



司法解释理解与适用丛书

**最高人民法院**  
**关于审理城镇房屋租赁合同**  
**纠纷案件司法解释的**  
**理解与适用**

最高人民法院民事审判第一庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS



司法解释理解与适用丛书

# 最高人民法院 关于审理城镇房屋租赁合同 纠纷案件司法解释的 理解与适用

最高人民法院民事审判第一庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件司法解释的理解与适用 / 最高人民法院民事审判第一庭编著. —2 版. —北京: 人民法院出版社, 2016. 5  
(司法解释的理解与适用丛书)  
ISBN 978-7-5109-1501-7

I. ①最… II. ①最… III. ①房屋—租赁—合同法—法律解释—中国 ②房屋—租赁—合同法—法律适用—中国  
IV. ①D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 108131 号

最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件  
司法解释的理解与适用  
最高人民法院民事审判第一庭 编著

---

责任编辑 兰丽专 姜 峤  
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) 67550626 (责任编辑) 67550516 (出版部)  
67550558 67550551 (发行部)  
客服 QQ 2092078039  
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>  
E-mail [courtpress@sohu.com](mailto:courtpress@sohu.com)  
印 刷 三河市国英印务有限公司  
经 销 新华书店

---

开 本 787×1092 毫米 1/16  
字 数 510 千字  
印 张 28.25  
版 次 2016 年 5 月第 2 版 2016 年 6 月第 2 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5109-1501-7  
定 价 69.00 元

---

版权所有 侵权必究

## 出版说明

为了配合《最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》的实施，加强司法解释在审判实践中的正确理解与适用，帮助相关人士进一步了解和把握司法解释条文的制定背景、内容和相关理论，特编写此书。

本书根据实用性和研究性相结合的原则，以司法解释的条文为顺序，每个条文的理解与适用部分分为【条文主旨】、【背景依据】、【条文理解】和【审判实务】。

**【条文主旨】**用一句话简明扼要地概括本条的内容，使读者能够在第一时间把握条文的主要内容。

**【背景依据】**概括地介绍条文起草的背景情况、起草过程中相关意见建议、法律依据、参考立法例以及学理依据等，有助于读者全面具体地了解该条文的起草意图和具体依据。

**【条文理解】**对条文进行详细的解读，着重选择条文中的核心问题，比如重要概念解释、适用的条件、适用的方法，以及适用中可能产生异议的难点等，使读者更准确地掌握该条文的精神实质。

**【审判实务】**针对审判实践中容易出现的具有普遍性的法律适用问题，在本条未作明确规定的情况下，结合起草过程中的倾向性意见，提出供读者参考的观点。

最高人民法院民事审判第一庭组织相关法官撰写了本书，具



体分工如下：

冯小光：第 1、2、3 条；

宋春雨：第 4、5 条；

姚宝华：第 6、7、8 条；

王友祥：第 9、10、11 条；

肖峰：第 12、13、14 条；

王毓莹：第 15、16、17 条；

陈朝仑：第 18、19、20 条；

关丽：第 21、22 条；

贾劲松：第 23、24、25 条。

肖峰另负责本书第三部分相关法律规范性文件的收集工作。

## 前 言

2009年7月30日,《最高人民法院关于审理房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》(以下简称《解释》)正式公布,并定于同日施行。这是最高人民法院深入落实科学发展观,贯彻“为大局服务,为人民司法”的宗旨,切实履行司法审判指导职责的重大举措,必将对各级人民法院依法公正审理房屋租赁合同纠纷案件发挥积极的指导作用。

房屋租赁主要包括居住用房的租赁和经营用房的租赁,居住用房是人类生存的基本物质条件,经营用房是人类从事生产经营的必要生产资料。因此,房屋租赁与国家利益、社会公共利益和广大人民群众切身利益息息相关,亦与社会的和谐稳定、经济的平稳发展息息相关。在我国经济高速发展和住房制度改革日益深化的推动下,房屋租赁经营方式日益普遍,房屋租赁业迅猛发展,出现许多新情况、新问题,并形成诉讼进入司法领域。近年来,人民法院受理的房屋租赁合同纠纷案件日益增多,依法及时公正处理房屋租赁合同纠纷案件,不仅是人民法院承担的重要审判职能,更是人民法院为党和国家“保民生、保稳定、保发展”的全局工作提供强有力司法保障的必然要求。目前,由于相关法律规范比较原则,人民法院在审理房屋租赁合同纠纷案件中,基于对法律理解的不同,在适用法律上形成“各自为战”的局面。为统一法律适用,指导各级人民法院公正及时处理房屋租赁合同纠纷案件,促进房屋租赁市场的健康发展,最高人民法院于2006年9月着手《解释》(征求意见稿)的起草和调研工作。

司法解释的起草制定工作直接关系到法律的正确实施和人民法院司法权威的树立，最高人民法院高度重视该部司法解释的起草工作，确定以落实科学发展观和司法为民作为指导思想，严循立法精神，重视调查研究，立足中国国情，合理吸收借鉴，着力起草内容的针对性和操作性，以发挥司法解释作为法律与社会生活之调整器的功能。期间，起草小组奔赴全国各地进行调研收集情况，多次召开座谈会广泛征求各级人民法院、全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、住房和城乡建设部、专家学者等各方面意见。在反复研究讨论的基础上，经最高人民法院审判委员会第1469次会议研究通过，于2009年9月1日施行。

“法律是一种不断完善的实践”，司法解释是弥补法律过于原则，使之适应复杂多变的社会生活和审判实践需要，保持长久生命力的重要机制，是完善法律的重要方式。《解释》根据《民法通则》《物权法》《合同法》等法律规定，针对房屋租赁合同纠纷案件审理中反映出的具体适用法律的难点、热点问题，如房屋租赁合同无效的情形，装饰装修物的性质、归属，不同情形下装饰装修物损失的承担主体、补偿标准，转租合同的效力等进行了规定。对审判实务界和理论界长期争论的重大理论问题，如次承租人利益的保护，承租人优先购买权的性质、行使条件及救济方式等具体适用法律问题作了比较详细的规定。通过这些规定，使法律规定的实践运用价值得以充分发挥，必将对审判实务中统一法律适用，保障案件审判的法律效果与社会效果的有机统一，起到积极作用。

《解释》的制定，使最高人民法院有关房地产案件审判的司法解释体系更加丰满。最高人民法院为妥善审理房地产案件，促进房地产业的健康发展，于2003年5月起，先后出台了《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》《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》《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》，构建了有关房

地产开发、销售的司法解释体系，本解释是针对房地产三级市场中的房屋租赁问题进行的规定，进一步丰富了房地产司法解释体系，必将对房地产这一国民经济的基础性和支柱性产业的发展产生深远的影响。

法律的生命在于其实施，只有对法律的正确理解和适用，才能通过实施使法律成为“良法之治”。为了帮助各级人民法院从事民事审判的法官正确理解和适用这部司法解释，也为了便于社会各界了解和掌握司法解释的规定，最高人民法院民事审判第一庭组织参与《解释》起草研究工作的法官撰写了本书，对《解释》的内容和审判实务中需注意的问题逐条进行说明，并对每条规定的背景依据和讨论中的不同观点进行介绍，便于读者详尽了解《解释》的整体起草情况和每条规定的精神实质。书中还编辑了国内外相关立法及其他规范性文件，条文说明中也介绍了国外相关的立法例，当前学术界主要的理论成果及研究动态，在本书具有较强实践性的基础上，增强了作品的学术性和资料性，必将对读者大有裨益。

“清泉潺潺，端赖源头活水”，司法解释规定内容涉及许多长期争论的法律理论问题，本书是对法学研究的分析总结，更是对实践需求的反馈，由于时间仓促，书中有些观点尚需完善探讨，但其中观点的评判，无疑会引发法学理论研究的进一步深入。

# 目 录

## 第一部分 司法解释条文及答记者问

最高人民法院

- 关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体适用法律若干问题的解释  
(2009年7月30日) ..... (3)
- 最高人民法院民一庭负责人就《关于审理城镇房屋租赁合同纠纷  
案件具体适用法律若干问题的解释》答记者问 ..... (7)

## 第二部分 司法解释理解与适用

- 《最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体  
适用法律若干问题的解释》理解与适用 ..... (17)
- 第一条 【司法解释的适用范围】 ..... (17)
- 第二条 【违法建筑物租赁合同无效】 ..... (30)
- 第三条 【违法临时建筑物租赁合同无效】 ..... (44)
- 第四条 【登记备案与房屋租赁合同的效力】 ..... (48)
- 第五条 【无效合同的处理】 ..... (63)
- 第六条 【一房数租的处理原则】 ..... (76)
- 第七条 【出租人的合同解除权】 ..... (91)
- 第八条 【承租人的合同解除权】 ..... (103)
- 第九条 【合同无效时经同意的装饰装修物的处理】 ..... (114)
- 第十条 【合同履行期间届满或者解除时未形成附合的装饰装修物的  
处理】 ..... (130)
- 第十一条 【合同解除时形成附合的装饰装修物的处理】 ..... (137)

第十二条	【租赁期间届满时附合装饰装修物的处理】	(145)
第十三条	【承租人擅自装饰装修、扩建费用的处理】	(161)
第十四条	【房屋扩建费用的处理】	(176)
第十五条	【超过承租人剩余租赁期限的转租期间无效】	(189)
第十六条	【出租人同意转租的推定】	(205)
第十七条	【次承租人的代偿请求权】	(221)
第十八条	【次承租人逾期腾房的处理】	(236)
第十九条	【房屋租赁合同的概括继受】	(245)
第二十条	【“所有权变动不破租赁”及适用的例外情形】	(260)
第二十一条	【侵害承租人优先购买权的损害赔偿责任】	(276)
第二十二条	【租赁房屋抵押权人实现抵押权时承租人优先购买权的保护】	(293)
第二十三条	【租赁房屋拍卖时优先购买权的保护】	(304)
第二十四条	【承租人行使优先购买权的例外情形】	(317)
第二十五条	【其他规定】	(335)

### 第三部分 相关法律规范及合同范本

#### 一、相关法律、行政法规

中华人民共和国民法通则（节选） （1986年4月12日）	(341)
中华人民共和国物权法（节选） （2007年3月16日）	(344)
中华人民共和国合同法（节选） （1999年3月15日）	(346)
中华人民共和国担保法（节选） （1995年6月30日）	(349)
中华人民共和国土地管理法（节选） （2004年8月28日第二次修正）	(350)
中华人民共和国城市房地产管理法（节选） （2007年8月30日修正）	(351)
中华人民共和国城乡规划法（节选）	

(2007年10月28日) .....	(352)
中华人民共和国消防法(节选)	
(2008年10月28日修订) .....	(355)
中华人民共和国建筑法(节选)	
(1997年11月1日) .....	(356)
中华人民共和国拍卖法(节选)	
(2004年8月28日修正) .....	(357)
中华人民共和国民事诉讼法(节选)	
(2007年10月28日修正) .....	(357)
城市房屋拆迁管理条例(节选)	
(2001年6月13日) .....	(358)
建设工程质量管理条例(节选)	
(2000年1月30日) .....	(359)
村庄和集镇规划建设管理条例(节选)	
(1993年6月29日) .....	(360)

## 二、相关司法解释

### 最高人民法院

关于贯彻执行《中华人民共和国民法通则》若干问题的  
意见(试行)(节选)

(1988年4月2日) .....

