

中国建筑工程出版社

城市房屋拆迁管理

金龙保 编著

CHENGSHI FANGWU
CHAIQIAN GUANLI

JLQNGBAQ BIANZHU

(京)新登字 035 号

本书从理论与实践上对如何做好房屋拆迁管理工作做了详尽的论述。包括房屋拆迁的过程、方法及房屋拆迁的后果处理等诸多方面。本书中既有对现实做法的介绍、现行政策的解释,又有对房屋拆迁的理论探讨,融实用性、知识性于一体。书末附有有关的法规及拆迁表式,供读者参考。

本书适合各级房地产管理干部、建设单位基建人员参考。

城市房屋拆迁管理

金龙保 编著

庄 穆 主审

*

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

中国建筑工业出版社印刷厂印刷 (北京阜外南礼士路)

*

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 8½ 字数: 189 千字

1992 年 10 月第一版 1992 年 10 月第一次印刷

印数: 1—3,600 册 定价: 5.00 元

ISBN7-112-01693-2/TU·1275

(6725)

序 言

城市房屋拆迁是城市建设的一个重要环节。在我国城市建设迅速发展，新区建设与旧区改造相结合的情况下，城市房屋拆迁的管理工作越加显得重要。

城市房屋拆迁是一项政策性强、时限性强、涉及面广的工作。房屋拆迁管理工作的好坏，直接关系到千家万户的切身利益，影响到城市建设能否顺利进行。为此，国家专门制定颁发了《城市房屋拆迁管理条例》（于1991年6月1日起施行），对房屋拆迁的管理体制，审批程序，当事人双方的义务和权利，补偿和安置原则及法律责任等作出了规定。各级地方政权机关也相应制定或正在制定有关的配套法规或实施办法。这标志着我国城市房屋拆迁管理工作纳入了法制的轨道。

《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《条例》）的制定和颁发，使城市房屋拆迁工作有法可依，就可促进各项工作有秩序地合理地开展。但是，真正贯彻执行好《条例》，还要一靠各城市政府加强组织领导，二靠房屋拆迁工作队伍认真执法，三靠广大城市居民和单位的支持，自觉守法。

为了更好地宣传《条例》，贯彻《条例》，苏州市建委金龙保同志特意编写了《城市房屋拆迁管理》一书。金龙保同志多年从事房屋拆迁管理工作的研究，掌握大量的情况和资料。他编写的这本书，从理论与实际的紧密结合上，论述了

房屋拆迁工作的地位和作用，并着重对房屋拆迁全过程的各个主要环节，作了系统、全面的论述。它告诉读者，在房屋拆迁过程中，怎样严格执行国家和地方的有关法规和规章，怎样认真处理好国家、集体、个人三者的关系，怎样切实加强各项管理工作等，具有较高的实际应用价值。该书将是房屋拆迁工作者的重要参考书，可作为培训房屋拆迁工作人员的教材和大中专房地产专业的教学参考书，也可供广大的房屋被拆迁人（单位）一读。

我衷心希望这本书的出版，有助于大家理解和掌握房屋拆迁的国家法规和有关规章，把握房屋拆迁工作环节，提高运用房屋拆迁法规解决实际问题的能力，从而搞好各地的房屋拆迁工作，促进旧区改造，推动城市建设事业的发展。

顾云昌

1991年7月

前 言

房屋拆迁是一项实践性、政策性很强的工作，搞好房屋拆迁管理，既是蓬勃发展的城市建设事业的客观要求，也是广大人民群众的热诚愿望。随着《城市房屋拆迁管理条例》及其他法律、法规的贯彻实施，房屋拆迁管理已步入法制化的轨道。

但是，应该看到，房屋拆迁是一项地方性、实践性很强的工作，还有许多问题尚需进一步解决；而且也还有许多同志对房屋拆迁制度不够熟悉。为了使读者充分认识房屋拆迁管理制度，熟悉房屋拆迁管理工作的全过程，作者在广泛收集房屋拆迁资料的基础上，编写了这本《城市房屋拆迁管理》。

在本书的编写过程中，作者参阅了各地制定的房屋拆迁管理规定、全国城市建设拆迁管理研讨会的学术论文和经验材料，吸取了关于房屋拆迁问题的最新研究成果，对房屋拆迁活动中最关键、最实际、最敏感的问题进行了较系统的阐述，力求与房屋拆迁的实践发展相一致。

