

土地与房屋征收补偿 经典案例评析

张志同 李海霞 默立贤 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



土地与房屋征收补偿 经典案例评析

张志同 李海霞 默立贤 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

· CHINA KNOWLEDGE PROPERTY PUBLISHING HOUSE ·

D922.365
06



图书在版编目(CIP)数据

土地与房屋征收补偿经典案例评析 / 张志同, 李海霞, 默立贤主编. —北京: 知识产权出版社, 2015.6

ISBN 978-7-5130-3500-2

I. ①土… II. ①张… ②李… ③默… III. ①土地征用—补偿—案例—中国
②房屋拆迁—补偿—案例—中国 IV. ①D922.395 ②D922.181.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第108855号

内容提要

本书以作者自身承办过的土地征收和房屋拆迁业务领域的胜诉判例为基础, 着重从法律实务层面出发, 以资深专业律师独特视角, 分析探讨集体土地征收和国有土地上房屋征收补偿过程中常见的、容易出现违法行政现象。书中既有法理论述又有实务操作分析, 采用以案说法的形式, 结合具体案例, 剖析了造成行政行为违法的原因, 内容涉及土地征收审批、房屋征收、违法建设查处以及信息公开等行政领域和执法环节, 案例翔实而有说服力和代表性。这些业已生效的裁判文书, 对于集体土地征收或国有土地上房屋征收争议类案件的处理, 具有一定的指导意义和参考价值。本书可供行政执法机关、法律工作者、行政相对人或利害关系人参考。

责任编辑: 许 波

土地与房屋征收补偿经典案例评析

TUDI YU FANGWU ZHENGSHOU BUCHANG JINGDIAN ANLI PINGXI

张志同 李海霞 默立贤 主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

电 话: 010-82004826

<http://www.laichushu.com>

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

邮 编: 100088

责编电话: 010-82000860转8380

责编邮箱: xbsun@163.com

发行电话: 010-82000860转8101/8029

发行传真: 010-82000893/82003279

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm×1000mm 1/16

印 张: 13

版 次: 2015年6月第1版

印 次: 2015年6月第1次印刷

字 数: 187千字

定 价: 48.00元

ISBN 978-7-5130-3500-2

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

关于书中涉及主要法律、法规、规章 名称的说明

为便于表述,书中涉及的法律、法规、规章名称统一作简化处理,部分对应关系如下:

1. 《中华人民共和国土地管理法》(2004年中华人民共和国主席令第28号,自2004年8月28日起施行)简称《土地管理法》;

2. 《中华人民共和国城乡规划法》(2007年中华人民共和国主席令第74号,自2008年1月1日起施行)简称《城乡规划法》;

3. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(1998年中华人民共和国国务院令第256号,自1999年1月1日起施行)简称《土地管理法实施条例》;

4. 《中华人民共和国物权法》(2007年中华人民共和国主席令第62号,自2007年10月1日起施行)简称《物权法》;

5. 《中华人民共和国行政复议法》(1999年中华人民共和国主席令第16号,自1999年10月1日起施行)简称《行政复议法》;

6. 《土地登记规则》([1995]国土[法]字第184号,自1996年2月1日起施行);

7. 《中华人民共和国城市房地产管理法》(2007年中华人民共和国主席令第72号,自2007年8月30日起施行)简称《城市房地产管理法》;

8. 《中华人民共和国行政诉讼法》(1989年中华人民共和国主席令第16号,自1990年10月1日起施行,2014年修订后自2015年5月1日起施行,本书仍采用旧版)简称《行政诉讼法》;

9. 《国有土地上房屋征收与补偿条例》(2011年中华人民共和国国务院令第590号,自2011年1月21日起施行)简称《征补条例》;

