

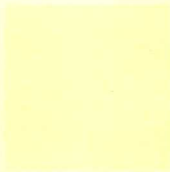
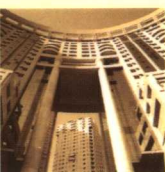


全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮

城市房屋拆迁管理

MANAGEMENT OF HOUSING
DISMANTLING AND MOVING IN CITY

■ 赵路兴 等 / 编著



中国发展出版社

全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮



城市房屋拆迁管理

MANAGEMENT OF HOUSING
DISMANTLING AND MOVING IN CITY

■赵路兴 文林峰 周江 浦堪 郑翔 / 编著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市房屋拆迁管理/赵路兴等编著. —北京: 中国发展出版社, 2007. 4

(城市管理万有文库/陈淮 主编)

ISBN 978-7-80234-016-9

I. 城… II. 赵… III. 城市—房屋拆迁—行政管理—中国
IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051734 号

书 名: 城市房屋拆迁管理

著作责任者: 赵路兴等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-016-9/F·625

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 670×990mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 222 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 36.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总序

在走向 2020 年“全面小康社会”的发展过程中,我们面对城镇化加速的重大挑战。

我们已经基本完成了工业化初、中期的发展任务。2006 年,中国的钢产量达到 4.2 亿吨;外汇储备超过 1 万亿美元。与这样的工业化、国际化、现代化以及市场化进程相应的,是我们的城镇化正在如火如荼;城市建设、城市改造、城市扩张和城市结构调整与功能完善正在成为国民经济最重要的推动力量之一。可以这样说,化解我国未来战略过程中的诸多重大难题,例如就业、提高农民收入和农村剩余劳动力转移、资源短缺、提高国际竞争力、实现与环境友好和可持续发展等,共同出路之一是推进城镇化。但毋庸置疑的是,我们对城市的认识是不充分的。改革开放之前,我们的基本建设方针还是“靠山、分散、进洞”,是“要准备打仗”,是“知识青年到农村去”,是“先治坡后治窝”。当前,我们迫切需要做好城市建设、城市管理、城市基础设施的完善等方面的工作。城市资源优化配置和城市综合防灾等多方面的研究,总结经验、探索规律。

城市不仅要建设,而且要管理。城市管理是公共管理中最重要的重要组成部分之一。进入 21 世纪以来,政府如何转变职能、更充分地提供公共产品、促进社会和谐等问题,已经成为社会普遍关注的焦点。城

.....

市规划、公共交通、功用实验、原理绿化、环境改造、建筑质量、建筑市场监管、建筑节能、征地拆迁、房地产业及市场发展以至小区建设、出租车管理等都成了制度建设的迫切之需。

建设城市与管理城市,就需要一大批专业化的干部人才。为加强城市管理领域的人才培养,满足实践发展的迫切需要,提高建设系统各级干部的专业化水平,普及城市管理的使用知识,我们特组织建设系统权威、资深的专家学者共同编写了这套《城市管理万有文库》大型丛书。

本丛书是为各级城市管理领域的实用手册性读物,按专题编写,每个专题中包括基本理论和规律概要介绍、现行法律法规及要点诠释、各地实践经验与案例三个基本部分,并兼顾介绍国内外先进成熟的经验。本丛书的编辑原则格外强调权威性、政策性、实用性和可操作性,是建设系统实际工作者的业务指南。本套丛书将作为建设部党组委托部政策研究中心与清华大学、中国人民大学合办,面向全国建设系统定向招生的MPA(公共管理硕士)教育的指定教学参考书。

由于时间仓促和经验、水平限制,本丛书的内容肯定还有诸多疏漏及不足。我们热烈欢迎读者批评指正。

本丛书在编纂过程中采用了建设部各司局委托的多项课题研究成果;丛书的出版得到了中国发展出版社的大力支持,责任编辑为本书的出版付出了巨大心血。谨在此一并表示感谢。

陈淮

2007年4月

第一章 城市房屋拆迁概述

第一节	城市房屋拆迁基本概念	1
	一、城市房屋拆迁基本概念	1
	二、城市房屋拆迁的原则	5
	三、城市房屋拆迁的作用	6
	四、城市房屋拆迁估价	7
第二节	城市房屋拆迁行政管理	11
	一、城市房屋拆迁管理机构	11
	二、房屋拆迁管理部门的职责	12
	三、城市房屋拆迁的基本程序	14
	四、部分城市拆迁工作制度介绍	30
第三节	城市房屋拆迁发展历程和政策演变	33

