

ZUI XIN FANG WU ZHENG SHOU YU BU CHANG
FA LU ZHENG CE AN LI SHI YONG ZHI NAN



法例新选组

最新房屋征收与补偿 法律政策案例适用指南

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

最新房屋征收与补偿法律政策案例适用指南/法例
新选组编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 3
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2291 - 8

I. ①最… II. ①法… III. ①房屋拆迁 - 土地征用 -
补偿 - 案例 - 分析 - 中国 IV. ①D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020003 号

策划编辑: 罗莱娜

责任编辑: 周琼妮

封面设计: 杨泽江

最新房屋征收与补偿法律政策案例适用指南

ZUIXIN FANGWU ZHENGSHOU YU BUCHANG FALU ZHENGCE ANLI SHIYONG
ZHINAN

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/16 字数/328 千

版次/2011 年 3 月第 1 版

2011 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2291 - 8

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66067023

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前 言

根据《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》，国务院于2007年启动了《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下称新条例）的制定工作。2010年1月29日、2010年12月15日两次向社会公开征求意见，2007年12月14日、2011年1月19日国务院常务会议两度进行审议，历经三年多，新条例终于走向成熟，于2011年1月21日正式公布施行，《城市房屋拆迁管理条例》（以下称原条例）同时废止。在这个过程中，新条例一直牵动着亿万民众的心，变“拆迁”为“征收”，是民众的殷殷期待。法的生命力在于执行，新条例自诞生之日起就面临着如何贯彻实施好的问题。

本书旨在通过对新条例内容的解读，对现行有效的相关法律、法规、规章和规范性文件的梳理，以及根据新条例精神对拆迁案例的分析，引导有关实务部门、行政相对人在房屋征收实践中更好的理解和应用新条例，贯彻实施好新条例。新条例出台后，下一步还将有配套的部门规章、地方性法规及政府规章以及规范性文件，新条例的规定还将具体落实到配套规定中。

本书分为三大部分：

一是新法应用导读部分。该部分从适用范围、征收补偿法律关系及主体、征收范围、征收决定程序、征收补偿、强制执行、被征收人的救济途径、条例施行与新旧条例过渡等方面对新条例的内容进行了全面解读，对有关实务部门、行政相对人可能关心的或者容易产生疑问的地方进行了充分阐释，简明扼要、通俗易懂，帮助读者理解和适用新条例。

2 最新房屋征收与补偿法律政策案例适用指南

二是法律政策依据部分。该部分对现行有效的法律、行政法规、部门规章及规范性文件进行了梳理，列举与主法条相关的法条，收录了重要的配套规定，并对相关规定进行了节录，每部分法规前专设“导读”一栏，便于有关实务部门、行政相对人在房屋征收与补偿活动中查找相关规定。

三是典型案例新解部分。该部分选取了一些拆迁过程中的典型案例，根据新条例的有关规定，进行了分析，用生动真实的案例来解读法律，帮助读者深刻领会条文精神，同时附上了案例新解中涉及的有关法律、行政法规、部门规章和规范性文件的规定。

本书最后附上了所有已废止和实际失效的文件目录。

由于编者水平所限，本书难免存在纰漏，敬请广大读者批评指正。

目 录

CONTENTS

第一部分 新法应用导读

一、适用范围	3
二、征收补偿法律关系及主体	5
三、征收范围	6
四、征收决定程序	8
五、征收补偿	11
六、强制执行	17
七、被征收人的救济途径	19
八、条例施行与新旧条例过渡	20

第二部分 法律政策依据

一、综合

■ 导读

(一) 宪法

中华人民共和国宪法（节录）	24
(2004 年 3 月 14 日) ^①	

^① 本目录文件下的时间为该法律文件的公布日期。

(二) 法律

中华人民共和国物权法	25
(2007 年 3 月 16 日)	
中华人民共和国城市房地产管理法	59
(2009 年 8 月 27 日)	
中华人民共和国土地管理法 (节录)	71
(2004 年 8 月 28 日)	
中华人民共和国城乡规划法	81
(2007 年 10 月 28 日)	
中华人民共和国文物保护法 (节录)	96
(2007 年 12 月 29 日)	
中华人民共和国刑法 (节录)	104
(2009 年 8 月 27 日)	

(三) 行政法规及文件

中华人民共和国政府信息公开条例	107
(2007 年 4 月 5 日)	
中华人民共和国土地管理法实施条例 (节录)	115
(2011 年 1 月 8 日)	
长江三峡工程建设移民条例	124
(2001 年 2 月 21 日)	
大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例	134
(2006 年 7 月 7 日)	

二、公共利益的界定

■ 导读

(一) 法律

中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民 政府组织法 (节录)	149
(2004 年 10 月 27 日)	

(二) 国务院文件

- 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 151
(2005 年 10 月 22 日)
- 国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知
(节录) 156
(2010 年 1 月 7 日)

(三) 部门规章

- 土地利用总体规划编制审查办法 157
(2009 年 2 月 4 日)

