

FANGWU ZHENGSHOU YU BUCHANG SHIWU
YINAN WENTI JIEXI

房屋征收与补偿实务 疑难问题解析

张艳峰◎著



* 结合司法实践，分析介绍房屋
征收中疑难问题的争议焦点

* 选取大量案例，直观剖析房屋
征收中司法实务的处理意见

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

房屋征收与补偿实务疑难问题解析

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

房屋征收与补偿实务疑难问题解析 / 张艳峰著. —北京:中国法制出版社, 2019. 10

ISBN 978-7-5216-0601-1

I. ①房… II. ①张… III. ①房屋拆迁-土地征用-补偿-研究-中国
IV. ①D922. 304

中国版本图书馆CIP数据核字 (2019) 第226052号

责任编辑 欧丹 封面设计 杨鑫宇

房屋征收与补偿实务疑难问题解析

FANGWU ZHENGSHOU YU BUCHANG SHIWU YINAN WENTI JIEXI

著者/张艳峰

经销/新华书店

印刷/

开本/710毫米×1000毫米 16开 印张/ 22. 5 字数/ 322千

版次/2019年10月第1版 2019年10月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-0601-0 定价: 68. 00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031 传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com> 编辑部电话: 010-66066621

市场营销部电话：010-66033393 邮购部电话：010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926)

序言

2016年11月4日，中共中央、国务院印发了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》（以下简称《意见》），明确提出：“产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。”完善财产征收征用制度是增强人民群众财产财富安全感、增强社会信心的重要手段之一。在“完善财产征收征用制度”部分，《意见》明确提出：“完善土地、房屋等财产征收征用法律制度，合理界定征收征用适用的公共利益范围，不将公共利益扩大化，细化规范征收征用法定权限和程序。遵循及时合理补偿原则，完善国家补偿制度，进一步明确补偿的范围、形式和标准，给予被征收征用者公平合理补偿。”

2011年1月21日实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《条例》），明确了国有土地上房屋征收适用的公共利益需要的范畴，确立了征收补偿的原则，从征收主体、征收程序、征收补偿、强制执行等多个方面完善了房屋征收与补偿制度。从8年来的实施情况看，《条例》在规范国有土地上房屋征收与补偿活动、保障被征收人合法权益方面发挥了十分重要的作用，对保障公共利益的需要、促进国民经济和社会的发展、改善民生作出了重要贡献。

但在《条例》实施过程中，也存在不能充分满足现阶段社会公众财产权益保障的需求，与党中央加强产权保护的要求也存在一定差距等问题。《条例》的有些规定过于原则，有些规定缺失，有些规定有歧义，相关配套规定也尚不完善。

正因为这些不足因素的存在，导致在房屋征收实践中，围绕房屋征收的目的、补偿标准、补偿项目、住房保障、补偿方式的选择、补偿决定的作出、强制拆除等问题产生了许多行政争议。国有土地上房屋征收已成为目前行政诉讼案件最多、矛盾最突出的领域之一。

笔者所在的江苏汇丰锦律师事务所，采取团队化运作方式，组建了专门负责国有土地上房屋征收补偿事务的律师团队，近年来参与了大量的国有土地上房屋征收补偿事务的处理，并代理了一大批涉及国有土地上房屋征收补偿的行政复议和行政诉讼案件，积累了有关国有土地上房屋征收补偿实务方面的丰富经验。

笔者在总结以往房屋征收实务处理中所积累的经验基础上，编写了本书。主要目的是希望能为政府部门规范房屋征收工作、被征收人依法维护自身合法权益提供相关参考。

本书从房屋征收补偿的实务角度，根据房屋征收补偿的一般流程分为五章三十二节，就征收实践中容易产生矛盾纠纷的疑难问题，结合司法实践，对每个问题中涉及的争议点以及司法实务的处理意见逐一进行分析介绍。同时，本书还选取了最高人民法院2016年以来审理的部分案件以及全国法院审理房屋征收的典型案共45件，附在相关章节中，以期能够更加直观地加深读者对相关问题的理解。

本书力图从实务角度为房屋征收过程中相关问题的处理提供参考，可以供有意从事房屋征收补偿业务的执业律师、政府工作人员以及被征收人参考之用。

受制于笔者的水平有限，对《条例》所涉及的有关问题理解不一定全面，书中不足之处在所难免，恳请各位读者不吝赐教，以便笔者日后对相关问题再作完善。

张艳峰

2019年5月4日

[目录](#)

[封面](#)

[扉页](#)

[版权信息](#)

[序言](#)

[第一章 总论](#)

[第一节 房屋征收的必要性原则](#)

[一、必要性原则的内涵](#)

[二、房屋征收必要性原则的具体表现](#)

[第二节 房屋征收实施主体的职责和责任](#)

[一、房屋征收与补偿的主体为市、县级人民政府](#)

[二、房屋征收与补偿工作由房屋征收部门组织实施](#)

[三、房屋征收与补偿的具体工作可以委托征收实施单位承担](#)

[第三节 被征收人的确定](#)

[一、房屋的界定](#)

[二、一般情况下被征收房屋所有权人的确定](#)

[三、特殊情况下被征收房屋所有权人的确定](#)

[第四节 房屋征收的一般程序](#)

[一、依建设单位申请,启动房屋征收程序](#)

[二、审查项目建设是否符合各项规划要求,保障性安居工程建设、旧城区改建是否已纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划](#)

[三、确定征收范围](#)

[四、进行前期调查,对征收项目费用进行概算评估](#)

[五、对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理](#)

[六、房屋征收部门拟定征收补偿方案,报市、县级人民政府](#)

