



京平说拆迁系列

CHAIQIAN WEIQUAN
SHIWU JI ANLI JIEXI

赵 健◎编著

拆迁维权 实务及案例解析

典型案例 · 律师支招 · 图解流程 · 配套规定

★ 专业的拆迁团队 ★

★ 专业的拆迁律师 ★

★ 专业的维权指南 ★

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



京平说拆迁系列

CHAIQIAN WEIQUAN
SHIWU JI ANLI JIEXI

赵 健◎编著

拆迁维权

实务及案例解析

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

拆迁维权实务及案例解析/赵健编著. —北京: 中国法制出版社, 2014. 7
(京平说拆迁系列)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5547 - 3

I. ①拆… II. ①赵… III. ①房屋拆迁 - 民事纠纷 - 研究 - 中国
IV. ①D922. 181. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 158431 号

策划编辑 赵宏

责任编辑 黄会丽

封面设计 杨泽江

拆迁维权实务及案例解析

CHAIQIAN WEIQUAN SHIWU JI ANLI JIEXI

编著/赵健

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2014 年 9 月第 1 版

印张/16 字数/322 千

2014 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5547 - 3

定价: 48.00 元

值班电话: 010 - 66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66070084

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

序 言

从中国政法大学毕业后，我于1994年开始从事法律相关工作，不知不觉已经走过了二十个年头。1999年，我考取了律师职业资格证，并先后就职于法院和报社；2007年，我正式参与征地拆迁维权案件的研究和进行实务操作，至今直接承办或指导的拆迁维权案件也已经有近千件。2008年，我创建了专业拆迁法律服务门户网站——中国拆迁律师网，并于2008年年末组建拆迁维权律师团，目前已在全国26个省级行政地区代理征地拆迁案件数千起，立志为中国拆迁领域法治建设做出应有贡献，誓为所有受到不公待遇的被拆迁户争取合法利益。

说到征地拆迁纠纷，我们很容易联想到钉子户。实际上，钉子户这个词语本身反映了我们的社会存在着一种严重利益的失衡状态，或者说一种强势集团对弱势群体的利益侵夺现象。对于确属于漫天要价严重影响公共利益的钉子户，当然要按照相关法律的规定操作；而对于属于合法维护自己权利的钉子户，我想“受损者得到其应得的”是亘古不变的原则。对于开发商，我想表明立场是，人性的真善美不能被现代高度膨胀的物欲文化所冲撞湮灭；对于政府部门而言，则要提供一种硬性的约束机制使得这些弱势群体的权利能够得到保障。

日本的开发商因为机场项目跟钉子户谈判了几十年无疾而终；美国的开发商可以让钉子户那座摇摇欲坠的小楼永久矗立成为华盛顿一道美丽的风景；德国的国家元首为了买下钉子户的小磨坊可与其平等谈判，最终这个小磨坊成了德国司法独立的一个标志和丰碑。我并不是说我们在面对钉子户的时候要与国外的做法保持一致，我只是想从中传达出一种理念，那就是平等。开发商也好，政府也好，首先，要让被征收人能够平等地与拆迁人坐在同一张谈判桌上，被征收人能充分表达自己的意愿；其次，就是要严格按照法律的有关规定去操作。尽管这些好像已经老生常谈，尽管不能突破的底线性的要求甚或有些卑微，但事实也正是如此，说起来总不免让人感到一丝悲凉。

我们倡导文明、合法的征地拆迁，以期使这项以“公益”为目的的项目可以真正地惠及人民；我们并非也无意盲目地奢望“寸土不动”，只是不希望这个原本想要恩泽万代的伟业，终将被世人所唾弃。现实中，无论是《宪法》、《物权法》还

是《土地管理法》、《城市房地产管理法》，以及《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规，其完善性虽仍待斟酌，但不难看出立法者已尽力去维护那些被征地、被拆迁的人们的合法权益，以期使那些因为征地、拆迁而失去土地、房屋的人们不至于失去生活的希望。然而即便这样，征地、拆迁的矛盾依旧在激化，似乎依然没有消停的迹象。

