

docsriver.com
商家本本书店

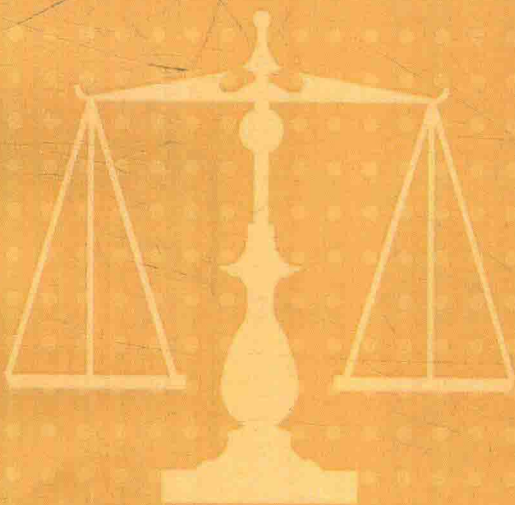


法律专家案例与实务指导丛书

丛书总主编：熊建新 彭丁带

拆迁纠纷 案例与实务

张艳彦 郑忠◎编著



院校法律教学的经典案例
百姓解决纠纷的实用指导
律师法官实操的案头必备
企业权益维护的专业顾问

权益维护的随身宝典 办案实操的得力助手

清华大学出版社



法律专家案例与实务指导丛书

拆迁纠纷案例与实务

张艳彦 郑 忠 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书共8章,主要包括拆迁法概论、拆迁准备、拆迁征地补偿范围的确定、拆迁评估、拆迁安置补偿、拆迁法律适用、拆迁纠纷救济和强制拆迁责任。全书通过对典型案例进行分析,提出拆迁纠纷实务中涉及的法律和典型法律问题,通过对案例的解读使读者系统全面地了解拆迁过程中应当遵守的法律法规。

本书所选案例紧扣拆迁实务,结合相关法律规范,具有针对性、示范性和指导性,既可以作为从事拆迁实务处理的法官、政府工作人员、律师、企业法律顾问的参考用书,也可以作为遭遇拆迁行为的普通公民了解我国拆迁方面法律规定,以及实践处理指导和维护自身合法权益的启蒙读本。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

拆迁纠纷案例与实务/张艳彦,郑忠编著. —北京:清华大学出版社,2016

(法律专家案例与实务指导丛书)

ISBN 978-7-302-44687-3

I. ①拆… II. ①张… ②郑… III. ①房屋拆迁—民事纠纷—案例—中国 IV. ①D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 184704 号

责任编辑:田在儒 闫一平

封面设计:牟兵营

责任校对:刘 静

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课件下载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62770175-4278

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:13.75 字 数:248千字

版 次:2016年11月第1版 印 次:2016年11月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:35.00元

产品编号:071480-01

丛书编委会成员

(以下排名不分先后)

丛书顾问

余升淮 陈旭文 谭绍木 徐少林
钱卫清 叶青 刘益灯

丛书总主编

熊建新 彭丁带

丛书副总主编

于定勇 李法兵

丛书编委会委员

蒋英林 陈建勇 顾兴斌 朱最新
黄勇 熊大胜 刘志强 李俊平
刘国根 袁卫国 周雪 程海俊
卢璐 陈玮 何龙 袁利民
杨济浪 王高明 曾芳芳

丛书策划

彭本辉

为全面推进依法治国做力所能及的工作

——代丛书总序

十八届四中全会是中国共产党历史上的第一次以法治建设为主题的中央全会，会议提出了全面推进依法治国的五大体系：完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系。同时提出了全面推进依法治国的六大任务：完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；深入推进依法行政，加快建设法治政府；保证公正司法，提高司法公信力；增强全民法治观念，推进法治社会建设；加强法治工作队伍建设；加强和改进党对全面推进依法治国的领导。

在此大背景下，我们筹划编写了这套《法律专家案例与实务指导丛书》，希望能够为法治中国的建设做点力所能及的工作；在法律案例的提炼与分析中提高公民的法律意识，增强公民的法治观念，推进法治社会建设；为法治工作队伍的建设提供一定的智力支持。

编写法律案例书籍，是一项非常有意义的工作。但是，如何编写出与已有同类书籍相比更具鲜明特色，既能满足法律教学、法律实践需要，又具有普法实用价值的案例书籍，是非常具有挑战性的。本丛书的编写，便是接受此种挑战的一个尝试。我们紧紧围绕现实生活中经常出现的法律纠纷，以案情简介、裁判要点、法条链接、法律分析、对策建议等为主要内容进行编写，以期达到编写目的。现在，各位编写者辛勤劳动的成果就要陆续面世了。在此，作为丛书的总主编，和各位读者说几句感言。

本丛书的编写、组稿工作，既充满了艰辛，也时有喜悦。凡是有过论文或书稿写作经历的人都知道，要品评作品的优劣得失往往比较容易，但是，要自己动手写出像样的文章或书籍，往往需要付出很大的努力，时间、精力等自不必说，最痛苦的恐怕是写作过程中遇到瓶颈时精神上的煎熬。本丛书的作者们大多有过这种炼狱般的经历。但是，在丛书出版之际，作者们无不感受到了收获的喜悦，仿佛看到新生儿呱呱坠地一般。

作为丛书的总主编，我们充分调动各方面资源，组织编写队伍，确定各书主题，制定编写规范。我们知道，编写人员的选择，是本丛书质量和效益的关键。考虑到本丛



书所应具有权威性、实用性、可操作性等特点,我们要求编写人员既要有扎实的理论功底,更要有丰富的法律实践经验。

本丛书的主要目标读者群为各院校法律相关专业学生、具有一定法律意识的普通公民、法律理论及实践工作者以及法律爱好者等。

因为读者群比较广泛,而且读者阅读本丛书的目的可能不同,所以在编写的过程中,编者特别注意案例事实的陈述、法律术语的选择、风险防范方案的针对性等,尽可能让每位读者均能有所收获;语言尽量精练而不晦涩,希望学法者、用法者、执法者和守法者都能够从中受益。

本丛书还具有以下五个特点。

第一,编写队伍专业。丛书各分册的编写成员由公检法工作人员、法律学会研究人员、法律院校教授讲师、律师事务所专业律师、企事业法律顾问等多年从事一线法律实务工作的专业人员组成,并且由权威的顾问委员会和编辑委员会队伍进行把关,确保了丛书内容的专业性和准确性。

第二,案例典型真实。本丛书的案例主要改编自各级司法机关公布的真实案例,经过精挑细选,去除冗余、留其精要,使各案例具有典型代表性和实用参考价值,能给读者带来直观有效的法律实践借鉴指导。

第三,讲解客观简洁。本丛书针对各案例的分析讲解,力求焦点明确、观点客观、语言简洁,注重举一反三地引导,以各个部门法的基本框架为逻辑线索,针对每个部门法中的各个部分设置案例分析、法律规定、对策建议等内容,充分体现现实与法律的结合。

第四,内容实时性强。本丛书特别注重案例与法律的时效性,新近的案例紧密结合现行有效的法律规定,并通过细致分析帮助读者理解法律的规定,以增强读者掌握现行法律并加以运用的能力。

第五,紧扣现实生活。本丛书特别关注现实生活中可能出现、经常出现的法律问题或法律纠纷,希望能够帮助读者了解现实中法律的实际运用情况,为读者提供“假如我碰到了这样的法律问题,我可以怎么办”“今后我该如何防范类似的法律风险”等有益的启示。

本丛书所涉及的法律部门非常广泛,对编写者的要求也非常高。我们虽精益求精,但博大精深的法学、浩瀚无边的法律领域,加上编写本丛书所希望达到的目的,还是给编写者们带来了巨大的压力。我们衷心希望读者们能够对本丛书提出建议和意见,以便未来的修订工作更有成效,也为我国的法治事业作出应有的贡献。

熊建新 彭丁带

2014年11月



前言

为了贯彻党的十八届四中全会精神,全面推进依法治国,妥善处理拆迁纠纷,积极化解拆迁矛盾,依法维护人民利益,维护社会公平正义,维护经济社会发展,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法律实务保障,我们在总结历史拆迁经验的基础上,编辑出版了本书。

