

建立规范的房屋拆迁制度 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E5_BB_BA_E7_AB_8B_E8_A7_84_E8_c122_484153.htm

随着国民经济的持续快速发展和城镇化进程的加快，城镇面貌发生了显著变化。与此同时派生了另一种城市发展现象：房屋拆迁。由于在城市房屋拆迁中，拆迁管理工作不到位、拆迁补偿标准确定机制不完善、行政裁决和强制执行不规范、适合被拆迁人需求的中低价位房屋供应不足等原因，引起大量的群体性上访事件，对社会稳定造成严重影响。拆迁问题表面上看是一个城建纠纷问题，实际上它已牵涉到法律、政府职能、公众权利等多个方面。因此，要建立健全房屋拆迁的法律法规，处理好加快城市改造、提高城市品位和居民生活质量与保护被拆迁人合法权益的关系，依法进行房屋拆迁。

一、房屋拆迁过程中存在的主要问题

1、拆迁主体、拆迁程序不合法。大多数拆迁户对于正常的房屋拆迁持理解和支持的态度，但由于政府部门在拆迁工作中管理职能与拆迁行为不分，法制观念不强，习惯于用行政干预代替法律、法规，有法不依，以权、以言代法的现象比较突出，违法行政，出现职能错位、越位和缺位，引发了群众强烈不满，造成较大的社会矛盾。透视政府在城市拆迁中的行政违法行为，主要表现为：（1）房屋拆迁管理部门热衷于接受委托，承担具体的拆迁任务，在被拆迁人有意见时，又以主管部门的权威进行压制，政企不分、政事不分。有的为了增加拆迁业务量，甚至不惜违反规定将本不属于拆迁的项目，强制性纳入拆迁；（2）拆迁裁决程序缺乏公开、公正性，裁决内容不具体。许多拆迁户反

映，拆迁主管部门对被拆迁的房屋、附属建筑、临时建筑、违法建筑认定的随意性很大，认定事实缺乏依据，透明度不够。有的拆迁裁决只有限期搬迁，而无安置补偿内容；有的不按房产证上的合法面积和市场估价作补偿。而在组织拆迁听证、监督中介机构公正评估等方面，又无所作为。（3）滥用拆迁行政许可权。一些地方政府为追求效率而忽视法定程序，政府还未收回拆迁户的土地使用证，就擅自将房屋的土地使用权交给开发商；未经法定审查和审批程序就组织实施拆迁计划；向不具备申领许可证的人颁发拆迁许可证，导致违法拆迁；（4）拆迁前也不听取被拆迁人的意见，拆迁补偿、安置标准不公开，老百姓有异议时，不认真解释，剥夺拆迁户的知情权和选择权。（5）部分执法人员的素质不高，法律知识缺乏，违背拆迁执法程序，采用暴力、野蛮行为强拆群众房屋，从而引发矛盾。

2、在安置补偿上对拆迁人的合法权益保护不够。许多地方通行的做法是政府直接规定拆迁补偿的方式及标准，未进行房产评估，不与被拆迁户进行协商，或进行协商但未达成补偿协议户数较多或比例较高的情况下，不进行听证，只向拆迁户作最后“通牒”，不容商量。政府单方定价，扮演“家长”角色。一些地方出台的拆迁补偿标准多年不变，与近几年大幅上涨的房价存在较大差距，某省法院曾审理一起被拆迁人诉房地产管理部门的拆迁补偿裁决案，管理部门依据的补偿标准竟是1992年制定的，大大低于现实市场价格。某公民原来住63平方米的房子，出租一部分每年能收入4000多元，拆迁后只按每平方米130元的价格进行补偿，住新房却要按每平方米670元的价格自己花钱买。使被拆迁人遭受巨大经济损失。山东省一个贫困县进行旧