(361)

### 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)(节选)

(1999年12月1日) .....

(362)

### 最高人民法院

关于适用《中华人民共和国担保法》若干问题的  
解释(节选)

(2000年9月29日) .....

(363)

### 最高人民法院

关于人民法院民事执行中拍卖、变卖财产的规定(节选)

(2004年10月26日) .....

(364)

## 最高人民法院

- 关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的意见（节选）  
（1992年7月14日） .....（364）

## 三、部门规章、地方性法规及地方政府规章

### （一）部门规章

- 城市房屋租赁管理办法（节选）  
（1995年5月9日） .....（366）

### （二）地方性法规

- 福建省保护华侨房屋租赁权益的若干规定  
（2000年11月18日） .....（367）
- 上海市房屋租赁条例  
（1999年12月27日） .....（369）
- 浙江省房屋租赁管理条例  
（1996年9月6日） .....（377）
- 广东省城镇华侨房屋租赁规定  
（1994年11月17日） .....（383）
- 广东省城镇房屋租赁条例  
（1994年4月30日） .....（384）

### （三）地方政府规章

- 北京市房屋租赁管理若干规定  
（2007年11月3日） .....（388）
- 西藏自治区城镇房屋租赁管理暂行办法  
（2006年10月16日） .....（394）
- 天津市经济租赁房管理办法  
（2004年11月30日） .....（399）
- 天津市房屋租赁管理规定  
（2004年6月30日） .....（402）
- 上海市居住房屋租赁管理实施办法



---

(2004年8月30日) .....	(409)
新疆维吾尔自治区城市房屋租赁管理规定	
(2004年6月29日) .....	(413)
安徽省城市房屋租赁管理办法	
(1999年12月3日) .....	(417)

#### 四、房屋租赁合同范本

北京市房屋租赁合同（自行成交版） .....	(420)
北京市房屋租赁合同（经纪机构居间成交版） .....	(425)
北京市房屋租赁合同（经纪机构代理成交版） .....	(431)

# 第一部分

## 司法解释条文及答记者问



# 最高人民法院 关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件 具体应用法律若干问题的解释

法释〔2009〕11号

(2009年6月22日最高人民法院审判委员会  
第1469次会议通过 2009年7月30日最高人民  
法院公告公布 自2009年9月1日起施行)

为正确审理城镇房屋租赁合同纠纷案件，依法保护当事人的合法权益，根据《中华人民共和国民事诉讼法通则》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国合同法》等法律规定，结合民事审判实践，制定本解释。

**第一条** 本解释所称城镇房屋，是指城市、镇规划区内的房屋。

乡、村庄规划区内的房屋租赁合同纠纷案件，可以参照本解释处理。但法律另有规定的，适用其规定。

当事人依照国家福利政策租赁公有住房、廉租住房、经济适用住房产生的纠纷案件，不适用本解释。

**第二条** 出租人就未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定建设的房屋，与承租人订立的租赁合同无效。但在一审法庭辩论终结前取得建设工程规划许可证或者经主管部门批准建设的，人民法院应当认定有效。

**第三条** 出租人就未经批准或者未按照批准内容建设的临时建筑，与承租人订立的租赁合同无效。但在一审法庭辩论终结前经主管部门批准建设的，人民法院应当认定有效。

租赁期限超过临时建筑的使用期限，超过部分无效。但在一审法庭辩论终结前经主管部门批准延长使用期限的，人民法院应当认定延长使用期限内的租赁期间有效。

**第四条** 当事人以房屋租赁合同未按照法律、行政法规规定办理登记备案手续为由，请求确认合同无效的，人民法院不予支持。

当事人约定以办理登记备案手续为房屋租赁合同生效条件的，从其约定。但当事人一方已经履行主要义务，对方接受的除外。

**第五条** 房屋租赁合同无效，当事人请求参照合同约定的租金标准支付房屋占有使用费的，人民法院一般应予支持。

当事人请求赔偿因合同无效受到的损失，人民法院依照合同法的有关规定和本司法解释第九条、第十三条、第十四条的规定处理。

**第六条** 出租人就同一房屋订立数份租赁合同，在合同均有效的情况下，承租人均主张履行合同的，人民法院按照下列顺序确定履行合同的承租人：

- (一) 已经合法占有租赁房屋的；
- (二) 已经办理登记备案手续的；
- (三) 合同成立在前的。

不能取得租赁房屋的承租人请求解除合同、赔偿损失的，依照合同法的有关规定处理。

**第七条** 承租人擅自变动房屋建筑主体和承重结构或者扩建，在出租人要求的合理期限内仍不予恢复原状，出租人请求解除合同并要求赔偿损失的，人民法院依照合同法第二百一十九条的规定处理。

**第八条** 因下列情形之一，导致租赁房屋无法使用，承租人请求解除合同的，人民法院应予支持：

- (一) 租赁房屋被司法机关或者行政机关依法查封的；
- (二) 租赁房屋权属有争议的；
- (三) 租赁房屋具有违反法律、行政法规关于房屋使用条件强制性规定情况的。

**第九条** 承租人经出租人同意装饰装修，租赁合同无效时，未形成附合的装饰装修物，出租人同意利用的，可折价归出租人所有；不同意利用的，可由承租人拆除。因拆除造成房屋毁损的，承租人应当恢复原状。

已形成附合的装饰装修物，出租人同意利用的，可折价归出租人所有；不同意利用的，由双方各自按照导致合同无效的过错分担现值损失。

**第十条** 承租人经出租人同意装饰装修，租赁期间届满或者合同解除时，除当事人另有约定外，未形成附合的装饰装修物，可由承租人拆除。因拆除造成房屋毁损的，承租人应当恢复原状。

**第十一条** 承租人经出租人同意装饰装修，合同解除时，双方对已形成附合的装饰装修物的处理没有约定的，人民法院按照下列情形分别处理：

- (一) 因出租人违约导致合同解除，承租人请求出租人赔偿剩余租赁期

内装饰装修残值损失的，应予支持；

（二）因承租人违约导致合同解除，承租人请求出租人赔偿剩余租赁期内装饰装修残值损失的，不予支持。但出租人同意利用的，应在利用价值范围内予以适当补偿；

（三）因双方违约导致合同解除，剩余租赁期内的装饰装修残值损失，由双方根据各自的过错承担相应的责任；

（四）因不可归责于双方的事由导致合同解除的，剩余租赁期内的装饰装修残值损失，由双方按照公平原则分担。法律另有规定的，适用其规定。

**第十二条** 承租人经出租人同意装饰装修，租赁期间届满时，承租人请求出租人补偿附合装饰装修费用的，不予支持。但当事人另有约定的除外。

**第十三条** 承租人未经出租人同意装饰装修或者扩建发生的费用，由承租人负担。出租人请求承租人恢复原状或者赔偿损失的，人民法院应予支持。

**第十四条** 承租人经出租人同意扩建，但双方对扩建费用的处理没有约定的，人民法院按照下列情形分别处理：

（一）办理合法建设手续的，扩建造价费用由出租人负担；

（二）未办理合法建设手续的，扩建造价费用由双方按照过错分担。

**第十五条** 承租人经出租人同意将租赁房屋转租给第三人时，转租期限超过承租人剩余租赁期限的，人民法院应当认定超过部分的约定无效。但出租人与承租人另有约定的除外。

**第十六条** 出租人知道或者应当知道承租人转租，但在六个月内未提出异议，其以承租人未经同意为由请求解除合同或者认定转租合同无效的，人民法院不予支持。

因租赁合同产生的纠纷案件，人民法院可以通知次承租人作为第三人参加诉讼。

**第十七条** 因承租人拖欠租金，出租人请求解除合同时，次承租人请求代承租人支付欠付的租金和违约金以抗辩出租人合同解除权的，人民法院应予支持。但转租合同无效的除外。

次承租人代为支付的租金和违约金超出其应付的租金数额，可以折抵租金或者向承租人追偿。

**第十八条** 房屋租赁合同无效、履行期限届满或者解除，出租人请求负有腾房义务的次承租人支付逾期腾房占有使用费的，人民法院应予支持。

**第十九条** 承租人租赁房屋用于以个体工商户或者个人合伙方式从事

经营活动，承租人在租赁期间死亡、宣告失踪或者宣告死亡，其共同经营人或者其他合伙人请求按照原租赁合同租赁该房屋的，人民法院应予支持。

**第二十条** 租赁房屋在租赁期间发生所有权变动，承租人请求房屋受让人继续履行原租赁合同的，人民法院应予支持。但租赁房屋具有下列情形或者当事人另有约定的除外：

（一）房屋在出租前已设立抵押权，因抵押权人实现抵押权发生所有权变动的；

（二）房屋在出租前已被人民法院依法查封的。

**第二十一条** 出租人出卖租赁房屋未在合理期限内通知承租人或者存在其他侵害承租人优先购买权情形，承租人请求出租人承担赔偿责任的，人民法院应予支持。但请求确认出租人与第三人签订的房屋买卖合同无效的，人民法院不予支持。

**第二十二条** 出租人与抵押权人协议折价、变卖租赁房屋偿还债务，应当在合理期限内通知承租人。承租人请求以同等条件优先购买房屋的，人民法院应予支持。

**第二十三条** 出租人委托拍卖人拍卖租赁房屋，应当在拍卖 5 日前通知承租人。承租人未参加拍卖的，人民法院应当认定承租人放弃优先购买权。

**第二十四条** 具有下列情形之一，承租人主张优先购买房屋的，人民法院不予支持：

（一）房屋共有人行使优先购买权的；

（二）出租人将房屋出卖给近亲属，包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女的；

（三）出租人履行通知义务后，承租人在十五日内未明确表示购买的；

（四）第三人善意购买租赁房屋并已经办理登记手续的。

**第二十五条** 本解释施行前已经终审，本解释施行后当事人申请再审或者按照审判监督程序决定再审的案件，不适用本解释。

## 最高人民法院民一庭负责人就《关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》答记者问

### 一、出台司法解释的背景

问：最高人民法院在2009年7月30日正式公布了《关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》），请您谈谈《解释》出台的背景情况？

