

城市私房拆迁的立法与私权理念1注册建筑师考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/645/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9F\\_8E\\_E5\\_B8\\_82\\_E7\\_A7\\_81\\_E6\\_c57\\_645073.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/645/2021_2022__E5_9F_8E_E5_B8_82_E7_A7_81_E6_c57_645073.htm) 一、对13个省、自治区和直辖市、21个大中城市有关房屋拆迁立法的基本分析13个省、自治区和直辖市、21个大中城市有关房屋拆迁立法中（绝大部分是2000年以后制定或者修改的法律），主要存在着两种相互联系同时又相互对抗的现象：来源

：www.examda.com（一）私房所有权保护理念的初步复归在近几年的城市房屋拆迁立法中，有一个十分显著的变化，这就是在城市房屋拆迁中，重新开始正视私房所有权保护的问题，笔者把它称之为“私房所有权保护理念的初步复归”。之所以称之为“复归”，是因为在过去的数十年中，由于众所周知的原因，在城市房屋拆迁中，私房所有权保护被视为禁区或者是准禁区。在1991年《国务院城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《1991年条例》）中，对如何保护私房所有者的利益的内容，没有任何专门的规范，相反，对国家和集体享有所有权的房屋在拆迁中如何保护给予突出的强调。2001年修改的《国务院城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《2001年条例》）在这方面依然没有明显的改变。尽管一些地方性房屋拆迁立法依然以《1991年条例》为主要根据，但是，在地方性立法中，已经开始突破上世纪90年代立法的理念框架，重新确立了私房所有权在城市房屋拆迁中应有的法律地位和法律救济，尤其是在《宁波市城市房屋拆迁管理实施细则》、《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》、《北京市城市房屋拆迁管理办法》中，对城市房屋拆迁中的私房

所有权保护给予了明确的强调。在《宁波市城市房屋拆迁管理实施细则》中有二十余处出现对私房问题加以规范或者法律救济的内容；在《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》中，有近十处规定了私房的问题；在《北京市城市房屋拆迁管理办法》中，有七处内容涉及了私房所有权保护的问题。可惜的是，迄今为止，国务院的有关规定以及在相当多的地方性规定中，对城市房屋拆迁中私房所有权保护的问题没有给予明确规定，与此同时，却又依然在强调基础性城市房屋拆迁中私房所有权人必须接受的限制。因此，在城市房屋拆迁中，私权保护的理念虽然较之过去已经有了不少改变，但是这仅仅是初步的复归，远不能符合市场经济条件下对民众财产所有权保护之要求。（二）私权保护理念的严重缺位

尽管古罗马人曾经告诫我们：任何定义在法学上均是十分危险的。但是，为了说明问题，我们依然需要对一些关键的问题作出必要的说明。所谓“私权保护理念”系指在民法平等、意思自治、诚实信用以及禁止滥用权利等原则的基础上，对私权加以确认和法律救济的基础性法理观念。所谓“严重缺位”系指立法中应当确立的私权理念和相应的法律制度却难以寻觅的现象。对于现行立法中私权保护理念严重缺位现象，可以做一个一般性的概括梳理：来源：考试大

- 1.行政管理观念取代了私权保护应有的地位；
- 2.公权力任意干涉私房所有者的权利行使；
- 3.债权相对性的基本规则被肆意抛弃；
- 4.当事人之间意思自治的自由被任意限制；

来源：[www.100test.com](http://www.100test.com)

- 5.私房所有者的利益被虚假公益目的所侵害却难以获得法律救济；
- 6.对拆迁人应履行义务附加条件的非正当性。这些问题本文将在后面作出具体分析。

二、

《2001年条例》的背景分析城市房屋拆迁活动是社会经济活动中久已存在的客观现象。但是随着被拆迁人与拆迁人在拆迁利益上的冲突有日趋尖锐的倾向，使得人们对城市房屋拆迁活动的程序正当性、私权利益保护的合法性愈发关注，也由此产生了修改《城市房屋拆迁管理条例》的必要性。其主要背景原因体现为：来源：[www.100test.com](http://www.100test.com)

- 1.城市的土地所有权人与土地使用权人通常不是同一主体，即城市的土地所有权属于国家，而城市土地使用权人是众多的建筑物所有权人。当土地所有权人对其土地行使权利时，往往发生与建筑物所有权人的利益冲突。
- 2.随着城市房屋私有化的进行，城市房屋拆迁法律关系的主体由双方当事人均是公有权人占多数的情形，转变为被拆迁人多为私有权人。这一主体变化的现象导致私房所有权人的利益与拆迁人的利益冲突凸现。
- 3.私房所有权人维权意识明显增强，多数所有权人注意依法维权，但是同时也有部分所有权人未按照法律程序进行维权活动，而是采取了某些偏激行为，虽然没有直接达到维权目的，但是却有着引人关注的效果。
- 4.被拆迁人的房屋拆迁补偿的低额与拆迁人尤其是开发商基于拆迁所获得的高额利益之巨大差异，导致人们对现行房屋拆迁补偿标准合理性的质疑。

