

房屋征收与补偿法律法规政策

权威综合解读

拆迁征收与补偿民事刑事行政

案件经验集萃

房屋征收 补偿与行政 诉讼救济

张国法 ● 著

第一篇：

《国有土地上房屋征收与补偿条例》解读

第二篇：

相关司法救济（行政诉讼）原理在房屋征收补偿行政案件中的运用

第三篇：

房屋征收补偿司法救济（行政诉讼）相关依据选编



华夏出版社
HUAXIA PUBLISHING HOUSE

房屋征收补偿 与行政诉讼救济

张国法 著

华夏出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房屋征收补偿与行政诉讼救济/张国法著.

—北京: 华夏出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5080 - 6717 - 9

I. ①房… II. ①张… III. ①土地征用 - 补偿 - 中国
②房屋拆迁 - 补偿 - 中国 IV. ①D922. 39②D922. 181

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 226419 号

华 夏 出 版 社 出 版 发 行

(北京市东直门外香河园北里 4 号 邮编: 100028)

新 华 书 店 经 销

北京市建筑工业印刷厂南厂印刷

三河市杨庄双欣装订厂装订

*

880 × 1230 1/32 开本 7.5 印张 插页 1 200 千字

2011 年 11 月北京第 1 版 2011 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 20.00 元

本版图书凡印刷装订错误可及时与我社发行部联系调换

前 言

为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动,维护公共利益,保障房屋被征收人的合法权益,根据《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国房地产管理法〉的决定》,国务院制定了《国有土地上房屋征收与补偿条例》,并于2011年1月21日公布施行,原《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。

笔者创办了北京房屋征收补偿律师网(www.bjgfcq.com,原名北京拆迁律师网)和北京行政诉讼律师网(www.gfxzss.com),并以此为平台,在全国各地办理了大量的与土地、房屋征收、拆迁补偿相关的行政、民事和刑事案件。《房屋征收与补偿条例》公布施行之后,原《城市房屋拆迁管理条例》和与之相配套的规范性文件或被废止或相继不再适用,那么,如何正确理解和执行《房屋征收与补偿条例》就成为从事房屋征收补偿工作人员和法律人面前的一个课题。广大的房屋被征收人急需理解掌握《房屋征收与补偿条例》以便在房屋征收过程中维护自身的合法权益。作为弱势群体的被征收人最愿意走的维权途径应该是司法救济,也就是行政诉讼。所以,本书在解读《房屋征收与补偿条例》之后,将相关的行政诉讼原理在房屋征收与补偿行政案件中的运用进行阐释,希望给从事房屋征收与补偿工作的行政人员和法律人以及已被征收或拟被征收的房屋所有权人以启示、帮助和参考。

由于时间较紧,水平有限,有关内容可能存在疏漏或不当之处,真诚期望广大读者朋友批评指正。

2011年11月

张国法

本书引用主要法律、法规、规章全称简称对照表

法律、法规、 规章简称	法律、法规、 规章全称	制定机关及实施时间
房屋征收 与补偿条例	国有土地上房屋 征收与补偿条例	2011 年 1 月 19 日国务院第 141 次常 务会议通过,中华人民共和国国务院第 590 号令,2011 年 1 月 21 日公布施行。
房屋拆迁条例	城市房屋 拆迁管理条例	2001 年 6 月 6 日国务院第 40 次常务 会议通过,中华人民共和国国务院第 305 号令,自 2001 年 11 月 1 日起施行。
行政 诉讼法	中华人民共和国 行政诉讼法	1989 年 4 月 4 日第七届全国人民代表 大会第二次会议通过,1989 年 4 月 4 日中 华人民共和国主席令第 16 号公布,自 1990 年 10 月 1 日起施行。
行政诉讼法 若干问题解释	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》	1999 年 11 月 24 日最高人民法院审判 委员会第 1088 次会议通过,法释〔2000〕8 号,2000 年 3 月 8 日,由最高人民法院公 告,自 2000 年 3 月 10 日起实施。
行政诉讼 证据规定	最高人民法 院《关于行政诉 讼证据若干问题的 规定》	2002 年 6 月 4 日最高人民法院审判委 员会第 1224 次会议通过,法释〔2002〕21 号,2002 年 7 月 24 日公布,自 2002 年 10 月 1 日起实施。
房屋征收 评估办法	国有土地上房屋 征收评估办法	中华人民共和国住房和城乡建设部二 〇一一年六月三日印发并实施(建房 〔2011〕77 号)。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

