

最高人民法院 司法政策与指导案例

ZUIGAO RENMIN FAYUAN
SIFA ZHENGCE YU ZHIDAO ANLI

吴庆宝 主编

2

房地产卷



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

最高人民法院 司法政策与指导案例

ZUIGAO RENMIN FAYUAN
SIFA ZHENGCE YU ZHIDAO ANLI

吴庆宝 主编

2



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

最高人民法院司法政策与指导案例. 房地产卷 / 吴庆宝主编. —北京: 法律出版社, 2011. 5
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2010 - 5

I. ①最… II. ①吴… III. ①房地产法—司法制度—中国②房地产法—案例—中国 IV. ①D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 054454 号

最高人民法院司法政策与指导案例
(房地产卷)
吴庆宝 编

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 戴伟 韦钦平
责任编辑 贺兰
装帧设计 李瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任印制 陶松

开本 720 毫米 × 960 毫米 1/16
印张 26.25
字数 470 千
版本 2011 年 9 月第 1 版
印次 2011 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 2010 - 5

定价: 58.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

编写说明

司法政策是最高人民法院根据国家的政策,结合法院工作实际制定的工作方针、工作重点以及一个时期的审判工作方向,是国家政策在司法领域中的具体体现。为加强审判指导,统一司法标准,最高人民法院除了制定和公布司法解释以外,通常还以其他多种形式表达其适用法律的观点。如最高人民法院答复、通知、最高人民法院院长对审判工作的重要讲话,最高人民法院各主管副院长及庭长在全国性审判工作会议上的讲话,全国性的审判业务会议纪要等。上述司法政策虽然不具有最高人民法院正式公布的司法解释的效力,但在不同程度上代表了最高人民法院的司法观点和立场。最高人民法院的司法政策对司法实务的影响越来越大。

为了让广大法官、律师能够更方便、快捷地了解最高人民法院的司法政策,我们组织审判实务部门从事民事商事审判的法官们,将上述司法政策按照不同的专题进行收集、整理。具体设置如下:

——最高人民法院审判政策与精神 包括最高人民法院院长、副院长在全国民事审判工作会议上的讲话、最高人民法院负责人就司法解释答记者问、在新闻发布会上的讲话、最高人民法院会议纪要等。

——最高人民法院司法解释 是最高人民法院对全国人大及其常委会制定的法律及规范性文件在司法实务领域中具体含义的阐述。

——最高人民法院请示与批复 是最高人民法院对地方法院遇到了现有法律解决不了或适用法律冲突等问题的时候,向地方法院发批复函。

——个案复函 是最高人民法院就具体案件对下级法院(省高院)就某个个案中定性或存疑点进行答疑。

——地方人民法院审判政策与精神 包括地方高级人民法院院长关于民事具体问题的指导意见、地方高级人民法院院长在民事审判工作座谈会上的讲话、地方高级人民法院院长关于法律适用中若干问题的调查报告等。

除司法政策外,本书的另一大特色是收录了指导案例,为办案人员提供较为全面的参考。根据中央政法委关于构建案例指导制度的部署和要求,为总结审判经验,统一法律适用,提高审判质量,维护司法公正,2010年11月26日,最高人民法

院发布了《关于案例指导工作的规定》。该规定明确指出,所称指导性案例,是指裁判已经发生法律效力,并符合以下条件的案例:

- (一)社会广泛关注的;
- (二)法律规定比较原则的;
- (三)具有典型性的;
- (四)疑难复杂或者新类型的;
- (五)其他具有指导作用的案例。

最高人民法院发布的指导性案例,各级人民法院在审判类似案件时应当参照。最高人民法院审判委员会讨论决定的指导性案例,统一在《最高人民法院公报》、最高人民法院网站、《人民法院报》上以公告的形式发布。

