

《最高人民法院司法解释小文库》编选组 编

国有土地使用权 合同纠纷司法解释 及相关法律法规规范

Judicial Interpretations
and Related Legal Norms Regarding Contract
Dispute on Land Use by State—Owned

人民法院出版社



最高人民法院司法解释小文库

国有土地使用权合同纠纷 司法解释及相关法律法规规范

《最高人民法院司法解释小文库》编选组 编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有土地使用权合同纠纷司法解释及相关法律法规/《最高人民法院司法解释小文库》编选组编. - 北京: 人民法院出版社, 2005.7

(最高人民法院司法解释小文库)

ISBN 7-80217-080-X

I. 国… II. 最… III. 国有土地-土地使用权-合同-经济纠纷-法律解释-中国 IV. D923.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 071087 号

国有土地使用权合同纠纷司法解释及相关法律法规

《最高人民法院司法解释小文库》编选组 编

责任编辑 和 力

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 85250581 (责任编辑) 85250516 (出版部)

85250558 85250559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市恒艺印务公司

经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 1/32

字 数 152 千字

印 张 5

版 次 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80217-080-X

定 价 10.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

编 选 说 明

为使广大司法工作者更为方便地学习和适用最高人民法院司法解释文件，人民法院出版社组织最高人民法院有关庭室编写出版《最高人民法院司法解释小文库》丛书，本丛书以某一类别或某一大型司法解释为主，汇集起草、阐述该司法解释的背景资料，相关的法律、法规和司法解释规定等内容。本丛书已经出版的《民事诉讼证据司法解释及相关法律法规》、《婚姻法司法解释及相关法律法规》等二十余种深受读者欢迎。

《国有土地使用权合同纠纷司法解释及相关法律法规》系本丛书之一，最高人民法院于2005年6月18日公布了《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》，该解释为人民法院正确、及时地处理房地产纠纷案件，维护房地产市场秩序，公平保护当事人合法权益提供了有力的法律武器。

本书以国有土地使用权合同纠纷司法解释为核心，收录了其标准文本及相关背景资料，同时汇编了与此相关的法律、法规、部门规章及司法解释文件，便于法官、律师及广大读者准确理解和适用国有土地使用权合同纠纷司法解释。

人民法院出版社

二〇〇五年七月

目 录

一、国有土地使用权合同纠纷司法解释及相关背景材料

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) (1)

最高人民法院负责人就《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》答记者问 (6)

二、相关法律法规规范

中华人民共和国合同法 (节录)

(1999年3月15日) (11)

中华人民共和国土地管理法

(2004年8月28日) (31)

中华人民共和国城市房地产管理法

(1994年7月5日) (47)

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) (58)

城市房地产开发经营管理条例

(1998年7月20日) (65)

中华人民共和国土地管理法实施条例

(1998 年 12 月 27 日)	(72)
国务院	
关于深化改革严格土地管理的决定	
(2004 年 10 月 21 日)	(82)
国务院办公厅	
关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知	
(2004 年 4 月 29 日)	(90)
确定土地所有权和使用权的若干规定	
(1995 年 3 月 31 日)	(93)
招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定	
(2002 年 5 月 9 日)	(102)
土地权属争议调查处理办法	
(2003 年 1 月 3 日)	(107)
建设部	
关于贯彻《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》的通知	
(2004 年 10 月 29 日)	(112)
建设项目用地预审管理办法	
(2004 年 11 月 1 日)	(118)

三、相关司法解释

最高人民法院

关于印发《关于审理联营合同纠纷案件若干问题的解答》的通知

(1990 年 11 月 12 日) (121)

附：关于审理联营合同纠纷案件若干问题的解答 (121)

最高人民法院

关于印发《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》的通知

(1995 年 12 月 27 日)	(126)
附：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	(126)
最高人民法院	
关于适用《中华人民共和国合同法》若干问题的 解释（一） (1999 年 12 月 19 日)	(133)
最高人民法院	
关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干 问题的解释 (2003 年 4 月 28 日)	(138)
最高人民法院 国土资源部 建设部	
关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理 部门协助执行若干问题的通知 (2004 年 2 月 10 日)	(144)
最高人民法院	
关于转发国土资源部《关于国有划拨土地使用权抵押 登记有关问题的通知》的通知 (2004 年 3 月 23 日)	(149)
附：国土资源部	
关于国有划拨土地使用权抵押登记有关问题 的通知 (2004 年 1 月 15 日)	(150)