苏州市房屋拆迁管理办公室为作者提供了许多资料，在此，作者对他们的帮助表示感谢。

由于作者水平有限，加之时间仓促，书中对问题的分析、阐述难免有不妥或者疏漏之处，恳请读者批评指正。

作者

5

目 录

第一章	房屋拆迁概述	1
第一节	房屋拆迁的概念	1
第二节	房屋拆迁的基本原则	4
第三节	房屋拆迁权	8
第四节	房屋拆迁对象及其标的物	11
第五节	房屋拆迁的种类	14
第六节	房屋拆迁当事人	16
第二章	房屋拆迁行政管理	18
第一节	房屋拆迁行政管理的特点	19
第二节	房屋拆迁行政管理机构及其职能	21
第三节	房屋拆迁资质管理	29
第四节	房屋拆迁中的协作配合	32
第五节	房屋拆迁实施程序	38
第三章	房屋拆迁安置	43
第一节	房屋拆迁安置原则	43
第二节	住宅房屋拆迁安置	46
第三节	拆迁非住宅房屋的安置	52
第四节	房屋拆迁安置中的几种分房方法	55
第四章	房屋拆迁补偿	65
第一节	房屋拆迁补偿原则	65
第二节	房屋拆迁补偿方式	69
第三节	房屋拆迁补偿标准	72
第四节	被拆除房屋的作价评估	80

第五章	房屋拆迁协议	91
第一节	房屋拆迁协议的概念	91
第二节	房屋拆迁协议的订立	93
第三节	房屋拆迁协议的履行、变更、解除和消灭	101
第四节	房屋拆迁协议的公证	104
第六章	房屋拆迁管理法规	111
第一节	房屋拆迁管理法规概述	111
第二节	房屋拆迁管理规章	119
第三节	房屋拆迁管理行政措施	124
第七章	房屋拆迁行政执法	136
第一节	房屋拆迁行政执法概述	136
第二节	房屋拆迁行政执法部门	145
第三节	对房屋拆迁违法行为的处理程序	157
第八章	房屋拆迁行政争议的处理	159
第一节	房屋拆迁行政争议概述	159
第二节	房屋拆迁行政复议	160
第三节	房屋拆迁行政诉讼	168
第四节	房屋拆迁中的强制执行	175
第九章	房屋拆迁民事纠纷的处理	177
第一节	房屋拆迁行政调解	177
第二节	房屋拆迁民事纠纷的行政仲裁	181
第三节	房屋拆迁民事诉讼	185
附录		198
一	中华人民共和国土地管理法	198
二	中华人民共和国城市规划法	211
三	城市房屋拆迁管理条例	219
四	城市房屋拆迁单位管理规定	227
五	城市私有房屋管理条例	231
六	城镇房屋所有权登记暂行办法	236

七 城市房屋产权产籍管理暂行办法	239
八 城市房屋拆迁参考表式	243
参考书目	261

第一章 房屋拆迁概述

城市是国家和地区的政治、经济、文化中心，是建设社会主义物质文明和精神文明的重要基地。建国以来，我国的城市建设取得了很大成就，为生产发展和人民生活水平的提高创造了有利条件。但是，不能不看到，我国城市大都有上百年乃至几千年的历史，普遍面临着建设新城区和改造旧城区的繁重任务。由于城市的人、财、物相应集中，居民众多，房屋密集，因此，无论是在城市的新区建设，还是在旧城改造中，涉及房屋拆迁的问题越来越多，矛盾也越来越突出，房屋拆迁已成为城市建设的重要环节。

搞好房屋拆迁，不仅关系到城市建设的速度和城市建设目标的实现，而且也关系到建设项目基建投资的经济效益和社会的安定。

第一节 房屋拆迁的概念

房屋拆迁是拆迁人在建设活动中，因建设项目用地需要而对在建设项目用地范围内，属他人所有或使用的房地产权益，依照有关法律、法规和规章的规定而实施的依法转移房地产权益的行为过程，这是房地产权益转移过程中的一种特殊的转移方式。

按照国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》的规定，拆

迁人是指依法取得拆迁许可证的建设单位或个人。建设单位，是指进行工程建设投资的社会组织。应当明确，建设单位不等于施工单位。施工单位在房屋拆迁关系中不享受拆迁上的权利，也不承担拆迁上的义务，而只负责建设工程的具体施工任务。

