



殷清利 著

最新房屋、土地征收疑难案件 裁判标准与实务解析

- 房屋征收后，被征收人的子女户口及教育问题如何解决
 - 旧城改建征收时未按规定召开听证会，
以此作出的征收决定是否违法
 - “住改商”在房屋征收补偿过程中的处理原则
- 房屋征收时，对征收范围内的院落土地是否应当补偿
 - 征收补偿安置房客观上无法履行，
被征收人能否转换货币补偿方式主张权益
 - 征收补偿协议履行完毕又出补偿新标准，
被征收人能否要求差价补偿
- 如何界定房屋征收情形
- 房屋征收可否安置
- 城市居民补偿吗
- 入赘婿及出嫁女是否享有土地补偿费用分配权
- 土地征收中对安置补助费权属如何认定，
对安置补助费案件法院是否受理
- 房屋征收时，对违法建筑予以认定、
强制拆除是否均必须采取行政处罚决定形式



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



最新房屋、土地征收疑难案件 裁判标准与实务解析

殷清利 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

最新房屋、土地征收疑难案件裁判标准与实务解析 /
殷清利著. —北京:法律出版社,2012.7
ISBN 978-7-5118-3498-0

I. ①最… II. ①殷… III. ①房屋拆迁—法规—案例
—中国②土地征用—土地法—案例—中国 IV.
①D922.181.5②D922.395

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第091503号

最新房屋、土地征收疑难案件裁判标准与实务解析
殷清利 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 薛 晗
责任编辑 薛 晗
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任印制 陶 松

开本 720毫米×960毫米 1/16
印张 26.25
字数 434千
版本 2012年7月第1版
印次 2012年7月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3498-0

定价:58.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

“所有权,对占有所有权的人来说具有不可侵犯性。我本人,掌管着大量的军队,但却不能攫取一块土地,因为侵犯一个人的所有权,就是侵犯一切人的所有权。

——拿破仑

没有私人物权的地方,就没有公正。

——英国约翰·洛克

早几年,在河南省一个地方要修飞机场,事先不给农民安排好,没有说清道理,就强迫人家搬家。那个庄的农民说,你拿根长棍子去拨树上雀儿的巢,把它搞下来,雀儿也要叫几声。

——毛泽东

人民对杀父之仇,容或可忘;但对剥夺财产之怨恨,终生不忘。

——法国让·博丹

……”

这些法律箴言一直书写在我的拆迁征收办案日记本上,由此而生的维权理念也启迪我在办案中去践行。

1991年国务院发布《城市房屋拆迁管理条例》,这标志着我国独特的以规范国有土地上城市房屋拆迁行为为中心的拆迁法律制度完全形成。到2001年11月1日国务院修订的《城市房屋拆迁管理条例》开始实施,再到2011年1月21日《国有土地上房屋征收与补偿条例》的出台。

这近二十年里,条例在统一、规范拆迁行为方面发挥了一定的积极作用,但由于其与法治进程及市场经济发展之间的差距,导致大量的拆迁恶性事件发生。不可否认的是拆迁制度仍然存在缺乏宪法依据、拆迁行为的性质与目的依旧不明确、先安置后搬迁的原则在制度上被废弃、拆迁补偿项目遗漏重要的土地使用权部分、行政强制拆迁渐成司法监督空白地带、既有的民事与行政诉讼救济机制缺陷等根本性问题。加之2007年《物权法》的实施对民众物权

理念的提升,同阶段土地储备市场及城市改造引入商业资本,民众自然对商业资本介入拆迁的正当性提出普遍质疑,商业性与公共利益的界定也是大势所趋。在这期间每发生一次暴力抗拒拆迁的极端事件,都让民众对《城市房屋拆迁管理条例》的修订施加一次无形的力量。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》的出台虽然有些迟延,但其毕竟在我国开创了一个全新而独特的房屋征收时代。首次对房屋征收的公共利益标准进行规定,完成了《物权法》未能完成的巨大使命;其次从“拆迁”至“征收”的表述变化也反映了法治理念的进步;更关键的是,取消了行政强制拆迁这一“恶性举措”。还有在补偿中也规定了公平补偿的原则。

但《国有土地上房屋征收与补偿条例》仍有一些不足之处。政府既作为补偿主体,又作为征收决定作出主体,这样的制度设计体现了强烈的行政特性,在充分保障被征收人权益上会稍打折扣。另外征收条例还割裂了征收与建设环节将建设活动与征收活动分开,这样有可能出现房屋征收时以公共利益为名义,但征收后在征收范围的土地上开展建设活动却是商业开发性质。目前存在大量的旧城改建项目转而以征收决定方式实施,而政府在征收安置方案大都要求异产权调换,但对原地如何建设却不愿向被征收人公开,这实际上偏离了征收公共利益的目的。

