

第四版



国有土地上 房屋征收与补偿条例

注解与配套

GUOYOUTUDISHANG
FANGWUZHENGSHOUYUBUCHANGTIAOLI
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国有土地上房屋 征收与补偿条例 注解与配套

第四版

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国有土地上房屋征收与补偿条例注解与配套 / 国务院法制办公室编. —4 版. —北京: 中国法制出版社, 2017. 4

(法律注解与配套丛书; 16)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8407 - 7

I. ①国… II. ①国… 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 IV. ①D922. 395②D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 064520 号

策划编辑: 袁笋冰

责任编辑: 原因囡

封面设计: 杨泽江

国有土地上房屋征收与补偿条例注解与配套

GUOYOUTUDISHANG FANGWU ZHENGSHOU YU BUCHANG TIAOLI
ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/北京海纳百川印刷有限公司

开本/850 毫米×1168 毫米 32 开

版次/2017 年 6 月第 4 版

印张/ 8.25 字数/ 185 千

2017 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8407 - 7

定价: 23.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66080537

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

我国的立法体系

全国人民代表大会	修改宪法，制定、修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。
全国人民代表大会常务委员会	制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改；解释法律。
国务院	根据宪法和法律，制定行政法规。
省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会	根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规。
设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会	在不同上位法相抵触的前提下，可对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项制定地方性法规。
经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会	根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。
民族自治地方的人民代表大会	依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报批准后生效。 对法律和行政法规的规定作出变通的规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。
国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构	根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定部门规章。
省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府	根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方政府规章。设区的市、自治州人民政府制定的地方政府规章限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。
中央军事委员会	根据宪法和法律制定军事法规，在武装力量内部实施。
中央军事委员会各总部、军兵种、军区、中国人民武装警察部队	根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令，在其权限范围内制定军事规章。
最高人民法院、最高人民检察院	司法解释

注：1. 法的效力等级：宪法 > 法律 > 行政法规 > 地方性法规、部门规章、地方政府规章；地方性法规 > 本级和下级地方政府的规章。（>表示效力高于）

2. 司法解释：司法解释是最高人民法院对审判工作中具体应用法律问题和最高人民检察院对检察工作中具体应用法律问题所作的具有法律效力的解释，司法解释与被解释的有关法律规定一并作为人民法院或人民检察院处理案件的依据。

出版说明

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。为了帮助读者准确理解与适用法律，我社于2008年9月推出“法律注解与配套丛书”，深受广大读者的认同与喜爱，此后推出的第二、三版也持续热销。为了更好地服务读者，及时反映国家最新立法动态及法律文件的多次清理结果，我社决定推出“法律注解与配套丛书”（第四版）。

本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2017年6月

适用导引

2011年1月19日国务院第141次常务会议通过《国有土地上房屋征收与补偿条例》，于2011年1月21日公布，并自公布之日起施行，《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。

与国务院2001年公布的《城市房屋拆迁管理条例》（以下称原拆迁条例）相比，本条例突出了“维护公共利益，保障被征收房屋所有权人的合法权益”的立法目的与宗旨：一是规定了只有为了公共利益的需要，才能征收单位、个人的房屋，并且强调应当对被征收人给予公平补偿（第2条）。二是明确了房屋征收与补偿的原则，用于指导整个房屋征收与补偿工作，这是新增的内容，原拆迁条例对此未作规定（第3条）。三是规定了房屋征收与补偿的主体是政府，改变了原来由取得拆迁许可证的单位作为拆迁主体实施拆迁的做法。主体的变化导致法律关系也发生了相应的变化，根据原拆迁条例的规定，拆迁法律关系产生于拆迁人和被拆迁人之间，政府的房屋拆迁管理部门作为主管部门，对本行政区域内的城市房屋拆迁工作实施监督管理，并可以作为中立的第三方对拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人之间的争议作出行政裁决；而根据本条例的规定，征收法律关系产生于政府和被征收人之间，政府作为当事人一方，不再作为中立的第三方，因而也不具有行政裁决权（第4条）。四是规定了房屋征收部门可以委托实施单位承担房屋征收与补偿的具体工作，但接受委托的房屋征收实施单位不得以营利为目的。根据原拆迁条例的规定，建设单位是拆迁人，这是由当时的历史条件所决定的。从近几年的实践看，由于拆迁进度与建设单位的经济利益直接相关，容易造成拆迁人与被拆迁人矛盾激化。为此，本条例改变了以前由建设单位拆迁的做法，规定房屋征收部门可以委

