

Housing Expropriation and Compensation Policy in Hong Kong and Taiwan

香港、台湾地区房屋征收补偿制度及其启示

文/重庆大学建设管理与房地产学院 冯向伶 易志勇

从政府视角出发，阐述我国香港、台湾地区的房屋征收补偿机制，分析其房屋征收补偿制度特点，对构建法制化、多样化、透明化的房屋征收补偿制度具有重要实践意义。

土地是制约城市发展的一大瓶颈，我国大部分城市因土地稀缺而进入存量规划时代^[1]。城市更新作为缓解土地问题、促进城市可持续发展的有效手段，可通过征收、搬迁、拆除、重建老旧城市房屋对土地进行再利用。其中征收搬迁的补偿方案是民众最关注的核心问题^[2]，如无法顺利征收房屋并使居民获得安置，就无法进行下一阶段工作。因此补偿方案的民众满意度对房屋征收乃至城市建设的顺利进行具有重要意义。我国香港、

台湾地区城市发展相对较早，征收补偿制度经过长时间的演变和发展，已形成较为完善的体系，有效推动了城市更新，改善居民生活环境。借鉴香港和台湾地区征收补偿政策对大陆征收补偿制度进步和完善有较大意义。大陆地区对征收补偿的研究主要集中在拆迁现象经济学分析、制度演变、制度构建、法律层面、公共利益等方面，同时也有对香港、台湾地区的城市更新制度演变方面的研究^[3-14]，但在房屋征收补偿制度方面目前还没有深入对比分析。

1 我国现有征收补偿制度及存在问题

我国房屋征收补偿制度始于20世纪90年代，国务院颁布第一部专业法规《城市房屋拆迁管理条例》，开始对房屋征收补偿进行规范，将拆迁人对被拆除房屋及其附属物所有人的补偿定义为拆迁补偿。这一部拆迁条例反映了改革开放时期强调快速拆迁，促进城市发展利益，而忽视被拆迁人权利的状况^[15]。直至2007年我国颁布《物权法》和《城市房地产管理法》，但仍无法全面解决房屋征收补偿中存在的问题。因此2011年1月和6月国家分别颁布《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《国有土地上房屋征收评估办法》用于规范房屋征收补偿。随后各省市结合实际情况制定征收补偿办法、征收评估办法和征收停产停业损失补偿办法，对征收补偿办法中的操作细则进行补充和完善。《国有土地上房屋征收与补偿条例》的颁布是我国房屋征收立法进程中重要的一步，相比于已废止的前一部拆迁条例，在公共利益、征收补偿主体、征收补偿方案制定等方面进行了改进和完善，进一步维护房屋被征收人的权益，有利于房屋征收的进行。但该条例仍然存在一些问题。

1) 缺少多样化、人性化的征收补偿方案 目前征地补偿主要基于房屋产权，征收范围内的房屋以产权户为单位给出现金补偿或异地安置的补偿方案，此种方式操作简便快速。但该方式相对单一，缺少灵活性和多样性，无法真正解决社会弱势群体问题。房屋征收过程涉及孤寡老人、低收入家庭和租户等社会弱势群体的基本生计、安置等问题，而相关制度中缺少针对弱势群体的补偿和保障措施。

2) 公众参与机制不完善^[16] 公众参与缺乏多元的民众参与途径和专门的组织机制，公众仅能针对现状提出意见而不能对规划发表建议，参与的深度与广度不足。

3) 信息透明度不足^[17-18] 征收补偿过程并不完全透明，对于制定征收方案的依据、制定者、每户的补偿金额和补偿方案等均未对被征收者公开。

2 不同地区拆迁征收补偿制度

2.1 香港地区

香港地区城市更新始于18世纪80年代，由民间组织旧城改造，发展至19世纪80年代形成半市场化模式，自2001年开始由政府主导进行城市更新工作。目前香港地区城市更新法规由《市区重建条例》《收回土地条例》和《城市规划条例》构成，其房屋征收补偿根据《市区重建条例》中的重建发展政策制定，其较为完善的补偿制度对香港城市更新起到积极的促进作用^[19]。香港地区房屋征收补偿制度主要有如下特点。

