

本书以独特、睿智的视角，对农村征地拆迁这一焦点问题做出了精辟深入的阐述。

农村征地拆迁具有其特殊的复杂性和敏感性，作者立足多年的实践经验，详细介绍了土地征收的法定程序、农村房屋拆迁的操作等实务问题，对农村征地拆迁纠纷的防范与处理提出切实可行的解决方案。

中华全国律师协会审定

中华全国律师协会民事专业委员会推荐

王才亮/著

农村征地拆迁 纠纷处理实务



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

房屋拆迁实务指导丛书

5

农村征地拆迁 纠纷处理实务

王才亮/著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村征地拆迁纠纷处理实务/王才亮著. —北京:
法律出版社, 2006. 4
(房屋拆迁实务指导丛书)
ISBN 7-5036-6246-8

I. 农… II. 王… III. 农村—房屋拆迁—土地征用
—民事纠纷—处理—中国 IV. ①D922.35 ②D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 022575 号

©法律出版社·中国

责任编辑/戴伟徐晶	装帧设计/张晨
出版/法律出版社	编辑统筹/法规出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/吕亚莉
开本/850×1168 毫米 1/32	印张/16 字数/410 千
版本/2006 年 6 月第 1 版	印次/2006 年 6 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
重庆公司/023-65382816/2908	上海公司/021-62071010/1636
北京分公司/010-62534456	深圳公司/0755-83072995
苏州公司/0512-65193110	
书号:ISBN 7-5036-6246-8/D·5963	定价:28.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

自序

按照习惯，书稿交印之时要作一序，而我犹豫多日，竟无所得。元宵之后出差于南方某市，当地群众闻讯来宾馆咨询，有一中年男儿说起其承包田被征，房屋被强拆，但因补偿过低而逾期至今未签订合同，激怒开发商后又被告上了法庭。法院判决其不签约之行为影响了开发商之建设，应赔偿开发商之损失百余万元，且以拍卖行政裁决给该人的安置房所得款折抵。于是一位农民在拆迁中真正地回到了其父辈在60年前之处境：贫农——一贫如洗的农民，上无片瓦，下无寸土了。说至此，该中年男儿泣不成声，正应了老话：男儿有泪不轻弹，只是未到伤心处，触景生情，我想起尚未动笔之序，遂定下序的主题：“男人”。

说到男人，社会上有一句话说的是：未生育过的女人非完整之女人；未吃过官司的男人亦非完整之男人。这句话的本意无非是说一个人须如唐三藏一样，什么苦头都吃了，才是修成正果，人生之旅程才为完整。对此，我一直不以为然，因为我们的社会在进步，当使各阶层人民的日子都能越过越红火，多一点甜蜜，少一些痛苦。虽然有的痛苦如女人之生育断不可少，因事关人类之延续，而男人之吃官司当然应越少越显社会的和谐，至于人生之完整亦是人无完人，缺一点也无碍大局。

我作为执业律师，近20年的执业生涯，以每年办案60件计，官司已是经历了逾千场，但都是为他人维权，与自己只是经济上有点联系，收点律师费聊为生计之需。然而，世上之事常不以世人之所想，狗年来临之际，我收到武汉市某区法院之传票，原来是当地

