

谈建设控制区内房屋拆迁的有关问题 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E8_B0_88_E5_BB_BA_E8_AE_BE_E6_c122_479730.htm

公路两侧建设控制区内房屋拆迁是不同于城市房屋拆迁、征地拆迁的另一拆迁类型。由于立法的滞后和现行法律法规的不完备，各级人民政府在处理开发与保障私权关系上显得无所适从，难以兼顾，导致纠纷频发甚至矛盾激化。因此，以案说法，加强对建筑控制区内房屋拆迁问题的理论探讨具有重大的现实意义。

一、案情概述 2003年4月份，某县人民政府按照上级决定对新辉公路进行拓宽改造，发布了对新辉公路建设进行拆迁的通告，政府因临时建设而组建的公路建设指挥部按照通告的规定发布了关于新辉公路改造拆迁的实施办法，并对被拆迁户送达了拆迁通知书。此次拆迁共涉及该县某镇10个村庄141户，房屋面积达35000平方米。其中44户对拆迁通告、办法、拆迁通知书不服，向市中级人民法院提起行政诉讼（以下简称HM拆迁案）。诉讼期间，政府与被拆迁户达成了补偿协议，交付了补偿款物，批划了宅基地，提供了其它优惠条件，并对少数领取了补偿款而未自行拆迁的被拆迁户的房屋进行了强制拆除。一审法院经审理认为：44个被拆迁户对县政府的拆迁行为具有诉权，但其房屋均位于省道两侧建筑控制线以内，属于违章建筑。因房屋补偿问题已达成协议，故对其要求撤销通知、办法和拆迁通知书以及要求赔偿的诉讼请求不予支持，遂判决驳回了44个被拆迁户的诉讼请求。其中25个被拆迁户不服，向省高级人民法院提起上诉。二审法院审理认为：公路建设者需要在集体土地上进行公路建设

，应当先行征地，将集体土地国有化后进行建设。县政府在没有征地手续的情况下，给上诉人下发拆迁通知书，组织强制拆除，属程序违法，应确认违法。其中4户因其不能提供建房的合法手续，赔偿请求不予支持，上诉被驳回；另外21户的房屋因系有关部门批准后所建，县政府应参照该市国家建设征用土地上附着物补偿标准，扣除已交付的补偿款物价格后在接到判决之日起30日内予以赔偿。依照终审判决，县政府应对胜诉的21个被拆迁户支付93万余元赔偿款。需要说明的是，县政府对新辉公路的拓宽改造，实质上是对公路两侧建筑控制区进行的规范治理，公路边沟以内的公路本身并非进行再建设，公路边沟也并非向外拓展，公路的宽度依旧保持1992年拓宽时的宽度。

二、公路两侧建筑控制区房屋内的拆迁不应等同于公路建设征用土地上的拆迁，土地征用不是控制区内房屋拆迁的前置程序。HM拆迁案发生在全省公路建设期间，但该案的拆迁属于公路两侧建筑控制区内房屋的拆迁，而非公路建设征用土地上的拆迁。新辉公路建设早已完成，“公路用地”仅指公路两侧边沟及边沟以外不少于一米范围的土地，这些土地早在公路建设之前已征为国有，并未发生争议。“建筑控制区”系为保障公路畅通和出行安全而被依法划定的限制建筑的区域，其目的是为了限制建筑以保障安全，且为日后的公路拓宽备用土地。至今没有法律规定也没有必要将其征为国有，改变土地性质。因为一则国家没有足够的公路建设资金将控制区内的土地征为国有；二则征为国有予以闲置是对土地资源的浪费；三则控制区土地的集体所有性质有利于发挥土地的最大价值，如可以种植庄稼、树木等增加农民收入。当然，控制区内土地所有权的行使

是不完全的，表现在其合法建筑的翻建、改建、扩建受限，且有被责令撤除的风险。因此，对公路两侧建筑控制区房屋的拆迁，依据的是公路法、公路管理条例以及省市路政管理的有关规范性文件，而不同于公路建设征用土地上拆迁的依据，该类拆迁依据的是土地法等法律法规，因而土地征用不是控制区内房屋拆迁的前置程序，二审法院以土地未征用为由确认拆迁程序违法属事实不清、定性不准、适用法律错误。

