

Zhongguo Chaiqian Falu Lilun Yu Shiwu

中国拆迁法律 理论与实务

王达著

中国财政经济出版社

中国拆迁法律 理论与实务

王达 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国拆迁法律理论与实务/王达著. —北京: 中国财政经济出版社,
2007. 4

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9836 - 7

I. 中... II. 王... III. 房屋拆迁 - 法规 - 研究 - 中国
IV. D922. 181. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 050890 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行电话: (010) 69598515

北京市媛明印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 22.5 印张 375 000 字

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9836 - 7/D · 0311

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

以《城市房屋拆迁管理条例》为核心的拆迁法律体系构建了我国的拆迁制度，拆迁制度在推进我国城市化进程、促进城市发展的同时，也成为诉讼、上访甚至群体性事件、影响社会稳定的主要原因之一，人们因此普遍质疑拆迁制度。

《物权法》的颁布是否冲击拆迁制度，是人们普遍关心的问题。《物权法》第四十二条规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。”显然，物权法并没有否定现有的拆迁制度，但对拆迁的条件作出了严格的规定，对补偿安置提出了明确要求。的确，我国处在社会主义发展初级阶段，城市建设需要进一步发展，特别是旧城改造还需加快推进，因此，拆迁制度在我国仍将长期存在。从物权法第四十二条规定来看，拆迁制度仅仅停留在行政法规的立法层次上，具有立法上的缺陷，立法机关的确应当尽快制定《拆迁管理法》，尽管如此，拆迁制度也不容否定。在拆迁执法和司法审查中，存在诸如拆迁许可、评估、裁决、强拆、连环诉讼、集团诉讼、拆迁与土地管理的关系、赔偿与补偿、拆迁纠纷两类诉讼的关系、违章建筑拆迁是否补偿、城中村拆迁法律适用等许多难以解决的问题。作者固守三个基本观点：一是拆迁制度将长期存在；二是拆迁中政府应当坚持动机正当原则，即不得通过拆迁牟取土地的非法利益；三是拆迁补偿应当以合法评估报告为基础、

遵循市场经济规律，即按等价有偿原则进行补偿。作者正是建立在这些观点的基础上，对拆迁的一些法律问题进行分析、阐述。

通过多年的探究，笔者对拆迁中有关法律问题有一些理解和认识，这些法律问题对拆迁工作和权利保障有些益处，为了使这些“成果”与广大读者共享，笔者与江苏高院的拆迁专家史笔同志，在姜骐法官等同仁帮助下，将上述问题进行归类、加工、整理、分析，出版了《城市房屋拆迁、许可、裁决、强拆、诉讼疑难问题诠释及典型案例》，该书虽然受到广大读者的欢迎和厚爱，但随着笔者进一步深入地学习和研究，发现过去的认识和理解存在许多偏颇，为了对自己过去的错误观点进行修正，尤其是笔者在国家法官学院、国家建设部以及几个高级法院讲解拆迁法律问题之后，更加强烈地产生了系统整理拆迁法律问题的冲动。于是，在北京房地产实战前辈黄一夫老先生及中国财政经济出版社的帮助下，本书才得以面世。该书的一些案例仍然取自江苏高院史笔及扬州中院的姜骐等同志所提供的部分典型案例素材，一些观点也得到王才亮律师的指点，在此一并表示感谢！由于作者水平所限，难免存在纰漏，敬请广大读者批评指正。

王 达

2007年4月

目 录

前言	(1)
第一章 城市房屋拆迁许可若干法律问题	(1)
第一节 拆迁许可的主体	(2)
第二节 颁发拆迁许可的前置条件	(5)
第三节 拆迁许可证的审批	(12)
第四节 拆迁许可的其他问题	(16)
[典型案例]	
第二章 拆迁补偿安置裁决	(46)
第一节 补偿安置裁决的职权问题	(47)
第二节 补偿安置裁决中的重要问题	(49)
第三节 补偿安置的裁决及其救济的程序问题	(55)
第四节 被拆迁房屋性质和面积的判断问题	(59)
[典型案例]	
第三章 拆迁房屋评估存在的问题、对策及评估报告的 证据审查	(132)
第一节 概述	(132)
第二节 拆迁评估缺乏公正性机制	(135)
第三节 评估制度的矫正、完善与发展	(137)
第四节 对评估报告的证据审查	(142)
[典型案例]	