2.1.1 多样化的补偿方案

1) 根据房屋使用情况进行补偿 香港城市更新补偿计划主要在产权的基础上进行。首先对房屋状态进行评估，房屋是自住、出租还是空置状态。如果房屋为业主自住，业主在获得物业市值的补偿之外还能获得自置居所津贴，即在类似区域购置一套面积相当、楼层朝向一般的房屋与物业市值之间的差价。若业主将房屋出租或空置，只能获得补助津贴。如果业主拥有2个及以上的物业，均为自住则最多可获得3个单位的自置居所津贴，如果2个及以上的物业都不是自住，则最多可获得2个单位的补助津贴。

在此补偿金额计算基础上，如果为60岁以上的自住业主，由于身体健康、生计等原因没有居住在物业内，但是依靠出租物业的租金维持生计，在计算补偿金额时就不以全部出租的情况计算补偿金额，通过假设长者及其家人每人居住面积为10m²，以部分出租部分自住的方式来计算。此种方式提高了该类业主获得的补偿金额，也体现了补偿方案的人文关怀（见表1）。

表1 香港地区物业征收补偿计算方式

房屋使用情况	补偿金额构成		
	获物业市值	自置居所津贴	补助津贴
自住	市场交易价	100%	—
部分自住 部分出租	市场交易价	$\frac{\text{自住面积}}{\text{房屋总面积}} \times \text{自置居所津贴}$	$\frac{\text{自住面积}}{\text{房屋总面积}} \times \text{自置居所} \times 75\%$
全部出租	市场交易价	—	自置居所津贴 $\times 50\%$

2) 提供产权调换的补偿方式 香港市区重建局向居住于其重建项目内住宅单位的自住业主提供“楼换楼”选择,且不会改变住宅自住业主可获得补偿金额^[20]。市区重建局一次性付给业主现金补偿,业主首先预付未来新楼评估价格的30%,剩余70%款项在新楼落成后支付。“楼换楼”计划的特点在于,可以选择的楼盘在项目原址或同一区域,业主不必搬迁至地段不好或偏远地区。在价格方面,市建局在评估新楼盘未来价格时,不以未来落成时的价格确定房屋价格,而是按照现在收购时同区新楼市场价格作为参考,且价格确定后不随市场楼价变动。

3) 向被征收范围内业主发还修葺费用 市建局推出《发还修葺费用计划》,在指定重建项目推行,向重建项目内业主提供特惠津贴^[21]。如果房屋被划定在重建范围内的业主,在未重建之前按照要求对房屋进行维修和修葺就可申请此项津贴。这项计划提高了业主修葺的积极性,保障了项目在重建前居住者的居住安全问题。

2.1.2 向租户群体提供补偿方案

香港地区城市面积狭窄,房价偏高,部分香港居民需租房解决住房问题。而这部分属于弱势群体的民众同样受到政策保护。根据香港地区市区重建局“观塘市中心重建项目补偿”及“观塘市中心重建项目租客安置及特惠金发放准则”,在业主同意出售出租房屋后,就开展对租赁户的补偿工作,提出特惠金建议或安置建议。如果租客同意并签订有关法律文件就能获得一半的特惠金,在规定时间内搬离就能获得另一半特惠金。租客若已获得入住公屋申请资格,就能接受安置建议,如果不接受也可领回特惠金。市建局的这种补偿制度,向租客提供了补偿并协助租客解决了住房问题。

2.1.3 提供较为健全的公众参与机制

根据香港政府颁布的《市区重建策略》建议,香港地区专门设立市区更新地区咨询平台,以加强地区层面市区更新的规划^[22-23]。该平台在更新前了解市区更新诉求,经专业人员指导后向政府反馈情况,并提出区域内群众意愿,政府则对群众意见和期望进行回应。了解诉求的方式如下。

1) 通过调研方式了解民众对社会影响的意见 包括实地考察小区建筑情况、调查弱势社会群体分布情况等。

2) 通过问卷书的形式收集民意 包括对社区或住所的评价,对重建、收购及赔偿、安置或搬迁的建议等。

3) 设计公众参与方案 让民众享有充分的信息知情权和话语权,意见得以表达并得到反馈。

2.2 台湾地区

1960年台湾地区由于经济快速发展,人口不断聚集,开始通过拆除重建改善居住环境。1973年《都市计划法》修订,由政府主导进行城市更新。1993年《台北市奖励民间投资兴办都市更新申请须知》生效,鼓励民间投资参与城市更新。1998年《都市更新条例》颁布并实施,台湾都市更新制度逐渐完善。《都市更新条例》《都市更新实施细则》和《都市更新权利变换办法》等系列法律法规,对顺利实施城市建设起到重要作用^[24]。其征收补偿制度的特点体现在以下方面。

