

**Professional
&
Practical**

Practice Analysis and Cases Reviewing
on Dismantlement Disputes Settlement

征地拆迁纠纷 实务精解与百案评析

王优银 ◎ 主编

▲ 集体土地征收

▲ 国有土地上房屋征收

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

征地拆迁纠纷 实务精解与百案评析

Practice Analysis and Cases Reviewing on Dismantlement Disputes Settlement

主 编：王优银

撰稿人：杜红梅 黄莹莹 李 宁 邓海凤

董再国 冯振兴 王光辉



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

征地拆迁纠纷实务精解与百案评析/王优银主编. —北京: 中国法制出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4567 - 2

I. ①征… II. ①王… III. ①土地征用 - 民事纠纷 - 案例 - 中国 ②房屋拆迁 - 民事纠纷 - 案例 - 中国 IV. ①D922. 395 ②D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 102990 号

策划编辑 赵 宏 (health-happy@163.com)

封面设计 李 宁

征地拆迁纠纷实务精解与百案评析

ZHENGDI CHAIQIAN JIUFEN SHIWU JINGJIE YU BAIAN PINGXI

主编/王优银

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2013 年 5 月第 1 版

印张/20 字数/403 千

2013 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4567 - 2

定价: 58.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66010483

市场营销部电话: 010 - 66033296

邮购部电话: 010 - 66033288

序 言

中国，是一个历史悠久的农业大国。中国人，对土地、房屋天生有一种依赖感，这种依赖感源于对“家园”的渴望。伴随着城市化进程的推进，各地因征地拆迁引发的矛盾频发。纵观历史长河，亦未曾有任何一个时代比今天的征地、拆迁矛盾更尖锐。

就立法现状看，无论是《宪法》、《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《合同法》，还是《国有土地上房屋征收与补偿条例》，均有条文对征地拆迁活动进行规范，但鉴于某些规定不甚具体、操作性不强，立法体系的完善性仍有待提高。就执法情况而言，封建王朝虽然离我们已百年之久，然“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的思想却并未随之散去，不乏有行政机关滥用职权甘做征地拆迁的幕后推手，导致行政机关公信力下降和征地拆迁矛盾激化。就司法环境而论，行政干预司法的状况屡见不鲜，征地拆迁案件“立案难、举证难、执行难”，公民依法维权的道路不通畅，也客观上导致了案件上访率居高不下的情况发生。

北京圣运律师事务所作为中国首家行政法专业律师事务所，秉持做人“奉圣贤之道济世安民”、办案“运筹帷幄决胜华夏九州”之箴言，承诺只为被征收人、被拆迁人维权。自成立以来，律所已代理征地拆迁案件数千件，案件覆盖全国近30个省、自治区、直辖市。作为一线法律工作者，圣运人对实务瓶颈、制度挑战以及普通民众维权路上的辛酸与困境，体味至深，也因此对自己所从事的维权事业深感责任重大。

作为社会的一份子，广大被征收人、被拆迁人对于合法的征地拆迁是十分理解和支持的，因此，任何征地拆迁必须以公共利益为前提，以提高最广大人民的幸福指数为立足点和根本追求，依法推进，否则就是对权利的侵犯和践踏。要做到这一点，需要立法、行政、司法机关严格依法办事，需要律师界同仁的协同努力，更需要公民法律意识的深刻觉醒。希望通过这本书可以使更多人了解征地拆迁，对促进相关机关依法办事，公民依法维权有所裨益。

