

集体土地征收工作指引与规范 (试行)



温州市中级人民法院
2021 年 10 月

目 录

序 言.....	- 1 -
第一部分 具体流程和要求.....	- 3 -
1.征地批前程序.....	- 4 -
2.征地报批程序.....	- 9 -
3.征地批后程序.....	- 11 -
第二部分 规范诉讼指引和警示.....	- 14 -
1.突出重点强化源头治理，重视支持行政争议调解.....	- 14 -
2.长远谋划加强规范建设，践诺守约打造诚信政府.....	- 17 -
3.依法规制滥诉缠诉行为，发挥案例教育指引作用.....	- 19 -
第三部分 类案裁判辨析.....	- 21 -
1.拆除已签约房屋行为的定性.....	- 21 -
2.注销被征收房屋权属登记行为的可诉性.....	- 22 -
3.拆除房屋时应妥善处置屋内物品.....	- 22 -
4.留置送达文书的适用情形.....	- 23 -
5.未经补偿的房屋被违法强拆后可选择赔偿.....	- 24 -
第四部分 法律法规索引.....	- 26 -

序 言

2020年11月，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上，明确了当前和今后一个时期推进全面依法治国的总体要求，系统阐述了新时代推进全面依法治国的重要思想和战略部署，对新时代推进全面依法治国发出了总动员。

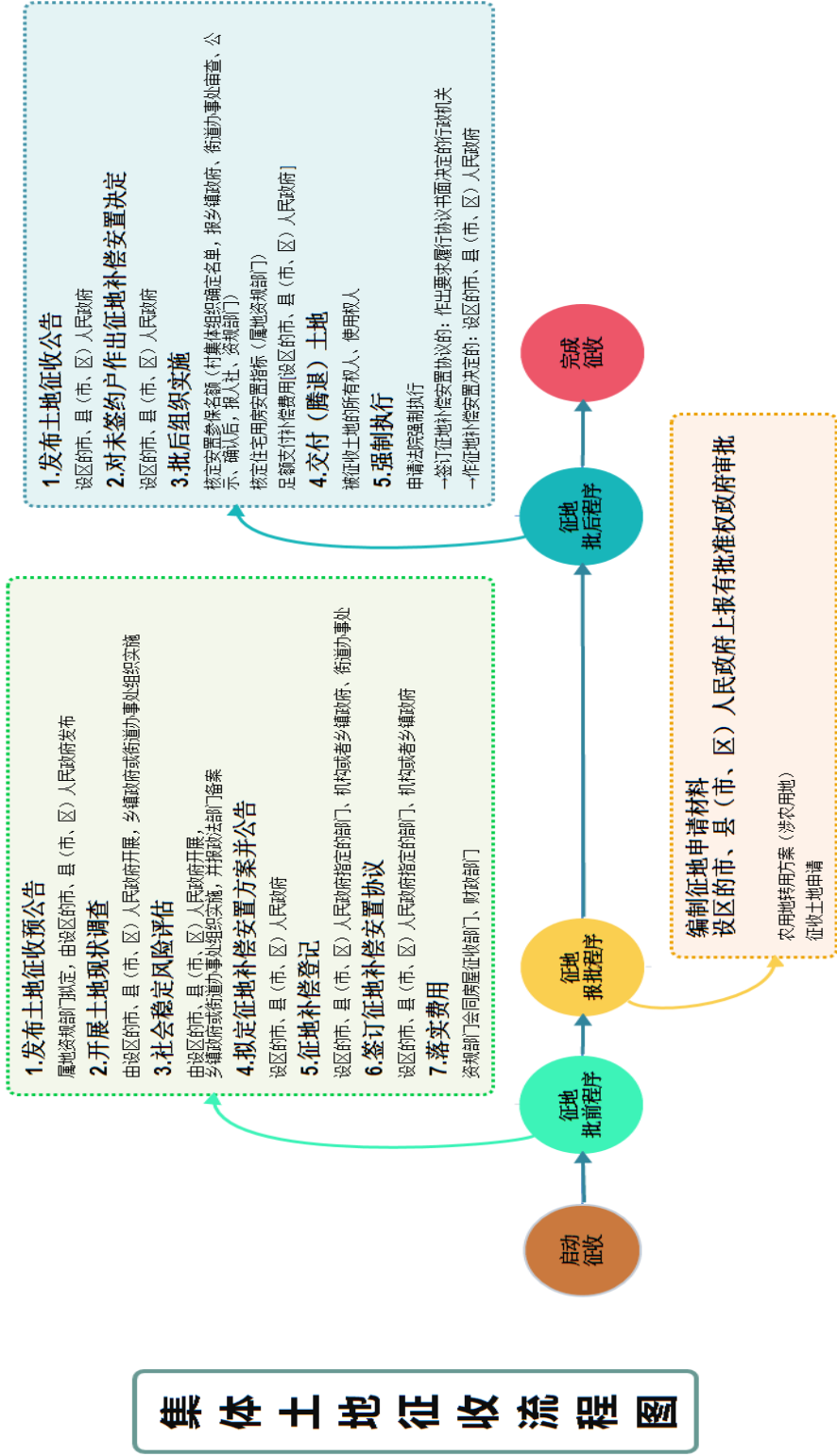
作为民营经济发展的先发地区与改革开放的前沿阵地，温州地区人民群众公民权利意识觉醒早，加之温州正处于经济结构转型和发展方式转变的关键时期，经济社会生活中部分深层次矛盾和问题反映到行政诉讼中来。近年来，温州两级法院深刻把握新形势新要求对法治政府建设和行政审判工作带来的新挑战，充分发挥行政审判职能作用，加大对行政权运行的监督力度，有效回应人民群众日益增长的司法需求，为法治温州建设提供了有力的司法保障。

