



北京京平律师事务所
BEIJING JINGPING LAW OFFICE



目录

京平动态

- 01 北京京平律师事务所为南宁“9·28 拆违”
被抓人免费提供法律援助
- 02 《时代商报》独家专访我拆迁律师团队
赵健律师



京平点评

- 01 拔掉“钉子户”真的只能用地痞流氓式的暴力吗？
- 02 赋予农民更多财产权利、建立城乡统一的建设用地市场



新闻报道

- ## 02 被拆迁土地项目属性起纷争，4 住户将政府告上法院



以案说法

- ## 01 房屋遭偷拆，律师智获确认门头沟永定镇政府强拆违法



律师支招

- 01 谈拆迁中农民有望获得市场配置下的公平补偿
- 02 城镇居民购买农村房屋合同效力问题

京平动态

北京京平律师事务所为南宁“9·28 拆违”被抓人免费提供法律援助



9月28日早，广西壮族自治区首府南宁市的青秀区，在一个叫圣人湾的地方，在孔庙对面的孔圣人眼皮底下，发生了一起当地村民与前来强迁的防暴警察的暴力冲突事件，当地人将这次冲突形容成“上演美国枪战大片”。事发已近一个月，此时仍有十名村民以“暴力抗法”之罪名被关押在南宁市看守所里，什么时候能出来，没有日程。

“有认识上述被抓人家属的吗？北京京平律师事务所愿提供免费的法律帮助，只需支付律师差旅食宿费即可。如果你们认识里面的村民，或者可以联系到他们，麻烦帮下忙告知其中某人的联系方式。如果不认识，请帮忙转发以上消息，尽快找到家属。非常感谢！”北京京平律师事务所在多个维权网站和维权群里奔走呼告。

经过多方联系，终于联系到了被抓当事人的亲属，京平律师挺身而出，派出了所里八名资深律师赶赴南宁，为被抓人提供免费法律援助，目前，律师已经陆续会见了被抓当事人，

法律援助在逐步进行中，本报还将有后续报道，敬请关注。

《时代商报》独家专访我拆迁律师团队赵健律师

《时代商报》记者日前采访了我律师团队赵健律师，就小产权房的“转正”及投资风险等问题对赵健律师进行了访谈。访谈中，赵健律师对一度热炒的“383”方案以及十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对小产权房发展的影响



5tu.cn 我图论坛

发表了自己的看法，并且对“小产权房市场一度走热”“小产权房的转正期限”以及“投资小产权房的风险”等网友热切关注的问题表达了自己的独到见解。

《时代商报》原是由新华通讯社主管、辽宁分社主办的一份都市报，目前是沈阳市日均发行量最大的报纸。该报纸面向中青年为主体的主流消费人群、主流工作人群和主流思想人群，内容以实政新闻和焦点新闻为龙头，以房地产、汽车、家电、通讯等经济专版为支撑；以权威、客观、独立和风格及服务性与前瞻性相结合的特点，受到业界与读者的普通欢迎与好评，成为沈阳新崛起的“新时代新主流”媒体。

新闻报道

南京集体土地房屋拆迁将加“紧箍咒”



近日，南京市政府网站转发了《关于进一步加强集体土地房屋拆迁跟踪审计工作的实施意见》。今后，南京将对集体土地房屋拆迁各个环节进行跟审计，相当于给相关部门及人员在工作中加了一道“紧箍咒”。

今后集体土地房屋拆迁将如何加强跟踪审计？记者看到，《意见》中明确南京市国土局是集体土地房屋拆迁主管单位，各区人民政府履行拆迁属地管理职责。市审计局是跟踪审计主管单位，根据南京市政府要求，按年度审计工作计划组织开展南京市属项目的跟踪审计工作，并指导各区审计局开展跟踪审计业务工作。

哪些环节会重点跟踪？据了解，在拆迁跟踪审计工作中，拆迁程序、拆迁补偿、财务收支等环节将成为跟踪审计重点内容。包

括项目拆迁补偿安置操作细则、拆迁实施单位申报的项目拆迁总投资、补偿款发放、安



置房申购支出等内容都将纳入严格的审计监控中。记者了解到，审计组还将开展入户调查审计，要求拆迁实施单位提前通知跟踪审计组，并提交入户调查名单和地理位置图。

被拆迁土地项目属性起纷争，4 住户将政府告上法院

原来的房屋被拆迁用于商业项目开发，住户感觉愤愤不平，认为按照新的房屋征收和补偿条例，对于商业项目，政府无权征收土地。但是政府却认为，拆迁的房屋属于旧城改造，同样适用条例。昨日，原柳州市党

校4户被拆迁户以项目不符合“公共利益”需求将柳州市城中区政府推上柳州市中级人民法院的被告席。

事由：晚上回家房子没了

一名姓岑的住户告诉记者，其所在的整

个宿舍区有 83 户居民。今年年初，柳州市城中区政府就告知这里的居民，政府要对整个党校片区进行改造，他们的房子要被拆迁。很快，政府就开始和住户谈拆迁方案，方案分两种：一是进行货币补偿，每平方米 6090 元；二是按照 1:1.2 的方式置换。大多数的居民都愿意置换，但是对于置换条件，部分的居民感觉不合理。

