

# 新拆迁条例努力走稳“平衡木”

搬迁,既要维护公共利益,又要保障被征收房屋所有者的合法权益。这个“平衡木”如何走稳,考验各方智慧。

备受社会瞩目的《国有土地上房屋征收与补偿条例》21日向社会公布。这部“新拆迁条例”的草案于2010年1月29日和12月15日两次向社会公开征求意见。条例直接关系到人民群众切身利益,对于各方关心的拆迁补偿、公共利益的界定、征收程序、强制搬迁等都作出了明确规定。

## 取消行政自行强拆, 申请司法强制执行

条例规定,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。

中国政法大学法学院院长薛刚凌说:“过去往往是行政机关委托相关企业来搬迁。企业为了实现经济利益,过程很不规范,强制搬迁过程中会出现一些恶性事件。条例实施后,行政机关只能到法院申请强制执行,制度设计者希望通过司法程序的设置来保障群众合法权益,把风险降到最低。”

国务院法制办有关负责人介绍,全国人大常委会办公厅2009年8月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。

制度的前进受到现实情况的制约,很难一步到位,只能逐步推进。通过法院来强制执行是个进步,毕竟司法机关可以对行政机关进行制约。”此外,薛刚凌认为,搬迁需要行政机关、法院和评估机构联动,也需要被拆迁人配合,这也是条例的一个特色。

## 房屋征收应先补偿 后搬迁,禁止采取暴力威胁迫使搬迁

“实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。”条例明确规定,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。

据了解,条例两次征求意见稿中没有明文提出先补偿、后征收,在正式出台的条例中增加规定,把“先补偿、后征收”作为一个原则确定下来。

条例规定,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组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。

条例还规定,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。

中国人民大学副校长王利明说:“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,要求房屋征收实施单位



不得以营利为目的。这是制度设计者希望通过禁止性规定规范搬迁活动,强化对被征收人权益的保护。这些都有助于化解长期以来因建设单位作为搬迁主体所引发的各种社会矛盾,有助于维护社会稳定。”

## 明确征收补偿标准, 征收私宅应优先保障住房

因搬迁引发的矛盾大多集中在征收补偿的标准和补偿是否公平。征收补偿是各方高度关注的问题。

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。

王利明说:“相对于过去的条例,新条例的补偿制度作了重大完善,从而使搬迁更加公平。以市场价格作为补偿标准,使得被征收人的基本利益得到保障。不仅包括对房屋的补偿,也包括对土地使用权的补偿,这就大体上可以确保被征收人的居住条件有改善、生活水平不下降。”

条例规定,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。

王利明说,这就意味着,如果被征收人符合住房保障条件,征收程序启动以后,被征收人可以优先享受住房保障,这也充分体现了物权法中征收个人住宅应当保障其居住条件的精神。

## 旧城改造不满征收 补偿方案,政府应组织听证会并修改方案

条例规定,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。

国务院法制办有关负责人介绍,征求意见过程中,有人提出应当加大公众参与度,让程序更加公开透明。因此就有了听

证会”这个程序设计,并且政府要根据听证会情况修改方案。

征收程序是规范政府征收行为,维护被征收人合法权益,促使政府做好群众工作的重要保障。公平、公开、公正的原则也在条例中充分体现。条例明确规定:“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。”

同时,条例在征收程序上也增加了公开透明和公众参与的规定。条例规定,征收补偿方案应征求公众意见;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;被征收房屋的调查结果和分户补偿情况应当公布;被征收人对征收决定和补偿决定不服的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

## 明确公共利益范围, 加强规划调控作用

在条例征求意见过程中,有意见认为,公共利益的界定过宽,主张具有商业性质、营利的目的项目都不应当属于公共利益;也有意见认为,对公共利益的规定还不够全面,主张凡是实施城市总体规划,为城市发展和建设进行的重大工程,由政府组织或者主导的住宅小区、经济开发区、工业园区、商业街区等城市建设,都应当属于公共利益。

