

房屋征收补偿 实质公平与市场价格

赵海云 等 著

 中国社会科学出版社

房屋征收补偿 实质公平与市场价格

赵海云 等 著

图书在版编目 (CIP) 数据

房屋征收补偿实质公平与市场价/赵海云等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6293 - 4

I. ①房… II. ①赵… 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(2015)第 131072 号

出版人 赵剑英

责任编辑 卢小生

特约编辑 林 木

责任校对 周晓东

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2015 年 6 月第 1 版

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.5

插 页 2

字 数 245 千字

定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家哲学社会科学基金项目（11BJY052）

江西省教育厅人文社会科学项目（GL0811）

江西省社会科学“十一五”规划项目（10YJ91）

序 一

现今的国有土地上房屋征收，简称房屋征收，过去称为城市房屋拆迁，从目前严格意义上讲，它是政府为了公共利益的需要，不得已而强买单位、个人房屋的行为。房屋征收名义上是取得房屋，实质上是要取得房屋占用范围内的土地。由于土地不可移动，有时因公共利益需要不得不使用特定的土地，所以在市场经济发达的私有制国家和地区也有类似的征收。

2011年1月21日，国务院公布了《国有土地上房屋征收与补偿条例》，同时废止了2001年6月13日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》，对过去城市房屋拆迁中的许多做法作了修正和完善。例如，界定了作为征收前提的公共利益，将征收与补偿主体由建设单位改为政府，规范了征收程序，明确了征收补偿的原则和构成。尽管如此，人们至今对房屋征收中的许多问题仍然有争议，包括公共利益的范围是否过宽和模糊，征收补偿的标准是低还是高，等等。

海云先生的《房屋征收补偿实质公平与市场价》一书，是在他主持完成的国家哲学社会科学基金项目“城市房屋征收补偿中的公平机制研究”成果的基础上，经修改完善后形成的，对房屋征收中的许多问题特别是征收补偿中的公平机制进行了深入思考，提出了自己的看法，许多观点具有创新性。例如，区分了实质公平与形式公平，认为貌似公平的市场评估价背后潜藏着不公平，并提出了房屋征收补偿完全市场价值的概念，以及对其进行了量化研究。当然，该书中也有某些值得商榷的观点，如该书提出要赋予被征收人分享土地未来发展权收益的权利。在现在严格为了公共利益需要而征收的情况下，土地未来发展权通常没有收益，甚至支出大于收益。

总之，该书较全面、深入地探讨了房屋征收补偿中的公平机制等问题，不失为房屋征收领域一部具有较高学术价值的著作，希望能引起广大

读者的思考，并有更多的有识之士对有关问题继续开展研究，以促进我国房屋征收制度政策更加完善。

中国房地产估价师与经纪人学会秘书长 柴强博士

2014 年 7 月

序 二

在我国城市化建设及城市更新改造的过程中，房屋征收补偿已经成为一个引人关注的社会问题，也是在实践中需要不断解决和完善的现实问题。由赵海云教授领衔的研究团队《房屋征收补偿实质公平与市场价值》一书的出版，体现了我国房屋征收补偿理论的系统性研究取得较大的新进展。

研究以公平理论、征收补偿理论、新公共服务理论及公共利益理论等为基础，从房屋征收与补偿的法理分析入手，围绕价格博弈视角下的实质公平分析、房屋征收中政府职能及其转变分析、城市人居生存环境分析、征收补偿完全市场价值体系及实证分析和公平机制创新五方面问题深入研究了我国房屋征收中的公平补偿机制。得出了较新颖的五个观点：（1）房屋征收补偿不能简单地采用“公平的市场评估价”；（2）政府实施房屋征收存在对未来土地利用方向的不确定性；（3）在房屋征收补偿过程中，政府存在错误的行政逻辑；（4）应高度重视房屋征收补偿中权益抗争的转变过程；（5）城市房屋征收时平衡系统将处于不稳定状态，如果是最弱的人居环境系统，将面临难以恢复平衡的风险；等等。该研究成果抓住了我国城镇化发展中的理论前沿及热点问题，具有重要的学术价值和实用价值。

该成果的主要建树体现在以下两个方面：（1）作者站在坚持维护社会公平正义，加快推进新型城镇化的高度，揭示了房屋征收过程中“交易公平的基本核心是双方自愿的行为，这是人的基本权利，理应受到尊重”；“公平补偿等于房地产市场评估价值加上低估价值的补偿”等问题。认为社会公平的基本条件之一是“给予被征收人适应性补偿以及特定条件下产生的收益预期补偿”。（2）提出了符合城市房屋征收过程实际并体现社会实质公平的新思路和对策。