近年来，依法行政的呼声越来越高，但违法行政的现象仍屡见不鲜，尤其是在征地拆迁领域。政府强拆虽为法律所禁止，但征地拆迁中的违法行为却从未停歇。面对政府的强权，有些人选择以偏激的方式去抗争，结果不过是“螳臂当车”，这不仅是民众的无奈，也是法治政府的悲哀。作为一名法律工作者，笔者很庆幸，在我所接触的案件中，当事人已经逐步开始理性地面对征地拆迁，这似乎可以看出广大民众法律意识已逐渐地觉醒。

我们要理解法律，更要学会理解法律的缺陷。对法律真正的理解乃是能够挖掘法律规则背后的精神实质，对于征地拆迁问题往往要考虑到法外的民生、人性等多种柔性的因素；理解法律的缺陷自然知道良法有被恶用反过来成为束缚善良人们的枷锁的弊端，故应有所警觉，然后方可未雨绸缪进行有针对性地应对。

自2007年参与全国征地拆迁维权案件并组建自己的律师团队以来，我一直在大江南北多个省市间来回奔波，并常接到来自政府、开发商、社会上黑恶势力的利诱、恐吓，而心中的正义和自信都让我泰然处之。对法律的信仰和坚韧的态度、多年的艰辛成就了现在的我，面对政府、开发商，无所畏惧。在我的拆迁律师团队中，每年都淘汰不合格的律师，因为我深信，只有具备人品和专业素质的双重标准的律师才能在这场战役中获得胜利，才能不辜负百姓的重托，律师的每一步，关乎的是老百姓一辈子的命运。拆迁维权之路虽然充满荆棘，但我会带领团队，不断努力，创造奇迹，用法律的武器维护老百姓的权益，为中国拆迁领域的法治建设尽一份力。

之所以写下这本书，是感到个人力量的微弱，征地拆迁的矛盾可谓是“冰冻三尺非一日之寒”，但我仍相信“水滴石穿”的力量。如果本书可以让更多的人，无论是法律界的同仁、政府工作人员还是民众，从中受益，我将不胜欣慰。希望征地拆迁的天平可以恢复平衡，使之真正成为惠及人民的工程。

征收拆迁补偿法律要点提示

法律要点	法 条	页 码
房屋征收单位	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 4—5 条	第 190 页
房屋征收决定	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 8 条	第 190 页
房屋征收补偿方案	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 10 条	第 191 页
房屋征收公告	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 13 条	第 191 页
房屋征收补偿范围	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 17 条	第 192 页
被征收房屋价值 评估及补偿	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 19—20 条	第 192 页
	《国有土地上房屋征收评估办法》第 6—17 条	第 205—207 页
房屋产权调换	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 21 条	第 192 页
搬迁费及临时安置费	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 22 条	第 192 页
停产停业损失	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 23 条	第 192 页
临时建筑	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 24 条	第 192 页
	《中华人民共和国城乡规划法》第 44 条	第 201 页
房屋征收补偿协议	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 25—26 条	第 193 页
搬迁与强制执行	《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 27—28 条	第 193 页
土地所有权归属	《中华人民共和国土地管理法》第 8 条	第 210 页
耕地占用补偿	《中华人民共和国土地管理法》第 31 条	第 214 页
	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 16 条	第 225 页
基本农田	《中华人民共和国土地管理法》第 34 条	第 214 页
闲置土地	《中华人民共和国土地管理法》第 37 条	第 215 页
土地征收审批	《中华人民共和国土地管理法》第 45 条	第 216 页
	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 20—22 条	第 226 页

法律要点	法 条	页 码
土地征收补偿	《中华人民共和国土地管理法》第 47 条	第 217 页
	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 25—26 条	第 228 页
	国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》	第 232 页
征地补偿安置方案公告	《中华人民共和国土地管理法》第 48 条	第 217 页
	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 25 条	第 228 页
	《征收土地公告办法》	第 230 页

