

# 论房屋征收中国有土地使用权的补偿

李虹

郓城县房屋征收补偿服务中心

**摘要：**国有土地上房屋征收问题是国家发展、提高民生的重要问题，房屋的征收关系到征收者及被征收者的利益。所以国有土地上房屋征收补偿管理是房屋征收中的重中之重，只有制定合理的相关房屋征收补偿管理政策，才能保证房屋的公平征收，土地的顺利收回，为社会的发展提供更大的空间，为城市建设节省更多的时间。本文将结合相关工作经验，提出我国国有土地上房屋征收与补偿制度的完善建议，希望能为相关人员提供理论参考依据。

**关键词：**国有土地；房屋征收；补偿管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.004

## 引言

在当今社会，随着我国经济水平不断发展，也使得建筑行业得到了发展，与此同时，加快了城市化进程，其中在社会中，必然会存在一种现象，此现象为房屋征收和拆迁。但是在这方面现有的相关法律法规上，还存在不完善的现象，没有将健全的法律法规建立出来，再加上受各方面因素的影响，使得房屋征收空余土地补偿存在一定问题，那么为了确保征收工作顺利地开展，我们一定要认识到这一问题，并采取有效的措施，使得此问题进一步得到解决。

### 一、国有土地使用权的属性

从现代法的角度上来看，在社会实践的过程中，其物质资源所有需求矛盾上，用益物权是此矛盾产生发展起来的，其中在所有权与其权能上，还作为必然结果。其商品经济要求对扩大使用权使的需求上，对于这种分离来说，能更好地适应。有助于对当事人的需求更好地满足，将物质资料的效能体现出来，促使社会更好地发展。进而在不同时期下，都明确了用益物权。其中在使用收益上，对于用益物权来说，作为其内容的物权。长期以来，在法律中，充分反映出来物权概念，而且还是以“利用”为中心的，其中在物权观点上，主要以物的“所有”为中心，基于此，可以说，现代物权法的核心在于用益物权，而国有土地使用权就属于用益物权。国有土地使用权具有重大意义，国有土地的收益权能一部分由土地使用者实现，一部分由国家通过收取土地使用税（费）和土地使用权有偿出让的形式来实现。由于我国法律禁止土地买卖，国家土地所有权一般不能流转，因而国家对国有土地的处分权主要是对土地使用权而言，国有土地使用权的用益物权，可以采取出让、划拨方式设立。不管是对于出让或是划拨土地，如果涉及公益目的需要征收的，都需要给予一定的补偿。

### 二、国有土地上房屋征收补偿管理政策存在的问题

#### （一）法律法规不健全

我国国有土地上房屋征收补偿管理政策仍然在不断的完善阶段，其中补偿的标准，补偿的原则、未登记建筑的认定等等在实施的过程中遇到新问题的解决，时常与其他法规政策相抵触。例如，在房屋征收过程中，未依法登记没有取得不动产权证的房屋，从法理上讲，未依法办理相关手续，未依法登记的房屋不能按合法建筑进行补偿是没有问题的，但实践中确实存在大量历史原因，导致未依法办理房屋登记的情况，对这类情况的处理，就没有相应法律、法规可遵循，被征收人、征收人对未登记建筑的认定方面意见不一，产生矛盾纠纷就较多。由此可见我国国有土地上房屋征收补偿管理法制建设是一个任重而道远的历程。

#### （二）评估机制不合理

由于市场没有对房屋估价做出规范化，同时房屋估价存在很多可变因素，所以房屋的估价没有客观的评估标准，不同的评估机构会有不同的倾向性。尽管在房屋征收补偿资金的过程中由被征收人选定评估机构估价，但评估机构做出的估价与被征收人的预期有差距，最终的补救办法是由专家委员会进行技术评估，以确定最终赔偿价格。也就是说，无论被征收人是否对评估确定的补偿价格感到满意，他只能选择接受，而不能向客观、中立的司法机关寻求救助。

