



京平说拆迁系列

CHAIQIAN WEIQUAN  
SHIWU JI AN'LI JIEXI

# 拆迁维权 实务及案例解析

第二版

精析典型案例·详解拆迁流程  
总结办案思路·附录配套规定

赵 健 刘春兴 / 编著

- ★ 专业的拆迁团队 ★
- ★ 专业的拆迁律师 ★
- ★ 专业的维权指南 ★

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 拆迁维权实务及案例解析

## （第二版）

赵健 刘春兴 编著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 初版序言

从中国政法大学毕业后，我于1994年开始从事法律相关工作，不知不觉已经走过了二十个年头。1999年，我考取了律师职业资格证，并先后就职于法院和报社；2007年，我正式参与征地拆迁维权案件的研究和实务工作，至今直接承办或指导的拆迁维权案件也有近千件。2008年，我创建了专业拆迁法律服务门户网站——中国拆迁律师网，并于2008年年末组建拆迁维权律师团，目前已在全国26个省级行政地区代理征地拆迁案件数千起，立志为中国拆迁领域法治建设做出应有贡献，誓为所有受到不公待遇的被拆迁户争取合法利益。

说到征地拆迁纠纷，我们很容易联想到钉子户。实际上，钉子户这个词本身反映了我们的社会存在着一种严重的利益失衡状态，或者说一种强势集团对弱势群体的利益侵夺现象。对于确属于漫天要价严重影响公共利益的钉子户，当然要按照相关法律的规定操作；而对于属于合法维护自己权利的钉子户，我想“受损者得到其应得的”是亘古不变的原则。对于开发商，我想表明的立场是，人性的真善美不能被现代高度膨胀的物欲文化所冲撞湮灭；对于政府部门而言，则要提供一种硬性的约束机制使得这些弱势群体的权利能够得到保障。

日本的开发商因为机场项目跟钉子户谈判了几十年无疾而终；美国的开发商可以让钉子户那座摇摇欲坠的小楼永久矗立成为华盛顿一道美丽的风景；德国的国家元首为了买下钉子户的小磨坊可与其平等谈判。我并不是说我们在面对钉子户的时候要与国外的做法保持一致，我只是想从中传达出一种理念，那就是平等。开发商也好，政府也好，首先，要让被征收人能够平等地与拆迁人坐在同一张谈判桌上，被征收人能充分表达自己的意愿；其次，就是要严格按照法律的有关规定去操作。尽管这

已是老生常谈，尽管不能突破的底线性的要求甚或有些卑微，但事实也正是如此，说起来总不免让人感到一丝悲凉。

我们倡导文明、合法的征地拆迁，以使这项以“公益”为目的的项目可以真正地惠及人民；我们并非也无意盲目地奢望“寸土不动”，只是不希望这个原本想要恩泽万代的伟业蒙尘。现实中，无论是《宪法》、《物权法》还是《土地管理法》、《城市房地产管理法》，以及《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规，其完善性虽仍待斟酌，但不难看出立法者已尽力去维护那些被征地、被拆迁的人们的合法权益，以期使那些因为征地、拆迁而失去土地、房屋的人们不至于失去生活的希望。然而即便这样，征地、拆迁的矛盾似乎依然没有消停的迹象。

近年来，依法行政的呼声越来越高，但违法行政的现象仍屡见不鲜，尤其是在征地拆迁领域。政府强拆虽为法律所禁止，但征地拆迁中的违法行为却从未停歇。面对政府的强权，有些人选择以偏激的方式去抗争，结果不过是“螳臂当车”，这不仅是民众的无奈，也是法治政府的悲哀。作为一名法律工作者，笔者很庆幸，在我所接触的案件中，当事人已经逐步开始理性地面对征地拆迁，这似乎可以看出广大民众法律意识已逐渐地觉醒。

我们要理解法律，更要学会理解法律的缺陷。对法律真正的理解乃是能够挖掘法律规则背后的精神实质，对于征地拆迁问题往往要考虑到法外的民生、人性等多种柔性的因素；理解法律的缺陷自然知道良法有被恶用反过来成为束缚善良人们的枷锁的弊端，故应有所警觉，然后方可未雨绸缪进行有针对性的应对。

自2007年参与全国征地拆迁维权案件并组建自己的律师团队以来，我一直在大江南北多个省市间来回奔波，并常接到来自个别政府、开发商、社会上黑恶势力的利诱、恐吓，而心中的正义和自信都让我泰然处之。对法律的信仰和坚韧的态度、多年的艰辛成就了现在的我，面对困难，

无所畏惧。在我的拆迁律师团队中，每年都淘汰不合格的律师，因为我深信，只有具备人品和专业素质的双重标准的律师才能在这场战役中获得胜利，才能不辜负百姓的重托。律师的每一步，均关乎老百姓一辈子的命运。拆迁维权之路虽然充满荆棘，但我会带领团队，不断努力，创造奇迹，用法律的武器维护老百姓的权益，为中国拆迁领域的法治建设尽一份力。

之所以写下这本书，是感到个人力量的微弱，征地拆迁的矛盾可谓是“冰冻三尺非一日之寒”，但我仍相信“水滴石穿”的力量。如果本书可以让更多的人，无论是法律界的同人、政府工作人员还是民众，从中受益，我将不胜欣慰。希望征地拆迁的天平可以恢复平衡，使之真正成为惠及人民的工程。

赵健

## 第二版序言

公元2014年岁末，堪称京平律师智慧、勇气与专业结晶的《拆迁维权实务及案例解析》（第一版）由中国法制出版社正式出版并向全国发行。该书自出版以来，受到了全国各地广大被拆迁户的热烈欢迎。无论是各大实体书店，抑或京东、当当、亚马逊或淘宝等网上书店，本书在同类主题书籍的销量排名中一直名列前茅。不仅如此，一些著名高校的图书馆，如北京大学图书馆、清华大学图书馆、中国人民大学图书馆和中国政法大学图书馆等都已经把该书收录其中，为广大师生了解时下的拆迁实务与理论问题提供了有益借鉴。与此同时，该书也广受各地司法部门、征地拆迁相关政府部门以及律师同侪的好评，为征地拆迁法律事务共同体的建设做出了一定贡献。

近五年时间过去了，四个方面的因素促使我们开始认真考虑本书的修订问题。首先，一些新的相关法律法规制定了出来，一些旧的相关法律法规得到了修改。例如，2014年修订了《中华人民共和国土地管理法实施条例》，2015年修订了《中华人民共和国城乡规划法》，2017年修订了《中华人民共和国行政诉讼法》，2018年出台了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》，等等。其次，即便相当数量的相关法律法规在文本上并没有变化，但随着整个征地拆迁形势的变化，它们在实际中的适用与执行与过去相比却已经大相径庭。再次，北京京平律师事务所本身在这五年里可谓焕然一新，实现了一个又一个的华丽转身。办公场所从北京理工科技大厦搬迁到交通更加便捷的北京国兴大厦，员工数量成倍增长，业务总量相继翻番，维权成功案例精彩纷呈，保障和提高了更多被拆迁户的合法权益，社会认可度和美誉度更上一层楼。最后，也是最重要的，广大读者朋友们通过电子邮件，纸质来信、微信、微博、电话和面谈等方式向我们就该书提出了一个又一个的

宝贵建议，其中不乏令人感动的真知灼见。

所有这些都让我们觉得必须把本书的修订工作纳入日程。为此，北京京平律师事务所专门成立了修订小组，与中国法制出版社的编辑进行密切沟通，以更好地让广大读者朋友对征地拆迁有更深入的理解，满足其对及时、有效、实用的征地拆迁法律知识的渴求。

与第一版相比，本书的基本架构保持了必要的连续性，仍为8章，即拆迁概述、拆迁的法定程序、拆迁的应对、拆迁补偿与安置、房地产评估、强制拆除、被拆迁人行政救济、常见纠纷专题解析。不过，由于大部分案例距今已经数年甚至十余年之久，明显已经跟不上时代的步伐，因而几乎全部进行了替换，仅保留了个别较有代表的旧案例。另外，全书重新进行了法律检索，所有新修改的法律法规和新制定的法律法规替换或增补了旧有内容，所有相关论述也予以相应调整。最后，在附录部分增加了新的征地拆迁法律法规名录。

就我个人而言，自本书第一版面世以来的五年也可谱写一部心路历程长诗。从组建自己的拆迁维权律师团队以来，最早只有区区数十人，而如今团队规模已经扩大到近一百五十人，国兴大厦的整个21层都已经被收入麾下，为律所的进一步发展提供了广阔的办公空间。五年来，律所的整体风貌也焕然一新，不断有新鲜血液注入团队，使其充满了勃勃生机。2017年年底，经过两年多的学习，我顺利地在中国人民大学取得了硕士学位，收获了知识，拓展了视野。本书的修改完善过程，也是与这段令人难忘的求学经历密不可分的。

回顾中国的拆迁史，关于征地拆迁的较早记载在西周周厉王时期即已出现，距今已有3000多年。关于拆迁补偿的较早记载则见于北宋，距今已有1000余年。然而，纵观五千年的中国文明史，没有任何一个时代能够与近几十年来的拆迁力度相提并论。自20世纪90年代以来，伴随着中国经济的快速崛起，征地拆迁强势登上了历史舞台。似乎只在一个转身的

瞬间，征地拆迁就如急风暴雨般席卷了神州大地。有人从容应对，有人顺势而为，有人惊慌失措，有人求救无门，哭天天不应，哭地地不灵。

作为一名拆迁律师，面对那些因为征地、拆迁而失去土地、房屋和家园的委托人时，我感同身受：平等何其不易、维权何其艰难！

有人曾经问过我，作为一名专业拆迁律师，五年来，我可曾有什么变化？没有，我还是原来的我，初衷不变、历久弥坚。我的观念可曾改变过？没有。从我做拆迁律师那天起，我的基本信念就从未改变过：维护公平正义，不畏强权，依法应对，处之泰然。