目 录

Contents

第一章 征地拆迁概述	1
第一节 中国征地、拆迁的现状	1
第二节 由拆迁到征收	5
第二章 拆迁的法定程序	14
第一节 土地征收十步骤	14
第二节 城市房屋拆迁的法律程序	16
第三章 拆迁的应对	21
第一节 如何正确应对拆迁?	21
第二节 遇到拆迁,如何维护自己的权益?	23
第四章 拆迁补偿与安置	26
第一节 农村征地补偿	26
案例1 农村自建房拆迁怎么赔?	34
第二节 城市拆迁补偿	42
案例2 城市房屋拆迁补偿的方式都有哪些?	47
第三节 企业拆迁补偿	53
案例3 民营企业强拆案:相差几千万的拆迁补偿款	63

第四节 特殊房屋拆迁制度	67
案例 4 旧城改造？商业开发？	75
第五章 房地产评估	79
第一节 房屋的评估程序	79
第二节 估价工作实务分析	80
案例 5 土地面积记载未与时俱进，拆迁面积评估有争议	82
第六章 强制拆除	85
第一节 合法强拆的法律程序	85
案例 6 确认政府强拆违法	89
第二节 非法强拆的形态及救济	94
案例 7 以违章建筑之名违法强拆	99
第三节 合法强拆与非法强拆的误区	102
第七章 被拆迁人行政救济	107
第一节 政府信息公开制度	107
案例 8 维权首战，取得信息公开两连胜	108
第二节 行政复议制度	112
案例 9 省发改委信息公开不作为复议被确认违法	117
案例 10 行政复议“一针见效”	120
第三节 土地监察制度	124
第四节 行政查处制度在拆迁中的应用	128
第八章 常见纠纷专题解析	132
第一节 住改非的补偿	132
第二节 违法建筑	134
第三节 土地使用权的补偿	137

第四节	临时建筑	138
第五节	特殊人员（出嫁女、现役军人、大中专学生、服刑人员）是否有权 获得征地拆迁补偿款	139
第六节	拆迁补偿安置协议	144
第七节	拆迁补偿协议签订后，是否还可以提起诉讼？	149
第八节	其他	152
	案例 11 居住用房获营业房补偿	155
	案例 12 违建遇拆迁	161
	案例 13 土地确权，区政府不予受理决定书被撤销	164
	案例 14 被逼签空白协议	166
附 录		170
	一、拆迁维权实用工具	170
	二、拆迁常用法律文件	187
	三、最高人民法院通报全国法院征收拆迁十大典型案例	235
后 记		247

第一章

征地拆迁概述

第一节 中国征地、拆迁的现状

随着中国经济的腾飞，中国人对城市化表现出更加强烈的渴望，与此同时，各地的征地、拆迁^①的矛盾也越来越激烈。这一事实也可以从网上极具戏谑意味的说法中看出：中国的英文发音由原来的“china”改为“拆哪儿”。

征地、拆迁是城市化进程中不可避免的问题，不只是在中国，放眼全世界皆是如此。其实早在十七世纪，资本主义浪潮席卷欧洲大地时，英国就出现了圈地运动。而目前中国的征地、拆迁主要有以下几种：一是城市化进程中用地规模扩大和城市规划等问题；二是在农村进行的新农村建设；三是大型工程建设，如三峡，奥运会等。这本该有益于人民的事情，何以使得百姓要以偏激甚至极端方式来抵抗呢？“人为财死，鸟为食亡”，商业利益的驱动使得越来越多的既得利益者不愿放弃原本的利益，同时越来越多的人也想从中分一杯羹，原本就有限的蛋糕面临着新一轮的分割。

城市化进程所带来的日新月异的变化，作为一个城市或地区的公众是普遍受益的。但是在旧城区改造的过程中，因征地、拆迁所带来的各种利益之间的矛盾也凸显出来，与之相关的冲突大量出现，而一些矛盾争议在处理上的方法不当，导致事态升级，引发上访告状及群体事件，引起社会普遍关注。现实问题的解决以及法律上的漏洞及其如何完善，是我们应该关注的紧迫问题。