该研究通过系统化思考，以问题为导向，以理论为基础，以数据为实

证，得出了一系列有价值的研究结论。

希望本书的出版，能引起广大学者对房屋征收补偿的进一步探讨，同时也能引起政府、被征收人和社会团体在征收补偿过程中对行政逻辑、行为性质的高度关注。

同济大学经济与管理学院教授、博士生导师

施建刚

2014 年 7 月

前 言

本书是在 2011 年国家哲学社会科学基金项目“城市房屋征收补偿中的公平机制研究”成果基础上修改完善后形成的。2011 年年初《国有土地上房屋征收与补偿条例》公布，同时废除《拆迁条例》。本书从众多形式公平的研究中解析出实质公平对房屋征收的重要影响，貌似公平的市场评估价背后潜藏着极大的不公平，因为市场交易是一种自愿的行为，而征收带有强制性质，这是人们常常以极端的方式诉诸社会的根本原因。党的十八大提出必须坚持维护社会公平正义。通过政府的廉租房或者在拆迁中给予适当照顾处理好被征收人、被拆除房屋承租人中的贫困家庭，使这部分困难家庭能够得到最基本的居住空间和生活保障。本书的主要内容：政府为了公共利益的需要，在提高社会整体福利的情况下可以征收私人房屋，个人必须做出适当的牺牲，但政府应按照法律法规要求，对财产被征收人给予充分的补偿。这里有两个方面容易误读，第一，牺牲就是不仅要放弃原居住地或经营地，而且获得的补偿是按照市场价得来的，这个市场价偷换了一个概念，也就是当被征收人自愿将物业在市场上交易时，才有市场价，否则市场价对他们无意义。第二，这个“充分”很容易被忽视，在我国出台的各类法规政策中，只是用正常公平的市场交易评估价代替了充分补偿。本质上看，充分补偿的内涵是指被征收人获得的补偿不仅要高于市场评估价，而且还要足够的高。美国的补偿是 125%，我国深圳已有案例达到 125%。房屋征收与补偿的市场公平和实质公平存在本质区别，有约束的征收与市场交易是不同背景情形下的交易，不能用市场评估价来替代。因此如果处于被迫交易，显然买受人应该给予更高的补偿作为代价才能实现通常意义的市场交易，只有这样房屋征收补偿才能做到真正的实质公平。

影响房屋征收补偿实质公平的因素很多，如被迫交易、忽略房屋人文社会属性、独立评估等，其中任一因素出现扭曲都可能导致征收补偿的不

足。从构建博弈矩阵出发,由于参与人的不完全理性和机会主义倾向,往往不会得到博弈最优结果。解决上述问题的关键在于完善被征收人及利益相关者的利益表达渠道,实施和完善讨价还价机制,以保护权益抗争人的合法权益。权益抗争人与“钉子户”既有区别也有联系,若权益抗争人权益没得到及时合理保护,则有可能逐步向“钉子户”转化,从而加大处理的难度,增加协调成本,不利于社会稳定。结合权益抗争人的特征及其动态演化路径,征收人应利用各种合法、合理缓冲手段,有效化解权益抗争人向激化阶段的转化。本书结合舆论广泛关注的征收补偿案例,揭示了权益抗争人的转变过程。

住宅不是简单的居住空间,是通过一定时期形成的相对稳定平衡的生存综合体。是人居平衡系统。许多被征收人属于弱势群体,他们的经济收入正好可维持生活的平衡。一旦这种平衡被外力打破,靠自身的力量很难恢复生活的平衡。比如换得的货币无法在原处置换新房,外迁费用负担加重。强制搬迁本身就造成了社会成本增加,即所谓外部不经济问题,这是以一方的获利建立在另一方的损失或痛苦之上的。搬迁造成生活环境的改变,会对居民产生许多不适应,包括学习、生活、交通环境和成本的提高。由不适应变成适应,通常要有成本支出才能实现。因此征收不能仅仅局限于房屋或房屋面积,而忽略居住其间的人的存在,尤其是居住者本身居住体验以及与其结成的各种社会关系。通过马斯洛需求理论、亚当·斯密社会公平公正的理论分析和不同平衡系统内人的消费行为特征分析发现,不同阶层、不同收入的群体其生活或生存底线是不同的。通过动迁产生的影响居住生活成本主要因素分析,挖掘生存利益点。实际上对被征收人的冲击首先来自精神层面,来自被动搬迁将产生对长期结成的社会关系和生存网络的破坏,其影响远远大于简单的空间迁移。任何因其极具复杂性忽略不计而获得效率的做法,都是对人的生存权的侵害和践踏。在房屋征收问题上不存在少数服从多数的选择。

