

立法理念与制度逻辑

——国有土地上房屋征收与补偿制度研究

鄢 斌 / 著

 科学出版社

华中科技大学文科学术著作出版基金资助

立法理念与制度逻辑

——国有土地上房屋征收与补偿制度研究

鄢 斌 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

从《国有土地上房屋征收与补偿条例》实施情况看,征收征用中公共利益扩大化、程序不规范、补偿不合理等制度瑕疵引发的社会问题比较突出。需要进一步合理界定征收征用适用的公共利益范围,细化征收征用法定权限和程序。本书深入研究了国有土地上房屋征收的立法宗旨,按照“三个有利于”的原则界定了国有土地上房屋征收的法律原则;根据修订后的《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政强制法》《中华人民共和国立法法》等上位法的规定,对房屋征收的范围、补偿标准、评估办法和征收与补偿的程序设定等进行了深入剖析。同时,在对《国有土地上房屋征收与补偿条例》实施效果评价的基础上,结合全国典型城市征收实务和地方立法的经验,提出了房屋征收与补偿相关制度完善和立法修改的建议。

本书的主要读者对象为政府及相关部门、征收实施单位以及参与房屋征收实践的各方人员,对房屋征收专业感兴趣的研究者、学生和社会各界人士等。

图书在版编目(CIP)数据

立法理念与制度逻辑:国有土地上房屋征收与补偿制度研究 / 鄢斌著.
—北京:科学出版社,2018.6
ISBN 978-7-03-057776-4

I. ①立… II. ①鄢… III. ①国有土地-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(2018)第126242号

责任编辑:刘英红 易嘉宁 / 责任校对:郑金红
责任印制:吴兆东 / 封面设计:黄华斌

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

http://www.sciencep.com

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年6月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2018年6月第一次印刷 印张:11 3/4

字数:202 000

定价:80.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



作者简介

鄢斌（1976 年—）男，湖北武汉人，法学博士，华中科技大学副教授，执业律师。1999 年毕业于华中科技大学（原华中理工大学）政法系经济法专业，获法学学士学位；2002 年、2008 年于中南财经政法大学法学院先后获得经济法学硕士、民商法学博士学位。1999 年取得律师资格，2001 年获准执业。2014 年遴选为首批“双千计划”成员。现任教于华中科技大学，兼任中国法学会环境资源法研究会理事、中国环境科学学会环境法专业委员会常务委员、湖北省城市管理研究会理事。

前 言

中国共产党第十八次全国代表大会以后，我国经济步入新常态，中央对社会经济发展、改善民生需求提出了新的要求。十八届三中全会提出，要实现发展成果更多、更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，更好满足人民需求。当前是实现中华民族伟大复兴梦、全面建成小康社会的关键时期，以公共利益需要为目的的城市房屋征收问题无疑是社会公众最关心的现实利益之一。2015年12月18日~21日召开的中央经济工作会议明确提出：改革开放要向纵深迈进，民生要持续改善，社会大局要保持稳定。2016年2月21日，中共中央、国务院发布了《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（以下简称《规划意见》），要求在经济发展新常态下，把城市规划好、建设好、管理好，促进以人为核心的新型城镇化发展。有序的城市房屋征收已经成为城市合理规划建设和城市经济社会稳定发展的中心工作之一。

2016年11月4日，中共中央、国务院印发了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》（以下简称《产权意见》）。《产权意见》明确阐明：“产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求，是经济主体财产权的有效保障和实现经济社会持续健康发展的基础。”完善财产征收征用制度是增强人民群众财产财富安全感、增强社会信心的重要手段之一。《产权意见》对完善产权保护制

度、推进产权保护法治化的相关工作进行了全面部署，在“完善财产征收征用制度”部分明确提出了完善房屋征收征用法律制度、着力解决征收征用程序不规范等问题、完善政府守信践诺机制、完善国家补偿制度等要求。2017年，中国共产党第十九次全国代表大会明确提出要“更加自觉地维护人民利益，坚决反对一切损害人民利益、脱离群众的行为”，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出“全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”。2018年，中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议进一步指出，要增强“四个意识”，坚定“四个自信”，要“不折不扣抓好党中央决策部署贯彻落实，依法依规保障改革”。^①

