

Regulation on the Expropriation of Buildings
on State-owned Land and Compensation
Questions & Answers



国有土地上 房屋征收与补偿条例 焦点问题解析

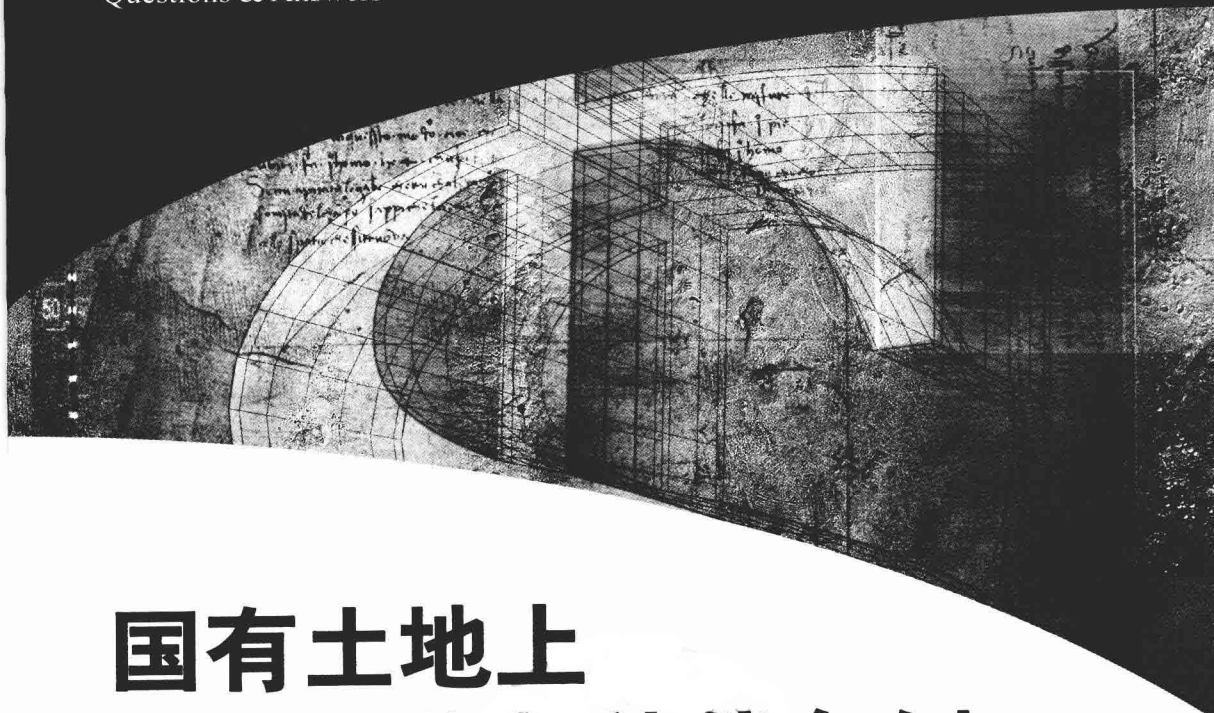
于宏伟 主编

- ◎ 立法背景
- ◎ 基本概念
- ◎ 焦点问题
- ◎ 典型案例



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

Regulation on the Expropriation of Buildings
on State-owned Land and Compensation
Questions & Answers



国有土地上 房屋征收与补偿条例 焦点问题解析

主 编 于宏伟
撰稿人 于宏伟 王洪平
管洪彦 李 静



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

国有土地上房屋征收与补偿条例焦点问题解析 / 于
宏伟主编. —北京:法律出版社, 2011. 4
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1994 - 9

I. ①国… II. ①于… 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(2011)第 053170 号

©法律出版社·中国

责任编辑/周 洋

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/固安华明印刷厂

编辑统筹/法规出版分社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/710×1000 毫米 1/16
版本/2011 年 5 月第 1 版

印张/21.25 字数/330 千
印次/2011 年 5 月第 1 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