[七、对征收补偿方案进行论证、征求公众意见并修改和公布](#)

[八、进行社会稳定风险评估](#)

[九、补偿安置费用足额到位](#)

[十、作出房屋征收决定并公告](#)

[十一、选定评估机构](#)

[十二、对房屋组织调查登记并公布调查结果](#)

[十三、对征收房屋的价值进行评估](#)

[十四、被征收人选择补偿方式](#)

[十五、房屋征收部门与被征收人进行协商谈判](#)

[十六、订立补偿协议](#)

[十七、作出征收补偿决定并公告](#)

[十八、先补偿后搬迁](#)

[十九、申请法院强制执行](#)

[二十、对房屋进行拆除](#)

[第五节 被征收人的权利和义务](#)

[一、被征收人的权利](#)

[二、被征收人权利的行使](#)

[三、被征收人的义务](#)

[第六节 房屋征收中的举报与监督](#)

[一、被征收人的举报](#)

[二、房屋征收补偿过程中的监督](#)

[第七节 征收补偿档案的建立与征收补偿信息的公开](#)

[一、房屋征收补偿档案的建立](#)

[二、征收补偿信息的公开](#)

[第二章 征收决定的作出](#)

[第一节 征收目的](#)

[一、“公共利益”的具体范围](#)

[二、征收项目应当符合“四项规定”](#)

[三、“收购协议”的效力](#)

[第二节 旧城区改建的特别要求](#)

[一、“旧城区改建”的标准界定](#)

[二、“旧城区改建”的特别程序要求](#)

[三、因“旧城区改建”征收个人住宅进行产权调换的特别规定](#)

[第三节 征收范围的确定](#)

[一、集体土地上的房屋不能一并纳入征收范围](#)

[二、特定条件下征收范围可以突破项目建设的规划范围](#)

[三、征收范围的确定时间、确定主体](#)

[四、征收范围的确定不具有可诉性](#)

[五、征收范围确定后的工作要求](#)

[第四节 对未登记建筑的调查、认定和处理](#)

[第五节 征收补偿方案的制定](#)

[一、房屋征收补偿方案的论证与征求意见](#)

[二、房屋征收补偿方案不具有可诉性](#)

[第六节 社会稳定风险评估](#)

[一、社会稳定风险评估的含义](#)

[二、社会稳定风险评估不具有可诉性](#)

[三、不同阶段社会稳定风险评估工作的区别](#)

[第七节 征收补偿费用的足额到位](#)

[一、足额到位的理解](#)

[二、征收补偿费用的形式](#)

[三、补偿费用未“足额”的影响](#)

[四、补偿费用的追加](#)

[第八节 征收决定的作出和司法审查](#)

[一、房屋征收决定的作出](#)

[二、征收决定的公告](#)

[三、房屋征收与补偿的宣传、解释](#)

[四、对征收决定的司法审查](#)

[第三章 征收评估与补偿协商](#)

[第一节 征收调查](#)

一、前期调查

二、正式调查

第二节 征收评估的一般程序

一、评估机构的选定

二、评估工作的工作流程

三、评估结果的补救程序

四、被征收人拒不配合的处理

第三节 影响房屋评估的因素

一、被征收房屋价值的内涵

二、对被征收房屋价值进行评估时应考虑的因素

三、划拨土地使用权的补偿

第四节 评估结果的公示、送达和异议

一、评估结果的公示、修正

二、评估报告的送达

三、对评估结果有异议的救济

第五节 房屋价值以外的补偿、补助和奖励

一、室内装饰装修的补偿

二、搬迁、临时安置补偿

三、停产停业损失的补偿

四、征收补助和奖励

第六节 房屋征收中的住房保障

一、住房保障权的内涵

二、我国住房保障的相关规定

三、应纳入住房保障的对象

四、禁止非法强制搬迁

五、各地住房保障制度的落实

第七节 征收补偿方式的选择

一、两种补偿方式的具体内涵

[二、如何正确赋予被征收人选择权](#)

[三、侵犯选择权的不利后果](#)

[四、非住宅房屋的补偿方式选择](#)

[第四章 征收补偿](#)

[第一节 补偿协议的订立](#)

[一、补偿协议的订立](#)

[二、补偿协议的性质](#)

[三、补偿决定作出后能否再协商订立补偿协议](#)

[第二节 补偿协议的履行](#)

[一、补偿协议订立后,被征收人是否仍可以对征收行为提起诉讼](#)

[二、补偿协议的违约责任承担](#)

[三、补偿协议的解除、撤销与无效](#)

[四、补偿协议的约束力](#)

[五、被征收人不履行补偿协议的处理](#)

[第三节 补偿决定的作出和司法审查](#)

[一、补偿决定作出的情形](#)

[二、补偿决定的要求和内容](#)

[三、补偿决定的送达和公告](#)

[四、对补偿决定的司法审查](#)

[第四节 不合理迟延补偿的处理](#)

[一、导致迟延补偿的原因](#)

[二、对不合理迟延补偿的处理](#)

[第五节 房屋承租人和抵押权人的权益保护](#)

[一、房屋承租人的权益保护](#)

[二、房屋抵押权人的权益保护](#)

[第六节 公房承租人的权益保护](#)

[一、公房的分类](#)

[二、对公房承租人的补偿](#)

[三、公房承租人与征收行为、补偿决定行为之间均具有利害关系](#)

[第五章 强制搬迁](#)

[第一节 强制搬迁的实施](#)

[一、先补偿、后搬迁的理解](#)

[二、申请人民法院强制执行](#)