一名居民介绍，他觉得不合理的原因是，他家房子建筑面积是 87 平方米，按照 1:1.2 的置换比例，他可置换到 104 平方米的房子，但是政府提供的安置房源里，没有对应大小的房子，他又找不到合适房源，因此没有签署协议，另外还有 6 户家庭跟他的情况类似。5 月 26 日，城中区政府与大部分住户签订补偿协议并举行了安置房集中选房等活动，7 户人家没有参与。

“早晨出门好好的，晚上回来房子就没了！”据另一位居民介绍，6 月 8 日，城中区政府在媒体发布了这块土地房屋征收决定的公告，8 月 27 日，柳州市城中区房屋征收与补偿办公室下发了《关于签订东环路原党校内部分土地一级开发整理项目房屋征收补偿协议通知》，要求余下的住户在今年 10 月 26 日晚上 8 时内签约，但是通知发出了一周后，9 月 6 日上午，他们的房屋就被拆除了，由于没有到协议签署的最后期限，不

少居民的家具以及家电还在家中，全部埋在了废墟里。

原告：如此征地不妥

对于这种拆除行为，7 名住户表示强烈不满，他们在查阅不少资料后，发现这块土地征收项目不属于国务院新征收条例所界定的公共利益范围：不仅不能拆除，连征收的决定都不合法，应依法撤销。因此，7 家住户中有 4 户家庭将城中区政府告上了法庭。

昨日，在庭上，住户们指出，9 月下旬，柳州市各大媒体都报道了一则新闻，某集团竞标夺下河东老党校地块，媒体明确指出，柳州市 2013 年第 20 期国有建设用地使用权交易会在柳州市土地交易储备中心举行，本次出让地块位于柳州市东环大道东侧（原党校位置），土地用途为城镇住宅商服用地，总面积约 196.58 亩。

住户认为，城中区政府于今年 6 月 8 日发布的《城中区人民政府国有土地上房屋征收决定的公告》，公告载明征收项目名称为“柳州市东环路原党校内部分土地一级开发整理项目”。但是在随后媒体报道上看，很明显该项目不是一级开发，不属于公共利益范围，而是商业项目，该征收决定目的不合法；政府与住户先签订补偿协议，后发布征收公告，该征收程序不合法，该征收决定



应依法撤销。

被告：项目合法合理

庭审中，柳州市城中区政府的代理人则认为，政府的决定事实清楚，程序合法。该代理人称，柳州市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要提出了柳州市要坚持以建设超大城市、宜居城市为主攻方向，柳州要在十二五期间将河东片区建成柳州市新的标志性建筑和景观环境的政治文化中心、金融科研中心和高新产业与现代居住聚集片区。该项目以旧城改造列入了2013年城中区国民经济和社会发展年度计划，且各项程序都是按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》实施的，程序合法。

焦点：地块项目属性

整个庭审双方的焦点集中在这个项目是商业项目还是属于“公共利益”的旧城改造项目。

原告一方认为，根据国务院2011年公布实施的新《国有土地上房屋征收与补偿条例》，征收个人房屋的前提是因公共利益需

要，而且公共利益的范围是“国防和外交需要；由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要”。而现在城中区政府征收目的是“为了出让土地而不是为了公共利益的需要，而且征收决定程序违法”。

而城中区代理人则拿出了21项文件，其中包括柳州市十二五规划，规划局、国土局、发改委等相关单位对党校项目作出的规划意见、土地利用意见和项目立项的批复，以此来证明该项目是以旧城改造项目列入了城中区国民经济和社会发展年度计划，严格按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》实施。



京平点评

拔掉“钉子户”真的只能用地痞流氓式的暴力吗？

笔者近日在中新网上看到一条题目为“江苏淮安一民宅被强拆 住户凌晨四点被拖拽至户外”的配图新闻，图片上一个三层的小白楼正在被两辆挖土机进行拆除作业，吸引读者眼球的除了环绕着小白楼那飞扬的尘土，还有一群在现场维持秩序的穿着制服的工作人员。“他们先把我们的电断掉了，然后就冲进来了。住在屋里的人被他们强拉着胳膊拽出来的。我老婆抱着小孩儿出来了，脚上连鞋子都没穿。我母亲现在年龄 60 多岁了，也是被人架着出来的”，住户小李激动地说。

以前也听闻过，在拆迁方与住户久久达不成拆迁补偿协议的时候，会出现这一幕，可是拆迁补偿连谈都没谈就将人拉出来把房子挖掉，岂是一个“猖狂”就能形容的。且不说这个强拆行为，在凌晨四点对着老人、妇女和孩子进行，是多么地丧失道德底线，其强拆行为本身已经触犯国家法律，穿着制服的工作人员作为执法人员，难道连法律规定的拆迁程序都不知道吗？不出示任何法律文件，不表明任何工作身份，上来就强行强人拆房，还打人骂人，这似乎更符合地痞流氓黑社会的特征。记者采访拆迁负责人“为什么强行拆迁”的问题时，该负责人却一直在强调“这件事很复杂。这户是钉子户，要价太高！一



