

国有土地上 房屋征收与补偿条例 注释本

Guoyou Tudishang
Fangwu Zhengshou Yu Buchang Tiaoli
Zhushiben



法律出版社
LAW PRESS CHINA

国有土地上房屋 征收与补偿条例 注释本

Guoyou Tudishang Fangwu
Zhengshou Yu Buchang Tiaoli
Zhushiben



法律出版社

www.lawpress.com.cn

法律门

Access To



www.falvm.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

国有土地上房屋征收与补偿条例注释本/法律出版社
社法规中心编. —北京:法律出版社,2007.10(2011.6重印)
(法律单行本注释本系列)

ISBN 978-7-5036-7784-7

I. 国… II. 法… III. ①国有土地—土地征用—补偿—
条例—法律解释—中国②房屋征收—补偿—条例—法律
解释—中国 IV. D922.395 D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 155755 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/3 字数/87 千

版本/2011 年 1 月第 1 版

印次/2011 年 6 月第 2 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 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-7784-7

定价:8.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1) **专业人员编写**。本丛书皆由相关法律专家编写,内容准确,并力求语言通俗,使普通大众读者能更轻松地理解法律精神,掌握法律政策;

(2) **法律适用提要**。每本书都由相关法律专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的背景、概况有更全面、深入的理解;

(3) **重点法条注释**。对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4) **相关配套规定**。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

需要说明的是,本丛书中“适用提要”、“条文主旨”、“条文注释”等内容皆是编者为方便读者阅读、理解而编写,不同于国家正式通过、颁布的法律文本,不具有法律效力。

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

法律出版社法规中心

2011年1月

《国有土地上房屋征收与补偿条例》 适用提要

1991年6月1日,国务院公布了《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称拆迁条例);2001年6月7日,国务院对该条例进行了修改。修改后的拆迁条例适应了房地产市场化的需要,但经过近十年的实践,也出现了很多问题,如社会中反应强烈的拆迁单位暴力强拆、补偿不公等。特别是在物权法公布之后,关于拆迁条例是否符合上位法的规定,也出现了很多争议。

2007年10月1日起施行的《中华人民共和国物权法》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。”2007年8月30日,十届全国人大常委会第二十九次会议审议并通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》,授权国务院就征收国有土地上单位、个人的房屋与拆迁补偿制定行政法规。据此,有关部门针对实践中存在的突出问题,在对2001年颁布实施的《城市房屋拆迁管理条例》进行修改的基础上,制定了《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称征收条例)。2007年12月国务院常务会议首次审议这个条例,并提出经过修改后要公开征求群众意见。2010年,条例草案先后两次向社会公开征求意见,分别收到意见和建议65601条和37898条;起草单位召开45次各类座谈会、论证会,广泛听取中

央各部门、地方政府、被征收人以及相关专家的意见;选取 40 多个有代表性的城市进行专项调查研究;组织力量对社会高度关注的重点难点问题逐一研究论证,力求从制度上加以解决,最终形成了现在的规定。

对比拆迁条例,征收条例主要在如下几个方面作出了新的规定:一是规定政府是房屋征收与补偿的主体,征收补偿全过程都由政府承担责任,改变了政府发放拆迁许可证,建设单位实施拆迁行为的模式。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。二是明确政府只能在符合公共利益需要的情况下才能实施征收行为,并对公共利益情形进行了列举式的规定。同时要求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。四是对征收补偿的内容进行了明确,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。同时规定了补偿的原则是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。五是取消行政强制拆迁。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。

此外,为了避免在新条例实施前有关地方突击发放拆迁许可证,出现侵害老百姓利益的行为,条例特意在附则中规定,条例实施前已经取得房屋拆迁许可证的项目,继续沿用原来的规定办理,但政府不得责成有关部门强制拆迁。

