

房屋征收

法律纠纷处理一本通

◆ 条文理解适用 ◆ 法律疑难解答 ◆ 精选典型案例 ◆ 创新诉状实例

(最新升级版)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

房屋买卖

法律纠纷处理一本通

图书在版编目 (CIP) 数据

房屋征收法律纠纷处理一本通/中国法制出版社编.
—2 版. —北京: 中国法制出版社, 2013. 10
(法律纠纷处理一本通)
ISBN 978 - 7 - 5093 - 4770 - 6

I. ①房… II. ①中… III. ①房屋拆迁 - 土地征用 -
民事纠纷 - 案例 - 中国 IV. ①D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 207152 号

策划编辑 舒 丹

责任编辑 卜范杰

封面设计 周黎明

房屋征收法律纠纷处理一本通

FANGWU ZHENGSHOU FALÜ JIUFEN CHULI YIBENTONG

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2013 年 10 月第 2 版

印张/10.75 字数/344 千

2013 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4770 - 6

定价: 28.00 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: 66033296

传真: 66031119

编辑部电话: 66066621

邮购部电话: 66033288

“一站式”解决法律纠纷

——《法律纠纷处理一本通》出版说明

遇到法律纠纷应该怎么办？是从查找国家的法律规定下手？还是要先看看以前类似案件的处理结果？对于非法律专业人员而言，法律意识虽然越来越增强，但繁杂难懂的法律条文，环环相扣的法律程序等，都成为顺利解决问题的极大障碍。《法律纠纷处理一本通》系列图书的出版，旨在帮助广大遇到法律纠纷的读者，清晰、明了的知道如何自助解决法律纠纷。

《房屋征收法律纠纷处理一本通》作为其中的分册，为您提供以下法律服务：

■ 法律依据的理解与适用

选取解决房屋征收纠纷所必备的国家法律规定，并以注释方式对重难点条文进行了通俗、易懂的解读。

■ 适用答疑

根据房屋征收纠纷所涉及的类型细分了部分，并提炼了每部分常见的疑难问题进行法律解答。

■ 典型案例

本书第二部分精选经过法院审判的房屋征收纠纷典型案例，为读者解决类似纠纷提供法律结果的可预见性。其中，尤以《中华人民共和国最高人民法院公报》中的案例最具权威指导性。

■ 诉状文书实例

自己撰写法律文书常是当事人最大的困扰，本书第三部分不但提供了处理房屋征收纠纷法律程序中会遇到的各种诉状文书的参考文本，并且以鲜活实例的方式为读者展示写作过程，易学易用。

中国法制出版社
2013年10月

目 录

CONTENTS

第一部分 房屋征收纠纷处理法律依据

国有土地上房屋征收与补偿条例

· 理解与适用 (1)

(2011年1月21日)

一、一般规定

中华人民共和国宪法

(节录) (30)

(2004年3月14日)

中华人民共和国行政强制法 ... (31)

(2011年6月30日)

中华人民共和国民法通则

(节录) (42)

(2009年8月27日)

中华人民共和国物权法

(节录) (44)

(2007年3月16日)

中华人民共和国文物保护法

(节录) (45)

(2013年6月29日)

中华人民共和国城乡规划法

(节录) (53)

(2007年10月28日)

中华人民共和国土地

管理法 (55)

(2004年8月28日)

中华人民共和国城市房地产

管理法 (68)

(2009年8月27日)

中华人民共和国土地管理法

实施条例 (76)

(2011年1月8日)

征收土地公告办法 (84)

(2010年11月30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 ... (86)

(2010年5月15日)

适用答疑

1. 房屋征收部门的设置的形式和职责是什么? (88)
2. 房屋征收部门如何加强对房屋征收实施单位的管理? ... (89)
3. 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? (89)
4. 房屋征收部门拟定征收补偿方案的原则有哪些? (89)
5. 对征收补偿方案进行论证包括哪些方面? (90)

二、征收管理

- 城市房地产开发经营管理条例 (91)
(2011年1月8日)
- 中共中央纪委办公厅、监察部办公厅关于加强监督检查进一步规范征地拆迁行为的通知 (96)
(2011年3月17日)
- 国务院关于加强棚户区改造工作的意见 (98)
(2013年7月4日)