案例指导制度的出台,是中国法制建设和司法发展进程中一个具有里程碑意义的突破事件,标志着人民法院的案例指导工作进入一个新的阶段。在司法实践中,典型案例一直发挥着重要作用,最高人民法院以案件批复、指导意见、公报等多种形式发布典型案例以指导审判工作,这些案例的发布对于统一人民法院司法尺度,提高办案水平,起了一定作用。《关于案例指导工作的规定》的出台能够进一步发挥指导性案例的作用。

本套丛书中的指导案例汇集了最高人民法院发布过的指导性案例,按照专业领域进行有针对性的划分和收录。力争为统一司法标准提供参考,为审理类似案件提供指引。在编排上,本套丛书罗列了这些案例的裁判主旨、法律适用要点,并注明了案例出处,方便读者进一步研究时查找使用。

针对民商事审判实务中的难点、疑点及热点问题,“最高人民法院司法政策与指导案例”丛书按照纠纷类型分为七册进行出版,分别为:公司金融卷、房地产卷、建设工程卷、劳动争议卷、侵权纠纷卷、婚姻家庭卷、民事诉讼卷。为了便于读者能轻松阅读本书,我们在编辑体例上做了精心设计,每个专题的主题词都力求简明、恰当。

由于我们时间仓促,掌握的资料有限,本书的疏漏、错误之处在所难免,尚请读者批评指正,以便再版时予以修订。本套丛书所整理的司法政策与指导案例仅供在司法实务中参考。

2011年9月

目 录

一、房地产法一般

1. 房地产纠纷所涉及的案件类型 (1)
2. 房地产纠纷的案由 (7)
3. 房地产案件的法律适用 (9)
4. 房地产案件的管辖 (12)
5. 房地产案件的受理 (13)
6. 房地产纠纷的审理程序 (16)
7. 房地产案件的审理 (20)
8. 房地产案件的调解政策 (27)
9. 房地产案件的执行程序——查封、扣押、冻结 (29)
10. 涉农房地产案件的处理意见 (31)
11. 房地产案件审判中涉及的鉴定的类型 (32)
12. 房地产案件的鉴定工作的指导原则 (34)
13. 房地产案件的鉴定工作中存在的问题与经验 (38)
14. 房地产案件鉴定工作的程序要求 (42)

二、房地产用地

- (一)集体土地用地 (52)
1. 集体土地利用中的用地纠纷及法律适用原则 (52)
2. 审理集体用地纠纷案件的基本原则 (66)
3. 集体用地纠纷案件的受理与审判 (72)
4. 集体用地纠纷解决的调解政策 (95)
5. 集体土地的非农使用的流转 (98)
6. 集体土地的依法征用原则 (103)
7. 集体土地被征用的补偿 (107)

- (二)国有土地用地 (114)
1. 国有土地用地纠纷的类型——建设用地使用权出让合同及
转让合同纠纷 (114)
2. 国有土地使用权合同纠纷案件的审理原则 (123)
3. 国有土地使用权合同纠纷案件的认定及法律适用 (126)

三、房地产开发

1. 房地产开发案件的纠纷类型 (133)
2. 房地产开发纠纷案件的审理原则 (135)
3. 房地产开发经营纠纷的具体法律适用 (138)
4. 房地产开发经营合同的效力认定 (144)

四、房地产交易

- (一)房地产交易及纠纷管理 (151)
1. 房地产交易案件类型和法律纠纷的变化 (151)
2. 房地产交易适用《合同法》的体现 (154)
3. 房地产交易纠纷审理中的原则 (160)
4. 商品房买卖合同司法解释的法律适用及意义 (163)
5. 房屋买卖合同效力认定及交付 (169)
6. 商品房预售合同的效力认定 (182)
7. 商品房包销合同的认定处理 (189)
8. 商品房销售广告和宣传资料内容的性质认定 (192)
9. 商品房买卖中惩罚性赔偿责任的适用 (193)
10. 商品房买卖合同的解除 (198)
11. 房地产交易中优先购买权问题 (206)
- (二)房地产担保 (215)
1. 房地产担保适用《担保法》的规定 (215)
2. 房地产担保合同的效力纠纷 (217)
3. 房屋抵押及抵押登记的效力规定 (222)
4. 如何妥善处理商品房“按揭”贷款纠纷? (223)
5. 房地产案件当中遇到的有关权利冲突问题的解决——土地使用权、
在建房屋、建成房屋各抵押权冲突以及各抵押权与房屋购买人权益