目 录

Contents

导 读	1
-----------	---

集体土地篇

第一章 集体土地征收	11
1. “以租代征”属于非法行为	11
2. 集体土地征收涉及基本农田的，应由国务院批准	14
3. 市政府是否可以以“村改居”方式将集体土地收归国有	16
4. 省政府能否化整为零将单个建设项目所需集体土地拆分不同批次进行征收	18
5. 以信息公开程序确认区政府未经批准违法征地	21
6. 土地征收批准文件超过两年自动失效	24
第二章 集体土地上房屋拆迁管理	28
7. 县政府以收回国有土地使用权的方式对集体土地房屋实施拆迁	28
8. 县政府有无权力对集体土地上房屋实施强制拆迁	30
9. 地方政府规章可否针对集体土地上房屋设定拆迁许可	32
10. 国土资源局无权对农村房屋实施强制搬迁	38
第三章 补偿安置	40
11. 征收集体土地时未予安置补偿，纳入城市规划区的应参照执行国有土地上房屋征收补偿标准	40
12. 对征地安置补偿方案有异议的救济途径	42

13. 被征收土地青苗补偿费应当支付给产权人	45
14. 放弃统一安置的村民可以要求给付安置补助费	47
15. 被拆迁人签署安置补偿协议后,发现房屋不在拆迁范围	50
16. 签署空白拆迁补偿合同后发现补偿标准不合理该如何处理	52
17. 拆迁人以签字盖章为由将被拆迁人签字的补偿安置合同取走后修改该 如何处理	54
18. 养殖场等设施农用地建设,无需城乡规划部门颁发建设用地规划许可证 ...	55
19. 厂房被认定为违法建筑时如何维权	61
第四章 救济途径	65
20. 行政复议可附带抽象行政行为审查	65
21. 复议机关应履行复议职责	68
22. 对国土局接到查处申请作出的信访答复不服,当事人可以依法提起复 议、诉讼	71
23. 县城乡建设管理局接到查处申请后未作回应,如何救济	73
24. 不服省政府作出的土地征收批复,经本级政府复议后,可向国务院申 请裁决	76
25. 征地报批前未履行告知义务可诉	78
26. 征地批复作出前未履行听证义务可诉	82
27. 市政府未履行征地公告义务,具有可诉性	86
28. 征地批复行为是否属法院受案范围	88
29. 市政府转发省政府的征地批复能否作为可诉的具体行政行为	90
30. 针对土地行政强制行为,农村无证房屋所有人有诉权	94
31. 集体土地实际使用权人的原告资格	96
32. 拆迁人是否可以排除妨害为由提起民事诉讼	97
33. 法院不可误读最高院下发文件的精神拒绝立案	99
34. 法定起诉期限内向法院邮寄起诉材料遭拒收,如何处理	102
35. 中院可否指定基层法院审理被告为市辖区人民政府案件	105
36. 被告无正当理由逾期提供证据应视为被诉具体行政行为没有依据	108
37. 庭审中被告仅提交证据复印件如何应对	110
38. 暴力抗拒强拆是否构成妨害公务罪	112
39. 房屋被强拆如何提起行政赔偿	115

国有土地篇

第五章 房屋征收及拆迁管理	119
40. 《政府信息公开条例》施行前形成的政府信息，应当依照条例规定予以公开	119
41. 住建局能否以涉及第三方商业秘密为由拒绝公开拆迁文件	123
42. 房屋征收决定作出前向第三人出让土地	126
43. 网上公布的征收公告能否视为被征收人已经知晓	128
44. 如何应对城市房屋拆迁许可证多次延期	130
45. 超过拆迁期限实施拆迁违法	132
46. 土地储备中心并非合法的拆迁人	134
47. 可否以同意开展项目前期工作的批复代替立项文件作出拆迁许可	137
48. 可否以建设项目选址意见书代替立项文件作出拆迁许可	139
49. 补偿安置资金证明不合法如何处理	140
50. 建设用地批准文件早于建设用地规划许可证，拆迁许可证被撤销	142
51. 拆迁人伪造拆迁协商笔录申请裁决如何处理	145
52. 拆迁许可诉讼尚在进行中，裁决程序应当中止	148
53. 裁决机构受理房屋拆迁裁决申请后应组织调解	150
第六章 评估与补偿安置	153
54. 拆迁人单方委托的评估公司出具的评估报告，不能作为裁决依据	153
55. 评估人不具备法定评估资格，作出的裁决应依法撤销	159
56. 评估报告未经合法送达，作出的裁决应依法撤销	166
57. 剥夺被拆迁人货币补偿与房屋置换选择权作出的裁决，应予以撤销	174
58. 房屋评估价值偏低时如何救济	177
59. 被拆迁人有权选择货币补偿或者房屋置换	180
60. 历史遗留问题导致的无证房屋应当给予安置补偿	182
61. 无证建筑被罚款后如何认定	184
62. 加盖房屋争取无证房补偿款是否构成刑事诈骗	186
63. 无产权证房屋被认定为产权不明房屋面临强拆如何应付	190

