

司法解释适用指南丛书

SIFA JIESHI SHIYONG
ZHINAN CONGSHU

国有土地使用权纠纷 司法解释适用指南

2

《司法解释适用指南》编写组

- ◆ 条文主旨 · 适用指南 · 关联精选
- ◆ 相关规定
- ◆ 实用附录

中国法制出版社

司法解释适用指南丛书

SIFA JIESHI SHIYONG
ZHINAN CONGSHU

国有土地使用权纠纷 司法解释适用指南

《司法解释适用指南》编写组

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有土地使用权纠纷司法解释适用指南/《司法解释适用指南》编写组编. —北京:中国法制出版社,2006. 4

(司法解释适用指南)

ISBN 7 - 80226 - 154 - 6

I. 国... II. 司... III. ①国有土地 - 土地使用权 - 合同 - 经济纠纷 - 法律解释 - 中国②国有土地 - 土地使用权 - 合同 - 经济纠纷 - 法律适用 - 中国

IV. D923. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 027507 号

国有土地使用权纠纷司法解释适用指南

GUOYOU TUDI SHIYONGQUAN JIUFEN SIFA JIESHI SHIYONG ZHINAN

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/ 8. 375 字数/ 172 千

版次/2006 年 4 月第 1 版

2006 年 4 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80226 - 154 - 6

定价:15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话:66010493

市场营销部电话:66033393

邮购部电话:66033288

编写说明

为使广大司法工作人员、律师和其他公民更为方便地适用最高人民法院的重要司法解释，根据读者的建议和市场的需要，我们对婚姻、担保等十余个重要司法解释文件分册编写了《司法解释适用指南丛书》第一辑，共10本。为方便起见，我们将书中主体司法解释名称的关键词定为书名一部分。本套丛书在编写过程中得到了最高人民法院有关人士的支持和帮助，在此谨表谢意。

本套丛书具有如下特点：

一、司法解释适用

1. 丛中每本皆以重要司法解释的条文为序，逐条概括【条文主旨】，方便读者快速了解司法解释条文基本内容；

2. 以【适用指南】形式对应用该司法解释条文过程中需注意的问题给与诠释；

3. 丛书将与该司法解释重点条文关联紧密的法律、法规、其他司法解释作为【关联精选】内容，穿插在该条文后；同时标注其他相关法条参见，方便读者查找。

二、相关规定

为给读者提供更多的法律文件，本套丛书将与该司法解释有一定关联性的其他法律、法规、部门规章作为相关规定内容，便于读者进一步使用。

三、实用附录

丛书最后附加了部分与该司法解释相关的法律文书、计算公式及法律文件名称，方便实用。

2006年4月

目 录

一、司法解释适用

最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释

(2005年6月18日)

一、土地使用权出让合同纠纷

- | | | |
|----|-----|-----------------|
| 1 | 第一条 | 土地使用权出让合同的定义 |
| 6 | 第二条 | 对开发区管委会出让土地的处理 |
| 8 | 第三条 | 协议出让中出让金的确定 |
| 11 | 第四条 | 对未办理出让批准手续的处理 |
| 12 | 第五条 | 土地用途的改变引起出让金的调整 |
| 14 | 第六条 | 对擅自改变土地用途的处理 |

二、土地使用权转让合同纠纷

- | | | |
|----|------|----------------------------|
| 16 | 第七条 | 土地使用权转让合同的定义 |
| 18 | 第八条 | 对未办理权属变更登记手续的处理 |
| 20 | 第九条 | 对未取得土地使用权证书的转让合同的处理 |
| 21 | 第十条 | 对一地数转合同的处理 |
| 25 | 第十一条 | 对未经批准转让划拨土地使用权的处理 |
| 27 | 第十二条 | 对由受让方办理划拨土地使用权出让手续的转让合同的处理 |
| 29 | 第十三条 | 对划拨土地使用权直接划拨的处理 |