本书引用主要法律、法规、规章全称简称对照表	(2)
-----------------------------	-----

第一篇《国有土地上房屋征收与补偿条例》解读

第一章 总 则	(2)
---------------	-----

第二章 征收决定	(20)
----------------	------

第三章 补 偿	(48)
---------------	------

第四章 法律责任	(82)
----------------	------

第五章 附 则	(94)
---------------	------

第二篇 相关司法救济(行政诉讼)原理 在房屋征收补偿行政案件中的运用

第六章 行政诉讼的受案范围、管辖原理

及其在房屋征收补偿行政案件中的运用	(98)
-------------------------	------

第一节 行政诉讼的受案范围	(98)
---------------------	------

第二节 房屋征收与补偿行政案件的受案范围	(100)
----------------------------	-------

第三节 行政诉讼案件的管辖	(105)
---------------------	-------

第四节 房屋征收与补偿行政案件的管辖	(109)
--------------------------	-------

第七章 行政诉讼的原告被告主体资格原理

及其在房屋征收补偿行政案件中的运用	(111)
-------------------------	-------

第一节 行政诉讼原告主体资格的确认	(111)
-------------------------	-------

第二节 房屋征收与补偿行政案件原告主体资格	(116)
-----------------------------	-------

第三节 行政诉讼的被告主体资格	(118)
-----------------------	-------

第四节 房屋征收与补偿行政案件被告的主体资格	(123)
------------------------------	-------

第八章 行政诉讼的起诉、受理原理

及其在房屋征收补偿行政案件中的运用 (125)

第一节 行政诉讼的起诉 (125)

第二节 行政诉讼案件受理 (131)

第三节 房屋征收与补偿行政案件的起诉和受理 (133)

第九章 行政诉讼第三人、诉讼代理人原理

及其在房屋征收补偿行政案件中的运用 (137)

第一节 行政诉讼第三人 (137)

第二节 行政诉讼代理人 (139)

第三节 房屋征收决定和房屋补偿决定行

政案件中的第三人、诉讼代表人 (141)

第十章 行政诉讼的证据原理

及其在房屋征收补偿行政案件中的运用 (143)

第一节 行政诉讼的证据及其种类 (143)

第二节 行政诉讼的证据规则 (152)

第三节 房屋征收决定和房屋补偿决定行政案件的证据 (167)

第四节 对房屋征收决定案件被告证据的审查 (169)

第五节 对房屋征收补偿决定案件被告证据的审查 (176)

第六节 对申请强制执行房屋征收补偿决定证据的审查 (181)

第三篇 房屋征收补偿司法救济(行政诉讼)相关依据选编

国有土地上房屋征收与补偿条例 (184)

国有土地上房屋征收评估办法 (191)

中华人民共和国行政诉讼法 (198)

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》 (210)

最高人民法院关于坚决防止土地征收、

房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知 (229)

第一篇

《国有土地上房屋 征收与补偿条例》解读

第一章 总 则

第一条 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。

解读一:《房屋征收与补偿条例》的立法目的

本条是关于本行政法规立法目的规定,立法目的有三:

一、为规范国有土地上房屋征收与补偿活动

房屋征收的主体是政府,房屋征收工作不但涉及房屋征收部门和被征收人,也涉及住房城乡建设主管部门和财政、国土资源、发改委等部门,以及其他各种社会组织。房屋征收活动从启动到具体实施直到房屋搬迁完毕,时间长,范围广,涉及行政、民事、中介评估、行政救济、司法救济、司法强制执行等复杂的法律关系。因此,通过立法来规范政府的征收行为,进而保证国有土地上的房屋征收与补偿工作依法、公开、公平、公正顺利地进行是非常必要的,“规范国有土地上房屋征收与补偿活动”则是本条例立法的重要目的之一。

二、为了维护公共利益

工业化、城镇化是经济社会发展的必然趋势,符合广大人民群众的根本利益,法律在保障被征收人合法权益的同时,也必须保证公共利益的需要,这也是全社会、全体人民最根本和最长远的利益。“维护公共利益”是本条例的又一立法目的。