^① 虽然，从法律意义上讲，措辞用“房屋征收”更加严谨，但考虑到拆迁一词更通俗易懂，故本书在一般介绍方面仍采取“拆迁”字眼。

一、城市房屋拆迁现存的问题

（一）法律、法规规定模糊

长期以来，我国在城市房屋拆迁中一直沿用国务院 1991 年制定、2001 年修订的《城市房屋拆迁管理条例》。虽然 2007 年《物权法》做了必要的补位，对房屋拆迁相关问题做了新的审视和修正，但是操作性仍不强，无法发挥其作用。2011 年 1 月 21 日《国有土地上房屋征收与补偿条例》公布实施，《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。

尽管新公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》较之《城市房屋拆迁管理条例》完善很多，但很多相关问题还是没有得到有效的解决。比如，政府职权部门、拆迁主体部门权限范围，征收标准、方式，拆迁补偿、强制拆迁等没有规定或者规定模糊，尤其是关于公共利益的界定模糊，无法清晰地辨明公益拆迁和商业拆迁的界限，以至于无法严格区分政府行为和开发商行为。

（二）滥用强拆手段

对于城市房屋拆迁行为的性质定位，一直是一个模糊的概念，社会各界对此仍然有各种不同的看法。拆迁是基于国家公共利益进行的具体行政行为，还是平等主体间的财产权利流转的民事法律行为呢？我们必须明确的是，征地、拆迁将直接导致被拆迁人房屋所有权和土地使用权受到侵害，甚至出现假借拆迁之名侵夺私人财产的现象，倘若想解决此种困境，必须通过立法加以严格规制，使其在法定条件和程序下进行，以期令被拆迁人得到合理的补偿和妥善的安置。合法的强制拆迁应该是在公共利益的范围之内，行政机关遵照法律规则和程序进行安置和补偿，这种情况下，如果被拆迁人无理抗拒执行，行政机关可以申请法院进行强制拆迁。这必须是公共利益的拆迁，不能是商业拆迁。

（三）现行管理体制的缺失

无论是补偿不合理，还是补偿不及时，均是对被拆迁人民事权利的侵害。侵权行为如果能及时得到纠正，纠纷不致产生。可见，化解矛盾、调解纠纷的机制健全与否，在一定条件下是纠纷产生或激化与否的关键所在。与理想状态相反，现行建设项目管理体制并未在缓和矛盾、化解纠纷方面起到充分的积极作用。新的建设项目往往在实际获得所占用土地前就已经办妥了从立项、选址、规划、用地直到施工许可等的行政审批手续，“立新”工作已基本完成，拆除新项目占地范围内的房屋等“破旧”工作只是“立新”工作的附属。政府的精力主要用于“立新”，既未将

“立新”与“破旧”统筹考虑，也未对“破旧”给予足够的重视。于是，实际工作中政府管理不到位的情况时有发生。

二、农村集体土地征地现存的问题

农村集体土地征地拆迁是城市化进程中的一项重要工作。征地拆迁是当今社会一个焦点、难点问题，归根到底是利益分配不合理，它涉及政府、集体、农民、开发商多方利益。在利益分配的过程中，存在着很多博弈的问题。

（一）集体土地征收补偿费问题

《土地管理法》第四十七条第二款规定，征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补助费。《物权法》第四十二条第二款规定，征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补助费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。法律规定了征地可获得土地补偿费，但对于其性质界定、支付标准以及如何处理土地补偿费，可谓是百家争鸣，百花齐放，在理论界也争论不休，土地管理部门也出台了相关但还不十分详细的规定。比较一致的认识是，认为土地补偿费是对集体土地所有权的补偿，我国土地所有权划分为国有和集体所有，集体土地征收也就是把土地从原属乡镇、村委会或村民小组所有转变成国有土地，因所有权发生转移，需要支付给原所有人相应补偿费用，类似于购买对价。《土地管理法实施条例》第二十六条第一款规定，土地补偿费归农村集体经济组织所有。在我国土地并没有实行私有化体制下，个人对农村集体土地只有承包经营权等使用权，因而征收集体土地出现支付四项费用，归集体、个人不同主体享有。