个拆迁组都拆了只剩这一户了。”我国宪法明确规定，“公民的合法的私有财产不受侵犯。”房子是一个公民生活的基本所需，在目前这样一个房价和物价飞涨的社会环境下，为了支持经济建设而放弃自己家园的人，要求高一点是可以理解的，一个好的地方政府完全可以通过其他的方式来沟通、协商最终解决矛盾，仅仅一句“钉子户要价高”，就把人家房子铲平，还把过错全推给被拆迁人，而自己却摆出一副“大义凛然”“仁至义尽”的姿态，恐怕无法自圆其说，更无法让人信服。再退一万步来讲，就按钉子户的要价补偿的话，这点补偿和土地征收后开发的价格比起来，又算的什么呢？国务院三令五申禁止强拆，国土资源部还下发了《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》，禁止各地强征强拆，作为地方政府的执法人员，竟然完全无视国家法律和上级主管部门的规定，这无异于玩火自焚、以身试法。

法律是公民利益不受侵犯的基本保障，也是公务人员行政执法的行为指引，如果执法人员有法而不依，肆意妄行，国家法律就成了一纸空文，更谈不上什么法治国家。法律是维护人民权利的工具，而不是“穿制服人员”胡作非为的保护伞。要推动中国不断进步，首要前提是尊崇法治，政府部门尤其要率先垂范。哪怕是强拆强征都应当依法有序，依法强拆本身就是为了维护法纪的尊严。笔者并不认为“钉子户”都是有理的，但是最终让“钉子户”低头的应当是神圣的法律和透明的程序，而不是地痞流氓式的暴力，要知道，政府部门公信力不是靠弥补和狡辩能维护的。

——赵健律师

赋予农民更多财产权利、建立城乡统一的建设用地市场

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议于2013年11月12日下午在北京闭幕。全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托作的工作报告，审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决

定》。“改革总体部署”面世，会议公报中出现了诸多新提法。在土地领域，有两个新提法值得注意：一是赋予农民更多财产权利；二是建立城乡统一的建设用地市场，可以预见，在不久的将来，我国土地制度改革将在



这一新提法的总领下逐渐展开。

笔者以为，由于土地是农民的生活和生产资料，在不久的将来，农民的宅基地，农民的自留地、自留山，农民的承包地将突破现行《土地管理法》、《农村土地承包法》等法律规定的限囿，将被允许以某种形式在市场上自由流转；因为只有这样流转，才能形成相应收益，使得农民得到更多财产权利。同时，根据现行《土地管理法》和《土地管理法实施条例》等法律法规的规定，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；具体建设项目需要使用土地的，必须依法申请使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地；需要使用集体土地的，应事先经由政府实施征收。公报提出的“建立城乡统一的建设用地市场”将意味着城镇化建设将会有重大突破。原在集体土地上出现的诸多不公平现象将逐渐得到纠正：

1. 农村征地将彻底抛弃“合理补偿”原则、“适当补偿”原则而遵循“公平补偿”原则，补偿标准将随经济社会发展水平

提高而动态调整；

2. 农民的宅基地，农民的自留地、自留山，农民的承包地等土地将自由流转，包括但不限于转包、出租、互换、转让、抵押、作价入股以及其他方式流转；

3. 土地的集体所有制有可能演变为土地私有化，农民最终将拥有自己的土地；

4. 农村建设用地进入统一的城乡建设用地市场，有助于房地产及其产业利益链，有利于房地产政策调控，尽管公报回避了房地产发展问题。

当然，这并不意味着，全国在建数量和已建数量非常庞大的小产权房在短期内会转正、升值。小产权房是我国经济和房地产发展的产物，从现实看，小产权房的出现表面上是高房价造成的直接后果，亦有基层政府及有关部门监管乏力、渎职失职的原因，但其触及的本质问题是我国城乡二元土地制度。全会提出，“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍”，这个障碍的破解，既是小产权房存量问题解决的前提，也是小产权房不再出现增量的基础所在。

以案说法



房屋遭偷拆，律师智获确认门头沟永定镇政府强拆违法



【案情简介】

家住北京市门头沟区永定镇上岸村的村民金利，合法拥有位于该村的三间房屋用作煤房。村委会搞公共卫生设施建设，需要建一所公共卫生间，于是主动找到金先生商谈房屋置换事宜。村委会承诺另建一套住宅分配给金先生所有，条件是村委会在他现有房屋的位置建一所公共卫生间，为了支持村委会的工作，金先生同意与村委会置换，于是其就合法拥有了北京门头沟区永定镇上岸村原市场正东的房产，包括住宅北房五间及院落，占地面积共 102.7 平方米。2011 年，上岸村因房地产开发面临拆迁，但给金