答：在我国经济高速发展和住房制度改革日益深化的推动下，房屋租赁经营方式日益普遍，房屋租赁业迅猛发展，伴随发展产生的大量房屋租赁纠纷形成诉讼进入司法领域。近年来，人民法院受理的房屋租赁合同纠纷案件日益增多。由于相关法律规范比较原则，人民法院在审理房屋租赁合同纠纷案件中面临很多具体适用法律的难点问题。为统一法律适用，指导各级人民法院公正及时审理房屋租赁合同纠纷案件，促进房屋租赁市场的健康发展，最高人民法院于2006年9月着手《解释》（征求意见稿）的起草和调研工作。

房屋租赁主要包括居住用房的租赁和经营用房的租赁，居住用房是人类生存的基本物质条件，经营用房是人类从事生产经营的必要生产资料，因此，房屋租赁与国家利益、社会公共利益和人民群众的切身利益息息相关，亦与社会的和谐稳定、经济的平稳发展息息相关。最高人民法院从“保民生、保稳定、保发展”的全局工作出发，高度重视该部司法解释的起草工作，确定以落实科学发展观和司法为民作为指导思想，严循立法精神，重视调查研究，强化起草内容的针对性和操作性。期间，起草小组奔赴全国各地进行调研收集情况，多次召开座谈会广泛征求各级人民法院、全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、住房和城乡建设部、专家学者等各方面意见。在反复研究讨论的基础上，经最高人民法院审判委员会第1469次会议研究通过，并于2009年9月1日施行。



## 二、司法解释的适用范围

问：《解释》将适用范围确定为城镇房屋租赁合同纠纷案件，是基于何种考虑？

答：按照《城乡规划法》有关规划区域的规定，我国现有房屋可分为城市规划区、镇规划区、乡规划区、村庄规划区范围内的房屋。《解释》为表述简练，将城市规划区、镇规划区范围内的房屋统称为城镇房屋。城镇房屋建设规模大，房屋性质多样，用途广泛。其开发、建设、交付使用受到《城市房地产管理法》、《城乡规划法》、《建筑法》、《消防法》等法律和行政法规强制性规范的调整。如《建筑法》规定，限额以上的工程应当向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。该类工程按照《消防法》的规定，属于按照国家工程建设消防技术标准需要进行消防设计的建筑工程。上述工程未经竣工验收，不得交付使用。而乡、村庄规划区内的房屋因建设规模小，达不到适用上述法律、行政法规强制性规范的标准，在房屋建设、使用条件上的强制性法律规定较少。同时，由于城镇房屋和乡村房屋租赁经营活跃程度不同，租赁交易规则和租赁纠纷产生的原因亦有很大不同。从数量上看，乡村房屋租赁合同纠纷数量较少。为解决审判实践中的突出问题，我们确定本司法解释的适用范围为城镇房屋租赁合同纠纷案件。

随着我国城市化和城乡一体化进程的快速推进，一部分经济比较发达的乡村和城镇规划区周边的乡村，房屋建设规模扩大、房屋使用性质多样、租赁经营日益活跃，与城镇房屋在租赁适用法律和采用的交易规则方面已没有区别。为满足这部分乡村房屋租赁合同纠纷案件审判的需要，《解释》规定：“乡、村庄规划区内的房屋租赁合同纠纷案件，可以参照本解释处理。但法律另有规定的，适用其规定。”

承租人依照国家福利政策承租的公有住房、廉租住房、经济适用房，具有社会福利性和保障性，其租赁关系不属于完全的民事法律行为，有关合同纠纷不适用本解释。

## 三、明确租赁合同无效的范围

问：《解释》在合同效力的认定上，是如何体现促进房屋租赁市场发展和维护稳定的房屋租赁交易秩序这一目标的？

答：合同效力的认定对促进房屋租赁市场发展，维护房屋租赁市场交易秩序稳定意义重大。《解释》在准确判断相关法律、行政法规的强制性规定是否为效力性强制性规定基础上，确定了认定合同效力的原则：一是限定无效合同的范围。《解释》仅将违法建筑物租赁合同、转租期限超过承租人剩余租赁期限的合同、未经出租人同意的转租合同认定为无效。在违法建筑物范围认定上，确定未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证规定建设的房屋，未经批准或者未按照批准内容建设的临时建筑，超过批准使用期限的临时建筑为违法建筑。二是对欠缺生效条件合同效力的处理上，采取了补救性的措施，即当事人只要在一审法庭辩论终结前，取得了法律、行政法规规定的条件，不存在《合同法》第五十二条规定的无效情形，就认定合同有效。《解释》在遵循法律规定精神的基础上，采用宽严适当的原则，确定合同效力，目的就是在尽量维持合同效力的基础上，促进社会资源的有效利用，保障房屋租赁市场的健康发展。

问：《解释》规定合同被认定无效后，承租人要支付房屋占有使用费，是将无效合同按照有效处理吗？为什么参照合同约定的租金标准确定占有使用费？

答：这种理解是错误的。合同无效后，承租人支付占有房屋期间的使用费，是返还依无效合同取得的财产的一种方式，并不是按照合同履行支付的租金。依照无效合同的处理原则，承租人应返还依无效合同取得的财产，包括占有租赁的房屋和实际占有房屋所获取的占有利益。占有利益为无形财产，承租人只能采用折价补偿的方式，即支付房屋使用费予以返还。

对于房屋使用费按照何种标准确定，实践中做法很多。合同约定的租金标准，与合同签订时的市场行情相符，易于双方当事人认可，且标准明确，有利于人民法院判断掌握，亦可避免采用评估方式确定房屋使用费，加重当事人诉讼成本，延长案件审理期间的弊端。考虑到实践中存在因房屋质量问题或其他原因影响承租人使用房屋的情形，完全参照合同约定的租金标准确定承租人支付使用费可能与其获取的占有利益不符，有失公平。《解释》第五条第一款规定：“房屋租赁合同无效当事人请求参照合同约定的租金标准支付房屋占有使用费的，人民法院一般应予支持。”将是否应予支持、如何支持的裁量权交由人民法院，根据承租人对房屋的实际使用情况确定是否参照、如何参照合同约定的租金标准确定占有使用费。

#### 四、适用不同民法理论处理装饰装修问题

**问：**房屋租赁合同纠纷案件中装饰装修的处理，一直是司法审判中的热点和难点问题，《解释》对此问题是如何规定的？

**答：**装饰装修的处理涉及债权和物权两大领域，关涉添附制度、不当得利等民法理论，该类案件的处理在理论界及审判实务界均引起高度关注。《解释》在吸收各级人民法院和学术界意见基础上，确立了处理此类纠纷的规则：承租人擅自进行装饰装修，构成侵权，承担侵权责任；承租人经同意装饰装修，区分情况适用不同的处理原则，一是对附和未形成附和的装饰装修物分别适用不同的处理规则。未形成附和的装饰装修物，承租人作为所有权人享有处分权；已形成附和的装饰装修物区分合同无效、合同有效解除、合同履行期限届满情形，适用不同的处理规则。二是出租人是否对承租人附和的装饰装修进行补偿，如何补偿，要区分不同情况。合同无效时，出租人同意利用的装饰装修，基于不当得利对承租人进行补偿；不同意利用的，装饰装修的现值损失作为无效合同的损失，由双方按照过错承担；合同解除，由导致合同解除的违约方承担装饰装修残值损失。在双方均无过错情形下，由双方依照公平原则分担装饰装修残值损失；需要注意的是，合同解除时，如果出租人同意利用承租人装饰装修的，仍需基于不当得利对承租人予以补偿；合同履行期间届满，出租人取得附和装饰装修物无需补偿。

**问：**《解释》就附和装饰装修的处理出现“现值损失”和“残值损失”两个名词，如何理解和区分这两种损失？

**答：**一直以来，各地人民法院对附和装饰装修损失的认定，方法多样，标准不同，统一这一问题的法律适用，对司法审判意义重大。《解释》根据有效合同和无效合同的不同法律效果，对装饰装修损失采用了现值损失和残值损失两种不同的标准。现值损失是指合同被认定无效时，装饰装修的现存价值。在合同无效场合，承租人通常已经占用使用租赁房屋一段时间，其在此期间享有的装饰装修利益，不应再列入合同无效的损失范围。残值损失是指在合同解除时，装饰装修的剩余“价值”，这一“价值”的确定是以合同解除时装饰装修的现值为基础，且不能低于合同履行期间摊销的装饰装修费用。《解释》依照租赁合同的权利义务内容、行业惯例、交易习惯，规定在双方当事人无约定情形下，承租人的附和装饰装修费用应当在租赁期内摊销完毕，出租人无需补偿。按照这一规定，合同履行期间已经

摊销的装饰装修费用，不应列入合同解除的损失范围。如装饰装修造价 60 万元，租期 5 年，则 60 万元造价摊销在租期内，每年平均摊销 12 万元。合同履行 3 年后解除，按照评估价值，装饰装修现值为 30 万元，但按照租期内摊销价计算，3 年摊销费用为 36 万元。则残值应当按照摊销费用确定为 36 万元。如果装饰装修现值高于摊销的造价费用，则应当按照装饰装修的现值来确定残值。

## 五、依法保护承租人的优先购买权

**问：**《解释》规定承租人优先购买权受侵害时，无权主张认定出租人与第三人签订的买卖合同无效，是基于何种考虑？

**答：**首先需要明确，《解释》规定的是“承租人不能以出租人侵害其优先购买权为由，请求确认出租人与第三人签订的房屋买卖合同无效”，而不是规定在何种情形下，承租人均不得主张认定出租人与第三人签订的买卖合同无效。

优先购买权纠纷一直是审判实践中的难点问题。承租人优先购买权性质的认定，是解决该难点首要面临的问题。2007 年 10 月 1 日施行的《物权法》，并未将优先购买权规定为物权，该权利因此不具有“对世性”权利。最高人民法院废止了《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法通则〉若干问题的意见（试行）》第 118 条规定，就是基于该条规定与《物权法》规定相冲突。《解释》遵循法律规定精神，将承租人优先购买权定性还原为债权，规定承租人不能以出租人侵害其优先购买权为由，请求确认出租人与第三人签订的房屋买卖合同无效。该项规定并不妨碍出租人与第三人恶意串通签订买卖合同损害承租人优先购买权时，承租人依照《民法通则》第五十八条第一款第（四）项规定和《合同法》第五十二条第（二）项规定，主张认定出租人与第三人签订的买卖合同无效。

**问：**出租人出租房屋上设立抵押权的情况在房屋租赁中时有发生，《解释》对抵押权人行使抵押权时承租人优先购买权的保护是如何规定的？

**答：**从权利的设置目的看，抵押权是从抵押物的交换价值优先受偿，其追求的是抵押物的交换价值，不要求转移抵押物的占有，亦不享有对抵押物的处分权。优先购买权是优先购买租赁房屋的权利，并以同等条件为权利行使的必备要件。上述两种权利从设置目的上看，行使时不会发生冲突。抵押权人与出租人协商折价、变卖或者拍卖抵押房屋实现抵押权时，属于出租人出卖房屋的方式，承租人以同等条件优先购买抵押的租赁房屋，