10. 《村庄和集镇规划建设管理条例》（1993年中华人民共和国国务院令 第116号，自1993年11月1日起施行）；

11. 《中华人民共和国行政强制法》（2011年中华人民共和国主席令 第49号，自2012年1月1日起施行）简称《行政强制法》；

12. 《国有土地上房屋征收评估办法》（2011年6月3日住房和城乡建设部建房〔2011〕77号，并于该日起施行）；

13. 《城市房屋拆迁管理条例》（2001年6月13日中华人民共和国国务院令 第305号，自2001年11月1日起施行，2011年1月21日废止）；

14. 《中华人民共和国侵权责任法》（2009年12月26日中华人民共和国主席令 第21号，自2010年7月1日起施行）简称《侵权责任法》；

15. 《中华人民共和国行政处罚法》（1996年3月17日中华人民共和国主席令 第63号，2009年修订后自2009年8月27日起施行）简称《行政处罚法》；

16. 《中华人民共和国妇女权益保障法》（2005年8月28日中华人民共和国主席令 第40号，自2005年12月1日起施行）简称《妇女权益保障法》；

17. 《中华人民共和国合同法》（1999年3月15日中华人民共和国主席令 第15号，自1999年10月1日起施行）简称《合同法》；

18. 《中华人民共和国行政许可法》（2003年8月27日中华人民共和国主席令 第7号，自2004年7月1日起施行）简称《行政许可法》；

19. 《信访条例》（2005年1月10日中华人民共和国国务院令 第431号，2005年5月1日起施行）；

20. 《土地登记办法》（2007年11月28日国土资源部第5次部务会议审议通过，国土资源部令 第40号，自2008年2月1日起施行）；

21. 《中华人民共和国民事诉讼法》（2012年8月31日第二次修正）简称《民事诉讼法》；

22. 《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（1990年中华人民共和国国务院令 第55号，自1990年5月19日起施行）

简称《国有土地使用权出让和转让暂行条例》;

23. 《中华人民共和国国家安全法》(1993年2月22日施行, 2014年11月1日已废止) 简称《国家安全法》(已废止);

24. 《中华人民共和国政府信息公开条例》(2008年5月1日施行) 简称《政府信息公开条例》。

序

在中国日新月异的现代化和城市化进程中，无论是乡村的变迁还是城市的发展升级，都涉及一个核心领域，那就是土地、房屋的征收与补偿。应该说，我国法律上对土地制度的相关安排，对土地和房屋征收的相关规定及其实施，在过去几十年的城市化和现代化发展进程中，的确为国家的快速发展提供了某些“比较优势”。但我们也必须意识到，土地和房屋等法律制度安排必须为财产所有权人提供必要的保障，反映基本的法治价值和社会公平价值，让每一个人都能在不断变化发展的过程中感受到自己发展的目的和方向，让每一个人都能够在征地拆迁的过程中，感受到公平正义。惟其如此，变革和发展才能够明确方向，减少阻力，披荆斩棘，可持续地一路向前。

要做到这些，需要针对土地和房屋征收补偿设计更合理、更公平的法律制度，并在这些制度操作的实践中厉行法治，坚守公平正义的底线原则，以促进公共利益与个人财产权保护的双赢。

过去一段时间，我国关于征地、拆迁、补偿的相关法律制度设计，一直处于不断的调整过程之中。《物权法》颁布实施，《征补条例》实施，《土地管理法》涉及的征地补偿制度正处于密集的讨论修订阶段，所有这些制度变革都反映出国家对如何加强财产权保护的重视，体现出对公平正义法治之光的敬仰。但是，这些制度仍需要不断完善。此外还应保障这些已经存在的制度安排和规则要求，应在征地拆迁补偿的实际操作中得到严格遵守。但由于对财产权的保护依然脆弱，个别地方政府和官员还存在征地拆迁补偿活动中滥用权力、侵害个体权益、损害公共利益的问题，这些个别问题损害了制度所追求的公平正义，引发了一些法律纠纷和社会群体性事件。

如何在个案中落实法律的原则和规则？如何在个案中准确、依法、合理廓清各种利益之争，落实公平正义？这些问题正是在今日中国的城市和乡村土地上不断被提出，需要被回答的问题。乡村的农民在关注，城市的房屋所有者在关注，地方政府官员在关注，法律专家和学者在关注，一批从事法律实务特别是征地拆迁补偿实务的律师也在关注。

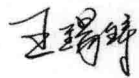
回答这些被持续关注的问题，并不是一件容易的事。征地拆迁补偿等法律问题，在原理上看似简单，但由于个案差别巨大，各地情况多样，要想探索和回答这些问题，需要“啃硬骨头”的勇气，需要专业人的素质和职业人的敬业精神，需要坚持和忍耐。