第二章 城市房屋拆迁实务

第一节	城市房屋拆迁协议	40
	一、房屋拆迁协议	40
	二、房屋拆迁安置协议具体内容	41
	三、拆迁人的主要权利和义务	41
	四、被拆迁人、房屋承租人的主要权利和义务	42

	五、房屋拆迁协议公证	42
	六、上海市房屋拆迁补偿安置协议	43
第二节	城市房屋拆迁安置	44
	一、城市房屋拆迁安置概述	44
	二、北京市城市房屋拆迁管理办法	46
	三、上海市城市房屋拆迁管理办法	50
第三节	城市房屋拆迁补偿	54
	一、城市房屋拆迁补偿概述	54
	二、北京市拆迁补偿的相关规定	59
	三、上海市拆迁补偿的相关规定	66
第四节	城市房屋拆迁程序	69
	一、城市房屋拆迁程序	69
	二、北京市房屋拆迁许可证的审批程序	72
	三、上海市申办拆迁许可证所需材料	73
第五节	城市房屋拆迁裁决	74
第六节	城市房屋拆迁管理	78
第七节	城市房屋拆迁中的历史遗留问题	82
	一、“住改非”问题	82
	二、拆迁历史造成的违章建筑和临时建筑问题	86
	三、“双困”家庭房屋的拆迁问题	90
第八节	农村集体土地征用与房屋拆迁问题	92
	一、集体土地房屋拆迁存在的主要问题	92
	二、目前集体土地房屋拆迁的几种做法	95
	三、完善集体土地房屋拆迁的理论探讨	98

第三章

城市房屋拆迁法律法规与政策

第一节	指导城市房屋拆迁的法律精神与基本原则·····	105
第二节	《城市房屋拆迁管理条例》·····	108
	一、《城市房屋拆迁管理条例》的相关规定·····	108
	二、有关《城市房屋拆迁管理条例》的研究探讨·····	124
第三节	城市房屋拆迁的有关部门规章·····	132
	一、《城市房屋拆迁估价指导意见》·····	132
	二、《城市房屋拆迁行政裁决规程》·····	134
	三、《城市房屋拆迁工作规程》·····	136
第四节	城市房屋拆迁的有关司法解释·····	138
	一、司法部房屋拆迁证据保全公证细则·····	138
	二、最高人民法院关于受理房屋拆迁、补偿、 安置等案件问题的批复·····	140
第五节	地方法规与政策·····	140
	一、《北京市城市房屋拆迁管理办法》·····	140
	二、《北京市城市房屋拆迁管理办法实施意见》·····	142
	三、《北京市房屋拆迁单位管理办法》·····	146
	四、《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》·····	152
	五、上海市《关于贯彻执行〈上海市城市房屋 拆迁管理实施细则〉若干意见》·····	157
	六、《南京市城市房屋拆迁管理办法》·····	161
	七、《安徽省城市房屋拆迁管理办法》·····	165
	八、《辽宁省城市房屋拆迁管理办法》·····	166
	九、《沈阳市城市房屋拆迁管理办法》·····	167
	十、《福建省城市房屋拆迁管理条例》·····	171

十一、成都市《关于贯彻〈成都市城市房屋拆迁管理 暂行办法〉有关具体问题的通知》	172
--	-----

第四章

城市房屋拆迁纠纷适用法律与案例分析

第一节	城市房屋拆迁纠纷分类及其适用法律条款	176
第二节	房屋拆迁纠纷的解决途径	202
	一、纠纷的一般解决方式	202
	二、房屋拆过纠纷的解决途径	203
第三节	城市房屋拆迁典型案例分析	206
	一、因违反城市房屋拆迁管理规定，拆迁程序中 存在问题而引发的纠纷	206
	二、城市房屋拆迁安置补偿的纠纷	215

第五章

征地拆迁国际经验借鉴

第一节	美国“重要空间法”介绍	223
	一、“重要空间法”的由来	223
	二、“重要空间法”的具体内容	224
	三、“重要空间法”的发展和滥用	226
	四、美国在拆迁问题上的困惑和态度	227
	五、美国有关拆迁征地案例	229
第二节	其他国家征地拆迁介绍	233
	一、加拿大的征用制度	233
	二、日本的征用制度	234
	三、新加坡的征用制度	236
	四、意大利的旧城改造经验	237