三、保障被征收房屋所有权人的合法权益

在房屋征收程序中,房屋所有权人的合法权益包括(但不限于):

1. 居住条件有所改善;

2. 生活水平不降低;
3. 房屋的货币补偿金额应按照市场价格进行评估确定;
4. 所得的补偿金能买到和被征收房屋的区位、面积相类似的住房;
5. 获得因搬迁、临时安置损失的补偿;
6. 获得因房屋被征收而导致的停产停业损失的补偿;
7. 拥有房地产价格评估机构的选择权;
8. 拥有货币补偿和产权调换两种补偿方式或兼而有之的选择权;
9. 拥有回迁权;
10. 拥有制定房屋征收补偿方案和房屋征收评估办法的参与权;
11. 拥有行政救济权和司法救济权。

保障被征收人实现以上这些权利是本条例的核心内容,理所当然地要成为本条例的又一立法目的。

《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称房屋拆迁条例)的立法目的也有三个:一是为了加强对城市房屋拆迁的管理;二是为维护拆迁当事人的合法权益;三是为保障建设项目顺利进行。可以看出,房屋拆迁条例的立法目的中没有提及“公共利益”的概念,所提及的“拆迁当事人”包括拆迁人、被拆迁人或房屋承租人,似乎政府不是拆迁当事人,是管理者,而实际拆迁活动中政府是一直参与其中的。其实房屋拆迁条例的制度设计上就留下了政府是拆迁当事人的影子:由政府审核颁发拆迁许可证;由政府受理房屋拆迁补偿安置裁决申请;由政府裁决程序中组织协商,协商不成的由政府作出行政裁决,最后政府可以组织行政强制拆迁。房屋拆迁条例试图把政府放在“裁判员”的位置上,而实际上政府在拆迁活动中又是“运动员”。这种错位直接导致政府常常处于尴尬的境地,进而导致官民纠纷不断,使得被拆迁人把矛盾的焦点直接指向政府。

拆迁人(尤其是开发商)在“政府搞拆迁”的借口下更加为所欲为,于是发生了很多恶性事件。

本条例在立法目的上开明宗义地指出,为维护公共利益需要,由政府实施城市房屋征收并对被征收房屋所有权人进行补偿。毫无疑问,政府就是城市房屋征收补偿的主体,是城市房屋征收法律关系中的当事人。政府无需掩饰身份,直接面对被征收人,依法开展征收活动,依法和被征收人进行协商,协商不成时可以作出征收决定。被征收人不服征收决定可以提起行政复议或行政诉讼,政府成为复议或诉讼当事人。所有这些都堂堂正正、明明白白,征收、补偿、搬迁程序都被置于阳光之下,这不能不说是一种进步。为此,把政府确定为房屋征收主体也就成了本条例的一大亮点。

解读二:《房屋征收与补偿条例》的立法依据

《房屋征收与补偿条例》的立法依据主要是《宪法》、《物权法》和《城市房地产管理法》。《宪法》第十三条第三款:“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》第四十二条第一款:“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”;《城市房地产管理法》第六条:“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,并依法予以拆迁补偿,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。”

第二条 为了公共利益的需要,征收国有土地上单位、个人的房屋,应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿。

解读一:政府征收房屋的前提条件

本条规定对国有土地上单位或个人的房屋实施征收的前提条

件有两个,一是为了公共利益的需要。二是应当对被征收人给予公平补偿。即非因公共利益的需要政府不得征收房屋所有权人的房屋。同时必须对被征收人给予公平补偿,即无补偿不得征收和搬迁。规定该前提条件的依据与《房屋征收与补偿条例》的立法依据是一致的。

解读二:《房屋征收与补偿条例》的适用范围

本条例只适用于征收国有土地上单位、个人的房屋,不适用于集体土地的征收。集体土地的征收活动由土地管理法进行调整。

解读三:实施房屋征收时如何保护公房承租人的权利

《房屋征收与补偿条例》适用于被征收房屋所有权人,征收导致所有权的丧失,按照条例的规定,政府给予补偿的对象应当是房屋所有权人,政府不应对承租人进行补偿。而承租人又分为公房承租人和私房承租人,对公房承租人,在房屋征收补偿时应根据具体情况灵活处理。公房又分为政府直管公房和单位自管公房。政府直管公房所有权属于政府,在征收时本不适用于条例的补偿规定。但由于公房承租是历史形成的,关系到承租人的基本生活条件,当其承租的房屋被征收时,必须考虑和维护好这些承租人的合法权益。实践中的做法是,为了保障公房承租人生活水平不降低,各地采取了先房改再拆迁等多种措施,对公房承租人的权益予以保护。由于公房承租的历史形成原因不同,使得各地对承租人的权益保护措施也不尽相同。目前,也不宜在全国层面上作出同一规定。各地政府根据本地情况制定具体措施是比较可行的。

