



Laws & Regulations on House Expropriation and Compensation

# 拆迁补偿 法律全书

## ——征收、评估、补偿、执行

(实用版)

征收与补偿  
(房产)评估  
(强制)执行  
纠纷解决

覆盖绝大部分省市的地方政策文件

\*\*\*



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

最新版



Laws & Regulations on House Expropriation and Compensation

# 拆迁补偿 法律全书

## ——征收、评估、补偿、执行

(实用版)



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

拆迁补偿法律全书:征收、评估、补偿、执行:实用版 / 法律出版社法规中心编. —2 版. —北京:法律出版社, 2014. 9

(热点领域法律全书实用版系列)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6739 - 1

I. ①拆… II. ①法… III. ①房屋拆迁—土地征用—  
补偿—基本知识—中国 IV. ①D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 189861 号

©法律出版社·中国

责任编辑/张 戢

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/787 毫米×960 毫米 1/16

印张/18.75 字数/410 千

版本/2014 年 10 月第 2 版

印次/2014 年 10 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 - 6739 - 1

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 编辑出版说明

在我国加快推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程中,已经有越来越多的领域被法律所规范,越来越多的纠纷需要通过法律来解决。随着中国特色社会主义法律体系的基本构建,法律已经全面渗透到社会生活的各个领域,每个人都自觉不自觉地生活在法律的规范范围内。为满足社会各界人士对各类专题法规学习、了解、查询的需求,我们精心编辑出版了这套“热点领域法律全书(实用版)”。本书以法律法规、司法解释等各类法律文件为主线,突出“实用”的特色,穿插重点法律导读、重点条文解读、重要文件解读、实用文书、实用图表、地方政策文件等内容,以为各领域相关读者提供最为全面、实用的法律信息。

### (一) 全面收录各类法律文件,涵盖拆迁领域的各个方面。

本书全面收录了国有土地上房屋征收(原拆迁)相关核心法律、行政法规、司法解释、行政规章等各层级法律文件,内容细分为征收与补偿、评估、执行、纠纷解决、相关规定五个部分,内容翔实丰富。

### (二) 全面覆盖 31 省市的地方政策文件,为各地读者查询本地文件提供便利。

本书特别收录了全国 31 省市中的绝大部分在拆迁方面的地方性法规、地方政府规章、地方政府及其工作部门规范性文件。这些文件对当地的实际情况更具指导性和可操作性。同时其中的先进经验,也可以供其他地方政府、立法部门结合本地实际情况制定文件规范时参考。

### (三) 突出“实用”特色,附加更多配套内容。

为帮助读者全面、深入理解拆迁相关重点法条、重点文件,本书附加以下实用内容:(1)对重点法律法规附加导读,介绍该法律文件的大致内容;(2)对核心法律文件逐条解读,详细介绍法律适用的要点、法律规定的原由、重点词句的理解等;(3)对重点文件附加官方解读,选取重点政策发布时的领导讲话、答记者问等内容并加以编辑,向读者详细介绍重点文件的内涵;(4)根据实际需要穿插“实用文书”或“实用图表”,帮助读者解决实际问题。

囿于编者水平所限,本书可能存在种种不足,还望读者在使用过程中不吝赐教,提出您的宝贵意见,以便本书继续修订完善。

法律出版社法规中心  
2014 年 8 月

# 目 录

## 一、征收与补偿

|                                                                                   |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 《国有土地上房屋征收与补偿条例》导读 .....                                                          | ( 1 )  |
| ★ * 国有土地上房屋征收与补偿条例(2011. 1. 21) .....                                             | ( 2 )  |
| 国务院法制办、住房和城乡建设部负责人解读《国有土地上房屋征收与补偿条例》 .....                                        | ( 10 ) |
| 住房和城乡建设部关于推进国有土地上房屋征收与补偿信息公开工作的实施意见(2012. 5. 30) .....                            | ( 12 ) |
| 【地方法规、政策】                                                                         |        |
| 北京市国有土地上房屋征收与补偿实施意见(2011. 5. 27) .....                                            | ( 13 ) |
| 北京市国有土地上房屋征收与补偿中住房保障优先配租配售管理办法(2011. 11. 2) .....                                 | ( 15 ) |
| 北京市国有土地上房屋征收停产停业损失补偿暂行办法(2011. 11. 18) .....                                      | ( 16 ) |
| 北京市高级人民法院关于《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前已取得拆迁许可证项目所涉案件有关审判、执行工作的若干意见(试行)(2011. 6. 10) ..... | ( 17 ) |
| 北京市住房和城乡建设委员会关于国有土地上房屋征收与补偿中有有关事项的通知(2012. 7. 12) .....                           | ( 19 ) |
| 上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则(2011. 10. 19) .....                                           | ( 23 ) |
| 上海市住房保障和房屋管理局关于贯彻执行《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》的若干意见(2012. 4. 10) .....                  | ( 31 ) |
| 上海市住房保障和房屋管理局关于贯彻执行《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》若干具体问题的意见(2012. 4. 12) .....              | ( 33 ) |
| 天津市人民政府关于贯彻实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关事项的意见(2011. 6. 1) .....                            | ( 35 ) |
| 黑龙江省国有土地上房屋征收与补偿规范化工作规程(2013. 8. 12) .....                                        | ( 36 ) |
| 吉林省人民政府办公厅关于贯彻《国有土地上房屋征收与补偿条例》的指导意见(2011. 5. 4) .....                             | ( 42 ) |
| 辽宁省人民政府办公厅关于贯彻落实《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关问题的通知                                           |        |