正是在这个意义上，由北京京润律师事务所的律师们在多年来持续关注征地拆迁补偿案件和长期办理相关案件基础上编写的这本案例分析著作，是一种非常难得的尝试。本书通过大量案例，结合律师办案过程中的实战经验，分别对征地、强拆、补偿、诉权、合同、规划等征地拆迁补偿过程的一些重点环节的法律问题进行了分析。这些分析以案例为基础，以实际操作为切入口，以具体法律问题为核心，可谓丝丝入扣，鞭辟入里。本书的材料无论是对法律研究者、制度设计者，还是对正在为征地拆迁补偿问题而困扰的当事人，都具有非常重要的价值。

更难能可贵的是，京润律师事务所的同仁，特别是张志同律师以及他的核心工作团队，多年来一直持续关注这个领域的问题，为征地拆迁补偿制度呐喊和行动，为遭遇各种困扰的当事人提供热心而专业的法律服务。我在研究土地征收和房屋征收补偿的工作中与京润的同仁相熟悉，他们的职业素养、敬业精神，他们心中对民生的关注和对当事人权益的关切，他们在工作表现出来的坚韧、执着和勇气，特别是他们对法律公平正义的虔诚，让我深深感动。

在张志同律师和京润律师事务所同仁编写的这本书出版之际，我很高兴能够写几句话。这本书中的案例是他们对过去工作的一个小结和思考，也是他们再出发前的一个号角。在征地拆迁补偿法律实践的前方，

依然有无数的问题需要我们去回答，依然有各种利益的纠葛需要去廓清，依然有对公平正义的吁求和呐喊需要我们去回应。我们一起出发，到前方去！

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王瑞舒' (Wang Ruishu).