第四章 拆迁中的强制执行	(164)
第一节 依法强制拆迁的法定条件	(164)
第二节 行政强制拆迁	(166)
第三节 依照民事诉讼法进行的司法强制拆迁	(169)
第四节 依照行政诉讼法规定进行的司法强制拆迁	(173)
第五节 集体土地征用的强制拆迁	(175)
[典型案例]	
第五章 “城中村”等集体土地征收中的权力监督与 权利保障	(192)
第一节 概述	(192)
第二节 公共利益原则	(194)
第三节 我国土地征收补偿的缺陷	(197)
第四节 我国土地征收应当补偿的权利类型 ——最低限度的权利	(202)
第五节 征用土地补偿分配的原则——受损者受偿	(207)
第六节 强制拆迁的方式——严格司法强拆的条件	(211)
第七节 完善土地征收立法——对集体土地征收中相关 法律问题的建议	(212)
[典型案例]	
第六章 拆迁纠纷诉讼管辖	(219)
第一节 当事人达成补偿安置协议后反悔的可以提起民事 诉讼或者申请仲裁	(220)
第二节 未达成拆迁补偿安置协议的,应先申请裁决,对 裁决不服可以提起行政诉讼	(222)
第三节 拆迁人违法拆除被拆迁人房屋的,被拆迁人可以 提起民事侵权诉讼	(228)
第四节 行政机关滥用职权违法拆除房屋的,被拆迁人可 以提起行政赔偿诉讼	(229)
[典型案例]	

第七章 城市房屋拆迁行政诉讼当事人问题	(236)
第一节 关于原告的确 定问题	(236)
第二节 关于被告确定的有关问题	(240)
第三节 关于第三人的问题	(242)
[典型案例]	
第八章 城市房屋拆迁中国有土地使用权补偿问题	(260)
第一节 城市房屋拆迁的本质及其所涉及的土地问题	(260)
第二节 拆迁法律规范对土地使用权的补偿问题的规定	(263)
第三节 划拨土地使用权的补偿问题	(266)
第四节 土地使用权补偿的滞 障	(270)
第九章 比例原则在违章建筑处理中的运用	(272)
第一节 比例原则的判例依据	(273)
第二节 违章建筑的认定	(275)
第三节 对违章建筑的处理	(278)
第十章 房地产纠纷处理中行政与民事交叉问题的 正当程序	(283)
第一节 房地产纠纷中与行政行为有关的民事诉讼	(284)
第二节 房地产纠纷中与民事行为有关的行政诉讼	(287)
第三节 我国法院处理房地产纠纷程序的多样性	(290)
第四节 对法国、日本、英国及我国台湾地区交叉解决机制 的考察	(292)
第五节 解决交叉问题程序的协调机制	(297)
附录	
新旧《城市房屋拆迁管理条例》对照表	(301)
国务院办公厅关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的 紧急通知	(312)

