

A Guide to the Trial of Cases of
House Expropriation

房屋征收案件审理指引

蔡小雪 郭修江 / 著

人民法院出版社

A Guide to the Trial of Cases of
House Expropriation

房屋征收案件审理指引

蔡小雪 郭修江 / 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房屋征收案件审理指引 / 蔡小雪, 郭修江著.

-北京: 人民法院出版社, 2015.7

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1272 - 6

I. ①房… II. ①蔡… ②郭… III. ①房屋拆迁 - 土地征用 - 案件 - 审理 - 中国 IV. ①D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 156765 号

房屋征收案件审理指引

蔡小雪 郭修江 著

责任编辑 丁丽娜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 67550608 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 16 开

字 数 321 千字

印 张 23.25

版 次 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1272 - 6

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

自序

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及利害关系人的合法权益，国务院于2011年1月21日公布施行了《国有土地上房屋征收与补偿条例》，同时废止了《城市房屋拆迁管理条例》。此后，各地人民政府根据该条例结合当地的实际情况，制定了相关的规章及规章以下的规范性文件。我们对近几年全国各地人民法院审理此类案件中反映出来的问题，进行了梳理后撰写了本书。

本书共分为五章。第一章主要探讨审理房屋征收类案件的有关行政诉讼程序问题。该章涉及有关房屋征收与补偿决定及相关行为的可诉性、诉讼当事人、管辖与受理、审理程序等问题。第二章围绕着对房屋征收决定的合法性审查进行论述。该章涉及征收的主体及职权、公共利益需要、征收程序、房屋征收补偿方案等与合法性审查有关的四个问题。第三章围绕对房屋征收补偿决定的合法性审查进行分析论述。该章涉及对补偿程序、征收房屋补偿事实、房屋评估结论、房屋补偿标准、“城中村”的征收补偿等认定处理问题。第四章主要围绕着对与房屋征收、补偿相关行为审查进行分析论述。主要涉及对前置行为、违法建筑认定行为、房屋征收政府信息公开行为等相关行为的合法性审查。第五章是有关房屋征收非诉执行问题。涉及房屋征收非诉执行制

度、立案、审查、裁定、执行等问题。

本书参阅了有关国有土地上房屋征收与补偿方面的著作和论文，同时运用了大量案例阐述审理房屋征收类案件的规则及方法，不当之处，欢迎批评指正。

作 者

2015年4月3日

缩略语对照表

一、本书中法律适用简称，如全国人民代表大会 1989 年通过的《中华人民共和国行政诉讼法》，简称为 1989 年行政诉讼法；全国人民代表大会常务委员会 2014 年 11 月 1 日《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》修改后的行政诉讼法简称为 2014 年行政诉讼法。

二、行政法规、司法解释等简称如下：

1. 《国有土地上房屋与征收补偿条例》简称为《征收条例》。
2. 《城市房屋拆迁管理条例》简称为《拆迁条例》。
3. 《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》简称为《若干解释》。
4. 《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》简称为《行政证据规定》。
5. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》简称为《行政诉讼法解释》。
6. 《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》简称为《许可规定》。
7. 《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》简称为《管辖规定》。
8. 《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》

简称为《房屋登记规定》。

9. 《最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》简称为《撤诉规定》。

10. 《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》简称为《房屋征收非诉执行规定》。

目录 | Contents

- **第一章 有关诉讼程序问题 /1**
 - **第一节 关于房屋征收与补偿决定及相关行为的可诉性问题 /3**
 - 一、关于征收决定、补偿决定及补偿方案等的可诉性问题 /3
 - 二、关于强制搬迁行为的可诉性问题 /6
 - 三、关于房屋征收补偿协议的性质问题 /8
 - 四、关于征收决定的前置行为的可诉性问题 /11
 - 五、关于不履行法定职责或义务的可诉性问题 /14
 - 六、关于与征收补偿相关行政行为的可诉性问题 /17
 - 七、关于程序性行政行为的可诉性问题 /19
 - **第二节 诉讼当事人 /22**
 - 一、行政诉讼原告 /22
 - 二、行政诉讼被告 /30
 - 三、行政诉讼第三人 /38
 - 四、诉讼代表人和诉讼代理人 /44
 - **第三节 管辖与受理 /46**
 - 一、关于基层法院与中级法院管辖权的划分问题 /46
 - 二、关于诉征收决定、补偿决定案件的级别管辖问题 /49
 - 三、关于其他征收类案件的级别管辖问题 /51
 - 四、关于地域管辖的问题 /53
 - 五、关于提级管辖与指定管辖的问题 /54
 - 六、关于复议受理与诉讼受理的衔接问题 /57

