



城市房屋拆迁

许可·裁决·强拆·诉讼
疑点诠释及典型案例

主编 王史达 笔

坚决维护宪



中国建材工业出版社

城市房屋拆迁许可、裁决、 强拆、诉讼疑点诠释 及典型案例

主编：王达 史笔

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市房屋拆迁许可·裁决·强拆·诉讼疑点诠释及典型案例/王达, 史笔主编. —北京: 中国建材工业出版社, 2004.7

ISBN 7-80159-703-6

I. 城… II. ①王…②史… III. 城市-房屋拆迁-法规-中国-问答 IV. D922.181-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 068317 号

城市房屋拆迁许可·裁决·强拆·诉讼疑点诠释及典型案例

主 编: 王 达 史 笔

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市西城区车公庄大街 6 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京密云红光印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 13

字 数: 300 千字

版 次: 2004 年 7 月第一版

印 次: 2004 年 7 月第一次

印 数: 1 ~ 10000 册

书 号: ISBN 7-80159-703-6/TU·368

定 价: 25.00 元

网上书店: WWW.ecool100.com

本书如出现印装质量问题, 由我社发行部负责调换。联系电话: (010) 68345931

前 言

美国地产大亨唐纳德·特朗普曾于1991年买下了曼哈顿岛中城西部一块空地，想进行大规模商业开发，将其建成集办公、住宅、商务于一体的高层建筑群。这是一个十分有利可图的开发项目，然而却遭到当地社区的强烈反对。10年之后，当唐纳德·特朗普同意出资整修一个约23英亩大小的河边公园，削减豪华住宅项目的投资，雇用20%的少数族裔，拿出50万美元用于该社区的职业培训，拿出1000万美元用于附近地铁的修缮，并修建一所可容纳600人的学校时，唐纳德·特朗普这个宏伟的计划才得以实施。

日本成田机场的两条飞机跑道之间有一民宅，据说飞机起降还必须避开房主上下班，因为机场方面没有与该房屋主人就拆迁补偿问题达成一致意见，该房屋主人拒绝搬迁，机场不得已只好将规划的跑道向外平移。

在意大利，当旧城改造与居民发生矛盾时，所采取的解决方法，一是强化社区内部制衡的作用，将动迁户的利益补偿通过社区来实现，避免动迁户直截了当地与政府管理部门发生关系，也避免政府在旧城改造上孤军奋战的尴尬局面；二是通过地区议会召开听证会，让拆迁户直截了当地参加听证，并请其中的代表发表意见。地区议会一手托两家，使政府与拆迁户的利益矛盾不至于发生到拆迁现场；三是事先将动迁户的利益公示在媒体上，通过比较透明的操作程序，让那些动迁户对于自己的利益早知道，从而化解了相互之间的矛盾。

上述涉及征地和拆迁的例子给我们以启示：在现代法制国家，私有财产神圣不可侵犯。我国十届人大二次会议通过的宪法修正案同样规定：公民的合法的私有财产不受侵犯；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；国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。美国、日本及西方国家的社会制度决定其房屋和土地所有权的私有化。而在我国城市区域内的土地所有权属国家所有，虽然国有土地使用权作为一项独立的财产权受法律保护，但是，土地所有权与土地使用权分离的土地权属现状，难免出现对土地使用权的保护力度和范围不及所有权。城市房屋拆迁的目的在于拆除地上建筑物而取得土地使用权。针对当今中国经济发展的状况，城市房屋拆迁在相当长的时期内必然客观存在。十五年的城市房屋拆迁实践表明，中国的老百姓对拆迁既充满幻想，又几度惆怅，近年来甚至出现了剧烈的对抗。究其原因，主要是没有真正解决好补偿问题。拆迁法律问题研究专家王才亮律师认为，补偿问题没解决好的原因是多方面的：干部考核只看经济指标和城市发展速度，不能客观公正地评估；补偿的范围、标准和方式没有充分考虑被拆迁人的利益，裁决偏袒拆迁人；强制拆迁没有依照法定程序，行政违法的救济和行政赔偿的机制不畅，立法存在严重缺陷等等均是重要原因。但我们认为，在不改变现有法律框架下，对拆迁法律问题进行全面的理解和运用至少需要考虑六个方面问题：（1）严格依法颁发拆迁许可证。兼顾城市建设与私产保护，拆迁许可证既不能滥发也不能不发。（2）评估应当依法、客观、准确。在裁决和诉讼中，评估报告是最重要的证据，拆迁管理部门和人民法院对评估报告应当进行审查，不能千篇一律地采用或一味地拒绝适用。（3）按照等价有偿原则进行补偿。等价有偿包括等额补偿和超额补偿。在实践中总有人提出法律对补偿的数额和范围规定不明确，其实