目 录

《国有土地上房屋征收与补偿条例》适用提要	1
----------------------------	---

国有土地上房屋征收与补偿条例

第一章 总则	1
第一条 适用范围 *	1
第二条 征收条件 *	1
第三条 基本原则 *	2
第四条 房屋征收部门 *	2
第五条 房屋征收实施单位 *	3
第六条 监督、指导	4
第七条 举报、监察	4
第二章 征收决定	4
第八条 公共利益 *	4
第九条 规划、年度计划 *	5
第十条 征收补偿方案 *	6
第十一条 征收补偿方案征求意见 *	6
第十二条 征收补偿决定作出程序 *	7
第十三条 征收补偿决定作出后的要求 *	7
第十四条 被征收人救济权利 *	8
第十五条 征收调查 *	8
第十六条 征收范围确定后的限制 *	9
第三章 补偿	10
第十七条 征收补偿内容 *	10
第十八条 住房保障 *	10

第十九条	房屋征收评估 *	11
第二十条	评估机构选择 *	12
第二十一条	补偿方式 *	12
第二十二条	搬迁费、临时安置房、周转用房 *	13
第二十三条	停产停业损失的补偿 *	13
第二十四条	征收违法建筑 *	14
第二十五条	补偿协议 *	15
第二十六条	征收补偿决定 *	15
第二十七条	被征收人搬迁 *	16
第二十八条	强制搬迁 *	17
第二十九条	补偿结果公开 *	18
第四章	法律责任	18
第三十条	政府及房屋征收部门的法律责任 *	18
第三十一条	暴力强拆的法律责任	19
第三十二条	暴力抗拆的法律责任	19
第三十三条	非法占用征收补偿费用的法律责任	19
第三十四条	违法评估的法律责任	19
第五章	附则	20
第三十五条	施行时间 *	20

附 录

中华人民共和国物权法(2007. 3. 16)(节录)	21
中华人民共和国城市房地产管理法(2009. 8. 27 修正)(节录)	41
中华人民共和国城乡规划法(2007. 10. 28)(节录)	49
中华人民共和国土地管理法(2004. 8. 28 修正)(节录)	59
中华人民共和国行政复议法(2009. 8. 27 修正)	71
城市房地产开发经营管理条例(1998. 7. 20)	81

国有土地上房屋征收与补偿条例

(2011年1月19日国务院第141次常务会议通过 2011年1月21日
国务院令 第590号公布 自公布之日起施行)

第一章 总 则

第一条 【适用范围】^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。

条文注释

本条规定了条例的适用范围。首先在空间范围上是国有土地,即发生在集体土地上的征收和补偿行为不适用本条例。其次本条例调整的是房屋征收与补偿活动,包括征收与补偿两个方面内容。征收和补偿是不可分割的两个内容,一般来说,给予合法、适当的补偿,是征收行为合法的基础。按照本条例的规定,只有在依法给予被征收人补偿后,才能完成征收行为。

关联法规

《物权法》第42条

《土地管理法》第43-65条

第二条 【征收条件】为了公共利益的需要,征收国有土地上单位、个人的房屋,应当对被征收房屋所有权人(以下称被征收人)给予公平补偿。

^① 条文主旨为编者所加,下同。

条文注释

本条规定了征收的条件。即为了公共利益的需要、给予公平补偿。征收作为一个国家行为,涉及剥夺公民基本的财产权利,因此不能任意进行。只有在符合一定条件的前提下才能进行。征收最重要的条件是公共利益需要,这是征收行为合法的实体性条件。非因公共利益需要,不能动用国家公权力剥夺公民财产,确实需要取得其他公民房屋所有权等财产的,只能通过平等购买的方式。征收的另外一个条件是补偿。条例规定的是公平补偿,即依据本条例规定的补偿标准,给予同一征收范围内的被征收人同样标准的、合法的补偿。强调公平补偿,实际也是强调依法补偿,因为只有严格依法补偿,才能实现结果的公平。

关联法规

《物权法》第42条

《城市房地产管理法》第5条

第三条 【基本原则】房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则。

条文注释

本条规定了征收与补偿的基本原则。决策民主,强调的是征收项目的确定应当建立在广泛征求意见的基础上,只有多数人接受的,才能确定为公共利益需要的项目。程序正当,强调的是征收决定的作出和征收行为的实施都应当严格依照有关法律程序,保证当事人合法权益。结果公开,主要是针对征收补偿,只有公开,才能保证公平,也才能保证被征收人依法按时搬迁,顺利实施征收行为。