2011年1月21日，国务院颁布了《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《征收与补偿条例》），明确了房屋征收适用的公共利益需要的范畴，确立了征收补偿原则，从征收主体、征收程序、征收补偿、强制执行等多个方面完善了征收与补偿制度。《征收与补偿条例》实施六年来，各地积极落实法律制度规定，研究出台配套法规政策，逐步健全工作机制，不断加大房屋征收工作力度，着力确保房屋征收工作依法、平稳、有序推进。从各地实践来看，《征收与补偿条例》在对规范国有土地上房屋征收与补偿活动、赋予地方人民政府因地制宜制定并执行补偿政策、保障被征收人合法权益方面发挥了十分重要的作用，对保障公共利益的需要、促进国民经济和社会的发展、改善民生，做出了重大贡献。

《征收与补偿条例》对指导和规范我国房屋征收实践发挥了重要作用，但是并不能充分满足现阶段社会公众财产权益保障的需求，与党中央加强产权保护的要求也存在一定的差距。在其贯彻执行过程中，《征收与补偿条例》的一些不足之处也不可避免地显现出来。《征收与补偿条例》的有些规定过于原则性，有些规定缺失，有些规定有歧义，相关配套规定也不完善。本书拟从理论和实务两方面对此进行研究，并提出合理化的制度修正建议。

本书主要在中华人民共和国住房和城乡建设部（以下简称住建部）委托项目“《国有土地上房屋征收与补偿条例》修定研究”的基础上完成。原课题组负责人中南财经政法大学公共管理学院王玥博士及课题组成员罗信、陶玉琼、白杨、操玥、郭之涛、姚葭、张霄扬、袁绍中、熊星雨等承

① 新华社：《中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报》，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0228/c64094-29840241.html>。

担了调研和资料收集工作；课题专家组成员武汉市国土资源与规划局吴世德先生、华中师范大学公共管理学院卢新海教授、华中科技大学公共管理学院谭术魁教授等对本书的主要观点提出了宝贵的修改建议；项目评审专家方世荣教授、刘大洪教授、曹海晶教授、祝捷教授、方道茂主任、张泽涛庭长等提出的建设性意见对本书的写作裨益良多。成书之际，对上述师友一并致谢。

目 录

第1章 我国房屋征收与补偿制度的基本概念	1
1.1 我国房屋征收制度的历史沿革	1
1.2 我国房屋征收与补偿制度的立法理念	7
第2章 完全补偿——房屋征收与补偿的基本原则	14
2.1 房屋征收补偿原则的类型与制度实践	14
2.2 完全补偿原则在房屋征收立法中的优位	17
2.3 我国房屋征收确立完全补偿原则的必要性	19
第3章 公共利益——房屋征收合法性的基础	23
3.1 公共利益的概念表达	23
3.2 公共利益的判定原则与基本类型	35
3.3 我国房屋征收中公共利益范围	40
第4章 程序正义——房屋征收合理性的制度保障	54
4.1 房屋征收程序正义的基本内涵与制度要求	54

4.2	征收程序正义实现的制度借鉴	62
4.3	我国房屋征收程序非正义的矫正	64
第5章	房屋征收补偿的范围与标准	71
5.1	房屋征收补偿的理论基础与实践经验	71
5.2	我国房屋征收补偿范围与制度重构	78
5.3	我国房屋征收补偿的标准制度实践与反思	93
第6章	房屋征收与补偿的评估	98
6.1	房屋征收与补偿评估的法律渊源	98
6.2	房屋征收评估的制度构成	103
6.3	我国房屋征收评估制度现状与发展方向	110
第7章	房屋征收决定的公告与实施	120
7.1	征收决定公告及其法律性质	120
7.2	征收补偿方案的制订与执行	124
7.3	征收决定的强制执行	126
第8章	房屋征收中的社会稳定风险控制	136
8.1	房屋征收社会稳定风险的发生机理与动因	136
8.2	房屋征收社会稳定风险评估	142
8.3	房屋征收社会风险控制的制度建构	145
第9章	我国房屋征收专门性立法的评价与建议	148
9.1	《征收与补偿条例》的进步意义	148
9.2	《征收与补偿条例》实施中的制度经验与不足	153
9.3	《征收与补偿条例》的修改建议	156
	参考文献	169

第 1 章

我国房屋征收与补偿制度的 基本理念

以土地价值为中心的不动产立法理念并非仅在我国生根发芽。国外各国不动产征收法律条文的逻辑结构及文本样式虽然多有差异，但均把保障土地价值作为立法的中心理念贯穿征收法律的始终，法律条文围绕着土地所有权、土地使用权价值进行制度设计，法条逻辑结构、现实法律效果皆体现了以土地价值为中心的不动产立法理念。

