

GUO YOU TU DI SHANG FANG WU
ZHENG SHOU YU BU CHANG TIAO LI
LI JIE YU SHI YONG

国有土地上房屋 征收与补偿条例

理解与适用

江必新◎主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

GUO YOU TU DI SHANG FANG WU
ZHENG SHOU YU BU CHANG TIAO LI
LI JIE YU SHI YONG

国有土地上房屋 征收与补偿条例

理解与适用

主 编 江必新

撰稿人（以姓氏笔画为序）

马永欣 王晓滨 李德申 李 涛
邵长茂 杨科雄 段小京 郭修江
耿宝建 梁风云

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国有土地上房屋征收与补偿条例理解与适用/江必新主编.
—北京: 中国法制出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2681 - 7

I. ①国… II. ①江… III. ①国有土地 - 土地征用 - 补偿 - 条例 - 法律解释 - 中国②国有土地 - 土地征用 - 补偿 - 条例 - 法律适用 - 中国③房屋拆迁 - 补偿 - 条例 - 法律解释 - 中国④房屋拆迁 - 补偿 - 条例 - 法律适用 - 中国 IV. ①D922. 395②D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 026858 号

策划编辑 马颖

责任编辑 马颖 黄丹丹

封面设计 李宁

国有土地上房屋征收与补偿条例理解与适用

GUOYOU TUDISHANG FANGWU ZHENGSHOU YU BUCHANG TIAOLI LJIE YU SHIYONG

主编/江必新

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2012 年 7 月第 2 版

印张/22.25 字数/317 千

2012 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2681 - 7

定价: 62.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

序

自古以来，土地及建筑其上的房屋，是民众最为重要的财产。中外历史上，土地制度稳定则民安，土地制度乱则国乱。北宋徽宗年间，蔡京强拆民宅以建私园，导致“人民起离，泪下如雨”，当政者无度索求，国旋灭；明朝英宗拟九门拆迁，导致城外居民入城抗议，遂急诏此举“摇动人心，不宜拆毁”，当政者权其轻重，民乃定；清朝顺治为避免满汉相争，决定京城满汉南北分驻，诏“凡应迁徙之人，先给赏银，听其择便，定限半岁，岁终搬尽”，当政者事有筹略，众乃悦。可见，“恒产”决定着国民对统治秩序的“恒心”；中国历代统治者对于民众财产的不同态度，往往决定其统治秩序稳固程度。早在土地革命时期，毛泽东同志就指出：“农民问题最重要者厥为土地”；筑于土地之上的房屋是公民的最基本的生活保障，1956年11月15日，毛泽东在谈及河南的房屋拆迁时曾经说道：“你拿长棍去拨鸟儿的巢，把它搞下来，雀儿也要叫几声。”极言保护民众财产的重要性。英国古典政治经济学家威廉·配第也说过：“劳动是财富之父，土地是财富之母”。这些重要论述和形象比喻无一不在阐述土地、房屋等不动产对于民众生产、生活的重大影响，必须通过严格的法律制度予以保障。

近代以来，由于人口激增，工业化、城市化急速发展，因土地利益发生的冲突矛盾凸现，几乎所有国家在城市化进程中都遇到过土地和房屋征收的问题。西方国家一般通过确认私有财产神圣不可侵犯和公益征收制度来解决这一矛盾。孟德斯鸠说：“在有关公共利益的问题上，公共利益绝不是用政治性的法律或法规去剥夺个人的财产，或是削减哪怕是它最微小的一部分。”“如果一个行政官吏要建造一所公共的楼房，或修筑一条新道路的话，他就应该赔偿人们所受到的损失；在这种场合，公家就是以私人

的资格和私人办交涉而已。”德国甚至还流传有“风能进，雨能进，国王不能进”的抗拒国王拆迁的故事。无论如何，现代社会，无补偿即无征收、民主参与、程序正当、结果公开、比例原则等已经深入人心。

当前，一些在拆迁过程中的流血事件、极端事件屡有发生。由于违法拆迁、暴力拆迁引发的各种社会问题，已经成为影响社会和谐稳定的重要因素。社会各界强烈呼吁对原《城市房屋拆迁管理条例》进行全方位的修改。我国《宪法》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。这一规定是公益征收的基本依据。国务院于2011年1月21日正式公布施行了《国有土地上房屋征收与补偿条例》。一年来，新条例对于落实《宪法》规定，规范征收补偿活动，保障被征收人的合法权益起到了积极的推动作用。2011年以来，最高人民法院发布了一些涉及国有土地上房屋征收案件审理的司法文件，目前还在起草相关的司法解释，有关司法政策和司法解释的精神在本书中也有一定体现，相信有助于读者正确理解这部法规。