不会影响抵押权人实现债权，不论抵押权设立在租赁合同成立前或后，均不会与抵押人实现抵押权发生冲突。因此，解释依照抵押权与承租人优先购买权立法目的不同，规定出租人与抵押权人协议折价、变卖租赁房屋偿还债务，或者拍卖房屋时，依法保护承租人的优先购买权。出租人以其他方式出卖房屋时，应当采取同样的规则保护承租人的优先购买权。当然，承租人主张优先购买房屋时，人民法院应当考虑以下两方面的问题：一是承租人应当具有让出租人信赖的履约能力，如责令承租人以交付押金或者定金等方式提供履约担保，使出租人信赖其履约能力，以避免人民法院支持承租人购买房屋的主张后，因承租人缺乏履约能力导致合同无法履行，损害出租人利益。二是依照权利义务对等原则，承租人的优先购买权亦应当在合理期限内主张，在出租人履行通知义务后，承租人应当在15日内明确表示是否行使优先购买权；出租人没有履行通知义务的，承租人可在知道或者应当知道出租人出卖房屋之日起1年内主张，超过合理期限的，人民法院不应予以支持。

**问：按照《解释》规定，是否只要出租人出卖租赁房屋，承租人就可主张优先购买房屋？**

**答：**这种理解是错误的。《解释》第二十四条规定了承租人优先购买权行使的四种例外情形：（1）房屋共有人行使优先购买权的。法律设定共有人具有优先购买权，宗旨是简化物权关系，维护共有关系的稳定性，充分发挥物的用益价值，而承租人优先购买权主要是维护使用关系的稳定性，从利益衡量的角度考量，应当优先保护共有人的购买权。（2）出租人将房屋出卖给近亲属的情形。我国是靠亲情和人情为纽带联系起来的熟人社会，人们在经济交往中，亲情关系往往是交换价值确定的重要考虑因素，具有浓厚的人身色彩，与纯粹的买卖关系终究有所不同。《解释》立足国情，将出租人出卖房屋给近亲属的情况，列为出租人出售房屋的特别方式，排除承租人优先购买权。这一规定有利于促进家庭和睦和社会稳定，符合构建和谐社会的重大历史任务要求。（3）出租人履行告知义务后，承租人在15日内未明确表示愿意购买的。本项是对《合同法》第二百三十条规定的进一步细化。从权利义务对等的角度分析，承租人在合理期限内行使优先购买权，亦应为承租人优先购买权的内容。如果承租人不及时行使优先购买权，将导致出租人所有者权益受到损害。在房屋交易市场价格波动加大的情况下，这种损害更为明显。因此，本项将承租人接到通知后15日，作为行使优先购买权的合理期限，逾期视为承租人放弃优先购买权。（4）购买房屋的第三人出于善意并已办理登记手续的。《物权法》第一百零六条规定

了善意取得制度，即受让人以财产所有权转移为目的，善意、对价受让且占有该财产，即使出让人无处分权，受让人仍可取得转让物的所有权。根据“举重以明轻”的民法解释原则，在第三人善意购买出租房屋，并办理登记手续情形下，可以对抗承租人优先购买房屋的主张。



## 第二部分

# 司法解释理解与适用





## 《最高人民法院关于审理城镇房屋 租赁合同纠纷案件具体应用法律 若干问题的解释》理解与适用

### 第一条 【司法解释的适用范围】

本解释所称城镇房屋，是指城市、镇规划区内的房屋。

乡、村庄规划区内的房屋租赁合同纠纷案件，可以参照本解释处理。但法律另有规定的，适用其规定。

当事人依照国家福利政策租赁公有住房、廉租住房、经济适用住房产生的纠纷案件，不适用本解释。

### 【条文主旨】

本条是关于司法解释适用范围的规定。具体解释了哪些房屋租赁合同纠纷适用本解释，还对司法解释调整对象“城镇房屋”的范围作出了规定。

### 【背景依据】

#### 一、起草本条的背景情况

本解释是调整城镇房屋租赁合同纠纷案件的司法解释，首先要明确的就是司法解释适用范围，本条作为本解释的第一条开宗明义地规定了适用范围，简洁清晰，一目了然，为了解后续条文内容打下了基础。本解释的名称是《最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》，显而易见，“城镇房屋”四个字是关键词，讲的是司法解释的调整范围。作为司法解释释义，首先应当搞明白的就是“城镇房屋”概念的内涵和外延。哪些房屋租赁纠纷案件属于司法解释调整对象，适用本解释；哪些案件可以参考适用司法解释；哪些案件不属于本解释适用范围，属于本条要解决的问题。只有搞懂本条内容，我们才可能了解司法解释全貌，把握本解释的要义。

房屋租赁纠纷案件是人民法院受理民事案件数量较多的案件类型之一。随着经济发展、社会进步，城乡人员流动更加频繁，进城务工、上学、经商的人员愈来愈多，他们都需要居住，租房成为首选的居住方式，特别是进城上学、务工、经商等需要在城市长期居住的人员，常常是先租住房屋到经济条件许可时再买房。因为房屋租赁市场活跃，租住房屋的基数增大，租赁期间因各种原因发生经济纠纷的概率增加，诉讼到法院的纠纷案件数量也呈上升趋势。人民法院在长期审理此类纠纷案件中积累了丰富的审判实践经验，积累、沉淀了许多行之有效的经验和做法，公正、平稳地审结了大量案件，社会效果较好，为人民法院赢得好评。这些成熟经验、好做法亟待总结、提炼、升华，成为指导地方各级人民法院办案的“指挥棒”，成为交流成熟经验的重要平台，制定司法解释非常必要。同时，房屋租赁市场也出现了诸多新情况、新问题，像以预租为表现形式的合作建房，违章建筑房屋的出租问题，优先购买权的性质及法律后果，转租合同的效力，等等，这些问题在审判实践中见仁见智，裁判结论不一，急需统一思想，统一执法标准、尺度。要达到这些目标，制定司法解释成为首选方案，作为一种具有法律效力的规范性文件，本身具有强制力，最高人民法院、地方法院和当事人都必须严格遵从，认真执行。在具有强制力的司法解释指导下，实现“同案同判”的法律效果成为现实，最终达到统一执法标准的目的。在这一背景下，最高人民法院于2006年立项启动本解释的起草工作。

本条规定了司法解释的适用范围，即城市规划区、镇规划区（城镇）范围内的房屋租赁合同纠纷案件适用本解释；承租人因依照国家福利政策承租的公有住房、廉租住房和经济适用住房产生的纠纷案件不适用本解释；乡规划区、村庄规划区范围内的房屋租赁合同纠纷案件可以参照本解释规定。

## 二、起草过程中的相关意见和建议

本解释在起草过程中，以各种方式征求了有关有权单位和社会各界意见。征求意见稿对本条的表述为“本解释所称的城镇房屋，是指按照《中华人民共和国城乡规划法》的规定，属于城镇体系规划、城市规划、镇规划范围内的房屋。双方当事人约定出租人将上述房屋交付承租人使用、收益，承租人支付租金的合同纠纷案件适用本解释。承租人依照国家福利政策支付租金的合同纠纷案件适用本解释。承租人依照国家福利政策承租的公有住房和经济适用住房产生的纠纷案件不适用本解释，但承租人转租上

述房屋产生的纠纷案件适用本解释。”

讨论中，有关部门和社会各界就本条提出了许多有价值的修改意见，对最终形成本条文起到了至关重要的作用。包括：

建议一：（1）删去“城镇体系规划”的表述方式，理由为“城镇体系规划”是在区域范围内协调各城镇发展的宏观战略规划，不应作为区分城镇房屋和农村房屋的法律依据；（2）按照国家福利政策，承租廉租住房与承租公有住房一样，都是具有一定的福利性和保障性特点，因此发生的房屋租赁关系，不属于完全的民事法律关系，因此产生的合同纠纷案件不适用本解释；（3）按照国务院有关规定和有关部门规章，公有住房、廉租住房和经济适用住房不允许转租，相关转租纠纷也不宜适用本解释；（4）对于依照有关法律和政策取得完全产权的公有住房和经济适用住房，房屋所有人有权出租，相关纠纷应当适用本解释。

建议二：删去本条第一款中的“城镇体系规划”，“城镇体系规划”是在区域范围内协调各城镇发展的宏观战略规划，不作为房屋建造是否合法的依据。建议将本条第二款修改为“承租人依照国家福利政策承租的公有住房，以及依照国家住房保障性政策承租的廉租住房、经济适用住房产生的纠纷不适用本解释”。理由：依照国家福利政策承租的公有住房，以及依照住房保障政策承租的廉租住房、经济适用住房，是政府给予特殊人群的福利和社会保障，根据相关政策，这些房屋不宜进行转租，因其承租和转租产生的争议不宜适用本解释的规定。

建议三：调整本条第一款和第二款顺序。（1）表述为“本解释所称的城镇房屋，是指城镇体系规划、城市规划、镇规划范围内的房屋。出租人将上述房屋交付承租人使用、收益，承租人支付租金的合同纠纷案件适用本解释。”（2）转租公有住房产生的纠纷，应当直接适用本解释的规定，似不是参照适用，因为标的物性质属于本解释直接规范的范畴。（3）第三款规定的“乡规划、村规划范围内的房屋租赁合同纠纷案件”，参照适用本解释规定的范围作出限定，因为本解释征求意见稿的其他条文也应当与本条保持协调，不适用乡规划、村规划范围内的房屋。

建议四：将适用范围界定为“人民法院审理以城镇房屋为租赁物的租赁合同的订立、履行、变更等发生纠纷的案件。”理由：（1）《合同法》和《城市房地产管理法》对租赁合同和房屋租赁合同进行了定义性规定，本解释应当突出的不是交付租赁物、给付租金的房屋租赁合同定义性特点，而应当强调解决特定租赁物所产生的租赁合同纠纷案件的法律适用问题。（2）关于排除适用范围问题，一般提到国家福利政策承租的公有住房，通常理

解为住房制度改革前的福利分房，目前对于属于特殊租赁房的应当包括以前的福利分房形成的承租关系和廉租住房，主要靠国家政策进行规范和调整。建议明确排除在本解释的适用范围外。

上述意见、建议从不同角度讲，都是有重要价值的，值得认真研究。本条最终确定下来也是吸收了上述意见、建议，综合了不同的意见、建议，体现了制定司法解释民主过程，为以后正确适用解释打下了坚实基础。

### 三、制定本条的依据

#### （一）标的物合法是房屋租赁合同有效的前提

什么是房屋租赁合同呢？《城市房地产管理法》第五十二条规定：房屋租赁，是指房屋所有人作为出租人将其房屋出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。《合同法》第二百一十二条规定：租赁合同是出租人将租赁物交付承租人使用、收益，承租人支付租金的合同。第二百一十三条规定：租赁合同的内容包括租赁物的名称、数量、用途、租赁期限、租金及其支付期限和方式、租赁物维修等条款。《城市房屋租赁管理条例》第九条规定，房屋租赁，当事人应当签订书面租赁合同。租赁合同应当具备以下条款：（1）当事人姓名或者名称及住所；（2）房屋的座落、面积、装修及设施状况；（3）租赁用途；（4）租赁期限；（5）租金及交付方式；（6）房屋修缮责任；（7）转租的约定；（8）变更和解除合同的条件；（9）当事人约定的其他条款。房屋租赁合同是租赁合同中的一种表现形式，是其中适用范围最广、数量最大的租赁合同类型。

