

案例解读 | 法规精析 | 实务操作 | 文书范本

最新土地房屋征收补偿 与诉讼救济法律实务

★ 附典型案例 ★

国法律

张国法◎著

Zuixin Tudi Fangwu Zhengshoubuchang
Yu Susongjiuji Falv Shiwu

★ 详尽解读诠释法条应用
★ 典型案例配合实务操作

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

案例解读 | 法规精析 | 实务操作 | 文书范本

最新土地房屋征收补偿 与诉讼救济法律实务

★ 附典型案例 ★

张国法◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

最新土地房屋征收补偿与诉讼救济法律实务：附典型案例 / 张国法著. —北京：中国法制出版社，2015.4
ISBN 978 - 7 - 5093 - 6284 - 6

I. ①最… II. ①张… III. ①土地征用 - 补偿 - 研究 - 中国 ②房屋拆迁 - 补偿 - 研究 - 中国 IV. ① D922.394
② D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 083598 号

策划编辑 戴蕊 (dora6322@sina.com)
责任编辑 周琼妮 (zqn - zqn@126.com)

封面设计 杨泽江

最新土地房屋征收补偿与诉讼救济法律实务

ZUIXIN TUDI FANGWU ZHENGSHOU BUCHANG YU SUSONG JIUJI FALÜ SHIWU

著者/张国法

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2015 年 6 月第 1 版

印张/24.5 字数/313 千

2015 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6284 - 6

定价：58.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：010 - 66033393

值班电话：010 - 66026508

传真：010 - 66031119

编辑部电话：010 - 66067023

邮购部电话：010 - 66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010 - 66032926)

前 言

2011年1月21日，国务院公布实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》。

2011年6月3日，住房和城乡建设部印发《国有土地上房屋征收评估办法》（建房〔2011〕77号），用以规范国有土地上的房屋征收补偿评估活动。

2012年2月27日，最高人民法院审判委员会第1543次会议通过《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》（法释〔2012〕4号，自2012年4月10日起施行）。该司法解释引入“裁执分离”机制，即经人民法院审查认为符合强制执行条件的行政补偿决定案件，人民法院可以裁定由政府强制执行也可以由人民法院强制执行。该司法解释突破了《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十八条和第三十五条所规定的由人民法院强制执行被征收人搬迁的规定。同时，该司法解释对市、县级人民政府所作出的补偿决定规定了很高的合法性审查标准。

2014年8月29日，最高人民法院公布《全国法院征收拆迁十大典型案例》，这批案件对于指导人民法院依法履行职责、统一裁判尺度、保障民生权益具有重要意义。

2014年11月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》（自2015年5月1日起施行）。修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》在行政诉讼受案范围、立案制度和审理程序上进一步加大了对土地与房屋征收相对人的保护力度。

2015年2月4日，最高人民法院公布施行《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》（法释〔2015〕5号）。该司法解释与修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》一起为在不动产征收过程中保护权利人的合法权益提供了救济程序上的法律保障。

2015年2月27日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议

通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》。该决定的出台标志着我国的土地制度改革进入到了试点阶段，其将为今后修改和完善《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国城市房地产管理法》等法律奠定坚实的基础。

笔者受多家培训机构的邀请，每年都在全国各地讲授土地与房屋征收补偿专题课。作为中国政法大学疑难案件研究中心聘请的研究员，笔者经常参与征地拆迁疑难案件的研究和论证工作。同时，笔者作为执业律师经常接受当事人的委托办理大量涉及房屋和土地征收补偿的民事、刑事和行政案件，不断积累和丰富土地与房屋征收补偿的实践新经验。本书在梳理相关法律原理的基础上，结合实践经验和典型案例对我国目前土地、房屋征收补偿活动中遇到的新老问题进行全面深入的剖析。希望本书能够给从事土地与房屋征收补偿工作的行政机关工作人员、从事法律工作的同行以及土地与房屋已被征收或拟被征收的相对人或利益相关人以启示和帮助。

我国的法律、法规、司法解释以及行政规章或其他规范性文件的制定出台是频繁的，相关法律书籍出版后的时效也是有限的。一部法律专业书的实用性和时效性都很短暂，本书中部分内容的“使命”或作用或许只有短短几年，随着房屋征收补偿相关依据的变化，必须不断创作出新的著作。