本书对拆迁人(政府)是工作指导,目的是通过案例分析,为政府拆迁工作提供参考与借鉴,以便在今后的拆迁工作中,更好地维护群众利益,确保社会稳定和谐,提高拆迁效率,推动经济社会在新常态下实现健康发展;对被拆迁人(居民或单位)是政策参考,也是拆迁维权指导。遵纪守法是公民的义务和美德,如何在拆迁中确保自己的既得利益,正是本书的精华所在。作为被拆迁人要通过积极支持拆迁工作,支持国家建设,同时学会理性地运用法律手段保护自己的合法权益,是智慧的选择。

综上所述,本书具有如下特点:

- (1) 案例真实全面,内容上精选细选,力求具有典型性。
- (2) 分析透彻,一针见血。以案说法,通俗易懂,深入浅出,力求实现经验参考。
- (3) 实用性强,对拆迁双方而言都是难得的好教材。

本书由张艳彦、郑忠编著,孙萌、郭倩、陈心心、刘小诗、刘洋、李苗、李艳艳、苗培培、王琼、武晓燕等也参与了本书的编写工作。成书过程中,得到了各级政府相关部门的大力指导与支持,征求了拆迁工作者和广大人民群众的意见和建议,在此表示诚挚的谢意。由于我国拆迁相关法律法规尚不健全,拆迁纠纷原因多样,情况错综复杂,书中不当之处敬请广大读者给予批评指正,以利于再版时进一步修改与完善。

我们的一切努力都是为了实现依法拆迁、和谐拆迁、智慧拆迁。希望本书能够成为依法治国的新读本,政府公务人员和人民群众学法用法的好帮手,提高拆迁双方的法律意识,维护广大群众的合法权益。让法律走进拆迁,用法律保障发展!

编者
2016年7月



目 录

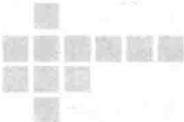
第一章 拆迁法概论	1
1. 某村村民诉某镇政府、某县公安局确认征地行为违法纠纷案	2
2. 刘某诉某市城乡建设委员会房屋拆迁许可案	5
3. 原告崔某某诉被告某市住房和城乡建设局、第三人某市文化广电新闻出版局房屋拆迁行政裁决案	6
4. 某研究所强拆案	8
5. 张某某诉某市国土资源和房屋管理局房屋拆迁裁决案	9
6. 王某诉某房地产公司侵犯财产权纠纷案	11
7. 杨某诉某市人民政府房屋征收决定案	13
8. 文某等诉某市人民政府等撤销行政合同案	16
第二章 拆迁准备	19
1. 李某与某市某区人民政府、房屋行政征收上诉案	20
2. 某县安泰拆迁有限公司与曾某合同纠纷案	23
3. 某市某区某村某组与某市人民政府不履行征地信息公开法定职责上诉案	25
4. 姜某等与某区人民政府房屋行政征收决定上诉案	29
5. 孙某与某市人民政府补偿上诉案	32
6. 姜某与某县人民政府房屋征收行政补偿上诉案	34
7. 贺某与某市某区人民政府征收决定上诉案	38
8. 某公司与某县人民政府房屋征收政府信息公开上诉案	41



第三章 拆迁征地补偿范围的确定	45
1. 汪某诉某市土地储备中心等房屋拆迁安置补偿合同纠纷案	46
2. 王一等诉某房地产开发有限公司房屋拆迁补偿安置合同纠纷案	49
3. 张某与某省政府征地补偿裁决纠纷上诉案	52
4. 某石油公司与某运输公司等侵权纠纷上诉案	58
5. 黄某诉某县住房和城乡建设局等房屋拆迁补偿合同纠纷案	65
6. 刘某与某房地产开发有限责任公司等房屋拆迁补偿安置合同纠纷上诉案	68
7. A公司诉B公司等侵权纠纷案	70
8. 王某与某拆迁人的房屋拆迁纠纷	72
9. 张某等诉某市甲区人民政府房屋征收补偿决定案	73
10. 张某与丛某、某市房地产开发有限公司返还财物纠纷案	76
第四章 拆迁评估	78
1. 林甲诉某县住房和城乡建设局拆迁行政裁决案	79
2. 文某诉某县人民政府房屋征收补偿决定案	83
3. 张某等诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案	85
4. 甲诉某县人民政府房屋征收补偿决定案	88
5. 甲等诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案	90
6. 甲、乙诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案	93
7. 刘某与某县人民政府房屋征收行政补偿上诉案	95
8. 张某与某市某区房屋征收行政补偿上诉案	98
第五章 拆迁安置补偿	104
1. 甲诉某市某区某镇人民政府等房屋拆迁安置补偿合同纠纷案	105
2. 某村民委员会与周某等征地补偿款纠纷上诉案	109
3. 何某诉某区人民政府房屋征收补偿决定案	111
4. 孔某诉某县人民政府房屋征收决定案	113
5. 霍某诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案	114
6. 孙某与某公司房屋拆迁安置补偿合同纠纷案	116
7. 刘某与某公司拆迁补偿纠纷案	119

8. 李某等诉某公司等房屋拆迁补偿安置协议纠纷案	120
第六章 拆迁法律适用	124
1. 朱某等诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案	126
2. 某市某区人民政府与崔某强制上诉案	128
3. 甲等4人诉商丘市睢阳区人民政府土地征收案	130
4. 胡某与某市征地办公室房屋拆迁安置补偿合同纠纷上诉案	132
5. 某市某区人民政府某村村民委员会等诉周某房屋拆迁补偿合同纠纷案	134
6. 成某等与某市人民政府房屋征收上诉案	137
7. 罗某与某市人民政府土地征收及行政赔偿纠纷上诉案	139
8. 蔡某诉某市某区人民政府案	141
第七章 拆迁纠纷救济	144
1. 杨女士诉高新区管委会行政行为违法之诉	145
2. 张某与某市人民政府补偿标准并补偿上诉案	146
3. 欧甲等与某市人民政府房屋拆迁补偿行政纠纷上诉案	147
4. 李某诉某省某市某区政府房屋拆迁行政赔偿案	154
5. 某县房屋征收管理局诉刘某房屋拆迁合同纠纷案	156
6. 顾甲等诉某市某区住房和城乡建设局拆迁其他行政行为案	158
7. 张某诉某市住房和城乡建设局拆迁行政裁决及行政赔偿案	163
第八章 强制拆迁责任	166
1. 廖某诉某县人民政府房屋强制拆迁案	167
2. 庄某与某市人民政府拆迁行政强制上诉案	168
3. 甲、乙、丙诉某县人民政府	172
4. 龙某等故意毁坏财物案	174
5. 中心诉北京某村民委员会等财产损害赔偿纠纷案	180
6. 梁某与某市人民政府请求确认强制拆除房屋行政行为违法附带行政 赔偿纠纷上诉案	183
7. 徐某诉某市房屋拆迁中心纠纷案	188
附录一 《中华人民共和国土地管理法》	190
附录二 《国有土地上房屋征收与补偿条例》	203

拆迁法概论



随着工业化、现代化、城市化的迅速发展,拆迁问题已经成为当下社会最为关注的问题之一。拆迁,一般是指根据建设规划要求,拆迁人(政府或政府授权单位)依照法律法规的相关规定拆除已征收的建设用地、集体土地范围内房屋和附属物,同时,要求对拆迁范围内居民进行安置和补偿系列法律行为。拆迁涉及居民的切身利益,一旦解决不当,必然引起社会问题,发生连锁反应,影响社会安定和谐。作为政府,既要实现经济社会向前发展,又要做好拆迁工作,依法、足额、及时地做好拆迁补偿和安置工作,确保被拆迁人(居民或单位)的合法权益。作为被拆迁人要积极主动支持政府工作,依法享受拆迁政策,保护自己的既得利益和合法权益。如果受到不公平待遇或威胁,应当适时拿起法律的武器保护自己应有的权利。在我国,拆迁法的制定一直是整个社会关注的焦点。现行法律对房屋征收和补偿行为的规制主要有《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》),其中《国有土地上房屋征收与补偿条例》适用于城市中房屋拆迁补偿的行为,对于农村集体土地上房屋的拆迁补偿问题,则主要适用《土地管理法》。

