

Guoyou Tudishang Fangwu Zhengshou Yu Buchang Tiaoli
Lijie Yu Yunyong



国有土地上 房屋征收与补偿条例 理解与运用

主编：薛刚凌

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

Guoyou Tudishang Fangwu Zhengshou Yu Buchang Tiaoli
Lijie Yu Yunyong



国有土地上 房屋征收与补偿条例 理解与运用

撰稿人：陈维厚 邓 勇 潘 波 李 哲
陈晓琴 孙冠华 马 涛

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

凝聚共识 推进改革

(代序)

近年来，随着工业化、城镇化速度的加快和社会权利意识的增长，因城市房屋征收拆迁引发的内部矛盾增加，“拆迁问题”受到理论界、实务界以及社会各层的高度关注，也在一定程度上影响到政府与社会的合作与社会对政府的信任。为彻底改革传统滞后的城市房屋拆迁制度，落实《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国物权法》以及《中华人民共和国城市房地产管理法》有关因公共利益进行房屋征收的规定，切实保护城市房屋被拆迁人的合法权益，国务院于2007年启动了《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》）的起草工作，经过三年多的不懈努力，《征收与补偿条例》终于走向成熟，该条例于2011年经国务院常务会议审议并原则通过，并于2011年1月21日正式公布。

在利益多元的现代社会，《征收与补偿条例》的制定注定会充满艰辛、饱受争议，但同时也是一个多元共存，凝聚共识的过程。城市房屋征收涉及多元利益，既影响工业化、城镇化的进程及地方的经济发展，又关涉到房屋被拆迁人的切身利益及开发商的商业利益，而且各地经济社会发展不平衡，利益诉求各异。此外，对城市房屋征收的制度建构也是观点纷呈，理论界及实务界

有许多不同主张。这都决定了立法中必须听取不同群体的利益诉求，征求各方面专家的意见，以缩小分歧，扩大共识。据有关报道，立法工作组选取 40 多个典型城市进行专项调查统计，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，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，召开各种座谈会、论证会 45 场，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。这种开放式、参与式立法，为城市房屋征收与补偿的制度设计提供了坚实的基础。这种立法模式也将成为日后行政立法的榜样。

就其制定的总体思路看，《征收与补偿条例》强调以下三个方面：第一是统筹兼顾。即在公共利益和个人利益，工业化、城镇化发展的需要和城市房屋被征收人的利益保护之间达成平衡，统筹兼顾各方需求。第二是公平补偿。对于房屋被征收者来说，最为关键的是能否得到公平补偿。只有充分保障房屋被征收人的利益，使其居住条件有改善、生活水平不降低，才会确保征收的顺利进行。第三是完善征收制度。包括公共利益的确认制度、征收决定程序制度、房屋价值评估制度、监督与救济制度等。要通过扩大参与、加强沟通，公开透明，监督救济等制度设计来降低城市房屋征收的风险和冲突。

具体而言，《征收与补偿条例》突出了以下制度内容：

一是补偿制度。这里最重要的是补偿范围及标准，涉及到房屋被征收人的核心利益，也是以往产生冲突的重要因素。立法精神是要保证被征收人所得补偿至少在市场上能购置相类似的住

房，甚至更多一些补偿。立法规定补偿范围包括被征收房屋的价值，因征收房屋造成的搬迁、临时安置费用，因征收房屋造成的停产停业损失等。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，这里包含了对土地使用权的补偿。对于房地产市场评估中应当考虑的区位、用途、建筑结构、新旧程度、建筑面积等因素以及装修和原有设备的拆装损失补偿，在国务院住房城乡建设主管部门制定的房屋征收评估办法中予以明确。对因征收房屋造成的停产停业损失的补偿，则根据房屋被征收前的效益、停产停业期限等因素确定。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。此外，立法还对补偿的方式、评估、补偿协议、补偿决定以及违章建筑是否补偿等问题做出了规定。