鉴于征收条例存在的不足,征收条例的条文规定又相对笼统,而各地的房屋征收与评估立法进程尚不统一,有的地方即使制订房屋征收与评估的行政法规或规范性文件,也基本沿袭征收条例或以前的当地拆迁立法文件。所以在实务操作过程中,不管是作为征收双方主体的市、县级人民政府工作人员及被征收人,还是相关行政复议机关、人民法院在裁判、审理案件过程中大都会遇到一些征收补偿疑难问题。为尽量统一这些疑难问题的裁判标准,从房屋征收条例实施至今,笔者一直广泛搜集典型的拆迁、征收案件,并结合自身办理案件的心得与体会,罗列出房屋征收与补偿、土地征收与补偿等相关方面100个典型问题,总结出100个裁判主旨。在这100例典型问题中引用了100多个典型案件,其中包含案件的裁判过程与实务分析,更为实用的是得出了一定的裁判提示,以指导征收与补偿案件的操作。

这100例典型问题以《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《土地管理法》为基础,内容涵盖物权法、行政诉讼与行政审判、民事诉讼与民事审判、刑法、民商、经济等诸多与征收有关的领域,虽然有些问题目前尚有争议,但笔者尽量选取了主流的司法观点。希望该书能给予征收各方当事人、法官、律师及其他司法实务工作者以一定帮助。因水平所限,纰漏在所难免,敬请

指正。

本书的出版要感谢十力律师事务所贾增军主任及同所律师的指导与建议,另外还要感谢在昼夜写作时我的家人所给予的付出与照料!

第一个十年,拆迁条例从“制定”到“修正”。第二个十年,拆迁条例从“质疑”到“喊停”。征收条例实施后所引领的下一个或下下一个“十年轮回”又会如何?我们一起拭目以待!

殷清利

目 录

第一章 房屋征收概述

- 第 1 例 城市规划区的集体土地上房屋被征收如何调整 (3)
- 第 2 例 对除被征收房屋所有权人之外的公房承租人与私房承租人
权益如何保障 (6)
- 第 3 例 设区市的区人民政府是否具备确定的房屋征收与补偿主体
..... (10)
- 第 4 例 新征收条例实施后,原拆迁许可项目的许多事项如何实施 (15)
- 第 5 例 房屋所有人以房屋出资设立公司后,该房屋被征收,如何确
定被征收人 (19)
- 第 6 例 市、县级人民政府所成立的指挥部等临时机构,能否作出房
屋征收决定 (24)

第二章 房屋征收决定

- 第 7 例 以政府会议纪要为依据作出的征收决定是否合法有效 (31)
- 第 8 例 市、县级人民政府能否以土地储备为由作出房屋征收决定
..... (34)
- 第 9 例 对国有土地使用权人给予补偿是收回其土地使用权的前提
条件 (39)
- 第 10 例 银行作为企业,扩建营业用房不宜认定为公共利益需要
..... (42)
- 第 11 例 被征收房屋跨越征收规划用地红线产生纠纷如何处理 (47)
- 第 12 例 被征收人之间的分割公证文书能否对抗征收人 (51)

- 第13例 如何全面理解、适用因征收决定引起物权变动的规则 (55)
- 第14例 房屋征收后,被征收人的子女户口及教育问题如何解决 (59)
- 第15例 征收范围确定后,房屋是否还可以出租 (62)
- 第16例 合理使用寿命内的房屋,市、县级人民政府一般不得决定
拆除 (66)
- 第17例 旧城改建征收时未按规定召开听证会,以此作出的征收决
定是否违法 (70)