64. 国有土地上产权不明房屋征收补偿程序	194
65. “住改非”房屋的补偿	196
66. 国有土地上房屋征收停产停业损失的计算	202
67. 公房承租人的补偿安置权利	206
68. 城市房屋拆迁次承租人能否获得补偿	209
69. 承包国有农场土地使用权被收回能否获得补偿	211
70. 以限制人身自由为要挟, 强迫被征收人签订补偿协议是否有效	214
71. 限制民事行为能力人签署的补偿协议被确认无效	217
72. 夫妻共有房屋, 只一方签订拆迁补偿协议无效	219
73. 继承房屋, 继承人之一与拆迁人签订补偿协议无效	222
74. 开发商虚构回迁房骗迁, 回迁合同被法院认定无效	224
第七章 救济途径	227
75. 行政机关作出具体行政行为时未告知相对人复议权, 复议期限的确定	227
76. 复议机关逾期不作出复议决定时如何救济	230
77. 不予受理复议申请决定属于行政诉讼的受案范围	233
78. 驳回复议申请决定是否可诉	236
79. 国有土地上房屋征收拆迁案件管辖法院的确定	239
80. 针对立项核准批复提起的行政诉讼是否属法院受案范围	242
81. 拆迁许可证延期行为可诉	250
82. 拆迁中的规划许可行为可诉	252
83. 行政机关违法强拆的行为是可诉的具体行政行为	255
84. 法院以裁决已作出为由, 裁定对拆迁许可证案件不予受理	257
85. 被征收人对补偿决定不服可提起复议、诉讼	261
86. 当面递交起诉材料, 法院拒绝出具材料接收清单如何应对	263
87. 被申请人未在复议程序中提交的证据, 不能作为法院认定被诉具体行政 行为合法的依据	269
第八章 强制搬迁及房屋拆除	274
88. 《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行后, 政府不得责成有关部门强 制拆迁	274
89. 责令限期拆除行为是行政强制措施而非行政处罚	275

90. 城市管理执法局对违法建筑作出责令限期拆除行为超越职权	278
91. 签订安置补偿协议后拒绝搬迁，镇政府强拆房屋亦违法	282
92. 拆迁遭遇停水停电时如何维权	284
93. 房屋遭遇强拆，如何确认违法主体	287
94. 征收补偿决定，在复议或诉讼过程中应否停止执行	290
95. 裁决作出后，拆迁人可否申请法院先予执行	294
96. 管辖权尚未确定，法院即作出先予执行裁定是否合法	298
97. 行政机关超出期限申请强制执行，法院不应当受理	300
98. 评估报告未经评估专家委员会鉴定，行政裁决不应准予强制执行	303
99. 法院能否作出执行通知书强制拆除国有土地上房屋	305
100. 因强制拆除房屋造成财产损失金额如何认定	307
后 记	309

导 读

一、征地拆迁法的渊源

至今为止，关于征收征用土地房屋及其涉及到的拆迁问题（以下简称“征地拆迁”）尚未单独立法，因此，也谈不上一部完整的法典，目前法律渊源主要由下列法律文件中的相关法律规范所组成。

