

贾某诉河北省石家庄高新技术开发区管理委员会、宋营镇人民政府行政强制执行案

——征收拆迁不宜假村民自治形式进行

关键词 行政 行政强制 强制拆除房屋 起诉条件 适格被告 村民自治

基本案情

法院经审理查明：贾某系河北省石家庄市裕华区宋营镇东仰陵村村民。2017年8月，石家庄市南二环东延工程建设项目启动，该项目经裕华区宋营镇东仰陵村，该村位于南二环东延工程范围内的房屋需要拆除，贾某涉案房屋在拆除范围之内。2017年8月14日，裕华区宋营镇东仰陵村村民代表大会通过了《石家庄市高新区宋营镇东仰陵村拆迁补偿安置方案》，该方案第三条规定：“东仰陵村委会为改造范围内的拆迁人，改造范围内的房屋所有人为被拆迁人。”第六条规定：“根据拆迁工作需要，成立东仰陵村拆迁改造工作领导小组，设立指挥部及各种相关机构”。2017年11月1日，东仰陵村委会对贾某下达了拆迁通知，通知的基本内容为：“贾某逾期未签订拆迁协议，限期2天内自行拆除，否则依法予以强制拆除。”在此期间，贾某的房屋被强行拆除。贾某认为其房屋是河北省石家庄高新技术开发区管理委员会（以下简称高新区管委会）、宋营镇人民政府（以下简称宋营镇政府）共同组织、实施拆除的，诉请确认强制拆除房屋行为违法。贾某还一并提供了一审被告工作人员在拆除现场的照片。一审被告诉认为其工作人员在场是履行监督职责，并主张拆除贾某房屋并非其所为，而是东仰陵村委会组织实施的。东仰陵村委会在一、二审期间也承认其是拆迁主体。

河北省石家庄市中级人民法院于2018年4月8日作出（2018）冀01行初6号行政裁定，驳回贾某的起诉。

一审宣判后，贾某不服提起上诉，河北省高级人民法院于2018年9月19日作出（2018）冀行终473号行政裁定，驳回上诉，维持一审裁定。

二审宣判后，贾某向最高人民法院申请再审，最高人民法院于2019年12月25日作出（2019）最高法行申3784号行政裁定：1. 本案指令河北省高级人民法院再审；2. 再审期间，中止原裁定的执行。

裁判理由

法院生效裁判认为：对贾某房屋的拆迁系石家庄市南二环东延工程建设项目建设需要，贾某房屋所占土地也被用于南二环东延工程建设。此类项目的用地与征收拆迁工作应当根据土地性质的不同，分别依照《中华人民共和国土地管理法》或《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定的条件和程序进行；征收拆迁与征收补偿事宜均属公权力职权范畴，职权之所在，即义务之所在，也即责任之所在，并不宜假村民自治形式进行。即使对因历史原因形成的城中村的改造，村民会议或村民代表会议可以在《中华人民共和国村民委员会组织法》规定的权限范围内议决涉及村民利益的相关事项，村民也应遵照执行；但是，村民会议或者村民代表会议决定不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触，不得侵犯村民的人身权利和财产权利。申言之，在现行土地和房屋征收补偿法律法规框架内，基于“旧城改造”“村改居”或者“新城镇建设”等实际需要，村民会议或者村民代表会议可以在符合上位法规定前提下，通过村民自治方式决定建设项目和补偿事项，并可通过签订协议等方式解决补偿安置问题；但在未经协商一致情况下村民委员会等自治组织即单方采取强制拆除等方式则涉嫌违法。《中华人民共和国行政强制法》《中华人民共和国土地管理法》《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规

，对强制搬迁合法房屋的步骤、程序和方式有具体明确的规定，并未规定村民委员会等自治组织有权实施强制搬迁和强制拆除。东仰陵村委会在原审期间虽承认系其自行实施强制拆除，但各方对高新区管委会主要领导主持召开拆迁动员大会，参与组织南二环东延东仰陵村段拆迁工作的事实并无异议；高新区管委会还曾就限期完成该地段征地拆迁工作，专门向宋营镇政府下达《督办函》；东仰陵村委会在房屋于2017年10月31日被强拆后送达的落款为2017年11月1日的《通知》也明确，拆迁系为保障南二环东延工程顺利进行，要求贾某自行拆除并到村委会办理拆迁补偿手续，否则将按照法律程序依法予以强制拆除；宋营镇政府工作人员也曾在强制拆除前到贾某家中做说服动员工作；且高新区管委会、宋营镇政府工作人员也出现在强制拆除现场。因此，结合法律规定和全部在案证据以及土地的最终用途等情况综合判断，对贾某房屋的强制拆除，不应当认定系东仰陵村委会自主实施，而应当认定系职权主体与非职权主体在市政项目征收拆迁中基于共同意思联络、共同参与下实施的强制拆除。被诉强制拆除行为虽然形式上表现为东仰陵村委会实施，但村民委员会等自治组织仅系行政机关的行政助手和行政辅助者，犹如其“延长之手”。一、二审法院在贾某已经提供初步证据证明强制拆除行为虽以东仰陵村委会名义实施，但显然系法定的职权主体基于征收职权组织、命令实施的情况下，仅以东仰陵村委会自认实施强制拆除为由，否定高新区管委会、宋营镇政府为适格被告，系对法律规定的错误理解，也有违职权法定原则，依法应予纠正。鉴于双方至今未能通过签订补偿安置协议方式解决贾某被拆除房屋的补偿安置问题，本案应以高新区管委会、宋营镇政府和东仰陵村委会为共同被告，共同承担侵权赔偿责任。

裁判要旨

征收拆迁与征收补偿事宜均属公权力职权范畴，职权之所在，即义务之所在，也即责任之所在，并不宜假村民自治形式进行。在现行土地和房屋征收补偿法律法规框架内，基于“旧城改造”“村改居”或者“新城镇建设”等实际需要，村民会议或者村民代表会议可以在符合上位法规定前提下，通过村民自治方式决定建设项目和补偿事项，并可通过签订协议等方式解决补偿安置问题；但在未经协商一致情况下村民委员会等自治组织即单方采取强制拆除等方式则涉嫌违法。

关联索引

《中华人民共和国行政诉讼法》第26条第1款、第5款

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》
第24条第2款

一审：河北省石家庄市中级人民法院（2018）冀01行初6号行政裁定
(2018年4月8日)

二审：河北省高级人民法院（2018）冀行终473号行政裁定（2018年
9月19日）

再审：最高人民法院（2019）最高法行申3784号行政裁定（2019年
12月25日）

本案例文本已于2024年2月23日作出调整