

房地产FANG
DICHAN法律丛书

拆迁与征地

CHAIQIANYU
ZHENGDI

WEIQUANZHINAN

维权

指南

杨应军 / 著

中国

181

335

版社

房地产法律丛书

拆迁与征地维权指南

杨应军 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

拆迁与征地维权指南/杨应军著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006

(房地产法律丛书)

ISBN 7-112-08383-4

I. 拆… II. 杨… III. ①房屋拆迁—法规—中国—指南②土地征用—法规—中国—指南

IV. D922.181-62②D922.39-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 052444 号

房地产法律丛书

拆迁与征地维权指南

杨应军 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京天成排版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/32 印张: 11 $\frac{1}{2}$ 字数: 460 千字

2006 年 7 月第一版 2006 年 7 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 25.00 元

ISBN 7-112-08383-4

(15047)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

随着旧城改造和城市化进程加快，房屋拆迁引起的纠纷也越来越多，上访率高居不下。作为被拆迁人，如何在拆迁中维护自己的应得利益，这需要具备一定的拆迁知识和法律常识。

本书即是为城市和农村的被拆迁人准备的维权知识读本。书中包括针对国有土地的城市房屋拆迁和针对农村集体土地的土地征收两篇，作者根据实践中存在的问题，在全面介绍了城市房屋拆迁与农村土地征收的法律知识后，通过活生生的案例，提出了对这些纠纷的处理办法和应对措施，具有极强的实用性。本书内容包括基本知识、制度许可问题、拆迁补偿问题、纠纷处理方法和措施，在拆迁过程中被拆迁人应注意的事项等。

值得一提的是，本书关于土地征收部分的阐述，为广大农民群众处理征地纠纷提供了专业意见，极大缓解农民对征地法律知识的渴求，填补了这方面的空白。

本书适合城市建设管理部门、土地管理部门、拆迁当事人和相关法律从业人员阅读参考。

* * *

责任编辑：封毅

责任设计：赵力

责任校对：张树梅 王雪竹

前 言

一直以来，土地与房屋就是人们重要的生产、生活资料，各国法律均给予了严格的保护：拆迁房屋、征收土地应以基于公共利益目的之需要为前提，并给予权利主体市场的、合理的补偿；对于非基于公共利益目的的拆迁与征地，则应当由双方协商决定补偿的价格等事宜，此中的法律行为应由私法予以规制。

由于我国在法律上并未对“公共利益”予以明确，导致实践中拆迁、征地均以“基于公共利益的需要”为幌子，加之暴利驱动，救济措施缺乏必要力度，违法拆迁征地、补偿不合理、不到位等成为必然，涉黑涉暴事件亦时有发生，严重侵犯了人民群众的合法权益。对此，党中央、国务院高度重视，强调必须遏制拆迁、征地中的违法行为，保障人民群众的合法权益。建设部亦先后出台《城市房屋拆迁估价指导意见》、《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》，对拆迁行为予以规范。国土资源部也采取多项有力措施，保护耕地，遏制违法征地行为的发生。这些积极措施的采取，无疑起到了良好的效果，群众上访数量大幅回落，拆迁、征地行为日益规范。因此，至少可以认为，对拆迁、征地行为的规范已经取得了阶段性成果。当然，我们还应当看到，由于利益的驱动以及法律层面尚待厘清等原因，对拆迁、征地行为的规范仍然需要一个过程，对在信息、知识等各方面均处于劣势的被拆迁户、被征地者仍应加强保护力度。

“士不可以不弘毅，任重而道远。”作为一名执业律师，有责任为国家的法制建设、为实现社会的公平与正义尽绵薄之力。希望本书能够为处于弱势地位的被拆迁方、被征地方提供法律上的帮助，同时希望通过对拆迁与征地法律政策的宣传，使相关权利主体能自觉地用法律武器维护自身合法权益，从而促进国民法律意识的提高，进而推动我国的法制建设。诚然，本人基于良好愿望，但限于精力及水准，书中疏谬之处在所难免，恳请读者赐正！在本书写作与出版过程中，业内前辈、著名拆迁法专家王才亮先生拨冗审阅了

