

拆迁管理 与 纠纷处理

操作指南

王才亮 著



中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

拆迁管理与纠纷处理

操作指南

□ 王才亮 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

拆迁管理与纠纷处理操作指南/王才亮著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2004.

ISBN 7-112-07022-8

I. 拆… II. 王… III. 房屋拆迁—法规—研究—
中国 IV. D922.184.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 122898 号

责任编辑: 封毅 向建国

责任设计: 孙梅

责任校对: 王金珠

拆迁管理与纠纷处理操作指南
王才亮 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
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/32 印张: 13 插页: 4 字数: 360 千字
2005 年 1 月第一版 2006 年 1 月第二次印刷
印数: 4001—6000 册 定价: 29.00 元
ISBN 7-112-07022-8

F·592 (12976)

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.china-abp.com.cn>

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

作者简介

王才亮，男，1954年3月出生于江西省景德镇市。现为北京市才良律师事务所主任、高级律师，中华全国律协发展战略委员会委员，民事业务委员会委员兼人身权财产权论坛主任。长期从事房地产法和拆迁问题的研究，出版有《房屋拆迁实务》、《房屋拆迁纠纷焦点释疑》、《房屋拆迁纠纷难点处理（电子版）》、《购房陷阱防范法律实务》、《违章建筑的界定与处理》、《中国城市建设与管理法律实务》等十余部法学著作。近年来参与了国内多起重大拆迁纠纷案件的处理，是国内知名的拆迁法专家。



近年来，本书作者多次讲学，积极宣传党的方针和国家法律法规，这是2005年10月在南京举办的研讨会上讲课



某风景城市，拆迁令一发，就拆去了居民区的电表，以断电的手段迫使被拆迁人搬家



面对违法拆迁，西南某地被拆迁群众挂起横幅：“坚决执行中央305号文件精神！”



这个政策宣传栏是云南某市被拆迁人布置的，令人深思



这两幅照片是本书作者最近赴淮河流域某县考察时所摄。当地群众为支持水利工程建设而被拆迁，在圩堤上搭起简易房居住。据群众反映，5年来只领取到每平方米30~60元的拆迁补偿款。作者闻之当场落泪，数夜未眠



某中心城市以旧城改造为由，动迁了数百户居民，而腾出的土地3年来还是一个大坑



2003年，我国城市房屋拆迁工作形势发生了重大转折，其标志是以野蛮拆迁为代表的非法拆迁活动登峰造极，严重威胁人民群众的生命财产安全，威胁到社会稳定。对此状，社会各界都认识到了问题的严重性，认识到非法拆迁活动引发的矛盾已由非对抗性向对抗性转变。我作为一名执业律师和关注房地产法的学者，亦上书中央领导同志，直言“目前的非法拆迁活动，拆的是共产党党旗，迁的是共和国大厦的基石”，非花大力气整顿不可。

这一年的秋天，相继发生了南京的翁彪和天安门前的许正亮自焚事件，引起了中央政府的高度重视，刚刚因控制非典疫情而松口气的人们又感到了形势的严峻。9月19日，国务院办公厅发出了紧急通知，向各级政府传达了党中央、国务院的一个重要信息——如何规范拆迁活动以维护社会稳定是各级政府的职责之一，在全国引起了一定的反响。各级党委、政府开始关注拆迁对社会稳定的影响。之后，10月15日中央电视台《东方时空》时空连线节目播出陕西省人大常委会法工委赵国玺主任和我以及被拆迁人代表的对话节目——房屋拆迁怎建公正？在国内产生了重要影响。11月21~27日，中国房地产协会市场委员会和北京华夏经济社会发展中心在海南岛联合主办城市房屋拆迁纠纷处理实务研讨班，数十个城市的政府法制部门、拆迁管理部门、拆迁实施单位、律师机构的代表会聚一堂，分析形势、研究对策，我亦应邀到会主讲“拆迁纠纷的预防和处理实务”。在这次会议安排的对话中，有代表提出在目前的情况下，城市房屋拆迁是否要继续进行，如何进行下去？对此，我们的认识是：