\* 加★的文件,表明为本书的核心法律依据,在正文中对相关重点条文有详细解读。

|                                                                    |      |
|--------------------------------------------------------------------|------|
| (2011.9.1) .....                                                   | (44) |
| 内蒙古自治区人民政府办公厅关于贯彻落实国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》有<br>关事宜的通知(2011.6.30) ..... | (45) |
| 河北省国有土地上房屋征收与补偿实施办法(2012.6.26) .....                               | (47) |
| 河南省实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》若干规定(2012.4.15) .....                         | (52) |
| 山东省人民政府办公厅关于贯彻实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关问题的通知<br>(2011.5.26) .....       | (54) |
| 山东省国有土地上房屋征收停产停业损失补偿办法(2011.7.4) .....                             | (56) |
| 山东省国有土地上个人住宅房屋征收优先住房保障办法(2011.7.4) .....                           | (56) |
| 安徽省人民政府办公厅关于切实做好《国有土地上房屋征收与补偿条例》贯彻实施工作的<br>通知(2011.4.7) .....      | (57) |
| 江苏省贯彻实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》若干问题的规定(2011.7.8) .....                     | (58) |
| 浙江省国有土地上房屋征收与补偿条例(2014.5.28) .....                                 | (60) |
| 浙江省人民政府关于贯彻实施国有土地上房屋征收与补偿条例的若干意见(2011.8.3) .....                   | (66) |
| 湖北省人民政府办公厅关于贯彻落实《国有土地上房屋征收与补偿条例》的通知(2011.<br>5.4) .....            | (68) |
| 湖南省实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》办法(2014.2.22) .....                           | (69) |
| 江西省人民政府办公厅关于贯彻落实《国有土地上房屋征收与补偿条例》的通知(2011.<br>4.14) .....           | (73) |
| 福建省实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》办法(2014.3.25) .....                           | (74) |
| 福建省国有土地上房屋征收与补偿工作流程(2012.8.16) .....                               | (77) |
| 福建省住房和城乡建设厅等关于进一步做好国有土地上房屋征收与补偿工作的实施意见<br>(2012.10.24) .....       | (81) |
| 广东省住房和城乡建设厅关于实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关具体问题的通<br>知(2013.3.25) .....      | (83) |
| 广西壮族自治区人民政府关于贯彻《国有土地上房屋征收与补偿条例》的通知(2011.8.2)<br>.....              | (84) |
| 贵州省人民政府办公厅关于贯彻落实《国有土地上房屋征收与补偿条例》的通知(2011.<br>4.18) .....           | (85) |
| 贵州省国有土地上房屋征收停产停业损失补偿指导意见(2011.10.8) .....                          | (88) |
| 贵州省国有土地上房屋征收补偿住房保障办法(暂行)(2011.10.8) .....                          | (89) |
| 四川省人民政府办公厅关于贯彻《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关问题的通知<br>(2011.5.10) .....         | (90) |
| 重庆市国有土地上房屋征收与补偿办法(暂行)(2011.5.5) .....                              | (91) |
| 重庆市国有土地上房屋征收停产停业损失补偿办法(暂行)(2011.5.5) .....                         | (96) |

|                                                      |       |
|------------------------------------------------------|-------|
| 重庆市国有土地上房屋征收与补偿工作程序的指导意见(2011.10.26) .....           | (96)  |
| 陕西省国有土地上房屋征收住房保障办法(2012.1.16) .....                  | (100) |
| 陕西省国有土地上房屋征收停产停业损失补偿办法(2012.1.16) .....              | (101) |
| 甘肃省实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》若干规定(2011.11.13) .....          | (101) |
| 宁夏回族自治区实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》办法(2013.12.17) .....        | (103) |
| 青海省人民政府关于贯彻《国有土地上房屋征收与补偿条例》的实施意见(2011.4.10) .....    | (108) |
| 新疆维吾尔自治区关于贯彻实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》的指导意见(2011.4.20) ..... | (111) |
| 新疆维吾尔自治区实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》办法(2013.11.15) .....       | (117) |

