

房屋拆迁

案例精析 与审理实务

主编/叶兆伟 王 翔

FANGWU CHAIQIAN
ANLI JINGXI
YU SHENLI SHIWU

中国社会科学出版社

D922

W382

房屋拆迁

案例精析 与审理实务

主编/叶兆伟 王 翔

QA 218/10

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房屋拆迁案例精析与审理实务/叶兆伟, 王翔主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2004. 8

ISBN 7-5004-4644-6

I. 房... II. ①叶... ②王... III. ①城市-房屋拆迁-
案例

-分析-中国②城市-房屋拆迁-案件-审理-中国

IV. D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 079744 号

责任编辑 李宏伟

责任校对 刘颜晖

封面设计 孙 宇

版式设计 郑以京

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029453 传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 保定市印刷厂

版 次 2004 年 8 月第 1 版 印 次 2004 年 8 月第 1 次印刷

开 本 A5

印 张 14

字 数 350 千字

定 价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《房屋拆迁案例精析与审理实务》

编委会

主 编 叶兆伟 王 翔

编 委 (按姓氏笔画排列)

史 笔 李玉柱 宋如亚

周茸萌 范信芳 施建红

倪志凤

执行编辑 史 笔 范信芳 施建红

关于房屋拆迁法律问题的思考（代序）

江苏省高级人民法院院长 公丕祥

随着我国国民经济的迅速发展和城市建设步伐的加快，城市房屋拆迁数量急剧增加，由此引发的拆迁矛盾纠纷也不断增多。加强城市房屋拆迁管理及司法审查力度，对于实践“三个代表”重要思想，落实科学发展观，维护相对人合法权益，保持社会和谐稳定，积极稳步地实施城市化战略，保障“两个率先”进程的顺利推进，具有十分重要的意义。

从近些年来江苏省法院审理房屋拆迁行政案件的情况来看，我们感到，目前城市房屋拆迁中存在的问题较为突出。其中，有的涉及政府行为的问题。比如，少数地方政府出台的拆迁规定存在损害被拆迁人利益的问题，在制定出台有关拆迁的文件、决定或命令时，随意降低给被拆迁人的补偿标准，轻视被拆迁人的合法权益，致使损害被拆迁人利益的行为时有发生。这种情况在市政拆迁中更为明显，表现为不正当地限制被拆迁人对拆迁补偿方式的选择权。又如，存在政府职能错位或越位的问题。修改后的拆迁管理条例取消了统一拆迁，并规定房屋拆迁管理部门不得作为拆迁人，不得接受委托进行拆迁。但少数地区的政府职能部门法治观念淡薄，越俎代庖，直接参与拆迁，既当运动员，又当裁判员，利用手中的权力强行与被拆迁人签订不平等协议。有的仍然以指挥部名义进行拆迁，这种临时性机构管理松散，一旦撤

销,被拆迁人的补偿安置问题难以解决,造成新的遗留问题。还如,少数地方政府存在履行用地、拆迁管理职责不到位的问题。具体表现在:一是行政审批权行使不当,如超越权限批准开发用地;二是对开发商的违法违规拆迁行为制止、处罚不力,甚至与开发商串通,滥用强制手段,直接损害被拆迁人利益问题;三是拆迁纠纷裁决过程中,极少数地方往往偏向开发商,丧失公平、公正立场,或者采取推诿、拖延等手段,致使被拆迁人投诉无门;四是对房地产市场宏观调控不足,忽视廉租房和经济适用房建设,导致房地产供应体系的畸形发展趋势,进一步加大了拆迁居民的住房困难;五是对无证拆迁行为监管不力,无证拆迁问题时有发生;六是存在滥用行政裁决和强制执行手段现象,错误地认为拆迁裁决可以不受条件和时间限制,强制拆迁可以不分条件、不讲形式、不按程序,有的开发企业甚至自行组织强制拆迁。