#### （三）征收补偿管理不完善

我国的很多房屋征收补偿项目都是由地方政府主导、力推的，征收项目立项前未充分收集征收范围内的社会民意，了解被征收人对房屋征收的支持度和认可度，只是单方面从建设的需要强行推进征收工作，导致被征收人的参与度和积极性都不高，甚至暴力抵制征收。在征收补偿过程中，对被征收人的补偿诉求不符合征收条例规定的，很少组织房屋所有人、征收单位、评估机构、社会公众代表等人参与的沟通协商听证会。此外，为了单方面追求征收速度，忽略了法定公告等必要程序，即使公开，也只是一种形式，导致被征收者相互猜疑，造成来信来访之间的矛盾。

#### （四）住房与社会保障制度不够完善

在中国老城区和棚户区的开发建设中，贫困家庭和低收入家庭在被征地居民中占很大比例，导致社会福利住房，廉租住房和社会福利短缺。在征收的过程中与被征收者约定建设安置住房，但由于很多时候新的安置住房地点特别偏僻，交通不发达，配套设施跟不上，同时建设的过程中经常出现拖期现象，对被征收者的利益造成了一定的损害。

#### （五）用人制度管理不够顺畅

国有土地房屋征收管理工作开展期间，需构建健全的组织机构，但是在具体征收期间，组织机构建设显得不够良好，需在各部门进行临时抽调，做好临时的人员管理班组组织工作。需认识到的是，国有土地征收属于一类强制的管理制度需求，需以政策程序、强度标准为依据，在合理优化调整的基础上，加强前期调查工作的摸底分析，使项目资金实际预算标准更加明晰，进一步对土地实际征收有效实施的政策标准加以明确，展开前期征收作业，保证政府委托管辖范围内征收工作能够有效开展。并且，由于征收工作具有程序复杂、政策性强等鲜明特点，所以需对责任班组加以明确，对前期实际情况展开认真严格的调查，加强资金的预测预算，进一步开展相关细节工作。此外，需确保专业征收拆迁技术人员配备充足，基于征收期间，对政府委托管辖区域的管理进行强化。但是，从现状来看，拆迁相关事务作业点繁多，相关任务繁重，需消耗大量的人力、物力、资金资源，在此情况下便需聘用临时人员，组建相应的征收队伍，这一现象易导致用人制度管理显得不够顺畅，领导层需对此充分重视。

#### （六）旧房拆迁管理制度有待健全

目前，旧房拆迁管理制度商榷有待健全，管理队伍建设有待完善，技术水平有待提升。部分地区拆除作业难以高效开展，且专用拆迁资金缺乏，监督管理标准不足，难以利用切实可行的技术操作方法，使旧房拆迁管理的质量及安全性难以得到有效保障。与此同时，拆迁人员的综合素质水平有待提升，易出现随意拆卸的情况，使垃圾处理搬运存在很大的困难性。因此，基于房屋征收拆迁工作开展期间，需确保旧房拆迁管理办法的完整性与细致性，并对房屋征收过程有关拆除管理制度加以完善，确保旧房拆迁管理工作质量成效的提升。

### 三、国有土地房屋政策支撑要点分析

考虑到国有房屋工作实施标准能够得到有效保证，需做好房屋征收工作，明确国有土地房屋政策支撑要点，对城市建设发展作用标准进行改进，使房屋取信于民的作用得到有效提升，进一步使城市改造工作顺利、有序开展。具体而言，国有土地房屋政策支撑要点包括：

#### （一）明确征收管理制度标准及征收建设规范体系

在对征收管理制度标准加以明确，并明确征收建设规范体系的基础上，才能够使国有土地征收工作顺利、有序开展。因此，需以《国有土地征收补偿条例》为指导标准，做好相关建设工作，使房屋征收有效补偿管理效果得到有效提升，并使政策机构的地位作用价值有效体现出来。与此同时，需认识到征收工作较为复杂，且周期长，对于各级政府来说，需对工作标准进行规范统筹编制，对配合编制标准进行分析研究，使征收工作的稳定性得到有效保证。并且，需确保国有土地拆迁资质的质量得到有效提升，提升房屋征收管理工作质量水平，使征收工作顺利、有序开展。对有效征收与补偿作用机制尽快出台，并对合理的资质规范标准进行严格制

定，结合具体政策，对政策层面的征收标准进行精准分析，并明确具体管理办法。

#### （二）为被征收户提供优质服务

以征收过程为依据，对国有土地征收管理期间相关利益点进行客观科学分析，使广大人民群众的利益得到有效保障。并对落实的要点加以明确，根据相关制度，完善征收补偿方案，对实际涉及的各环节的内容进行合理科学分析，以合理的刚性操作配合标准为着手点，通过换位思考，对实际签订标准过程进行准确分析，使被征收户能够获得优质的服务。

