



# 房屋征收

被征收人合法维权的专家指引



# 维权

王才亮◎著

# 招



中国民主法制出版社



# 房屋征收

被征收人合法维权的专家指引



# 维权

王才亮◎著



招

**图书在版编目 (CIP) 数据**

房屋征收维权 21 招 / 王才亮著. ——北京: 中国民主法制出版社, 2011.5

ISBN 978-7-80219-854-8

I. ①房… II. ①王… III. ①房屋拆迁—补偿—基本知识—中国  
②土地征用—补偿—基本知识—中国 IV. ① D922.181.4 ② D922.394

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 068846 号

---

图书出品人: 肖启明  
文案统筹: 刘海涛  
责任编辑: 逯卫光

---

书名 / 房屋征收维权 21 招  
FANGWUZHENGSHOUWEIQUAN21ZHAO  
作者 / 王才亮 著

---

出版·发行 / 中国民主法制出版社  
地址 / 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)  
电话 / 63055903 (编辑部) 63057714 (发行部)  
传真 / 63056975 63056983  
E-mail: MZfz@263.net  
经销 / 新华书店  
开本 / 32 开 880 毫米 × 1230 毫米  
印张 / 10.25 字数 / 236 千字  
版本 / 2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷  
印刷 / 河北永清金鑫印刷有限公司

---

书号 / ISBN 978-7-80219-854-8  
定价 / 22.00 元  
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

# 序

## 民众没有绝望，建设和谐社会才有希望

2011年1月21日，国务院第590号令公布《国有土地上房屋征收与补偿条例》（本书简称征收条例），并自公布之日起施行。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。征收条例的施行和《城市房屋拆迁管理条例》的废止，其无可争辩的意义是标志着拆迁时代的终了与征收时代的开始。

无论是叫征收还是拆迁，房屋始终是绝大多数公民的主要财产。对此涉及公共利益（主要是城市建设）和公民权益保护的重大问题的处理无疑是应当把公平正义放在首位，否则就不符合我们党的以人为本的原则。

在拆迁时代，我们曾经面对太多的使民众绝望、求助无门而引起的悲剧感到责任重大。进入到房屋征收时代，矛盾纠纷也肯定不会因为有了征收条例就平息下来，这一领域依旧需要人们的辛勤劳动，更需要理性的思考。

自条例公布以来，有关征收的书和培训班很多，其中站在推动政府征收活动进程角度的居多，而站在实事求是的立场为被征收人考虑的讲课者较少。征收活动真的如一些专家所说的可以多快好省吗？我的想法是否定的。

我一直坚持我的观点：只有不让民众失望、绝望，征收活动才能实现公共利益的本来目的，才能防止悲剧的发生，才能构建和谐的社会！

不让民众失望，就是征收更要依法进行，补偿足额必到位，不仅不让被征收人因房屋被征收而致贫，还要让被征收人因房屋被征收而改善了居住条件，从而感谢我们的党和政府。

不让民众绝望，就是征收不仅要依法进行，而且还要充满人情味，要尽力为被征收人着想，解决他们的实际困难。人民政府为人民不仅仅是口号，而是要通过每个行政行为体现出来。我们制定的法律和政策都决不能让民众绝望。当公共利益与个人利益发生冲突时，当民众对于行政行为质疑时，我们的公务员首先想到的是化解矛盾纠纷，而决不能是让民众无路可走。

为此，我写了本书，名为《房屋征收维权 21 招》，旨在为广大的未知的被征收人的维权提供思想和理论上的参考意见。这应当是我作为一位共产党员，一位学者和执业律师应尽的社会责任。