第四条 【房屋征收部门】市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府确定的房屋征收部门(以下称房屋征收部门)组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府有关部门应当依照本条例的规定和本级

人民政府规定的职责分工,互相配合,保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

条文注释

本条规定了征收行为的实施机关。根据这条规定,市、县级人民政府负责房屋征收与补偿工作。因此,只有市、县级人民政府才能依法作出征收决定,这是本条例与2001年《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称拆迁条例)的一个不同之处,拆迁行为的拆迁人是建设单位,而征收只能是政府行为。同时,值得注意的是,本条赋予了“县级”人民政府征收权力,也就是说,设区的市的区政府,也可以作出征收决定,这也是本条例与拆迁条例不同的地方。

市、县级人民政府在作出征收决定以后,由市、县级人民政府确定的房屋征收部门负责组织实施征收与补偿工作。这里的房屋征收部门,类似原来各地设立的拆迁主管部门,如拆迁管理办公室等。

第五条 【房屋征收实施单位】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。房屋征收实施单位不得以营利为目的。

房屋征收部门对房屋征收实施单位在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督,并对其行为后果承担法律责任。

条文注释

本条规定了具体承担房屋征收补偿工作的单位。由于条例第四条规定的房屋征收部门作为政府管理部门,人员有限,不可能直接从事征收和补偿行为,因此条例允许房屋征收部门委托房屋征收实施单位,承担具体的征收和补偿工作。房屋征收实施单位根据房屋征收部门的委托,以房屋征收部门的名义实施征收与补偿,相关的法律后果由房屋征收部门承担。对于房屋征收实施单位的具体性质,条例未作明确规定,各地可以根据实际情况自行确定,但条例做了一点限制,即房屋征收实施单位不能以营利为目的。

第六条 【监督、指导】上级人民政府应当加强对下级人民政府房屋征收与补偿工作的监督。

国务院住房城乡建设主管部门和省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设主管部门应当会同同级财政、国土资源、发展改革等有关部门,加强对房屋征收与补偿实施工作的指导。

第七条 【举报、监察】任何组织和个人对违反本条例规定的行为,都有权向有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门举报。接到举报的有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门对举报应当及时核实、处理。

监察机关应当加强对参与房屋征收与补偿工作的政府和有关部门或者单位及其工作人员的监察。

第二章 征收决定

第八条 【公共利益】为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定:

(一)国防和外交的需要;

(二)由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要;

(三)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;

(四)由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要;

(五)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;

(六)法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

条文注释

本条规定了可以实施征收的情形。总的原则是只有出于公共利益的需要,才能实施征收行为。因此可以认为本条是关于公共利益的界定。对于公共利益界定,向来有列举式和概括式两种模式,各有利弊。本条例采用了概括式的方式界定公共利益。根据本条规定,属于公共利益的建设活动,都是由政府来组织实施的。但政府组织实施,并不等于都要由政府直接作为建设主体,政府也可能吸收其他社会主体来实施一定的建设活动,或者由政府成立专门的机构或者企业来实施建设活动。同时,本条第(六)项有一个兜底式的规定,根据这个规定,将来法律和行政法规可以对本条进行补充,从而赋予地方政府为实施特定建设项目进行征收的权利。

关联法规

《物权法》第42条

《城市房地产管理法》第6条

《城市房地产开发经营管理条例》

第九条 【规划、年度计划】依照本条例第八条规定,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、旧城区改建,应当纳入市、县级国民经济和社会发展规划。

制定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,应当广泛征求社会公众意见,经过科学论证。

条文注释

本条是对第八条规定公共利益情形的补充规定。也就是说,判断一个建设项目是否属于公共利益需要,不仅要看其是否属于条例第八

条规定的范围内,还要看其是否符合本条规定的条件,即这些建设项目是否纳入了条例规定的相关规划和计划。按照相关法律、行政法规的规定,国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划等都需要经过一定的制定和审批程序,这些程序实质上构成了对一个建设项目是否符合公共利益需要的审查过程。

