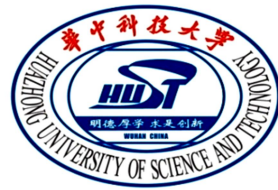


房地产开发

教材：《房地产开发》(第四版)

华中科技大学 丁烈云 主 编



第五章

国有土地房屋征收和补偿

- 一、房屋征收工作程序
- 二、房屋征收补偿
- 三、房屋征收工作中应注意的问题
- 四、案例讨论



本章目的和任务

- 本章的目的：
 - 了解房屋征收的工作流程
 - 理解房屋征收补偿的主要内容
 - 了解房屋征收工作中应注意的问题

- 本章的任务：
 - 学习理解房屋征收工作程序及注意事项
 - 学习理解房屋征收协议的具体内容
 - 学习理解房屋征收工作的原则

一、房屋征收工作程序

《房屋征收补偿条例》是规范和指导国有土地上房屋征收工作的重要文件，对房屋征收的主体、部门、实施单位、监督主管部门等作了具体规定。

由国务院于2011年1月21日发布，自公布之日起施行。

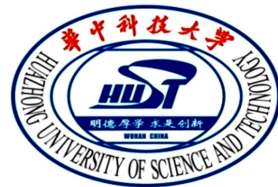


(一) 房屋征收工作程序

- 1. 拟定征收补偿方案
- 主要内容

一般包括房屋征收范围、实施时间、补偿方式、补偿金额、补助和奖励、安置用房面积和安置地点、搬迁期限、搬迁过渡方式和过渡期限等事项。





(一) 房屋征收工作程序

■ 2. 组织有关部门论证

■ 论证部门

对征收补偿方案，**市、县级人民政府**应当组织发展改革、城乡规划、国土资源、文物保护、财政、建设等有关部门对征收补偿方案进行论证。

■ 论证内容

包括明确征收房屋的各项建设活动是否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，房屋征收是否符合房屋征收的条件，房屋**征收范围是否科学合理**，**补偿方案是否公平**等。

(一) 房屋征收工作程序

■ 3. 征求公众意见

市、县级人民政府应当在组织有关部门对征收补偿方案进行论证后予以公布，征求公众意见。



(一) 房屋征收工作程序

■ 4. 公告房屋征收决定

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。

社会稳定风险评估，是指与人民群众利益密切相关的重大决策、重要政策、重大改革措施、重大工程建设项目、与社会**公共秩序**相关的重大活动等重大事项在制定出台、组织实施或审批审核前，对可能影响社会稳定的因素开展系统的调查，科学的预测、分析和评估，制定风险应对策略和预案。

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。

(一) 房屋征收工作程序

- 5. 房屋征收实施
- 组织征收动员

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。



(一) 房屋征收工作程序

- 5. 房屋征收实施
- 签订征收补偿协议

房屋征收部门与被征收人必须在**规定的征收期限内**，对于补偿、安置以及被征收人在规定的期限内完成搬迁等有关问题进行协商，达成一致后，签订书面协议，明确各自的责任和权利。



(一) 房屋征收工作程序

■ 5. 房屋征收实施

■ 征收补偿安置协议内容：

双方当事人基本情况

征收补偿方式

安置用房面积

安置地点

产权调换房屋的差价支付方式和期限

搬迁期限、搬迁过渡方式和过渡期限

搬迁补助费和临时安置补助费

违约责任和争议解决方式

当事人约定的其他条款

(一) 房屋征收工作程序

- 5. 房屋征收实施
- 拆除房屋，平整场地



征收协议签订后，经办人员应及时通告拆房工程管理人员，准备拆房；同时为工程施工准备条件：

1. 清理地上、地下障碍物
2. 平整场地
3. 接通工程施工用电、用水
4. 修通进出地盘的道路，为施工单位进入现场施工准备条件

(一) 房屋征收工作程序

- 五十年房屋公私之变
- 住宅政策：保护—改造—保护

1949年后

明确提出**保护**私有房屋的合法权益。

1958年后

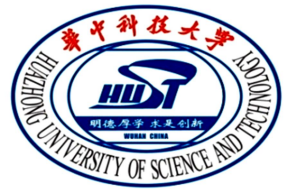
对私有房屋进行**社会主义改造**，把城市私有房产分为自住房和出租房，出租房在15间以上的由政府经租。政府房管部门负责经租房的经营，把租金的20%~40%发给经租房的业主。