城改造，拆迁时按照每平方米200元 - 400元的价格进行补偿，而回迁时价格高达每平方米1300元，每户平均要再掏8万元左右，在一个贫困县让一个普通家庭一下拿出这么多钱是非常困难的，许多老百姓只能四处举债。如果无钱回迁只能选择迁移到地价相对便宜的城市边缘居住，导致被拆迁居民的城市“边缘化”。同时又引发了大量拆迁户集聚郊外，又抬升了这一地段的房价，后来的拆迁户又住不起，从而形成恶性循环，走入城市开发人口外流的怪圈。

3、政策落实不到位。拆迁安置政策朝令夕改，缺乏连续性，甚至不签安置补偿协议，也不经过必要的裁决程序就强行拆迁。补偿政策不公平、不合理现象比较明显，造成被拆迁人心理不平衡，产生抵触情绪。如对所有人和使用人补偿相比较，对被拆迁房屋所有人的补偿标准过低。对房屋所有人实行作价补偿的，作价补偿的金额按照所拆除房屋建筑面积的重置价格结合成新结算。而对房屋的使用人则实行现房安置。两者相比，房屋所有人得到的补偿大大低于房屋使用人；对拆迁单位的资金运用缺乏有效的监管。由于拆迁单位取得拆迁许可证后抽逃资金，导致安置房不能及时建设、补偿资金不能及时到位的情况时有发生。一座房子被拆，却又得不到合理补偿，带来的并不只是心理上的失衡，更实际的是，一些人因此生活来源中断，最低生活保障也难以得到落实，交通、就医、入学不便，生活成本增加。政府安置补偿措施不到位，也没签订任何安置协议，口头答应拆一平方米补一平方米，事后却不认账的事也存在；有的建设单位因资金不能到位，以致被拆迁人临时过渡时间延长，给被拆迁人带来生活上的不便和不必要的经济损失。又由于拆迁户长时间得不到安置，成为

社会不稳定的一个因素。4、用国家征收制度，商业拆迁盗用公共利益之名。改革开放以来，各地和各级政府频繁地、大量地为商业目的用地，拆迁房屋，征收农村集体土地所有权及农户、城镇居民的土地使用权，且往往不能给予公正补偿。不管是政府以极低的代价（补偿）征收的土地，以市场价出让给用地的企业（中国企业、外资企业及中外合资企业），使政府获得市场价与补偿价之间的差额，还是政府以优惠价出让给用地的企业，使企业获得此差额，均是开发商或政府部门受益，被拆迁户受损。导致严重的不公正。在许多国家，商业用地绝不能采用国家征收的办法取得，通常的办法是国家给开发商审批用地指标，开发商能不能落实这个指标，靠自己去和被拆迁人协商谈判，双方在《合同法》基础上达成协议，如无法达成协议，可以找法院解决，政府不介入。而我国在由城市拆迁引起的纠纷中，普遍存在商业拆迁盗用“公共利益”之名的现象，有些开发商利用拆迁主管部门的权力，大搞商业开发，谋取高额利润，政府部门也从中捞取“好处”，在多数城市房屋拆迁行政案件中，拆迁大都冠有“旧城改造”“城市绿化”“公益事业”等名义，然而真正因公共利益拆迁的却在少数，开发商与一些政府部门一起，假借“公共利益”之名，行商业拆迁之实。目前，假借“公共利益”进行商业拆迁主要有两种名义：一是假借城市广场、道路、绿地等公共基础设施建设之名。二是假借旧城改造之名。在“公共利益”拆迁的政策筐里，“旧城改造”是一个无底洞。在一些地方，它成为拆迁户的噩梦。有的不许拆迁户回迁，大多数居民被安置到城市郊区，生存成本大增，除了购买住房和家庭用品以外，谋生的手段往往也要从

头再来，交通、购物、子女入学都成为棘手的问题。有的超出当地经济发展实力，建设高标准住宅或者豪华别墅，虽然允许拆迁户回迁，但由于补偿标准低，新住宅售价太高，拆迁户承担不起回迁的住房差价。使被拆迁人遭受经济损失，引发社会矛盾，同时严重损害政府形象。

