



# 房屋征收理论与实践

FANGWU ZHENGSHOU  
LILUN YU SHIJIAN

世海 等编著



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

# 房屋征收理论与实践

FANGWU ZHENGSHOU  
LILUN YU SHIJIAN

世海 等编著



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

## 内容提要

本书试图厘清房屋征收所有工作环节、程序,分析研究房屋征收理论和实践中的一般问题,系统阐述房屋征收补偿政策,探讨制定征收补偿标准的科学方法,并对房屋征收实践中的具体问题进行深入解读,以期形成房屋征收与补偿轮廓性的框架。

本书读者对象主要为政府及其房屋征收部门、征收实施单位、被征收人以及参与房屋征收实践的各方人员,对房屋征收专业有兴趣的研究者、大学生、研究生等。

## 图书在版编目(CIP)数据

房屋征收理论与实践 / 世海等编著. —上海: 上海交通大学出版社, 2016  
ISBN 978-7-313-16343-1

I. ①房… II. ①世… III. ①房屋拆迁—土地征用—补偿—研究—中国 IV. ①D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 295629 号

## 房屋征收理论与实践

编 著: 世海等

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 郑益慧

印 制: 常熟市文化印刷有限公司

开 本: 710 mm×1 000 mm 1/16

字 数: 297 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-16343-1/D

定 价: 52.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 17.75

印 次: 2017 年 1 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-52219025

## 主 编

**世海：**上海交通大学工学学士，全国市长研修学院客座教授，长期从事房屋征收及相关领域研究工作，爱好音乐、数学、哲学、文学。

## 参 编 人 员

**陈凌：**武汉大学法学学士、工商管理硕士，中华全国律协行政法专业委员会委员，湖北省律协行政法专业委员会副主任，湖北今天律师事务所律师、合伙人。1998年起长期从事房地产类法律事务。

**陈杰：**武汉大学工学博士。

**秦欢：**中南财经政法大学法律硕士，湖北今天律师事务所律师。

**汤皓：**中南财经政法大学法学硕士。

# 前 言

房屋征收,过去谓之为房屋拆迁,争论由来已久。自 21 世纪初始,房屋拆迁活动逐渐引发持续的、全面的争论,争论的焦点可归纳为两个方面。其一,因我国房地产市场价格上涨,对拆迁补偿标准的争议不断;其二,2004 年《中华人民共和国宪法》、2007 年《中华人民共和国物权法》颁布实施后,房屋拆迁的合法性受到普遍质疑。经过充分酝酿,广泛征求社会各界意见,2011 年,国务院颁布《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》),《条例》科学地界定了房屋征收公共利益的范围,明确了公平补偿的原则,提高了征收补偿标准,较好地解决了房屋拆迁存在争议的突出问题。至此,社会各界对房屋征收拆迁的全面争论趋于平缓。目前,《条例》已施行五年多,对于国有土地上房屋征收与补偿活动,保障被征收人合法权益,发挥了重要作用。

“一波乍平,一波又起”。《条例》立法时关于房屋征收主要问题的争论趋于平静,意料未到的,房屋征收实践争论渐起,有时对某些问题的争论还较为尖锐,究其原因主要有三:一是房屋征收的研究落后于实践的需要。30 多年来,我国改革开放取得成功主要标志之一,就是城市基础设施日臻完善,城市面貌焕然一新,而取得这些成就的关键性、基础性工作就是房屋征收拆迁,众多被征收拆迁房屋的城市居民为此也作出了重大贡献。遗憾的是,我国高校对众多领域都开设相关专业培养专业人才,唯独房屋征收领域尚未设置相关学科,房屋征收工作严重缺乏专门的人才。与此同时,我国社会科学界的专家学者专门从事这方面研究较少,进行系统性研究的更是凤毛麟角,由于理论研究的滞后,导致房屋征收形成的共识、理论较少,且房屋征收部分相关知识的碎片化,散落于其他学科,房屋征收缺乏理论知识支撑,持续不断的争议也就不难理解了。二是房屋征收现行规定不足以涵盖所有的征收补偿活动。房屋征收行为乃政府行政行为,政府行政行为必须有法可依,但是,房屋征收与补偿活动涉及面广,情况非常复杂,一部《条例》不可能涵盖所有,需要制定许

