

2004年  
最新修订版

# 房屋 拆 迁纠纷

## 焦点释疑

王才亮 著

坚决杜绝违法野蛮拆迁  
切实维护被拆迁人合法权益



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

# 房屋拆迁纠纷

## 焦点释疑

王才亮 著



淮阴师院图书馆 704749

## 图书在版编目(CIP)数据

房屋拆迁纠纷焦点释疑/王才亮著. —2版. —北京:  
法律出版社, 2004. 4

ISBN 7-5036-4598-9

I. 房… II. 王… III. 房屋拆迁-民事纠纷-处  
理-中国 IV. D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 022713 号

法律出版社·中国

责任编辑/戴 伟

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/17

字数/448 千

版本/2004 年 5 月第 2 版

印次/2004 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律应用出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/yingyong@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939642

传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.Chinalawbook.com

电子邮件/service@Chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

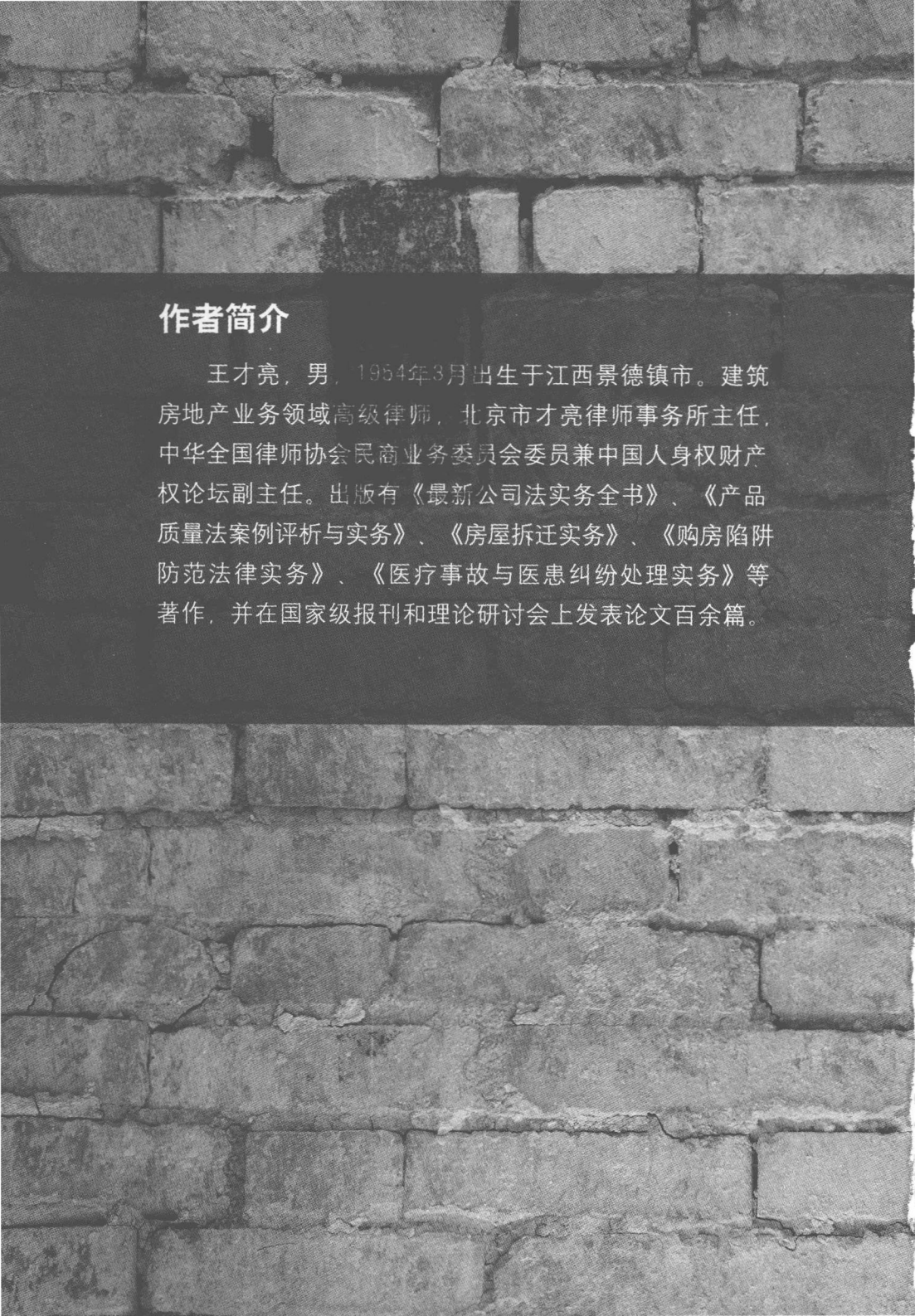
中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 7-5036-4598-9/D·4316