在此，本人恳请读者对本书内容提出宝贵意见，以便笔者在创作新著时进行有益的补充和完善。

谢谢各位读者的厚爱。

本书作者 张国法

2015年6月于北京

总目
CATALOGUE

上篇 土地与房屋征收补偿法律实务

- 第一章 集体土地征收与补偿基本程序 /3
- 第二章 农村集体建设用地使用权流转 /13
- 第三章 土地储备与土地一级开发 /33
- 第四章 国有土地上房屋征收与补偿的总则与附则 /48
- 第五章 国有土地上房屋征收决定 /94
- 第六章 国有土地上房屋征收补偿制度 /185
- 第七章 国有土地上房屋征收的强制搬迁制度 /252
- 第八章 国有土地上房屋征收补偿活动中的法律责任 /261

下篇 房屋征收补偿与诉讼救济实务操作

- 第九章 房屋征收与补偿行政案件的受案范围及管辖 /275
- 第十章 房屋征收与补偿行政案件原告被告主体资格 /286
- 第十一章 房屋征收与补偿行政案件的起诉与受理 /298
- 第十二章 房屋征收与补偿行政案件中的第三人和诉讼代理人 /305
- 第十三章 房屋征收与补偿行政案件中的证据 /311



上篇 土地与房屋征收补偿法律实务

第一章 集体土地征收与补偿基本程序	3
第一节 集体土地征收房屋搬迁与国有土地上房屋征收搬迁的比较	3
一、实施主体不同	3
二、实施依据有所区别	3
三、实施程序大致相同	4
四、制定补偿标准的依据不同	4
五、启动强制搬迁房屋的行政行为不同	4
六、搬迁房屋附随法律行为不同	4
七、人民法院裁定强制搬迁房屋所依据的司法解释不同	5
八、申请人民法院作出强制搬迁房屋的裁定应具备的条件不同	5
九、对已纳入城市规划区的集体土地可以变通执行国有土地 上房屋征收补偿标准	6
第二节 集体土地征收与补偿的基本程序	7
一、开展集体土地征收工作的主要依据	7
二、集体土地征收与补偿的批准程序	7
三、集体土地征收与补偿的实施程序	9
四、集体土地征收与补偿的强制程序	12

第二章 农村集体建设用地使用权流转	13
第一节 农村集体建设用地使用权流转制度概述	13
一、农村集体建设用地使用权流转主体	13
二、“集体建设用地所有权流转”与“集体建设用地使用权流转”	13
三、农村集体建设用地使用权的初次流转和再次流转	14
四、农村集体建设用地使用权流转方式	14
五、《中华人民共和国土地管理法》严格限制农村集体建设用 地使用权流转	15
六、相关法律规定为农村集体建设用地使用权流转留有空间	16
七、国家政策和全国人大的授权为集体建设用地使用权入市 流转提供可靠依据	17
八、地方政府已充分开展农村集体建设用地使用权入市流转 实践活动	18
九、农村集体建设用地入市流转的意义	19
十、现已形成的农村集体建设用地入市流转制度基本架构	22
第二节 对允许农村集体经营性建设用地入市流转的解读	24
一、对土地的三大分类	24
二、对“建设用地”、“国有建设用地”与“农村集体建设用 地”的界定	24
三、农村集体建设用地的三种类型	25
四、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中允 许的是“集体经营性建设用地入市流转”	26
五、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对 “农村集体经营性建设用地入市流转”的限制	26
第三节 农村土地制度改革之集体经营性建设用地入市制度	28
一、开展改革试点的目的	28
二、改革试点的指导思想和基本原则	28
三、改革试点主要任务之一是建立集体经营性建设用地入市 制度	29

四、对试点的选择要兼顾不同发展阶段和模式	30
第四节 部分试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律	30
第三章 土地储备与土地一级开发	33
第一节 土地储备制度与征地储备程序	33
一、土地储备制度概述	33
二、征用土地储备的流程	35
第二节 土地一级开发与土地一级开发运作模式	36
一、土地一级开发的含义	36
二、土地一级开发的运作模式	37
第三节 土地一级开发的收益模式	41
一、固定比例收益模式（BT 模式）	41
二、土地出让金净收益分成模式	42
三、固定收益加净收益分成模式	44
四、土地补偿（一、二级开发联动）模式	44
五、政府与社会资本合作模式（PPP 模式）	45
第四章 国有土地上房屋征收与补偿的总则与附则	48
第一节 立法目的	48
一、制定《国有土地上房屋征收与补偿条例》的目的	48
二、制定《国有土地上房屋征收与补偿条例》的依据	50
第二节 《国有土地上房屋征收与补偿条例》的适用范围	50
一、政府征收房屋的前提条件	50
二、《国有土地上房屋征收与补偿条例》的适用范围	51
三、实施房屋征收时应保护公房承租人的权利	51
四、实施房屋征收时应保护私房承租人的权利	52
五、实行公平补偿的原则、含义及意义	54
第三节 房屋征收补偿工作的基本原则	55
一、开展房屋征收补偿工作应坚持决策民主原则	55
二、开展房屋征收补偿工作应坚持程序正当原则	56
三、开展房屋征收补偿工作应坚持结果公开原则	56

