

新拆迁条例 (国有土地上房屋征收与 补偿条例)及司法解释 适用与实例



详尽解读引导法条适用

应用实例配合理解操作

补偿范围 补偿方式

征收决定 强制执行

补偿协议 补偿内容

法律责任 配套规定



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

新拆迁条例

(国有土地上房屋征收与 补偿条例)及司法解释

适用与实例



本书编写组◎编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

新拆迁条例(国有土地上房屋征收与补偿条例)及司法解释适用与实例/“适用与实例”丛书编写组编著.

—3版.—北京:法律出版社,2016.1

ISBN 978-7-5118-9001-6

I. ①新… II. ①适… III. ①国有土地—土地征用—补偿—条例—法律解释—中国②房屋拆迁—补偿—条例—法律解释—中国③国有土地—土地征用—补偿—条例—案例—中国④房屋拆迁—补偿—条例—案例—中国 IV. ①D922.395②D922.181.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第012900号

©法律出版社·中国

责任编辑/张 戢

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市兴达印务有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/710毫米×1000毫米 1/16

印张/15 字数/219千

版本/2016年4月第3版

印次/2016年4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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5118-9001-6

定价:36.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



第三版修订说明

本次修订,主要结合两版以来读者反馈较多的几点意见,作出以下优化:

1. 虽然“强制拆迁”已经成为历史,但是在国有土地上房屋征收与补偿实务中,依然涉及强制执行问题,除法律的笼统规定外,《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》对实践中的常见问题及其处理方式作了规定,该司法解释在国有土地上房屋征收与补偿实务中非常重要。因此,本次修订,我们将该司法解释从“附录”提升到“正文”,按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》的解析结构,从条文解读、适用要点、应用实例三个角度对司法解释条文进行逐条解读。并在开篇增加关于我国土地制度和房屋征收补偿体系的介绍,便于读者更加完整地了解和掌握房屋征收补偿体系及其重点。

2. 本次修订,继续结合近年来的司法审判实践,对上版中的案例做进一步的剔除和更新,尤其是新增了全国法院征收拆迁十大典型案例,这些典型案例具有更高的参考价值。除此之外,还对原版中个别文字上的疏漏进行了调整。

特此说明。

编者
2016年1月



第二版修订说明

本书自第一版出版以来,受到读者的关注和欢迎,在此向读者致谢。《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行一段时间以来,各地又新增了不少司法判例,这为本书的修订提供了条件。本次修订,我们结合司法实践中的判例,对原版的实例进行了梳理,将当时没有司法实例、不得不使用《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前公开的部分判例进行了替换(保留个别仍有代表意义的);对部分具有示范意义的地方立法规定进行了梳理,分别予以删除或保留。除此之外,还对原版中个别文字上的疏漏进行了调整。另外,考虑到部分读者指出原版案例中大量使用“某某市某某区”及“某某人”不生动形象,看起来比较混乱,本版对案例中的部分当事人信息采用了化名,便于读者识别。书中所有行政相对方当事人姓名、败诉行政机关名称,在第一次出现时注明为化名的,即为此种情况;胜诉方为行政机关的,一般仍保留其原名或尊重作者的原处理方式。

特此说明。

编者
2014年3月



出版说明

2011年1月21日,国务院公布《国有土地上房屋征收与补偿条例》,同时废止原《城市房屋拆迁管理条例》。从“拆迁”到“征收”,不仅仅是用语的改变,还有着制度上的突破与创新。过去的拆迁制度,是以建设单位和被拆迁人为主体的,二者名义上平等,通过签订补偿协议,由取得拆迁许可证的建设单位补偿被拆迁人因拆迁而造成的损失。事实上建设单位和被拆迁人在实际地位、话语权等方面却未必平等,导致有的家庭因为拆迁一夜暴富,有的家庭因为暴力逼迁而血泪满腔,更有大量因拆迁导致的群体事件,严重影响了社会安定团结。征收制度则是以政府和被征收人为主体的,属于一种行政行为,由市、县政府确定的房屋征收部门直接对被征收人予以补偿,需要强制执行的,只能向法院申请。除此之外,征收制度与原来的拆迁制度相比还有很多不同。

