



中国建筑科学研究院
China Academy of Building Research



建筑拆除管理政策研究

Researches on Building Demolition Management Policy

中国建筑科学研究院

2014.7.15

项目信息

项目资助号: G-1305-18219

Grant Number: G-1305-18219

项目期: 2013.5.1-2014.4.30

Grant period: 5/1/2013 - 4/30/2014

所属领域: 建筑

Sector: Building

项目概述:本项目系统分析我国建筑拆除原因,识别管理层面和审批程序上存在的问题,并调研其他国家地区在建筑拆除管理上的先进经验,为严格我国建筑拆除管理提供政策建议。并将建筑物的拆除按照鼓励类、限制类和禁止类三类进行分类,实行建筑拆除分类管理,促进鼓励类建筑物迅速拆除,引导限制类建筑物升级改造和有序改建,严格控制禁止类建筑物拆除。针对我国建筑拆除存在的自主产权的建筑拆除以及由公共利益征收引起的建筑拆除,明确审批程序的整改意见,在不增加行政许可的前提下,通过建筑建筑性能评估、社会影响评估等内容,对现有建筑拆除审批程序进行优化。

Project Description: This project analyzed the causes of building demolition, identified the existing problems in management level and the approval process, and also surveyed the advanced experience in building demolition management of other countries with the intention to provide solid and sound suggestions in the strict management of building demolition in China. Besides, buildings was classified into three categories, including encouraging demolition, restricting demolition, and banned demolition, to enhance building demolition management, in which encouraging demolition buildings will be dismantled accordingly, restricting demolition buildings should be upgraded and transformed first, and the demolition of banned demolition buildings must be well controlled. As for the demolition of buildings with independent property right and caused by expropriation of public interest, this project defined rectification opinions of the approval process, and optimized existing building demolition approval process by enhancing the assessment of the performance of buildings and social effect, without increasing the administrative licensing.

项目成员：尹波，狄彦强，周海珠，杨彩霞，李晓萍，丁宏研、梁佳、张宇霞、韩云全、王雯斐，魏慧娇，闫静静，陈晨、李以通

Project team: Yin Bo, Di Yanqiang, Zhou Haizhu, Yang Caixia, Li Xiaoping, Ding Hongyan, Liang Jia, Zhang Yuxia, Han Yunquan, Wang

Wenfei, Wei Huijiao, Yan Jingjing, Chen Chen, Li Yitong

关键词:建筑拆除、分类管理、审批程序、性能评估、过程监管

Key word: Building demolition, classified regulation, approval procedure, performance evaluation, process management

本报告由能源基金会资助。

报告内容不代表能源基金会观点。

This report is funded by Energy Foundation.

It does not represent the views of Energy Foundation.

摘要

中国处在城镇化快速发展时期，且随着经济的快速发展，城市更新速度加快，大拆大建现象严重。现行国家标准《建筑结构可靠度设计统一标准》规定普通建筑和构筑物设计使用年限应为 50 年，重要建筑设计年限为 100 年。但由于政绩工程和面子工程等短视行为，城市规划滞后，以及法律法规体系不健全等因素，导致大量建筑非正常拆除。根据《中国统计年鉴 2012》，‘十一五’期间的建筑拆建比 23%，中国平均年增长建设面积为 15-20 亿平方米，则每年过早拆除的建筑面积将达到 3.45-4.6 亿平方米。中国建筑平均寿命仅为设计寿命一半的情况下，大拆大建下中国每年由于建筑过早拆除将增加建筑垃圾约 4 亿吨，增加约 10% 的碳排放量。

为贯彻《国务院办公厅关于转发发展改革委住房城乡建设部绿色建筑行动方案的通知》（国办发[2013]1 号）的要求，基于节约能源、改善气候环境的社会需求，通过调研分析中国建筑拆除管理存在的问题，并系统分析国外其他国家和地区在严格建筑拆除管理方面的先进经验，在我国目前建筑拆除审批程序的基础上进行优化设计，完善和规范建筑审批程序，以此来加强城市规划管理，维护规划的严肃性和稳定性，鼓励政府以及建筑的所有者和使用者要加强建筑维护管理，在建筑设计使用年限内，保证建筑使用安全，并在结构性能完好的情

况下延长建筑寿命，充分体现建筑的使用价值；对于要拆除的建筑，制定建筑报废拆除审批程序，规范建筑拆除过程管理，减少随意性拆除造成社会资源的不合理浪费。

通过调研媒体公布的 54 栋被拆除建筑，系统分析造成建筑这些过早拆除的各项原因及其所占比例。调查发现，由于工程质量、功能滞后和运营不善三种建筑自身原因导致的过早拆除占比 19%。由商业利益、形象政绩、规划等经济社会原因造成的建筑过早拆除占比 81%。其中商业利益占比最大为 46%，接近一半；将工程质量和规划违规视为合理拆除，则合理拆除占 10%，不合理拆除占 90%。由此可见，商业利益和政绩形象是造成建筑拆除的关键因素。

为深刻剖析造成我国大拆大建现象的核心原因，本研究从国家和地方两个层面分析目前关于建筑拆除管理法律法规存在的问题和不足，指出了目前法律法规存在的操作性不强，群众参与路径不畅，地方没能及时在国家法规的基础上形成配合和补充等弊端。同时，对比英美法日德等多个国家的建筑拆除相关法规可以看出，各国非常强调城市规划体系的全面性、法律效力及规划的严肃性。并且对老旧建筑修缮再利用、科学规划、资金条款和城市管理的创新方面都进行了细致的规定。在监管方面，对建筑使用功能进行详实评估、“公共利益的界定”和“拆除补偿”等方面作为监管的重点。我国应学习国外对资金申请、审批流程、拆除成本等方面的控制手段，完善对国内拆除法规进行细化、提升规划法规地位、明确拆除监管部门职责，“补救”优先、重视待拆建筑的功能评估等方面的拆除管理内容。

由于现行的建筑拆除管理规定并未针对不同类型的建筑物做出严格的划分和制定相应的限定条件。本研究通过对建筑过早拆除的原因、所占的比例、造成的损失和利于监管等多角度分析。确定了主要根据建筑功能类型，并结合建筑所有者和规模不同，将现代既有建筑分为政府办公建筑、政府投资公益性建筑、大型公共建筑、普通公共建筑和居住建筑五大类，由分别针对五类建筑物提出了建筑拆除分类管理的思路，促进鼓励类建筑物迅速拆除，引导限制类建筑物升级改造和有序改建，严格控制禁止类建筑物拆除。

我国建筑拆除可分为两种类型，一种是自主产权的建筑因功能或其他原因，由建筑主体所有者申请拆除；而另一种则是由于城市发展需求，由政府相关部门发起，通过规划变更等程序，由相关管理部门组织建筑拆除。目前，我国自主产权申请拆除流程尚无统一标准。较为典型的流程，如深圳广州等地的城市更新办法和北京等地的自主拆除重建等，均以产权主体申请，经规划部门和政府部门的二道审批并予以公示后即可实施拆除。对拆除项目的申请条件仅做了一般规定，缺乏具体操作过程。因此提出在二道审批程序中加入对建筑进行包括功能、类型、年限、现状条件评估等在内的拆除等级评定的环节，未达到应予拆除标准的建筑需通过专家论证会通过后方可予以批准公示，以此来避免建筑过度拆除。而针对由于城市发展需求，由政府相关部门发起的公共利益征收引起的建筑拆除，在分析既有国有土地上房屋征收与拆除的程序存在问题的基础上，提出了一套新的审批程序，来强化新项目立项阶段的合理性、科学性的社会影响评估以及将

要造成拆除建筑的现状的调查，结合不同类建筑的管理目标，在项目立项前，重视造成的建筑拆除损失，严格拆除管理。同时对旧城区改造项目，设立更加完善的群众参与机制。

对于明确需拆除的建筑，通过招标委托拆迁单位和评估单位，并在招标文件中明确绿色拆除内容。拆除过程中应增加对绿色拆除的管理条目，如环保部门登记、确保拆除施工现场的四节一环保、做好建筑垃圾的回收再利用等。并对回收利用率予以统计。在拆除完工的验收过程中，和实施部门环保文件记录、过程中环保部门检查情况、垃圾分类记录处理情况一起，作为文明施工的证明文件提交市容卫生部门审核，确保绿色拆除。

为保证严格建筑拆除管理目标的落实，加强了建筑拆除相关的保障措施建设，具体表现在：实现前移监管关口，在城市规划制定及修订阶段，项目立项阶段增加建筑拆除相关内容的考虑，增强规划的前瞻性、科学性和严肃性，避免短视规划和一任领导一张规划的现象；将拆除建筑划分为鼓励类、限制类、禁止类三类，对于限制类和禁止类建筑的拆除需报原审批权力部门上一级审批和备案。对于古文物建筑拆除，强制进行文物价值评估，根据评估结果确定拆除决定；将建筑拆除管理从规划、房屋征收扩展到拆除过程管理及拆除废弃物的处理，对未按要求的拆除项目给予处罚。并进一步从技术标准建设、考核评价、建筑维护、宣传推广等四方面为严格建筑拆除管理提供重要技术和支撑。

Summary

Nowadays, China is in the process of rapid urbanization and economic development, which will accelerate urban renewal and result in severe unreasonable building demolition and construction. The current national standard "unified standard for reliability design of building structures" stipulates that the designing lifetime of general buildings and constructions should be 50 years, and 100 years for important buildings. Due to the short-sighted behaviors, such as image and achievement projects, however, laggard urban planning, as well as the unsound legal system and so on, a large number of buildings has been demolished abnormally. According to "China Statistical Yearbook 2012", during "the 11th Five-Year" period, the ratio of building demolition-construction is 23%. Each year, the average construction area in China is about 1.5-2.0 billion square meters, which means that building demolition area will be 0.35-0.46 billion square meters. In this case, the average lifetime of buildings is only half of their designing lifetime, and the severe building demolition will produce about 400 million tons of construction waste and approximately 10% of extra carbon emissions every year.

To implement the requirements of "Green Building Action Plan Forwarded by State Council to the Development and Reform

Commission Ministry of Housing and Urban Construction" (Guo Ban Fa [2013] No. 1), and fulfill the requirements of energy conservation and environment improvement, this paper investigated the existing problems in building demolition management, analyzed the advanced experiences of other countries and regions in building demolition management, and optimized the building demolition approval process based on the current procedure, with the intention to strengthen urban planning and management, maintain the seriousness and stability of the planning, encourage the government and building owners to enhance building maintenance and management, and extend the lifetime of buildings. For buildings to be demolished, this paper proposed the approval procedure for building demolition and enhanced the management in the building dismantling process to reduce the unreasonable waste of social resources.

The investigation on the 54 public-reported dismantled buildings showed that the inherent factors of buildings, including construction quality, functional lag and bad operation, accounted for 19% in the early demolition. Besides, societal and economic reasons, such as political image, planning and commercial interests, accounted for 81%, in which 46% for commercial interests. It can be seen that commercial interests and political image were the key factors which caused building demolition.

To profoundly analyze the core reason for severe building

demolition and construction in China, the study researched the existing problems of the current laws and regulations regarding building demolition management from the national and local levels, and revealed the minuses of current laws and regulations, such as weak interoperability, the unsmoothed participation of the public, and the lack of cooperation and supplement from the local government on the basis of national legislation. Meanwhile, the research on the building demolition regulations of other countries and regions indicated that these countries placed great emphasis on the comprehensiveness, legal validity and seriousness of urban planning system. At the same time, the renovation and re-use of old buildings, scientific planning, and innovations on funding and city management were all effective approaches for building demolition management. As to building demolition supervision, more attentions were paid to the detailed assessment of building function, the definition of public interest and demolition compensation. According to the suggestions from the other countries about building demolition approval procedure and demolition cost management, China should refine the demolition management policies, elevate the status of planning regulations, clarify the responsibilities of the supervision and management authorities, take building maintenance as priority, and emphasize the function assessment of the building to be demolished, and so on.

Since the current building demolition regulations do not differentiate the management for different types of buildings and establish corresponding limited conditions. This paper systematically analyzed the causes for building demolition, the proportion of different reasons, and the caused losses, and determined the main types of the existing buildings. Based on the types of building owners and the scales, the existing buildings were divided into five categories, including the government office buildings, government invested welfare buildings, large public buildings, public buildings and residential buildings. Then the ideas for classified management of building demolition was proposed to enhance the dismantling of encouraged buildings, guide the upgrading and orderly reconstruction of restricted buildings, and controls the demolition of buildings prohibited strictly.

In China, there are two types of building demolition. One is the demolition of buildings with independent property rights for functions or other reasons requested by building owners, and the other is initiated by the relevant government departments for urban development needs through the changes of planning changes and other procedures. Currently, there are no unified standard for the demolition of buildings with independent property rights. The typical processes, such as the urban renewal measures in Shenzhen, Guangzhou and other places, and the self-demolition and reconstruction policy in Beijing, are both initiated by

building owners, and approved by the planning department and local government. However, there are only some general rules for the demolition application, and the specific operating process is lacking. Therefore, this paper suggests the inclusion of building demolition grade evaluation in the approvals procedure to account for the influences of building function, type, and current conditions. The buildings, which do not meet the demolition standard, should be approved by professionals first and then go to publicity to avoid excessive building demolition. As to the building demolition caused by urban development needs and initiated by the relevant government departments, a new approval procedure is proposed based on the analysis of the existing housing levy and demolition procedure on state-owned land. It is suggested to strengthen the reasonableness of the launched project, the scientific assessment on social impact, and the conditions of buildings planned to be dismantled. Based on the management objectives for different types, it is of great importance to evaluate the losses caused by building demolition before initiating the project, and restrict building demolition. For the renovation project in the old town, more perfected public participation mechanisms should be established.

For buildings determined to be demolished, the demolition entity and evaluation entity should be chosen through bidding, and the green demolition contents are clarified in the bidding documents. During the

dismantling process, it is important to enhance the green dismantling management, such as the registration in the environment protection department, the implementation of “four-savings and one-protection” in the dismantling site, and construction waste recycling, etc.. When it comes to the approving process for the building dismantling, documents such as environment protection record, the inspection condition by the environment protection department, and classification of construction waste, should be submitted to the health department for the approving of green dismantling.

In order to ensure the strict implementation of building demolition management, the safeguard measures are strengthened. The supervision part is moved forward with the inclusion of building demolition related information in the project launching stage to enhance the perceptiveness, scientificity, and seriousness of planning and avoid short-sighted planning change. All the buildings are classified into three categories, including the encouraged demolition, restricted demolition, and prohibited demolition. The demolition of the restricted and prohibited buildings must be reported for approval and recording. For the demolition of ancient heritage buildings, the evaluation of the cultural value must be performed and demolition decisions should be made on the basis of the assessment results. The management on the building demolition process is extended from the original two stages of planning and housing levy to the

dismantling process management and construction waste treatment, and the projects failed to meet the green dismantling requirements will be punished. Furthermore, important technical and social supports are suggested through the technical standards construction, examination and evaluation, building maintenance, and propaganda to enhance building demolition management.

目 录

第一章 研究背景	1
1.1 中国建筑拆除现状	1
1.2 大拆大建影响城市的可持续发展	6
1.3 严格建筑拆除管理的重要性及意义	10
1.3.1 贯彻十八大提出的建设资源节约型社会的要求	10
1.3.2 落实绿色建筑行动方案中严格建筑拆除管理要求	10
1.3.3 缓解我国资源危机，保护生态环境	11
1.3.4 减少建筑垃圾产生，建设美好家园	11
第二章 中国建筑拆除管理问题识别	13
2.1 建筑拆除原因识别	13
2.1.1 建筑拆除原因研究概述	13
2.1.2 建筑拆除原因调研及分析	15
2.2 管理政策问题识别	18
2.2.1 国家层面重要法规内容及问题识别	18
2.2.2 地方建筑拆除相关法规及问题识别	21
2.3 审批程序问题识别	25
2.3.1 既有审批程序及流程	25
2.3.2 既有程序问题识别	31

第三章 国外建筑拆除管理调研及经验借鉴	34
3.1 国外建筑拆除管理情况调研	34
3.1.1 政策法规	34
3.1.2 政策导向	37
3.1.3 审批程序	39
3.2 国外建筑拆除管理经验借鉴	42
第四章 建筑拆除管理范围界定及分类	46
4.1 建筑拆除管理范围界定	46
4.2 建筑拆除管理分类监管	48
第五章 建筑拆除审批程序	50
5.1 自主产权建筑主动申请拆除	50
5.1.1 现阶段自主产权建筑申请拆除流程	50
5.1.2 建筑拆除审批程序优化设计	53
5.2 公共利益征收引起的建筑拆除	55
5.2.1 征收审批程序整改措施	55
5.2.2 国有土地上房屋征收审批程序优化设计	58
第六章 建筑拆除过程监管	73
6.1 招投标管理	73
6.2 拆除过程管理	75
6.3 绿色拆除验收	82
第七章 保障体系	85
7.1 政策措施	85

7.2 技术标准	86
7.3 考核评价	87
7.4 宣传推广	87

第一章 研究背景

1.1 中国建筑拆除现状

1. 快速城镇化背景下的中国建设情况

自改革开发以来，我国大陆常住人口城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到了 2013 年的 53.7%¹，年均增长一个百分点以上，并且近年来增速逐渐加快。城镇化的快速推进也引起了一系列社会问题，在我国的城镇化建设历程中，城市建设大量采用大拆大建的发展方式，大量建筑遭到不合理拆除。质量安全可靠的建筑物过早遭到拆除，不仅浪费了大量资源能源，加剧了环境污染，也不利于历史文化的延续。

近年来，随着我国房地产业的兴起和发展，土地财政已成为中国大多地方政府收入的重要来源。近日，《中国经济周刊》和中国经济研究院联合研究并发布的我国 23 个省份“土地财政依赖度”排名报告中指出，浙江省以 66.27% 排名第一，天津以 64.56% 排名第二。浙江、天津两省 2/3 的债务要靠土地出让收入偿还，23 个省份中最少的也有 1/5 的债务要靠卖地偿还²。对于土地财政的依赖，也导致了既有建筑拆迁量的猛增。

城市发展不注重长远效益，对于短期经济利益的追逐也是目前大

¹国家统计局网站资料. <http://www.stats.gov.cn/>

²李宏 中国产经新闻报 治理“土地财政依赖”要靠铁律

拆大建现象的一大推手。由于现阶段人口大量涌入城市，导致原有的城市土地变得稀缺，旧城区的土地价值上升，而土地价值的升高也反映了未来土地上建筑的价值。当土地及其地上原有建筑物不再满足土地应有的产出即房屋经济性不足时，开发商即在商业利益的驱动下，想法设法拆除大量本不该拆除的建筑。