先生的拆迁补偿只有 30 多万元，在目前北京房价高居不下的现实情况下，这些钱是无法购置一套普通住宅的，因此，金先生一直没有签订拆迁补偿协议。随后，金先生住宅处被断水断电，周围的道路也因施工遭到破坏，基本无法正常生活，无奈之下金先生只好暂住到女儿家。2011 年 11 月 23 日，金先生突然接到邻居电话说金先生的房屋已经被拆除了，金先生慌忙赶回住处查看，果然房子已经被拆除，金先生顿时觉得头脑发懵，自己的房子被拆除，竟然连谁拆的都不知道，这可怎么办啊？正在金先生茫然不知所措的时候，打听到了专业从事拆迁案件的

赵健拆迁律师团，金先生快马加鞭地赶赴该所。

【办案掠影】

第一幕：律师介入，通过多番法律调查终于确认偷拆的真凶

满腹愤怒与委屈的当事人向赵健律师团队叙述了自己的遭遇，团队研究后，决定由执业多年经验丰富的赵健律师和库建辉律师具体负责此案。两位律师在了解了案情后，立即根据掌握的情况和自己多年的办案经验制定了办案策略，并迅速启动了多个法律调查程序。一开始调查，各单位似乎早已有戒备，只是轻描淡写地说“房子是政府拆的”，可是具体是哪个政府却避而不谈，就在调查程序进入瓶颈的时刻，两位律师创出了一个新的思路，将永定镇政府和门头沟区政府一起复议到北京市人民政府，在答辩中，为了推脱责任，门头沟区政府只好说出实情，是永定镇政府拆的房子。至此，偷拆真凶终于得以确认，当事人的房子原来是门头沟区永定镇人民政府拆除的。

第二幕：复议受阻，区政府以超过复议期限为由将当事人拒之门外

既然已经确定了侵权主体，律师随即向门头沟区人民政府提起行政复议，请求撤销永定镇人民政府于2011年11月11日作出的强制拆迁通知书（京门永定镇通字

[2011]49号）。门头沟区人民政府认为当事人在公告当天，最迟也应于2011年11月23日拆除房屋当日知道镇政府作出该通知的具体行政行为，据此以当事人超过了复议的法定期限为由，作出不予受理的决定书（门政复字(2012)10号）。这个结果无异于给了当事人当头一棒，当事人出离愤怒于“当初政府拆我房子都没有发给我强拆通知书，就在我完全不知道的情况下偷偷拆了房子，现在却说我应该知道这件事情”。赵健律师和库律师见状却非常淡定，因为这样的答复对他来说已经是司空见惯的事，他们对区政府的回应便是继续向前推进法律程序。

第三幕：一波三折，法院支持怎耐区政府与镇政府坑害一气

很快，两位律师即向北京市第一中级人民法院提起诉讼。一中院经过审理认为，永定镇人民政府针对内涵不明确的复议申请，未告知申请人进行补正以明确其复议请求，而是直接将复议事项确定为申请人不予认可的永定镇政府作出的强行拆除通知书，而且镇政府主张复议申请超过法定期限，也没有提供任何证据，因此，北京市第一中级人民法院作出(2012)一中行初字第3375号《行政判决书》，依法撤销北京市门头沟区人民政府作出的门政复字(2012)10号《不予受理决定书》，并判定其于法定期限内对当事人



的行政复议申请予以重新处理。

门头沟区人民政府根据北京市第一中级人民法院(2012)一中行初字第3375号《行政判决书》，对当事人请求确认永定镇政府强制拆迁其房屋的具体行政行为违法的复议申请予以重新处理。2013年3月5日，区人民政府作出门政复字[2012]25号《行政复议决定书》，维持永定镇政府实施的强制拆迁行为。这让当事人开始心灰意冷，原本以为区政府重新复议会主持公道，谁知还是不讲道理啊。赵律师与库律师却非常平静，这似乎是他们预料之中的事情，“官官相护”“掩耳盗铃”“踢皮球”这些手段是政府方经常使用的敷衍手段，这些在他的眼里都不叫个事。

第四幕：找出破绽，精准打击，律师用法律之利刃披荆斩棘助当事人维权成功

在两位律师的指导下，当事人于2013年3月21日向门头沟区人民法院提起诉讼。在这次庭审中，赵律师和库律师将自己收集到的充分有利的证据一一呈现在法官面前，同时将自己对案件的见解娓娓道来，并对被告提供的证据一一找出其破绽予以否决，犀利地指出永定镇政府对当事人的房屋进行强拆的行为未履行正当的法律程序，并给当事人造成了巨大损失。最终，法院采纳了律师的观点，认为永定镇政府作出《限期拆除