王才亮

2011年3月15日

# 目 录

序 民众没有绝望，建设和谐社会才有希望

## 第 01 招 先生学生

——比谁更知晓房屋征收法律制度 / 1

一、房屋征收制度的法律地位 / 2

二、不动产征收制度的基本规定 / 11

三、我国房屋征收制度的内容 / 15

## 第 02 招 以守备攻

——在土地使用权上预先设防 / 21

一、正视我国土地制度 / 21

二、土地使用权登记制度的两面性 / 24

三、运用法律审查收回国有土地使用权行为 / 31

四、房屋征收中收回国有土地使用权的常见问题 / 37

## 第 03 招 主动参与

——积极介入规划和计划环节 / 41

一、规划和计划的基本规定 / 41

二、公众与规划和计划 / 47

## 第 04 招 步步为营

——要求征收人确定房屋征收的范围 / 67

一、问题的提出	/ 67
二、确定征收范围的方法	/ 72
<b>第 05 招 严阵以待</b>	
——正确界定建筑面积的定义	/ 75
一、建筑面积的定义和分类	/ 75
二、建筑面积的争论和规范	/ 77
三、现行的建筑面积计算规范	/ 90
<b>第 06 招 明察秋毫</b>	
——审查征收项目是否真的是公共利益	/ 101
一、掌握新条例对于公共利益的界定	/ 101
二、旧城改造不当然是公共利益	/ 104
三、对于“公共利益”的把握	/ 105
<b>第 07 招 主体清晰</b>	
——明白谁是合法的征收当事人	/ 111
一、谁作为征收人?	/ 111
二、谁作为房屋征收部门?	/ 112
三、谁作为被征收人?	/ 113
<b>第 08 招 刺刀见红</b>	
——审查征收决定是否合法	/ 117
一、批准(决定)征收的机关是否适格?	/ 117
二、批准(决定)征收的要件是否齐备?	/ 119
三、批准(决定)征收的程序是否适当?	/ 122

第 09 招 据理力争	
——寻找补偿标准的公平	/ 127
一、时点应该以什么为准?	/ 127
二、补偿范围包括哪些?	/ 131
第 10 招 求仁得仁	
——正确应对房屋用途争论	/ 143
一、房屋用途争议的长期性	/ 143
二、争论的焦点是什么?	/ 144
三、一个可借鉴的维权案件	/ 145
第 11 招 抓住机会	
——对话而不对抗	/ 149
一、抓住时机对话的重要性	/ 149
二、及时申请听证	/ 150
三、充分发挥律师的作用	/ 156
四、人身权利高于一切	/ 157
第 12 招 泾渭分明	
——反对以拆违法建筑代替征收	/ 159
一、无证房或证件不全的房屋是否就是违法建筑?	/ 159
二、“小产权房”之争	/ 162
三、解决“临建房”争论的成功案件	/ 165
第 13 招 自我保护	
——及时利用法律救济途径	/ 169
一、征收活动应受司法审查	/ 169



- 二、应发挥行政复议更大作用 / 172
- 第 14 招 为了民族
  - 中小企业捍卫生存权 / 175
  - 一、木头与树——城市化进程中的工业生存问题 / 175
  - 二、法律应当保护民族工业 / 183
- 第 15 招 决不放纵
  - 坚决反对黑社会性质组织插手征收 / 189
  - 一、黑社会性质组织介入征收是客观事实 / 189
  - 二、政府行为的疑似黑社会性质组织化必须制止 / 193
  - 三、法律绝不允许暴力征收 / 197
- 第 16 招 识破陷阱
  - 拆一还一房不同 / 205
  - 一、房屋的定义和分类有哪些? / 205
  - 二、房屋的演变历史 / 212
  - 三、安置房的争议 / 213
- 第 17 招 阳光灿烂
  - 重视媒体监督的作用 / 217
  - 一、媒体监督拆迁的第一案 / 217
  - 二、我所经历的嘉禾事件始末 / 225
  - 三、嘉禾事件的意义 / 237
- 第 18 招 坚守阵地
  - 抵制非法先予执行 / 241
  - 一、什么是行政强制执行? / 241