适用答疑

1. 什么是违法建筑?对违法建筑该如何处理? (102)
2. 强制执行搬迁的限制条件是什么? (102)

3. 法院强制执行申请书的内容有哪些? (102)

三、房屋征收补偿安置

(一) 面积计算

- 建筑工程建筑面积计算规范 (GB/T 50353-2005) (104)
(2005年4月15日)
- 关于房屋建筑面积计算与房屋权属登记有关问题的通知 ... (108)
(2002年3月27日)
- 房产测量规范(节录)(GB/T 17986-2000) (110)
(2000年2月22日)
- 商品房销售面积计算及公用建筑面积分摊规则(试行) (115)
(1995年9月8日)

(二) 房屋估价

- 国有土地上房屋征收评估办法 (116)
(2011年6月3日)
- 房地产估价规范(GB/T 50291-1999) (121)
(1999年2月12日)
- 城市房地产市场评估管理暂行办法 (141)
(1992年9月7日)
- 房地产估价机构管理办法 (144)
(2005年10月12日)
- 注册房地产估价师管理办法 (153)
(2006年12月25日)

(三) 安置补偿

大中型水利水电工程建设征地
补偿和移民安置条例…… (160)

(2013年5月31日)

国土资源部关于切实做好征地
补偿安置工作的通知…… (169)

(2010年12月3日)

国土资源部关于开展制订征地
统一年产值标准和征地区

片综合地价工作的通知…… (171)

(2010年12月3日)

关于印发《关于完善征地补偿
安置制度的指导意见》的

通知…… (179)

(2004年11月3日)

(四) 危房改造与住房保障

城市危险房屋管理规定…… (181)

(2004年7月20日)

危险房屋鉴定标准(JGJ
125-99)…… (184)

(2000年3月1日)

经济适用住房管理办法…… (195)

(2007年11月19日)

廉租住房保障办法…… (200)

(2007年11月8日)

适用答疑

1. 如何征收设有抵押权的
房屋?…… (205)

2. 房屋价值的构成要考虑
哪些因素?…… (206)

3. 对被征收房屋进行调查
登记由哪个部门进行?
如何开展该项工作?…… (207)

4. 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?… (207)

5. “被征收房屋价值的补偿”
范围包括哪些?…… (208)

6. 在什么情况下,市、县级
人民政府可以不支付
临时安置补偿?…… (208)

7. 被征收人获得补助和
奖励应具备哪些条件?… (208)

8. 为了保障房屋被征收群众
的利益,《国有土地上房屋
征收与补偿条例》对补偿

作了哪些规定?…… (208)

9. 《国有土地上房屋征收与
补偿条例》对房地产评估
作了哪些规定?…… (208)

10. 房屋征收补偿档案
包括哪些资料?…… (209)

四、房屋征收争议处理

中华人民共和国行政复议法… (210)

(2009年8月27日)

中华人民共和国行政诉讼法… (217)

(1989年4月4日)

中华人民共和国民事诉讼法… (225)

(2012年8月31日)

中华人民共和国国家赔偿法… (261)

(2012年10月26日)

最高人民法院关于行政
诉讼证据若干问题的规定…… (268)

(2002年7月24日)

最高人民法院关于民事
诉讼证据的若干规定…………… (279)
(2001年12月21日)

最高人民法院关于适用《中华人民
共和国国家赔偿法》若干问题
的解释(一)…………… (290)
(2011年2月28日)

最高人民法院关于严格执行法律
法规和司法解释依法妥善处理
征收拆迁案件的通知…………… (292)
(2012年6月13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…………… (293)
(2012年3月26日)

适用答疑

1. 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?…………… (295)
2. 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?…………… (295)

3. 贪污征收补偿费用,构成
犯罪的,如何追究刑事
责任?…………… (296)
4. 挪用征收补偿费用,构成
犯罪的,如何追究刑事
责任?…………… (296)
5. 私分征收补偿费用,构成
犯罪的,如何追究刑事
责任?…………… (297)
6. 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?…………… (297)
7. 房地产估价机构在从事
业务活动中不得有哪些
行为?…………… (297)
8. 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?…………… (297)