针对《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》的修订以及《浙江省土地管理条例》的颁布，温州市涉征迁矛盾尖锐、成讼率和涉诉信访率居高不下、利益诉求呈群体化趋势的现状，在全面总结温州近些年行政审判经验，尤其是针对土地征收重点难点问题的汇总、分析基础上，温州中院编撰《集体土地征收工作指引与规范》手册¹，通过明确具体流程和要求，规范诉讼指引和警示，类案裁判辨析，法律法规索引等四部分，多层次、多角度，通俗易懂、深入浅出地介绍征收集

¹ 今后修订的法律法规如有不同规定，以新的规定为准。同时，本指引部分程序系依据《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》，而该办法主要针对市区集体土地征收情形，各县（市）可参照执行。

体土地的步骤、节点和法定的要求，解答了政府规范征收程序及当事人权利维护的众多疑惑，给出了相应的司法建议及参考案例作指引。这本手册的推出，有利于更好地规范政府依法征收行为，切实保障被征收人合法权益，从源头上预防和减少征收补偿争议，合力推进更高水平的法治温州建设。

第一部分 具体流程和要求



一、征地批前程序

（一）发布土地征收预告

1.前提条件：符合法定的公共利益需要情形，并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及其他法定条件，具体情形如下：

（1）军事和外交需要用地的；

（2）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；

（3）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地，且已纳入国民经济和社会发展年度计划；

（4）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地，且已纳入国民经济和社会发展年度计划；

（5）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，已纳入国民经济和社会发展年度计划，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地，且成片开发符合国务院自然资源主管部门规定的标准；

（6）法律规定的其他情形。

2.发布土地征收预告

（1）发布流程：拟征收范围确定后，由属地资规部门会同相关部门拟定，由设区的市、县（市、区）人民政府发布；

（2）公告内容：征收范围、征收目的、开展土地现状调查的安排等；

（3）公告地点：市、县人民政府门户网站和拟征收土地所在

的乡镇（街道）、村（社区）、村民小组所在地；

（4）公告期限：不少于 10 个工作日；

（5）公告后果：通知公安等相关部门在征地范围内暂停办理户口迁入、分户、房屋交易、翻（扩）建、装潢、核发营业执照、调整农业产业结构等不正当增加补偿费用行为涉及的事项；自公告之日起，抢种抢栽抢建等不正当行为增加地上附着物和青苗的，不予补偿。

（二）开展拟征收土地现状调查

1.调查主体：由设区的市、县（市、区）人民政府开展，具体由属地乡镇政府或街道办事处组织实施。

2.调查内容：土地的位置、权属、地类、面积，农民村民住宅的权属、用途、面积，以及其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等。

3.调查手段：土地、房屋面积需要测绘的，应委托有资质单位进行实地勘测。

4.调查措施：需要查询不动产登记、户籍、纳税、工商登记、土地承包经营权等相关信息的，自然资源和规划、公安、税务、市场监督管理、农业农村等部门应当按各自职责配合土地现状调查。

5.要求：调查结果应与征地补偿安置方案一并公告，并交被征收土地的所有权人、使用权人签字确认。

（三）社会稳定风险评估

1.操作流程：由设区的市、县（市、区）人民政府开展，具体由属地乡镇政府或街道办事处组织实施，并报政法部门备案。

2.评估内容：对征收农民集体所有土地的社会稳定风险状况进

行综合研判，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案。

3.评估时间点：可结合项目立项审批、规划选址、环境影响评价等前期工作一并进行。

4.评估要求：应当有被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人参加。

（四）编制征地补偿安置方案

1.拟定征地补偿安置方案

（1）主体：设区的市、县（市、区）人民政府拟定，可由属地资规部门会同财政、农业农村、人力资源和社会保障、房屋征收等部门编制；

（2）方案内容：根据社会稳定风险评估、土地现状调查和征地补偿安置标准编制，包括土地征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准（每三年调整或公布一次）、安置对象、安置方式、社会保障、签约期限等。