等价有偿原则是民法的基本原则，而拆迁补偿其实属于民事行为。(4) 拆迁法律解释应当有利于被拆迁人。拆迁法律是一复杂的体系，包括法律、法规、规章及规章以下的规范性文件，当法律规范之间冲突时应当作出有利于被拆迁人的解释。(5) 强制拆迁必须依法严格进行。暴力拆迁、野蛮拆迁必须杜绝。在补偿到位或补偿款提存的前提下，依法文明强制拆迁才会实现良好的社会效果。(6) 保障与被诉具体行政行为有法律上利害关系的人的诉讼权利。对权利进行监督和救济是法治国家依法行政的基本要求，对颁发拆迁许可、补偿安置裁决、行政强制拆迁等行为依法提起行政诉讼的，人民法院必须依法受理，以实现司法权对行政权的监督。

近年来，涉及拆迁的行政诉讼案件数量越来越多，为了使拆迁行政案件的审判体现公正、公平的价值，体现保护拆迁当事人尤其是被拆迁人合法权益，保障建设项目顺利进行的审判指导思想，通过发挥审判职能，调整拆迁中行政机关、拆迁人和被拆迁人三者之间的关系，将拆迁工作纳入法制化管理的轨道。最高人民法院决定制定《关于审理城市房屋拆迁行政案件若干问题的规定》，作为该司法解释调研、起草、修改的主要参与者，我们通过研究发现，拆迁中诸多具体问题的普遍存在，并不是因为现行拆迁法律存在重大缺陷，而是拆迁参与者，乃至执法者对现行拆迁法律缺乏系统而全面的掌握。我们认为，根据《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《条例》）、《行政诉讼法》、《民法通则》《土地管理法》等法律、法规的精神，基本可以实现对被拆迁人合法权益充分保护的目。作为长期关注拆迁问题，从事拆迁法律问题研究及审判实务的法官，我们试图对当前城市房屋拆迁许可、评估、裁决、强拆、诉讼中重点、疑难问题进行剖析，有针对性地提出有关法律问题的理解及实际操作方案；同时，收集典型案例并加以点评，以达到以案说法的目的。