第三章 房屋征收补偿

- 第18例 “住改商”在房屋征收补偿过程中的处理原则 (77)
- 第19例 协议没有明确约定,产权调换房屋办理产权证等费用由被
征收人自行承担 (80)
- 第20例 转让尚未依法取得权属证书的征收拆迁安置房屋的合同
效力 (84)
- 第21例 已签订征收补偿安置协议,房屋未拆完后被征收人又将房
屋买卖过户的,过户登记无效 (89)
- 第22例 对未经登记的建筑没有认定,即对其做出不给补偿的房屋
征收补偿决定应予以撤销 (92)
- 第23例 被征收人根据补偿协议对具有特定性的产权调换享有特
种债权优先权 (96)
- 第24例 抵押房地产被征收时,征收补偿金成为抵押物的代位物 (100)
- 第25例 房屋征收时,对征收范围内的院落土地是否应当补偿 (105)
- 第26例 房屋征收补偿安置时,还应考虑老年人等特殊群体的需要
..... (108)
- 第27例 征收补偿安置房被另行卖给他人,被征收人欲解除协议的
能主张双倍赔偿吗 (112)
- 第28例 征收补偿安置房客观上无法履行,被征收人能否转换货币
补偿方式主张权益 (116)
- 第29例 在未依法作出征收决定的情况下,征收部门与被征收人之
间签订的征收补偿协议是否具有法律效力 (120)
- 第30例 剥夺被征收人补偿方式的选择权,以此为依据作出的房屋
征收补偿决定合法吗 (125)

第 31 例	征收补偿协议履行完毕又出补偿新标准,被征收人能否索要差价补偿	(130)
第 32 例	被征收人儿女提供冒用被征收人出具的授权委托书,以此签订的征收补偿协议效力如何	(133)
第 33 例	房屋征收补偿决定作出后,征收双方又达成补偿协议且实际履行,该如何处理	(137)
第 34 例	房屋征收产权调换安置协议达成后,被征收人选择原地段产权调换房,开发商要求补签协议、缴纳相关费用如何应对	(140)
第 35 例	如何界定房屋征收补偿协议存在显失公平情形	(144)
第 36 例	房屋征收部门有权要求被征收人支付产权调换房屋多出的夹层面积款吗	(148)
第 37 例	房屋征收同时收回划拨国有土地使用权,是否应给予补偿	(152)
第 38 例	名为房地产合作开发实为征收补偿合同的处理	(156)
第 39 例	征收商品房小区配套设施,谁应获得补偿	(160)
第 40 例	痴呆老人签订征收补偿协议效力如何	(164)
第 41 例	如何确定房屋征收补偿协议的违约金过高	(168)
第 42 例	房屋征收时,从好的地段迁往差的地段应如何安置	(171)
第 43 例	征收安置协议与购置房屋合同在实践中如何区别与认定	(175)
第 44 例	征收补偿合同中涉及市政公用设施用地面积补偿方面约定的效力	(178)
第 45 例	产权调换房屋出现面积差异或严重质量问题,能否适用商品房司法解释处理	(182)
第 46 例	城市私有房屋附着土地超出容积率部分在拆迁征收时应予合理补偿	(186)
第 47 例	征收部门与被征收人就征收补偿协议条款发生争议时该如何处理	(189)
第 48 例	征收部门就同一产权调换房屋与不同被征收人签订两份征收安置协议时的处理	(193)

- 第49例 离婚时能否基于工龄等因素分得相应房屋征收补偿份额 (197)

第四章 房屋征收评估

- 第50例 评估报告存在评估程序等问题是否影响房屋征收补偿决定的效力 (203)
- 第51例 评估报告无法证明确实送达被征收人,是否导致房屋征收补偿决定撤销 (207)
- 第52例 委托评估机构程序不对,房屋征收补偿决定应予撤销 (210)
- 第53例 资产评估报告不能代替房屋征收估价报告 (214)
- 第54例 房屋征收评估委托合同约定按照《资产评估收费管理暂行办法》支付标准执行,应作何种理解 (217)
- 第55例 评估报告未载明提出异议的方式,被征收人向征收部门就送达的房屋评估报告提起异议,征收部门对异议未予审查直接作出的补偿决定是否有效 (221)

第五章 房屋征收法律责任

- 第56例 未签订补偿协议也未经申请法院强制执行,非法强拆、偷拆被征收房屋涉嫌故意毁坏公私财物罪 (227)
- 第57例 被征收人以举报征收人等违法行为为手段索取巨额补偿款不构成敲诈勒索罪 (230)
- 第58例 征收过程中暴力搬迁导致的损害赔偿是民事赔偿还是行政赔偿 (233)

第六章 房屋征收行政救济

- 第59例 批复、函、会议纪要等行政公文体现房屋征收行为并具实际影响的具有可诉性 (239)
- 第60例 征收决定、征收补偿决定案属于应当由中级人民法院管辖的一审行政案件 (242)