2.公告征求意见

（1）报批流程：属地资规部门拟定《征地补偿安置方案公告》征求意见稿；

（2）公告内容：建设项目拟征收土地范围，征地补偿安置方案，申请听证事项，补偿登记期限、单位和地点，异议反馈渠道，及法律法规和规章等规定的其他事项；

（3）公告地点：市、县人民政府门户网站及拟征收土地的乡镇（街道）、村（社区）、村民小组所在地；

（4）公告期限：自发布之日起不少于 30 日；

（5）听取意见对象：被征地农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人（包括地上附着物权利人等）；

(6) 材料收集：公告期满后，应取得农村集体经济组织回执函，回执函中应包括征求意见情况；收集其他利害关系人（包括地上附着物权利人）的意见情况；

(7) 公告后的处置：及时公布征求意见情况、听证情况和根据公众、被征收人意见修改的情况；

(8) 其他要求：应当一并公告土地（含地上附着物）现状调查结果。

3.组织听证

(1) 启动条件：

a.必须听证的情形：被征地的农村集体经济组织过半数成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的；

b.选择听证的情形：设区的市、县（市、区）人民政府认为确有必要；

(2) 启动形式：依申请或依职权组织听证；

(3) 组织实施主体：设区的市、县（市、区）人民政府。

4.批准与发布：根据法律、法规的规定和听证会情况，由设区的市、县（市、区）人民政府对征地补偿安置方案进行修改完善，并对外发布。

(五) 征地补偿登记

1.登记权利人：拟被征收土地的所有权人和使用权人。

2.组织实施主体：设区的市、县（市、区）人民政府指定的部门、机构或者乡镇政府、街道办事处。

3.登记期限：征地补偿安置公告规定的期限内。

4.登记要求：持相关不动产权属证明材料，到公告指定的单位、地点办理。办理补偿登记的机构可以委托公证机构对登记情况进行

行现场公证。

5.逾期后果：以土地现状调查和公示结果为准，但应将结果交被征收土地的所有权人、使用权人签字确认。

（六）签订协议

1.组织实施主体：设区的市、县（市、区）人民政府指定的部门或乡镇政府。

2.签约相对人：被征收土地的所有权人、土地承包经营权人、林地使用权人、宅基地使用权人、集体建设用地使用权人等。

3.签约要求

（1）未签约比例：不得超过应当签订协议总数的 8%；

（2）未签约的处置措施：由设区的市、县（市、区）人民政府说明未签约的具体情况及其保障其合法权益的措施。

（七）落实费用

1.费用项目及标准²

（1）土地补偿费、安置补助费：实行征地区片综合地价补偿，不得低于省人民政府规定的最低标准；

（2）房屋（包括房屋基底占地）：以征地补偿安置方案批准之日为价值评估时点，给予货币补偿或产权调换，具体由不动产权人选择；涉及农村村民住宅的，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿；采用重新安排宅基地建房或者提供安置房方式补偿的，重新安排的宅基地面积或者提供的安置房面积不得少于设区的市、县（市、区）人民政府规定的最低标准；采用货币方式补偿的，应当评估宅基地和住宅的价

² 注：各县（市）应按地方标准执行。

值，一并作出补偿；

(3) 建设用地（除房屋基底占地外）涉及的其他地上附着物：实行包干和按实结合的方式补偿；特殊附着物，经区政府或功能区管委会同意后，可根据重置价结合成新评估予以补偿；古树名木和文物，按相关法律法规规定执行；

(4) 农用地涉及的其他地上附着物、青苗：实行包干和按实结合的方式补偿，但不得低于省人民政府规定的最低补偿标准；设施农用地上的现值较高的生产设施、配套设施，经区政府或功能区管委会同意后，可根据重置价结合成新评估予以补偿；林木种苗、畜禽养殖等迁移费用，经区政府或功能区管委会同意后，按实计算；