土地被征收按什么标准来支付土地补偿费。先看一下其他国家主要做法，大致可分为三类：（1）按市场价格补偿，即以被征收土地征收时在公开市场上能得到的出售价格为补偿标准，如英美等国；（2）按裁定价格补偿，指按法定征收裁判或土地估价机构裁定或估定价格补偿，如法国；（3）按法定价格补偿，指按法律规定的基准地价或法律条文直接规定的标准补偿，如韩国。我国土地管理法规定的是，征收耕地的土地补偿费为该耕地被征收前3年平均年产值的6至10倍，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前3年平均年产值的30倍。可以看出，我国采取的是以一定基数为底的法定最高限额的计算方法，也就是说土地补偿费与政府部门公布的年产值密切相关，至于土地位置、土地用途、市场地价、被征地当地生活水平等与土地补偿费基本无关，这确实令很多人难以理解。

自上至下无统一标准，合法与不合法模糊不清，但笔者还是寻求到值得注意的

方向性法则：其一，最高人民法院法释〔2005〕6号《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第二十四条规定，农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配收到的土地补偿费。其二，国土资发〔2004〕238号文件国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》第四点指出，按照土地补偿费主要用于被征地农户的原则，土地补偿费应在农村集体组织内部合理分配，具体分配办法由省级人民政府规定，土地被全部征收，同时农村集体组织撤销建制的，土地补偿费应全部用于被征地农民生产、生活安置。我们初步得出结论，土地补偿费应兼顾土地所有者和土地承包人利益，视补偿安置具体情况和村组有无保留来合理分配。

（二）政策与现实存在矛盾

一般人可能认为，在拆迁工作中只要坚持原则、坚持政策、按章办事，拆迁工作的矛盾就少，但事实上并非如此，很多问题恰恰就在于政策的规定和现实的矛盾。对于所有被拆迁人来说，他们不管什么法律和政策，只认一个浅显的道理：生活只能因拆迁变得越来越好，不可能因拆迁而变差。

对于拆迁中的多数问题，必须按原则办事，各方也可以接受。但对于局部的、个别的甚至是特殊的问题按原则办就很难进行，如被拆迁户的房屋无土地使用证或无房屋产权证。按政策规定，对这样的被拆迁户，补偿按临时房屋补偿，且不能偿还宅基地。但事实上行不通，不说被拆迁户不同意，村组和地方政府都不会同意。希望通过征地拆迁，改变当地的经济环境和改善村民的生活状况，不仅是被拆迁户的一致愿望，也是基层和地方政府的愿望。其结果只有一个，按正规房补偿，同时提供宅基地。有人会说，这没有按原则和政策办事。可是这些被拆迁户祖祖辈辈就居住在这里，或者至少在这生活了几代人，仅仅因为没有房产证或土地使用证就不给宅基地，就因为拆迁人要用地，就使他们房子都没有了，谁会答应？再如“农嫁居”问题。农村女性嫁入城市，上个世纪90年代前难以转为城市户口，上世纪90年代以后转为城市户口又失去了原来的经济意义，所以，很多“农嫁居”尽管在城市生活、就业了几十年，但户口包括其孩子的户口仍在农村。集体土地房屋拆迁时，这部分“农嫁居”的房屋安置利益如何解决？安置，老农民有意见，不安置，“农嫁居”有意见。

（三）基层组织或执行者行为不当

在市、区、乡、村四级机构中，乡村等基层组织或干部的行为往往对拆迁工作起着直接的作用。一些基层单位干部素质低下，操作方法失当等均有可能引起拆迁矛盾的激化。集体土地的征收和村民房屋的拆迁又大多是在一个熟人社会里进行