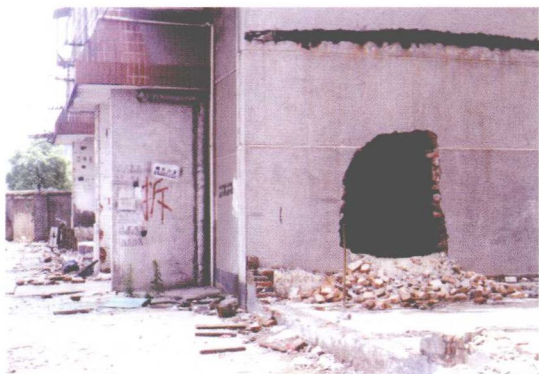
定价:28.00 元



## 作者简介

王才亮，男，1954年3月出生于江西景德镇市。建筑房地产业务领域高级律师，北京市才亮律师事务所主任，中华全国律师协会民商业务委员会委员兼中国人身权财产权论坛副主任。出版有《最新公司法实务全书》、《产品质量法案例评析与实务》、《房屋拆迁实务》、《购房陷阱防范法律实务》、《医疗事故与医患纠纷处理实务》等著作，并在国家级报刊和理论研讨会上发表论文百余篇。

# 野蛮拆迁图



◀ 拆迁公告一发，就有人趁黑在居民楼墙上写上“拆”字，还把墙打了个大洞。

▶ 为了迫使被拆迁人搬迁，拆迁人派人拆掉了水箱上的进水管，这幢住宅楼的居民便住到了“上甘岭”。

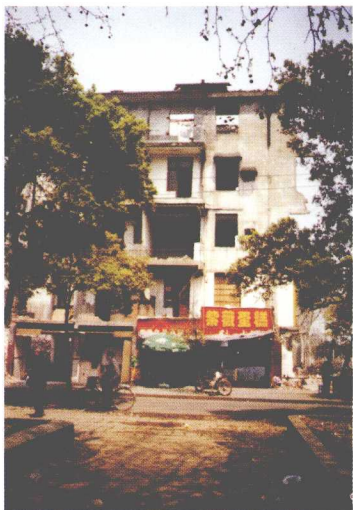


◀ 昔日文明楼，如今成危房，在居民尚未搬迁的情况下，图中箭头所指处的楼梯便被拆坏，门口被堆上垃圾。

# 野蛮拆迁图



▲ 六层楼被拆得只剩下个垃圾堆，垃圾堆里是武汉市汉阳区洗马长街某居民楼一楼的“紫薇蛋糕店”。



▲ “紫薇蛋糕店”原貌。



◀ 作者应邀出席2003年中国房地产法制论坛，主讲《城市房屋拆迁纠纷处理的难点与对策》，该演讲已由法律出版社制作DVD版发行。

## 再版说明

拙作《房屋拆迁纠纷焦点释疑》出版后仅两个月便库存告罄，如果仅从作者和出版社及书店的角度，应当说是一件好事，但站在读者的角度却未必是好事。这本书不是讲风花雪月的小说，也不是奇闻乐趣的传奇文字，而是一本法学专著，研究的是社会矛盾的焦点之一。字里行间是焦虑和忧思。我一介执业律师，无名名人效应，自无此热销之个人原因，追根究底，乃拆迁纠纷未退热也。细想至此，我不再有丝毫喜悦，而是为众多拆迁当事人而担忧。

自我的拙作脱稿至今，半年有余，期间有两件大事，不能不说。一是国务院办公厅在2003年9月19日发出了国办发〔2003〕42号《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》（以下简称《紧急通知》），传达了党中央、国务院领导对拆迁纠纷的关注。相继，建设部又出台了《城市房屋拆迁评估指导意见》和《城市房屋拆迁行政裁决规程》两个规章。《紧急通知》及两个规章的内容与拙作的观点基本吻合，实为所见略同。二是2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议，以高票通过了《中华人民共和国宪法修正案》，对宪法作出了重大的修正。其中对宪法第十条、第十三条的修改引起世人关注。其修改的内容涉及了拆迁两方面的关键部分。一是农村集体所有的土地可以征用或征收，但前提必须是为了公共利益的需要并要有法律的规定；二是为了公共利益的需要，才能依照法律规定对公民的私有财产包括房屋实行征收或征用，从而使对集体所有的土地与公民私有财产的保护有了质的飞跃。