#### （三）优化征收流程，提升征收效果

以实际征收工作内容为依据，对负面可能产生的相关影响因素进行准确分析，使征收工作持续稳定推进。与此同时，以区域棚改项目标准为依据，进行合理优化调整。对于主导性搬迁，需转向为引导性搬迁，对搬迁补助发放基本原则进行合理科学制定，对征收流程加以完善，使征收效果得到持续提升。

### 四、完善房屋征收补偿管理政策的建议

#### （一）预防控制房屋征收风险

房屋征收工作涉及的内容较多，基于实际工作开展期间，需视情况而定，具体情况、具体分析。结合实际工作推进进展，对房屋征收标准流程加以分析，对领导的相关实施标准及方案加以明确。采取多种方式，比如电话交流、现场巡视、会议推进等，使房屋征收力度得到有效强化，进一步提升房屋征收效果，并确保征收实际发展评估工作持续推进。此外，基于房屋征收工作开展前期，需根据具体情况，对征收风险评估的识别标准进行准确分析，将潜在风险问题查找出来，及时制定并落实有效风险规避措施，使房屋征收风险问题得到最大限度地减少。

#### （二）做好房屋征收补偿开发保障工作

在房屋征收补偿开发工作开展期间，需对房屋工作标准、基本要求、工作思路、拆迁户的相关情况充分掌控。以相关法律法规为依据，对具体征收房屋补偿标准方案加以明确。同时，需根据《房屋征收补偿信息制度标准》，结合房屋征收规范，对实际社会公布标准加以明确，在对房屋征收补偿方案加以确定的基础上，准确分析房屋补助涉及的奖项、政策、标准等，使补偿工作落实到位，使房屋调查结果的统计分析标准更加客观、科学，并对分户补偿、初步评估补偿等相关内容加以明确，有效公布征收范围，使征收支配工作的配合度得到有效提升。此外，还需对搬迁征收工作的各阶段、工作范围充分明确，使房屋安置、搬迁工作持续开展，落实奖惩机制，使各项工作的规范性及严谨性得到有效保证。

#### （三）依据市场土地价格收回土地使用权的补偿

在收回国有土地使用权上，对于各地政府来说，在实践环节的过程中，还存在一定的乱象。有的地方在补偿环节中，只补偿了土地使用权的房屋，其土地使用权补偿上，将其拒绝了。有的地方在土地使用权上，同

意实施补偿。其中在收回国有土地使用权补偿问题上，我国所规定的还存在一定的冲突，而且这在使用权补偿现象的制度上，是造成此诱因主要原因。基于此，针对《中华人民共和国国家标准房地产评估规范》相关规定可进行参考，之后展开界定，其中这主要针对的是土地使用权补偿标准界定问题，其中对于被收回出让土地使用权的剩余来说，其正常市场价格上，使其能够相对应。

#### （四）完善相关的法律法规与政策

法律，法规和政策是征收和补偿行动的指南，在不违背国家宪法及法律纲领的前提下，地方政府需要根据自身的实际情况，对所处区域内的房屋征收管理做出详细的计划，做到有法可依，有据可查，严正执法，健全合理的补偿管理制度，在补偿的过程中会遇到各种与政策相违背的问题，遇到困难根据实际需求及发展情况进行详细的制定，只有这样，才能规范征收补偿管理的各个方面，减轻因房屋征收引起的矛盾和纠纷。

#### （五）完善征收补偿的评估机制

在发布某个区域房屋将被征收的同时，需要制定严格的征收机制，建立健全的征收补偿资金的评估机制，房屋的评估是征收中的重点，这也直接关系到征收者、被征收者的切身利益，只有双方将最主要的征收补偿评估协商一致，房屋才能顺利进行征收，如果双方协商不一致，无法进行房屋征收的工作，征收者及被征收者可以向房地产专家委员会提出申请裁决，如果专家委员会无法裁决的可以向司法部门提出申请，并将其提交法院评估。

