



《广州市城市房屋 拆迁管理办法》释义

杨承志 丁剑清 著
张 丽 古 华

GUANGZHOU SHI CHENG SHI FANG WU
CHAI QIANG GUAN LI BAN FASHI YI

吉林人民出版社

《广州市城市房屋 拆迁管理办法》释义

杨承志 丁剑清 著
张 丽 古 华

吉林人民出版社

《广州市城市房屋拆迁管理办法》释义

著 者:杨承志 丁剑清 张 丽 古 华

责任编辑:李艳萍 lyp@jlpph.com 电 话:0431-5649681

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 4646 号 邮政编码:130021)

印 刷:长春市第九印刷有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:7.375 字数:200 千字

标准书号:ISBN 7-206-03650-3/D·1387

版 次:2004 年 9 月第 1 版 印 次:2004 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1-1 500 册 定 价:18.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

编写说明

广州市人大 1997 年颁布实施的《广州市城市房屋拆迁管理条例》对于规范我市城市房屋拆迁行为,加强城市房屋拆迁管理,维护拆迁当事人的合法权益,保障城市建设项目的顺利进行,发挥了积极的作用。但随着我市城市建设的快速发展,这一条例的不少规定已明显不适应客观实际需要。2001 年,国务院对 1991 年 6 月颁布的《城市房屋拆迁管理条例》进行了修订。修订后的《城市房屋拆迁管理条例》在调整对象、补偿安置范围、原则等方面有了很大改变。为保障社会主义法制的统一性,同时解决实际工作中存在的问题,广州市人大常委会、广州市政府法制办公室和广州市国土资源和房屋管理局在总结分析我市多年来拆迁工作经验教训的基础上,深入调查研究,修订、起草了《广州市城市房屋拆迁管理办法》,经市人大审议通过后,于 2003 年 9 月经广东省第十届人民代表大会常务委员会第六次会议批准,自 2004 年 1 月 1 日起实施。

为了使广大群众全面、系统地了解 and 掌握新的《广州市城市房屋拆迁管理办法》,广州市政府法制办公室、广州市国土资源和房屋管理局从事起草工作的部分同志,根据个人体会,编著了《广州市城市房屋拆迁管理办法释义》(以下简称《释义》)。《释义》具有以下特点:一是详尽地阐述了《广州市城市房屋拆迁管理办法》所体现的新思路,二是采取逐条释义的方式,对立法背景、意义、概念以及如何操作等进行了必要的说明和解释。

《释义》内容全面、系统、实用,是从事城市房屋拆迁管理和实务的工作人员、法律工作者以及广大人民群众学习理解城市房屋拆迁法律知识的必备参考材料。

目 录

绪 论	(1)
第一章 总则	(12)
第二章 拆迁管理	(18)
第三章 拆迁补偿与安置	(50)
第四章 罚则	(78)
第五章 附则	(89)
附 录	
城市房屋拆迁管理条例	(92)
城市私有房屋管理条例	(100)
广州市城市房屋拆迁管理办法	(105)
广州市城市房屋拆迁管理条例 (废止)	(115)
广州市房地产开发办法	(127)
城镇最低收入家庭廉租住房管理办法	(136)
广州市闲置土地处理办法	(142)
国务院办公厅《关于认真做好城镇房屋拆迁 工作维护社会稳定的紧急通知》(国办 发明电〔2003〕42号)	(150)
建设部关于印发《城市房屋拆迁估价指导意见》 的通知(建住房〔2003〕234号)	(154)
建设部关于印发《城市房屋拆迁行政裁决工作规 程》的通知(建住房〔2003〕252号)	(161)