毫无疑问,拆迁的本质是征收,过去宪法有如此明确的规定吗?没有!对拆迁纠纷,中央过去有如此高度重视吗?没有!然而,我们如果有了《紧急通知》与《宪法修正案》就可以认为天下太平吗?错了!如果拆迁纠纷迅速平息或减少,我的这本小书就不会如此热销。

鉴于上述,当法律出版社建议我对原书修改并补充以便再版时,我毫不迟疑地应允,即使手上尚有较大标的的代理案件要去接也没有犹豫。责任所在,我又伏于灯前案上,对原书作了较大的修改和补充,并增加了一章即:关于拆迁立法的探讨,以期对解决目前仍未平息的拆迁纠纷有所帮助。就在动笔的这一天,我来到西交民巷,向全国人大常委会法工委呈上我的《关于尽快拆迁立法的建议》,履行我作为公民的义务和行使公民参与国家立法的权利,并在建议的第四点明确提出:“上述法律出台或修改之前,应废止政府经营城市的做法,重新审查土地储备活动,非紧急情况应停止新的征地、拆迁项目的许可,以避免大量的违宪行为冲击依法治国的方略和宪法权威。”在这份建议的末尾,我写道:“国家法治,公民有责,权上书建议之!”这也是我对这本书修改补充的主观意愿,希望读者能理解之!

## 责任(代序)

2002年8月10日—15日，我作为中国卫生法学会代表团成员之一，去荷兰王国的马斯特里赫市参加第14届卫生法学大会。马斯特里赫是位于荷兰与德国、比利时的交界处，原是一个边境小镇，由于当年在此召开了创建欧盟的会议而声名鹊起。成为欧洲的会议中心之一，也吸引了像大众公司等国际知名企业到此投资，经济日趋繁荣。

会议期间，我与代表团的其它成员多次在早上和傍晚散步于该市的大街小巷，给我留下了深深印象的不是那些现代城市共有的摩天大厦、新派建筑和四通八达、便利快捷的交通网络，而是其城区的宁静和这种宁静中蕴藏的古老文明。18世纪的教堂，16世纪的乡间小屋、15世纪的风车、14世纪留下的运河码头，13世纪的城堡遗址，都得到精心的保护，使其历史文明与现代文明有机融合。通过翻译，我向与会的该地市政官员了解如何处理城市发展中的旧房拆除问题，例如修路遇有民房挡道怎么办？是否是政府来组织强行拆除，得到的答复是与我们国内目前通行的做法相反。一般情况下，法院不签发强行拆除的命令，政府方面也不组织这类的拆除活动。对因社会公共利益需要进行拆迁活动，限制得很紧，私有财产得到充分的尊重与保护。此后，我在工作之余读了一些国外物权法的书籍和资料，深深感到，国情不同、立法理念不同使我国在法治环境上落后于发达国家，我们在经济上赶超的同时，必须在法律制度上赶超，使上层建筑与经济基础相适应。迫在眉睫的是我们如何

使宪法所规定的诸多公民权利，不再是抽象的法律口号，使目前普遍存在的主人受公仆侵害这一违宪行为得到有效制止，真正做到依法治国。作为一名执业律师，在办理形形色色的房屋拆迁案件中，深深体会到上述问题的严重性和紧迫性。在一些地方，执法者违法甚至在践踏法律，不少被拆迁人在呼喊法律救济，而作为律师的我，常有力不从心之感。我见到许多被拆迁人，刚刚经受经济体制改革的阵痛，或下岗或提前退休，他们理解国家的难处，自谋职业为国分忧，而各地兴起的城市建设浪潮又一次使他们面临灭顶之灾，多年积蓄购买或通过房改而取得的房屋被拆除，但得到的补偿款买不起同样水平和面积的旧房，更不指望买新房，他们为此困惑不解。