解读四:实施房屋征收时如何保护私房承租人的权利

《房屋征收与补偿条例》只适用于被征收房屋所有权人,在征收房屋时政府给予补偿的对象是房屋所有权人,对私房承租人不

予补偿。私房承租是私有房屋所有权人和承租人之间形成的民事法律关系,应受《合同法》的调整。《合同法》第九十四条规定,因不可抗力致使不能实现合同目的的,当事人可以解除合同。政府征收城市私有房屋的行为属于“不可抗力”的情形。因此导致租赁合同无法履行的,作为出租人的被征收人对租赁合同享有法定的单方解除权,合同自解除通知到达承租人时解除。当事人在签订房屋租赁合同时,可以就因房屋被征收而不能实现合同的目的进而导致合同解除的补偿问题进行约定。总之,对私房承租人的补偿问题,应依据民事法律、法规或当事人的约定予以解决。

解读五:征收房屋时对房屋所有权人实行公平补偿的原则及公平补偿的含义与实现公平补偿的意义

公平补偿是政府征收房屋所有权人的房屋时进行补偿的基本原则。尽管条例第三条规定了“决策民主、程序正当、结果公开”的原则,但笔者认为,公平补偿也是房屋征收与补偿工作的原则之一。因为,“公平补偿”贯穿于整个房屋征收与补偿程序之中,体现在征收与补偿的各个环节,是征收与补偿工作的标准和准则。

公平补偿,包括四层含义:①被征收房屋的市场价值与具体的补偿金额基本相当,或具体补偿金额价值高于被征收房屋的市场价值;②如果采用产权调换的补偿方式,调换房屋的面积与被征收房屋的面积相等,互不结算差价,同时,如果被征收房屋的面积不足人均居住面积时,政府应无偿供足人均居住面积;③不得区别对待被征收人,对征收人的补偿应适用统一标准,体现被征收人之间的公平;④公平补偿原则应体现和贯穿于征收与补偿的各个环节,条例在征收决定、补偿范围、补偿方式、补偿标准、补偿程序、救济渠道、住房保障等各个方面都体现了公平原则。

公平补偿的意义在于,通过公平补偿可以预防或化解政府与群众的矛盾,保护被征收人的利益,使被征收人的居住条件有改

善,被征收人原有的生活水平不降低,进而使公共利益和被征收人的个人利益统一起来,达到加快工业化和城镇化建设的目的。

第三条 房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则。

解读一:房屋征收与补偿工作的决策民主原则

决策民主是依法行政工作的重要内容。加快行政决策程序建设,健全重大行政决策规则,推进行政决策的科学化、民主化、法治化、程序化是《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号)的要求。政府在作出重大决策前,进行必要的调查研究,分析决策对社会诸方面的影响,履行公众参与、组织利益相关方听证、相关专家论证、社会稳定风险评估、合法性审查和集体讨论等程序,以此作为决策依据是决策民主的具体体现。

对城市房屋实行征收无疑是相关政府的一项重大决策,其应坚持决策民主的原则。《房屋征收与补偿条例》在以下诸方面体现了这一原则:

1. 在房屋征收与补偿工作中,要求所有因公共利益需要,确需征收房屋的建设活动,应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。

2. 保障性安居工程建设、旧城区改建,应当纳入市、县级国民经济和社会发展规划年度计划并经本级人民代表大会审议通过。

3. 制定国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划,应当广泛征求社会公众意见,经过科学论证。市、县级人民政府应当就征收补偿方案组织有关部门论证,并征求公众意见。

4. 因旧城区改建需要征收房屋,多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定的,市、县级人民政府应当组织由被征收人

