

[优秀论文]：城市房屋拆迁中的行政法律问题及权利救济

PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__5B_E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_c122_485009.htm

论文摘要：城市房屋拆迁是全社会最为关注、最为敏感的问题，也是易引发群体上访，激化社会矛盾的问题。虽然国家法律、部委规章对此有过明确规定，但是仍然问题众多，其中一个重要原因就是地方政府及其行政机关超越职权、滥用职权；另一个重要原因就是拆迁估价部门违反了自己的执业准则，充当了委托人单方利益的代言人，违反了公平、公正、合法透明的估价原则，因而导致已激化的社会矛盾雪上加霜。为此，文中列举了一些行政违法现象并提出了最低的也许是最有效的治理对策建议。房屋拆迁问题在所有的社会矛盾中应当是个非常重大而敏感的问题，处理不好不仅侵害了他人合法的物权，而且很容易引发群体上访事件。目前，有些城市的拆迁工作已试行被拆迁区域全体居民进行公决，这样的做法会大大降低被拆迁对象的对抗，同时也能更好地保证拆迁工作的合法性和人性化。然而在现实生活中，有法不依，强行非法拆迁的现象仍在大量发生。笔者日前所承办的一起行政诉讼案中所折射出的方方面面问题，使我们看到当前城市规划与房屋拆迁工作中仍存在着相当多的行政法律问题。如果对这些问题不能很好地处理，不仅有损政府形象，而且将破坏我国依法治国之进程，为此本文拟做如下探讨，以引起共鸣之。

一、房屋拆迁许可中仍存在不严格执行职权法定原则的情形。2004年7月1日正式施行的《行政许可法》是规范行政许可的一部非常重要的法律，这部法律明确的一个重要法律原则就

是一切行政许可权必须法定化，不能任意自定。所有人都知道，房屋拆迁是个非常重大的行政许可，然而时至2007年，我们仍然看到了一些城市政府机关仍在我行我素，自定权利。如果不是亲自代理这些案件，我们也会怀疑这可能是杜撰的故事。随着2004年7月1日《行政许可法》的实施，随着行政许可法定化的法律要求，建设部早在2004年9月3日就向各省、自治区建设厅、直辖市建委、房地局下发了《关于清理地方房屋拆迁有关地方性法规、规章中有关问题的通知》（建法[2004]154号文）。该文件明确指出，一些地方将房屋拆迁许可证的发证权力授予了区人民政府房屋拆迁管理部门，违反了《城市房屋拆迁管理条例》关于拆迁许可证发放主体、责任主体只能是市、县人民政府房屋拆迁管理部门的规定。建设部的这一规定，目的就是为了纠正滥用行政许可权。因为根据《城市房屋拆迁管理条例》的规定，拆迁许可的权力只能是市、县两级政府的房屋拆迁管理部门来行使，严禁将拆迁许可权下放。所以这种权力下放的作法明显违反了行政许可权的法定原则。根据建设部的通知，从发文之日起，这种违法行为理应得到纠正，然而时至2007年这种行政违法问题却仍然存在。行政许可权力的滥用必然破坏依法治国方略的实施。《行政许可法》已实施了三年，各级政府及行政机关都曾进行学习考试，那么为何还会出现这样的错误，就在于《行政许可法》在立法上对于行政机关及工作人员处罚偏轻，责任含糊不明，致使该部法律未能对国家机关及其工作人员产生足够的法律震慑力，故而“令行禁止”形同虚设，超越职权，滥用职权层出不穷，因此解决这一问题，必须标本兼治。所以我们认为，为维护拆迁当事人的合法权益，

为减少拆迁上访事件频繁发生，为确保依法行政，必须严格遵循房屋拆迁许可的绝对法定要件，任何授权委托的行为都应视为违法无效。从制度保障上讲，应当严格问责制，对于违反《行政许可法》擅自授权的，应对授权的行政首长实行“一票否决制”，对于造成严重后果的，应当依法追究其滥用职权的法律责任。

二、地方政府的行政机关滥用行政权力是造成违法拆迁的重要原因，因此必须严格拆迁许可要件。一个城市的旧貌换新颜离不开必要的拆迁，但是仅强调必须服从城市建设需要，而忽略合规合法拆迁这一时代主题，必然会激化社会矛盾，影响社会稳定。为此，国务院早在2003年9月19日就下发了《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），在2004年6月6日国务院又下发了《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》（国办发[2004]46号）。应当讲，国务院的三令五申对于纠正拆迁工作违法无序局面确实起到了重大作用，同时我们也感到一个合法有序的法治时代已经到来，然而在我们所接触的鲜活的案例中，却仍然存在有法不依，我行我素之问题。根据国务院的通知规定，城镇房屋拆迁规划和计划必须符合城市总体规划、控制性详细规划和建设规划。因此从程序上讲，市、县人民政府要从本地区经济社会发展的实际出发，要编制房屋拆迁中的长期规划和年度计划，这些长期规划和年度计划要报至省级建设行政主管部门并会同发展改革委员会审批下达后，再由市、县人民政府报同级人大常委会和上级人民政府备案。当穷尽这些法律程序后，才能进入到具体拆迁工作中。为禁止滥用行政权利，国务院的通知明确重申地方政府不得违反法定程序和法律规定，以政府