1966年后

所有私房业主被迫把**产权证上交**，没办理产权的转移手续。

1976年后

业主陆续**拿回房屋的产权**，但土地权的问题并没有解决。



(一) 房屋征收工作程序

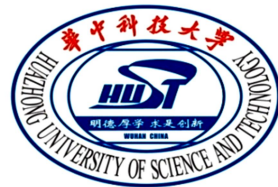
■ 中国城市房屋拆迁制度

中国的城市房屋拆迁制度始于上个世纪九十年代：1991年6月1日国务院发布我国第一部《城市房屋拆迁管理条例》，原因是为了配套《城市规划法》——规划调整，需要拆房屋。

彼时，国有单位还是城市建设的主体，拆迁以**政府为主导**，并不涉及公共利益和非公共利益之分，指导思想是通过旧城改造房屋拆迁，改善城市居民住房条件。补偿立足安置，大多数被拆迁户条件改善，老百姓拥护。

1994年，城镇住房制度改革开始，出台《城市房地产管理法》，拉开城市建设和房地产的**市场化**，开发商成为城乡建设的主力军。同一年，推行分税制改革，地方政府开始倚重土地财政。

适应拆迁和建设模式的变化，2001年6月7日，国务院修订《城市房屋拆迁管理条例》，7月1日实施。



(一) 房屋征收工作程序

■ 中国城市房屋拆迁制度

修改后的条例，依然没区分公益和商业拆迁，其运作模式依然是建设单位向政府申请拆迁许可，获批后实施拆迁，发生纠纷由政府裁决；被拆迁人拒绝拆迁的，实施强制拆迁。

政府既是许可者，又是争议裁决者，并在无形中充当了强拆的支持者。

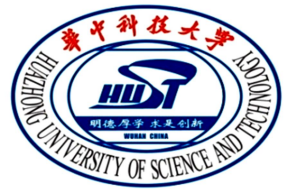
“合谋”——拆迁矛盾的根源。

中国的土地制度，建设单位不能直接从土地原有使用者手中取得土地，按照法理：政府需收回土地使用权，再转给建设单位。现实是：地方政府往往在没收回土地的前提下，就把土地转给开发商，并给与拆迁许可，政府退居幕后。

成为拆迁主体的开发商，为利润，尽可能压缩补偿标准，并把拆迁负担转嫁房价。导致不断升值的土地和房地产价格，被拆迁户往往认为补偿不足而不同意拆迁。

——矛盾引发并层出不穷。

国家信访办2003-2006年统计：上访人数40%涉及拆迁；住建部的比例是：70~80%。



(一) 房屋征收工作程序

■ 中国城市房屋拆迁制度

国家由于2009年成都唐福珍自焚事件引起的“五教授上书”为标志性的社会震动而在2011年1月废止了历时20年的《城市房屋拆迁管理条例》，实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》，完成了国有土地上房屋征收拆迁制度的变革。并完成了《土地管理法实施条例》的修订以细化落实农村不动产征收拆迁制度改革的各项制度安排，从法律层面完成了不动产征收拆迁制度的变革。

2021年7月2日国务院通过了《土地管理法实施条例（修订稿）》并正式公布。这个《条例》针对部分地方在旧村改造（包括合村并居、城中村改造等名义）中出现的侵犯农村村民宅基地合法权益的问题，新的《土地管理法实施条例》专门作出的四个“禁止”规定：“禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。”



(一) 房屋征收工作程序

■ 中国城市房屋拆迁制度

2021年8月31日，住建部在经过充分公开的征求意见的基础上，正式下发了《在实施城市更新行动中防止大拆大建的问题的通知》：

- ✓ **严格控制**大规模拆除、增建、搬迁，确保住房租赁市场供需平稳
- ✓ **保留利用**既有建筑、保持老城格局尺度、延续城市特色风貌
- ✓ **稳妥推进**改造提升，加强统筹谋划，探索可持续更新模式