## 二、评 估

|                                                            |       |
|------------------------------------------------------------|-------|
| 国有土地上房屋征收评估办法(2011.6.3) .....                              | (126) |
| 房地产估价机构管理办法(2005.10.12)(2013.10.16 修正) .....               | (129) |
| 城市房地产市场评估管理暂行办法(1992.9.7) .....                            | (137) |
| <b>【地方法规、政策】</b>                                           |       |
| 北京市国有土地上房屋征收房地产价格评估机构选定办法(2011.11.2) .....                 | (139) |
| 上海市国有土地上房屋征收评估管理规定(2013.8.28) .....                        | (140) |
| 上海市国有土地上房屋征收评估技术规范(2013.2.6) .....                         | (146) |
| 天津市国土资源和房屋管理局关于房屋征收评估等事项的通知(2011.6.8) .....                | (158) |
| 吉林省住房和城乡建设厅关于进一步做好国有土地上房屋征收工作若干问题的规定(2012.6.15) .....      | (159) |
| 山东省国有土地上房屋征收补偿房地产价格评估机构选定办法(2011.7.4) .....                | (163) |
| 贵州省国有土地上房屋征收评估机构选定办法(暂行)(2011.10.8) .....                  | (164) |
| 云南省国有土地上房屋征收评估技术鉴定管理暂行办法(2012.4.25) .....                  | (165) |
| 云南省住房和城乡建设厅关于贯彻住房和城乡建设部印发国有土地上房屋征收评估办法的通知(2012.4.25) ..... | (167) |
| 重庆市国有土地上房屋征收评估机构确定办法(暂行)(2011.5.5) .....                   | (168) |
| 陕西省国有土地上房屋征收房地产价格评估机构选定办法(2012.1.16) .....                 | (170) |
| 新疆维吾尔自治区国有土地上房屋征收与补偿估价规则(2011.3.24) .....                  | (171) |
| 新疆维吾尔自治区房屋征收补偿房地产价格评估机构选定办法(2011.9.23) .....               | (174) |

## 三、执 行

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| ★中华人民共和国行政强制法(节录)(2011.6.30) ..... | (177) |
|------------------------------------|-------|

|                                                                         |       |
|-------------------------------------------------------------------------|-------|
| ★中华人民共和国民事诉讼法(节录)(1991.4.9)(2012.8.31修正) .....                          | (180) |
| ★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(2012.3.26) .....            | (181) |
| 最高人民法院关于认真贯彻执行《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》的通知(2012.4.5) ..... | (184) |

## 四、纠纷解决

|                                                                  |       |
|------------------------------------------------------------------|-------|
| 《中华人民共和国行政复议法》导读 .....                                           | (189) |
| 中华人民共和国行政复议法(1999.4.29)*(2009.8.27修正) .....                      | (191) |
| 中华人民共和国行政复议法实施条例(2007.5.29) .....                                | (196) |
| 住房和城乡建设部关于加强住房城乡建设行政复议工作的若干意见(2009.12.30) .....                  | (203) |
| 《中华人民共和国行政诉讼法》导读 .....                                           | (205) |
| 中华人民共和国行政诉讼法(1989.4.4) .....                                     | (207) |
| 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(2000.3.8) .....                  | (213) |
| 《信访条例》导读 .....                                                   | (225) |
| 信访条例(2005.1.10) .....                                            | (226) |
| 建设部信访工作管理办法(2005.4.28)(2005.11.10修订) .....                       | (232) |
| 最高人民法院关于受理房屋拆迁、补偿、安置等案件问题的批复(1996.7.24) .....                    | (237) |
| 最高人民法院关于当事人达不成拆迁补偿安置协议就补偿安置争议提起民事诉讼人民法院应否受理问题的批复(2005.8.1) ..... | (238) |

### 【实用文书】

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 行政复议申请书 .....        | (238) |
| 行政起诉状(公民适用) .....    | (238) |
| 行政起诉状(法人、单位适用) ..... | (239) |
| 行政上诉状(公民适用) .....    | (239) |
| 行政上诉状(法人、单位适用) ..... | (240) |

### 【实用图表】

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 行政复议流程图 .....     | (241) |
| 行政诉讼流程图(一审) ..... | (242) |
| 行政诉讼流程图(二审) ..... | (243) |

\* 考虑到近年来中央、地方国家机关法规清理工作较为频繁,往往一次性地修改和废止大量文件,但修改的内容大部分又只涉及每个文件的个别条文,此时只标注最近一次修改的时间难免让部分读者产生疑惑。因此,本书在目录中对有修改的文件,将其第一次公布的时间和最近一次修改的时间一并列出,在正文中收录的是最新修改后的文本。特此说明。

## 五、相关规定

|                                                           |       |
|-----------------------------------------------------------|-------|
| 中华人民共和国物权法(节录)(2007.3.16) .....                           | (244) |
| 中华人民共和国城市房地产管理法(1994.7.5)(2009.8.27 修正) .....             | (250) |
| 中华人民共和国城乡规划法(2007.10.28) .....                            | (256) |
| 中华人民共和国行政强制法(2011.6.30) .....                             | (265) |
| 城市房地产开发经营管理条例(1998.7.20)(2011.1.8 修订) .....               | (273) |
| 房屋拆迁证据保全公证细则(1993.12.1) .....                             | (277) |
| 国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知<br>(2010.5.15) ..... | (279) |
| 最高人民法院关于严格执行法律法规和司法解释依法妥善处理征收拆迁案件的通知<br>(2012.6.13) ..... | (281) |
| <b>【立法资料】</b>                                             |       |
| 城市房屋拆迁管理条例(2001.6.13) .....                               | (282) |