1.1 我国房屋征收制度的历史沿革

房屋征收较早就在世界范围内开始了制度实践。中华人民共和国成立以来，我国房屋征收制度经历了从土地征收到房屋征收的发展过程。

1.1.1 典型国家和地区房屋征收与补偿制度

原联邦德国 1953 年 8 月 3 日颁布的《建筑用地取得法》，是以《普鲁士土地征收法》为基础演化而来的，其立法思想、法条文本式样均是对以土地价值为中心的立法理念进行的制度设置。法国 1977 年颁布的《公用征

收法典》^①则是依照《法国民法典》第 518~521 条“依其性质而为不动产的财产通常包括：土地、建筑物、固定于支柱以及属于建筑物之一部分的风磨、水磨、连于根系而尚未收割的庄稼、树上尚未摘取的果实、尚未伐倒的矮树木和高大树木”的规定具体化得来的。法国法律中规定上述财产均可作为公用征收的对象，排在建筑物之前的征收对象仍然是土地。日本 1951 年 6 月 9 日颁布的《土地征收法》以解决公用事业用地问题为出发点。^②韩国、新加坡在 20 世纪 60 年代均颁布了《土地征收法典》。我国香港地区 1889 年承袭了英国的《土地征收条例》，1997 年回归后重新修订颁布的《收回土地条例》中征收土地的前提也是以公共利益的需要为目标的，征收对象主要是土地及土地上附着的房屋。我国台湾省 2000 年颁布的《土地征收条例》，也是直接将土地作为征收对象的。^③

以征收行为的定义和征收对象为切面，通过对典型国家和地区土地征收与补偿制度的考察，不难发现征收行为的定义和征收对象的所指均是农村土地征收、城市土地征收制度的相统一。我国台湾省的《土地征收条例》第四条明确规定：“有下列各款情形之一者，得为区段征收：新设都市地区之全部或一部，实施开发建设者；农村小区为加强公共设施、改善公共卫生之需要或配合农业发展之规划实施更新者；非都市土地实施开发建设者；旧都市地区为公共安全、卫生、交通之需要或促进土地之合理使用实施更新者。”显然，我国台湾省的《土地征收条例》中城市征收的目标均是和农村征收一样的，将征收的对象指向土地而非房屋。

以补偿制度为切面进行观察，同样可以看出在征收过程中对于被征收人的补偿范围界定及其相关补偿制度均围绕土地价值及土地附着物价值设计。我国台湾省的《土地征收条例》第三十条规定，“被征收之土地，应按照征收当期之公告土地现值，补偿其地价。在都市计划区内之公共设施保留地，应按毗邻非公共设施保留地之平均公告土地现值，补偿其地价”，这是关于补偿地价的基准及加成补偿规定。第三十一条规定，“建筑改良物之补偿费，按征收当时该建筑改良物之重建价格估定之。农作改良物之补偿费，于农作改良物被征收时与其孳息成熟时期相距在一年以内者，按成熟时之孳息估定之；其逾一年者，按其种植及培育费用，并参酌现值估

① 王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社 1998 年版，第 365~410 页。

② 张先贵：《不动产征收立法取向之抉择：土地中心抑或房屋中心——以〈国有土地上房屋征收补偿条例〉为分析样本》，《河北法学》2012 年第 5 期，第 122~130 页。

③ 宋均梅、陈利根：《我国台湾地区的土地征收制度》，《国土资源科技管理》2005 年第 6 期，第 10~14 页。

定之”，这是对于建筑改良物及农作改良物的补偿费规定。第三十二条规定，“征收土地公告前已领有建筑执照或于农地上为合法改良土地，依第二十三条第一项规定停止工作者，其已支付之土地改良费用，应给予补偿”，这是对于土地改良物的补偿规定。第三十三条规定，“建筑改良物原供合法营业之用，因征收而致营业停止或营业规模缩小之损失，应给予补偿”，这是对于合法营业损失的补偿规定。显然，我国台湾省的城市土地补偿制度涉及了土地价值、土地附着物价值、可预期损失价值三个方面。