二、房屋征收补偿

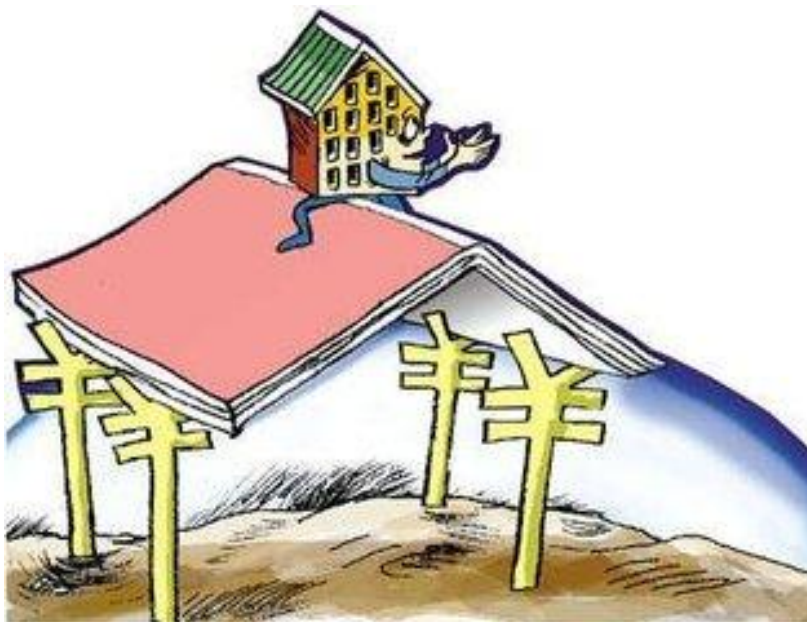
房屋征收补偿，关系到被征收人的经济利益，补偿的形式、标准是房屋征收协议的主要内容。



(二) 房屋征收补偿

- 1. 房屋征收补偿
- 房屋征收补偿的对象

房屋征收应当对被征收房屋的所有权人进行补偿。所有权人既包括自然人(公民), 也包括法人或其他社会机构。



(二) 房屋征收补偿

- 1. 房屋征收补偿
- 房屋征收补偿的方式



- 实行货币补偿

货币补偿是以**市场评估价**为标准，对被征收房屋的所有权人进行货币形式的补偿。

- 实行房屋产权调换

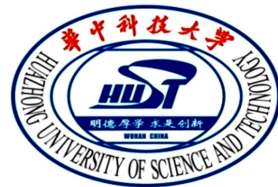
房屋产权调换是指房屋征收部门提供用于产权调换的房屋与被征收房屋进行调换，计算价格后，结清差价。





(二) 房屋征收补偿

- 1. 房屋征收补偿
- 房屋征收补偿的范围
 - 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
 - 此外，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



(二) 房屋征收补偿

- 1. 房屋征收补偿
- 房屋征收补偿的计算

- 货币补偿方式

房屋征收以货币补偿方式进行补偿时，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。

- 产权调换方式

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价值调换的房屋价值的差价。

(二) 房屋征收补偿

■ 2. 房屋征收安置



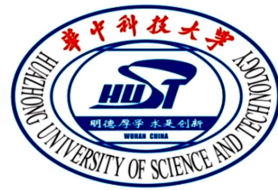
- 房屋征收安置的对象

房屋征收安置的对象是指房屋被征收人。被征收人可以是自然人(公民), 也可以是法人或其他机构。

- 房屋征收安置的形式

房屋征收部门对被征收人的安置, 可以根据实际情况采取两种形式: 支付临时安置费或者提供周转用房。





(二) 房屋征收补偿

■ 3. 房屋征收评估

■ 房屋价格评估机构的选定及委托

- 房地产价格估价机构由**被征收人**协商选定；
- 一般由**房屋征收部门**作为委托人，向房地产价格评估机构出具房屋征收评估委托书，并与其签订房屋征收评估委托合同。