二是征收范围。征收城市房屋必须基于公共利益的需要，但何谓公共利益，学界争议很大，要在法律条文上界定清楚实属不易。在西方国家也缺乏相对一致的立法技术。对公共利益的界定，有的国家明确列举，也有国家排除规定，还有国家交由法院裁断。就我国的具体国情而言，工业化、城镇化是经济社会发展、国家现代化的必然趋势，符合广大人民群众的根本利益，是公共利益的重要方面；遏制房价过快上涨势头、稳定房价，满足人民群众的基本住房需求，也是公共利益的重要方面，同时还有公共服务、城市规划、土地合理利用等方面的要求。为避免概念争议，立法采用了实体标准和程序决断相结合的立法模式。在规定抽象标准的同时，还要求将具体项目纳入到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、旧城区改建还应当纳入市、县级人民政府国民经济和

社会发展年度计划。这些计划和部分规划要经过地方人大批准。换言之，公共利益的最后判断权交由地方人大负责。当然，利益相关人有权参与，政府必须听取意见、科学论证。

三是征收程序。这是规范政府征收行为、维护被征收人合法权益的重要保障。立法精神是要扩大社会参与，尤其是赋予和保障利益关系人表达诉求的权利，强调程序正当、结果公开，加强监督等。具体包括房屋征收决定程序、房屋征收评估程序、补偿协议或补偿决定程序、不履行补偿决定的执行程序以及行政复议、行政诉讼的救济程序等。为切实保障被征收人的利益，立法设计了相关的程序制度。如在征收决定制定过程中，征收补偿方案应征求公众意见；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，应当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；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等。再如为了加强对征收行为的制约，减少在征收与补偿中的矛盾，立法取消了行政机关自行强制拆迁的做法，规定由政府申请法院强制执行。

无可置疑，《征收与补偿条例》的制定与实施，必将推动我国城市房屋征收制度的理性发展，既减少因征收补偿不公或权力滥用而带来的社会冲突，又保证工业化、城镇化的发展需求，同时还能在一定程度上避免工业化、城镇化建设中的盲目和不计成本。当然，我们对《征收与补偿条例》充满信心的同时，也要清醒地意识到其局限性。利益上的冲突和认识上的分歧并不会因为这部行政法规的出台而完全消失，配套制度建设还需要时间和经验的积累，人们对城市房屋征收制度的共识还需要在实践中不

断推进，但《征收与补偿条例》的出台已经在城市房屋征收制度变革上迈出了坚实的一步。可以期待，在利益多元的时代，只要我们更多的沟通、理解和宽容，通过法律制度的不断改革和完善，就能弥合因“拆迁问题”而带给政府与社会的裂痕和伤痛，从而开创一个相互信任和充满和谐的新时代。

目 录

第一章 总 则	(1)
一、立法目的与调整范围 (第 1 条)	(2)
二、征收与补偿原则 (第 2、3 条)	(10)
案例 1 宋某诉某市建设局房屋拆迁补偿安置裁决案	
三、征收与补偿主体 (第 4、5 条)	(24)
四、征收与补偿的指导与监督 (第 6、7 条)	(31)
五、本条例的适用效力 (第 35 条)	(38)
第二章 征收决定	(42)
一、征收范围 (第 8、9 条)	(43)
案例 2 北京城乡规划: 推进公众参与 实践共同决策	
二、征收决定的内容和形式 (第 13 条第 1、3 款)	(58)
三、征收决定的程序 (第 10~12 条、第 13 条 第 1、2 款)	(63)
案例 3 石家庄拆迁安装“稳定器” 社会稳定风险评估 将推行	
四、被征收人的权利救济 (第 14 条)	(83)
五、被征收房屋的调查 (第 15 条)	(88)
六、征收决定后的行为限制 (第 16 条)	(92)
案例 4 柳州李某抢建、抢装修拆迁房屋案	

