



# 城市更新与征收法律资讯


2024 年 5 月

上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会

主编：马永健

副主编：李维世

本期编辑：李刚



## 目录

一、新法速递 .....	3
关于印发《上海市既有建筑物、构筑物拆除工程管理规定》的通知 .....	3
中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见 .....	10
二、新闻资讯 .....	18
2025 版《国土空间规划城市体检评估规程》出台 .....	18
聚焦哪些重点？如何协同推进？——五部门详解《关于持续推进城市更新行动的意见》 .....	21
三、实务研究 .....	25
房屋征收补偿协议签订却无法获得征收补偿利益困局之屋内有人怎么办？ .....	25

## 一、新法速递

# 关于印发《上海市既有建筑物、构筑物拆除工程管理规定》 的通知

沪房规范〔2025〕4号

浦东新区建交委，各区住房保障房屋管理局，各相关单位：

为进一步规范本市建筑物、构筑物拆除工程的项目管理和监督管理工作，现印发《上海市既有建筑物、构筑物拆除工程管理规定》，请按照执行。

上海市住房和城乡建设管理委员会

上海市房屋管理局


2025年4月29日

## 上海市既有建筑物、构筑物拆除工程管理规定

### 第一条（目的依据）

为加强本市既有建筑物、构筑物拆除工程（以下简称“建、构筑物拆除工程”）的管理，规范参建各方行为，提升管理水平，进一步消除安全隐患，依据《中华人民共和国建筑法》《建设工程安全生产管理条例》《上海市建筑市场管理条例》《上海市建设工程质量和安全管理条例》等法律、法规，制定本规定。

### 第二条（适用范围）



本市行政区域内既有建筑物、构筑物的拆除活动以及监督管理，适用本规定。

本规定所称的既有建筑物、构筑物是指交付投入使用的合法的建筑物、构筑物。

本规定所称的建、构筑物拆除工程是指使用人工、机械、爆破方式对既有建筑物、构筑物实施整体拆除的工程。

### 第三条 （管理责任）

市住房城乡建设管理部门负责本市建、构筑物拆除工程的综合协调管理。

市房屋管理部门负责本市建、构筑物拆除工程的综合监督管理；市房屋安全监察所负责本市建、构筑物拆除工程的具体监督管理工作。

各区房屋管理部门负责行政区域内建、构筑物拆除工程的报建、开工备案、竣工备案等事项办理和日常监督管理。

各区房屋管理部门应当明确辖区内建、构筑物拆除工程监督管理的具体工作机构，承担日常监督管理工作。

### 第四条 （各方责任）

建、构筑物拆除工程的建设单位（以下简称“建设单位”）对建、构筑物拆除工程质量和安全负有首要责任，应当做好建、构筑物拆除工程各阶段工作的协调管理，并督促各参建单位落实质量和安全管理责任。

建、构筑物拆除工程的施工单位（以下简称“施工单位”）应当



对建、构筑物施工质量和安全负责。

建、构筑物拆除工程的监理单位（以下简称“监理单位”）应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并承担监理责任。

#### 第五条 （工程报建）

建设单位在获得建、构筑物拆除工程的立项文件的批准后、建、构筑物拆除工程发包前，应按规定向工程所在区房屋管理部门办理建、构筑物拆除工程报建手续。

#### 第六条 （发包与招标）

建、构筑物拆除工程的发包与招标应符合国家和本市建设工程发包和招标的法律法规要求。

#### 第七条 （合同信息报送）

建设单位完成建、构筑物拆除工程的发包手续后，应当向项目所在区房屋管理部门报送施工合同信息。


施工合同应包括建、构筑物拆除工程内容、合同价款、计价方式、项目负责人等合同信息。

#### 第八条 （资质要求）

施工单位采用机械、人工拆除方式施工的，应当具有相应资质类别。实施爆破作业的，还应当遵守国家有关民用爆炸物品管理的规定。

#### 第九条 （施工组织设计编制）

施工单位应当根据建、构筑物拆除工程的实际情况，编制有针对性的施工组织设计和专项施工方案。



建、构筑物拆除工程包含超过一定规模危险性较大的分部分项工程的，应当按照规定进行施工方案专项论证。

#### 第十条 （开工备案）

建、构筑物拆除工程施工前，建设单位应通过“一网通办”将施工单位资质等级证明、拟拆除建、构筑物及可能危及毗邻建筑的说明、拆除施工组织方案和堆放、清除废弃物的措施等材料向项目所在区房屋管理部门办理开工备案手续。实施爆破作业的，还应当提供本市公安机关核发的《爆破作业项目许可》。