第二部分 房屋征收典型案例

1. 强制搬迁时未严格依照法律规定的程序会有何后果?…………… (299)
2. 作出行政裁决所依据的房屋资产评估报告违反法定程序,行政
裁决是否可撤销?…………… (302)
3. 拆迁人单方委托形成的房屋评估报告能否作为拆迁裁决直接依据? …… (306)
4. 因强制拆迁引起的行政赔偿,应当按照什么项目和标准来进行赔偿? …… (310)
5. 对政府制定的征地拆迁补偿文件不服,是否属于可诉的行政行为? …… (314)

第三部分 房屋征收诉讼文书实例

一、房屋征收行政程序类

1. 行政诉讼起诉状 (316)
2. 行政诉讼上诉状 (318)
3. 行政诉讼再审申请书 (320)

二、房屋征收民事诉讼类

1. 民事起诉状 (321)
2. 民事上诉状 (323)
3. 民事再审申请书 (324)

实用附录

1. 国有土地上房屋征收补偿标准及计算公式 (326)
2. 国有土地上房屋征收补偿协议(参考文本) (327)

第一章 总 则

第一条① 【立法目的】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。

第二条 本条例所称征收立法目的的规定,有以下三个方面:

一、规范国有土地上房屋征收与补偿活动。房屋征收是政府行为,主体是政府。但房屋征收补偿活动不仅涉及政府,也涉及房屋被征收人

和各种社会组织,并且征收活动历时较长、范围广、法律关系复杂,因此,有必要通过立法,对政府的征收行为、各方的权利义务等予以规范,从而保证房屋征收与补偿工作依法、有序地进行。这是立法的重要目的之一。

二、维护公共利益。房屋作为公民必需的、安身立命的财产,为了城市初期发展需要而进行征收,必须以满足公共利益需要为必要条件。当然,如果征收和补偿是依法进行的,符合公共利益的要求,就必须得到维护和保障。

①《宪法》第10条,《土地管理法》第2条、第4条,《物权法》第4条,《土地管理法实施条例》第2条。

第一部分 房屋征收纠纷处理法律依据

国有土地上房屋征收与补偿条例

· 理解与适用

(2011年1月19日国务院第141次常务会议通过 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^① 【立法目的】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。

▲本条是关于条例立法目的的规定,有以下三个方面:

一、规范国有土地上房屋征收与补偿活动。房屋征收是政府行为,主体是政府。但房屋征收与补偿又不仅涉及政府,也涉及房屋被征收群众

和各种社会组织,并且征收活动历时长、范围广、法律关系复杂,因此,有必要通过立法,对政府的征收行为、各方的权利义务等予以规范,从而保证房屋征收与补偿工作依法、有序地进行。这是立法的重要目的之一。

二、维护公共利益。房屋作为公民必要的、安身立命的财产,为了城市长期发展需要而进行征收,必须以公共利益需要为必要条件。当然,如果征收和补偿是依法进行的,符合公共利益的要求,就必须得到维护和保障。

^①《宪法》第10条;《土地管理法》第2条、第8条;《物权法》第4条;《土地管理法实施条例》第2条

本条例力求实现公共利益与被征收人合法权益的平衡,在确保公共利益目标实现的同时,又切实维护被征收人合法权益。为此,条例从以下几个方面体现对公共利益的维护:(1)明确适用范围(《条例》第2条)。(2)列举公共利益的情形(《条例》第8条)。(3)对被征收人设定若干配合义务(例如,《条例》第15条、第16条)。(4)规定了申请人民法院强制执行程序(《条例》第28条)。(5)规定了阻碍合法征收补偿工作行为的罚则(例如,《条例》第32条)。