二、原因分析与对策

产生上述问题，究其原因，是长期以来，一些部门和单位无视、模糊以至于抹杀公民合法拥有的土地使用权甚至房屋所有权，不仅用地方规章和政策否认历史原因形成的私房土地使用权，而且有意无意地宣传商品房产权人买的只是地上建筑物的所有权，其土地使用权的属性最多只是“划拨”，他们可以随时根据自己的需要收归“国有”，滥用国家征收制度，严重侵犯公民的财产权。拆迁是一种民事活动，拆迁人与被拆迁人作为平等的市场主体，应该平等协商，不能强买强卖。土地房屋财产制度作为现代产权制度的重要组成部分，从我国法律体系上的规定来看是比较充分的。现行宪法和《土地管理法》、《房地产管理法》等明确规定：我国实行土地的所有权与使用权分离，城市土地归国家所有，农村土地归集体所有，国家、集体、法人和公民可以依法拥有或转让土地使用权；作为一种民事财产权利，土地使用权与房屋的所有权一样受法律保护，其流转依法实行有偿转让和无偿划拨；房地产开发必须按照法律规定支付土地使用权出让金、城镇拆迁费等相关费用，以平等协商、等价有偿的民法原则取得土地使用权，国家建设用地必须符合法律规定的四种用途。总之，法律是保障拆迁当事人利益的重要准则，要根本解决拆迁引起的诉讼纠纷最终还要靠完善的法律法规。前不久对城市拆迁户依法进行补偿已经列入刚刚颁布的宪法修

正案，这是对公民财产权保护的最高法律保障。因此各级政府，要认真贯彻宪法精神，在进行拆迁时，保护好被拆迁人的合法权益，特别是经济利益必须充分考虑，做到公平、合理。为了达到这样的立法目的，笔者认为应主要从以下几方面着手：（一）依法规范政府和拆迁人的拆迁行为 城市房屋拆迁政策性强，涉及面广，是社会最敏感的热点、难点问题之一，因此，搞好房屋拆迁规范性文件的制订是依法行政的基础和前提。国务院2001年6月6日出台的《城市房屋拆迁管理条例》，为各省制订相关的政策规章提供了重要的依据，为各地房屋拆迁工作提供重要的法律依据。但随着形势的发展，一些条例也面临着修改和完善，如对政府在拆迁过程的地位应加以明确。城市房屋拆迁属民事行为，政府不能直接参与具体的拆迁行为，只能起监督、指导、协调的作用，政府必须转换角色，把拆迁补偿推向市场,基于法律的规定对中介机构进行监管，加强拆迁补偿安置管理，保证资金到位，专款专用；保障拆迁市场的公开、透明，打破拆迁市场的垄断经营；进一步明确申领房屋拆迁许可证的条件，对任何单位拆迁城市房屋，必须是以民事主体的身份，具备规定条件，依法申领拆迁许可证，对被拆迁人依法进行补偿安置，不得损害被拆迁人的合法权益；在对房屋拆迁单位进行资格审查时，将拆迁单位服务意识，规范经营情况作为一个重要审查内容，强化房屋拆迁单位拆迁方案应对产权调换安置用房、过渡用房作出安排并能得以落实，提高拆迁人的资格条件，加强对拆迁实施单位资质管理。这样有利于规范政府部门和拆迁人的行为。法规的制定固然重要，但执法同样是不可忽视的一个重要环节。法律法规赋予了房屋拆迁管理部门的

权利，但也赋予了管理部门的责任。因此，各城市房屋拆迁管理部门在行政中，要依法管理，依法行政。如在拆迁人许可证发放审查中，要审核拆迁相关的批准文件是否齐全；拆迁范围与批准范围是否一致；拆迁建设的资金是否到位；拆迁安置方案与现行政策是否一致，内容是否完善；安置房源是否落实；安置用房设计是否符合设计规范、设计图纸是否经有关部门审查批准；拆迁范围内房屋产权、产籍是否清晰；对拟建的安置房是否落实地块、规划和建设方案，并确保拆迁户动迁腾空后，安置房工程能立即进场施工。达不到此要求的，不得动迁。只有在保证拆迁安置方案落实、建设资金到位的情况下，政府才可核发拆迁许可证，对不符合上述条件的建设项目，不应发放房屋拆迁许可证。对拆迁单位未合法取得拆迁许可证，擅自拆迁或者在拆迁安置过程中不按拆迁许可证要求执行，侵犯了被拆迁人利益的，要依法进行处罚。只有这样才能有效抑制了无证拆迁、乱拆迁、违法拆迁的现象，规范了城市房屋拆迁行为，从源头上确保了拆迁当事人的合法权益。