一、国有土地使用权合同纠纷 司法解释及相关背景材料

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

法释〔2005〕5号

(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)

根据《中华人民共和国民事诉讼法通则》、《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 本解释所称的土地使用权出让合同，是指市、县人民政府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。

第二条 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。

第三条 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。

第四条 土地使用权出让合同的出让方因未办理土地使用权出让批准手续而不能交付土地，受让方请求解除合同的，应予支持。

第五条 受让方经出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门同意，改变土地使用权出让合同约定的土地用途，当事人请求按照起诉时同种用途的土地出让金标准调整土地出让金的，应予支持。

第六条 受让方擅自改变土地使用权出让合同约定的土地用途，出让方请求解除合同的，应予支持。

二、土地使用权转让合同纠纷

第七条 本解释所称的土地使用权转让合同，是指土地使用权人作为转让方将出让土地使用权转让于受让方，受让方支付价款的协议。

第八条 土地使用权人作为转让方与受让方订立土地使用权转让合同后，当事人一方以双方之间未办理土地使用权变更登记手续为由，请求确认合同无效的，不予支持。

第九条 转让方未取得出让土地使用权证书与受让方订立合同转让土地使用权，起诉前转让方已经取得出让土地使用权证书或者有批准权的人民政府同意转让的，应当认定合同有效。

第十条 土地使用权人作为转让方就同一出让土地使用权订立数个转让合同，在转让合同有效的情况下，受让方均要求履行合同的，按照以下情形分别处理：

（一）已经办理土地使用权变更登记手续的受让方，请求转让方履行交付土地等合同义务的，应予支持；

（二）均未办理土地使用权变更登记手续，已先行合法占有投资开发土地的受让方请求转让方履行土地使用权变更登记等合同义务的，应予支

持；

(三)均未办理土地使用权变更登记手续，又未合法占有投资开发土地，先行支付土地转让款的受让方请求转让方履行交付土地和办理土地使用权变更登记等合同义务的，应予支持；

(四)合同均未履行，依法成立在前的合同受让方请求履行合同的，应予支持。

未能取得土地使用权的受让方请求解除合同、赔偿损失的，按照《中华人民共和国合同法》的有关规定处理。

第十一条 土地使用权人未经有批准权的人民政府批准，与受让方订立合同转让划拨土地使用权的，应当认定合同无效。但起诉前经有批准权的人民政府批准办理土地使用权出让手续的，应当认定合同有效。

第十二条 土地使用权人与受让方订立合同转让划拨土地使用权，起诉前经有批准权的人民政府同意转让，并由受让方办理土地使用权出让手续的，土地使用权人与受让方订立的合同可以按照补偿性质的合同处理。

第十三条 土地使用权人与受让方订立合同转让划拨土地使用权，起诉前经有批准权的人民政府决定不办理土地使用权出让手续，并将该划拨土地使用权直接划拨给受让方使用的，土地使用权人与受让方订立的合同可以按照补偿性质的合同处理。

三、合作开发房地产合同纠纷

第十四条 本解释所称的合作开发房地产合同，是指当事人订立的以提供出让土地使用权、资金等作为共同投资，共享利润、共担风险合作开发房地产为基本内容的协议。

第十五条 合作开发房地产合同的当事人一方具备房地产开发经营资质的，应当认定合同有效。

当事人双方均不具备房地产开发经营资质的，应当认定合同无效。但起诉前当事人一方已经取得房地产开发经营资质或者已依法合作成立具有房地产开发经营资质的房地产开发企业的，应当认定合同有效。

第十六条 土地使用权人未经有批准权的人民政府批准，以划拨土地使用权作为投资与他人订立合同合作开发房地产的，应当认定合同无效。但起诉前已经办理批准手续的，应当认定合同有效。

第十七条 投资数额超出合作开发房地产合同的约定，对增加的投资数额的承担比例，当事人协商不成的，按照当事人的过错确定；因不可归责于当事人的事由或者当事人的过错无法确定的，按照约定的投资比例确定；没有约定投资比例的，按照约定的利润分配比例确定。