(5) 社会保障费用：实行专户管理，用地单位根据核定参保人数缴纳，缴纳标准为 7.5 万/人；

(6) 其他费用：征地现场处理包干费等。

2.具体要求

(1) 资规部门会同房屋征收、财政部门于征地报批前进行测算；

(2) 及时落实，足额到位，专款专用；

(3) 违法的地上附着物，不予补偿。

二、征地报批程序³

(一) 农用地转用方案（未涉及农用地转用的不需要办理）

1.条件：

(1) 符合国土空间规划和用途管制要求；

³ 原征地报批时要编制“一书四方案”，即建设项目用地呈报说明书、农用地转用方案、补充耕地方案，土地征收方案、供地方案，现简化为农用地转用方案和征收土地申请，分别属于农用地转用审批和征收土地审批两个程序，补充耕地措施是否需要落实在农用地转用审批程序中审查。

- (2) 符合土地利用年度计划；
- (3) 占用耕地的，已落实补充耕地措施；
- (4) 符合法律、法规规定的其他条件。

2.审批权限

- (1) 涉永久基本农田的，由国务院审批；
- (2) 除永久基本农田外，在土地利用总体规划确定的城市、村庄、集镇建设用地区域范围内农转用的，由原批准土地利用总体规划的机关或授权机关批准，在已批准农转用范围内的，具体建设项目用地由设区的市、县（市）人民政府批准，但法律、行政法规另有规定的除外；
- (3) 除永久基本农田外，在土地利用总体规划确定的城市、村庄、集镇建设用地区域范围外农转用，由国务院或其授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。

3.方案内容要求：应当重点对是否符合国土空间规划和土地利用年度计划以及补充耕地情况作出说明，涉及占用永久基本农田的，还应当对占用永久基本农田的必要性、合理性和补充划定方案可行性作出说明。

4.未利用地转为建设用地的办理要求：应纳入土地利用年度计划，并按照农用地转用的审批权限、程序等规定办理。

（二）征收土地申请

1.报批主体：由设区的市、县（市、区）人民政府向有批准权限的批准机关提出申请。

2.审批权限

(1) 国务院：永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过35 公顷的或其他土地超过 70 公顷；

(2) 除 (1) 外的其他土地，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

3.审批程序：经国务院或省级政府在其权限内批准农转用的，同时办理征地审批，不再另行办理征地审批手续。超过征地批准权限的，应分别办理农转用和征地审批手续。

4.审查要点：是否符合为公共利益确需征收土地的情形以及是否符合法定程序。

三、征地批后程序

(一) 发布土地征收公告

1.发布主体：设区的市、县（市、区）人民政府。

2.公告内容：批准征地机关、批准文号、征收范围、征收土地用途、范围、面积、征收时间、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限以及救济途径等。

3.公告地点：市、县人民政府门户网站以及拟征收土地的乡镇（街道）、村（社区）、村民小组所在地。

4.公告时间：自收到征地批准文件之日起 15 个工作日内。

5.公告期限：不少于 10 个工作日。

(二) 作出征地补偿安置决定

1.适用对象：未达成征地补偿安置协议的被征收土地所有权人、使用权人。

2.行为主体：设区的市、县（市、区）人民政府。

3.依据：征地补偿安置方案和补偿登记结果。

(三) 批后组织实施

1.核定安置参保名额

(1) 核定流程：村集体经济组织确定参加社会保障对象的名

单，报乡镇政府、街道办事处审查、公示、确认后，报县（市、区）人力资源社会保障、自然资源主管部门；人力资源社会保障主管部门应当按照规定及时办理社会保障手续；

（2）核定时间：在收到征地批准文件之日起 30 日内；

（3）核定要求：将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系，被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴；参保指标禁止非法转让、买卖。

2.核定住宅用房安置指标和留地补助⁴

（1）核定主体：属地资规部门；

（2）核定时间：在收到征地批准文件之日起 30 日内；

（3）指标处置方式：由政府有偿收回或置换安置房；由村集体组织委托政府招拍挂公开出让；由村集体组织自行建设。

3.足额支付补偿费用

（1）费用项目：土地补偿费、安置补助费和农村村民住宅、其他地上附着物、青苗等补偿费用；

（2）支付期限：已签约的，自征收土地公告之日起 60 日内；未签约的，自征地补偿安置决定作出之日起 60 日内。

（四）交付（腾退）土地

1.时间：征地补偿费用足额到位后。

2.交付主体：被征收土地的所有权人、使用权人。

3.交付方式：主动交付或强制交付。

（五）强制执行

1.类型及申请主体

（1）已签约的交付主体未主动腾退的，经催告不履行的，签

⁴ 核定住宅用房安置指标和留地补助指征地实践中涉及的返回地政策处理。

约的行政机关或设区的市、县（市、区）人民政府可作出要求履行协议的书面决定，在该决定指定期限内不腾退，又不在法定期限内申请行政复议或提起行政诉讼的，由作出要求履行协议书面决定的行政机关申请人民法院强制执行；