第三章 补 偿	(98)
一、补偿范围 (第 17 条)	(101)
案例 5 杨某诉甲公司等拆迁补偿案	
案例 6 高某与某某公司拆迁补偿案	
二、补偿方式 (第 21 条)	(110)
案例 7 江苏苏州强制货币补偿引纷争	
三、补偿标准 (第 19、22、23 条)	(121)
案例 8 圣地亚哥市诉索比科保险金融公司案	
四、优先住房保障 (第 18 条)	(138)
五、被征收房屋价值评估 (第 19、20 条)	(146)
案例 9 某庄旧房改造拆迁争议	
六、未经登记建筑的处置 (第 24 条)	(166)
案例 10 是否违法建筑? 五大焦点争锋“女人街”	
该不该拆	
案例 11 详解: 海南三亚 6000 栋违法建筑成因	
七、补偿协议 (第 25 条)	(177)
八、补偿决定 (第 26 条)	(185)
案例 12 政府拆迁补偿程序违法 一市民告赢某市	
政府	
九、对补偿决定不服的救济 (第 26 条第 3 款)	(192)
十、先补偿后搬迁制度 (第 27 条第 1 款、第 28 条	
第 2 款)	(199)
案例 13 北京市海淀区万柳绿化隔离带综合改造项目	
房屋搬迁案	
十一、搬迁手段的限制 (第 27 条第 3 款)	(204)

十二、司法强制搬迁（第 28 条）	（206）
十三、征收补偿档案与审计监督（第 29 条）	（214）
第四章 法律责任	（217）
一、违法行使房屋征收和补偿权的法律责任	
（第 30 条）	（219）
二、非法搬迁行为的法律责任（第 31 条）	（224）
三、非法使用征收补偿费用的法律责任	
（第 33 条）	（228）
案例 14 “再次拆迁”骗取补偿款	
四、违法评估行为的法律责任（第 34 条）	（234）
五、阻碍房屋征收和补偿行为的法律责任	
（第 32 条）	（238）
附 录	
国有土地上房屋征收与补偿条例	（242）
（2011 年 1 月 21 日）	
后 记	（251）

第一章 总 则

总则部分共有七个条文，规定征收补偿制度的基本精神，对条例具体条文的理解和适用有重要的指导意义。《征收与补偿条例》是在总结二十多年的城市房屋拆迁的经验与教训的基础上制定的。可以说，它从根本上改变了原有的城市房屋拆迁制度，确立了为公共利益而进行的房屋征收、补偿与搬迁制度，为政府和房屋所有权人收回国有土地使用权提供了新的行动指引。就内容而言，总则部分首先确定了立法目的和调整范围，房屋征收只能是为了满足公共利益的需要，由政府主导进行。在征收工作中必须统筹兼顾公共利益与私人利益。其次，为了规范政府权力运行，加强对被征收人合法权益的保护，指导具体条文的理解和适用，总则明确规定了四项基本原则。以公平补偿为根本要求，以民主决策、程序正当、结果公开为保障，统领房屋征收与补偿工作。再次，确立了房屋征收的主体制度。政府及其房屋征收部门不再以管理者的身份，而是以当事人的身份参与征收与补偿工作。总则以分工负责为基础，明确了各级行政机关以及房屋征收实施单位的职权和责任并要求有关部门之间进行有效的协调与合作，保障征收工作顺利进行。最后，为了提高房屋征收补偿工作的管理水平，保障公民监督权、救济权的行使，真正实现公共利益与私人利益的双赢，总则还设置了较为完善的指导

和监督机制。

为了从整体上更好把握本条例的生效时间以及与原有《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称为《拆迁条例》）的效力衔接，我们把附则第 35 条放在本部分一起分析。

一、立法目的与调整范围

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。

（一）立法精神

我国正处于改革发展的关键阶段，也处在工业化、城镇化的重要时期，这都涉及对国有土地的规划利用。尽管依宪法和法律的规定，城市土地归国家所有，但拥有所有权并不代表可以随意对土地进行处置。因为很大一部分国有土地的使用权并不在政府手中。按照民法基本原理，所有权的行使要受到用益物权的限制，政府也不例外。因此，必须将使用权以一定方式收回后，国有土地才能进行划拨或者出让，以用于城市建设。按照我国现有的法律制度，地上建筑的所有权与使用权是一体的，所谓“房随地走，地随房走”。所以，收回土地使用权的同时，地上附着物的所有权应当一并转移。这也意味着，必须解决土地上房屋所有权的转移才能完成使用权的收回。房屋是个人安身立命之本，而房屋所有权则是个人最重要的财产权之一。政府为了收回土地使用权，必然对公民的房屋所有权进行征收，并同时给予合理的补