冲突如何解决	(234)
6. 执行设定抵押的房屋的法律依据及法律适用	(245)
(三) 房屋租赁	(249)
1. 房屋租赁合同效力的认定	(249)
2. 房屋租赁合同中双方当事人的权利义务	(253)
3. 公房承租权确定及使用权转让纠纷的审理	(254)
4. 私房租赁纠纷的解决	(257)
5. 房屋租赁合同纠纷中的若干法律问题	(258)
6. 房屋典当纠纷	(290)

五、房产管理

(一) 房屋权属管理	(293)
1. 房屋所有权的确定	(293)
2. 离婚案件中关于夫妻之间房屋、住房补贴等房地产权属纠纷的 处理	(296)
3. 继承案件中死者遗产中的房屋、住房补贴等权属如何确定?	(308)
4. 购买共有住房时的未成年同住人, 可否确认为售后房的产权 共有人?	(310)
5. 破产企业房屋权属纠纷的处理	(311)
(二) 房屋物业管理与装饰装修	(312)
1. 关于审理物业管理纠纷案件的法律适用	(312)
2. 物业管理纠纷的适用范围及管辖	(321)
3. 物业权益纠纷的诉讼主体资格的确定	(324)
4. 车库、车位的所有权归属	(340)
5. 物业管理企业和业主、业主之间的权利义务关系及纠纷解决	(341)
6. 物业服务合同的效力认定及物业服务中的纠纷解决	(344)
7. 城市住宅小区的物业管理纠纷的法律问题及处理原则	(355)

六、房屋拆迁、补偿和安置

1. 房屋拆迁工作的原则和指导意见	(380)
2. 房屋拆迁的立案、审理和执行问题	(383)
3. 房屋拆迁后的补偿及安置问题	(392)

七、城市住房改革

1. 城市住房制度改革的原则 (397)
2. 公有住房在房改过程中产生的权属纠纷受理问题 (398)
3. 公有住房在房改过程中产生的权属纠纷的处理 (400)
4. 住房公积金的问题 (402)

八、高法公报案例

1. 村民委员会会议讨论决定后与他人订立的协议的效力问题 (405)
2. 土地使用权作价出资情况下合同效力的认定 (405)
3. 再审案件法院的审理范围问题 (406)
4. 企业被吊销营业执照是否还具有法人资格问题 (406)
5. 催告权的享有者与合同解除权行使的条件 (406)
6. 约定违约金过分高于实际损失情况的处理 (407)
7. 当事人主张的法律关系与法院根据事实作出的认定不一致时的
处理 (407)

一、房地产法一般

1. 房地产纠纷所涉及的案件类型

主题词

房地产纠纷 案件类型

最高人民法院审判政策与精神

.....

(三) 房地产案件中的问题

1. 关于划拨土地使用权和集体土地使用权出租、转让问题。如租赁划拨土地上建筑的房屋时连同周围的划拨土地一同出租的,租赁合同是何性质,是否有效。

2. 商品房销售问题。如涉及预售广告中的承诺条件,尤其是对于小区绿化、道路通行、保安等周边环境的承诺,其本身并未写入合同条款,如开发商不能兑现,能否认定构成违约而支持业主的退房请求。此外,还有建筑面积分摊问题,房屋产权证办理中的若干问题等。

3. 室内污染问题。如房屋主体结构或者房屋装修材料中产生超标气体或放射性物质,影响居住者人身健康的,可否支持购房者的退房请求。

4. 物业管理中的问题。如物业管理公司与业主的权利义务关系应如何界定。

5. 买卖、租赁违章建筑而发生的纠纷,是否属于民事案件的受案范围,民事行为是否有效?