的拆迁公司将我告上了法庭,理由是我所著的《房屋拆迁纠纷焦点释疑》和《拆迁管理与纠纷处理操作指南》两本书中涉及该公司的非法拆迁活动。原告说我在前一本书中不点名地批评该公司在拆迁中“玩起了下三滥的手段,剪断输电线路;切断自来水源;在搬走的住户地板上、墙壁上打洞;拆坏楼梯,叫人黑灯瞎火时摔个半死”。而在后一本书中将被拆迁人给武汉市公安局《行政复议申请书》的原文进行引述,“保留了《行政复议申请书》对该公司及法定代表人的侮辱和诽谤之词”,造成其名誉之严重损害,要求法院判令我停止名誉侵权行为,收回并销毁全部侵权作品;赔偿该公司经济损失15万元,精神抚慰金5万元;为原告恢复名誉、消除影响,并在3家以上全国发行的指定报刊上公开向原告赔礼道歉。我收到诉状的第一感觉是哭笑不得,说什么呢?细一想,此事结局自然有法院的公正判决,但眼前对我有两大好处:一是我本一平凡之人,却因此开创了中国的“三个第一”:第一个因从事法学研究而当被告的人;第一个因拆迁纠纷引发执业律师被诉名誉侵权的人;第一个因批评非法拆迁而当被告的人。二是我为他人代理、辩护、打官司却不是自己吃官司,因而人生不圆满,算不上一个完整的男人,如今感谢武汉的这位拆迁公司的老板及其门客,不仅成全了我的“三个第一”,更成就了我成为一个完整的男人。人生有此际遇,不亦乐乎,尽管要浪费我的宝贵时间与精力,但我一定坦然应对这场是与非。

男人,除了过程上完整的标准之外,还有一个内在的标准,内在的标准又分自然性和社会性,符合内在标准才是人们常说的真正的男人。男人当为雄性,生理上是同一特征,这便是人的自然性标准,而人还有一个社会性的标准。作为男儿就是那座山、那堵墙、那根柱子与梁。这里主要是一个社会责任问题,其中又是内外两个层次。从内的角度,男人应是家庭的顶梁柱,不仅是娶妻生子,繁衍香火,更重要的应是家庭收入的主要来源,能使妻儿衣食

无忧,且家有风波之时,男人要负起维系安全与稳定之责任。对外来说,真正的男人应当对社会负有一定的责任,比如:“国家兴亡,匹夫有责”,这里的“匹夫”,应是指在社会上并无官职的平民身份的男人。而作为执业律师的男人,更是有具体的标准,做善事、做好事是最通俗的说法。《律师文摘》编辑部年前聚会,讨论中国律师与《律师文摘》的使命问题。江平、张思之、邓正来等大师都作了即席发言,我亦以“责任”为由讲开中国律师和《律师文摘》的历史使命,核心是要为社会的进步尽力为之,绝不做伤天害理之事。比如,从事拆迁法律业务,就要把公平放在首位,绝不助纣为虐,去“劫贫济富”。

写到此,我真诚地感谢出版社的编辑,感谢各界朋友在我遭遇困难之时给予关注和支持。因为收到传票之日,正是拙作《农村征地拆迁纠纷处理实务》一书创作的最关键之时。在朋友们的鼓励之下,我夜夜笔耕,终于在元宵之夜完成我关于拆迁问题的第六本书。我清楚地记得那一夜,窗外爆竹声不绝于耳。古老的中国,开放的首都,对烟花鞭炮由禁改限的第一年的热闹使我们的生活更加丰富多彩。人生的旅程较之历史长河是多么的短暂;共和国的半个多世纪看似漫长而较之中华民族的上下五千年也是十分的短暂。但是非法拆迁之痛,给社会带来的创伤,给民众留下的灾难,何时可以抚平?我不知道,我真的不知道,我只知道我尽力了!我常勉励自己应当在有限的时间内多为人类作点贡献,多为他人生活添点甜蜜。行善积德,更以身体力行做善事为首要,我希望我写的这一本书是一本善书,我所做的规范拆迁和维护被拆迁人合法权益的一切是善事,我更希望我能做更多的善事,以无愧我的一生,不负父母之养育之恩。

我的父母都是平民,我却常愧对他们。父亲是个鞋匠,一生为人勤俭和善,却在1994年家境稍宽裕时辞世,没有过上多少温饱的日子。夜深人静之际,先父慈容常在面前,勉励我多学习,补其