区房屋管理部门受理申请后，应当在 15 日内为符合要求的建、构筑物拆除工程发放开工备案证明。

#### 第十一条 （待拆房屋移交）

建设单位取得开工备案证明以后，应当与施工单位签订书面场地及待拆房屋交接文件，并由施工单位履行现场施工管理责任。


对暂未移交的场地及待拆房屋，建设单位应当明确管理责任单位进行封闭式管理，并与拆除施工区域进行隔离。

#### 第十二条 （施工前准备）

拆除范围或毗邻区域涉及保护建筑、防汛墙，或需保护的地上地下管线、绿化树木的，建设单位应当向施工单位提供有关资料。同时，建设单位应当在施工前做好拆除范围内不需保护、保留的管线切断或移位，以及施工区域内人员和设备的迁移。

#### 第十三条 （文明施工）





建设单位、施工单位应当根据本市文明施工的要求，结合工地实际情况制定和落实降尘、降噪等文明施工措施。监理单位应当将文明施工纳入监理范围。

#### 第十四条 （拆房垃圾管理）

施工单位在建、构筑物拆除工程开工备案前应取得建筑垃圾处置证，按照本市建筑垃圾管理规定安装监控设备、配备拆房垃圾管理人员、落实拆房垃圾现场分拣、装运和车辆冲洗。

#### 第十五条 （实名制管理）

建、构筑物拆除工程的管理人员、作业人员以及其他人员应当符合本市建设工程实名制管理的要求。

#### 第十六条 （培训教育）


施工单位的项目经理、专职安全员、机械操作工上岗前应当接受建、构筑物拆除工程专业技术、安全教育培训。

#### 第十七条 （消防安全）

施工单位应当在施工现场建立消防安全责任制度，确定消防安全责任人，制定用火、用电、使用易燃易爆材料等各项消防安全管理制度和操作规程，设置消防通道、消防水源，配备消防设施和灭火器材，并在施工现场入口处设置明显标志。

#### 第十八条 （场地管理）

建、构筑物拆除工程应当落实封闭式管理，任何单位和个人不得违规使用或者转租待拆空置房屋及工地。



建、构筑物拆除工程因故中止施工的，建设单位应当变更工地状态，并向项目所在区房屋管理部门办理中止施工手续。区房屋管理部门查验符合安全要求后出具中止监督通知书。建设单位应当做好中止施工期间的维护管理工作。

建、构筑物拆除工程恢复施工时，建设单位应当向项目所在区房屋管理部门办理恢复施工手续。

#### 第十九条 （竣工备案）

建设单位在建、构筑物拆除工程完工后，应当组织施工、监理等单位人员按合同要求组织竣工验收，并向项目所在区房屋管理部门办理竣工备案手续。

施工单位在竣工备案手续完成后应当及时向建设单位移交场地。

#### 第二十条 （安全事故及突发事件处置）

施工过程中如发生安全事故或者遇突发事件时，建设单位和施工单位应当立即启动应急处置预案，落实事故（事件）信息上报制度，并组织力量进行处置。

#### 第二十一条 （监督管理）

市、区房屋管理部门在对建、构筑物拆除工程进行监督管理时，发现不按照本规定实施的，应依照相关法律、法规、规章等规定进行处理。

区房屋管理部门可以聘请专家或者第三方专业技术服务单位参与监督检查、事故调查等工作。





## 第二十二条 （信用管理）

市房屋管理部门应当建立建、构筑物拆除工程信用评价体系,对参建单位及人员在施工活动中的信用信息进行管理。

## 第二十三条 （电子证照）


对属于本市政府部门核发且已归集到电子证照库的申请材料,能通过调用电子证照等途径获取的,申请人免于提交纸质材料。

## 第二十四条 （其他规定）

建、构筑物拆除工程中涉及保留要求的,应当符合规划确定的保留更新分类要求和技术措施。

## 第二十五条 （实施日期）

本规定自 2025 年 7 月 1 日起实施,有效期至 2030 年 6 月 30 日止。




## 中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见

实施城市更新行动，是推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措。为持续推进城市更新行动，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