书稿，并提出了宝贵的意见；同仁张立文律师给予了大力的支持与帮助，在此谨表谢意！

以下是本人的联系方式：

电话：010-86972656/66434642，E-mail: yyjlawyer@sohu.com。

欢迎广大读者朋友随时交流与沟通！

杨应军

2006年7月

目 录

城市房屋拆迁篇

第一章 城市房屋拆迁概述	3
第一节 城市房屋拆迁相关概念	3
第二节 城市房屋拆迁立法的历史沿革	12
第三节 城市房屋拆迁基本原则	14
第四节 城市房屋拆迁法的渊源	17
第二章 城市房屋拆迁中的行政许可	24
第一节 行政许可制度概述	24
第二节 城市房屋拆迁中的行政许可	27
第三章 住宅房屋与非住宅房屋拆迁补偿	36
第一节 住宅房屋拆迁补偿	36
第二节 非住宅房屋的拆迁补偿	40
第四章 城市房屋拆迁裁判	46
第一节 城市房屋拆迁裁判简介	46
第二节 城市房屋拆迁行政裁决	51
第三节 城市房屋拆迁行政复议	78
第四节 城市房屋拆迁行政诉讼	88
第五节 城市房屋拆迁民事诉讼	130
第六节 城市房屋拆迁中的仲裁	167
第七节 城市房屋拆迁中的刑事责任	169
第八节 城市房屋拆迁注意事项	172

土地征收篇

第一章 土地法律知识概述	179
第一节 土地概述	179
第二节 土地权利制度	181

第二章 土地征收制度及相关知识	190
第一节 土地征收制度	190
第二节 土地征收的相关知识	199
第三章 土地征收中的房屋拆迁	215
第一节 北京市的征地拆迁	216
第二节 武汉市的征地拆迁	220
第三节 无锡市集体土地房屋拆迁	223
第四节 厦门市征地拆迁规定	231
第五节 福州市征地补偿模式	239
第四章 征地纠纷处理及案例分析	241
第一节 征地纠纷的种类	241
第二节 行政终局裁决行为	255
第三节 土地监察	258
第四节 土地信访	262
第五节 征地纠纷案例分析	265
第五章 关于聘请律师的相关问题	285
附录 法律规定或司法解释汇编	295
一、城市房屋拆迁	295
1. 中华人民共和国宪法(摘录)	295
2. 城市房屋拆迁管理条例	295
3. 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	300
4. 最高人民法院关于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	303
5. 城市房屋拆迁行政裁决工作规程	304
6. 城市房屋拆迁估价指导意见	307
7. 城市房屋拆迁单位管理规定	311
8. 房屋拆迁证据保全公证细则	313
9. 城市房屋拆迁补偿、安置协议公证细则	315
二、土地征收	318
1. 中华人民共和国土地管理法实施条例	318
2. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定	327
3. 征用土地公告办法	333

4. 土地权属争议调查处理办法	335
5. 建设用地审查报批办法	339
6. 国土资源信访规定	343
7. 国土资源听证规定	350
8. 建设项目用地预审管理办法	355
9. 最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件 适用法律问题的解释	358
参考文献	362

城市房屋拆迁篇

第一章 城市房屋拆迁概述

第一节 城市房屋拆迁相关概念

一、城市房屋拆迁当事人

了解城市房屋拆迁，我们首先应明确其概念，即什么是城市房屋拆迁。一般认为，城市房屋拆迁是指拆迁人根据建设规划要求和政府所批准的用地文件，在取得拆迁许可证的情况下，依法拆除建设用地范围内的房屋和附属物，并对该范围内的单位和居民(被拆迁人)给予补偿安置的一系列活动。^①

从这一概念可以看出，房屋拆迁活动是由于对土地用途的变化需求而发生的，拆迁人必须取得拆迁行政主管部门颁发的拆迁许可证，在此情况下与被拆迁人或房屋承租人签订拆迁补偿安置协议，并支付完毕相应款项或对被拆迁人进行安置，从而得以拆除该房屋的一系列情况的总称，这里既涉及行政许可，也涉及民事协议，还包括裁决、复议、民事诉讼和行政诉讼，甚至有的还出现刑事责任的承担问题。总之，房屋拆迁是一个系统的工程，涉及方方面面的法律和政策，因而，在拆迁当中，不少拆迁人往往利用老百姓对法律不熟悉以及相关信息不对称的情况，谋求非法利益。

如上所述，房屋拆迁是一个复杂的问题，为了揭开其神秘面纱，我们应当了解房屋拆迁法律关系中的当事各方，以明确各自的权利义务关系。

^① 见高富平、黄武双著《房地产法学》，高等教育出版社，2003年9月第一版，第155页。

关于拆迁当事人的范围，在学术界及实务界存有争议，常见有两种观点，一是认为仅包括拆迁人、被拆迁人，另一种观点则认为，应当包括拆迁人、被拆迁人以及被拆迁房屋的承租人。《城市房屋拆迁管理条例》第十六条第一款规定，“拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成拆迁补偿安置协议的，经当事人申请，由房屋拆迁管理部门裁决。房屋拆迁管理部门是被拆迁人的，由同级人民政府裁决。裁决应当自收到申请之日起 30 日内作出。”可以看出，拆迁当事人应当包括拆迁人、被拆迁人以及被拆迁房屋的承租人。实际上，前述两种观点应当是体现了两个方面的情况，对非出租房屋而言，拆迁当事人包括拆迁人和被拆迁人，而对于出租房屋而言，则应当包括拆迁人、被拆迁人和被拆迁房屋的承租人。然而，整体上而言，拆迁当事人的范围，应当认为包括拆迁人、被拆迁人以及被拆迁房屋的承租人，这也是完全符合实际情况的。