（一）宪法

《中华人民共和国宪法》第10条第3款规定：“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。”

《宪法》第13条规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的财产权利和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律的规定对公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿。”

《宪法》第22条第2款规定：“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”

《宪法》中还有关于保护和改善生活环境和生态环境，保护林木等相关规定，对调整征地拆迁法律关系均有重要指导作用。

（二）法律

《中华人民共和国民法通则》第5条明确规定，公民、法人的民事权益受法律保护，以条文形式明确了侵犯公民、集体合法财产权所应承担的民事责任。

《中华人民共和国合同法》对规范征地拆迁补偿安置合同的订立、法律效力、履行、解除及违约责任的承担等均有十分重要的指导作用。

《中华人民共和国刑法》规定了对侵犯公民、集体所有财产行为的刑事责任，对征地拆迁活动中，行政机关人员玩忽职守、徇私舞弊以及司法人员枉法裁判的违法行为都规定了相应的刑事责任。

《中华人民共和国物权法》第42条规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。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、地上附着物和青苗的补偿费等费用，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。征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁

补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。”

《中华人民共和国城市房地产管理法》第6条规定：“为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。”

《中华人民共和国土地管理法》第2条第4款规定：“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给予补偿。”同时规定了征收土地的批准机关、报批程序、征地补偿项目及标准。第五十八条规定：“有下列情形之一的，由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：（一）为公共利益需要使用土地的；（二）为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的；（三）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；（四）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；（五）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。依照前款第（一）项、第（二）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。”现《土地管理法》正在修订进程中，关于补偿标准等问题可能将有所变动。

《中华人民共和国城乡规划法》对城乡建设中的各项规划的制定及相应责任作出了明确规定，对规范征地拆迁活动有重要指导意义。

（三）法规

《中华人民共和国土地管理法实施条例》对集体土地征收的权限、程序及补偿安置标准作了详细规定。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》对国有土地上房屋的征收和补偿作出了明确规定。

《城市房屋拆迁管理条例》虽然已经被《国有土地上房屋征收与补偿条例》所废止，但是目前尚存在尚未完结的一些城市房屋拆迁案件，需要依据此条例之规定办理。因此，本书中“相关规定”栏目中仍列出了《城市房屋拆迁管理条例》的一些条文。

《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》就大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作作出了特定规定。

除以上行政法规之外，某些地方人大及其常委会也制定了为数不少的地方性法规，鉴于其明确性及可操作性强的特点，对规范拆迁活动，起着重要作用。但是，鉴于地方立法的随意性及受到立法技术的限制，许多地方性法规存在着违反上位法的问题，需要加强其合法性审查。

（四）规章

规章主要是指国务院所属部门制定的规章和地方省级人民政府制定的规章。

国土资源部、住房和城乡建设部、农业部及人力资源和社会保障部关于征地、拆迁、土地承包等相关事项制定了较多的规章等级的法律文件；如《征用土地公告办法》、《国有土地上房屋征收评估办法》、《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》、《国土资源行政复议决定履行与监督规定》、《闲置土地处置办法》等。

（五）其他规范性文件

本类文件主要是指国务院、地方各级人民政府主管部门发出的通知、决定等。如《国土资源部、农业部关于完善设施农用地管理有关问题的通知》、《关于印发〈关于完善征地补偿安置制度的指导意见〉的通知》、《关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》等，此类文件对于规范征地拆迁活动具有重要意义。

（六）立法及司法解释

全国人大、最高人民法院作出的立法及司法解释，是征地拆迁法的重要形式。如《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》、《最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》以及《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》等。