多配套规定。目前,国家房屋征收主管部门和各地依据《条例》相关授权性规定,相继制定出台了一些配套规定,但仍存有一些立法空白,从而导致地方政府及其房屋征收部门因某些行为没有具体规定往往无所适从,容易引起房屋征收与补偿行为争议。三是仁者见仁,智者见智。参与房屋征收实践各方,因不同的学科背景、不同的成长环境、不同的利益需求、不同的涉及层面、不同的观题角度,加之上述两个原因,对房屋征收实践产生的问题,会有不同的认知,有时甚至会有截然相反的解读,导致房屋征收“且行且争议”。这恰好应了北宋诗人苏轼的诗句“横看成岭侧成峰,远近高低各不同”,所有房屋征收实践引发的广泛持续的争议,理性地看,是房屋征收与补偿过程中的一个客观现象,是一个客观存在,期望完全消弥这些争议是不可实现的“柏拉图式”的理想。

笔者长期从事房屋征收研究工作,对房屋征收实践的问题从各个不同的角度进行了认真思考,逐步形成了一些认知,故结集成册,试图厘清房屋征收所有工作环节、程序,分析研究房屋征收理论和实践中的一般问题,系统阐述房屋征收补偿政策,探讨制定征收补偿标准的科学方法,并对房屋征收实践中的具体问题进行深入解读,以期形成房屋征收与补偿轮廓性的框架。

“明知山有虎,不向虎山行”,笔者深知,在房屋征收领域,让所有人的观点达成一致是一件非常艰难的事情。因此,笔者编著本书的目的并非冀望读者认同本书所有的观点,旨在为房屋征收实践者提供一些全方位的、可供参考的意见,同时为房屋征收实践各方搭建和谐对话的平台,以理性思维的方式,而非以“华山论剑”的方式,寻求探讨问题的途径,享受研究问题的乐趣,抑或为有志于构建我国房屋征收学科的大师们提供一些基础素材。

笔者对房屋征收实践问题的理性思考,并不能涵盖所有问题,实践中仍有大量的问题有待研究、探索,德国伟大的数学家希尔伯特曾经指出:“只要一门科学分支能提出大量问题,它就充满了生命力,而问题缺乏则预示着独立发展的衰亡和终止。”房屋征收如此重要,已成为我国城市建设领域的重要活动,对其实践中的问题进行理论探讨和科学研究是我国社会科学领域的重要命题,笔者期待有更多的理论和实践工作者的精彩研究。

本书由北海主编,参加编写的人员有陈凌、陈杰、秦欢、汤皓等。

“艰难困苦,玉汝于成。”本书构思于去年春天,历经十七个月,精心笔耕,数易其稿终成书。古人云“文无第一,武无第二”,笔者虽力求客观认知、理性思考,但自知才疏学浅,疏漏之处恳请读者指正。

# 目 录

第一章 房屋征收	1
第一节 房屋征收概念	1
一、征收概念	1
二、房屋征收概念	2
三、房屋征收法律逻辑	3
第二节 征收人与被征收人	5
一、征收人	5
二、被征收人	6
第三节 房屋征收公共利益	7
一、房屋征收公共利益界定	7
二、房屋征收公共利益理解	8
三、房屋征收公共利益认定	10
第四节 危房集中、基础设施落后	12
一、问题研究	12
二、危房集中标准	12
三、基础设施落后标准	15
第五节 危房集中、基础设施落后认定	21
一、危房、基础设施情况调查	22
二、危房集中、基础设施落后论证	22
三、危房集中、基础设施落后认定	23
四、基础设施落后主观认定机制	24
第六节 房屋征收计划	25
一、计划的由来	25
二、房屋征收计划编制	26
三、国民经济和社会发展年度计划审查	28

第二章 房屋征收决定 .....	29
第一节 房屋征收决定概念 .....	29
一、房屋征收决定概念 .....	29
二、房屋征收决定特征 .....	29
第二节 房屋征收决定前置要件 .....	31
一、房屋征收决定前置要件研究 .....	31
二、房屋征收决定前置要件 .....	32
第三节 房屋征收决定程序 .....	36
一、程序研究 .....	36
二、辅助性工作程序 .....	39
三、前置程序 .....	50
四、决策程序 .....	60
第四节 国有土地使用权收回 .....	63
一、收回主体 .....	63
二、程序 .....	64
第五节 房屋征收决定内容及公告 .....	65
一、房屋征收决定内容 .....	65
二、房屋征收决定公告 .....	68
第六节 房屋征收决定法律效果 .....	69
第七节 房屋征收决定依法作出 .....	71
一、重要性 .....	71
二、依法决定的内涵 .....	72
第三章 房屋征收补偿 .....	75
第一节 房屋征收补偿概念 .....	75
一、概念 .....	75
二、房屋征收补偿分类 .....	76
三、征收补偿费用 .....	77
第二节 房屋征收补偿方式 .....	77
一、货币补偿方式 .....	77
二、产权调换方式 .....	78
第三节 房屋征收补偿程序 .....	78
一、组织选(确)定房地产价格评估机构 .....	78