- 国务院关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知 (314)
- 2004年6月6日
- 最高人民法院行政审判庭关于《中华人民共和国城市规划法》
第四十条如何适用的答复 (317)
- [1995]法行字第15号 1995年11月14日
- 最高人民法院受理房屋拆迁、补偿、安置等案件问题的
批复 (318)
- 法复[1996]12号 1996年7月24日
- 房屋拆迁安置补偿合同(一) (318)
- 房屋拆迁安置补偿合同(二) (321)
- 最高人民法院审判庭关于非法取得土地使用权再转让行为的
法律适用问题的答复 (323)
- [1997]法行字第20号 1998年5月15日
- 最高人民法院行政审判庭关于对农民长期使用但未取得合法
权属证明的土地应如何确定权属问题的电话答复 (324)
- [1997]行他字第17号 1998年8月17日
- 附:广西壮族自治区高级人民法院关于北海市铁山港区营盘
镇白龙村公所坪底村委第八(三)生产队不服合浦县人
民政府土地权属处理纠纷一案适用法律问题的请示报告
..... (324)
- [1997]行他字第17号 1997年4月1日
- 最高人民法院行政审判庭关于对如何适用《城市房屋拆迁
管理条例》第十五条规定的答复 (326)
- [2001]行他字第12号 2001年12月29日
- 最高人民法院行政审判庭关于对行政诉讼与民事诉讼交叉
引起的审理程序如何处理问题的答复 (327)
- [2002]行他字第10号 2002年8月1日
- 附:四川省高级人民法院关于行政诉讼与民事诉讼交叉而引
起的审判程序问题的请示 (327)
- [2002]川行他字第1号 2002年7月9日
- 最高人民法院当事人达不成拆迁补偿安置协议就补偿

安置争议提起民事诉讼人民法院应否受理问题的批复	(328)
2005 年 7 月 4 日最高人民法院审判委员会第 1358 次会议通过 法释〔2005〕9 号	
中华人民共和国最高人民法院公告	(328)
最高人民法院行政审判庭关于农村集体土地征用后地上房屋 拆迁补偿有关问题的答复	(329)
〔2005〕行他字第 5 号 2005 年 10 月 20 日	
附：重庆市高级人民法院关于赵建请求撤销重庆市沙坪坝区 国土资源局责令其拆除房屋交出土地行政决定一案的请示	(329)
〔2004〕渝高法行示字第 47 号 2005 年 2 月 4 日	
建设部关于印制颁发《房屋拆迁许可证》的通知	(332)
1991 年 7 月 8 日	
中华人民共和国建设部令	(333)
第 12 号	
城市房屋拆迁单位管理规定	(333)
司法部城市房屋拆迁补偿、安置协议公证细则	(335)
司发通〔1992〕098 号 1992 年 10 月 9 日	
国家物价局 财政部关于发布城市房屋拆迁管理费的通知	(338)
价费字〔1993〕13 号 1993 年 1 月 18 日	
国务院宗教事务局 建设部关于城市建设中拆迁教堂、寺庙等 房屋问题处理意见的通知	(339)
国宗发〔1993〕21 号 1993 年 1 月 20 日	
建设部对湖北省沙市市房地产管理局关于城市房屋拆迁中 有关问题报告的复函	(340)
建房函字〔1993〕23 号 1993 年 7 月 2 日	
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	(340)
建房产字〔1994〕31 号 1994 年 6 月 13 日	
建设部关于“房屋拆迁补偿安置费”所包含内容的复函	(341)
建房住函字〔1995〕7 号 1995 年 3 月 8 日	

国务院法制局对《关于拆迁城市私有房屋土地使用权是否予以补偿问题的函》的复函	(342)
国法函〔1995〕65号 1995年9月4日	
建设部关于对请求解释《城市房屋拆迁管理条例》裁决时间的复函	(342)
建法函〔2000〕254号 2000年8月14日	
建设部城市房屋拆迁估价指导意见	(343)
建住房〔2003〕234号 2003年12月1日	
建设部城市房屋拆迁行政裁决工作规程	(346)
建住房〔2003〕252号 2003年12月30日	
财政部 国家税务总局关于城镇房屋拆迁有关税收政策的通知	(350)
财税〔2005〕45号 2005年3月22日	

第一章 城市房屋拆迁许可 若干法律问题

行政许可,是指在法律规范一般禁止的情况下,行政主体根据行政相对人的申请,经依法审查,通过颁发许可证或执照等形式,依法作出准予或者不准予特定的行政相对人从事特定活动的行政行为^①。《行政许可法》第二条规定,行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。根据我国《宪法》、《民法通则》、《城市房地产管理法》以及其他相关法律法规的规定,合法拥有的房屋受法律保护,任何公民、法人和其他组织包括行政机关不得侵害,否则,要承担侵权责任。但根据城市建设和发展或者国家利益的需要,合法的房地产作为特例可以拆迁。《城市房屋拆迁管理条例》第六条规定,拆迁房屋的单位取得房屋拆迁许可证后,方可实施拆迁。显然,我国的城市房屋拆迁采取的是行政许可制度,即在通常禁止房屋拆迁的情况下,房屋拆迁管理部门根据行政相对人的申请,依法向拆迁申请人颁发拆迁许可证或者决定不颁发拆迁许可证。