本条第一款对租赁合同标的物——租赁物的合法性提出了要求。首先，本条规定的租赁房屋是指城市、镇规划区内的房屋。这一提法的出处在哪儿呢？《城乡规划法》第二条第二款规定：本法所称的城乡规划，包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。第三条第一款规定：城市和镇应当依照本法制定城市规划和镇规划。城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求。上述法律规定，对租赁物提出了合法性要求，建筑物符合规划要求的本质就是要排除违章建筑。上述规定还表明，本解释只调整城镇房屋租赁合同纠纷案件，不调整乡、村规划范围内的房屋租赁合同纠纷案件。城镇房屋就是指《城乡规划法》规定的城市、镇规划区内的房屋，这一表述排除了违章建筑作为本解释调整的有效租赁合同标的物的可能性，意味着有效的租赁合同的标的物是合法建造的。《城市房地产管理法》第五十五条规定，住宅用房的租赁，应当执行国家和房屋所在城市人民政府规定的租赁政策。租用房屋从事生产、经营活动的，由租赁双方

协商议定租金和其他租赁条款。房屋租赁合同是否有效，首先要考证按照法律规定，标的物本身是否准许租赁，成为租赁标的物，只有就合法的租赁标的物签订的租赁合同才有效。标的物是否合法，应当按《城市房地产管理法》的规定，“执行国家和房屋所在城市人民政府规定的租赁政策”。据此，部颁规章、地方性法规及国家有关部委颁布实施的房屋租赁政策也是认定标的物是否合法的法律渊源。

何种情况下，房屋租赁合同标的物为违章建筑呢？《城乡规划法》第六十四条规定：未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设。原建设部部长就此部法律草案向全国人大常委会所做的说明中表示：“实践中对违章建筑的处理一直是规划管理中的老大难问题，为了有效地遏制违章建筑的建设，使违法者无利可图，草案规定：未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的（即违章建筑）”，由城乡规划主管部门予以违法者以行政处罚。《城乡规划法》第六十六条规定：“建设单位或者个人有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除，可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款：（一）未经批准进行临时建设的；（二）未按照批准内容进行临时建设的；（三）临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。”按照上述法律规定，“未经批准进行临时建设的”、“未按照批准内容进行临时建设的”、“临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的”的建筑物、构筑物，都属于违法建筑物。

## （二）本解释只调整城市规划区、镇规划区范围内的房屋

按照《城乡规划法》有关规划区域的规定，现有房屋可分为城市规划区、镇规划区、乡规划区、村庄规划区，城市规划区、镇规划区范围内的房屋统称为城镇房屋。城镇房屋建设规模大，用地性质和房屋类别不同，用途广泛。其开发、建设、交付使用受到《城市房地产管理法》、《城乡规划法》、《建筑法》、《消防法》等法律、行政法规的强制性规范调整。如《建筑法》规定，限额以上的工程应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申领施工许可证。按照《消防法》的规定，该类工程属于按照国家工程建筑消防标准需要进行消防设计的建筑工程。法律、行政法规规定，上述工程未经竣工验收或者经验收不合格的，不得交付使用。村乡房屋（乡规划区、村庄规划区内的房屋）因建设规模小，房屋用途主要为村民居住用房，达不到适用上述法律、行政法规强制性规范的标准和要求，在房屋建设、使用条件上的强制性规定较少。同时，由

于城镇房屋和乡村房屋租赁经营活跃程度不同，租赁纠纷产生的原因也有很大不同。从纠纷案件数量和法律适用角度上看，乡村房屋租赁合同纠纷案件数量少于城镇，法律适应难度相对不大。审判实践中依照法律规定的不同和城镇、村乡房屋租赁市场的现实差异，对城镇房屋租赁合同纠纷案件和乡村房屋租赁合同纠纷案件适用不同的法律标准和裁判规则。基于上述情况，本解释只调整城镇房屋租赁合同纠纷案件。

### （三）乡、村规划区内的房屋租赁纠纷案件，可以参照本解释

乡、村规划区内的房屋占地性质为农村集体所有制土地，所建房屋归集体所有制成员——村民所有，受乡、村规划调整，与城镇规划区内的房屋在性质上、法律适用上存在很大差异。从法律体系上看，乡村规划区内的房屋出租、转让的法律规范与城镇规划区内房屋租赁、转让的法律规范存在性质上的差异，是城乡二元体制在房地产市场法律适用上的体现，是两个相对独立的法律体系。从转让、租赁两层法律关系看，国家对房地产转让规制得更严，法律制度对此作出的限制更多，像规范性意见规定不允许城市居民购买村民住房，已经购买的，房屋买卖合同无效；租赁市场则不然，公民租住村民房产的，并不改变房屋的集体所有制性质，原则上应当认定合同有效。现实生活中，农村集体所有制土地上建造的房屋出租给城市居民的现象比比皆是，并不因为出租房屋的行为而改变集体所有制土地的性质，而且极大地活跃了城乡房屋租赁市场，为居民和进城人员提供了便利，且现行法律、行政法规也没有强制性效力性规定，对此，笔者认为应当认定此类房屋租赁合同有效。

随着城市化和城乡一体化进程的快速推进，一部分经济比较发达的乡村房屋建设规模扩大，使用性能多样化，与城镇规划区内的房屋建设规模并无差别，甚至超出部分城镇规划区内建设的房屋规模。一些城镇规划区周边的乡村与城市已经融为一体，边缘、界限并不清晰，“城中村”大量存在，城市居民与失地村民混居在一起，已经融为一体，在房屋租赁法律适用和交易规则上不应当存在很大差异。为满足这部分乡村房屋租赁合同纠纷案件审判实践的实际需求，本条第二款规定：当事人租赁乡、村庄规划区内的房屋产生的纠纷案件，可以参照本解释处理。但法律另有规定的，适用其规定。

（四）依照国家福利政策承租的廉租住房、经济适用房和公有住房，具有政府福利性、保障性，其租赁关系不属于完全的民事法律关系，因此引发的合同纠纷案件，不宜适用本解释

因军产房租赁产生的纠纷，原则上适用本解释。具体分析如下：

### 1. 关于公房租赁

公房租赁是指公房所有人或者管理人以出租人身份，将国家或者集体组织所有的房屋出租给承租人使用、收益，由出租人支付资金的民事法律行为。<sup>①</sup>

公房租赁与私房租赁存在以下几个方面的差别：第一，公房租赁出租的是国有或者集体所有的房产，而私房租赁的出租房屋属于私人所有，所有权主体是公民个人。第二，公房租赁必须订立书面合同，多是格式合同；私房租赁多是按照建设部制式合同签约，也有不少是口头约定。第三，公房租赁的租金价格很低，带有福利色彩；私房租赁多是当事人随行就市，自主议定价格。第四，公房租赁期限长，如果承租人在租期内死亡，共同居住两年以上的家庭成员可以继续租住；私房租赁按照当事人在合同中作出的约定或由当事人自主协商决定。

按照原建设部颁布的《城市公有住房管理规定》的规定，租赁公房应当遵守以下规则：第一，按照房屋所在地人民政府制定的标准缴纳租金；第二，经营性房屋的租赁，由租赁双方协商议定租赁价格；第三，拖欠租金的，出租人收取滞纳金；第四，出租公有住房及附属设施的自然损坏或其他属于出租人修缮范围的，出租人应当负责修复，承租人发现房屋损坏，应当及时报修，出租人应当在规定期限内修复。因承租人过错造成房屋及其附属设施损坏的，由承租人修复或者赔偿。出租经营性房屋的修缮责任，由租赁双方在协议中议定。

按照法律规定和公房租赁政策，符合下列条件的公房可以对外租赁：第一，已经取得房屋所有权证；对于未取得房屋所有权证，但取得合法权属证明文件的，也可以出租。第二，不是法律、行政法规规定的不能上市出租的已购公房。第三，所有权共有的房屋，其他共有人同意出租。第四，已设定抵押权的房屋，已经取得抵押权人同意。经公房所有人或者管理人同意，公民个人可以将公房出租。公民、法人或者其他组织对享有所有权的房屋和国家授权经营和管理的房屋可以依法出租。公房所有权单位或者经营管理单位可以按照规定或者协议分享转租公房的利益，且承租人同意，也可以依据《城市房屋租赁管理办法》规定将房屋转租。

下列公有房屋不能出租：（1）以低于城镇住房制度改革政策规定的价格购买并且没有按照规定补足房屋价款的；（2）已经被列入拆迁范围并已冻结户口的；（3）擅自改变房屋使用性质的；（4）法律、法规以及原建设

<sup>①</sup> 梅新和、高娃：《房屋租赁操作实务》，法律出版社2007年版，第174页。



部，当地市、县人民政府规定的其他不得出租的情形。

上述规定及观点表明，公房租赁中行政色彩和福利因素很重，能否出租很大程度上受制于政策要求或者政府规定，当事人不能完全自主决定是否出租以及租金数额等合同范畴内事项，属于当事人有权议定的空间不大，不是完全的平等主体之间的民事权益关系，因此发生的纠纷也不是完全意义上的平等主体之间的民事权益纠纷案件。

## 2. 关于廉租房租赁

按照原建设部发布的《城镇廉租住房管理办法》规定，廉租房是指政府和单位在住房领域实施社会保障职能，向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房。城镇廉租房制度是政府为建立和完善住房保障体系，解决城镇最低收入家庭住房困难问题而采取的社会保障性房屋租赁方式。国家在土地使用、租金标准、收取税费等方面给予廉租房建设以最大限度的优惠：用地实行行政划拨；在行政事业性收费等方面予以优惠；地方政府购买旧有住房作为廉租房以及实物配租的廉租房租金收入按照规定给予税收优惠。按照《城镇廉租房住房租金管理办法》规定，廉租房实行政府定价。租金标准原则上由房屋维修费和管理费两项因素构成，与城镇最低收入家庭的经济承受能力相适应。房屋维修费是指维持廉租住房在预定使用期限内正常使用所必需的修理、养护等费用。房屋管理费是指实施廉租房管理所需的人员、办公等正常开支费用。