2.2.1 设置多样化的补偿方案

1) 对征收违章建筑提供补偿 台湾对旧有违章建筑发放拆迁处理费。根据修订的《台北市举办公共工程拆迁补偿自治条例》,对违章建筑根据其建设时间及面积大小进行补偿(见表2)。

2) 采用权利变换均衡补偿 权利变换制度根据台湾《都市更新条例》定义,指的是更新单元内重建区段的土地所有权人、合法建筑物所有权人、他项权利人或实施者,提供土地、建筑物、他项权利或资金,参与或实施都市更新事业,在都市更新事业计划实施完成后,按其更新前权利价值及提供资金比例,分配更新后建筑物及其土地应有部分或权利金。全体权利人的分配价值为更新后价值扣除共同负担的部分,实施者分配价值为共同负担的部分。全体权利人之间则根据更新前权利价值比例来分配,分配的部分为更新后价值扣除共同负担后价值(见图1)。

表2 台北违章建筑拆除补偿

时间	拆除面积	补偿金额
1963年及以前	—	合法建筑物重建价格的85%
1964年至1988年8月1日	3层楼以下,各层拆除面积在165m ² 以内的部分	合法建筑物重建价格的70%
	其单层拆除面积超过165m ² 的部分和第4层楼以上的拆除面积	合法建筑物重建价格的50%
1988年8月1日以后	—	无拆迁处理费

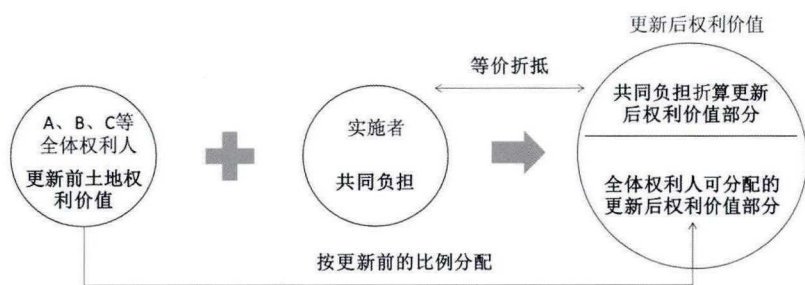


图1 权利变换分配方式

权利变换是基于房屋相关人的权利进行分配，作为一种更加均衡的补偿机制，充分体现了自愿参与、程序公正和财产分配公平的原则。同时，权利变换的更新方式也减轻了政府负担。

2.2.2 设置弱势群体救助方案

弱势住户的拆迁与安置问题是台湾在都市更新推动过程中研究的关键问题之一，不管是现金补偿或是现地、异地安置，都只解决表面问题，弱势住户真正需求的是社会福利的关怀与保障^[26]。以台湾博爱大厦社区都市更新为例，政府共给出5个方案。

- 1) 现金补助 设置生活扶助金，给无自有住宅且亲属无力抚养或无法提供协助的家庭，提供为期1年的每月5000元生活扶助金。
- 2) 设置紧急搬迁救济金，奖励提前搬迁的住户。
- 3) 异地安置 对于低收入家庭，可由政府提供短期安置，在政府社会局的仁爱之家进行短期安置可免交管理费，时间为期1年。
- 4) 住宅补助 对于不同人群和居住情况设置不同的住宅补贴。租房住户可获得为期2年的每月住宅补助，买房的住户可获得2年零利率的购房利息补贴。不同情况的租房和买房的住户住宅补贴金额也不相同。
- 5) 生活救助 对弱势儿童还有特殊的紧急生活救助。

2.2.3 加强征收过程透明化

台湾早期在推行城市更新时，公众对城市更新的认识不充分，认为城市更新就是以小换大、以旧换新、不劳而获等，有些居民不了解征收补偿流程，在征收补偿过程中进行反抗，使城市更新不易推动^[27]。在这种情况下，制作各类城市更新宣传品，用通俗的语言对城市更新进行讲解，可以帮助居民更好地理解城市更新，维护自身利益。在政府强力宣传下，推动城市更新起到一定作用，台北市从2004年开始，实施城市更新案例逐年增加，到2016年完成城市更新案例26件^[28]。