三、保障被征收房屋所有权人的合法权益。依法保障被征收人的合法权益,是制定本条例的又一个核心内容。在房屋征收与补偿过程中,只有切实保障被征收人的居住条件有改善,生活水平不降低,按照市场价格进行评估确定货币补偿金额,即对被征收房屋价值的补偿金额,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格,同时对被征收人的搬迁、临时安置和停产停业损失予以补偿,保证被征收人所得补偿在市场上能买到区位、面积类似的住房,并依法赋予被征收人征收补偿方案和房屋征收评估办法制定参与权、房地产价格评估机构的选择权、补偿方式选择权、回迁权以及相应的行政救济权和司法救济权,才能最大限度维护好

房屋被征收群众的利益,才能将群众的当前利益与长远利益统一起来,才能真正做到统筹兼顾,从而为我国经济社会发展、为实现全国人民最根本、最长远的利益创造良好的条件。

第二条^① 【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。

▲本条是《条例》总则乃至整个《条例》的核心条款,不仅确立了《条例》的适用范围,明确了条例调整的房屋征收的事由(公共利益需要)、对象(征收对象为国有土地上的房屋,补偿对象为房屋所有权人)等基本事项,更重要的是确立了因公共利益征收国有土地上房屋的公平补偿原则。

一、房屋征收的事由是为了公共利益。本条明确规定,征收国有土地上单位、个人的房屋只能是为了公共利益的需要。本条例第八条列举了六项符合“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

^①《宪法》第13条;《物权法》第42条、第148条;《城市房地产管理法》第6条;《土地管理法》第58条;《归侨侨眷权益保护法》第13条

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、行政法规规定的其它公共利益的需要。

二、房屋征收的对象是国有土地上的房屋。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。根据《宪法》和《物权法》的有关规定,城市的土地,属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地,属于国家所有。原《城市房屋拆迁管理条例》适用于城市规划区内国有土地上实施的房屋拆迁活动,本《条例》适用于国有土地上房屋征收活动,但不限于城市规划区内。从法律上讲,本条例应当只适用于被征收房屋所有权人,但这并不意味着对因历史原因形成的公房承租人的合法权益有所忽视,而是要区分不同情况,既依法维护好其合法权益,又符合法律的基本精神。

三、房屋征收的公平补偿原则。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。公平补偿的核心是为被征收财产提供的价值保障,不少于因财产被征收产生的实际损失。这种实际损失的发现,不是政府根据政策需要采取行政强制手段确定的,而是通过最为有效和公平的市场方式实现的。《条例》在第19条为公平补偿确定了实质性的界定标准——“对被征收房屋价值的补偿,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格”。当然,公平补偿原则并不限于对被征收房屋价值的补偿,根据《条例》规定,还包括搬迁和临时安置的损失以及经营性房屋的停产停业损失。

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。

▲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。

一、决策民主原则。决策民主原则是指行政机关通过预定的程序、规则和方式,确保决策能广泛吸取各方

意见、集中各方智慧、符合本地区实际、反映事物发展规律的制度设计和程序安排。当然,决策民主原则必须有与之相配套的制度、措施、条款作保证,否则就沦为空谈。具体到房屋的征收和补偿制度中,就是市、县级人民政府以及房屋征收部门在制定征收和补偿方案前,必须对征收补偿方案进行论证并予以公布,征求公众意见,并且根据公众意见进行调整和修改。

二、程序正当原则。程序正当原则首先就是要求行政机关在实施征收和补偿活动中必须严格依照法律规定的方式、顺序和时限等程序性要求。例如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。同时,程序正当原则赋予被征收人在房屋征收决定、补偿协议履行、补偿决定等环节的行政救济权和司法救济权,主要包括:(1)在征收补偿方案制定过程中的提出意见权和参与听证权。(2)被征收人对评估机构的选择权和委托权。(3)获得救济的权利。获得救济的权利是指被征收人认为征收和补偿决定侵犯其合法权益时,可以根据法律的规定提起行政复议或者行政诉讼,请求有关机关审查征收和补偿决定的合法性。