第十八条 房屋实际建筑面积少于合作开发房地产合同的约定，对房屋实际建筑面积的分配比例，当事人协商不成的，按照当事人的过错确定；因不可归责于当事人的事由或者当事人过错无法确定的，按照约定的利润分配比例确定。

第十九条 在下列情形下，合作开发房地产合同的当事人请求分配房地产项目利益的，不予受理；已经受理的，驳回起诉：

（一）依法需经批准的房地产建设项目未经有批准权的人民政府主管部门批准；

（二）房地产建设项目未取得建设工程规划许可证；

（三）擅自变更建设工程规划。

因当事人隐瞒建设工程规划变更的事实所造成的损失，由当事人按照过错承担。

第二十条 房屋实际建筑面积超出规划建筑面积，经有批准权的人民政府主管部门批准后，当事人对超出部分的房屋分配比例协商不成的，按照约定的利润分配比例确定。对增加的投资数额的承担比例，当事人协商不成的，按照约定的投资比例确定；没有约定投资比例的，按照约定的利润分配比例确定。

第二十一条 当事人违反规划开发建设的房屋，被有批准权的人民政府主管部门认定为违法建筑责令拆除，当事人对损失承担协商不成的，按照当事人过错确定责任；过错无法确定的，按照约定的投资比例确定责任；没有约定投资比例的，按照约定的利润分配比例确定责任。

第二十二条 合作开发房地产合同约定仅以投资数额确定利润分配比例，当事人未足额交纳出资的，按照当事人的实际投资比例分配利润。

第二十三条 合作开发房地产合同的当事人要求将房屋预售款充抵投资参与利润分配的，不予支持。

第二十四条 合作开发房地产合同约定提供土地使用权的当事人不承担经营风险，只收取固定利益的，应当认定为土地使用权转让合同。

第二十五条 合作开发房地产合同约定提供资金的当事人不承担经营风险，只分配固定数量房屋的，应当认定为房屋买卖合同。

第二十六条 合作开发房地产合同约定提供资金的当事人不承担经营风险，只收取固定数额货币的，应当认定为借款合同。

第二十七条 合作开发房地产合同约定提供资金的当事人不承担经营风险，只以租赁或者其他形式使用房屋的，应当认定为房屋租赁合同。

四、其 他

第二十八条 本解释自 2005 年 8 月 1 日起施行；施行后受理的第一审案件适用本解释。

本解释施行前最高人民法院发布的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

最高人民法院负责人就《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》答记者问

出台司法解释的背景

记者：最高人民法院在2005年6月22日正式公布了《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》（以下简称《解释》），请您谈谈为什么要出台这一《解释》。

答：随着我国房地产各项制度改革的推进，房地产业得到迅猛发展，但由于我国的物权法体系不完善，市场管理机制不健全，房地产市场的开发、交易行为很不规范，严重阻碍了我国房地产市场的健康发展。《城市房地产管理法》实施10年来，人民法院受理的房地产纠纷案件逐年增加，由于相关法律规定比较原则，人民法院在处理此类纠纷中也遇到了许多具体适用法律的问题。为了指导各级人民法院公正及时地处理房地产纠纷案件，规范房地产市场交易行为，促进房地产市场的健康发展，以《城市房地产管理法》的施行为界，人民法院在审理房地产纠纷案件适用法律上有不同的做法。针对《城市房地产管理法》施行前房地产市场出现的国有土地使用权出让、转让、投资合作建房等问题，最高人民法院于1995年12月27日曾出台了《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》（以下简称《解答》），考虑到当时的实际情况，《解答》对因欠缺法定条件进行土地使用权出让、转让、合作建房等行为作出补救性规定，即将违法行为补办合法手续的时间放宽至一审诉讼期间，避免了大量无效合同的出现。《城市房地产管理法》实施后，尽管随之出台了不少的行政法规和政策性规定，房地产开发经营行为也较以往有了很大改观，但伴随着我国市场经济结构的调整加快和土地制度改革的深化，我国现行的不动产立法已不能完全适应房地产市场的快速发展，再加上房地产市场机制不健全，房地产开发经营主体借机违法开发经营，导致房地产纠纷案