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1994 - 9

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

《城市房屋拆迁管理条例》实施期间,是我国历史上城市化进程最快的一段时期。《城市房屋拆迁管理条例》对于加速我国城市化进程,具有一定的积极意义,但是该条例实施中也产生了不少的问题。2007 年施行的《物权法》就房屋征收与补偿确立了新的原则;2009 年修订的《城市房地产管理法》根据物权法确立的原则对相关条文作了修正,同时授权国务院就国有土地上房屋征收与补偿制定行政法规。现实中,由于违法拆迁、暴力拆迁引发的各种社会问题,已成为影响社会和谐稳定的重要因素。因此,无论是完善法律制度,还是促进社会和谐,都迫切需要解决国有土地上房屋征收与补偿的相关法律问题。

2011 年 1 月 21 日,《国有土地上房屋征收与补偿条例》正式公布施行。为了准确理解该条例的有关规定,同时也对其中存在的一些问题加以分析探讨,我们编写了这本书。

本书在体例设计上不是针对每个条文作具体文义解释,而是结合条例规定和房屋征收补偿实践,概括提炼出一些重点、热点、难点问题作为主题,从基本概念、焦点问题、典型案例三个方面对其进行解析。具体内容上,先简要介绍了相关的立法背景;基本概念部分主要是厘清对某些关键术语的认识,以便准确把握条例规定的本义;焦点问题部分主要是就相应主题分析存在的争议,讨论各方观点,探寻可能的解决途径;典型案例部分主要是选取经典案例,辅之以实务应用介绍,比照新条例分析案件争点和处理意见。总之,本书尽可能对条例规定的基本内容予以阐释,同时还更多地关注条例规定所存在的问题,并对这些问题的解决作了比较详细的探讨,以期促进条例的进一步完善,增加条例规定的合理性和可操作性。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》虽然只是解决了为公共利益需要而征收国有土地上房屋的问题,为非公共利益需要而取得他人国有土地上房屋以及

集体土地上房屋征收与补偿等问题都不能适用该条例,但该条例是我国征收征用法律制度体系的一个重要组成部分,具有重要的示范作用,对于进一步完善征收征用法律制度具有重要意义。

本书编著者多为法学博士,主编多年从事立法研究工作,其他作者均为各高校法学教师,对于不动产征收补偿问题有较多研究。最后,需要特别强调的是,本书观点只是编著者的个人看法,不代表所任职单位的观点。

由于时间仓促,加之我们水平有限,本书一定还存在许多不足之处,我们衷心希望广大读者提出批评、意见和建议,以便我们今后改进。

编者谨识
2011年3月

立法背景

近些年来,伴随着我国城市化、工业化的快速发展,对建设用地的需求急剧增加。为保证建设用地需求而进行的房屋拆迁,在许多地方引发了大量矛盾纠纷甚至群体性事件,不利于社会和谐稳定和经济平稳发展。房屋拆迁引发的矛盾纠纷,原因很复杂:既有历史原因,也有现实原因;既有立法原因,也有执法原因;既有征收人的原因,也有被征收人的原因。

就立法原因来说,相关的法律法规不健全、不完善是一个亟待解决的问题。十届全国人大五次会议审议通过的《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)已于2007年10月1日起施行。《物权法》第四十二条第一款规定:“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。”《中华人民共和国城市房地产管理法》(以下简称《城市房地产管理法》)对于国有土地上单位、个人的房屋征收没有具体规定,而是授权国务院规定。2007年8月30日修订的《城市房地产管理法》第六条规定:“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。”国务院法制办会同城建部起草了《国有土地上房屋征收与补偿条例》(征求意见稿)和《国有土地上房屋征收与补偿条例》(第二次公开征求意见稿),分别于2010年1月29日和12月15日两次公开征求公众意见,在此基础上经过综合分析,反复研究和修改,形成了《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》。

2011年1月19日,国务院第141次常务会议审议并原则通过《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》。会议指出,《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》是根据《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》起草的。制定这个条例,关系到群众切身利益,关系

到工业化、城镇化进程,关系到现代化建设全局。党中央、国务院高度重视条例的制定工作,2007年12月国务院常务会议首次审议这个条例草案时提出,草案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;选取四十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,力求从制度上对这些问题加以解决。经过各方面的共同努力,条例草案逐渐成熟完善。

按照统筹兼顾工业化、城镇化的需要与房屋被征收群众的利益,把公共利益同被征收人个人利益统一起来的总体要求,条例草案规定: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,条例草案还对违反本条例的行为设定了严格的法律责任。