拆迁维权之路虽然布满荆棘，但我会和团队一起，不断努力，克服艰难险阻，用法律的武器维护老百姓的权益，为中国拆迁领域的法治建设尽一己之力。

谨以本书的第二版献给所有初识的新读者，以及所有关心、热爱第一版的老读者！

赵 健

[目录](#)

[封面](#)

[扉页](#)

[初版序言](#)

[第二版序言](#)

[第一章 拆迁概述](#)

[第一节 中国拆迁的现状](#)

[第二节 中国拆迁的新形势](#)

[第二章 拆迁的法定程序](#)

[第一节 集体土地征收的法律程序](#)

[典型案例1 翟某等7人复议省政府撤销征地行为](#)

[第二节 城市房屋拆迁的法律程序](#)

[典型案例2 北京市房山区某镇政府强拆被法院判决违法](#)

[第三章 拆迁的应对](#)

[第一节 如何正确应对拆迁](#)

[第二节 被拆迁人如何争取合理的拆迁补偿](#)

[典型案例3 浙江省杭州市金某房屋征收补偿决定申请复议后被撤销](#)

[第四章 拆迁补偿与安置](#)

[第一节 农村征地补偿](#)

[典型案例4 浙江省史某农村自建无证房诉被告强拆违法](#)

[第二节 城市拆迁补偿](#)

[第三节 企业拆迁补偿](#)

[典型案例5 福建省泉州市某电厂拆迁获满意补偿案](#)

[第四节 房屋拆迁中的特殊问题](#)

[典型案例6 贵州省安顺市侯女士旧城改造维权案](#)

[第五章 房地产评估](#)

[第一节 房屋的评估程序](#)

[典型案例7 从被“扫黑除恶”到拿到满意安置现房](#)

## [第二节 估价工作实务分析](#)

[典型案例8 内蒙古赤峰市朱某补偿决定因评估程序违法被撤销](#)

## [第六章 强制拆除](#)

### [第一节 合法强拆的法律程序](#)

[典型案例9 浙江省黄女士房屋强拆案被确认违法](#)

### [第二节 非法强拆的形态及救济](#)

[典型案例10 湖南省何先生“违建”强拆违法案](#)

### [第三节 合法强拆与非法强拆的误区](#)

[典型案例11 山东省济南市路先生房屋强拆违法案](#)

## [第七章 被拆迁人行政救济](#)

### [第一节 政府信息公开制度](#)

[典型案例12 福建省洪先生信息公开复议胜诉案](#)

### [第二节 行政复议制度](#)

[典型案例13 樊先生申请土地违法查处复议后被申请人履职](#)

[典型案例14 浙江省杭州市郎女士房屋强拆复议胜诉案](#)

### [第三节 土地监察制度](#)

### [第四节 行政查处制度在拆迁中的应用](#)

[典型案例15 合理使用权利 及时申请违法查处](#)

## [第八章 常见纠纷专题解析](#)

### [第一节 住改非的补偿](#)

### [第二节 违法建筑](#)

[典型案例16 浙江省温州市某区周先生房屋限拆通知复议违法案](#)

### [第三节 土地使用权的补偿](#)

### [第四节 临时建筑](#)

[第五节 特殊人员（出嫁女、现役军人、大中专学生、服刑人员）是否有权获得征地拆迁补偿款](#)

### [第六节 拆迁补偿安置协议](#)

[第七节 拆迁补偿协议签订后，是否还可以提起诉讼？](#)

## [第八节 其他](#)

[典型案例17 河南省南阳市某区陈某等补偿决定撤销并提高补偿案](#)

[典型案例18 浙江省奕先生“违建”强拆案](#)

[典型案例19 安徽省宣城市侯先生等被逼签协议后维权案](#)

## [附录](#)

[附录一 拆迁维权实用工具](#)

[附录二 拆迁常用法律文件](#)

[附录三](#)

[后记](#)

[版权信息](#)

# 第一章 拆迁概述

## 第一节 中国拆迁的现状

如今，时常挂在老百姓口头的两个词语就是“征地”“拆迁”。但在法律上，这两个词语却并不是很严谨。事实上，它们都可涵盖于“不动产征收”这个更宽泛的大项之下。但由于征地、拆迁这两个词语已经被人们使用得如此广泛，再强行塞进法律精英群体的专业术语似乎也没有必要，也很难让没有受到专业法律训练的普通民众理解。因此，本书仍继续在一般的意义上使用征地、拆迁这两个词语。

“不动产”一词并不是汉语里固有的，与许多法学或法律术语一样，它源自近现代的日本。在英文中，它的相应词汇是immovable property。此外，在英文中与汉语的“房地产”相对应的词汇是real estate，意为真正的产业。由此也可以看出，国外对这种财产类型也是比较偏爱的。

目前，在国内不同的法律规定中，关于不动产的定义并不相同，学理上也没有一个统一的认识。按理说，作为物权中最重要一个类别的不动产，其法律概念的权威依据应当来源于《中华人民共和国物权法》，但这部法律并没有给出相应定义。2014年11月24日，国务院总理李克强同志签发了中华人民共和国国务院令第656号，正式公布了《不动产登记暂行条例》。该条例的第二条第二款明确规定：“本条例所称不动产，是指土地、海域以及房屋、林木等定着物。”在当前的理论界和实务界，该条例的不动产定义被认为是最权威的。

“征地”，顾名思义，是“征收土地”或“征用土地”的简称，除非特别说明，通常都是指“征收土地”。从广义上来看，征地是国家以公共利益为

目的，依照法律规定的程序和权限，对农民集体所有的土地和国有土地使用权予以征收的行为；从狭义上来看，征地是依照法定程序审批，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施，将集体土地所有权变为国有，并对被征地的农村集体经济组织和农民给予合理补偿并妥善安置的法律行为。

“拆迁”一词，既包含“拆”，也包含“迁”，即将土地上的各类附着物，如房屋等各类建筑物或构筑物进行拆除，收回土地所有权或使用权，并把原来在法律上或权利上居于该土地之上的单位或个人迁移于他处，给予合法合理补偿。一般来说，拆迁多指房屋拆迁。但在更宽泛的意义上，拆迁一词也涵盖了征地，老百姓口中的拆迁律师、拆迁维权、打拆迁官司等，都是在比较宽泛的意义上使用的，已经约定俗成。正是考虑到这一点，本书的第二版仍使用了原来的书名，即《拆迁维权实务及案例解析》。

## 一、国有土地上房屋拆迁问题

### （一）相关法律、法规有待完善

在2011年1月21日之前，国有土地上的房屋征收活动一直适用《城市房屋拆迁管理条例》（在本书中，除非特别说明，该条例均简称《拆迁条例》）。随着形势的发展变化，不断有学者、律师等法律人士呼吁修改这部法规。2011年1月21日，由时任国务院总理温家宝同志签发的第590号令，即《国有土地上房屋征收与补偿条例》（在本书中，除非特别说明，该条例均简称《征补条例》）开始施行。

尽管这部法规在很多方面实现了重大改进，但8年来的实践表明它仍存在不尽人意之处。例如，它虽然明确征收国有土地上单位、个人的房屋，应当以公共利益为需要，但是关于公共利益的界定模糊，无法清晰地表明公益拆迁和商业拆迁的界限，以至于无法严格区分政府行为和开

发商行为。

其中尤为明显的就是以“棚户区改造”为名的征收项目。“拆旧建新”在城市化进程中本不可避免，是中国人对经济发展、城市化建设的强烈渴望。但是商业利益的驱动使得这一益国益民的工程在某些地方演变为利益分割的手段，当越来越多的既得利益者不愿放弃既得利益，又有越来越多的人试图分摊一杯羹时，那就只能以新一轮的“拆旧建新”满足欲望。因此，当公共利益无法明确界定时，“棚户区改造”较易成为灰色地带。

## （二）滥用强拆手段

房屋征收是政府行为，主体虽是政府，但征收行为不仅涉及政府，也涉及房屋被征收群众和各种社会组织，并且征收活动历时长、范围广、法律关系复杂，因此对政府的征收行为，各方的权利义务均应予以严格规范，从而保证房屋征收与补偿工作依法、有序地进行。

拆迁活动本身不仅关涉房屋拆除这单一行为，也关涉当事人之间的经济利益关系，而在如此巨大利益诱惑下，难免出现假借国家公共利益之名侵夺私人财产的现象。为了规范征收就必须通过立法加以严格规制，使其在法定条件和程序下进行，以期令被拆迁人得到合理的补偿和妥善的安置。在行政机关遵照法律规则和程序进行征收、安置和补偿的情况下，如果被拆迁人仍抗拒执行，行政机关可以依法申请法院进行强制拆迁。但是，需要指出的是，这里的强制拆迁必须是基于公共利益的拆迁，而不能是基于商业利益的拆迁。

## （三）政府管理工作不到位

合法的房屋征收是在公共利益的范围之内，政府回收有关房屋所占的国有土地使用权，同时对该国有土地上房屋权属的剥夺，所以房屋征收是

对被征收人房屋所有权和土地使用权的强行购买。拆迁，将会在一定程度上重新调整、分配经济权益，因此拆迁行为在性质上不仅仅是行政行为，同时也包含了一定的民事行为属性。

无论是补偿不合理，还是补偿不及时，均是对被拆迁人民事权利的侵害。侵权行为如果能及时得到纠正，纠纷不致产生。可见，化解矛盾、调解纠纷的机制健全与否，在一定条件下是纠纷产生或激化与否的关键所在。有些地方，新的建设项目往往在实际获得所占用土地前就已经办妥了从立项、选址、规划、用地直到施工许可等的行政审批手续，“立新”工作已基本完成，拆除新项目占地范围内的房屋等“破旧”工作只是“立新”工作的附属。政府的精力主要用于“立新”，既未将“立新”与“破旧”统筹考虑，也未对“破旧”给予足够的重视。于是，实际工作中政府管理不到位的情况时有发生。