6. 根据土地管理法的有关规定,农村宅基地使用权只能由本集体组织成员享有。那么,农村私有房屋是否可以买卖,买卖双方是否均须为同一农村集体经济组织成员?不属于同一集体经济组织成员购买时,如何处理?

7. 房屋拆迁纠纷的处理。

——最高人民法院民事审判第一庭:“部分省市民事审判工作座谈会综述”(节选),载《民事审判指导与参考》,法律出版社2002年第2卷,总第10集。

随着国家土地使用制度的实施和住房制度改革的深入,有关房地产纠纷的类型和范围也出现了不少新的变化,除房屋买卖、租赁、确权、侵权、土地使用权出让和转让合同纠纷外,还出现了房屋按揭、商品房预售、预租、项目转让等新类型案件。为了保护土地资源的合理综合开发利用,维护房地产交易的正常秩序,人民法院审理房地产纠纷案件,要充分认识土地资源不可再生的特点,坚持土地使用权决定地上其他权利的原则,按照法律和政策,严格对土地使用权的审查,遏制非法占用土地,确保国家对土地市场的有效管理。审理建筑工程质量纠纷案件,要按照国家标准、部颁标准或者行业标准严格审查工程质量,绝不能对主体结构不合格的工程“以质论价”,或者通过降价使“豆腐渣工程”合法化,危害人民群众生命、财产的安全。审理房地产合同纠纷案件,要依据诚实信用原则,切实保护平等交易,保护当事人的合法权益。对房屋合建、合作开发纠纷,要依法严格审查合同,防止把经营风险转嫁给一方当事人。审理涉及房地产管理法施行前的房地产开发经营纠纷案件,既要适用有关法律规定和司法解释,又不要脱离当时当地的具体情况,更不能牺牲真正投资者的利益使投机商获取暴利。对于房地产管理法施行后房地产开发经营中因非当事人自身的原因造成管理手续不完善的,应当在不违反法律规定的前提下,从有利于房地产市场的健康发展的原则出发,妥善处理,以公平合理地保护双方当事人的合法权益。

——最高人民法院副院长李国光:“在全国民事审判工作会议上的讲话”,载《民事审判指导与参考》,法律出版社2000年第4卷。

地方审判政策

江苏省高级人民法院民一庭:江苏省 小城镇建设中有关法律纠纷的调查报告(节选)

.....

法律纠纷的类型主要集中在房屋拆迁安置、土地利用、建筑施工和房地产交易四个环节。法律纠纷的主体具有广泛性、多元性的特点,涉及的利益也具有层次性、多元性的特征。小城镇建设中房地产方面的法律纠纷,涉及政府机关、企业法人、社会团体、群众自治组织、人民群众等方方面面的社会成员;所涉及的利益及于人民群众的生存利益、发展利益、农民集体的集体利益、企业法人的营业利益、国家利益等各个利益层。在这些纠纷中,村委会(居委会)、乡镇(街道)成为当事人尤

其是成为被告不足为奇。另外,由于小城镇建设发生于农村地区,直接面对农民群众,所涉的拆迁安置、征地补偿、房屋买卖等均与群众集体休戚相关,而基层政府、村委会等单位的工作人员的政策水准、法律意识又普遍不高,往往不依法办事,所以,小城镇建设中,极易产生群体性纠纷,且这些纠纷也容易激化。

三、产生上述法律纠纷的原因分析

1. 经济原因。市场经济对土地的流转和充分利用有着天然强烈的渴求,然而,我国城乡二元化格局的存在,导致在资源分布上,城市聚集了大量的资本而土地稀缺,农村则拥有广袤的土地却苦无资金,因此,生产要素在市场中的合理配置必然要求农村的土地与城市的资本进行交换;加之,耕地收益的低廉和房地产收益的暴利的巨大反差使得一些基层政府和群众自治组织出于短期利益的考虑,急于发展当地的经济而往往非法地使用土地,这是产生前述集体土地利用中法律纠纷的经济原因。

