

法 律 培 训 教 材

GUOYOUTUDISHANGFANGWUZHENGSYOUYUBUCHANGTIAOLIJIEDU

国有土地上房屋 征收与补偿条例解读

王 达 著



中国市场出版社
China Market Press

国有土地上房屋 征收与补偿条例解读

王 达 著



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国有土地上房屋征收与补偿条例解读/王达著.

—北京: 中国市场出版社, 2011. 3

ISBN 978 - 7 - 5092 - 0739 - 0

I. ①国… II. ①王… III. ①国有土地—土地征用—
补偿—条例—法律解释—中国②房屋拆迁—补偿—条例—
法律解释—中国 IV. ①D922.395②D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 019013 号

书 名: 国有土地上房屋征收与补偿条例解读

作 者: 王 达

责任编辑: 许 慧

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68012468 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销: 新华书店

印 刷: 北京亚通印刷有限责任公司

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 17.75

字 数: 310 千字

版 本: 2011 年 3 月第 1 版

印 次: 2011 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 0739 - 0

定 价: 40.00 元

作者简介

王 达 法学博士，资深征收拆迁法律专家。曾担任最高人民法院行政审判庭法官，新疆生产建设兵团高级人民法院院长助理、审判委员会委员。曾参与起草最高人民法院拆迁等多部司法解释，办理过许多大要案，对征收拆迁、建设工程、房地产开发、房屋登记、物业管理等房地产法律问题有较为深入的研究。从事过刑事审判、民事审判、经济审判工作，法律实践经验丰富，注重理论与实践相结合，发表相关论文六十余篇，出版专著十余部。担任住房和城乡建设部干部学院、首都师范大学、北京航空航天大学法学院、首都经贸大学法学院兼职研究员、教授，石河子大学教授、硕士研究生导师。现在广州大学公法研究中心从事法学研究。

前 言

世界上绝大多数国家和地区实行土地私有化，房屋均附属于土地，所以不存在单独的房屋征收，土地征收成为世界通行。土地征收，乃国家为公共利益之需要或公共用途之目的，基于公权力之作用，依法定程序，强制取得私有土地，给予公平补偿，而消灭其所有权，另行支配使用之行为。^① 房屋征收属于我国特有，其概念只能参照土地征收来进行“临摹”：房屋征收是市、县级人民政府为了公共利益的需要，代表国家对国有土地上单位、个人所有的房屋进行强制剥夺所有权同时进行公平补偿的行为。房屋与土地密切关联，征收房屋导致房屋所有权灭失，给予公平补偿；征收房屋的同时也可能使被征收人“四至”或容积率以外的土地使用权丧失，理所当然也应当给予补偿，《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《条例》）无需特别作出规定。土地包括国有土地和集体土地，相应的房屋自然包括国有土地上房屋与集体土地上房屋，《条例》只适用于国有土地上房屋征收与补偿。《条例》指出，国有土地上房屋征收程序大体包括三个阶段：市、县级人民政府作出征收决定，征收补偿部门对被征收人进行补偿，搬迁。文明征收、和谐征收，必须做到依法征收。征收的三个阶段如何做到依法，首先要严格遵守《条例》的规定，同时，人民政府、征收部门和人民法院对于《条例》应当全面地、发展地、开放地适用，以实质法治替代形式法治的态度，将征收中的依法行政和司法审查进行到底。

何为征收中的实质法治？至少包括三项内容：一是行使征收补偿的自由裁量权应当符合法律目的；二是征收决定和征收补偿决定的内容合理；

① 尤重道. 土地征收补偿实务 [M]. 台北：永然文化出版股份有限公司出版：5.