实现实质公平需要承认征收补偿的低估价值,房屋征收补偿完全市场价值包含正常的市场评估价和低估价值,即包含房屋与土地本身的价值、住户被迫增加的社会成本价值、土地未来发展权收益在内的综合价值,还应保障居民的最低居住权。本书结合南昌地铁建设房屋征收活动,选择不同站点的三户被征收户进行了实证分析。通过分析,在实际城市房屋征收中,如果按照完全市场价值补偿,不考虑奖励因素,则被征收人的权益平

均只获得一半补偿，即完全市场价值比市场补偿价值分别高出 76.09%、86.09% 和 90.35%，显示出较大的不公平，不利于我国社会主义和谐社会的构建。

在征收活动过程中，相对于征收人而言，被征收人往往处于弱势地位。本书更多地从维护被征收人利益出发展开讨论，试图为征收人保持公平公正提供一个新的视角。

本书由施建刚主审，大纲设计、总撰稿为赵海云。具体分工：第一、八、九章、附录六赵海云；第二章赵海云、王文彬、张子英、易好、杨伶；第三章赵海云、胡细英、易好、曾国辉；第四章赵海云、王文彬、易好；第五章张子英、赵海云；第六章赵海云、石丹；第七章胡细英、石丹、曾国辉、赵海云；附录一赵海云、胡细英、曾国辉、易好、徐浩文、石丹、王文彬等；附录二、三、四徐浩文；附录五石丹。胡细英教授、王文彬同学为成果出版做了大量的工作，丁宝华、董亚楠为研究提供了有益的资料，参加编辑的还有方程、彭丽娜、黄荣萍、吴立强、周嘉伟、张馨元、吴彬等同学。本书的撰写和出版，柴强博士和施建刚教授给予了悉心指点，江西省住房和城乡建设厅房地产市场监管处两位处长蔡勇、李玮，赣州市房地产管理局房屋产权登记管理处处长杨琳等给予了大力帮助，中国社会科学出版社卢小生主任给予细心指导，同时得到了国家哲学社会科学基金以及江西师范大学的资助与支持，在此一并致谢。由于本书研究是一个系统工程，我们的知识结构、认识能力、政策和研究水平都有限，难免存在许多问题，不妥之处敬请批评指正。

摘 要

房屋征收不可避免会触及部分被征收人利益，征收人如何理性征收和避免抗争人出现极端行为是社会和谐的基础。本书首先提出城市房屋征收中以市场评估价代替公平交易存在的局限性，征收仍然存在强制成交，违背民法中的自愿成交原则，犯了无意偷换概念的错误，即以形式公平掩盖了实质公平。其次对实现实质公平的可能性进行分析：住宅不是简单的居住空间，是在一定时期内形成的人居平衡系统。在房屋征收问题上也不存在少数服从多数的选择。在必须征收的情况下，应该给被征收人充分的补偿，即应该为被征收人的被迫搬迁付出高于市场公平价更高的代价。通过对城市人居生存环境分析发现，不同阶层、不同收入的群体生活或生存底线的差异，借此提出人居平衡临界点的概念，并对房屋征收补偿完全市场价值进行量化研究。主要结论是：（1）房屋征收补偿不能简单地采用“公平的市场评估价”。（2）在房屋征收补偿过程中，政府存在错误的行政逻辑。（3）高度重视房屋征收补偿中权益抗争的转变过程。（4）当城市房屋征收时，平衡系统将处于不稳定状态，如果是最弱的人居环境系统，将面临难以恢复平衡的风险。（5）尽快构建房屋征收完全市场价值体系。