2. 法律原因。在法律适用上,有些法律只适用于城市地区,而不适用于广阔的农村地区,如国务院《城市房屋拆迁管理条例》、《江苏省城市房屋拆迁管理条例》、《城市房地产管理法》等,在农村相关立法滞后的情况下,就出现了法律适用上的空白,实践中产生纠纷就难以避免了;加之,我国法律对集体土地所有权主体及其权能的规定本身具有模糊性,所有权主体行使所有权的程序也缺乏有效规制,在利益驱动下,容易诱发所有权的滥用;再者,《土地管理法》第63条又禁止集体土地使用权的出让、转让及出租用于非农建设,这使得一部分在市场发展中需要依法改变其使用权属和利用方式以获取更大利益的土地,无法通过合法的方式进行配置。因此,法律规定的滞后性及制度设计上的缺陷是产生前述集体土地利用及房地产交易中法律纠纷的法律原因。

3. 人为原因。一些基层政府、村委会等工作人员,尤其是领导干部大局意识不够,法制观念不强,在制定政策或从事具体行政行为时,往往容易片面地追求政绩、形象工程等,而不依法办事,如强制拆迁,非法使用集体土地,制定极低的补偿标准等。这是小城镇建设产生一些法律纠纷的人为原因。

.....

解决我省小城镇建设中所产生的法律纠纷的对策与建议

前述法律纠纷的存在,客观上阻碍甚至破坏了我省小城镇建设的进程,如不及时正确地予以解决,势必影响“两个率先”奋斗目标的实现。因此,根据前面的分析,我们尝试着提出以下若干对策与建议,希望对解决这些问题能够有所帮助。

1. 推进基层行政体制改革,适当扩大乡(镇)政府的行政职权。针对实践中小城镇建设的组织者和实施者都是乡(镇)政府,而乡(镇)政府的行政职权与之却极不相应的这一实际情况,我们建议,在小城镇建设政策上,应该赋予、扩大乡(镇)政

府必要的经济管理和行政管理职权。如赋予其在小城镇建设中独立的规划、建设、管理等方面的职权,现行的村镇规划由乡(镇)人民政府统一组织编制,报县级政府批准的制度宜改为报县级政府备案制度。

2. 加大对苏北欠发达地区的政策支持力度和财政转移力度。针对我省小城镇建设发展的地区不平衡性,苏北欠发达地区小城镇建设严重滞后的局面,我们建议,要实行地区差别政策,加大对苏北欠发达地区的政策支持力度和财政转移力度,以解决小城镇建设中资金短缺的困难。

3. 切实保护耕地,加大对土地市场秩序治理整顿的工作力度。要纠正越权审批、违规圈占土地、低价出让土地、未经征用即使用集体土地等土地利用中的违法行为。凡是违法下放农用地转用、土地征用和供地审批权的,必须立即纠正,废止有关文件。

4. 因地制宜,适当地降低农村集体房地产开发企业、建筑企业的资质标准。针对我省小城镇房地产建设普遍是由乡镇房地产企业、建筑企业、个体工匠进行的,而这些企业的资质又普遍不足的这一现实,我们建议,根据建设部《房地产开发企业资质管理规定》第7条第5项和建设部《建筑业企业资质管理规定》第6条第3款、第7条第2款的授权性规定,我省建设行政主管部门在规定房地产开发企业资质五级标准和制定专项分包企业的管理办法时,在确保建设质量的前提下,可以因地制宜地适当降低这些企业的资质标准。

5. 抓紧制定集体土地上的房屋拆迁安置方面的规范性法律文件。规范拆迁程序,提高拆迁安置补偿标准,统一执法尺度。《江苏省城市房屋拆迁管理条例》第27条后段规定:“因城市开发建设征用集体土地实施房屋拆迁的,其拆迁补偿安置办法由设区的市人民政府参照本条例另行制定。”我们认为,为了保证执法的统一性,避免因执法的不统一而产生的混乱和纠纷,应当由省人大常委会制定地方性法规,可以命名为《江苏省农村房屋拆迁管理条例》。