三、合作开发房地产合同纠纷

30	第十四条	合作开发房地产合同的定义
32	第十五条	对房地产开发经营资质的要求
37	第十六条	对合作开发划拨土地的处理
39	第十七条	实际投资数额超过约定的处理
40	第十八条	实际建筑面积少于约定的处理
42	第十九条	违章建筑不予分配
44	第二十条	实际建筑面积超出规划的处理
45	第二十一条	违法建筑被拆除造成的损失承担
47	第二十二条	未足额交纳出资的利润分配
47	第二十三条	房屋预售款不得充抵投资
49	第二十四条	名为合作实为土地使用权转让
50	第二十五条	名为合作实为房屋买卖
51	第二十六条	名为合作实为借款
51	第二十七条	名为合作实为租赁
	四、其它	
53	第二十八条	本解释的施行与适用

二、相关规定

55	中华人民共和国城市房地产管理法 (1994年7月5日)
68	中华人民共和国土地管理法 (2004年8月28日)
88	中华人民共和国土地管理法实施条例 (1998年12月27日)
100	中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 (1990年5月19日)
108	划拨土地使用权管理暂行办法 (1992年2月24日)

- 114 | 中华人民共和国合同法
(1999年3月15日)
- 173 | 中华人民共和国民法通则
(1986年4月12日)
- 199 | 协议出让国有土地使用权规定
(2003年6月11日)
- 203 | 招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定
(2002年5月9日)
- 209 | 城市房地产转让管理规定
(2001年8月15日)
- 213 | 城市房地产开发经营管理条例
(1998年7月20日)
- 221 | 房地产开发企业资质管理规定
(2000年3月29日)
- 228 | 中华人民共和国城市规划法
(1989年12月26日)
- 236 | 最高人民法院关于审理房地产管理法施行前房地产开发经营
案件若干问题的解答
(1995年12月27日)

实用附录

- 245 | 国有土地使用权出让合同 (示范文本)

一、司法解释适用

最高人民法院关于审理 涉及国有土地使用权合同纠纷 案件适用法律问题的解释

(2004年11月23日最高人民法院审判委员会第1334次会议通过 2005年6月18日最高人民法院公告公布 自2005年8月1日起施行
法释〔2005〕5号)

根据《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等法律规定，结合民事审判实践，就审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律的问题，制定本解释。

一、土地使用权出让合同纠纷

第一条 土地使用权出让合同的定义

本解释所称的土地使用权出让合同，是指市、县人民政府

2 国有土地使用权纠纷司法解释适用指南

土地管理部门作为出让方将国有土地使用权在一定年限内让与受让方，受让方支付土地使用权出让金的协议。

■ 适用指南

我国的土地实行国家所有和集体所有，公民个人没有所有权，只能取得使用权。因此，在进行房地产开发前，房地产开发经营者必须通过一定的方式取得使用权。使用权的取得方式有两种，一种是划拨，一种是出让。划拨只适用于特定的范围，如国家机关用地和军事用地，城市基础设施用地和公益事业用地，国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地。而出让则是使用最广泛的方式。土地使用权出让市场的有序运行，是保障我国房地产市场繁荣发展的关键。

在理解土地使用权出让时，应当从以下方面进行：

第一，土地使用权出让的主体是国家，而市、县人民政府的土地管理部门，则根据授权代表国家签订出让合同。除此之外，其他任何国家机关或国家机构都没有此权力。另外，“市、县人民政府”中的“市”，包括全国各级市；“县”，则不包括市辖区。

第二，土地使用权出让的客体是国有土地的使用权。这里面包括两层含义：其一，出让的客体不能是集体所有的土地；城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅土地的使用权方可有偿出让。其二，允许出让的国有土地还必须是国有建设用地，如果是国有农用地（如国有农场的土地），必须办理农用地转建设用地的审批手续。

第三，土地使用权出让的受让方，可以是中华人民共和国境内外的所有人，包括个人、法人和其他组织，但是外商要取得国有土地的使用权，必须先成立三资企业。

第四，土地使用权的出让，是一种有偿、有限期的行为。土地使用者必须向国家缴纳一定的费用，即土地出让金。同

时，土地使用权有出让是有年限的。居住用地的最高年限为70年，工业用地为50年，教育、科技、文化、卫生、体育用地为50年，商业、旅游、娱乐用地为40年，综合或者其他用地为50年。使用年限届满时，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。未申请续期或者虽申请续期但未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。