尽管作者竭尽全力编写该书，但由于时间和水平所限，难免存在不足，请广大读者尤其是拆迁当事人及从事拆迁管理工作的同志提出宝贵意见。

王达 wangda654321@sina.com

史笔 nj-shibi@yahoo.com.cn

2004年7月

本书编委会

主 编：王 达 史 笔

编 委：于 静 洪声刚 吴士德 喻 红

郑有才：四川省建设厅拆迁处处长

周士冲：江苏省建设厅房地产业处处长

王佳强：江苏省建设厅房地产业处科长

冯占雄：山西省建设厅房地产处处长

刘占生：辽宁省建设厅房产处处长

刘德军：宁夏回族自治区建设厅房产处处长

李 萍：青海省建设厅拆迁处处长

贺耀祖：上海市国土资源房屋管理局拆迁处处长

姜明和：南京市拆迁办主任

吴 莹：杭州市拆迁办主任

詹 敏：武汉市国土规划房管局拆迁处副处长

徐福元：济南市拆迁办主任

犹 慰：贵阳市拆迁办主任

目 录

第一部分 拆迁当事人诉讼当事人

- 【疑点 1】以公益事业为目的的拆迁,如何确定拆迁人? (1)
- 【疑点 2】如何确定城市房屋拆迁行政诉讼原告资格? (1)
- 【疑点 3】如何确定城市房屋拆迁行政诉讼被告资格? (6)
- 【疑点 4】如何理解拆迁行政诉讼中的第三人? (8)
- 【疑点 5】县委、县政府联合下文成立拆迁指挥部,副书记担任指挥长,副县长担任副指挥长,当事人对拆迁指挥部实施的行为不服,适格被告如何确定? (14)
- 【疑点 6】“拆迁办”是经过地方政府研究,编制委员会设立的事业单位,能否作为地方政府“城市房屋拆迁管理部门”,若是受政府委托行使职权,其能否直接作为被告? (14)
- 【疑点 7】由于历史原因,某人既不是房屋所有人也不是房屋承租人,只是实际使用人,其要求拆迁补偿是否予以支持?其称财物因政府责成建设部门强制拆迁而部分丢失、毁损向法院起诉,其能否作为原告?被告是人民政府还是建设部门? (16)
- 【疑点 8】由政府投资修路,颁发拆迁许可证时,如何确定拆迁人? (17)
- 【疑点 9】开发公司自己成立的拆迁公司能否承担本公司的拆迁工作? (17)
- 【疑点 10】市政府指定由区政府管理的项目(如建广场),区

政府可否作为拆迁人？	(18)
案例一 旧《条例》规定政府设立的拆迁领导机构可以作为 拆迁人	(19)
案例二 颁发拆迁许可证，新旧《条例》对拆迁人有不同的 要求	(25)
案例三 土地储备中心不能成为拆迁人	(31)

第二部分 拆迁许可的合法性审查

【疑点1】颁发拆迁许可证时，如何衔接拆迁管理和文物古迹 保护的关系？	(37)
【疑点2】颁发房屋拆迁许可证，应当审查哪些前置行为和有 关资料？	(39)
【疑点3】颁发房屋拆迁许可证时，拆迁管理部门对前置行为 审查标准如何掌握？	(42)
【疑点4】拆迁补偿方案中规定：补偿标准高于评估价格的， 给了被拆迁人很大的优惠政策，在核发拆迁许可证时，能 否以违反法律规定等为由拒绝颁发拆迁许可证？	(44)
【疑点5】房屋拆迁许可证颁发前，拆迁补偿安置资金的数额 如何确定？	(46)
【疑点6】拆迁许可证的期限以多长为宜？	(50)
【疑点7】因为火灾一部分房屋被烧毁，需要重建，还需要办理 拆迁许可证吗？	(50)
【疑点8】一方出资金，另一方出土地，怎样操作才能办理拆迁 许可证？	(51)
【疑点9】因规划调整，政府能否决定收回土地使用权，可否以 此为理由进行拆迁？	(52)
【疑点10】拆迁申请人的其他各种手续齐全，就是没有土地使 用权批文，土地管理部门不给出具，其理由是土地使用证	

还在房屋所有权人手里,怎么办?	(53)
案例一 补偿安置资金不属于拆迁人,能否发放拆迁许可证 ..	(54)
案例二 有无建设资金不是颁发拆迁许可证的前置条件 ..	(60)
案例三 颁发拆迁许可证后才补办建设用地规划许可证的 拆迁许可违法	(66)
案例四 是否取得土地使用权不是颁布拆迁许可证的必备 条件	(73)
案例五 颁发拆迁许可证时,对前置相关行政行为的审查	(79)