## 二、农村集体土地征地拆迁的现状

农村集体土地征地拆迁是城市化进程中的一项重要工作。征地拆迁是当今社会一个焦点、难点问题，归根到底是利益分配不合理，它涉及政府、集体、农民、开发商多方利益。在利益分配的过程中，存在着很多博弈问题。

### （一）集体土地征收补偿标准问题

《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第四十七条第二款规定，征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）第四十二条第二款规定，征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。法律规定了征地可获得土地补偿费，但对于其性质界

定、支付标准以及如何处理土地补偿费，可谓百家争鸣，百花齐放，在理论界争论不休，土地管理部门也出台了相关但还不十分详细的规定。

比较一致的认识是，认为土地补偿费是对集体土地所有权的补偿，我国土地所有权划分为国有和集体所有，集体土地征收也就是把土地从原属乡镇、村委会或村民小组所有转变成国有土地，因所有权发生转移，需要支付给原所有人相应补偿费用，类似于购买对价。《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）第二十六条第一款规定，土地补偿费归农村集体经济组织所有。个人对农村集体土地只有承包经营权等使用权，因而征收集体土地出现支付四项费用，归集体、个人不同主体享有。

根据《土地管理法》第四十七条规定，征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六倍至十倍，土地补偿费和安置补偿费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。可以看出，我国采取的是以一定基数为底的法定最高限额的计算方法，也就是说土地补偿费与政府部门公布的年产值密切相关，至于土地位置、土地用途、市场地价、被征地当地生活水平等与土地补偿费基本无关，这确实令很多人费解。

尽管如此，笔者还是寻求到值得注意的方向性法则：其一，最高人民法院法释〔2005〕6号《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第二十四条规定，农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配收到的土地补偿费。其二，国土资发〔2004〕238号文件《国土资源部关于完善征地补偿安置制度的指导意见》第四点指出，按照土地补偿费主要用于被征地农户的原则，土地补偿费应在农村集体组织内部合理分配，具体分配办法由省级人民政府制定。土地被全部征收，同时农村集体经济组织撤销建制的，土地补偿费应全部用于被征地农民生产生活安

置。初步得出结论，土地补偿费应兼顾土地所有者和土地承包人利益，视补偿安置具体情况和村组有无保留来合理分配。

## （二）政策与现实存在矛盾

一般人可能认为，在拆迁工作中只要坚持原则、坚持政策、按章办事，拆迁工作的矛盾就少，但事实上并非如此，有些问题恰恰就在于政策的规定和现实的矛盾。对于所有被拆迁人来说，他们不管什么法律和政策，只认一个浅显的道理：生活只能因拆迁变得越来越好，不可能因拆迁而变差。

对于拆迁中的多数问题，必须按原则办事，各方也可以接受。但对于局部的、个别的甚至是特殊的问题按原则办就很难进行，如被拆迁户的房屋无土地使用证或无房屋产权证。按政策规定，对这样的被拆迁户，补偿按临时房屋补偿，且不能偿还新宅基地。但事实上行不通，不说被拆迁户不同意，村组和地方政府都不会同意。希望通过征地拆迁，改变当地的经济环境和改善村民的生活状况，不仅是被拆迁户的一致愿望，也是基层和地方政府的愿望。其结果只有一个，按正规房补偿，同时提供宅基地。有人会说，这没有按原则和政策办事。可是这些被拆迁户祖祖辈辈就居住在这里，或者至少在这生活了几代人，仅仅因为没有房产证或土地使用证就不给宅基地，就因为拆迁人要用地，就使他们房子都没有了，谁会答应？再如“农嫁居”问题。农村女性嫁入城市，20世纪90年代前难以转为城市户口，20世纪90年代以后转为城市户口又失去了原来的经济意义，所以，很多“农嫁居”尽管在城市生活、就业了几十年，但户口包括其孩子的户口仍在农村。集体土地房屋拆迁时，这部分“农嫁居”的房屋安置利益如何解决？安置，老农民有意见；不安置，“农嫁居”有意见。

## （三）基层组织或执行者行为不当

在市、区、乡、村四级机构中，乡村等基层组织或干部的行为往往对拆迁工作起着直接的作用。部分基层单位干部素质不高，操作方法失当等均有可能引起拆迁矛盾的激化。集体土地的征收和村民房屋的拆迁又大多是在一个熟人社会里进行的，当地基层干部或其他乡镇（街办）甚至少数上级领导干部的家庭或亲朋好友很可能就是被拆迁人，工作压力、熟人关系、自身利益交织在一起，任何向基层干部及关联方利益的微小倾斜，都有可能给其他拆迁户授之以柄，成为其他拆迁户要挟获取个人更大利益的筹码。同时，虽然有统一的拆迁补偿标准，但因具体情况复杂且有的补偿标准本身就有一个浮动范围，所以拆迁方一般对补偿标准都设有一个可操作的弹性空间，拆迁方不能不给予乡村基层干部一定的自由裁量权。但在实际工作中，自由裁量权本身不易把握，而且褒贬不一。基层组织和干部对自由裁量权的任何不当使用，都将会引发农民的攀比和悔约，引发拆迁难。

同时，基层组织或地方政府的主要职责就是要为当地群众谋福利，争取尽量多的利益和政策。由于所处位置不同，这种争取未尝不可，但往往就是这些争取，被拆迁户认为是为自己撑腰，为自己做主，从而有恃无恐。另外，也有些基层组织在实际工作中说一套做一套，对自己有利就干，对自己无利就消极对待，对群众补偿落实不到位、工作不得力、办法不多、从中揩油等，这些问题都会加大拆迁难度。

#### （四）市场经济条件下的客观必然

随着中国经济体制改革的深入，中国的市场机制基本形成，相对于市场经济的价值体系和思维方式也逐步形成。人们看问题、做事情都会打上深深的市场经济的烙印。拆迁工作过去的拆迁人基本上是政府，配合拆迁是为了支援国家建设。而进入社会主义市场经济后，实践中拆迁工作往往有开发商介入。征地拆迁的目的这时就演变成开发商品房赚钱，体现的是私人和个人利益。在此情况下，还指望被拆迁的农民像过去那样

为支援国家建设而牺牲自己的利益，既不现实，也不合适。农民争取自身的利益，从根本上说也没有什么不妥，是市场经济条件下的客观必然。基于这种认识，拆迁工作比过去难既是客观的，也是可以理解的，只是各自不同利益要求的体现。

总之，拆迁难从总体上讲主要是由局部利益与整体利益、个人利益与集体利益、眼前利益与长远利益等各种利益冲突所致，但在现实中，却有多种不同的原因，需要在拆迁工作中具体问题具体分析。

## 第二节 中国拆迁的新形势

### 一、国有土地上房屋拆迁的新形势

城市化进程是每一个现代化国家发展的必经之路，在这一过程中，城市房屋征收又是城市建设发展的必然产物，也是改善人民生活条件、旧城区改造和改善城市环境的重要手段。但是，城市房屋征收也引发了各种各样的社会问题，违法拆迁、暴力拆迁，甚至由拆迁造成的流血事件、群体性事件也有发生，这在一定程度上激化了社会矛盾，成为导致社会不稳定的因素。随着我国社会法治化进程的不断加快，这一问题也受到了社会各界越来越多的关注。例如，2004年全国人大通过《宪法修正案》，将其第十条第三款“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”修改为：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，突出了补偿规定，体现了对农民土地权利的保护精神。此外，2007年物权法制定，2011年《征补条例》颁布，2017年行政诉讼法修改，以及2018年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》施行，都是依法拆迁法治进程中的大事。

《征补条例》明确了公共利益的范围、确立了征收的程序、规定了公平补偿的原则等。自《征补条例》出台至今，笔者作为一名专职代理拆迁维权诉讼的律师，希望可以从现实着手，结合自己多年的办案经验，带大家正视《征补条例》实施后的实践问题，解读该条例的内容，并提出具体的解决方案，希望对《征补条例》的进一步完善有所裨益。

#### （一）国有土地上房屋征收的法律初衷

##### 1.征收主体

根据《征补条例》，房屋征收与补偿的主体是市、县级人民政府，房屋征收与补偿工作由其市、县级人民政府确定的房屋征收部门组织实施，房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位，承担房屋征收与补偿的具体工作，且该受委托单位不得以营利为目的，房屋征收部门对其委托的房屋征收实施单位的行为后果承担法律责任。

市、县级人民政府有关部门一般是由市、县级人民政府设立专门的房屋征收部门，或在现有的部门（如房地产管理部门、建设主管部门）中确定。房屋征收部门委托房屋征收实施单位的委托事项一般包括：协助进行调查、登记，协助组织征求意见、听证、论证、公示以及组织对被征收房屋的拆除等。市、县级人民政府有关部门应当按照职责分工，互相配合，保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

## 2.以公共利益为目的

根据2004年《宪法修正案》，对于公民的合法财产，只能基于“公共利益”的目的方能按照严格的法律程序实行征收或者征用，并给予合理补偿。《征补条例》第八条明确将因国防和外交的需要，由政府组织实施的能源、交通、水利、教科文卫体、资源环保、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业以及保障性安居工程建设、旧城区改建等纳入了公共利益范畴。这一划分明确了公益拆迁和商业拆迁的界限，在一定程度上保护了被拆迁人的利益。