三、结果公开原则。为了避免征收补偿过程中的暗箱操作,做到公开

透明、公平公正,以确保房屋征收与补偿工作的顺利开展,本条明确规定了结果公开的原则。按照该原则的要求,本条例规定了一系列具体的制度措施。例如,在房屋征收与补偿工作中,要求征收补偿方案应当公布,征收补偿方案征求意见情况和根据公众意见修改的情况应当公布,房屋征收决定应当公告,房屋的权属等调查结果应当公布,补偿决定应当公告,分户补偿情况应当公布,对征收补偿费用管理和使用情况的审计结果应当公布等。

第四条^① 【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。

▲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工作的主体是市、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

^①《土地管理法》第5条、第66条;《城市房地产管理法》第7条

责分工,互相配合。

市、县级人民政府的职责主要有:组织有关部门论证和公布征收补偿方案,征求公众意见;对征收补偿方案的征求意见情况和修改情况进行公布,以及因旧城区改建需要征收房屋,多数人不赞成情况下举行听证会;对房屋征收进行社会稳定风险评估;依法作出房屋征收决定并公布;制定房屋征收的补助和奖励办法;组织有关部门对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认证和处理;依法作出房屋征收补偿决定等。

▲房屋征收部门设置的形式一般有两种:一是市、县级人民政府设立专门的房屋征收部门;二是在现有的部门(如房地产管理部门、建设主管部门)中,确定一个部门作为房屋征收部门。房屋征收部门的职责主要有:委托房屋征收实施单位承担房屋征收与补偿的具体工作,并对委托实施的房屋征收与补偿行为进行监督;拟定征收补偿方案,并报市、县级人民政府;组织对征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况进行调查登记,并公布调查结果;书面通知有关部门暂停办理房屋征收范围内的新建、扩建、改建房屋和改变房屋用途等相关手续;与被征收人签订补偿协议;与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议或者被征收房屋所有权人不明确的,报请作出决定的市、县级人民政府作出补偿决定;依法建立房屋征收补偿档案,并将分户补

偿情况在房屋征收范围内向被征收人公布。

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。

▲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:协助进行调查、登记,协助编制征收补偿方案,协助进行房屋征收与补偿政策的宣传、解释,就征收补偿的具体问题与被征收人协商,协助组织征求意见、听证、论证、公示以及组织对被征收房屋的拆除等。

房屋征收部门对房屋征收实施单位在委托权限范围内实施的行为承担责任。房屋征收部门应与房屋征收实施单位签订委托合同,明确委托权限和范围以及双方的权利义务,加强对受委托单位的监督。

第六条 【主管部门】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。

▲本条是有关房屋征收与补偿工作的监督者和指导者的规定。明确了由上级人民政府加强对下级人民政府房屋征收与补偿工作的层级监督制度和由各级住房城乡建设主管部门会同同级有关部门对房屋征收与补偿工作的指导制度。

第1款规定了上级人民政府的层级监督。其监督形式既包括主动进行的检查、考核和个案监督,也包括依照本条例第7条规定对单位或者个人的举报进行核实、处理,还包括对被征收人依照本条例第14条、第26条第3款规定提起的行政复议案件依法进行处理。

根据本条第2款的规定,国务院住房城乡建设主管部门会同有关部门负责指导全国的房屋征收与补偿实施工作,省级人民政府住房城乡建设主管部门会同有关部门负责指导本省、自治区、直辖市的房屋征收与补偿实施工作。承担指导职责的主管部门应当全面了解管辖范围内房屋征收与补偿实施工作的情况,及时发现、协调解决有关问题,督促市、县级人民政府房屋征收部门和其他有关部门依法行使职权、履行职责。

第七条 【举报与监察】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。

▲举报人可以是任何组织和个人,既包括被征收人和利害关系人,如被征收人的亲属、被征收房屋的抵押权人、被征收人所负债务的债权人,也包括与征收活动没有利害关系的组织和个人。举报接受人包括作出征收决定的市、县级人民政府及其房屋征收部门和财政、国土资源等其他有关部门以及审计、监察部门。