三是作出征收决定和征收补偿决定的程序正当。例如,根据《条例》第十七条规定,作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当对被征收房屋价值给予补偿。《条例》并没有提及土地使用权补偿问题,但是,根据上位法《物权法》的规定,国有土地使用权系用益物权,也是合法的财产权,因公共利益征收的,应当给予补偿;补偿的标准是什么?市场价;什么时候的市场价?作出征收决定时的市场价。做到依法征收,首先需要宏观把握《条例》适用是在行政法背景下的物权法的细化:征收决定是行政行为,补偿决定是行政行为,补偿协议是行政合同,司法强拆是依照《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的强制执行。同时需要逐条掌握《条例》的内涵、立法本意、关联关系等问题。

笔者曾作为最高人民法院的法官,承担了拆迁司法解释的起草及调研工作,应当说,对我国拆迁制度的现状、缺陷有着较为深刻的认识,深感重新构建我国城市房屋征收拆迁制度的重要性。笔者认为,《条例》强调了权利保障、权力监督和正当程序,有许多亮点,比如就近安置、住房保障、市场评估价补偿、公开参与、司法强拆等制度,对于和谐征收必将起到重要作用。虽然《条例》还存在尚需完善的地方,但瑕不掩瑜,可以通过上位法、关联法的内在逻辑分析,做到实质法治意义上的征收,达到实现公共利益及被征收人满意的双赢效果,为城市建设和社会和谐作出贡献。为了帮助读者全面理解、运用该条例,笔者包含对征收拆迁制度的全面关注和探讨,从《行政诉讼法》和《物权法》的角度对《条例》逐条进行解读、分析、建议、适用,系统解读《条例》的内在精神实质,尤其从法律适用和实务操作的角度进行挖掘和分析,将自己多年对相关法律的理解、积累和心血以最快的速度出版,奉献给支持笔者的法院行政审判庭的挚友、征收管理部门的工作人员以及广大被征收人,希望能给大家一些启发。因水平所限,难免存在纰漏,敬请指正。

王达

Wangda654321@sina.com

2011年2月

目 录

第一部分 国有土地上房屋征收与补偿条例

中华人民共和国国务院令(第 590 号)	(3)
国有土地上房屋征收与补偿条例	(5)

第二部分 国有土地上房屋征收 与补偿条例解读

第一章 总 则

第一条	(13)
-----------	------

[问题提示]

问题 1 对非公共利益拆迁没有规定

问题 2 对集体土地上房屋征收没有规定

[立法要旨] 本条是关于立法目的与适用范围的规定。

[解读]

第二条	(28)
-----------	------

[问题提示]

问题 1 抵押权人的合法权益如何保护

问题 2 债权人的合法权益如何保护

问题 3 国有土地使用权是否保护

[立法要旨] 本条是关于征收补偿时受偿主体及补偿原则的规定。

[解读]

第三条	(40)
-----------	------

[问题提示]

问题1 决策民主

问题2 程序正当

问题3 结果公开

[立法要旨]本条是关于国有土地上房屋征收与补偿基本原则的规定。

[解读]

第四条 (44)

[问题提示]

问题1 主管部门

问题2 主办部门

问题3 协助部门

问题4 无证房屋的处理

问题5 历史遗留房屋的补偿

[立法要旨]本条是关于国有土地上房屋征收与补偿职权分工的规定。

[解读]

第五条 (57)

[问题提示]

问题1 房屋征收可以委托哪些单位实施

问题2 房屋征收实施单位不能营利但可以拨款吗

[立法要旨]本条是关于房屋征收部门可以委托及委托后法律责任的规定。

[解读]

第六条 (60)

[问题提示]

问题1 监督部门

问题2 指导部门

[立法要旨]本条是关于房屋征收与补偿监督、指导部门的相关规定。

[解读]

第七条 (62)

[问题提示]

问题1 举报

问题2 监察

[立法要旨]本条是关于对违法征收举报与监察的规定。

[解读]

第二章 征收决定

第八条····· (66)

[问题提示]

问题1 公共利益界定

问题2 公共利益的实操性

[立法要旨] 本条是关于房屋征收公共利益界定的规定。

[解读]

第九条····· (80)

[问题提示]