第五，土地使用权出让后，所有权和使用权发生分离，土地使用权成为一种独立的用益物权，土地使用者享有对土地的占有权、转让权、抵押权、租赁权等民事权利。

■ 关联精选

《中华人民共和国城市房地产管理法》（1994年7月5日）

第2条 在中华人民共和国城市规划区国有土地（以下简称国有土地）范围内取得房地产开发用地的土地使用权，从事房地产开发、房地产交易，实施房地产管理，应当遵守本法。

本法所称房屋，是指土地上的房屋等建筑物及构筑物。

本法所称房地产开发，是指在依据本法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为。

本法所称房地产交易，包括房地产转让、房地产抵押和房屋租赁。

第3条 国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。但是，国家在本法规定的范围内划拨国有土地使用权

的除外。

第7条 土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权（以下简称土地使用权）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权出让金的行为。

第8条 城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。

《中华人民共和国土地管理法》（2004年8月28日）

第4条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第43条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土

地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

第44条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（1990年5月19日）

第8条 土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

土地使用权出让应当签订出让合同。

第12条 土地使用权出让最高年限按下列用途确定：

- （一）居住用地七十年；
- （二）工业用地五十年；
- （三）教育、科技、文化、卫生、体育用地五十年；
- （四）商业、旅游、娱乐用地四十年；
- （五）综合或者其他用地五十年。

第14条 土地使用者应当在签订土地使用权出让合

6 国有土地使用权纠纷司法解释适用指南

同后六十日内，支付全部土地使用权出让金。逾期未全部支付的，出让方有权解除合同，并可请求违约赔偿。

第15条 出让方应当按照合同规定，提供出让的土地使用权。未按合同规定提供土地使用权的，土地使用者有权解除合同，并可请求违约赔偿。

第16条 土地使用者在支付全部土地使用权出让金后，应当依照规定办理登记，领取土地使用证，取得土地使用权。

► 其他参见

《划拨土地使用权管理暂行办法》第16条、第19条、第28条、第30条、第31条

第二条 对开发区管委会出让土地的处理

开发区管理委员会作为出让方与受让方订立的土地使用权出让合同，应当认定无效。

本解释实施前，开发区管理委员会作为出让方与受让方订立的土地使用权出让合同，起诉前经市、县人民政府土地管理部门追认的，可以认定合同有效。

■ 适用指南

随着房地产市场的迅速发展，各种类型的开发区在各地设立。开发区管理委员会的职权不断膨胀，随意圈占、出让国有土地，导致大量的纠纷出现，严重损害了农民和国家的利益。基于此，本解释对开发区管理委员会的出让行为进行了严格限定。

首先，土地使用权出让合同的出让人是特定的，具有法定性，只能是市、县人民政府的土地管理部门。所以开发区管理委员会订立的土地使用权出让合同，因不具备主体资格，应当

认定为无效。

但是，考虑到国有土地出让市场的现状，将开发区管理委员会订立的所有的土地使用权出让合同都认定为无效，又不具有可行性，不利于房地产市场的稳定和纠纷的解决。因此，对于本解释实施前即2005年8月1日前的这类合同，只要采取了一定的补救措施，就应当认定为有效。此时，管委会的出让行为属于无权处分，其订立的合同可以作为效力待定的合同来处理，即经过市、县人民政府土地管理部门这个有权处分人的追认，方可认定有效。而且，此补救措施必须在起诉前实施完毕，起诉之后追认的，不会产生合同有效的效果。

对于本解释实施后，开发区管理委员会订立的土地使用权出让合同，应当一律认定为无效。

■ 关联精选

《中华人民共和国城市房地产管理法》（1994年7月5日）

第11条 土地使用权出让，由市、县人民政府有计划、有步骤地进行。出让的每幅地块、用途、年限和其他条件，由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划、建设、房产管理部门共同拟定方案，按照国务院规定，报经有批准权的人民政府批准后，由市、县人民政府土地管理部门实施。