拆迁法本身具有行政管理法的性质,拆迁立法的目的在于规范拆迁行为,保障被拆迁人的合法权益,使其能在失去被拆迁物时得到相应的补偿。总体来看,拆迁行为应当具有合法性、合理性、补偿性、利他性等特征。



(1) 拆迁被拆迁物应当具有合法性。拆迁应当是依法拆除地上物及附属物的行为。根据《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)的规定,房屋的权利人依法对其名下的不动产享有直接支配和排他的权利,侵害所有人的物权应当就不同情形承担相应的民事、行政和刑事责任。非法的拆除行为,程度较轻构成侵权,程度重的可能构成犯罪。合法的拆迁行为要求拆迁主体要具有合法性,拆迁行为也应具有合法性。

(2) 拆迁征地行为应具有合理性。拆迁的初衷是为了改善生活和生产条件的需要。《国有土地上房屋征收与补偿条例》中强调,为了公共利益的需要可以执行房屋征收的行为;《物权法》也规定,征收集体土地和单位的房屋应当建立在公共利益需要的前提下。所以,拆迁行为应当建立在符合公共利益并且有利于土地资源合理利用的基础上,既要保证耕地和林地面积,又能最大限度推进城市化建设。不能占用生存所需的基本农田,也不能滥拆乱建,造成物质上的浪费。

(3) 拆迁征地具有补偿性,拆迁行为与补偿行为应当是共同进行的。拆迁法很大程度上也是为了保障被拆迁物权利人的补偿请求权所制定的。我国宪法规定,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿。在拆迁法中,被拆迁物的权利人包括被拆迁地上物房、土地及其附属物的所有人和地上物的使用人。其中使用人包括了无偿使用人和租赁人。按照规定,这些人对房屋的权利均应在拆迁中得到应有的补偿。

(4) 拆迁征地应具有利好处。拆迁应当有利于提高人民的生活质量,有利于城市经济的发展。随着城市的发展,人民对物质的需求日渐丰富,除了更加卫生整洁的居住环境,人们对精神文化的需求也日益增多。城市中高楼林立的百货中心、商业中心都是根据人民的购买力和需要而建。拆旧建新也成了城市发展必不可少的程序之一。同时,随着城市的扩大,人们对居住环境的高要求,一些工业厂房开始由市中走向农村,随之而来的就是城市房屋拆迁,农村土地征用的问题。不可否认的是,在发展面前拆迁是除旧换新的过程。虽然,拆迁带来了诸多社会矛盾性问题,但不应改变其本身该有的利好处。

本章通过8个案例介绍拆迁主体、拆迁征收原则以及国有土地上和集体土地上征收的程序等内容,从根本上了解拆迁这种行为和拆迁应当遵循的法律规定。

1. 某村村民诉某镇政府、某县公安局确认征地行为违法纠纷案

原告:某村村民

被告:某镇政府、某县公安局

 案情介绍

高某是定居北京多年的某县人。2012年国庆节,高某回家乡看望父母。探亲期间,几名村民找到他,告诉他村里耕地被强行征用的事:2012年7月的一天,某村民组仅存的60亩耕地上,突然开进来几十台推土机和挖掘机,要推平正在生长的庄稼。村民集体反抗,大量警察出面制止,造成多名村民受伤。通过村民提供的照片、视频以及信访记录等信息,高某判断,冲突的原因是政府违规征地且采取了不合法手段。高某建议村民理性维权,不应采取对抗方式。随后,高某帮村民写了一份规范的材料后返回北京。2周后,村民认为镇政府的答复不合理,希望高某回去帮忙商量一下该怎么办。同年10月22日高某再次回乡,并重新整理信访材料,村民们也准备向上一级政府信访。2012年10月23日早晨,“被征用”土地上又有大量挖掘机进入,试图推平庄稼,村里的很多老人一拥而上,双方再次爆发冲突。冲突发生时,有村民电话告诉了不在现场的高某,他随即联系当地镇政府相关领导,希望相关部门能与百姓协商处理,同时以短信方式告知某县县长现场的危险情况。此后,高某与村民一同前往镇政府,镇政府承诺停止施工并尽快给村民答复。可第二天一早,大批警察排起长队有序地保护挖掘机开进农田,还有警察在抓人。高某还没有反应过来,就有人从背后勒住他的脖子将他按倒,数名警察上来对他拳打脚踢,然后将他抓上警车,关进派出所,直到当晚8点多才放他出来。

高某决定改变策略,他建议村民通过法律途径争取合法权益,但多数村民都抱有怀疑态度,因此只能召集全体村民开会。经过多次协商,村民最终同意由高某出面邀请北京的律师为他们分析情况。受邀而来的律师向村民代表解释了他们的种种疑问。律师认为这是一起相当普遍的违法强征土地案件。在高某的劝说下,村民与施工队的肢体冲突暂时停止。后来,经过数月协调,2013年年初,村民们与北京一家律师事务所签署了代理协议。经过一年多的调查取证,高某带领村民正式向某县法院提起上诉,将某镇政府和某县公安局同时告上法庭。几经周折,某县法院最终受理了这起村民集体起诉镇政府的案子。2014年6月16日,县法院正式下达行政判决书,判定县城镇人民政府2012年7月10日强行征收原告某镇某村民组的集体土地的具体行政行为违法。

 案例评析

征地拆迁行为应当具有合法性。我国实行城市土地国有制和农村土地集体所有制。从所有权的情况上看,公民个人不享土地所有权,对于土地上的房屋,其所有权为

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>





个人所有。拆迁征地是国家和集体对其享有的土地所有权行使的一种方式,但当土地所有权主体对土地行使权利的时候,必然会影响其上的房屋和一些附属物所有人的权利。所以由拆迁征地引起的拆迁人、被拆迁人,赔偿权利人和义务人的矛盾由此产生。而安民为国之本,这使得拆迁征地问题成为关系到国计民生的大事。

为了使政府行为不致过度侵犯公民个人的合法权利,国家制定了《土地管理法》和《国有土地上房屋征收和补偿条例》等一系列法律法规规制政府的行为,保障民众的权利。《土地管理法》第二条规定,国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并予以补偿。《国有土地上房屋征收和补偿条例》第三条规定,房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则。两部法律均提到拆迁征地应当“依法”并符合法定程序。

本案中,某镇政府的行为不符合法律的规定。首先,某镇政府的“征地”行为本身存有疑问。依据法律规定,只有在符合国家公共利益需要时才可以依法对集体所有的土地实行征用,本案中,当地政府就其征地目的并没有给出合理解释,其征地目的是为了商业开发还是为了公共利益不得而知。其次,该镇政府的“征地”程序违反了我国征地拆迁法律的相关规定。合法启动征地程序应在征地前作出公告和通知,对地上物情况进行调查,征地主体与被征收人达成补偿协议,根据土地地上物的情况并根据不同标准给予村民土地补偿、安置补助、地上附着物和青苗等进行补偿。本案中,当地政府没有与村民就征地达成补偿协议,也未对村民进行任何补偿。即使无法与村民达成安置补偿协议,也不能直接采取强制“占领”的行为。正当程序是申请政府裁决,并报有权机构执行。而本案中强行征用土地并施工的行为无疑是违反了法定程序的。所以,征地拆迁应当符合法定理由,并遵循法定程序,保证合法性,做到依法合规拆迁,才能保证公民个人的权利不被公权力侵犯。

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》国有土地上房屋征收与补偿的流程如下:由市、县级人民政府作出房屋征收决定;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。必要时,应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会。作出征收决定前,应当作出社会稳定风险评估;征收补偿费应当足额到位、专户存储、专款专用。征收工作开始前,房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记,并依程序提前在拆迁范围内作出公告和通知。房屋征收部门与被征收人应当就补偿方式、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,订立补偿协议。被征收人对市、县级人民