在土地征收与补偿方面，原联邦德国的制度规定具有较强的示范性。《德意志联邦共和国基本法》第14条规定：“财产之征收，必须为公共福利始得为之，其执行，必须根据法律始得为之，此项法律应规定赔偿之性质与范围，赔偿之决定应公平衡量公共利益与关系人之利益，赔偿范围如有争执，得向普通法院提起诉讼。”根据《联邦建筑法》规定，土地征收补偿范围，主要有实体损失补偿、其他财产损失补偿与负担损失补偿三种。所谓实体损失补偿，是指对被征收土地及其他征收的“标的的价值”的补偿。《联邦建筑法》第95条规定，“实体损失的补偿标准是征收官署决定征收计划时的市价”，第142条规定：“所谓市价是指在通常交易的情况下，该被征收的土地与其他标的具有的法律权利，事实特征，其他状况及其所在的地点，所具有的价值，特殊与个人关系，在计算该被征收土地与其他标的时，不予以考虑。”德国法律中规定所谓其他财产损失补偿，是指实体补偿之后，财产权人仍有的损失。营业损失补偿、残余地补偿与迁徙费补偿都属于此列。《联邦建筑法》第96条列举了三种其他损失补偿的种类：①对目前财产权人的职业、营业能力以及其欲达成的工作，造成暂时持续性的损害，但是这一损失额以在另一块土地上进行与目前同等的利用所产生的花费为限；②因征收使得征收剩余的土地，或是使得与征收土地有空间及经济上密切关联的财产权，产生价值上的减损；③因迁居所引起的必要的迁徙费用。^①对于营业损失的补偿最高额，不能超过将另一块土地重建为原来品质的必要花费，也就是不能超过重建费用。关于残余地的补偿，依照德国法院实务，若是对于已征收部分的市价补偿，已经超过原有整块土地的实际价值很多，就不可以另外提起独立的残余地补偿。这是因为德国自帝国法院时代，就采取所谓的差额算法，这种算法是将整块不动产在征收前的市价减去部分征收，所得的差额便是应支付的已征收部分土地的补偿费与剩余土地的所失利益的总和。迁徙费的补偿，主要包

① 武光太：《德国土地征收补偿制度及企示》，华律网，<http://www.66law.cn/lawarticle/12721.aspx>。

括营业体在迁徙过程中必要的开销,诸如运费、保险费、人员安置费、找寻店面的费用及装修费用等。德国征收补偿中所谓负担损失补偿,指因征收而解除的租赁契约,或是该契约的解除(或中止)是因为该房屋即将被整建或强制更新,以致无人承租或是致使闲置无用,这将使财产权人短暂的失去租金的收入,应给予补偿;以及因此承租人或承租人因被解约,必须迁居及暂时另觅居处而所需迁徙费等的损失,都被包括在特别负担的范围之内。

以德国为代表的征收土地补偿制度,是围绕土地价值这个核心点的制度设计,其他财产损失补偿和负担损失补偿则是建立在实体损失补偿之上的。《联邦建筑法》第95条明确规定实体损失补偿依据是被征收土地及其他征收的“标的的价值”在征收官署决定征收计划时的市价。该规定进一步表明《联邦建筑法》在征收土地和设计征地补偿制度时是秉持“土地中心主义”的理念对土地价值进行的补偿。

综上所述,典型国家和我国台湾、香港地区不动产征收都以土地价值为核心要素进行征收补偿制度构建,并通过征地补偿行为将土地所有权价值或土地使用权价值予以凸显,立法秉持的是“土地中心主义”的价值理念。

1.1.2 我国以土地为中心的征收制度的建立与发展

土地征收制度与国家土地所有权制度紧密相关。中华人民共和国成立初期,随着土地改革的基本完成,农村土地除依法属于国家所有的以外,均属于农民私人所有。^①政务院于1953年发布了中华人民共和国第一部比较完整的土地征用规则——《国家建设征用土地办法》,当时征收的对象是个体农民所有的土地。1954年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第13条规定了“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定的条件,对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或收归国有。”20世纪50年代中期,中国开始推行农业合作化运动,随着农业合作化运动的完成,我国土地所有权的基本法律模式——城镇土地国有土地所有制和农村集体所有制业已形成。^②1958年对原有的《国家建设征用土地办法》进行修订并重新颁布施行《国家建设征用土地办法》,1975年《宪法》和1978年《宪