[三、强制搬迁的组织实施](#)

[第二节 强制拆除主体的认定或确定](#)

[一、强制拆除主体不明确的原因](#)

[二、对强制拆除主体进行认定或确定的原则](#)

[第三节 违法强制拆除的司法确认](#)

[一、违法实施强制拆除行为的情形](#)

[二、对强制拆除行为不服的救济](#)

[第四节 违法强制拆除的赔偿](#)

[附录: 国有土地上房屋征收与补偿的相关法规文件](#)

[国有土地上房屋征收与补偿条例](#)

[国有土地上房屋征收评估办法](#)

[中华人民共和国物权法\(节录\)](#)

[不动产登记暂行条例](#)

[最高人民法院关于适用《中华人民共和国物权法》若干问题的解释\(一\)\(节录\)](#)

[最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释\(节录\)](#)

[最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定\(节录\)](#)

[关于推进国有土地上房屋征收与补偿信息公开工作的实施意见](#)

[中华人民共和国行政诉讼法\(节录\)](#)

[最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释\(节录\)](#)

[最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿](#)

决定案件若干问题的规定

第一章 总论

我国的国有土地上房屋征收补偿制度由原城市房屋拆迁制度演变而来。1991年国务院颁布《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《拆迁条例》），标志着我国独立的城市房屋拆迁制度的形成。

2000年7月1日实施的《立法法》确立了非国有财产征收的法律保留原则，该法第八条规定对非国有财产的征收只能制定法律，第九条规定“本法第八条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规”。

2004年3月14日第十届全国人大第二次会议通过的《宪法修正案》，奠定了我国房屋征收立法的宪法基础。修正后的《宪法》第十三条第三款规定：“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。”

2007年3月16日第十届全国人大第五次会议通过的《物权法》第四十二条第一款将房屋征收法律保留原则具体化，明确规定：“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。”

2007年8月30日第十届全国人大常委会第二十九次会议通过了《关于修改〈城市房地产管理法〉的决定》，明确规定：“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；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。”该决定为国务院制定国有土

地上房屋征收规定提供了授权依据。

2011年1月21日，国务院公布了《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》），并自公布之日起施行，原2001年6月13日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。至此，我国的国有土地上房屋征收法律制度得以建立。

第一节 房屋征收的必要性原则

《征收与补偿条例》第二条规定，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿。第三条规定，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。上述规定明确了我国国有土地上房屋征收与补偿的原则。本书从房屋征收补偿的实务角度，重点对房屋征收的必要性原则进行分析。

一、必要性原则的内涵

必要性原则是一项重要的行政法原则，有时也被称为“最少侵害原则”“最温和手段原则”等，一般是指行政行为应不超过为实现某种既定目标而必要的程度，也就是当为了实现某种既定目标而有多种可选择的手段时，行政机关应尽可能选择对相对人影响最轻、限制最少的手段。如对于违法企业，行政机关可以给予罚款、吊销执照或者责令停产停业的处罚，如果只需对企业处以罚款就可以达到制裁和防止其违法的效果时，行政机关就不能给予“责令停产停业”等其他影响过度的行政处罚方式。

必要性原则，一方面要求必须采取最轻微的手段，另一方面要求只有在最后关键时刻，没有其他手段可以取舍，而不得不采取激烈手段的情况下，才可以采取激烈手段。

我国《宪法》第十三条第一款规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”，第二款规定“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”，第三款才规定“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对

公民的私有财产依法给予保护，征收或者征用集体所有的土地、房屋或者其他不动产用于公共利益的需要，应当依照法律规定给予补偿”。从上述法律条款的先后顺序来看，国家保护公民合法财产不受侵犯是一般原则，而因公共利益需要征收、征用是例外。这也反映了《宪法》对于财产征收的必要性原则的要求。

二、房屋征收必要性原则的具体表现

房屋征收作为国家公权力的具体表现，以强制性为后盾，如果被征收人拒绝配合，国家可以动用强制手段强迫被征收人搬迁。但这并不意味着征收人可以在任何一个征收项目中，对每一个被征收人都行使强制权。国家征收权的强制性只能在必要时方可显现。

房屋征收必要性原则在房屋征收的实务中，主要体现在以下几个方面：

1. 如果能通过其他方式实现征收目的，则尽量不启动征收程序。房屋征收的目的是获取被征收房屋所占用的土地，进而实现公益项目的建设。如果公益建设项目可以选择闲置土地或者没有建筑物的空地，则不一定需要通过征收已有建筑进行建设。同时，如果能够通过非征收方式，如协议购买、置换取得被征收房屋，也可以不启动房屋征收程序。

2. 在确定房屋征收范围时，应根据规划部门审定的规划红线，以公益建设项目的必需为限，不能为了实现某些政绩工程或者其他目的，而随意扩大征收范围，将原本不需要进行征收的房屋纳入征收范围。

3. 补偿协商程序应是作出征收补偿决定的前置条件。房屋征收决定作出后，房屋征收部门应根据评估结果，与被征收人就征收补偿事宜进行协商。如经协商，在签约期限内未能达成一致的，才可以报请市、县级人民政府依法作出征收补偿决定。房屋征收部门未经与被征收人的

协商程序，不能报请作出征收补偿决定。同时，为保证房屋征收部门进行了实质性的协商程序，在报请作出征收补偿决定时，应提交前期协商的相关记录以及未能达成一致的原因说明等材料。