### 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述，坚持稳中求进工作总基调，转变城市开发建设方式，建立可持续的城市更新模式和政策法规，大力实施城市更新，促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升，打造宜居、韧性、智慧城市。

工作中要做到：坚持以人民为中心，全面践行人民城市理念，建设好房子、好小区、好社区、好城区；坚持系统观念，尊重城市发展规律，树立全周期管理意识，不断增强城市的系统性、整体性、协调性；坚持规划引领，发挥发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划实施支撑作用；坚持统筹发展和安全，防范应对城市运行中的风险挑战，全面提高城市韧性；坚持保护第一、应保尽保、以用促保，在城市更新全过程、各环节加强城市文化遗产保护；坚持实事求是、因地制宜，尽力而为、量力而行，不搞劳民伤财




的“面子工程”、“形象工程”。


主要目标是：到 2030 年，城市更新行动实施取得重要进展，城市更新体制机制不断完善，城市开发建设方式转型初见成效，安全发展基础更加牢固，服务效能不断提高，人居环境明显改善，经济业态更加丰富，文化遗产有效保护，风貌特色更加彰显，城市成为人民群众高品质生活的空间。

## 二、主要任务

（一）加强既有建筑改造利用。稳妥推进危险住房改造，加快拆除改造 D 级危险住房，通过加固、改建、重建等多种方式，积极稳妥实施国有土地上 C 级危险住房和国有企事业单位非成套住房改造。分类分批对存在抗震安全隐患且具备加固价值的城镇房屋进行抗震加固。涉及不可移动文物、历史建筑等保护对象的，按照相关法律法规予以维护和使用，“一屋一策”提出改造方案，严禁以危险住房名义违法违规拆除改造历史文化街区、传统村落、文物、历史建筑。持续推进既有居住建筑和公共建筑节能改造，加强建筑保温材料管理，鼓励居民开展城镇住房室内装修。加强老旧厂房、低效楼宇、传统商业设施等存量房屋改造利用，推动建筑功能转换和混合利用，根据建筑主导功能依法依规合理转换土地用途。

（二）推进城镇老旧小区整治改造。更新改造小区燃气等老化管线管道，整治楼栋内人行走道、排风烟道、通风井道等，全力消除安全隐患，支持有条件的楼栋加装电梯。整治小区及周边环境，完善小







区停车、充电、消防、通信等配套基础设施，增设助餐、家政等公共服务设施。加强老旧小区改造质量安全监管，压实各参建单位责任。结合改造同步完善小区长效管理机制，注重引导居民参与和监督，共同维护改造成果。统筹实施老旧小区、危险住房改造，在挖掘文化遗产价值、保护传统风貌的基础上制定综合性保护、修缮、改造方案，持续提升老旧小区居住环境、设施条件、服务功能和文化价值。

（三）开展完整社区建设。完善社区基本公共服务设施、便民商业服务设施、公共活动场地等，建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区，构建城市一刻钟便民生活圈。开展城市社区嵌入式服务设施建设，因地制宜补齐公共服务设施短板，优化综合服务设施布局。引导居民、规划师、设计师等参与社区建设。

（四）推进老旧街区、老旧厂区、城中村等更新改造。推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升，因地制宜打造一批活力街区。改造提升商业步行街和旧商业街区，完善配套设施，优化交通组织，提升公共空间品质，丰富商业业态，创新消费场景，推动文旅产业赋能城市更新。鼓励以市场化方式推动老旧厂区更新改造，加强工业遗产保护利用，盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，植入新业态新功能。积极推进城中村改造，做好历史文化风貌保护前期工作，不搞大拆大建，“一村一策”采取拆除新建、整治提升、拆整结合等方式实施改造，切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生活环境。加快实施群众改造意愿强烈、城市资金能平衡、征收补偿方案成熟的城中村