为帮助读者尤其是涉及征收的相关单位、家庭、个人学习、了解房屋征收补偿相关法律知识,促进政府依法行政,化解社会矛盾,我们组织立法领域的专业人士编写了这本《新拆迁条例(国有土地上房屋征收与补偿条例)适用要点与实例解读》。本书以《国有土地上房屋征收与补偿条例》的条文为主线,结合相关配套规章,对条文应如何适用做了详细而有深度的释解,并结合社会生活中的典型案例,介绍了法条适用中的常见情形。通过阅读本书,读者可以了解我国现行房屋征收与补偿制度的主要规定和注意事项,按照法律的规定做好国有土地上房屋征收与补偿相关工作,最大程度地保障被征收

人的权益。

需要说明的是,《国有土地上房屋征收与补偿条例》摒弃了“拆迁”一词,而本书仍在书名中使用了“新拆迁条例”。这并非哗众取宠,而是考虑到部分群众对新的征收制度并不熟悉,民间仍大量使用“拆迁”一词来指代现行征收制度。通过本书书名的处理,既可以体现新旧条例的延续关系,使读者找到自己需要的法规;也可以通过对本书的阅读,使读者弄清拆迁与征收的关系,从而达到宣传、学习房屋征收补偿新制度的目的。

真诚地希望本书的出版能为政府依法行政、维护被征收人合法权益、减轻社会矛盾、构建和谐社会有所裨益。作为文化出版企业,我们无权自行解释法律和代理案件,对部分读者在实践中遇到的具体法律问题未能提供详尽的咨询和帮助,在此致歉。希望读者在使用过程中对本书(内容、体例、文字、质量……)有任何意见、建议及时与我们沟通联系。

编 者

2013 年 1 月



目 录

国有土地上房屋征收与补偿条例

第一章 总 则

第一条	【立法目的】	(3)
第二条	【公平补偿】	(7)
第三条	【征收基本原则】	(11)
第四条	【征收行政管辖】	(14)
第五条	【征收部门与实施单位关系】	(16)
第六条	【层级监督和指导】	(21)
第七条	【违法行为举报和监察】	(23)

第二章 征收决定

第八条	【征收范围】	(25)
第九条	【征收需符合的条件】	(32)
第十条	【征收补偿方案】	(36)
第十一条	【情况公布与听证】	(38)
第十二条	【风险评估与补偿费用】	(48)
第十三条	【征收决定公告与国有土地使用权收回】	(54)
第十四条	【救济方式】	(57)
第十五条	【调查登记】	(65)
第十六条	【禁止性行为】	(69)

第三章 补 偿

第十七条	【征收补偿范围】	(72)
第十八条	【征收与住房保障】	(78)
第十九条	【被征收房屋价值评估与异议】	(83)
第二十条	【价格评估机构】	(94)
第二十一条	【补偿方式与内容】	(100)
第二十二条	【搬迁与产权调换的费用与周转】	(108)
第二十三条	【停产停业损失的补偿】	(112)
第二十四条	【建设活动监管与未登记建筑处理】	(119)
第二十五条	【补偿协议】	(128)
第二十六条	【政府作出的补偿决定】	(131)
第二十七条	【征收规则】	(137)
第二十八条	【强制执行】	(141)
第二十九条	【档案、补偿公布与审计监督】	(148)

第四章 法 律 责 任

第三十条	【渎职】	(150)
第三十一条	【非法逼迁的责任】	(153)
第三十二条	【暴力、威胁阻碍征收的责任】	(157)
第三十三条	【贪污、挪用、私分、截留、拖欠补偿费用的责任】	(159)
第三十四条	【评估方违法责任】	(162)

第五章 附 则

第三十五条	【条例效力】	(166)
-------	--------	---------

最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行 国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定