和公众代表参加的听证会,并根据听证会情况修改方案。

解读二:房屋征收与补偿工作的程序正当原则

所谓程序正当原则,是指拥有公权力的主体在作出对相对人或利益关系人不利的处理决定时,应当保持中立地位并听取受到不利影响的人的意见。在西方,程序正当原则最为经典的法律思想是:“一个人不能作自己案件的法官;人们的抗辩必须公正地听取”,“任何人……不经正当法律程序不得被剥夺生命、自由或财产,未经公平补偿,私人财产不得被征为公用”。

按照我国《行政诉讼法》的规定,审查行政机关所作出的某一具体行政行为是否合法,标准之一就是看其程序是否正当、合法。程序正当就是要求行政机关作出行政行为时要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人或利害关系人对行政行为内容的知情权、对行政行为寻求行政救济(如行政监察、行政复议)或司法救济(行政诉讼)的权利以及对相关行政行为的民主决策参与权。程序正当还要求行政机关工作人员在履行职务时,要遵守回避制度,不得公报私仇或官报私仇或滥用职权。

《房屋征收与补偿条例》在以下方面体现了程序正当原则:

1. 被征收人在征收补偿方案的制定与修改方面有知情权和参与权;
2. 被征收人在房屋征收评估办法的制定、房地产价格评估机构的选择的知情权与参与权;
3. 被征收人在补偿方式上有选择权和知情权;
4. 被征收人在房屋征收决定、补偿协议履行、补偿决定等程序中有行政救济权和司法救济权。

解读三:房屋征收与补偿工作的结果公开原则

所谓结果公开,是指在房屋征收与补偿工作中凡是涉及被征

收入利益的结论性意见都应该公布,实行阳光操作,做到公开透明、公平公正。结果公开是公平补偿、决策民主、程序正当原则的具体体现。只有将补偿的标准、方式、程序公开,将决策民主的方式、程序公开,最终才能将结果也公开。只有实行结果公开才能确保房屋征收与补偿工作的顺利展开。

《房屋征收与补偿条例》在以下几个方面体现了结果公开原则:

1. 公布房屋征收决定;
2. 公布房屋征收单位对拟征收的房屋类型、房屋所有权人情况的调查结果;
3. 公布征收补偿方案;
4. 公布征收补偿方案征求意见情况和根据公众意见的修改情况;
5. 公布分户补偿情况;
6. 公布补偿决定;
7. 公布对补偿费用管理和使用情况的审计结果。

第四条 市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府确定的房屋征收部门(以下称房屋征收部门)组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府有关部门应当依照本条例的规定和本级人民政府规定的职责分工,互相配合,保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

解读一:房屋征收与补偿工作的管理体制

《房屋征收与补偿条例》第四条是关于房屋征收与补偿工作管理体制的规定,明确了以下几个原则:

1. 市、县人民政府是房屋征收与补偿的主体；
2. 房屋征收与补偿工作由市、县人民政府确定的房屋征收部门组织实施；
3. 市、县级人民政府有关部门应当按照职责分工，互相配合，保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

解读二：市、县级人民政府是房屋征收与补偿的主体

在房屋拆迁条例时代，实施房屋拆迁的主体是拆迁人，即凡获得拆迁许可的单位均可以实施房屋拆迁。《房屋征收与补偿条例》废止了这项带来诸多恶果的制度。《房屋征收与补偿条例》明确房屋征收与补偿工作的主体是市、县级人民政府。

市、县级人民政府是指：

1. 市级人民政府，主要包括除直辖市以外的设区的市、直辖市所辖区、自治州人民政府等。
2. 县级人民政府，主要包括不设区的市、市辖区（直辖市所辖区除外）、县、自治县人民政府等。

按照《房屋征收与补偿条例》的规定，设区的市及其所辖区的人民政府都有房屋征收权。区级人民政府行使房屋征收权的，设区的市人民政府应当明确市、区两级人民政府在房屋征收权方面的职责分工，并履行好监督职责。

解读三：房屋征收部门组织实施房屋征收与补偿工作

房屋征收与补偿是一件非常重要的工作，艰难而复杂。房屋征收决定、补偿决定、申请法院执行都以市、县级人民政府名义作出。这项工作必须有一个专门部门来承担，《房屋征收与补偿条例》规定，市、县级人民政府确定一个房屋征收部门具体负责房屋征收的组织实施工作。为和房屋拆迁条例时代所确定的拆迁管理体制相衔接，可以采取两种方式设置房屋征收部门：