实践中，有的人研究拆迁相关法律法规，不是为了规范拆迁行为，而是在寻找空子，以最低的成本完成拆迁。这种人中，开发商极少，多是一些政府管理者和法律工作者，其中也有我的同行。由于有了这些内行的帮助，非法拆迁活动才如虎添翼，使被拆迁人处于被动挨打的地位。有的被拆迁人在失去了法律救济的希望后，便采取过激行为，增加了社会的动荡。在面对上述情况感到力不从心之时，我想起作为一名有20年党龄的共产党员的责任，想到常唱的那首歌中的一句歌词：“从来没有什么救世主，也不靠神仙皇帝；要创造人类的幸福，全靠我们自己！”《律师与法制》杂志记者2002年6月专访我时，我曾说过：“律师花很多的精力办案，只能帮助一个当事人，要帮助更多的人，首先要提高执法者、立法者以及老百姓的素质，唤醒他们的法治意识。将自己对法律的认识和处理纠纷的经验教训整理出来，出书示人，以学助人，这是我作为一名共产党员、人民的律师的责任。”因此，我又常伏于夜灯下，来写这本书，将我所认识和归纳的目前拆迁纠纷的十个焦点问题逐一分析，以望能为读者提供参考与借鉴，期望众人拾柴火焰高。

在书稿基本定稿之时，我曾想请人作序，后考虑到书中的一些观点多为一家之言，如有片面性恐连累作序之人，故自己写了“责

任”这篇短文，以为本书之序。对本书的观点，完全由作者自负其责。

本书的后记中，我将署上我的联系方式，以为读者们提供相互交流的方便。

王才亮

|                        |        |
|------------------------|--------|
| 再版说明                   | ( 1 )  |
| 责任(代序)                 | ( 1 )  |
| 第一章 拆迁属性之争——拆迁活动应是民事行为 |        |
| 第一节 如何正确认识拆迁           | ( 2 )  |
| 一、拆迁拆什么?               | ( 2 )  |
| 二、认识拆迁的不同角度            | ( 5 )  |
| 第二节 规范城市房屋拆迁首先要正确定义    | ( 7 )  |
| 一、掌握主要特征               | ( 8 )  |
| 二、认识多种标准               | ( 10 ) |
| 第三节 拆迁活动的属性是民事活动       | ( 13 ) |
| 一、城市房屋拆迁活动的特点表明其民事属性   | ( 14 ) |
| 二、“政府行为论”流行的原因         | ( 17 ) |
| 三、“政府行为论”的危害           | ( 21 ) |
| 四、尽快界定公共利益的范畴          | ( 24 ) |
| 第二章 政府职能之争——政府不能经营城市   |        |
| 第一节 政府经营城市的由来及变化       | ( 27 ) |
| 一、建国以后政府经营城市的理论与实践     | ( 28 ) |
| 二、近年来政府经营城市的理论与实践      | ( 29 ) |
| 第二节 “政府经营城市”是一种十分错误的理论 | ( 31 ) |
| 一、“政府经营城市”不符合中国共产党的宗旨  |        |
| 和与时俱进精神                | ( 31 ) |

|                                        |        |
|----------------------------------------|--------|
| 二、“政府经营城市”违背宪法和法律,不符合依<br>法治国的方略 ..... | ( 34 ) |
| 三、“政府经营城市”极易滋生腐败 .....                 | ( 36 ) |
| 四、“政府经营城市”不符合国情和人民群众的<br>愿望 .....      | ( 37 ) |
| 第三节 关于城市建设的正确做法 .....                  | ( 39 ) |
| 一、量力而行是城市建设的基本指导原则 .....               | ( 39 ) |
| 二、投资主体多元化是解决城市建设资金的<br>主要途径 .....      | ( 40 ) |
| 三、企业法人是城市建设的主体 .....                   | ( 41 ) |
| 四、区分政府是在违法经营城市还是依法管理<br>城市的标准 .....    | ( 43 ) |
| 第三章 估价不实之争——必须规范房地产估价活动                |        |
| 第一节 被拆迁房屋评估的正当程序 .....                 | ( 46 ) |
| 一、被拆迁房屋估价的步骤流程图 .....                  | ( 46 ) |
| 二、估价开始前的工作内容 .....                     | ( 47 ) |
| 三、估价中的工作内容 .....                       | ( 50 ) |
| 四、评估的修订归档工作 .....                      | ( 54 ) |
| 第二节 被拆迁房屋估价的正确方法 .....                 | ( 55 ) |
| 一、用市场比较法估算被拆迁之房价 .....                 | ( 55 ) |
| 二、用成本法估算房价 .....                       | ( 62 ) |
| 三、用收益法估算房价 .....                       | ( 67 ) |
| 第三节 目前估价工作中存在的主要问题及预防<br>和处理 .....     | ( 71 ) |
| 一、估价目的带倾向的问题 .....                     | ( 72 ) |
| 二、估价范围有漏项的问题 .....                     | ( 73 ) |
| 三、估价选材错误的问题 .....                      | ( 76 ) |
| 四、估价活动搞暗箱操作的问题 .....                   | ( 78 ) |
| 五、一份背离市场价格的估价报告之分析 .....               | ( 80 ) |