举报的内容既包括人民政府、人民政府工作部门及其工作人员的行为,例如,违反规定作出房屋征收决定,违反规定给予补偿,政府工作人员不履行职责、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用等,也包括参与房屋征收与补偿活动的有关组织及其工作人员的行为,例如,采取非法方式迫使被征收人搬迁、出具虚假或者有重大差错的评估报告等,还包括被征收人的行为,例如,在房屋征收范围确定后在房屋征收范围内实施新建、扩建、改建房屋和改变房屋用途等不当增加补偿费用的行为等。

▲监察机关应当加强对参与房屋征收与补偿工作的人民政府和有关部门或者单位及其工作人员的监察,这既是监察机关的一项重要职权,也是一项重要职责。对征收补偿行为进行行政监察的主体是各级行政监察机关;行政监察的对象是参与房屋征收

与补偿工作的政府和有关部门或者单位及其工作人员,其中房屋征收实施单位及其工作人员也是行政监察的对象。最后,行政监察的事项是国有土地上房屋征收和补偿行为。

第二章 征收决定

第八条^① 【征收情形】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。

▲“公益征收”条款是新条例的亮点之一,其具体化的列举有利于在“源

头”上限制假借公益名义侵犯公民财产权利的政府行为。本条所规定的公共利益范围主要包括三个层次:概括性功能界定、五种具体情形和兜底条款。

一、概括性功能界定。

本条开头对“公共利益”的概括性界定——“保障国家安全、促进国民经济和社会发展等”,这属于功能性定义,并未指明“公共利益”的具体内涵和范围。这一界定属于指导性、说明性的内容,其具体内容需要通过本条列举的五个方面和一个兜底条款来加以体现,即任何具体建设项目必须可被归属于本条所列举的五个方面之一的范围或者法律、行政法规明确规定的公益事项范围,不得直接援引此处的概括性内容作为确定建设项目公益性的法律依据。特别值得指出的是,“国民经济”不可简单等同于具体的商业开发项目,而主要是指对经济发展起基础性、支持性作用的公共经济发展,比如基础设施建设、公共事业建设等。

二、五种具体情形。

新条例列举出了五种具体的公共利益类型,涵盖国防外交、基础设施、公共事业、保障性安居工程建设以及旧城区改建五个方面。

(1)国防外交。国防外交是明确

^①《宪法》第13条;《土地管理法》第4条、第43条、第58条;《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第8条;《物权法》第42条;《城市房地产管理法》第6条;《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》四

的公共利益,与房屋征收的关联主要是国防和外交发展带来的建设用地需求。

(2)基础设施建设。基础设施建设对国民经济的发展具有支持性和服务性功能,与上述针对“公共利益”的功能性界定直接呼应。对基础设施建设的领域,本条规定了“能源、交通、水利等”,在法律上应作如下理解:第一,已经明确列举的“能源、交通、水利”属于符合公共利益的基础设施建设范围;第二,其他领域如需满足“公共利益”的要求,必须具有法律、行政法规的明确依据。

(3)公共事业。公共事业对社会发展具有支持性和服务性的功能,与上述针对“公共利益”的功能性界定直接呼应。公共事业的覆盖面很宽,根据本条规定,涉及“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”。

(4)保障性安居工程和旧城区改建。这两方面的公益建设具有共同的目的,即提供并改善公民的居住条件。保障性安居工程,依据既有的建设情况和财政部的权威界定,一般包括廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房、各类棚户区改造和农村危房改造等。旧城区改建主要针对拥有住房但居住条件已经严重落后或恶化的城市居民群体,本条的关键是对何谓“旧城

区”加以了限定,即“危房集中、基础设施落后等”。

三、兜底条款。

本条第6项是关于“公共利益”的兜底条款,这可以弥补经验性列举的不足。同时,该项规定还明确了“公共利益”的界定权属于中央,即只能通过法律和行政法规加以具体规定,行政法规以下的规范性文件不得设定“公共利益”的具体类型。

第九条^① 【征收相关建设的要求】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。

▲本条在第8条的基础上,从另一个角度进一步明确征收房屋的前提和要求。前提是,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。要求是,保障性安居工程建设、旧城区改建,应当纳入市、

^①《土地管理法》第17-26条;《城乡规划法》第2条;《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》;《廉租住房保障办法》第3条、第13条;《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》