4. 强制搬迁过程中仍应允许订立补偿协议。征收补偿决定作出后，如被征收人仍然拒绝搬迁，强制搬迁已经是征收程序的最后选择。但这并不表示进入强制搬迁程序后，就不能再进行协商。如被征收人在强制搬迁程序启动后有协商的意愿，则房屋征收部门仍应积极与被征收人协商，争取通过协商方式解决补偿问题，不能因为已经有补偿决定而拒绝与被征收人协商。当然，征收补偿决定与补偿协议不能并存，在房屋征收部门与被征收人订立补偿协议前，应先由征收人撤销之前作出的征收补偿决定。

5. 实施强制搬迁时，实施主体应采取对被征收人影响最小的方式进行。实施主体实施强制搬迁，应做好充分准备，遏止被征收人暴力抗拒搬迁的可能，并尽可能通过劝导、说服的方式实施搬迁，以实现强制搬迁的和平进行。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。

第二节 房屋征收实施主体的职责和责任

《征收与补偿条例》第四条、第五条分别对房屋征收实施主体的职责和责任进行了明确，即：市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作；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；房屋征收部门可以委托征收实施单位，承担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收部门对征收实施单位在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督，并对其行为后果承担法律责任。

一、房屋征收与补偿的主体为市、县级人民政府

《征收与补偿条例》将房屋征收行为明确规定为政府行为，征收与补偿的主体为市、县级人民政府。其中，“市级人民政府”包括：直辖市以外的设区市、直辖市所辖区、自治州人民政府；“县级人民政府”包括：不设区的市、市辖区(直辖市所辖区除外)、县、自治县人民政府等。

对于各地设立的开发区管委会是否有权作出房屋征收决定，实践中存在争议。但根据我国《宪法》第九十五条的规定，地方人民政府序列中并不包含开发区管委会，开发区管委会不属于市、县一级地方人民政府。因此，开发区管委会并不拥有房屋征收决定权，但其可以作为征收实施单位承担房屋征收与补偿的具体工作。

根据《征收与补偿条例》的规定，市、县级人民政府在房屋征收与补偿工作中的主要职责包括：（1）组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见；（2）将对征收补偿方案的征求意见情况

和征收补偿方案根据公众意见修改的情况及时公布；(3) 因旧城区改建需要征收房屋，多数人不赞成征收补偿方案的情况下应举行听证会；(4) 对房屋征收进行社会稳定风险评估；(4) 组织有关部门对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理；(5) 依法作出房屋征收决定并公告；(6) 制定房屋征收的补助和奖励办法；(7) 依法作出房屋征收补偿决定并予以公告；(8) 依法申请人民法院强制执行。

二、房屋征收与补偿工作由房屋征收部门组织实施

(一) 房屋征收部门的设立形式

根据《征收与补偿条例》第四条的规定，房屋征收部门应由市、县级人民政府确定。实践中，房屋征收部门的设置形式主要有两种，一种是设立专门的房屋征收部门，如征收办、征拆办等；另外一种是在现有的政府部门中确定一个部门作为房屋征收部门，如房产局、住建局等。

(二) 房屋征收部门的职责

房屋征收部门负责组织实施房屋征收与补偿工作，其主要职责有：(1) 委托征收实施单位承担房屋征收与补偿的具体工作，并对委托实施的房屋征收与补偿行为进行监督；(2) 拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府；(3) 组织对征收范围内的房屋进行调查登记，并公布调查结果；(4) 书面通知有关部门暂停办理征收范围内的新建、扩建、改建房屋和改变房屋用途等相关手续；(5) 作为委托人，向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；(6) 向评估机构提供征收范围内房屋情况；(7) 将分户的初步评估结果在征收范围内向被征收人公示；(8) 向被征收人转交分户评估报告；(9) 与被征收人就征收补偿事宜进行协商；(10) 与被征收人订立补偿协议；(11) 与被征

收人在签约期限内达不成补偿协议或者被征收房屋所有权人不明确的，报请作出征收决定的市、县级人民政府作出补偿决定；（12）依法建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿情况在征收范围内向被征收人公布。

（三）房屋征收部门与市县级人民政府之间的责任划分

虽然房屋征收与补偿的主体是市、县级人民政府，但房屋征收与补偿工作由房屋征收部门组织实施，在房屋征收与补偿的具体实施过程中，仍应当遵循“谁实施、谁负责”的原则。被征收人对征收决定、征收补偿决定不服的，应当以作出该决定的市、县级人民政府为被告；被征收人对具体实施的征收补偿工作不服提起诉讼的，应当以具体组织实施征收补偿工作的房屋征收部门为被告，而不应再以市、县级人民政府为被告。

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第二十五条中规定，房屋征收部门组织实施房屋征收与补偿工作过程中作出行政行为，被征收人不服提起诉讼的，以房屋征收部门为被告。比如，根据《征收与补偿条例》第二十五条的规定，房屋征收部门有权以自己的名义独立行使订立征收补偿协议的权力及承担相应法律责任的能力。房屋征收部门作为补偿协议的订立方，具有对外独立承担法律责任的能力。因此，若被征收人不服房屋征收部门不履行补偿协议而提起行政诉讼的，应以房屋征收部门为被告。