件不断增加,新问题、新情况层出不穷,人民法院在审理此类纠纷时遇到适用法律的难题。为此,我院从2002年开始着手起草关于如何处理《城市房地产管理法》实施后的房地产纠纷的司法解释。期间,起草小组奔赴全国各地进行调研收集情况,召开座谈会广泛征求各级法院、全国人大法工委、国家土地资源部、建设部、北京市房地产管理局、专家学者、律师、房地产开发企业、北京市消费者协会等各方面意见,并通过人民法院报和中国法院网公开向社会征求意见,收集问题。在反复研究讨论的基础上,经最高人民法院审判委员会第1267次会议研究通过,于2003年4月28日公布了《关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》,已于2003年6月1日开始实施。随后,《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》也经最高人民法院审委会第1334次会议讨论通过并于今天予以公布,2005年8月1日起施行。

集体土地和农用地不适用《解释》

记者:《解释》调整涉及的土地使用权范围是否包括所有的土地使用权。

答:《土地管理法》第2条规定,我国实行土地全民所有制和劳动群众集体所有制,全民所有即国家所有。与土地所有制相对应,我国目前土地使用权也可分国有土地使用权和集体土地使用权两类。根据《城市房地产管理法》的规定,房地产开发是指在依法取得的国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为,由此决定房地产开发所需要的土地仅限于国有土地,而非集体土地;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,该幅国有土地的使用权方可有偿出让。《土地管理法》也明确规定,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;农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。因此,本《解释》调整的范围只限于涉及国有土地使用权的合同纠纷案件,不包括集体所有土地,这在《解释》的名称中已作出明确界定。

按照《土地管理法》确立的土地用途管制制度和基本农田保护制度,我国土地分为农用地、建设用地和未利用地,严格限制农用地转为建设用地。在国有土地上,对于按照土地利用总体规划划入基本农田保护区的农

用地要严格管理，因房地产开发建设需要使用国有建设用地的，可通过出让或者划拨的方式取得；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。因此，本《解释》调整的国有土地范围为国有建设用地，不包括国有农用地。

不轻易确认合同无效

记者：《解释》在对合同效力的认定上，是如何体现促进房地产市场健康发展和维护稳定的土地交易秩序这一目标的。

答：合同效力的认定不仅关系着土地交易关系的稳定和当事人合法权益的保护，而且关系到房地产市场的有序发展。因此，《解释》根据《合同法》的规定，结合社会现状和审判实际，在对欠缺生效条件合同的效力认定处理上，采取了补救性的措施，即当事人只要在向人民法院起诉前，符合法律、行政法规规定的条件，不存在《合同法》第52条规定的无效情形，就应当认定合同有效，尽量尊重当事人双方的意思表示，不轻易确认合同无效，以促进合同加速履行和社会资源的有效利用。这在《解释》的第2条、第3条、第9条、第11条、第12条、第13条、第15条、第16条均有体现。同时，对当事人订立的隐藏真意的合同，我们按照合同约定的实质内容，作出符合当事人真实意思表示的认定，而不是简单地认定合同无效。此外，在合同的解除上，《解释》严格当事人行使解除权的条件，只有在出现根本违约，合同目的无法实现的情况下，当事人请求解除的才予以支持。这样，人民法院在适用法律过程中既能维护法律的严肃性，又能维护合同交易关系的稳定性，确保房地产市场快速发展。

《解释》实施后开发区管委会订立的出让合同无效

记者：《解释》对当前国务院开展的土地市场整治工作中有关开发区管委会自行出让土地的问题是如何认定和处理的。

答：根据《土地管理法》和《城市房地产管理法》的规定，土地使用权出让合同的出让方为市、县人民政府土地管理部门，其他部门无权出让。但由于以往土地市场管理不规范，特别是对各类开发区内的土地管理缺乏有效措施，导致了一些开发区的国有土地出让、转让呈现无序状态，开发区管委会擅自出让土地的情况较为严重，引发了大量的合同纠纷。针