（七）国际条约、公约和惯例

鉴于国际交流的日益广泛，征地拆迁案件也逐步延伸到国际法领域，拆迁当事人有可能出现涉外情形，很可能会涉及到相关国际条约、公约和惯例的适用。

二、征地拆迁法律适用

（一）适用范围

如前所述，因为我国尚不存在一部完整的征地拆迁法，目前，国有土地上房屋征收主要是依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《城市房屋拆迁管理条例》之规定，且这二者之间还存在着适用范围上的差异；而集体土地上房屋是作为集体土地被征收后的地上附着物来进行拆除的，主要是由《土地管理法》及《土地管理法实施条例》加以规范，所以在这里非常有必要做这个区分。

1. 集体土地上房屋拆迁

《土地管理法》第47条规定了征收集体土地的补偿项目，即土地补偿费、安置补助费、被征收土地上的附着物和青苗的补偿费。目前，农村土地征收，根据“房随地走”的原则，集体土地上房屋是作为地上附着物来进行拆迁的。《土地管理法》47条规定，“被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定”，据此，将房屋拆迁补偿标准制定权授权给省、自治区、直辖市。

实践中,很多地方都制定了相关的集体土地上房屋拆迁管理办法,如《北京市集体土地房屋拆迁管理办法》、《上海市征收集体土地房屋补偿暂行规定》、《张家界市集体土地上房屋拆迁补偿安置办法》等。也有许多地方将相关的补偿问题在地方性土地管理法实施细则中加以体现。

然而,由于地方立法的分散性及利益驱动性,目前的集体土地上房屋拆迁立法存在着诸多问题,许多地方的立法规定违反上位法,却仍然在大肆推行。甚至有的地方照搬了城市房屋拆迁的制度,打不成协议的申请裁决,其后由市县人民政府颁发强拆令,这些都是与《土地管理法》、《土地管理法实施条例》等上位法的规定背道而驰的。

2. 国有土地上房屋拆迁

严格来说,做如此表述不甚准确,因为这里涉及到《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》的适用范围差别问题。

2001年11月1日起施行的《城市房屋拆迁管理条例》第2条规定,在城市规划区内国有土地上实施房屋拆迁,并需要对被拆迁人补偿、安置的,适用本条例。而2011年1月21日公布并施行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第1条规定,为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动,维护公共利益,保障被征收房屋所有权人的合法权益,制定本条例。故《城市房屋拆迁管理条例》适用于城市规划区内国有土地上房屋,而2011年1月21日公布并施行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》适用于国有土地上房屋,即只要房屋所在土地所有权性质为国有,无论是其位于城市规划区内还是城市规划区外,都直接适用此条例。

当然,为规范《国有土地上房屋征收与补偿条例》适用,各地也有制定相关实施细则,如《北京市国有土地上房屋征收与补偿实施意见》等。

(二) 时间适用

《土地管理法》实施于1999年1月1日,《土地管理法实施条例》实施于1999年1月1日,2011年1月8日经《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》修订,与集体土地征收相关的两部最重要的法律法规均制定于十几年前,且几乎没有做实质性修订,导致其中很多规定已经不能适应社会经济发展的需要,也是征地拆迁中矛盾频发的原因之一。日前,《土地管理法》修正案草案已提交审议,相信将有些不合时宜的条款会被修订调整。

针对国有土地上房屋征收拆迁活动,在时间上讲存在着几个阶段。

1991年6月1日,《城市房屋拆迁管理条例》(简称旧拆迁条例)正式实施,这是我国第一部城市房屋拆迁管理条例。

2001年11月1日,《城市房屋拆迁管理条例》(简称新拆迁条例)颁布施行,旧拆迁条例同时废止。

2011年1月21日,《国有土地上房屋征收与补偿条例》正式施行,新拆迁条例同时废止。但是,鉴于《国有土地上房屋征收与补偿条例》第35条规定,“本条例自公布之日起施行。2001年6月13日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目,继续沿用原有的规定办理,但政府不得责成有关部门强制拆迁。”也正是基于这一条规定中留下的“缺口”,在上述条例颁布实施后,各地突击颁发了许多拆迁许可证。至今,《国有土地上房屋征收与补偿条例》已经实施近2年,而实务中仍然还有很多该条例施行前已取得拆迁许可的项目在进行。