第三部分 被拆迁房屋的评估

【疑点 1】评估存在哪些问题?	(87)
【疑点 2】《城市房屋拆迁估价指导意见》针对评估存在的问 题进行了哪些矫正?	(90)
【疑点 3】对被拆迁房屋的评估应当考虑哪些因素?	(93)
【疑点 4】存在哪些问题,估价报告不能作为裁决和法院裁判 的依据?	(94)
【疑点 5】拆迁当事人等有关主体对估价机构不协助、不配合 的,应当承担什么法律后果?	(95)
【疑点 6】对估价报告有什么内在监督救济机制?	(96)
【疑点 7】不如实提供有关资料或者不协助估价机构实地查 勘而造成估价失实的,被拆迁人应当承担什么责任?	(97)
【疑点 8】估价报告、鉴定意见是否可诉?	(98)
【疑点 9】如何理解被拆迁房屋价格评估的定位——被拆迁 房屋的自然属性?	(99)
【疑点 10】被拆迁人拒绝进入核对,如何评估?	(101)
【疑点 11】《估价指导意见》第 14 条规定定期公布房地产市 场价格,但某城市迟迟不公布,那么拆迁项目如何评估? ..	(103)
【疑点 12】被拆迁房屋的评估时点如何确定?	(106)

- 【疑点 13】产权调换时,对尚未建好的安置用房是否评估? … (108)
- 【疑点 14】当地县级没有房地产估价机构,仅有房地产交易所一名估价师,该拆迁管理部门如何公示? 当事人选择估价机构是否必须限定在当地评估机构? …… (112)
- 【疑点 15】拆迁人委托的估价机构所作的估价报告与被拆迁人所委托的估价机构所作的估价报告不一致,应采纳哪一个报告? …… (114)
- 案例一 没有评估师资格的人署名的评估报告无效 …… (116)
- 案例二 单方委托的评估结果不能作为补偿安置裁决的证据 …… (124)
- 案例三 逾期申请重新评估不予支持 …… (128)
- 案例四 评估机构的选择应遵循法定程序 …… (133)

第四部分 补偿安置裁决

- 【疑点 1】被拆迁人不接受评估报告所确定的数额而拆迁人又愿意作出一些让步,拆迁管理部门在裁决时有什么技巧? …… (139)
- 【疑点 2】除支付补偿费外,拆迁人还支付哪些行为损失? …… (139)
- 【疑点 3】拆迁人与被拆迁人或者拆迁人与被拆迁人、房屋承租人只能就部分事项达成协议的怎么办? …… (141)
- 【疑点 4】在繁华地段有门店的房屋所有权人,能否在进行旧城改造时向拆迁人要求以被拆迁门店同等面积? …… (142)
- 【疑点 5】什么是协商估价,如何进行协商估价的裁决? … (144)
- 【疑点 6】送达裁决书的方式有哪些? …… (146)
- 【疑点 7】拆迁裁决书中是否应同时交待申请复议权和起诉权? …… (147)
- 【疑点 8】无偿划拨与有偿取得土地使用权的土地上的房屋

拆迁的补偿标准是否一样?	(148)
【疑点 9】拆迁范围内土地使用权届满,可否只补偿房产,不 补偿土地使用权?	(149)
【疑点 10】被拆迁房屋的前后院如何补偿?	(150)
【疑点 11】附属物是否包括水井、地窖、煤棚、车棚?	(151)
【疑点 12】在旧城改造中,需要对被拆迁人给予合理补偿, 但是,如果被拆迁人不同意货币补偿,同时要求另行划 出宅基地按被拆迁人的房屋面积重新建造,对此要求应 如何解决?	(151)
【疑点 13】改制企业只取得房屋所有权,而土地使用证并未 变更,只是让企业租用,在拆迁中对企业如何补偿,对土 地使用权人是否补偿?	(152)
【疑点 14】某市政府发布的拆迁办法中,对已经在经营的 门面房,有工商营业执照,但房屋所有权证登记为住 宅的,仍按住宅性质进行补偿或安置,只是对营业房 屋部分的 600 元/m ² ,进行一次性经济补偿,如何理解 其合法性?	(153)
【疑点 15】被拆迁人可以自行实施拆迁吗?	(154)
【疑点 16】裁决时被拆迁人不配合,无法作出询问笔录和 调解笔录,也不参加听证,裁决机关怎么办?	(155)
【疑点 17】《条例》第十条应当如何理解?	(156)
【疑点 18】拆迁许可证颁发前已经自然灭失的房屋如何 裁决?	(157)
【疑点 19】送达裁决时找不到被拆迁人怎么办?	(158)
【疑点 20】被拆迁房屋所有人在外打工,其房屋属于拆迁 范围,在拆迁补偿协商期间,其母亲与拆迁人达成补偿 安置协议,并领取了 10 万元补偿金,还自行拆迁了房 屋,待被拆迁人回家后,向拆迁人主张给付补偿,对此,	