的,当地基层干部或其他乡镇(街办)甚至少数上级领导干部的家庭或亲朋好友很可能就是被拆迁人,工作压力、熟人关系、自身利益交织在一起,任何向基层干部及关联方利益的微小倾斜,都有可能给其他拆迁户授之以柄,成为其他拆迁户要挟获取个人更大利益的筹码。同时,虽然有统一的拆迁补偿标准,但因具体情况复杂且有的补偿标准本身就有一个浮动范围,所以拆迁方一般对补偿标准都设有一个可操作的弹性空间,拆迁方不能不给予乡村基层干部一定的自由裁量权。但在实际工作中,自由裁量权本身不易把握,而且褒贬不一。基层组织和干部对自由裁量权的任何不当使用,都将会引发农民的攀比和悔约,引发拆迁难。

同时,基层组织或地方政府的主要职责就是要为当地群众谋福利,争取尽量多的利益和政策。由于所处位置不同,这种争取未尝不可,但往往就是这些争取,被拆迁户认为是为自己撑腰,为自己做主,从而有恃无恐。另外,也有些基层组织在实际工作说一套做一套、对自己有利就干,对自己无利就消极对待,对群众补偿落实不到位、工作不得力、办法不多、从中揩油等,这些问题都会加大拆迁难度。

(四) 市场经济条件下的客观必然

随着中国经济体制改革的深入,中国的市场机制基本形成,相对于市场经济的价值体系和思维方式也逐步形成。人们看问题、做事情都会打上深深的市场经济的烙印。拆迁工作过去的拆迁人基本上是政府,配合拆迁是为了支援国家建设。而进入社会主义市场经济后,实践中拆迁工作往往有开发商介入。征地拆迁的目的这时就演变成开发商品房赚钱,体现的是私人和个人利益。在此情况下,还指望被拆迁的农民像过去那样为支援国家建设而牺牲自己的利益,既不现实,也不合适。农民争取自身的利益,从根本上说也没有什么不妥,是市场经济条件下的客观必然。基于这种认识,拆迁工作比过去难既是客观的,也是可以理解的,只是各自不同利益要求的体现。

总之,拆迁难从总体上讲主要是由局部利益与整体利益、个人利益与集体利益、眼前利益与长远利益等各种利益冲突所致,但在现实中,却有多种不同的原因,需要在拆迁工作中具体问题具体分析。

第二节 由拆迁到征收

一、《国有土地上房屋征收与补偿条例》解读

城市化进程是每一个现代化国家发展的必经之路,在这一过程中,城市房屋征收又是城市建设发展的必然产物,也是改善人民生活条件、旧城区改造和改善城市

环境的重要手段。但是，城市房屋征收也引发了各种各样的社会问题，违法拆迁、暴力拆迁不断，甚至由拆迁造成的流血事件、群体性事件也时常发生，这在一定程度上激化了社会矛盾，成为了导致社会不稳定的因素。我国社会法制化进程的不断加快，这一问题也得到了社会各界越来越多的关注，伴随着2004年《宪法修正案》、2007年《物权法》的出台，相继强调了对私权的保护，原有的《城市房屋拆迁管理条例》已经越来越不合时宜，出台一部新的法律势在必行。

在民众学者的共同呼吁与努力下，2011年1月21日国务院出台了《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《征收与补偿条例》），取代了之前的《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《拆迁管理条例》）。《征收与补偿条例》出台后，社会各界溢美之词不绝。诚然，《征收与补偿条例》较之前的《拆迁管理条例》有许多进步之处，比如，明确了公共利益的范围、确立了征收的程序、规定了公平补偿的原则等。但是，这部法律能否承载各界的赞美，真正推动我国城市化进程的法治化、文明化？笔者作为一名专职代理拆迁维权诉讼的律师，常年奔走在拆迁维权的第一线，更能从现实着手，客观地看待《征收与补偿条例》所带来的利与弊。下面，笔者试图通过以下论述，结合自己多年的办案经验，正视《征收与补偿条例》实施后的缺失，并提出具体的解决方案，希望对《征收与补偿条例》的进一步完善有所裨益。