城市发展免不了拆迁，问题是要依法办事，切实维护当事人的合法权益。此后，有一些地方政府的同志也向我提出了这一问题。

2004年，我相继参加了中央电视台对湖南嘉禾、辽宁沈阳、福建泉州、江苏南京等地有关拆迁的节目制作，深感规范拆迁管理之必要。在这种背景下，我又失去业余时间的自由，爬格子于灯下，思考于旅途之中，尽快把自己对党的政策、国家的法律的认识整理成这本《拆迁管理与纠纷处理操作指南》，供全国城市房屋拆迁管理工作人员和拆迁当事人参考，期望我国城市房屋拆迁活动得以规范操作。

王曉

推荐阅读

《违章建筑的界定与处理》

王才亮著 定价：12元 ISBN 7-112-07712-5 本社书号：13666

出版时间：2005年9月

对违章建筑的界定与处理，是目前城市建设管理的难点，也是社会矛盾的焦点之一。到底什么样的建筑才是违章建筑？是不是违章建筑都应无偿拆除？国家对违章建筑有哪些现行规定？各种处理方式的法律依据在哪里？由于缺乏明确的界定及专门的法律条款，由此引发的立法和执法实践的冲突随处可见，并产生了一系列的社会矛盾。

本书作者系我国著名拆迁法专家，其以丰厚的法学基础和执业律师的实践对违章建筑进行了系统的研究。本书共分三部分，第一部分为理论篇，界定了违章建筑的定义，归纳了违章建筑的类型以及不同的处理原则、法条依据，指出了处理违章建筑的法定程序。第二部分为实务篇，作者精选了6个违章建筑处理的典型案例并加以评析，以便读者加深理解。第三部分为附录，因违章建筑的处理属于行政处罚，附录中列出了相关的行政处罚法律法规，以便读者掌握相关法条规定。

本书可供城市建设管理部门、执法部门、违章建筑当事人等阅读借鉴。

目 录

期望(自序)

第一章 拆迁法常识	1
第一节 拆迁法概述	2
一、拆迁法的概念与特征	2
二、拆迁法的渊源	4
三、拆迁法的适用	7
四、拆迁行为	9
第二节 拆迁法律关系的主体	15
一、拆迁法律关系主体的特征	15
二、拆迁当事人	17
三、拆迁关系人	27
四、裁判机关	32
第三节 拆迁补偿主体变化研究	36
一、因婚姻带来的复杂情况及处理	36
二、因继承带来的复杂情况及处理	41
三、因共有产生的复杂情况及处理	48
四、因国有企业改制引起的复杂情况及处理	51
五、因抵押产生的复杂情况及处理	55
第四节 拆迁法图解	57
一、拆迁法律关系图解	57
二、拆迁现实图解	57
第二章 拆迁许可管理	61
第一节 拆迁许可法律制度概述	62

一、城市房屋拆迁许可制度概述	62
二、农村房屋拆迁许可制度概述	65
第二节 建设项目立项许可	71
一、项目许可的相关概念	71
二、立项程序	72
第三节 城乡规划许可	75
一、城市规划行政主管部门	75
二、申请程序	76
第四节 土地使用许可	83
一、有关国有土地使用权的概念	83
二、申请国有土地使用权批准文件的程序	85
第五节 拆迁计划和拆迁方案的审查	89
一、调查摸底	90
二、编制拆迁计划与方案	93
第六节 拆迁资金的审查	96
一、资金证明机构	97
二、资金必须真实	98
第七节 房屋拆迁许可的审查和发证	100
一、对申请房屋拆迁许可证的资料进行审查	100
二、对申请拆迁范围的审查	101
三、对申请拆迁面积的审查	102
四、对前置五项及申请人资格的审查	103
第八节 拆迁许可的变化	105
一、拆迁许可的撤销	106
二、拆迁许可的注销	107
三、拆迁许可的变更	108
四、拆迁许可的转让	109
五、拆迁许可证的吊销	109
第三章 拆迁活动的管理	111
第一节 拆迁活动的宣传工作	112