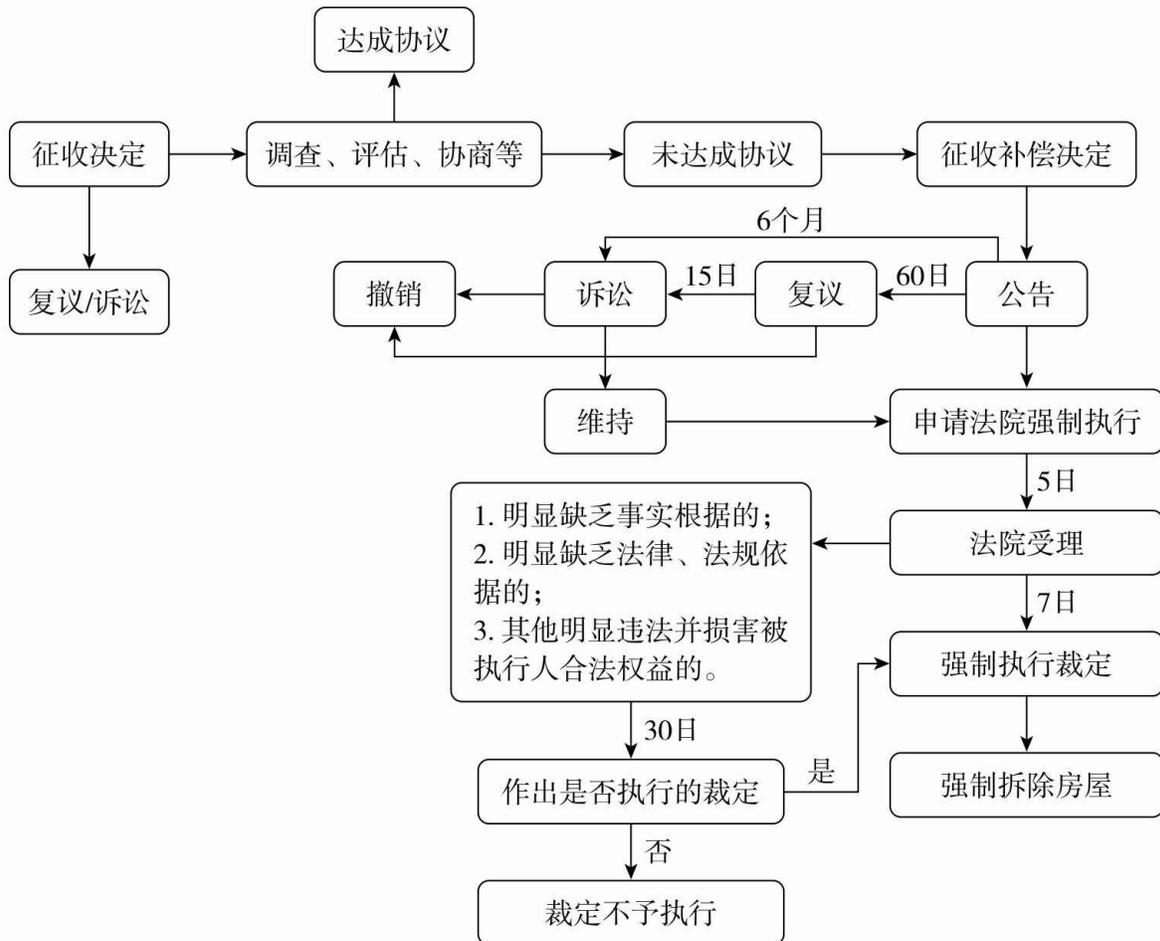
其中，保障性安居工程建设和旧城区改建是现阶段城市拆迁的主力，为了避免以公益之名行夺利之实，为了避免地方政府过分追求政绩，应当将保障性安居工程建设和旧城区改建纳入市、县级国民经济和社会发展规划年度计划，经市、县级人民代表大会审议通过，方可实施征收。

## 3.司法强拆必须遵循法定程序

《征补条例》第二十八条规定了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，由作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，即行政机关只能到法院申请强拆。因为强制拆除被征收人房屋是对该国有土地上房屋权属的强制剥夺，所以必须满足《征补条例》中明确的征收要件，必须严格履行法定程序，如下图所示：

## 国有土地房屋强制拆除流程

(城市市区、国有林区、国有农场等)



## (二) 国有土地上房屋征收的现实问题

### 1. 商业利益暗箱“合法化”

《征补条例》是现阶段国有土地上房屋征收的主要参考法律依据，其亮点之一就是规定了公共利益的范围，虽然界定仅限于抽象列举的方式，但还是一个重大飞跃，至少为违法拆迁设立了准入门槛。但是在现实中，这一特性还是为商业利益混入公共利益埋下了隐患。例如，《征补条例》中列举的保障安居工程建设、旧城区改建，虽然纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划，并需提交地方人大审议，但在某些地方

政府发展压力以及土地财政的考量下，市、县级国民经济和社会发展年度计划可能沦为商业利益通往公共利益的合法化工具。

## 2. 评估程序流于形式

就我国房屋征收拆迁的实践来看，绝大多数争议的产生都是源于对补偿价格的不满意，因为补偿价格的多少直接关系到被征收人的切身利益。虽然《征补条例》规定应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿，明确了公平补偿原则。对被征收房屋的市场价值的评估程序也有具体说明，但根据一线拆迁律师的经验，一些地区涉及的房屋征收评估程序都已经流于形式。

以笔者曾代理过的浙江省乐清市某地的拆迁纠纷为例，当地房屋征收部门在确定评估机构工作中，直接指定当地某一评估机构入室测量、评估，随后作出一份综合评估报告，即要求被征收群众签订补偿协议。在这一过程中，评估机构并未经过协商，也没有通过多数决定、随机选定等方式确定；评估机构的评估工作更没有独立、客观、公正地开展。而征收部门却试图以这样一份含糊不清的综合评估报告给予征收补偿，显然是将评估程序视为一种形式，而非严格步骤。

除了这一显失公平、公正、公开的评估程序，通过《征补条例》和《国有土地上房屋征收评估办法》（住房和城乡建设部2011年制定，本书以下简称《征收评估办法》），可以发现，现阶段的评估尚未考虑到被征收对象的潜在升值空间。特别在旧城区改造中，老城区拆迁改造后通常是有升值潜力。权利人所有房屋地块的价值在改造后增加的部分如何分配，还存在空白。而现实中，很多被征收人就是因为这个原因而无法与政府、开发商达成协议。

## 3. 各地作出征收决定所需文件不统一

《征补条例》第十二条规定，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。但是对于作出征收决定所需的具体文件，《征补条例》并没有规定，这就造成了在现实中各地所需的文件不一。

有的地方对其做了明确规定。比如，四川省成都市城乡房产管理局制定的《成都市国有土地上房屋征收阳光操作规程》指出，申请作出《国有土地上房屋征收决定》须提交发改部门关于符合国民经济和社会发展规划证明文件（核对原件，留复印件）、国土部门关于符合土地利用总体规划的证明文件（核对原件，留复印件）、规划部门关于符合城乡规划和专项规划的证明文件（核对原件，留复印件）、征收补偿费用资金证明材料（原件）等。

但是全国范围内大部分地区对此都没有规定，增加了作出征收决定的随意性，给了政府部门权力寻租的空间，加大了侵害被征收人合法权益的风险。

#### 4.对条文的实际执行情况不乐观

在笔者多年的拆迁维权案件代理中，以停水、停电、封路或控制人身自由的方式，迫使被征收人签订补偿协议、逼迫被征收人搬迁的情况屡见不鲜。就在2016年年初，笔者曾代理一起辽宁省国有土地上房屋征收案件，当事人因为不满意征收方提出的补偿标准，一直拒绝签订补偿协议。但是，自此当事人一家就开始了噩梦般的生活，先是有不明身份的人破坏电路，后有门前唯一的路一夜之间被封，更有甚者，夜间竟有流氓混混将酒瓶向当事人院内乱投……这些恶劣行径之后，当事人的房屋终未幸免，被拆迁办的人员组织强制拆除了。

看起来这是一个个案，但是只要留心就会发现，现阶段的拆迁项目多多

少都伴随着违法逼迁手段。事实上，《征补条例》已经明确禁止暴力拆迁行为，要求任何单位和个人均不得采取暴力、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。甚至强调对采用暴力威胁手段与停水、停电手段构成犯罪的，要追究刑事责任，违反治安管理处罚法的，应给予治安处罚。

需要指出，建设单位幕后做推手，政府部门主导，动辄对被征收人停水、停电，控制被征收人人身自由的情况时有发生，这种行为不仅不符合相关法律规定，情节严重的还侵犯了被征收人的人身权，触犯了刑法的相关规定。

除此之外，《征补条例》明确了司法强拆的法定程序，规定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，由作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。但是由于普通群众的法律意识比较薄弱，部分地方政府就钻这条规定的空子，在决定中不向被征收人注明这项权利或者在不显眼的位置简单带过，规避在时效期间内被征收人提起复议、诉讼，导致被征收人的房子被拆除，这样显然不利于被征收人后续的维权，只能签订不公正的补偿协议了事。

## 5.配套法律制度不健全

《征补条例》增加了制定规划需征求公众意见、旧城区改造须召开听证会、由被征收人选定评估机构等新规定，又规定住房保障、评估机构选择的具体办法等问题授权省级人民政府制定。《征补条例》实施已久，但是有关部门和地方政府的具体实施细则仍然没有出台，其中规定的很多程序性事项没有具体可操作性，直接影响了征收行为的公正性。