偿,《征收与补偿条例》要建立的正是房屋征收补偿制度。

自上世纪九十年代以来,我国一直以房屋拆迁制度来保障城市建设对国有土地使用权的需求,直到2011年为《征收与补偿条例》所确立的征收补偿制度所取代。所谓房屋拆迁,是指拆迁人为了完成建设项目而向有关政府拆迁管理部门提出拆迁申请,经过审批同意并取得房屋搬迁许可证后对被拆迁人的房屋予以拆迁并进行补偿和安置的制度。上世纪五十年代至九十年代初,我国以计划经济体制为主,产权结构也较为单一,城市房屋以公房为主,拆迁工作也较为容易进行。这个时期城市化进程相对较慢,拆迁工作量也不大。但是,经济的迅速发展带动了城市建设,加之城市居民的居住条件也亟待改善,大规模的城市扩张和旧城改造开始。为了规范越来越复杂的房屋拆迁工作,国务院在1991年3月22日颁布了《城市房屋拆迁管理条例》。在之后的执行过程中,该条例起到了显著的作用,促进了经济、社会的发展。随着改革开放的深入和经济体制的转变,房屋拆迁工作中又出现了新的难题:在市场经济体制下,为了弥补政府力量的不足,商业资本被大量引入城市建设,房地产业蓬勃发展,房屋也逐渐转变为私人所有为主、具有商品属性、可以自由流通的财产。所以,拆迁法规不得不将这种非因公共利益需要进行的拆迁一并调整。而且拆迁补偿和安置也必须反映房地产的市场价格。同时,市场经济也要求政府应当转变职能,不宜直接组织房屋拆迁或干涉民事关系。因此,国务院于2001年对原有条例进行了重新修订。但是,又一个十年过去了,《拆迁条例》在房屋拆迁行为的性质、政府角色的界定上也暴露出很多问题。条例规定,拆迁活动的第一步就是由拆迁人向市、县级人民政府提交申请材

料，取得房屋搬迁许可证。因此，原条例将拆迁决定的作出定性为政府的行政许可行为。之后，在拆迁人与被拆迁人之间则形成了一种民事法律关系，由二者达成拆迁补偿协议并实施拆迁行为。在这一阶段，政府并不直接参与其中，仅在拆迁补偿协议不能达成时进行居中的裁判。最后，当进入到拆迁实施阶段，依然是拆迁人和被拆迁人之间的关系，但政府在行政裁决得不到遵守时仍可能成为强制拆迁的具体实施者。可以看出，这种拆迁制度存在以下突出问题：

第一，没有区分公共利益拆迁与非公共利益拆迁。房屋拆迁本质上是房屋征收活动的一部分，体现出强制性的特点，应当仅以公共利益为目的进行。非公共利益拆迁是为了私人利益服务的，应当由建设单位与被拆迁人平等协商，由国家以公权力组织实施的结果就是平等民事主体间权利与义务的失衡。

第二，忽视补偿这一核心要素。在拆迁管理部门发放搬迁许可证时，所有权人并没有得到相应的补偿，形成了强调征收、补偿不到位的局面。补偿本应作为征收的一部分，由政府出面进行。将补偿工作交由拆迁人与被拆迁人协商完成，实际上是政府的缺位。

第三，政府的角色定位不准。非公共利益拆迁中，政府本不应当介入，但却代替拆迁人以公权力取得房屋所有权。相反，公益性拆迁中，政府应当成为当然的主体，却以管理者的姿态出现，只发放许可不负责补偿。另外，政府有权在行政裁决得不到遵守时进行强制拆迁的规定使政府“既当裁判员，又当运动员”。

第四，对房屋征收工作缺乏统筹考虑，只规范了拆迁一个环

节。实际上，一个完整的征收程序应当包括作出征收决定、给予所有权人补偿、组织原所有人搬迁三个环节。如果忽视对上游制度的规范，很难保证拆迁工作有序进行。

不仅如此，在实际工作中还产生了各种各样的侵犯被拆迁人财产权、人身权的现象，激化了群众与政府间矛盾，引发一系列严重的社会问题。为了还房屋拆迁以本来面目，全程规范行政权力的行使，保护房屋所有权人的利益，《征收与补偿条例》确立了房屋征收补偿制度。其立法精神主要体现为以下两点：