改造项目。推动老旧火车站与周边老旧街区统筹实施更新改造。

（五）完善城市功能。建立健全多层级、全覆盖的公共服务网络，充分利用存量闲置房屋和低效用地，优先补齐民生领域公共服务设施短板，合理满足人民群众生活需求。积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设。完善城市医疗应急服务体系，加强临时安置、应急物资保障。推进适老化、适儿化改造，加快公共场所无障碍环境建设改造。增加普惠托育服务供给，发展兜底性、普惠型、多样化养老服务。因地制宜建设改造群众身边的全民健身场地设施。推动消费基础设施改造升级。积极拓展城市公共空间，科学布局新型公共文化空间。

（六）加强城市基础设施建设改造。全面排查城市基础设施风险隐患。推进地下空间统筹开发和综合利用。加快城市燃气、供水、排水、污水、供热等地下管线管网和地下综合管廊建设改造，完善建设运维长效管理制度。推动城市供水设施改造提标，加强城市生活污水收集、处理和再生利用及污泥处理处置设施建设改造，加快建立污水处理厂网一体建设运维机制。统筹城市防洪和内涝治理，建立健全城区水系、排水管网与周边江河湖海、水库等联排联调运行管理模式，加快排水防涝设施建设改造，构建完善的城市防洪排涝体系，提升应急处置能力。推动生活垃圾处理设施改造升级。加强公共消防设施建设，适度超前建设防灾工程。完善城市交通基础设施，发展快速干线交通、生活性集散交通和绿色慢行交通，加快建设停车设施。优化城市货运网络规划设计，健全分级配送设施体系。推进新型城市基础设







施建设，深化建筑信息模型（BIM）技术应用，实施城市基础设施生命线安全工程建设。

（七）修复城市生态系统。坚持治山、治水、治城一体推进，建设连续完整的城市生态基础设施体系。加快修复受损山体和采煤沉陷区，消除安全隐患。推进海绵城市建设，保护修复城市湿地，巩固城市黑臭水体治理成效，推进城市水土保持和生态清洁小流域建设。加强建设用地土壤污染风险管控和修复，确保污染地块安全再利用。持续推进城市绿环绿廊绿楔绿道建设，提高乡土植物应用水平，保护城市生物多样性，增加群众身边的社区公园和口袋公园，推动公园绿地开放共享。

（八）保护传承城市历史文化。衔接全国文物普查，扎实开展城市文化遗产资源调查。落实“老城不能再拆”的要求，全面调查老城及其历史文化街区，摸清城镇老旧小区、老旧街区、老旧厂区文化遗产资源底数，划定最严格的保护范围。开展文化遗产影响评价，建立健全“先调查后建设”、“先考古后出让”的保护前置机制。加强老旧房屋拆除管理，不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居，禁止拆真建假。建立以居民为主体的保护实施机制，推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮，探索合理利用文化遗产的方式路径。保护具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名，稳妥清理不规范地名。加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控，严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑。








### 三、加强支撑保障

（一）建立健全城市更新实施机制。创新完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制。全面开展城市体检评估，建立发现问题、解决问题、评估效果、巩固提升的工作路径。依据国土空间规划，结合城市体检评估结果，制定实施城市更新专项规划，确定城市更新行动目标、重点任务、建设项目和实施时序，建立完善“专项规划—片区策划—项目实施方案”的规划实施体系。强化城市设计对城市更新项目实施的引导作用，明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求。不断完善适应城市更新的工程项目建设实施管理制度。

（二）完善用地政策。坚持“项目跟着规划走、土地要素跟着项目走”，加强用地保障，建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度，统筹好新增和存量建设用地，涉及国土空间规划调整的，按程序依法办理。推动土地混合开发利用和用途依法合理转换，明确用途转换和兼容使用的正面清单、负面清单和管控要求，完善用途转换过渡期政策。盘活利用存量低效用地，完善闲置土地使用权收回机制，优化零星用地集中改造、容积率转移或奖励政策。支持利用存量低效用地建设保障性住房、发展产业、完善公共服务设施。除国有土地使用权出让合同约定或者划拨用地决定书规定由政府收回土地使用权以及法律、行政法规禁止擅自转让的情形外，鼓励国有土地使用权人按程序自行或以转让、入股、联营等方式更新