问题1 作出征收决定的条件

问题2 对建设项目进行科学论证

[立法要旨] 本条是关于征收应当符合条件的规定。

[解读]

第十条····· (85)

[问题提示]

问题1 有证房屋的补偿安置方案

问题2 无证房屋的区分补偿安置方案

问题3 住改商的补偿安置方案

问题4 住房困难户的安置方案

问题5 协议安置期限届满,应当就剩余部分作出补偿,制订时间表

问题6 政府组织论证

[立法要旨] 本条是关于拟定征收补偿方案并公布征求公众意见的规定。

[解读]

第十一条····· (88)

[问题提示]

问题1 修改并确定补偿安置方案

问题2 组织听证

[立法要旨] 本条是关于征收补偿方案征求意见及听证的规定。

[解读]

第十二条····· (92)

[问题提示]

问题1 应由哪些单位进行社会稳定风险评估 是否由委托

中介机构作出风险评估报告

问题2 多少人算是涉及被征收人数量较多

问题3 谁来监督征收补偿费用的足额到位、专户存储、专款专用

[立法要旨] 本条是关于进行社会稳定风险评估及征收补偿费用
足额到位、专户存储、专款专用的规定。

[解读]

第十三条 (94)

[问题提示]

问题1 多途径通知被征收人

问题2 交待诉权的必要性

问题3 宣传解释相关规定

[立法要旨] 本条是关于房屋征收公告事项、宣传释法，
收回土地使用权的规定。

[解读]

第十四条 (97)

[问题提示]

问题1 对房屋征收决定不服提起诉讼的由中级人民法院管辖

问题2 起诉补偿决定被法院判决维持或者驳回诉讼请求后，
可否再起诉征收决定

[立法要旨] 本条是关于被征收人对征收决定救济途径的规定。

[解读]

第十五条 (105)

[问题提示]

问题 被征收人不予以配合，将丧失行政诉讼举证权利

[立法要旨] 本条是关于对被征收房屋价值因素进行调查登记的规定。

[解读]

第十六条 (110)

[问题提示]

问题1 权利冻结

问题2 房屋征收范围确定之前所建房屋是否进行补偿 如何补偿

[立法要旨] 本条是关于征收范围确定后在征收范围内禁止事项
和期限设定的规定。

[解读]

第三章 补 偿

第十七条 (116)

[问题提示]

问题1 土地使用权的损失是否补偿 如何补偿

问题2 承租人的损失是否补偿

[立法要旨]本条是关于征收补偿范围的规定。

[解读]

第十八条 (120)

[问题提示]

问题 征收与住房保障关系的底线是什么

[立法要旨]本条是关于征收应当给予住房保障及其制定办法的规定。

[解读]

第十九条 (123)

[问题提示]

问题1 市场评估价

问题2 评估异议的救济

[立法要旨]本条是关于被征收房屋价值价值评估的规定。

[解读]

第二十条 (135)

[问题提示]

问题 房地产价格评估机构可否异地执业

[立法要旨]本条是关于房地产价格评估机构选定及独立、客观、公正执业的规定。

[解读]

第二十一条 (137)

[问题提示]

问题1 期房安置的,期房评估的时点如何确定

问题2 补偿安置方式的选择权

问题3 同地段安置

[立法要旨]本条是关于征收补偿安置方式选择的规定。

[解读]

第二十二条 (140)

[问题提示]

问题 搬迁过渡的保障

[立法要旨]本条是关于搬迁过渡保障的规定。

[解读]

第二十三条 (142)

[问题提示]

问题 省、自治区、直辖市没有制定补偿方法之前如何操作

[立法要旨]本条是关于征收造成停产停业损失应予补偿的规定。

[解读]

第二十四条 (143)

[问题提示]