三、房地产评估

■ 导读

部门规章及文件

- 房地产估价规范 (GB/T50291-1999) 165
(1999 年 2 月 12 日)
- 注册房地产估价师管理办法 197
(2006 年 12 月 25 日)
- 房地产估价机构管理办法 207
(2005 年 10 月 12 日)
- 城市房地产中介服务管理规定 221
(2001 年 8 月 15 日)

四、房屋面积计算

■ 导读

部门规章及文件

- 建筑工程建筑面积计算规范 228
(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	237
(2002 年 3 月 27 日)	
房地产统计指标解释(试行)(节录)	239
(2002 年 3 月 20 日)	
房产测绘管理办法	251
(2000 年 12 月 28 日)	
房产测量规范(GB/T 17986-2000)	255
(2000 年 2 月 22 日)	
商品房销售面积测量与计算计量技术规范	263
(1998 年 12 月 28 日)	
商品房销售面积计算及公用建筑面积分摊规则(试行)	272
(1995 年 9 月 8 日)	
建设部关于进一步加强房地产测量及房屋面积计算管理 工作的通知	275
(2000 年 2 月 25 日)	

五、住房保障

■ 导读

(一) 国务院文件

国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见 (节录)	278
(2008 年 12 月 20 日)	
国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见	279
(2007 年 8 月 7 日)	

(二) 部门规章及文件

廉租住房保障办法	286
(2007 年 11 月 8 日)	
经济适用住房管理办法	294
(2007 年 11 月 19 日)	

关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见	301
(2009 年 12 月 24 日)	
住房和城乡建设部关于加强经济适用住房管理有关问题的 通知	307
(2010 年 4 月 22 日)	
关于加快发展公共租赁住房的指导意见	310
(2010 年 6 月 8 日)	

六、违法建筑认定、处理

■ 导读

(一) 法律

中华人民共和国水法 (节录)	316
(2009 年 8 月 27 日)	
中华人民共和国铁路法 (节录)	317
(2009 年 8 月 27 日)	
中华人民共和国公路法 (节录)	318
(2009 年 8 月 27 日)	
中华人民共和国民用航空法 (节录)	319
(2009 年 8 月 27 日)	
中华人民共和国环境保护法 (节录)	320
(1989 年 12 月 26 日)	
中华人民共和国港口法 (节录)	320
(2003 年 6 月 28 日)	
中华人民共和国防洪法 (节录)	321
(2009 年 8 月 27 日)	

(二) 部门规章

房屋登记办法 (节录)	322
(2008 年 2 月 15 日)	

七、强制执行与被征收人的救济途径

■ 导读

(一) 法律

中华人民共和国行政诉讼法	335
(1989年4月4日)	
中华人民共和国行政复议法	348
(2009年8月27日)	
中华人民共和国民事诉讼法(节录)	358
(2007年10月28日)	
中华人民共和国国家赔偿法	402
(2010年4月29日)	

(二) 行政法规

中华人民共和国行政复议法实施条例	413
(2007年5月29日)	
信访条例	425
(2005年1月10日)	

(三) 司法解释

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	436
(2000年3月8日)	

第三部分 典型案例新解

1. 政府作出房屋征收决定前,未将征收补偿方案公开征求意见,被征收人应当如何救济? 461
2. 市、县级人民政府作出房屋征收决定前,是否还需要建设单位向房屋征收部门提供原条例第七条规定的建设项目批准文件、建设用地规划许可证、国有土地使用权批准文件、拆迁计划和拆迁方案以及办理存款业务的金融机构出具的

拆迁补偿安置资金证明等材料?	465
3. 市、县级人民政府能否以土地储备为由作出房屋征收决定? 是否可以委托土地储备机构承担房屋征收与补偿的具体工作?	475
4. 征收人是否可以超越房屋征收范围实施征收?	480
5. 房屋征收补偿过程中房地产价格评估应当注意哪些问题?	482
6. 属于历史遗留的手续不全的房屋是否属于违法建筑, 应当 如何给予征收补偿?	486
7. 被征收人按照市场评估价取得货币补偿后, 是否可以购买 征收人提供的明显低于市场价的安置房屋?	488
8. 房屋征收中涉及收回出让国有土地使用权的, 征收人应当 如何支付补偿?	492
9. 未依法落实补偿并经过法定程序的, 是否可以实施强制执 行?	494
附录: 已废止及失效文件目录	498

第一部分 新法应用导读

一、适用范围

（一）新条例只适用于国有土地上房屋征收，不适用于集体土地上的征收。

新条例只适用于国有土地上房屋征收与补偿活动，集体土地上的问题适用《土地管理法》的有关规定。根据《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。城中村改造、城乡结合部改造以及集体土地征收等都不能适用新条例。原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，新条例适用于国有土地上实施的房屋征收活动，但不限于城市规划区内。

（二）新条例只适用于被征收人的补偿，不适用于承租人。

新条例第二条明确规定，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。也就是说，新条例只规定了对被征收房屋所有权人的补偿，不适用于对承租人的补偿。