一生少读书之遗憾；教育我多做善事，便是行孝也是为子孙后代积德。伟人们均自称是人民的儿子，我辈亦以平民之身份继承前辈平民之身份便足矣，更聊以自慰的是，我们都是为人之子兼为人之父，我们都是男人，在这一点上似乎没有区别。较之我父亲，我反感到我要幸福得多，至少挨的饿不多，受的寒更少。老人一生养了五个儿女，生活清贫，我则感谢衣食父母的照顾，虽未富却是酒肉不缺。而且我比父亲更自豪的是，我以平民之身能较多地关注社会的进步，关心千百万普通群众的安居乐业问题，所以面对着困难与挑战，我坦然应对。

十多年来，我的名片背后一直引用着毛主席一段语录来与朋友们共勉：我们的同志在困难的时候，要看到成绩，要看到光明，要提高我们勇气。这段话，我想还会用很久。引之为序之结尾。

才亮 2006 年 6 月 17 日夜于京城寓所

目 录

自序	(1)
第一章 农村征地拆迁法律制度综述	(1)
第一节 征地拆迁法律基本理论	(1)
一、征地拆迁法的概念与特征	(1)
二、征地拆迁法的渊源	(3)
三、征地拆迁法的适用	(7)
第二节 农村征地拆迁活动简述	(10)
一、农村征地拆迁行为的定义	(10)
二、征地拆迁行为的分类	(15)
第三节 农村土地征地拆迁司法行为	(18)
一、征地拆迁争议的行政裁决和争议	(18)
二、征地拆迁争议的法院裁判	(21)
三、征地拆迁诉讼的管辖问题	(35)
四、法院裁判存在的严重问题	(40)
第四节 走出农村征地拆迁的理论误区	(44)
一、必须确立效率与公平统一的原则	(44)
二、关于土地储备制度的规范问题	(76)
第二章 土地征收的法定程序	(84)
第一节 征地报批的一般程序	(84)

一、中国土地制度变化之思考	(84)
二、现行土地征收的申请程序	(88)
三、农用地转用审批程序	(90)
四、农用地转用审批的例外规定	(98)
五、农用地转用的审查程序	(99)
六、农用地转用审查报批的四个具体规定	(103)
第二节 征地审批和实施的一般程序	(108)
一、审批权限政府职责	(108)
二、征地的实施	(116)
三、耕地的补偿	(120)

第三章 农村房屋拆迁的法理研究

(129)

第一节 农村集体所有建设用地使用权	(129)
一、农村集体所有建设用地使用权的概念	(130)
二、农村集体所有建设用地使用权的内涵	(132)
三、农村集体所有建设用地使用权的法律特征	(134)
四、农村集体所有建设用地使用权的种类	(136)
五、农村集体所有建设用地使用权的取得和消 灭	(142)
第二节 农村房屋所有权	(146)
一、农村房屋所有权的概念	(146)
二、农村房屋的概念与分类	(150)
三、我国农村房屋产权结构	(153)
四、农村房屋拆迁的补偿范围	(160)
第三节 关于农村土地所有权与土地使用权的确 权问题	(167)
一、对国家土地所有权的范围的质疑	(167)
二、关于集体土地所有权的确权	(176)

三、关于农村的国有土地使用权的确权	(180)
四、关于农村集体土地建设用地的使用权的确权 与上市流转	(183)
五、土地确权的几个技术性问题	(192)
第四章 农村房屋拆迁的操作	(194)
第一节 农村房屋拆迁模式	(194)
一、目前农村房屋拆迁的不同模式	(194)
二、不同模式的比较与选择	(203)
第二节 农村房屋拆迁许可	(207)
一、申请拆迁许可	(208)
二、许可的审查	(210)
三、拆迁许可的效力	(218)
第三节 农村房屋拆迁的实施	(224)
一、宣传	(224)
二、暂停有关活动	(229)
三、评估	(233)
第四节 谈判与订立拆迁合同	(240)
一、合同的谈判	(241)
二、合同的订立	(257)
第五章 农村房屋拆迁纠纷的防范与处理	(278)
第一节 农村房屋拆迁纠纷当事人行为分析	(278)
一、对政府行为的分析	(279)
二、对被拆迁人的行为分析	(281)
三、对建设单位的行为分析	(284)
第二节 拆迁听证	(285)
一、拆迁听证的法律依据	(286)