从客观上看，拆迁人的建设活动和房屋拆迁工作有着紧密联系。可以设想，如果没有建设单位的建设活动，就不会有房屋拆迁问题的发生。但是，并不是所有的建设活动都会产生房屋拆迁问题。这里，建设单位的建设活动会产生房屋拆迁问题和建设项目的用地范围密切相关。如果建设用地范围内的房地产权益，本来就归建设单位所享有，那么，一般不存在法律意义上的房屋拆迁问题；如果建设用地范围内存在不为建设单位所享有的房地产权益，而这些房地产对建设活动又具有实在的妨碍作用，这时就存在房屋拆迁问题。

从以上分析可以看出，建设单位的建设活动产生房屋拆迁问题的原因主要有以下二点：

第一，建设项目的选址定点具有特定性。这表现在建设项目在选址定点时，必须满足城市规划和工程地质及建造地域要求；

第二，在建设项目的用地范围内存在着不为建设单位享有的房地产权益，这些房地产权益对建设单位的建设活动的开展具有妨碍。

因此，只有在特定范围内排除他人房地产妨碍的建设活动，才会产生房屋拆迁问题。那些在建设单位享有权益的用地范围内进行的建设活动，一般不会产生房屋拆迁问题。

房屋拆迁涉及的他人房地产权益，是指受到国家法律保护的合法的房地产权益，包括房屋所有权或使用权和土地的

使用权。房屋拆迁之所以令人关注，就在于它和被拆迁房屋的所有人、使用人、建设单位、国家利益具有实实在在的物质关系。在这个物质关系中，如何处理好国家、建设单位、被拆迁房屋的所有人、使用人之间的利益，已成为处理房屋拆迁问题的核心。

、 拆迁人拆迁他人房屋，客观上并不是为了占有属他人所有或使用的房屋，而是根据城市建设规划要求，使建设工程能在预定地点如期进行。拆迁他人房屋的目的是要取得该房屋所用土地的使用权。

房屋拆迁中，拆迁人要获得某些土地的使用权，被拆迁人（按照《城市房屋拆迁管理条例》的规定，被拆迁人是指被拆除房屋及其附属物的所有人，包括代管人、国家授权的国有房屋及其附属物的管理人和被拆除房屋及其附属物的使用人）则要转让某些土地的使用权。按照土地使用权与地上建筑物产权相一致的原则，土地使用权转让时，其地上建筑物的所有权必须同时转让；当地上建筑物所有权转移时，其土地使用权必须同时转移。这就是说，土地使用权转移时，地上建筑物、其他附着物所有权随之转移；土地使用者转移地上建筑物、其他附着物所有权时，其使用范围内的土地使用权随之转移。地上建筑物，其他附着物的所有人享有该建筑物、附着物使用范围内的土地使用权。在一般民事性质的房地产活动中，土地使用权的转移主要采用买卖、赠予、继承等形式来实现，在用房屋拆迁形式来实现土地使用权的转移时，必须在房屋拆迁法规规定的范围内进行。

房屋拆迁形式的特殊性是和民事活动相区别而言的。一般民事活动中的行为，都是当事人意志的表示，而房屋拆迁活动中的行为，并不都是当事人意志的表示，而是包含了很

强的国家意志因素。因而说这种房地产权益转移的形式具有特殊性。

第二节 房屋拆迁的基本原则

房屋拆迁基本原则是房屋拆迁活动中必须遵守的行为准则，它贯穿于房屋拆迁活动的全过程。房屋拆迁中应遵循的基本原则主要有：

一、服从国家利益原则

房屋拆迁中服从国家利益，主要表现在服从国家建设需要上。我国是社会主义国家，全民所有制和集体所有制经济是国家经济的主要形式，它们所进行的建设活动，是国家建设的主要方面。全民所有制和集体所有制单位的建设活动是国家经济活动的重要组成部分，它们的效益如何关系到国计民生，牵涉国家利益。因此，房屋拆迁中的服从国家利益，很大程度上体现在服从全民、集体等企事业单位的建设需要上。

从具体过程看，全民、集体等企事业单位的建设活动，是由一个个建设项目组成的。这些项目，从决策到建成、投入使用，需要经过多个环节，并必须得到有权部门的批准。例如，在建设项目立项时，必须经过国家计划部门的批准，列入固定资产投资规模；在具体选址定点时，必须经过城市规划部门的批准，符合城市规划的要求；在土地上，必须按照土地管理法律法规的规定，经批准才能获得土地使用权等。建设项目经过一系列环节得到法律法规规定的有权部门批准后，将建设活动纳入国家建设计划和城市规划，反映和体现了社会公共利益，成为国家利益的重要组成部分。因此，服从经国家有权部门批准的建设需要，是服从国家利益在实践