托实施单位承担房屋征收补偿的具体工作，并且其不得以营利为目的（第5条）。

按照统筹兼顾工业化、城镇化需要和房屋被征收群众利益，把公共利益同被征收人个人利益统一起来的总体要求，《国有土地上房屋征收与补偿条例》主要包括以下方面：一是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。二是征收范围。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规划年度计划。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。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，还对违反本条例的行为设定了严格的法律责任。

目 录

适用导引	1
------------	---

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】	1
1. 本条例的立法依据是什么	1
第二条 【适用范围】	1
2. 如何界定“公共利益的需要”	2
第三条 【基本原则】	2
3. 条例对征收程序作了哪些规定？如何体现公开透明 和公众参与	3
第四条 【行政管辖】	3
4. 本条“市、县级人民政府”具体范围和职责是什么	3
5. 房屋征收部门的设置的形式和职责是什么	4
第五条 【房屋征收实施单位】	4
6. 房屋征收部门委托房屋征收实施单位承担房屋征收 补偿的具体工作一般包括哪些事项	5
7. 房屋征收部门如何加强对房屋征收实施单位的管理	5
第六条 【主管部门】	5
8. 上级人民政府对下级人民政府的房屋征收与补偿工	

作如何进行监督	6
9. 主管部门怎样加强对房屋征收与补偿实施工作的指导	6
第七条 【举报与监察】	6
10. 举报内容的范围是什么	7
11. 监察机关在房屋征收与补偿工作中的职权有哪些	7

第二章 征收决定

第八条 【征收情形】	8
12. 本条列举的属于公共利益的六项情形的具体内容 及其依据是什么	8
13. 《土地管理法》规定的可以收回国有土地使用权 的情形有哪些	9
第九条 【征收相关建设的要求】	10
14. 如何理解土地利用总体规划	10
15. 土地利用总体规划如何审批	11
16. 法律对建设用地规模有何规定	11
17. 经批准的土地利用总体规划是否可以修改	11
18. 什么是城乡规划	12
19. 什么是专项规划	12
20. 公众如何参与城乡规划的编制	12
21. 保障性安居工程主要有哪些	12
第十条 【征收补偿方案】	13
22. 在拟定征收补偿方案之前，房屋征收部门应当做 好哪些工作	13
23. 房屋征收部门拟定征收补偿方案的原则有哪些	13
24. 对征收补偿方案进行论证包括哪些方面	14
第十一条 【旧城区改建】	14
25. 因旧城区改建征收房屋，在什么情况下应当举行	

听证会	14
第十二条 【社会稳定风险评估】	15
26. 社会稳定风险评估的内容主要有哪些	16
27. 如何理解本条规定的“应当按照有关规定进行社 会稳定风险评估”	16
28. 对于“房屋征收决定涉及被征收人数量较多的” 其中的“被征收人数量较多”如何理解	17
29. 怎样理解“足额到位、专户存储、专款专用”	17
第十三条 【征收公告】	17
第十四条 【征收复议与诉讼】	18
第十五条 【征收调查登记】	18
30. 对被征收房屋进行调查登记由哪个部门进行	19
31. 被征收房屋的调查登记如何进行	19
第十六条 【房屋征收范围确定】	19
32. 征收范围确定后，哪些改建房屋和改变房屋用途 的行为不能获得补偿	20
33. 为什么“暂停期限最长不得超过1年”	20