（2）未签约的交付主体在征地补偿安置决定规定的期限内不腾退，也不在法定期限内申请行政复议或提起行政诉讼的，由设区的市、县（市、区）人民政府申请人民法院强制执行。

2.要求：征地补偿安置协议约定和征地补偿安置决定规定的腾退期限，均不得早于设区的市、县（市、区）人民政府足额支付征收土地补偿费用的时间。

第二部分 规范诉讼指引和警示

一、突出重点强化源头治理，重视支持行政争议调解

为提升行政机关依法行政工作水平，在温州中院的建议下，温州市政府出台《关于加强行政诉讼败诉案件过错责任追究与容错免责工作的通知》，对败诉追责案件范围、追责对象、方式、程序等作了明确规定，尤其针对行政机关及其工作人员不敢调、不愿调、怕担责等问题，规定依法调解受法律保护，非因故意、重大过失，不予追责或容错免责；因行政机关拒不调解导致案件败诉，并对败诉结果负有责任的，从严追究，建立“积极调解可免责，拒不调解应担责”的正反双向激励机制。建立健全调解决策授权、责任豁免等机制，有效打消“调解有责、判决无责”的顾虑心理。

【案例 1】

因省重点工程灵沙公路改建，原告某水电站需整体向东移位重建。2014 年 8 月 12 日，被告某政府就该水电站重建期间遭受的损失事宜，与原告协商并签订协议，约定停止发电期间的损失计算标准，并暂定停电时间为一年即至 2015 年 8 月 11 日止，于每月月底付清，因地理条件和天气等因素需延期停电，按约定的补偿标准续补，直至重建工程完工交付使用。此后，被告按约支付发电量损失款至 2016 年 3 月 31 日止，但对电价上调和税收减半等经济损失一直未予支付。同年 4 月份开始，被告主张其因自身不了解水电站运营情况，遗漏机器设备折旧、人工等运营成本导致约定的发电量损失补偿标准过高，协议存在重大误解或显失公平，如继续支付将导致国有资产流失而被追责等，停止支付约定

费用。经多方协调未果，原告向法院起诉。本案中，被告对协议的真实性虽不持异议，但因新换届的镇领导担心前任可能存在严重失职或滥用职权的情况，如依约支付将被追责，遂拒绝继续履行原协议约定的内容。这是“新官不理旧账”现象的典型表现之一。被告既不移送有权部门对可能存在的渎职行为进行调查处理，又以此为由无限期不履行协议约定的内容，严重影响政府公信力，损害政府形象，与建设法治政府、坚持依法行政理念相背离。一审法院依法裁判，明确合法合规签订的协议必须全面履行，不能因政府换届、领导人变更等因素随意违约、毁约。二审期间，法院适时向被告释明，打消被告思想顾虑，在温州中院主持及县政府协助下促成双方当事人达成合意，被告一次性补偿原告损失2218454元，双方对调解结果均高度认可。

【案例 2】

2020年8月以来，鹿城法院陆续收到原告陈某等被征收人起诉被告某街道履行补偿协议的材料69份。各原告因房屋被纳入征收范围，于2017年11月至12月间，与被告签订货币收购补偿协议，约定收购金额支付期限自腾空验收合格之日起算，自支付期限起算之日起6个月后、9个月内支付；逾期支付收购款的，自逾期之日起按逾期支付金额每日万分之三计算违约金。货币收购金额于协议签订后均已支付完毕，但付款时间超过协议约定期限，故原告起诉请求支付违约金。该系列案件所在地块涉及被征收人近千户，政府由于种种原因确已超期付款，如该纠纷不能妥善解决，极可能形成群体性事件。法院运用示范性调解“以点带面”，65案在起诉阶段化解，另4案进入诉讼程序后亦成功化解，并为同一项目类似纠纷的一揽子化解奠定了基础，充分体现了行政争