# 一、征收与补偿

## 《国有土地上房屋征收与补偿条例》导读

1991年6月1日,国务院公布了《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称拆迁条例);2001年6月7日,国务院对该条例进行了修改。修改后的拆迁条例适应了房地产市场化的需要,但经过近十年的实践,也出现了很多问题,如社会中反映强烈的拆迁单位暴力强拆、补偿不公等。特别是在物权法公布之后,关于拆迁条例是否符合上位法的规定,也出现了很多争议。

2007年10月1日起施行的《中华人民共和国物权法》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。”2007年8月30日,十届全国人大常委会第二十九次会议审议并通过了《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》,授权国务院就征收国有土地上单位、个人的房屋与拆迁补偿制定行政法规。据此,有关部门针对实践中存在的突出问题,在对2001年颁布实施的《城市房屋拆迁管理条例》进行修改的基础上,制定了《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称征收条例)。2007年12月国务院常务会议首次审议这个条例,并提出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40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,力求从制度上加以解决,最终形成了现在的规定。

对比拆迁条例,征收条例主要在如下几个方面作出了新的规定:一是规定政府是房屋征收与补偿的主体,征收补偿全过程都由政府承担责任,改变了政府发放拆迁许可证,建设单位实施拆迁行为的模式。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。二是明确政府只能在符合公共利益需要的情况下才能实施征收行为,并对公共利益情形进行了列举式的规定。同时要求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。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。四是对征收补偿的内容进行了明确,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。同时规定了补偿的原则是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。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,为了避免在新条例实施前有关地方突击发放拆迁许可证,出现侵害老百姓利益的行为,条例特意在附则中规定,条例实施前已经取得房屋拆迁许可证的项目,继续沿用原来的规定办理,但政府不得责成有关部门强制拆迁。

## 国有土地上房屋征收与补偿条例

2011年1月21日国务院令 第590号公布施行

### 第一章 总 则

**第一条** \*〔1〕 **【适用范围】**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。

**第二条** 〔2〕 **【征收条件】**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。

**第三条** 〔3〕 **【基本原则】**房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则。

**第四条** 〔4〕 **【房屋征收部门】**市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府确定的房屋征收部门(以下称房屋征收部门)组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府有关部门应当依照本条例的规定和本级人民政府规定的职责分工,互相配合,保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

\* 条文主旨及条文解读均为编者所加,下同。

〔1〕 本条规定了条例的适用范围。首先,在空间范围上是国有土地,即发生在集体土地上的征收和补偿行为不适用本条例。其次,本条例调整的是房屋征收与补偿活动,包括征收与补偿两个方面的内容。征收和补偿是不可分割的两个内容,一般来说,给予合法、适当的补偿,是征收行为合法的基础。按照本条例的规定,只有在依法给予被征收人补偿后,才能完成征收行为。

〔2〕 本条规定了征收的条件。即为了公共利益的需要、给予公平补偿。征收作为一个国家行为,涉及剥夺公民基本的财产权利,因此不能任意进行。只有在符合一定条件的前提下才能进行。征收最重要的条件是公共利益需要,这是征收行为合法的实体性条件。非因公共利益需要,不能动用国家公权力剥夺公民财产,确实需要取得其他公民房屋所有权等财产的,只能通过平等购买的方式。征收的另外一个条件是补偿。条例规定的是公平补偿,即依据本条例规定的补偿标准,给予同一征收范围内的被征收人同样标准的、合法的补偿。强调公平补偿,实际也是强调依法补偿,因为只有严格依法补偿,才能实现结果的公平。

〔3〕 本条规定了征收与补偿的基本原则。决策民主,强调的是征收项目的确定应当建立在广泛征求意见的基础上,只有多数人接受的,才能确定为公共利益需要的项目。程序正当,强调的是征收决定的作出和征收行为的实施都应当严格依照有关法律程序,保证当事人合法权益。结果公开,主要是针对征收补偿,只有公开,才能保证公平,也才能保证被征收人依法按时搬迁,顺利实施征收行为。

〔4〕 本条规定了征收行为的实施机关。根据这条规定,市、县级人民政府负责房屋征收与补偿工作。因此,只有市、县级人民政府才能依法作出征收决定,这是本条例与2001年《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称拆迁条例)的一个不同之处,拆迁行为的拆迁人是建设单位,而征收只能是政府行为。同时,值得注意的是,本条赋予了“县级”人民政府征收权力,也就是说,设区的市的区政府,也可以作出征收决定,这也是本条例与拆迁条例不同的地方。

市、县级人民政府在作出征收决定以后,由市、县级人民政府确定的房屋征收部门负责组织实施征收与补偿工作。这里的房屋征收部门,类似于原来各地设立的拆迁主管部门,如拆迁管理办公室等。

**第五条〔5〕【房屋征收实施单位】**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在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督,并对其行为后果承担法律责任。

**第六条【监督、指导】**上级人民政府应当加强对下级人民政府房屋征收与补偿工作的监督。

国务院住房城乡建设主管部门和省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设主管部门应当会同同级财政、国土资源、发展改革等有关部门,加强对房屋征收与补偿实施工作的指导。

**第七条【举报、监察】**任何组织和个人对违反本条例规定的行为,都有权向有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门举报。接到举报的有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门对举报应当及时核实、处理。

