

# 城市房屋依法拆迁工作应注意解决的几个问题

王志明

东明县房屋征收补偿服务中心 山东 菏泽 274000

**摘要:**随着社会经济的飞速发展城市化、城镇化进程的加快城市房屋拆迁问题就显得尤为重要如何依法做好城市房屋拆迁工作直接关系到群众的利益、当事人的利益关系到城市规划建设的实施同时也影响到城市的经济、社会的发展。因此在社会主义市场经济迅猛发展的今天如何依法办事做好房屋拆迁工作应注意以下的问题也成为了如今探讨的重点话题。本文从城市房屋拆迁中存在的问题出发,引出对于拆迁工作应注意的问题的论述,希望对我国拆迁工作提供一定参考。

**关键词:**城市房屋;依法拆迁;解决问题

## 1 城市房屋拆迁中存在的问题

### 1.1 拆迁目的不明确

根据拆迁目的不同,可以将现行的拆迁分为公益拆迁和商业拆迁。从立法上看,我国现阶段的立法中并没有体现出这种区分。国务院颁布的《城市房屋拆迁管理条例》第1条规定“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,制订本条例。”从该规定看,拆迁的主要目的是为了保障建设项目的顺利进行,而建设项目既可能是公益性建设项目,也可能是商业性建设项目。由于国务院的《城市房屋拆迁管理条例》是目前规范城市拆迁的位阶最高的立法,受这一立法的限制,其他以此为立法依据的地方性法规、地方政府规章及其他规范性文件在关于拆迁目的的规定方面基本上都没有超出这一规定。譬如北京市《城市房屋拆迁管理办法》第条规定“为加强本市城市房屋拆迁管理,维护拆迁当事人的合法权益,保障城市建设顺利进行,根据国务院的《城市房屋拆迁管理条例》,结合本市实际情况,制订本办法。”

上海市《城市房屋拆迁管理实施细则》第条规定“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,保障建设顺利进行,根据《城市房屋拆迁管理条例》,结合本市实际情况,制订本细则。”江苏省《城市房屋拆迁管理条例》第条规定“为适应城市建设和国家经济发展的需要,加强城市房屋拆迁管理,保护公民、法人和其他组织的合法权益,根据国家有关法律、法规,结合本省实际情况,制订本条例。”从以上众多的城市房屋拆迁的立法可以看出,没有一个规范明确将拆迁目的作公益性或者商业性的区分。立法上的含糊不清或者说刻意回避,导致实践中两种拆迁相互混杂,进而不加区别地使用。

### 1.2 对拆迁决定的定性不准确

我国的城市房屋拆迁可以分为三个阶段,而且三个阶段都是在政府公权力的作用之下实施并完成的。房屋拆迁的第一个阶段是拆迁决定阶段,拆迁人要实施某项拆迁,必须向房屋拆迁管理部门申请拆迁许可,由后者作出拆迁许可决定向拆迁人颁发房屋拆迁许可证,同时将房屋拆迁许可载明的拆迁人、拆迁范围、拆迁期限等事项,以房屋拆迁公告的形式予以公布。因此,房屋拆迁实际上是由行政主体审批同意的,拆迁人只不过是行政主体许可拆迁决定这一行政行为的实施者和执行者。整个拆迁过程实际上是围绕行政主体的许可拆迁决定并在行政主体的主导下通过一系列的行政行为或者民事行为去完成和实现的。

因此,作为拆迁进行的前置程序的拆迁许可决定,是一项典型的行政许可。而其后的补偿安置协商程序中又多多少少贯彻了市场调节、当事人协商处理的精神。可见,公益拆迁和商业拆迁相互混同所带来的后果就是以公权力为后盾介入“拆”,以合法或合理补偿的撤出实现“迁”,使相对于开发商或者政府力量对比失衡的被拆迁人与前者“自由谈判”、“协商处理”来获取补偿安置款。这种混同两种不同性质的拆迁,以及在程序上“分而治之”的做法严重损害了被拆迁人的谈判能力及相关利益。

### 1.3 政府在拆迁中的角色错位

对于房屋之下的土地,房屋所有权人只拥有使用权,故当国家要收回该土地使用权时就需要把土地上房屋的所有者另行安置。由于商品房出卖时的价格是包含土地使用权价格的,而现行的拆迁补偿安置恰恰剥夺了土地使用权出让的价格,所以就产生了被拆迁人与拆迁人之间的普遍的、旷日持久的矛盾。政府公权力介入拆

迁恰恰与政府国有土地所有者代表人的身份密切联系。矛盾似乎在于土地所有者与土地使用者及房屋所有人之间的冲突。但事实上政府收回土地使用权,变更土地使用者是基于其公共利益代言人的身份,而非基于土地所有人的身份。因此,在商业拆迁中,政府的身影应该消失而在公益性拆迁中,政府亦应当以公共利益代表者的身份承担起合法行使公权力的责任,在拆迁的过程中杜绝政府“卸责”现象。

## 2 城市房屋依法拆迁工作应注意解决的问题

### 2.1 房屋拆迁补偿根本区别于房产交易

行业上不少人认为“房屋拆迁的基础是房地产交易,无交易即无拆迁”“房屋拆迁的本质是卖方处分自己土地使用权和房屋所有权的私人行为或买方基于契约而产生的合同权利”“两方面都和政府无关”等等。本文笔者对上述观点提出批判。城市房屋拆迁只是在拆迁补偿这一环节上引入了等价补偿的原则但城市房屋拆迁从本质上是受城市规划严格制约的城市活动,它与市场交易有很多本质的区别,可以说城市房屋拆迁根本不是市场交易。城市房屋拆迁是对城市规划的具体实施。我国《城市规划法》的第3章就叫“城市新区开发和旧区改建”其中《城市规划法》第34条规定:“任何单位和个人必须服从城市人民政府根据城市规划做出的调整用地的决定”。这里所说的任何个人也包括城市房屋拆迁中的拆迁户。因此可以说:不是无交易即无拆迁,而是无规划即无拆迁。根据城市规划的规定,在拆与不拆的问题上,拆迁人与被拆迁人在规划面前双方确实没有商量的余地,必须执行规划。