政府作出的房屋征收决定不服或对补偿决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼。

2. 刘某诉某市城乡建设委员会房屋拆迁许可案

原告:刘某

被告:某市城乡建设委员会



案情介绍

2010年,某市城乡建设委员会根据该市某房地产开发有限公司的申请,向其颁发了房屋拆迁许可证。该许可证的内容为许可该公司对市内某区域进行城乡建设改造,实施房屋拆迁。市民刘某及其家人世代居住于此,其家在被拆迁地点有两处住房,均被列入拆迁范围。房屋拆迁公告后,刘某对这次拆迁项目的合法性产生怀疑,在向城乡建设委员会和规划局等相关部门咨询后发现,此次拆迁不符合该市的城市规划和房屋拆迁中长期规划,也没有被列入该市当年的房屋拆迁年度计划。所以,就这次拆迁行为与拆迁许可证的颁发单位城乡建设委员会产生争议。



案例评析

本案涉及房屋拆迁与城市规划的相符性问题。根据《中华人民共和国城乡规划法》城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市和镇应当依照本法制定城市规划和镇规划。城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求。现行《国有土地上房屋征收和补偿条例》第九条规定,确需征收房屋的各项建设活动,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。在房屋拆迁项目中,拆迁一般是以建设为目的,而建设就要符合政府对城市建设的规划。城市规划分为总体规划和详细规划,不同级别城市的总体规划都有不同的审批程序,其中直辖市的城市总体规划由国务院批准,省会城市和国务院批准的较大城市的总体规划由省级政府审查同意后报国务院批准。其他城市的总体规划报省级政府审批,县政府规划报市级政府审批,其他总体规划报县级政府审批。以上程序都是保证城市规划的稳定性的程序,可见,城市总体规划作为城市建设的基础根据是不可以随意变动的。也不难理解拆迁条例要将城市规划作为原则来遵守了。

本案中,市城乡建设委员会违反城市规划实施房屋拆迁许可,违反了上述法律规定。刘某房屋所在区域不在当年城市规划拆迁的范围内,不应当被拆迁。即使房地产公司取得了房屋拆迁许可证,似乎拆迁合理又合法。但是被拆迁人可以通过行政诉讼



确认该许可证的颁发行为违法,一旦该许可被撤销,再进行房屋拆迁工程就成为违法行为。城市房屋拆迁应当符合城市规划,而且应当符合房屋拆迁中长期规划,未列入计划的房屋不得拆迁。

3. 原告崔某某诉被告某市住房和城乡建设局、第三人某市文化广电新闻出版局房屋拆迁行政裁决案

原告:崔某某

被告:某市住房和城乡建设局

第三人:某市文化广电新闻出版局



案情介绍

原某市文化局于2009年7月22日依法取得某市国土资源局颁发的汴拆许字[2009]第0××号“房屋拆迁许可证”,是某市文化博物馆的合法拆迁人。因某市政府机构改革,2009年12月23日,拆迁人某市文化局变更为某市文化广电新闻出版局;2010年3月22日,某市房屋拆迁主管部门由某市国土资源局变更为某市住房和城乡建设局。崔某某持有3200×××号“房地产权证”,该证所载房屋位于某市开发区南正门村73号,证载土地使用权面积166.50平方米。该证所载房屋为:北屋,砖混结构,建筑面积38.59平方米;东屋,证载砖木结构(现状为砖混结构),建筑面积25.54平方米;2000-补0××号“建设工程规划许可证”,该证所载房屋位于某市郊区西郊办事处(乡)南正门街(南正门村73号),南屋、西屋柴间,砖混结构,建筑面积100平方米。该证所载房屋于2010年8月15日经某市金明区建设局与某市城市拆迁指挥部联合测量,认定现实存在的房屋建筑面积为74.05平方米。上述房屋总占地面积为148.61平方米,房屋用途均为住宅,所在区域属于被拆迁范围,崔某某系上述房屋的所有人,是合法被拆迁人。崔某某另有院落铁制门1樘、果树1棵(盛果期)、其他树木3棵。

该被拆迁区域自动迁以来,第三人某市文化广电新闻出版局与原告崔某某多次接触,未能达成拆迁补偿安置协议。第三人某市文化广电新闻出版局于2012年10月9日依法向被告某市住房和城乡建设局申请裁决,被告某市住房和城乡建设局于2012年11月8日作出了0××号《房屋拆迁行政裁决书》。

崔某某不服,于2012年11月19日向省住房和城乡建设厅申请行政复议。省住房和城乡建设厅于2013年2月5日作出复议决定书,维持某市住房和城乡建设局于2012年11月8日作出的0××号《房屋拆迁行政裁决书》。崔某某仍不服,于2013年2月28日向本院提起行政诉讼,请求判令所请。

一审法院认为,某市遗址开发建设项目是某市的一项公益性项目,该处城市房屋拆迁符合城市规划,有利于改善城市环境。拆迁人某市文化广电新闻出版局拆迁被拆迁人崔某某的房屋应当对其给予补偿、安置,崔某某应当在搬迁期限内完成搬迁。本案中由于原告与第三人未达成拆迁补偿安置协议,被告某市住房和城乡建设局依据第三人的申请及提交的相关材料作出房屋拆迁行政裁决,具有法定职权。原告认为房屋拆迁许可证超过有效期限,经审理查明某市文化广电新闻出版局已申请延期至2012年12月31日,未超过有效期限。原告对河南某土地房地产估价有限公司的估价报告有异议,但被告在作出行政裁决的过程中又委托某市房地产价格评估专家委员会对崔某某房屋的房地产评估价格进行了技术鉴定,并以该鉴定结果作为依据。原告又诉称被告在裁决前第三人没有与其协商,但被告提交的有效证据证明其诉称与事实不符。被告作出的房屋拆迁行政裁决符合法定程序,认定事实清楚,证据确实充分,适用法律法规正确。故原告崔某某的诉称既无事实根据又无法律依据,其诉讼请求不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第一项规定,判决如下:维持被告某市住房和城乡建设局于2012年11月8日作出的0××号《房屋拆迁行政裁决书》。二审法院驳回了原告的上诉。



案例评析

本案争议的是在无法达成安置补偿合同时,拆迁人申请行政裁决而被拆迁人不服裁决的问题。但是笔者认为,本案中法院论证部分提到的“有利于改善城市环境”更具有讨论价值。新城建设和旧城拆迁是一对矛盾,被拆迁人安定的生活环境被一纸拆迁公告打破。这就要求旧城拆迁带来的裨益要远超搬迁带来的不便,真正地让人民群众体会到拆迁的实惠。而“有利于改善城市环境”就是安抚民众的最好的理由。事实上,房屋新建也应当以“改善环境”为原则。一般老城区都存在房屋陈旧,配套设施不全,环境较差的问题。拆迁新建就是要解决城市旧区城市建筑布局不合理和生态环境差的现象,所以新建房屋就应当综合性考量周边的居住环境和交通条件,同时,还要在新建房屋的同时不破坏其周边本来的自然环境,保护植被、水域以及一些天然的景观。

本案中,一审法院认定某市遗址开发建设项目是某市的一项公益性项目,该项目房屋拆迁符合城市规划,有利于改善城市环境。并且在判决中支持了行政单位的裁决,从合理性以及合法性的角度都肯定了这次拆迁活动。值得深思的是,城市建设中仍然存在一定的重复建设问题,一些无效的工程并不真正地考虑旧城改造和生态环境的需要,这样的拆迁项目必然是与法律相背离的。因此,加强拆迁合理性的司法审查也应当是改变城市乱拆乱建现象的一种途径。加强对违法行为的追查也是势在必



行的。

4. 某研究所强拆案



案情介绍

2010年×月×日,中科院某研究所发表了一篇《严正声明》,诉说该研究所某某试验基地被强拆一事。声明中写道:“2010年×月×日上午,试验基地的保安人员被一伙不明身份人员控制,失去人身自由。在此期间,共计9处房屋被大型铲车与推土机夷为平地,一批重要的科研装置和设备被砸毁掩埋。”“2010年×月×日至×日,该试验基地再遭持续地肆意毁坏,大量历史性文物、试验装备、国防重大科研任务的仪器装置和备件等以‘垃圾’的名义被清除出场,值守该试验基地的工作人员深受刺激入院治疗。”