二、被征收房屋价值评估 .....	79
三、评估结果公示 .....	79
四、评估报告提交 .....	79
五、协商签约 .....	79
六、作出征收补偿决定 .....	80
七、支付征收补偿费用 .....	80
八、建立分户补偿档案 .....	80
<b>第四章 房屋征收补偿政策 .....</b>	<b>81</b>
<b>第一节 制定房屋征收补偿政策原则 .....</b>	<b>81</b>
一、依法原则 .....	82
二、合理原则 .....	82
三、公平原则 .....	82
<b>第二节 货币补偿方式政策 .....</b>	<b>83</b>
一、征收补偿 .....	83
二、征收补助 .....	92
三、征收奖励 .....	105
<b>第三节 产权调换方式补偿政策 .....</b>	<b>107</b>
一、征收补偿 .....	108
二、征收补助 .....	111
三、征收奖励 .....	118
<b>第五章 房屋征收补偿共性问题 .....</b>	<b>119</b>
<b>第一节 就近地段产权调换 .....</b>	<b>119</b>
一、问题的提出 .....	119
二、问题的解决 .....	120
<b>第二节 住房保障征收补偿政策 .....</b>	<b>124</b>
一、住房保障 .....	124
二、保底补偿 .....	125
<b>第三节 公有房屋承租人补偿 .....</b>	<b>127</b>
一、住宅公有房屋承租人补偿 .....	127
二、非住宅公有房屋承租人补偿 .....	128
<b>第四节 团购商品房征收补偿 .....</b>	<b>128</b>

一、问题的提出 .....	128
二、问题的解决 .....	129
第五节 补偿方式选择 .....	132
一、问题的提出 .....	132
二、问题的解决 .....	132
<b>第六章 房屋征收评估 .....</b>	<b>135</b>
第一节 房屋征收评估依据 .....	135
一、房屋价值评估依据 .....	135
二、临时安置补偿标准评估依据 .....	136
三、其他补偿标准评估依据 .....	136
第二节 评估机构确定 .....	137
一、评估机构适用 .....	137
二、评估机构确定方法 .....	138
第三节 评估方法适用 .....	142
一、房地产价值估价方法适用 .....	142
二、其他补偿标准评估 .....	144
第四节 房屋价值评估 .....	147
一、类似房地产研究 .....	148
二、估价报告 .....	151
第五节 评估结果争议处理 .....	153
一、房屋价值评估结果争议处理 .....	153
二、其他补偿评估结果争议处理 .....	155
三、构想 .....	155
<b>第七章 房屋征收补偿决定 .....</b>	<b>157</b>
第一节 补偿决定概念 .....	157
一、概念 .....	157
二、前置要件 .....	158
三、补偿决定主体和对象 .....	158
第二节 补偿决定程序 .....	159
一、报请 .....	160
二、受理 .....	161

	三、审核决定 .....	161
第三节	补偿决定内容及公告 .....	162
	一、补偿决定内容 .....	162
	二、补偿决定公告 .....	164
	三、补偿决定履行 .....	165
第四节	房屋征收司法强制执行 .....	166
	一、概念 .....	166
	二、法律依据 .....	167
	三、问题探讨 .....	168
	四、程序 .....	169
<b>第八章</b>	<b>房屋征收工作职责 .....</b>	<b>176</b>
第一节	政府工作职责 .....	176
	一、制定房屋征收补偿政策 .....	176
	二、组织编制国民经济与社会发展年度计划 .....	177
	三、未登记建筑调查、认定、处理的组织工作 .....	177
	四、征收补偿方案征求意见 .....	177
	五、开展社会稳定风险评估 .....	178
	六、作出房屋征收决定 .....	178
	七、收回国有土地使用权 .....	178
	八、作出补偿决定 .....	178
	九、申请强制执行 .....	178
第二节	房屋征收部门工作职责 .....	179
	一、拟定执行房屋征收补偿政策 .....	179
	二、编制房屋征收计划 .....	179
	三、房屋调查工作 .....	179
	四、拟定征收补偿方案 .....	180
	五、筹措房屋征收补偿资金和产权调换房源 .....	180
	六、报请人民政府作出房屋征收决定 .....	180
	七、组织实施房屋征收补偿工作 .....	180
	八、培训考核征收实施单位工作人员 .....	181
	九、监督房屋征收实施单位具体征收补偿行为 .....	181
	十、档案管理 .....	182