决定书》之前，未查明涉及房屋建设时间及是否由村集体所建，系事实不清。作出《限期拆除决定书》之后也未以法律规定之方式告知当事人相应的处理结果和权利救济途径，永定镇政府依据《强制拆除通知书》对当事人的房屋强制拆除的行为也未能履行正当法律程序。据此，门头沟区人民政府依法判决确认被告北京市门头沟区永定镇人民政府于2011年11月23日对北京市门头沟区永定镇上岸村原市场正东当事人所有的房屋进行强制拆迁的行为违法。这才是天理昭昭，还当事人以公道。赵健律师团队扎实的法律功底和沉着稳健的办案风格，依法维权成功，使得当事人的合法权益最终受到法律的保护。

【律师说法】

法律工作是一项繁琐复杂的工作，其需要的不仅仅是具备专业的法律知识，更多的是需要一个法律工作者的法律专业素养，扎实、细致地推进案件进展。在面临拆迁之时，为了加快拆迁的进程，有关部门往往会避开正当的法律程序来达到违法拆迁的目的，事后再用伪造的证据强词夺理，胡搅蛮缠，迫使被拆迁人妥协，而专业的拆迁律师往往能精准、快速的抓住细节，抓住违法人员的微小漏洞，以鞠躬尽瘁的执业精神和踏实肯干的实际行动，犀利地指出有关部门的违法之



处。因此，拆迁当事人应当委托专业的拆迁 律师帮助自己依法维权。

律师支招

谈拆迁中农民有望获得市场配置下的公平补偿

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议，于 2013 年 11 月 9 日至 12 日在北京举行。全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托作的工作报告，审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

全会提出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工业城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。

笔者认为，打破城乡二元结构反映在城市房屋拆迁与集体土地上房屋拆迁；城市国有土地上房屋征收与农村集体土地房屋征收上，将让农民获得与国有土地上房屋拆迁征收一样补偿标准的补偿，即获得公平补偿，在市场调控下的公平交易的补偿。

一、城乡二元结构在城市房屋与农村房屋拆迁中的特点：

1、 拆迁的主体不同。

我国从上世纪 90 年代开始在计划经济体制与市场经济体制并存的状态下运行政府主导下的城市房屋拆迁，打破了我国长期以来的公房福利分配制度，形成了商品房屋与公租房屋并存的局面，拆迁房屋的安置也是有的安置为公房，有的安置为公租房屋。随着市场经济体制为主导作用，适用市场经济的发展，2001 年出台了新的《城市房屋拆迁条例》，系在政府监督下的拆迁主体与被拆迁主体的平等交易拆迁关系，按照房屋的市场价值由拆迁人给予被拆迁人进行补偿。政府作为拆迁的监督机构不能参与拆迁活动。



于是在城市房屋拆迁中，拆迁主体在 90 年代为政府，从 2001 年开始为拆迁人，该拆迁人不能是政府各个部门，而是与被拆迁户平等的民事法律主体。

我国的土地制度几经变革，将私有土地制度变成了城市国有土地和农村集体土地。因此，我国农村房屋拆迁也就是我国目前各地运行的农村房屋拆迁折合着我国目前的农村土地制度、农户宅基地制度、农户户口情况等因素。另外是否享受农民平等待遇的本集体经济组织成员的认定问题。



■时集体土地征收立法利于解决补偿过慢等问题。

我国《土地管理法》规定了土地征收的主体为国务院、省一级人民政府，土地征收的实施主体为市、县一级人民政府，具体的征收工作由市、县一级国土资源管理部门进行。在农村房屋的拆迁实际中，各地形成了由国土局实施拆迁补偿工作有之，由镇一级人民

政府、街道办事处具体实施拆迁工作有之，由村委会与镇政府签订拆迁协议实施拆迁有之。尤其是在随着城市房屋拆迁步伐的加大，城市房屋所占的土地已经无法满足拆迁建设需求的情况下，集体土地上房屋拆迁变得更加迅猛，于是有的地方出台了《农村集体土地上房屋拆迁办理》等地方性规定，由此产生了与城市房屋拆迁条例相同的运行模式，但是这种运行模式下同时又采取了按户补偿、户口分配等，使得农民的补偿与市场主导下的城市房屋拆迁补偿而不同。

因此，在农民集体土地上房屋拆迁的情况下就形成了多种拆迁主体并存的状态，比较混乱和复杂。

2、 拆迁的程序不同。

2001 年《城市房屋拆迁条例》规定的拆迁程序为拆迁人取得房屋拆迁许可证后发布拆迁公告，标准着拆迁的开始。拆迁人委托房屋评估机构对房屋按照房屋的市场价值进行评估，双方对于房屋价款、装饰装修、附属物、设施设备、营业损失、搬迁费用、过渡费用等协商

一致达成拆迁补偿协议；或者协商不成的由拆迁管理部门进行裁决。

农民集体土地上的房屋拆迁按照《土地管理法》拆迁的情况下，由国务院、省一级人民政府作出土地征收批准决定。市、县一级人民政府发布土地征收公告、土地补偿安置方案公告，房屋按照地上附属物进行补偿，一般按照房屋的建造成本价进行补偿。按照《农村集体土地上房屋拆迁管理办法》等地方性规定进行拆迁的地方，发布拆迁公告，由土地储备中心、开发商等作为拆迁人进行拆迁，按照房屋的重置成本价结合户口情况进行补偿，协商不成的由拆迁管理部门进行裁决。

