

秦兵拆迁律师团队 ■ 编著

ZUIXIN FANGWUZHENGSHOU YU BUCHANGTIAOLI JIEXI

最新房屋征收与 补偿条例解析



中国政法大学出版社

最新房屋征收与 补偿条例解析

秦兵拆迁律师团队 ■ 编著



中国政法大学出版社

2012 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

最新房屋征收与补偿条例解析 / 秦兵拆迁律师团队编著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5620-4112-2

I. 最… II. 秦… III. ①土地征用-补偿-法律解释-中国 ②房屋拆迁-补偿-法律解释-中国 IV. ①D922.395 ②D922.181.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第258614号

- 书 名 最新房屋征收与补偿条例解析
ZUIXIN FANGWU ZHENGSHOU YU BUCHANG TIAOLI JIEXI
中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮政编码100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908290(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 5.625印张 120千字
- 版 本 2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4112-2/D·4072
- 定 价 19.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

编委会成员

主 编 秦兵

编 委 张朝辉 张 华 刘伟涛

乔 威 马传贞 王佳红

田 军 宣继璇 孙曼丽

乐祥立



致中国的被拆迁人 序言

1998年，我刚做执业律师两年，当时北京的拆迁刚刚开始进行，我对拆迁中诸多法律问题还不能完全理解，不明白在拆迁中被拆迁人的权利应当如何。

那时互联网还没有大规模兴起，我只能去图书馆找些资料，但关于拆迁的研究性书籍却非常少，全世界可能只有中国才会遇到这种情况。

后来，我陆续承办了一些案件，我感觉到为了维护被拆迁人正当权益不受侵害，除了寻找法律依据外，还要寻求法理上的理论支持。

2003年毕文强来我这里做实习律师，2006年杨在明也加入进来，2007年大家准备开一家救民于水火的律师事务所，这样毕文强命名的盛廷律师事务所于2007年5月24日正式成立。

当时我们把律师所定位于专业向被拆迁人提供法律服务，全所律师承办了很多拆迁案件，为众多被拆迁人争取了巨大的应得利益。

一方面，我们取得了一些令人满意的成绩，另外一方面，我发现合伙律师所有一些天然的制度问题无法解决。

我认为律师向客户提供的是法律服务产品，凡是产品必须

要有质量控制，唯有加强管理才能确保质量，案件质量控制是保护客户利益的管理利器。

合伙制律师事务所有天然的组织缺陷，重大事项都需要数名合伙人共同签字，管理效率太低，很多管理事项几乎是做不成的。

2008年初我离开盛廷所，成立了建唐公司，我希望把建唐公司建设成一家专业的管理拆迁律师事务所咨询公司。

我原来强调诸多管理制度，例如：封闭训练、案件招标、模拟开庭、目标管理、档案评分，这些管理措施效果明显，但投资巨大，只有公司才能调动数十名人员完成这些复杂的管理事项。

建唐公司管理的第一家律师所是北京市京华律师事务所，经过三年的努力，建唐公司管理规模逐渐扩大，除在北京管理着数家律师事务所外，还在外地开拓市场，合作伙伴的数量不断增长。

建唐公司之所以能够为律师所提供专业的管理服务，是因为拥有一个专业的拆迁律师团队——秦兵拆迁维权律师团。

团队自成立以来，一直秉持“匡扶正义”的理念，只为被拆迁人提供维权法律服务，为了帮助处于弱势地位的被拆迁人，我们除了提供日常的法律咨询以外，还在周日下午为公众开设一项专业课程——拆迁维权普法讲座。

截止到2012年6月底，已经开设讲座70余期，最多时有来自全国的近百名听众，挤满位于朝阳门的公司大厅。

很多被拆迁人在听完讲座以后，感觉到对拆迁法律的理解更加深刻了，过去他们认为法律是僵化的，经过律师的讲解，

大家发现法律是活的，同一个法条会有不同的数种用法，结果也会截然不同。

广大听众多次要求把文字版的讲稿印刷出来，但讲课稿毕竟都是独立的主题，内容零散。因此我们有了出书的想法，经过团队成员的共同努力，现在我们的第一本拆迁维权书籍终于要和大家见面了。

本书是对每周举办的拆迁维权普法讲座内容进行了系统编辑，全书共15讲，分为上下两篇，上篇是对相关征收的法条进行详细讲解，下篇是对拆迁典型案例的讲解。

自2010年1月29日国务院法制办第一次公布《国有土地上房屋征收与补偿条例》征求意见稿之后，新征补条例的内容引起了各界热议，公众就新条例的补偿标准、补偿程序、公共利益和征收程序等问题展开了广泛的讨论。

作为身处拆迁维权一线的律师，我时时刻刻关注着拆迁案件，并关注着征补条例的出台。新条例在2011年1月21日颁布实施，但并不能解决所有拆迁中遇到的问题，被拆迁人对新条例的内容还是有很多困惑和误解，主要表现在以下几个方面：

首先，他们不清楚条例的适用范围，不清楚新条例在化解拆迁矛盾时所起的作用，却简单的认为一部条例的出台能解决正面临的所有棘手问题；

其次，他们认为新条例颁布意味着“强制拆迁”已经从我国的法律中彻底消失；

再次，他们错误的认为新条例出台后，能真正全面实现合理补偿并会严格适用“先补偿、后搬迁”原则。

.....