城市房屋拆迁是一种土地集约化经营行为,主要是民事活动,同时也关系到城市规划静态和动态的具体落实,涉及房屋管理、土地管理、规划管理、建设管理、文物管理等一系列行政管理的内容。因此,需要政府公权力对其进行监督管理,如拆迁许可证的颁发,拆迁纠纷的行政裁决、行政强制拆迁等。颁发拆迁许可证是拆迁管理的第一个环节,一旦颁发了房屋拆迁许可证,即产生行政行为的强制力、拘束力和执行力,相应的拆迁行政法律关系就形成,当事人必须遵守,有关的房屋也应当被拆迁。但

^① 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2005年版。

是,拆迁也关系到被拆迁人的切身利益,是一项敏感性、时效性很强的工作,因此拆迁管理部门应当规范拆迁管理行为,通过对拆迁许可申请的审查严格控制拆迁范围,以保护拆迁人、被拆迁人的合法权益,抑制拆迁中的不法行为,保障拆迁活动和城市建设的顺利进行。

拆迁许可是行政许可的一种,也具有一般行政许可的特征。因此颁发拆迁许可证除了需要满足《城市房屋拆迁管理条例》之外,还要满足2004年7月1日实施的《行政许可法》的规定。行政许可作为一种具体行政行为,大致具有以下特征:(1)行政许可的主体是行政机关。(2)行政许可是依申请的行为。(3)行政许可是行政机关依法进行审查管理的单方行政行为。(4)行政许可对申请人来讲是一种授益性的行政行为,对被拆迁人来讲是损益性行为。授益性行政行为就有一个信赖保护的问题,不得随意撤销、变更或废止。(5)行政许可是要式行政行为,应当遵循一定的法定程序。

根据行政诉讼法的规定,拆迁许可行为属于可诉的具体行政行为。《行政许可法》第七条的规定,公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可有权提起行政诉讼。《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十二条规定,与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该具体行政行为不服的,可以依法提起行政诉讼。被拆迁人与拆迁许可行为具有法律上的利害关系,拆迁许可对被拆迁人这些特定对象的权利义务当然产生直接影响,因此,被拆迁人依法向人民法院提起行政诉讼的,人民法院应当依法受理。本文从司法审查的角度,围绕行政许可的相关特征,结合《城市房屋拆迁管理条例》和《行政许可法》等的有关规定,对当前拆迁许可行为的合法性审查作一下梳理。

第一节 拆迁许可的主体

根据《城市房屋拆迁管理条例》规定,实施拆迁许可的主体是房屋所在地的市、县人民政府房屋拆迁管理部门。对于公益拆迁^①,确定拆迁人

^① 公益拆迁是指政府出资、拆迁的目的是基于公共事务的需要而进行的拆迁,比如修建军事设施、抗灾抢险设施、城市绿地、市政广场、城市公路、公立学校、医院、机关办公楼等。

和拆迁管理部门有两种方案：一是以出资的人民政府为拆迁人，由上一级人民政府的拆迁管理部门颁发拆迁许可证并进行裁决；二是以项目法人或者管理者为拆迁人，由所在地的县市拆迁管理部门颁发拆迁许可证并仅此裁决。作为特例，当拆迁管理部门作为被拆迁人时，同级人民政府颁发拆迁许可证，其目的是为了保证公正执法。根据《行政许可法》第二条的规定，颁发拆迁许可证的主体应当是行政机关。

