

国有土地上房屋征收补偿问题研究

王文奇

郓城县房屋征收补偿服务中心

摘要：为了改善城市面貌，促进区域政治经济发展，政府部门遵循国家法律法规程序通过征收的方式对委托范围内的房屋进行征收，并收回国有土地的所有权，而后基于民主公开、公正公平的原则对被征收人进行补偿。国有土地房屋征收与赔偿一方面能够更好地维护保障公共利益，另一方面还可以保障被征收人的合法权益不被侵犯。基于此，本文首先简单阐述了国有土地上房屋征收与补偿的基本概念，而后分析了国有土地上房屋征收与补偿的基本原则，接着探讨了我国国有土地房屋征收补偿中存在的问题，最后提出了针对性的解决策略，希望为相关研究提供一点参考和借鉴意义。

关键词：国有土地；房屋征收；征收补偿；问题分析

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.19.037

引言

随着城市化进程的持续推进，城市规模越来越大，城市人口越来越多，出现了严重的用地紧张问题，在城市建设过程中私有财产与公共利益冲突的情况尤为常见，房屋拆迁补偿是其中的典型代表。为了满足公共利益需求，国家按照法律程序征收，然而在征收过程中被征收人和征收人的利益不同，因此，对该项工作的态度也存在差异性，倘若双方因征收补偿问题无法达成共识，被征收方拒不配合，出现“钉子户”的现象，征收方为了完成工作，存在“暴力拆迁”的行为，不仅无法高质高效完成国有土地房屋征收工作，还会造成极其恶劣的社会影响，不利于社会的和谐与稳定。

一、国有土地上房屋征收与补偿的概念

在《战争和平法》一书中最早提出了国家有权征收臣民的财产。在我国汉语字典里对征收进行解释，即国家政府依照法律规定的程序向单位或个人收取税款、公粮等。征收属于行政行为，对于征收一词的定义，我国学术界展开了激烈的讨论，在部分学者的观点里，行政征收是指行政主体为了达到增加财政收入、推进宏观调控活动目的，按照法律程序用强制性、无偿性方式向行政相对方征集实物或资金的行为。有的学者将行政征收定义为行政主体为了公共利益需要依法行使行政权，无偿强制征收税费及实物。以上两种观点有一个共同前提条件，即被征收者有义务支持和配合征收工作，因此征收工作不涉及补偿方面的问题，呈现出强制性和无偿性的特征。但是，倘若征收的内容是公民的私有财产，而私有财产征收并非为公民的基本义务，在征收中公民的合法权益因公共利益需要而受到侵犯，此时国家部门需要对公民即被征收者提供对应的补偿。由此可得出行政

征收的定义：为了公共利益需要国有有权按照法律程序强制回收公民财产并予以公平补偿，征收和补偿是紧密相连的，没有补偿的行政征收是不合法的。在我国现行的法律法规里明确阐述了城市土地所有权归属于国家，国家作为征收主体有权因公共利益需要而征收国有土地所有权，然而，通过对我国土地使用现状进行调查可以发现，绝大部分地区的土地使用权并非在当地政府部门的手中，也就是说，土地使用权和土地所有权是相互分离的状态。在土地征收过程中，政府依法回收国有土地所有权时，使用者的正常生活和合法权益受到影响，此时必须公平地给予补偿。《物权法》第一百二十一条中明确规定，因不动产或动产被征收、征用致使使用益物权消灭或影响用益物权行使的，用益物权人有权要求提出赔偿。

二、国有土地上房屋征收与补偿的基本原则

（一）民主公开原则

国家土地上房屋征收赔偿应当秉承着民主公开的原则，作为公民，享有知情权，脱离公开的民主只是一张白纸，毫无公信力。对于国有土地上房屋征收赔偿的相关事宜除了要求保密的内容之外应当悉数公开，被征收人享有自由选择是否参与征收活动的权利，还可以对征收赔偿结果行使监督权，保护自己的合法利益不受侵犯。民主公开原则要求在国有土地上房屋征收与补偿中所有被征收人都享有知情权，及时将相关信息公之于众是为了听取被征收人的意见和建议，了解被征收人的实际需求，更好地维护被征收人的权益。在土地征收中暴拆迁、武力抗迁的情况并不少见，出现这些问题的一大重要原因在于征收补偿违背了民主公开原则，征收人与被征收人没有进行有效沟通，被征收人的合法权益因公共利益而牺牲却无法得到应有的补偿，使双方关系白热化。