此书对这些问题进行了全面的解答。我们希望公众通过此书，对征补条例有一个正确全面的认识。同时也希望本书能够为被拆迁人维权提供法律指导。

同时，作为全国率先举起征收维权大旗的专业律师团队。我们从征补条例一出台就开始关注它在实践中的应用情况。

从今年我们团队承办的案件来看，实施征收对于政府而言是一个全新的领域，加之缺乏具体实施细则的支持，所以在实践中实施的征收程序与征补条例中的规定并不完全相符。

作为被征收人而言，很多人甚至还没办法明白征收与拆迁的区别，更不用说利用这部条例维护自己的合法权益了！所以对于被征收人来说，想要取得合理的补偿还是要通过专业征收律师的帮助，才能最大程度的维权成功。

最后，感谢团队成员对本书所付出的努力，没有他们提供一手的资料，本书不可能完成。

本书中所引用的案例是我们团队律师根据多年办案经验总结出拆迁案件最常见几类情况。案例中使用的人物名称皆为化名，如有雷同纯属巧合。

欢迎各界人士批评斧正。

秦 兵

2012年7月8日



目 录

致中国的被拆迁人 序言	(I)
-------------------	-------

上篇 法律解读

第一讲 中国征地制度概述	(3)
第二讲 《国有土地上房屋征收与补偿条例》解读	(20)
第三讲 《国有土地上房屋征收评估办法》解析	(42)
第四讲 《城市房屋拆迁管理条例》与《国有土地上 房屋征收与补偿条例》的区别	(62)

下编 案例研究

第五讲 私房遭司法强拆后利益的剥夺与回归	(81)
第六讲 绿化隔离带拆迁 ——一个似乎可以不守法的拆迁	(88)
第七讲 当承租公房遭遇拆迁之后	(96)
第八讲 集体土地上企业承租人拆迁利益的碰撞	(104)
第九讲 在建期房拆迁 ——业主寒心风雨无阻维权路	(112)
第十讲 拆迁风雨后, 亲情与拆迁补偿的激烈碰撞	(119)

2 最新房屋征收与补偿条例解析

- 第十一讲 时隔八年后权利意识的苏醒 (124)
- 第十二讲 违章建筑认定强拆之后利益的博弈 (133)
- 第十三讲 租赁土地办企业遇到拆迁可维权 (141)
- 第十四讲 当农民集体面对大国企的拆迁 (150)
- 第十五讲 被拆迁户自力救济穷尽后的律师维权路 (159)

上篇 法律解读



第一讲

中国征地制度概述

一、土地征收制度内涵

（一）土地征收的概念

征地制度是我国《宪法》、《物权法》、《土地管理法》确定的重要的法律制度。包括土地征收和土地征用。在 2004 年前，“土地征用”内涵等同于“土地征收”。《中华人民共和国宪法修正案》后，征地制度中原有的“土地征用”被“土地征收”取代，新的“土地征用”成为另一种意义的制度。

土地征收是指国家为了公共利益的需要，行政主体利用国家强制力，按照法律规定的程序，将一定范围的集体土地所有权强制转为国家所有，并依法给予相应补偿的一种法律行为。

（二）土地征收的特征

1. 土地征收具有国家强制力。征收是一种政府行为，是政府的专有权力，征收的主体是国家，具体由县级以上地方人民政府组织实施。政府行政征收权不以当事人双方的合意为前提，不需要经过土地所有权人的同意，土地所有权人也没有讨价还价的余地，并不得阻挠征地。

2. 土地征收必须遵循法定程序。因为土地征收是严重影响相对人财产权的国家强制制度，必须得到有效的制约。法律规定了严格的征收程序，包括：申报、批准、公告、实施和监督等，不遵守这些程序属于违法征地，征地实施单位要承担相应的法律责任。

3. 土地征收必须进行合理补偿与安置。我国法律规定，征收土地，按照被征收土地的原用途给予补偿，这种补偿是由国家确定标准的一种经济补偿，并不是国家向农民买地的“市场价格”。但是，为保护被征地农民的利益，国务院也规定必须在全面落实安置补偿措施后才能使用被征收土地。