- 广东省人民政府关于认真做好《城市房屋拆迁管理条例》贯彻实施工作的通知
(粤府〔2002〕22号) (168)
- 广东省建设厅、广东省监察厅《关于防止和纠正城镇房屋拆迁中侵害居民利益行为有关问题的通知》(粤建房字〔2004〕54号) (170)
- 广州市人民政府《关于建立广州市新的住房供应体系的通知》(穗府〔2001〕13号) (174)
- 广州市人民政府关于印发《广州市城市房屋拆迁补偿安置资金使用监督管理暂行规定》和《广州市城市房屋拆迁补偿安置资金总额核定暂行办法》的通知(穗府〔2004〕21号) (180)
- 广州市人民政府关于印发《广州市城市房屋拆迁补偿裁决规则》的通知(穗府办〔2004〕31号)..... (185)
- 广州市国土房管局《关于加强直管房拆迁补偿管理的通知》(穗国房字〔2002〕121号) (194)
- 广州市国土房管局关于印发《广州市城市房屋拆迁补偿评估管理暂行规则》等文件的通知(穗国房字〔2003〕831号) (196)
- 广州市国土房管局《关于公布广州市城市房屋拆迁补偿评估机构的通知》(穗国房字〔2003〕841号) (207)
- 广州市国土房管局关于印发《广州市城市房屋拆迁摇珠方式确定房地产评估机构操作规则》的通知(穗国房字〔2004〕182号) (211)
- 国家计委、财政部《关于规范房屋所有权登记费计费方式和收费标准等有关问题的通知》

（计价格〔2002〕595 号）	（215）
摇珠方式确定房屋拆迁评估机构工作流程	（221）

绪 论

《广州市城市房屋拆迁管理办法》（以下简称《办法》）已于2003年9月3日经广州市第十二届人民代表大会常务委员会审议通过，2003年9月26日经广东省第十届人民代表大会常务委员会第六次会议批准，2003年10月23日公布，自2004年1月1日起施行。这部涉及面广，调整城市房屋拆迁复杂利益关系的地方性法规的公布施行，标志着我市城市房屋拆迁管理工作又迈上了一个新的台阶。

一、制定《办法》的必要性

1991年6月1日，国务院制定的《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称国务院1991年《条例》）开始实行，是我国第一部有关城市房屋拆迁管理的行政法规。

1992年1月6日，广州市人民政府根据国务院1991年《条例》制定的《广州市城市房屋拆迁管理实施办法》开始施行。这是我市第一部关于城市房屋拆迁管理的政府规章。

1997年9月1日，广州市人大常委会制定的《广州市城市房屋拆迁管理条例》（以下简称广州市1997年《条例》）开始施行。这是我市第一部关于城市房屋拆迁管理的地方性法规。

这些法规和规章的实施，为拆迁当事人之间的补偿安置，拆迁项目的顺利实施以及城市房屋拆迁的行政管理提供了极为重要的法律依据，同时，也标志着我国城市房屋拆迁工作进入了规范化、法制化的轨道，对于规范城市房屋拆迁行为，加强对城市房

屋拆迁的管理，维护拆迁当事人的合法权益，保障城市建设的顺利进行，发挥了积极作用。

但是，随着改革的深化和社会主义市场经济的发展，原来一些法律规定已经明显不适应当前的客观实际。一是经济体制环境发生了很大变化。当时的一些法规在制定时，是在计划经济体制背景下制定的（特别是国务院 1991 年《条例》），而现在我国已经建立了社会主义市场经济体制；二是法律制度环境发生了很大变化。随着我国民主法制建设的加速推进，近年来，制定颁布实施了一大批经济、民事、行政各方面的法律、法规，城市房屋拆迁管理必须与这些法律、法规相衔接；三是房屋所有制的结构发生了很大变化，城镇房屋从以公有为主逐渐转化为非公有为主；四是城市建设的思路发生了很大变化，以追求建设速度和效率转向以环境、生态建设与速度并重的发展阶段。因此，国务院 2001 年对 1991 年《条例》进行了修改，2001 年 6 月 13 日以中华人民共和国国务院令 305 号公布，自 2001 年 11 月 1 日起施行。