（二）公正公平原则

公正公平原则强调在处理事情时应当秉承着正直的态度不得徇私，国有土地中房屋征收赔偿中的赔偿程序是合法的，被征收人的私利因为公共利益让步而受损。公共利益是多数人的利益，在国有土地中房屋征收中被征收人的个人合法利益受损，必须予以赔偿。给出的补偿应等同于被征收人的实际损失，以免因补偿过少而导致被补偿人的权益受损，公平是前提，唯有保障公平才能实现公正，促进社会和谐^[1]。

三、我国国有土地征收补偿中的问题

（一）房屋征收中公共利益的界定不够明晰

（1）公共利益界定方式存在局限。《中华人民共

和国宪法》《物权法》《中华人民共和国城市房地产管理法中明确》提及了公共利益，但是对于公共利益的界定却缺乏标准。随着时代的发展，公共利益也会不断发展变化，人们在界定公共利益时由于文化背景、经济水平等方面存在差异性因而形成主观价值判断，千人千面，难以统一。如在城市旧城区改造中，改造目的是否为满足公共利益需要而成为房屋征收难点，在利益多元化背景下，公共利益是优于一切的，然而缺乏系统的完善的法律法规导致公共利益界定困难。（2）公共利益的范围过于宽泛。公共利益界定不清晰，导致其范围过于广泛，公益拆迁与商业拆迁混为一谈^[2]。部分商业拆迁挂羊头卖狗肉，为了获得更高的经济效益而假借公益拆迁的名义拆迁房屋，剥夺居民的房屋所有权，严重影响了征收拆迁的公益性，因公共利益过于宽泛还容易出现贪污腐败的问题。政府人员滥用职权谋取私利，暗中与开发商勾结，通过征收的方式低价收回国有土地并以较高的价格出售给开发商，这种征收方式侵犯了被征收人的合法权益，还会导致人民对政府丧失信息与信任，不利于社会稳定。

（二）房屋征收中补偿规定欠妥善

未给予土地使用权的补偿。征收和补偿两者存在较强的关联性，要想有序推进征收工作，首先必须明确补偿标准。在我国法律中明确规定了房屋征收的赔偿标准，即被征房屋的价值、因征收造成的临时安置和搬家补偿、因征收造成的停产停业补偿，但是却未提及土地使用权的赔偿。然而房屋征收同时收回了被征收人员的房屋使用权和土地使用权，比起房屋价值，被征收者更关注土地的价值，可以说土地价值是远远超过房屋价值的，近年来我国房地产业发展迅速，当被征收者拿着房屋价值补偿进入房地产市场，将很难买到新房。因此居民在房屋征收中拒不配合，甚至出现暴力抗迁的行为。出现这一问题的根本原因在于我国法律法规未提及土地使用权，补偿不到位^[3]。（2）未维护承租人的合法权益。城市的发展步伐更快，就业岗位更多，工作待遇更好，因此越来越多的农村人口涌向城市，房屋租赁尤为常见。承租人与房东签订合同，合同内明确规定了租期、租金及房屋的用途等内容，而后承租人按照合同要求向房主支付房租，承租人享有房屋使用权，房东享有房屋所有权。在存在租赁关系的房屋征收补偿过程中，征收人要求被征收人在限定的时间内搬迁，然而房屋是承租人使用的，真正需要搬离房屋的人为承租人，承租人不得不另寻住所。我国房屋征收补偿的对象为被征收人，承租人在这个过程中造成的损失无人负责，自己的合法权益受到侵害无人解决，这违背了国有土地上房屋征收补偿的公正公平原则。（3）对违章建筑的补偿不合理。在城市的各个角落都存在违章建筑，要想改善城市面貌，推进城市化建设，必须重视违章建筑的处理。在房屋征收补偿相关的制度条文里，明确标注超过批准

