

法律法规释义系列

国有土地上 房屋征收与补偿条例

释 义

国务院法制办公室农林城建资源环保法制司
住房和城乡建设部法规司、房地产市场监管司

编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国有土地上房屋 征收与补偿条例

国务院法制办公室农林城建资源环保法制司 编著
住房和城乡建设部法规司、房地产市场监管司

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

前 言

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，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》，国务院制定了《国有土地上房屋征收与补偿条例》并于2011年1月21日正式公布施行，《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。

当前，我国正处在改革发展的关键阶段，也处在工业化、城镇化的重要时期。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，要求我们深入了解情况，广泛听取意见，集中力量对难点问题逐项攻关，力争条例早日出台。2007年12月14日国务院第200次常务会议对条例草案进行第一次审议时，指出条例直接关系到人民群众切身利益，要广泛听取意见，进一步修改后公开征求群众意见。

之后，法制办与住房城乡建设部、发展改革委和国土资源部等单位共同成立了工作组，多次进行实地调研，选取40多个典型城市进行专项调查统计，专门听取被拆迁人以及经济、法律、规划、土地、评估等方面专家的意见，同东、

中、西部的大、中、小城市政府和有关部门负责同志多次进行座谈，反复征求中央国家机关意见，并于2010年1月29日和12月15日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。绝大多数意见认为，制定《国有土地上房屋征收与补偿条例》，规范国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，保障被征收人合法权益，非常必要。同时，也提出了一些修改意见和建议。工作组召开了45次各种形式的座谈会，先后共有1150多人次参加了讨论。工作组对各方面意见逐条进行整理、综合分析，反复研究、修改，形成了报请国务院常务会议审议的《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》。工作组在研究、起草条例和分析、处理各方面意见的过程中，力图缩小分歧、扩大共识，取得社会各界的理解和支持。为了妥善处理实践中的矛盾，制定条例时在总体思路上主要把握了以下三点：一是统筹兼顾工业化、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。二是通过明确补偿标准、补助和奖励措施，保护被征收群众的利益，使房屋被征收群众的居住条件有改善、原有生活水平不降低。三是通过完善征收程序，加大公众参与，禁止建设单位参与搬迁，取消原条例行政机关自行强制拆迁的规定，加强和改进群众工作，把强制减到最少。地方政府在进行房屋征收与补偿工作的过程中，要充分考虑被征收群众的利益和实际困难，做好群众工作，减少强制，才能统筹兼顾好工业化、城镇化和土地房屋被征收群众的利益。在工业化、城镇化

发展过程中，还必须坚持节约集约利用土地、严格保护耕地的原则，这需要通过提高规划的科学性、严格执行规划、调整产业政策、转变经济发展方式、严格立项审批等手段，控制城乡建设用地盲目无序扩张，确保 18 亿亩耕地红线与粮食安全。地方政府、国务院部门和公众对条例的总体思路和主要制度是赞成的。大多数意见认为，条例草案基本可行，建议尽快出台。条例正式出台后，社会各界也对条例的主要内容给予了充分肯定。

为了帮助地方各级人民政府及有关部门的工作人员及行政相对人学习和了解这部行政法规，我们组织有关同志撰写了这本释义。本书的撰稿人都是直接参加制定这部行政法规的工作组有关人员，比较熟悉这部行政法规制定的背景和具体情况。我们希望通过条例制定的背景、主要问题的处理、条文阐释等介绍，为广大读者理解条例提供参考。

由于时间和水平有限，本书有疏漏或者不当之处，欢迎广大读者朋友批评指正。

编 者

二〇一一年二月

目 录

中华人民共和国国务院令（第 590 号）	(1)
国有土地上房屋征收与补偿条例	(2)
第一章 总 则	(10)
第二章 征收决定	(31)
第三章 补 偿	(58)
第四章 法律责任	(90)
第五章 附 则	(108)

