

《国有土地上房屋征收与补偿条例》

国务院令 第 590 号

已经 2011 年 1 月 19 日国务院第 141 次常务会议通过，
现予公布，自公布之日起施行。

总 理 温家宝

二〇一一年一月二十一日

第一章 总 则

第一条 为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，保障被征收房屋所有权人的合法权益，制定本条例。

第二条 为了公共利益的需要，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(以下称被征收人)给予公平补偿。

第三条 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。

第四条 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(以下称房屋征收部门)组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府有关部门应当依照本条例的规定和本级人民政府规定的职责分工，互相配合，保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

第五条 房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位，承

担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收实施单位不得以营利为目的。

房屋征收部门对房屋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。

第六条 上级人民政府应当加强对下级人民政府房屋征收与补偿工作的监督

国务院住房城乡建设主管部门和省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设主管部门应当会同同级财政、国土资源、发展改革等有关部门，加强对房屋征收与补偿实施工作的指导。

第七条 任何组织和个人对违反本条例规定的行为，都有权向有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门举报。接到举报的有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门对举报应当及时核实、处理。

监察机关应当加强对参与房屋征收与补偿工作的政府和有关部门或者单位及其工作人员的监察。

第二章 征收决定

第八条 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，有下列情形之一，确需要征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：

(一) 国防和外交的需要；

(二) 由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；

(三)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；

(四)由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；

(五)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；

(六)法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

第九条 依照本条例第八条规定，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规划年度计划。

制定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，应当广泛征求社会公众意见，经过科学论证。

第十条 房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。

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。征求意见期限不得少于30日。

第十一条 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。

第十二条 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。

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。

第十三条 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。

第十四条 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。

第十五条 房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、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。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。

第十六条 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。

第三章 补偿

第十七条 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：

- (一) 被征收房屋价值的补偿；
- (二) 因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；
- (三) 因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。

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。

第十八条 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。具体办法由省、自治区、直辖市制定。

第十九条 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。

对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。

房屋征收评估办法由国务院住房城乡建设主管部门制定，制定过程中，应当向社会公开征求意见。

第二十条 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。

房地产价格评估机构应当独立、客观、公正地开展房屋征收评估工作，任何单位和个人不得干预。

第二十一条 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。

第二十二条 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。

第二十三条 对因征收房屋造成停产停业损失的补偿，根据房屋被征收前的效益、停产停业期限等因素确定。具体办法由省、自治区、直辖市制定。

第二十四条 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。

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。

第二十五条 房屋征收部门与被征收人依照本条例的规定，就补偿方式、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，订立补偿协议。

补偿协议订立后，一方当事人不履行补偿协议约定的义务的，另一方当事人可以依法提起诉讼。

第二十六条 房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的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，由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定，按照征收补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。

补偿决定应当公平，包括本条例第二十五条第一款规定的有关补偿协议的事项。

被征收人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

第二十七条 实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。

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。

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。

第二十八条 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。

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。

第二十九条 房屋征收部门应当依法建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿情况在房屋征收范围内向被征收人公布。

审计机关应当加强对征收补偿费用管理和使用情况的监督，并公布审计结果。

第四章 法律责任

第三十条 市、县级人民政府及房屋征收部门的工作人员在房屋征收与补偿工作中不履行本条例规定的职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由上级人民政府或者本级人民政府责令改正，通报批评；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，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十一条 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。

第三十二条 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。

第三十三条 贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的，责令改正，追回有关款项，限期退还违法所得，对有关责任单位通报批评、给予警告；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。

第三十四条 房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处5万元以上20万元以下罚款，对房地产估价师并处1万元以上3万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章附则

第三十五条 本条例自公布之日起施行。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。本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，继续沿用原有的规定办理，但政府不得责成有关部门强制拆迁。