监察机关应当加强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。

## 第二章 征收决定

**第八条〔8〕【公共利益】**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:

- (一)国防和外交的需要;
- (二)由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要;
- (三)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;
- (四)由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要;
- (五)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;
- (六)法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

〔5〕 本条规定了具体承担房屋征收补偿工作的单位。由于条例第四条规定的房屋征收部门作为政府管理部门,人员有限,不可能直接从事征收和补偿行为,因此条例允许房屋征收部门委托房屋征收实施单位,承担具体的征收和补偿工作。房屋征收实施单位根据房屋征收部门的委托,以房屋征收部门的名义实施征收与补偿,相关的法律后果由房屋征收部门承担。对于房屋征收实施单位的具体性质,条例未作明确规定,各地可以根据实际情况自行确定,但条例作了一点限制,即房屋征收实施单位不能以营利为目的。

〔8〕 本条规定了可以实施征收的情形。总的原则是只有出于公共利益的需要,才能实施征收行为。因此,可以认为本条是关于公共利益的界定。对于公共利益界定,向来有列举式和概括式两种模式,它们各有利弊。本条例采用了概括式的方式界定公共利益。根据本条规定,属于公共利益的建设活动,都是由政府来组织实施的。但政府组织实施,并不等于都要由政府直接作为建设主体,政府也可能吸收其他社会主体来实施一定的建设活动,或者由政府成立专门的机构或者企业来实施建设活动。同时,本条第(六)项有一个兜底式的规定,根据这个规定,将来法律和行政法规可以对本条进行补充,从而赋予地方政府为实施特定建设项目进行征收的权利。

**第九条〔9〕 【规划、年度计划】**依照本条例第八条规定,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、旧城区改建,应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。

制定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,应当广泛征求社会公众意见,经过科学论证。

**第十条〔10〕 【征收补偿方案】**房屋征收部门拟定征收补偿方案,报市、县级人民政府。

市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布,征求公众意见。征求意见期限不得少于30日。

**第十一条〔11〕 【征收补偿方案征求意见】**市、县级人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。

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,市、县级人民政府应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会,并根据听证会情况修改方案。

**第十二条〔12〕 【征收补偿决定作出程序】**市、县级人民政府作出房屋征收决定前,应当按照有关规定进行社会稳定风险评估;房屋征收决定涉及被征收人数量较多的,应当经政府常务会议讨论决定。

作出房屋征收决定前,征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。

**第十三条〔13〕 【征收补偿决定作出后的要求】**市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公

〔9〕 本条是对第八条规定公共利益情形的补充规定。也就是说,判断一个建设项目是否属于公共利益需要,不仅要看其是否属于条例第八条规定的范围,还要看其是否符合本条规定的条件,即这些建设项目是否纳入了条例规定的相关规划和计划。按照相关法律、行政法规的规定,国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划等都需要经过一定的制定和审批程序,这些程序实质上构成了对一个建设项目是否符合公共利益需要的审查过程。

〔10〕 本条是关于征收补偿方案的规定。征收补偿方案是作出征收决定的依据和条件。如前所述,征收决定的作出必须符合两个条件:一是为公共利益需要;二是公平补偿。只有制定出了合法、公平的征收补偿方案,才可以在此基础上作出征收决定,启动征收程序。本条规定有权拟定征收补偿方案的是房屋征收部门。

〔11〕 本条是对征收补偿方案征求意见的规定。值得注意的是本条针对旧城区改造所作的特别规定。在本条例向社会公开征集意见期间,就旧城区改造是否应该纳入公共利益范围、允许进行征收,存在激烈的争论。最后条例将旧城区改造有条件地纳入了公共利益范围,这里的条件一是要纳入当地的国民经济和社会发展年度计划;二是在多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定时,有关地方政府应该组织有被征收人和公众代表参加的听证会,对征收补偿方案进行讨论和修改。

〔12〕 本条是关于征收补偿决定的程序性规定。作出征收补偿决定在实体上应满足公共利益和公平补偿两个条件,本条进而对征收补偿决定的程序性条件作了规定。首先,要进行社会稳定风险评估,即组织有关部门对建设项目进行论证,研究其对社会可能造成的影响、群众可能的反应以及有关的应对措施等。如果决定涉及人数较多的,条例还要求经政府常务会议讨论,以进一步增加决定的严肃性。其次,要求在作出征收决定前,有关补偿的费用足额到位,并且专户存储、专款专用。

〔13〕 本条是对征收补偿决定作出后的要求。按照行政程序的一般要求,行政行为作出后,要送达有关当事人,使其知晓决定的内容,并同时告知当事人有关权利,尤其是其对决定不服时可以采取的维权措施。本条规定征收补偿决定应当及时公告,让被征收人了解,公告包括征收范围、期限、补偿方案等,还应当包括告知当事人提起行政复议和行政诉讼的救济途径。

