涉及代管房产处理的几点意见	315
最高人民法院关于征收国有土地上房屋时是否应当对 被征收人未经登记的空地和院落予以补偿的答复	317

第四部分 北京政策法规文件选编

北平市军事管制委员会布告规定处理本市房屋问题办法由	321
北京市人民政府关于动员私有空房出租的问题的决定	323
北京市私有房屋暂行管理办法	324
中共北京市委对市房地产管理局党组关于私人出租房屋进行社会 主义改造的计划的批示	326
北京市房地产管理局党组对私人出租房屋进行社会主义改造的计划	327
北京市私房改造领导小组对私有出租房屋进行社会主义 改造几个具体政策问题的规定	330
北京市私房改造领导小组对私有出租房屋进行社会主义改造几个 具体政策问题的补充规定	333
北京市房地产管理局关于接管私房的若干规定	335

中共北京市委关于迅速清退机关企事业单位 占用私人房屋问题的通知	338
北京市房地产管理局关于清退征用拆除私人房屋价款的通知	340
北京市委《关于处理机关部队挤占私房 进一步落实私房政策的通知》	342
北京市落实房屋政策办公室关于贯彻《中共北京市委关于 处理机关部队挤占私房进一步落实私房 政策的通知》中几个问题的通知	344
北京市落实房屋政策办公室关于贯彻《中共北京市 委关于处理机关、部队挤占私房进一步落实私房 政策的通知》中几个问题的补充通知	346
北京市人民政府关于落实“文革”中接管的 私房政策的若干规定	348
北京市落实私房政策领导小组关于印发《关于落实“文革” 中接管的私房政策的若干规定的实施细则》的通知	353
北京市房地产管理局关于处理有关私房改造遗留问题的通知	361
北京市落实私房政策领导小组关于印发《北京市落实 私房政策领导小组第二十六次会议决定的 一些政策性问题》的通知	363
北京市落实私房政策领导小组关于落实“文革”中接管的私房政策 《实施细则》的补充规定	366
北京市房地产管理局关于贯彻执行《关于加强城市私有房屋 买卖价格和单位租用私有房屋租金管理的暂行规定》 有关问题的通知	369
北京市落实私房政策领导小组关于印发落实 私房政策三个文件的通知	373
关于对落实政策遗留问题集中进行一次检查的意见	374
关于扩大房源和节约用房进一步做好清退被占 自住房工作的几项要求	375

关于清退“文革”中被占用自住房有关问题的补充规定	377
北京市房地产管理局关于国家建设拆除城市私房 作价补偿问题的通知	379
北京市落实私房政策领导小组关于加快清退“文革”中被占用 私人自住房工作的补充规定	380
北京市房地产管理局、北京市落实私房政策领导小组关于做好 “文革”中被挤占房屋收购问题的通知	382
北京市危旧房改造领导小组办公室、北京市住房制度改革领导 小组办公室、北京市落实私房政策领导小组办公室、 北京市房地产管理局关于在房改危改中涉及落实私房政策 房屋的几点处理意见	383
北京市房地产管理局、北京市落实私房政策领导小组办公室 转发建设部房地产业司《关于在房屋拆迁中涉及代管 房产处理的几点意见》的通知	385
北京市落实私房政策办公室关于对全市《私改遗留房产问题的 处理意见》的通知	386
北京市高级人民法院关于印发《北京市高级人民法院关于办理 建国初期有关案件中涉及没收、代管财产问题的申诉、 再审案件的指导意见（试行）》的通知	388
北京市高级人民法院关于办理建国初期有关案件中涉及没收、 代管财产问题的申诉、再审案件的指导意见（试行）	389
后 记	392

第一部分 博客文集

北京市城市私有出租房屋社会主义改造 (经租房) 的政策与法律问题研究

(2014 年 7 月 11 日修订版)

编者按：《北京市城市私有出租房屋社会主义改造（经租房）的政策与法律问题研究》最早于 2010 年 5 月在博客上发表。一年以后的 2011 年 5 月，进行了第一次修订。现在呈现给读者的是 2014 年 7 月第二次修订后的版本。这次修订是为了结集出版而进行的。2010 年 5 月发表版本和 2011 年 5 月修订的版本，仍然会在博客上存留，读者可以参考阅读。

