

城市房屋拆迁 管理条例

案例解读本

Regulation on the Dismantlement
of Urban Houses



法律出版社
LAW PRESS CHINA

城市房屋拆迁管理条例

案例解读本

Regulation on the Dismantlement
of Urban Houses



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城市房屋拆迁管理条例案例解读本/法律出版社法规中心编. —北京:法律出版社,2009.3

(中华人民共和国法律案例解读本)

ISBN 978-7-5036-9351-9

I. 城… II. 法… III. 城市—房屋拆迁—行政管理—条例—案例—分析—中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 034262 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐 晶

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

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/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/3 字数/74 千

版本/2009 年 4 月第 1 版

印次/2009 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-9351-9

定价:8.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

随着我国法律体系的不断完善和普法教育的不断深入,人们的法律意识显著增强,运用法律处理日常事务的需求也越来越普遍。但法律本身所固有的专业术语,对一般人而言难度更大。为了便于读者学法,我们在编辑出版法律注释本的基础上,组织力量编写了这套案例本。旨在通过具体的案例,来说明法律规定的内涵。这套书具有如下特点:

(1)**针对性**。根据相关法律条文所规范的法律行为,选择与此相关的案例,进行解说。

(2)**通俗性**。本书所选案例,紧扣条文的内容,解析案例的语言力求通俗易懂,便于理解。

(3)**延展性**。为便于读者对法律法规之间的连续性有所了解,在条文后边还附有关联法规的目录或者条文,读者可以方便地查阅和运用。

由于编写本书是我们的初步尝试,不足之处恳请读者批评指正。本书案例由王志岗负责整理,在此谨表感谢!

编者

2009年4月

《城市房屋拆迁管理条例》

适用提要

1991年国务院曾颁布实施《城市房屋拆迁管理条例》，但是，随着改革的深化和社会主义市场经济的发展，这部条例中的不少规定已不适应经济社会发展的需要，在实践中遇到了一些问题：一是，这部条例规定的对被拆迁房屋的所有人的补偿标准过低，不利于维护产权人的合法权利，使得房屋所有权人对拆迁房屋产生抵触情绪；二是，这部条例规定的安置方式单一，对房屋使用人仅规定了实物安置一种方式，导致被安置人因对安置房屋地点等条件不满，迟迟不搬迁，影响拆迁进度；三是，这部条例将户口因素作为确定安置面积的标准，在实践中被一些人所利用，以牟取不正当的利益；四是，这部条例有关强制拆迁的规定不明晰，条件比较模糊，手续复杂，在实践中很难操作；五是，这部条例对拆迁单位的拆迁补偿安置资金运用缺乏有效的监管，有的拆迁人取得拆迁许可证后抽逃资金，导致安置房不能及时建设、补偿安置资金不能及时到位的情况时有发生。

针对这些问题，国务院于2001年修订并重新颁布了《城市房屋拆迁管理条例》。这次修订，根据实践中出现的新情况、新问题，结合《房地产管理法》、《土地管理法》、《合同法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》以及《城市房地产开发经营管理条例》等新出台的法律、行政法规中的有关规定，重点在如下几

个方面对原条例进行了修改:保护房屋所有人的合法权益,将拆迁补偿的标准由被拆迁房屋的重置价结合成新结算,修改为根据被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积,通过房地产价格评估确定货币补偿金额;明确被拆迁人为房屋的所有人,拆迁补偿的原则是对房屋所有人进行补偿,兼顾对使用人的安置;进一步规范房屋拆迁的行政管理,明确管理程序;充实和完善法律责任,加大对违法行为的处罚力度。

通过修改,新的条例明确了城市房屋拆迁中,被拆迁人有权选择在其房屋被拆除后,是获得货币补偿或者是进行产权调换。如果被拆迁房屋属于出租房屋,由房屋所有权人与房屋承租人解除租赁协议,拆迁人只负责对房屋所有权人的补偿或者安置。如果房屋所有权人和承租人无法就解除租赁协议达成一致的,房屋所有权人只能选择实行产权调换,由其与承租人重新订立租赁协议。

新的条例还要求拆迁人在领取拆迁许可证时,必须具备相应的条件,提交建设项目批准文件、建设用地规划许可证、国有土地使用权批准文件、拆迁计划和拆迁方案以及办理存款业务的金融机构出具的拆迁补偿安置资金证明。如果拆迁主管部门向不具备这些条件的拆迁人发放拆迁许可证,那么拆迁主管部门的行为就是违法行为,应当依据《行政许可法》的有关规定,承担相应的法律责任。