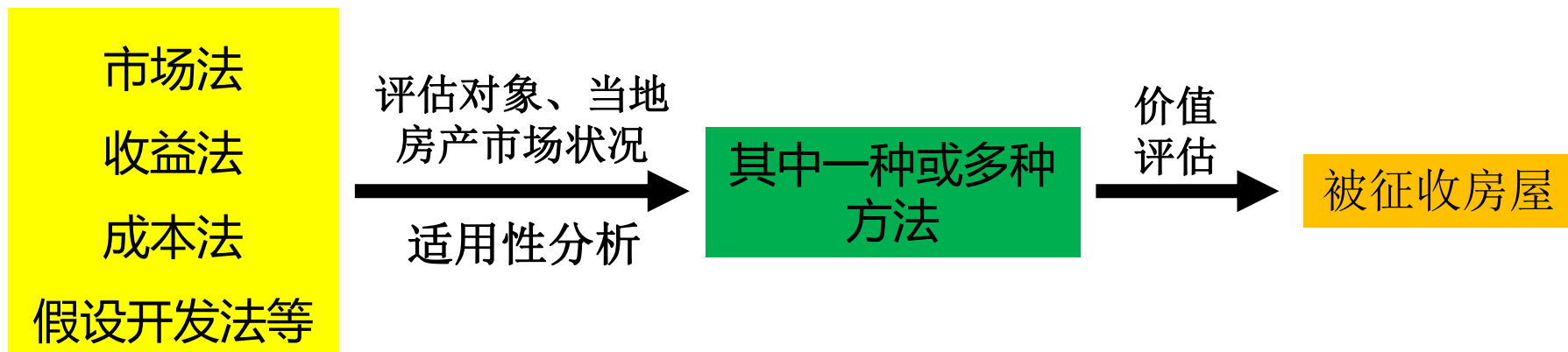
(二) 房屋征收补偿

- 3. 房屋征收评估
- 房屋价值评估基本事项
 - 评估时点确定
 - 评估对象界定
 - 评估价值内涵



(二) 房屋征收补偿

- 3. 房屋征收评估
- 评估方法的选定



- 评估结果及公示

房地产评估机构应当按照房屋征收评估委托书或者委托合同的约定，向房屋征收部门提供分户的初步评估结果。

(二) 房屋征收补偿

- 3. 房屋征收评估
- 评估结果异议处理

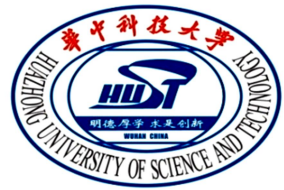
被征收人或者房屋征收部门对评估报告有疑问的，可以向**出具报告的原房地产估价机构**咨询。



(二) 房屋征收补偿

- 4. 房屋征收中的法律责任
- 玩忽职守等法律责任
- 暴力等非法搬迁法律责任
- 非法阻碍依法征收与补偿法律责任
- 贪污、挪用等法律责任
- 违法评估法律责任





三、房屋征收工作中应注意的问题

近年来，随着城市规模的扩大，因拆迁利益导致的纠纷不断增加，截至2003年8月31日，国家信访局收到拆迁上访信件11641件，比2002年同期上升50%，上访人数53620人，上升47%。以武汉市为例，2003年武汉市年度拆迁261万平方米，实际完成93%；2004年度拆迁规模350万平方米，至2005年6月22日，实际动迁208万平方米，只占批准拆迁总面积的59.4%。2005年度将拆迁规模压缩至220万平方米，1—6月新批准拆迁面积82万平方米，至6月22日实际动迁11万平方米，只占批准数的13.4%。

由于征收工作比较繁杂，政策性强，社会影响大，同时还关系到相关机构的声誉及收益，因此所有工作都必须按照当地政府的征收管理条例来进行。

(三) 工作中应注意的问题

- 组织调查登记
- 对未进行登记的建筑物先行调查、认定和处理
- 暂停办理相关手续
- 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
- 房屋所有权人不明确的情况下，应合理且快速处理
- 先补偿、后搬迁
- 依法申请法院强制执行