目前城市房屋拆迁中存在的第二方面问题是涉及拆迁补偿安置的问题。比如拆迁价格如何评估缺少相关规定。虽然建设部公布了评估导则意见,但在具体评估程序上还有不完善之处。由于20世纪90年代后期所测评的土地价格没有随房地产价格的变化及时进行调整,加上土地拍卖价格与土地评估价格之间存在的现实差距,造成了土地评估标准不能准确反映土地价值,拆迁补偿也就很难跟上房地产价格的波动,极易导致拆迁矛盾的激化。又如,对低收入被拆迁人的补偿安置矛盾突出。低收入群体作为被拆迁人时,由于无力支付新建房屋的差价款,或者货币化拆迁取得的补偿款不够购买新房,会出现被拆迁人面临无处安身的尴尬局面,增加了社会不稳定因素。还如,以住宅房屋用作营业房的补偿标准存在较大争议。拆迁人认为,对于房屋用途的确认,建设部门对营业房的界定已有明确规定,工商部门的营业执照不能

改变房屋的性质。而被拆迁人往往以领取了营业执照，实际经营多年，营业收入是主要生活来源为由，主张按照营业用房进行补偿。在这种情况下，如仍按照住宅房标准补偿被拆迁人显然不公平，可能导致被拆迁人丧失生活来源，引起矛盾激化。

目前城市房屋拆迁中存在的第三方面问题是涉及农村集体土地上的房屋拆迁问题。目前的拆迁管理法规仅调整城市房屋拆迁，农村集体土地上的房屋拆迁存在无法可依现象。比如，一些地方存在集体土地上的房屋拆迁往往与土地征用混同进行。征地和出让是两个程序，本应由用地人提出申请，政府将先行征用的土地，出让给用地人，用地人再与原土地使用权人签定协议，进行拆迁。但少数地方政府为招商引资，在用地人缺位的情况下，将成片集体土地征用并拆除被征地块上的房屋、树木等地上附着物，然后再将土地出让给用地人，实行所谓“净地出让”。此时，政府本应支付的费用包括两部分，一是土地补偿费，应支付给土地所有人；二是拆迁补偿费，应支付给地上附着物所有人。由于有的地方政府的拆迁人角色，使得对地上附着物的补偿，既不与被拆迁人协商，又缺乏裁决程序救济。还剥夺了被拆迁人与用地人协商获得补偿的权利，合法权益受到极大侵害。同时，对于征用集体土地对地上附着物的补偿标准，《土地管理法》第四十七条规定由省、自治区、直辖市规定，但我省尚未有统一标准。由于补偿安置标准不明确，由此引发了较多纠纷。

此外，在房屋拆迁行政案件审理过程中，也还存在一些不容忽视的问题：贯彻保护拆迁当事人，特别是被拆迁人合法权益审判指导思想不够坚定；拆迁行政案件受理范围不够明确；对于补偿安置裁决、强制拆迁行为合法性审查不够全面；对于被拆迁房屋性质、面积的判断不够准确；对于拆迁所涉及的评估报告以及地方政府制定的规范性文件的合法性审查力度不够；等等。

近年来不断出现的房屋拆迁矛盾和纠纷表明,拆迁问题表面上看是一个城市建设纠纷问题,实际上它已牵涉到法律调整、政府职能、公众权利等诸多方面的问题。房屋拆迁是城市建设和发展中一项十分重要的工作,也是一项政策性、法律性、社会性、群众性很强的工作。住房是人民群众最基本的生存条件之一,因而,城市房屋拆迁工作涉及人民群众的切身利益,解决得不好,极易引起群体性纠纷,影响社会稳定,并且影响所在城市的投资环境。因此,依法规范地做好房屋拆迁工作,对于促进经济发展、维护社会稳定具有十分重要的意义,也是贯彻“三个代表”重要思想、落实科学发展观、努力践行执政为民的重要方面。

当前,解决房屋拆迁所面临的一系列问题,应当着重从以下几方面加大工作力度。

首先,开展对有关拆迁规范性文件的清理工作,着手组织《拆迁法》的立法调研和论证,从法律层面上进一步规范房屋拆迁活动。目前一些地方制定的关于拆迁的规范性文件,存在文出多头、数量众多、制定程序混乱、越权越位、互相抵触等诸多问题,人为地造成了很多矛盾。应尽早组织相关部门对现有拆迁规范性文件进行一次彻底的清理,尽快修改、废止与法律法规的规定相抵触的规范性文件,同时建立相应制度,加强对制定和出台规范性文件的审查监督。十届全国人大二次会议通过的宪法修正案明确规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯”,“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用,并给予补偿”。在制定《拆迁法》的过程中,应当体现宪法修正案规定的精神,确立尊重和保护拆迁中涉及的被拆迁人私有财产权利的原则,对拆迁活动涉及的社会公共利益(公权利)与被拆迁人民事权利(私权利)的冲突问题提出现实可行的解决方案,