在目前城市房屋拆迁中，至少存在着两个明显的矛盾：第一，一方面人们维权意识增强，而另一方面，相关立法修正没有跟上，政府工作人员关注被拆迁人利益的观念没有真正树立起来，导致被拆迁人的利益没有获得有效保护，甚至因房屋拆迁处理不当而导致被拆迁人失去了自己的家园。第二，一方面被拆迁人对拆迁补偿的期望值较高，而另一方面，现行的城市房屋拆迁补偿标准不仅透明度不够，而且补偿标

准的制定依据也因相关论证不足而难以具有说服力，使得被拆迁人所期望的补偿难以实现。这些矛盾未能获得及时解决的情况下，极易引发不同利益者之间直接对抗行为甚至是极端性行为。在改革开放以后，我国有关拆迁的立法有一个演进过程。在上世纪70年代末至90年代末，相关立法以包括拆迁活动在内的民用建筑“六统一”为特点，即统一规划、统一投资、统一设计、统一施工、统一分配、统一管理。因为70年代末，我国城市住宅紧张情况十分突出。在当时，全国有城镇3400个，城镇人口1.1亿。绝大多数城镇住房情况很紧张。特别是人口集中、工业发展较快的大、中城市，住房紧张情况更为突出。不仅平均居住水平低，而且缺房户的数量多。据1977年底统计，全国190个城市平均每人居住面积仅为3.6m<sup>2</sup>，比解放初期的4.5m<sup>2</sup>下降0.9m<sup>2</sup>。据不完全统计，当时全国城市中，缺房户共323万户，占居民总户数的17%。此外，危房棚户改造慢，各城市都有一批危房急待维修。上海市有棚户500万m<sup>2</sup>，住着100多万人。广州市还有3千多户“水上居民”没有上岸。迅速改善居住条件，已经成为当时民众的迫切要求。1978年9月国务院转发了国家建委《关于加快城市住宅建设的报告》，要求必须关注人民居住条件的改善问题，要加快城市住宅建设，迅速解决职工住房紧张的问题。该《报告》提出了7年规划和2年设想，尤其是到1985年，城市平均每人居住面积要达到5m<sup>2</sup>。上世纪80年代，政府打开了私人购买房屋的市场，1981年3月已有26个省、市、自治区的128个城市和部分县镇开展了私人购买、建设住宅的工作。其中，由国家建造住宅向私人出售的城市计50个。而在1979年，216个设市城市私人建造住宅的面积，仅占全部新建住宅面积

的2.8%，比重还很小。在这个时期，政府着重提出了一个观点：“个人住宅也是生活资料。把个人购买、建造住宅说成是发展资本主义私有制是不妥当的”（1981年4月10日国务院转发的《国家城市建设总局、中华全国总工会关于组织城镇职工、居民建造住宅和国家向私人出售住宅经验交流会情况的报告》）。观点的变化、社会生活的迫切需求、经济发展的需要促进了当时建筑市场的发展，同时也带来了城市房屋拆迁的规模化活动。www.Examda.CoM考试就到百考试题但是，在此期间的立法，对拆迁房屋强调的是“应当服从国家建设的需要，按期搬迁，不得借故拖延”（1983年12月《城市私有房屋管理条例》第4条第2款），“必须服从城市人民政府的改建规划和拆迁决定，不得阻拦改建拆迁工作”

（1984年《城市规划条例》）。《1991年条例》也明显带有这个时期的历史痕迹。但是，随着人们对社会现象和法律原则的思考，随着担保法、合同法等重要法律的颁布与实施，《1991年条例》中一些明显的缺陷引起了关注。百考试题论坛在上述背景下，出台了《2001年条例》。该条例较之1991年的规定有了一些明显的进步：其一，立法理念的调整。

《2001年条例》关注了对拆迁当事人利益的保护。《1991年条例》在立法目的上，将“保障城市建设”放置于“保护拆迁当事人利益”之前，而《2001年条例》则相反，将“保护拆迁当事人利益”放置于“保障城市建设”之前。这一表面不大的改变实质上反映了立法理念的改变，而立法理念对立法活动的进行是极为重要的。《1991年条例》第1条：“为加强城市房屋拆迁管理，保障城市建设顺利进行，保护拆迁当事人的合法权益，制定本条例。”《2001年条例》第1条：“

为了加强对城市房屋拆迁的管理，维护拆迁当事人的合法权益，保障建设项目顺利进行，制定本条例。”其二，确认了房屋所有权人应有的法律地位。《2001年条例》将被拆迁人解释为“是指被拆迁房屋的所有人”。而《1991年条例》将被拆除房屋及其附属物的所有人（包括代管人、国家授权的国家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放在同一个法律主体位置上，其结果导致首先应当得到保护的房屋所有权人的利益没有获得应有的保护。其三，强调了对基本法律规则的遵守。1991年的立法在拆除设有抵押权的房屋时制定了有悖法律基本规则的内容，而在2001年的立法中则规定“拆迁设有抵押权的房屋，依照国家有关担保的法律执行。”但是，由于这一涉及面很广的立法缺乏被拆迁人利益代表的参与，导致在有关被拆迁人的权益保护方面的规定依然存在许多问题，例如在拆迁补偿的核算标准与认定机构的独立性、强制拆迁的条件与程序、被拆迁人进行申诉的机制以及司法权对行政权的行使应有的监督、对拆迁当事人权益的平等救济等方面尚有进一步研究与修改的必要。相关推荐：“城中村”改造“退二进三” 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](http://www.100test.com)