1. 拆迁人

《城市房屋拆迁管理条例》第四条第二款规定，“本条例所称拆迁人，是指取得房屋拆迁许可证的单位。”这一规定与 1991 年的《城市房屋拆迁管理条例》相比而言，有了较大变化，明确拆迁人仅限于“单位”，而非“建设单位”（主要考虑到了实际情况中，并非所有的拆迁人都是建设单位，如依法收回的国有土地使用权，政府委托拆迁的情况下，拆迁人就不是建设单位），同时，也排除了“个人”作为拆迁人的可能性。因此，拆迁人是指依法具有房屋拆迁资格证书并依法取得房屋拆迁许可证，自行或委托他人对被拆迁人进行拆迁动员，组织签订和实施拆迁补偿、安置协议，拆除相应房屋及其附属物的单位。

2. 被拆迁人

《城市房屋拆迁管理条例》第四条第三款规定，“本条例所称被拆迁人，是指被拆迁房屋的所有人。”换言之，被拆迁人是对被拆迁房屋拥有所有权的人，包括自然人和法人。在拆迁范围内对被拆迁房屋拥有产权的自然人和法人都是被拆迁人。与 1991 年相比，《城市房屋拆迁管理条例》排除了被拆迁房屋的使用人作为被拆迁

人的可能。同时，也取消了过去代管人、国家授权的国有房屋及其附属物的管理人，因为代管人是房屋所有人的代管人，本身没有处置房屋的权利，只能在房屋所有人的授权范围内进行活动，而国家授权的国有房屋及其附属物的管理人实际上已经根据法律的授权成为了房屋所有人，没有必要单独列明。

关于房屋所有人如何认定的问题是关系到被拆迁人认定的问题，从实际情况来看，除了在登记簿或房屋权属证书上记载的权利人是房屋所有人之外，至少还有如下情况应当认定为房屋所有人：一、因房屋买卖导致产权变动时，应当以产权过户登记为准；二、新建、改建、扩建房屋在办理产权登记之前，因某种原因，未能及时办理产权登记的，应当以经过规划部门批准的申请人（即建设单位或个人）为房屋的所有人；三、因析产导致房屋产权不明晰的，应当以当事人各方就析产达成的书面协议为准；未能达成书面协议的，应以生效的法院调解书、判决书为准；四、因原产权人死亡而发生继承时，应当说以被继承人所立有效遗嘱或者以已经生效的法院调解书、判决书为准。由此也可以看出，前述法律规定也很精确：一般而言，“所有权人”往往使人想到拥有可以直接认定房屋权属的产权证书，即我们平时所说的房本，当然也有的省市城市房屋拆迁管理办法就规定被拆迁人是指被拆迁房屋的所有权人，如北京市，个人认为这一规定尚不如国务院条例准确。

3. 被拆迁房屋承租人

被拆迁房屋承租人是与被拆迁人签订有房屋租赁合同房屋使用人。依据现行《城市房屋拆迁管理条例》第四条第三款的规定，被拆迁房屋承租人不属于被拆迁人。但从实际情况来看，拆迁也涉及到被拆迁房屋承租人的利益，如因拆迁导致停产停业所产生的损失，在租赁关系没有被解除且被拆迁房屋所有人未对房屋承租人进行安置的情况下，依据《城市房屋拆迁管理条例》第二十七条的规定，拆迁人应与被拆迁人、房屋承租人一起签订拆迁补偿安置协议，并对被拆迁房屋的承租人进行安置。

二、城市房屋拆迁单位

拆迁单位，包括自行拆迁单位和受托拆迁单位。自行拆迁单位

是指房地产开发企业内部常设拆迁部门，具备房屋拆迁资格，按照《房屋拆迁许可证》的规定依法对本单位用地范围内的房屋及其附属物进行拆迁的单位。受托拆迁单位是指具备房屋拆迁资格，受拆迁人委托，在代理权限范围内，按照《房屋拆迁许可证》的规定依法对拆迁人用地范围内的房屋及其附属物进行拆迁的单位。拆迁单位应当具备一定资质。