【起草目的和依据】	(177)
第一条 【管辖】	(178)
第二条 【应当提交的材料和申请期限】	(178)
第三条 【受理程序】	(180)
第四条 【审查期限】	(181)
第五条 【审查方法】	(183)
第六条 【审查标准】	(184)
第七条 【复议期限】	(185)
第八条 【司法建议】	(185)
第九条 【强制执行的方式】	(186)
第十条 【新旧规定的衔接】	(188)
第十一条 【规定效力】	(188)

附 录

国有土地上房屋征收评估办法(2011.6.3)	(191)
中华人民共和国行政强制法(节录)(2011.6.30)	(196)
中华人民共和国民事诉讼法(节录)(2012.8.31 修正)	(199)
最高人民法院关于认真贯彻执行《关于办理申请人民法院强制 执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规 定》的通知(2012.4.5)	(200)
中华人民共和国行政许可法(节录)(2003.8.27)	(207)
建设行政许可听证工作规定(2004.6.30)	(212)
中华人民共和国行政复议法(节录)(2009.8.27 修正)	(215)
中华人民共和国行政复议法实施条例(节录)(2007.5.29)	(218)
信访条例(节录)(2005.1.10)	(222)
中华人民共和国政府信息公开条例(节录)(2007.4.5)	(223)
行政机关公务员处分条例(节录)(2007.4.22)	(224)

国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作 切实维护 群众合法权益的紧急通知(2010.5.15)	(225)
住房和城乡建设部关于推进国有土地上房屋征收与补偿信息 公开工作的实施意见(2012.5.30)	(227)

国有土地上房屋征收与补偿条例

《国有土地上房屋征收与补偿条例》导读

《国有土地上房屋征收与补偿条例》经2011年1月19日国务院第141次常务会议通过,于2011年1月21日由国务院令 第590号公布施行,《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。一般将《国有土地上房屋征收与补偿条例》看作是对《城市房屋拆迁管理条例》的替代,民间也有人称之为“新拆迁条例”。但拆迁和征收并不是一回事:“房屋征收”是一种具有强制性的国家行为,是特指国家为了“公共利益”而改变土地、房屋及其他不动产的所有权,是一种行政法律关系;“房屋拆迁”则是一种民事法律关系,是建设单位出于非公共利益的目的,根据建设规划要求和政府所批准的用地文件,在取得拆迁许可证的情况下,依法拆除建设用地区域范围内的房屋和附属物,将该范围内的单位和居民予以安置,建设单位与被拆迁人之间是以平等、自由的形式就因拆迁而造成的损失签订补偿协议的一系列法律行为。

与国务院2001年公布的《城市房屋拆迁管理条例》相比,《国有土地上房屋征收与补偿条例》的内容主要有以下几点变化:

一是明确了房屋征收与补偿的法律关系主体。政府是房屋征收与补偿的主体。禁止建设单位参与搬迁,承担房屋征收与补偿具体工作的单位不得以营利为目的。

二是界定了房屋征收的条件。确需征收房屋的各项建设活动,应当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,保障性安居工程建设和旧城区改建还应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。

三是完善了房屋征收程序。扩大公众参与程度,征收补偿方案要征求公众意见。因旧城区改建需要征收房屋,多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定的,还要组织听证会并修改方案。政府作出房屋征收决定前,应当进行社会稳定风险评估。

四是明确了征收补偿项目,提高了征收补偿标准。对被征收人的补偿包括被征收房屋价值的补偿、搬迁与临时安置补偿、停产停业损失补偿和补助、奖励。对被征收房屋价值的补偿不得低于类似房地产的市场价格。对符合住房保障条件的被征收人除给予补偿外,政府还要优先给予住房保障。

五是加强了对房屋被征收人利益的保护。取消行政机关的强制拆迁,被征收人超过规定期限不搬迁的,由政府依法申请人民法院强制执行。对违反本条例的行为设定了严格的法律责任。



第一章

总 则

第一条 【立法目的】^①为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动,维护公共利益,保障被征收房屋所有权人的合法权益,制定本条例。