七、关于法院不受理的处理问题 /60

• **第四节 审理程序 /63**

一、关于合并审理的问题 /63

二、关于先予执行的问题 /68

三、关于行民交叉案件的处理问题 /72

■ **第二章 对征收决定的合法性审查 /81**

• **第一节 对是否超越职权的审查 /83**

一、对是否超越职能管辖权与层级管辖权的审查 /83

二、对是否超越地域管辖权的审查 /88

三、对是否超越法定事项职权的审查 /89

四、关于对超越职权行为的处理问题 /91

• **第二节 对是否属于公共利益需要的审查 /93**

一、公共利益的界定 /93

二、对前置行政行为是否履行完毕的审查 /97

三、对被告提交的相关依据文件是否有效的审查 /99

四、对是否符合公共利益需要的判断 /103

五、对征收决定的目的有悖公共利益的处理 /109

• **第三节 对征收程序是否合法的审查 /111**

一、作出征收决定的步骤 /111

二、有关对征收程序审查的问题 /120

三、关于对违反法定程序的处理问题 /122

• **第四节 对房屋征收补偿方案内容合法性的审查 /124**

一、房屋征收范围 /124

二、征收主体与征收实施单位及房屋征收签约时间 /125

三、房屋征收补偿内容 /126

- 四、房屋征收补偿程序 /130
- 五、其他相关事宜 /130
- 六、关于对存在问题的补偿方案的处理 /131

■第三章 对补偿决定的合法性审查 /133

·第一节 对补偿程序的审查 /135

- 一、评估程序 /135
- 二、协商程序 /140
- 三、补偿决定程序 /143
- 四、送达和公告程序 /146

·第二节 对征收房屋补偿事实的审查 /149

- 一、关于房屋征收的补偿对象问题 /150
- 二、关于被征收房屋的性质、用途的认定问题 /152
- 三、关于被征收房屋面积的认定问题 /155
- 四、须查清被征收房屋的位置、建筑结构等问题 /159

·第三节 对房屋评估结论的审查 /161

- 一、关于行政诉讼中能否申请重新评估的问题 /161
- 二、关于评估人员出庭接受询问的问题 /164
- 三、关于专家辅助人出庭说明的问题 /167
- 四、关于对评估结论的审查问题 /170
- 五、关于对复核鉴定结果的审查问题 /176

·第四节 对房屋补偿标准的审查 /177

- 一、关于补偿方式的问题 /177
- 二、关于被征收房屋价值补偿的标准问题 /181
- 三、关于搬迁、临时安置的补偿问题 /183
- 四、关于停产停业损失补偿的标准问题 /185

- 五、关于补助和奖励的问题 /188
- 六、关于对承租人的补偿的标准问题 /190
- **第五节 对“城中村”征收补偿的审查** /193
 - 一、关于“城中村”的土地性质问题 /194
 - 二、关于征收“城中村”房屋的程序问题 /196
 - 三、关于补偿标准的问题 /199
- **第六节 关于诉补偿决定案件的处理问题** /203
 - 一、关于行政诉讼的调解问题 /203
 - 二、关于裁判处理的问题 /214

■第四章 对关联行为的审查 /225

- **第一节 对前置行为的审查** /227
 - 一、对建设项目审批、核准、备案的审查 /227
 - 二、对建设用地规划许可行为的审查 /237
 - 三、对建设用地批准文件的审查 /243
 - 四、对建设工程规划许可的审查 /250
 - 五、对其他有关审查批准文件的审查 /258
- **第二节 对违法建筑认定行为的审查** /265
 - 一、房屋征收中违法建筑处理方式的历史演变 /266
 - 二、违法建筑的认定 /268
 - 三、违法建筑的甄别 /272
 - 四、司法实践应当注意的问题 /283
- **第三节 对房屋征收政府信息公开行为的审查** /286
 - 一、房屋征收政府信息案件类型 /287
 - 二、对房屋征收政府信息公开行为的审查 /291
 - 三、房屋征收政府信息公开案件的判决 /299

四、审判实践应当注意的问题 /300

■第五章 房屋征收非诉执行 /303

·第一节 房屋征收非诉执行制度 /305

一、房屋征收非诉执行的历史发展 /305

二、房屋征收非诉执行的性质和原则 /309

·第二节 房屋征收非诉执行的受理 /313

一、房屋征收非诉执行的前提条件 /314

二、房屋征收非诉执行案件的受理条件 /323

三、人民法院对房屋征收非诉执行申请的审查处理 /331

·第三节 房屋征收非诉执行的审查、裁定与执行 /335

一、房屋征收非诉执行的审查、裁定 /335

二、房屋征收准予执行裁定的实施 /347

三、审判实践应当注意的问题 /351

第一章

有关诉讼程序问题

第一节 关于房屋征收与补偿决定 及相关行为的可诉性问题

一、关于征收决定、补偿决定及补偿方案等的可诉性问题

(一) 房屋征收与补偿决定属可诉的行政行为

房屋征收决定（以下简称征收决定），是指人民政府为了公共利益需要，依照法律程序作出将某一区域内的公民、法人或者其他组织国有土地上的房屋所有权及其所附土地使用权收归国家所有的征收决定。