在承租期间，如果承租人的家庭人均收入超过当地廉租房政策确定的收入标准，或者承租人的家庭人均现住房面积超过当地廉租住房政策确定的面积标准，或者承租人的家庭成员之间丧失法定的赡养、扶养或者抚养关系，或者不符合当地租赁住房政策规定的其他标准的，承租人的家庭应当按照《廉租住房租赁合同》约定，腾退廉租住房。如果继续租住的，按照商品房住房的市场租金补足租金超额，不再享有最低租房的补贴和优惠待遇。按照《城镇廉租住房管理办法》第九条规定，承租廉租房的家庭，不得将承租的廉租房转租。违反规定转租的，由房屋所在地房地产行政主管部门收回转租的房屋，并处以1万元以上3万元以下的罚款。

上述规定表明，廉租住房属于典型的政府优惠住房，不是典型的平等主体之间的民事法律关系，因此发生的纠纷，以行政部门出面解决为宜，人民法院作为民事案件审理存在一定难度。

## 3. 关于经济适用住房租赁

经济适用住房，是指政府提供优惠政策，限定建设标准、供应对象和销售价格，具有保障性质的政策性商品住房。具有以下几个特点：第一，

建设用地以行政划拨方式供应。经济适用住房建设和经营中的行政事业性收费，减半征收；经济适用性住房项目小区外基础设施建设费用，由政府负担；第二，严格控制在中、小套型；第三，用于出租的经济适用住房，租金标准由有定价权的价格主管部门会同经济适用住房主管部门在综合考虑建设成本、管理成本和不高于3%利润的基础上确定。

按照《经济适用住房管理办法》第二十条规定，符合下列条件的家庭可以申请承租经济适用住房一套：（1）在当地城镇户口（含符合当地安置条件的军人）或市、县人民政府确定的供应对象；（2）无房或者现住房面积低于市、县人民政府规定标准的住房困难家庭；（3）家庭收入符合市、县人民政府划定的收入线标准；（4）市、县人民政府规定的其他条件。享受承租经济适用住房的条件及面积标准由市、县人民政府根据当地商品房价格、居民家庭可支配收入、居住水平和家庭人口结构等因素规定并向社会公布。

上述规定可以看出，经济适用住房的租赁是国家保障性质的政策性商品住房，是典型的福利住房，与随行就市的房屋租赁行为有很大差别，不属于本解释调整范围。

#### 4. 关于军产房的租赁

按照《中国人民解放军房地产管理条例》规定，军产房主要是指由军队管理、使用的土地、房屋及附属设施、设备，以及林木等。军队房地产在保障战备和部队住用并保守军事秘密的前提下，可以对空余房地产依法进行开发经营活动。

军队房地产开发经营的主要方式包括：（1）利用空余房屋或者场地租赁；（2）办理空余房屋出售；（3）军用土地有偿转让、合作经营；（4）与地方换建及合资建房；（5）开办经济实体。军队房地产开发经营必须严格履行报批手续，办理登记注册，按规定征收房地产使用费。军队房地产出租活动必须严格按照国家和军队有关法规执行。军队房地产开发经营必须严格履行报批手续，办理登记注册，按规定征收房地产使用费。房地产开发经营项目的收益分配，按中国人民解放军总后勤部有关规定执行。对房地产承租人必须实行严格审查制度，不得租赁给既无法人地位，又无经济保障的人员和民间组织。在税收管理方面，规范性文件规定：“自2004年8月1日起，对军队空余房产租赁收入暂免征收营业税、房产税；此前已征税不予退还，未征税款不得再补征。暂免征收营业税、房产税的军队空余

房产，在出租时必须取得并悬挂《军队房地产租赁许可证》，以备查验。”<sup>①</sup>

从上述规定和观点可以看出，军产房租赁基本上属于完全的市场行为，并不存在政府补贴的福利和社会保障性内容。军产房的相关规定，主要是规制部队内部的出租行为，对军队内部房地产管理产生约束力；而对于已经签订租赁合同的承租人而言，只要合同有效，就应当全面实际履行，并无特别之处。笔者认为，因军产房发生的房屋租赁合同纠纷案件应当适用本解释规定。

## 【条文理解】

对本条的理解，应当把握如下几个方面：

### 一、在适用本解释时，在适用司法解释规定的层次上区分为适用、参照、不适用三个层次

本条是本解释的第一条，开宗明义阐明了司法解释的适用范围。既然是司法解释，就说明它是对法律规范在审判实践中的法律适用所作出的解释，首先要说明本解释解释的是哪些法律，解释的内容是什么‘适用范围如何’等等。本条的主要功能就是明确上述问题，解答这些问题。本条限定了本解释全篇的适用范围，对全篇产生影响，是后续条文的基础。

本解释规定的房屋租赁合同纠纷案件的适用范围包括三个层次：城市、镇规划区内的房屋租赁合同纠纷案件适用本解释；乡、村规划区内的房屋租赁合同纠纷案件，可以参照本解释规定；公有住房、廉租住房、经济适用住房不是平等主体之间的民事法律关系，具有社会福利、社会保障特点，不适用本解释。据此，本解释只是调整平等主体之间的城镇房屋租赁合同纠纷案件，主要适用因签订市场化的房屋租赁合同引发的纠纷案件。在人民法院审判实践中，这部分案件数量最多，适用法律难度最大，适用本解释审理好这部分案件，应当说，就基本解决了房屋租赁合同纠纷案件的法律适用问题，也就实现了制定司法解释统一执法标准，规范房屋租赁市场的立法目的。

确定上述法律规范适用标准的三个层次的划分依据主要是《城乡规划法》。城乡规划是政府指导和调控城乡建设和发展的基本手段之一，也是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。现行

<sup>①</sup> 梅新和、高娃：《房屋租赁操作实务》，法律出版社2007年版，第193页。

调整规划的准据法主要是《城乡规划法》和《村庄集镇规划建设管理条例》。原来建立在城乡二元结构上的规划管理体制，以及就城市论城市、就乡村论乡村的规划制定与实施模式，已经不能适应现实需要。“城乡规划应当是城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村规划组成的一个规划体系，调整的是城市、镇、村庄等居民点以及居民点之间的相互关系，不是覆盖全部国土面积。”<sup>①</sup>应当说，尽管城乡规划是一个统一协调的规划体系，但城乡二元化的规划体制痕迹仍然存在，且痕迹很重。本解释只是调整城乡规划中的城市规划、镇规划中的房屋租赁合同纠纷案件，而乡规划、村规划上因房屋租赁发生的纠纷案件，则可以参照本解释。本解释贯彻了《城乡规划法》确立的规划体系原则，兼顾了城乡规划二元化的历史成因和客观现实，也顾及了城乡规划一体化的发展趋势，最终确认了适用、参照、不适用的三个法律适用层次，形成了科学、有序的法律适用体系。

## 二、本解释确定的调整对象与《合同法》规定的调整对象一致

本解释是调整房屋租赁合同关系的司法解释，租赁合同属《合同法》分则第十三章“租赁合同”一章的组成部分，受《合同法》调整。《合同法》第二条第一款规定，本法所称的合同是平等主体的自然人、法人、其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。第三条规定：合同当事人的法律地位平等，一方不得将自己的意志强加给另一方。第四条规定：当事人依法享有自愿订立合同的权利，任何单位和个人不得非法干预。第七条规定，当事人订立、履行合同，应当遵守法律、行政法规，尊重社会公德，不得扰乱社会经济秩序，损害社会公共利益。由此可见，平等、自愿、合法为《合同法》基本原则，租赁合同是《合同法》分则第十三章内容，也应当严格遵循这些原则。

本条第三款规定：当事人依照国家福利政策租赁公有住房，依照住房保障政策租赁廉租住房、经济适用住房产生的纠纷案件，不适用本解释。这说明什么呢？公有住房、廉租住房、经济适用住房等类型的房屋在不同程度上带有福利性，后两种还属于社会保障性住房，前一种房屋属于原有计划经济体制下单位分配的福利房。凡是福利房、保障房租赁活动都是受到国家法律、行政法规、部颁规章、地方性法规等规范性文件的规制，并不是谁想租房就能租的，承租人的资格是受到严格限制的，只有符合法律、

<sup>①</sup> 原建设部部长汪光焘：《关于〈中华人民共和国城乡规划法（草案）〉的说明。

政策规定的条件的公民才能与规范性文件规定的国家或者特定出租人签订房屋租赁合同，成为承租人。出租人的资格是受政府文件约束的，出租人取得合同当事人地位及其租赁行为都受到政府文件调整，出租人不得将福利随意让渡给他人，只能与政府认可的、具备签约资格的承租人签约，不能随行就市自主选定承租人，不能体现合同法中当事人签约自由、自愿的原则。政府代表国家是保障房、福利房的投资人，在租赁合同中居于主导、支配地位，是规则的制定者、执行者。租赁合同当事人很大程度上受制于政府，接受政府监督指导，出租人与承租人地位不平等，不属于平等主体之间的民事权利义务关系。据此，合同当事人签订上述三种房屋租赁合同，不能体现意思表示自由、自愿，当事人地位平等的合同法基本原则，与人民法院受理的平等主体间的民事权益争议案件的条件不一致，不受本解释调整。但是，上述说法并不意味着所有的上述三种纠纷案件都不属于人民法院案件受理范围。本文只是表达不受本解释调整，至于能否作为民事案件审理，需要甄别案件具体情况后，按照《民事诉讼法》第一百零八条规定审查，对于符合案件受理条件的，依法受理；不符合条件的，予以驳回。

本条第二款规定：当事人租赁乡、村庄规划区内的房屋产生的纠纷案件，可以参照本解释处理。但法律另有规定的，适用其规定。乡村规划区内建造的房产多是农村集体财产，属于农村集体组织或者村民个人所有。农村集体所有制和城市全民所有制是计划经济体制下，城乡二元化的体现，农村集体所有制的所有权由全体村民享有，重大事项按照民主议定程序决策，集体成员享有的财产权利交易范围受到一定限制，与自由处分的财产物权之间存在一定差异。仅就房屋租赁法律关系而言，在乡、村规划区内建造房屋的租赁行为与城、镇规划区内的房屋租赁行为，在实务上没有太大差异，都是租房收租，现行的规范性文件中大多也没有区分城乡房屋租赁之间的差异，但在法律规范层面上还是存在着一定差异的。《合同法》第一百一十二条规定：租赁合同是出租人将租赁物交付承租人使用、收益，承租人支付租金的合同。《上海市房屋租赁管理条例》、《天津市房屋租赁管理条例》、《南宁市房屋租赁管理条例》、《广州市房屋租赁管理条例》等城市制定的管理条例，在适用范围上均表述为“本市行政区域内的房屋租赁及其管理适用本条例”，并不区分是城市还是乡村。上述法律规定没有区分法律调整对象是城市房屋或者乡村房屋。国务院颁布实施的《城市私有房屋管理条例》第二条第一款规定：本条例适用于直辖市、市、镇和未设镇建制的县城、工矿区内的所有私有房屋。建设部发布的《城市房屋租赁管理条例》第一条规定：为加强城市房屋租赁管理，维护房地产市场秩序，