1. 自行拆迁单位

自行拆迁单位应当具备如下条件：

- (1) 有房地产开发资质；
- (2) 有常设的拆迁部门；
- (3) 有健全的管理制度；
- (4) 拆迁专业人员不少于 8 人。

2. 受托拆迁单位

以北京市为例，受托拆迁单位共分为三个等级：

(1) 一级受托拆迁单位应当具备下列条件：

- ① 有 20 名以上的拆迁专业人员；
- ② 有工程技术、经济、财务高级职称的管理人员；
- ③ 有 500 万元以上的注册资本；
- ④ 完成过 100 户以上的拆迁项目 20 个。

(2) 二级受托拆迁单位应当具备下列条件：

- ① 有 10 名以上的拆迁专业人员；
- ② 有工程技术、经济、财务中级职称的管理人员；
- ③ 有 300 万元以上的注册资本；
- ④ 完成过 50 户以上的拆迁项目 10 个。

二级受托拆迁单位不得承接 300 户以上的房屋拆迁业务。

(3) 三级受托拆迁单位应当具备下列条件：

- ① 有 6 名以上拆迁专业人员；
- ② 有 100 万元以上的注册资本。

三、城市房屋拆迁行政主管部门

《城市房屋拆迁管理条例》第五条规定，“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……”。在全国范围内,中华人民共和国建设部是城市房屋拆迁工作的主管部门,在县级以上地方人民政府则由当地建设厅、(城建)局负责。当然,各地拆迁行政主管部门在名称上存在一定的差异,有的地方,拆迁管理由区县国土资源和房屋管理局、房产管理局来实施。房屋拆迁行政主管部门在行政隶属上属于双重领导,受同级人民政府以及上一级拆迁行政主管部门领导。

四、被拆迁房屋

房屋是一个泛指的概念,一般指上有屋顶,周围有墙,能防风避雨,御寒保温,供人们在其中工作、生活、学习、娱乐和储藏物资,并具有固定基础,层高一般在2.2米以上的永久性场所。但根据某些地方的生活习惯,可供人们常年居住的陕西的窑洞、湘西的吊角楼等也应包括在内。实际上,拆迁的对象并非仅限于房屋,还包括房屋的附属物等,因此准确地讲,拆迁的对象应当是建筑(建筑物和构筑物的总称)。进一步而言,拆迁与房屋拆迁并不是同一概念,房屋拆迁是拆迁的子概念。这一点《城市房屋拆迁管理条例》亦未明确区分,其第一条就规定,“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。”但为了行文及方便大家理解,本书仍将采用通俗的提法,即“房屋拆迁”。根据实际情况,被拆迁房屋大致可以分为如下几类^①:

1. 政府代管房产

政府代管房产是指政府依法代管的华侨、港、澳、台胞等房

① 建设部政策研究中心,《最新城市房屋拆迁指南》,中国建筑工业出版社,2004年版,第3页。

产，以及原国民党高级军政人员出走弃权留下的房产。《城市房屋拆迁管理条例》第十四条规定，“房屋拆迁管理部门代管的房屋需要拆迁的，拆迁补偿安置协议必须经公证机关公证，并办理证据保全。”

2. 公益事业用房

公益事业用房是指用于公益事业、不以盈利为目的的房屋及其附属物，一般包括市政基础设施，文教、卫生、体育设施，以及公共福利性单位、非生产性事业单位使用的房屋及其附属物。具体见《城市房屋拆迁管理条例》第二十六条，“拆迁公益事业用房的，拆迁人应当依照有关法律、法规的规定和城市规划的要求予以重建，或者给予货币补偿。”

3. 房屋的附属物

房屋的附属物是指在房屋所有权或房屋租赁合同中载明的、与房屋主体建筑有关的附属建筑或构筑物。一般是指附属用于居住房屋的平房、杂房、厨房、厕所、过道、院落、公有住房非居室等有合法权属证明或不计算租金面积的居室的附属使用部分。拆迁房屋的附属物亦应当给予补偿或作产权调换，但对于非公益事业房屋的附属物而言，却有特殊的规定，《城市房屋拆迁管理条例》第二十五条第二款规定，“拆迁非公益事业房屋的附属物，不作产权调换，由拆迁人给予货币补偿。”

4. 共有房屋

共有房屋是指两个以上的自然人或法人对同一房屋共同享有所有权。比如当两个或两个以上的自然人或法人联合建造、合资购买、共同继承、共同受赠房屋，房屋的所有权归他们共同所有。共有房屋可分为按份共有和共同共有两种形式。按份共有是指两个以上的自然人或法人按照各自的份额分别对共有房屋享有权利和承担义务。共同共有是指两个以上的自然人或法人对共有的房屋不分份额地共同享有权利并承担义务。对于共有的房屋，部分共有人主张按份共有，部分共有人主张共同共有，如果不能证明该房屋是按份共有的，应当认为共同共有。

房屋共有具有以下特征：(1)房屋的共有人是两个以上的自