三、被拆迁人房屋均位于公路两侧的建筑控制区内，被拆迁人理应在限定的期限内自行拆除，县政府拆迁行为具有合法依据。公路法、公路管理条例、省公路管理条例、省公路路政管理规定、省政府关于加强公路路政管理的通告以及市政府关于加强公路两侧建筑控制区管理紧急通知等一系列法律、法规和其他规范性文件对不同类型的公路两侧的建筑控制区范围进行了明确界定。新辉公路是省道三元线的一段公路，属省二级公路。依照规定，新辉公路两侧的建筑控制区为公路边沟外缘以外十五米。HM拆迁案中被拆迁人的房屋均位于建筑控制区内，这一基本事实得到了一审法院的认定。省人民政府为加强公路路政管理，于1992年7月23日发出了通告，通告不仅明确了公路两侧建筑控制线的范围，而且对不同时期的合法建筑和违章建筑进行了定性，并作出了具体要求。其中规定：“凡一九八八年一月一日至本通告发布之日止，经土地管理、城建部门批准在公路控制线范围以内的占地和建成的建筑物，均视为临时用地和临时建筑，要在限期内搬迁出公路建筑控制线以外”。市政府在贯彻落实省政府通告的实施意见中对上述时间段经批准的占地和建（筑）构筑物规定：“仍视为违章用地和违章建筑，必须

在1993年1月31日前拆除完毕”。HM拆迁案中被拆迁的房屋由于县政府1988年7月颁发了有关证件（被拆迁人上诉状中称），因而符合省、市规定的上述情形，依省政府规定属临时建筑，依市政府规定属违章建筑。虽然省、市政府对位于公路两侧建筑控制区的该种情形下房屋的定性不同，但均作出了限期拆除的规定。市政府实施意见中要求必须在1993年1月31日前拆除完毕，在其后即2000年5月17日的关于加强公路两侧建筑控制区管理的紧急通知中再次限定了自行拆除的期限，并规定了逾期的后果。这一切表明被拆迁人的房屋理应在限定时间内自行拆除，否则将被强制拆除，以保障公路通畅和出行安全。县政府依据有关法律法规和省市政府规范性文件的规定，组织力量拆除本应自行拆除但逾期不予以自行拆除的建筑物是履行管理职责的体现，具有合法性。四、县政府与被拆迁人之间的补偿协议基于双方自愿，合法有效，且在诉讼过程中自行达成，人民法院予以确认具有法理基础。省、市政府对本案拆迁房屋的定性不同，临时建筑意味着补偿，违章建筑意味着无条件拆除。县政府从实际出发，从群众利益出发协商达成补偿协议，体现了对被拆迁人的关爱。在44个被拆迁户认为通知、方法及拆迁通知书等具体行政行为违法诉至法院后，县政府没有放弃就拆迁补偿问题的协商解决，派出工作人员走访座谈，终于与被拆迁户达成了补偿协议，并且兑付了补偿款。这是出于自觉自愿的协议，是双方真实的意思表示。补偿标准是政府考虑到自身的财力和当地的实际情况，当然政府对此数额也并非无所作为，仅此而已，而是采取力所能及的诸如批划宅基地、提供建筑材料、筹建新村、硬化新村路面、架设新村路灯等方法予以非金

钱利益的补偿，这一切都得到了被拆迁户的理解和接受。这样的补偿协议应该说是合情合理，真实有效。政府与被拆迁人签订的拆迁补偿协议，发生于诉讼过程中，且在此过程中，被拆迁户实际领取了补偿款物，享受了政府提供的优惠便利。这些表明双方当事人就拆迁问题达成了和解协议且已实际履行，双方对民事权利的行使和处分具有正当性与合法性。依据行政诉讼法第六十九条赔偿诉讼可以适用调解的规定，以及最高法院《关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》第四条的规定精神，对此应予确认。人民法院民事调解工作若干问题的规定自2004年11月1日起施行，而本案在此前已经受理，该规定施行后尚未审结，因而该规定对本案具有拘束力和指导性。二审法院否认协议效力，并以国家建设征用土地上附属物补偿标准判赔被拆迁人是显失公平的，属适用法律错误。综上所述，公路两侧建筑控制区内房屋拆迁不同于城市房屋拆迁和国家建设征用土地的拆迁，主要区别在于拆迁房屋所在的土地权属性质不同、法律依据不同和补偿标准不同；省市政府对路政管理的规定是具有法律约束力的规范性文件，是行使行政管理权的表现，县政府贯彻执行上级政府规定的行为，是依法履行工作职责，具有合法性；拆迁过程中被拆迁房屋的补偿、安置等属于被拆迁人的私权范围，其与拆迁人的协议属于民事权利的行使和处分，无违背国家法律法规禁止性规定的情形，且在诉讼过程中自行达成的，人民法院应予以确认。编辑：汤昊 haot@acla.org.cn

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com