☞ 条文适用

本条是有关本条例立法目的的规定。

国有土地上房屋征收与补偿,旧称“拆迁”,伴随着中国经济的发展和城市化进程,既有人因拆迁致富,也有人因暴力拆迁而受到伤害,并由此带来一系列社会问题。可以说房屋征收与补偿直接反映了中国经济社会的发展进程。

房屋征收与补偿属于政府的行政行为;但是房屋征收中涉及的不仅仅是政府的利益,还有公民以及社会组织的利益,尤其是作为被征收人的公民和社会组织。被征收人及利害关系人的合法权益与政府的行政行为之间如何调和,直接关系到整个社会的安定团结。因此,有必要通过立法的手段对政府的征收行为进行规范。事实上,从1991年《城市房屋拆迁管理条例》颁布,到2001年国务院对该条例进行修改,再到现在的《国有土地上房屋征收与补偿条例》,都是不断规范房屋征收活动的过程,也是不断调整房屋征收法律关系中各主体之间权利义务关系的过程。

本条例颁布之后,国务院法制办、住房城乡建设部负责人在接受记

^① 条文主旨为编者所加,全书同。

者采访的时候就条例制定的有关问题进行了解答。在谈到条例制定的总体思路的时候,他们指出,为了妥善处理实践中的矛盾,制定条例的总体思路:一是统筹兼顾工业化、城镇化建设和土地房屋被征收群众的利益,努力把公共利益同被征收人个人利益统一起来。二是通过明确补偿标准、补助和奖励措施,保护被征收群众的利益,使房屋被征收群众的居住条件有改善、原有生活水平不降低。三是通过完善征收程序,加大公众参与,规定禁止建设单位参与搬迁,取消《城市房屋拆迁管理条例》行政机关自行强制拆迁的规定,加强和改进群众工作,把强制减到最少。在工业化、城镇化发展过程中,必须坚持节约集约利用土地、严格保护耕地的原则;通过提高规划的科学性、严格执行规划、调整产业政策、转变经济发展方式、严格立项审批等手段,控制城乡建设用地盲目无序扩张,确保耕地红线与粮食安全。

背景知识

我国的国有土地上房屋征收与补偿法律体系

改革开放以后,我国第一个对国有土地上房屋征收和补偿进行规定的行政法规是国务院1991年出台的《城市房屋拆迁管理条例》,该条例对规范城市房屋拆迁行为,维护当事人的合法权利,保障城市建设的顺利进行,都起到了积极作用。随后,在2001年,国务院又对该条例进行了修改,以适应新形势下城市建设的需要。此后,由于拆迁过程中出现的一系列损害被拆迁户,尤其是暴力强拆等现象,法律开始对拆迁行为进行一系列的限定。2004年,《宪法修正案》出台,《宪法》第十三条明确规定,公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。2007年通过的《物权法》第四十二条明确规定,为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。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、地上附着物和青苗的补偿费等费用,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。征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。任何单位

和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。物权法对于征收国有土地和集体土地上的不动产作了原则规定。在这种情况下,原来不区分“公共利益”的《城市房屋拆迁管理条例》就势必需要进行修改。在出台有关财产征收的法律相对比较困难的情况下,2007年8月,全国人民代表大会常务委员会通过了《关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》,授权国务院就国有土地上的房屋征收和拆迁补偿制定有关具体办法。在这种情况下,2011年,国务院正式通过了《国有土地上房屋征收与补偿条例》。这一过程,既是不断规范房屋征收活动的一个过程,也是不断调整房屋征收法律关系中各主体之间权利义务关系的过程。具体体现在本条的表述上,第一,与原来的《城市房屋拆迁管理条例》相比,“拆迁”两字不再用于新的条例中,而是和《宪法》、《物权法》等法律一致,改为使用“征收”。这从一方面也体现了在房屋征收领域,从原有的强调政府的行政管理转到依法行政,维护被征收一方的法定权益。第二,根据法律的规定,加入了公共利益的内容,也就是只有为了维护公共利益,才能够进行征收。第三,拆迁当事人的称谓改为被征收房屋所有权人,更好地体现了尊重房屋所有权人对于房屋的所有权的精神。