三、征地拆迁涉及的法律关系

根据法律关系主体在法律关系中地位是否平等,征地拆迁涉及的法律关系可以分为征地拆迁民事法律关系和征地拆迁行政法律关系。之所以出现这样的分类,是与征地拆迁中挥之不去的“行政因素”相关的。

征地拆迁民事法律关系是拆迁法律规范在调整拆迁人/征收人、被拆迁人/被征收人、行政主管部门之间就征收拆迁过程中所形成的一系列平等主体间的法律关系。如拆迁安置补偿合同中拆迁人与被拆迁人间的法律关系,以及房屋征收安置补偿合同签订主体间就补偿安置问题进行协商所形成的法律关系。

征地拆迁行政法律关系是指拆迁行政主管部门行使行政管理职权的过程中,与其他征地拆迁法律关系主体所形成的一系列的权利和义务关系。在征地拆迁行政法律关系中,双方当事人的地位不平等,行政主管部门行使行政职权,对法律关系的产生、变更和消灭起着主导的作用。如,拆迁中的行政强制行为,行政处罚行为等。

征地拆迁民事法律关系区别于征地拆迁行政法律关系的主要标志是,主体间的法律地位是平等的,各方均有自由进行意思表示的权利,一方无论其是否具有行政主体的性质均不能强迫另一方接受其主张和意志。

严格来讲,征地拆迁是两个词。“征地”是专门针对集体土地征收而言,是指由法定机关依照法定程序将集体土地征为国有。“拆迁”是指为公共利益需要,经法定程序,对原土地合法使用者及房屋合法所有者及使用者依法进行补偿后,拆除清理原有建筑或其他地上物的行为,包括集体土地上房屋拆迁和国有土地上房屋拆迁。

自2011年1月21日《国有土地上房屋征收与补偿条例》颁布实施后,对国有土地上房屋而言,“征收”代替了“拆迁”一词,但其含义并未发生变化,系为公共利益需要,经法定程序,对原国有土地上房屋进行征收收回国有土地使用权。其主要区别在于程序方面:

按照被废止的《城市房屋拆迁管理条例》，拆迁程序是拆迁人在取得立项、建设规划许可证、国有土地使用权批准文件、拆迁计划和拆迁方案、拆迁补偿安置资金证明五大要件后向拆迁行政管理机关申请拆迁许可证，而后委托评估公司对所拆迁的房屋进行评估并与被拆迁人协商，如果协商不成的，拆迁人向拆迁行政管理机关申请裁决，拆迁管理机关予以裁决。其立法精神是把拆迁行为定义为一种公平的市场交易行为，拆迁行政管理机关居中裁决。而《国有土地上房屋征收与补偿条例》重新定义了征收拆迁程序，对行政机关在征收拆迁中角色定位作出了重大修改。按照条例之规定，政府机关认为符合公共利益的需要征收房屋的先作出征收决定，如果在规定的期限内没有搬迁的，政府下达征收补偿决定书。

与《城市房屋拆迁管理条例》所规定的程序相比，《国有土地上房屋征收与补偿条例》取消了拆迁许可证制度和行政裁决制度，取而代之的是征收决定和征收补偿决定书，这不简单是名称的变化，而是法律对征收行为性质的重新定性，是对征收拆迁法律关系的一种重新梳理，是对政府在征收拆迁中扮演角色的准确定位，政府机关从一种形式上的中间人角色直接转变成征收法律关系的主体当事人，政府机关变成了征收补偿的主体，而拆迁人这个备受争议的角色也退出了历史的舞台。

四、征地拆迁制度现状

随着全国范围内城镇化进程的加快，征地拆迁规模和力度逐步增大。鉴于当前尚存在的立法滞后、执法不严、司法不公等原因，征地拆迁过程中出现了大量问题却得不到及时有效的解决，由此引发的矛盾和纠纷已经成为我们不得不面对的社会难题。