第四节 实施房屋征收补偿工作的职权与管辖	57
一、房屋征收与补偿工作的管理体制	57
二、市、县级人民政府是实施房屋征收与补偿的主体	57
三、房屋征收部门组织实施房屋征收与补偿工作	58
四、由房屋征收部门启动房屋征收程序	60
五、房屋征收与补偿工作中的部门配合	61
第五节 房屋征收实施单位	62
一、房屋征收实施单位的性质与任务	62
二、对房屋征收实施单位的监管	64
第六节 对房屋征收补偿工作的监督与指导	64
一、对房屋征收与补偿工作的层级监管	64
二、对房屋征收与补偿工作的业务指导	65
第七节 对房屋征收补偿工作的举报与监察	65
一、对房屋征收与补偿工作的举报制度	65
二、对房屋征收与补偿工作的监察制度	67
三、纪检监察部门实施网上举报制度	67
第八节 新旧条例的衔接适用	68
一、《国有土地上房屋征收与补偿条例》自公布之日起施行	69
二、国务院于 2001 年 6 月 13 日公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止	69
三、《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前依法取得的房屋拆迁许可证项目继续沿用原有规定办理，但政府不能责成有关部门强制拆迁	69
【相关典型案例】	70
第五章 国有土地上房屋征收决定	94
第一节 作出房屋征收决定的程序概述	94
第二节 房屋征收的准备程序	95
第三节 界定“公共利益”	96
一、“公共利益”的法律渊源	96

二、《国有土地上房屋征收与补偿条例》以概括加列举的方式 界定“公共利益”	97
三、《国有土地上房屋征收与补偿条例》列举的六项公共利益 需要的情形	98
四、国家机关办公用房建设属于公共利益范畴	100
五、棚户区改造建设项目属于公共利益	100
六、在房屋征收补偿实践中应把握比例原则	100
【相关典型案例】	103
第四节 征收房屋对相关规划的要求	105
一、确需征收房屋的建设活动应符合相关规划的要求	105
二、保障性安居工程建设、旧城区改建纳入市、县级国民经 济和社会发展年度计划	106
三、征收房屋符合相关规划的要求即完成房屋征收的准备程序	106
第五节 房屋征收的启动程序	107
第六节 对不当增加补偿费用行为的限制程序	108
一、房屋征收范围确定后禁止实施增加补偿费用的行为	108
二、房屋征收部门应向有关部门出具停办手续	109
三、对不当增加补偿费用行为的限制程序工作流程	110
第七节 选定房地产价格评估机构并进行分类评估程序	110
【相关典型案例】	112
第八节 对被征收房屋的调查登记程序	114
一、房屋调查登记制度	114
二、房屋调查登记的方式、方法、步骤	116
三、在房屋调查登记时告知被征收人不予配合的风险	116
第九节 拟定征收补偿方案与征求公众意见程序	117
一、房屋征收部门拟定征收补偿安置方案	117
二、征收补偿安置方案应由市、县级人民政府组织论证	118
三、征收补偿安置方案应公布征求公众意见	118
四、实践中征求公众意见应注意的问题	119