第三节	我国港澳台地区的征地拆迁制度	237
	一、香港的官地收回制度	237
	二、澳门的土地征用制度	238
	三、台湾的征收制度	240
第四节	国外和我国港澳台地区征地 拆迁对我国的借鉴	242

附 录

有关城市房屋拆迁的行政法规与部门规章

国务院《城市房屋拆迁管理条例》	243
建设部《城市房屋拆迁估价指导意见》	249
建设部《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》	253



城市房屋拆迁概述

第一节 城市房屋拆迁基本概念

一、城市房屋拆迁基本概念

1. 城市房屋拆迁

城市房屋拆迁是指因国家建设、城市改造及文物保护、整顿市容、环境保护等需要,经政府有关主管部门批准,由建设单位或个人对现有建设用地上的房屋及其附属物进行拆除,对房屋的所有人和承租人进行动迁、补偿等一系列活动的总称。

对房屋拆迁概念的理解要注意以下几点:首先,拆迁活动的发生是由对土地用途的变化需求而引发的;其次,拆迁所涉及的房屋坐落在城市规划区内的国有土地上;第三,拆迁是一系列活动的总称,其实质是涉及拆迁当事人的经济关系,而不仅仅是拆除房屋这一行为本身;第四,拆迁行为的发生,会导致经济权益的重新调整和重新分配,既有经济行为,又有法律行为、行政行为。

2. 拆迁当事人

拆迁当事人是拆迁活动的参与者,包括拆迁人、被拆迁人与被拆迁房屋的承租人。具体而言,拆迁非出租房屋,拆迁当事人是指拆迁人与被拆迁人;拆迁出租房屋,拆迁当事人是指拆迁人、被拆迁人和被拆迁房屋的承租人。

(1)拆迁人:是指依法取得拆迁资格证书,自行或接受拆迁人委托对被拆迁人进行拆迁动员,组织签订和实施补偿、安置协议,组织拆除房屋及其附属物的单位。拆迁人获得了待拆迁房屋所占土地的国有土地使用权并获准在该土地上兴建建设项目,可能是专门从事房地产开发经营的房地产公司,也可能是没有房地产开发资质的企业、机关、团体等建设单位。拆迁人的基本义务,是在拆迁活动中依法对拆迁人给予补偿安置。

(2)被拆迁人:是指被拆迁房屋的所有人。即对被拆迁房屋拥有所有权的人,包括自然人和法人。在整个拆迁范围内拥有房屋产权的人都是被拆迁人。被拆迁人的基本义务,是搬迁期限内完成搬迁。

(3)房屋承租人:是与被拆迁人订有房屋租赁合同的房屋使用人。按照《城市房屋拆迁管理条例》规定,房屋承租人不属于被拆迁人。但由于拆迁涉及房屋承租人的利益,在租赁关系没有解除,且房屋所有人不能对房屋承租人进行安置的情况下,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,并对房屋承租人进行安置。

拆迁活动是一种民事活动。在拆迁活动中,被拆迁人通过放弃被拆迁房屋及其附属物,以货币形式或者产权调换房屋的形式而取得拆迁补偿;而拆迁房屋的承租人通过与被拆迁人解除租赁关系,或者与被拆迁人就产权调换的房屋达成租赁协议而迁出租赁房屋;拆迁人通过对被拆迁人进行拆迁补偿而取得拆除被拆迁人房屋及其附属物的权利,从而为进一步开发建设打下基础。

3. 拆迁房屋

拆迁房屋除自有住房和承租住房外,还有以下几类房产。

(1)政府代管房产:是指政府依法代管的侨、港、澳、台胞等房产(以及原国民党高级军政人员出走弃留下的房产)。拆迁政府代管房产,拆迁补偿协议应当经公证机关公证,并办理证据保全。

(2)公益事业房产:是指用于公益事业、不以营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。

(3)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。一般是指附属于居住房屋的平厦、杂房、厨房、厕所、过道、院落、占地、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。

(4)共有房屋:是指两个或两个以上的公民对同一房屋共同享有所有权,例如当两个或两个以上的公民联合建造、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。