① 王卫国:《中国土地权利研究》,中国政法大学出版社1997年版,第59页。

② 郭洁:《土地资源保护与民事立法研究》,法律出版社2002年版,第298页。

法》确定了国有土地不可转让原则，自此明确了我国土地所有权流动的明显单向性，凸显出两种土地所有权之间法律地位的差别。宪法的这一规定对我国后续的土地立法产生了重要影响。

1982年，《宪法》取消了1954年《宪法》中的“征购”与“收归国有”形式，仅保留了“土地征用”一项规定。20世纪80年代初，我国实行家庭联产承包责任制，土地所有权与承包经营权相分离对集体所有土地征收利益分配产生了影响。1982年5月，国务院公布施行的《国家建设征用土地条例》首次比较系统地提出了集体土地征用的概念，规定了征用补偿主要包括土地补偿费、青苗及地上附着物补偿费、安置补助费，同时还规定了劳动力安置和“农转非”制度。1986年，《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）出台，该法将相关土地管理从行政立法上升到了国家法律层面，《国家建设征用土地办法》则同步废止。2004年1月国土资源部发布了《征用土地公告办法》，2004年5月同步实施《土地资源听证规定》，2004年10月国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》。2004年11月国土资源部发布《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》。随着我国土地立法的不断完善，相应的土地征收制度也逐步建立起来。

在城市房屋征收领域，1991年3月，国务院颁布《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《拆迁条例》），并于2001年6月对该条例进行了修订。随着2007年出台的《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）的实施，我国基本确立了以宪法为纲领，以土地管理法、物权法为基础的土地征收制度的框架。近年来，随着我国社会主义市场经济体制建设和城镇社会工业化、城市化进程的加快，我国的土地征收制度也在不断调整中。

1.1.3 我国以房屋征收为核心的征收制度的建立

1991年3月22日，《中华人民共和国城市规划法》正式实施。与之配套，国务院发布了规范城市房屋拆迁为主要内容的《拆迁条例》。该条例对我国城市房屋拆迁的管理体制、审批权限和程序、补偿安置原则、法律责任等做出了规定。随着《拆迁条例》的出台，司法部和最高人民法院也相继出台了规范拆迁行为与拆迁诉讼的相关规定和司法解释，各省、自治区、直辖市也依国务院的拆迁法规并结合本地的实际情况制定了地方性法规、拆迁办法或者细则规定。

伴随着我国城市化的加速，以商品房取代过去的福利房分房制度成为

趋势。为顺应房地产市场高速发展的需要,1994年7月5日,我国颁布实施《中华人民共和国城市房地产管理法》。为顺应《中华人民共和国城市房地产管理法》的要求,2001年6月6日,国务院第40次常务会议对《拆迁条例》进行了修订并同步实施。

修订后的《拆迁条例》,首次提出了产权人也属于安置当事人的范围,并予均衡安置与补偿,确立了合理处理产权人与使用人的法律关系。这就较好地解决了在转型过渡阶段及旧《拆迁条例》下房屋产权人权利即房屋出租人权利得不到保护的问题,现使用人的安置问题仍然是立法的重点保障对象。随着社会经济的发展和法制的不断健全,旧《拆迁条例》的一些规定已经明显不能适应新形势的需要。2001年《拆迁条例》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”的位置顺序被放到了“保障建设项目顺利进行”之前。这是因为,依法维护拆迁当事人的权利与利益,是保障拆迁活动顺利开展的必然要求。如果无法有力地保护拆迁当事人的合法权益,将会严重打击被拆迁人的积极性,导致被拆迁人对拆迁产生抗拒情绪或行为,不仅会导致拆迁活动无法顺利进行,还会产生严重的社会问题。同时,从该条例保障权益的序位可以看出,该条例尽管已经开始关注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和城市建设的顺利进行,对被拆迁人的合法权益的保护强调不够。

修订后的《拆迁条例》明确了可以采取货币补偿方式,对保护房屋所有权人的合法权益起到了非常重要的作用。该条例在拆迁补偿方式和拆迁补偿标准立法上取得的重大进步,主要表现在确立了被征收房屋价值的房地产价格评估制度,这也是新旧《拆迁条例》补偿安置以“人”为主转变为以“物”为主的必然要求,进一步完善了拆迁管理制度,保护了被拆迁人的利益,在一定程度上体现了公平、等价有偿的司法精神。

2004年3月,第十届全国人民代表大会第二次会议通过了《宪法修正案》,《宪法修正案》第十三条“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”,明确了国家实行征收征用要给予补偿。2007年实施的《物权法》第四十二条对此加以明确,“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,应当依法给予补偿”。