对于公共利益,条例规定了6种情形: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。

国务院法制办有关负责人说,对公共利益的问题高度重视,收集、研究了国外情况和做法,作了大量的调查研究,多次进行专家论证,广泛听取意见,才作出了上述规定。新华社记者 杨维汉 陈菲 邹伟

2010年12月15日,经国务院领导同意,《国有土地上房屋征收与补偿条例(第二次公开征求意见稿)》在中国政府法制信息网公布,第二次向社会公开征求意见。第二次公开征求意见共收到意见37898条。国务院法制办、住房和城乡建设部有关负责人2011年1月22日介绍了二次征求意见稿吸收采纳情况。

## 国务院法制办、住建部有关负责人: 吸收采纳了二次征求意见

### 关于补偿

#### 【提出意见】

增加政府补助和奖励的内容;明确被征收人可以选择补偿方式;建议征收补偿款专户存储;评估机构应当由征收方和被征收方协商一致确定;也有意见提出房地产价格评估机构的选择方式采用公开抽签、摇号等方式选择或者一方不参与的由另一方选定等,建议不能由市、县级政府规定选定办法;明确违法建筑的认定程序;认为住房保障的具体办法和停产停业损失补偿办法等不应由市、县级人民政府规定,建议由上级政府制定。

#### 【条例规定】

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;被征收人可以选择货币补偿,也可以选择房屋产权调换;补偿是根据类似房地产的价格来评估,这里已经包括了土地使用权的补偿;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;征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用;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;优先给予被征收人住房保障的具体办法、停产停业损失补偿具体办法由省、自治区、直辖市制定。

### 关于公共利益的界定

#### 【提出意见】

公共利益的界定过宽,主张具有商业性质、营利的目的项目都不应当属于公共利益;也有意见认为,对公共利益的规定还不够全面,主张凡是实施城市总体规划,为城市发展和建设进行的重大工程,由政府组织或者主导的住宅小区、经济开发区、工业园区、商业街区等城市建设,都应当属于公共利益。此外,还有意见提出在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等规划编制过程中,应当提高公众参与程度。

对这个问题,我们高度重视,收集、研究了国外情况和做法,作了大量的调查研究,多次进行专家论证,广泛听取意见。

#### 【条例规定】

因国防、外交需要和由政府组织实施的能源、交通、水利、教科文卫体、资源环保、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业需要以及保障性安居工程建设、旧城区改建需要可以实行房屋征收。为了加强规划的调控作用,条例规定,确需征收房屋的各项建设活动都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,并要求制订规划应当广泛征求社会公众意见,经过科学论证,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,经市、县级人民代表大会审议通过。

### 关于征收程序

#### 【提出意见】

应当加大公众参与程度;增加旧城区改建过程中同意比例的规定;明确先补偿、后搬迁的原则;明确被征收人对房屋征收决定和补偿决定不服的救济渠道。

#### 【条例规定】

征收补偿方案应当征求公众意见;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,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;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;实施房屋征收应当先补偿、后搬迁;被征收人对房屋征收决定和补偿决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼。

### 关于强制搬迁

#### 【提出意见】

取消《城市房屋拆迁管理条例》中的行政机关自行强制拆迁的规定,认为政府作为房屋征收主体,是当事人一方,不应有行政强制权,只能依法申请法院强制搬迁,法院强制搬迁,可以由法院作出裁定,由政府有关部门执行,法院进行监督;也有意见认为,为了提高征收工作的效率,保证建设活动的顺利进行,实行行政强制搬迁与司法强制搬迁并行的制度;还有意见提出,不同意由法院强制执行,认为法院执行力不足,法院独立性、公正性也难以保证,司法程

序太慢。

#### 【条例规定】

综合各方面意见,并考虑到《行政强制法(草案)(三次审议稿)》关于行政强制执行由法律设定的规定,经反复研究,条例不再规定行政机关自行强制拆迁。对法院强制执行的模式,行政法规也不宜规定,拟再同有关国家机关协商解决。此外,条例增加规定,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。新华社记者 陈菲 邹伟 崔清新