

解读《国有土地上房屋征收与补偿条例》： 新拆迁条例立法界定公共利益

2011年1月21日，国务院总理温家宝签署国务院令，公布《国有土地上房屋征收与补偿条例》，自公布之日起施行。国务院法制办、住房和城乡建设部负责人为此接受了新华社记者的采访。

总体思路有三

问：制定条例的总体思路是什么？

答：一是统筹兼顾工业化、城镇化建设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，规定禁止建设单位参与搬迁，取消《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称原条例）行政机关自行强制拆迁的规定，加强和改进群众工作，把强制拆迁减到最少。

两次向社会公开征求意见

问：在制定条例过程中主要开展了哪些工作？

答：法制办与住房和城乡建设部、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。工作组召开了45次各类座谈会，有1150多人参加了讨论。工作组对各方面意见逐条整理、综合分析，反复研究、修改，形成了《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》。

行政机关自行强拆被取消

问：条例取消原条例中行政机关自行强制拆迁的规定，主要考虑是什么？

答：按照原条例的规定，政府既可以责成有关部门强制拆迁，也可以申请法院强制拆迁。近几年来，强制拆迁过程中出现了一些恶性事件，虽然是极少数，但必须高度重视，切实采取有效措施，杜绝此类事件发生。

全国人大常委会办公厅2009年8月28日向社会公开征求意见的《行政强制法（草案）（三次审议稿）》第十三条规定，行政强制执行由法律设定。本条例是行政法规，不宜再设定行政强制执行。因此，条例取消了原条例中行政机关自行强制拆迁的规定，规定由政府申请法院强制执行。这样也有利于加强对政府征收补偿活动的制约，促使政府加强和改进群众工作。

集体土地征收正在抓紧研究修改

问：条例为什么没有对征收集体土地作出规定？

答：有意见认为，条例应一并解决集体土地和房屋征收问题。从我们调查了解的情况看，现在矛盾突出的确实主要在集体土地征收方面，但国有土地上的房屋征收和集体土地征收是分别由条例和土地管理法调整的，通过行政法规对征收集体土地作出规定是超越立法权限的。我们将会同有关部门抓紧对土地管理法有关集体土地征收和补偿的规定作出修改，由国务院最早向全国人大常委会提出议案。

新华社记者 陈菲 杨维汉 隋笑飞

》关注“新拆迁条例”

1 改“拆迁”为“征收”，突出保障被征收者权益

《国有土地上房屋征收与补偿条例》中，一个显著的变化，就是删去了旧有条例中令人敏感的“拆迁”，代之以“征收”。

“拆迁”二字，此前已在《城市房屋拆迁管理条例》中存在于20年之久。1991年，国务院发布上述条例，2001年对其做出修改。2007年12月，国务院常务会议审议的《国有土地上房屋征收与拆迁补偿条例（草案）》中，“拆迁”依然在列。而在2010年1月、12月的两次向社会公开征求意见稿中，其表述已经变为“国有土地上房屋征收与补偿”；直到21日公布的新条例，“拆迁”二字彻底摒弃。

“有‘征收’，就应该有相应的‘补偿’。”多位专家认为，透过这一字面改动，可以看到新条例更加突出房屋征收和补偿的规范、公平、合理；而且，在新条例的修改过程中，规范公权和保障私权的法治理念在不断强化，更注重工业化、城镇化建设与保护被征收人合法权益之间的统筹兼顾，使公共利益和私人利益得到更好的协调与平衡。

2 国有土地房屋征收必须“补偿先行”

《国有土地上房屋征收与补偿条例》明确规定，在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。

新条例规定，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。

新条例明确，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。

新条例还规定，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。

3 征收范围确定后，“违建”不补偿

针对一些地方存在的房屋征收前“突击”改扩建，以期获得更多补偿的现象，国务院21日公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》给出了明确规定，以杜绝此类投机取巧、侵占公共利益的非法行为。

新条例明确，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。

有关专家认为，在公告征收范围之后新建、扩建、改建房屋，如果给予补偿，于法于理不合，对纳税人和其他守法的被征收者不公平。但有些由于历史原因形成房屋手续不全的，应当先由有关部门进行认定、处理。

对此，新条例专门作出规定：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。

新条例还规定，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。

4 尊重被征收人选择权，可选两种补偿方式

《国有土地上房屋征收与补偿条例》明确规定，被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。

中国法学会民法学研究会会长、中国人民大学副校长王利明指出，从实践来看，因征收与拆迁所引发的各种矛盾，很多体现在征收补偿的标准和补偿的公平性方面。条例针对实践中存在的主要矛盾，集中就补偿制度作了重大完善。

条例规定，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：被征收房屋价值的补偿；因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。

条例规定，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。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。

此外，条例明确规定，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。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。

5 国有土地房屋非“公共利益”不得征收

在何种情况下才能对国有土地上的房屋进行征收？《国有土地上房屋征收与补偿条例》明确规定，市、县级人民政府作出房屋征收决定，必须以“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”为前提。

“公共利益”包括哪些具体情形？新条例列出了六方面的具体内容：国防和外交的需要；由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；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；由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；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；法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

新条例规定：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。

北京大学法学院副院长沈岍表示，公共利益是一个抽象概念，具体操作中很难界定，是一个世界性的难题。旧条例的问题在于没有严格区分公共利益和商业利益，特别是用于房地产开发，也可以进行拆迁，由此产生了很多社会矛盾。新条例以列举的方式对公共利益进行了界定，排除了一些显然出于商业目的、与公共利益无关的用途。

沈岍说，更为关键的是，新规定中强调了程序的作用。比如通过听证会的方式听取被征收人意见，确定征收是否正当。此外，涉及旧城区改造等城市规划问题时，引入了公民代表的参与。这些规定改变了过去“政府说了算”的局面，政府需要更多地倾听民意，并且在必要的时候根据民意修改原有的方案。

6 暴力迫使被征收人搬迁，可追究刑事责任

《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，暴力迫使被征收人搬迁可追究刑事责任。

国务院法制办介绍，从近几年的实践看，由于拆迁进度与建设单位的经济利益直接相关，容易造成拆迁人与被拆迁人矛盾激化。鉴于此，条例禁止建设单位参与搬迁活动，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。

条例规定，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。

此外，条例还规定，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。

中国法学会民法学研究会会长、中国人民大学副校长王利明认为，条例明确了政府是征收补偿的主体，并禁止建设单位参与搬迁，这些都助于化解长期以来因建设单位作为拆迁主体所引发的各种社会矛盾，有助于维护社会稳定。

据新华社