广州市 1997 年《条例》自 1997 年 9 月 1 日实施以来，对于规范我市城市房屋拆迁行为，加强城市房屋拆迁管理，维护拆迁当事人的合法权益，保障城市建设项目的顺利进行，发挥了积极的作用。但随着我市城市建设的发展与变化，该条例的不少规定已明显不适应客观实际的需求，尤其是其制定的依据——1991 年国务院《条例》已于 2001 年进行了修订，广州市 1997 年《条例》在调整对象、补偿安置的范围、原则等方面都与国务院新修订的《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称国务院《条例》）不一致。为保障社会主义法制的统一性，同时解决实际工作中存在的问题，有必要对我市多年来拆迁工作的经验教训进行总结分析，并依据国务院《条例》，重新制定我市城市房屋拆迁管理规范。

二、《办法》制定的过程

《办法》是从2001年开始起草。2001年下半年，随着国务院《条例》的出台，市城市房屋拆迁管理办公室与国土房管局法规处抽调人员，组成《办法》草拟工作小组开展调研工作。2001年底，《办法》经市人大批准作为广州市2002年地方性法规立法计划项目。从2001年6月份开始，起草人员通过认真的调研和讨论，以及多次听取各单位、各部门意见，于2001年12月19日完成确定了《办法》的草拟稿，经国土房管局办公会审议通过后，上报广州市政府法制办审查。市政府法制办在审查过程中又进行了多次的研讨论证，共征求了十几个部门的意见，召开了部门意见协调会和市人大法制工委、城建环资工委参加的立法座谈会，还几次召开立法专家论证会，并于2002年8月14日在广州日报上刊登了《办法》的征求意见稿，广泛听取社会各界人士的意见。在汇总各方面意见的基础上，市政府法制办又进行了修改，并于2002年9月23日经市政府第11届96次常务会议讨论通过，随后提交广州市人大审议。市人大城建环资工委和市人大法制工委又多次召集会议对《办法》中一些争议较大的问题进行论证，听取多方意见后进行了修改，并提交市人大审议。

三、制定《办法》的主要原则

制定《办法》坚持了以下原则：

（一）坚持了社会主义法制统一的原则。依据国务院2001年制定的《条例》确定我市拆迁管理规范的内容，以保证我市的《办法》与国务院《条例》相一致。

（二）坚持了保障拆迁当事人合法权益的原则，提高拆迁门槛，规范拆迁行为。在保护房屋所有人财产权的同时，妥善解决房屋使用人的安置问题。

（三）坚持了维护社会稳定的原则，尽可能从制度上防止拆

迁“烂尾”问题的发生，避免拆迁安置影响社会稳定。

(四) 坚持了转变政府职能，规范政府行为的原则。明确界定政府行政管理权限和管理程序，按《中华人民共和国行政许可法》的要求，可以由公民自行解决或者由社会中介组织解决的事务，由公民和社会中介组织解决。政府管理的事务也尽量明确权限和责任。

(五) 注意《办法》与广州 1997 年《条例》的衔接。同时根据广州的实际情况，对拆迁行为进行规范和完善。

四、《办法》的主要内容

《办法》共五章三十九条。第一章共三条，规定了城市房屋拆迁适用范围及管理部门；第二章共十八条，规定了城市房屋拆迁管理的内容、程序、时限等，主要包括拆迁许可证、拆迁公告的内容、拆迁人员、拆迁单位、拆迁补偿安置协议、拆迁补偿安置资金、拆迁补偿安置用房等的管理；第三章共十三条，规定了城市房屋拆迁补偿安置的基本原则、补偿对象、补偿方式以及拆迁人、被拆迁人在房屋拆迁补偿安置中的权利和义务；第四章罚则共三条，主要规定了违反拆迁许可管理制度以及房地产行政主管部门工作人员违反有关规定的处罚制度；第五章是附则，共两条，主要规定了本办法实施的时间和广州市 1997 年《条例》的废止等内容。