	十一、承办市、县级人民政府交办的其他工作 .....	182
第三节	其他部门主要工作职责 .....	182
	一、房地产管理部门 .....	182
	二、发展改革部门 .....	183
	三、建设部门 .....	184
	四、规划部门 .....	184
	五、土地管理部门 .....	184
	六、城管部门 .....	184
	七、监察部门 .....	184
	八、审计部门 .....	185
	九、公安部门 .....	185
第四节	第三方机构工作职责 .....	186
	一、房屋征收实施单位 .....	186
	二、房地产估价机构 .....	187
<b>第九章</b>	<b>房屋征收信息公开 .....</b>	<b>188</b>
第一节	房屋征收信息公开概念 .....	188
第二节	房屋征收信息公开法律规定 .....	189
第三节	房屋征收信息公开原则 .....	190
	一、公正原则 .....	190
	二、公平原则 .....	190
	三、便民原则 .....	190
	四、一事一申请原则 .....	191
第四节	信息公开内容和范围 .....	191
	一、信息公开内容 .....	191
	二、信息公开范围 .....	192
	三、不予公开内容 .....	192
第五节	房屋征收信息公开方法 .....	194
	一、信息公开方式 .....	194
	二、信息公开办理 .....	195
<b>第十章</b>	<b>房屋征收信访 .....</b>	<b>197</b>
第一节	房屋征收信访事项 .....	197

	一、信访概念 .....	197
	二、房屋征收信访概念 .....	197
	三、房屋征收信访事项 .....	198
第二节	房屋征收信访受理 .....	198
第三节	房屋征收信访办理 .....	200
	一、信访办理 .....	200
	二、信访复查 .....	200
	三、信访复核 .....	200
第四节	房屋征收信访工作方法 .....	200
	一、信访处理原则 .....	200
	二、工作方法 .....	201
<b>第十一章</b>	<b>房屋征收实践问题解读 .....</b>	<b>204</b>
第一节	房屋征收决定问题 .....	204
	一、房屋征收是否需要符合规划 .....	204
	二、单一基础落后条件可否实施房屋征收 .....	205
	三、以土地储备名义可否实施房屋征收 .....	206
	四、优秀历史建筑可否实施房屋征收 .....	206
	五、政府如何委托开发区管委会开展房屋征收与补偿 工作 .....	207
	六、可否仅对未经登记建筑作出房屋征收决定 .....	207
	七、房屋较少的情形如何实施房屋征收 .....	207
	八、零星 D 级危房如何实施改造 .....	208
	九、征收国营农场土地上房屋法律适用问题 .....	208
	十、关于旧城区改建房屋征收与商业开发关系问题 .....	209
	十一、关于土地收益归属问题 .....	209
	十二、关于征收补偿资金来源问题 .....	210
	十三、房屋征收决定是否具有期限 .....	210
	十四、房屋征收决定是否可以撤销 .....	211
	十五、如何确定签约期限 .....	211
第二节	房屋征收补偿问题 .....	212
	一、亏损企业能否给予停产停业损失补偿 .....	212
	二、无证生产经营用房的停产停业损失补偿 .....	213

三、实际生产经营主体非被征收人的停产停业损失补偿问题 .....	213
四、房改房隙地补偿 .....	214
五、企业兼并后公有房屋承租人如何处理 .....	214
六、房屋登记载明多种用途补偿 .....	214
七、征收补偿时房屋维修资金如何处理 .....	215
八、住宅改办公用用途是否应当给予补助 .....	215
九、房屋土地登记用途不一致情形补偿 .....	216
十、封闭阳台补偿 .....	216
十一、征收决定行政复议、行政诉讼期间,是否影响征收决定的执行 .....	216
十二、如何理解先补偿后搬迁 .....	217
十三、房屋承租人如何确保利益不受损 .....	217
第三节 房屋征收评估问题 .....	218
一、小区围墙、绿化是否应该单独给予补偿 .....	218
二、工业厂房、仓库价值评估问题 .....	218
三、医院、学校等房屋价值评估问题 .....	219
四、加油站房屋价值评估问题 .....	219
五、住改商类的房屋价值如何评估 .....	220
六、土地剩余使用年限的补偿问题 .....	220
七、产权调换的限价商品房应否评估 .....	220
八、期房的价值可否评估 .....	221
九、国资部门委托评估机构评估的结果可否采用 .....	221
十、对专家委员会鉴定结果不服如何处理 .....	222
十一、审计机构认为评估结果过高怎么办 .....	223
第四节 房屋征收补偿决定问题 .....	223
一、下落不明房屋所有权人如何作出补偿决定 .....	223
二、共有产权房屋所有权人如何作出补偿决定 .....	224
三、继承遗产如何作出补偿决定 .....	224
四、被征收房屋灭失后可否作出补偿决定 .....	225
五、未登记建筑可否作出补偿决定 .....	227
六、购房指标可否作为产权调换方式 .....	227