附 录

一、有关法律、行政法规和规范性文件

中华人民共和国宪法（节录）	(112)
（2004 年 3 月 14 日）	
中华人民共和国物权法（节录）	(113)
（2007 年 3 月 16 日）	
中华人民共和国土地管理法（节录）	(114)
（2004 年 8 月 28 日）	
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	(121)
（2007 年 8 月 30 日）	

中华人民共和国城乡规划法	(122)
(2007 年 10 月 28 日)	
中华人民共和国行政复议法	(136)
(2009 年 8 月 27 日)	
中华人民共和国行政诉讼法	(146)
(1989 年 4 月 4 日)	
中华人民共和国刑法 (节录)	(158)
(2011 年 2 月 25 日)	
中华人民共和国土地管理法实施条例 (节录)	(162)
(2011 年 1 月 8 日)	
中华人民共和国行政复议法实施条例	(167)
(2007 年 5 月 29 日)	
房地产估价规范 (GB/T50291 - 1999)	(179)
(1999 年 2 月 12 日)	

二、有关立法背景资料

关于《国有土地上房屋征收与补偿条例 (第二次公开 征求意见稿)》的说明	(210)
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	(218)
国务院法制办、住房城乡建设部关于《国有土地上房 屋征收与补偿条例》第二次公开征求意见吸收采纳 情况的说明	(222)

中华人民共和国国务院令

第 590 号

《国有土地上房屋征收与补偿条例》已经 2011 年 1 月 19 日国务院第 141 次常务会议通过，现予公布，自公布之日起施行。

总 理 温家宝

二〇一一年一月二十一日

国有土地上房屋征收与补偿条例

第一章 总 则

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。

第二条 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 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 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。

第五条 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 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。

国务院住房和城乡建设主管部门和省、自治区、直辖市人民政府住房和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 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 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。

第九条 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规划。

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 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 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 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 市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。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 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 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 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 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：

- (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 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 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 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 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 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 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 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 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 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 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 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。

强制执行申请书应当附具补偿金额和专户存储账号、产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料。

第二十九条 房屋征收部门应当依法建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿情况在房屋征收范围内向被征收人公布。

审计机关应当加强对征收补偿费用管理和使用情况的监督，并公布审计结果。

第四章 法律责任

第三十条 市、县级人民政府及房屋征收部门的工作人员在房屋征收与补偿工作中不履行本条例规定的职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由上级人民政府或者本级人民政府责令改正，通报批评；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十一条 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，造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第三十二条 采取暴力、威胁等方法阻碍依法进行的房屋征收与补偿工作，构成犯罪的，依法追究刑事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第三十三条 贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的，责令改正，追回有关款项，限期退还违法所得，对有关责任单位通报批评、给予警告；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第三十四条 房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处5万元以上20万元以下罚款，对房地产估价师并处1万元以上3万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附 则

第三十五条 本条例自公布之日起施行。2001年6月13日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，继续沿用原有的规定办理，但政府不得责成有关部门强制拆迁。

第一章 总 则

本章内容提要

总则在整个条例中起着总揽全局的重要作用，一般来说，贯穿条例始终的基本原则和基本制度都要在总则中规定。本章共七条，主要对立法目的、适用范围、基本原则、管理体制、委托实施、监督与指导、举报与监察等内容作了规定。

与国务院 2001 年公布的《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称原拆迁条例）相比，本条例总则的内容主要有以下几点变化：一是规定了只有为了公共利益的需要，才能征收单位、个人的房屋，并且强调应当对被征收人给予公平补偿（第二条）。二是明确了房屋征收与补偿的原则，用于指导整个房屋征收与补偿工作，这是新增的内容，原拆迁条例对此未作规定（第三条）。三是规定了房屋征收与补偿的主体是政府，改变了原来由取得拆迁许可证的单位作为拆迁主体实施拆迁的做法。主体的变化导致法律关系也发生了相应的变化，根据原拆迁条例的规定，拆迁法律关系产生于拆迁人和被拆迁人之间，政府的房屋拆迁管理部门作为主管部门，对本行政区域内的城市房屋拆迁工作实施监督管理，并可以作为中立的第三方对拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人之间的争议作出行政裁决；