6. 制定征地补偿和失地农民社会保障方面的规范性法律文件。提高征地补偿标准,并力求统一,加强对补偿费用发放、使用的监督管理,并将土地出让金与补偿费用的差价用于失地农民的社会保障;建立失地农民社会保障制度。

7. 建立、健全集体土地使用权流转机制。在保持现有的集体土地所有权制度不变的前提下,在坚持保护耕地的原则下,在县级以上人民政府的严格掌握、控制下,允许集体土地宅基地使用权向非本集体成员转让、出租、抵押等,允许城市规划区内的集体土地使用权出让、转让、出租于非农建设等。具体是,借助于不动产物权变动登记生效主义的法律原则,建立统一的集体土地权属登记制度,由县级土地行政主管部门负责组织实施辖区内集体土地登记工作(包括集体土地所有权、使用权和他项权利登记,也包括初始登记和变更登记),通过初始登记核发集体土地所

有权证,通过变更登记、核发集体土地使用权证来把握集体土地使用权流转的合法性,凡是没有取得有效的集体土地使用权证的,一律按非法用地予以查处。

8. 建立、健全集体土地有偿、有期限的使用机制。坚持招标、拍卖等有偿使用方式,并将土地使用费用于小城镇建设,发展农村的二、三产业,用于失地农民的社会保障工作。

9. 人民法院在审理小城镇房地产建设中的法律纠纷时,要立足大局,坚持创新。要正确处理改革(创新)、发展、稳定的关系,用发展的思路处理小城镇建设中的法律问题;要树立正确的发展观,妥善处理促进小城镇建设与保护各方当事人合法权益的关系,与保护土地等自然资源、实施可持续发展战略的关系;要坚持观念创新和制度创新,充分运用平等自愿、等价有偿、公平诚信等民法的基本原则及有关政策精神,运用调解与裁判并重的工作方式,努力做到法律效果与社会效果的统一。

10. 建立、健全纠纷解决机制体系。充分运用行政调解、行政裁决、民间调解等纠纷处理机制。如东台市富安镇采取的由政府牵头,国土、建设部门参加,以基层调解委员会的名义进行的诉前调解方法,解决了许多难以处理的纠纷,取得了很好的效果,很值得肯定、推行。实现全面建设小康社会的奋斗目标,尤其是我省实现“两个率先”的奋斗目标,必须彻底改变我国由来已久、积弊颇深的城乡二元社会格局,彻底实现城乡社会统筹,彻底解决始终是我国革命、建设和改革的根本问题——农业、农村和农民问题!

附:江苏省高级人民法院关于我省小城镇建设中存在的主要问题及其解决建议的报告

一、我省小城镇建设中产生的主要问题

1. 集体土地上的拆迁、安置行为没有相应的法律、法规予以规范,引发了很多纠纷与混乱。国务院《城市房屋拆迁管理条例》及我省九届人大常委会第23次会议通过的《江苏省城市房屋拆迁管理条例》仅仅适用于城市(国有土地上)的拆迁、安置行为。迄今为止,国家及我省都还没有用以规范集体土地上的拆迁、安置行为的规范性法律文件,而各地各级政府制定的拆迁安置文件又极不统一,实践中,引发了政府职能错位、政府有关政策补偿标准过低或过于原则、拆迁人申请先予执行多及各地法院执法不一等问题。

2. 非法用地现象,尤其是“圈地现象”极为严重,耕地等自然资源遭到破坏。因小城镇建设,主要是在集体土地上进行,而依据我国《土地管理法》的规定,集体土地是不能直接用于房地产开发的,必须经过转用审批、征用审批等程序,转变为国有土地后,才能进入房地产开发领域。然而,实践中非法利用土地的现象却极为严重,有的不依照《土地管理法》规定的程序及补偿标准进行农地转用审批、征用