由于《物权法》第四十二条的规定与国务院2001年修订的《中华人民

共和国城市房屋管理法》的有关规定不一致,为了防止城市房屋征收工作开展不顺,2007年8月30日全国人民代表大会常委会第二十九次会议对《中华人民共和国城市房屋管理法》进行了修改,在第一章总则中增加一条: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,并维护被征收人的合法权益。

为有效保护被拆迁人权益,2011年1月21日,国务院根据新的上位法的规定,颁布了《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下称《征收与补偿条例》)。《征收与补偿条例》首次规定公共利益成为国家征收的基本目的,并构建了较以往更加科学的房屋征收的决策机制;赋予被征收人对于房屋价值的定价和议价的话语权,使土地供给制度更加的市场化;对征收程序和补偿标准进一步完善,程序正义得以彰显。

《征收与补偿条例》颁布后,对过去业已形成的拆迁模式形成了一定的冲击:一是原有规章、制度中的征收补偿主体、公共利益、强制拆迁等规定均与新条例直接冲突,这将给各地依据旧条例及在地方政绩观影响下的建设项目带来不确定性风险;二是新《征收与补偿条例》对公共利益范围有了比较明确的界定,这使“旧城改造为目的,城市房屋拆迁是手段”的模式得以确定,也意味着政府再也不能开展带有商业性质的大拆大建的旧改模式,在当前各级政府土地财政效应明显的情况下,如何处理好这个问题则需要其根据新条例的要求做出调整。

1.2 我国房屋征收与补偿制度的立法理念

我国房屋征收与补偿制度的价值立场主要体现在《征收与补偿条例》第一条的规定,“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”。

1.2.1 征收与补偿以房屋为中心

《征收与补偿条例》房屋中心主义的指导思想导致《征收与补偿条例》的立法理念与实践产生了较大的冲突,得失参半。

相较于《拆迁条例》而言,《征收与补偿条例》将原来的“拆迁”转变为“征收”。从语义上讲,“拆”字释义为“是指将土地上原有的建筑物或其他必须拆除物拆除”,“迁”字释义为“对原土地使用者的暂时或永久迁移”。“拆迁”的整体含义是:“因建设需要,拆除单位或居民房屋,使迁往别处,或暂迁别处俟新屋建成后回迁。”而新华字典对于“征

收”的定义是“征收主体国家基于公共利益需要，以行政权取得集体、个人财产所有权并给予适当补偿的行政行为”。

通过文义解释不难看出，“拆迁”的指向对象只能是房屋，而“征收”的指向对象不仅包括房屋，还涵盖了土地使用权。以“征收”取代“拆迁”，并按照征收法律关系设计具体制度、规则，对于厘清征收过程中政府与被征收人的关系，以及征收决定程序设计、补偿制度、评估制度有着无可估量的影响。尤其重要的是，用词的变化正确地反映了征收关系的本质在于取得承载房屋的土地的使用权。

尽管如此，《征收与补偿条例》第一条将征收房屋和收回土地使用权分别规定还是存在显著的不足。《宪法》规定“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”。《物权法》第四十二条规定“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”。显然，在物权法上，征收的对象是房屋及其他不动产，这正是以土地价值为中心的不动产立法理念的体现。《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十二条规定：“国家对土地使用者依法取得的土地使用权不提前收回。在特殊情况下，根据社会公众利益的需要，国家依照法律程序提前收回，并根据土地使用者已使用的年限和开发、利用土地的实际情况给予相应的补偿。”《土地管理法》第五十八条规定：“有下列情形之一的，由有关人民政府土地主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：（一）为公共利益需要使用土地的（二）为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的；（三）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的（四）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的（五）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。依照前款第（一）项、第（二）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。”《物权法》第一百二十条规定：“因不动产或者动产被征收、征用致使用益物权消灭或者影响用益物权行使的，用益物权人有权依照本法第四十二条、第四十四条的规定获得相应补偿。”第一百四十八条规定：“建设用地使用权期间届满前，因公共利益需要提前收回该土地的，应当依照本法第四十二条的规定对该土地上的房屋及其他不动产给予补偿，并退还相应的出让金。”

由上可知，基于房地一体主义提前收回被征收房屋及相应的国有土地使用权，对于被征收人丧失的房屋所有权及相应的国有土地使用权要给予