#### （六）规范征收补偿管理工作

在房屋征收补偿管理的过程中，应该做到依法征收，依法补偿的原则，提高征收补偿资金的管理，做到坚持征收补偿的底线，对那些拒绝征收或者想要提高征收价格的房屋所有者，应进行依法协商，协商不成可以走其他法律途径，但是协商的过程中原则问题不能退让，只有不断的强化规范征收补偿管理工作，才能使国有土地上房屋征收管理工作顺利进行。

#### （七）完善住房与社会保障制度

在房屋征收的过程中，补偿一直是个历史的难题，如果都选择以安置房的方式作为补偿，则把被征收者强硬的安排到另一个地点居住生活，这个地方可能各种配套设施或者地理位置无法满足被征收者的需求，导致被征收者生活受到影响，同时也没有给社会带来新的经济活力，所以需要多推崇货币征收的补偿方式，这样被征收者有了一定的经济条件，可以根据自身的需求，在城市中寻求适合自己的居住地，或者利用这笔资金进行创业等活动，这样既可以满足被征收者的需求，同时可以快速的带动社会经济发展。

#### （八）做好房屋征收安置后续处理工作

以房屋征收工作标准为依据，明确资金方案与账务。在安置房未开工的情况下，不能启用房屋征收金。需对补偿款进行专业化分析，采取全额化专户征收方

法，做到及时签付，以此使征收工作的效果得到有效提升。针对未完工的情况，可采取货币补偿处理方式，并对实际安置购买方法加以明确，使拆迁后涉及的相关问题得到合理科学解决。在确保征收实际与住房要求相符的基础上，根据实际签约顺序做好拆迁处理工作，使改造、拆迁、搬迁等工作的效率及质量得到全面提升。

#### （九）相关房屋部门需开展有效补偿征收工作

以具体的征收实施方案为依据，对各房屋部门的征收工作情况进行全面分析，确保工商、税务、规划、建设标准等业务的合理性。在业务完成之后，各部门需加强配合，对部门征收责任人加以明确。通过协调通力做好征收工作，使被征收人的工作标准更加完善。在房屋征收期间，需对各地区停水、停电、交通堵塞等现实问题及时处理好，使纠纷事件的发生得到有效预防控制。此外，需提升广大群众的支持力度，加强与群众之间的沟通，获得群众理解，使补偿征收工作顺利、高效开展。此外，需认识到，要想使房屋补偿工作的质量效益得到有效提升，需注重征收的和谐化，以《征收评估办法》为依据，对每户选定的采购标准加完善，通过民主的方式，少数服从多数，并结合被征收人之间的协商结果，对实际征收标准加以明确，进一步提升征收标准的实施效果。

#### 结语

综上所述，从现状来看，国有土地房屋征收工作开展期间，管理体制模式尚且有待完善，用人制度管理不够顺畅，并且旧房拆迁管理制度有待健全。因此，需了解房屋征收请求人的相关诉求，对征收决定标准人相关工作要求加以明确。还需在了解国有土地房屋征收问题相关因素的基础上，明确国有土地房屋政策支撑要点，落实有效的解决措施，预防控制房屋征收风险，加强房屋征收队伍建设，做好房屋征收安置后续处理工作，提升房屋征收管理工作质量水平，进一步为我国国有土地房屋征收管理工作事业发展奠定坚实的基础。

#### 参考文献

- [1] 罗芸婷. 国有土地上房屋征收档案管理信息化建设分析与思考[J]. 黑龙江档案, 2021(05): 98-99.
  - [2] 朱春晓. 新《土地管理法》对集体土地征收影响研究[J]. 乡村论丛, 2021(05): 53-60.
  - [3] 耿宝建, 殷勤. 公益性国有土地使用权收回的法律性质与补偿模式[J]. 交大法学, 2021(04): 109-122.
  - [4] 杨志, 占雅茹. 浅谈集体、国有土地上房屋征收的统筹管理[J]. 中国土地, 2021(06): 32-34.
  - [5] 李秋丽. 城市房屋征收档案的管理及利用[J]. 住宅与房地产, 2021(15): 13-14.
  - [6] 何霞. 当前土地房屋征收工作困难的几点思考[J]. 居业, 2021(03): 10-11.
- 作者简介: 李虹, 性别: 女, 出生年月: 1975年2月, 民族: 汉族, 籍贯: 山东郓城, 学历: 专科, 职称: 助理工程师, 研究方向: 工程技术。