议诉前调解机制的积极作用，达到了“三个效果”的有机统一。

【案例 3】

原告胡某等 85 户房屋于 2006—2007 年期间建造，未办理权属登记。2018 年，某县政府发布上述房屋所在村城中村改造土地和房屋征收补偿实施细则，并委托被告某镇政府实施征收补偿安置工作。涉案房屋在该实施细则所涉征收范围内。后被告发布签约通知，但均未与原告签订征收补偿安置协议。2018 年 11 月至 2019 年 1 月期间，被告以涉案房屋属违法建筑为由实施强制拆除。原告分别提起 85 起行政诉讼，请求确认该拆除行为违法。法院受理后非常重视，成立工作专班，针对原、被告不同立场分别制定工作方案；积极与被告对接，明确败诉风险，建议全力做好实质化解工作；立足原告调解顾虑，邀请行政争议调解员参与调解，联合经办法官开展背对背调解工作，树立第三方调解公信力；通过定期开展电话调解、召开行政争议协调会、与诉讼牵头人及代理律师面对面调解等多种方式，逐项讨论争议焦点，解释分析判决、执行利弊，耐心疏导，逐户摸清各原告不同诉求，及时调整定制调解方案，坚持“能调尽调、不调即判”“开门调解、分类处置”原则，发挥示范调解引导解纷的作用，最终促成 64 户与被告达成协议并撤回起诉，其余 21 户经充分引导仍坚决不愿调解的，依法作出判决，化解率达 75.3%。最大程度维护了原、被告双方的共同利益，使原告尽可能得到政府赔偿，实现最终诉求，维护了社会稳定，推进了法治政府建设。

【案例 4】

原告王某诉被告某管委会履行补偿安置协议一案，被告因 1998 年某工程建设拆除原告一间房屋，就补偿安置与原告签订协议。后被告向原告安置一间宅基地，并承诺剩余未安置面积在某工业小区里安排地块予以冲抵，但因历史原因，该工业小区已无地块供安置。为解决类似问题，被告作出专题会议纪要，采取虚拟安置形式，以 2017 年该区工业厂房补偿标准与 1995—2000 年模拟土地征地成本和建筑物重置价的差额进行货币化补偿。如按照该会议纪要，原告能获得的货币补偿数额仅为十余万元。但被告在另一会议纪要中将与本案未获安置情形相同的案外人，纳入 2017 年某村的城中村改造范围给予安置。如原告按照该政策，其未安置面积价值高达七十余万元。故原告起诉，请求就自己未获安置的面积按照 2017 年某村城中村改造政策进行安置。本案争议系历史原因造成行政机关无法按约履行原协议内容，但行政机关后续处理过程中，针对类似情况出具多份会议纪要，采取不同的处理方案，且依据不同会议纪要获得的补偿数额差距巨大，影响政府公信力，由此引发行政诉讼。法院启动行政争议调解程序，依托行政争议调解中心，会同属地检察院、某街道办事处，召集双方多次协调，经向被告释法析理，最终促成属地政府批复同意由被告委托某街道办事处针对原告未安置的面积纳入 2017 某村城中村改造一并给予补偿安置，原告撤回起诉，成功化解这起长达 20 年之久的涉征迁行政协议历史遗案。

二、长远谋划加强规范建设，践诺守约打造诚信政府

加强政务诚信建设，是党中央和国务院作出的重要决策部署，是法治政府和诚信政府建设的基本要求，有助于进一步提升政府公信力，预防和减少行政争议的发生。目前，部分行政机关在签订行政协议时，对当事人的合法信赖利益保护不足，如由他人冒名被征收人签订补偿协议、以各种理由推脱履行协议等，造成矛盾进一步累积叠加，亦违背了法治政府和诚实信用原则，降低政府公信力。对此类不诚信行为，法院应当依法裁判，督促行政机关履行职责，践行承诺。

【案例 5】

原告戴某、陈某诉被告某县政府履行补偿安置职责一案，因原告土地被征收，指挥部于 2009 年 4 月 1 日与村民委员会就安置地基问题签订协议，承诺向其履行地基调换安置的职责，但未就地基调换安置的履行期限作出约定。事后因水利控制管理问题，没有实际向原告审批落实该地基，镇政府于 2017 年 3 月 24 日作出信访答复意见书承诺予以安置，被告于 2018 年亦口头承诺予以安置，并由原告出具息访罢诉保证书。后原告以上述地基调换安置未落实起诉请求确认该不作为行为违法，并责令被告履行该职责。法院认为，虽然被诉协议中未约定地基调换安置的履行期限，但政府应当本着诚实信用原则，在合理期限内全面履行补偿安置职责。被告自 2009 年签约至今长达十余年未履行被诉补偿安置职责，明显超出合理期限，构成行政不作为，遂判决履行相应职责。

【案例 6】

原告李某诉被告某镇政府撤销房屋行政协议一案，涉案房屋

原系林某、李某夫妻婚后共同占有使用，但未办理产权登记。2015年两人离婚时,协议约定上述房屋归儿子所有。2017年，该村开展城中村改造，被告经调查，同时制作两份权属调查表，分别确认涉案房屋产权人为林某、李某。2017年3月22日，原告在上述权属调查表上签名确认，但填写的是林某的身份证号码。同月25日，被告向林某提供协议书及领款凭证，经林某签字确认后由被告收回销毁，但未发放相应款项。同日，被告又与原告签订协议书，李某于次日在领款凭证上签字确认后领取相应补偿款。林某不服，请求撤销被告与李某签订的上述协议。法院认为，林某曾以自己名义向被告申报权利,被告在明知涉案房屋权属存在争议的情况下仍认定涉案房屋属于李某一人所有，且此后仍与林某完成收件登记、数据较对、确权确户、出具报告、协议签订等系列程序，之后又单方销毁林某签名确认的相关材料，另行与李某签订征收补偿协议，明显不当，故判决撤销被诉协议。