新的条例颁布以后,对于规范各地的拆迁管理工作,保护房屋所有权人、使用权人利益发挥了重要作用,但是在执行中也出现了一些问题,一些地方政府不能严格依法行政,盲目扩大拆迁规模,不能按时、足额地对被拆迁人给予补偿,造成了一些比较严重的社会后果。针对这些情况,建设部于2003年底先后制定和公布了《城市房屋拆迁估价指导意见》和《城市房屋拆迁裁决工作规程》,对城市房屋拆迁中的房屋估价和行政裁决作了规范,规定相应的工作程序和要求。国务院办公厅于2004年发出了《关于控制城镇

房屋拆迁规模,严格拆迁管理的通知》,在通知中要求市、县人民政府要从本地区经济社会发展的实际出发,编制房屋拆迁中长期规划和年度计划,由省级建设行政主管部门会同发展改革(计划)部门审批下达后,由市、县人民政府报同级人大常委会和上一级人民政府备案。凡拆迁矛盾和纠纷比较集中的地区,除保证能源、交通、水利、城市重大公共设施等重点建设项目,以及重大社会发展项目、危房改造、经济适用房和廉租房项目之外,一律停止拆迁,集中力量解决拆迁遗留问题。通知还严禁未经拆迁安置补偿,收回原土地使用权而直接供应土地,并发放建设用地批准文件的行为。

随着我国土地管理制度的进一步完善,附着于土地之上的房屋管理制度,包括房屋拆迁的管理制度,也必然要进行相应的调整。同时,随着《行政强制法》的起草和制定,拆迁中的强制执行制度也会随之进行必要的修改和完善。目前,由于缺乏统一的《行政程序法》,各个单行法律、法规对于行政程序的规定比较混乱和模糊,随着行政程序法制的完善,也必然对拆迁管理带来深刻的影响。

目 录

《城市房屋拆迁管理条例》适用提要	1
城市房屋拆迁管理条例	
第一章 总则	1
第一条 [立法宗旨]	1
第二条 [适用范围]	1
[案例1] 拆迁主管部门不能对集体所有制土地上 进行的拆迁活动进行管理	1
第三条 [拆迁原则]	4
第四条 [拆迁人与被拆迁人的定义]	4
[案例2] 不是拆迁人的不能成为拆迁裁决的主体	4
[案例3] 被拆迁房屋的所有人为被拆迁人	5
第五条 [拆迁主管部门]	6
第二章 拆迁管理	7
第六条 [拆迁的条件]	7
[案例4] 没有取得拆迁许可证就签订的补偿安置 协议无效	7
第七条 [申请拆迁许可证时须提交的资料]	8
[案例5] 拆迁管理部门颁发拆迁许可证时应该检 验申请人的条件和递交的材料	9
第八条 [拆迁同时须做的工作]	10
[案例6] 拆迁公告应该由房屋拆迁主管部门公布	10
第九条 [拆迁期限]	11

[案例7] 拆迁期限行为可以依法延长	12
第十条 [拆迁执行主体]	13
[案例8] 拆迁人可以依法委托拆迁执行主体执 行拆迁	13
第十一条 [委托拆迁]	15
第十二条 [被拆迁人禁止行为]	15
[案例9] 拆迁范围内的主体只有在拆迁人取得拆 迁许可证后才被禁止租赁房屋	15
第十三条 [拆迁补偿安置协议]	18
[案例10] 在未达成拆迁补偿安置协议的情况下 拆迁人不得强制拆迁	18
[案例11] 承租人有权要求订立三方拆迁补偿协议	19
第十四条 [须公证的拆迁补偿安置协议]	20
第十五条 [达成协议后拒绝搬迁的处理]	20
[案例12] 达成拆迁补偿安置协议的无权拒绝搬迁	20
第十六条 [未达成协议拒绝搬迁的处理]	22
[案例13] 非拆迁当事人无权向拆迁管理部门申 请裁决	22
第十七条 [强制拆迁]	24
[案例14] 承租人在拆迁裁决规定的期限内未拆 迁的可依法实行强制拆迁	24
[案例15] 依据无效裁决实施的强制拆迁违法	26
第十八条 [拆迁特殊设施]	27
第十九条 [未完成补偿安置的建设项目]	28
第二十条 [安置补偿金的用途]	28
第二十一条 [拆迁档案管理制度]	28
第三章 拆迁补偿与安置	29
第二十二条 [拆迁补偿]	29