同时,本条规定房屋征收时,国有土地使用权同时收回。这是根据我国房地产管理实施的“房随地走、地随房走”原则作出的规定。事实上,房屋征收的目的不是为了获得房屋,而是为了使用房屋所占用的土地使用权。国有土地使用权收回当然也是需要补偿的,这个补偿根据本条例规定已经纳入房屋征收补偿之中,即在房屋征收决定的补偿方案中,就已经包括了对土地使用权的补偿,而不仅仅是房屋价值的补偿。

告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。

市、县级人民政府及房屋征收部门应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。

房屋被依法征收的,国有土地使用权同时收回。

**第十四条<sup>[14]</sup> 【被征收人救济权利】**被征收人对市、县级人民政府作出的房屋征收决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼。

**第十五条<sup>[15]</sup> 【征收调查】**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。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。

**第十六条<sup>[16]</sup> 【征收范围确定后的限制】**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;违反规定实施的,不予补偿。

房屋征收部门应当将前款所列事项书面通知有关部门暂停办理相关手续。暂停办理相关手续的书面通知应当载明暂停期限。暂停期限最长不得超过1年。

### 第三章 补 偿

**第十七条<sup>[17]</sup> 【征收补偿内容】**作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括:

[14] 本条是对被征收人救济权利的规定。被征收人可以对征收决定提起行政复议或者行政诉讼。行政复议是政府内部的监督程序,具有程序简单、便民且不需要缴纳任何费用的优势,弊端是政府内部监督的力度可能不如外部监督。行政诉讼是司法机关对行政行为合法性的审查,其特点是只审查行政行为的合法性,而原则上不审查其合理性,而且程序严格,需要缴纳相关诉讼费用。本条规定允许当事人提起行政复议或者行政诉讼,其实质在于赋予了法院对政府作出的征收决定的审查权,即认定是否符合公共利益不仅仅是政府的权力,也是法院的权力。当然,法院不仅可以审查征收决定是否符合公共利益的需要,还可以对补偿标准、有关行政程序进行审查。

[15] 本条是关于征收调查的规定。调查是补偿的基础,是为合理地对待每一个被征收人进行补偿的前提,同时也是保证同一征收范围内所有被征收人公平补偿的基础。调查主要针对补偿需要考虑的因素进行,调查结果要向被征收人公布,接受监督。被征收人对公布的调查结果有异议的,应该允许提出并纠正相关调查内容。

[16] 本条是关于征收范围确定后,当事人权利的限制性规定。根据本条规定,征收范围确定后,范围内不准进行不当增加补偿费用的行为。值得注意的是,本条例对当事人权利的限制比拆迁条例的限制要少,比如拆迁条例曾限制拆迁范围内房屋的出租,本条例就没有作出这样的限制,主要是考虑出租这类行为虽然可能会加大征收部门的工作量,但并不影响补偿费用,而且政府不应该不适当地限制公民的民事权利,所以本条例本着尽量少给被征收人生产生活带来影响的原则,对限制行为进行了规定。这种对当事人的限制,是从征收范围确定开始,即征收决定一经作出,征收范围一经明确,就产生效力。

为了落实有关限制性规定,本条还规定了有关部门暂停办理有关手续的义务,并设定暂停期限为一年。这就涉及暂停期限与征收期限的衔接问题,如果在一年的暂停期限内未完成征收行为的,应该如何处理,还需要进一步明确。

[17] 本条是关于征收补偿内容的规定。根据本条规定,征收补偿包括三个方面的内容:一是被征收房屋价值的补偿。如前所述,被征收房屋价值包括了该房屋占有土地使用权的价值,因为中国房地产的价值通常都是合并计算的。二是因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿。搬迁补偿针对选择货币补偿或者产权调换的被征收人进行搬迁所需要花费的费用;临时安置补偿主要针对选择产权调换的被征收人,其在搬进产权调换的房屋前,征收部门有义务安排其临时安置,产生的费用应该给予补偿。三是因征收造成停产停业损失的补偿。这主要是针对征收非住宅房屋可能产生的对被征收人生产经营造成的影响给予的补偿。

- (一)被征收房屋价值的补偿;
- (二)因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿;
- (三)因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。

市、县级人民政府应当制定补助和奖励办法,对被征收人给予补助和奖励。

**第十八条<sup>[18]</sup> 【住房保障】**征收个人住宅,被征收人符合住房保障条件的,作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当优先给予住房保障。具体办法由省、自治区、直辖市制定。

**第十九条<sup>[19]</sup> 【房屋征收评估】**对被征收房屋价值的补偿,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值,由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。

对评估确定的被征收房屋价值有异议的,可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的,可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。

房屋征收评估办法由国务院住房城乡建设主管部门制定,制定过程中,应当向社会公开征求意见。

**第二十条<sup>[20]</sup> 【评估机构选择】**房地产价格评估机构由被征收人协商选定;协商不成的,通过多数决定、随机选定等方式确定,具体办法由省、自治区、直辖市制定。

房地产价格评估机构应当独立、客观、公正地开展房屋征收评估工作,任何单位和个人不得干预。

**第二十一条<sup>[21]</sup> 【补偿方式】**被征收人可以选择货币补偿,也可以选择房屋产权调换。

被征收人选择房屋产权调换的,市、县级人民政府应当提供用于产权调换的房屋,并与被征

[18] 本条是对征收补偿中涉及的住房保障问题的规定。目前,各地针对住房困难、生活困难的群众,普遍规定了相应的保障措施,如果被征收人属于可以享受这些保障措施的范围,在发生征收时,可以优先享受保障措施。这是因为这些人为了公共利益需要作出了牺牲,政府应该给予这方面的补偿。