3 启示

3.1 设置多样化的房屋补偿方案

大陆地区房屋征收补偿目前仅有货币补偿和产权调换2种方式，而房屋及其被征收人的情况多种多样，这2种方式并不能将被征收人的损失降到最低。因此大陆地区可为房屋被征收人提供多样化的补偿方案。

1) 建立基于房屋使用情况的补偿方案 在被征收前应对应房屋的使用情况做出详细调查，根据不同情况进行补偿。征收的补偿应保护业主权益，使房屋业主除了获得被征收房屋市场价的补偿外，还能获得在该片区购置一套类似房屋的补偿金。但对于拥有2套及以上住宅且不是自住的业主，从国家资源合理配置的角度出发，对第2套及以上房屋的补偿金进行合理削减。除补偿金外，还可提供一些额外的用于房屋修缮的补助。

2) 采用权利变换方式 权利变换的方式在台湾地区被广泛采用，说明这种方式对民众来说更易接受^[29]。其作为一种更均衡的补偿机制，更能保证补偿的公平性。所有权利人在原有权利上按比例分配，愿意参加分配者可分配更新后的房屋，不愿意参加分配者采用货币补偿的方式。

3.2 提供人性化补偿方案

房屋征收中建立弱势群体深入调查与社会协助机制，在真正解决社会弱势群体生存问题的同时，很大程度上帮助政府提高房屋征收效率。

1) 向租户提供补偿方案 对于备案的租赁房屋者，如果查实所租赁的房屋为其唯一住所，则可对已获得保障性住房资格的租客分配房屋，对没有获得分配房屋资格的租客予以一定的租房补助和搬迁补偿费，还可提供购房贷款利率优惠，帮助其置业。

2) 重视弱势群体需要 在征收补偿前进行被征收者的情况调查，充分考虑弱势群体需求，针对具体情况设计补偿方案。如果被征收者是老年人，除了现金补偿也可提供换房优先选择权，给生活无法自理等情况的老人进行养老院安置，提供生活补助、帮助搬家等。针对失业人群，可给予一段时间的生活救济金，且提供职业培训的机会，并安排其就业。通过各种方式尽量减少房屋征收对弱势群体生存生活造成的影响。

3.3 完善公众参与制度

目前房屋征收补偿过程中公众参与度不足,在民众意见不能充分发表的情况下易产生矛盾和冲突,从而影响征收进度。公众参与制度即完善利益相关者的需求表达机制和决策参与机制,使公众享有充分的信息知情权和话语权。应建立专门负责公众参与的组织机构。由组织机构搭建公众参与平台,通过广发宣传资料、对拟更新区域内一半以上的住户进行调研、填写问卷书、组织听证会等方式,让民众广泛且系统地参与其中,在补偿方案制定前就充分表达自己对征收项目的意见和建议。最终将民众意见整理反馈提供给制定征收策略的部门,根据民众意见对征收补偿方案进行调整和完善,才能完成民众满意的征收补偿方案。

3.4 保证房屋征收补偿透明化

坚持公平公开原则,将房屋征收补偿透明化。

1) 补偿标准透明 摘录国家、地方的征收补偿相关文件中重要条款,并将制定补偿方案、房产评估单位等信息,公示在更新区域内宣传栏,或装订成册发放到每家

每户。可组织一部分更新区域内的业主代表参与市场调查,了解更新片区或类似片区房屋销售平均单价标准。

2) 补偿程序透明 在确定征收范围后,由某一具体单位进行房屋基本情况的统计和调查,提出补偿方案,业主签署方案就能获得一半的补偿金,在规定时间内撤离就能获得余下补偿金。将整个流程制作成册发放或者公示,提供意见反馈的途径,有关部门在限定工作日内回复。