五、《办法》与广州市 1997 年《条例》在内容上的主要区别

《办法》与广州市 1997 年《条例》内容比较，主要的变化：

(一) 关于拆迁人和被拆迁人。确定房屋的拆迁人和被拆迁人是实施拆迁补偿的关键。广州市 1997 年《条例》第三条规定“本条例所称拆迁人，是指取得房屋拆迁许可证的建设单位和个人。本条例所称被拆迁人，是指被拆迁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。”而《办法》则采用了国务院《条例》中确定的拆迁人和被拆迁人的概念。国务院《条例》第四条规定：“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。”可见，在拆迁人的概念中有两点变化：

一是取消了个人作为拆迁人的资格。这主要是考虑到拆迁活动在现今实践中一般都是由项目法人实施，个人作为拆迁人的情况较少，同时拆迁活动所需补偿资金较大，为保护被拆迁人的利益，个人也不宜作为拆迁人；

二是将“建设单位”改成了“单位”，原因在于实践中，实施拆迁的不一定是建设单位。例如，政府在收购储备用地时委托拆迁单位就不一定是建设单位。

在被拆迁人的定义中，《办法》主要有三点变化：

一是将房屋使用人排除在外，这是对广州市 1997 年《条例》的重大修改。广州市 1997 年《条例》规定的被拆迁人，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”。广州市 1997 年《条例》的规定是在公有房屋为主体的情况下制定的，在当时的历史环境下是符合实际情况的，对城市建设的顺利进行也起到了很好的推动作用。但是，从房屋产权和维护管理来说，房屋所有人和使用人之间只是一种房屋租赁关系，房屋使用人处于次要、从属地位，在未得到所有人授权或者许可的情况下，使用人无权对房屋行使处分、收益权。实践中拆迁人不征求房屋所有人意见而直接与房屋使用人达成补偿安置协议的做法损害了房屋所有权人的利益，同时导致法律关系混乱。《办法》将被拆迁人界定为房屋所有人既是实践的需要，又理顺了法律关系，体现了保护产权人合法权益的基本原则。

需指出的是，虽然《办法》规定使用人不是被拆迁人，但对使用人的利益还是予以了特别保护。例如，《办法》第十一条规定，拆迁出租房屋，拆迁补偿安置协议由拆迁人、被拆迁人、被拆迁房屋的承租人三方签署。同时，拆迁出租房屋时，被拆迁人和承租人对解决租赁关系达不成协议的，拆迁补偿实行产权调换，并且承租人有权承租产权调换房。

二是《办法》在被拆迁人定义中只提房屋，不提附属物。这是因为从法律上分析，房屋为主物，附属物为从物，在法律或者合同没有相反规定时，从物和主物的权利主体一致。

三是《办法》取消了广州市1997年《条例》关于代管人、国家授权的国有房屋及其附属物的管理人作为被拆迁人的规定。这主要是考虑到，代管人只是房屋所有人的委托人，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；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，没必要单列。

（二）关于补偿的依据。《办法》规定了拆迁补偿安置的原则，即对房屋所有人进行补偿，兼顾对使用人的安置。因此《办法》明确对房屋所有人的拆迁补偿安置以“物”（房屋）和以房地产权证所列登记事项为依据（第二十二條），修改了广州市1997年《条例》以“人（户口）”作为拆迁补偿主要依据的原则。这一修改主要是考虑到：一方面，“人”是动态的，会因户口迁移、生育等因素使拆迁安置人口发生变化，而“物”则是“静态”的，相对稳定；另一方面，以“物”为补偿依据可避免拆除同一标的物，因居住人口不一而导致补偿标准不一，防止被拆迁人在拆迁公告发布前大量迁入户口，加重拆迁人的负担。因此，《办法》把补偿安置与户口分离，淡化人口因素，以房屋价值作为补偿安置的标准，既符合法理，也便于实践中操作。