一、宣传工作的意义	112
二、宣传工作的原则	113
三、拆迁宣传的形式	115
第二节 拆迁和拆迁管理都要方便群众	117
一、拆迁现场临时办公场地的选择	117
二、原有办公场地的调整	118
三、接待热情	119
第三节 有关活动的暂停问题	119
一、暂停有关活动的意义	120
二、暂停有关活动的程序	121
第四节 对评估的管理	123
一、估价方法要科学	123
二、估价活动要公正	125
三、估价活动要公开	126
四、估价市场要放开	128
五、加大对违法估价行为的惩处	129
第五节 加强对特殊房屋拆迁的指导	130
一、公益事业用房拆迁的原则	130
二、用途受限房拆迁的原则	133
三、特殊用房拆迁的原则	140
四、正确处理房屋用途争议	148
第六节 及时纠正违法违章拆迁行为	153
一、非法拆迁活动的情形	153
二、必须制止和纠正非法拆迁活动	158
第四章 拆迁纠纷的裁判	162
第一节 拆迁纠纷的行政裁决	163
一、裁决的启动	163
二、裁决的工作程序	168
三、中止和终结	172
四、裁决的执行	175
五、目前行政裁决存在的问题	179

六、征地拆迁的行政裁决问题	183
第二节 拆迁纠纷行政诉讼	185
一、拆迁行政诉讼的概念和特征	186
二、拆迁行政诉讼的受案范围	188
三、拆迁行政诉讼的管辖	191
四、拆迁行政诉讼的参加人	199
五、拆迁行政诉讼的证据和判断	204
第三节 拆迁纠纷的民事诉讼	214
一、拆迁民事诉讼需要证明的问题	215
二、拆迁民事诉讼无需证明的问题	217
三、拆迁民事诉讼证明的责任	221
四、拆迁民事诉讼的证明标准	224
五、拆迁民事诉讼举证的时限规定	226
六、人民法院调查收集证据	229
七、质证	230
第四节 拆迁纠纷的行政复议	232
一、行政复议概述	232
二、拆迁行政复议的范围	234
三、行政复议参加人和行政复议机关	235
四、行政复议的程序	239
第五章 引发拆迁纠纷的新问题研究	248
第一节 嘉禾事件与舆论监督	249
一、嘉禾事件始末	249
二、嘉禾事件的教训	255
第二节 非法拆迁仍然是拆迁纠纷的主要矛盾	259
一、少数地方规划朝令夕改,失信于民	260
二、涉黑势力介入拆迁活动,危害社会稳定	264
三、少数执法人员不顾法纪,违章强拆,损害群众利益	269
四、个别基层法院参与非法拆迁,失去司法公正	275
第三节 解析拆迁管理难的难点	285
一、应对拆迁目的正确性	286

二、正确对待开发商的利益冲动	294
三、化解群众的对抗情绪	302
四、拆迁管理应是一个系统工程	316
第四节 加快拆迁立法,规范拆迁管理	327
一、上下法律规定的冲突及其对策	327
二、新旧法律规定的冲突及其对策	339
三、立法自身的冲突及其对策	342
第五节 规范土地储备制度	347
一、土地储备制度对拆迁管理的影响	347
二、应当依法规范土地储备制度	351
第六章 解决“拆迁难”问题的对策研究	354
第一节 因被拆迁人原因引起的“拆迁难”与对策	355
一、被拆迁人主观上盲目抵触	355
二、被拆迁人漫天要价的问题	357
三、被拆迁人无序上访	359
四、暴力伤害拆迁管理人员	361
五、“特困户”引起的“拆迁难”与对策	361
六、“特权户”引起的“拆迁难”与对策	363
第二节 因拆迁人的原因引起的“拆迁难”与对策	366
一、提高拆迁实施人员的素质,是推进拆迁依法进行的首要条件	366
二、帮助提高拆迁资金的合理使用率,是保证拆迁进程的难点	370
第三节 推动立法,解决“拆迁难”的最大难题	374
一、宪法的新规定	374
二、对拆迁立法的最新建议	376
三、规范地制订拆迁法的配套规章和规范性文件	380
第四节 重视发挥律师的作用	383
一、拆迁活动呼唤律师的参与	383
二、律师可以为拆迁提供优质的服务	392
三、律师业要健康发展	402
后记	408
是冬天还是春天(再版后记)	409