### （三）房屋征收制度的完善

## 1. 公共利益界定上的完善

公共利益是指社会成员共同利益和社会整体利益，它体现为国防、外交等国家安全利益，社会经济秩序以及公共福利事业等。如前文所述，由于《征收与补偿条例》在公共利益界定仍有模糊，为违法拆迁留下了后门，那么应该如何完善呢？笔者认为主要从两大方面进行弥补。首先，对其界定进一步细化，即在对公共利益进行概括界定的基础之上，对公共利益的类型采取完全列举的方式，这样给人一个直观的印象，避免模糊化；其次，该条例的“法律、行政法规规定的其他公共利益的需要”这一兜底条款太过宽泛，在不清楚何为“公共利益”的情况下，界定什么是“其他公共利益”更加困难，建议立法机构应该对公共利益进行权威界定；最后，在公共利益的认定程序上进行完善，可以加入事前审查机制，这样做主要是针对《征补条例》第八条第（四）项、第（五）项的规定“由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要，由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要”。事前审查机制可以是司法程序或者是准司法程序，这样在强势的行政权与弱势的公民权之间加入一个相对中立的缓冲，可在一定程度上避免行政权的擅断，保障公民的合法权益。

## 2. 完善房屋征收补偿制度

在征收过程中，被征收人的房屋价值被低估，拿到的补偿款在相同地段买不到房子，因而不愿搬迁，给征收活动造成了困难。解决这个问题，除了在立法上对赔偿范围进一步细化明确以外，还要确立几个原则，即在产权置换的情形下坚持最低面积原则和在货币补偿中坚持市场价值保障原则。在实行产权置换情形下，拆迁的对象都是一些旧宅老宅，住户居住面积一般都比较小，如果仍然严格按照相同面积置换的话，被征收人就很难接受。笔者认为，应该规定最低面积，就算被征收对象的面积过小，用于置换的房屋也不能低于这个标准，让被征收人的基本生活有

保障，促进社会公平，化解社会矛盾。《征补条例》第十九条规定要按照市场价值进行补偿，但是被征收对象的面积市场价值各有大小，补偿的数额也不一，保证能让被征收人获得的补偿能够买到新房屋，这是最低要求。

### 3.完善评估机制

由于我国的现实情况，评估机构与政府部门、房产开发商之间有着千丝万缕的联系，在对被征收人的房屋进行评估的时候很难保证做到公正。笔者认为，要想实现房产价值评估的客观公正，必须从三个方面着手，即实现评估机构独立性、评估机构市场化、引入信息披露制度。具体措施包括：突破评估机构的地域性限制，本地房产可交由外地评估机构进行评估；将评估机构引入市场，实行公平竞争，让市场本身去选择最公正的那一个；评估机构要自觉发布相关信息，保证自己的评估行为公正、客观、透明。完善预期利益分配标准，在评估的过程中，充分考虑被征收房产在改造后的升值空间，然后在利益分配标准下让利一部分于被征收人。

### 4.健全配套法律制度

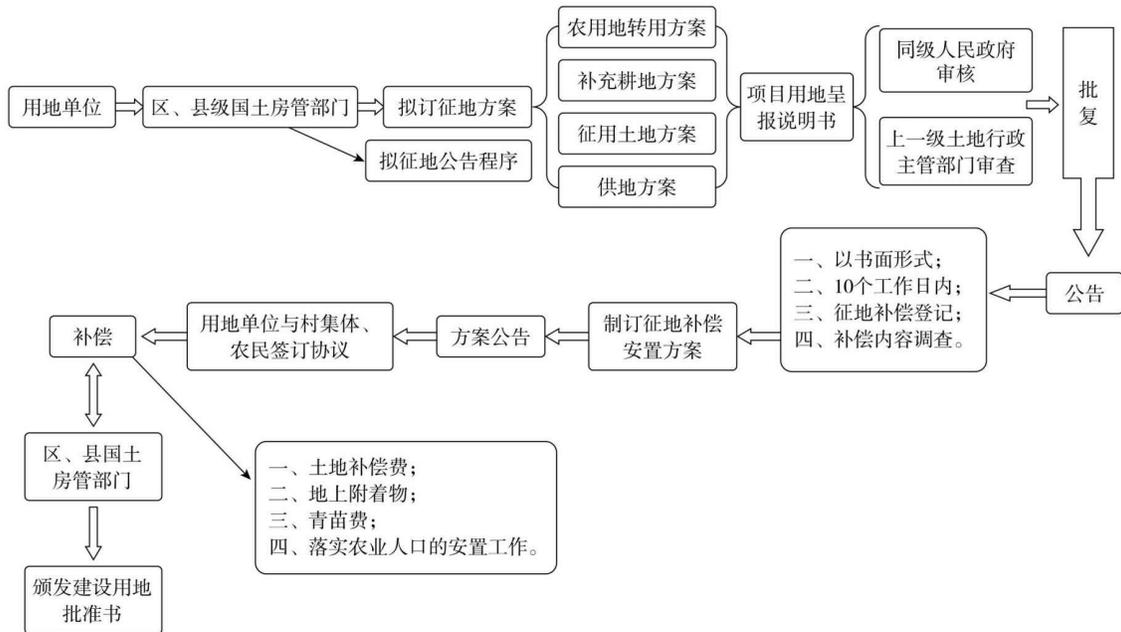
城市房屋征收对推动我国城市化建设和经济发展具有重要意义，但是在这一过程中绝不能忽视对被征收人合法权益的保护。

面对《征补条例》出台后的相关配套法律制度缺失的困境，相关立法机关、行政机关应该尽快制定规范性文件，对征收标准、征收程序等进行规范，增加相关程序的可操作性。地方政府部门应该尽快出台本地区内办理征收决定所需文件的规范标准，避免模糊不清所带来的权力滥用。同时在《征补条例》中细化对政府部门进行暴力拆迁、违法拆迁时的处罚规定，约束政府作为征收方时的恣意行为，给予弱势群体更多的司法救济权利。

## 二、征收集体土地面临的问题

集体土地征收是伴随社会经济发展和中国城市化进程发展而来的，因城市建设用地有限，为了满足建设用地需求，集体土地成了征收“宠儿”。征收集体土地，意味着土地所有权变为国有，土地上的房屋或其他附着物也将被拆除。与国有土地上的房屋拆迁相似，在集体土地房屋拆迁中，拆迁方同样应当对被拆迁方进行补偿安置。作为国家征收行为，集体土地上的房屋拆迁同样具有强制性。具体的补偿范围和补偿标准，在全国范围内虽然还没有统一明确的规定，但是根据《土地管理法实施条例》的规定，对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。

集体土地的征收程序简图



上述简图是我国集体土地征收的法律流程，但是部分地方在征收土地的时候没有全部依照甚至完全没有依照法律规定的权限和程序。虽然国土资源部曾多次作出规范征地行为的相关通知，要求各省（区、市）国土资源主管部门重点检查征地程序是否严格规范，是否存在违法违规强制征地行为，在实践中却仍然存在以租代征、越权审批等严重的违法征地问题。

由于相关法律缺失，在实际操作中轻法律规范、重规章政策，再加上利益的驱使以及其他一些因素的影响，在我国土地征收过程中出现了许多严重的社会问题，已成为影响社会稳定的一大隐患。

### （一）土地征收目的利益化

集体土地征收虽无专门的立法文件，但是结合《土地管理法》及其实施条例，参照国土资源部作出的关于征地程序的指示，虽然可以确定土地征收需要相关部门对征地用途予以审查，但是只强调了土地征收必须经

过国务院或省级人民政府批准，对征收目的尚无严格明确。虽然《宪法》和《物权法》都将公共利益作为集体土地征收的前提条件，但公共利益是一个抽象的概念。通常，我们只能参考《征补条例》对公共利益的列举，将公共利益的需要理解为满足国家和社会公众生存发展需要所必需的事项，如国防、外交等国家安全利益，能源、交通、水利等基础设施建设，科教文卫等公共事业的需要以及由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要等。

在实践中，城市化建设用地的短缺，一方财政发展的需要已经成为轻视征收程序的诱因，加之缺乏土地征收是否基于公共利益需要的审查程序，使得土地审批部门较少考虑征地用途的公共利益性，必将助长那些打着公共利益的幌子谋求地方或个人利益的行为。在征地这场力量对比不均衡的博弈中，农民的利益难免不受到损害。

## （二）被征收人权利保障流于形式

在征地补偿标准确定环节，根据《土地管理法实施条例》的相关规定可知，征地补偿、安置方案应当由市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门一同拟订，并将拟订的方案公告于被征收土地所在地的乡（镇）村范围内，听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。虽然，理论中的“听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见”是为最终确定征地补偿安置方案征求修改意见，但实践中公告征收土地方案更多的是为了组织被征收人进行权利登记，反而将“听取意见”流于形式。被征收人一旦对补偿标准持有异议，就可能由批准征收土地的人民政府裁决，所以对补偿标准的决定权始终在行政机关手中，被征收人的权利保障被流于形式。

## （三）争议解决机制不完善

《土地管理法实施条例》和《征收土地公告办法》虽然提出了关于争议

解决的程序，规定了征地补偿安置争议的裁决制度，但是缺乏具体的程序性规定。《土地管理法实施条例》第二十五条虽然明确：“对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。”但是，政府既是征收人，又由其担任裁决者，难免会有失公平，令争议裁决陷入困境，甚至造成政府寻租和职能错位。