#### 第四章 管理力度之争——拆迁行政管理应执法必严

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第一节 目前拆迁行政管理的体制  | (90)  |
| 一、城市房屋拆迁的管理机关    | (91)  |
| 二、拆迁管理机关的执法范围    | (93)  |
| 第二节 拆迁管理中的突出问题   | (98)  |
| 一、违法发放拆迁许可证的问题   | (98)  |
| 二、拆迁管理权违法扩散的问题   | (103) |
| 三、任意制定规范性文件的问题   | (106) |
| 四、裁决不公的问题        | (111) |
| 第三节 解读建设部的裁决工作规程 | (114) |
| 一、关于启动裁决程序的新规定   | (115) |
| 二、关于裁决程序的新规定     | (119) |
| 三、关于中止和终结裁决程序的规定 | (123) |
| 四、关于执行裁决的规定      | (126) |

#### 第五章 拆迁目的之争——拆迁应当造福于民

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第一节 对拆迁目的的争论       | (131) |
| 一、对拆迁目的的正面认识       | (131) |
| 二、对拆迁目的的负面认识       | (137) |
| 第二节 拆迁扰民现象的法律原因与对策 | (140) |
| 一、我国现行法律存在的缺陷      | (141) |
| 二、拆迁扰民之对策          | (148) |

#### 第六章 土地权利之争——不能割裂的权利

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第一节 拆迁纠纷中的土地权利之争的典型案例 | (153) |
| 一、一位企业家的困惑            | (154) |
| 二、老彭的呼喊               | (158) |
| 第二节 特殊的土地权益纠纷的处理      | (163) |
| 一、集体土地上的非农业收益纠纷       | (164) |
| 二、国有土地上的空地先占权纠纷       | (165) |
| 第三节 对我国的土地制度之探讨       | (166) |

|                                                        |       |
|--------------------------------------------------------|-------|
| 一、我国土地制度概述 .....                                       | (166) |
| 二、我国土地制度之改革 .....                                      | (174) |
| <b>第七章 房屋用途之争——一个无法回避的矛盾</b> .....                     |       |
| 第一节 为什么会产生房屋用途之争? .....                                | (182) |
| 一、产生房屋用途之争的经济原因 .....                                  | (183) |
| 二、产生房屋用途之争的外在原因 .....                                  | (184) |
| 第二节 房屋用途之争的典型案例 .....                                  | (185) |
| 一、非住宅被当作住宅的典型案例 .....                                  | (186) |
| 二、房产证上的用途与实际用途不一致的典型<br>案例 .....                       | (190) |
| 第三节 关于房屋用途争议的正确处理 .....                                | (194) |
| 一、立法上的不同规定 .....                                       | (194) |
| 二、正确处理房屋用途之争 .....                                     | (196) |
| <b>第八章 诉讼得失之争——司法公正任重道远</b> .....                      |       |
| 第一节 “行政诉讼难”典型案例与评析 .....                               | (201) |
| 一、典型案例简介 .....                                         | (202) |
| 二、典型案例评析 .....                                         | (208) |
| 第二节 “民事诉讼难”典型案例与评析 .....                               | (213) |
| 一、典型案例简介 .....                                         | (214) |
| 二、实务与评析 .....                                          | (219) |
| <b>第九章 一般与特殊之争——对公益等特殊房屋拆迁应<br/>        特殊处理</b> ..... |       |
| 第一节 公益事业用房拆迁纠纷的处理 .....                                | (226) |
| 一、公益事业用房的概念与范围 .....                                   | (227) |
| 二、法律对公益事业用房保护的特别规定 .....                               | (227) |
| 三、对公益事业用房拆迁纠纷的处理 .....                                 | (229) |
| 第二节 权利受限房屋拆迁纠纷的处理 .....                                | (232) |
| 一、抵押房屋拆迁纠纷的处理 .....                                    | (232) |
| 二、改制企业房屋拆迁纠纷的处理 .....                                  | (235) |