为了正确理解和适用这部法规，正确处理行政审判中的疑难实务问题，我组织最高人民法院行政审判庭的几位同志集体编写了《国有土地上房屋征收与补偿条例理解与适用》和《国有土地上房屋征收与补偿条例案例评注》。前者从起草背景、条文释义和实务指导三个方面进行了阐述，力求准确、全面；后者援引具体案例释法析理，力求贴近实务。参与写作的同志大多具有丰富的理论和审判实践经验，有的同志还多次参与了该条例的制定过程。但是，由于繁忙的工作，书稿是在业余完成的，可能还存在一些不正确或者不准确的地方，祈望读者不吝指正。

是为序。



二〇一二年二月一日

凡 例

1. 中华人民共和国法律简称为“某法”，例如，《中华人民共和国物权法》简称为《物权法》。

2. 以“条例”作为名称的行政法规简称为“某条例”，例如，《中华人民共和国政府信息公开条例》简称为《政府信息公开条例》。

3. 《国有土地上房屋征收与补偿条例》简称为《条例》。

4. 1991年1月18日国务院第76次常务会议通过的《城市房屋拆迁管理条例》简称为1991年《条例》。

5. 2001年6月6日国务院第40次常务会议通过的《城市房屋拆迁管理条例》简称为2001年《条例》。

在不必要区分的场合，本书将上述两个条例统一表述为“原《条例》”。

6. 2010年1月29日国务院法制办向社会公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例（征求意见稿）》简称为《条例（第一次征求意见稿）》。

7. 2010年12月15日国务院法制办向社会公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例（征求意见稿）》简称为《条例（第二次征求意见稿）》。

8. 最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》简称为《若干解释》。

9. 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》简称为《强制执行征收案件规定》。

目 录

第一章 总 则

- 第 一 条 立法目的 / 3
- 第 二 条 适用范围 / 15
- 第 三 条 基本原则 / 35
- 第 四 条 行政管辖 / 43
- 第 五 条 房屋征收实施单位 / 54
- 第 六 条 主管部门 / 68
- 第 七 条 举报与监察 / 73

第二章 征收决定

- 第 八 条 征收情形 / 79
- 第 九 条 征收相关建设的要求 / 97
- 第 十 条 征收补偿方案 / 106
- 第十一条 旧城区改建 / 113
- 第十二条 社会稳定风险评估 / 123
- 第十三条 征收公告 / 131
- 第十四条 征收复议与诉讼 / 142
- 第十五条 征收调查登记 / 150
- 第十六条 房屋征收范围确定 / 154

第三章 补 偿

- 第十七条 征收补偿范围 / 163
- 第十八条 涉及住房保障情形的征收 / 173
- 第十九条 被征收房屋价值的补偿 / 180
- 第二十条 房地产价格评估机构 / 197
- 第二十一条 产权调换 / 206
- 第二十二条 搬迁与临时安置 / 216
- 第二十三条 停产停业损失的补偿 / 220
- 第二十四条 临时建筑 / 228
- 第二十五条 补偿协议 / 237
- 第二十六条 补偿决定 / 248
- 第二十七条 先补偿后搬迁 / 259
- 第二十八条 依法申请法院强制执行 / 264
- 第二十九条 征收补偿档案与审计监督 / 289

第四章 法律责任

- 第三十条 玩忽职守等法律责任 / 298
- 第三十一条 暴力等非法搬迁法律责任 / 308
- 第三十二条 非法阻碍征收与补偿工作法律责任 / 315
- 第三十三条 贪污、挪用等法律责任 / 319
- 第三十四条 违法评估法律责任 / 323

第五章 附 则

- 第三十五条 施行日期 / 330

附 录

- 国有土地上房屋征收与补偿条例 / 339
- 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 / 345

第一章 总 则

本章包括了7个条文，主要对《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《条例》）的立法宗旨、国有土地上房屋征收与补偿的适用范围、原则、房屋征收补偿工作的主管部门、房屋征收的委托、房屋征收与补偿工作的内部监督和外部监督等作了规定。

《条例》是在2001年《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称2001年《条例》）的基础上，结合当前的法律制度和工作实际制定的。与2001年《条例》的总则部分相比，《条例》的总则部分在内容上作了重大调整。主要表现在以下几个方面：