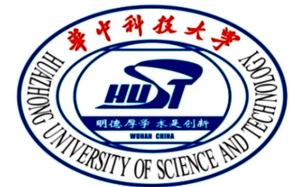


(三) 工作中应注意的问题

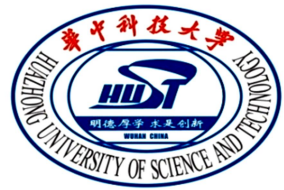
■ 公权力和私权利发生冲突

- 第一必须界定征收行为是不是**真正的社会公共利益**的需要，如果确是为公共利益(必须有明确的限制和规定，《房屋征收补偿条例》明确界定了公共利益的范围)，**私权应当选择服从公权**。
- 第二必须给予公民**充分的补偿**，对公共项目要维持价值的平衡和程序的公正；对**经济或商业项目**应遵循自愿、有偿、公平、等价规则，不应借公权力来侵犯个人的财产权；对处于弱勢的公民个人应拥有**司法救济权**。

司法救济是指当宪法和法律赋予人们的基本权利遭受侵害时，人民法院应当对这种侵害行为作有效的补救，对受害人给予必要和适当的补偿，以最大限度地救济他们的生活困境和保护他们的正当权益，从而在最大程度上维护基于利益平衡的**司法和谐**。



四、案例讨论



(四) 案例讨论

➤ 港珠澳大桥香港段延期施工

全长12公里、预计造价100亿港元的港珠澳大桥香港段，被一位家住香港东涌的66岁老太，通过法律途径挡住建设步伐。

66岁的朱绮华住在香港东涌的富东邨，一个位于香港新界大屿山北部的地区，属于香港开发的第九个新市镇，也是规划中的港珠澳大桥香港段经过的地区。

2010年1月，朱绮华向香港高等法院申请**司法复核**，要求推翻香港环保署在2009年10月通过的港珠澳大桥香港岸段以及香港接线段的两份**环评报告**。

2011年3月，司法复核在香港高等法院开庭进行。4月18日下午，朱绮华接到一纸判决。香港高院正式裁定香港环保署2009年完成的环保报告无效。这一判决，可能会导致原定于年内动工的港珠澳大桥香港段**延期开工**。

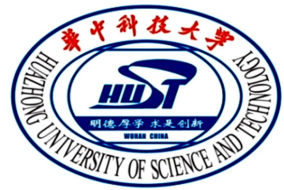
(四) 案例讨论

➤ 港珠澳大桥香港段延期施工

对此内地媒体态度基本一致，均认为不能怪老太太，要怪也得怪**有关机构的疏失**。而老太太之所以能做到这一点，则要归功于香港的**司法独立**。总而言之，这是必要的**制度成本**，这也是内地需要学习香港的地方。



反观香港媒体，则不乏**批评**的声音。有评论者算账，88亿港元可以修建近两万个公屋单位，或修建40间设备优良的学校，而现在社会只得到“一张88亿元的账单”。全国政协港区委员刘梦熊发表评论称：“港珠澳大桥是由国务院立项的国家级工程。岂料讼棍党操弄一个老妇搞‘司法复核’，阻延令工程费用多花了88亿港元，简直是‘一人捣乱，全港埋单’。”而媒体上另一方的声音则不多见。



(四) 案例讨论

➤ 港珠澳大桥香港段延期施工

现在再来看港珠澳大桥这个事情，规则规定了工程需要通过环保评估，也规定了公民有提出异议的权利，那么，当有一位老太太提出司法复核，就算明知工程拖延可能导致数十亿港元的损失，应该怎么办？我们可以想象一下，如果牺牲公民权利和环境保护，香港这个有七百万人的弹丸之地，将会变成什么样子？小至一城，大至一国，孰轻孰重，不是很明显的吗？

想想看，如果要你掏一千元出来去支持别人做这么一件事，你确定自己真的愿意付出这个成本吗？

那些看不见的东西，需要付出看得见的金钱作为代价。该付出的成本不付出，最终必将付出更大的成本。

讨论：大家对此事件有什么看法？你会支持哪一方？可以从个人权利与公共利益的平衡、环保优先还是基建重要、法律程序的滥用与稳定性等等多角度进行辩论。