	七、补偿决定可否采用征收补偿方案未载明的补偿 内容 .....	228
	八、补偿决定复议诉讼期限,补偿决定是否有效 .....	228
第五节	房屋征收相关民事争议问题 .....	229
	一、夫妻之间房屋补偿争议问题 .....	229
	二、被征收房屋继承分割问题 .....	231
	三、特殊情形下的签约问题 .....	233
第六节	房屋征收信息公开问题 .....	235
	一、房屋征收信息公开申请人和被申请人 .....	235
	二、房屋征收部门与征收实施单位签订的委托合同是否应 公开 .....	236
	三、房屋征收部门向征收实施单位支付的工作费用是否 应当公开 .....	236
	四、房屋征收部门与房地产估价、法律等专业机构委托 合同是否应当公开 .....	236
	五、征收工作人员的相关信息是否应当公开 .....	237
	六、签订补偿协议户数是否应当公开 .....	237
	七、分户补偿情况应如何公开 .....	237
	八、审计结果如何公开 .....	238
第七节	房屋征收相关问题 .....	239
	一、如何确认房屋征收完毕 .....	239
	二、房屋征收完毕后土地权利及转移 .....	239
	三、房屋土地两证注销登记前提条件 .....	240
	四、非公共利益需要物权转移方法 .....	240
	五、房屋收购争议处理 .....	241
	六、被征收房屋是否必须拆除 .....	241
	七、如何实施房屋拆除 .....	241
	八、补偿协议争议处理 .....	242
	九、征收实施单位签订房屋征收补偿协议是否有效 .....	242
	十、如何确定第三方机构 .....	242
附录一	法律索引 .....	244
	一、法律 .....	244

二、行政法规	244
三、部门规章	244
四、司法解释	245
五、规范性文件	245
六、行业规范	245
<b>附录二 相关法律全文</b>	<b>246</b>
一、《国有土地上房屋征收与补偿条例》	246
二、《国有土地上房屋征收评估办法》	252
三、《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》	257
<b>附录三 法律条文节选</b>	<b>260</b>
一、《中华人民共和国宪法》(节选)	260
二、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(节选)	261
三、《中华人民共和国物权法》(节选)	264
四、《中华人民共和国行政诉讼法》(节选)	265
五、《中华人民共和国城乡规划法》(节选)	265
六、《中华人民共和国城市房地产管理法》(节选)	266
七、《中华人民共和国继承法》(节选)	266
八、《中华人民共和国政府采购法实施条例》(节选)	266
九、《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(节选)	267
十、《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》(节选)	267
十一、《最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》(节选)	268
十二、《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国继承法〉若干问题的解释》(节选)	268



# 第一章 房屋征收

---

本章以房屋征收的概念为源,分析房屋征收的法律基础和本质特征,全面探讨和研究房屋征收的公共利益的界定和运用。

## 第一节 房屋征收概念

### 一、征收概念

关于“征收”的论述,最早源于17世纪荷兰法学家格老秀斯的《战争与和平法》,其提出国家可以依据公共利益的理由征收臣民财产的观点。我国《现代汉语词典》对“征收”的解释为政府依法向人民或所属机构收取公粮、税款等。关于“征收”的概念,笔者认为,征收实质上是政府基于公权力而依法对行政相对人的私有财产强制实施所有权转移的行为。征收权力是国家产生以后,为了维持社会的有序运转,而必然派生的权力。鉴于征收权力来源于国家的公权力,并由政府代为实施,且带有强制的属性特征,故此征收也可表述为行政征收。

我国行政征收一般是指行政主体,根据国家和社会公共利益的需要,依据法律授予的行政权力,向行政相对人强制地、无偿地征收一定数额税、费或实物的具体行政行为。但是,2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》对国家征收公民私有财产作出了新的规定,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第十三条第三款规定,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或者征用并给予补偿。因此,行政征收的定义应该是行政主体凭借法律赋予的行政权力,根据国家或公共利益的需要,依照国家法律规定强制地、无偿或者有偿