Abstract

House expropriation inevitably encroaches on the interests of part of the expropriated people. Rationally expropriating and avoiding intriguing extreme behavior of holdout residents serve as the foundation of social harmony. Rationally expropriating and avoiding extreme behavior of holdout residents serve as the foundation of social harmony. This book points out that there exists certain limitations of replacing fair housing transaction with appraisal price in the market, in that market fairness is based on the voluntariness of both parties, but in house expropriation there still remains mandatory trading, which inadvertently make a mistake of disguised displacement, that is to use the formal fairness to cover the substantive justice. House is not a simple living space, but a balanced living system formed in certain period of time. The principle of the minority obeying yielding to the majority cannot be used in house expropriation. In order to meet the demands of public interest, in the case of compulsory collection, the expropriated should be given full compensation. That is to say, the expropriated people who are forced to move shall be compensated more money than fair market price. The expropriated in foreign country have obtained enough compensation and the cases shows up that particular expropriated house owner obtained 25% more money than the market value of his house. Through the analysis of urban human settlements environment, the differences of various class, diverse income groups' living and survival bottom line have been found. To take the advantage of this, this volume puts forward the concept of human settlements balance point and makes quantitative research on full market value of house expropriation compensation. The main conclusions list as follow. First of all, fair market evaluating price cannot be simple used in house expropriation compensation. Secondly, the logic errors of government administration exist in the process of housing expropri-

ation compensation. Thirdly, much attention should be paid to the transformation process of rights struggle in house expropriation compensation. Fourthly, when the city house is levied, balanced system will be in a state of flux and the weakest living environment system will face a risk of difficulty to restore balance. The last one is to build a sound market value system in house expropriation.

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景、意义	1
第二节 主要内容、基本观点与重点	2
一 主要内容	2
二 基本观点	3
三 研究重点	4
第三节 研究思路与技术路线	4
一 研究思路	4
二 技术路线	5
第四节 主要创新	6
一 本书揭示了交易公平的基本核心是双方自愿的行为， 这是人的基本权利，理应受到尊重	6
二 本书提出适应性补偿以及特定条件下产生的收益预期 补偿的观点，这是社会公平的基本条件之一	6
三 以房屋征收为视角，提出了权益抗争人的内涵、 性质及其过程转变	6
四 加强公共利益项目后期运营的监管	6
第二章 国内外相关研究及理论实践基础	7
第一节 国内外相关研究	7
一 国内相关研究	7
二 国外相关研究	12
第二节 理论基础	16
一 征收补偿理论	16

二	公平理论	18
三	博弈论	26
四	新公共服务理论	26
五	公共利益理论	27
六	政府失灵论与市场失灵论	28
第三节	发达国家和地区房屋征收补偿借鉴	29
一	美国	29
二	英国	30
三	日本	31
四	新加坡	31
五	中国香港	32
六	中国台湾	32
七	借鉴与启示	32
第三章	房屋征收与补偿的法理基础	34
第一节	房屋征收补偿的法理背景	34
一	房屋征收法律进程	34
二	新颁《征收与补偿条例》主要内容	37
三	房屋征收补偿的法律优化	38
四	存在的主要问题	41
第二节	房屋征收补偿的法理性质	46
一	征收补偿的性质	46
二	公共利益问题	50
第三节	房屋征收补偿的法理依据	50
一	被迫交易的合法性依据	50
二	被迫交易是以合理且足够多的补偿为前提	52
三	价值低估与强制成交的不公平性依据	53
第四章	价格博弈视角下的实质公平分析	55
第一节	房屋征收与补偿的市场公平	55
一	公平补偿原则	55
二	市场公平	57

三	形式公平与实质公平	58
第二节	评估定价的错误假设	61
一	假设交易自愿, 不计“被迫”成本	61
二	假设房屋是单纯自然空间, 忽视人文社会属性	62
三	假设评估公平公正, 忽视政府潜在影响	63
四	假设房屋孤立存在, 放任外部不经济	63
第三节	房屋征收实质公平补偿的修正	63
一	被迫交易	63
二	房屋人文社会属性	64
三	独立评估	64
四	保障因素	65
第四节	价格博弈及其公平补偿	66
一	价格博弈模型	66
二	房屋征收补偿的讨价还价要素	68
第五节	权益抗争人的性质转变及形成过程	72
一	权益抗争人的内涵	72
二	权益抗争人的性质	73
三	权益抗争人的形成过程	74
四	权益抗争人的合法权益保障	77
五	案例分析	79
第五章	政府职能及其转变分析	85
第一节	政府职能的本质	85
一	政府职能	85
二	房屋征收过程中的地方政府职能	85
三	政府职能转变	86
第二节	房屋征收中的政府职能错位	87
一	“公共利益”的滥用	87
二	利用征收谋取私利	87
三	公共利益与商业利益的相互交织	88
第三节	房屋征收中地方政府行为分析	89
一	地方政府具有垄断地位	89