[19] 本条是对房屋征收评估的规定。被征收房屋价值的评估直接决定了补偿的数额,因此向来为大家所关注。本条首先规定了评估的原则,即不得低于房屋征收决定之日被征收房屋类似房地产的市场价格。因为房地产市场价格是由市场决定并得到大家接受的,被征收房屋的评估价值应该与相同地段、用途、使用年限等的房地产价值相当,本条规定是“不低于”。评估主体应当具备特定资质。

对评估结果有异议,可以申请复核,对复核仍然不服的,可以申请专家委员会鉴定。

[20] 本条是关于评估机构选择的规定。原则上,评估机构由被征收人协商选择,这就给予被征收人一项重要权利。由于评估机构需要具有政府有关部门颁发的资质,因此在选择具体评估机构时,如果还是由政府有关部门选择,就可能导致公信力不足。允许被征收人选择评估机构,实际就在政府与公民之间形成了一种相互制约和平衡。考虑到被征收人往往是多数,可能无法达成一致意见,在这种情况下,可以通过其他具体程序性规定来选择评估机构,如多数决定、抽签等。不管什么方法决定评估机构,都应该体现被征收人的意愿。

[21] 本条是关于被征收人选择补偿方式权利的规定。被征收人有权选择征收补偿的方式,即货币补偿或者产权调换。货币补偿的,由征收人直接支付补偿金,征收人自行搬迁,执行起来比较方便简单。产权调换是由征收人为被征收人寻找新的房屋,并计算被征收房屋与调换房屋的价值差额,双方进行结算。被征收人可以根据自己的需要,选择采用何种方式进行补偿,征收人应当给予满足。

本条还对我们通常所说的“回迁”作了规定,即什么情况下,被征收人可以要求在原来地点进行房屋产权调换。一是要求征收产生原因是旧城区改造;二是征收对象必须是个人住宅,对于非住宅不能保证给予回迁;三是被征收人选择产权调换的补偿方式。满足这三个条件的,应当在改建地段或者就近地段提供产权调换房屋。

收人计算、结清被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价。

因旧城区改建征收个人住宅,被征收人选择在改建地段进行房屋产权调换的,作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房屋。

**第二十二条<sup>[22]</sup> 【搬迁费、临时安置房、周转用房】**因征收房屋造成搬迁的,房屋征收部门应当向被征收人支付搬迁费;选择房屋产权调换的,产权调换房屋交付前,房屋征收部门应当向被征收人支付临时安置费或者提供周转用房。

**第二十三条<sup>[23]</sup> 【停产停业损失的补偿】**对因征收房屋造成停产停业损失的补偿,根据房屋被征收前的效益、停产停业期限等因素确定。具体办法由省、自治区、直辖市制定。

**第二十四条<sup>[24]</sup> 【征收违法建筑】**市、县级人民政府及其有关部门应当依法加强对建设活动的监督管理,对违反城乡规划进行建设的,依法予以处理。

市、县级人民政府作出房屋征收决定前,应当组织有关部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的,应当给予补偿;对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的,不予补偿。

**第二十五条<sup>[25]</sup> 【补偿协议】**房屋征收部门与被征收人依照本条例的规定,就补偿方式、补偿金额

[22] 本条是关于搬迁费和临时安置费、周转用房的规定。搬迁费针对所有被征收人,包括选择货币补偿的被征收人和选择产权调换的被征收人,他们都有可能产生搬迁费用,应当由房屋征收部门提供。临时安置费和周转用房针对选择产权调换的被征收人,房屋征收部门可以选择其中一种方式——或者支付临时安置补助费,或者提供周转房。这一选择权力在房屋征收部门。

[23] 本条是关于停产停业损失补偿的规定,主要针对非住宅房屋的被征收人,确定的标准是征收前的效益和停产停业期限等。也就是说,这方面的补偿是具体的、因被征收人情况不同而不同的,效益好的被征收人可能获得较多补偿,效益不好的被征收人可能获得较少补偿。被征收人应当提供有关证明(如纳税证明等),对自己被征收前的效益进行证明。

[24] 本条是对征收违法建筑作出的规定。征收部门对违法建筑没有进行管理和处分的权力,但是征收过程中难免会遇到违法建筑,对此如何处理,条例专门作了规定。根据规定,作出征收决定前,要对征收范围的建筑进行调查、认定,对违法建筑进行相应的处罚和处理;在进行完这项工作以后,再有针对性地根据不同情况进行补偿。具体来说,对于合法建筑和没有超过批准期限的临时建筑,应当依照条例的规定进行补偿;对于违法建筑和超过批准期限的临时建筑,不予补偿。