三、房屋征收与补偿的具体工作可以委托征收实施单位承担

考虑到房屋征收补偿涉及大量的具体工作，而房屋征收部门由于受编制、人员、设施设备、技术条件等限制，很难承担大量的具体工作，

故可以委托征收实施单位承担房屋征收与补偿的具体工作。

（一）征收实施单位不得以营利为目的

《征收与补偿条例》第五条规定，房屋征收实施单位不得以营利为目的。一般来说，企业是从事生产、流通、服务等经济活动，实行自主经营、独立核算的营利性组织。为了公共利益的需要对被征收人的房屋实施征收，具有强制性，由以营利性为目的的企业实施，可能会造成这些单位利用强制性在房屋征收补偿工作中谋取利润最大化，损害被征收人的合法权益。因此，征收实施单位应当是不以营利为目的，其所需工作经费应当由政府财政予以保障。征收实践中，很多地方将街道办事处、开发区管委会等行政事业和民办非企业单位作为征收实施单位，承担房屋征收与补偿的具体工作。如：2017年5月24日实施的《银川市国有土地上房屋征收实施单位管理办法（试行）》第三条就规定，本办法所称房屋征收实施单位是指接受市、市辖区人民政府确定的房屋征收部门委托，承担国有土地上房屋征收与补偿具体工作，一般为行政事业单位或民办非企业单位。

也有人认为《征收与补偿条例》第五条的规定并未禁止经营性公司从事房屋征收实施工作，而是强调征收实施单位在从事征收补偿的具体工作时，不得以营利为目的。经营性公司的相关业务活动并非都是以营利为目的。经营性的企业法人符合相关条件要求后，也可以作为征收实施单位。最高人民法院在华凤梅诉上海市虹口区人民政府、上海市人民政府房屋征收补偿决定及行政复议决定纠纷申请再审一案 [案号：(2016)最高法行申2364号] 中，也认可了该种意见。2017年4月1日实施的《福建省房屋征收实施单位规范化管理办法》，在第五条规定征收实施单位办理备案手续时所应提交的材料时，也仅要求征收实施单位提交：（1）营业执照（副本）；（2）法定代表人身份证明文件；（3）固定办公场所证明材料；（4）征收工作人员花名册及劳动合同；（5）征收工作人员社会保险缴纳证明；（6）征收工作人员学历证书、职称证书。

并未将经营性企业排除在外。

（二）委托实施的范围

实践中，委托征收实施单位承担的事项一般包括：（1）协助进行房屋调查登记；（2）协助编制征收补偿方案；（3）协助进行房屋征收补偿政策的宣传、解释；（3）就征收补偿的具体问题与被征收人协商；（4）协助组织征求意见、听证、论证、公示；（5）组织对被征收房屋的拆除等。

房屋征收部门应与征收实施单位签订委托合同，明确委托权限和范围以及双方的权利和义务。

（三）对征收实施单位的管理和监督

房屋征收部门应当加强对征收实施单位的管理和监督。一方面，征收实施单位从事房屋征收业务的人员，应经过房屋征收部门的专业培训和考核，能熟练掌握与征收相关的法律、法规、政策以及其他相关业务知识等；另一方面，房屋征收部门应当加强对受委托的征收实施单位的指导、监督和检查，促使其掌握政策、熟悉业务、接受群众监督、遵守职业道德、规范征收行为、减少矛盾纠纷，保护被征收人的合法权益。

（四）征收实施单位所实施行为的责任承担

由于房屋征收部门与征收实施单位之间为委托关系，征收实施单位需以房屋征收部门的名义进行房屋征收补偿方面的工作，其在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为的后果，应由房屋征收部门承担。因此，被征收人对征收实施单位在其委托范围内从事的行为不服而提起诉讼的，应当以房屋征收部门为被告。对此，无论是《征收与补偿条例》第五条，还是《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二十五条均作出了明确规定，实务中对此问题也没有争议。

但如果征收实施单位在房屋征收补偿过程中超出委托范围实施了相关行为, 此种情况下的责任应如何承担呢? 对于该问题, 无论是《征收与补偿条例》, 还是最高人民法院的司法解释均未作出明确规定。

由于房屋征收部门与征收实施单位之间的具体委托内容, 包括具体的委托事项、委托权限、委托期限等, 作为行政相对人的被征收人无从知晓。因此, 从保护被征收人利益的角度考虑, 对征收实施单位超出委托范围实施的与房屋征收补偿相关的行为, 被征收人仍可以房屋征收部门为被告提起诉讼。如果房屋征收部门以征收实施单位超出委托范围进行抗辩的, 法院可以追加征收实施单位为第三人。征收实施单位超出委托范围实施的与房屋征收补偿相关的行为给被征收人造成损失的, 应先由房屋征收部门进行赔偿。房屋征收部门进行赔偿后, 有权依据与征收实施单位之间的委托合同约定, 向征收实施单位进行追偿。

第三节 被征收人的确定

根据《征收与补偿条例》第二条的规定，征收补偿的对象为被征收房屋的所有权人，因此，确定被征收房屋的所有权人就成为征收补偿的前提和基础。

一、房屋的界定

房屋征收以“房屋”为对象，日常生活中，人们对于房屋的理解，最常用的是原建设部2002年发布的《房地产统计指标解释（试行）》（已失效）中的解释，即房屋一般指上有屋顶，周围有墙，能防风避雨，御寒保温，供人们在其中工作、生活、学习、娱乐和储藏物资，并具有固定基础，层高一般在2.2米以上的永久性场所。但根据某些地方的房屋生活习惯，可供人们常年居住的窑洞、竹楼等应包括在内。这一解释将房屋限于永久性的建筑物，未能将构筑物包括在内。

我国《城市房地产管理法》第二条则将“房屋”解释为“土地上的房屋等建筑物及构筑物”。同样是固定人造物，“建筑物”强调直接为人的生产、生活提供服务，如工业建筑、生活建筑等；“构筑物”则偏指其他为了满足某种使用需求、相对间接的为人服务的固定人造物，比如小区里的水塔、道路等。