一是立法宗旨发生了重大变化。2001年《条例》主要从加强对城市房屋拆迁管理和保障建设项目顺利进行的角度来规定，强调了国家对于城市房屋拆迁活动的有效管理、突出了拆迁服从建设的一面，而对于保障行政相对人合法权益的立法宗旨不够突出。本《条例》在立法宗旨上首先强调了“规范”国有土地上房屋征收与补偿活动，表明这是一部规制政府行政权力合法行使的法规；其次强调了“维护公共利益”，表明这是一部维护国家利益和社会公共利益的法规；最后强调了“保障被征收房屋所有权人的合法权益”，表明这是一部保障民生和维护公民合法私有财产的法规。

二是征收补偿适用范围更加明确。2001年《条例》规定，在城市规划区内国有土地上实施房屋拆迁，并需要对被拆迁人补偿、安置的，适用本条例。这一规定意味着房屋拆迁既无目的的制约，亦缺少程序的规范。《条例》对此进行了修订并明确，征收补偿必须基于公共利益的需要，并且“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给予公平补偿”，确立了“无补偿则无征收”的“唇齿条款”。^①

^① 唇齿条款（Junktimklausel）是征收征用补偿的重要前提，它是指行政征收征用必须在法律规定了征收补偿的额度和种类时，才能进行，即“无补偿无征收”。

三是征收补偿原则更加贴近民意。2001年《条例》并未对征收和补偿活动的原则予以规定，特别是缺乏民主参与的制度设计。《条例》从多个角度体现了民主决策和民主参与。从内容上看，《条例》注重广泛听取社会公众意见和科学论证，规定了决策民主原则；注重保障被征收人的合法权益，规定了程序正当原则；注重吸收社会公众和利害关系人的意见和建议，规定了结果公开原则。

四是明确征收补偿主管部门的职责。2001年《条例》规定县级以上地方人民政府负责管理房屋拆迁工作的部门对本行政区域内的城市房屋拆迁工作实施监督管理。在执法实践中，建设单位是拆迁人，同时由于地方政府与建设单位之间的利益联系，导致出现了大量的暴力拆迁、血腥拆迁，极大地影响了政府的形象和公信力。《条例》改变了以前由建设单位拆迁的做法，规定市、县级人民政府确定的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。

五是规范房屋征收补偿的具体实施。《条例》明确了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。房屋征收部门应当对实施单位在委托范围内的行为负责监督，并且对其行为后果承担法律责任。同时，为了避免房屋征收实施单位从中获取不当利益，《条例》明确规定房屋征收实施单位不得以营利为目的。

六是加大内部监督和外部监督的力度。《条例》明确了对于征收和补偿行为的内部监督和外部监督机制。内部监督包括两个方面：一是级别监督。即上级人民政府对下级人民政府的监督。这种监督既可以是上级人民政府对下级人民政府的主动监督，也可以是被征收人向行政复议机关提出的行政复议。二是行政监察。即监察机关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。外部监督包括社会监督和司法监督。社会监督主要是指任何组织和个人对违反《条例》规定的行为，有权向有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门举报。司法监督主要是指被征收人对市、县级人民政府作出的房屋征收决定、补偿决定不服的，可以依法提起行政诉讼。

总则中规定的这些根本宗旨和基本原则贯彻了《条例》的始终，体现了《条例》最基本、最核心的内容。准确理解总则的内容，既有利于对《条例》其他部分具体内容的准确把握，也有利于《条例》在国有土地上房屋征收与补偿活动中的正确实施。

第一条 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。

【条文主旨】

本条是关于《条例》立法宗旨的规定。

【条文背景】

对于《条例》的立法宗旨，历史上经历了一个从侧重维护行政管理、维护国家意志到侧重保障公民合法权益、保障行政救济的不断演变、不断法治化的进程。

党的十一届三中全会以后，城市建设得到迅速发展，城市旧区改造步伐加快。为了规范城市土地上房屋的拆迁工作，1986年5月，中央开始进行城市房屋拆迁管理的立法工作。1991年1月18日，国务院第76次常务会议通过了《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称1991年《条例》）。2001年6月6日，国务院第40次常务会议通过了2001年《条例》。在不必要区分的场合，本书将上述两个条例统一表述为“原《条例》”。