该研究所有关工作人员表示,除了一些“拿不走”的大型设备外,试验基地内的设备都被当成“废弃物”处理了。



案例评析

本案具有两个关注点,一是强拆,二是强拆过程中有毁坏重要国防科研仪器设备的行为。《国有土地上房屋征收和补偿条例》中规定,任何单位和个人不得采取暴力、威胁等非法方式迫使被征收人搬迁。在补偿决定规定的期限内不搬迁的,由作出房屋征收决定的市、县级人民政府申请人民法院执行。本案中,暴力强拆的行为显然是违反法律规定的。

第二点是拆迁行为应当以保护文物古迹为原则。《中华人民共和国文物保护法》规定,各级人民政府应当重视文物保护,正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系,确保文物安全。在文物保护单位周围划出建设控制地带,在该范围内进行建设工程,不得破坏文物保护单位的历史风貌。文物^①,一般包括与重大历史事件、革命运动和重要人物有关的,具有纪念意义和历史价值的建筑物、遗址、纪念物等;具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻等;历史与各时代有价值的艺术品、工艺美术品;重要的革命文献以及具有历史、艺术、科学价值的手稿古旧图书资料等;反映各时代社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。文物古迹是历史文化遗产,一旦灭失不可复制,这将是全人类的损失。根据文物保护法,文物保护还应当

^① 王才亮. 房屋拆迁实务[M]. 北京: 法律出版社, 2001: 27.

纳入到城乡建设规划中,而由前述案例可以知道,拆迁应符合城乡建设规划,进而拆迁。无论是根据文物保护的原则还是根据城乡规划的要求,都要践行文物保护的要求。本案中,某研究所声明中称拆迁行为破坏科学家使用过的机器设备,当年使用过的研究设备无论是供后人缅怀还是了解中国的一段历史,都有不可估量的纪念价值。称这些设备为文物,并不为过。既为文物,就应当得到应有的保护,如果本案中的强拆行为被确认毁坏了这些文物,无疑从该行为本身来看也是违反了法律的。

5. 张某某诉某市国土资源和房屋管理局房屋拆迁裁决案

原告:张某某

被告:某市国土资源和房屋管理局(以下简称国房局)



案情介绍

某市某镇人民政府经批准在某镇某某巷至农贸市场进行街道路面硬化工程建设,2002年8月6日被告国房局向其核发了(2002)第14号“房屋拆迁许可证”,并于同日发布了《房屋拆迁通告》,确定拆迁期限为2002年8月9日至2002年8月24日,拆迁范围涉及原告位于某市某镇某某巷12号的房屋。在被告国房局组织的协调中,原告张某某与某市某镇人民政府发生争议,原告拒绝交出房屋,2002年8月29日某镇人民政府向国房局申请裁决。2002年9月11日国房局作出(2002)17号行政裁决书,限原告在5日内搬迁完毕。原告不服提起行政诉讼,要求撤销(2002)17号行政裁决书,经过二审,某市中级人民法院于2003年5月18日第78号行政判决书,撤销了被告国房局作出的(2002)17号行政裁决书。2002年11月18日某市人民政府经审查第17号行政裁决书,同意由市公安局、市建委、某镇人民政府配合被告国房局对张某某位于某镇某某巷12号的房屋实施强制拆迁,同日被告国房局发布了公告(2002)04号强制拆迁公告,并于2002年11月20日实施了强制拆迁,2002年11月29日书面通知张某某领取房屋钥匙和强制搬迁物品。2003年11月19日张某某以国房局和某镇人民政府为被告,提起行政诉讼,要求确认2002年11月20日的强制拆迁行为违法,由于某镇人民政府没有在被告国房局发布的公告(2002)04号《强制拆迁公告》上署名加盖印章,不是适格的被告,对该部分起诉法院已经予以驳回。

原告诉称,被告的强制拆迁行为违法,理由有以下两点:①被告是在未对原告以验收合格房屋进行安置的情况下实施的强拆,第78号终审判决已从法律上确认了被告以未经合格验收的房屋用于安置的违法性。②某镇人民政府不具备拆迁人主体资格,不能充当拆迁人。要求人民法院确认被告于2002年11月20日对原告房屋实施强制



拆迁的“强拆”事实违法。

被告国房局辩称：①原告张某某的起诉已超过诉讼时效，且同一事实和理由不能重复起诉。我局于2002年9月11日，针对原告张某某位于某镇某某巷12号房屋的拆迁，曾作出(2002)17号行政裁决书，已告知了原告的诉权和起诉期限，原告现提起诉讼，不享有《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第41条规定的特殊时效。并且原告对2002年11月20日的强制拆迁行为已提起过诉讼，某市人民法院于2003年12月24日以(2003)第96号行政裁定书驳回了原告的起诉。现原告以同一事实和理由起诉，应驳回原告的起诉。②我局实施的强制拆迁行为事实清楚，程序合法，原告的诉讼请求不成立。③某市某镇人民政府是彭家巷到农贸市场道路硬化工程的合法拆迁主体。

法院认为，某市人民政府经审查后，责成被告国房局组织强制拆迁，符合法规规定，被告有权实施强制拆迁。但该强制拆迁行为所依据的17号行政裁决书已被人民法院生效判决所撤销，因此强制拆迁行为就没有了执行根据，应属违法。从被告发布的强制拆迁公告和2002年11月29日送给原告的书面通知看，均没有告知当事人诉权和起诉期限。应适用《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十一条规定的2年的起诉期限，原告在2004年11月16日起诉并未超过2年。2003年原告张某某曾对强制拆迁行为提起过诉讼，由于错列被告，被本院从程序上驳回了起诉，而不是原告撤回起诉，现原告对适格被告再次提起诉讼，不属重复起诉。依照《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条第二款第(二)项的规定，判决如下：被告某市国土资源和房屋管理局，于2002年11月20日对原告张某某位于某市某镇彭家巷12号的房屋，实施强制拆迁的具体行政行为违法。诉讼费用410元由被告某市国土资源和房屋管理局负担。



案例评析

本案系行政相对人对房屋强制拆迁裁决不服引起的行政纠纷。本案争议以被告拆迁行为是否合法为主。从法院判决看，法院最后确认了国土资源和房屋管理局的强制拆迁行为违法，保护了本案原告张某某的合法权益。

保护当事人的合法权益也是征地拆迁法的一项基本原则。《土地管理法》规定，征收土地，应当按照被征收土地的原用途补偿被征收人。在补偿安置方案确定以后由政府发布公告，并听取被征地的农村集体组织意见和村民意见。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第一条规定了制定条例的目的，即保障被征收房屋所有权人的合法权益。在征地拆迁过程中，存在行政单位和行政相对人的矛盾、拆迁人和被拆迁人的矛盾、民

众安定生活和新城建设的矛盾。行政管理的目的,是在保护当事人合法权益的大前提下,最大限度地解决这些矛盾。从安置补偿的角度,征地拆迁的实施人和相对人体现的是一种平等的民事关系,安置补偿合同的签订是利益双方较量的结果,一经签订,合同双方均应受到约束。而强制拆迁裁决则是行政管理的结果,当安置补偿双方当事人无法达成一致协议时,行政机关充当了决策者的角色,打破僵局,形成裁决结果。也许,这样的结果会牺牲被拆迁人的部分个人意愿,但对于公益性城市建设进程来说不失为一个解决问题的办法,而且,裁决往往会最大限度地保障当事人的合法权益。前提是,这是一个合法的裁决。

本案中,公安局、市建委、某镇人民政府先是根据一个合法的(2002)17号行政裁决书实施了强制拆迁的具体行政行为,后该裁决书被人民法院撤销。虽然强制拆迁在执行时具有合法理由,但是由于该行政裁决的撤销,使得强制拆迁行为失去了合法性,变为违法行为。法院也依据事实和法律,最后确认了被告拆迁行为违法,使原告的合法权益得到了保护。