在房屋征收补偿中，对于“房屋”的界定，应以《城市房地产管理法》的规定为准，房屋不仅包括地上的建筑物和构筑物，特殊情况下也应包括地下空间的建筑物，如窑洞、地下室、地下停车库（场）、人防工程等。

按照不同的标准，房屋有多种不同的分类。如：按照设计用途，房屋可以分为住宅、工业仓储用房、商业用房、办公用房、教育医疗用房等；按照房屋所有权性质可以分为国有房产、集体房产及私有房产；按照建筑结构标准，房屋可以分为钢结构房、钢混结构房、砖混结构房、砖木结构房和简易房，等等。在房屋征收过程中，需要按照不同类别的房屋，分别确定房屋的价值和补偿标准。

二、一般情况下被征收房屋所有权人的确定

根据《物权法》第十六条和第十七条的规定，不动产登记簿是物权归属和内容的根据。不动产登记簿由登记机构管理。不动产权属证书是权利人享有该不动产物权的证明。不动产权属证书记载的事项，应当与不动产登记簿一致；记载不一致的，除有证据证明不动产登记簿确有错误外，以不动产登记簿为准。

因此，一般情况下，被征收房屋的所有权人应依据不动产登记簿和不动产权属证书来确定。当两者不一致时，可以根据《物权法》的上述规定进行处理。

三、特殊情况下被征收房屋所有权人的确定

征收实践中，经常会遇到一些房屋所有权已经发生变化但未办理不动产变更登记或者法律有特殊规定的情况。这时对被征收房屋所有权人的认定，将会直接影响征收补偿工作的开展。

（一）因法院、仲裁委员会法律文书导致房屋所有权发生转移的

根据《物权法》第二十八的规定，因人民法院、仲裁委员会的法律文书或者人民政府的征收决定等，导致物权设立、变更、转让或者消灭的，自法律文书或者人民政府的征收决定等生效时发生效力。因此，如果是因人民法院、仲裁委员会的法律文书（包括人民法院作出的判决书、调解书，仲裁委员会作出的仲裁裁决书等）导致被征收房屋的所有权在征收决定作出前发生转移的，即使相关当事人没有办理不动产变更登记手续，也应以法院、仲裁委员会法律文书所确认的房屋所有权人为被征收人。

（二）因继承或者受遗赠取得被征收房屋所有权的

《物权法》第二十九条规定，因继承或者受遗赠取得物权的，自继承或者受遗赠开始时发生效力。《继承法》第二条规定，继承从被继承人死亡时开始。第五条规定，继承开始后，按照法定继承办理；有遗嘱的，按照遗嘱继承或者遗赠办理；有遗赠扶养协议的，按照协议办理。因此，对于被征收房屋的原所有权人在征收决定作出前死亡的，在征收过程中，合法的继承人或者受遗赠人将作为被征收人。

实践中，对于法定继承人的范围，被继承人是否留有遗嘱以及遗嘱的效力等问题，经常会发生争议。由于征收人以及房屋征收部门都不具有司法审查权，在当事人对此发生争议无法达成一致的情况下，应按照产权存在争议的情况进行处理。相关当事人先通过民事诉讼方式确定继承人，然后就征收补偿事宜进行协商，或者在签约期限期满后，由作出征收决定的市、县级人民政府作出征收补偿决定，待继承人或受赠人明确后，再按照征收补偿决定就相关征收补偿依法进行处置。

（三）因合法建造取得被征收房屋所有权的

《物权法》第三十条规定，因合法建造、拆除房屋等事实行为设立或者消灭物权的，自事实行为成就时发生效力。因此，对于依法建造但未办理不动产登记的合法建筑，应当以相关建设审批文件中所批准的建

造人作为被征收人。

（四）被征收房屋属于夫妻共同财产情况下的被征收人确定

实践中，经常会遇到被征收房屋登记在夫妻一方名下，但实际属于夫妻共同财产的情况，此种情况下应如何认定被征收人呢？

现行法律体系下，关于夫妻共同财产以及个人财产的认定较为复杂。根据相关法律规定，对属于夫妻共同所有的房屋，不管登记在一方名下还是登记在双方名下，都不会改变其作为夫妻共同财产的性质。因此，对于登记在一方名下的房屋，只将登记的所有权人作为被征收人，并不会损害夫妻另外一方的权益。因为如果被征收房屋属于登记一方个人所有，那么其作为被征收人所获得的补偿应视为对其个人所有房屋的补偿，仍归其个人所有；如果被征收房屋属于夫妻共同所有，登记一方所获得的征收补偿应视为对原夫妻共同所有房屋的补偿，仍应属于夫妻共同所有，而不是仅归其个人所有。因此，在征收过程中，如遇到房屋登记在夫妻一方名下的情况，可以考虑将登记的所有权人确定为被征收人。

（五）离婚情况下的被征收人的确定

征收过程中，经常会遇到夫妻已经离婚并对被征收房屋的归属作出分割的情况。对此，在确定被征收人时，应区别不同情况加以对待：

第一，如果夫妻双方是通过法院调解或判决方式离婚的，并对被征收房屋的所有权归属作出分割的，根据《物权法》第二十八条的规定，即使他们未办理房屋分割或过户登记手续，也可以直接根据法院的调解书或判决书确认房屋的所有权人进而确定被征收人。

第二，如果夫妻双方是通过协议离婚方式到民政部门办理离婚手续，并对被征收房屋的所有权归属作出约定的，此种情况下，离婚协议书并不具有直接导致被征收房屋所有权发生变动的法律效力。夫妻双方