中的具体体现。

服从国家利益，它不仅是指被拆迁方在具体房屋拆迁活动中，必须服从国家建设需要，按时搬迁，保证国家建设活动的顺利进行；而且也包括建设单位在具体实施房屋拆迁中，必须维护国家利益，服从国家宏观和微观管理的统一安排，不得任意拆迁。另外，服从国家利益作为一项原则，也同样适用于房屋拆迁活动中的其他参与人，包括房屋拆迁活动的间接当事人。

贯彻服从国家利益原则，是房屋拆迁活动中普遍遵守的重要原则。服从国家利益，既和我国的社会主义制度相一致，也符合所在城市绝大多数居民的利益。房屋拆迁关系中最突出的是国家利益同公民、法人和其他社会组织之间的利益关系。在我国社会主义制度下，国家利益处于至高无上的地位，任何公民、法人和其他社会组织的利益，都必须服从国家利益，房屋拆迁关系中的利益处置也不例外。

贯彻服从国家利益原则，也是房屋拆迁立法的基本原则。任何一个房屋拆迁法规，不论是地方法规，还是各级人民政府颁布的行政规章和行政措施，都不能与国家利益相违背，只能自觉地服从国家利益，保证国家利益的实现。

因此，从房屋拆迁立法到具体贯彻实施，均必须贯彻服从国家利益原则，使房屋拆迁中的任何个人利益、局部利益，都能服从国家的全局利益，使各项建设活动，都能按照国家的意志顺利进行。

二、房屋拆迁权利法定、依法治迁原则

房屋拆迁中的权利，主要有建设单位的拆迁权，被拆迁公民、法人和其他组织的安置与补偿权，行政主管部门的管理权、仲裁权、申请强制执行权等。房屋拆迁各方的权利，都

必须由房屋拆迁法规来加以具体规定，并在实施过程中得到普遍遵守。

贯彻房屋拆迁权利法定，依法治迁原则，就是要运用法律手段，化解过去仅靠行政手段而又常常难于解决的房屋拆迁问题。在党的十一届三中全会前，由于历史的原因，解决房屋拆迁中遇到的问题很少运用法律手段。十一届三中全会后，随着国家法制建设的加强，公民法律意识的提高，运用法律手段解决房屋拆迁问题的作用，已越来越被人们所认识。权利法定，依法治迁原则，已在房屋拆迁管理中得到贯彻，成为房屋拆迁管理中的一项重要原则。

房屋拆迁贯彻权利法定、依法治迁原则，也是由社会主义法制原则决定的。社会主义法制原则要求公民、法人和其他社会组织，只能依照法律的规定行使自己的权利，履行自己的义务。任何超越法定权限的行为，不仅得不到法律的保护，而且要受到法律的追究。房屋拆迁中各方当事人所享有的权利，应该履行的义务，都由房屋拆迁法规予以确定。任何公民、法人或其他社会组织均无超越房屋拆迁法规所规定的权利和要求他人履行房屋拆迁法规规定之外的义务。

房屋拆迁贯彻权利法定、依法治迁的原则，也有利于社会经济关系的稳定。一方面，房屋拆迁法规为房屋拆迁各方的权利义务提供法律依据，使房屋拆迁走上社会主义法制的轨道；另一方面，房屋拆迁只有健全房屋拆迁法规，才能完善房屋拆迁运转机制，达到依法办迁，保护当事人合法权益的目的。

三、保护合法权益原则

房屋拆迁中的权益，主要有建设单位的拆迁权和被拆迁公民、法人和其他社会组织的房地产权益。这两种权益之间

的关系带有民事关系与行政管理关系的两重性。从房屋拆迁中被拆迁房屋的有偿性角度讲，房屋拆迁双方主体地位平等，体现出民事活动中的平等原则；从被拆迁房屋的所有权益或使用权益转移角度讲，被拆迁方处于被动地位，即被拆迁方必须服从国家建设需要，体现出国家的行政管理关系，即服从与被服从关系。因此，保护合法权益，一方面是从平等主体原则出发，保护当事人在房屋拆迁活动中的财产权益，使之不因拆迁而受到损害；另一方面，从服从国家利益的角度，使被拆迁方的房地产权益按时转移，以保证国家利益的顺利实现。