公民的房屋共有可分为按份共有和共同共有两种形式:①按份共有,是指两个或两个以上的公民按照各自的份额分别对共有的房屋享有权利和承担义务。②共同共有,是指两个或两个以上的公民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,应当认定为共同共有。

房屋共有具有以下两个特征:房屋的共有人是两个或两个以上的公民或法人,他们对同一房屋共同享有所有权。共有的客体是同一房屋,共同共有的,每个共有的公民对整个共有的房屋都可以行使权利;按份共有的,共有人对共有的房屋按照各自的份额享有权利并承担义务。

(5)产权不明确的房屋:是指无产权关系证明、产权人下落不明、暂时无法查证产权的合法所有人或者由于权属关系正在诉讼的房屋。

拆迁产权不明确房屋,一方面拆迁人应当提出补偿方案,报市拆迁管理部门审核同意后实施拆迁;另一方面,拆迁前由拆迁人向公证机关办理房屋证据保全。

(6)设有抵押权的房屋:是指债务人或者第三人不转移对房屋的占有,将该房屋作为债权的担保。债务人不履行债务时,债权人有权依法将该房屋折价或者拍卖,变卖的价款优先受偿。

拆迁设有抵押权房屋的处理原则:债务人自拆迁补偿协议签订后 30 日内,不能按照法律规定进行清偿,或者抵押人与抵押权人不能变更抵押房地产合同的,拆迁人不应将相当于债权担保部分的货币补偿金额向公证机关提存;抵押人选择产权调换的,调换的产权房屋应当作为抵押财产。

(7)违章建筑与临时建筑。

违章建筑:是指在城市规划区内,未取得建设工程规划许可证或者违反建设工程规划认可证的规定建设,严重影响城市规划的建筑。

违章建筑一般包括的四种情况:未申请或申请未获得批准,未取得建设用地规划许可证和建设工程规划许可证而建成的建筑物;擅自改变建设工程规划许可证的规定建成的建筑物;擅自改变了使用性质建成的建筑物;擅自将临时建筑建设成为永久性的建筑物。

临时建筑:是指必须限期拆除、结构简易、临时性的建筑物、构筑物和其他设施。临时建筑都有规定的使用期限。

(8)市政建设项目:是指经国家和市政府投资或批准的道路(含城市轨道交通、桥梁)、河道、防洪墙、排水(污水)设施、公共厕所、垃圾处理设施、绿地(含广场)项目等。拆迁这类房屋时,按照先拆迁腾地,后处理纠纷的原则办理。被拆迁人、房屋承租人应当按期搬迁。

4. 城市房屋拆迁分类

(1)按拆迁房屋用途分,有以下三种。①住宅拆迁:直管公产住房拆迁、单位产权住房拆迁、私有住房拆迁;②经营性房屋拆迁:商铺拆迁、工业用房拆迁、写字楼拆迁;③非经营用房拆迁:文教卫生用房拆迁、行政办公用房拆迁、社会福利事业用房拆迁、市政公用设施拆迁、其他房产拆迁等。

(2)按拆迁的建设目的分,有以下三种。①基于公益目的的拆迁,如修建城市道路;②基于房屋重建目的的拆迁,如危房改造;③基于商业目的的拆迁,如城市 CBD 开发建设。

(3)按拆迁人的行为主体分,有以下两种。①自行拆迁:为了某项目建设需要,建设单位申请领取到房屋拆迁许可证后成为拆迁人,亲自实施拆迁工作的行为,即自行组织对被拆迁人进行拆迁动员、组织签订和实施补偿安置协议,组织拆除房屋及其附属物等的行为。自行拆迁有两种情况:拆迁人(如房地产开发企业自己)已经获得房屋拆迁管理部门颁发的《房屋拆迁资格证书》,自然可以自行拆迁;拆迁人已经依法取得了房屋拆迁许可证,虽然其未取得房屋拆迁资格证书,但仍然可以依照《城市房屋拆迁管理条例》有关规定实施自行拆迁。②委托拆迁:拆迁人自己不承担拆迁工作,而是把拆迁工作委托给具有拆迁资格的单位去承担的行为。为了适应社会化和专业化的要求,由专门从事城市房屋拆迁的单位承担拆迁任务,有利于减轻建设单位的前期工作负担,提高拆迁效率;有利于节约人力、物力和财力。