3、 拆迁补偿标准不同。

城市房屋拆迁的情况下，按照房屋的市场价值进行评估给以补偿，装饰装修、设施设备、附属物等协商补偿，协商不成的进行评估补偿。即城市房屋拆迁中的补偿，由拆迁人按照市场价值从被拆迁人即房屋的所有人处对于房屋，装饰装修、附属物等进行赎买，补偿的过程就是市场导向下的公平交易的结果，城市房屋的所有人所获得的补偿为市场交易下的公平补偿价款。这是 2001 年《城市房屋拆迁管理条例》的立法意愿。即使在城市房屋拆迁过程中出现了违法评估、非法拆迁等情况，是法律实施过程中在地方出现了部分违法情况的结果，但是被拆迁人根据《城市房屋拆迁管理条例》的规定，应该获得的是公平的补偿。

农村房屋拆迁按照《土地管理法》进行征收的情况下，农村的房屋按照土地征收时的地上物作为地上附属物进行补偿，一般地方政府制定一个统一的价格，按照各农户的房屋面积乘以制定的价款即为该被拆迁农户所获得的补偿款，不考虑房屋的区位、建造时间、房屋结构、装饰装修等因素。该价款的制定一般为房屋的重置成本价，因此在农村的房屋拆迁中，如果要求货币补偿往往砖混结构的房屋仅仅按照 300-600 元每平米的价款进行计算，砖瓦结构、砖木结构的房屋的价款会更低。农村的房屋补偿之所以如此之低，因为地方政府认为农村房屋的宅基地系无偿取得且永久使用，农民所支付的仅仅是建设房屋的成本，因此仅仅给予房屋的重置成本价款即视为合理补偿。

农村房屋拆迁按照《农村集体土地上房屋拆迁管理办法》等地方性规定进行拆迁的情况下，有的地方除了给予房屋重置成本价款以外，会对农民房屋所在地区的土地按照区位价给予补偿。即农户房屋被拆迁的情况下对于农户房屋的补偿系区位价加房屋重置成本价。例如：



北京城郊的农民房屋拆迁系此种补偿房屋。

农村集体土地上房屋的拆迁无论是按照《土地管理法》进行拆迁，还是按照地方制定的《集体土地上房屋拆迁办法》等进行拆迁，均将农民一户一宅、农民户口人数等作为补偿的因素来制定补偿安置方案、补偿安置政策等予以考虑。

由此，有的地方制定的补偿政策就会难以做到补偿合理，导致了拆迁矛盾的产生。由于农民房屋状况一般比较复杂，也增加了拆迁进程的难度。以家庭为单位申请建房，申请建房人与房屋的实际出资人、房屋的实际所有人不一致，补偿主体难以确定，私有祖房延续下来变成了农民集体土地上的房屋，房屋及院子面积较大户口人数较少，分配安置房屋面积少严重侵害房屋所有人的利益情况时有发生。

例如：张先生在某村有祖上留下来的房屋 300 平米，土地面积（房屋面积包括在内）500 平米，在册户口人数为张先生一人。

安置政策为：房屋按照重置成本价 400 元每平米，土地按照区位补偿价 800 元每平米予以补偿。安置房屋情况为：每个在册户口 60 平米按照 900 元每平米购买，超出安置政策面积的部分按照 3000 元每平米进行购买，但是购买的面积不能超过 15 平米，超过部分按照市场价值购买。

张先生所在地区范围内类似房产价值为 20000 元每平米。

则张先生房屋补偿情况为：60 平米的房屋一套，拆迁补偿款为 300 平米乘以 400 加上 500 平米乘以 800 等于 520000 元。张先生购买该 60 平米的房屋支付为 60 平米乘以 900 等于 54000 元，房屋差价款为 466000 元。

张先生所获得的拆迁奖励 20000 元，装饰装修补偿 50000 元，搬迁费、过渡费 20000 元，共计 556000 元。

由此，张先生在拆迁中获得的补偿为 60 平米的安置房屋一套，货币为 556000 元。

如果张先生要想得到与其被拆迁房屋同样面积的房屋需要支付的款项为：



60 平米乘以 900 加上 15 平米乘以 3000 加上 (300 平米减去 75 平米) 乘以 20000 等于 4599000 元。

由此可见，张先生的房屋被拆迁以后是不可能买到同样面积的房屋。像事例中张先生这样的情况，在农民中并非少数情况，因此补偿的不合理是拆迁矛盾产生的根本。

笔者认为：农村房屋拆迁的根本是将农村集体土地转化为国有土地。农民集体的土地属于农民集体所有，即系农民集体的私有财产；农民个人的房屋属于农民个人的私人财产。将农民的房屋进行拆迁，将集体土地转化为国有土地之后用于商业开发或者公益项目的建设，但是无论是何种项目的建设在市场经济体制下，利用市场资源配置，市场定价下双方平等协商从农民集体手里购买需要的土地。在此种情况下，农民集体的土地及农民个人的房屋才能够实现市场经济交易下的公平补偿的可能性。