对上述情况，目前国务院已经对全国土地市场部署开展治理整顿工作，其中开发区即为整治的重点。为配合国务院此项工作，我们在制定司法解释时，坚持既要依法规范土地出让行为，同时也要考虑我国实际情况，尽量维护土地市场现有秩序的稳定。为此，在综合相关部门意见的基础上，《解释》对开发区管委会订立的土地使用权合同效力认定作出区别对待的规定。首先，为配合国务院开展的土地市场整治工作，加大促进国土资源管理部门对土地市场的管理力度，《解释》明确将不具备法定主体资格的开发区管委会与受让人订立的土地使用权出让合同按无效处理，对今后土地出让行为可以给予有效规范。其次，考虑到我国目前实际情况，对开发区管委会遗留下的为数不少的出让土地问题，仍采取一定的补救手段，即在起诉前经过市、县人民政府土地管理部门追认的，可以认定有效，同时为防止追认手段的滥用，有效规范今后的土地出让行为，对追认的范围限定在本《解释》实施之前的情况。《解释》实施以后，开发区管委会再行订立的土地使用权出让合同一律按照无效处理。通过宽严相济的规定，对此类纠纷给予合理解决。

《解释》的出台有利于和谐社会的构建

记者：最后请您谈谈制定这个司法解释的意义。

答：第一、《解释》的公布实施，有利于推动我国房地产市场各项制度的改革和土地交易市场健康有序地发展。房地产业作为国民经济的一个重要支柱产业，关系到我国国民经济的快速发展和综合国力的增强，其发展更将会带动 50 多个相关产业的发展，并促进旅游、金融、商业等第三产业的发展，为增加财政收入，推动城市经济发展提供物质基础和前提条件。我国房地产各项制度改革的深化，客观上必然要求建立一个功能完善，稳定有序的房地产市场体系，而房地产市场的建立又依赖土地市场和商品房市场的完美结合。土地作为社会发展的重要物质基础，历来是我国一个十分重要的问题，它涉及众多领域，关系到国民经济的全面发展和社会主义和谐社会的构建以及国家、集体、个人的根本利益。自 1988 年城市国有土地开始实行有偿、有期限使用制度以来，我国的房地产市场体系得以建立并迅猛发展，国家财政收入借此也快速增长。但土地的有限性和不可再生性，决定了必须建立一个高效有序运行的土地市场，以保障土地

利用效益的最大化。但由于我国房地产市场仍处于发育阶段，市场功能还不健全，市场交易行为也不规范，引发了许多纠纷，影响了社会的稳定，阻碍了我国房地产各项制度改革的进程。在现行立法尚不完善的情况下，《解释》的出台对规范我国房地产一级市场、二级市场乃至三级市场（即商品房交易市场）的土地交易行为，维护房地产市场秩序，促进市场经济诚信体系的建立和房地产市场的健康发展，都将产生积极的影响。

第二、《解释》的公布实施，有利于保护房地产市场开发经营主体和广大人民群众合法权益。房地产业作为社会经济发展的基础性、先导性产业，其发展需要一个良好的市场诚信氛围和法律环境，《解释》通过对土地一级市场和二级市场存在的各类纠纷予以公平、及时的解决，有力地维护了房地产市场开发经营主体的利益。房地产市场的有序发展不仅可以促进国民经济的发展，而且与人民群众的切身利益密切相关。房地产业在为推动城市基础设施建设提供物质基础和前提条件的同时，更有利于逐步改善城市居民的居住条件。据相关资料表明，随着城镇居民住房的商品化和市场化，目前房地产开发建设的商品房近90%由个人购买，而商品房的开发建设与土地市场具有直接的关系。因此，《解释》在对房地产开发经营主体依法保护的同时，也充分保护了广大人民群众合法权益，也是人民法院落实执行“司法为民”要求的具体体现。

第三、《解释》的公布实施，有利于法制的统一和社会主义和谐社会的构建。房地产作为不动产，属于民事财产权的范畴，应由物权法进行调整。现行的《土地管理法》和《城市房地产管理法》作为行政性法律，主要是从行政管理的角度对房地产的开发经营行为加以规定。由于目前我国还没有完善的不动产法律，物权法也尚未出台，因此，人民法院在处理法律关系复杂的房地产纠纷案件时缺乏具体明确的法律依据，适用法律不统一。这不仅不利于平等保护当事人的合法权益，也不符合法制统一原则的要求。《解释》的制定出台，为人民法院正确、及时处理房地产纠纷案件，维护房地产市场秩序，公平保护当事人合法权益提供了有力的法律武器。这不仅有利于实现人民法院公正与效率的工作主题，也有利于保障我国法制的统一，而且更有利于促进经济与社会全面发展和社会主义和谐社会的构建。

记者：谢谢！