由于上述种种问题的存在，我国城市快速更新和扩张的过程中大量既有建筑远未达到其设计使用年限即遭到不合理拆除，建筑短命现象严重。不合理的建筑拆除既损失了建筑价值，也导致了巨大的资源浪费，并且加重环境污染，割裂了历史文化。近年来，我国的建筑垃圾每年已逾 4 亿吨，建筑垃圾占比达垃圾总量近 40%。不合理的拆建浪费了巨大财富和资源，正在损害我国城市长远发展效益。如何鉴别造成不合理建筑拆除的实质原因，完善相关法律法规，制定更加合理的建筑拆除审批程序具有重要的现实意义。

2. 中国建筑过早拆除现象严重

按我国《民用建筑设计通则》规定，重要建筑和高层建筑主体结构的耐久年限为 100 年，一般性建筑为 50 年至 100 年³。2010 年第 6 届国际绿色建筑与建筑节能大会上，有专家指出我国被拆除建筑的平均寿命只有 30 年。但是由于缺乏实际调查数据的支撑，这一观点引发了众多学者及媒体的质疑。为了探究我国建筑的实际寿命，2012 年，重庆大学关于重庆市建筑拆除情况最新调查结果显示，3255 幢受调查的被拆建筑，平均寿命仅 38 年⁴。对比国家《民用建筑设计通

³ 《民用建筑设计通则》

⁴ 刘贵文等 被拆除建筑的寿命研究——基于重庆市的实地调查分析，城市发展研究 19 卷 2012 年

则》至少 50 年的设计标准，建筑被过早拆除的现象较为普遍。重庆市被拆建筑平均寿命调查结果，一定程度上也反应了我国整体建筑短命现象。如果以 38 年代表全国建筑平均寿命，那么与美国建筑 74 年的平均寿命，英国建筑 132 年的平均寿命相比，我国建筑短命问题已相当严重。

我国每年都会统计并公布新增建筑面积统计数据，但有关建筑拆除的信息则较少统计和公开。仅有的公开数据显示，2002 年全国城镇共拆迁房屋 1.2 亿平方米，相当于当年商品房竣工面积 3.2 亿平方米的 37.5%；2003 年全国城镇共拆迁房屋 1.61 亿平方米，同比增长 34.2%，相当于当年商品房竣工面积 3.9 亿平方米的 41.3%。

清华大学建筑节能研究中心通过研究发现，“十一五”期间，全国建筑面积累计增长近 85 亿平方米，而同期竣工的建筑面积高达 131 亿平方米⁵，在不考虑统计误差的情况下，五年间中国共有 46 亿平方米建筑被拆除，其中城镇建筑拆除量约为 30 亿平方米，城镇建筑拆建比高达 23%。而中国 1970 年之前的城镇建筑总面积仅约为 10 亿平方米。即使在 1970 年以前建筑全部拆除的情况下，近年来拆除的 20 亿平方米建筑在拆除时期寿命是小于 40 年，未达到我国普通建筑设计使用年限，均属过早拆除。

根据“十一五”期间城镇建筑拆建比 23%，假设“十二五”期间，中国平均每年增长建设面积为 20 亿平方米，则每年过早拆除的建筑面积将达到 4.6 亿平方米。

⁵ 清华大学建筑节能研究中心，中国建筑节能年度研究报告 2012 [M]，中国建筑工业出版社

3.中国典型过早拆除建筑项目情况

中国青年报社会调查中心通过民意网络，对 4916 人进行的一项调查显示，85.8% 的人表示自己所在城市有过“短命”建筑⁶。从媒体近年来的报道中，我们可以直观感受到如今大拆大建现象触目惊心。



图 1.1 南昌五湖大酒店拆除前后对比

图 1.1 所示为南昌市五湖大酒店（1997–2010），该建筑寿命为 13 年，曾经是南昌市著名地标四星级酒店。拆除起因源于港资公司接受酒店后，意图将四星级酒店改造成五星级酒店，但因原建筑规划与五星级酒店差异过大而选择爆破拆除。即使经历了 13 年的折旧，该酒店价值仍至少在千万以上，将其拆除尽管是企业行为，但被浪费的依然是社会财富。此外，酒店拆除后还将产生 4 万吨建筑垃圾，浪费资源的同时增加了环境负担。

⁶ 王聪聪，民调显示 仅 8.0% 的人满意所在城市的规划，中国青年报 2010-02-23



图 1.2 沈阳五里河体育场拆除前后对比

沈阳五里河体育场（1989–2007），楼龄 18 年。2001 年，五里河体育场见证了中国男足挺近世界杯决赛圈的历史时刻，这座投资 2.5 亿兴建的体育场素有“中国足球福地”之称。2003 年，沈阳市获批承办 2008 年奥运会足球赛分赛场，沈阳市政府放弃改建计划，将仅仅使用了 18 年的五里河体育场拆除，以 16 亿的价格将地块拍卖，原址用于商业建设，并投资 19 亿元异地新建了一座足球场承办奥运会比赛。

位于呼和浩特市光明西路的明泽未来城，2007 年开发建设，因规划混乱，在新建不到 3 年后就要被拆迁，要为“金海商圈”挪地。2007 年 1 月，浙江杭州西湖边的最高楼——浙江大学湖滨校区 3 号楼被整体爆破，建成仅 13 年。成都的沙湾会展中心，1996 年建成，到 2010 年就要被拆除，历时 14 年，拆除原因是功能滞后，原址建会展、商业、办公、酒店、住宅城市综合体。

由此可见，规划变更、功能滞后、商业需求等是我国目前建筑拆除的几个重要方面。而对于建筑拆除的过于草率、建筑拆除程序的不重视，导致这些投资巨大、造价昂贵的建筑过早拆除，造成恶劣的社

会影响。

1.2 大拆大建影响城市的可持续发展

建筑过度拆除影响城市的可持续发展，造成经济损失、资源浪费、影响文化传承和民众利益，引发社会管理问题，经研究建筑过度拆除的危害如表 1.1 所示。

表 1.1 建筑过度拆除危害

我国每年过度拆除的建筑面积 4.6 亿平方米		
经济损失	浪费金额	4600 亿元
资源浪费	浪费水泥	0.92 亿吨
	浪费钢材	0.28 亿吨
	浪费原煤	0.51 亿吨
环境危害	每年增加建筑垃圾	4.6 亿吨
	增加 CO ₂ 排放	1.33 亿吨
其他	破坏城市文化延续	
	损害民众利益	
	助长违法行为	

1. 经济损失问题

建筑是一种用于满足人类社会生活的产品。一座建筑从最初的规划到设计到最后的施工完成，其中凝聚了大量的人力物力财力。而建筑物在寿命的前、中期就被拆除，带来最直接的影响就是经济上的损

失和浪费。如将建筑视为一个生产产品来看，从产品折旧的角度分析，过早拆除是典型的物不能尽其用，这所造成的经济价值损失也是可想而知的。

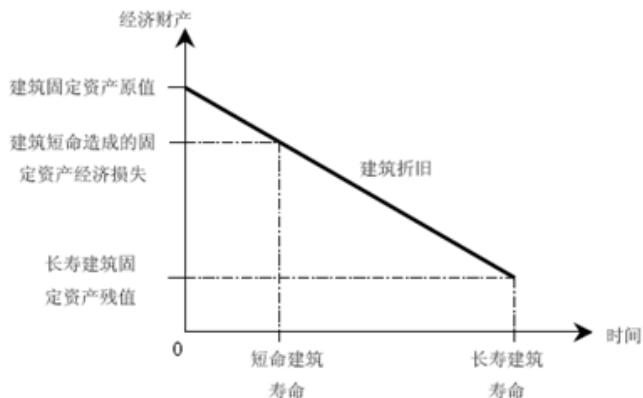


图 1.3 建筑短命所造成的固定资产经济损失示意图

按“十一五”期间的拆建比预估，“十二五”期间我国每年拆除的建筑面积约为**4.6**亿平方米。若这些被拆除的房屋由设计的 50 年降低为实际使用的 25 年，按平均每平方米 1000 元计算，“十二五”期间，我国每年因过早拆除房屋浪费了**4600**亿元。从以上这些内容都不难看出，城市建筑的短命现象所带来的经济损失是巨大的。

2.资源环境问题

新建建筑将消耗大量的资源。以资源的消耗计算，我国每年 20 亿平方米的新建面积，将消耗全世界 40% 的水泥和钢材，另外，房屋建设还将消耗以水为代表的不可再生资源。为减少资源的消耗，我们应该尽可能的避免重复建设，提高现有建筑的质量和使用寿命。

拆建建筑还将产生大量建筑垃圾。据有关资料显示，目前，我国建筑垃圾的数量已占到城市垃圾总量的 30% ~ 40%。据粗略统计，每万平米建筑在施工过程中，就会产生 500 ~ 600 吨建筑垃圾，若按

此测算，我国每年仅施工建设所产生和排出的建筑废渣就有 4000 万吨。而拆除一万平方米旧建筑，就将产生 7000~12000 吨建筑垃圾，按拆除每平方米旧建筑，将产生 1 吨建筑垃圾计算。“十二五”期间我国每年因过度拆除将增加 4.6 亿吨建筑垃圾。

按我国每年拆除 4.6 亿平方米建筑，每平米需水泥 200kg，钢材 60kg 计算，则损失了 0.92 亿吨水泥，0.28 亿吨钢材。若按生产 1t 水泥消耗 145kg 原煤，向大气排放 700kgCO₂，生产 1t 钢材消耗 741kg 原煤，向大气排放 2500kgCO₂，则建筑过早拆除每年浪费原煤 0.51 亿吨，排放 CO₂ 共 1.33 吨。

3. 文化传承问题

人类文化需要载体，而建筑作为重要的载体之一，对文化的传承与创新发展起到了重要的作用。建筑作为城市系统下的主要组成部分，在其履行对人类社会活动的提供物质场所职能的同时，也在无形中承载着城市自身中的历史文化。对于城市中的大多数建筑而言，从结构到造型，从外墙材料到内部装饰，其中或多或少的也都能反应出当时人们所处年代的经济文化等社会状态。而伴随着时间的推移，这些建筑所附有的历史性记忆都逐渐形成了城市文化甚至是社会文化的一部分。

大拆大建灭失了很多生活的记忆和历史的延续。很多存留几十年上百年的建筑因城市改造消失，老百姓身边的故事也随家的巨变消失。其实消失的不只是建筑，还有人们的记忆之“本”。城市的发展需

要文化的积淀，城市记忆是城市的灵魂，要大力保护城市建筑文化遗产以提升价值认识，使城市文脉新旧延续，促进新旧协同，体现城市地方风采特色。比如，北京城市改造以后，百姓无法找到老城门、老城墙、老街道和老地名，其实找不到的是历史遗迹。一个城市失忆，那么这个城市也就没有了生命力。

4.民众利益问题

城市建筑的大拆大建带来的不仅仅只是建筑结构物质上的剧烈变动，同时作为人类社会活动的场所功能承担者，建筑的物质变迁也带来了对其内部使用者社会活动的影响，其中较显著的例子就是住宅建筑在拆除过程中引起的居民利益受损的问题。

如果住宅建筑由于短命，居民不得不面对住宅被拆除、自己将动迁的情况时，对居民来说往往最大的影响除了来自住房本身的质量改变外，更多的就是其生活环境资源的改变。因为通常被拆迁房屋的区位有一些是相对比较优越的，社区公共资源相对比较集中，可以获得的社区公共资源及信息也相对较多。而一旦居民搬迁到其他地方，会因为居住地点的改变，导致其原享有社区公共资源机会的减少，而相对之前享受的生活质量和数量就有可能下降或减少，这对大多数居民来说必然是难以接受的，他们也理所当然的会向主持拆迁工作的相关部门提出其他补偿要求来寻求补偿自身相关损失，而这其中带来的矛盾如果处理不当就又会引起相应的社会问题，这从一方面也解释了城市房屋拆迁过程中钉子户出现的原因。这些都是房屋使用者在城市建筑短命现象下自身相关利益所受到的影响。

5.社会管理问题

一些地方政府为了“政绩工程”、“形象工程”，纵容或变相纵容开发商乱拆乱建、强拆强建。野蛮拆迁让开发商降低了成本、缩短了工期、挣了大钱，成就了部分官员的政绩，却成为部分被拆迁户的噩梦。

大拆大建的旧城改造房屋拆迁模式，其实质是“毁祖宗房，吃子孙饭”，其内在动力是“经营城市，以地生财”。地方政府将划拨土地上的房子拆掉，将几十年的土地使用权出让给开发商，而开发商再将几十年的地租一次性分摊到购房人身上。这种“不计成本，大拆大建，以地生财，透支未来”的城市建设思路，背离科学发展观，已经成为建设和谐社会、节约型社会的羁绊。

1.3 严格建筑拆除管理的重要性及意义

1.3.1 贯彻十八大提出的建设资源节约型社会的要求

党的十八大提出，要建立健全资源节约、生态环境保护的体制机制，严格建筑拆除管理可以有效减少大拆大建导致的资源浪费，减少建筑施工和拆除垃圾，进而减少污染、保护环境。有利于节约集约利用资源，大幅降低资源消耗强度，提高利用效率和效益。

1.3.2 落实绿色建筑行动方案中严格建筑拆除管理要求

2013年1月国务院办公厅转发国家发展改革委、住房城乡建设部制订的《绿色建筑行动方案》，《方案》提出要加强城市规划管理，维护规划的严肃性和稳定性。要研究完善建筑拆除的相关管理制度，

探索实行建筑报废拆除审核制度，严格建筑拆除管理程序。城市人民政府以及建筑的所有者和使用者要加强建筑维护管理，对符合城市规划和工程建设标准、在正常使用寿命内的建筑，除基本的公共利益需要外，不得随意拆除。拆除大型公共建筑的，要按有关程序提前向社会公示征求意见，接受社会监督。此外还提出，落实建筑废弃物处理责任制，按照“谁产生、谁负责”的原则进行建筑废弃物的收集、运输和处理。

1.3.3 缓解我国资源危机，保护生态环境

中国正在以占全球 7% 的耕地、7% 的淡水资源、4% 的石油储量、2% 的天然气储量来推动占全球 21% 人口的城镇化历程。中国的耕地、水、石油等资源有限，但却肩负着占全球五分之一人口的城镇化使命，任务异常艰巨。目前，我国建筑材料生产能耗约占建筑能耗的 30% 左右呢，建造过程能耗约占有 6% 左右，积极维护现有建筑，延长现有建筑使用寿命，高效合理利用现有建筑，可以有效减少建材生产和建筑建造过程中的能源需求。在城市发展进程受资源与环境约束不断强化的背景下，延长建筑使用寿命是城市发展的必然选择。

1.3.4 减少建筑垃圾产生，建设美好家园

大拆大建在过度消耗水泥、钢材、煤炭等资源的同时，大量的重复建设的短命建筑，还会制造大量建筑垃圾。据国家住建权威部门研究报告，我国建筑垃圾的数量已占到城市垃圾总量的 30% 至 40%，

每年产生新建筑垃圾 4 亿吨⁷。这些垃圾的运输、处理和存放，都会对当地环境造成影响。因此，延长建筑使用寿命，减少不合理建筑拆除对于缓解我国当前日益凸显的生态环境问题具有重要意义。

⁷周文娟，陈家珑. 我国建筑垃圾资源化现状及对策 [J] 建筑技术, 2009 (8). 741—744

第二章 中国建筑拆除管理问题识别

2.1 建筑拆除原因识别

2.1.1 建筑拆除原因研究概述

针对目前我国存在的建筑过早拆除问题，国内外诸多学者对城市化背景下影响建筑寿命的因素做了大量的分析和研究。

北京大学城市与环境学院城市与区域规划系主任吕斌认为很多城市建筑没达到使用年限就拆除有国情和时代的原因。我国上世纪 80 年代末 90 年代初，一些地方确实有一批设计不太好、偷工减料的房子，但大都还可以改造和修复，现在普遍选择拆除，主要原因是为了解决 GDP 增长。北京建筑工程学院建筑与城市规划学院教授刘临安表示“城市建筑‘短命’是经济利益驱动下各种利益博弈的结果。目前我国经济发展和城市化速度比较快，土地投机获得的利润比较大。城市开发过于注重经济效益，忽略了精神文化的东西，而经济增长往往以牺牲环境、浪费资源甚至是以居民健康为代价。

中国人民大学公共管理学院副教授李东泉将建筑“短命”原因的原因分为三种：一是施工质量存在问题，使得建筑寿命不能达到设计年限；二是建筑设计落后，人们审美水平提高后，发现以前的建筑造型与自然环境、街区等不能很好协调；三是土地升值过快，原来的建

筑性质不能充分体现土地价值，拆掉重建更合算。重庆大学刘贵文等人通过对重庆市 3255 幢被拆建筑的调研发现，建筑的用途在一定程度上影响其寿命，而建筑的结构类型、物理结构、材料性质与被拆除建筑寿命无明显关系。而如经济利益、政绩驱动、城市功能更新、土地稀缺因素等是造成被拆除建筑寿命过短的主要原因⁸。此外，还有专家认为中国当代建筑使用年限不高的原因有以下几点：城市化进程的发展速度过快；土地资源的相对紧缺；城市规划缺乏系统性和延续性；个别的严重偷工减料造成建筑质量过差。

针对城市建筑“短命”原因，中青网进行的民意调查显示：地方领导片面追求形象、政绩（83.5%），城市规划缺乏科学性（71.8%），豆腐渣工程(39.6%)，商家急功近利(36.3%)，审批拆除程序有问题(36.2%)，建筑设计有问题(28.8%)等⁹。从民意调查可以发现，人民群众对短命建筑的原因主要集中在政府领导和城市规划方面。

通过总结分析发现，造成国内建筑寿命较短的原因主要分为两类，一类是建筑物自身原因：工程质量、功能滞后、运营不善；另一类即其经济区位与城市社会发展方面的原因：商业利益、形象政绩(追求 GDP)、规划预见性不足、规划协调性不足、规划违规。而且发现建筑自身质量等并非影响寿命长短的主要原因，受经济利益、不正确政绩观、规划缺乏预见性和协调性等原因才是其中关键。

⁸ 刘贵文等 被拆除建筑的寿命研究——基于重庆市的实地调查分析，城市发展研究 19 卷 2012 年

⁹ 王聪聪，民调显示仅 8.0 % 的人满意所在城市的规划，中国青年报 2010-02-23

2.1.2 建筑拆除原因调研及分析

为了解以上原因各自所占比重，本研究对 2001 至今公开报道的 54 处过早拆除建筑¹⁰的主要拆除原因调查发现，由于工程质量、功能滞后和运营不善三种建筑自身原因导致的过早拆除占比 19%。由商业利益、形象政绩、规划等经济社会原因造成的建筑过早拆除占比 81%。其中商业利益占比最大为 46%，接近一半；其次为规划层面原因，占比 28%。将工程质量和规划违规视为合理拆除，则合理拆除占 10%，不合理拆除占 90%，不合理拆除中，功能滞后、商业利益和形象政绩原因视为严重不合理拆除，占比 55%。