二、城乡二元结构在国有土地上房屋征收与农村房屋征收上的特点：

《国有土地上房屋征收与补偿条例》与 2001 年《城市房屋拆迁管理条例》最大的区别即从政府作为拆迁的监督机构变成了由政府直接实施征收行为的转变。主体从拆迁人进行拆迁变成了由市、县一级人民政府作出征收决定，由政府征收部门具体实施征收工作。但是对于补偿的标准，无论是征收条例还是拆迁条例规定的立法意愿均系按照市场价值从房屋所有人处在市场主导下的公平购买，让房屋所有人获得公平补偿。房屋补偿价值所考虑的因素为房屋所在区位、面积、结构，新旧程度，同一时期房屋交易价格等因素。2011 年开始实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》立法是为了维护公共利益，保护被征收人合法权益，而且确立了公平补偿的标准。

关于农村集体土地上房屋征收的征收主体、征收程序及征收补偿标准在城乡二元结构在城市房屋拆迁与农村房屋拆迁的特点中已经论述在此不再赘述。

因此笔者认为，打破城乡二元结构，让农民获得更多财产权利，在农村房屋拆迁、农民集体土地进行征收中的表现形式之一即为让农民获得公平补偿。

三、农民土地进入市场自由流转怎样才能够实现确实保护农民个人的利益。

根据《土地管理法》第八条：农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

第十条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民



委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

因此，我国农村的土地制度为，土地为农民集体所有，由集体经济组织经营、管理。这种情况下一旦农民集体的土地进入市场自由流通就会存在一个问题，就是由谁代表农民集体来将土地进入市场流通，流通过程中资金怎么监管，如何才能实现保护农民个人利益。

在现行土地征收体制下，由国务院、省级人民政府作出征收决定，由市、县一级人民政府具体实施，征收补偿标准由市、县人民政府制定并实施。被征地农民对于征收决定、征收补偿安置标准不服的，可以通过复议、诉讼、申请裁决等程序进行法律救济。

即使在这样严格的法律程序下运行的土地征收制定，农民个人的利益在个别地方也难以实现合理补偿，农民的合法权益被非法侵害的情况也会发生。

例如：在有的地方征收农民集体土地，由本集体经济组织即村委会、村民小组与具体实施征地行为的地方政府签订土地补偿协议，协议中将被征收集体所有的土地、被征农民的房屋一并写入协议当中，补偿款由该具体实施征地的政府直接汇入村委会、村民小组开设的账户。

村集体土地农户土地的补偿费、安置补助费、青苗费、附属物费用、农民房屋补偿费等由村委会进行分配。

笔者在此不讨论该种征地的程序是否违反现行的法律规定的问题，只讨论该笔款项到了村委会、村民小组之后农民利益如何实现的问题。

在该种征地程序中，当不成款到村委会之后，村委会作为农村集体经济组织来代表村民行使对补偿款的分配职能。

《根据村民委员会组织法》第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

第八条 村民委员会应当尊重并支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法财产权和其他合法权益。

但是，在这种制度的运行下，村委会一旦侵犯农民的利益，基本上没有强制的监管作为



后盾，对于农民集体经济组织侵犯农民个人利益的行为如何对村委会进行法律上的救济是个空白。

例如：征地补偿款到村委会账户以后，该款项如何分配，每家实际分配了多少，应该分配多少，村委会如果搞空挂户套取补偿款怎么发现。虽然要求村委会村务公开，补偿款的分配情况公开，但是村委会提交给征收机构的账目是做过手脚的账目如何发现。农民征地的过程中出现了大量的上访情况，激化了社会矛盾，有一部分并不是征地补偿款项不到位，而是征地补偿款到位以后在分配的过程中出现了问题所致。但是村民又如何通过法律途径来寻求救济，如何起诉村委会，证据如何获得都成为问题。唯一操作的方式为通过村民将村委会换届选举产生新一届的村委会组成成员。

因此，笔者认为，如果农民集体土地进入市场进行自由流通的情况下，为了保障农民个人利益的公平实现，应当首先明确土地流通的主体，设置强有力的监管体制，设置法律救济体制，将土地的流通置于阳光之下，这样才能够解决村委会滋生腐败，实现侵权有救济，通过政府、司法机关等的制约来实现农民获得公平利益。

从以上的分析来看，笔者认为，打破城乡二元结构，赋予农民更多财产权利，从城市房屋拆迁到国有土地上房屋征收，再分析目前农村土地征收、房屋拆迁的情况来看，农民土地征收房屋拆迁有可能与国有土地上房屋征收补偿标准一致，实现市场配置下公平交易赎买，从而实现公平补偿。