还必须根据离婚协议到不动产登记部门办理相关的不动产分割或过户登记手续，之后才能按照变更后的登记确定相关被征收人。否则，仍应以之前的不动产登记来确定被征收人，至于征收之后所获得的补偿，其双方可以根据离婚协议的约定通过协商或民事诉讼的方式予以分配。

（六）房屋已经买卖且交付，但未办理过户情况下的被征收人认定

《物权法》第九条规定，不动产物权的设立、变更、转让和消灭，经依法登记，发生法律效力；未经登记，不发生法律效力，但法律另有规定的除外。第十五条规定，当事人之间订立有关设立、变更、转让和消灭不动产物权的合同，除法律另有规定或者合同另有约定外，自合同成立时生效；未办理物权登记的，不影响合同效力。因此，在被征收房屋已经买卖并且交付给买受人使用，但在未办理变更登记的情况下，不宜将买受人直接作为被征收人。买受人可以根据双方之间的合同约定，要求办理有关的不动产变更登记手续，然后再享受相关的征收补偿待遇。也可以在征收补偿确定后，通过民事诉讼的方式依法要求享受相关补偿利益。

当然，如果买卖双方对于征收补偿权益的归属无任何异议，且选择货币补偿的方式，为了有效推进征收补偿工作，减少不必要的纷争，也可以在双方均同意的情况下，将相关货币补偿直接支付给买受人一方。

【司法判例】

孙甲、孙乙、孙丙诉上海市普陀区人民政府房屋征收补偿决定纠纷申请再审案

[审理法院] 最高人民法院

[案号] (2017) 最高法行申5914号

[当事人] 再审申请人（一审原告、二审上诉人）孙甲、孙乙、孙丙，再审被申请人（一审被告、二审被上诉人）上海市普陀区人民政府

府，原审第三人：上海市普陀区住房保障和房屋管理局、孙丁

[审理人员] 王晓滨、张艳、杨军

[裁判时间] 二〇一七年十二月二十九日

[一、二审法院查明的事实及裁判结果]

孙甲等3人不服普陀区政府作出的沪普府房征补（2015）48号房屋征收补偿决定（以下简称被诉征收补偿决定），以该征收补偿决定违法、侵犯其合法权益为由，向上海市第二中级人民法院提起行政诉讼，请求撤销该征收补偿决定。

一审法院查明：2003年12月25日，上海市普陀区人民法院作出（2003）普民三（民）初字第4023号民事判决，确认上海市光复西路光复里274号底层统间的产权归孙丁所有，上海市第二中级人民法院于2004年3月25日以（2004）沪二中民二（民）终字第542号民事判决维持一审判决。上述房屋的房地产登记簿中登记信息一栏记载：

“2006-03-27产权人为：顾某、孙丙、孙丁、孙甲、孙乙等。今后处置房产时，按继承法规定办理。”2014年7月9日，涉案房屋被列入普府房征（2014）7号房屋征收决定所确定的征收范围。2015年9月11日，普陀区政府就该被征收房屋作出被诉征收补偿决定，认定被征收人为孙丁。孙甲等3人不满，遂针对该征收补偿决定提起本案诉讼。

一审法院认为：2004年生效的民事判决已确认被征收房屋的产权人为孙丁一人，此系对民事权利的确认；而房地产登记行为是对房地产权属状况的公示，不能推翻生效民事判决所确认的权利归属。孙甲等3人提供的房地产登记簿记载的信息不足以证明其系被征收房屋的权利人，其也未能提供充分证据证明其与被诉征收补偿决定之间存在利害关系，故其不具有提起本案诉讼的主体资格。据此，一审法院于2016年7月28日作出（2016）沪02行初120号行政裁定：驳回孙甲等3人的起诉。

孙甲等3人不服一审裁定，向上海市高级人民法院提起上诉。

二审法院认为：因人民法院民事判决引起的物权变动，不经登记即可直接产生物权变动的效力，涉案房屋在民事判决生效后虽未进行相应变更登记，但足以认定孙丁为产权人。被诉征收补偿决定将孙丁列为被征收人，也即为行政行为的相对人。孙甲等3人并非被诉行政行为的相对人，其以产权人即被征收人名义提起本案行政诉讼，不具有原告主体资格，且其亦无其他证据证明与被诉行政行为具有利害关系。据此，二审法院于2016年10月20日作出（2016）沪行终708号行政裁定：驳回上诉，维持一审裁定。

[申请再审审理情况]

孙甲等3人仍不服，向本院申请再审，请求：1. 撤销一、二审行政裁定；2. 撤销被诉征收补偿决定；3. 依法判决再审被申请人普陀区政府按照涉案被征收房屋的房地产登记簿所记载的内容重新确认被征收人。主要事实与理由为：1. 一、二审裁定认定事实和适用法律错误，被诉征收补偿决定明显属于违法行政，其具有提起本案诉讼的原告主体资格；2. 再审被申请人普陀区政府及相关人员存在隐匿孙丁依据民事判决申请转移登记的证据，依法应追究其法律责任。

本院认为：《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第一款规定，行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。根据上述规定，当事人提起行政诉讼，应当与被诉行政行为具有行政诉讼意义上的利害关系。本案中，人民法院作出的生效民事判决已经确认涉案被征收房屋的产权归原审第三人孙丁一人所有，虽然孙丁未于民事判决生效后及时办理相应产权变更登记，出现房地产登记簿显示的权属状态与法院生效裁判确立的权属状态之间存在不一致的情形，但该情形并不影响其依据生效的法律文书对涉案房屋享有不动产物权。再审申请人孙甲等3人提供的房地产登记簿所记载的信