二、征收补偿决定的强制执行	/ 246
三、征收补偿决定强制执行要体现司法公正	/ 258
<b>第 19 招 有理有节</b>	
——依法上访要坚持	/ 263
一、信访制度与信访权	/ 263
二、信访制度在征收拆迁中的意义	/ 264
三、上访要讲规则	/ 265
四、找准接待部门	/ 267
五、信访人与信访人的权利义务	/ 269
六、征收拆迁中的信访维权	/ 275
<b>第 20 招 挑开黑幕</b>	
——信息公开争取知情权	/ 287
一、政府信息公开概述	/ 287
二、公开政府信息的责任部门	/ 292
三、征收过程中需要公开的政府信息	/ 293
四、政府信息公开的方式	/ 295
五、被征收人申请公开政府信息的意义	/ 298
六、行政机关政府信息公开行为的救济	/ 300
<b>第 21 招 英雄无悔</b>	
——当合法、理性的“钉子户”	/ 303
一、正确认识“钉子户”	/ 303
二、决不放弃协调与沟通	/ 306
<b>跋 以人为本和与人为善：房屋征收条例的第三十六条</b>	/ 311
<b>附录：国有土地上房屋征收与补偿条例</b>	/ 313

## 先生学生

### ——比谁更知晓房屋征收法律制度

中国的普法已经过了第五轮，但是对于与民众切身利益相关的法律特别是有关维权的知识宣传还很不够。而法治的进步恰恰需要民众对于法律的认知和执法者对法律的敬畏。去年，当《南方都市报》的记者告诉我，那位将唐福珍逼上绝路的官员在复出后竟然指责唐福珍的自焚是“法官的悲剧”时，心头对此感到十分悲哀！

为此，我认识到房屋征收制度是众多的官员需要补课的内容，因为这是法治政府的必备条件。但让被征收人更了解法理似乎更有助于维权，有助于民众监督征收活动依法实施，二者缺一不可。

实际生活中，“久病成良医”的背后是当事人付出的沉重代价，“秀才遭遇兵，有理说不清”更是法治的悲哀。多少被拆迁人面对拆迁是逆来顺受，只有少数人在奋起反抗的过程中临时抱佛脚，学习本不需要的有关征收的法律知识。的确，懂法与否，将决定被征收人维权的方式方法，而方式方法会直接影响维权行为的效果。更重要的是如果我们的征收工作人员能了解征收制度的真谛，少一些违法，多一些关爱，社会和谐的可能性一定会大一些。

因此，我将知晓“房屋征收的法律制度”作为被征收人维权的首要问题，作为第一招。正如武林中人，练功要从站桩开始，维权同样要从掌握基本知识开始。如果被征收人和征收人都真的而非仅仅是字

面的知晓“房屋征收的法律制度”，其依法维权将变得轻松，而合法的征收和补偿活动同样会变得轻松。

对此，我从我国房屋征收制度的法律地位、不动产征收制度的基本规定、房屋征收制度的内容三个方面介绍如何使用这些知识来维护被征收人的合法权益。

## 一、房屋征收制度的法律地位

从法律体系上划分，房屋征收制度是不动产征收制度的一部分，而不动产征收制度又是不动产制度和财产征收制度的重要组成部分，但又限于不动产制度和财产征收制度的一种。它还是社会的政治、经济、军事、文化等法律制度的重要组成部分。从法学来看，不动产征收法律制度是一门综合学科，是刑、民、商、行政法学的综合体。

我国的不动产法律制度是经过国家权力机关制定或认可并以国家强制力保证实施的调整不动产相关主体间的权利义务关系的法律规范的总和。而财产征收制度是一种典型的国家对私人财产权的剥夺方式，又是一种无可奈何的选择。国家为了向社会提供公共产品、实现公共利益，必须享有在特定情况下对私人财产予以征收的权力，然而，国家对私人财产征收的范围，程序必须是法定和适当的。征收不足，国家机构难以有效运转。而过度征收则是损害民众合法利益、危及政权稳定的大事。不了解这一点，就很难理解和把握房屋征收制度。