应当如何处理?	(159)
【疑点 21】进行强制拆迁,发生的费用可否在裁决书中规定 由被拆迁人承担?	(160)
案例一 拆迁补偿方式的选择也应保护承租人的利益	(161)
案例二 以死人的名义申请裁决,拆迁管理部门不予受理	(164)
案例三 诉讼期间可变更裁决内容	(166)
案例四 达成补偿安置协议后不能作出补偿安置裁决	(173)
案例五 充分考虑被拆迁人选择权的裁决应予维持	(179)
案例六 没有查清事实的裁决应予撤销	(186)
案例七 在裁决诉讼中,拆迁当事人达成协议的,人民法院 可直接变更	(191)
案例八 缺少安置内容的裁决应撤销	(199)
案例九 判定裁决程序是否违法不以被拆迁人是否提交 答辩为依据	(206)

第五部分 补偿安置的方式及标准

【疑点 1】对被拆迁人补偿安置应当考虑哪些因素?	(214)
【疑点 2】补偿安置协商和补偿安置裁决如何满足被拆迁人 对补偿安置方式的选择?	(217)
【疑点 3】拆除违章建筑和超过批准期限的临时建筑,拆除 未超过批准期限的临时建筑,是否给予补偿?	(218)
【疑点 4】拆迁租赁房屋,如何衔接好补偿与租赁的关系?	(219)
【疑点 5】拆迁裁决中,必须反映出被拆迁人对补偿方式的 选择权。如果被拆迁人不明确表态,应如何处理?	(220)
案例一 对非住宅用房的判断标准	(221)
案例二 晒台是否属于拆迁补偿的范围	(230)
案例三 对被拆迁房屋面积的判断	(236)
案例四 回迁并非法定的补偿方式	(241)

案例五 原地安置并非法定的补偿方式·····	(247)
案例六 限制拆迁人自主选择补偿方式的裁决违法·····	(254)

第六部分 法律适用

【疑点 1】集体所有的土地征用后,其地上建筑物的拆迁能否适用《条例》调整? ·····	(261)
【疑点 2】自拆自建是否适用《条例》? ·····	(262)
【疑点 3】集体土地被征用,其地上建筑物拆迁的估价活动是否适用《城市房屋拆迁估价指导意见》? ·····	(263)
【疑点 4】单位对内部的房屋进行改造而需要拆迁房屋,是否适用《条例》的规定? ·····	(264)
【疑点 5】市场评估价和省、自治区、直辖市人民政府制定的补偿标准不一致怎么办? ·····	(265)
【疑点 6】有的地方规定,要求拆迁人对承租居住在政府直管公房内的被拆迁人提供每套不低于 60 平方米的住房。而该市大多数被拆迁房屋却只有 10 多平方米,超过面积部份仅强制规定补差 150 元/平方米,这种做法对拆迁人是否公平? ·····	(266)
【疑点 7】单位内部进行改造拆除房屋,是否适用《拆迁条例》规定? ·····	(268)
【疑点 8】市一级的地方性法规和省政府令规定不一致的怎么办? ·····	(269)
【疑点 9】《拆迁条例》第二条规定,有补偿安置的拆迁适用于《拆迁条例》,在实际工作中,有的属于拍场地得到的土地使用权,那么这部份土地上的房屋拆迁是否属于本条例的所辖范围? 能否把拍卖土地的费用理解为补偿安置费用? ·····	(270)
【疑点 10】暴力强制拆迁如何适用刑法追究刑事责任? ···	(272)