会议纪要或文件代替法规确定的拆迁许可要件及规划变更，擅自扩大拆迁规模。对于国务院的通知精神，各级政府要员是非常清楚的，但是他们更清楚的是，如果严格按法定程序办事，他们的临时动议将很难得以实现，因此地方政府的会议纪要或文件仍然被堂而皇之作为拆迁公告中的拆迁依据引用。笔者目前所代理的不服拆迁行政裁决的行政诉讼案中就已遇到地市级的《会议纪要》，这表明依法拆迁仍在面临着严峻的挑战。在我们国家现行的管理体制下，理想中的行政诉讼并非易事，我们各级法院端着当地政府的财政饭碗，不仅要维护当地政府的利益，同时还要做好依法拆迁这样一篇文章，对各级法院而言确实是个难题。因此要给各级法院减压，首先是地方政府要严格依法行政，对于那些有禁不止的违法行政者应当是一票否决，永不续用，在重罚之下才能换来依法有序的拆迁局面。因此重罚滥用职权者乃是制止违法拆迁的一剂良药。治乱须用重典，历史的经验使我们有理由相信，只要我们严格地执行行政首长问责制，一定会迎来一个明朗的法治秩序。

三、长官意志不得替代拆迁许可要件的严格审批，行政权力的行使必须受到法律有效制约。拆迁许可由于是一项非常重大的行政许可，因此在法律上已规定了比较严格的审批要件。根据《城市房屋拆迁管理条例》第七条之规定：“申请领取房屋拆迁许可证的，应当向房屋所在地的市、县人民政府房屋拆迁主管部门提交下资料：（一）建设项目批准文件；（二）建设用地规划许可证；（三）国有土地使用权批准文件；（四）拆迁计划和拆迁方案；（五）办理存款业务的金融机构出具的拆迁补偿安置资金证明。”当不具备上述要件时，拆迁许可证是不能擅自发放的。

然而在一些行政诉讼案件中，我们所看到的是审批要件形同虚设，摸着石头过河，拿着拆迁许可证先去拆，拆完了再办规划建设许可手续，拆不下来便搁置下来。这种做法不仅严重违法，而且降低了行政许可的法律效力及其权威性。因此对于滥用拆迁许可权力者，一经确认，就必须给予最严厉的行政处分，对于造成严重后果的，应当追究其滥用职权的刑事责任。笔者认为，重罚重典是治乱治滥最有效的法律手段，否则中央各部委文件只是一个空言，这对于一个法治国家来讲其危害是非常巨大的。

四、公开、公正、公平的拆迁估价是降低拆迁矛盾的重要保证。

《城市房屋拆迁估价指导意见》明确规定，拆迁估价应当坚持独立、客观、公正、合法的原则，这个原则应当贯穿于拆迁估价的始终，违反这个原则者，应当严厉追究估价机构与工作人员的法律责任。首先，在拆迁机构的确定上必须遵循公开、透明的原则。在实践中，拆迁估价机构为了自身的利益，为了维持自身的生存，慑于委托机构的命令，往往成为了拆迁人单方权利的代表。从法律角度讲，当违反了拆迁估价机构由被拆迁人投票或由拆迁当事人抽签的规定时，不论估价结果是否公正，都必然导致被拆迁人有理由相信估价结果不公，因此在估价机构的确定上必须遵循公开透明的原则。没有程序上的正义，就不可能产生实体上的公正，因此一旦评估违反法定程序，就无须考虑其它要件，应依法宣告估价结果无效。其次，估价机构在估价中，必须遵循公正、合法的原则。在现实生活中，由于估价机构收取的是拆迁人的委托费用，从感情上讲为了满足拆迁人的低估请求，往往会动摇其公正、合法的根基，这种做法的后果必然会引发拆迁矛盾。我们目前所办理的一

件案件就是比较典型一例。2006年12月23日国土资源部下发了《关于发布实施 全国工业用地出让最低标准 的通知》（国土资发[2006]307号）。该通知明确要求市、县人民政府确定土地使用权出让价格时必须执行最低控制标准，这个通知不仅确定全国各城市的土地等别，而且也明确规定了从一等到十五等工业用地出让最低价标准，此标准从2007年1月1日起实施。应当讲出让最低价就是市场评估中的最低价，作为专业评估人员对此应当是非常清楚的。《城市房屋拆迁估价指导意见》明确规定，拆迁估价应当参照类似房地产的市场交易价格。显而易见，国土资源部公布的同期出让价就是比较公允的最低的市场价，同时也应是拆迁估价中比较公平、公正的补偿价。但是许多地方政府，为了降低拆迁成本，往往规定了一些本地方的货币补偿标准，那么这些数年前规定的标准能否作为估价依据呢？对此建设部早在2004年就曾作过明确指示，与房地产市场交易价格不一致的地方补偿标准的法规都是违反《城市房屋拆迁管理条例》的，都是属于应当清理整改的。因此，作为估价人员在估价中必须遵循合法原则，决不能将对抗法律自定的违法无效的地方规定作为估价的依据，否则只能引发群体性的社会对抗。当估价完全符合市场的前提下，我们相信很多社会矛盾必将得到很大程度的化解。我们非常清楚，一个城市的发展建设离不开拆迁，大拆迁带来了大巨变，改变了城市形象，改善了居民生存的环境，但是当我们追求这一目标时，不注意依法拆迁，所带来的负效应不仅仅是影响了目标的实现，而且还会造成社会动荡，激化社会矛盾，更重要的是破坏了依法行政的治国方略的实现。因此加大对行政违法的处罚力度，严格遵守依

法拆迁的法定程序，就是对被拆迁对象的最好的权利救济。

参考文献及法律、规章：1、《城市房屋拆迁管理条例》2、《城市房屋拆迁工作规程》3、《城市房屋拆迁估价指导意见》4、国务院办公厅《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》5、建设部《关于清理城市房屋拆迁有关地方性法规、规章中有关问题的通知》

作者：邓连戈，内蒙古自治区律师协会副会长 内蒙古诚誉律师事务所主任 姜勇，内蒙古诚誉律师事务所律师

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