3) 补偿金额透明 将每户姓名、房屋结构、面积、使用情况、补偿标准等信息进行公示。

4 结语

推动征收补偿制度发展,对保证城市更新进程持续进行具有重要实践意义。借鉴我国香港、台湾地区的房屋征收补偿制度,完善符合大陆地区的征收补偿制度与内容,法制化、多样化、透明化。保障居民合法利益的房屋征收补偿制度是我国完善法律法规体系的重要方向,也是推动城市更新的必然选择。CH

参考文献:

- [1] 宋伟.以政策区引导城市存量空间结构优化[C]//2015中国城市规划年会,2015.
- [2] 孙东琪,张京祥,陈浩,等.中国大城市拆迁安置居民补偿方式与受益率测度——以南京为例[J].地理科学,2016(2):161-169.
- [3] 王君超.“走火入魔”的拆迁经济[J].人民论坛,2011(3):44-45.
- [4] 张海军.拆迁纠纷的经济分析[J].中国房地产,1999(2):56-60.
- [5] 郑卫.杭州市城市房屋拆迁补偿政策变迁[J].中国土地科学,2010,24(2):15-18.
- [6] 白呈明.被地方立法所消解的国家征地拆迁政策法律——以某开发区征地拆迁模式演变为视角[J].理论与改革,2011(5):136-139.
- [7] 刘东亮.拆迁乱象的根源分析与制度重整[J].中国法学,2012(4):136-148.
- [8] 谭亚.城市房屋拆迁补偿制度构建:现状、问题与对策[D].重庆:重庆大学,2009.
- [9] 赵阳.物权法视野下房屋拆迁制度的重构[J].行政法学研究,2008(1):61-67.
- [10] 杨建顺.司法裁判、裁执分离与征收补偿——《国有土地上房屋征收与补偿条例》的权力博弈论[J].法律适用,2011(6):14-23.
- [11] 徐海燕.公共利益与拆迁补偿:从重庆最牛“钉子户”案看《物权法》第42条的解释[J].法学评论,2007(4):137-143.
- [12] 唐忠民.新征收与拆迁补偿条例应细化“公共利益”[J].法学,2010(3):135-139.
- [13] 陈敦鹏.香港市区重建历程、机制及其启示[C]//转型与重构——2011中国城市规划年会论文集,2011.
- [14] 刘波.我国台湾地区都市更新制度研究——以台北市为考察对象[D].郑州:郑州大学,2011.
- [15] “拆迁”改为“征收”是一项重大进步[EB/OL].[2016-03-28].http://www.chinanews.com/estate/2011/01-19/2797508.shtml.
- [16] 范德.城市拆迁补偿安置政策及其实践[D].上海:上海大学,2013.
- [17] 罗丹.关于重庆市主城区城中村改造的拆迁安置补偿问题研究[D].重庆:重庆大学,2012.
- [18] 王锦浩.对我国房屋拆迁补偿的研究[J].商业经济,2011(21):22-23.
- [19] 观塘市中心重建项目物业收购准则[Z].香港:香港市区重建局,2009.
- [20] 陈怡.本期新词:楼换楼[J].沪港经济,2012(4):62.
- [21] 黄文炜,魏清泉.香港的城市更新政策[J].城市问题,2008(9):77-83.
- [22] 观塘市中心重建项目租客安置及特惠金发放准则[Z].香港:香港市区重建局,2009.
- [23] 陶希东.新时期香港城市更新的政策经验及启示[J].城市发展研究,2016,23(2):39-45.
- [24] 余建廷.都市更新事业计划书确定程序之法治分析——以听证制度为中心[D].台北:国立台北大学,2014.
- [25] 徐士尧.都市更新权利变换估价之问题与探讨[J].不动产估价师全联会月刊,2013(11):33-41.
- [26] 张要一.民间办理都市更新事业遭遇问题之研究——以台北市为例[D].新竹:中华大学,2009.
- [27] 林佑璜.台北市实施都市更新历程及影响之研究[D].台北:中国文化大学,2003.
- [28] 台北市都市更新处.都市更新推动成果[EB/OL].[2016-12-31].http://uro.gov.taipei/ct.asp?xItem=94603613&CtNode=12897&mp=118011.
- [29] 张能政.台湾都市更新权利变换制度暨权利变换估价方式介绍[J].不动产估价师全联会月刊,2013(11):3-32.

冯向俭,重庆大学建设管理与房地产学院硕士研究生

易志勇,重庆大学建设管理与房地产学院博士研究生