内容解读：

一、政府是公共利益征收惟一补偿主体

过去，多数情况下由拆迁人即开发商向当地建设主管部门申请拆迁许可，获批后由开发商实施拆迁。而成为拆迁主体的开发商，为了追求利润，往往尽可能压缩拆迁补偿标准，并且把拆迁负担转嫁到房价里，这样容易造成拆迁人与被拆迁人矛盾激化。《征收补偿条例》规定，市、县级以上地方人民政府为征收与补偿主体。政府可以确定房屋征收部门负责组织进行房屋征收与补偿工作，并规定禁止建设单位参与搬迁活动，任何单位和个人都不得采取暴力、威胁或者中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁。《拆迁条例》将拆迁设置成行政许可的方式，给拆迁人颁发拆迁许可证，拆迁补偿协议一旦达不成，政府可以做出有利于拆迁人的拆迁裁决，而政府却不承担责任，由此导致的拆迁矛盾愈演愈烈。而《征收补偿条例》将拆迁许可证的方式废除，所有的国有土地上房屋征收行为都变为政府行为，政府对此负责。被征收人对政府的征收决定不服的，既可以进行行政复议，也可以进行行政诉讼。因此，加大了政府的责任，一旦出现问题，责任主体就非常明确，政府会谨慎地对待房屋征收与补偿工作。这样，从制度上保证了征收、补偿工作的规范化。

二、明确界定了公共利益的范围

《征收补偿条例》规定，市、县级人民政府作出房屋征收决定，必须以为保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要为前提。并以列举的方式对公共利益进行了界定，明确了因公共利益征收的范围。征收城市房屋必

须基于公共利益的需要，就我国的具体国情而言，工业化、城镇化是经济社会发展、国家现代化的必然趋势，符合广大人民群众的根本利益，是公共利益的重要方面。2004年我国宪法修正案为保护公民个人合法的私有财产，规定只能基于“公共利益”的需要并依照法律程序，才能进行征收或者征用。这标志着公共利益征收与商业开发征收混为一谈的拆迁模式已成为历史。

三、征收过程程序化，强调尊重被征收人意愿

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。《征收补偿条例》提高了对征收补偿方案的公众参与程度，征收补偿方案应征求公众意见，多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定的，应当组织听证会并修改方案，“修改方案”被列入条例，是对被征收人权益的尊重，也是突破。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。审计机关应当加强审计。《征收补偿条例》比较强调民众的参与，这个征收和补偿涉及到几个环节，一个就是作出征收决定，要不要征收。如果做了这个征收决定以后，就是怎么补偿，什么标准，这个补偿里面老百姓能不能参与。那么这好几个环节里面，实际上这次的条例都规定了老百姓的参与，尤其是利害关系人的参与。《征收补偿条例》为规

范政府征收行为、维护被征收人合法权益提供了重要保障。

四、明确征收补偿标准

房屋征收中给予多少补偿，是人们最为关注的问题，直接关系到人民群众的切身利益。而且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上。

《征收补偿条例》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。

需要特别注意的是，《征收补偿条例》明确了补偿的时间和标准。时间是房屋征收决定公告之日，标准是不得低于被征收房屋类似房地产的市场价格。这也是老百姓最关心的一点。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。这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。

五、被征收人协商选评估机构；

过去，大多数情况下对房屋价值的评估都是由政府指定的评估机构进行的，或者由开发商和被征收人共同协商决定，有的甚至是由开发商指定的评估机构，所以许多被征收人都对这些评估机构不信任，被征收人没有选择权。《征收补偿条例》规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，这就极大地维护了被征收人的权益，有利于房屋评估的公平和公正。这

样打破了以往一家的评估局面，并从根本上转变错估、漏估、少估等明知有误又无法改变的不公现象，使评估更贴近实际、更公平、更具科学性。

六、征收房屋应先补偿后搬迁

《拆迁条例》没有明确规定“先补偿，后搬迁”的原则，《征收补偿条例》则明确了“实施房屋征收应当先补偿、后搬迁”。并进一步明确“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”。对于之前由建设单位执行补偿，容易出现推委、拖欠等不负责任的情况，《征收补偿条例》明确现在由政府替代建设单位，政府也需满足这个要求，以保证在搬迁前补偿到位。由政府发放补偿款可以增加公信力，使被征收人安心、放心，也便于依法征收的顺利进行。