6. 王某诉某房地产公司侵犯财产权纠纷案

原告:王某

被告:某房地产公司

案情介绍

王某居住于北京市朝阳区,因房屋所属片区拆迁改造,2007年5月30日,王某与某房地产公司签订了《房屋拆迁补偿协议》。2007年7月15日,王某为了领取拆迁补偿款,与拆迁公司签署了《领款凭证及交房验收单》。《领款凭证及交房验收单》记载:2007年7月15日,王某将房屋移交给某某拆迁公司。但事实上,王某因未能找到合适的周转房,一直居住在该房屋内,房屋内的财产也一直未搬出。2008年5月20日,某房地产公司的人员在事先未告知王某,也未将房屋内财产搬出的情况下,就拆除了该房屋。房屋内的大部分财产被掩埋在废墟之中,其中有王某已逝父亲的日记和全家福照片。事后,王某多次向某房地产公司要求赔偿,并向相关部门反应要求处理,但一直未能得到妥善解决。2008年9月,王某向北京市朝阳区人民法院起诉,要求某房地产公司赔偿其财产损失26万元,精神损失5万元。某房地产公司辩称:①《领款凭证及交房验收单》证明该房屋是由拆迁公司拆迁的,应由拆迁公司承担责任;②王某已经自愿将房屋移交拆迁,因此,某房地产公司拆迁行为是有权的拆除行为,财产损失应当由王某自行承担;③王某主张赔偿的财产损失没有直接的证据予以支持,应当承担举证



不能的不利后果。要求法院驳回原告的全部诉讼请求。

北京市朝阳区人民法院审理认为,房地产公司拆迁时,拆迁房屋实际出于被告的控制管理之下,其应当预见到如果拆迁房屋内留有物品,而被告在拆迁中未采取任何防范措施,造成了房屋内的财产毁损,应当承担法律责任。同时,相比较而言,被告处于更小成本、更有能力地获取房屋内物品是否受到毁损的证据的地位,故本院认为被告应当对其主张房屋内物品没有毁损的事实承担举证责任。法院综合评价,原告提供的证据具有优势,采信原告主张的事实。但因无实物证据,无法准确判断损失额,故法院酌情考虑,判决被告赔偿原告财产损失人民币6万元。

一审判决后,被告向北京市第二中级人民法院上诉,二审依法维持原判。2008年春节前,王某已经从法院领取了赔偿款人民币6万元。



案例评析

本案涉及房地产公司是否是适格被告问题。也就是说,拆迁纠纷发生后,相关违法责任是由拆迁人承担还是受托实施拆迁项目的单位承担。虽然《城市房屋拆迁管理条例》被《国有土地上房屋征收和补偿条例》取代后,拆迁许可事宜逐步成为历史问题,但是由于尚存的遗留项目和仍旧面临征收和拆迁的项目,拆迁行为的合法有权主体问题仍是值得讨论的。

在《国有土地上房屋征收和补偿条例》生效前已经取得拆迁许可的项目继续沿用《城市房屋拆迁管理条例》中关于拆迁许可的规定。在旧条例中,拆迁人应取得房屋拆迁管理部门颁发的拆迁许可证,才能开展拆迁工作。房屋拆迁管理部门的职责主要包括审查和发放《房屋拆迁许可证》、对房屋拆迁进行公告和解释、通知有关部门停止办理跟待拆迁房屋有关的手续,比如房屋的新建和扩建、改变房屋和土地用途等。拆迁人可以选择自行拆迁也可以选择委托有资质的单位进行拆迁。所谓有资质的单位,根据《城市房屋拆迁单位管理规定》,是指由上级主管部门同意组建的批准文件;有明确的名称、组织机构和固定的办公场所;有与承担拆迁业务相适应的自由资金和技术、经济、财务管理单位的单位。同样,该规定也随着旧条例的废止一样被废止了,但是由于各地仍存留部分拆迁许可项目,所以个别城市的拆迁单位管理办法仍有处于生效状态,而拆迁资格单位的年审也依旧进行。

在新的《国有土地上房屋征收和补偿条例》生效后,城市房屋的拆迁转变为政府征收,开发商主导的拆迁补偿变为政府主导。新条例规定,市县人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作,市县人民政府确定的房屋征收部门组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。同样的,房屋征收部门可以委托其他单位实施征收与补偿工

作,但其行为的法律责任由房屋征收部门承担。

本案适用的是旧拆迁条例。房地产公司为拆迁人,将拆迁事宜委托拆迁公司承办。房地产公司以其并非拆迁执行人为抗辩,认为自己并非适格的被告。事实上,委托合同的委托人房地产公司与拆迁公司形成委托代理关系,作为被代理人,应当对代理人完成受托事务行为承担相应的法律责任。而本案中房地产公司只是以领款凭证来证明其与拆迁公司的委托代理关系也是不充分的。领款凭证只能证明拆迁公司和被拆迁人的金钱关系,并不涉及拆迁的受托人拆迁公司和房地产公司的委托合同关系,即使认定了存在委托拆迁的关系,本案的侵权责任也不应当由拆迁公司承担。如果将此案适用现行的征收补偿法,政府部门作为征收人委托其他单位实施征收补偿工作。法律的规定十分明确,由房屋征收部门承担相应的法律责任,也就是王某的损失会由房屋征收部门赔偿。

7. 杨某诉某市人民政府房屋征收决定案^①

原告:杨某

被告:某市人民政府

案情介绍

2007年10月16日,某市房产管理局向某学院作出株房拆迁字[2007]第19号“房屋拆迁许可证”,杨某的部分房屋在拆迁范围内,在拆迁许可期内未能拆迁。2010年,某市人民政府启动神农大道建设项目。2010年7月25日,某市发展改革委员会批准立项。2011年7月14日,某市规划局颁发了[2011]0066号“建设用地规划许可证”。杨某的房屋位于泰山路与规划的神农大道交汇处,占地面积418平方米,建筑面积582.12平方米,房屋地面高于神农大道地面10余米,部分房屋在神农大道建设项目用地红线范围内。2011年7月15日,某市人民政府经论证公布了《神农大道项目建设国有土地上房屋征收补偿方案》征求公众意见。2011年9月15日,经社会稳定风险评估为C级。2011年9月30日,某市人民政府发布了修改后的补偿方案,并作出了[2011]第1号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》(以下简称《征收决定》),征收杨某的整栋房屋,并给予合理补偿。

杨某不服,以“申请人的房屋在某学院新校区项目建设拆迁许可范围内,被申请人作出征收决定征收申请人的房屋,该行为与原已生效的房屋拆迁许可证冲突”和“原项

^① 最高人民法院公布征收拆迁十大案例。



目拆迁方和被申请人均未能向申请人提供合理的安置补偿方案”为由，向湖南省人民政府申请行政复议。复议机关认为，原拆迁人某学院取得的“房屋拆迁许可证”已过期，被申请人依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定征收申请人的房屋并不违反法律规定。申请人的部分房屋在神农大道项目用地红线范围内，且房屋地平面高于神农大道地平面 10 余米，房屋不整体拆除将存在严重安全隐患，属于确需拆除的情形，《征收决定》内容适当，且作出前也履行了相关法律程序，故复议机关作出复议决定维持《征收决定》。杨某其后以株洲市人民政府为被告提起行政诉讼，请求撤销《征收决定》。

某区人民法院一审认为，关于杨某提出某市人民政府作出的[2011]第 1 号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》与某市房产管理局作出的株房拆迁字[2007]第 19 号“房屋拆迁许可证”主体和内容均相冲突的诉讼理由，因[2007]第 19 号“房屋拆迁许可证”已失效，神农大道属于新启动项目，两份文件并不存在冲突。关于杨某提出征收其红线范围外的房屋违法的主张，因其部分房屋在神农大道项目用地红线范围内，征收系出于公共利益需要，且房屋地面高于神农大道地面 10 余米，不整体拆除将产生严重安全隐患，整体征收拆除符合实际。杨某认为神农大道建设项目没有取得建设用地批准书。2011 年 7 月 14 日，某市规划局为神农大道建设项目颁发了[2011]0066 号“建设用地规划许可证”。杨某认为某市规划局在复议程序中出具的说明不能作为超范围征收的依据。某市规划局在复议程序中出具的说明系另一法律关系，非本案审理范围。某市人民政府作出的[2011]第 1 号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》事实清楚，程序合法，适用法律、法规正确，判决维持。