（三）土地征用的概念和特征

土地征用是指国家出于公共利益的目的，基于法律规定的特殊原因，在不改变土地所有权的前提下，通过行政主体运用国家强制手段依法强制取得一定时期土地使用权的一种行政行为。

根据《物权法》第44条规定，土地征用有以下特征：

1. 土地征用的对象包括国有土地使用权和集体土地使用权。
2. 土地征用是一种强制行为，在征用行为实施时不需征得权利人的同意即可实施。
3. 土地征用行为只有在因抢险、救灾等紧急需要的前提下，具有法定权限的机关按法定程序才能实施。三个条件缺一不可。
4. 土地征用法定条件解除后，土地使用权应当及时归还。
5. 土地征用造成一定损失的，应当给予一定的补偿。

二、建国后征地制度的发展

1953 年《国家建设征用土地办法》

这是新中国第一部专门规范“土地征用”的法规，在这部法规里正式提出了“土地征用”概念，即国家或政府为了获得建设项目的实现，可能通过强制性手段收取公有土地、私有土地的所有权或原国有土地使用者的使用权。并建立国家的所有权或使用权。当时之所以用“征用”不用“征收”，是因为“征收”一词在当时被赋予了革命措施的意义，使用“征用”一词，就是为了与“征收”相互区别。

2. 1958 年《国家建设征用土地办法》

建国初期社会主义改造逐步完成后，农村土地由私有制变为社会主义集体所有制。针对国家建设中出现的新问题，也为妥善处理当时严重浪费对土地现象及补偿不足问题，1958 年 1 月 6 日，国务院对 1953《国家建设征用土地办法》进行修订并重新颁布。

3. 1982 年《宪法》

1982 年 12 月 4 日，第五届全国人民代表大会第五次会议通过的 1982 年《宪法》对征地制度作了新的规定，其中第 10 条第 3 款规定，国家为了公共利益需要可以依照法律的规定对土地实行征用。

4. 1982 年《国家建设征用土地条例》

1982 年 5 月，国务院根据《宪法》规定，发布了《国家建设征用土地条例》，第一次比较完整地提出了征用集体土地的概念。

念，并在此后的 1986 年和 1988 年的《土地管理法》中沿用了这一概念。该条例首次明确规定了征用土地补偿费的构成：土地补偿费、青苗补偿费、土地附着物补偿费以及农业人口安置补偿费；对农村剩余劳动力的安置途径调整为：就地农业安置、乡村企业安置、迁队并队安置，以及通过农转非安排到集体或国有企业工作；征地补偿标准调整为：耕地为征用前 3 年平均年产值的 3 至 6 倍，无收益的土地不补偿。

5. 1986 年《土地管理法》

这是我国第一部《土地管理法》。将土地征用的法定事由具体限定为：国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业。

6. 1998 年《土地管理法》

1998 年 8 月，第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议对 1986 年《土地管理法》进行了全面修订，在土地征用制度方面进行了重大调整。同年 12 月，国务院发布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》对征地审批和补偿程序等作了进一步规定。与 1986 年《土地管理法》相比，1998 年《土地管理法》在征地制度方面的变化主要体现在以下方面：土地征用的法定事由，调整为国家为了公共利益的需要；将原有五级土地审批制上升为中央级和省级两级审批制度，使土地征用审批权集中在国务院和省级人民政府。

7. 2004 年《宪法修正案》

2004 年 3 月 14 日，第十届全国人民代表大会第二次会议通过《宪法修正案》，将《宪法》第 10 条的相关内容修订为“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

征用并给予补偿”。同年8月，全国人大常委会对1998年《土地管理法》第2条第4款修改为“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征用并给予补偿”。将其他相关条文中的“征用”均修改为“征收”。

8. 2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》及相关文件

2004年10月，国务院出台的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》要求继续深化征地制度改革，土地征收补偿和安置制度作了进一步规定；2005年8月，国土资源部发布了《关于开展制定征地统一年产值标准和征地片区综合地价工作的通知》提出征地补偿依据将从“前三年主要农产品的平均产值或产量”向“制定征地统一年产值标准和区片综合地价”转变；2006年国务院发布的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，对做好被征地农民就业培训和社会保障工作进行了规定。2008年10月《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》对农村问题中最核心的土地政策做了重大调整。关于土地承包权，《决定》内容称：“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。关于土地流转问题，《决定》提出，要“加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”。关于农村宅基地问题，《决定》提出，要“完善农村宅基地制度，严格宅基地管理，依法保障农户宅基地用益物权”。