从我国的实际情况看，租赁分为公房租赁和私房租赁。公房又分为政府直管公房和单位自管公房。实践中，公房的比例已经逐渐减少。政府直管公房由于所有权本就属于政府，不属于条例适用对象。而单位自管公房和承租人可以解除合同，至于如何补偿承租人，可以由单位和承租人自行协商解决。实践中，地方政府在拆迁中对公房采取了各种有利于被拆迁人的政策。将来对于公房，还会继续由地方政府制定政策，对被征收人的利益予以保障。私房租赁可以依照《合同法》有关规定解除合同。租赁关系是以特定的房屋为标的物的民事法律关系。房屋征收决定生效后，被征收人即丧失了房屋的所有权，对于出租人而言，作为租赁关系标的物的房屋已经不存在，租赁合同实际上已无法继续履行。《合同法》第九十四条规定，因不可抗力致使不能

实现合同目的的，当事人可以解除合同，因此国家征收导致租赁合同无法履行的，作为出租人的被征收人对租赁关系享有法定的单方解除权，可以直接根据《合同法》第九十六条规定通知承租人解除合同，自通知到达承租人时合同即解除。尽管《合同法》第二百二十九条规定，租赁物在租赁期间发生所有权变动的，不影响租赁合同的效力。但此处的“所有权变动”应当理解为因买卖等民事行为发生的变动，由于国家征收属于特殊的行政行为，并且一般都是为了公共利益的需要，完全不具有继续履行租赁合同的可能，因此房屋所有权被征为国家所有的，租赁合同应当依法解除。租赁合同中可以约定，在不能实现合同目的的情形下，如何对承租人进行补偿。

（三）新条例适用于因公共利益需要进行的征收，不适用于非因公共利益需要进行的拆迁。

新条例对因公共利益需要进行征收的条件和程序以及如何补偿作了明确规定，但不涉及非因公共利益需要进行的拆迁。对于非因公共利益的需要进行的拆迁活动，主要通过现有的法律，如《物权法》、《合同法》、《民法通则》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《城乡规划法》等予以调整。基本原则应当是由建设单位与房屋所有权人通过协商解决，补偿由双方当事人协商确定，按照公平自愿的原则订立拆迁补偿协议。非因公共利益需要进行的拆迁和建设活动，也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，并依法办理有关审批手续。

二、征收补偿法律关系及主体

从“拆迁”到“征收”，最大的变化是法律关系和主体的变化。原条例中拆迁法律关系是平等民事主体之间的法律关系，而新条例中征收法律关系则是政府与被征收人之间的法律关系，主体是不平等的，带有强制性。原条例中拆迁主体是拆迁人，是指取得房屋拆迁许可证的单位，也即建设单位。根据新条例的规定，房屋征收与补偿的主体是市、县级人民政府，房屋征收部门具体组织实施房屋征收与补偿工作，房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位从事具体工作，但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实施房屋征收与补偿的行为负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。新条例中规定的房屋征收实施单位，可以是现存的事业单位，如土地储备机构，也可以是市、县级人民政府新设立的专门从事房屋征收与补偿具体工作的单位。实践中存在大量的拆迁公司，都是以营利为目的的公司，不符合房屋征收实施单位的条件。市、县级人民政府对于房屋征收实施单位的设置有自主权，只要不违反条例关于房屋征收实施单位不得以营利为目的的规定即可。

原条例中颁发房屋拆迁许可证的主体是市、县人民政府房屋拆迁管理部门，不包括市辖区人民政府拆迁管理部门，在实践中引起了一些争议。新条例中规定征收主体为市、县级人民政府，具体组织实施房屋征收与补偿工作的房屋征收部门是市、县级确定的房屋征收部门。市、县级人民政府包括了自治州、设区的市、县、自治县、不设区的市、市辖区等人民政府，涵盖了市辖区人民政府。

三、征收范围

新条例规定了征收范围，也就是第八条对公共利益的界定。新条例在新中国历史上首次界定了公共利益，是立法的一次尝试和探索，也是一大进步。公共利益的界定在世界范围内都是一个难题。新条例的规定采取了概括加列举的规定。首先，第八条规定“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”，对公共利益作了概括性规定；其次列举了六种情形，即因国防和外交的需要，由政府组织实施的能源、交通、水利、教科文卫体、资源环保、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业以及保障性安居工程建设、旧城区改建需要可以实行房屋征收，此外还规定了兜底条款。对于符合上述条件，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定。其中，值得注意的是，政府组织实施的项目并不限于政府直接实施的项目，也包括了政府主导、市场化运作的项目。列举的项目需要明确的一个概念是“保障性安居工程”。依照《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》（国办发〔2010〕4号）的规定，保障性安居工程大致包括三类：第一类是城市和国有工矿棚户区改造，以及林区、垦区棚户区改造；第二类是廉租住房、经济适用住房、限价商品住房、公共租赁住房等；第三类是农村危房改造。国有土地上房屋征收一般只涉及前两类。

新条例第九条规定，确需征收房屋的各项建设活动都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，并要求制定规划应当广泛征求社会公众意见，经过科学论证。实际上对于建设活动必须符合这些规划，其他相关法律法规，如土地管理法、城乡规划法等均已明确。新条例强调必须符合规划，还明确制定规划应当广泛征求社会公众意见，经过科学论证，是为了保证规划的科学性、民主性，保证建设活动符合民意、并经过科学论证。