会议决定,该条例草案经进一步修改后,由国务院公布施行。会议要求,《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《征收条例》)公布施行后,各级政府和各部门都要认真学习贯彻,严格按照条例的规定开展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。

会议提出,考虑到集体土地征收是由土地管理法调整的,国务院有关部门要抓紧对土地管理法有关集体土地征收与补偿的规定作出修改,由国务院尽早

向全国人大常委会提出议案。

制定一部行政法规,两次公开征求社会意见,开创了行政立法的一个先例。在公开征求意见过程中,专家学者和社会公众积极参与,政府与社会双向互动,也是民主立法的一个典范。

目 录

前 言	1
立法背景	1

第一章 总 则

一、立法主旨(第一、二条)	1
(一)基本概念	1
1. 国有土地	1
2. 房屋所有权	3
3. 房屋征收	4
4. 公平补偿	4
(二)焦点问题	6
1. 关于国有土地上房屋征收与补偿是否可以制定条例	6
2. 《征收条例》的基本价值取向	7
3. 《征收条例》的核心法律规则	8
(三)典型案例	11
案例 1 刘福来等四人不服北京市朝阳区房屋管理局拆迁行政许可案	11
案例 2 海南省第六建筑工程公司诉海口市国土资源局收回土地使用权案	14
二、适用范围(第二、三十五条)	17
(一)基本概念	17
1. 适用范围	17

2. 溯及力	17
(二) 焦点问题	18
1. 《征收条例》的对象效力范围	18
2. 《征收条例》的时间效力范围	20
3. 《征收条例》的空间效力范围	20
(三) 典型案例	20
案例 1 张明秀等诉宜昌市房地产管理局违法颁发房屋拆迁许可证案	20
案例 2 成都市未来号商场不服成都市房屋拆迁管理处拆迁裁决案	24
案例 3 虞积义与重庆市渝中区房地产管理局等要求撤销房屋拆迁许可证纠纷 上诉状	28
三、基本原则(第三条)	31
(一) 基本概念	31
1. 决策民主	31
2. 程序正当	32
3. 结果公开	32
4. 补偿公平	33
(二) 焦点问题	33
1. 确立房屋征收与补偿的法律原则有何意义	33
2. 如何保证房屋征收与补偿法律原则的贯彻	34
(三) 典型案例	35
案例 1 宋莉莉诉宿迁市建设局房屋拆迁补偿安置裁决案	35
案例 2 陆廷佐诉上海市闸北区房屋土地管理局房屋拆迁行政裁决纠纷案	39
案例 3 谭某等 28 人与潍坊市建设局房屋拆迁许可纠纷案	42
四、征收机构及其监督管理(第四至七条)	46
(一) 基本概念	46
1. 房屋征收部门	46
2. 房屋征收实施单位	47
3. 营利目的	47

(二) 焦点问题	47
1. 如何认识《征收条例》规定的房屋征收法律关系	47
2. 房屋征收部门与房屋征收实施单位之间的权利义务关系	51
3. 《征收条例》如何加强对房屋征收与补偿工作的监督	53
(三) 典型案例	54
案例 1 崔桂珍等与新乡市人民政府等拆迁行政赔偿纠纷申请再审案	54
案例 2 柯世和等与重庆市巴南区房屋管理局等房屋拆迁行政许可纠纷 上诉案	59

第二章 征收决定

一、征收范围(第八、九条)	62
(一) 基本概念	62
1. 公共利益	62
2. 基础设施	63
3. 公共事业	63
4. 保障性安居工程建设	64
5. 国民经济和社会发展规划	64
6. 国民经济和社会发展年度计划	64
7. 土地利用总体规划	64
8. 城乡规划	65
9. 专项规划	66
(二) 焦点问题	67
1. 《征收条例》界定公共利益范围的必要性	67
2. 《征收条例》如何界定公共利益的范围	68
3. 法律、行政法规在规定的其他公共利益需要时应考虑哪些因素	70
4. 如何认识公共利益需要与规划之间的关系	72