表 2.1 2001 年至 2010 年被报道拆除的 54 处短命建筑原因分析

序号	建筑名称	楼龄	拆除原因	原因分类
1	重庆市科协大楼	4	建人民广场	形象政绩
2	北京崇文区文化馆	14	建商业大厦	商业利益
3	东直门 16 号居民楼	15	建交通枢纽	规划预见性不足
4	紫金山观景台	0	破坏山体景观	规划协调性不足
5	外滩花园住宅	1	违反《防洪法》	规划违规
6	武警总院一栋宿舍楼	14	建体检大楼	规划预见性不足
7	39 号院办公室	<23	建商业广场	商业利益
8	南坪步行街大楼	2	建商业群楼	商业利益
9	重庆江北两高楼	5	建商务区	商业利益
10	南昌公安局办公楼	10	建购物广场	商业利益
11	鄞县物资大厦	<24	建大型酒店	商业利益
12	高阳港务中心大楼	<24	建酒店	商业利益
13	渝北二村七栋楼房	15	建商业圈	商业利益
14	田园大酒店	13	建服饰广场	商业利益
15	中银大厦	7	质量问题	工程质量
16	吴宁镇政府办公楼	6	烂尾楼	运营不善
17	呼市公安局办公楼	5	建国际 CBD	商业利益
18	金恒大厦	13	烂尾楼	运营不善

¹⁰ 胡可，中国城市建筑短命现象初探 [D]，华中科技大学

19	十堰市广电大楼	20	建商业楼	商业利益
20	渝西会展中心	5	建五星酒店	商业利益
21	郑州某学院教学楼	16	建商业建筑	商业利益
22	沈阳某学校办公楼	25	建高新园区	商业利益
23	深圳 16 栋楼宇	< 25	质量隐患	工程质量
24	宏发大厦	0	烂尾	运营不善
25	南通火车站	2	建新车站	规划预见性不足
26	青岛大酒店	< 26	建写字楼	商业利益
27	蒲钢某办公楼	19	上海世博园	规划预见性不足
28	楚天人家酒店	20	建住宅楼	商业利益
29	上海水产大厦大酒店	14	政府文化项目	形象政绩
30	维也纳森林公园公寓	0	路段取直改造	规划预见性不足
31	太阳岛国际旅游城	11	烂尾楼	运营不善
32	汉阳振华公寓	16	建大桥匝道	规划预见性不足
33	铁道大厦	16	建生态广场	形象政绩
34	远洋大酒店	18	建五星级宾馆	商业利益
35	汉口王家墩双子楼	0	建商务区	规划协调性不足
36	龙华大厦居民楼	11	城市绿化项目	形象政绩
37	浙大某教学主楼	14	建商业项目	商业利益
38	奔野大厦	21	城市道路改造	规划预见性不足
39	米兰大厦	10	烂尾楼	运营不善
40	天河城西塔楼	13	建五星级酒店	商业利益
41	无锡烤鸭馆大楼	22	设计滞后	功能滞后
42	五里河体育场	18	商业建设	商业利益
43	帝湖花园住宅楼	0	违规建筑	规划违规
44	天涯宾馆	19	建金融中心	商业利益
45	山顶花园大楼	0	烂尾楼	运营不善
46	沈阳夏宫	15	建商住区	商业利益
47	港龙宾馆大楼	< 29	建滨江公园	规划预见性不足
48	博大花园住宅楼	3	建设轻轨	规划预见性不足
49	无锡市第一人民医院	< 19	建文化园区	规划预见性不足
50	南昌五湖大酒店	13	建五星级宾馆	商业利益
51	沙湾会展中心	14	建商业综合体	商业利益
52	首义体育培训中心	10	建纪念馆	规划预见性不

				足
53	闵行莲花河畔景苑	0	建筑质量	工程质量
54	北京凯莱酒店	20	建商业建筑	商业利益

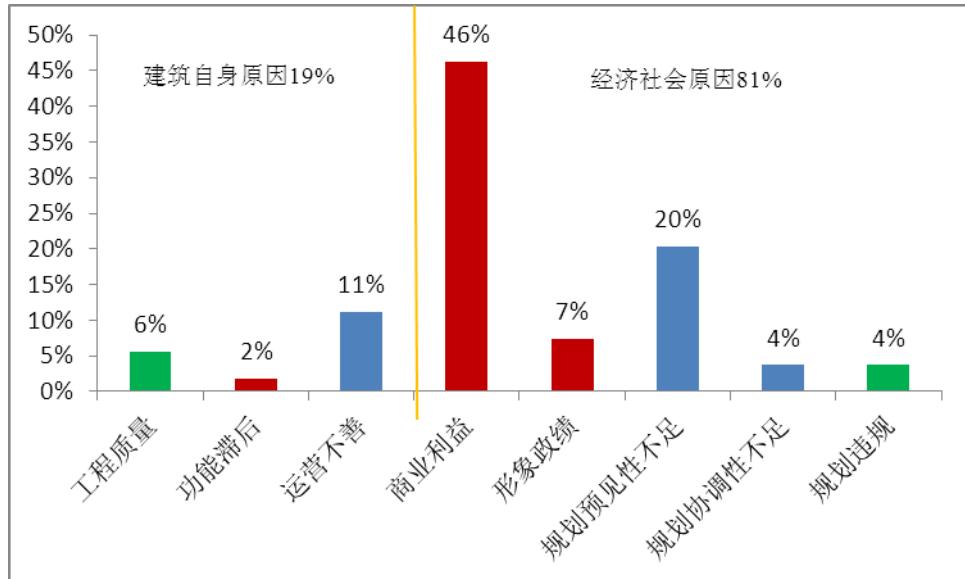


图 1.3 各拆除原因所占比例

从上图中可知，追求商业利益和规划两方面原因是造成建筑短命的最大原因。而且，调查发现大量追求商业利益的不合理拆除又往往符合城市规划，是在合法合规的情况下进行的，暴露出我国城市规划和建筑拆除监管方面存在诸多问题。为了杜绝大拆大建现象，针对当前大量合法合规但不合理的建筑拆除现象，必须分析总结现有法律法规的不足，对其进行完善，建立更加规范合理的建筑拆除审批程序，实现有效的监督管理。

2.2 管理政策问题识别

2.2.1 国家层面重要法规内容及问题识别

关于房屋的拆除问题国家已有了众多法律规定，本文对现有相关法律法规进行了梳理，结合目前大拆大建的现象，总结现有法规在规定和执行过程中存在的不足和问题，为后续改进提供建议。表 2.2 所示为国家层面与建筑建设拆除相关的法律法规、内容、实施效果以及不足分析。

表 2.2 国家层面相关法规内容及分析

序号	名称	内容	实施效果	不足
1	《中华人民共和国土地管理法》2004	第二章第八条内容：城市市区的土地属于国家所有。 第五十四条 建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：（一）国家机关用地和军事用地（二）城市基础设施用地和公益事业用地（三）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地（四）法律、行政法规规定的其他用地。 土地有偿使用费，30%上缴中央财政，70%留给有关地方人民政府。	城市的土地属于公有，缴纳土地使用费用可获得一定时间的使用权。 规定了土地使用权获得的两种方式，一种是划拨，另一种是有偿转让。土地有偿使用费用中 70% 归地方政府，容易导致地方政府为了增加土地财政收入而出现不合理征收、拆除。 而划拨方式则可以避免上述情况。	划拨方式能避免政府依赖土地财政收入行为，不给开发商追逐经济利益的机会。 但只规定四项公益项目的土地获得适用于土地划拨方式，较征收条例少了保障房和旧城改造两项，事实证明上述两项正是如今不合理拆除的重点领域。
2	《中华人民共和国物权法》	第五章第六十四条内容：“私人对其合法的收入、房屋、生活用品、生产工具、原材料等不动产和动产享有所有权。”	物权法规定，建筑物归自然人所有。	土地与土地上的附着物“建筑物”的所有权竟然不同，建筑的所有权难以得以保障。 在不改变城市土地国有性质的前提下，需

	2007	要进一步强化私人对于土地上附着物的所有权。
3	《中华人民共和国城乡规划法》 2007	赋予县级以上城市人民政府制定规划的权力。并且，当这个规划完成后，政府不需要顾及土地批租时所承诺的七十年或五十年期限，即可以对原有规划进行修改、调整，甚至进行彻底的重新规划。 现有的规划制度下，对于规划的制定群众参与基本空白，群众的举报和控告权力仅限于违反城市规划的行为。导致地方政府决策部门以及相关领导对城市规划的决策有着很大的话语权。地方政府能够通过规划的修改，来将本不合理的建筑拆除活动合规化，合法化。
4	《中华人民共和国循环经济促进法》 2008	值得肯定的是提出了加强建筑维护，延长建筑寿命。 这是一条定性的规定，由于没有细化条文的补充，很难落实。
5	《国有土地上房屋征收与补偿条例》 2011	赋予了县级以上人民政府可因公共利益需要对国有土地上房屋征收的权力。而“公共利益需要”界定模糊。 非公共利益征收不适用与本条例；把旧房与危房并列作为公共利益的认定范围不合理地方政府执行过程中对公共利益范围过度扩张，以“旧城改造”名义“经营城市”。
6	《文物保护法》 2007	有些具有保护价值的古建筑没有被列入文物保护单位，这类古建筑按政府规划要求拆迁虽然可惜，但并不违规。 未列入文物保护单位的建筑价值的认定程序和标准不完善，主要是根据评审专家的意见主导，结论很大程度上取决于评审专家对古建筑的理解。

通过对我国国家层面上与建筑拆除相关的政策法规条文分析，归纳造成我国目前建筑过早拆除的原因如下：

1. 群众参与不足，未能形成一套完整的群众参与机制。首先，群众在规划层面参与基本空白，只能被动接受。其次，房屋征收过程中，群众的知情权和决定权也没有得到很好的保护，群众们“被同意”的现象时有发生。

2. 我国的法律对公共利益拆除和非公共利益拆除界定模糊。虽然国有土地上房屋征收与补偿条例提出了 6 条公共利益，但并不具体。例如，拆除老城区寿命较小、质量较好的旧居住建筑，建设商业综合体。这具有提升城市形象，带动经济发展的公共利益，但同时也造成了公共利益的损失。像这种项目无疑是具有公共利益的项目，但其是否具有足够的公共利益呢，还需要进一步科学的评估才能确定。目前无论是城市规划还是公共利益项目的确定，都对于由此引发的建筑拆除带来的公共损失缺乏评估，现有评估只是这对补偿价格的单纯经济方面的评估。

3. 征收后的土地使用权获得有两种方式：划拨和转让。划拨方式能避免政府追逐财政收入行为。但土地管理法中只规定四项内容需要划拨土地，较征收条例少了保障房和旧城改造两项，事实也证明这两项正是如今不合理拆除的重点领域。

4. 法律条文可操作性不强，缺乏相应的奖惩机制，落实效果不好。如：《国有土地上房屋征收与补偿条例》中第十一条“多数被征收人认为征收补偿方案不符合《条例》规定的，市、县级人民政府应当组织

由被征收人和公众代表参加的听证会，并根据听证会情况修改方案。

房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。”

2.2.2 地方建筑拆除相关法规及问题识别

与国家层面法律法规相配合，各省、自治区、直辖市都出台城市房屋拆除相关的法规。目前，部分地区针对建筑拆除管理问题，在政策体系上已经做出了很多尝试。比较有代表性的法规如表 2.3 所示。

表 2.3 地方典型相关法规内容及分析

序号	名称	主要内容	分析
1	《杭州市人民政府办公厅转发市规划局关于杭州市重要公共建筑拆除规划管理办法》2007	《办法》规定，重要公共建筑，只要符合以下其中一条的，原则上均不得拆除：经合法批准建设、结构安全的重要公共建筑，竣工投入使用未满 20 年或使用年限未满设计耐久年限 1/3 的；杭州西湖风景名胜区外围保护地带内的重要公共建筑；市级公共中心区范围内的重要公共建筑；城市主要汽车客站、铁路客站、客运码头及区级以上市民广场等城市重要景观节点周边 500 米范围内的重要公共建筑。	为我国对重要公共建筑的拆除做出了明确规定而首创的规范性文件。但其还只是一项针对城市中重要公共建筑的管理办法，并没有包含城市建筑短命现象下那些大量居住类建筑。而其对重要公共建筑的界定也有着一定的局限性。
2	《深圳市城市更新办法》2009	第十八条规定，区政府申报的辖区内城市更新单元规划制定计划纳入城市更新年度计划的，由区政府组织原单位拟定城市更新单元规划草案，按照规定程序报批。市政府各相关主管部门、有关企事业单位申报的城市更新规划制定计划纳入城市更新年度计划的，由市规划国土主管部门组织申报单位拟定城市更新单元规划草案，按照规定程序报批。	城市更新单元的选取原则、评价方法来需细化。
3	《北京市国有土地	如果多数被征收人认为征收补偿方案不符合规定，那么区县政府就要组织由被征收人和公众代	基本延续了国家条例，并未有明显的

上房屋征收与补偿实施意见》
突破。
2011

第十条（房屋征收范围的确定）

符合本细则第八条第（一）项至第（四）项规定的建设项目需要征收房屋的，房屋征收范围根据建设用地规划许可证确定。

符合本细则第八条第（五）项规定因旧城区改建需要征收房屋的，房屋征收范围由市建设行政管理部门会同市房屋管理、发展改革、规划土地、财政等行政管理部门以及相关区（县）人民政府确定。

符合本细则第八条规定的其他情形需要征收房屋的，房屋征收范围由市房屋行政管理部门会同相关行政管理部门和区（县）人民政府确定。

第十二条（旧城区改建的意愿征询） 因旧城区改建房屋征收范围确定后，房屋征收部门应当组织征询被征收人、公有房屋承租人的改建意愿；有 90%以上的被征收人、公有房屋承租人同意的，方可进行旧城区改建。

第十五条区（县）人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并在房屋征收范围内予以公布，征求被征收人、公有房屋承租人意见。征求意见期限不得少于 30 日。其中，因旧城区改建需要征收房屋的，区（县）人民政府还应当组织由被征收人、公有房屋承租人和律师等公众代表参加的听证会。

第十六条（方案修改和公布）区（县）人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。

第十九条（房屋征收决定） 房屋征收决定由区（县）人民政府作出。涉及被征收人、公有房屋承租人 50 户以上的，应当经区（县）人民政府常务会议讨论决定。

第二十一条（旧城区改建征收决定） 因旧城区改建需要征收房屋的，房屋征收部门应当在征收决定作出后，组织被征收人、公有房屋承租人根据征收补偿方案签订附生效条件的补偿协议。在签约期限内达到规定签约比例的，补偿协议生效；在签约期限内未达到规定签约比例的，征收决定终止执行。签约比例由区（县）人民政府规定，但不得低于 80%。

规范建设项目征收范围；确立旧城区改建实行征询制度和附生效条件签约制度，这样的规定避免旧城区居民“被拆迁”，也可以尽最大限度制止部分人打着旧改的旗号实施商业开发之实。征收补偿方案要经论证，旧改项目律师作为公众代表参加听证会首次入法。公有房屋承租人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。这也就意味着，今后区（县）人民政府可能因房屋征收问题经常出现在被告席上。

4
《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》
2011

5 《天津征收与补偿办法》

第十条 房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、

多数、较多，可操

	收与补偿条例》2012	县级人民政府。市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见期限不得少于 30 日。 因旧城区改建需要征收房屋，多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定的，市、县级人民政府应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会，并根据听证会情况修改方案。 第十二条 市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行社会稳定风险评估；房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。	作性不强
6	《广东省城乡规划条例》2012	加大对擅自拆除历史建筑行为的处罚力度，因拆除历史建筑造成严重后果的，对拆除单位最高罚款 50 万元，个人最高罚款 20 万元。这是广东首次针对历史建筑的保护进行立法。	一是只针对历史建筑乱拆有相应规定，较片面。 二是乱拆历史建筑最高只能罚 50 万元，在当今地产热的背景下，显得很无力。
7	《广州市历史建筑和历史风貌区保护办法》2012	未经批准拆除历史建筑的，由城市管理综合执法机关责令限期改正，并可处以已经损坏或者拆除房屋在查处时当地相当等级房屋价格 5 至 8 倍的罚款。	提到罚款额度，但也只是针对历史古建筑等。
8	《杭州市历史文化街区和历史建筑保护条例(草案)》2013	对擅自迁移、拆除历史建筑的单位，处以 20 万元以上 50 万元以下的罚款，对个人并处 10 万元以上 20 万元以下的罚款。	最高上限 50 万元的罚款力度，难以形成约束力。
9	《山西省文物建筑构件保护管理办法》2013	明确了对擅自拆除、转让、抵押和非法买卖文物建筑构件行为的处理程序，明确了对文物建筑所在地文物行政部门行政不作为的处理程序，明确了文物进出境审核机构的职责。	只针对文物建筑，并明确了责任和处罚程序。
10	《陕西省建筑保护条例》2013	条例规定，对既有建筑应充分发挥其设计功能，避免随意拆建；使用国有资金投资建设的公共建筑，未达到结构设计使用年限的不得拆除。	属于全国首例，明确了司法机关可依法追究乱拆建筑刑事责任的权力。

通过对地方上建筑拆除管理相关法规政策条文分析，对造成建筑

拆除量较大的地方政策管理问题分析如下：

1. **法规条例缺乏可操作性。**地方法规的一个重要特点是基本延续国家条例，并未有明显的突破。在建筑拆除方面，多地并没有制定实施细则，而是继续沿用国家规定中的“较多”，“多数”等词语，如北京征收意见中“如果多数被征收人认为征收补偿方案不符合规定，那么区县政府就要组织由被征收人和公众代表参加的听证会，并根据听证会情况修改方案。

2. **缺乏民众参与。**《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十四条规定被征收人对市、县级人民政府做出的房屋征收决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。而实际上民众申请行政复议和行政诉讼过程复杂，实施难度大，导致民众的意见和诉求得不到很好的表达。对于一些同民众生活密切相关的项目，应该简化民众的参与方式，使民众意愿得到更好的表达。如上海市将旧城区改建项目单独提出进行规定，提出“在签约期限内未达到规定签约比例的，征收决定终止执行。而不是只能通过行政申诉、复议的方式。强化了民众直接阻止政府征收决定的权利，简化了民众参与程序。

3. **地方的重视程度不够。**国家层面的房屋征收条例 2011 年就已经出台，然而目前出台房屋征收条例实施细则的地区还很少，没能及时、有效的在国家条例的基础上，形成配合和补充。此外地方上对于建筑过度拆除的限制只有针对公共建筑和历史文化建筑拆除的相关规定。一是，针对重要公共建筑只有杭州有规定；二是相关法律法规亟待完善。