原《条例》的立法宗旨体现了所保障的“权益”的序位。1991年《条例》第1条规定的立法宗旨是“为加强城市房屋拆迁管理，保障城市建设顺利进行，保护拆迁当事人的合法权益，制定本条例”。之所以制定条例主要“在于依靠高层次行政法规的权威，运用立法的手段，调整城市房屋拆迁中各种法律关系，把城市房屋拆迁纳入到法制的轨道，使城市房屋拆迁工作有序的、合理的实施，达到实现城市总体规划和社会经济发展的目标，又使拆迁当事人的合法权益受到保护”。^① 该条例的行政管理性、国家意志性色彩非常浓厚，不论是单位还是个人，凡是经过城市计划、规划、管理等部门批准的建设项目，均被假定为符合社会经济发展需要，都是国家意志的体现，因此，

^① 建设部房地产业司、体改法规司编：《城市房屋拆迁管理条例释义》，中国法制出版社1991年版，第12页。

个人利益必须服从国家利益，即服从拆迁的需要，而拆迁则是要服从城市建设。^① 该条例立法宗旨保障的权益序位是：“加强城市房屋拆迁管理——保障城市建设顺利进行——保护拆迁当事人的合法权益”，前两者是首要的宗旨，保护拆迁当事人的合法权益是次要的、末位的宗旨。可见，该条例可以称之为“保障拆迁实施的条例”。

2001年《条例》的立法宗旨发生了积极的变化。该条例第1条规定的立法宗旨是“为了加强对城市房屋拆迁的管理，维护拆迁当事人的合法权益，保障建设项目顺利进行，制定本条例。”“维护拆迁当事人的合法权益”的位序放在了“保障建设项目顺利进行”之前。这是因为，保护拆迁当事人的合法权益，是促进拆迁活动有序进行的需要，是激发拆迁人、被拆迁人与被拆迁房屋承租人参与城市建设的有利手段。如果拆迁人的合法权益得不到保护，会打击拆迁人的积极性，影响城市建设的顺利进行；如果被拆迁人的合法权益得不到保护，被拆迁人可能对拆迁产生抵触情绪，不但会导致拆迁活动和建设项目无法按计划完成，还会造成较为严重的社会问题。^② 该条例的保障权益的序位为“加强对城市房屋拆迁的管理——维护拆迁当事人的合法权益——保障建设项目顺利进行”。可见，该条例虽然关注到保障被拆迁人的合法权益问题，并将其在立法宗旨中的序位前移，但是其核心内容仍然在保障城市房屋拆迁、城市建设的顺利进行，对于被拆迁人的合法权益的保护强调不够。特别是将保障拆迁人和被拆迁人合法权益相提并论，淡化了条例保护弱者、保障权益的宗旨，在实际执行中一些地方为了保护地方利益和追求政绩，曲解相关规定，严重损害了被拆迁人的合法权益。

2004年3月14日，第十届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》。修正后的《宪法》第10条第1款和第3款规定：“城市的土地属于国家所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”第13条规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。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。”2007年3月16日，第十届全国人民代表大会第五次会议通过了《物

① 建设部房地产业司、体改法规司编：《城市房屋拆迁管理条例释义》，中国法制出版社1991年版，第13页。

② 国务院法制办农业资源环保法制司、建设部政策法规司、住宅与房地产业司编：《城市房屋拆迁管理条例释义》，知识产权出版社2005年版，第12页。

权法》。《物权法》第42条第1款和第3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。征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，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。”2007年8月30日，第十届全国人民代表大会常务委员会第29次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》。修改后的《城市房地产管理法》第6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。”宪法和法律明确规定了三点内容：国家实行法定征收制度；只有为了公共利益的需要，国家才能实施征收行为；征收应当依法给予补偿。而原《条例》只规定了拆迁制度，没有明确规定征收制度，且没有区分公益拆迁和商业拆迁，这就出现了与上位法相抵触的问题，也引发学术界和社会各界对《条例》合法性的广泛质疑。

2010年1月29日，国务院法制办会同住房和城乡建设部起草的《国有土地上房屋征收与补偿条例（征求意见稿）》（以下简称《条例（第一次征求意见稿）》）正式公开征求公众意见。2010年12月15日，上述机关在对第一稿进行修订后再次向全社会公开征求意见，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，该《条例》经国务院第141次常务会议原则通过，并于1月21日公布实施。制定该条例的总体思路是统筹兼顾工业化、城镇化和土地房屋被征收群众的利益，努力把公共利益同被征收人个人利益统一起来。^①可见，《条例》把公共利益和私人利益放在同等重要的位置，不能为了假定的公共利益而牺牲个人的合法利益。这在征收制度中是一个值得肯定的飞跃和进步。