第三章 补 偿

第十七条 【征收补偿范围】	21
34. “被征收房屋价值的补偿”范围包括哪些	21
35. 在什么情况下，市、县级人民政府可以不支付临 时安置补偿	21
36. 被征收人获得补助和奖励应具备哪些条件	21
37. 为了保障房屋被征收群众的利益，条例对补偿作 了哪些规定	22
第十八条 【涉及住房保障情形的征收】	22
第十九条 【被征收房屋价值的补偿】	23

38. 被征收房屋的价值如何确定	23
39. 房地产价格评估机构主要有哪些	23
40. 条例对房地产评估作了哪些规定	24
第二十条 【房地产价格评估机构】	24
第二十一条 【产权调换】	25
第二十二条 【搬迁与临时安置】	25
第二十三条 【停产停业损失的补偿】	26
41. 如何认定被征收房屋是否为非住宅房屋	26
42. “住改非”房屋该如何处理	26
第二十四条 【临时建筑】	27
43. 什么是违法建筑？对违法建筑该如何处理	27
44. 对于未超过批准年限的临时建筑应如何补偿	28
第二十五条 【补偿协议】	28
第二十六条 【补偿决定】	29
45. 补偿决定一般应当包括哪些内容	29
46. 哪些情形属于“被征收房屋所有权人不明确”	29
47. 被征收人对补偿决定不服的，如何依法申请 行政复议或提起行政诉讼	30
48. 作出补偿决定需要进行哪些程序？	30
第二十七条 【先补偿后搬迁】	30
第二十八条 【依法申请法院强制执行】	31
48. 强制执行搬迁的限制条件是什么	31
49. 人民法院强制执行征收补偿决定案件，管辖权 如何确定	32
50. 申请人民法院强制执行的法定程序有哪些	32
51. 在什么情况下，法院应当裁定不予执行征收补偿 决定	33

第二十九条 【征收补偿档案与审计监督】 33

52. 房屋征收补偿档案包括哪些资料 34

53. 审计机关在房屋征收补偿工作中主要发挥哪些作用 34

第四章 法律责任

第三十条 【玩忽职守等法律责任】 35

54. “不履行本条例规定的职责” 包括哪些情形 36

55. 有关工作人员有本条违法行为的具体承担
哪些法律责任 36

第三十一条 【暴力等非法搬迁法律责任】 37

56. 如何理解本条规定的赔偿责任 37

57. “尚不构成犯罪的，依法给予处分” 中的处分包括
哪些形式 38

58. 如何理解“构成违反治安管理行为的，依法给予
治安管理处罚” 38

第三十二条 【非法阻碍征收与补偿工作法律责任】 38

59. 怎样理解本条的“暴力”、“威胁” 39

第三十三条 【贪污、挪用等法律责任】 39

60. 贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的
应当承担哪些法律责任 39

61. 贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用造
成实际损失的，赔偿依据和赔偿义务机关是什么 40

62. 贪污征收补偿费用，构成犯罪的，如何追究刑事
责任 40

63. 挪用征收补偿费用，构成犯罪的，如何追究刑事
责任 41

64. 私分征收补偿费用，构成犯罪的，如何追究刑事
责任 41

第三十四条	【违法评估法律责任】	42
65.	房地产价格评估机构或者房地产估价师违法评估 应当承担的法律责任有哪些	42
66.	房地产估价机构在从事业务活动中不得有哪些行为	42
67.	房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报 告，构成犯罪的，如何追究刑事责任	43

第五章 附 则

第三十五条	【施行日期】	43
-------	--------	----

配套法规

中华人民共和国物权法（节录）	45
（2007 年 3 月 16 日）	
中华人民共和国城市房地产管理法	69
（2009 年 8 月 27 日）	
中华人民共和国城乡规划法	82
（2015 年 4 月 24 日）	
中华人民共和国土地管理法	98
（2004 年 8 月 28 日）	
中华人民共和国行政诉讼法	116
（2014 年 11 月 1 日）	
中华人民共和国行政复议法	137
（2009 年 8 月 27 日）	
中华人民共和国行政强制法	148
（2011 年 6 月 30 日）	
城市房地产开发经营管理条例	163
（2011 年 1 月 8 日）	