（一）《征收与补偿条例》与《拆迁管理条例》之区别

1. 征收主体不同

《拆迁管理条例》所称拆迁人是指取得房屋拆迁许可证的单位，而《征收与补偿条例》规定的征收主体是市、县级人民政府及其市、县级人民政府确定的房屋征收部门，房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位，承担房屋征收与补偿的具体工作，且不得以营利为目的，房屋征收部门对其委托的房屋征收实施单位的行为后果承担法律责任。政府在拆迁中角色发生转变，《征收与补偿条例》实施之前对政府法律定位是一个居中裁决的角色，《征收与补偿条例》施行后政府直接变成了征收法律关系中的当事人。

2. 界定了公共利益的范围

2004年《宪法修正案》规定，对于公民的合法财产，只能基于“公共利益”的目的，并且必须按照严格的法律程序才能进行征收。但是至于什么是公共利益，《宪法修正案》和之后颁布的《物权法》都没有界定。《征收与补偿条例》第八条对公共利益的范围进行了列举，是抽象的概念细化，使公共利益的界定在法律事务中具有了更高的操作性，明确了公益拆迁和商业拆迁的界限，在一定程度上保护了被拆迁人的利益。

3. 征收决定书替代了拆迁许可证

《拆迁管理条例》实施拆迁许可的唯一合法性的依据是办理拆迁许可证，而《征收与补偿条例》将拆迁许可制度予以取消，转变成了征收决定书，在征收具体行政行为方式中以行政决定取代了行政许可。《拆迁管理条例》规定向用地单位发放拆迁许可证需要提交相关资料，而新条例发布征收决定只需要满足公共利益的需要。

4. 确定政府是唯一的补偿主体

《征收与补偿条例》明确规定征收补偿工作的主体是市、县级人民政府，并且规定了征收补偿不利的问责机制，为征收补偿工作各项原则的实施提供了法律制度保障。政府成为了补偿主体，较之前的用地单位更具有公信力，被拆迁人进行维权申诉也直接指向了政府部门，避免了之前权责不清，找不到责任人的情况。

5. 司法强拆成为唯一的强制制度

《拆迁管理条例》中规定的强制拆迁手段包括行政强拆和司法强拆两种。《征收与补偿条例》第二十八条规定了被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由人民政府依法申请人民法院强制执行。过去，由政府部门委托企业进行拆迁的情况下，由于对利益的追逐，往往在拆迁过程中出现一些恶性事件，这条规定了行政机关只能到法院申请强拆，保障了被征收人的合法权益。

（二）《征收与补偿条例》实施中出现的问题

1. 公共利益的界定欠明确

毋庸置疑，《征收与补偿条例》的亮点之一就是规定了公共利益的范围，虽然界定仅限于抽象列举的方式，但还是一个重大飞跃，至少为违法拆迁设立了准入门槛。《征收与补偿条例》第八条对公共利益的规定，即承认了国防、军事、基础设施、公共事业等传统意义上的公共利益，保留与其他规范的共性，又把保障性安居工程建设、旧城区改造列为了公共利益的范畴。在现实中，这一特性为商业利益混入公共利益留下了隐患。虽然《征收与补偿条例》把保障性安居工程建设、旧城区改建纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划并需提交地方人大审议，但在地方政府发展压力以及土地财政的考量下，市、县级国民经济和社会发展年度计划很容易沦为商业利益通往公共利益的合法化工具。地方政府为了发展常常通过这点漏洞将公民私权让位给商业利益，违背了立法初衷，实为遗憾。

2. 征收补偿机制不健全

就我国房屋征收拆迁的实践来看，绝大多数争议的产生都是源于对补偿价格的不满意，因为补偿价格的多少直接关系到被征收人的切身利益。《征收与补偿条例》