审批、安置补偿;有的根本就绕过这一程序而直接把集体土地用于房地产开发,大规模地圈占土地,兴建各种园区。

3. 集体土地上的合作建房,缺乏统一的、完善的管理规范。集体土地上的合作建房,在规划、设计、施工、竣工验收、税费征收、两证发放、管理等方面均缺乏有效的、统一的管理规范,实践中各地做法不一,具有相当的混乱性,且村镇的房地产建设企业、建筑企业的资质普遍没有保证。

4. 集体土地的房地产交易行为,多与现行法的规定相冲突,发生纠纷诉至法院时,给审判工作带来了相当的难度。虽然我国《土地管理法》第63条禁止集体土地使用权出让、转让或者出租用于非农业建设,但是,实践中,集体土地使用权却不可遏制地被出让、转让、出租、抵押;又由于我国的集体土地所有权具有封闭性特点,宅基地使用权只能在同一集体成员之间流动,所以,当本集体成员与他集体成员或城市居民之间进行房屋交易时,不可避免地会带来集体宅基地使用权的流转问题,这与现行法的规定又相冲突,而实际情况恰是,小城镇的建设往往以住宅建设为主,道路、村办企业为辅,而住宅的20%卖给本村人,80%卖给外村人或市民。因此,当这一类交易行为发生纠纷诉至法院时,法院往往左右为难:若一概依据现行法的规定而认定这类行为无效,则有碍当前小城镇建设的发展;若认定有效,则突破了现行法律的规定。

二、解决我省小城镇建设中所产生的法律纠纷的设想与建议

1. 抓紧制定集体土地上的房屋拆迁安置方面的规范性法律文件。《江苏省城市房屋拆迁管理条例》第27条后段规定:“因城市开发建设征用集体土地实施房屋拆迁的,其拆迁补偿安置办法由设区的市人民政府参照本条例另行制定。”我们认为,为了保证执法的统一性,避免因执法的不统一而产生的混乱和纠纷,应当由人大常委会制定地方性法规,可以命名为《江苏省农村房屋拆迁管理条例》。

2. 因地制宜,适当地降低农村集体房地产开发企业、建筑企业的资质标准。针对我省小城镇房地产建设普遍是由乡镇房地产企业、建筑企业、个体工匠进行的,而这些企业的资质又普遍不足的这一现实,我们建议,根据建设部《房地产开发企业资质管理规定》第7条第5项和建设部《建筑业企业资质管理规定》第6条第3款、第7条第2款的授权性规定,我省建设行政主管部门在规定房地产开发企业资质五级标准和制定专项分包企业的管理办法时,在确保建设质量的前提下,可以因地制宜地适当降低这些企业的资质标准。

3. 切实保护耕地,加大对土地市场秩序治理整顿的工作力度。要纠正越权审批、违规圈占土地、低价出让土地、未经征用即使用集体土地等土地利用中的违法行为。凡是违法下放农用地转用、土地征用和供地审批权的,必须立即纠正,废止有关文件。

4. 制定征地补偿和失地农民社会保障方面的规范性法律文件。制定这一地方性法规时,要提高征地补偿标准,并力求统一,加强对补偿费用发放、使用的监督管理,并将土地出让金与补偿费用的差价用于失地农民的社会保障;建立失地农民社会保障制度。

5. 建立、健全集体土地使用权流转机制。在保持现有的集体土地所有权制度不变的前提下,在坚持保护耕地的原则下,在县级以上人民政府的严格掌握、控制下,允许集体土地宅基地使用权向非本集体成员转让、出租、抵押等,允许城市规划区内的集体土地使用权出让、转让、出租于非农建设等。具体是,借助于不动产物权变动登记生效主义的法律原则,建立统一的集体土地权属登记制度,由县级土地行政主管部门负责组织实施辖区内集体土地登记工作(包括集体土地所有权、使用权和他项权利登记,也包括初始登记和变更登记),通过初始登记核发集体土地所有权证,通过变更登记、核发集体土地使用权证来把握集体土地使用权流转的合法性,凡是没有取得有效的集体土地使用权证的,一律按非法用地予以查处。