4. 法规条例不健全。针对建筑拆除管理做出探索和尝试的地区还比较少，对于不合理拆除中的历史文化建筑仅有杭州、陕西、山西、广州做了相应规定。其中只有杭州市针对重要公共建筑拆除做出相关规定，但其对重要公共建筑的界定也有着一定的局限性。没有发现地方有针对城市建筑短命现象下大量居住类建筑的相关规定。可以看出目前关于规范过度拆除的法规体系还很不健全。

5. 惩罚力度不够。已出台法规中对不合理拆除惩罚力度不足，罚款额度太小，很难起到约束作用。《广东省城乡规划条例》规定“加大对擅自拆除历史建筑行为的处罚力度，因拆除历史建筑造成严重后果的，对拆除单位最高罚款 50 万元，个人最高罚款 20 万元。”在当今地产热的背景下，最高 50 万元的惩罚力度，显得很无力。

2.3 审批程序问题识别

2.3.1 既有审批程序及流程

按照国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《国有土地上房屋征收评估办法》等规定，现将国有土地上房屋征收与补偿程序整理如下。主要内容包括：征收主体和实施单位；做出征收决定阶段；补偿阶段；搬迁阶段；后续工作和法律责任。本研究将主要关注做出征收决定阶段，并兼顾其他各阶段。

1) 房屋征收主体和实施单位

- 根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，为了公共利益的需要才可以征收国有土地上的房屋，不包括商业征收。征

收房屋建设活动应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。

- 房屋征收的责任主体：县级以上的人民政府。
- 房屋征收的实施主体：县级以上人民政府确定的房屋征收部门。
- 房屋征收实施单位：房屋征收部门或房屋征收部门委托的单位，具体承担房屋征收与补偿工作。

2) 做出征收决定

- 征收决定前准备工作

 项目建设单位完成预审批相关手续。建设单位在征收程序启动之前应依法取得由发展改革部门、国土资源部门、城乡规划部门、行业主管部门等分别做出的符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划的预审批文件和相关手续。如发改部门出具的国民经济和社会发展规划证明、相应的项目批文；规划局做出的该项目建设用地是否符合城市总体规划的证明和相关文件；国土资源局做出的该项目是否符合土地利用总体规划证明，该项目的国有土地性质证明材料；初步的评估结果；保障性安居工程建设、旧城改建项目，还应当提交规划部门出具的规划条件。

- 项目建设单位完成相关手续后，向当地房屋征收部门递交征收申请。
 - 组织有关部门对征收范围内未经登记的建筑进行调查、立项和处理。（对立项为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的，应当给予补偿；对立项为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。）
 - 房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。
 - 市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见期限不得少于30日。
 - 因旧城区改建征收房屋，多数被征收人认为征收补偿方案不符合规定的，市、县级人民政府应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会，并根据听证会情况修改方案。
 - 应当进行社会稳定风险评估。
 - 征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。
- 市县人民政府做出征收决定。（涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。）
- 公告征收决定。征收公告要载明两个内容：
- 征收补偿方案（要明确补偿协议签约期）。
 - 权利救济方式：被征收人可申请行政复议或行政诉讼。

3) 补偿阶段

➤ 补偿方式

- 被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。
- 征收个人住宅，被征收人符合住房保障条件的，做出房屋征收决定的市、县级人民政府应当优先给予住房保障。

➤ 补偿的价格

- 被征收房屋的价值经评估确定，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋室内装饰装修价值，机器设备、物资等搬迁费用，以及停产停业损失等补偿，由征收当事人协商确定；协商不成的，可以委托房地产价格评估机构通过评估确定。
- 房地产价格评估机构由被征收人在规定时间内协商选定；在规定时间内协商不成的，由房屋征收部门通过组织被征收人按照少数服从多数的原则投票决定，或者采取摇号、抽签等随机方式确定。
- 对评估有异议，应当自收到评估报告之日起 10 日内，申请复核评估。对复核结果有异议的，应当自收到复核结果之日起 10 日内，向被征收房屋所在地评估专家委员会申请鉴定。

- 房屋征收部门与被征收人订立补偿协议。（补偿协议订立后，一方当事人不履行补偿协议约定的义务的，另一方当事人可以依法提起诉讼。）
- 签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确

的，市、县级人民政府按照征收补偿方案做出补偿决定。（补偿决定包括补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项。）

- 公告补偿决定。
- 被征收人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

4) 搬迁阶段

- 禁止性规定：任何单位和个人不得采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁。禁止建设单位参与搬迁活动。
- 自愿搬迁。对被征收人给予补偿后，被征收人应当在补偿协议约定或者补偿决定确定的搬迁期限内完成搬迁。
- 强制搬迁。被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由做出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。强制执行申请书应当附具补偿金额和专户存储账号、产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料。

5) 后续工作

- 房屋征收部门应当建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿情况在房屋征收范围内向被征收人公布。
- 审计机关应当加强对征收补偿费用管理和使用情况的监督，并

公布审计结果。

6) 法律责任

- 采取暴力迫使被征收人搬迁，造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。
- 采取暴力、威胁等方法阻碍依法进行的房屋征收与补偿工作，构成犯罪的，依法追究刑事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。
- 房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处 5 万元以上 20 万元以下罚款，对房地产估价师并处 1 万元以上 3 万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

归纳整理目前我国国有土地上房屋征收流程如图 2.1 所示：

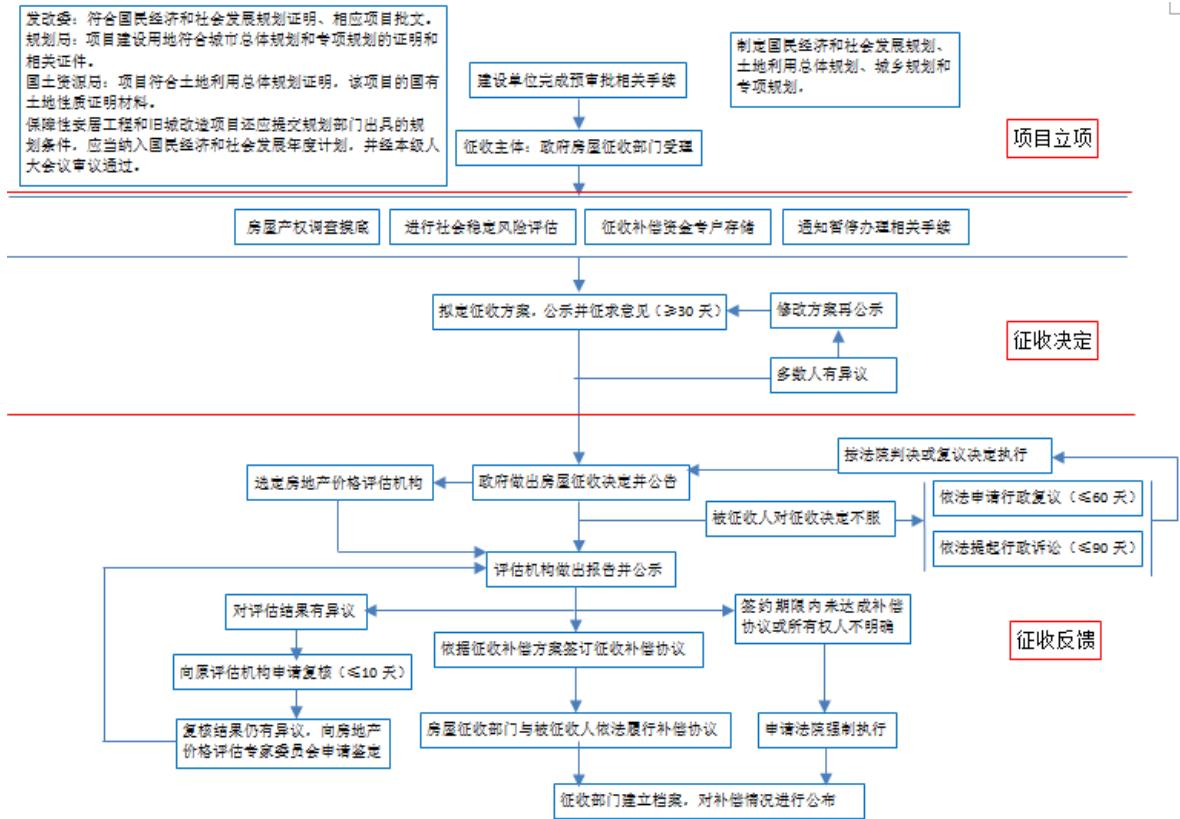


图 2.1 现有国有土地上房屋征收审批流程图

2.3.2 既有程序问题识别

通过对地方上关于因公共利益需要对国有土地上房屋征收及拆除管理相关流程的分析和总结，对造成建筑过早拆除的房屋征收流程存在的问题分析如下：

- 现有征收程序设计是从立项后提出征收申请开始的，对于项目立项有否基本没有约束能力。研究发现，现有审批程序主要从项目启动征收程序开始，实际项目通过立项，进入房屋征收程序后，即使征收过程中发现诸多问题和民众意见较大，已经通过政府决定的项目也很难再被撤销，甚至是做出适当的修改，房屋征收基本已成定局。政府授权的房屋征收部门

基本沦为各大项目提供征收服务的单位，而其对于房屋征收项目监督裁决的职能很难体现。

- 目前的程序设计存在项目评估滞后和评估内容狭窄的问题。目前的程序需征收房屋的公益项目立项后，在征收过程中再逐步审查其合理性，如已确定项目立项后才进行社会稳定风险评估。这种设计有两点不足，一个是科学评估滞后，科学的论证和评估应该在项目立项时即考虑到，并作为立项申请的一份审查资料。二是评估内容较狭隘，建议进行范围更广泛的社会影响评估，评估内容要考虑此项目带来公共利益的同时伴随而来的公共利益损失，资源浪费和环境污染等必须考虑进去；评估要调查需征收房屋的现状，涉及到重要建筑物征收拆除要单独审查；评估还应征求当地民众意见；此评估应由第三方评估机构做出，同项目可行性评估和勘察设计评估等共同作为政府确定立项的依据。
- 重点领域关注不够。国家征收条例中特别规定，对于保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。安居工程和旧城区改建工程既是同广大群众关系最密切的工程，也是不合理拆除的多发领域，目前给予的关注度不够。各地在制定房屋征收流程的过程中，对安居工程、旧城改建项目缺乏一些单独、细致的规定。
- 现有程序更多关注补偿内容，而对房屋征收拆除的合理性论证较少。由于过去征收拆迁引起的补偿纠纷较多，原有程序设

计更加关注房屋征收的补偿内容和居民的权益保护。而对房屋征收拆除的合理性、是否具有足够的公益性的决定缺乏关注。

- **缺少绿色拆除相关标准和规定。**征收决定做出后，应该聘用有资质的拆除单位，完成建筑绿色拆除的实施方案，保证建筑的绿色拆除。目前看，各地征收流程中关于这部分的内容还处于空白。

第三章 国外建筑拆除管理调研及经验借鉴

发达国家的建筑寿命普遍较长，其中美国建筑的平均寿命达到 74 年，英国建筑的平均寿命高达 132 年¹¹。如此长寿的建筑不仅归功于完善的制度法规系统，科学的评估论证程序，还依赖于严格的审批流程，以及健康的政策导向和明确的管理职责。本课题调研了英国、美国、澳大利亚、法国、苏格兰、日本、德国、中国香港等多个国家地区的建筑拆除管理政策，通过分析其他国家地区在严格建筑拆除管理，完善建筑管理政策体系的经验，以期为我国建筑拆除管理提供政策建议和参考。

3.1 国外建筑拆除管理情况调研

3.1.1 政策法规

为对比各国在建筑拆除管理法规制度的差异以及和国内拆除政策法规的差异性，课题组调研了澳大利亚、美国、新西兰、威尔士、德国、法国、日本等 7 国的相关法规（表 3.1），各国非常重视城市规划法规体系的全面性、法律效力以及规划的严肃性。

表 3.1 世界各国其他国家在建筑拆除方面的法规

国家	法规
澳大利亚	广场规划许可证法；土地规划和环境法案；建设和综合规划法案

¹¹宋春华：全寿命 高品质——坚持以人为本，实行住宅性能认定。城市开发，2004(14)

美国	重要空间法；公共规划和住房；区域规划法
新西兰	新西兰城乡规划法；新西兰规划法
威尔士	威尔士关于城镇和乡村规划令；威尔士城乡规划（区域发展计划）条例
德国	空间秩序法；州域规划法
法国	城市规划法；建筑和住宅总法典；城市规划保护法
日本	都市计画法；国土利用计划法

由于美国在法律制定方面的先进性和完善性，尤其值得国内借鉴，课题组重点调研了美国相关法典中涉及到建筑拆除的条款，表 3.2 专门列出了美国在建筑拆除方面的法律法规，由表中的内容可以看出，美国将专门针对建筑物拆除的法律提升到基本法律层面，相比国内的管理条例和管理办法等形式的严肃性和强制性更强；在法律中明确定义可拆除建筑的条件和拆除的正当程序；另外，除了法律制定方面的完善性，在政策法规方面，美国拆除房屋的主体部门是规划局，需要拆除的房屋需要出示拆除许可证。在申请拆除过程中要向有关部门提供房屋的建筑结构图。如果拆除工作没有从指定日期开始后的 30 天内进行，或者 60 天的内没有结束拆迁，拆除许可将变成无效，拆除工作将停止。其全面细致的法律条款以及严厉的执行过程都保障了拆除行为的规范。

表 3.2 美国在建筑拆除方面的法律法规

	法规
	特拉华州法典第 31 章修正案：关于贫民区的拆除及重建
美国	纽约州法 LAB-劳动法第 10 条- (240-242) 建筑施工，拆除和维修工作

拆除 方面	纽约州法典 PVH - 私人住房融资 第 8-A 条 - 不合格或不卫生条件房屋拆除 (从第 450 款至第 457 款)
法律 法规	哥伦比亚法典 第 7 部分 财产 第 42 标题卷 - 不动产 第 8 副标题卷 废除和过期的条文 第 40 章 租务管理 第 6 副章 租赁房屋的非法强占和拆除
	哥伦比亚法典 第 7 部分 财产 第 42 标题卷 - 不动产 第 6 副标题卷 危害房产 第 31C 章 快速征用抛弃的和妨害性房屋 第 2 副章 拆除的正当程序
	路易斯安那州法典修订本 第 3 标题卷 农业与林业 制定法修订本 3: 2811 禁止破坏, 拆除与销毁;

英国是最早开展城乡规划立法的国家，其建立了完整的规划体系（表 3.3），不仅包括基础法规，也包含了附属法规和专项法规，极大程度从前期规划阻止了后期的不合理拆除，将前期规划提升到了一个及其重要的层面上，科学合理的阻止建筑落成后由于规划的缺陷而引起的不合理的拆除，从根本上遏制了拆除的产生和泛滥，值得国内借鉴。

表 3.3 英国城乡规划法规体系

法律	法规体系	法规条目
英国的城乡规划法规体系	基础法规	《城乡规划法》
	附属法规	《用途分类规则》《一般开发规则》
	专项法规	《新城法》《国家公园法》《地方政府、规划和土地法》

为详细了解国外规划法在建筑拆除中如何发挥作用，本研究重点调研了《巴黎城市规划保护法》的主体内容和纲要（表 3.4），通过调研发现，巴黎的《城市规划和保护法》是世界上最全面、严格的城市建设法律体系之一，大到对巴黎城区的城市布局、用地规划、交通组织以及分区规划、城市设计原则，小到对城市规划控制指标和参数，

都做了相当详细的规定。尤其对旧城区和古建筑的保护管理精细到了严苛的程度，如规定建筑外立面不允许私自改动、必须定期维护修缮等。其全面性，系统性，和细致程度都值得国内在制定政策方面的借鉴。

表 3.4 巴黎城市规划法详细内容

法律	法规内容
《巴黎城市规划保护法》	城区的城市布局
	用地规划
	交通组织以及分区规划
	城市设计原则
	旧城区和古建筑保护
	城市规划控制指标和参数

3.1.2 政策导向

通过政府机关合理的政策引导可以改善过度建筑拆除的现状，通过调研国外的政策导向可以协助指导国内政府在制定重要政策时的要点：

重视老旧建筑的修缮和再利用：以法国为例，基于《历史遗产保护法》，不光保护历史遗迹，也保护近、现代的老建筑，甚至是 5 年左右的工业建筑也会被保护下来。每个社区均有自己的规划，即使普通的民居，如果想进行改造或者新建，只有得到了社区的同意，才可以动工。

重视科学规划：欧美等发达国家高度重视城市规划工作，将规划

置于整个城市管理的核心主干地位。德国、英国、法国和瑞典、日本均对城市规划的制定、实施、监督做出明确规定，特别强调规划的法律地位和长期效力。苏格兰则规定必须证明经过一切合理的努力手段均未能有效保留现有建筑物的情况下才能拆除受保护建筑物，这些努力手段包括：建筑及其对周边环境意义（建筑环境、经济和文化底蕴）的评估、专业保护人员确认建筑物状况、修复过程在经济上不可行、对建筑物采取替代能源系统进行过探索、综合建筑潜在价值评估等多方面，已经基本涵盖了建筑保护的全部内容。

重视资金调控：巴黎市制定了古旧建筑维修费用可以得到税收返还的经济政策。以色列政府通过制定高额的拆除成本阻止人们过度拆除；依靠经济杠杆调控和规范拆除行为。苏格兰通过一系列历史环境法规和规划政策，设立了包括商业建筑和保护区建筑两方面的拆除原则并贯彻规划始终。并对受保护建筑制定详细的价值评估，包括现有建筑价格估值、维修所需成本的完整记录和成本核算时间表、修复后潜在收益价值的估计等。如果评估结果表明建筑修缮费用出现赤字，需同时评估无偿援助是否能够平衡收支。

积极创新城市管理：以英国为例，公众参与是英国规划法规体系的“骨架”。同时对参与的内容和形式做出具体规定，如在办公场所放置副本、网上发布文件等。同样，美国、法国、德国等国家对公众参与城市规划均有明确规定。

3.1.3 审批程序

不同国家的建筑拆除审批程序不尽相同，本文从建筑拆除审批的流程各个环节出发，调研了各国建筑拆除的审批环节，其各国的与众不同之处，以及其所具有的优势都是值得国内学习和思考的地方，表3.5列出了各国各地区的建筑拆除管理部门和建筑拆除审批方法。

表 3.5 各国建筑拆除管理部门和审批程序

国家(地区)	建筑拆除管理部门	建筑拆除审批方法
苏格兰	城市规划部门	<ol style="list-style-type: none">1) 房屋出现质量问题2) 优先采取技术维护，实现功能恢复。3) 维护失效，向城市规划局申请拆除该建筑4) 提供有关部门出示的房屋状况5) 专业机构提供的拆除建议书6) 提供房屋维修费用7) 提供房屋价格评估报告
英国	城市规划部门	<ol style="list-style-type: none">1) 业主意图改变建筑使用功能或拆除建筑2) 向规划部门提出申请3) 规划部门认定建筑整体或建筑的一部分已不具有使用功能或存在安全隐患4) 拆除
以色列	政府拆迁部门	<ol style="list-style-type: none">1) 业主申请房屋拆除2) 市政法律顾问参与建筑拆除审批和顾问3) 政府检测机构检测建筑拆除合理性4) 政府机构要求支付高额拆除成本5) 城市工程师协会指导拆除流程和现场作业