### （一）不动产本身范围内的概念与特征

#### 1. 不动产的概念与特征

不动产是指不能移动或如移动即会损害其经济效用和经济价值的物。

不动产是财产分类的主要形式之一，与动产相比较，具有耐久

性、稀缺性、难以隐匿性和不可移动性等特点。

从上述定义，我们可得出不动产的特征：

一是不能移动或者移动就会改变性质、损害其价值。

二是不动产是有形财产，包括土地及其定着物，如建筑物及土地上生长的植物等，因此具有难以隐匿性。

三是不动产较动产更具有耐久性。

四是不动产依附于土地，而土地是难以再生的，因此具有稀缺性。

五是法律救济制度的特殊性。

因不动产对人们生活影响重大，故许多国家法律对其均有特殊规定。在民事实体法上，不动产权利的变化，如以不动产为买卖或设立抵押权的标的物时，必须经一定登记的公示手续，否则不发生效力；在民事程序法上，因不动产所引起的纠纷，一般应由不动产所在地法院管辖，如《中华人民共和国民事诉讼法通则》和《中华人民共和国民事诉讼法》，就有相应的法律规定。

## 2. 动产与不动产的划分

动产与不动产的划分在法律上是以前述物是否能够移动并且是否因移动而损坏其价值作为划分标准的。法学上的物，是指存在于人身之外，能够满足人们的社会需要而又能为人所实际控制或支配的物质客体。

动产是指能够移动而不损害其价值或用途的物。不动产是指不能移动或者若移动则损害其价值或用途的物。从财产本身来讲，如果是与土地附着，不能剥夺的，剥夺就会发生价值上变化的，我们称为不动产。而与土地可以分离的，分离之后并且不影响其价值的，我们称它为动产。

按照不同的标准，物可分为动产与不动产、流通物与限制流通物、特定物与种类物、主物与从物、可分物与不可分物、原物与孳生

物、有主物与无主物等。

其中，如电脑、电视、橱柜、冰箱这类的物品平时是不动的，但这并不是不动产。因为这些东西都是可以移动并且不会因移动而造成价值上的贬损。这些东西在现实中不移动，是因为你不想移动，而不是不能移动。所以，电脑、电视、橱柜、冰箱等都是动产。

各国法律对动产与不动产的界定也是不同的。现在，国际上并不是单纯地把是否能移动及如移动是否造成价值的贬损作为界定动产与不动产的唯一标准，而是综合考虑物的价值大小、物权变动的法定要件等因素。例如，飞机、船只等，国际上通行将其界定为不动产。因其价值较大，办理物权变动时要到行政机关进行登记等。

动产和不动产有时是可以互变的，这一点往往会被人们忽视。例如，果园中果树上的果实，挂在果树上时是不动产，但是如果采摘了下来，那就变成了动产。而一旦果实被吃剩下果核，入了土中再长成树木便又成了不动产。又如钢材、水泥等建筑材料原在山中土里是不动产，只是被人采掘、加工成为动产。而一旦钢材、水泥等建筑材料被人用其盖成了房屋，就又变成了不动产。若是房屋被征收拆除成为建筑垃圾，而一旦被回收废物利用便又成为动产。动产和不动产转换的关键是人的劳动，在体现人的劳动价值同时，彰显天道循环之理，是非皆是人的一言之差。故人类当珍惜大自然之物和自己的劳动，慎用征收手段，更慎用拆除将不动产整成动产、将房屋整成建筑垃圾。

### 3. 不动产的分类

不动产与动产相对。不动产的范围有人们常见的土地、建筑物及其他附着于土地上的定着物，包括物质实体和依托于物质实体上的权益。不动产可分为依自然性质或法律规定不可移动的四类：

- (1) 土地；
- (2) 土地定着物；

(3) 与土地尚未脱离的土地生成物；

(4) 因自然或者人力添附于土地并且不能分离的其他物，简称土地添附物。

## (二) 财产征收制度的基本理论

关于财产征收的基本理论，我国这方面研究十分滞后。现在有研究税收的专著很多，是因为有专门的学者从为政府筹集财源的角度来从事研究。虽然研究成果较多，但法理上，我们只能是把它作为一种动产征收当中的货币征收，它并没有包括要征收的具体的房子、土地等。没有国内学者对财产征收作全面研究，更没有站在被征收人的角度所写的专著不能不说是一个中国特色。