房屋征收补偿决定（以下简称补偿决定），是指国家为了公共利益的需要，在依法征收公民、法人或者其他组织房屋过程中，如房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内没有达成补偿协议的，或者被征收房屋所有权人不明确的，房屋征收部门报请作出征收决定的市、县级人民政府，由市、县级人民政府依照有关规定、按照征收补偿方案确定的价格作出的征收补偿决定。

1989年行政诉讼法第十一条第一款和2014年行政诉讼法第十二条第一款的规定，涉及人身权、财产权的行政行为属于行政诉讼的受案范围。上述两种决定直接关系到被征收人及其他利害关系人的房屋所有权和土地使用权等财产权利，故属于可诉的行政行为。

（二）关于补偿方案的可诉性问题

根据《国有土地上房屋与征收补偿条例》（以下简称《征收条例》）第十条的规定，房屋补偿方案（以下简称补偿方案）由房屋征收部门拟定，报政府论证后在征收范围内予以公布。关于补偿方案的性质及可诉性问题上存在三种不同意见：

第一种意见认为，征收房屋补偿方案虽然只是征收环节中的一个程序，但其实际上与申请人存在利害关系，并且无论是行政诉讼法还是《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称《若干解释》），甚至我国目前现存的任何法律规范都未将“程序”排除在受案范围内，也没有任何规定说明程序这个环节，未设定新的权利不属于受案范围的条文。根据《若干解释》第十二条之规定：“与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼。”征收房屋补偿方案是一项独立的行政行为，具有可诉性。

第二种意见认为，补偿方案不是针对特定人、特定征收补偿作出的，而是在一次征收活动中反复适用的，需要通过补偿决定才能对被征收人的权利义务产生实际影响，因此其性质应当属于抽象行政行为，不具有可诉性。

第三种意见认为，补偿方案是征收房屋决定的一个组成部分，在审理征收房屋决定时，应当对其合法性进行审查，故不能单独对其提起诉讼。

笔者同意第三种意见。理由如下：第一，补偿方案所针对的人是征收范围内的被征收人及其他利害关系人，针对的对象是可数的，仅针对此次征收房屋这一件事情。也就是说，它针对的人是特定的人，事是特定的事，故属于行政行为。第二，制定征收补偿方案是征收决定的阶段性行为。决定征收房屋是一个多阶段的行政行为。所谓多阶

段行政行为，是指在行政行为最终完成前，需要经过若干连续不断的阶段，各阶段不具有独立的法律意义，亦即不产生独立的法律后果。制定征收补偿方案是市、县级政府作出征收决定的前置行为，是一个典型的阶段性行政行为。第三，征收决定的合法性中包含着对被征收人及其他利害关系人安置补偿是否合法的问题。因此，在审理征收房屋决定时，必须对补偿方案的合法性进行审查，审查中如果发现其违法或部分违法，法院可以撤销或部分撤销。被征收人及其他利害关系人仅对补偿决定提起诉讼，未对补偿方案提起诉讼，法院也须对补偿方案的合法性进行审查。如果可以单独对补偿方案提起诉讼，将会增加当事人的诉讼环节，不利于提高行政审判效率。据此，笔者认为，将补偿方案作为征收房屋决定的组成部分看待更为合理。第四，如果被征收人及其他利害关系人仅对征收补偿决定提起诉讼，未对征收房屋决定提起诉讼，因征收房屋决定是补偿决定的依据，在审理补偿决定案件中，仍须对征收决定（包括补偿方案）的合法性进行审查，亦不会影响到被征收人及其他利害关系人合法权益。

（三）关于征收公告的可诉性问题

《征收条例》第十三条第一款规定，市、县级人民政府作出征收决定后应当及时公告。此条中规定的“公告”究竟属于何种性质在实践中存在较大的争议。有人认为，“公告”具体规定了征收人、被征收人、有关部门以及其他利害关系人等相关权利义务，并产生法律效果，故属于可诉的行政行为；也有人认为，“公告”是将征收决定规定的征收事项，在不改变其内容的情况下，“复制”成公告，并将其内容予以公示，对当事人没有实质性的影响，故不具有可诉性。^①

笔者认为，公告一般情况下将征收决定规定的征收事项，在不改

^① 参见江必新主编：《国有土地上房屋征收与补偿条例理解与适用》，中国法制出版社2012年版，第133～134页。