1. 作为对公民财产权的限制，只有为了公共利益的需要才能进行房屋征收。

征收，是指国家基于公共利益的需要，强制性的取得公民所有的财产，并给予相应补偿的法律制度。一般认为，征收应当具有三个特征，或者说满足三个限制条件：第一，必须出于公共利益的需要，这是征收程序启动的前提条件。第二，必须遵循正当程序，这是征收公正的保障。第三，必须进行公平补偿，这是征收程序的核心要素。

应当明确，非公共利益之间的关系以平等为原则，无所谓谁更值得保护，更谈不上牺牲一方来满足另一方。所以，如果是出于非公共利益的目的想取得物的所有权，就要通过私法上的手段，适用强调意思自治和契约自由的民法精神，由双方平等协商。只要所达成的协议不给第三人的利益造成损害，不违反国家法律和公序良俗，公权力就不能干涉。结论是，法律对非公共利益平等保护，不应主动介入，更不会以强制力实现所有权的转移。换个角度来理解，限制私人利益，尤其是强制取得所有权的行为，只能出于公共利益的目的。因为即使现代社会中财产权的

绝对性让位于社会性，但仍是与生命权、自由权具有同等的地位的宪法权利。国家有责任保护公民的合法私有财产不受侵犯，非基于法定原因、遵守正当程序，任何人不能剥夺。

对此，我国《宪法》第十三条规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯……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。”《物权法》第四十二条也规定：“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……”同时《城市房地产管理法》第六条规定：“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……”。以上这些法律中的规定，都是《征收与补偿条例》制定的上位法依据。可以看出，它们都表明，只有为了公共利益的需要才能征收所有权人的房屋。

2. 房屋征收补偿立法必须统筹兼顾公共利益与私人利益。

房屋征收，最根本的目的不是完成房屋所有权的转移，而在于实现城市经济、社会以及公共事业的发展。这些又都可以看作是政府维护和增进公共利益的手段。从这个角度看，房屋征收实际上是限制私人利益以保障公共利益。但是，所谓的公共利益不仅是一个抽象的概念，更要落实在具体的个人之上。因此，公共利益又可看作是私人利益的集合。完全不顾私人利益保障的要求，片面追求公共利益是不妥当的。所以，法律所要做的，就是统筹兼顾。

一般来说,当公共利益在一定的时间里与某一范围内的私人利益产生冲突时,法律所作的选择往往是优先保护前者。因为私人利益不是一个与世隔绝的概念,它也要负有一定的社会义务。在现代社会中,维持私人利益不仅以个体之间的交流协作为必要条件,还需要政府能提供一定的社会公共产品,这都要求对一部分私人利益进行限制。所以,如果这种限制没有超过私人利益应当承担的社会义务的范围,就认为是合理的、必要的。

我们一直在强调为了公共利益可以对房屋进行征收,但应当注意的是,征收确实会给私人利益带来损失。对私人利益来说,保护永远是第一位的。任何限制都应当是经过谨慎衡量,不得已而做出的。而且,如果确因公共利益需要必须进行征收,使得私人利益的损失不可避免,那么从私人利益保护的角度考虑,就必须对这种损失进行弥补。只有这样,才能实现公共利益与私人利益的双赢。这里需要做的是三点,一是确定哪些利益属于公共利益,哪些利益属于私人利益。然后就是衡量,判断追求公共利益所带来的私人利益受损是否是合比例的,征收是否必须进行。最后,对征收造成的损失进行公平合理的补偿。

(二) 理解与运用

1. 立法目的。

第一,规范国有土地上房屋的征收与补偿活动。近年来,我国的城市化进程不断加快,房屋征收工作中暴露出一系列问题,严重侵犯了公民的合法权益,激化了群众与政府间矛盾,影响社会稳定。依据《宪法》、《物权法》以及《城市房地产管理法》的相关规定,房屋征收是基于公共利益的需要对私人权益的限制。政府所代表的是公共利益,但它同时又是私人权益的保护