5. 符合哪些条件的旧城区改建属于公共利益的需要	74
(三) 典型案例	78
案例 1 左修信诉重庆市涪陵区房地产业管理局房屋拆迁纠纷行政裁决案	78
案例 2 李俊等与安徽省宣城市住房和城乡建设委员会等拆迁行政许可纠纷 上诉案	82
案例 3 曾薇与柳州市房屋拆迁监督管理办公室拆迁行政裁决纠纷上诉案	84
案例 4 周安民不服常州市规划局变更建设工程规划行政许可证案	88
二、征收补偿方案(第十、十一条)	91
(一) 基本概念	91
1. 征收补偿方案	91
2. 听证与听证会	93
(二) 焦点问题	95
1. 征收补偿方案的制定要经过哪些程序	95
2. 征收补偿方案的制定如何实现公众参与	96
3. 房屋征收补偿方案制定中听证会的举行条件	97
4. 房屋征收补偿方案制定中听证会的程序规则	98
5. 能否就征收补偿方案提起行政复议或者行政诉讼	99
(三) 典型案例	100
案例 1 许祖杨与莆田市建设局拆迁行政许可纠纷再审案	100
案例 2 吴军与宜昌市房产管理局拆迁行政许可纠纷上诉案	104
三、房屋征收决定(第十二至十四条)	107
(一) 基本概念	107
1. 房屋征收决定	107
2. 社会稳定风险评估	108
3. 政府常务会议	110
4. 国有土地使用权	111
(二) 焦点问题	111
1. 作出房屋征收决定应当符合的条件	111
2. 作出房屋征收决定应当遵守的程序	112

3. 房屋征收决定与房屋拆迁许可制度比较	113
4. 房屋征收决定的公告与效力	114
5. 不服房屋征收决定的救济途径	114
(三) 典型案例	115
案例 1 宋晓云诉荣阳市城市建设拆迁管理办公室拆迁行政许可案	115
案例 2 刘长继与宣城市建设委员会等房屋拆迁行政许可纠纷上诉案	117
四、征收范围调查和征收补偿限制(第十五、十六条)	120
(一) 基本概念	121
1. 房屋征收范围	121
2. 房屋征收调查登记	122
3. 不当增加补偿费用	123
(二) 焦点问题	123
1. 征收范围内房屋调查登记的时间	123
2. 征收范围内房屋调查登记的内容及结果公布	124
3. 房屋用途和建筑面积如何确定	125
(三) 典型案例	127
案例 1 丁三保与赣州市房地产管理局房屋行政登记纠纷上诉案	127
案例 2 康水钧不服厦门市土地房产管理局房屋拆迁裁决案	131

第三章 补 偿

一、货币补偿(第十七、十九、二十、二十二、二十三条)	135
(一) 基本概念	136
1. 货币补偿	136
2. 被征收房屋价值	136
3. 搬迁费	137
4. 临时安置费	137

5. 停产停业损失	138
6. 被征收房屋的类似房地产	138
7. 市场价格	138
8. 房地产价格评估机构	139
9. 被征收房屋价值的复核评估	140
10. 被征收房屋价值的鉴定	140
(二) 焦点问题	140
1. 采用什么样的补偿标准才能保证被征收人的生活水平不降低	140
2. 房地产价格评估应当考虑哪些因素	142
3. 对房屋征收的货币补偿是否应当设定一个上限	145
4. 房地产价格评估机构如何选定	146
5. 对评估确定的被征收房屋价值有异议时如何解决	147
6. 如何保证房地产价格评估机构独立、客观、公正地开展评估工作	148
7. 如何计算因征收房屋造成的停产停业损失	150
(三) 典型案例	152
案例1 徐州市凌云楼饭庄诉徐州市天成开发公司房屋拆迁补偿合同纠纷案	152
案例2 丰浩江等人诉广东省东莞市规划局房屋拆迁行政裁决纠纷案	157
案例3 刘嗣钰等与上海市黄浦区绿化管理局房屋拆迁上诉案	161
二、安置补偿(第十八、二十一条)	166
(一) 基本概念	166
1. 安置补偿	166
2. 临时安置	167
3. 住房保障	167
4. 房屋产权调换	168
(二) 焦点问题	168
1. 被征收人符合住房保障条件的,是否应优先给予住房保障	168
2. 被征收人能否选择货币补偿与房屋产权调换相结合的补偿方式	169
3. 旧城区改建征收个人住宅如何进行安置	169