【条文理解】

一、规范国有土地上房屋征收与补偿活动

国有土地上的房屋一般是城市等土地上的房屋，既是人们赖以生存和发

^① 参见《国务院法制办、住房城乡建设部负责人就〈国有土地上房屋征收与补偿条例〉有关问题答记者问》。

展的必不可少的物质资料，同时也是个人受到宪法和法律保护的重要财产。政府对国有土地上房屋实施征收，既与城市建设密切相联，又与公民的房屋所有权等重大的合法权益息息相关。原《条例》对于规范房屋拆迁行为、加强城市房屋拆迁管理和保障城市建设项目的顺利进行起到了一定的推动作用。但是，原《条例》的有关规定已经不符合宪法和法律的规定，不能适应当前社会经济发展的需要，主要的问题是：

1. 原《条例》违反上位法的相关规定。原《条例》的制定主体是国务院，其层级属于行政法规。根据《立法法》关于层级效力的规定，行政法规的效力低于宪法和法律。如果行政法规与上位法相抵触的，不产生相应的法律效力。如前所述，2004年《宪法修正案》、《物权法》和2007年修改后的《城市房地产管理法》均明确，只有为了公共利益才能实施征收，并且实行“无补偿则无征收”。2001年《条例》第2条规定，在城市规划区内国有土地上实施房屋拆迁，并需要对被拆迁人补偿、安置的，适用本条例。该条规定并未明确实施房屋拆迁的目的，也即没有明确征收国有土地上的房屋必须基于“公共利益”，对于拆迁行为的合法性未作出任何限制性规定。这种没有目的限制的拆迁行为，缺乏以权利制约权力的保障，必然导致行政机关滥用行政权力侵害公民合法的私产所有权，引发和增加了社会不稳定因素。

2. 原《条例》中政府的身份错位。由政府负责征收和补偿，是世界各国的通行做法，只有政府才拥有对土地和土地上房屋进行征收的权力。原《条例》的拆迁人是取得房屋拆迁许可证的单位，并负责对被拆迁人给予补偿、安置。而政府将拆迁人推到前台，隐身幕后，扮演着仲裁者角色。如果拆迁当事人达不成拆迁补偿安置协议的，经当事人（通常是拆迁人）申请，由房屋拆迁管理部门裁决。在行政裁决作出之后，如果当事人对裁决不服向法院提起行政诉讼，诉讼期间不停止拆迁的进行；如果当事人在规定的期间内没有提起行政诉讼又拒绝搬迁的，由房屋所在地的市、县人民政府责成有关部门强制拆迁，或者依法申请人民法院强制执行。可见，政府的身份既是仲裁员，又是运动员，明显违背公平原则，加剧了被拆迁人与政府之间的对立情绪，损害了政府的形象。

3. 原《条例》对于征收程序欠缺规定。原《条例》规定了拆迁管理，拆迁人在获得建设项目批准文件、建设用地许可证、国有土地使用权批准文件，并编制拆迁计划、拆迁方案之后，就可以申请房屋拆迁许可证。在这个程序中，没有公众的参与，没有利害关系人参与，也没有对拆迁行为的基本规范，

导致一些地方政府工作人员在拆迁工作中缺乏必要的公示等正当程序，工作方式简单粗暴，激化了矛盾。更有甚者，一些地方政府和拆迁人采用恐吓、殴打、停水、断水、阻断交通等方式搞暴力拆迁，严重侵害了被拆迁群众的合法权益，恶化了干群关系。

4. 原《条例》的自行强制拆迁一定程度上激化了矛盾。原《条例》规定，被拆迁人或者房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的，由房屋所在地的市、县人民政府责成有关部门强制拆迁，或者由房屋拆迁管理部门依法申请人民法院强制拆迁。在行政执法过程中，大多数的拆迁行为都是由政府组织的。由于裁决者自行强制执行自己的裁决，导致公信力严重不足，引发了不少矛盾甚至暴力事件。

为了解决上述问题，《条例》作了相应的调整和补充，主要体现在以下几个方面：

一是进一步规范国有土地上房屋征收与补偿活动。在征收程序方面，《条例》第8条规定了征收房屋的具体情形，第9条规定了征收房屋必须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等；第10条到16条规定了征收补偿方案、听证会、社会稳定风险评估、征收决定公告等程序规定。在补偿方面，《条例》第17条规定了补偿范围和补助、奖励办法；第18条规定了住房保障条件；第19条和第20条规定了被征收房屋价值的市场评估、房地产评估机构、房地产评估程序等；第24条规定了违法建筑的调查、认定和处理；第26条规定了补偿决定公告程序；第28条规定了申请人民法院强制执行程序。这些规定大体上都是在规范国有土地上房屋征收与补偿的行政程序。