二、拆迁听证的一般程序	(289)
三、拆迁听证的文书制作	(297)
第三节 行政协调	(299)
一、重视协调	(299)
二、协调的原则与方法	(300)
第四节 拆迁行政裁决	(303)
一、裁决的启动	(304)
二、裁决的工作程序	(309)
三、中止和终结	(313)
第五节 拆迁行政诉讼	(316)
一、概念和特征	(317)
二、受案范围	(320)
三、管辖	(323)
四、拆迁行政诉讼的参加人	(331)
五、证据和判断	(337)
第六节 拆迁纠纷的行政复议	(347)
一、行政复议的概念	(348)
二、行政复议的基本原则	(348)
三、拆迁纠纷行政复议的范围	(349)
四、行政复议参加人和行政复议机关	(351)
五、行政复议的程序	(355)
第七节 执行	(362)
一、强制拆迁的法律依据	(363)
二、严格控制强制拆迁的实施	(364)
三、执行中的其他问题	(366)
第六章 县级人民政府在征地拆迁中的工作	(373)
第一节 县级人民政府简介	(373)

一、县级人民政府的形式	(373)
二、县级政府职能的新思维	(374)
三、县级人民政府征地拆迁工作分类	(376)
第二节 编制和实施土地总体利用规划、城乡规划、 拆迁规划	(377)
一、土地利用总体规划的编制与实施	(377)
二、城乡建设规划的编制与实施	(380)
三、拆迁规划的编制与实施	(383)
四、用地规划、建设规划、拆迁规划之间的关系	(385)
五、执行规划或计划中存在的问题及对策	(385)
第三节 制定补偿标准、确定安置渠道	(387)
一、制定征地拆迁规范性文件的法律依据	(388)
二、制定原则与程序	(389)
三、征地拆迁规范性文件的主要内容	(393)
第四节 制定、报批征地方案及补偿安置方案、实 施征地	(396)
一、征地报批程序	(397)
二、征地批准后实施程序	(398)
第五节 处理争议	(400)
一、政府协调	(400)
二、行政复议	(401)
三、处理争议中存在的问题	(402)
第七章 中国拆迁制度争论的 10 个问题	(405)
第一节 拆迁制度的地位之争	(405)
一、发展阶段	(406)
二、混乱时期	(407)

三、反思期	(408)
第二节 拆迁制度的改革之争	(409)
一、公平和效率的问题	(409)
二、公共利益的界定问题	(411)
三、立法制度中的舆论导向问题	(413)
第三节 拆迁制度的适用范围之争	(415)
第四节 拆迁制度的效率之争	(419)
第五节 拆迁的渊源之争	(422)
第六节 房屋拆迁活动的主体之争	(424)
一、政府的角色,即拆迁活动的管理机构	(424)
二、拆迁人的范围之争	(425)
三、被拆迁人的范围之争	(426)
第七节 补偿方式之争	(426)
一、足额补偿还是差额补偿	(426)
二、实物补偿还是货币补偿	(427)
第八节 房屋用途之争	(428)
一、改变房屋用途政府是否要管	(428)
二、怎样补偿才属适当	(429)
第九节 拆迁管理程序之争	(430)
一、公示范围问题	(430)
二、听证问题	(431)
三、撤销和注销的程序问题	(431)
第十节 土地性质之争	(432)
一、划拨与出让	(432)
二、原始取得	(433)
附录(一)	(434)
1. 征地流程图	(434)