几天前，一位 60 多岁的女士找笔者咨询法律问题。她的问题是这样的：1947 年，父亲在北京东四五条购买了一处七间房屋的宅院，取得了房产证和土地证。“文化大革命”开始后，红卫兵通知将私人房产交出，他父亲就把房产证、土地证交给房管所，这处宅院就被政府接管了。1976 年，北京市相关政府部门出资对接管的宅院进行了原地翻建。但是，不知什么缘故，只翻建了 7 间中的 5 间，其余 2 间拆除后并未建设新的房屋。后来，北京落实私房政策，政府将这 5 间翻建房屋返还给了这位女士和她弟弟（她父亲已经过世了），并颁发了房产证（没有土地证）。这位女士提出的问题是：政府应当返还全部的 7 间房屋，而不是 5 间；至于另外 2 间房屋，政府应当向他们颁发土地使用权证，但是政府一直拒绝颁发。应该怎么办？

这位女士的问题是笔者以前从未听说过的，所以没有办法当场回答，只好说回头研究一下，再作解答。在检索相关政策文件的过程中，笔者发现了一个为少数当事人日夜揪心而被其他多数人忽略的问题，这就是“落实私房政策问题”。因为笔者本人是从法律的角度来关注这个问题的，所以将这个问题归纳为“落实私房政策遗留的政策与法律问题”（现在则用“历史遗留私房争议的政策与法律问题”代替）。

根据笔者的检索，“落实私房政策问题”里面至少包括这么几个具体问题：城市私有出租房屋社会主义改造问题，“文革”期间被挤占、没收、接管的私人房产问题，新中国成立初期代管房产问题，华侨及港澳台胞私房问题，宗教房产问题等。而且这些涉及私房政策的争议，至今不属于人民法院受案范围，当事人只能向相关的政府部门（在北京有专门的落实私房政策领

导小组)寻求救济。

初步的想法是,将“落实私房政策问题”作为一个课题系列,在力所能及的范围内,努力就其中的每一个具体问题进行深入细致的研究,并将自己的看法用文字表达出来。

“落实私房政策问题”是一个全国性的问题,但是由于资料、时间和精力关系,笔者的论述对象基本上限于北京。想来全国其他地方的“落实私房政策问题”和北京应该也差别不大,可以互相参照吧。

现在,笔者要论述的题目是《北京市私有出租房屋社会主义改造(经租房)的政策与法律问题研究》。

一、新中国成立初期的城市私有房地产政策

1949年8月12日《人民日报》新华社信箱以答问的形式详细阐述了中国共产党《关于城市房产、房租的性质和政策》(以下简称《城市房产政策》)。《城市房产政策》前面的问题是:“问:人民解放军总部所宣布的约法八章第七条中说:‘城市的土地房屋,不能和农村土地问题一样处理’,理由何在?城市里房主出租房屋收取房租,是一种什么性质的剥削?中国共产党和人民政府对于城市房屋、房租政策的原则是什么?”由此可知,《城市房产政策》是人民解放军总部所宣布的约法八章第7条的具体化。

所谓“约法八章”是指1949年4月25日中国人民革命军事委员会主席毛泽东和中国人民解放军总司令朱德联名发布的《中国人民解放军布告》。这个布告共有八条,所以人们可能就比照历史上刘邦约法三章的典故,称为“约法八章”。

约法八章第7条主要阐述关于农村的土地政策,即有准备和有步骤地废除封建土地所有权制度,分配土地。第7条的最后一句讲道:“城市的土地房屋,不能和农村土地问题一样处理。”

但是,城市的土地和房屋到底施行什么样的政策,约法八章没有详细讲。因此,城市中的一部分私房主可能心里就没底,担心房子会被“共产”,于是在社会上可能就形成某种心理恐慌。也许就有很多人通过多种渠道向中国共产党打听了解到底施行什么样的城市房地产政策。这大概就是1949年8月12日《人民日报》新华社信箱以答问的形式详细阐述中国共产党城市房地产政策的历史背景。

《城市房产政策》主要内容如下:

1. 承认一般私人所有的房产的所有权,并保护这种产权所有人的正当合法经营;禁止任何机关、团体或个人任意占用私人房屋。对于官僚资本的房产,在调查确实后必须加以接收;战争罪犯和罪大恶极的反革命分子的房产,经政府依法判决,则加以没收,属于人民民主国家所有。