二是完善相关法律责任。与原《条例》的法律责任针对拆迁人、接受委托的拆迁单位的单一责任不同，《条例》的“法律责任”一章，对各类违法行为进行了规定。《条例》针对行政执法过程中出现比较集中的问题作了具体的规定。例如，第31条规定了对于采取暴力、威胁或者违法规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁的违法行为的罚则。第30条规定了对于不履行《条例》规定的职责、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等行为的罚则，第33条规定了贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用等违法行为的罚则，第34条规定了房地产价格评估机构或者房地产评估师出具虚假或者有重大差错的评估报告等违法行为的罚则等。

二、维护公共利益

政府只有在特定的公共利益需要的情况下才能动用公权力强制剥夺私人财产。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用，对其房屋财产的限制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。原《条例》缺乏对公共利益目的性的要求，在实践中产生了一些问题，主要是：

1. 原《条例》缺乏公共利益的目的限制。如前所述，原《条例》对于城市房屋拆迁没有任何目的限制，或者说强调了保障建设项目的顺利进行。《物权法》等法律虽然明确规定了征收需要在公共利益的范围内进行，但是由于当时原《条例》尚未修改，该目的限制条款在城市房屋拆迁过程中没有得到很好的贯彻。也有一些地方政府打着“公共利益”的旗号大搞卖地拆迁，片面追求政绩，维护个别开发商的商业利益，在社会上造成了非常不良的影响。

2. 原《条例》不区分公益拆迁和商业拆迁。原《条例》由于缺乏对不同性质的拆迁的区分，使公共利益变成了一个什么都可以往进装的筐，导致政府为了商业利益也征收土地和财产。政府最经常的理由是发展经济，而发展经济通常被假定为符合“公共利益”。这种不区分公益拆迁和商业拆迁的行为实际上损害了公共利益。

3. 原《条例》的拆迁行为实质上是征地行为。原《条例》规定的城市拆迁的步骤是政府向原国有土地使用者征收国有土地使用权，向被拆迁的个人和单位支付一定数量的补偿安置费，之后政府以划拨或者出让的方式再将国有土地使用权提供给新的土地使用者。从私人财产角度而言，城市房屋所有权人不仅享有房屋所有权，而且还享有房屋所占土地的土地使用权以及与房屋有关的其他财产权利。从现象上看，城市房屋拆迁是拆迁房屋，实质上是征地行为。而征地行为必须符合公共利益的需要，因此，有关“拆迁”的内容必须予以修订。

可见，要真正维护好公共利益，就必须删除有关“拆迁”的条款，明确公益征收的范围和标准，防止公共利益泛化和虚化，只有这样，才能真正推动城市建设的健康发展。《条例》从以下几个方面体现对公共利益的维护：

一是明确公共利益目的。《条例》第2条规定，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给予公平补偿。这一规定与《宪法》、《物权法》有关“为了公共利益目的”的相关规定统一

起来。

二是列举公共利益的情形。《条例》第8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，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：（1）国防和外交的需要；（2）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；（3）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；（4）由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；（5）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；（6）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。列举公共利益对于真正维护公共利益，防止出现冒“公共利益”之名行商业利益之实的违法情形将起到一定的规范作用。

三是对被征收人设定若干配合义务。例如，《条例》第15条规定了被征收人对于调查登记的配合义务，即房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。第16条规定了被征收人在房屋征收范围确定后的不作为义务，即房屋征收范围确定后，不得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等。第27条第2款规定了被征收人的搬迁义务，即作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予补偿后，被征收人应当在补偿协议约定或者补偿决定确定的搬迁期限内完成搬迁。

四是规定了申请人民法院强制执行程序。《条例》第28条规定，被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。这一规定取消了行政自行强拆，明确了申请人民法院强制执行，有利于提升强制执行的公信力和公共利益的实现。

五是规定了阻碍合法征收补偿工作行为的罚则。例如，《条例》第32条规定了对采取暴力、威胁等方法阻碍依法进行的房屋征收补偿工作的违法行为的罚则。该条目的在于对依法实施的房屋征收补偿工作予以维护，对阻碍依法征收补偿的行为也必须依法处理。

三、保障被征收房屋所有权人的合法权益

被征收人是征收活动的主要参与者和利害关系人。征收本质上是一种国家强制行为，如果被征收人的合法权益不能得到保护，不仅会导致被征收人