2. 拆迁流程图	(435)
3. 征地拆迁安置补偿计算公式	(437)
附录(二)	(439)
相关法律、法规、规章、地方性法规	(439)
中华人民共和国土地管理法	(439)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(454)
国土资源部关于贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》若干问题的意见	(463)
中华人民共和国农村土地承包法	(466)
基本农田保护条例	(474)
征用土地公告办法	(478)
国土资源部关于加强征地管理工作的通知	(481)
国土资源部关于进一步规范建设用地审查报批工作有关问题的通知	(484)
北京市实施《中华人民共和国土地管理法》办法(节录)	(486)
北京市集体土地房屋拆迁管理办法(节录)	(487)
北京市宅基地房屋拆迁补偿规则	(490)
上海市实施《中华人民共和国土地管理法》办法(节录)	(491)
上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定(节录)	(491)
广东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(节录)	(493)
广东省交通基础设施建设征地拆迁补偿实施办	

法(节录)	(494)
最高人民法院关于村民因土地补偿费、安置补 助费问题与村民委员会发生纠纷人民法院应 否受理问题的答复	(498)
后记	(499)

第一章 农村征地拆迁法律制度综述

近些年来,随着城市化进程的加快,城市空间急剧扩张,加上工业园区、公路、铁路等基础设施建设,征地拆迁问题凸显,由此,征地拆迁法律制度也备受人们关注。笔者长期从事拆迁法律实务研究,因而也一直关注这一法律的形成、完善,但受国内法学界的影响,对征地拆迁这一法律现象研究较多,而从法理上作更全面的研究则不足,在本章中将尽力弥补这一缺陷。

第一节 征地拆迁法律基本理论

一、征地拆迁法的概念与特征

(一)概念

征地拆迁法,即征地拆迁法律制度,是指调整国家征地管理机关批准或授权有关单位为了社会公共利益的需要,依法对集体所有的土地予以征收、征用并将土地上的房屋予以拆除,房屋的使用人予以搬迁,国家对房主予以补偿安置的全部法律关系的法律规范的总和。

(二)特征

征地拆迁法具有以下特征:

1. 征地拆迁法作为我国法律的重要组成部分之一,它具有法律的一般特征,是国家制定或认可、体现统治阶级意志、以国家强制力保证实施的行为规则。

征地拆迁法的内容由现阶段的城乡人民群众的物质生活条件

所决定,是社会主义初级阶段的产物。它以国家的意志表现出来,其外在表现形式为能调整拆迁法律关系的,由国家制定的宪法、法律、法令、条例、办法、决议、指示等规范法的法律文件,以及国家认可的判例、习惯和国际条例与惯例。非经国家制定或认可,不能成为征地拆迁法的内容。

近几年,国家权力机关和地方权力机关发布的涉及拆迁的规范性法律文件甚多,其中互相冲突之处不少,某些在实施时引起混乱。对此我们应当根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》的规定加以取舍。凡经法定立法机关和立法程序产生的法律文件,非依法不能任意撤销和变更,但与宪法和立法法规定相违背的内容,自始无效。凡与宪法、法律相冲突的规范性文件,均不能采用,以维护宪法和法律的尊严和社会主义法制的统一。

2. 征地拆迁法调整的是集体土地被征收、征用而产生的拆迁法律关系,是调整征地拆迁活动当事人和征地拆迁活动参与人的权利义务的法律规范的总和。

征地拆迁法既调整对集体土地的征收法律关系,也调整对集体土地的征用法律关系;既调整集体土地上非住宅房屋的拆迁法律关系,也调整宅基地上的住宅房屋的拆迁法律关系。但是征地拆迁法不调整地上没有房屋等建筑物、构筑物的农用地或荒地的单独的土地征收、征用关系。

3. 征地拆迁法是土地管理城乡建设和非国有财产保护法律的重要组成部分。

征地拆迁法尽管有其特殊性,但从体系上说,是为我国的城乡建设服务,属于城乡建设和非国有财产保护法律的一个重要组成部分。它与其他法律有交叉,但不能兼容,如与城市规划法、房地产法的关系十分密切,却不是子与母的关系。其土地征收、征用部分的内容是土地管理法的延伸,有着配套法规的内容但又限于为土地管理法配套的内容,二者不能完全兼容。在宪法修改之后,