对社会公共利益作出明确界定，规范拆迁申请、立项、审查、批准、实施、评估、补偿安置以及拆迁行政裁决等一系列程序，确立区分营业用房和居住用房的原则、标准及职能单位，明确各个拆迁主体在拆迁活动中的权利义务，严格限制房屋拆迁管理职能部门强制拆迁权力的行使范围和行使过程。此外，通过《拆迁法》的制定，严格禁止将农村集体土地上的房屋拆迁与土地征用混同进行，规范农村集体土地上的房屋拆迁活动，明确补偿安置原则和标准，切实保障农村集体和农民利益。

其次，进一步树立依法行政的观念，不断改进工作方法，严格依法行使职权，大力强化市场监管职能。要按照建设法治政府的要求，慎重处理拆迁工作中出现的各种问题，坚决杜绝野蛮拆迁和违法拆迁现象，慎重使用强制拆迁措施。改变政府直接进行房屋拆迁或者代替拆迁人进行房屋拆迁的错误做法，杜绝政府直接充当拆迁人或者接受委托拆迁的现象，真正做到拆迁管理部门与拆迁单位、拆迁评估机构相分离。确保拆迁管理部门独立、公正地履行行政管理职责。通过加强房屋拆迁主管部门与土地、规划等相关职能部门之间的协调配合，齐抓共管，形成工作合力。依据国务院拆迁管理条例赋予的职责，严格依法行使职权。一是严格实行拆迁许可证制度，认真审核拆迁条件，依法查处无证拆迁行为；二是严格审核拆迁主体的合法性，坚决制止不符合拆迁主体资格的单位进行拆迁；三是加强对拆迁补偿安置资金的监管，保证拆迁资金足额到位、专户存储和专款专用，坚决查处抽逃拆迁补偿安置资金和不按约定支付补偿安置资金的违法违规行为；四是认真做好拆迁纠纷的调处工作，依法行使行政裁决权力。与此同时，要大力强化政府的市场监管职能，通过制定房屋评估规则、公布市场信息、调解拆迁纠纷；建立对拆迁项目、开发商的动态档案等有效手段，增加拆迁工作的透明度，推进拆迁

管理工作的规范化建设。

第三，坚持司法为民的根本宗旨，按照法律效果与社会效果相统一的要求，依法公正地妥善审理拆迁行政案件。要牢固树立依法服务大局、保护拆迁当事人合法权益的审判指导思想。依法明确房屋拆迁行政案件受案范围，加大对当事人诉权保护的力度。要充分认识依法审理城市房屋拆迁案件的重要性，把切实保护被拆迁人的合法权益，促进拆迁工作依法、公正地进行，作为城市房屋拆迁案件司法审查和依法审理的重要环节。同时要进一步强化裁判中立观念，确保司法公正。人民法院要坚决摒弃损害裁判中立的做法，坚决纠正极少数地方存在的当地法院或审判人员参与“拆迁指挥部”、“联合执法”以及“合署办公”的情况，切实维护司法裁判的中立与权威。城市房屋拆迁涉及群众的根本利益和长远利益，依法审理好这类案件事关社会稳定的大局。因此对于城市房屋拆迁案件不能简单就案办案，一判了之，而应当做好教育疏导和协调工作，采取切实有效的方法钝化矛盾，维护社会稳定，以确保拆迁案件依法审查，公正审判，真正达到法律效果和社会效果的统一，增强司法的社会公信力。

编写说明

近年来，随着城市经济建设步伐的不断加快，城市房屋拆迁数量迅速增加，由此引发的拆迁裁决、复议以及行政诉讼案件逐年增多。城市房屋拆迁案件已成为城建执法及行政诉讼的热点、难点。依法处理好城市房屋拆迁案件，对于保证经济建设顺利进行，对于保护相对人合法权益，具有十分重要的意义。