息并不足以证明再审申请人系被征收房屋的产权人，其亦未提供充分证据证明与被诉征收补偿决定具有行政诉讼意义上的利害关系，在与本案相关的民事诉讼裁判依然有效的情形下，其径行通过提起行政诉讼主张权益难以获得支持，故原审法院认定再审申请人不具有提起本案行政诉讼的原告主体资格，并无不当。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第一项之规定，原告不适格，已经立案的，应当裁定驳回起诉。据此，一、二审法院裁定驳回再审申请人的起诉和上诉，亦无不当。再审申请人申请再审理由缺乏充分的事实和法律依据，本院不予支持。

[裁判结果]

孙甲、孙乙、孙丙的再审申请不符合《中华人民共和国民事诉讼法》第九十一条规定的情形，裁定驳回孙甲、孙乙、孙丙的再审申请。

第四节 房屋征收的一般程序

征收程序是规范政府征收行为，维护被征收人合法权益，促使政府做好被征收人工作的重要保障。只有程序体现了公平、公正，才能增加被征收人对房屋征收结果的认同度和接受度，利于房屋征收活动的有序开展。

《征收与补偿条例》构建了较以往更加科学的房屋征收决策机制，赋予被征收人更多的知情权、参与权和监督权，对征收程序和补偿标准做了进一步的完善。结合房屋征收补偿工作的实践，国有土地上房屋征收补偿的一般程序包括：

一、依建设单位申请，启动房屋征收程序

《征收与补偿条例》将公共利益规定为国家征收的基本目的，并明确将因国防和外交的需要，由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设和科技、教育、文化、卫生、体育、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以及保障性安居工程建设、旧城区改建等纳入公共利益范畴。只有确因以上公共利益需要的项目，才能依法启动征收程序。实践中，在征收项目正式启动前，都要就项目是否属于公共利益需要进行论证。

二、审查项目建设是否符合各项规划要求，保障性安居工程建设、旧城区改建是否已纳入市、县级国民经济和

社会发展年度计划

《征收与补偿条例》第九条规定，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年度计划。

三、确定征收范围

项目经论证后符合公共利益需要，且符合相关规划要求的，应根据规划部门确定的项目建设规划范围，合理确定拟征收房屋的具体范围并在拟征收范围内进行公告。征收范围确定后，不得在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述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。

四、进行前期调查，对征收项目费用进行概算评估

征收范围确定后，房屋征收部门应组织有关部门对征收范围内房屋的权属、用途、面积等情况进行前期调查，并按照相关规定对房屋征收项目整个补偿费用进行概算评估。

五、对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理

《征收与补偿条例》第二十四条规定，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。这里的有关部门一般包括规划、国土、住房保障、城乡建设、城市管理等部门。

六、房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府

房屋征收部门根据前期调查情况和项目概算评估等情况，拟定具体的征收补偿方案，报市、县级人民政府。

七、对征收补偿方案进行论证、征求公众意见并修改和公布

收到房屋征收部门报送的征收补偿方案后，市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见期限不少于30日。市、县级人民政府应将征求意见情况和根据公众意见修改情况及时公布。对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《征收与补偿条例》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。

八、进行社会稳定风险评估

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，还应经政府常务会议讨论决定。通过评估程序，充分收集被征收人的反对意见，明确项目的风险级别，以便最终作出同意实施征收、暂缓实施征收、暂不实施征收的决定，从而缓解因房屋征收带来的社会稳定风险和矛盾。

九、补偿安置费用足额到位

《征收与补偿条例》第十二条第二款规定，作出房屋征收决定前，征收补偿费用应足额到位、专户存储、专款专用。征收补偿费用的足额到位，是保障房屋征收工作顺利进行的前提条件，也是保护被征收人利益的重要前提。专户存储、专款专用是保证征收补偿费用不被挤占、挪用的重要措施。

十、作出房屋征收决定并公告

房屋征收属于政府行为，作出征收决定的主体只能是市、县级人民政府。房屋征收决定作出后，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。被征收人对征收决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

十一、选定评估机构

根据《征收与补偿条例》第十九条和第二十条的规定，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。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。

十二、对房屋组织调查登记并公布调查结果

房屋征收部门应当对房屋征收范围内的房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。调查结果形成后，应当在房屋征收范围内向被征收人公布。

十三、对征收房屋的价值进行评估

评估机构选定后，其应按照房屋征收评估办法对被征收房屋的价值进行评估。评估工作完成后，评估机构应当向房屋征收部门提供分户的初步评估结果。房屋征收部门应当将分户的初步评估结果在征收范围内向被征收人公示。公示期满后，评估机构应当向房屋征收部门提供整体评估报告和分户评估报告。房屋征收部门应当向被征收人转交分户评估报告。被征收人或者房屋征收部门对评估结果有异议的，有权依法申请

复核和鉴定。

十四、被征收人选择补偿方式

《征收与补偿条例》规定了货币补偿和房屋产权调换两种不同的补偿方式。被征收人可以根据实际情况，选择不同的补偿方式。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调换房屋价值的差价。

十五、房屋征收部门与被征收人进行协商谈判

评估结果确定后，房屋征收部门应就征收补偿所涉事项与被征收人进行协商谈判。协商谈判过程中，房屋征收部门应做好有关记录。记录既包括有关的书面记录，也包括有关协商谈判过程的视频资料等。

十六、订立补偿协议

房屋征收部门与被征收人经协商，就征收补偿事宜达成一致的，应订立补偿协议。补偿协议的内容包括：补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项。依法订立的补偿协议对当事人具有法律约束力。