[案例 16]	期限届满的临时建筑在拆除时可不给予赔偿	29
[案例 17]	违法购得的违章建筑房屋不予赔偿	30
第二十三条	[补偿方式]	32
[案例 18]	被拆迁人有权选择拆迁补偿方式	32
第二十四条	[货币补偿]	33
第二十五条	[房屋产权调换]	34
[案例 19]	对拆迁房屋进行产权调换的,应该依法结清差价	34
[案例 20]	房屋共同共有人对于补偿方式意见不一时应进行产权调换	35
第二十六条	[拆迁公益事业用房]	36
第二十七条	[拆迁租赁房屋]	36
[案例 21]	对于承租人要求继续承租的房屋,在拆迁时应该进行产权调换	36
第二十八条	[用于拆迁安置的房屋]	37
第二十九条	[拆迁产权不明确的房屋]	37
[案例 22]	对于产权不明的房屋拆迁部门不能直接裁决其归属	37
第三十条	[拆迁设有抵押权的房屋]	39
第三十一条	[搬迁补助费]	39
第三十二条	[过渡期限]	39
第三十三条	[拆迁非住宅房屋造成停产、停业的补偿]	40
[案例 23]	能够证明用于经营的房屋应该获得必要的补偿	40
第四章	罚则	41
第三十四条	[未取得拆迁许可证,擅自实施拆迁的处罚]	41

[案例 24] 对未取得拆迁许可证实施拆迁应该处	
以罚款	42
第三十五条 [以欺骗手段取得房屋拆迁许可证的处	
罚]	42
第三十六条 [责令停止拆迁,给予警告,可以并处罚	
款的行为]	43
第三十七条 [违法转让拆迁业务的处罚]	43
第三十八条 [拆迁管理部门的责任]	43
第五章 附则	44
第三十九条 [城市规划外国有土地的拆迁]	44
第四十条 [实施日期]	44
[案例 25] 新《城市房屋拆迁管理条例》不溯及既往	44

附 录

中华人民共和国宪法(节录)(1982 年 12 月 4 日)	46
中华人民共和国物权法(节录)(2007 年 5 月 16 日)	47
中华人民共和国城乡规划法(节录)(2007 年 10 月 28 日)	48
中华人民共和国土地管理法(节录)(1986 年 6 月 25 日)	54
中华人民共和国行政复议法(节录)(1999 年 4 月 29 日)	56
建设部关于贯彻《城市房屋拆迁管理条例》的通知(2001	
年 7 月 25 日)	63
城市房屋拆迁工作规程(2005 年 10 月 31 日)	65
城市房屋拆迁行政裁决工作规程(2003 年 12 月 30 日)	68
城市房屋拆迁估价指导意见(2003 年 12 月 1 日)	72
房屋拆迁证据保全公证细则(1993 年 12 月 1 日)	76
城市房屋拆迁单位管理规定(1991 年 7 月 8 日)	79

城市房屋拆迁管理条例

(2001 年 6 月 6 日国务院第 40 次常务会议通过)

2001 年 6 月 13 日国务院令 第 305 号公布

自 2001 年 11 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】为了加强对城市房屋拆迁的管理,维护拆迁当事人的合法权益,保障建设项目顺利进行,制定本条例。

关联法规

《建设部关于贯彻〈城市房屋拆迁管理条例〉的通知》

第二条 【适用范围】在城市规划区内国有土地上实施房屋拆迁,并需要对被拆迁人补偿、安置的,适用本条例。

案例 1 拆迁主管部门不能对集体所有制土地上的拆迁活动进行管理

2002 年 8 月 11 日,某省计委同意了国道 G321 线甲市境内路段改造工程项目实施。同年 8 月 27 日,该省甲市发展计划委员会同意甲市交通局进行该项目建设。2002 年 9 月 4 日,该省人民政府作

出(2002)430号批复,同意征用甲市乙镇丙村8个社的耕地,作为修建G321线甲市境内工程段用地……同意撤销耕地被全部征完的乙镇丙村数个社建制,剩余土地收归国有,由甲市人民政府统一管理。2002年9月6日,甲市政府将省府批复文件批转甲市该路段建设指挥部,要求其接文后依法补办好征用土地使用手续。但相关部门接文后并未完全依法实施土地征用过程中的农房搬迁及补偿安置等工作。