|       |                                |       |
|-------|--------------------------------|-------|
| (239) | 三、代管房屋拆迁纠纷的处理                  | (239) |
| (240) | 四、有限产权房拆迁纠纷的处理                 | (240) |
| (242) | 五、家庭婚姻关系变化引起的拆迁纠纷的处理           | (242) |
| (248) | 第三节 特殊用途房屋拆迁纠纷的处理              | (248) |
| (248) | 一、外交用房拆迁争议的处理                  | (248) |
| (250) | 二、宗教用房纠纷的处理                    | (250) |
| (251) | 三、文物古迹拆迁纠纷的处理                  | (251) |
| (254) | 四、军事设施拆迁争议的处理                  | (254) |
|       | <b>第十章 正邪之争——公民的人身权必须得到保护</b>  |       |
| (258) | 第一节 应当禁止以公务的名义侵犯公民的人身权         | (258) |
| (258) | 一、“权力侵权”的原因                    | (258) |
| (260) | 二、“权力侵权”的条件与对策                 | (260) |
| (264) | 第二节 应当纠正政府在拆迁活动中的渎职行为          | (264) |
| (265) | 一、“过失侵权”的案例及特征                 | (265) |
| (268) | 二、“过失侵权”的预防                    | (268) |
| (270) | 第三节 严厉打击黑社会势力染指拆迁活动            | (270) |
| (270) | 一、一个黑帮头目的发家与房屋拆迁               | (270) |
| (271) | 二、涉黑势力染指拆迁活动的原因                | (271) |
| (274) | 三、严厉打击涉黑势力,保护公民人身安全            | (274) |
| (275) | 第四节 环境破坏对公民人身权的侵害              | (275) |
| (275) | 一、46 户下岗职工的抗争                  | (275) |
| (277) | 二、“环境侵权”是违法行为                  | (277) |
|       | <b>第十一章 违宪与适宪之争——关于拆迁立法的探讨</b> |       |
| (279) | 第一节 拆迁立法的意义                    | (279) |
| (279) | 一、拆迁立法的紧迫性                     | (279) |
| (281) | 二、拆迁立法的重要意义                    | (281) |
| (283) | 第二节 拆迁立法的设想                    | (283) |
| (283) | 一、拆迁法的结构与渊源                    | (283) |
| (285) | 二、对拆迁立法的建议和认识                  | (285) |

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 第三节 对地方性法规、规章的评析与建议 .....                 | (287) |
| 一、普遍存在的带共性的问题 .....                       | (287) |
| 二、地方性法规也要作违宪性修改 .....                     | (289) |
| 附录 .....                                  |       |
| 一、中华人民共和国宪法修正案 .....                      |       |
| (2004年3月14日) .....                        | (290) |
| 二、最新拆迁法规、部门规章 .....                       | (293) |
| 国务院办公厅关于认真做好城镇房屋拆迁工作<br>维护社会稳定的紧急通知 ..... | (293) |
| (2003年9月19日) .....                        |       |
| 城市房屋拆迁管理条例 .....                          | (295) |
| (2001年6月13日) .....                        |       |
| 城市房屋拆迁估价指导意见 .....                        | (301) |
| (2003年12月1日) .....                        |       |
| 城市房屋拆迁行政裁决工作规程 .....                      | (305) |
| (2003年12月30日) .....                       |       |
| 三、相关法律、法规、部门规章与司法解释 .....                 | (309) |
| 中华人民共和国民法通则(节录) .....                     | (309) |
| (1986年4月12日) .....                        |       |
| 中华人民共和国土地管理法 .....                        | (322) |
| (1998年8月29日) .....                        |       |
| 中华人民共和国土地管理法实施条例 .....                    | (337) |
| (1998年12月27日) .....                       |       |
| 中华人民共和国城市规划法 .....                        | (346) |
| (1989年12月26日) .....                       |       |
| 中华人民共和国城市房地产管理法 .....                     | (352) |
| (1994年7月5日) .....                         |       |
| 中华人民共和国文物保护法 .....                        | (362) |
| (1982年11月19日) .....                       |       |