第一章

拆迁法常识

依法治国是中国共产党党章和中华人民共和国宪法所确定的方略，拆迁管理自然也应当依照法律的规定来进行。鉴于我国尚无专门的拆迁法，过去，有的同志对拆迁法作狭义的理解，将《城市房屋拆迁管理条例》称为拆迁法，这是不正确的。了解和掌握分散在诸多法律、法规、规章、司法解释等法律渊源中的拆迁法知识，显得更为重要。为此，我在第一章中将着重介绍这方面的知识，希望对广大读者和广大拆迁管理人员有所帮助。

第一节 拆迁法概述

拆迁法是我国社会主义初级阶段的特殊产物，是我国针对这一时期的政治经济现状所产生的法律规范，是我国法律的重要组成部分之一。

一、拆迁法的概念与特征

拆迁法是我国关于调整拆迁法律关系的法律规范的总和，依土地性质来划分，既包括调整因征地拆迁而产生的法律关系的全部法律规范，还包括调整城市房屋拆迁而产生的法律关系的全部法律规范；依拆迁前提来划分，既包括调整因公共利益需要而实行征收所产生的拆迁法律关系的全部法律规范，也包括因房地产开发而产生的拆迁法律关系的全部法律规范。

拆迁法具有以下特征：

1. 拆迁法作为我国法律的重要组成部分之一，它具有法律的一般特征，是国家制定或认可、体现统治阶级意志、以国家强制力保证实施的行为规则。

拆迁法的内容由现阶段的城乡人民群众的物质生活条件所决定，是社会主义初级阶段的产物。它以国家的意志表现出来，其外在表现形式为能调整拆迁法律关系的，由国家制定的宪法、法律、法令、条例、办法、决议、指示等规范性的法律文件，以及国家认可的判例、习惯和国际条例与惯例。非经国家制定或认可，不能成为拆迁法的内容。

近几年，国家权力机关和地方权力机关发布的涉及拆迁的规范性法律文件甚多，其中互相冲突之处不少，某些在实施时引起了混乱。对此，我们应当根据宪法和《中华人民共和国立法法》的规定取舍。凡经法定立法机关和立法程序产生的法律文件，非依法不能任意撤销和变更，但与宪法和立法法规定相违背的内容，自始无效。凡与宪法法律相冲突的规范性文件，均不能采用，以维护宪法和法

律的尊严，维护社会主义法制的统一。

2. 拆迁法调整的是拆迁法律关系，是调整拆迁当事人和拆迁活动参与人的权利义务的法律规范的总和。

3. 拆迁法既调整因拆迁而产生的拆迁行政法律关系，也调整拆迁民事法律关系；它既调整集体土地上的征地拆迁法律关系，也调整城市国有土地上的房屋拆迁法律关系；它既调整因公共利益需要而征收所产生的拆迁法律关系，也调整因城市建设、房地产开发所产生的拆迁法律关系。

3. 拆迁法是城乡建设和非国有财产保护法律的重要组成部分。

拆迁法尽管有其特殊性，但从体系上说，是为我国的城乡建设服务，属于城乡建设和非国有财产保护法律的一个重要组成部分。它与其他法律有交叉，但不能兼容，如与土地管理法、城市规划法、房地产法的关系十分密切，却不是子与母的关系。例如《城市房屋拆迁管理条例》制订之初，是作为城市规划法的配套行政法规之一，但实施中很快脱离出去，在修订时便已与城市房地产管理法发生了交叉。在宪法修改之后，拆迁法又成为保护企业和公民个人的非国有财产的法律之一。

4. 拆迁法的实施是一个系统工程，是多种法律关系的交叉点。

拆迁法的实施是一个复杂的系统工程，需要社会各方面的配合，需要相关法律法规的配套与支持。而负责实施拆迁法的主要责任人——拆迁管理部门，如果离开了各方面的支持与配合，则寸步难行。从拆迁许可到拆迁行为的完成，全部处于社会的整个系统调控之中，很难独立行事。如果不将其视为系统工程来处理，拆迁法的实施将落空，达不到立法之目的。

5. 拆迁活动的参与人具有法定性。

由于拆迁活动涉及对土地和房屋的征收和财产的法定转让，必须依照法律的规定来实行，所以其参与人具有法定性。

拆迁法对拆迁当事人、关系人、管理机关、裁判机关、中介组织的资格、权利义务、法律责任都有明确的规定。无法律授权便不