### 1. 财产征收与相关概念

财产征收行为是指权力机关或者法定授权的组织根据法律、法规的规定，向公民、法人或者其他组织有偿或无偿收取一定财物的行为。财产征收须以公民、法人或者其他组织负有行政法上的交付或缴纳义务为前提，其实质是国家以强制方式有偿或无偿取得管理相对人一定财产所有权。财产征收的范围很广，既有动产，还有不动产。

为此，我认为财产征收的概念应该是：“国家为了向社会提供公共产品，实现公共利益，而在确需的特定的情况下，对私有财产予以征收的法律制度。”

### 2. 财产征收的前提

我们现在讲的财产征收，实际上在理论上是可以作更细的定性。既然财产征收的概念是：“国家为了向社会提供公共产品，实现公共利益，而在确需的特定的情况下，对私有财产予以征收的法律制度。”那什么是特定情况？我国从2000年出台立法法，再从2004年修改宪法到制定物权法，应当说对此的争论已经结束。所有的征收制度的

“特定情况”，就是必须以公共利益的需要和法律的明确规定以及“确需”为前提。

根据立法法第八条的规定，对非国有财产的处分，必须依靠法律来规定。而实际上，某些部门在法律没有授权的情况下，出台了一些关于对非国有财产处分如财产征收的法规。有的部委发了不少对非国有财产处分的规章。有的法规、规章，是突破了法律规定的立法权限的。虽然被人们普遍使用但如果引起诉讼，而法院公正执法，行政机关就可能败诉。所以我们作为法律人必须明白所有对私人财产征收的范围、程序，都必须是法定的，而且是适当的，否则便是违宪，是非法行政。

我在此特别提醒读者注意征收条例第八条中的“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定”中的“确需”一词。

“确需”是在公共利益和法律规定的程序和权限之外新增的征收公民的房屋第三个条件。我将在“不动产征收制度”中详述。

正是有了上述三个条件，当前拟对公民住房开征的房产税就因是否缺少法律依据存在重大争议而推迟了出台。

### 3. 征收的本质

我们有的法学家认为征收是一种不能缺少的强有力的国家对私人财产的剥夺，好像就是一种侵权，有非正义之嫌。而我们认为，是否正义，关键是看征收的目的和是否是“确需”这个度。比方说征地，如果是公共利益需要用别人的地，如果他讲他的土地所有权受法律保护，他不给我们，那怎么办？那这个公益项目就做不了了。所以法律就要规定，在特定情况之下，应当实施这么一种强制的剥夺。

比如说当前的“土地财政”问题就是一个典型。多半地方的“土



地财政”，是为了维护地方政府的运转。所谓的“招拍挂”，在把地价抬高后，地方财政拿走了高额的出让金，而增加了建设成本，最终抬高了房价。近三年来，房价高企，降不下来，很大的原因是地方政府为了维系它的有效运转，他们很难放弃这一块利益，但这样的做法就把财产的征收变味了。

本来财产征收更重要的职能是为了社会的发展和维持社会的正常运转，比如我们税收当中的资源税本来是为了可持续发展而设立的税种。实际用途上，资源税的收入都成为政府的日常开支的对象。房地产开发当中的契税、土地出让金等等，相当一部分都同样成为了公务员们的工薪、公车的支出、出国的费用、吃喝的报销。

所以，实际工作中现在最难的是我们如何把握对财产征收的“确需”这个度。由于征收的目的是维持国家机器和向社会提供公共产品。实践中，征收如果数量不够，国家机器没办法正常运转，就不能提供应提供的公共产品。例如，我们现在讲的建设项目用地而引起的土地征收的问题，解决的是发展的问题。反之，如果征收过度，则可能超过民众所能承受的能力，引起民众不满，反过来影响社会的发展。

### （三）财产征收制度在法律上的分类

从空间形态上讲，我们现在讲的财产征收，实际上可分为三块：动产征收、不动产征收和劳务征收。分类不难但这里需要我们研究的问题实在很多。

#### 1. 动产征收中“费”和“役”的问题

动产征收过程当中，就会出现很多情况，除了税收之外，还有国家的“费”，这一点上，我们国家与很多国家不同。其实除了税，“费”和“役”的问题更为严重。

比如说了好多年要取消的涉嫌“公路三乱”收费的养路费、公路