6. 建立、健全集体土地有偿、有期限的使用机制。坚持采用招标、拍卖等有偿使用方式,并将土地使用费用于小城镇建设,发展农村的二、三产业、失地农民的社会保障工作。

特此报告。

——“江苏省小城镇建设中有关法律纠纷的调查报告”,载《民事审判指导与参考》,法律出版社2004年第3卷,总第9集。

2. 房地产纠纷的案由

主题词

房地产纠纷 案由

最高人民法院审判政策与精神

最高人民法院对《民事案件案由规定(试行)》的理解与适用(节选)

.....

民事诉讼法等法律对如何确定案由没有规定。司法实践中,各个法院在审理

民事案件时,所使用的民事案由,大部分比较准确,但仍然存在不少问题。最高人民法院研究室在1999年进行了案由问题书面调查,收集到的案由可以说各种各样。例如,在确定农业承包合同纠纷案由时,可谓五花八门,有虾池纠纷、鱼塘纠纷、果园纠纷等。这表明有必要对民事案由做一个系统的规定。最高人民法院1988年9月17日《关于在经济审判工作中贯彻执行〈民事诉讼法(试行)〉若干问题的意见》中指出:“案由要简单明了,做到划分类别明确,反映争议确切,判断性质准确。”虽然该“意见”作为一项司法解释由于民事诉讼法的制定和实施而废止,但所提出的确定民事案件案由的三条原则仍然具有指导意义,而且应当遵循和坚持。第一,划分类别准确。这是制定民事案由体系的首要要求。所谓准确,是指划分每一种案由的标准和依据应当尽可能专一。每一种具体案由一经确立,就应当反映此案由与彼案由不同的特征。这是因为民事立法本身已经将民事关系做出了明确的科学分类,如民事主体法律制度、物权制度、债权制度、人身权制度和婚姻家庭法律制度等。“案由规定”中有些案由的划分标准有一定的重复和交叉,如证券交易与买卖合同等。这是主要考虑合同法与证券法规定的差异。“案由规定”对民事案由的分类,没有考虑法院内设各审判庭的分工。这是因为法院内设机构在不断完善,各审判庭的分工也总在不断变化着。第二,反映争议确切。没有法律争议就没有民事案件,也无须确定案由。一个具体民事案由应当准确地反映民事诉讼当事人讼争的核心问题,揭示出当事人所争议的法律关系的主要内容和焦点。如“离婚纠纷”,除了表明当事人之间存在合法婚姻关系之外,能反映出某一夫妻的婚姻是否存续的问题上已经发生了严重的分歧,而且当事人因这种分歧已经向法院提出诉讼请求。“离婚诉讼”这一案由可以很清楚地与解除非法同居关系纠纷、确认婚姻无效等区别开来。第三,判断性质准确。这是要求每一个案由应当清楚地反映出某一案件所蕴涵的民事法律关系的性质。只有判断性质准确,才能使案由与案件相符,也才能给审判人员审理案件起到一个指引的作用,从而保证办案质量。例如,房屋租赁关系中,如果因当事人是否续租发生争议,出租人要收回其房屋,而承租人不愿腾房,诉讼到法院时,可以定为房屋租赁纠纷,而不宜定为“腾房”纠纷。因为腾房既不是一个法律概念,也难以反映出当事人诉争的法律关系。腾房,既可因房屋租赁而产生,也可以因侵权而产生,甚至还可能因分家析产或继承而产生。

.....

四、“案由规定”的结构及案由的组成

每种案由,除极少数特殊情况外,不以诉讼标的物作为划分案由的依据,这是因为标的物的种类过于繁多。但少数案由仍然带有标的物,如商品房预售合同纠纷、船舶建造、买卖、拆解合同纠纷等。这既考虑了某种纠纷的特殊性,又考虑到现实情况的需要。