香港	市政府	<ol style="list-style-type: none"> 1) 进行详细的调查 2) 评估建筑的使用功能和结构功能 3) 提供结构功能计算书 4) 提供建筑使用安全性报告 5) 审核
----	-----	--

由表 3.5 所示内容归纳，有效的建筑工程现场资料、符合相关法规要求、进行项目程序管理、分析结构稳定性是保障合理拆除的要点所在。项目的程序管理主要体现为建筑物拆前检查、工程现场检查、危险性结构、建筑结构检查、井道及地下储存箱体、拆除方案的制定等。

香港的拆除程序主要涉及建筑评估和拆除计划、建筑及结构调查、公用事业切断及必要的维持、有害物质（包括石棉和土壤污染物等）的检测等。建筑拆除方法的说明和规定在整个规范中占了很大的比重，在施工的方法上有很多详细的图解说明，同时附有人工和机械方法进行建筑拆除的具体案例，提出了建筑碎屑及废弃物的回收再利用，这具有相当高的参考价值。

除了表中列出的几个国家之外，通过调研还发现，新西兰在内容和架构中类似英国规范，而在规范中多处对工程各方的责任予以明确，这对进行建筑工程管理提供很大的方便，在国内制定有关规范时可以用来参考。美国圣地亚哥的土地开发法案 (Land Development Code) 中提到，拆除工程的申请、规划等事宜需符合该法和其他相关法规的规定。

总体而言，发达国家或城市在授予建筑拆除许可证时，均需对建

筑使用功能以及结构功能进行详实的评估，只有在建筑不符合使用要求时方可批准拆除，非常重视老建筑的重用和保护，在减少不必要的资源损耗的同时，减轻对生态环境的冲击。此外，纵观国外有关建筑拆除的政策法规，无不倾向于两个核心问题：公共利益界定和拆除补偿。国外对建筑拆除的管理相对完善，有专门的管理部门和明确的制度法规，并且明确了解决分歧的方法，具有参考价值。

国内往往存在建筑拆除管理的主体不明确，各个建筑拆除监管部门的责任不明确，拆除程序具有地方性且不具有一致性，为此，本文着重调研了英国建筑拆除管理体系的职能部门，管理层次，以及各个职能部门的主要职责（表 3.6），其管理的部门的梯次，职责划分等将对国内的建筑拆除管理主体和审批流程提供参考。

表 3.6 英国建筑拆除管理部门及其部门职责

法律	职能部门	管理层次	主要职责
英 国 建 筑 建 设 管 理 体 系	副首相办公室	国家规划政 策	制定拆除立法计划或框架；公布国家规划政 策；批准区域规划政策；受理对地方规划机 构拆除申诉；直接接受拆除申请等
	各区政府办公 室	区域规划	提出综合考虑土地利用、交通、经济发展以及 环境问题的战略规划；与经济和其他战略相衔 接；规定地方开发规划的框架
	郡、市、区规划部 门	发展 规划	编制拆除规划；审批拆除许可申请
	城乡规划督察员 组织	规划监督	处理有关强制执行的申诉、对地方拆除行为 组织调查

总结国外建筑拆除的管理流程和管理主体，相比国内的拆除现状可以得出国外建筑拆除政策有着以下可以参考的优点：

- 优先待拆建筑补救和再利用：尽量通过技术维护手段，减免过度拆除；
- 重视拆前建筑功能技术评估：申请前提供房屋状况，拆除建议书、维修费用和价格评估。科学评价结构功能，安全性能提供建筑结构图和结构功能计算书等。
- 管理部门职能梯次分明责任明确：从国家到区域再到郡、市、区，权力从属关系明确，分工细致。
- 重视拆除过程监督：成立城乡规划督察员组织，监督拆除过程。
- 重视劳工的安全保障以及环保要求。

3.2 国外建筑拆除管理经验借鉴

由前面的调研文献可见，法国在拆除过程中，城市市容部门要提供必要的资金给拆迁部门，拆除补贴最多可达 70%。而资金补贴对拆除方是一个诱惑因素，如果拆除方不通过合理途径，自作主张大拆大建，这部分可观的资金将会流失，而通过对资金的申请流程，也可以过滤过度拆除和过早拆除的项目，有利于规范拆除市场。

苏格兰政府更注重审批流程，当房屋出现质量问题时，只有在技术维护手段都不能满足功能要求时，业主才可以向城市规划局申请拆除该建筑，并提供有关部门出示的房屋状况、专业机构提供的拆除建议书、用以证明建筑拆除重建更合理的房屋维修费用、以及房屋价格评估报告。因此，国内成立相关的拆除建筑评估部门，和技术维护部

门以最大程度的拯救和再用待拆建筑，并将拆除建筑的技术评估明确规定在审批流程中，这样就不会给大拆大建行为有可趁之机，通过科学合理的判定也规范了拆除的正当性。

同样，英国只有经过认定建筑整体或建筑的一部分已不具有使用功能或存在安全隐患时，方可获得规划许可后进行拆除。而制定一套既有建筑功能完善性的标准也是国内亟待解决的问题。以色列政府通过过高的拆除成本来阻止人们过度拆迁，国内也可成立政府机关的拆除部门，收取昂贵的拆迁费用，通过此举拆除方就会慎重评估和决策拆除行为，极大程度上遏制了国内过度拆迁的态势。

我国相关建筑物拆除的法规不多，各县市还有各自相关于拆除的规定与办法，许多条文分散在各个法规及制度中，较杂乱且查找麻烦，研究并加强施工计划书，可提供施工单位重视安全作业与管理。综上的调研分析和国内现状的分析，可以提出以下几点国内可进一步改善。

- 细化拆除法规建设：国外涉及拆除方面的法律体系完善细致，并将其直接提升到法律层面，而不仅仅是管理条例，通过强制手段约束人们的拆除行为，提升了拆除政策的执行力和严肃性。
- 提升城乡规划法规地位：将过度拆除现象“防患于未然”，调研各国极其重视规划法律体系的建设和持续更新，重视规划相关法律的科学性、全面性、适应性和规范性。依靠前期科学合理的规划减少之后期不合理的拆建。

- 明确拆除监管部门及职责：建立建筑报废审批制度，不符合条件的建筑不予以拆除报废，明确从审批到拆除全过程的监管部门和职责，形成从国家、到省市、到区县的梯级管理体系，明确各个层次行政部门、管理部门、实施部门的权力和职责，强化各个部门间的协同。
- 以“优先补救”为基本原则：除了保护有历史价值的旧建筑，对在寿命期内的旧建筑尽量采取技术维护手段恢复建筑功能，实现再利用，减免过度拆除，减少资源浪费。
- 重视待拆建筑功能评估：将建筑物功能评估置于审批程序的关键环节，从技术角度科学的遏制过度拆除行为。应当建立或指定与建筑拆除相关的专业评估机构，专业检测机构，法律顾问机构。
- 重视科学城市规划：发达国家都极其重视科学的城市规划，城市规划的不科学、不稳定和不严肃，是导致城市格局频繁变动、基础设施大拆大建的根源，为此，建议提升我国城市规划的法律地位，增强全社会的参与力度和执行力度。
- 重视资金调控：政府机构通过经济杠杆引导拆除市场，如制定高额的拆除费用，旧建筑维修税金返还补贴制度等，以此遏制随意拆建行为；
- 提升民众参与力度：国外法律明文规定只用群众参与编制的规划法才有效力，国内应当提高财政支出的透明度，建立公众参与监督机制。

表 3.7 对国内限制建筑过度拆除启示

限制建筑物过度拆除政策	实施途径
制度法规	1、细化拆除法规建设 2、提升城乡规划法规地位
审批程序	1、明确拆除监管部门及职责 2、以“优先补救”为基本原则 3、重视待拆建筑功能评估
政策导向	1、重视科学城市规划 2、重视资金调控 3、提升民众参与力度

第四章 建筑拆除管理范围界定及分类

4.1 建筑拆除管理范围界定

目前我国对于古文物建筑的保护已有相对较完善的法律法规保障，但对于现代建筑的价值判断尚缺乏标准，相关的法律法规保障和规范体系建设也很不完善。通过分析，同建筑拆除关系较密切的建筑特征包括：建筑功能、建筑所有者、建筑大小、建筑结构和材料等等。本研究通过对建筑过早拆除的原因、所占的比例、造成的损失和利于监管等多角度分析。确定了主要根据建筑功能类型，并结合建筑所有者和规模不同，将现代既有建筑分为政府投资公益性居住建筑、政府投资公益性公共建筑、非政府投资大型公共建筑、非政府投资普通公共建筑、非政府投资居住建筑五大类拆除管理范围来界定。

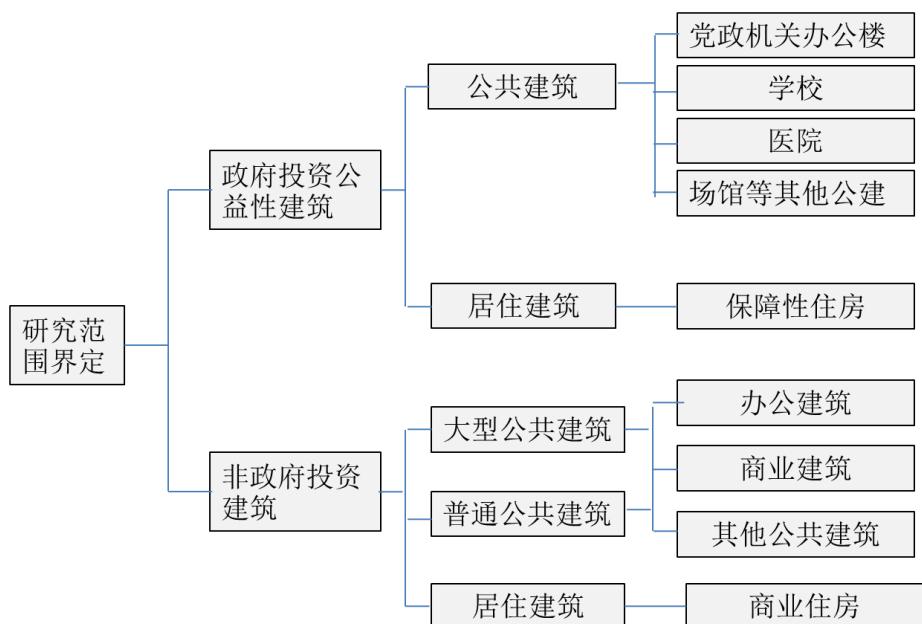


图 4.1 建筑拆除研究范围的界定

政府投资公益性建筑是指政府进行投资的，非赢利性和具有社会效益性的项目建筑物。主要分为政府投资公益性居住建筑，即保障性住房，以及政府投资公益性公共建筑。

- 保障性住房是与商品性住房相对应的一个概念，是指政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房，主要包括廉租房、公共租赁房、定向安置房、两限商品房、安居商品房。
- 政府投资公益性公共建筑是指供公益事业使用的建筑，主要包括教育、科学、文化、卫生、体育等类建筑，如博物馆、美术馆、档案馆、图书馆、医院、影剧院、体育场馆、院校、党政机关办公用房等。

非政府投资建筑是指除政府进行投资以外的建筑。主要分为非政府投资大型公共建筑，非政府投资普通公共建筑，非政府投资居住建筑。

- 非政府投资大型公共建筑是企业或个人所有的单体面积不小于 2 万平米的新建、改建、扩建的非政府办公建筑、商业建筑、宾馆饭店建筑、文化场馆建筑、科研教育建筑、医疗卫生建筑、体育建筑、通讯建筑、交通建筑、影剧院建筑、综合商务建筑及其他大型公共建筑。
- 非政府投资普通公共建筑是企业或个人所有的单体面积小于 2 万平米的新建、改建、扩建的公共建筑。

- 非政府投资居住建筑是指除了政府投资的公益性居住建筑以外的居住建筑。

4.2 建筑拆除管理分类监管

目前，现行的建筑拆除管理规定并未针对不同类型的建筑物做出严格的划分和制定相应的限定条件。因而造成各类建筑混杂在一起，不利于限制建筑拆除法规的制定和规范建筑拆除的管理。本研究将建筑物拆除分为鼓励类、限制类和禁止类三类，实行建筑拆除分类管理，促进鼓励类建筑物迅速拆除，引导限制类建筑物升级改造和有序改建，严格控制禁止类建筑物拆除。

表 4.1 各类建筑拆除原因及其管理分类

	拆除利益	公共利益	非公共利益			
建筑 类型	具体拆除原因	国防外交，基础设施，公共事业，安居工程，旧城改造，其他公共利益	功能滞后	效益不佳	建筑质量	土地升值
	政府办公建筑	限制	禁止	-	鼓励	禁止
	政府投资公益性建筑	限制	禁止	-	鼓励	禁止
	古文物建筑	限制	禁止	-	鼓励	禁止
	大型公共建筑	限制	限制	限制	鼓励	禁止
	普通公共建筑	鼓励	限制	限制	鼓励	限制
	居住建筑	鼓励	限制	限制	鼓励	限制

一类：鼓励类，为确实需要拆除建筑，应该鼓励尽快拆除；（确定为鼓励类，以加快落实为主，其中危房、旧城改造等项目需争得2/3的居民同意方可进行。）

二类：限制类，以保护既有建筑，能修则不拆为原则。尽可能通过加强维护和改造、维修来避免建筑拆除，如不具备改造、维修价值，经论证、公示予以拆除；（此类是否需要拆除确定起来最为复杂，也是后续拆除审批程序制定的重点。）

三类：禁止类，此类严格禁止拆除；（确定为禁止类，要加强监管，制定严格的惩罚措施，避免利益驱动下无视法纪。）

第五章 建筑拆除审批程序

5.1 自主产权建筑主动申请拆除

目前，我国建筑拆除可分为两种类型，一种是具有自主产权的建筑（一般为公共建筑或工业建筑）因功能或其他原因，由建筑主体所有者申请拆除；而另一种则主要是区域住宅，含该范围内的部分公共建筑和其他类型建筑，受城市发展需求，由政府相关部门发起，通过规划变更等程序，由相关管理部门组织建筑拆除。本节针对前者的审批程序进行了分析与研究。

5.1.1 现阶段自主产权建筑申请拆除流程

以深圳、广州等城市为例的城市更新程序

目前我国建筑自主申请拆除流程尚无统一的标准。深圳市2009年启动了国内首部系统规范城市更新工作的政府规章《深圳市城市更新办法》（以下简称更新办法），确立了“综合整治、功能改变和拆除重建”三种城市更新模式。并陆续出台了《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引（试行）》和《拆除重建类城市更新项目操作基本程序（试行）》、《深圳市城市更新办法实施细则》等具体实施办法。

申请以拆除重建方式实施城市更新需具有三种情景，包括环境恶劣或存在重大安全隐患；现有土地用途、建筑物使用功能或资源能源

利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施等，且通过综合整治、功能改变等方式难以有效改善或者消除的，可以通过拆除重建方式实施城市更新。并且，根据《深圳市城市规划标准与准则》中用地面积小于 1 万平方米的用地和旧居住区建筑物建成时间未达到 20 年的原则上不得拟定为城市更新单元。以上规定原则上对建筑可以申请拆除重建的因素进行了初步筛选。

《关于试行拆除重建类城市更新项目操作基本程序的通知》（深规土〔2010〕59 号）对申请拆除重建类城市更新项目基本程序进行了详细规定。申请程序如图 5.1 所示。对自有用地上的自主产权的建筑申请拆除重建的申报，应该根据实际情况提出符合条件的城市更新单元项目实施计划，征求辖区政府（管委会）的意见，并将书面意见连同相关材料一并提交市规划国土委管理局纳入城市更新年度计划。并须取得城市更新单元规划批复和改造实施主体核准文件，达到辖区政府相关监管要求，具备实施条件方可认定符合申报条件。

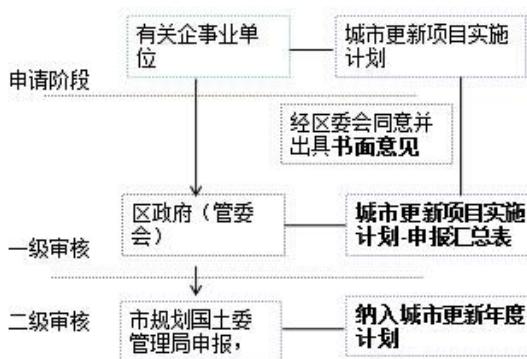


图 5.1 申请拆除重建类城市更新的申请程序（深圳、广州等城市）

为了核准改造范围内所有土地和地上附着物应都是申请单位完成收购的，应进行改造实施主体核准。需要提供的图件包括申请确认范围和建设用地范围未拆除前的现状图、原权利人权属范围图（含土地房屋测绘编号）。需要保留的建筑应提供相关说明文件并在申请范围图中予以标识。改造实施主体核准是由权利主体直接向市规划国土委管理局申报，由城市更新科主办。城市更新科在 10 个工作日内直接核准改造实施主体并予以公示（公示期为 15 个自然日）。公示结束后，由管理局核发改造实施主体核准文件。至此，拆除重建或改造的城市更新审批完成，进入下一步具体的拆除或改造项目阶段。

以北京、天津等城市为例的自有建筑拆除程序

除深圳市具有较为完善的建筑拆除重建和改造审批流程外，国内有部分地区，如北京、天津等依照以下流程进行申请和审批：

自有建筑项目、自主拆除重建：由相关企事业单位提出申请，说明拆除理由，并将拆除和重建方案报地市规划委员会，经过包括建筑设计、交通、城市景观等专家组成的专家会的论证通过，由规划委员会提出《关于某建筑重建项目规划意见的请示》上报市政府，经批准后即进入具体的拆除施工阶段。

政府机构的建筑项目，首先向上级主管部门请示，例如福利机构重建向当地民政局请示、学校建筑由地区教委向市教委请示，按照获批后的建设单位、建设地点、建设规模和主要内容、总投资和资金来源和同意立项的回复，据此开展建设项目规划、土地、环评等项目前期工作。由于政府机构的建筑项目产权问题比较复杂，这里不做研究。