2003年6月10日,甲市房地产管理局向甲市交通局核发了甲房拆(2003)字第12号《房屋拆迁许可证》,并发出了《拆迁公告》。2004年9月15日,甲市交通局因未与被拆迁人邓某达成补偿安置协议,遂向甲市房地产管理局申请拆迁裁决;同年9月22日,甲市房地产管理局作出甲房拆裁(2004)26号《房屋拆迁裁决书》。裁决认定邓某所有的房屋在被拆迁范围内,且被拆迁人所有的房屋没有办理产权证,并且被拆迁人拒绝建委对其房屋性质进行建设性质认定,拒绝拆迁人申请公证处对被拆迁人的房屋进行现场公证,拒绝提供被拆房屋的建设及面积认定资料,致被拆迁房屋建筑面积无法确定。故按拆迁人的摸底面积进行裁决。裁定对邓某按摸底面积若干拆一偿一,非住宅面积若干,偿还地点位于某居委会某处。

被拆迁人邓某对该裁决不服,以其房屋在G321国道改造红线外,甲市交通局擅自扩大拆迁范围,非法拆除邓某的房屋,且不依法对邓某实施就地安置为由,向法院提起行政诉讼,要求撤销甲市房地产管理局作出的甲房拆裁(2004)26号行政裁决,并对其就地安置非住宅。

一审法院审理认为甲市房地产管理局作出的裁决书认定的事实清楚,程序合法,适用法律正确,符合法律规定,应予支持。法院遂判决维持甲房拆裁(2004)26号房屋拆迁裁决;驳回了邓某的诉讼请求。

一审判决后,邓某不服,提起上诉,认为甲市房地产管理局违法进行裁决,并申请违法强制拆除邓某房屋的行为,给邓某合法权益造成损害,依照《国家赔偿法》的相关规定,应当赔偿邓某的经济损失91万元。请求二审法院撤销原判,撤销甲市房地产管理局作出的房屋拆迁裁决,并判令赔偿经济损失。甲省高院,日12月8日同。本案项目工程开工前,计划到二审法院审理认为,邓某的房屋,在城市规划区内,属“G321”线改

关联法规 国八区版市新向品划要市, 次片照审拉强施法知人审二

人三《城乡规划法》第6条规定，国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门

《土地管理法》第2、8条,第5章

《土地管理法实施条例》第2条

《国务院法制办公室对黑龙江省人民政府法制办公室〈关于城市房屋拆迁补偿有关问题的请示〉的答复》

《国务院法制办公室对辽宁省人民政府法制办公室〈关于辽宁省采煤沉陷区房屋拆迁适用法律问题的请示〉的答复》

《城市房屋拆迁工作规程》第2条

第三条 【拆迁原则】城市房屋拆迁必须符合城市规划,有利于城市旧区改造和生态环境改善,保护文物古迹。

第四条 【拆迁人与被拆迁人的定义】拆迁人应当依照本条例的规定,对被拆迁人给予补偿、安置;被拆迁人应当在搬迁期限内完成搬迁。

本条例所称拆迁人,是指取得房屋拆迁许可证的单位。

本条例所称被拆迁人,是指被拆迁房屋的所有人。

案例2 不是拆迁人的不能成为拆迁裁决的主体

2002年3月,某市规划建设局向该市城区人民政府颁发了拆许字(2002)第02号房屋拆迁许可证,许可其对该市某地段实施拆迁。原告曾某的房屋在被拆迁范围内。因为没有能够与曾某达成拆迁补偿安置协议,拆迁实施单位本案第三人该市城区拆迁办公室就申请该市规划建设局进行裁决。2002年8月8日该市规划建设局作出了某市建裁决字(2002)第58号行政裁决。曾某不服提起行政诉讼,请求撤销该裁决。

一审法院经过审理认为,市规划建设局对于曾某被拆迁的房屋性质、面积认定准确。判决维持市规划建设局2002年8月8日作出的某市建裁决字(2002)第58号行政裁决书。

一审宣判后,曾某不服,提起上诉,认为第三人该市城区拆迁办公室不是拆迁人,不能够成为拆迁裁决的主体。请求撤销原审判决。

二审人民法院经过审理认为,市建设局向该市城区人民政府办公室颁发了房屋拆迁许可证,所以该人民政府办公室为拆迁人。第三人

该市城区拆迁办公室是依法成立的有拆迁资格的单位,并不是拆迁人,市建设局对其拆迁申请进行裁决,不符合法律规定。根据《城市房屋拆迁管理条例》第4条、第16条以及《行政诉讼法》的规定,该法院作出终审判决,撤销一审判决,撤销市建设局于2002年8月8日作出的某市建裁决字(2002)第58号行政裁决。