（二）规范确定安置补偿办法、依据和程序。首先要依法、科学、实效的征地补偿安置办法。补偿类型可多样化，以供被拆迁人选择。如可采取：（1）货币安置。按照国家、省、市土地管理有关法规，根据年产值及人均耕地数量确定征地补偿费用。补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、青苗补助费、地面附着物补偿费及其他费用。补偿费采取直接兑付、间接兑付和奖励兑付等方式；（2）住房安置。集中统一建设以多层建筑为主的社区，对被征地农民予以妥善安置，安置住宅小区应考虑被拆迁农民的生产生活特点及逐步向市民过渡的情况，设立社区服务中心、地下

室、仓库等，用于存放生产工具和生活用品，以保障农民向市民过渡；（3）社会化服务安置。积极鼓励、支持和引导被征地范围内集体组织和村民成立社会化的服务机构和公司，如保安公司、环卫公司、物业管理公司。（4）工业安置，让工业项目进区，作为新区经济发展的支撑点和被征地范围村民安置的就业点。其次要通过设定较为科学完善的价格评估程序，合理确定被拆迁房屋的货币补偿金额，充分保护被拆迁人的合法权益。为保证评估机构的公开、公正，应明确拆迁评估的程序、包含的具体内容、拆迁纠纷的处理程序和拆迁评估机构的准入条件；应规定由房屋拆迁管理部门提出不少于两家房地产评估机构名单，并说明其资质、信誉等情况，供被拆迁人选择。被拆迁人应当在房屋拆迁管理部门提供房地产评估机构名单后一定时间内做出选择。评估机构由房地产拆迁管理部门按参加选择的被拆迁人的多数意见确定，评估所需费用由拆迁人承担。另一方面要会同有关部门加大对拆迁评估机构清理的力度，选择一批社会信誉好、综合实力强的评估机构从事拆迁评估工作。（三）规范国家征收制度。公民对自己的合法私有财产享有不受侵犯的权利，如果国家为了社会公共利益确需征收，也应严格依照法定程序，给予公正的补偿。首先要正确界定和理解社会公共利益。所谓社会公共利益，指公共道路交通、公共卫生医疗、灾害防治、科学及文化教育、环境保护、文物古迹及风景名胜区的保护、公共水源及水利、森林保护，以及国家法律规定的公共利益。像旧城改造、兴建开发区、虽可促进经济社会发展，也能使社会成员受益，但这些都只是“间接受益”，因此，它们均属于“商业利益”，而非“公共利益”。采用征

收方式强制剥夺自然人和法人财产，应仅限于真正的社会公益目的，非真正公益目的，如商业目的用地，不得适用征收，宜改为由国家批给用地指标，再由用地人与土地所有权人、使用权人谈判签约。其次要公正补偿。城市房屋拆迁安置属民事范畴，应遵循“有偿”、“公平”、“平等”的原则，充分保护被拆迁人依法享有的土地使用权，改变对依附于房屋所有权的土地使用权被无偿征收的不合理状况。作价补偿时，应考虑土地的价值因素，置换地段区位，以合理的土地评估价，给予被拆于人合理的取得补偿。总之，我们要按照宪法的精神对违宪违规进行一次清理和审查，在行政法规、地方规章和具体行动中真正明晰和保护土地使用权和房屋所有权，加快建立起以土地房屋为基础的公民产权制度，推动城市房屋拆迁安置工作更好地为城市建设服务。 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