结合实践分析，征地拆迁中的主要矛盾点集中于：简单粗暴执法、补偿标准过低、补偿款不到位、安置房建设不到位、补偿安置政策不能兑现、违法强拆等。但这些点还都是表面现象，深究这些矛盾点，产生征地拆迁矛盾的深层原因主要在于以下几点：

（一）“公共利益需要”缺乏明确界定

《宪法》第10条第3款规定：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。第13条规定：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者征用并给予补偿。《物权法》第42条规定：为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。《土地管理法》第58条第1款规定：国家因为公共利益需要使用土地的，可以依法收回国有土地使用权。《城市房地产管理法》第6条规定：为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，

并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。

从法律上讲，征地拆迁必须以为公共利益为前提，但是，具体来讲什么是公共利益？公共利益的界限在哪里？并没有明确的法律界定，导致商业拆迁大行其道。

（二）补偿标准较低、补偿安置条件落实不到位

土地、房屋被征收后，被征收人的生产生活如何得到保障，如何保证其生活水平不降低，如何保证其共享社会发展收益，是征地拆迁中的一个核心问题。然而实践中，被征收人在为公共利益让渡个人利益后，却得不到妥善安置，导致被征收人的生活无以为继。

《土地管理法》第47条规定：征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。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至十倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。依照上述规定尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助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。

征收集体土地按照被征收土地的原用途给予补偿，而对集体土地上房屋仅按照成本重置价加以补偿，如此情形下，被征收集体土地的农民能获得的补偿极低，而同时自给自足的生活方式却因土地被征而改变，其生活成本却成倍提高。农民不但没有享受到城镇化的福利，反而越来越贫穷。

国有土地上房屋征收同样面临着这样一个问题，一些地段好的房屋被征收后，安置房却被安排在远郊，不仅地段远不如被征收房屋好，而且配套设施跟不上，有的安置房久久未能建成，甚至入住后被告知无法办理产权证。而上述土地征收后进行商业开发，带来的高额土地出让金导致实践中出现了一个怪圈，地段一好就面临拆迁，而城市改造的成本实际由被征收人分摊了。如此种种，矛盾便产生了。

（三）征收补偿费用与土地出让收益之间的巨大利益差使某些地方政府陷入“卖地财政”

征地拆迁活动中，政府本应当严守监管者的角色。但实践中，某些地方往往是开发商与政府首先达成了“默契”，由政府打着“公共利益”的幌子进行征地拆迁，其后交由开发商建设，政府和开发商各取所需、各得其利。这问题的根源，在于地方财政对土地的依赖度过高，征收补偿费用与土地出让收益之间的巨大利益差令地方政府陷入“卖地财政”而不能自拔。实践中，行政机关违法审批、违法推进

拆迁，违法强拆房屋、以行政力量打压老百姓的现象屡禁不止，也是行政机关职能错位的集中表现。

（四）权利救济渠道不顺畅

征地拆迁纠纷发生后，被征收人寻求权利救济时，往往被人为地设置了障碍，造成矛盾激化。

实践中，针对征地拆迁活动中的违法行为，某些负有查处、制止职责的国土、监察、公安等部门怠于履行职责；立法不完善，被征收人救济权利有限，而在有限的司法救济中，行政力量有时又不当干预司法，被征收人依法维权的渠道不通畅。

正是基于以上原因，实践中，由征地拆迁引发的矛盾频发，一些群体性事件也屡屡见诸报端。但以上问题是社会现实，在这样的社会大环境下，作为弱势一方的被征收人应当如何维权。针对征地拆迁维权中存在的比较典型的问题，本书有针对性地选取了100个典型案例，以期通过以案说法的方式对征地拆迁维权实践中遇到的具体问题加以分析。