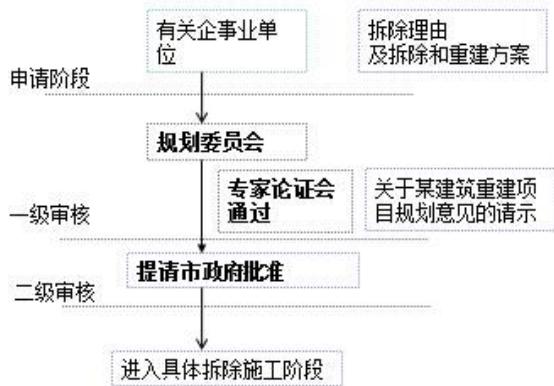


图 5.2 建筑主体申请拆除重建的申请程序（北京、天津等部分城市）

5.1.2 建筑拆除审批程序优化设计

从现有审批流程可以看出，对自有建筑项目、自主拆除重建的项目申请，原则上需满足以下条件：1) 具有重大环境和安全隐患、通过综合整治、功能改变等方式难以有效改善或者消除；2) 因功能或建筑布局老旧难以满足使用需求，经专家论证确需进行改造。以上两条作为拆除项目筛选的原则性条件，但在操作过程中缺少对建筑进行功能评估、建筑性能检测等过程的具体规定。

项目申请后的审批程序均经过至少二级审核，目前国内有两种方式：一种方式是由建筑所有者向辖区政府（管委会）提交申请文件，经过主体核准后上报规划国土委管理局，因此会经过辖区政府和国土委管理局的两次审核；二种是由建筑所有者向城市规划委员会提出专家论证申请，论证通过后由规委会请示市政府予以批准，因此会经过城市规划委员会和市政府的两次审核。前者对建筑申请文件局限于主体核准和产权确认，缺少对建筑性能方面重建必要性的审核。后者所

有申请建筑均需经过专家论证，增加了审批周期和流程。

综合以上两种方式的优缺点，建议对建筑拆除审批程序中是否增加专家论证环境进行细分：

- 首先制定建筑拆除的界限：例如建立建筑拆除等级评定，将建筑按建筑功能类型、在某种范围内是否具有代表性和重要性、建成年限和规定使用年限、材料结构、使用功能和使用频率等方面进行分档打分，由以及审核单位汇总拆除等级评定表，必要时由申请单位提供证明材料；
- 如果达到一定的建筑拆除等级，即认为该建筑具备拆除重建的必要性，直接由二级审核部门受理申请；
- 如未达到一定的建筑拆除等级而提出重建，必须组织专家论证会，评价可利用性情况，通过论证方可按上述程序进行拆除重建申请；
- 未通过论证则以综合整治、功能改变等方式完善建筑性能，保证正常使用，延续建筑使用寿命。

其次，主管部门受理建筑拆除重建申请，应进行公示，需通过专家论证会的建筑应将专家论证结果与拆除公告同时进行公示，公示期满可批准进入下一阶段工作。

对批准可拆除的建筑，应要求项目单位提供拆除方案，包括变动后的建筑技术经济指标、规划方案、土地规划、环境影响评价等常规文件，同时，应对旧建筑回收利用情况进行统计，可再利用的建筑材料应予以回收，并统计回收率，确保绿色拆除。

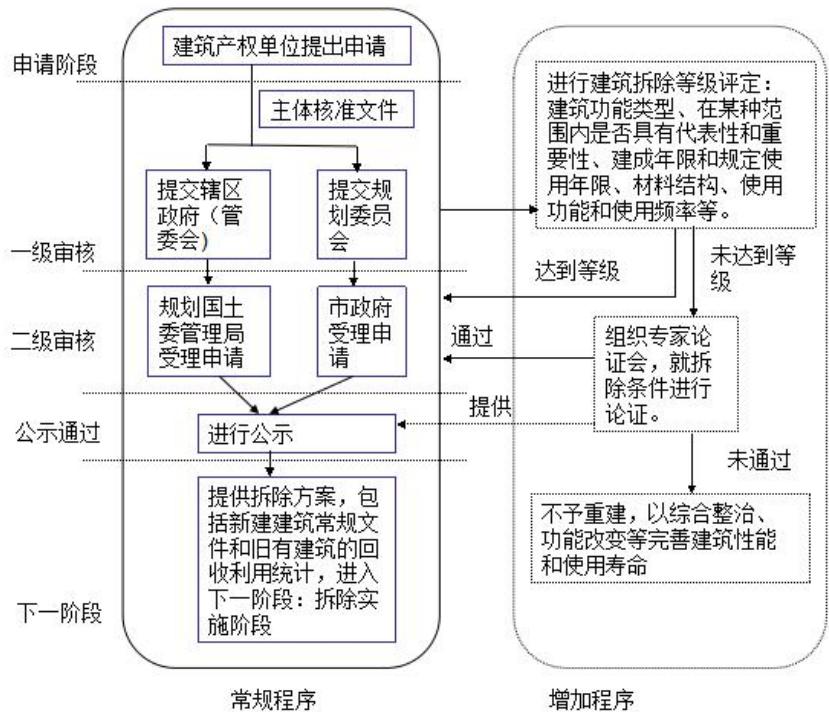


图 5.3 修改后的建筑拆除审批程序

图 5.3 所示为进一步修改完善后的自主产权建筑拆除审批程序。

在不增加行政许可的前提下，通过增加建筑拆除等级评价，对重要且评估结果处于摇摆状态的建筑引入专家论证程序，以此来减少自主产权建筑的不合理拆除现象。

5.2 公共利益征收引起的建筑拆除

5.2.1 征收审批程序整改措施

对于公共利益征收引起的建筑拆除，其征收审批程序划分为项目立项、征收决定、征收实施反馈等三个阶段。为有效遏制国有土地上房屋征收引起的建筑合法但不合理拆除，且保证建筑审批程序的可操作性，应加强拆除项目的立项审批管理，并将多项审批提前到项目立

项阶段进行审查。

1) 项目立项阶段:

制定建筑拆除专篇。从规划的源头入手，在城市规划制定和修改过程中强化科学论证，在科学论证里面加入建筑拆除专篇，对原有规划中土地利用现状进行论述，增加建筑拆除损失的分析。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，以及历史文化名城和街区保护规划。

引入社会影响评估。当前不少地方在推行征地拆迁、上马工程项目时只评估“财务可行性”和“工程可行性”，却忽略了“社会可行性”。社会影响评估可以避免一些工程项目由于前期社会影响工作估计不足，后续大量征地拆除建筑，造成巨大的公共利益损失。社会影响评估报告应该与可行性研究报告、环评报告、勘察设计报告一起，成为重大项目投资建设决策的重要组成部分。同时，我国当前社会影响评估工作的组织机构体系尚未形成，当前有必要建立和健全社会影响评估机制，建立第三方独立评估体系，从全社会的宏观角度考察投资项目对社会带来的贡献与影响，分析项目所占用或耗费的社会资源，分析项目对利益相关者的直接和间接、短期和远期、有形和无形、正面和负面影响。

增加重要建筑保护专项调查。立项阶段，要增加重要建筑保护专项调查，涉及到历史文物建筑、政府投资建筑和大型公共建筑等重要建筑的要进行单独的审查，重要建筑征收拆除要进行建筑可靠性鉴定。历史文物建筑原则上不允许拆除，未列入文物保护名单的历史建

筑需委托文物保护部门进行文化价值评估；政府投资建筑设计年限内符合可靠性鉴定原则上不允许拆除；大型公共建筑 20 年内或 1/3 设计寿命内符合可靠性鉴定原则上不允许拆除。

2) 征收决定阶段

重视旧城区改造项目。危房、旧房区分开来，不能混淆在一起叫旧城改造。通过建筑可靠性鉴定，确定为危房建筑的鼓励拆除，确定为具有维修改造价值的旧建筑，应该谨慎拆除。旧城区改造项目要严格区分危房与具有维修改造价值的旧房，旧城区改造项目立项前增设协商前置程序，充分尊重被征收人的意愿，要经过被征收人的同意方可立项（90%被征收人同意）。

旧城区改建实行征询制度。通过建立征询制度，避免旧城区居民“被拆迁”，也可以尽最大限度制止部分人打着旧改的旗号实施商业开发之实。旧改项目律师作为公众代表参加听证会。

征收房屋的第二次核实。进入房屋征收决定阶段后期，房屋征收管理委员会再进行一次征收房屋的详细调查，确认是否有项目立项阶段遗漏的重要建筑，如果存在要再进行评估。

3) 征收实施反馈阶段

房屋征收管理委员会拟定征收方案后，应尽快公布并建立民众意见征询制度，大量被征收者有异议，应组织听证会。有效的征询制度是为了防止居民“被同意”的现象发生。尤其是旧城区改建项目，有效的征询制度避免旧城区居民“被拆迁”，也可以尽最大限度制止部分人打着旧改的旗号实施商业开发之实。旧改项目可以引入专家和律师作

为公众代表参加听证会。

征收实施阶段需要增加绿色拆除相关内容。确定要进行拆除的建筑，应启动阶段建筑工程招标过程，由具有资质的专业机构制定绿色拆除实施方案，进行绿色拆除，拆除过程中加强现场监管，建筑拆除完成后应进行拆除验收

5.2.2 国有土地上房屋征收审批程序优化设计

1) 立项阶段审批程序

1.1) 项目（包括土地储备）立项

➤ 既有立项阶段审批程序

■ 由项目建设单位向发展改革部门、国土资源部门、城乡规划部门、行业主管部门分别申请办理相关审批手续。

■ 项目建设单位依法取得相关审批手续后，递交房屋征收申请，与政府就房屋征收相关事宜签订框架协议。

■ 政府或者经政府授权的房屋征收部门依照建设单位的申请，启动国有土地上房屋征收程序。

➤ 项目立项阶段审批程序修改思路

■ 打破目前先草率确定立项后审查评估的模式，改成先各部门审查、评估和征求民众意见，最终政府各部门审查结果，各项评估结果和民众意见共同汇总后，再有由政府人大或人大常务会议根据上述结果做出项目立项决定。

■ 征收的项目是否能够成立，关键在于该项目是否具有充分

的公共利益性质。只有符合征收条例中公共利益的项目，并且具有足够充分的公共利益的项目，才允许采用征收土地房屋的方式。因为并不是所有符合公共利益的项目就一定能够被立项，还要考虑项目实施所需要造成的公共损失，要将公共损失和公共利益对比才能立项项目是否可行。这个需要专业独立的第三方评估机构做出。

➤ 既有立项阶段审批程序优化设计

- 项目立项之前房屋征收部门会同项目建设单位、发改、土地、规划等有关部门提出房屋征收项目和征收范围，报人民政府审查确定。
- 项目立项与否最终由县级以上人民政府人大或人大常务会会议综合各相关部门意见、各项评估报告和民众意见审查决定。

① 各部门审查

重点 1：规划部门审查

规划部门审查征收项目、预先确定征收范围。项目设立单位持项目批准（或核准、备案）文件向规划部门提出建设用地规划许可申请。规划部门依据控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围，核发建设用地规划许可证，提供规划条件。

重点 2：房屋征收部门对于征收范围内的房屋进行摸底调查

房屋征收部门会同规划、土地、房屋、建设等有关部门，对拟征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况进行调查摸底登记，对未经登记的建筑进行调查、立项和处理。调查结果应当在拟征

收范围内向被征收人公布。

增加重要建筑（主要包括历史建筑、政府投资建筑、大型公共建筑）和涉及人数较多的项目建筑保护专项调查与论证，涉及到历史文物建筑、政府投资建筑和大型公共建筑等重要建筑的要进行单独的审查，重要建筑征收拆除要进行建筑可靠性鉴定。历史文物建筑原则上不允许拆除，未列入文物保护名单的历史建筑需委托文物保护部门进行文化价值评估；政府投资建筑设计年限内符合可靠性鉴定原则上不允许拆除；大型公共建筑设计寿命内符合可靠性鉴定原则上不允许拆除。

项目需要确需拆除的重要建筑，需经过科学论证和征求周边群众意见。

②重要建筑的拆除论证与公告

重要建筑的拆除，应当遵循严格的论证审批程序。建设单位提出重要建筑的拆除申请，报城市规划行政主管部门审查；城市规划行政主管部门召集规划、建筑专家及其他专业人员进行专门论证；在市级新闻媒体上对拟拆除的重要建筑进行拆除公告；城市规划行政主管部门根据专家论证和公告结果，决定是否予以拆除。

法律责任：未经过专家论证和社会公告程序而擅自批准拆除重要建筑，其批准文件无效。未取得房屋拆迁许可证或未按房屋拆迁许可证的规定擅自拆除重要建筑的，由房产行政主管部门依法处理。城市规划和房产行政主管部门工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或上级主管部门给予行政处分。构成犯罪的由司法机关

依法追究刑事责任。

③选择评估机构

房屋征收范围确定后，房屋征收部门应将拟征收项目的名称、范围、户数、建筑面积、联系方式等相关情况，在市国土房管局公众信息网上予以公示，自公示之日起 3 个工作日内，具有相应资质的房地产估价机构向项目所在地房屋征收部门报名参与。

房屋征收部门应以公告等形式，在征收范围内公布申请参加该片区房地产估价机构的名单、基本情况和行为规范，并将协商选定房地产估价机构的期限等相关事宜告知被征收人。

被征收人应当在协商选定期限内协商选定房地产估价机构，并将协商选定结果以书面形式报房屋征收部门。房屋征收部门应将协商结果予以公布。

被征收人协商选定房地产估价机构不成的，应采取投票选择的方式确定。参与投票选择的被征收人数量应超过被征收人总数的 50%。投票得票数最高、且超过参与投票被征收人数量 50% 的房地产估价机构确定为该项目的评估机构。

房屋征收部门应提前 3 天将投票选择房地产估价机构的相关事项告知被征收人。被征收人应在规定时间内持房屋权属证书，按一个被征收人（产权户）一票的原则，到指定地点参与投票。

投票选择方式未能确定评估机构的，采取摇号、抽签等随机选定的方式确定估价机构。

投票选择、随机选定房地产估价机构时，房屋征收部门应当邀请

公证机关进行公证。

房地产估价机构确定后，房屋征收部门应当书面告知被确定的房地产估价机构，并与其签订书面房屋征收评估委托合同。房地产估价机构不得转让或者变相转让受托的房屋征收评估业务。同时，将受委托的房地产价格评估机构资质证书、营业执照、注册房地产估价师本人签名的资格证书、评估工作纪律及评估工作监督电话在拟征收范围内公示。

同一征收范围内的房屋征收评估工作，原则上由一家房地产估价机构承担。房屋征收范围大的，可以由两家或者两家以上房地产估价机构共同承担。两家或者两家以上房地产估价机构承担同一房屋征收评估项目的，各房地产估价机构应当就评估对象、评估时点、价值内涵、评估依据、评估原则、评估技术路线、评估方法、重要参数选取等进行沟通协商，执行统一标准。

④开展各项预评估

重点 1：环保部门进行环境影响评估

实行审批制、核准制的项目，项目设立单位向环保部门申报环境影响报告文件；属于铁路、交通等建设项目，经有审批权的环保部门同意，可以在初步设计完成前申报环境影响报告文件。实行备案制的项目，项目设立单位可在建设项目开工前向环保部门申报环境影响报告文件。

重点 2：第三方机构进行社会影响评估

在立项前进行可行性研究报告和环评、勘察设计报告后增加社会

影响评估报告。评估要调查需征收房屋的现状，涉及到重要建筑物（限制类、禁止类）征收拆除要单独审查。建议各地制定或完善《国有土地上房屋征收与补偿实施细则》，《关于重要公共建筑拆除管理办法》，《关于旧城改造拆迁管理办法》，《关于历史建筑、历史街区建筑拆除管理办法》，《历史建筑或重要文化建筑名录》等相关法律法规，作为涉及到的重要建筑物征收拆除单独审查的依据。

社会影响评估还应包括征求当地民众意见，其中旧城区改建项目应该至少有90%的区内住户同意方可立项。

⑤旧城改造项目编制年度计划

房屋征收部门应会同规划、国土、发改委等部门，从地区经济社会发展的实际出发，按照本地区国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划及保障性安居工程建设、旧城区改建计划编制、提出本地区下一年度的国有土地上房屋年度征收计划。

1.2) 暂停办理相关手续

房屋征收项目和征收范围确定后，房屋征收部门书面通知土地、规划、市政、工商等有关部门暂停办理相关手续，并在征收范围内公布（项目、范围、暂停办理相关手续）。暂停期限最长不得超过1年。

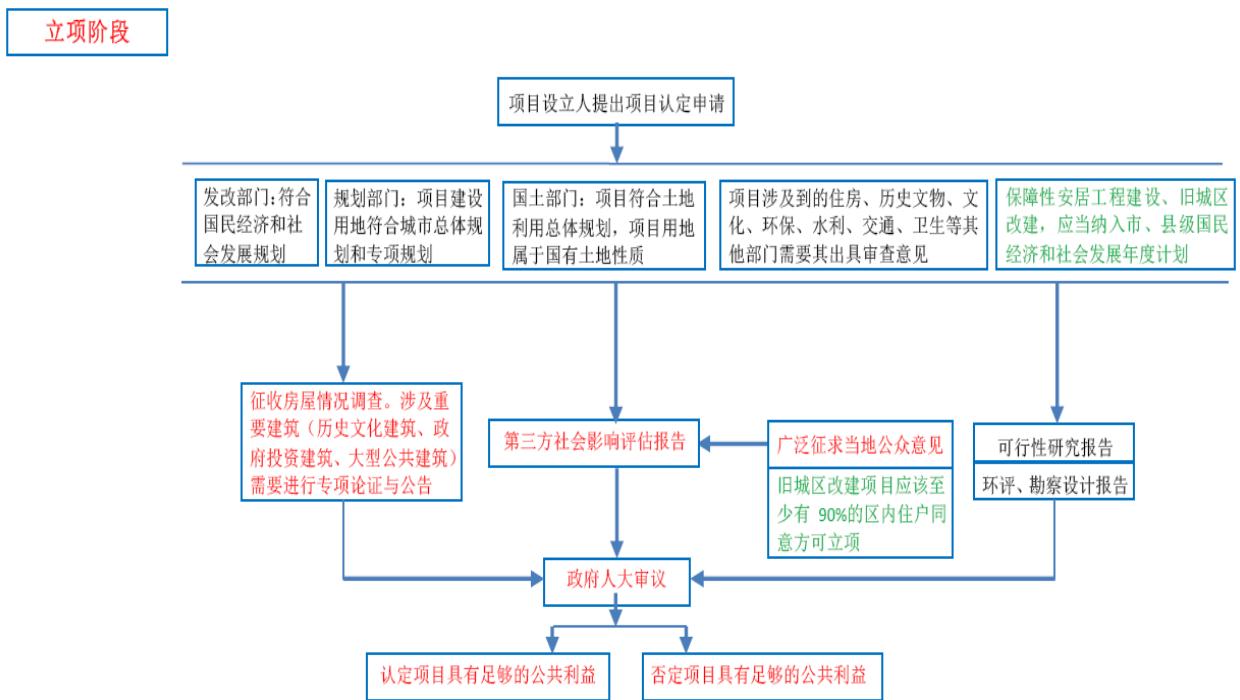


图 5.4 新国有土地上房屋征收审批程序设计—立项阶段程序

2) 征收决定阶段程序

➤ 项目征收决定阶段程序修改思路

- ✚ 项目被立项后，项目设立人就因此获得了房屋征收决定申请权。项目设立人可以在此后的一年内，申请相应土地上所有房屋的县级以上人民政府或者其授权的房屋征收委员会做出征收决定。
- ✚ 由于征收房屋会对私权产生很大的影响，因此，在征收程序中，作为做出决定的人民政府或者其授权的征收委员会，其地位必须具有公正和中立的性质。征收委员会是一个独立的行政委员会。征收委员会原则上以公开的方式审