期限的临时建筑和违法建筑不在补偿的范围内。违章建筑的大量出现与政府部门有着直接关系，当地政府部门作为城市主管部门，应当行使监管职责，有权制止违建现象，正是由于政府部门不作为，不履行责任导致城市中的违章建筑越来越多。另外，违章建筑作为社会底层的基本物质保障，丧失房屋导致他们居无定所，倘若坚决不予补偿将激化社会矛盾，甚至引发极端案件。

（三）公众参与程序得不到保障

国有土地中房屋征收会对被征收方的个人利益造成损害，因此需要给予补偿来维护被征收方的权益。公众参与房屋征收补偿是为了更好地了解公众的基本诉求，使征收方和被征收方进行有效沟通，从源头上降低因拆迁而导致的纠纷。公众参与程序方便公众行使自己的知情权和监督权，若对政府形成产生异议，可以及时提出，并对国有土地中土地房屋征收赔偿结果产生一定的影响。然而在实际执行过程中，公众参与的环节有且仅有规划环节、补偿方案确立环节，违背了国有土地中房屋征收补偿工作的民主公开原则，不仅无法得到公众的支持和配合，还有可能导致公众产生逆反心理。

（四）司法裁决缺乏公正性

土地征收补偿是一项需要消耗大量时间、人力、资源的工程，因拆迁方与被拆迁方未达成一致协议而造成强制搬迁情况并不少见，在信息化时代，这一问题一经出现便成为热点新闻，更有甚者因拆迁问题而出现自焚等极端行为，严重危害了社会的和谐与稳定。强制拆迁是房屋征收中急需解决的难题，因我国司法体制原因导致司法裁决受到行政机关的影响，公平性不足，司法独立难度极高。

四、国有土地房屋征收赔偿问题的解决策略

（一）公共利益的判断与控制

（1）建立公共利益界定的程序机制。征收是否符合公共利益的界定从本质上是有效衡量公共利益和国家利益的过程，国家土地中房屋征收赔偿不得要求个人利益必须为公共利益直接让步。首先公共利益与个人利益是相互依存，共荣共生的关系，而不是处于对立面，构建完善的公共利益界定程序机制，并进一步完善公众参与征收程序，通过多样化的形式如听证会、论证会来划定公众、被征收方、专家等人群的数量和比例。在正式征收前应当如实向公众说明此次房屋征收的必要性，并耐心解答公众的疑虑，高效沟通与交流，争取获得更多被征收人的理解与支持，确保征收结果符合被征收者的预期。应用概括式等模式来界定公共利益，有效预防因房屋征收造成的争端和矛盾。（2）对公共利益判断权的控制。一方面，房屋征收迫在眉睫。为了实现公共利益需求，房屋征收是一种伤害最小的方式，别无他法。通过房屋征收能够明显提升社会基础建设水平和公共服务水平，能够推动人类社会的可持续发展。比如在旧城改造中，城市布局更加科学、居住条件得到提升、基础

设施更加完善、市容市貌焕然一新等^[4]。另一方面，市场竞争因素的有效介入。政府部门的干预会导致居民的自由选择权受到干预，继而对公共利益的认可程度大幅降低。市场竞争方法则可以赋予人们选择的权利，唯有满足征收必要性并公正地给予补偿的征收才可判定为公益征收，达到公众的支持和认可，此举能有预防公共利益判断权被滥用。政府在征收中享有优先权，倘若公众对征收行为存在争议，其他市场主体可通过自由竞争赢得征收权。