保障房屋租赁当事人的合法权益，根据《城市房地产管理法》，制定本办法。第二条规定：本办法适用于直辖市、市、建制镇的房屋租赁。显而易见，上述行政法规、部颁规章调整的是城市房屋租赁关系，不包括乡村的房屋租赁关系。上述规范性文件的规定表明，城乡二元化的趋势正在淡化，但痕迹仍在，有时表现得还很重。应当相信，随着《合同法》理念的贯彻，城乡房屋租赁合同法律适用一体化的趋势必然会深入人心，成为立法、执法的主流观点，成为学术通说。但目前距离目标还有很长的路要走，人民法院作为实务部门，还应当尊重历史形成的城乡二元体制的社会现实，承认城乡房屋租赁合同纠纷案件存在法律上、市场交易上的现实差异，与经济发展同步循序渐进地实现城乡房屋租赁合同纠纷案件法律适用一体化，最终由本解释规定的“参照”统一转化为“适用”。故，本解释在本条文中表述为“租赁乡、村庄规划区内的房屋产生的纠纷案件，可以参照本解释”，是兼顾了历史与现实，选择了面对社会现实的务实态度，切实有效地解决审判实践问题的实际问题。

## 【审判实务】

在审判实务中，有如下问题值得注意：

### 一、审判实践中，应当注意对于“城中村”产生的房屋租赁合同纠纷案件原则上适用本解释

随着城乡一体化进程加快，城乡边缘不再清晰，在城乡结合部地区再很难区分城乡界限，有些“城中村”尽管土地性质属农村集体所有制土地，但已完全被城市包围。在城市中居住着许多失地农民，在农村集体所有制的土地上也生存着许多城市居民，在许多城乡结合部难以区分是城市土地，还是集体土地，城乡界限模糊。

审判实践中应当注意，是否适用本解释的决定性因素在于租赁房屋占有土地的规划性质，即占地规划是城镇规划，还是乡村规划，不是以租赁合同纠纷案件当事人是城市居民还是农民的身份决定法律适用标准，也不是租赁房屋占地性质是国有土地还是集体所有制土地决定的。多数情况下，城镇规划区、乡村规划区的范围与国有土地、集体土地的范围的划分标准是一致的，重合的，但个别情况下也会存在差异，像北京市在四环以内早已进入北京市城市总体规划范围，但二环、三环、四环许多地方还散落着很多的集体所有制土地，尽管早已经进入了城市规划区范围内，但至今仍

未被政府征用转性为国有土地。在这些土地上发生的房屋租赁合同纠纷案件应当适用本解释，不能因为土地未被征用转化为国有土地而否定此幅土地受城镇规划调整的现实。对于城镇规划区、乡村规划区交界处，集体土地、国有土地交界处，难以区分讼争租赁房屋规划区的，原则上按照城镇规划区建造的房屋对待，适用本解释。

## 二、福利房屋和城市保障性住房，在福利和保障性因素消失后，也属于本解释调整范围

以廉租房为例，以下情况导致福利房转性为普通住房，福利性和保障性因素消失，适用本解释条件成就。第一种情况，按照《廉租住房租赁合同》规定，出现不再符合廉租住房条件的家庭，应当腾退廉租住房。如果需要继续租住的，承租人应当按照商品住房的市场租金补交租金差额，不再享有最低租房补贴和优惠待遇。第二种情况，根据《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》规定，享受廉租住房保障的家庭有下列情形之一的，由房地产主管部门作出取消保障资格的决定，收回承租的廉租住房，或者停止发放租赁补贴，或者停止租金核减：（1）未如实申报家庭收入、家庭人口及住房情况；（2）家庭人均收入连续1年以上超出当地廉租住房政策确定的收入标准；（3）因家庭人数减少或者住房面积增加，人均住房面积超出当地廉租住房政策确定的住房标准的；（4）擅自改变房屋用途的；（5）将承租的廉租住房转借、转租的；（6）连续6个月以上未在廉租住房内居住的。出现上述情况后，房地产主管部门作出取消保障资格决定，并在5日内通知当事人，说明理由。享受实务配租的当事人家庭应当将承租的廉租住房退回。逾期不退的，房地产行政管理部门依法向人民法院申请强制执行。出现上述两种情况时，经济适用住房的福利和保障性因素消失，转化为普通住房，适用本解释的条件成就。

公有住房、经济适用住房也是如此，像通过房改，将低租福利性的公有住房转化为按照成本价、市场价购买的商品房，因此类商品房租赁发生的纠纷案件，应当适用本解释。按照《经济适用住房管理条例》规定，在特定条件下，经济适用住房也存在变性问题，变化后的福利房转化为普通商品房，因此产生的房屋租赁纠纷也应当适用本解释。

### 第二条 【违法建筑物租赁合同无效】

出租人就未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定建设的房屋，与承租人订立的租赁合同无效。但在一审法庭辩论终结前取得



建设工程规划许可证或者经主管部门批准建设的，人民法院应当认定有效。

## 【条文主旨】

本条是关于就违法建筑签订的房屋租赁合同应当认定无效的规定。

## 【背景依据】

### 一、起草本条的背景情况

本条规定以违法建筑物为标的物订立的房屋租赁合同无效。本解释出台前，法院系统内部对于就违法建筑物签订的房屋租赁合同是否有效，存在不同看法，审判实践中的做法也不尽相同。具体讲，一种观点认为，尽管建筑物属于违法建筑，但建筑物本身具有价值，可以利用。在人民政府行政主管部门尚未作出行政处罚决定，决定对违法建筑予以拆除前，属于保留使用阶段。在此阶段，违法建筑物实际占有人与承租人签订的房屋租赁合同有效。另一种观点认为，违法建筑的表现形式多种多样，情况复杂。主要包括：一是在城市居民聚居区内，由于历史上的原因，群众住房紧张。为缓解住房紧张局面，许多群众在合法建筑物的房前屋后又私自搭建了厨房、储物间、居住用房等违章建筑，甚至一些违章建筑已经存在了50年~60年，公众对此认可，政府主管部门也不会主动予以拆除，只是在确定拆迁补偿标准时与合法建筑有所区别。人民法院在审判实践中，对于在街道、胡同、里弄内由于历史原因形成的违章建筑的出租问题，常常采取宽容务实的现实态度，多数案件认定房屋租赁合同有效。二是在城乡结合部，住地居民或村民在空闲土地上私搭滥建了不少违法房屋，其中大部分出租给进城务工的低收入人群。对于这部分新生的违章建筑，常常成为城市管理的重点区域，成为政府城管部门治理城市面貌的重点整治对象，迟早被拆除成为此类房屋的宿命。对于因租赁此类房屋引发的纠纷案件，人民法院常常采取从严把握的态度，一般认定房屋租赁合同无效。三是一些建筑物整体上讲属于合法建筑，但在违法建筑物存续期由于业主的逐利行为及其他种种原因，合法建筑物被私自改建、扩建，且已经远远超出了原有的合法建筑物的四至，成为合法建筑与违法建筑的混合体。对于以此类建筑作为标的物的房屋租赁合同而言，承租人很难鉴别自己承租部分的房产是合法建筑，还是违法建筑；有时承租房屋中既包括了合法部分，也包括了违



法部分；甚至有时根据讼争房屋权证，也很难判断租赁房屋属合法建筑或违法建筑。人民法院审理此类纠纷，在对租赁标的物的合法性尚不能确定前，人民法院应当在审理时通过分析判断当事人提供的证据作出判断；不能作出判断的，应当依职权调查向规划管理部门调查取证，请有权部门作出判断。法院再根据有权部门作出的决定，作出租赁合同是否有效的判断。四是临时建筑物未办理审批手续或者超过临时建筑的使用期限的，按照本司法解释第三条的释义内容办理。

总之，社会生活是复杂的，体现在甄别租赁建筑物的合法性与违法性上更是如此。在法律规定不明确、不具体的情况下，人民法院就违法建筑订立的租赁合同是否有效问题上，出现了不同意见、不同做法。体现在个案处理上，出现了执法标准不统一、执法尺度不一致的现象，“同案异判”的现象普遍存在。房屋租赁合同当事人很难根据“同案异判”的裁判结果，指引自己的前期民事行为方式，树立正确的理念和做法，作出正确、理性的判断。为了统一执法思想，统一执法尺度，实现“同案同判”，本解释对这一在法院系统普遍存在的执法难点作出解释性规定，明确了执法标准，对规范房屋租赁市场，统一执法标准起到了司法解释应尽的职责。

## 二、起草过程中的相关意见和建议

本条在征求社会各界意见阶段的稿件中表述为：出租人就未取得或者违反建设工程规划许可证建设的房屋与承租人签订租赁合同，在一审法院辩论终结前取得建设工程规划许可证或者有批准权的行政部门同意建设的，当事人请求按照无效合同处理的，人民法院不予支持。

意见一建议修改为：出租人就未取得或者违反有关审批手续建设的房屋与承租人签订的合同，在一审法院辩论终结前取得有关审批手续或者经整改符合有关审批手续建设要求的，当事人请求按照无效合同处理的，人民法院不予支持。主要理由：一是《城市规划法》施行前，对城镇房屋建设没有关于建设工程规划许可证的要求，相关房屋承租合同不应因未取得建设工程规划许可证而被认定为无效。二是根据《城乡规划法》和原《城市规划法》的有关规定，城镇房屋建设需要依法办理“一书两证”等有关审批手续。因此，只以是否取得或者符合建设工程规划许可证作为认定房屋建设是否具备合法审批手续的标准，是不全面的。

意见二建议，将“建设工程规划许可证”修改为“合法审批手续”。理由为：建设工程规划许可证是随原《城市规划法》实施后才出台的，在此之前建造的合法房屋并不一定有建设工程规划许可证。

意见三建议，以未取得建设工程规划许可证作为认定合同无效的条件是否合适。建设工程规划许可审批系建筑行政上的手续，在大陆法系的国家和地区的民法理论中并非取得所有权或者处分权的法定依据，在我国台湾地区法律规定，违章建筑由建造人原始取得所有权，且就违章建筑所为买卖等债权行为系有效行为，只是不能办理产权登记移转所有权；我国《物权法》第三十条虽从正面规定了“合法建造”自事实行为成就时发生效力，但是并不能因此得出违法建造一定不能产生物权的取得效力，对违法建造的房屋设立负担行为（债权行为）的效力也并非当然予以否定。且《城乡规划法》第六十四条也只规定未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的行政行为，结合《城乡规划法》第六十四条的规定来看，未取得建设工程规划许可证建造的房屋，如果不是被限期拆除或者其他导致房屋灭失或者建造人无法处分其建造物、租赁合同标的物的情况，则建造人对于自建房屋享有一定事实上的处分权，只是不能办理房屋产权登记也就不能办理房屋租赁合同登记备案手续而已，而根据本解释的其他条文规定，未办理登记备案手续并非认定合同无效的事由。从房屋租赁合同促进物的有效利用的角度考虑，似不宜一概认定此类合同无效，是否可以考虑作为有效合同处理，但赋予承租人解除权。