问题 1 无证房屋是否合法以建房时进行判断

问题 2 无证房屋是否是由历史遗留问题造成的

问题 3 违法建筑也应遵循“过罚相当”原则

问题 4 未超过批准期限的临时建筑,如何补偿

[立法要旨]本条是关于征收中对违反规划、历史遗留、临时建筑处理的规定。

[解读]

第二十五条 (158)

[问题提示]

问题 1 征安办起诉是否属于行政案件

问题 2 被征收人拒不搬迁的,如何强制搬迁

[立法要旨]本条是关于签订补偿协议及其纠纷诉讼的规定。

[解读]

第二十六条 (164)

[问题提示]

问题 滥用救济权拖延时间

[立法要旨]本条是关于征收补偿决定及其行政复议、行政诉讼问题的规定。

[解读]

第二十七条 (165)

[问题提示]

问题 1	如何促进主动搬迁	
问题 2	司法强制执行,被搬迁人应当依法承担执行费	
问题 3	建设单位参与司法搬迁的,被征收人可以申请法院违法确认; 建设单位强制搬迁的,涉嫌侵权及犯罪	
[立法要旨]	本条是关于被征收人主动搬迁及禁止 违法强制搬迁的规定。	
[解读]		
第二十八条		(169)
[问题提示]		
问题 1	基层法院管辖非诉执行	
问题 2	作出补偿决定,申请强制搬迁,有选择地强制执行	
问题 3	执行费由被执行人承担	
[立法要旨]	本条是关于房屋征收非诉执行的规定。	
[解读]		
第二十九条		(174)
[问题提示]		
问题 1	建立档案是为了规范,解决诉讼举证,确保公正	
问题 2	建立权力监督机制	
[立法要旨]	本条是关于建立补偿档案、公布及审计监督的规定。	
[解读]		
第四章 法律责任		
第三十条		(176)
[问题提示]		
问题 1	征收工作中的渎职行为	
问题 2	防止判断渎职罪的“两张皮”	
[立法要旨]	本条是关于对征收工作人员渎职行为处理的规定。	
[解读]		
第三十一条		(178)
[问题提示]		
问题	自焚、自杀是否属于威胁	
[立法要旨]	本条是关于对暴力搬迁等非法搬迁处理的规定。	
[解读]		

- 第三十二条 (181)
- [问题提示]
- 问题 公安机关应当对采取暴力、威胁的被征收人依法进行处理
- [立法要旨] 本条是关于对采用暴力、威胁等方法阻碍征收工作的行为进行处理的规定。
- [解读]
- 第三十三条 (182)
- [问题提示]
- 问题 政府截留如何规范
- [立法要旨] 本条是关于对贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的行为进行处罚的规定。
- [解读]
- 第三十四条 (184)
- [问题提示]
- 问题1 行业自律
- 问题2 法律责任
- [立法要旨] 本条是关于对房地产评估机构、房地产估价师错误评估处理的规定。
- [解读]
- 第五章 附 则**
- 第三十五条 (185)
- [问题提示]
- 问题 撤旧从新
- [立法要旨] 本条是关于新旧条例衔接的规定。
- [解读]

第三部分 附 录

- 国有土地上房屋征收与补偿条例、城市房屋拆迁管理条例
 对照表 (189)
- 中华人民共和国城乡规划法 (201)

中华人民共和国行政诉讼法	(211)
中华人民共和国物权法	(219)
国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知	(242)
国务院办公厅关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知	(246)
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	(248)
城市房屋拆迁估价指导意见	(250)
城市房屋拆迁补偿、安置协议公证细则	(254)
城市房屋拆迁单位管理规定	(257)
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	(259)
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 ...	(259)
国务院法制局对《关于拆迁城市私有房屋土地使用权是否予以补偿问题的函》的复函	(260)
国家物价局、财政部关于发布城市房屋拆迁管理费的通知	(260)
财政部、国家税务总局关于城镇房屋拆迁有关税收政策的通知	(261)
国有土地上房屋征收补偿安置协议参考文本	(262)

第一部分

国有土地上 房屋征收与补偿条例