而市场交易则不受城市规划的制约,这是拆迁与交易最本质的区别。正因为城市房屋拆迁的本质是实施城市规划所以它与市场交易还有以下区别:

(1) 城市房屋拆迁是经政府行政许可以的特定活动。合法房屋受到国家法律(宪法和民法都有明确规定)保护。拆迁房屋受到国家的一般性禁止,要解除这种一般性禁止,必须得到政府主管部门的行政许可;而一般市场交易,如房屋交易不属于国家的一般性禁止,所以不需要政府的行政许可。

(2) 城市房屋拆迁有期限的限制。公告发布后,拆迁即进入了法定的程序。拆迁双方当事人必须在公告规定的拆迁期限内达成协议完成拆迁(搬迁)。而市场交易则不受期限的限制。

(3) 城市房屋拆迁涉及第三人的利益,有时还会涉及公众的利益,如房屋使用人、土地所有人、环境和文物保护等等。有时候拆迁当事人双方都和政府有关所以

国家拆迁条例规定,经当事人申请政府可以干涉城市房屋拆迁。而市场交易则不涉及第三人的利益政府及第三人无权干涉。

### 2.2 房屋拆迁具有一定的特殊性

《城市房屋拆迁估价指导意见》已经明确指出,城市房屋拆迁估价一般采用市场比较法。而市场比较法是房地产估价中最常用的一种方法。粗略一看,城市房屋拆迁估价与一般房地产估价没有什么区别。但仔细研究发现,城市房屋拆迁估价具有特殊性。研究这些特殊性对于准确评估城市房屋拆迁价格,避免城市房屋拆迁中因估价而引起的纠纷、顺利实施拆迁补偿都是十分有益的。

### 2.3 估价环境的复杂性

现行的房地产估价教科书还很少涉及“估价环境”一词。但笔者认为:一份房地产估价报告尤其是一份特定的房地产估价报告(如城市房屋拆迁估价报告)要达到预期的估价目的研究估价环境影响是非常必要的。城市房屋拆迁工作的复杂性决定了其估价环境的复杂性。主要有三方面的影响:其一被拆迁人的心理活动。被拆迁人对拆迁工作是持支持态度还是持反对态度。其二被拆迁的房屋,同一拆迁范围内需要估价的房屋既具有较强的可比性,又具有不可比性。其三,估价作业程序上的特殊要求。如估价人员应当对拆迁房屋进行实地查勘做好实地查勘记录,拍摄反映被拆迁房屋外观和内部状况的影像资料。实地查勘记录由查勘的估价人员、拆迁人、被拆迁人签字认可;估价机构应当将分户的初步估价结果向被拆迁人公示7日并进行现场说明听取有关意见,同时还设置了较为复杂的、严格的估价结果复核、技术鉴定等程序。这种复杂的估价环境给城市房屋拆迁带来了难度。因而估价机构和估价人员必须正视这些困难,在进场作业前要做好深入细致的调查研究,并主动热情地做好与被拆迁人沟通工作讲解估价价宣传估价人员的公正无私精神创造一个良好的估价环境。

### 2.4 坚持依法办事,兼顾群众利益

从法律和政策的角度看,目前我国城市房屋拆迁中的拆迁户完全是处于一种被动的状态来服从城市规划和《拆迁条例》。虽然在拆迁补偿这个最关键的环节中引用了市场评估价的原则。甚至有的城市,拆迁补偿的数额还大大高于市场价但这只是对拆迁户房屋物质上的补偿。从权力上看,拆迁户无权从拆迁活动中退出。这就等于依法“剥夺”了拆迁户“契约自由”的权力,同时拆迁户对自己房屋的所有权(主要是处置权)造成了一定程度的“侵害”。权力的丧失是引起广大拆迁户心理不平衡及进一步引起拆迁上访的关键所在。虽然这种

对公民的“契约自由”和“房屋处置权”的“剥夺”和“侵害”符合我国的《规划法》和《拆迁条例》，对建设公益项目的拆迁也是必需的，并且也符合《房地产法》、《土地管理法》的有关精神。但应当对这种合法权力的丧失给予公平、合理的补偿。但是即便对拆迁户进行了这种权力上的补偿，城市房屋拆迁的性质也不属市场交易。因为实施规划是不能商量的。

### 3 结语

城市开发过程中的拆迁工作是一项系统工程，是提高城市生活质量、改善人居环境的重要手段。但综观我国的城市房屋拆迁制度，我们不难发现现行的制度存在规则失范、运作失序的问题，而复杂、激烈的拆迁纠

纷使得社会的承受能力面临极大的考验。因此本文提出拆迁工作中应注意的问题，希望对完善我国的城市房屋拆迁制度贡献一份微薄的力量。

#### 参考文献：

- [1]周改芳.城市房屋依法拆迁工作应注意解决的几个问题[J].塔里木农垦大学学报, 2004(02):60-62.
- [2]杨晓菊.城市拆迁中的政府行为研究[D].河海大学, 2007.
- [3]李小玲.我国城市房屋拆迁补偿法律制度的缺陷及完善[D].暨南大学, 2009.
- [4]钱飞.我国城市房屋拆迁制度的反思与完善[D].复旦大学, 2008.