2015年3月12日于北京大学法学院陈明楼

目 录

●土地征收与使用权出让

第1号案例 | 国务院裁决:未依法办理农用地转用审批手续所作出的集体土地征收批复无效 / 001

——徐州市龙某某等不服江苏省人民政府对其集体土地征收批复案

第2号案例 | 国务院和省级政府都认定:不告知听证权利,通过伪造被征收人签名骗得的征地批复不该受到法律保护 / 007

——安徽《486号征地批复》和江苏《250号用地通知》被否定案

第3号案例 | 重复上报农用地转用手续所取得的集体土地征收批复不合法 / 014

——淄博国信公司申请复议撤销山东省人民政府集体土地征收批复案

第4号案例 | 借用非本年度农用地转用指标获得的集体土地征收批复无效 / 019

——张某某复议撤销江苏省人民政府对同宗集体土地第二次征收批复案

第5号案例 | 为同一宗地重复发放土地使用权证有违物权排他性,后证被判不合法 / 024

——赣榆县人民政府和五大连池市人民政府违法发放土地使用权证案

第6号案例 | 房改房所在土地使用权被依法收回前,出让该宗地使用权的行为无效 / 031

——盘某某等诉请撤销肇庆市人民政府发放的国有土地使用权证案

第7号案例 | 如何甄别国有土地上房屋征收决定是否囊括了集体土地上房屋 / 036

——汪某诉徽山县人民政府房屋征收决定纠纷案

第8号案例 | 规划局无权对农用地上修建农业附属设施或配套设施的行为进行查处 / 042

——胡某某不服眉山市人民政府强拆决定复议案

●房屋征收与强制拆除

第9号案例 | 事先不告知的强制拆房行为成“偷拆”,终因违反法定程序被判违法 / 048

——广州市首例城管违法强拆案

第10号案例 | 作出征收安置补偿决定书前,未依法向被征收人送达评估报告的,应该中止或终结房屋强制拆除程序 / 053

——“温州强拆第一案”之林某不服文成县人民政府申请强拆案

第11号案例 | 超范围强制拆迁行为违法 / 058

——屈某某诉北京市门头沟区人民政府非法强拆案

第12号案例 | 不按法定程序实施的“强制拆违”行为违法 / 063

——北京国喜宾馆诉北京市丰台区南苑乡人民政府违法强拆案

第13号案例 | 未经房主同意,行政机关实施的帮拆、帮搬或助迁行为违法 / 068

——孙某某诉天津市武清区综合执法局强制拆迁违法案

第14号案例 | 无证房遭遇强拆,房主有权提起诉讼 / 073

——张某某不服泰兴市姚王镇人民政府强制拆除房屋案

第15号案例 | 《征补条例》施行后,人民政府再自行组织实施强拆构成超越职权非法行政 / 078

——雄鹰车业公司诉宿迁市泗洪县人民政府强拆违法案

第16号案例 | 商业开发项目不属于公共利益范畴,政府不能为此实施强制征收 / 084

——宿迁市沙某某诉泗洪县人民政府房屋征收决定违法案

第17号案例 | 街道办事处无权对违法建筑(建设)进行查处和强拆 / 088

——刘某某诉泰州市海陵区凤凰街道办事处违法强拆案

第18号案例 | 乡镇级人民政府无权组织实施集体土地征收和房屋拆迁工作 / 093

——杨某诉宿迁市宿城区双庄镇人民政府强制征收案

●征收补偿决定与安置补偿

第19号案例 | 当房屋征收补偿决定所依据事实不清,且显著不公平时,该补偿决定可被撤销 / 098

——安徽寿县邱某某和山东冠县张某某等人补偿决定书被撤销案

第20号案例 | “外来户”与本地居民应享有同等房屋征收补偿权 / 104

——陈某某等不服贵阳市白云区人民政府征收决定行政复议案

第21号案例 | 无证房不等于无主房,也应该依法给予征收补偿 / 110

——朱某某诉请撤销安徽省寿县人民政府房屋征收补偿决定案

第22号案例 | 从《房屋征收补偿决定书》因其所依据的《评估报告》不合法而被撤销,看如何评判评估报告的合法性 / 115

——杨某某不服宿迁市宿城区人民政府房屋征收补偿决定案

第23号案例 | 为“逼迁”而实施的行政处罚的执法目的不具备正当性,该行为不受法律保护 / 122

——贵州省潘某某等六商户诉荔波县工商行政管理局行政处罚案

第24号案例 | 无处分权人代签拆迁安置补偿协议后,未取得处分权或被权利人追认的,该协议无效 / 127

——陈某某等诉拆迁方合同纠纷案

第25号案例 | “小产权房”经行政确权后,因该确权行为被撤销而给行政相对人造成损失的,确权机关应当承担赔偿责任 / 132

——高潮村村民委员会诉杨某某等人“小产权房”买卖合同纠纷案

● 诉讼权利

第26号案例 | 如何通过识别拆迁人员身份来推定行政责任主体 / 137

——程某某和杨某某诉石家庄市人民政府违法拆迁案

第27号案例 | 如何正确行使信访权和司法救济权 / 142

——北京张某某和广州江某某被拆迁案

第28号案例 | 公租房住户拆迁(搬迁)利益同样应该受到法律保护 / 148

——薛某某不服北京市房山区良乡房管所公房拆迁安置补偿纠纷案

第29号案例 | 由行政复议最终裁决案件,看行政复议和行政诉讼程序选择与适用 / 153

——胡某诉贵阳市白云区城市综合执法局违法拆除房屋案

● 建设用地规划和工程规划

第30号案例 | 土地储备前期整理项目在取得建设用地规划许可证前,应当先行确定建设项目规划条件,否则该建设用地规划许可证无效 / 159

——张某某诉北京市规划委员会建设用地规划许可纠纷案

第31号案例 | 城市规划不能变成规划部门自说自话,不然会因程序违法
而被撤销 / 165

——宿迁市规划局屡次违法发放的规划许可证被撤销案

●行政处罚

第32号案例 | 未告知听证权利作出的责令停产停业的行政处罚行为
违法 / 170

——徐某某不服眉山市工商行政管理局行政处罚复议案

第33号案例 | 未经法定授权的临时(派出、内设)机构,以自己名义作出
的行政处罚无效 / 175

——唐某某诉长沙市雨花区黎托街道办事处城乡规划处罚案

●政府信息公开

第34号案例 | 不能因申请人事后从第三人处获知了其申请公开的政府
信息内容,而认定该信息公开义务机关尽到了信息公开
义务 / 181

——张某某诉绥中县住房和城乡建设委员会信息公开案

第35号案例 | 公安机关对申请人提出的公开“报警和出警记录”的信息
申请负有答复义务 / 187

——孙某某诉淄博市公安局周村分局行政不作为案

土地征收与使用权出让

国务院裁决：未依法办理农用地转用审批手续所作的集体土地征收批复无效

——徐州市龙某某等不服江苏省人民政府对其集体土地征收批复案

第1号案例

【核心提示】

集体土地征收涉及农用地时，应当先行办理农用地转用审批。虽然在大多数的情形下，农用地转用审批和集体土地征收审批手续可以同时办理，但并不意味着土地征收时可以不办理农用地转用审批手续，或者用集体土地征收手续代替农用地转用审批手续。