在房屋拆迁法规立法实践中贯彻保护合法权益原则，就是要用法规形式来确立当事人之间的权利义务关系，用法律界定房屋拆迁双方当事人合法权益。例如，土地使用权的保护，在过去，国有土地使用权不是经营对象，是无价的，在房屋拆迁中一般不予补偿；而现在，国有土地使用权实行有偿出让和转让后，国有土地使用权作为一种财产权益，是有价值的。房屋拆迁中遇到这种问题时，如何确定有偿与无偿之间的权利义务关系等，就应用房屋拆迁法规来界定。又如，对未经批准建设的违法建筑的范围等，也要用房屋拆迁法规来界定。

因此，房屋拆迁贯彻保护合法权益原则，一方面要明确界定房屋拆迁合法权益的内涵和外延，哪些属合法权益，哪些不属合法权益，只有明确了合法权益的内容，才能保护合法权益的客观对象；另一方面，要明确保护措施。例如民事纠纷的调解、裁决和诉讼等，行政纠纷的复议、诉讼等。

四、取信于民，谁拆迁谁安置补偿原则

取信于民，就是要在房屋拆迁管理工作中，紧紧地依靠

人民群众，坚持走群众路线。它要求在制定房屋拆迁法规时，要充分体现人民群众的整体利益；在制定了房屋拆迁法规后，要广泛深入宣传，让人民群众了解和掌握房屋拆迁法规的具体内容。在房屋拆迁实施中，要充分发挥人民群众的监督作用，以此强化人民群众参与房屋拆迁管理的意识，沟通拆迁人、被拆迁人、房屋拆迁行政管理部门之间的理解，增强合作。

房屋拆迁中贯彻谁拆迁谁安置补偿，是针对建设单位而言的。建设单位在建设活动中，应对被拆迁方的安置与补偿负全面责任。建设单位拆迁他人房屋后，不仅要依法对被拆迁人进行安置与补偿，而且不能把对被拆迁人的安置与补偿责任推给国家或房屋拆迁行政主管部门。

坚持取信于民，谁拆迁谁安置补偿原则，对房屋拆迁中各项权利义务的实际履行，具有重要意义。因为，房屋拆迁中的拆迁人是被拆迁房地产权益的实际受让者，而被拆迁人则是被拆迁房地产权益的出让者。按照权利义务对等原则，被拆迁房地产权益的实际受让者在继受权益的同时，就应承担相应的安置与补偿义务；被拆迁房地产权益的出让者在出让权益的同时，享有要求拆迁人进行安置与补偿的权利。只有这样，才能有效地维护房屋拆迁秩序。

第三节 房屋拆迁权

我国有关法律法规规定，被拆迁人的房地产权益，受法律保护。任何单位和个人，如果不能依据法定事由并报请法定有权部门批准，都无权干涉。因此，建设单位要拆迁他人房屋，首先应当依据法定事由，取得房屋拆迁权。这是建设

单位拆迁他人房屋的基本依据。

一、房屋拆迁权的取得

建设单位取得房屋拆迁权，必须符合房屋拆迁法规的规定。我国房屋拆迁法规规定，任何单位需要拆迁房屋，必须持国家规定的批准文件、拆迁计划、拆迁方案，向当地房屋拆迁主管部门提出拆迁申请，经批准并发给房屋拆迁许可证后，方可拆迁。有些地方法规也对此作了规定，例如，江苏省城市房屋拆迁管理条例第五条规定：“因城市建设需要拆迁房屋的单位和个人（以下统称拆迁人），须持建设项目批准文件、建设用地规划许可证、建设用地批准文件和其他有关批准文件，向当地房屋拆迁主管部门提出房屋拆迁申请，交纳拆迁管理费，领取房屋拆迁许可证后，方可委托或自行拆迁。”

这里，国家规定的批准文件是指按照国家规定的基本建设程序，由国家和地方各级政府计划主管部门批准立项的文件；城市规划主管部门的选址意见书、建设用地规划许可证；城市土地行政主管部门的建设用地批文等。

拆迁计划和拆迁方案，是指建设单位根据批准的投资规模，对建设项目用地范围内拟拆除的房屋数量、涉及人口、安置房源、安置与补偿费用等进行调查摸底后的计划实施方案。

建设单位只有在其拆迁申请经当地房屋拆迁主管部门批准，取得由当地房屋拆迁主管部门颁发的房屋拆迁许可证后，才获得了房屋拆迁权。换句话讲，凡是没有取得当地房屋拆迁主管部门的批准，没有取得房屋拆迁许可证的建设单位，就没有房屋拆迁权。没有房屋拆迁权的建设单位无权拆迁他人房屋。

二、房屋拆迁权的实施

房屋拆迁权的实施就是房屋拆迁权在实际拆迁工作中的