需要说明的是,这里的“违法建筑不予补偿”应当如何理解?严格地说,应当是违法建筑的违法部分不予补偿,对于违法建筑中涉及的不违法的部分,应当给予等价的补偿。例如,地上建筑物可能违反规划要求,属于违法建筑,但是建筑物使用的土地,其使用权的取得可能是完全合法的,在这种情况下,如果进行房屋征收,对房屋不予补偿,但是对土地的使用权还是应当给予相应补偿。对超过批准期限的临时建筑同样存在这个问题,建筑可能是超过批准期限的,但是建筑占用的土地可能还是有使用权的,对此也不应该完全不予补偿。

[25] 本条是关于补偿协议的规定。征收决定对被征收房屋的补偿标准进行了规定,实施征收前征收部门也对征收范围内的房屋情况进行了调查和公示,但具体到每一个被征收人,其选择怎样的补偿方式、应该获得多少数额的补偿款、什么时候完成搬迁、是给予临时安置费还是提供周转用房等,都需要进行一对一的协商,并且订立补偿协议。补偿协议是进行补偿和搬迁的直接依据,有重要的法律意义。补偿协议需要建立在征收人与被征收人协商的基础上。但需要说明的是,这种协商也并不是完全自由的,因为补偿标准是由地方人民政府统一规定的。

补偿协议签订以后,双方都应该按协议履行自己的义务。一方不履行义务,另外一方可以提起违约之诉。但这种诉讼的性质还可以进一步分析。因为补偿协议有行政合同的性质,属于公民与行政机关签订的、非基于平等主体之间的合同。基于这个理由,补偿协议履行之诉,也具有行政诉讼的性质,而非一般因合同纠纷引起的民事诉讼。

和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项,订立补偿协议。

补偿协议订立后,一方当事人不履行补偿协议约定的义务的,另一方当事人可以依法提起诉讼。

**第二十六条<sup>[26]</sup> 【征收补偿决定】**房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议,或者被征收房屋所有权人不明确的,由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定,按照征收补偿方案作出补偿决定,并在房屋征收范围内予以公告。

补偿决定应当公平,包括本条例第二十五条第一款规定的有关补偿协议的事项。

被征收人对补偿决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼。

**第二十七条<sup>[27]</sup> 【被征收人搬迁】**实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。

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。

任何单位和个人不得采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁。禁止建设单位参与搬迁活动。

**第二十八条<sup>[28]</sup> 【强制搬迁】**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

<sup>[26]</sup> 本条是关于征收补偿决定的规定。在两种情况下需要作出征收补偿决定:一是征收部门和征收人在补偿方案规定的签约期限内无法达成补偿协议;二是被征收房屋的所有权人不明确,无法签订补偿协议。征收补偿决定由作出征收决定的市、县级人民政府,根据其征收部门的申请作出。补偿决定应当符合补偿方案的规定,并且应当予以公告,让所有被征收人都了解决定内容。

对征收决定不服的,被征收人可以提起行政复议或者行政诉讼。

<sup>[27]</sup> 本条是关于被征收人搬迁的规定。搬迁的基本原则是先补偿、后搬迁,即必须由征收部门完成对被征收人的补偿以后,被征收人才有义务按照补偿协议约定的期限或者补偿决定规定的期限进行搬迁。否则,被征收人有权利拒绝搬迁。

搬迁过程中,任何单位和个人都不能采取威胁、胁迫的方式强迫被征收人搬迁。如果有建设单位的,建设单位不得参与搬迁活动。这主要是考虑建设单位作为利益相关方,如果允许其参与搬迁,其很有可能出于自身利益考虑,强迫被征收人尽量早地搬迁,以最大限度地获得利益。拆迁条例允许建设单位参与搬迁,在实践中确实引发了很多问题,建设单位往往为了自己建设项目尽早开工而不择手段地要尽快完成搬迁过程,导致违法行为的产生。

<sup>[28]</sup> 本条是关于强制搬迁的规定。本条规定的强制搬迁,主要针对的是征收部门与被征收人达不成补偿协议,而由有关人民政府作出补偿决定的情形。如果双方已经达成补偿协议,则搬迁可以按协议执行,如果有一方不执行,可以按照条例第二十五条的规定,提起诉讼,然后按照诉讼法的有关规定进行执行,完成搬迁过程。本条规范的,主要是双方无法达成补偿协议,由有关人民政府作出补偿决定后,被征收人不搬迁,也不就补偿决定提起行政复议或者诉讼的情形。

根据条例的规定,有权作出强制搬迁决定的是法院,这是本条例对拆迁条例的重要修改,取消了行政机关强制搬迁的权力。需要强制搬迁的,由作出征收决定的地方人民政府申请法院强制执行。

法院强制执行也不是没有限制的,根据条例规定,应当符合两个条件:一是根据“先补偿、后搬迁”的原则,相关人民政府在申请强制执行时,要提供补偿金额、产权调换房屋等补偿证明,表明自己能够做好补偿以后,才能强制执行;二是在程序上,被征收人必须在法定期限内未申请行政复议,也没有提起行政诉讼。这就要求法院和地方政府,首先,要保证被征收人提起行政复议和诉讼的法律权利;其次,如果被征收人在法定期限内提起复议或者诉讼的,应当按照行政复议法、行政诉讼法的有关规定执行。