(三) 关于补偿的标准。广州市 1997 年《条例》第二十二条规定了二个补偿标准：“补偿的金额按照所拆房屋建筑面积的重置价格结合成新结算；或者由当地房地产交易所参考近期同类房屋市场交易价给予评估作价。”而《办法》第二十五条改为一个标准：即“被拆迁房屋的货币补偿金额，根据房屋的区位、用途、建筑面积等因素，以房地产市场评估价确定。”所谓“重置结合成新”是指按照当前的技术水平和材料建造同样功用的房屋所需的建筑成本并折旧计算，由此可见，这种补偿标准，补偿的仅仅是房屋的残存价值，没有考虑房屋产权人的土地及房屋的权利价值，实际上损害了产权人的合法权益。实践证明，对被拆迁人这样的补偿不足以使被拆迁人在市场购买到相应的房屋。因此，《办法》规定，对被拆迁人的补偿，应根据被拆迁房屋的市场价格确定。同时，该条还规定了历史旧城区范围内的拆迁补偿要在市场价格的基础上再上浮百分之二十。这样规定，一是更加有利于保护被拆迁人的合法权益；二是有利于被拆迁人按照个人意愿购买房屋；三是对老城区的城市房屋拆迁进行限制。

(四) 关于拆迁补偿的评估。《办法》规定被拆迁房屋的补偿按市场价来评估，但由谁来委托？谁来支付评估的费用？谁来评估呢？不同的评估机构往往容易产生不同的评估结果，所以在立法中解决好这个问题是关键。

1. 关于委托评估的主体。房屋拆迁评估机构是由拆迁人委托还是被拆迁人委托，在论证过程中存在较大争议。一种观点认为，拆迁评估应当由拆迁人委托，因为拆迁是强制行为，如果由被拆迁人委托，根据谁委托谁付费的原则，势必增加被拆迁人的负担，即让被拆迁人自己掏钱证明将被强制拆迁房屋的价值，不够合理；另一种观点认为，拆迁双方当事人对于补偿金额如不能达成协议，双方就自己提出的补偿金额都有举证的权利，也有放弃举证的权利，如果仅规定由拆迁人委托评估，不仅是对被拆迁

人权利的限制，而且评估结果的公正性也易受到质疑。《办法》综合了上述观点，规定了双方当事人可以共同委托房地产评估机构评估，对于共同委托达不成协议的可以分别委托（第二十四条）。这样规定使当事人具有共同或分别委托评估机构的权利，但双方当事人共同委托的，评估结果对于双方当事人都具有约束力；当事人一方委托评估的，只有在另一方当事人认可的情况下，才具有约束力。

2. 关于评估机构的确定问题，《办法》规定共同委托不成或者对分别委托评估的结果有异议的，经拆迁当事人申请（双方均可提出申请），可以由市房地产行政主管部门采用随机抽取的方式确定房地产评估机构进行评估，评估结果作为补偿安置的依据。

3. 评估的费用按谁委托谁支付的原则确定，共同委托的评估费用由拆迁人支付。

（五）关于“回迁”问题。回迁是广州市以往在房屋拆迁过程中一直采用的补偿安置方式。在《办法》论证的过程中，对于是否保留回迁这种补偿安置方式，一直是争论的焦点。

一种观点认为，回迁存在制度上的缺陷。广州市 1997 年《条例》规定回迁的安置方式，立法本意是为了进一步保障被拆迁人的权益，但由于“回迁”安置的房屋不是现楼，只有房地产开发商的拆迁建设项目顺利进行，回迁安置才可能实现。这样一来，开发商的经营风险转嫁给被拆迁人，一旦出现“拆迁烂尾”，被拆迁人的回迁就无法保障。目前，大量的拆迁上访都是因此造成的。所以，为保障被拆迁人的利益，应当取消回迁安置方式而设立其他的安置方式。

另一种观点认为，虽然回迁这种安置方式产生了很多社会问题，但鉴于国务院《条例》未明确禁止，故本市的地方性法规不宜明文禁止。

《办法》原则上倾向于第一种观点,不再明确规定回迁,而代之以原址产权调换,即规定被拆迁人选择原址产权调换的,拆迁人和被拆迁人应当签订产权调换协议,在协议中明确约定,同时拆迁人应当在被拆迁人搬迁前一次性支付被拆迁房屋的货币补偿款。