———邸顺红律师



城镇居民购买农村房屋合同效力问题

11月15日，接一荆姓朋友电话，称自己为城市居民，在十年前于北京某城郊购得一幢农村宅基地上房屋，因房价飙升，农民反悔，欲起诉主张双方签订的房屋买卖合同无效，问如何处理，能否胜诉。

对于该问题，笔者分析如下：

一、理论界主流观点

对于这一问题，理论界依据我国现行法律法规规定，其主流观点认为城市居民不能购买农村宅基地房屋。《土地管理法》第八条第二款规定，“宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。”第六十三条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”1999年5月6日实施的国办发[1999]39号《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》第二条也进一步指出：“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。”2004年10月21日国发[2004]28号《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》再次强调，“加强农村宅基地管理，禁

止城镇居民在农村购置宅基地。”2007年12月30日，国务院办公厅发布了国办发[2007]71号《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策通知》，指出农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。由于房屋买卖必然涉及宅基地买卖，而宅基地买卖是我国法律法规所禁止的，因此，城镇居民购买农村房屋的买卖合同因违反法律法规的强制性规定，应认定为无效。



二、最高人民法院的观点

对于这一问题，最高人民法院目前态度不明确，存在两种截然不同的观点。

1. 有限肯定说

不支持城镇居民到农村购买土地使用权、房屋产权等。但是，经农村集体经济组

组织同意、批准，经卖房人同意签订买卖合同的，只要实际居住占有、付清价款的，应当认定为合同有效。但未经集体组织同意，至产生纠纷时并未办理实际交接的，其效力另当别论。不过从长远眼光看问题，如果购买农村土地使用权，购买农民居住用房，有利于扩大集体经济组织和村民个人增收、创收的，人民法院应当认定合同有效，并加以支持。（摘自吴庆宝主编：《最高人民法院专家法官阐释民商裁决疑难问题（续）》，人民法院出版 2008 年版，第 10 页）

2. 否定说

2008 年 12 月 3 日法发[2008]36 号最高人民法院《印发〈关于为推进农村改革发展提供司法保障和法律服务的若干意见〉的通知》指出，依法保障农户宅基地用益物权，促进宅基地制度的严格管理与完善。宅基地使用权承载着广大农民居者有其屋的社会功能，是农村土地管理制度的重要内容。对违反法律、行政法规以及相关国家政策的宅基地转让行为，以及其他变相导致农民丧失宅基地使用权的行为，应依法确认无效。

三、地方司法实务观点

1. 以认定无效为原则，以认定有效为例外

2004 年 12 月 15 日京高法发[2004]391 号《北京市高级人民法院关于印发农村私有

房屋买卖合同纠纷合同效力认定及处理原则研讨会会议纪要的通知》指出，与会人员多数意见认为，农村私有房屋买卖合同应当认定无效。主要理由是：

首先，房屋买卖必然涉及宅基地买卖，而宅基地买卖是我国法律、法规所禁止的。根据我国土地管理法的规定，宅基地属于农民集体所有，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。国务院办公厅 1999 年颁布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定：“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。”国家土地管理局[1990]国土函字第 97 号《关于以其他形式非法转让土地的具体应用问题请示的答复》也明确规定：原宅基地使用者未经依法批准通过他人出资翻建房屋，给出资者使用，并从中牟利或获取房屋产权，是属“以其他形式非法转让土地”的违法行为之一。

其次，宅基地使用权是集体经济组织成员享有的权利，与特定的身份关系相联系，不允许转让。目前农村私房买卖中买房人名义上是买房，实际上是买地，在房地一体的格局下，处分房屋的同时也处分了宅基地，损害了集体经济组织的权益，是法律法规明



确禁止的。

第三，目前，农村房屋买卖无法办理产权证书变更登记，故买卖虽完成，但买受人无法获得所有权人的保护。

第四，认定买卖合同有效不利于保护出卖人的利益，在许多案件中，出卖人相对处于弱者的地位，其要求返还私有房屋的要求更关涉到其生存权益。

与会者同时认为，此类合同的效力以认定无效为原则，以认定有效为例外，如买卖双方都是同一集体经济组织的成员，经过了宅基地审批手续的，可以认定合同有效。

北京市第二中级法院审理的宋庄“画家村”农村房屋买卖纠纷案以及其他相类似案

件的终审判决均以上述理由为依据，认定该等买卖合同无效。但该等判决也综合权衡了买卖双方的利益。首先，全面考虑了合同无效对双方当事人的利益影响，尤其是出卖人因土地升值或拆迁、补偿所获利益，以及买受人因房屋现值和原买卖价格的差异造成的损失；其次，对于买受人已经翻建、扩建房屋的情况，应对其添附价值进行补偿；再次，判决返还、腾退房屋同时注意妥善安置房屋买受人，为其留出合理的腾退时间，避免单纯判决腾退房屋给当事人带来的消极影响。

——王冠华律师

主办单位：北京京平律师事务所

电话：010-56225888

传真：010-68945339

邮箱：zhaojian148@163.com

网址：<http://www.lawyy.cn>

地址：北京市海淀区中关村南大街9号理工科技大厦1702室