- 案例一 集体土地上的房屋拆迁的法律适用 (274)
- 案例二 补偿标准的规范性文件的适用 (279)
- 案例三 新旧《条例》的适用 (285)

第七部分 房屋所有权证的认定和判断

- 【疑点 1】有一被拆迁房屋是七十年代修建的,土地证和产权证不相符,房产证是 2001 年颁发的,目前丈量的面积比房产证大,也没有批准手续,对补偿面积如何认定? ... (294)
- 【疑点 2】被拆迁人已经亡故,其继承人分家析产后,申请变更房产证时,该房已被列入拆迁改造规划中,房产管理部门以此为由拒绝管理怎么办? (295)
- 【疑点 3】产权证载明房屋性质为住宅用房,被拆迁人办理有营业执照,也依法纳税,但没有办理房屋性质变更手续,该房屋拆迁时按哪种性质界定? 应否在办理土地使用性质变更手续后再界定? (297)
- 案例一 在拆迁过程中注销房屋所有权证应当有事实依据 ... (299)
- 案例二 被拆迁房屋被拆除的情况下,再注销被拆迁房屋产权证行为属滥用职权 (305)

第八部分 强制拆除

- 【疑点 1】拆迁补偿安置协议订立后,被拆迁人或者房屋承租人在搬迁期限内拒绝搬迁的怎么办? (309)
- 【疑点 2】拆迁产权不明确的房屋,如何解决补偿协商、补偿裁决、强制拆迁? (312)
- 【疑点 3】强制拆迁的法定条件是什么? (313)
- 【疑点 4】新旧《条例》对于行政强制拆迁的规定有什么不同? (314)
- 【疑点 5】行政强制拆迁行为是否属于人民法院行政诉讼

受案范围?	(316)
【疑点 6】人民法院能否依照民事诉讼法进行司法强制拆迁?	(317)
【疑点 7】依照行政诉讼法进行的司法强制执行	(320)
【疑点 8】如何理解政府强制拆迁? 若对政府强制拆迁不服,如何确定被告?	(322)
【疑点 9】法院在司法强制拆迁中,对裁决审查采取无效排除标准,其具体标准如何把握?	(323)
【疑点 10】拆迁裁决规定的搬迁期限已过,拆迁管理部门、申请人民法院强制执行,当事人又起诉了,法院是否应当组织强制拆除?	(325)
【疑点 11】对拆迁人擅自强制拆迁行为如何处罚?	(326)
【疑点 12】对产权不明的房屋,如何确认产权? 拆迁主管部门同意实施的方案是否可诉? 强制拆迁程序如何启动?	(327)
案例一 乡镇政府无权实施强制拆迁	(328)
案例二 违法建筑应予拆除	(334)

第九部分 司法审查程序及相关责任的有关问题

【疑点 1】上世纪 50 年代的房屋,已经达到正常使用年限,经房屋安全鉴定部门鉴定为危房,为消除危险而重建,想拆迁,被拆迁人想自己重建而不愿拆迁,怎么办?	(341)
【疑点 2】因公益目的收回土地使用权和拆迁有什么关系?	(342)
【疑点 3】城市房屋拆迁过程中不成熟的具体行政行为包括哪些?	(342)
【疑点 4】拆迁管理部门作出裁决后,在诉讼期间发现裁决违法,可否撤销重作? 若可撤销,法院如何审理?	(343)
【疑点 5】房屋拆迁管理机关在受理拆迁裁决申请后,被拆	