理 决定案件,承担准司法机关的作用。

在征收委员会主持的审理程序中,作为双方当事人的项目设立人和土地房屋权利的关系人有权口头或以意见书的方式陈述意见。但口头陈述或意见书的内容只限于损失补偿的相关事项的范围,其他事项,例如不服项目立项以及其他问题,则只能记载在意见书中而不能口头进行陈述。在决定程序中,双方当事人还享有要求提交资料、询问证人、进行鉴定和进行实地调查的申请权,征收委员会当然享有自身可以实施这些程序的权限。

➤ 项目征收决定阶段程序优化设计

2.1) 拟定征收补偿方案,征求公众意见。房屋征收部门拟订征收补偿方案,报政府论证后,在房屋征收范围内和政府门户网站及征收部门官方网站公布,征求公众意见,征求意见期限不得少于 30 日。征求意见情况和根据公众意见修改的情况应及时予以公布。房屋征收管理委员会拟定征收方案后,应尽快公布并建立征询制度,有效的征询制度是为了防止居民“被同意”的现象发生。

2.2) 进入房屋征收决定阶段后,房屋征收管理委员会再进行一次征收房屋的详细调查,确认是否有项目立项阶段遗漏的重要建筑,如果存在要再进行评估。

2.3) 听证。因旧城区改建需要征收房屋,多数被征收人(超过 50%)对征收补偿方案有异议的,应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会,并根据听证会情况修改征收补偿方案。

2.4) 稳定风险评估。征收补偿方案征求意见期满×日内，房屋征收部门会同信访、维稳、街道等有关部门进行社会稳定风险评估，评估报告及评估结论应及时上报政府。

2.5) 补偿资金保障。

房屋征收部门依据被征收房屋的调查资料，按征收补偿、奖励、补助政策，预算征收补偿费用，经审计、财政部门审核、出具《关于房屋征收补偿资金总额核定的通知》后，报政府审定。

房屋征收部门应当会同有关部门落实征收补偿费用，确保征收补偿费用足额到位、专户存储、专款使用。

征收补偿费用和征收补偿工作经费应分别预算，分户存储、分开使用。

2.6) 安置房源保障。组织新建或购买房屋，确保征收产权调换安置房源的落实。

2.7) 做出征收决定。

区县人民政府根据相关规划和计划、房屋调查登记、征收补偿方案征求意见和社会稳定风险评估情况，做出征收决定。

被征收人户数在××户以上或者被征收房屋建筑面积在××万平方米以上的，应当经政府常务会议讨论决定。

征收房屋建筑面积在××万平方米以上的，政府在做出征收决定前，房屋征收部门应当将征收补偿方案、方案论证意见、资金和房源情况等相关资料报市房屋征收主管部门备案。

2.8) 发布房屋征收公告和收回国有土地使用权公告。在区县人

民政府做出房屋征收决定后 5 个工作日内发布房屋征收公告和收回国有土地使用权公告，公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。

2.9) 公示评估结果。

征收决定公告后，房屋征收部门应当将分户的初步评估结果向被征收人公示 7 日，并安排负责房屋征收评估项目的注册房地产估价师进行现场说明解释。对被征收人反映的确属错估的部分，注册房地产估价师应当现场予以记录，并报请房地产估价机构进行修改、完善。

对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向市房地产价格评估专家委员会申请鉴定。

2.10) 送达评估报告。房地产估价机构在分户初步评估结果公示期满并修正后，应当向房屋征收部门提交被征收范围内的整体评估报告和分户评估报告。房屋征收部门应当及时向被征收人送达分户评估报告。

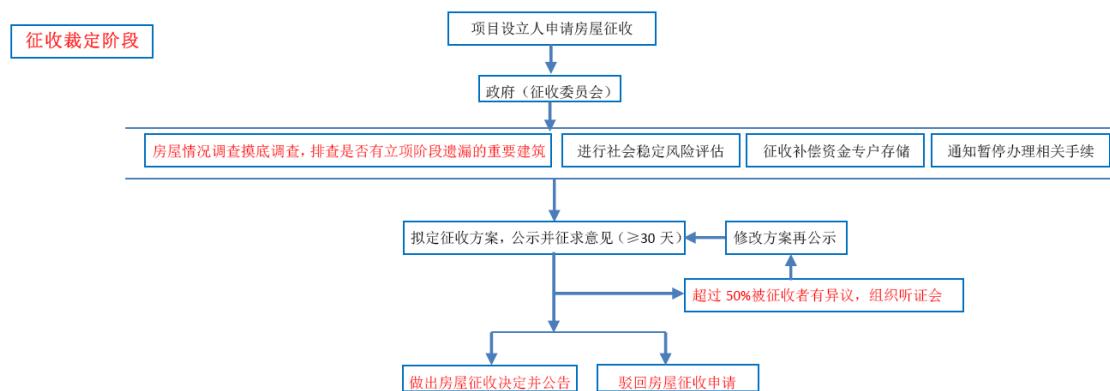


图 5.5 新国有土地上房屋征收审批程序设计—征收决定阶段程序

3) 征收实施反馈阶段程序

3.1) 签订补偿协议

在评估结果公示期满后，在房屋征收公告和征收补偿方案确定的签约期限内，由房屋征收部门与被征收人就补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项，签订补偿协议。被征收人选择产权调换的，还要计算、结清差价。

签订房屋征收补偿协议后，被征收人应当将被征收房屋的房地产权证（国有土地使用权证、房屋所有权证）等权属证明一并交回，有关部门应当及时办理注销登记手续。

如果土地房屋权利的关系人是以损失补偿之外的理由提起诉讼，例如当事人认为项目立项违法、决定程序违法时，即提出的理由属于公益方面的内容时，该当事人在请求征收委员会进行审查的基础上，可以立即以征收委员会为被告提起行政诉讼中的撤销诉讼。

这里针对旧城区改造项目，如果征收决定做出后，规定期限内，仍有超过 80% 的住户不同意签订征收补偿协议，征收补偿决定即被否定。

3.2) 做出补偿决定

对在征收补偿方案确定的签约期限内未达成补偿协议的，或者被征收房屋所有权人不明确的，由房屋征收部门报请做出房屋征收决定的区县人民政府做出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。

当征收决定做出后，作为当事人的项目设立人或土地房屋权利的

关系人如果对损失补偿的金额表示不服时,可以另一方当事人作为被告提起行政诉讼中的当事人诉讼。由于这类诉讼所争议的是损失补偿的金额多少,即争议只是限于私益的范围之内,因此,决定本身不存在被请求撤销变更的必要性。

3.3) 申请强制执行

被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼,在补偿决定规定的期限内又不搬迁的,房屋征收部门会同有关单位进一步协调仍未达成协议的,做出房屋征收决定的区县人民政府依法申请人民法院强制执行。

3.4) 公布补偿情况

征收补偿完毕后,房屋征收部门应当将分户补偿情况在房屋征收范围内向被征收人公布。

3.5) 建立征收档案

房屋征收部门应当依法建立房屋征收补偿档案:一是对各流程所有活动形成的所有纸质载体(包括通知、决定、规定、报纸、登记表、协议、照片)、电子载体(包括视频、录音)应当及时归档。二是对张贴流程,包括公告、公示以及其他由行政单位单方面提供争议较大公信力不高的载体,应当申请公证机关依法予以公证保全固定。

3.6) 拆除征收房屋

对被征收人给予补偿后,被征收人应当在补偿协议约定或者补偿决定确定的搬迁期限内完成搬迁。被征收人完成搬迁后,应当及时委托具有法定资质的拆除公司拆除被征收房屋。

确定可以拆除的建筑，应由具有资质的专业机构进行绿色拆除。启动阶段建筑工程招标过程，应保障建筑绿色拆除的落实；拆除过程中加强现场监管；建筑拆除完成后应进行拆除验收。

在拆除过程中涉及已列入历史建筑预备名录库的建筑或发现其他可能有保护价值的建筑时，建设单位应当暂时停止拆除或施工，采取临时保护措施，并立即向市城乡规划、房产或文物行政主管部门报告，并由上述部门组织专家进行价值评估。

3.7) 移交征收土地

征收范围内所有房屋、建筑构、构筑物及附属物拆除完毕，清除建筑垃圾，平整土地形成净地，修建安全围墙后，征收实施单位将被征收土地移交有关部门，并完善相关移交手续。

3.8) 审计结果公布

审计机关应当对征收补偿费用、征收补偿工作经费管理和使用情况加强监督，并及时公布审计结果。

3.9) 项目最终结算

征收项目整体完成后3个月内，房屋征收部门会同项目设立单位向财政部门申请项目结算。

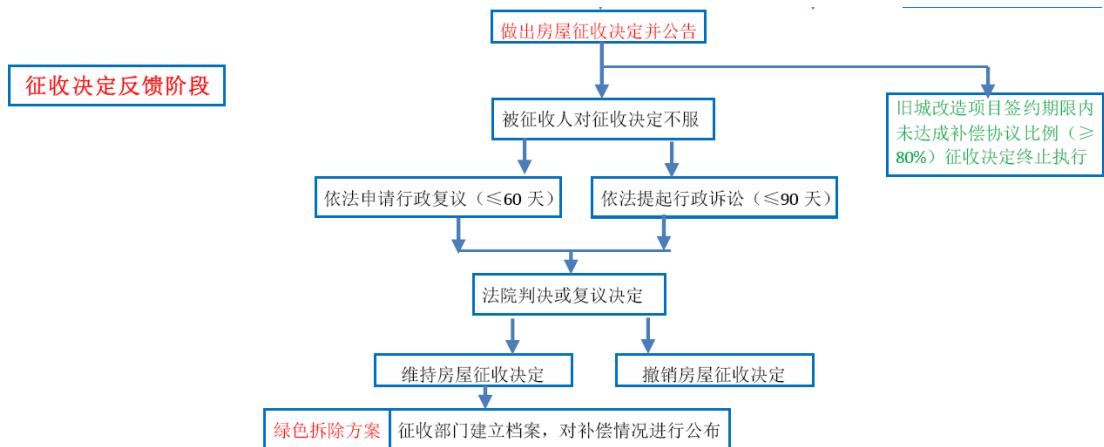


图 5.6 新国有土地上房屋征收审批程序设计—征收反馈阶段程

序

既有国有土地上房屋征收审批程序的优化设计流程如图 5.7 所示。

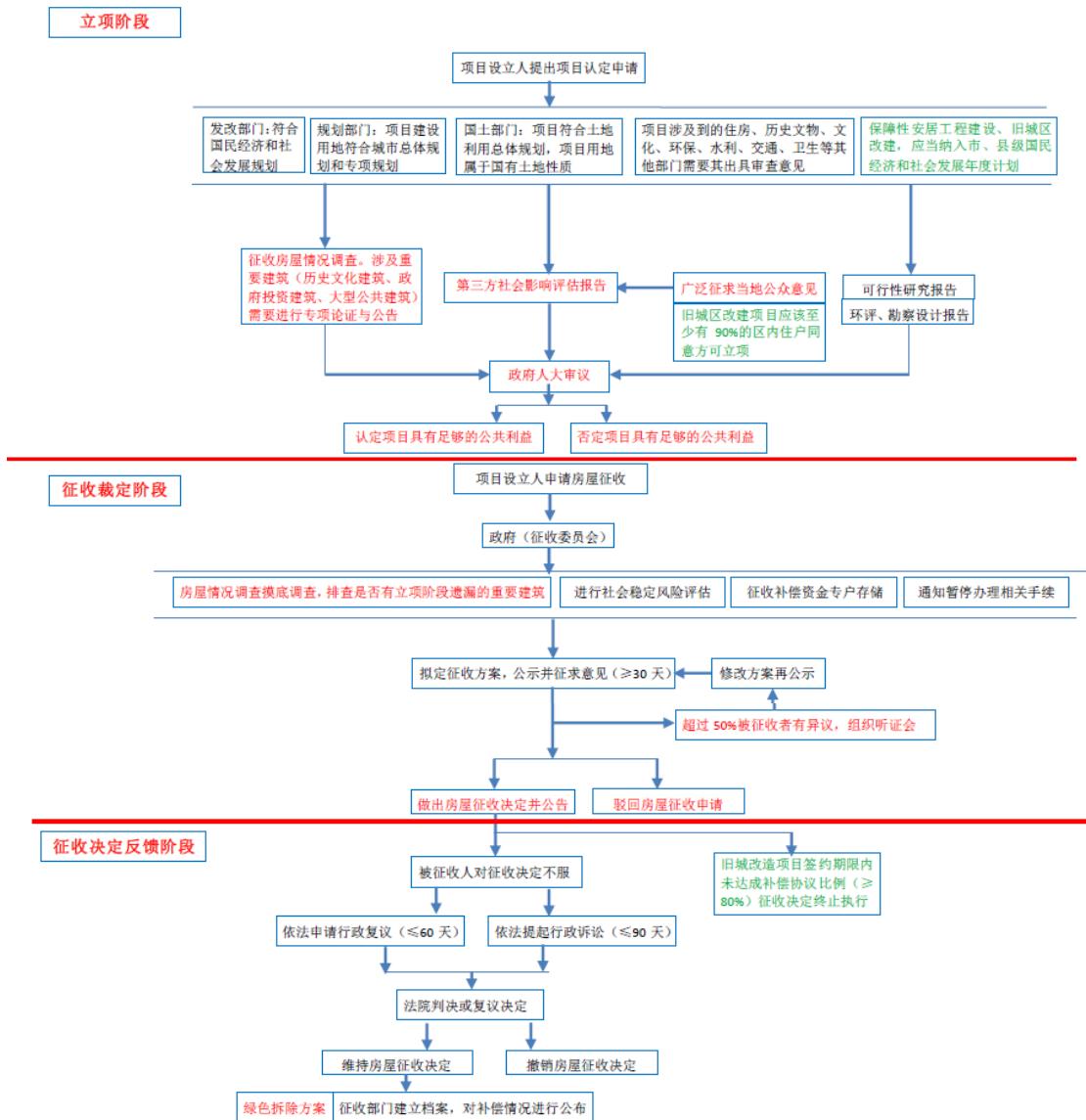


图 5.7 新国有土地上房屋征收审批程序设计一全过程

第六章 建筑拆除过程监管

6.1 招投标管理

在确定房屋属于应依法拆除后，即可确定拆除行为的实施单位，即确定受托拆迁单位和评估单位。其中受托拆迁单位指依法取得拆迁资格证书，接受拆迁人委托，对被拆迁人进行拆迁动员，组织签订和实施补偿、安置协议，组织拆除房屋及其附属设施的单位。评估单位为具有房地产价格评估资格的估价机构，其估价报告须有专职注册房地产估价师签字。

受托拆迁单位和评估单位可以通过委托或招投标确定，2003年北京市规定了几类必须通过招投标方式（公开招标或委托招标）确定受托拆迁单位和评估单位的房屋拆迁项目：（一）全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；（二）使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目；（三）其他建设项目拆迁居民户数在500户以上或者拆迁总费用在8000万元以上的。其中（一）和（二）同时满足拆迁居民户数在500户以上或者拆迁总费用在8000万元以上的，应当实行公开招标。

图6.1列出了北京市拆迁项目招投标项目的要求和过程：

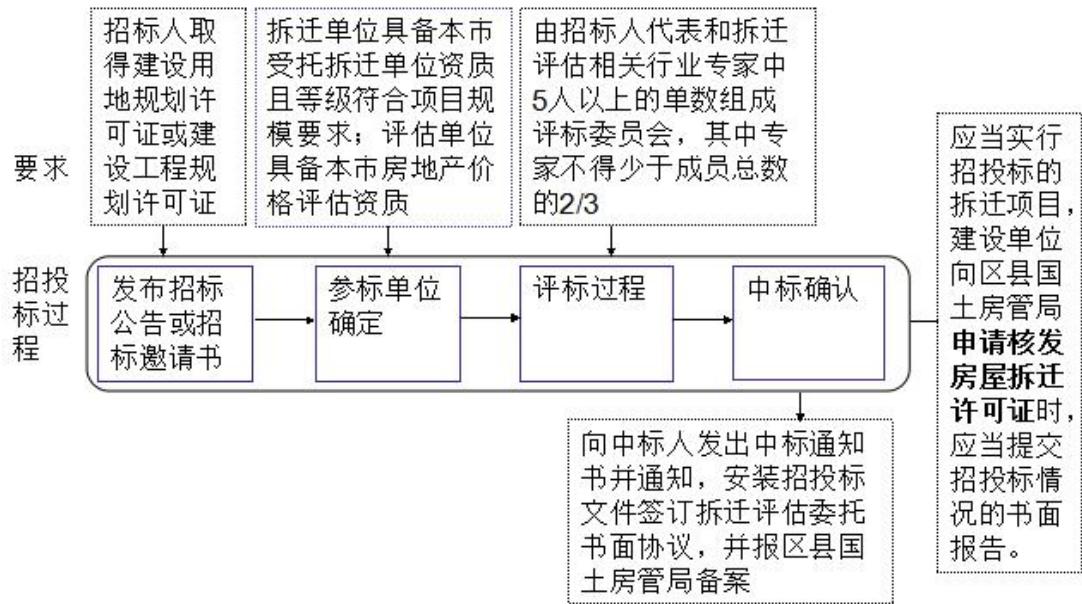


图 6.1 拆除项目招投标过程¹²（北京）

拆迁项目通过招投标方式确定实施机构，有利于整顿拆迁市场环境，规范拆迁程序，但仍存在一些弊端。由于各地拆迁项目招投标方式各不相同，有将补偿款一次性承包给拆迁实施公司，由其自主处置，即可能出现补偿标准降低而导致被拆迁人合法利益难以得到保障的情况；有的只是按建筑面积或者补偿费用发生总额来给付服务费，又有可能出现为了加快拆迁进度而擅自提高补偿安置标准等增加拆迁成本的情况。

因此拆迁补偿安置不应作为招投标中的固定条件，补偿安置方案应参照所在地的房地产市场价格水准，而拆迁服务费可以规定一定的浮动幅度。

同时必须慎重选择并加强对拆迁实施公司和评估公司的监管，可由建设行政主管部门组织纪检监察和专家组组成评审机构，对拆迁实

¹²北京市国土资源和房屋管理局关于本市拆迁项目实行招投标管理的通知（京国土房管拆[2003]306号），2003-4-16，http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/dfwj/200611/t20061101_154924.html