某市中级人民法院二审认为，本案争议焦点为某市人民政府作出的[2011]第 1 号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》是否合法。2010 年，某市人民政府启动神农大道建设项目，某市规划局于 2011 年 7 月 14 日颁发了株规用[2011]0066 号“建设用地规划许可证”。杨某的部分房屋在神农大道建设项目用地红线范围内，虽然征收杨某整栋房屋超出了神农大道的专项规划，但征收其房屋系公共利益需要，且房屋地面高于神农大道地面 10 余米，如果只拆除规划红线范围内部分房屋，未拆除的规划红线范围外的部分房屋将人为变成危房，失去了房屋应有的价值和作用，整体征收杨某的房屋，并给予合理补偿符合实际情况，也是人民政府对人民群众生命财产安全担当责任的表现。判决驳回上诉，维持原判。



案例评析

本案涉及同一处房屋先后被发放拆迁许可和征收决定的问题。这是不同时期依

据两部先后承接的法律所形成的两个不同产物。前文提到,新生效的《国有土地上房屋征收和补偿条例》的出台取代了原《城市房屋拆迁管理条例》。拆迁许可就是拆迁管理条例的产物。拆迁许可是行政单位对拆迁人,一般是建设单位因建设项目需要作出的具体行政行为,具有一次性、局限性和时效性的特点。一次性,是指一份拆迁许可证只能属于一个项目的一次拆迁,不能反复在多个项目中适用,即使是同一地块拆迁人的变更也仍然要重新申领;局限性是指拆迁人只能在拆迁许可划定的范围内进行拆迁,超出范围的项目就是违法的、无效的;而时效性是指拆迁要在拆迁许可规定的期限内完成,超出这个期限,拆迁人可以申请拆迁许可延期,但是如未申请延期,拆迁许可就会失去效力。征收决定是政府直接对房屋的所有人作出的相关财产及土地使用权收归国有并给予补偿的行政行为。征收决定也具局限性特点,决定中会明确被征收房屋土地的具体位置,但是征收决定的一次性不体现在拆迁行为中,而是体现在决定效果上。只要目标地块被成功征收,这块地的使用权就重新收归国有了。同时,征收决定没有效力期限,不过决定中会限定安置补偿的签约期限和搬迁期限。相同点是,拆迁许可和征收决定均可复议、可诉讼。

本案中,杨某的房屋先是被划入拆迁许可的范围,然而在许可证期限内,拆迁项目并没有实施,拆迁许可失效。之后,由于旧法失效,新的建设项目适用新法,所以在同一项目中又下达了征收决定。前后两个看似重复的行政行为,因前行为本身的时效性呈现并非重复的状态,所以,原告请求确认《征收决定》违法的诉求并未得到人民法院的支持。本案中另一个争议点是原告杨某对征收范围的异议,其中主要是征收范围超出了规划范围。本案判决的论证中,支持了《征收决定》,由此可见,在严格的法律规定基础上是允许合理的变通的。

具体征收程序,新法规定如下。

- (1) 启动项目。由建设单位依照法律规定向房屋征收管理部门提出申请。
- (2) 暂停办理拟征收范围内房屋新建、扩建、改建和改变房屋用途的手续。
- (3) 由房屋征收管理部门组织对房屋的权属、区位、面积、用途等情况进行调查摸底。
- (4) 拟订征收补偿方案报政府研究。
- (5) 政府组织有关部门对补偿方案进行论证。
- (6) 公布补偿方案,就补偿方案征求公众意见。
- (7) 责任单位对房屋征收项目进行社会稳定风险评估。
- (8) 政府组织听证会,修改征收补偿方案。
- (9) 政府组织对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。



(10) 征收补偿费进入专用账户。

(11) 政府作出征收决定并公告,公告内容应当包含征收范围、征收补偿方案和复议、诉讼的权利等。

(12) 抽签确定房地产价格评估机构,评估结束后将评估结果在房屋征收范围内公布。

(13) 签订征收补偿协议。

(14) 征收补偿决定公告。

(15) 依法申请法院强制执行。

(16) 建立房屋征收补偿档案,将分户补偿情况向征收人公布。

8. 文某等诉某市人民政府等撤销行政合同案^①

原告:文某、文一、文二

被告:某市人民政府、某市房地产管理局

第三人:文三



案情介绍

三名原告文某、文一、文二系同胞姐妹,且与本案第三人文三系姑侄关系。2003年9月3日,第三人文三因系城镇居民户口不能在农村申请建房用地,且城镇住房狭小,便以其兄文四(三名原告之父)名义向被告某市人民政府申请在本组农村家庭建房用地,并取得证号为(2003)证土用字第1269号《农村居民建房用地批准书》。2005年2月,文四意外身亡。同年被告某市人民政府开发某市青阳北路,对(2003)政土用字第1269号宅基地征收,并对(2003)政土用字第1269号宅基地进行拆迁安置,安置地位于某市青阳北路新劳动局后面的07、08号地,后被规划为A19区28、29号地。2010年3月15日,某市青阳北路开发建设指挥部依本案第三人文三的申请和案外人文五、文六(均为文四之女)出具的授权委托书及其相关手续将(2003)政土用字第1269号安置地补偿安置给了第三人文三。三名原告不服,向某市人民法院提起诉讼。

法院一审认为,三名原告之父文四虽然经批准取得了农村宅基地一块,但文四一直未使用便意外身亡。根据我国现行法律规定,农村宅基地的所有权属于集体,村民只有使用权,不属于遗产,不能单独继承,故三原告不是该宅基地的利害关系人。据此,依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十一条(一)项,《最高人民法院关于执行

^① 湖南省衡阳市中级人民法院行政裁定书(2013)衡中法行终字第9号。

《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释》第四十四条第一款第(二)项的规定,裁定驳回三名原告的起诉。

宣判后,原审原告文某、文一、文二不服,向衡阳市人民法院提起上诉。二审法院认为,农村宅基地使用权是基于“村民”特殊身份取得,有极强的人身依附性,且取得是无偿的,使用权人不能随意对宅基地进行处置。宅基地使用权作为一种带有福利性的特殊用益物权,也不属于遗产,不能被继承。本案中,在争议宅基地使用权人文四去世后,原宅基地使用权人文四自然丧失使用权。三上诉人主张权利,没有法律依据,本院不予支持。同时,本案所涉及的《宅基地拆迁补偿协议》属于民事法律关系,不属于行政诉讼受案范围。因此,原审裁定认定事实清楚,适用法律正确,依法应予以维持。但原审裁定收取诉讼费不当,应予以纠正,依法退还。综上,依据《中华人民共和国行政诉讼法》第十一条、第六十一条(一)项的规定,裁定如下:驳回上诉人文某、文一、文二的上诉,维持原裁定。本裁定为终审裁定。



案例评析

本案涉及的是集体土地上房屋拆迁和安置补偿的问题。前文提到我国的土地管理制度将土地分为国有土地和集体土地,国有土地上的房屋征收问题适用《国有土地上房屋征收和补偿条例》的规定,对于集体土地上的房屋,目前尚未制定全国性统一的法律来解决征收补偿问题,对于该类征地补偿,适用《土地管理法》。根据《土地管理法》的规定,征收的土地应按照其原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。集体土地上房屋征收遵循“房随地走”的原则,将房屋视为地上附着物随土地进行征收和补偿。补偿款中属土地部分归集体所有,地上房屋部分归房屋所有人。

本案中,文四是合法的宅基地使用权人。由于文四意外身亡,而宅基地上并未建设房屋,又因宅基地使用权不能单独作为遗产继承,所以无论是原告文四的3个女儿,还是文三都无权继承涉案的宅基地使用权。本案原告的诉求因其3人与诉争的标的无关而被驳回,符合法律规定。而对于文三是否有权取得安置补偿,由于这个争议并不在本次的诉讼范围之内,法院并没有回应这个问题。事实上,宅基地使用权在归还村集体以后,这部分补偿也应当属于村集体。如果案涉宅基地上建设了房屋,房屋产权人有权取得安置补偿款,也仅限于地上附着物补偿部分。同时,房屋的所有权是可以依法继承的,这种情形下,继承人有权取得房屋的所有权也有权得到安置补偿款。这也是继承人成为该类案件适格主体的必要条件。