本案是关于拆迁人的确定的案件。根据《城市房屋拆迁管理条例》第4条第2款的规定,拆迁人是指取得房屋拆迁许可证的单位。本案中取得房屋拆迁许可证的单位是城区人民政府办公室,所以拆迁人是城区人民政府办公室而不是城区拆迁办公室,所以作为拆迁管理部门的市建设局不能对其拆迁申请进行裁决。

案例3 被拆迁房屋的所有人为被拆迁人

某市进行机场建设,对于坐落在机场建设范围内的房屋,实施拆迁。谢某之父谢甲拥有产权的房屋(平房5间,宅基地200平方米)属于拆迁之列。1996年拆除房屋3间,拆迁人以房屋3间(约75平方米)作为产权交换。经其父母同意该产权调换房由谢某居住,余下没有被拆除的房屋由谢某之弟谢乙居住。2001年6月该市机场需进一步建设,机场委托某县人民政府实施拆迁。谢乙居住的房屋属于拆迁之列。由于拆迁人与被拆迁人之间未达成补偿安置协议,经拆迁人申请,某县拆迁管理办公室以谢某为被拆迁人作出某政裁字(2001)003号《某县房屋拆迁裁决书》。该裁决书认为谢乙是住其哥哥的房屋,谢某在原机场建设时拆迁的房屋,按照有关规定,已经作出了补偿和安置,现在房屋属于国家所有,应当立即拆除。谢某不服该裁决,向法院提起行政诉讼。

谢某认为,该裁定认定的主体和事实错误,应拆迁的房屋产权属于其父母,居住权属于其弟弟谢乙。而谢某既无产权也没有居住权,拆迁办将其列为被拆迁人是错误的,县拆迁办应该赔偿其拆除房屋给谢某造成的损失。

拆迁管理办公室认为谢某对于房屋不享有产权,不具备起诉的条件。在审理过程中,县拆迁办以裁定主体错误为由作出某拆决字(2002)第1号决定书,撤销了(2001)003号裁决。县拆迁办撤销裁决后,谢某不同意撤诉,并要求县拆迁办赔偿对拆除房屋造成的损失。

法院经过审理认为,谢某对于被拆迁房屋不享有产权,被拆迁房屋

的所有权人为谢某之父。我国《城市房屋拆迁管理条例》规定的被拆迁人是指被拆迁房屋的所有权人。县拆迁办将对被拆迁房屋不具有所有权的谢某作为被拆迁主体作出裁决,错列了被拆迁人,属于裁决主体错误,程序违法。县拆迁办认识到了自己的错误,撤销了该裁决。县拆迁办撤销裁决后,谢某不同意撤诉。谢某要求县拆迁办赔偿因拆迁房屋所造成的损失。因县拆迁办系该县的房屋拆迁主管部门,而不是拆迁人,其就拆迁人与被拆迁人未达成补偿安置协议而作出的裁决,是为了保证拆迁的顺利进行,该裁决是否合法,不能够必然引起行政赔偿。且谢某对于被拆迁房屋不享有所有权,故谢某要求县拆迁办赔偿被拆迁房屋的理由,法院不予支持。

本案是关于被拆迁人的确定的问题。被拆迁人是指被拆迁房屋的所有权人,而不包括房屋的使用权人。拆迁人以给被拆迁人补偿安置的代价而取得拆除被拆迁人房屋的权利,拆迁人的义务是对被拆迁人给予补偿安置。补偿安置协议应该在拆迁人与被拆迁人之间达成。该案中县拆迁办公室以谢某为被拆迁人对于双方的拆迁纠纷作出裁决书;而谢某并不是被拆迁房屋的所有人,所以县拆迁办公室的裁决存在裁决主体错误,当属无效。

关联法规

《城市私有房屋管理条例》第4条

《国务院法制办公室对黑龙江省人民政府法制办公室〈关于城市房屋拆迁补偿有关问题的请示〉的答复》

第五条 【拆迁主管部门】国务院建设行政主管部门对全国城市房屋拆迁工作实施监督管理。

县级以上地方人民政府负责管理房屋拆迁工作的部门(以下简称房屋拆迁管理部门)对本行政区域内的城市房屋拆迁工作实施监督管理。县级以上地方人民政府有关部门应当依照本条例的规定,互相配合,保证房屋拆迁管理工作的顺利进行。

县级以上人民政府土地行政主管部门依照有关法律、行政法规的规定,负责与城市房屋拆迁有关的土地管理工作。