意见四建议，对合同无效采取列举式作出规定，以达到系统的、明了的、实用的操作目的。建议修改为，下列租赁合同应当依法认定无效：（1）出租人不是房屋使用权人，且未经房屋使用权人授权或者追认；（2）出租的房屋属于依法不得出租或者不得使用的房屋，包括未取得建设工程规划许可证及建设批准手续建造的房屋，未经验收合格的房屋，未取得全部产权的经济适用住房等；（3）其他依法应当认定合同无效的情形。主要依据：（1）合同法关于无处分权的规定；（2）根据《城乡规划法》和《建筑法》规定，未办理规划、建设手续的房屋属于违法建筑，未经验收合格的房屋不得交付使用。对经济适用住房，如果在本解释中没有排除在外，倾向在本条中作出无效规定。因为经济适用住房属于保障性房屋范围，按照国家政策和《经济适用住房管理办法》规定，未取得完全产权的经济适用住房不得出租。虽然该规定没有上升为法律，但《城市房地产管理法》明确规定住宅用房的租赁政策，故倾向于将仍然处于有限产权的经济适用住房出租行为规定为无效；否则，会扰乱国家的住房政策和秩序。

在本解释征求各方面意见阶段中还有很多的不同意见，这些意见都很有价值，最终形成本条意见就是在综合考虑各方意见基础上作出的，在制定司法解释中既体现了司法民主精神，也为各级人民法院以后适用本解释

打下坚实基础；同时，了解这些宝贵意见，对于我们准确理解司法解释也是至关重要的。当然，本条规定在审判实践中适用的效果如何，还有待实践的检验。

### 三、制定本条的依据

#### （一）关于违法建筑的认定及处理

本条是有关规定租赁合同效力的内容。本条规定合同无效的根本原因在于标的物缺陷，影响合同效力的根本原因在于“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定建设的房屋”，即标的物本身存在瑕疵，且该缺陷直接对合同效力产生影响，直接导致房屋租赁有效或者无效。本条规定的标的物缺陷就是指标的物是违法建筑，因此租赁合同无效；标的物缺陷补正后，成为合法建筑，则房屋租赁合同有效。

什么是违法建筑，或者说是违章建筑呢？违法建筑是指未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证规定内容建设的房屋及建筑物为违法建筑。原建设部部长汪光焘在《关于〈中华人民共和国城乡规划法（草案）〉的说明》中将违法建筑表述为“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设”的行为为“违章建筑”。《城市房屋拆迁管理条例》第二十二条第二款规定：拆除违章建筑和超过批准期限的临时建筑，不予补偿；拆除未超过批准期限的临时建筑，应当给予适当补偿。在此，标的物违法的建筑物表述为违章建筑。建设部发布的《城市房屋租赁管理办法》第六条规定：有下列情形之一的房屋不得出租：（五）属于违法建筑的；……。《上海市房屋租赁管理条例》第八条规定：有下列情形之一的房屋不得出租：（一）未依法登记取得房地产权证书或者无其他合法权属证明的；。《上海市房地产资源局关于贯彻执行〈上海市房屋租赁管理条例〉的意见（二）》第四条第（四）部分规定：单位建造的构筑物、地下建筑物，持有建设工程规划许可证、建设工程施工许可证和竣工验收合格证明。第（五）部分规定：单位建造的临时建筑，持有临时使用土地批准文件、临时建设工程规划许可证和临时建设工程施工许可证。《广州市房屋租赁管理规定》第九条第（五）项规定：具有下列情形之一的房产，不得出租：……（五）属于违法建筑的……从上述规定看出，多数地方性法规和其他规范性文件将违反有关规划法律、行政法规、其他规范性文件的行为表述为违法建筑。至此，在法律、法规、部门规章、地方性法规等规范性文件中，对于违反规划法律的建筑物分别表述为违章建筑和违法建筑，本解释采纳了第二种表述方式，表述为违法建筑。

违法建筑主要包括哪些情形呢?《城乡规划法》第四十条第一款规定:在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的,建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。第四十一条第一款、第二款规定:在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的,建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请,由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。在乡、村规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法,由省、自治区、直辖市制定。第四十四条第一款、第二款规定:在城市、镇规划区内进行临时建设的,应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准。临时建设影响近期建设规划或者控制性详细规划的实施以及交通、市容、安全等的,不得批准。临时建筑应当在批准的使用期限内自行拆除。第六十六条规定:建设单位或者个人有下列行为之一的,由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除,可以并处临时工程造价一倍以下的罚款:(1)未经批准进行临时建设的;(2)未按照批准内容进行临时建设的;(3)临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。

上述规定表明,违法建筑除了包括违反城乡规划规定的建筑物、构筑物外,还应当包括违反临时建筑管理规定的临时建筑。从狭义角度讲,违法建筑主要是指城镇内的违法建筑;广义讲,违法建筑还应当包括乡村建筑。从立法本意讲,只要违反城乡规划法律规定,未取得城乡规划许可证,不论租赁房屋在乡村或城镇都属于违法建筑,因为乡村建筑与城镇建筑一样都受到《城乡规划法》调整。总之,按照《城乡规划法》规定,未取得规划许可证的城乡建筑和违反临时建筑管理规定的临时建筑,都属于违法建筑。

规范性文件对违法建筑的行政处罚措施包括哪些呢?《城乡规划法》从法律责任的角度,强化了对违法建筑的处罚力度。《城乡规划法》第六十四条规定:未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的,由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设;尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的,限期改正,处建设工程造价5%以上10%以下的罚款;无法采取改正措施消除影响的,限期拆除,不能拆除的,没收实物或者违法收入,可以并处建设工程造价10%以下的罚款。第六十五条规定:在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的,由乡、镇人民政府责令

停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。《城乡规划法》强化了对违章建筑的处罚力度，使得违法者无利可图。应当说，《城乡规划法》的立法意图是明确的，对违法处罚力度也是足够大的，但现实生活中，违法建筑比比皆是，形成原因十分复杂，很多涉及群众利益，不宜急于求成，不能在短时间内通过拆除方式对违法建筑予以根治，通过行政管理和审判活动完成根治违法建筑的任务任重而道远。

## （二）认定以就违法建筑订立的租赁合同无效

一般讲，以违法建筑签订的租赁合同应当无效，但在一定条件下无效合同可以转化为有效。在实现合同效力转化之前，合同效力属于效力待定状态。

1. 租赁合同标的物违法与租赁合同效力之间的关系。《合同法》第五十二条规定：有下列情形之一的，合同无效：……（五）违反法律、行政法规的强制性规定……。”无效合同的特征很多，但违法性是本质特征。所谓违法性是指违反了法律或者行政法规的强制性规定以及社会公共利益。其内涵包括：第一，无效合同是指违反了法律、行政法规的强制性规定，一般讲，不包括地方性法规、部门规章。“至于行政法规以及地方性法规等地方性文件，能否作为合同无效的判断标准，值得研究。我们认为，这些规定可以作为判断合同无效的参考依据，但不应作为判断合同无效的唯一依据。特别是对于那些不合理的，甚至与法律、行政法规的规定明显冲突的地方性法规或规章，显然不应该作为判定合同无效的依据。”<sup>①</sup>第二，违反了法律、行政性法规的强制性规定而导致合同无效，而不是指违反了任意性规定。对于任意性规范，属于当事人约定可以改变的规范。像当事人在2008年签订的建设工程施工合同，约定适用2006年定额标准结算工程款，纠纷涉诉后，一方当事人主张适用2006定额进行工程价款结算的约定无效，法院不应当予以支持。主要是因为定额规范作为工程结算标准，属于任意性规范，不是强制性规范，当事人在合同中可以选择适用，不具有强制适用效力，并不因为没有适用当年的工程结算标准结算工程价款，而否定合同效力。第三，违法性还包括违反了社会公共利益。像经营黄色网站签订的合同当然无效。

2. 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定建设的房屋，即违章建筑的违法性体现在哪呢？首先，违法建筑违反了《城乡规划法》规定。其次，法条对此作出的规定是强制性的规定，是有关

<sup>①</sup> 王利明：《合同法研究》（第一卷），中国人民大学出版社2002年版，第629页。

合同效力性的规定。据此，应当认定就违法建筑签订的租赁合同无效。《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（二）》第十四条规定：合同法第五十二条第（五）项规定的“强制性规定”，是指效力性强制性规定。何为“效力性强制性规定”？法学家王利明教授认为，有关法律的禁止性规定有必要在法律上区分为取缔规范和效力规范。具体讲，可以采用以下标准：第一，法律法规明确规定违反禁止性规定将导致合同无效或者不成立，该规定属于效力规范。第二，法律法规虽没有明确规定违反禁止性规定将导致合同无效或者不成立的，但违反该规定以后若使合同继续有效将损害国家利益和社会公共利益，也应当认为该规范属于效力规范。第三，法律法规虽没有明确规定违反禁止性规定将导致合同无效或者不成立的，违反该规定以后若使合同有效并不损害国家利益，而只是损害当事人的利益，此种情况下该规范就不应属于效力规范，而是取缔规范。<sup>①</sup>“对于如何识别效力性规定，应当采用正反两个标准。在肯定性识别标准上，首先的判断标准是该强制性规定是否明确了违反的后果是合同无效，如果规定了违反的后果是导致合同无效，该规定属于效力性强制性规定。其次，法律、行政法规虽然没有规定违反将导致合同无效的，但违反该规定如使合同继续有效将损害国家利益和社会公共利益的，也应当认定该规定是效力性强制性规定。”<sup>②</sup>按照上述标准比对，《城乡规划法》规定，政府应当对违法建筑停止建设、限期改正、处以罚款、没收实物或者违法所得。上述处罚属于行政处罚，并不是直接对合同效力作出的直接的否定性评价，不属于学者描述的直接的效力性强制性规范；但结合法条的其他条文规定，国家对违法建筑持否定性评价，且违法建筑损害了国家利益，规避了国家对规划体系、建筑产品质量、房地产交易市场等系列行为的监管，使得违法建筑在现行体制以外生存，直接危及社会的公共安全，直接危及人民群众的生命财产安全。故，违法建筑直接损害国家和社会公共利益，并不是在当事人私权范畴内就能解决的问题，人民法院作为公权力的行使者，应当旗帜鲜明地认定就违法建筑物订立的房屋租赁合同无效。

### （三）违法建筑合法后，应当认定租赁合同有效

本条规定：出租人在一审法庭辩论终结前取得建设工程规划许可证或者主管部门批准建设的，人民法院应当认定租赁合同有效。此款规定意味

<sup>①</sup> 王利明：《合同法研究》（第一卷），中国人民大学出版社2002年版，第659页。

<sup>②</sup> 最高人民法院研究室编著：《最高人民法院关于合同法司法解释（二）理解与适用》，人民法院出版社2009年版，第112页。