二、城市房屋拆迁的原则

(1)符合城市规划的原则。城市规划是为实现一定时期内城市的经济和社会发展目标,确定城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间布局,对各项建设的综合部署和具体安排。房屋拆迁是建设的前期准备阶段,因此必须在城市规划的指导下;拆迁是实施城市规划的过程之一,拆迁必须符合城市未来的发展目标。房屋拆迁管理部门对房屋拆迁申请的审查,将城市规划行政主管部门核发的建设用地规划许可证作为审查其是否准许拆迁的重要依据之一,体现了房屋拆迁必须符合城市规划的原则。

(2)有利于城市旧区改造的原则。城市房屋拆迁与城市旧区改造密切相关。城市旧区是在长期历史发展和演变过程中逐步形成的进行各项

政治、经济、文化、社会活动的居民集聚区,在历史发展过程中,城市总是在不断地更新、发展和演变。旧城改造是城市有机更新、建设发展不可缺少的一环,而房屋拆迁,往往又是城市旧区改造的重要手段之一。

(3)有利于生态环境改善的原则。生态环境是人类生存和发展的基本条件,是经济、社会发展的基础。以科学发展观指导,改善生态环境,促进人与自然的和谐,实现资源节约、环境友好,城市发展与人口、资源、环境相协调,实现可持续发展,是在拆迁实践中应当贯彻执行的原则。

(4)保护文物古迹的原则。在旧城改造中,如果拆迁区域内存在文物古迹,应依法对文物古迹进行保护。文物古迹来自历史的沉淀,体现着一个城市的历史文脉保和文化底蕴。历史文化遗产不同于一般的经济资源,它具有不可替代性和不可再生性等特点,一旦失去便永远失去,任何复制品都不可能具有原有的价值。保护文物古迹,对于继承我国优秀的历史文化遗产有着重要意义。

《文物保护法》和《城市房屋拆迁管理条例》中均有对建设活动中的文物进行保护的规定。根据《文物保护法》,属于国家保护的文物包括:①具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺院和石刻;②与重大历史事件、革命运动和著名人物有关的,具有重要纪念意义、教育意义和史料价值的建筑物、遗址纪念物;③历史上各时代珍贵的艺术品、工艺美术品;④重要的革命文献资料以及具有历史、艺术、科学价值的手稿、古旧图书资料等;⑤反映历史上各时代、各民族社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。

三、城市房屋拆迁的作用

(1)有利于土地资源的优化配置和集约利用。城市房屋拆迁是对城市存量土地资源的利用,由于城市土地资源的稀缺性和有限性,加之对耕地的保护,城市不可能无限制地扩张,不宜采取简单摊大饼的方式发展,要求有其合理的规模。通过城市拆迁可以实现城市存量土地的再分配、

再利用,实现土地资源的优化配置和集约利用。

(2)有利于改善居民住房条件,提高生活质量。城市旧区存在大量低收入群体,而且住房由于年代较久,住房质量和居住环境相对较差,为了改善这部分住户的居住条件,通过城市房屋拆迁,被拆迁居民通过货币补偿或迁移安置,扩大了住房面积,改善了住房条件和居住环境。拆迁也是实现提高城镇居民住房水平的重要途径之一。

(3)有利于提高城市综合功能,实现可持续发展。通过拆迁实现城市规划,可以优化城市的空间布局,实现城市的产业结构调整,改善落后于城市经济社会发展的基础设施,提高城市的综合功能,实现城市经济社会的可持续发展。

四、城市房屋拆迁估价

1. 城市房屋拆迁估价的原则

为房屋拆迁目的进行的房地产价格评估,要遵循以下原则。

(1)合法原则。合法原则要求房地产估价应以估价对象的合法权益为前提进行。合法权益包括合法产权、合法使用、合法处分等方面。在合法产权方面,应以房地产权属证书和有关证件为依据;在合法使用方面,应以城市规划、土地用途管制等为依据;在合法处分方面,应当以法律、行政法规或合同等允许的处分方式为依据。

(2)最高最佳使用原则。最高最佳使用是指法律上许可、技术上可能、经济上可行,经过充分合理的论证,能使估价对象的价值达到最大的一种最可能的使用。

(3)替代原则。替代原则要求房地产估价结果不得明显偏离类似房地产在同等条件下的正常价格。类似房地产是指与估价对象处在同一供求范围内,并在用途、规模、档次、建筑结构等方面与估价对象相同或相近的房地产。