第 61 例	就征收补偿安置协议起诉到底属于民事案件还是行政案件	(246)
第 62 例	房屋征收补偿决定案件审理过程中法院能否以先予执行为由强制执行	(250)
第 63 例	房屋征收补偿决定非诉行政案件由不动产所在地的基层法院管辖	(254)
第 64 例	除房屋征收决定、补偿决定外,房屋征收过程中还有哪些行政行为具有可诉性	(259)
第 65 例	房屋征收过程中还有哪些行政行为不属于法院受案范围	(262)
第 66 例	签订房屋征收补偿安置协议后,对征收决定行政诉讼如何处理	(265)
第 67 例	特定工程的房屋征收补偿标准文件性质认定	(268)
第 68 例	被征收人就征收决定、征收补偿决定向征收人的上一级人民政府提起的行政复议申请,上一级人民政府拒绝受理,被征收人如何维权	(273)
第 69 例	房屋征收决定或房屋征收补偿决定确实违法,是否一定由法院判决撤销	(277)
第 70 例	房屋征收决定或征收补偿决定行政诉讼案件中,第三人与被告在举证责任上是否排斥	(280)
第 71 例	涉及军队离退休干部军产房征收时,征收人不宜作出房屋征收补偿决定,法院更不宜依申请强制执行	(284)
第 72 例	征收决定、补偿决定行政诉讼案件中,没有原件当庭质证的复印件效力是否支持	(287)
第 73 例	房屋征收补偿协议纠纷中,当事人主张以另案作出的鉴定结论作为此案的补偿依据,能否采信	(291)
第 74 例	抵押房屋被征收情况下,抵押权所担保的债权未届清偿期的,人民法院能否判决债务人先行偿还到期债务	(295)

第七章 土地征收与补偿

第 75 例	承包土地的农民到小城镇落户后,土地如被征收,仍有权获得征地补偿款	(301)
--------	--	-------

- 第76例 集体土地征用方向被征收方发函承诺支付征地补偿费可
认定为双方债权债务关系成立 (305)
- 第77例 在校大学生或回到原集体经济组织的大学毕业生能否享
受土地征收补偿款 (309)
- 第78例 城市居民购买农村房屋,遇到征收可以获得补偿吗 (312)
- 第79例 未经民主议定程序,村民委员会与征收部门或者开发商签
订的土地征收补偿等相关协议有效吗 (315)
- 第80例 农村死亡人口的土地征收安置补偿款可否分配 (320)
- 第81例 外迁户是否享有迁入集体土地征收补偿费用的分配权 (324)
- 第82例 入赘婿及出嫁女是否享有土地补偿费用分配权 (327)
- 第83例 街道办事处能否冻结、扣押土地征收补偿费用 (330)

第八章 土地征收法律责任

- 第84例 村民小组组长挪用征地补偿款如何定性 (337)

第九章 土地征收案件审理

- 第85例 政府征地申报行为是否可以提起行政诉讼 (343)
- 第86例 如何全面界定土地征收补偿费用各类纠纷的起诉和受理
..... (347)
- 第87例 集体土地被征收后房屋所有权人对国有土地出让是否有
诉权 (352)
- 第88例 土地征收的组织实施行为是否可诉 (355)
- 第89例 省级以上人民政府作出的土地征收决定是否属于行政诉
讼的受案范围 (359)
- 第90例 因被告不适格被法院裁定驳回起诉后,被征收人以同样的
行为、不同的被告诉至法院是否超过诉讼时效,是否构成
重复起诉 (362)
- 第91例 土地征收中对安置补助费权属如何认定,对安置补助费案
件法院是否受理 (366)
- 第92例 征地补偿标准争议行政裁决的救济途径 (370)

第十章 违法征收拆迁案件审理

- 第 93 例 行政强制拆除房屋严重违法,行政赔偿案中证明责任如何
公平分担 (377)
- 第 94 例 违法征收后房价上涨的,应如何确定赔偿金额 (380)
- 第 95 例 集体土地征收,违法强制拆除相对人房屋,起诉主张恢复
原状应否支持 (384)
- 第 96 例 强制拆除违法建筑过程中,当事人要求使用违法建筑材料
是否应予支持 (386)
- 第 97 例 政府越权行政强拆,法院在确定行政赔偿数额上是否仍然
坚持“由行政相对人举证” (390)
- 第 98 例 如何确定因违法征收“中华老字号”房屋引起的行政赔偿
的范围和数额 (394)

第十一章 违法建筑拆除案件审理

- 第 99 例 房屋征收时,对违法建筑予以认定、强制拆除是否均必须
采取行政处罚决定形式 (401)
- 第 100 例 对违法建筑所作的行政处罚,如违反比例原则应予变更
..... (404)
- 参考文献 (409)



第一章 房屋征收概述

第1例 城市规划区的集体土地上房屋 被征收如何调整

【裁判引言】

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第2条规定了该条例的适用范围为征收国有土地上单位、个人的房屋,不适用于集体土地征收。对于集体土地上房屋的征收从法律途径上如何调整?