2002年7月，最高人民法院决定启动制定《关于审理城市房屋拆迁行政案件若干问题的规定》工作。为了使司法解释更加贴近实际，解决实际问题，最高人民法院行政审判庭书面委托江苏省高级人民法院行政审判庭进行前期调研、起草工作。江苏省高级人民法院行政庭接受这一任务后，会同省建设厅法制处、城市房地产业处等部门，走访了部分市、县房屋拆迁管理办公室及拆迁单位、被拆迁人，听取意见；深入省内此类案件较多的基层法院进行个案解剖；两次以省法院和省建设厅的名义召开由基层法院及建设部门参加的专题座谈会，对全省法院审理的城市房屋拆迁行政案件及建设部门处理的拆迁裁决、复议案件情况进行了专题调研。2002年11月，在最高人民法院召开的司法解释碰头会上，江苏省高级人民法院行政庭提交了第一稿；2003年3月至10月，在参考兄弟省、直辖市高级人民法院有关审理拆迁行政案件的调查报告的基础上，又先后五易其稿。其中提出的关于未达成补偿安置协议的受理问题、尊重当事人自主选择补偿安置

方式、严格拆迁裁决程序、参照二手房市场评估价格进行货币补偿、依法制定地方规范性拆迁规定、严格拆迁人申请先予执行等意见,受到最高人民法院的充分肯定,被写进最高人民法院司法解释征求意见稿中。江苏省建设厅在制定全省拆迁政策时,也充分听取了法院的意见。

为更好地贯彻执行国务院《城市房屋拆迁管理条例》,在最高人民法院行政审判庭的建议下,江苏省高级人民法院行政审判庭与江苏省建设厅法制处决定联合编辑出版《房屋拆迁案例精析与审理实务》一书。全书共分三编。第一编为裁决复议篇收录有关拆迁裁决及行政复议案件7篇;第二编为诉讼审判编,此编收录拆迁行政诉讼案例43篇;第三编为调查研究篇,收录有关省高级人民法院行政庭的有关拆迁案件情况调查研究报告5篇和最高人民法院有关会议综述1篇。

本书作者均为审理房屋拆迁案件的法官和裁决人员及复议人员。本书所选案例,均是实践中大量遇见,但又不易把握的问题。每一篇案例均紧扣行政诉讼法及国务院《城市房屋拆迁管理条例》的规定,反映当前城市房屋拆迁中出现的新情况、新问题,虽专业性强,但通俗易懂。本书与最高人民法院关于城市房屋拆迁行政案件审判新思路相吻合,与最高人民法院即将出台的有关城市房屋拆迁案件审判司法解释规定精神相一致。本书的出版有助于从事房屋拆迁管理、研究、审判工作的同志以及广大人民群众更加系统、全面地了解国务院《城市房屋拆迁管理条例》,掌握最高人民法院即将出台的有关城市房屋拆迁案件审判司法解释规定的精神,同时对依法监督房屋拆迁行政管理活动促进依法行政将起到十分积极的作用。

本书由江苏省高级人民法院叶兆伟副院长、江苏省建设厅王翔副厅长担任主编。由江苏省高级人民法院行政庭史笔、施建

红，江苏省建设厅法制处范信芳统稿。

由于时间仓促，书中难免有错漏之处，敬请读者指正。

编 者

2004 年 8 月

目 录

关于房屋拆迁法律问题的思考（代序）	公丕祥（1）
编写说明	（1）

裁决复议编

1. 当事人已实际履行补偿安置义务的不能申请裁决	（3）
2. 补偿安置裁决复议中应注意撤销与确认违法的区别	（6）
3. 按份共有人意见不一的只能裁决产权调换	（11）
4. 拆迁租赁房屋应当订立三方合同	（14）
5. 超期作出补偿安置裁决的法律效力及认定	（17）
6. 被拆迁人向房屋拆迁管理部门申请重新评估没有 法律依据	（22）
7. 依据调整后的建设用地规划许可证核发房屋拆迁 许可证有效	（25）