应用实例

张春华(化名)诉杜预(化名)房屋租赁合同纠纷案

2009年12月,原告张春华与被告杜预签署房屋租赁协议,约定杜预将其所有的位于江苏省某地的房屋出租给张春华使用。双方对于如遇拆迁,相关补偿费如何分配没有约定。租赁合同签订后,杜预将房屋交由张春华使用,张春华按约定交纳租金至2012年12月31日。

2012年初,相关部门发布拆迁公告,将张春华所承租房屋所在地块列为征收范围。2012年10月,房屋所有权人杜预和相关部门签署国有土地上房屋征收补偿安置协议和搬迁奖励协议。2013年1月杜预房屋被拆迁,杜预领取了全部拆迁款项。被征收房屋在被征收前,一直由张春华使用。房屋被征收后,张春华认为拆迁补偿款中的部分款项应归其所有,后经与杜预协商未果,便向法院提起诉讼。

在庭审中,张春华认为,在房屋租赁期间,所租赁的房屋被政府征收,依据相关规定和公平原则,补偿款中拆迁补偿费、停产停业补偿、提

前搬迁奖等项目的补偿应属于她所有。双方就房屋租赁补偿问题未能达成一致意见,故诉至法院,请求判令被告向其支付补偿款 127460 元。

法院经过审理认为,被告杜预将其房屋出租给原告张春华用于经营,双方已经建立租赁合同关系。杜预作为房屋所有人和征收部门签订了房屋征收补偿协议,并领取补偿款,符合法律规定。江苏省高级人民法院《关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件若干问题的意见》第二十九条规定,房屋租赁合同租赁期限内,租赁房屋被拆迁的,房屋租赁合同应当终止履行。出租人知道或者应当知道租赁房屋将被拆迁,出租该房屋时未将租赁房屋拆迁事实告知承租人的,承租人要求出租人赔偿损失的,人民法院应予以支持,但承租人知道或者应当知道的除外。出租人不知道租赁房屋将被拆迁,出租房的房屋被拆迁后,出租人应当在拆迁补偿范围内对承租人的损失予以补偿。

本案中,涉案的房屋被征收并被拆除,双方之间的租赁合同关系应当终止履行。在 2009 年双方签订租赁合同时,双方并不知道涉案房屋将被拆迁,现在房屋租赁合同履行过程中租赁房屋被拆迁,故杜预应当在拆迁补偿范围内对张春华的损失予以补偿。因合同履行过程中房屋被征收、拆迁而致租赁合同终止履行,并非杜预主观故意或过失造成,故损失补偿额应当相当于或者低于正常状态下因违约所造成的损失。房屋征收前,拆迁部门已经进行了公告、动员,且张春华丈夫在很早的时间内就已经知晓将要拆迁的事实,因而承租人张春华是有条件及时和杜预协商终止合同的履行,避免损失扩大的。在张春华未提供证据证明因租赁合同终止导致其损失数额的情况下,法院结合租赁房屋使用面积、年限、用途及其丈夫在很早前就知道涉案房屋将被拆迁的事实等相关情况,酌定杜预在拆迁补偿范围内向张春华补偿 10000 元。张春华提出自己对房屋中的电线进行了加粗,并对墙体进行装潢,该部分补偿费用应归其所有,因其未提供证据证实,且杜预不予认可,法院对该主张依法不予支持。

对于拆迁补偿款、停产停业补偿、提前搬迁奖等款项,法院认为,房屋所有人能够取得的房屋征收补偿与承租人并没有民事法律上的关联性。因房屋征收导致租赁合同无法履行,双方之间的权利义务应由租赁双方按照租赁合同的约定或相关法律法规处理,与房屋征收补偿项目无关,因此对于张春华关于房屋补偿款中搬迁补助费、停产停业补偿