三、依法规制滥诉缠诉行为，发挥案例教育指引作用

人民法院对诉讼实行立案登记制，但并非有诉就立、有案必立，依法应对法定起诉条件进行必要审查。在征收拆迁过程中，部分当事人企图通过行政诉讼对行政机关施压以获取更多的利益，提起了大量的诉讼，如政府信息公开案件。法院应加强甄别，一方面要对恶意诉讼、无理缠诉、滥用诉权的行为予以规制，对明显不符合起诉条件的，在立案阶段直接裁定不予立案，节约司法资源；另一方面要依法保障原告诉权，通过释明等方式指引原告正确行使诉讼权利。

【案例 7】

某工业区的 10 余家企业因厂房被征收，对补偿安置不服于 2020 年期间共提出各类政府信息公开申请 109 件，主要内容涉及该区部分行政机关负责人的任命批准文件、审计信息等，申请公开的信息均与企业自身的生产经营没有关联，且不属于《中华人民共和国政府信息公开条例》规定的政府信息公开调整范围。2021 年以来，该工业园区的企业向市行政复议局申请复议 176 件，其中政府信息公开 32 件，履行法定职责 144 件。复议申请内容重复，且与企业自身生产经营没有关联。上述企业后就政府信息公开及行政复议等案向法院提起行政诉讼共 279 件。法院认为，原告的诉讼请求均不能成立，予以驳回。企业大量、多次申请政府信息公开、行政复议并提起行政诉讼，既无法维护自身合法权益，亦浪费了大量的行政、司法资源。

【案例 8】

原告陈某诉被告某公安局不履行接处警职责一案，原告以其房屋因征收被非法强制拆除为由多次向被告报案，请求公安机关履行出警保护人身财产安全职责。法院认为，被告在接警后即已派警到现场处置，经了解涉案房屋因征迁被政府部门拆除，且无证据证明除征迁外还存在其他侵犯公民人身财产安全的违法犯罪行为，故根据《110 接处警工作规则》第十一条的规定，告知该事项不属公安管辖范围，以及可寻求救济的方式，又在此后原告多次重复报案中对接处警结果作出必要解释，不存在行政不作为。

第三部分 类案裁判辨析

编者按：在征收司法实践中，同类案件因案情不同，最后裁判结果不同，易让当事人误解同案不同判，质疑裁判不统一，怀疑司法公正，但法院对“同类”案件有裁判底线和红线。通过对同类案件对比分析，规范行政机关征收程序合法化，指引行政机关充分举证、积极应诉，引导被征收人理性维权、依法救济，增强当事人对司法裁判认可度。

一、拆除已签约房屋行为的定性

被征收房屋签订补偿安置协议后被拆除，若被征收人签约后拒绝腾房搬迁或不能证明被征收人已腾房搬迁经验收交付，则被告拆除房屋行为并非履行该协议的行为，仍构成行政强制行为。

【案例 1】

原告李某诉被告某街道强制拆除房屋一案，双方已就原告房屋补偿安置签订协议，原告按该协议约定腾空房屋经验收交付被告拆除，后原告起诉请求确认该拆除行为违法。法院认为，涉案协议在未依法撤销或确认违法、无效前系合法有效，应当依法全面履行。原告依约腾空并经验收交付房屋，被告据此实施拆除，系履行涉案协议的行为，原告不能再起诉确认该拆除行为违法，如有争议应通过行政协议之诉救济。

【案例 2】

原告余某诉被告某街道强制拆除房屋一案，双方已就原告房

屋补偿安置签订协议，被告在原告拒绝交出房屋的情况下迳行实施拆除。法院认为，涉案房屋虽已签订补偿安置协议，但原告拒绝交出房屋的情况下，不能认定系原告自愿交付拆除，应依法确认拆除行为违法。

二、注销被征收房屋权属登记行为的可诉性

被征收房屋不动产权属登记被注销，如该房屋已被依法征收并予以补偿（包括签订补偿协议或作出补偿决定），则被征收人不再享有该房屋物权，无权对该注销登记行为提起诉讼。

【案例 1】

原告郑某、李某诉被告某资规局集体土地使用权登记一案，原告以其房屋补偿安置不合法为由起诉请求确认被告注销该房屋土地使用权登记行为违法。法院认为，涉案房屋已被批准征收，且已经予以补偿，原告自此已不享有该房屋物权，被告注销该房屋土地使用权登记，对其权利义务不产生实际影响，原告无权提起诉讼。