国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知	171
(2010 年 12 月 27 日)	
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	176
(2010 年 5 月 15 日)	
房屋登记办法	179
(2008 年 2 月 15 日)	
城市危险房屋管理规定	200
(2004 年 7 月 20 日)	
国有土地上房屋征收评估办法	204
(2011 年 6 月 3 日)	
房地产估价机构管理办法	210
(2015 年 5 月 4 日)	
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	224
(2012 年 3 月 26 日)	
最高人民法院关于违法的建筑物、构筑物、设施等强制拆除问题的批复	228
(2013 年 3 月 27 日)	
最高人民法院关于征收国有土地上房屋时是否应当对被征收人未经登记的空地和院落予以补偿的答复	230
(2013 年 5 月 15 日)	

实用附录

最高人民法院公布全国法院征收拆迁十大典型案例	231
------------------------------	-----

国有土地上房屋征收与补偿条例

(2011年1月21日中华人民共和国国务院令 第590号公布 自公布之日起施行)

第一章 总 则

第一条 【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。

应用

1. 本条例的立法依据是什么

条例的立法依据主要有：《宪法》、《物权法》、《城市房地产管理法》等。《宪法》第13条第3款规定，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并给予补偿。《物权法》第42条第1款规定，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。《城市房地产管理法》第6条规定，为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，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。具体办法由国务院规定。

第二条 【适用范围】 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。

注解

本条是关于对国有土地上的房屋征收的前提条件、适用范围以及对被征收人公平补偿的规定。征收的前提条件是“为了公共利益的需要”；本条例只适用于征收国有土地上单位、个人的房屋，不适用于集体土地征收，集体土地征收现主要由《土地管理法》调整；征收和补偿的对象是被征收房屋所有权人，条例强调了对被征收房屋所有权人要给予公平补偿。公平补偿，一方面是指补偿与被征收财产价值相当，体现了政府征收虽然有强制性，但是在补偿上不应让为公共利益作出贡献的被征收人吃亏；另一方面是指对全体被征收人应当适用统一的标准，体现被征收人之间的公平。

应用

2. 如何界定“公共利益的需要”

本条例第8条列举了六项符合“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”的情形：国防和外交的需要；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；法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

配套

《宪法》第13条；《物权法》第42条；《城市房地产管理法》第6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。

注解

本条规定了房屋征收与补偿工作的三个原则，即决策民主、程序正当、结果公开。而除此三个原则之外，房屋征收与补偿应当遵守的原则还有在本条例第2条中规定的公平补偿。为了突出公平补偿这一原则，加重补偿一定要公平的分量，在立法时特意将其放在了第2条。公平补偿与上述三个原则共同构成了一个整体，贯穿于整个房屋征收与补偿的工作中。

应用

3. 条例对征收程序作了哪些规定？如何体现公开透明和公众参与

征收程序是规范政府征收行为，维护被征收人合法权益，促使政府做好群众工作的重要保障。条例规定征收补偿方案应征求公众意见；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，应当组织听证并修改方案；政府作出房屋征收决定前，应当进行社会稳定风险评估；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；被征收房屋的调查结果和分户补偿情况应当公布；被征收人对征收决定和补偿决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼；审计机关应当加强审计。

第四条 【行政管辖】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。

注解

本条是关于房屋征收与补偿具体工作的行政管辖的规定。确定了房屋征收与补偿的主体是市、县级人民政府；组织实施者是市、县级人民政府确定的房屋征收部门，并且规定市、县级人民政府负责职责分工，其有关部门在房屋征收补偿工作中按照职责分工，互相配合，保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

应用

4. 本条“市、县级人民政府”具体范围和职责是什么

市级人民政府，主要包括除直辖市以外的设区的市、直辖市所辖区、自治州人民政府等；县级人民政府，主要包括不设区的市、市辖区（直辖市所辖区除外）、县、自治县人民政府等。按照本条例的规定，设区的市及其所辖区的人民政府都有房屋征收权。这两级人民政府在征收权限划分上，各自承担什么样的职责，原则上由设区的市人民政府确定。市、县级人民政府的