虽然，司法救济程序是征地争议解决机制的最后防线，以司法权威确定最终裁决权，但是由于我国绝大部分地区尚未建立起相应的征地补偿安置争议裁决制度，必然会造成司法程序的压力。根据最高人民法院2019年2月27日发布《中国法院的司法改革（2013—2018）》白皮书，人民法院立案登记制改革以来，截至2018年底全国法院登记立案数量超过6489万件，当场登记立案率超过95%。[\[1\]](#)

### 三、规范土地征收行为的建议

#### （一）建立、完善我国土地征收法律体系

随着经济加速发展和人口增多，人地关系紧张之下征地需求仍然持续扩大，难免会有更多的矛盾显露出来，这就要求有一部能够限制公共权力、维护被征收人的土地征收法典，其形式和内容可参照《征补条例》，并修改完善相应的配套法律法规。

目前，现有的《土地管理法》及实施条例对土地征收程序及涉及征收的补偿标准、补偿方式等还没有详细规定，实践中的土地征收存在严重的程序混乱问题。为了自上而下地规范土地征收，应当在宪法中明确土地征收补偿的原则和标准，为土地征收补偿行为提供宪法依据。

通过对各国征地补偿原则的对比可以发现，大多数国家采用的是在市场价格基础上的公开、公平补偿原则，而我国目前对征收集体土地的补偿

采用的实际上是不完全补偿原则，立足于集体土地，脱离市场价格。所以在建立、完善我国土地征收法律体系时，应当坚持以市场价格为主，向农民倾斜的补偿原则。唯有如此，对于征收行为的主体双方才是公正平等的，从而为较好地解决三农问题起到促进作用。

## （二）完善土地征收程序

土地征收应当遵循节约和合理用地的原则，保障土地征收利害关系人的权益。《征补条例》已经对国有土地征收做了系统的程序规范，但是目前尚无针对集体土地征收的法定程序和步骤。为了规范土地征收，保障权利人的合法权益，国家行使土地征收权应当履行严格的征收步骤，包括明确专门的土地征收机构和审批机构；对征收范围及补偿方案履行充分告知、协商和听证程序；层级分明的土地征收安置的救济机制。不仅如此，在完善土地征收程序时，应当细化征地程序，提高可操作性，同时对土地征收程序设置执法监督机制。

## （三）建立和完善土地征收争议解决机制

由于政府是代表国家行使土地征收权的行政机关，那么在征收争议解决机制中就应当以征收主体的身份接受指导、监督和调解。同时，为了充分维护被征收人的合法权益，应当进一步完善地方关于解决征地争议的有效裁决机制，保障因补偿标准争议引发的纠纷得到有效调解和救济。这就要求国家完善土地征收的相关法律制度，建立和完善土地征收争议解决机制，并将其具体化、合理化，充分拓宽失地农民的权利救济途径。

---

[1]. [最高人民法院：《中国法院的司法改革（2013—2018）》，人民法院出版社2019年版，第27页。](#)

# 第二章 拆迁的法定程序

## 第一节 集体土地征收的法律程序

基于公共利益的需要，国家可以对农民集体所有的土地强制征收。不过，为了保障农民的权益以及长远生计，确保农业基础不被动摇，集体土地征收受法律的严格约束。根据《土地管理法》《土地管理法实施条例》《征收土地公告办法》《行政强制法》《国土资源部关于加强征地管理工作的通知》和《国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知》等法律法规的相关规定，集体土地征收的法定程序大致可以分为以下10个步骤。

特别需要指出的是，根据党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》和第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》，全国各地的国土资源行政管理部门都将重新组建为自然资源行政管理部门。2018年4月10日，中华人民共和国国土资源部已经重新组建为中华人民共和国自然资源部，一些省份，如陕西省的国土资源厅也已经重新组建为自然资源厅。可以预见，全国各地的国土资源行政管理部门都将陆续重新组建为自然资源行政管理部门。不过，由于法律的滞后性，许多冠以国土资源部门颁布的规章短期内仍将有效<sup>[1]</sup>。

### 步骤一：发布拟征地公告

拟征地公告由县级或市级自然资源部门实施，公告的内容包括：①拟征地范围；②面积；③补偿方式；④补偿标准；⑤安置途径；⑥拟征地用途。公告应当张贴在拟征收土地所在地的村范围之内。公告作出之后，

村民不得抢栽、抢种农作物，也不得抢建建筑物。

## 步骤二：征询村民意见

征地公告发布之后，县级或市级自然资源部门应当与乡镇政府围绕公告的六项主要内容征询村集体经济组织（村委会）与村民的意见。如果村委会或者村民提出了不同意见，县级或市级自然资源部门应当记录在案，着手协调解决，同时还应当告知他们有权提出听证申请，并依法组织听证。等这些程序履行完毕后，县级或市级自然资源部门还应当将记录在案的不同意见、听证的相关材料作为报批的必备材料。

## 步骤三：实地调查与登记

土地征收过程中的实地勘察程序是至关重要的。在这个环节里面，县级或市级自然资源部门应当会同土地所有权人、使用权人，去征收范围内对被征土地的四至边界、土地用途、土地面积、地上附着物的种类与数量、规格进行实地调查，并将调查情况现场填制成表，一式三份，然后由县级或市级自然资源部门与土地所有权人、使用权人双方共同确认表格内容，确认无误之后由土地所有权人、使用权人签字。县级或市级自然资源部门也应当将土地所有权人、使用权人签好字的表格作为报批的必备材料。

## 步骤四：拟订一书四方案

县级或市级自然资源部门做完前三个步骤的工作之后，根据征询、听证、调查与登记的具体情况，拟订出正式的“一书四方案”：一书是指建设用地说明书；四方案包括农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案、供应土地方案。拟好后再组卷报省级人民政府或国务院批准。

## 步骤五：张贴征地公告

省级人民政府或者国务院作出征地批准文件并下发给征收土地的县级或市级人民政府之后，县级或市级人民政府自然资源部门应当在10个工作日内进行征地公告，公告内容应当包括以下四个方面：①征地批准机关、批准文号、批准时间和批准用途；②被征土地的所有权人、位置、地类和面积；③征地补偿标准和农业人员安置途径；④办理征地补偿登记的期限和地点。另外，公告应当张贴在被征地所在村。

#### 步骤六：张贴征地补偿安置方案公告

根据省级人民政府或者国务院批准的《征收土地方案》，县级或者市级自然资源部门应当在张贴征地公告之日起45日内，以村为单位，拟订征地补偿安置方案并予以公告，公告内容应当包括以下六个方面：①被征土地的位置、地类、面积，地上附着物和青苗的种类、数量，需要安置的农业人口的数量；②土地补偿费的标准、数额、支付对象和支付方式；③安置补助费的标准、数额、支付对象和支付方式；④地上附着物和青苗的补偿标准和支付方式；⑤农业人员的具体安置途径；⑥其他有关征地补偿、安置的具体措施。

征地补偿安置方案公告后，村委会、村民或其他权利人如果对方案有不同意见，又或者要求举行听证会的，应当自公告张贴之日起10个工作日内，向县级或者市级自然资源部门提出，后者应当认真研究，在要求听证的情况下还应当举行听证会。倘若征地补偿安置方案确实存在需要修改的地方，县级或者市级自然资源部门应当依照有关法律、法规的规定和批准的《征收土地方案》进行修改。

#### 步骤七：报批征地补偿安置方案

县级或者市级自然资源部门应当将公告后的征地补偿安置方案，连同村委会、村民或其他权利人的不同意见及采纳情况一起，报本级人民政府审批。

## 步骤八：批准征地补偿安置方案

县级或者市级人民政府对于报批的公告后的征地补偿安置方案与村委会、村民或其他权利人的不同意见及采纳情况进行审查并决定批准之后，应当报省自然资源厅备案，并交由县级或者市级自然资源部门开始组织实施征地与补偿安置工作。

## 步骤九：土地补偿登记

村委会、村民或其他权利人应当在征地公告规定的期限内持土地权属证书，亦即土地承包合同到指定地点办理土地补偿登记手续。如果超过期限未办理该手续的，对其的补偿按照县级或者市级自然资源部门的调查结果进行。

## 步骤十：实施征地补偿与土地交付

按规定落实土地补偿之后，被征地单位和个人应将土地交付给县级或者市级自然资源部门。

## 典型案例1 翟某等7人复议省政府撤销征地行为

### 【问题提示】

地方政府在征地申请呈报前，要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民；对拟征土地现状的调查结果须经被征地农村集体经济组织和农户确认；确有必要的，国土资源部门应当依照有关规定组织听证。要将被征地农民知情、确认的有关材料作为征地报批的必备材料。如果，征地报批材料未尽到认真审查、严格审核，导致作出的征地批复认定事实不清、程序违法，应当依法予以撤销。

### 【案例索引】

申请人：翟某等七人

代理律师：北京京平律师事务所 拆迁律师王奇兵

北京京平律师事务所 拆迁律师王立江

北京京平律师事务所 拆迁律师蔡晓仪

被申请人：山东省人民政府

### 【案情简介】

申请人翟某等7人是山东省济南市历城区某片区的拆迁当事人，在本村拥有集体土地使用权和房屋所有权。现因涉及项目建设，他们的房屋虽然被划入了征收范围，但是对于补偿问题始终无法与拆迁方达成一致意见。其后，相关部门未经法定程序即对部分当事人作出了责令限期拆除的决定，将其房屋认定为违法建筑，后又作出了强制拆除决定，并将部分当事人的房屋强制拆除。

对于这类集体土地征收案件，京平律师可谓专业扎实、经验丰富。所以，与京平律师沟通后，当事人申请人分别于2016年6月、8月、9月委托了京平专业拆迁律师王奇兵、王立江和蔡晓仪。