【案例 2】

原告严某诉被告某政府改变原行政行为的行政复议决定一案，原告以其房屋未获补偿安置为由向被告申请行政复议，要求确认注销该房屋权属登记行为违法，被告经复议予以支持。法院认为，涉案房屋虽已被批准征收，但征收单位至今未作出补偿决定，也没有与原告签订补偿协议，职能部门迳行注销房屋权属登记行为违法，被告确认该行为违法正确。

三、拆除房屋时应妥善处置屋内物品

行政机关拆除被征收人房屋，应在第三方或公证部门见证下对屋内物品进行清点，登记造册，腾空运送他处存放，通知当事人领取，否则根据举证责任倒置原则，应承担赔偿责任。

【案例 1】

原告张某诉被告某街道行政赔偿一案，原告以其房屋被违法强拆为由起诉请求赔偿屋内物品等损失。法院认为，被告在实施强制拆除时已就涉案房屋内的物品登记造册，制作视频记录，后将财物运送至指定地点存放，并通知原告可随时取回，足以证实被告已尽到腾空并妥善保管物品义务，依法不需要再承担屋内物品损失的赔偿责任。

【案例 2】

原告王某诉被告某政府行政赔偿一案，原告以其合法房屋遭违法拆除已被确认违法为由，起诉请求赔偿其屋内物品等损失。法院认为，本案无证据证明被告在拆除涉案房屋之前已将屋内物品搬离，并在第三方见证或公证下登记造册，应由其承担举证不能的不利后果，被告应承担相应赔偿责任。

四、留置送达文书的适用情形

执法部门对违法建筑作出认定前应依法告知相对人享有陈述申辩等权利，且相关文书采用留置送达的，应按照《浙江省行政程序办法》第六十七条的规定办理。

【案例 1】

原告张某诉被告某执法局行政命令一案，原告以被告对其房屋作出的限期拆除决定违法为由起诉请求撤销该决定。法院认为，

被告在作出限拆决定前已将限期拆除告知书送达原告，并拍照记录，注明送达文书内容、当事人、拍摄时间、地点，由执法人员签名确认，符合留置送达的规定，应认定在作出行政决定前已履行告知程序。

【案例 2】

原告史某诉被告某街道行政命令一案，原告以被告对其房屋作出的限期拆除决定违法为由起诉请求撤销该决定。法院认为，被告虽将限期拆除告知书张贴于涉案房屋门上及社区公示栏内，拍照记录，并注明“留置送达”，由送达人签名确认，但无证据证明原告等法定受送达人在送达现场，且原告予以否认，不符合留置送达的法律规定，不足以认定被告作出被诉限拆决定前已向原告履行告知程序。

五、未经补偿的房屋被违法强拆后可选择赔偿

强制拆除被征收房屋的行为被确认违法后，有关该房屋的损失会产生赔偿和补偿的竞合，原告有权按赔偿不低于补偿的标准诉请赔偿，但涉案房屋已作出补偿决定或已签订补偿协议的除外。

【案例 1】

原告周某诉被告某政府行政赔偿一案，原告以其房屋在征收中被违法强拆为由起诉请求赔偿房屋相关损失。法院认为，原告已就该房屋补偿安置签订协议，原告诉请按征收补偿标准予以赔偿，实质系对涉案协议不服，不符合法定起诉条件。

【案例 2】

原告林某诉被告某街道行政赔偿一案，原告以其房屋在征收

中被违法强拆为由起诉请求赔偿房屋相关损失。法院认为，涉案房屋已纳入征收，被告在未对该房屋履行补偿安置职责的情况下强制拆除涉案房屋，现拆除行为已被确认违法，应根据赔偿不低予补偿的原则，由被告按两者中较高金额予以赔偿。

第四部分 法律法规索引

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）
2. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 修正）
3. 《浙江省土地管理条例》
4. 《浙江省土地征收程序规定（试行）》
5. 《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（温州市人民政府第 7 号令）
6. 《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》
7. 《浙江省办公厅关于做好浙江省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法废止后有关衔接工作的通知》
8. 《国务院办公厅关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》
9. 《中华人民共和国行政强制法》
10. 《中华人民共和国城乡规划法》
11. 《浙江省城乡规划条例》
12. 《浙江省违法建筑处置规定》
13. 《温州市区违法建筑认定标准（试行）》
14. 《浙江省行政程序办法》