（二）进一步完善房屋征收补偿制度

明确对土地使用权的补偿。从上文的分析中可以知道我国绝大部分地区的土地使用权并非在政府手中，也就是说，土地使用权和土地所有权是相互分离的状态。公民购买房屋时支付的费用中包含了地价，然而收获的只有房屋所有权、使用权和土地使用权，土地所有权并不在公民手中。当今社会城市中的用地紧缺问题越来越严峻，我国房地产行业的快速发展导致土地价值比房屋价值更高，拥有土地使用权的公民可以在使用期限内通过转让或出租的方式将土地使用权转让，从而收获一笔可观的收入。在房屋征收补偿中，若存在土地使用权未满足征收的情况，征收人不仅要补偿房屋价值、搬家的内容进行补偿，还应根据被征收人的土地剩余使用年限给予公民补偿，秉承着公正公开的原则进行货币补偿，保障被征收人的合法权益，从源头上避免因补偿不当而造成的暴力抗迁问题的发生。（2）增加对房屋承租人的补偿。承租人按照合同享有房屋使用权，在房屋征收补偿中应当依法享有补偿。因公共利益需要而实施的征收导致承租人的利益受损，被迫搬家寻找住所，这部分的损失不应由承租人承担。房屋所有人的期待利益损害，即退还承租人剩余租金，房屋收益受损，因此也不应由房屋所有人承担，而应当由征收人向承租人予以公平补偿。可将承租人作为第三人地位，拥有独立请求权，在拟定房屋征收补偿方案时享有参与权和表决权。（3）建立违法建筑长效机制。违法建筑的出现与政府缺乏有效监管有关，对城市形象造成极其恶劣影响且拒不整改的，不享受征收补偿；对城市规划产生一般影响可通过纠正解决的则给予罚款处理，倘若被征收人按照要求缴纳罚款并立即整改的可按照规定给予征收补偿^[5]。（4）完善国有土地上房屋征收评估管理工作。房屋征收评估是一项复杂的工作，倘若缺乏对房地产价格评估机构进行有效监管，被征收人的个人利益将受损，因此必须建立有效的监管机制，要求房地产评估机构秉承着公平公正公开的原则执行工作，出具独立客观的房屋评估结果。

（三）完善公众参与的程序保障

（1）保障公章的知情权。在征收过程中应当及时将房屋征收相关的信息如征收范围、征收目的、赔偿标准等公之于众，使公众、被征收人掌握具体的情况，

确保公布的信息的完整性、真实性和准确性。（2）完善听证制度。组织听证会，筛选出听证会主持人、明确听证会中被征收人、公众、专家各类群体的具体数量和占比，这是保障听证会的权威性和公平性。倘若对征收方案不同意，此时建议采用茶话会、信访、领导接待日等多样化的非正式听证方式，打通沟通渠道，拉近与公众、被征收人之间的距离，了解他们的实际诉求和看法，使更多的人加入国有土地房屋征收补偿工作中来，对于公众、被征收人提出的问题应及时解答，意见应酌情采纳，若予以采纳，必须向他们阐明原因^[6]。

（四）确保司法的独立性与公正性

房屋搬迁涉及内容较多，司法资源极为宝贵，将国家司法机关和司法人员用在处理房屋搬迁问题上无疑是浪费司法资源。因此在行政部门提出的强制搬迁申请指令后，司法机关应当按照流程进行审查和裁决，而后再交由行政部门执行，既可以保证司法的公平性和权威性，还能够保障行政效率和效果。在司法裁决中应当秉承独立性和公正性的原则，不会受到外部因素的干扰，平衡房屋征收补偿中各个利益主体的利益。加大司法公开程度，接受人民群众的监督，保障司法的公正性和权威性。

结语

总而言之，国有土地房屋征收补偿是城市化工业化发展到一定阶段必然出现的局面，这是一个关乎土地资源再分配的社会问题和法律问题。在房屋征收补偿工作中应当秉承民主公开、公平公正的原则，处理好公共利益和个人利益的关系，加强拆迁人与被拆迁人的有效沟通，监督房屋价值程序，完善赔偿流程，从源头上规避因房屋征收而造成的纠纷矛盾。

参考文献

- [1]刘瑾娴.析《国有土地上房屋征收与补偿条例》的适用和完善[D].新疆大学,2017.
 - [2]胡军辉.论国有土地上房屋征收范围制度的问题与完善——基于个案引发的思考[J].政治与法律,2019(02):88-99.
 - [3]耿玉娟.论房屋征收补偿数额的合理性司法审查[J].政治与法律,2018(06):73-81.
 - [4]耿宝建.国有土地上房屋征收与补偿的十个具体问题——从三起公报案例谈起[J].法律适用,2017(09):89-98.
 - [5]章润.房屋征收补偿决定“明显不当”的审查判断[N].人民法院报,2020-12-03(006).
 - [6]渠滢.双重补偿责任下的国有土地上房屋征收补偿范围重构[J].河北法学,2018,36(05):107-116.
- 作者简介:王文奇,性别:男,出生年月:1968年3月15日,民族:汉,籍贯:山东省郓城县,学历:专科,职称:助理工程师,研究方向:工程技术。