【关键词】

农用地转用 集体土地征收 批复无效

【案情回顾】

2002年，江苏省徐州市云龙区骆驼山村全体村民转为非农业户口，该村委会也变更为金骆驼居委会。

2006年12月18日，徐州市人民政府向金骆驼居委会颁发《集体土地所有权证》，其中有0.0431公顷为农村道路用地。徐州市人民政府为增加建设用地数量，2006年12月21日，向江苏省国土资源厅申报称金骆驼居委会名下的17.7158公顷集体土地为建设用地，申请将其全部征为国有。江苏省国土资源厅报请江苏省人民政府审批。当年12月30日，省政府作出苏国土资地函〔2006〕0606号《关于批准徐州市2006年度第13批次城市建设用地的通知》（下称《征地通知》），同意将报请宗地征收为国有建设用地。

2008年，龙某某等三十七户村民从他们的房屋拆迁许可证诉讼纠纷中获知该地块已经依据《征地通知》被征为国有。村民们无法接受这样的事实——短短不到半个月时间里，在村民毫不知情的情况下，集体土地就被征归国家所有。于是，村民共同委托律师申请行政复议。

最终，在2009年7月30日，国务院作出国复〔2009〕59号《行政复议裁决书》，认定：本案2006年批准征地时，江苏省人民政府按照《国土资源部关于报国务院批准的建设用地审查报批工作有关问题的通知》（国土资发〔2000〕201号）的规定，将争议的土地归并为建设用地予以审批，并未办理农用地转用手续。江苏省人民政府未对征收的该争议农用地办理农用地转用手续，违反了法律规定。

【办案结果】

国务院作出国复〔2009〕59号《行政复议裁决书》裁定“责令江苏省人民政府对属于农村道路的0.0431公顷土地依法补办农用地转用及土地征收手续”。

【律师说法】

国无农不稳。要保障粮食安全和国家稳定，就必须保障必要面积的农业用地不被非法侵蚀。为此，我国对农用地保护采取了最严格的控制措施，国务院专门制定了《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020

年)》，对土地利用的目标和任务提出6项约束性指标和9大预期性指标。在约束性指标中，其核心是确保18亿亩耕地红线不变，确保15.60亿亩基本农田数量不减少，质量有提高。对土地实行用途管制制度，根据用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。

《土地管理法》第四十三条规定，除兴办乡镇企业、村民建设住宅、乡（镇）村公共设施和公益事业建设外，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。也就是说，非农业生产建设不能占用农用地，只能占用建设用地，其中非集体经济建设的应该占用国有土地。现在大多数商业开发建设使用的国有建设用地都是由原本属于集体所有的农用地转变而来的，这里就涉及农用地转为建设用地和集体土地转为国有土地两个环节，前者称为农用地转用审批，后者叫做集体土地征收。但需要特别注意的是，占用农用地进行非农业建设或集体土地征收涉及农用地时，应当先行办理农用地转用审批。《城乡规划法》第四十一条第三款规定，在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设，确需占用农用地的，应当依法办理农用地转用审批手续。“征收农用地的，应当依照《土地管理法》第四十四条的规定先行办理农用地转用审批”，《土地管理法》第四十五条第三款也如是强调。同时，《土地管理法》第四十四条将有权审批农用地转用手续的单位划分为三个层级，即国务院、省级（省、自治区、直辖市）人民政府、市县级人民政府，规定在其各自审批权限范围内享有相应审批权。如：省级人民政府批准的道路建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，需要由国务院批准。这里需要注意两点事项：一是“市、县级人民政府无权直接批准农用地转用申请”，只能在已批准的农用地转用范围内，对具体建设项目用地进行审批；二是“两个同时”，即“经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批”和“经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批（超过征地批准权限的，应当依照《土地管理法》第四十五条第一