五、棚户区改造建设项目房屋征收补偿方案注意问题	120
六、笔者整理的《房屋征收补偿方案参考文本》	121
第十节 征求公众意见的公布与旧城区改建补偿方案的听证程序	131
一、征求公众的意见后要将修改的情况予以公布	131
二、旧城区改建房屋征收补偿安置方案的听证程序	131
三、召开听证会时应注意的问题	131
第十一节 房屋征收的社会稳定风险评估程序	132
一、房屋征收决定前的社会稳定风险评估程序	132
二、当前房屋征收社会稳定风险评估存在的问题	135
三、房屋征收社会稳定风险评估的责任主体（谁来评）	135
四、房屋征收社会稳定风险评估的内容（评什么）	135
五、房屋征收社会稳定风险评估的工作流程（如何评）	138
六、房屋征收社会稳定风险评估报告的格式与要求	141
七、国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估	143
八、国家发展和改革委员会重大固定资产投资项目社会稳定风险评估 分析篇章和评估报告编制大纲	144
第十二节 房屋征收的决策程序及对征收补偿费用的拨付与监管程序	145
一、作出房屋征收决定的决策程序	145
二、对征收补偿费用的拨付与监管程序	145
第十三节 对未经登记的建筑的调查认定和处理程序	147
一、对违法建筑的认定、处理与补偿	148
二、对于临时建筑的认定、处理和补偿	148
三、征收房屋时对未登记的房屋的处理原则	148
四、征收房屋时对违反《中华人民共和国城乡规划法》的违法建筑物、构筑物设施可以实施非诉强制拆除	149
【相关典型案例】	151
【相关典型案例】	153
第十四节 房屋征收决定的公告与宣传解释程序	155

一、房屋征收决定的作出与公告	155
二、房屋征收决定公告应准确告知救济权利和期限	155
三、房屋征收补偿的宣传解释工作	156
四、房屋征收决定及其公告的参考文本	156
第十五节 国有土地使用权的收回程序	157
一、被征收房屋的国有土地使用权的收回与补偿	157
二、相关法条的规定与理解	158
三、采取注销土地使用权证和房屋所有权证的方式收回国有 土地使用权并剔除房屋所有权权利	159
第十六节 对不服房屋征收决定的救济程序	162
【相关典型案例】	163
第六章 国有土地上房屋征收补偿制度	185
第一节 房屋补偿程序（流程）概述	185
一、选定、决定或确定评估机构	185
二、房屋价值的评估与复核鉴定	185
三、选择房屋征收补偿方式、旧城区改建的原地回迁及住房保障	185
四、政府按照补偿项目支付补偿金、补助金并兑现奖励，提 供周转用房	186
五、订立补偿协议及诉讼救济	186
六、作出房屋补偿决定	186
七、赋予被征收人救济权利	187
八、征收补偿档案的建立与补偿费用的审计监督	187
第二节 评估机构的选定、决定与确定及其工作原则	187
一、协商选定或随机确定房地产价格评估机构	187
二、房地产价格评估机构的工作原则以及监督制约机制	188
第三节 房屋价值的分户评估与复核鉴定	189
一、对被征收房屋价值的补偿原则	189
二、对评估结果争议的解决机制	190
三、法规授权住房和城乡建设部制定房屋征收评估办法	191

四、《国有土地上房屋征收评估办法》的主要内容	191
【相关典型案例】	198
【相关典型案例】	200
【相关典型案例】	201
第四节 房屋征收补偿方式	203
一、房屋征收的两种补偿方式	203
二、对补偿方式的选择权在被征收人	203
三、产权调换时要贯彻住房保障政策	203
第五节 旧城区改建的产权调换安置方式是可原地回迁	204
一、适用原地回迁补偿安置方式的条件	204
二、市、县级政府对符合原地回迁条件的被征收人提供的用于 产权调换的房屋其所处的位置应是原改建地段或就近地段	204
三、性质为强制性条款	204
【相关典型案例】	205
第六节 住房保障	206
第七节 补偿项目与补助奖励	207
一、房屋征收补偿主体	207
二、政府对被征收人应予补偿的项目	207
三、政府制定房屋征收与补偿的补助和奖励办法	208
第八节 搬迁费、临时安置费及周转用房	209
第九节 停产停业损失补偿的确定原则	209
【相关典型案例】	210
第十节 订立补偿协议及诉讼救济	212
一、房屋征收补偿协议的特殊性及其主要内容	212
二、《国有土地上房屋征收补偿安置协议参考文本》	212
三、通过诉讼解决征收补偿协议纠纷	220
第十一节 作出房屋征收补偿决定	221
一、市、县级人民政府作出房屋补偿决定的基本程序	221
二、市、县级人民政府作出房屋补偿决定的前提条件	221