(三)典型案例	170
案例 1 广州市木器公司与广州市城市复建有限公司房屋拆迁纠纷上诉案	170
案例 2 元晓利与磐石市建设局房屋拆迁补偿安置行政裁决案	173
三、补偿范围认定(第二十四条)	177
(一)基本概念	178
1. 城乡规划	178
2. 合法建筑与违法建筑	178
3. 临时建筑	179
(二)焦点问题	180
1. 征收未经登记的房屋是否一律不予补偿	180
2. 对于违法建筑征收时是否都不给予补偿	181
(三)典型案例	182
案例 1 李建选与郑州市人民政府行政强制拆迁申请再审案	182
案例 2 王绍运与新乡市人民政府房屋拆迁裁决申请再审案	185
四、补偿协议(第二十五条)	189
(一)基本概念	189
1. 补偿协议	189
2. 补偿方式	189
3. 补偿金额	190
4. 支付期限	190
5. 搬迁期限	190
6. 违约责任	190
(二)焦点问题	191
1. 补偿协议的当事人如何确定	191
2. 补偿协议具体包括哪些内容	191
3. 一方违反补偿协议应当承担哪些违约责任	192
4. 补偿协议在性质上属民事合同还是行政合同	192
5. 一方违反补偿协议,另一方提起的诉讼是民事诉讼还是行政诉讼	194

(三)典型案例	195
案例1 麦景辉与佛山市南海区桂城街道办事处等房屋拆迁、补偿、安置纠纷 上诉案	195
案例2 宁夏申达房地产开发有限责任公司与罗高芬等房屋拆迁安置补偿 合同纠纷上诉案	199
五、补偿决定(第二十六条)	202
(一)基本概念	203
1. 补偿决定	203
2. 被征收房屋所有权人不明确	203
3. 行政复议	203
(二)焦点问题	204
1. 在何种情形下,市、县级人民政府应当作出补偿决定	204
2. 补偿决定应当包括哪些内容	205
3. 补偿决定公告应当包括哪些内容	205
4. 补偿决定应当如何公开	205
5. 如何保证补偿决定公平性	205
6. 对所有权人不明确的房屋作出补偿决定是否还需要办理公证	206
(三)典型案例	206
案例1 林坤与柳州市房屋拆迁监督管理办公室拆迁行政裁决纠纷上诉案	206
案例2 张莉与宿州市房屋拆迁管理办公室等拆迁管理行政裁决纠纷上诉案	210
六、自行搬迁与强制搬迁(第二十七、二十八条)	214
(一)基本概念	214
1. 自行搬迁	214
2. 强制搬迁	215
3. 暴力	215
4. 威胁	215
5. 非法方式	216
6. 建设单位	216

(二) 焦点问题	216
1. 如何理解《征收条例》“先补偿、后搬迁”的规定	216
2. 如何认定和处理暴力搬迁活动	217
3. 实施强制搬迁应当具备哪些条件	218
4. 市、县级人民政府应向哪级法院申请强制执行	219
5. 如何认识《征收条例》规定的强制搬迁机制	220
(三) 典型案例	223
案例 1 窦国胜不服郑州市人民政府责令强制拆迁决定纠纷案	223
案例 2 赵建江与新疆庆源实业集团房地产开发有限责任公司房屋拆迁补偿 纠纷上诉案	228
七、补偿监督(第二十九条)	233
(一) 基本概念	233
1. 房屋征收补偿档案	233
2. 审计监督	233
(二) 焦点问题	234
1. 被征收人是否有权查阅房屋征收补偿档案	234
2. 分户补偿情况是否应当公开	234
(三) 典型案例	235
案例 1 徐秋琴与上海市浦东新区建设和交通委员会政府信息公开告知纠纷 上诉案	235
案例 2 刘天岭与郑州市金水区人民政府拒绝其查询拆迁补偿资料上诉案	237

第四章 法 律 责 任

一、征收机构及相关主体法律责任(第三十、三十一、三十三条)	240
(一) 基本概念	240
1. 行政不作为	240