关联法规

《城乡规划法》

第十条 【征收补偿方案】房屋征收部门拟定征收补偿方案,报市、县级人民政府。

市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布,征求公众意见。征求意见期限不得少于30日。

条文注释

本条是关于征收补偿方案的规定。征收补偿方案是作出征收决定的依据和条件。如前所述,征收决定的作出必须符合两个条件:一是为公共利益需要;二是公平补偿。只有制定出了合法、公平的征收补偿方案,才可以在此基础上作出征收决定,启动征收程序。本条规定有权拟定征收补偿方案的是房屋征收部门。

第十一条 【征收补偿方案征求意见】市、县级人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。

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,市、县级人民政府应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会,并根据听证会情况修改方案。

条文注释

本条是对征收补偿方案征求意见的规定。值得注意的是本条针对旧城区改造所作的特别规定。在本条例向社会公开征集意见期间,就旧城区改造是否应该纳入公共利益范围、允许进行征收,有激烈的争论。最后条例将旧城区改造有条件地纳入了公共利益范围,这里的条件一是要纳入当地的国民经济和社会发展年度计划;二是在多数被征收人认为

征收补偿方案不符合本条例规定时,有关地方政府应该组织有被征收人和公众代表参加的听证会,对征收补偿方案进行讨论和修改。

第十二条 【征收补偿决定作出程序】市、县级人民政府作出房屋征收决定前,应当按照有关规定进行社会稳定风险评估;房屋征收决定涉及被征收人数量较多的,应当经政府常务会议讨论决定。

作出房屋征收决定前,征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。

条文注释

本条是关于征收补偿决定的程序性规定。作出征收补偿决定在实体上应满足公共利益和公平补偿两个条件,本条进而对征收补偿决定的程序性条件作了规定。首先要进行社会稳定风险评估,即组织有关部门对建设项目进行论证,研究其对社会可能造成的影响、群众可能的反应以及有关的应对措施等。如果决定涉及人数较多的,条例还要求经政府常务会议讨论,以进一步增加决定的严肃性。其次要求在作出征收决定前,有关补偿的费用足额到位,并且专户存储、专款专用。

第十三条 【征收补偿决定作出后的要求】市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。

市、县级人民政府及房屋征收部门应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。

房屋被依法征收的,国有土地使用权同时收回。

条文注释

本条是对征收补偿决定作出后的要求。按照行政程序的一般要求,行政行为作出后,要送达有关当事人,使其知晓决定的内容,并同时告知当事人有关权利,尤其是其对决定不服时可以采取的维权措施。本条规定征收补偿决定应当及时公告,让被征收人了解,公告包括征收范围、期限、补偿方案等,还应当包括告知当事人提起行政复议和行政

诉讼的救济途径。

同时,本条规定房屋征收时,国有土地使用权同时收回。这是根据我国房地产管理实施的“房随地走、地随房走”原则作出的规定。事实上,房屋征收的目的也不是为了获得房屋,而是为了使用房屋所占用的土地使用权。国有土地使用权收回当然也是需要补偿的,这个补偿根据本条例规定已经纳入房屋征收补偿之中,即在房屋征收决定的补偿方案中,就已经包括了对土地使用权的补偿,而不仅仅是房屋价值的补偿。

第十四条 【被征收人救济权利】被征收人对市、县级人民政府作出的房屋征收决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼。

条文注释

本条是对被征收人救济权利的规定。被征收人可以对征收决定提起行政复议或者行政诉讼。行政复议是政府内部的监督程序,具有程序简单、便民且不需要缴纳任何费用的好处,弊端是政府内部监督的力度可能不如外部监督。行政诉讼是司法机关对行政行为合法性的审查,其特点是只审查行政行为的合法性,而原则上不审查其合理性,而且程序严格,需要缴纳相关诉讼费用。本条规定允许当事人提起行政复议或者行政诉讼,其实质在于赋予了法院对政府作出的征收决定的审查权,即认定是否符合公共利益不仅仅是政府的权力,也是法院的权力。当然,法院不仅可以审查征收决定是否符合公共利益的需要,还可以对补偿标准、有关行政程序进行审查。

关联法规

《行政复议法》

《行政诉讼法》

第十五条 【征收调查】房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记,被征收人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。