诉讼审判编

8. 设立当事人权利义务的拆迁通告是可诉的具体行政行为	（31）
9. 诉讼标的为生效判决的效力所羁束的应裁定驳回起诉	（35）

10. 如何界定被拆迁关系人的主体身份 (44)
11. 承租人的合法权益应受法律保护 (53)
12. 非拆迁人不能申请补偿安置裁决 (59)
13. 市城建办公室是否具备行政主体资格 (62)
14. 当事人达成补偿安置协议后反悔不得申请裁决 (71)
15. 收回国有土地使用权的补偿问题可在房屋拆迁时
一并解决 (78)
16. 审理拆迁裁决行政案件时应对复合行政行为一并审查
..... (86)
17. 拆迁安置补偿裁决诉讼中法院可以进行适当协调 (92)
18. 拆迁裁决诉讼中当事人之间自行达成协议的处理 (96)
19. 拆迁裁决应当履行全面裁决原则 (100)
20. 申请补偿安置裁决应当符合法定条件 (105)
21. 补偿安置裁决错列被拆迁人应予撤销 (110)
22. 补偿安置裁决漏列被拆迁人违法 (115)
23. 不在法定期限内举证承担败诉责任 (121)
24. 对产权不明的房屋不能直接进行裁决 (125)
25. 遗漏拆迁内容构成违法 (132)
26. 建房执照面积可以补偿, 违章建筑面积不能补偿 (139)
27. 拆迁当事人协商一致的面积应认定为合法有效面积
..... (145)
28. 评估机构的选择应遵循法定程序 (150)
29. 评估机构应当具备法定资质 (156)
30. 不具备法定评估资格的评估人所作的评估报告法院
不予采纳 (162)
31. 单方委托的评估结果不能作为补偿安置裁决的证据
..... (172)

32. 剥夺被拆迁人选择评估机构及申请重新评估权构成 违法	(178)
33. 直管公房拆迁的处理及被拆迁人拒绝选择补偿安置 方式的判断	(186)
34. 城市房屋拆迁中应慎重处理企业自管公房	(193)
35. 拥有营业执照且用于经营的房屋应获得必要补偿	(200)
36. 补偿安置裁决不得增加当事人义务	(206)
37. 拆迁补偿安置裁决不得与法院生效的裁判相抵触	(212)
38. 拆迁项目评估及拆迁计划方案是颁发拆迁许可证的 必要条件	(219)
39. 补偿安置裁决剥夺当事人陈述、申辩权构成违法	(225)
40. 未领取拆迁许可证即发布拆迁公告违法	(231)
41. 先予执行的申请人应当承担被拆迁人损失的赔偿责任	(236)
42. 拆迁裁决机关裁而不决不符合法律规定	(245)
43. 超期裁决并不必然导致拆迁裁决被撤销	(250)
44. 补偿安置裁决未适用相应法律法规应撤销	(258)
45. 应以延期的拆迁许可证作为补偿安置裁决的依据	(262)
46. 与上位法不相抵触的规范性文件可以作为认定行政 行为合法的依据	(267)
47. 侵犯被拆迁人合法权益的规范性文件不能作为认定 补偿安置裁决合法的依据	(275)
48. 征地中的房屋拆迁不适用《城市房屋拆迁 管理条例》	(280)
49. 颁发拆迁许可证必须符合法定条件	(287)
50. 利益衡量是审查申请执行补偿安置裁决的重要标准 之一	(294)

调查研究编

关于审理城市房屋拆迁行政案件的调查报告

…………… 江苏省高级人民法院行政审判庭 (301)

关于当前浙江省拆迁行政案件审判情况的调研报告

…………… 浙江省高级人民法院行政审判庭 (319)

重庆市审理和执行城市房屋拆迁案件调查报告

…………… 重庆市高级人民法院行政审判庭 (332)

关于审理城市房屋拆迁行政案件及相关问题的调查报告

…………… 山东省高级人民法院行政审判庭 (343)

关于审理城市房屋拆迁行政案件的调查报告

…………… 天津市高级人民法院行政审判庭 (366)

最高人民法院行政审判庭、建设部

关于审理城市房屋拆迁行政案件座谈会综述…………… (378)

附录：相关法律法规

城市房屋拆迁管理条例…………… (389)

国务院办公厅

关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知…………… (395)

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…………… (400)

国务院办公厅

关于制止和解决供销合作社经营、服务设施被无偿拆迁、

占用的通知…………… (404)