关于征地补偿程序,根据《土地管理法》等相关法律法规的规定一般应经过以下

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>

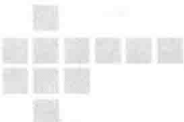


程序：

- (1) 启动项目,由建设单位向县级以上土地行政管理部门申请。
- (2) 根据土地性质,由国务院、省级政府或者有权批准的市县政府审批农用地转用,批准征收。
- (3) 由被征收土地所在地的县级以上人民政府公告征收决定,公告内容主要包括批准征地的机关、文号、土地用途、范围、面积、征地补偿标准、安置补偿方案等。
- (4) 对被征收土地上的房屋权利进行登记。
- (5) 协调签订安置补偿协议。
- (6) 进行房屋拆迁。

部分地区规定了征地报批前的听证程序和对拟征收土地的补偿标准、补偿方案的听证程序。

拆迁准备



拆迁准备阶段,是房屋、土地征收和拆迁工作中一个极为重要的阶段。准备工作做足了,拆迁工作也会十分顺利地进行下去。拆迁涉及被拆迁人的利益,也关系到城市发展的前景问题。拆迁工程的进行也是一个厚积薄发的过程。在准备阶段,涉及规划问题、拆迁主体对拆迁工作执行人的选择、房屋情况调查、土地丈量、安置补偿方案的制定过程、社会稳定风险评估以及为补偿款项开立专门账户等问题。这些问题大多是法律规定的程序性事项,但是在执行中,也是容易引起争议的地方。拆迁行为不仅是将建筑物推倒的过程,更是要在各方利益博弈之下选择比较满意的推倒方案的过程。合法又圆满地完成准备阶段的工作,可以说拆迁工作就完成80%了。

城市建设规划完成后,拆迁就随之而来。在拆迁征收的准备阶段,合理又合法的规划是重要的第一步。规划不仅是指征收区域要符合城市规划,更是指对整个拆迁征收项目要有细致入微的规划。一个良好运转的项目离不开一个优良的规划。拆迁总体规划应当包括准备阶段、实施阶段和最后收尾阶段的全部内容。准备阶段中,对拆迁工作执行人的选择、房屋情况调查、土地丈量问题是第一步应当解决的问题,在对被征地块有了概括性了解以后,行政主管部门根据了解的情况制订安置补偿方案,在根据相关法律进行社会稳定风险评估、补偿款到位以后,征地拆迁工作方可进入到补偿协议的签订和房屋及地上附属物的拆迁阶段。法律规定“先补偿,后搬迁,再拆迁”,



事实上,拆迁也是整个征收补偿程序的最后阶段,准备阶段的工作更是在“补偿”之前发生的。整个准备阶段的内容也会对最后的拆迁行为产生实质性影响。

同时,在关注整个准备阶段实体合法以及程序合法性问题时,仍要关注拆迁规划实施的公开问题。拆迁是一个利益博弈的过程,公开的规划信息有助于利益各方均处于公开透明的信息环境下,而公开的博弈更能产生一个相对公平的结果,让各方利益均衡,进而保证后续工作的顺利进行。在准备阶段,拆迁的规划、房屋情况调查、土地的丈量、补偿方案公告等问题都是要经过公开的程序采纳公众意见的。

本部分选取了8个案例说明上述问题,笔者试图分析拆迁准备阶段存在的矛盾冲突,对案例中正确的做法予以认同,对违反法律的做法予以说明并提出相应的可行办法。

1. 李某与某市某区人民政府、房屋行政征收上诉案^①

上诉人(原审被告):李某,无业

被上诉人(原审原告):某市某区人民政府



案情介绍

2011年3月2日,被告某区政府确定某市某区住房和城乡建设局(以下简称某区住建局)为本辖区的房屋征收部门,负责组织实施本辖区房屋征收与补偿工作,该局于2011年3月9日委托潍坊市城市建设房屋拆迁办公室(以下简称潍坊市拆迁办)和某市某区东关街道办事处(以下简称“某区东关街办”)为老市委片区旧城改建房屋征收实施单位。2011年3月6日,潍坊某某燃气有限公司、山东某某热力集团有限公司、某市某区市政工程管理处、某市自来水有限公司分别就老市委片区燃气、供热、排水、供水设施的有关情况向某区住建局作出说明,称老市委片区存在燃气管线建设标准低,不适合现在天然气运行要求,供热设施老化严重,排水管网标准低,基础设施老化严重,自来水管道路老化严重,消防设施不足等问题,亟须进行统一改造。

2011年3月10日,被告某区政府印发了由某区第十六届人民代表大会第四次会议审议通过的《某市某区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)。该《纲要》明确指出,根据某市城市总体规划关于构建“一心、一环、一廊、一轴”结构模式,优化空间布局,着力建设包括中央商务区在内的四大功能区,其中,中央商

^① 山东省高级人民法院行政判决书(2014)鲁行终字第138号。

务区空间范围为西至白浪河,东至虞河,北到北宫街,南到民生街,以胜利东街为主轴,以和其相交的其他三条街为辅轴的框架型区域;完善重大项目推进机制,大力推进阳光100城市广场等重大项目建设,加大旧城改造力度,完善城市基础设施。2011年4月6日,该区域房屋征收后以拟建造现代化商业、居住于一体的大型城市综合片区为由,分别向某区发展和改革局、某市国土资源局奎文分局、某市规划局奎文分局、某市规划局发出征询函,征询该旧城改建房屋征收项目是否符合“四规划、一计划”以及房屋征收范围内的土地性质和用途。某区发展和改革局回复称,该旧城改建项目符合国民经济和社会发展规划,已纳入某区2011年国民经济和社会发展年度计划;某市国土资源局分局回复称,该旧城改建项目符合某区土地利用总体规划(2006—2020年),房屋征收范围内的土地性质为出让、划拨,用途为商业、住宅、办公用地;某市规划局奎文分局和某市规划局回复称,该旧城改建项目符合某市总体规划和某市控制性详细规划及现有专项规划。《某市城市总体规划(2011—2020)》明确城市用地总体布局原则为“……大力整治中心城区白浪河、虞河地带……及时推动城市空间布局从单中心向多中心转换……商业用地布局规划形成市级商业中心、片区级商业中心和社区级商业中心三级商业网络体系……”某区政府编制的《某区土地利用总体规划图》标明老市委片区土地现状为建设用地。

2011年9月9日,被告某区政府作出《老市委片区旧城改建房屋征收决定》并予以公布。因征收范围内包括原告李某在内的500余户被征收人不服,被告某区政府决定对上述征收决定进行调整。

2013年2月23日,某区第十七届人民代表大会第二次会议审议通过《某市某区2013年国民经济和社会发展计划》(以下简称《计划》)。该《计划》将老市委片区纳入2013年旧城改建房屋征收计划。之后,拟定《征收补偿调整方案》,于2013年9月26日报被告某区政府。2013年9月27日,被告某区政府召开论证会,组织有关部门对《征收补偿调整方案》进行了论证。2013年10月11日,被告某区政府对《征收补偿调整方案(征求意见稿)》公告公示征求意见,同日,并公告通知老市委片区前期房产人户登记过程中未进行登记或对登记结果有异议的住户,持有效证件到片区指挥部反映,指挥部将安排工作人员入户进行登记或核实。2013年11月13日,被告某区政府根据征求意见情况对《征收补偿调整方案》进行了修改,并将征求意见情况和根据公众意见修改的情况予以公告。期间,同意并签字的399份,不同意的4份。

2013年9月29日,某区东关街办向中国农业银行股份有限公司潍坊奎文支行(以下简称奎文农行)申请开立了拆迁款结算账户,账号为15×××91。2013年11月15日,奎文农行向某区住建局出具证明证实,截至2013年11月15日,综合评价为社