一、拆迁管理部门的定位

从我国目前实际情况来看，很多拆迁管理部门属于事业单位。事业单位是我国的现状，据统计，目前我国的事业单位处于非政府与“二政府”、企业与准企业、非盈利与变相盈利状态。西方国家没有像中国事业单位一类的机构，但在中国，事业单位提供了大量的就业机会，并为政府和企业分担了巨大的社会负担。大量事业单位代行部分政府职能，造成政府职能范围的混乱，导致宏观调控乏力，行政效率降低，政府机构膨胀，财政负担加重。由于事业单位分别附属于不同的政府机构，从而造成了不同程度的行政性垄断，导致市场分割和资源浪费。作为事业单位的拆迁管理部门具有双重职能，即经营职能和管理职能，而这两种职能常常交织在一起被滥用。根据1998年10月25日国务院发布的《事业单位登记管理暂行条例》的规定，具有行政管理权的事业单位，县、市人民政府就能批准成立，而设立新的行政机构要经过省级人民政府批准。省级人民政府基于目前机构改革、人员压缩等原因，一般不会批准设立新的行政机关。因此，相对而言地方政府建立拆迁中心、拆迁办等事业单位是较容易的事。在我国大多数事业单位有两只手：一只手具有管理权，一手具有经营权。在实践中，往往拆迁公司和拆迁管理部门是一套人马两块牌子。《焦点访谈》报道过的内蒙古某拆迁管理部门，同时也是拆迁公司，规定该辖区内的所有拆迁项目都由该公司操作。这样，拆迁利益者和管理者合二为一了。管理者滥用权力、执法不公是必然的结果。行政许可对申请人是授益性行为，而对利害关系人是损益性行为。实际上他是一种双刃剑性质的审批。拆迁管理部门不能在拥有这个公权力同时，运用这种公共权力来经营、谋私利。法院在审理拆迁许可证案件时可以提供审判延伸服务，对政府及拆迁管理部门提出司法建议，推动拆迁管理的规范化、法制化。就目前而

言,事业单位性质的拆迁管理部门颁发拆迁许可证仍是一个普遍问题,人事部、建设部也正在积极想办法解决这个问题。在解决之前,法院一般不仅仅以该理由判决撤销拆迁许可行为。

二、拆迁办的法律地位

实践中,对拆迁办能否颁发拆迁许可证的认识也比较混乱。这个问题涉及拆迁办的法律地位,我们要视不同的情况区别对待。从全国范围来看,同样叫拆迁办,有些具有执法权,有些就属于内设机构,不具有独立执法权。比如,某市国土规划房管局设有一个拆迁办,这个拆迁办就没有颁发拆迁许可的权利,因为它只是一个工作机构,最后署名盖章的是国土规划房管局。有些拆迁办属于独立的机关法人因而具有拆迁管理职能,当然可以颁发拆迁许可。因此,拆迁办能否颁发拆迁许可证,关键要看其是内设机构还是机关法人。

三、开发区管委会内设机构无权颁发拆迁许可证

开发区管委会是否具有行政执法的主体资格也一直存有争议。一般认为,如果有地方性法规授权,如北京、上海等地,通过地方人大立法授予开发区管理委员会部分职权,则开发区管委会在条例的规定范围之内行使职权属于合法行为,但开发区管委会下设的所谓“行政机关”不具有独立执法权。所以,开发区的拆迁办不能作裁决,不能颁发拆迁许可。它只是内设机构,只能接受所在地的拆迁管理部门的委托从事具体工作,以所在地的拆迁管理部门的名义行使拆迁管理职权。

四、土地储备中心作为拆迁人取得拆迁许可证的违法性

一些人认为,由政府专门成立的土地储备中心充当拆迁人应由人民政府作出裁决。土地收购储备有关机关按照法律程序,运用市场机制,按照土地利用总体规划和城市规划,对通过收回、收购、置换、征用等方式取得的土地进行前期开发,并予以储备以供应和调控城市各类建设用地需求是一种经营管理的机制和行为。世界上许多国家将土地储备机制称为“土地银行”,并已被普遍采用。土地储备在我国起步较晚,目前正在探讨和试点之中,从上海、深圳、杭州、青岛等城市的初步运作来看,这项工作