直辖市的县人民政府及其有关部门行使前款规定的权限，由直辖市人民政府规定。

第14条 土地使用权出让，应当签订书面出让合同。

土地使用权出让合同由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订。

《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂

行条例》(1990年5月19日)

第11条 土地使用权出让合同应当按照平等、自愿、有偿的原则,由市、县人民政府土地管理部门(以下简称出让方)与土地使用者签订。

《中华人民共和国合同法》(1999年3月15日)

第51条 无处分权的人处分他人财产,经权利人追认或者无处分权的人订立合同后取得处分权的,该合同有效。

第52条 有下列情形之一的,合同无效:

- (一) 一方以欺诈、胁迫的手段订立合同,损害国家利益;
- (二) 恶意串通,损害国家、集体或者第三人利益;
- (三) 以合法形式掩盖非法目的;
- (四) 损害社会公共利益;
- (五) 违反法律、行政法规的强制性规定。

《最高人民法院关于审理房地产管理法施行前房地产开发经营案件若干问题的解答》(1995年12月27日)

第3条 国有土地使用权出让合同的出让方,依法是市、县人民政府土地管理部门。出让合同应由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订,其他部门、组织和个人为出让方与他人签订的出让合同,应当认定无效。

第三条 协议出让中出让金的确定

经市、县人民政府批准同意以协议方式出让的土地使用权,土地使用权出让金低于订立合同时当地政府按照国家规定确定的最低价的,应当认定土地使用权出让合同约定的价格条款无效。

当事人请求按照订立合同时的市场评估价格交纳土地使用权出让金的，应予支持；受让方不同意按照市场评估价格补足，请求解除合同的，应予支持。因此造成的损失，由当事人按照过错承担责任。

■ 适用指南

国有土地使用权的出让方式有四种：拍卖、招标、挂牌和协议。其中，拍卖、招标和挂牌是市场经济下最主要的方式，有利于土地资源的优化配置，实现经济效益的最大化。而协议这种出让方式，由于缺乏透明度，容易孳生腐败，损坏国家利益，因此必须对其进行严格规范。

对协议出让的规范措施之一，就是规定出让金的最低价，防止出让方和受让方恶意串通以极低的价格出让土地使用权。在认定最低价时，应当以订立合同时的最低价为准，而不是以发生纠纷时的最低价为准。

对于低于最低价的，会产生无效的法律后果，但不认定整个合同无效。因为，在一些地方，政府为了招商引资特意对出让金作出了低于最低价的优惠。此时，主张整个合同无效，对受让方极不公平。因此，无效的只是出让合同中的约定价格的条款。

约定价格的条款无效后，对于出让方来说，有权请求受让方按照订立合同时的市场评估价格交纳土地使用权出让金，但是没有权利请求解除合同。而对受让方来说，则有两项选择，既有权请求补足出让金，也有权请求解除合同。之所以没有赋予出让方以合同解除权，是因为出让方作为国有土地的管理者，对出让金的最低价有清晰的认识，此时如果允许出让方解除合同，会增加合同的不稳定性，甚至可能造成出让方滥用权利。

■ 关联精选

《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(1990年5月19日)

第13条 土地使用权出让可以采取下列方式:

- (一) 协议;
- (二) 招标;
- (三) 拍卖。

依照前款规定方式出让土地使用权的具体程序和步骤,由省、自治区、直辖市人民政府规定。

《中华人民共和国城市房地产管理法》(1994年7月5日)

第12条 土地使用权出让,可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。

商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地,有条件的,必须采取拍卖、招标方式;没有条件,不能采取拍卖、招标方式的,可以采取双方协议的方式。

采取双方协议方式出让土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。

《中华人民共和国合同法》(1999年3月15日)

第56条 无效的合同或者被撤销的合同自始没有法律约束力。合同部分无效,不影响其他部分效力的,其他部分仍然有效。

▶ 其他参见

《协议出让国有土地使用权规定》第3条、第4条、第5条、第9条

《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》第4条、第24条