施公司进行走访审查等，并根据其业绩、信誉、资质等级、道德自律、矛盾协调能力等进行打分，最终出具资格评估报告书，以保证拆迁实施公司的综合素质。

对于评估机构的估价方式，原建设部曾发文《城市房屋拆迁估价指导意见（建住房[2003]234号）》（2004年1月1日起施行）予以规范，其中提到了对评估机构、评估房屋、评估价值的要求，评估勘察记录、估价报告、拆迁责任也做了明确规定。选定的评估机构严格按照该指导意见执行应可保证招投标项目中评估过程的公平公正。

6.2 拆除过程管理

为了确保建筑工程的施工安全，原建设部出台了《建筑工程安全技术规范》（JGJ147-2004），主要针对拆除工程中安全施工行为做了规定，基本包括以下几项：1. 拆除资质和文件要求；2. 拆除准备——图纸资料、现场勘查、安全专项、警示标示、事故预案、意外伤害保险；3. 拆除过程——人工/机械/爆破拆除、静力破碎等的安全注意事项；4. 安全技术管理——组织安全专项施工方案和培训，并建立安全技术档案（人员与设备的相关合同及安全管理协议书等）；5. 文明施工管理——恶劣天气禁止施工、对地下管线的保护、渣土清运的清洁管理、施工防尘降噪、防火审批和监护。

在以上国家规范的基础上，部分地区结合具体情况制定了地区适用的相应拆除监管制度，对引用条例和监管部门做了明确规定。见下表 6.1

表 6.1 地方建筑拆除监管制度

地区拆除 相关监管 制度	监管制度	监管部门
《徐州市 城市房屋 拆除工程 安全管理 办法》	<p>《中华人民共和国建筑法》</p> <p>《中华人民共和国安全生产法》</p> <p>《建设工程安全生产管理条例》 (国务院 393 号令)</p> <p>《安全生产许可证条例》(国务院 397 号令)</p> <p>《建筑拆除工程安全技术规范》 (JGJ147--2004)</p> <p>《市政府关于进一步加强市区建 筑垃圾、工程渣土管理工作的通 知》</p> <p>《市政府关于实行拆迁工作属地 负责制的意见》</p>	<p>市、县(市)、行政主 管部门</p> <p>县(市)、区房屋拆迁 实施部门</p>
《常州市 房屋建筑 和市政基 础设施拆 除开挖安	<p>《中华人民共和国安全生产法》</p> <p>《中华人民共和国建筑法》</p> <p>《建设工程安全生产管理条例》</p> <p>《江苏省房屋建筑和市政基础设 施拆除开挖安全管理规定》</p>	<p>各辖区建设行政主管 部门</p> <p>辖市建设行政主管部 门</p> <p>市安全生产监督管理</p>

地区拆除 相关监管 制度	监控制度	监管部门
《常州市房屋建筑和市政基础设施拆除开挖安全管理实施办法》	《常州市房屋建筑和市政基础设施拆除开挖安全管理实施办法》	部门 市城市房屋拆迁管理办公室 市建设行政主管部门
《淄博市城市房屋拆迁工程安全管理规定》	《中华人民共和国建筑法》 《中华人民共和国安全生产法》 《建设工程安全管理条例》 《关于印发淄博市安全生产监督管理职责的通知》	市/区/县房产行政管理部门
《镇江市房屋建筑工程拆除工程施工安全暂行规定》	《中华人民共和国建筑法》 《中华人民共和国安全生产法》 《国有土地上房屋征收与补偿条例》 《江苏省城市房屋建筑拆除工程施工安全管理规定》	市住建局 市建设工程安全监督站 市人民政府房屋征收办公室（市拆迁办） 辖市建设行政主管部门
《银川市建筑物拆除工程施工安全管理办法》	《银川市建筑物拆除工程施工安全管理办法》 《中华人民共和国建筑法》	银川市建设委员会 银川市建筑安全监督检查站

地区拆除 相关监管 制度	监控制度	监管部门
工安全管 理办法》	《银川市建筑管理条例》	
《上海市 房屋拆除 工程施 工 安全管 理 规定》	《建设工程施工现场管理规定》 《建筑安装工程安全技术规程》	海市房产管理局 上海市建设委员 县/市房产管理局
《贵州 省 建筑拆 除 工程安 全 生产监 督 管理暂行 规定》	《中华人民共和国建筑法》 《中华人民共和国安全生产法》 《建设工程安全生产管理条例》 《贵州省建筑拆除工程安全生产 监督管理暂行规定》	省建设行政主管部门 县级以上人民政府建 筑拆除行政主管部门 建设工程质量安全监 督机构或其他有关机 构
《福建 省 拆除工 程 安全管 理 若干规 定》	《福建省城市房屋拆迁管理条 例》 《福建省拆除工程安全管理若干 规定》	建设行政主管部门

地区拆除 相关监管 制度	监管制度	监管部门
《东莞市建(构)筑物拆除工程 施工安全管理规定》 《东莞市建(构)筑物拆除工程 施工安全备案表》 《中华人民共和国建筑法》 《中华人民共和国安全生产法》 《建设工程安全生产管理条例》 《安全生产许可证条例》 《建筑拆除工程安全技术规范》 (JGJ 147-2004)	《东莞市建(构)筑物拆除工程 施工安全管理规定》 《东莞市建(构)筑物拆除工程 施工安全备案表》 《中华人民共和国建筑法》 《中华人民共和国安全生产法》 《建设工程安全生产管理条例》 《安全生产许可证条例》 《建筑拆除工程安全技术规范》 (JGJ 147-2004)	东莞市建设局 镇(区)规划建设办 公室 建设工程安全监督站

相对于国家规范，地区制定的拆除管理条例一般对下列情况做进一步的规范：1. 违反规定的责任追究和处罚措施（上海、东莞等），2. 施工过程进一步监管（如徐州、南京等）；3. 现场文明施工控制（常州、上海等）。按照拆除管理条例执行的拆除项目，可以保证施工过程规范和施工人员安全，同时，对清洁施工进行规定可以减少施工过程的噪声和粉尘，实现文明施工。

目前行业规范及各地措施中针对绿色施工的条目较少，仅仅提到以下几个方面：

表 6.2 目前条例中针对绿色施工的条目

项目	项目举例
绿色施工准备	承包单位应全面了解拆除工程的图纸和资料，进行实地查勘，制定拆除方案，并按文明施工，市容、环保等规定编制施工组织设计，提出安全技术措施计划。（上海，第九条）
管线防护	对地下的各类管线，施工单位应在地面上设置明显标志。对检查井、污水井应采取相应的保护措施。（行标 5.0.2）
防尘降噪	第三十三条 拆除施工时，应有防止扬尘和降低噪声的措施。 （东莞第三十三条，行标 6.0.3，徐州二十五条） 拆除工程施工时，设专人向被拆除的部位洒水降尘（行标 5.0.3）
废弃物堆放	拆除施工的废弃物应及时清理，放置在安全的场所，严禁在楼板上超载堆放。楼层内的废弃物，应采用封闭的垃圾道或垃圾袋运下，不得随意向下抛掷。（东莞，第二十九条） 在高处进行拆除工程，应设置垂直运输设备或流放槽，拆除物禁止向下抛掷；拆卸下的各种材料应及时清理，分别堆放在指定的场所。（上海第二十一条）
废弃物处理	清运废弃物的作业时间和使用车辆应符合有关规定。清运的废弃物应封闭或覆盖，车辆出场时应清洗干净。（东莞第三十四条） 清运渣土的车辆应在指定地点停放。清运渣土的车辆应封闭或采用苫布覆盖，出入现场时应有专人指挥。清运渣土的作

	业时间应遵守有关规定。（行标 5.0.1，徐州二十九条） 拆除工程完工后，应及时将施工渣土清运出场。（行标 5.0.4，徐州二十九条）
验收	拆迁管理部门验收拆迁项目时，应认真核查建设单位、施工单位相关手续和拆除实施情况。对不符合规定的，应不予验收，并将情况告知有关部门。（常州，第三十一条）

某些条目操作性不强，难以评判是否达标。为了进一步推广绿色拆除，对建筑拆除管理条目建议增加以下内容：

1. 在拆除工程申报过程中增加环保部门登记内容，使环保部门能够了解周边拆除施工工程的地理位置、工程规模及仪器设备情况等，可以提前预防和控制对地区居民产生影响。

2. 建筑拆除施工噪声控制：加强施工现场的噪声监测；由环保部门成立噪音污染监查小组，对周边管辖的建筑施工单位进行不定期突击检查和巡视观察。施工单位自发降低噪声可以选择控制施工时间、选择低噪声的技术方法和设备等。

3. 做好拆除建筑垃圾废料的回收利用。拆除过程中随时做好建筑废料的分类工作，不仅可以减少堆积占地，避免污染环境，常见可回收的建筑材料有：

1) 废弃玻璃。对废弃玻璃的颜色进行分类。送工厂进行清洗、磨碎颗粒分级湖可作为彩色地砖、墙面砖等。

2) 废弃橡胶。废气橡胶可用于路面建设、混凝土掺合、铁路枕

木等。

3) 塑料废弃物。塑料废弃物种类繁多，一般可以降级回收利用，可制作墙体材料、保温防水材料等。

4) 废弃混凝土。是建筑拆除中废弃量较大的材料，可以做再生混凝土、回收级配石子等。

5) 金属材料。金属材料如铜、铁、铝等，分离不易，但可回收型好，因此在拆除过程中做好分类有利于回收再利用。

6) 材料包装。建筑材料的木材包装、纸质包装，可以分类回收利用。

4. 古建类建筑构件和材料。拆除前应对建筑进行评估，具有历史价值的古建类建筑材料和构件在拆除时应小心操作、予以保留，以备回收。

5. 建筑废料的就地再利用。土石方类建筑废料、渣土等，可以作为地基填埋、路基填充等的基础材料（需满足结构性能要求）。

6. 对建筑材料回收再利用率进行统计，按体积或质量估算，鼓励较高的建筑材料回收率，以减少建筑拆除中的碳排放。

6.3 绿色拆除验收

目前针对拆除工程的验收尚无较为完整的监管制度。部分省市的拆除工程管理条例中规定了拆除工程完工后的场地清理，如：拆除工程完工后，应及时将渣土清运出场（建设部 JGJ147-2004）；施工作业结束后应及时平整场地、做到场清地平，修复因施工损坏的市政公

用设施（常州、江苏）；建设工程竣工后，应及时清理施工场地、拆除临时建筑及施工设施（青岛《城市市容和环境卫生管理办法》）等。一般拆除工程竣工验收申请与其他工程类项目的验收申请一致，均需填写《工程竣工验收申请报告》，通过了施工工程的自检（满足竣工验收条件）和准备一定的验收文件，即可申请验收。针对拆迁项目的竣工验收文件可能包括以下内容；1. 综合文件：包括工作总结、土地使用证、建设文件及征拆文件、用地申请、征拆协议及会议纪要；2. 拆迁费用表；3. 用地图；4. 征地拆迁数量表；5. 土建合同外工程数量表；6. 原始凭证；7. 临时用地征拆数量表。

拆除过程中发生违反安全施工造成损失的事实或未按清洁施工标准遭到群众举报（如噪音扰民、防尘措施不到位）或被有关部门处罚（影响市容环境卫生等）的情况，一般按照各地区的拆除管理条例中规定的处罚措施予以处罚。因此，在全部拆除工程结束后，未出现违规违法记录的应可视为按照相关法规条例进行了安全拆除。因此拆除工程施工和验收过程及监管可参考以下流程：

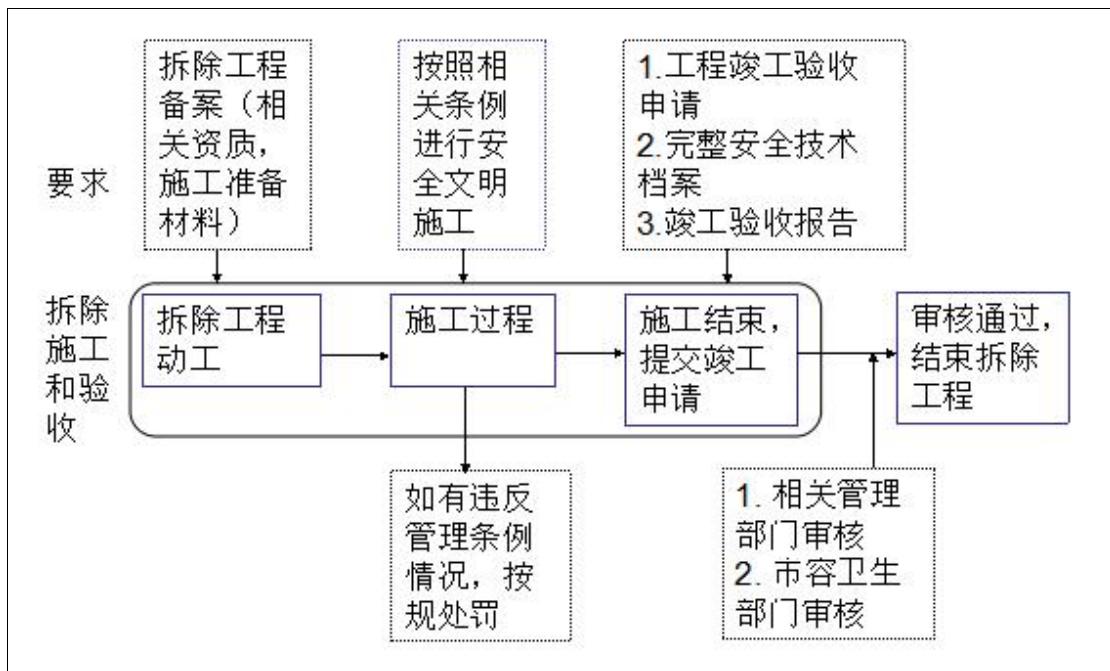


图 6.2 拆除施工和验收流程

特别需要指出的是，为了鼓励建筑绿色拆除，在市容卫生部门审核环节应加入对绿色拆除达标情况的说明，包括拆除实施部门的环保文件记录、拆除施工过程中环保部门的检查情况、建筑垃圾的分类记录和处理情况、可循环利用建筑垃圾的回收率用率等。

第七章 保障体系

7.1 政策措施

- 1) 实现前移监管关口，在城市规划制定及修订阶段，项目立项阶段增加建筑拆除相关内容的考虑，增强规划的前瞻性、科学性和严肃性，避免短视规划和一任领导一张规划的现象。
- 2) 严格遵守只有符合公共利益需求才能进行房屋征收拆除，认真区分并区别对待公益性项目、商业项目和旧城改造项目，在市人民政府正式做出征收决定之前，必须由相关部门向市人大提出议案，对项目的性质、可行性等进行论证。议案一旦通过审议，政府要将项目列入国民经济和社会发展年度计划。加强土地征收后的监管，公益性项目征收土地必须也只能通过划拨形式出让，而不同于商业项目的招拍挂形式出让土地，切断不合法的利益来源。
- 3) 将拆除建筑划分为鼓励类、限制类、禁止类三类，对于限制类和禁止类建筑的拆除需报原审批权力部门上一级审批和备案。对于古文物建筑拆除，强制进行文物价值评估，根据评估结果确定拆除决定。
- 4) 将建筑拆除管理从规划、房屋征收扩展到拆除过程管理及拆除废弃物的处理，对未按要求的拆除项目给予处罚。
- 5) 建筑所有人自发的建筑拆除行为，要通过第三方专业机构的

建筑质量功能评估，对不符合拆除条件的建筑不予拆除。需拆除报废的建筑，所有权人、产权单位应提交拆除后的建筑垃圾回用方案，促进建筑垃圾再生回用。

6) 各地应该尽快出台国有土地上房屋征收与补偿条例的实施细则，对于国家条例中规定的“多数”、“大量”等内容，因地制宜的进行细化，增加条例的可操作性。

7) 建议各地制定或完善《国有土地上房屋征收与补偿实施细则》，《关于重要公共建筑拆除管理办法》，《关于旧城改造拆迁管理办法》，《关于历史建筑、历史街区建筑拆除管理办法》，《历史建筑或重要文化建筑名录》等相关法律法规，作为涉及到的重要建筑物征收拆除单独审查的依据。

7.2 技术标准

1) 鼓励发展既有建筑维护技术、建筑绿色拆除技术、拆除废弃物循环再利用技术。

2) 完善建筑可靠性评价，包括结构安全评价和正常使用性评价。

3) 扶持建筑技术支撑单位，拆除咨询、评估、拆除施工企业发展。

4) 针对我国当前项目设立社会影响评估工作的组织机构体系尚未形成，当前有必要建立和健全社会影响评估机制，建立第三方独立评估体系，从全社会的宏观角度考察投资项目对社会带来的贡献

与影响，尤其是建筑征收拆除造成的负面影响评估。

7.3 考核评价

- 1) 将既有建筑维护和保护纳入国家节能总体目标，纳入落实省市人民政府降低单位国内生产总值能耗考核体系，纳入国务院节能减排检查并提交考核权重，将考核结果作为领导干部综合考核评价的重要内容，实行责任制和问责制。
- 2) 将建筑拆除情况纳入建设领域检查内容，开展专项督查，严肃查处违规、违法拆除等行为。
- 3) 改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作，核心就是政绩考核要去 GDP 化，将建筑拆除的合理性纳入地方政府考核目标中。给国家利益造成重大损失的，损害群众利益造成恶劣影响的，造成生态严重破坏的，盲目举债留下一摊子烂账的，要记录在案，视情节轻重，给予处理或处分，已离任的也要追责。
- 4) 促使拆迁或重建决策透明化。强化城市规划的法规性和执行力度，实施城市重大拆除项目的听证和问责制，接受社会监督。

7.4 宣传推广

- 1) 采用多种形式积极宣传建筑拆除的法律法规、政策措施、典型案例、先进经验，加强舆论监督。将建筑拆除作为全国节能宣传周、科技活动周、城市节水宣传周、全国低碳日、世界环境日、世界水日等活动的重要宣传内容，提高公众对不合理建筑拆除的认知，引导公

众合理维权和抵制不合理拆除行为。

2) 政府做出房屋征收建筑拆除决定后、举办听证会、同居民共同决定评估咨询单位等行为，要及时通过媒体向外公开发布，确保群众知情权，便于群众监督。房屋征收决定及时发布公告，尽快公布并建立征询制度，有效的征询制度是为了防止居民“被同意”的现象发生。对不同意或者不赞成征收方案的被征收人比例超过 50% 的政府要召开政府常务会议讨论决定是否进行项目。

3) 旧城区改造项目，政府做出建筑拆除决定前必须征求当地群众意见，包括召开听证会等形式，而不是先做出征收决定后再征求群众意见，往往造成群众申诉以无济于事。政府做出房屋征收决定前还应进行社会影响评估。