已经成为城市政府调控土地市场,优化配置城市土地和保证国有土地资产保值增值的重要举措,在一些城市的实际操作中获得了成功^①。土地储备必然涉及城市房屋拆迁,有人认为,只要土地储备部门不是自己许可、自己裁决,土地储备部门可以成为拆迁人。人民法院在相关的审判中,不会以拆迁人不合格为由判决撤销或确认违法。

笔者认为,在现行的《城市房屋拆迁管理条例》模式之下,土地储备中心作为拆迁人取得拆迁许可证的违法性是毋庸置疑的,因为,它必然不具备颁发拆迁许可证的条件。然而,在实践中仍是普遍存在的。为什么会有这种法律理解和适用上的巨大反差呢?国土资源部通过规范性文件设定土地储备制度的初衷,是利用政府资金的优势,采取低价收购、高价出售的办法,运用市场价格杠杆达到平抑土地市场价格的目的。应当说,土地储备的来源包括依法没收的土地、收回已经完成划拨使命的土地、依法收购的土地等。地方政府为了牟取土地利益最大化,在法定土地储备资源枯竭之后,就开始通过拆迁取得土地。应当说土地储备中心作为拆迁人不具备颁发拆迁许可证的第一个条件——立项批准文件。2001年《城市房屋拆迁管理条例》改变了1991年《城市房屋拆迁管理条例》关于拆迁均由政府操作的计划经济特征的模式,如果允许土地储备中心作为拆迁人,那么就回到了1991年《城市房屋拆迁管理条例》的时代,在拆迁补偿的问题上就不能采取市场交易价格,因为土地储备中心作为拆迁人必然受公权力干预。法院通过发挥行政审判职能,依法严格对拆迁许可的合法性进行审查,可以遏制土地储备中心作为拆迁人的违法行为。

第二节 颁发拆迁许可的前置条件

行政许可是依申请的行为,没有相对人的申请,行政主体不能主动作出行政许可行为。申请行政许可必须具备法定的条件,根据《城市房屋拆迁管理条例》第七条的规定,申请领取城市房屋拆迁许可证的,申请人应当具备以下几个条件:

^① 潘琦:“浅论城市土地储备——以青岛市为例”,《中国土地》,2000年第1期。

一、立项批准文件

要有具体的、现实的建设项目批准文件，即县级以上人民政府核发的建设项目批准书或者是人民政府计划发展部门批准的建设项目立项批准书等。该立项批准文件主要是计划发展部门从经济效益、有限资源的配置、社会效益、投入产出等角度进行论证，对建设项目作出的批准。该建设项目必须是客观的、现实的存在，而不能是子虚乌有的，或者是将来才存在的。土地储备中心作为拆迁人申请拆迁许可证时，没有明确具体现实的项目，因此，以土地储备中心作为拆迁人颁发拆迁许可证的，人民法院应当判决撤销或者确认违法。笔者认为，土地储备制度设立的初衷是利用政府资金的优势，采取低价收购、高价抛售等手段调整市场供求关系，以实现平抑土地市场价格的目的。进行土地储备的土地来源包括依法收回的划拨土地使用权、无正当理由闲置两年被没收的土地使用权，不应当包括拆迁、集体土地征用等方式取得的土地。人民法院应当发挥行政审判职能，在审理拆迁许可行为时，严格法定审查标准，依法否定土地储备中心作为拆迁人的拆迁许可证。

二、建设用地规划许可证

建设单位在向土地管理部门申请征用、划拨土地前，经城市规划管理部门确认建设项目的范围和位置符合城市规划的法定凭证。建设用地规划许可证的目的在于确保土地利用符合城市规划，维护建设单位按照城市规划使用土地的合法权益。《城市规划法》第三十一条规定：“在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持国家批准建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点，由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限，提供规划设计条件，核发建设用地规划许可证。建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地。”第三十九条规定：“在城市规划区内，未取得建设用地规划许可证而取得建设用地批准文件、占用土地的，批准文件无效，占用的土地由县级以上人民政府责令退回。城市规划管理部门确认的建设项目规划许可包括容积率、建筑率和绿化率等要素。