这样规定主要考虑:广州市 1997 年《条例》规定的回迁,使被拆迁人可以在原居住地获得同等面积的新房屋,因此大量的拆迁户更愿意选择“回迁”这种补偿方式。而根据国务院新《条例》规定以市场评估价格为基础确定的拆迁补偿安置标准和原则,即使被拆迁人选择“回迁”,实际上已是在重新购买原址的新建房屋,而不是广州市 1997 年《条例》“回迁”意义上的等面积交换,这就是说,它与被拆迁人先选择货币补偿,按照市场评估价格取得被拆迁房屋的货币补偿款,等房屋建成后购买,所付出的金钱是相同的,即选择原址产权调换在实质上与选择货币补偿是等值的,这种安置方式相对于“回迁”来说,使被拆行人避免承担开发商的经营风险,有效防止了“拆迁烂尾”问题,从而更能保障被拆迁人的利益。《办法》还规定被拆迁人选择原址产权调换的,应当在拆迁补偿安置协议中明确,同时拆迁人应当在被拆迁人搬迁前一次性支付被拆迁房屋的货币补偿款,原址产权调换的房屋建成后,被拆迁人可以根据补偿协议中产权调换的约定,在 15 日内优先与拆迁人签订产权调换协议(第三十三条)。据此,《办法》已没有必要再对“回迁”作明确规定。

(六) 关于拆迁补偿安置资金的监督管理。《办法》第四条、第二十条中增加了拆迁补偿安置资金监督管理的内容,并明确授权市人民政府制定相关规定。这是保障被拆迁人权益的一项重要举措。《办法》规定,存入银行的补偿安置资金存款数额不得低于补偿安置资金总额的 50%, 补偿安置资金存款数额与补偿安置用房的价值之和不得低于补偿安置资金总额。而且,补偿安置资金必须存入专用帐户,在拆迁补偿安置工作完成前,不得挪作

他用。

(七) 关于被拆迁人的权益保护。维护拆迁当事人的合法权益，特别是保护处于弱势地位的被拆迁人的权益是《办法》制定过程中的一项最主要原则。因此，立法过程中，立法小组的同志以这一原则作为出发点并落实在具体条款中。例如：

1. 为避免拆迁人对被拆迁人的补偿安置无法落实，《办法》设置了两道保障防线：一是规定拆迁主管部门在核发拆迁许可证时，申请房屋拆迁许可证的单位只有提供了不低于补偿安置资金总额 50% 的补偿安置资金存款证明及产权自有、未设定抵押的安置用房证明，并且两者之和不低于补偿安置资金总额，拆迁主管部门才可以核发拆迁许可证，从而可避免无资金实力的单位实施房屋拆迁（第四条）；二是核发了拆迁许可证后，房地产行政主管部门应当监控补偿安置资金及安置用房。补偿安置资金必须全部用于房屋拆迁的补偿安置，不得挪作他用；补偿安置用房在拆迁人完成补偿安置前，不得抵押、转让、租赁等，从而保证补偿安置资金和安置用房确实用于补偿安置被拆迁人（第 20 条）；

2. 为实现对被拆迁人的救济和保护，规定本市历史旧城区范围内的被拆迁房屋的补偿价格，按照房屋市场价格增加百分之二十确定。

3. 《办法》删除了广州市 1997 年《条例》关于回迁、拆迁人违约应当支付 300% 的临迁费及原居住面积人均不足 5 平方米，按人均 5 平方米安置等内容，因为实际上这些规定并不能真正保障被拆迁人的权益。比如“回迁”，其立法本意是为了进一步保障被拆迁人的权益，但由于“回迁”安置的房屋不是现楼，只有房地产开发商的拆迁建设项目顺利进行，回迁安置才可能实现，这样一来，开发商的经营风险转嫁给被拆迁人，一旦出现“拆迁烂尾”，被拆迁人回迁就无法保障。目前，大量的拆迁上访就是因此造成的。又如拆迁人违约应当支付 300% 的临迁费的