【裁判主旨】

在《土地管理法》等法律法规修订之前,集体土地上房屋拆迁要参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》的精神执行;在《土地管理法》等法律法规就相关内容作出修订之后,严格按土地管理法及相应配套法规执行。

【裁判内容】

在《吴玲玲诉泉州市丰泽区人民政府、泉州市丰泽区清源街道办事处房屋拆迁行政纠纷案》中,案件事实:“丰泽区人民政府于1999年1月22日做出‘关于湖滨西路西段贯通及其配套工程拆迁安置工作的通告’,丰泽区清源街道办事处于2000年1月17日做出拆迁通知,决定对湖滨西路西段的民房进行拆迁安置工作。原告对被告做出的拆迁通告及拆迁通知不服向泉州市丰泽区人民法院提起诉讼。”

原告诉称:“被告没有依法定程序取得拆迁许可证就越权在市规划区内发布拆迁通告,属违法行为;被告清源街道办事处多次上门骚扰其正常生活,并指使北峰工商所不再办理营业执照和进行年检,影响其正常营业,致使原告在精神上和经济上均受到损失,请求人民法院依法撤销被告泉州市丰泽区人民政府泉丰政(1999)综10号‘关于湖滨西路西段贯通及其配套工程拆迁安置工作的通告’及被告清源街道办事处拆迁通知书,并赔偿原告的精神损失和经济损失1000元。”

被告辩称:“该拆迁改造范围的土地宅基地属于农民集体所有,本建设项目属于乡村建设项目,因此不适用《城市房屋拆迁管理条例》。被告依据《土

地管理法》第65条规定,且建设项目业经泉政(1999)专9号、泉政规(1997)662号、泉丰政(1999)综10号及市城乡规划局划定在拆迁改造红线内。本级政府有权收回其土地,拆迁改造符合法定程序和有关法律法规,请求人民法院依法维持被告丰泽区人民政府的拆迁通告及被告清源街道办事处拆迁通知书。至于责令拆迁范围内经营店面停业问题,是工商部门根据《城乡个体工商户管理暂行条例》的规定,采取的行政措施,被告仅配合工商部门进行动员、说服工作,因此不存在赔偿问题。”

泉州市丰泽区人民法院认为:“城口村属泉州市规划区内的村庄,其土地尚未办理国有征用手续,原告要求拆迁适用《城市房屋拆迁管理条例》的主张不符合客观事实,理由不成立,不予支持。依照法律法规的规定,在城市规划区内的乡(镇)村公共设施、公益用地建设需要申请用地的,必须持国家批准建设项目的有关文件,向城市规划行政主管部门申请定点,由其核定用地位置和界限,提供规划设计条件,核发建设用地许可证。两被告在未取得建设用地许可证,未向土地管理部门申请划拨土地,只以泉州市人民政府的会议纪要为依据做出被诉具体行政行为,属主要证据不足,违反法定程序,依法予以撤销。原告提出赔偿精神损失和经济损失理由不成立,不予支持。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第54条第2项第1、3目及《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第33条规定,做出判决:一、撤销被告泉州市丰泽区人民政府泉丰政(1999)综10号‘关于湖滨西路西段贯通及其配套工程拆迁安置工作的通告’和被告丰泽区清源街道办事处的拆迁通知书;二、驳回原告吴玲玲要求被告泉州市丰泽区人民政府、丰泽区清源街道办事处赔偿其精神损失和经济损失1000元的诉讼请求。”

从法律意义上讲,国有土地上的房屋征收和集体土地征收分别由《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《土地管理法》调整。但目前不可避免的是,关于集体土地征收涉及集体土地上房屋拆迁的立法与国有土地上房屋征收立法相比相对滞后。

实践中,有些农村集体土地虽然已经被批准征收,但由于种种原因,有关部门对农村集体土地上的房屋没有补偿,房屋也一直由原住户继续使用。若干年后,有关部门补偿安置时,房屋所在的地方已经纳入城市规划区,周围的房屋价格已经城市化,如果仍然按照农村集体土地上附着物的标准补偿,难以解决农民的居住问题。虽然因为土地性质不同,征收集体土地上房屋的补偿不能直接适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》,但由于房屋所在的土地已经城市化,如果按照农村集体土地补偿,会无法保障农民的权益。因此,可以