三、房屋征收补偿决定的公平原则与法定内容	222
四、依法送达房屋征收补偿决定书	223
第十二节 赋予被征收人对补偿决定不服的救济权利	223
【相关典型案例】	224
第十三节 征收补偿档案的建立与补偿费用的审计监督	249
一、建立征收补偿档案并应公布分户补偿情况	249
二、房屋征收补偿档案的内容	250
三、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	250
第七章 国有土地上房屋征收的强制搬迁制度	252
第一节 先补偿、后搬迁及对非法逼迁行为的禁止	252
一、征收房屋应坚持先补偿后搬迁的原则	252
二、被征收人应履行按时搬迁义务	253
三、禁止采取非法手段逼迫被征收人搬迁	253
第二节 “裁执分离”机制与强制搬迁	254
一、强制搬迁的立法原意与“裁执分离”机制的创立	254
二、最高人民法院制定《执行补偿决定案件司法解释》的背景	255
三、制定《执行补偿决定案件司法解释》的目的	256
四、受理强制执行房屋征收补偿决定案件的条件	257
五、受理强制执行征收补偿决定申请的程序	258
六、对征收补偿决定进行审查的标准	258
七、作出是否准予执行裁定的程序	258
八、强制执行房屋征收补偿决定一般由政府组织实施	259
九、正确理解行政机关实施强制拆（搬）迁与人民法院实施 强制拆（搬）迁并行机制的意义	259
第八章 国有土地上房屋征收补偿活动中的法律责任	261
第一节 市、县级人民政府及房屋征收部门工作人员的法律职责	261
一、法律职责的主体是市、县级人民政府以及房屋征收部门 的工作人员	261

二、违法行为的情形	261
三、承担法律责任的形式	262
第二节 非法逼迁行为的法律责任	263
第三节 非法阻碍征收补偿工作的法律责任	266
第四节 违法占有征收补偿费用的法律责任	266
第五节 违法评估的法律责任	269
一、行政责任	269
二、造成损失的承担民事赔偿责任	270
三、构成犯罪的，依法追究刑事责任	270

下篇 房屋征收补偿与诉讼救济实务操作

第九章 房屋征收与补偿行政案件的受案范围及管辖	275
第一节 行政诉讼受案范围的基本规定	275
一、《中华人民共和国行政诉讼法》规定的行政诉讼受案范围	275
二、《中华人民共和国行政诉讼法》规定的不属于行政诉讼的 受案范围	276
第二节 房屋征收与补偿行政案件受案范围的实务操作	276
一、三种“法定”、“典型”的房屋征收补偿行政案件	276
二、房屋征收补偿程序中其他可诉的行政行为	277
三、房屋征收与补偿程序中不可诉的内部行政行为	279
四、房屋征收与补偿程序中不成熟的行政行为不可诉	279
第三节 行政诉讼案件管辖的基本规定	280
一、确定行政诉讼管辖的主要意义	280
二、行政诉讼的管辖分类	281
第四节 房屋征收与补偿行政案件管辖的实务操作	284
一、房屋征收与补偿行政案件的地域管辖	284

二、房屋征收与补偿行政案件的级别管辖	284
三、申请强制执行房屋征收补偿决定行政案件的管辖	284
第十章 房屋征收与补偿行政案件原告被告主体资格	286
第一节 行政诉讼原告主体资格的基本规定	286
一、确立行政诉讼原告主体资格的标准	286
二、行政诉讼原告的类型	287
三、行政诉讼原告资格的转移	289
四、具备原告主体资格不等于就具备了起诉的条件	289
第二节 房屋征收与补偿行政案件原告主体资格认定实务操作	290
一、房屋被征收人是房屋征收与补偿行政案件当然的原告	290
二、与房屋征收决定和补偿决定有利害关系的人可以成为原告	291
三、房屋被征收人签订征收补偿协议后无权对房屋征收决定 提起行政诉讼	291
第三节 行政诉讼被告主体资格的基本规定	292
一、行政诉讼被告的基本概念	292
二、直接诉讼的案件中被告资格的确认	293
三、经复议的诉讼案件中被告资格的确认	293
四、复议机关不履行法定职责诉讼案件中被告资格的确认	293
五、授权行政法律关系诉讼案件中被告资格的确认	293
六、行政委托法律关系中诉讼案件被告资格的确认	294
七、被撤销的行政机关被告资格的确认	294
八、共同被告的确认	295
九、在行政审批关系中被告资格的确认	295
十、被告的变更与追加	295
第四节 房屋征收与补偿行政案件中被告的主体资格认定实务 操作	296
一、市、县级人民政府是房屋征收决定和房屋补偿决定行政 案件的被告	296