### 【判决结果】

最终，山东省人民政府确认此次土地征收过程中，相关部门未履行清点核实地上附着物职责，市政府对征地报批材料未尽到认真审查责任，省国土厅未尽到严格审核职责，导致省政府征地批复认定事实不清，证据不足，程序违法。

复议决定：撤销征地批复中涉及申请人所在村集体建设用地的决定。

## 【法律要点与办案思路】

拆迁律师团介入案件后，秉持“快”“全”“准”的原则，启动了一系列调查取证程序，并很快获得了省政府征地批复。经过专业分析和判断，拆迁律师发现省政府作出这一批复的程序和实体都违法，严重侵害了当事人的合法权益。于是，律师协助当事人向省政府申请复议，请求撤销涉及当事人房屋所在地块的建设用地批复。

复议过程中，被申请人山东省人民政府的答复材料看似周密、完整，实则漏洞百出。以《地上附着物调查登记表》为例，原本应当作为拟定《征收补偿安置方案》依据的数据生成时间竟是2009—2014年不等，这些数据与征地程序启动时的实际情况相差甚远。这足以说明，在征地依法报批前，相关部门并未履行清点核实地上附着物的职责，没有保障被征收人的切身利益。此外，根据《山东省土地征收管理办法》的相关规定，相关部门应当将拟订的土地征收补偿安置方案，在农村集体土地组织所在地进行公布，相关人员提出对补偿标准和安置方式举行听证申请的，相关部门应当按照规定组织听证。而被申请人提供的证据并不能证明其对相关公告予以公示，更不能说明其已经充分保障了被征收人在土地征收中的知情权、参与权和听证权。故，上述征地批复的作出存在实体和程序违法，应当予以撤销。

## 【律师提示】

在本案中，相关部门在呈报用地申请前，应当切实做好相关农户的通知和确认工作，听取涉及农户的意见。但是，其提供的《地上附着物调查登记表》等材料并未充分履行清点核实职责。这样的程序明显不合法，作出的批复亦存在认定事实不清，严重侵害了申请人的合法权利。

此次复议成功，是申请人在拆迁维权道路上的一次重大胜利，为今后获得公平、合理的拆迁补偿奠定了牢固的基础。

## 第二节 城市房屋拆迁的法律程序

当前，我国的城镇化进程仍在快速推进。除极个别情况外，为推进这一进程就必然要拆除原有的部分房屋，并收回土地使用权。根据《征补条例》《征收评估办法》以及《行政强制法》等法律法规的相关规定，国有土地上房屋拆迁流程如下文所示。

### 一、确定房屋征收范围

在作出征收决定之前，市、县级人民政府要组织发展改革、城乡规划、国土资源、建设等有关部门就房屋征收范围进行审查，并对拟征收范围内的建筑、居民、环境等社情、民情进行调查摸底，并进行比较。

### 二、拟订征收补偿方案

市、县级人民政府作出征收决定前需要由房屋征收部门拟订征收补偿方案。征收补偿方案应当包括征收方案和补偿方案两方面。具体内容应当有征收的详细理由、如何补偿、补偿的落实等诸多方面。

### 三、论证征收补偿方案与听证

根据中共中央国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》，拟设定的制度涉及群众切身利益或各方面存在较大意见分歧的，要采取座谈会、论证会、听证会、问卷调查等形式广泛听取意见。除依法需要保密的外，法律法规规章草案要通过网络、报纸等媒体向社会公开征求意见，期限一般不少于30日。加强与社会公众的沟通，健全公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。因此，在房屋征收过程中，政府每个涉及公共利益的行政决定都应当举行听证。政府每个涉及他人重大利益的行政决定都应当告知利害关系人有申请听证的权力。

如果利害关系人申请，那么就必須组织听证。征收补偿方案具有准法律的性质，一旦经由政府通过决定形式公布，无论是对征收人还是被征收人都具有了约束力，因此对于征收补偿方案更要经过慎重的论证才能公布。

此外，《征补条例》第十一条规定，因旧城区改建需要征收房屋的，如果多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例的规定，那么市、县级人民政府则应当组织听证会，听证会由被征收人和公众代表参加。被征收人应当是指所有的被征收人，而不是被征收人代表。对于公众代表如何产生、听证会如何召开，条例没有规定，有待于相关的实施细则对此予以明确。

《征补条例》第十条规定，市、县级人民政府对于征收补偿方案应当组织有关部门论证。有关部门，广义的理解是与实现公共利益有关系的部门都应当参加。例如，对于一个环境保护项目，环保部门肯定应当参加。如果是一个教育项目，那么教育部门则应当参加。狭义的理解，则至少是立项、土地、规划等部门必须参加。既然是论证，那么在形式上论证会应当形成论证报告供政府参考。论证应该从内容和合法性两个方面进行。首先，方案是否包括被征收房屋认定标准、被征收人确定标准、补偿方式、房屋价值补偿标准、用于产权调换房屋的地点、搬迁费支付标准、临时安置费支付标准、停产停业损失支付标准、签约期限、困难户保障办法等一系列内容；其次，审查方案制订的依据及方案条款是否符合相关法律法规的规定，还有方案制订是否经过了必要的程序。

#### 四、对征收补偿方案征求公众意见

除了论证，《征补条例》第十一条规定对征收补偿方案应当征求公众意见。征求意见前应当公布征收补偿方案，至于公布的形式应当保证公众能够知晓，如举办座谈会等；征求意见的期限不少于三十日。这里的“公众”，是指不特定的人群，主要包括被征收人、利害关系人、律师

以及专家等在内的所有社会公众。

## 五、修改征收补偿方案

征收补偿方案的修改有两种情况：一是针对征收补偿方案征求公众意见后，市、县级人民政府结合公众意见对征收补偿方案进行修改，修改完成后，市、县级人民政府应当将征求意见的情况和补偿方案的修改情况及时公布。公布的内容应当能全面反映征求意见的内容、意见是否采纳、采纳的理由、修改的原因等方面。二是举行听证会后的修改。根据条例的规定，在旧城区改建过程中需要对房屋进行征收的，如果多数被征收人认为征收补偿方案不符合条例的规定要举行听证会，那么市、县级人民政府应当根据听证会的情况修改征收补偿方案。

## 六、社会稳定风险评估

德国社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）认为当前社会的现代性正从古典工业社会的轮廓中脱颖而出，形成一种崭新的形式——风险社会。在这种情形下，政府任何的决策和实施都贯穿着一定的风险。征收与群众利益息息相关，如果不进行社会稳定风险评估就有可能继续陷入强拆反抗的恶性循环里。进行社会稳定、环境、经济等方面的风险评估，有利于选择征收成本最低、对被征收人影响最小和公共利益最大的方案，为制订补偿方案提供依据，最大限度地保障被征收人的利益。

### 1.评估的主体

重大事项决策的提出、政策的起草、项目的报批、改革的牵头、工作的实施等都需要有关部门来负责实施，而这些部门正是负责组织重大事项社会稳定风险评估工作的主体。涉及多个部门的，牵头部门为评估工作的主体，其他相关部门协助办理。

### 2.评估内容

根据重大事项的合法性、合理性、可行性、可控性四个要素，主要围绕以下内容进行评估：

①是否符合现行法律、法规、规章，是否符合党和国家的方针政策，是否符合国家、各级政府的战略部署、重大决策。

②是否符合本地区、本系统近期和长远发展规划，是否兼顾了各方利益群体的不同需求，是否考虑了地区的平衡性、社会的稳定性、发展的持续性。

③是否经过充分论证，是否符合大多数人民群众的意愿，所需的人力、财力、物力是否在可承受的范围内并且有保障，是否能确保连续性和稳定性，时机是否成熟。

④征收项目的拆除施工是否有障碍或安全风险隐患，是否会对周边环境产生较大影响，是否会造成周边群众生产、生活较大不方便，拆除工地管理能否符合工地要求。

⑤征收项目实施的各项准备工作是否充分，如征收补偿方案是否制订，征收补偿标准是否符合当地房地产市场行情，补偿资金、安置房源是否落实，对困难家庭的综合保障条件是否具备，征收法律政策的宣传公示是否到位，拆除房屋的安全防护措施是否完备等。

⑥征收项目的实施是否会引起征收片区范围内或周边居民的不满，是否对政策出台前的征收项目产生重大影响，征收补偿是否与区域内同类项目间存在明显不公平，是否会激化社会矛盾等。

⑦征收项目的社会稳定风险防范对策和预案措施是否齐全。

⑧征收的相关配套措施是否齐全，如公示制度、信访接待制度、责任承诺制度、举报制度、监管制度、责任追究制度等。

⑨其他有可能引发不稳定因素的问题。

### 3.评估程序

①制订评估方案。由评估主体对已确定的评估事项制订评估方案，明确具体要求和工作目标。

②组织调查论证。评估主体根据实际情况，将房屋征收决定通过公告公示、走访群众、问卷调查、座谈会、听证会等多种形式，广泛征求意见，科学论证，预测、分析可能出现的不稳定因素。

③确定风险等级。对重大事项社会稳定风险划分为A、B、C三个等级。人民群众反映强烈，可能引发重大群体性事件的，评估为A级；人民群众反映较大，可能引发一般群体性事件的，评估为B级；部分人民群众意见有分歧的，可能引发个体矛盾纠纷的，评估为C级。评估为A级和B级的，评估主体要制订化解风险的工作预案。

④形成评估报告。在充分论证评估的基础上，就房屋征收中风险的分析、评估的结论、应对的措施编制社会稳定风险评估报告，报告由市县级人民政府审定，作为作出房屋征收决定的重要参考。

⑤集体研究审定。重大事项实施前必须经党政领导班子开会等形式集体研究审定。评估主体将评估报告、化解风险工作预案提交党政领导班子办公会等会议审批，由会议集体研究视情况作出实施、暂缓实施或不实施的决定。对已批准实施的重大事项，评估主体要密切监控运行情况，及时调控风险、化解矛盾，确保重大事项顺利实施。

### 七、政府常务会议讨论决定的事项

如果房屋征收决定涉及的被征收人数量较多，那么作出征收决定前应当经过政府常务会议讨论。不过，数量较多如何把握又是一个需要明确的

问题。仅以人数的多少作为是否需要经过政府常务会议讨论是不够的。比如，对一个企业厂房的征收中被征收人仅有一个，但其影响的自然人可能更多。公民的利益要慎重对待，法人、其他组织的利益同样应当慎重对待。由此，如果涉及的被征收人数量较多，而作出征收决定前没有经过政府常务会议讨论则是违法的。反之被征收人数量不多的项目，也要按照领导干部的分工和职务权限，民主决策。

## 八、落实征收补偿费用

作出房屋征收决定前，政府对于征收补偿费用应当有所了解和研究，在讨论决定征收时该费用应当足额到位、专户存储、专款专用。

## 九、公告与进场

作出房屋征收决定后，要依法公告，公告一般张贴于征收范围内以及周围较为醒目的地点，也可以通过报纸、电视等新闻媒体予以公布。公告内容应该包括征收范围、征收目的、实施单位、补偿方案、行政复议、行政诉讼等救济方式，然后就可以委托实施单位进场开展工作。

## 十、宣传解释工作

《征补条例》第十三条规定，市、县级人民政府及房屋征收部门应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。因为在房屋征收的同时，国有土地使用权要同时收回，因此国有土地管理部门同样应该做好宣传解释工作。

## 典型案例2 北京市房山区某镇政府强拆被法院判决违法

### 【案情简介】

原告:北京某物资回收有限公司，法定代表人刘某

代理律师:程东胜律师、曹星律师

被告:北京市房山区某镇人民政府

刘某在北京市房山区某镇某村开着一家物资回收公司，并且一直依法经营，照章纳税。由于刘某厂房所在地段面临拆迁改造，因此没有办法再继续经营下去。刘某和政府进行了多次协商谈判，然而终究因为补偿标准过低，而一直无法达成拆迁补偿安置协议。

政府部门在2015年3月16日，以违法建设为由向刘某下发《限期拆除通知书》，要求刘某在规定的期限内自行拆除，否则将强制拆除。然而第二天政府部门就带领数百人强行拆除了原告的厂房。无奈之下，刘某委托北京京平律师事务所程东胜律师和曹星律师办理此案。随后，两位主办律师根据具体案情，制订了详细的维权方案，首先就是对违法强拆行为提起行政诉讼。

### 【判决结果】

确认被告北京市房山区某镇人民政府强制拆除原告北京某物资回收有限公司厂房行为违法。

### 【法律要点与办案思路】

本案是在原、被告双方未就厂房的拆迁补偿达成一致意见的情况下，被告对原告的厂房下达《限期拆除通知书》，并于第二天进行强制拆除，导致原告多年的心血毁于一旦，财产蒙受了重大损失。

首先，并不是所有没有建设规划许可证的建筑物都是违法建筑，行政机关认定违法建筑应该严格地依照法定的程序，不能简单地一刀切；其次，对违法的建筑物需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除，当事人在法定期限内不申请复议或者提起诉讼，又不

拆除的，行政机关可以依法强制拆除。本案中，被告2015年3月16日下达《限期拆除通知书》，同年3月17日便实施了强制拆除行为，严重违反了法律规定；最后，确认强拆违法需要由原告举证，证明被告实施了强拆行为，本案中，有被告拆除原告厂房的现场视频光盘可以证明。在律师的帮助以及当事人的配合之下，法院最终确认判决被告强拆行为违法，该案取得了阶段性的胜利。

### 【律师提示】

公民或法人的合法财产应该受到法律的确认和保护，但在实践中，将划入征地拆迁范围的房屋认定为违法建筑，然后强制拆除是拆迁方的惯用手段。因此，律师提示：1.强拆之前，尽力保护好房屋；2.强拆之时，尽量取证；3.强拆之后，及时采取多管齐下的救济手段。同时提醒被征收人，当补偿确实谈不拢或下达《限期拆除通知书》时，及时通过司法途径去解决问题，尽量保护好房屋，避免出现非法强拆的局面。

---

[1]. 这一点需要读者注意。全书的“国土资源”在一般意义上涉及部门时，统一改成“自然资源”；在涉及此前的规章或者当时的专门名称（如国土资源厅）时，不做更改。

# 第三章 拆迁的应对

## 第一节 如何正确应对拆迁

作为一名面临拆迁的普通老百姓，接到拆迁通知本应是一件高兴的事儿，因为拆迁本身意味着居住条件和居住环境的改善，使得居民生活质量得到提升。可是现实中，许多遇到拆迁的当事人不仅没有顺利住进梦想中的新房子或获得补偿款，反而为了拆迁这件事焦头烂额、身心疲惫。法律知识浅薄甚至是严重缺失的当事人，面对拆迁方的种种说法几乎没有能力分辨是否合法，遇到不公正的处理只能是愤愤不平。根据笔者在工作中与当事人接触的经验来看，当事人通常会遭遇以下几种情况。

第一，一切拆迁方说了算。补偿方案人家定，房屋价格是人家定，搬迁日期也是人家定。拆你的房子就给这么多钱，一个月内你还必须搬走，什么时候可以住进新房无人知晓，签了协议当事人手中都没有原件。

第二，断水断电断路，制造生活不便。

第三，骚扰甚至暴力。

第四，相关政府部门的房屋拆迁行政裁决中规定了一定期限，届时将会申请法院强制执行，用法律程序对被拆迁人产生威慑作用，使其答应搬迁。

被拆迁人遭遇拆迁大多先是茫然的，很多情况都不清楚，有时也见不到什么官方文件，似乎所有的消息都是“听说”的，再加上上述混乱情况的出现，就会出现六神无主，不知所措的局面，这时，一些错误的应对方

式便顺势而生。

第一，上访。这是我国特有的一种意见表达形式，是群众反映意见、上层政府了解民意的一个重要途径。但是，上访的弊端就是没有法定的答复期限和法定的追责途径。接待访民的工作人员大多会做当事人的思想工作，以达到一个安抚和缓冲的作用。但是，真正能够解决问题的可能性微乎其微。以前，经常有人在当地无法解决拆迁问题而跑到北京来上访，当然，大多数最终还是安排回本地政府去解决。2014年2月中共中央办公厅、国务院办公厅表示中央和国家机关信访部门不受理越级上访。

第二，誓当钉子户。这大多是出于对不合理的补偿或者种种手段的抵触情绪，打定主意就是不搬，我不搬你能拿我怎么办吧。殊不知钉子户不是你光不搬就行了的，你必须用正确的方法抵制非法拆迁。你可以不搬，但是同时，你要有所作为，要启动相关的法律程序，去调查拆迁的合法性。

第三，以暴制暴。遇到暴力以牙还牙，使出浑身解数与拆迁人员作困兽之斗。这样做的结果往往两败俱伤。这样的当事人难道不想想，你都不要命了，谈补偿要房子要钱何用啊？所以，在拆迁中遇到暴力，首先还是要理性表达诉求，先保证自己的人身安全，人在，才能想办法让房子在，让补偿在。

出现以上问题归根结底就是拆迁补偿不合理，特别是在危改区集中着大量低收入居民，极少有能凭拆迁补偿款买得起房的，拆迁使他们失去了唯一的栖身之地，许多家庭被逼得把孩子受教育的钱、老人的救命钱拿来买房，大多还得背上一身债，有些人因此被逼上了绝路。更有集体土地被征收的农民，拿到很少的补偿款，却永久地失去赖以生存的土地，成为失地农民，处境十分艰难。

那么，作为一名被拆迁人，到底该如何面对征地拆迁问题？如何判断补偿是否合理？又如何为自己争取到公平合理的补偿呢？

第一，确认拆迁性质。面临征地拆迁，你首先要弄清楚因为什么拆，如果是为了公共利益而征收，努力争取合理补偿。如果是商业行为，在法律上就不具有强制性，你的主动性就很大，你不同意就不能拆迁。

第二，确认土地性质。征收行为因土地性质不同而不同，要分清是集体土地还是国有土地，国有土地上征收房屋，依据《征补条例》必须按照市场价给予补偿。而集体土地上拆迁，目前没有直接的法律依据，主要依据《土地管理法》和《土地管理法实施条例》，集体土地要开发首先必须先征收为国有，所以，主要是征收土地的补偿，房屋等是作为地上附着物进行补偿。但是不管是哪种性质的，都必须给予被拆迁人公平合理的补偿才可以拆。

第三，给自己定位。不管因为什么导致拆迁，拆迁补偿的对象是土地或房屋的所有权人，那么要想拿到补偿，首先需要证明自己是被征收土地或房屋的所有权人，因此，手中的土地证、房产证就非常重要了，凭此可以对号入座去主张你的权利。如果你不是土地或房屋的产权人，而仅仅是使用者，首先要看租赁合同中就遇到拆迁问题是否有明确约定，若有按照约定执行，若没有，也就是说在有效的承租合同下，你因拆迁而导致的停产停业损失或其他损失是可以主张补偿的。

第四，明确补偿内容。国有土地上房屋征收的补偿主要有：（一）被征收房屋价值的补偿；（二）因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；（三）因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。而集体土地上主要是土地征收的补偿，房屋、青苗等地上附着物的补偿，搬迁和临时安置的补偿，停产停业损失的补偿。

第五，了解补偿标准。这是笔者接触拆迁案件和咨询以来，回答最多的