改造低效用地。优化地价计收规则。推进建设用地使用权在土地的地表、地上或者地下分别设立。完善城市更新相关的不动产登记制度。

（三）建立房屋使用全生命周期安全管理制度。落实房屋使用安全主体责任和监管责任，加强房屋安全日常巡查和安全体检，及时发现和处置安全隐患。探索以市场化手段创新房屋质量安全保障机制。完善住宅专项维修资金政策，推动建立完善既有房屋安全管理公共资金筹集、管理、使用模式。

（四）健全多元化投融资方式。加大中央预算内投资等支持力度，通过超长期特别国债对符合条件的项目给予支持。中央财政要支持实施城市更新行动。地方政府要加大财政投入，推进相关资金整合和统筹使用，在债务风险可控前提下，通过发行地方政府专项债券对符合条件的城市更新项目予以支持，严禁违法违规举债融资。落实城市更新相关税费减免政策。鼓励各类金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下积极参与城市更新，强化信贷支持。完善市场化投融资模式，吸引社会资本参与城市更新，推动符合条件的项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、资产证券化产品、公司信用类债券等。

（五）建立政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式。充分发挥街道社区作用，调动人民群众参与城市更新积极性。开展城市管理进社区工作。鼓励产权所有人自主更新，支持企业盘活闲置低效存量资产，更好发挥国有资本带动作用。引导经营主体参与，






支持多领域专业力量和服务机构参与城市更新，健全专家参与公共决策制度。建立健全适应城市更新的建设、运营、治理体制机制。加强城市更新社会风险评估、矛盾化解处置机制建设。

（六）健全法规标准。加快推进城市更新相关立法工作，健全城市规划建设运营治理和房屋管理法律法规。完善适用于城市更新的技术标准，制定修订分类适用的消防、配套公共设施等标准。加强城市更新科技创新能力建设，大力研发新技术、新工艺、新材料，加快科技成果推广应用。

#### 四、强化组织实施

在党中央集中统一领导下，各地区各有关部门要结合实际抓好本意见贯彻落实。省级党委和政府要确定本地区城市更新行动的目标任务，做好上下衔接。城市党委和政府要切实履行责任，构建市级统筹、部门联动、分级落实的工作格局，加强政策统筹，强化资金等保障，稳妥有序实施城市更新行动，力戒形式主义，杜绝搞“花架子”。住房城乡建设部要发挥牵头作用，会同相关部门加强统筹指导和协调支持，完善制度政策。支持地方因地制宜进行探索创新，建立健全可持续的城市更新机制。



## 二、新闻资讯

### 2025 版《国土空间规划城市体检评估规程》出台

2025 年 5 月 17 日 来源：人民网

人民网北京 5 月 16 日电（欧阳易佳）5 月 16 日，自然资源部发布 2025 版《国土空间规划城市体检评估规程》（以下简称《规程》）。


《规程》包含 110 项指标，关注人民群众实际感受，将城市安全韧性摆在更加突出位置，推动人民城市建设。

新版《规程》有何调整，有哪些方面的考虑？

自然资源部国土空间规划局副局长李亮表示，中央经济工作会议对城市工作、国土空间治理等，提出了一系列新要求，需要及时对标对表，对《规程》作一次全面修订。“我们在新版《规程》中抓住‘加快转变城市发展方式’的要求，重点围绕提高城市的宜居性、韧性和智慧水平，调整完善了评估指标和评估重点；加强了‘人口集聚’‘空间集约’‘城乡融合’‘对外联通’等方面的评估内容，设置了‘都市圈 1 小时人口覆盖率’等具体指标，引导大中小城市和小城镇协调发展，集约紧凑布局。”

“增强国土空间规划的适应性，更好地保障经济社会高质量发展，激发城市活力，推动人民城市建设，是规划体检评估工作的重要使命。”

李亮介绍，要从近年的重大自然灾害和安全事故中举一反三，增设




“蓄滞洪区和城镇开发边界重叠面积”指标，引导城镇科学布局，减少灾害损失；增设“城区范围及周边20公里农用地面积”指标，引导在城市近郊加强“米袋子”“菜篮子”等基地建设，提高极端条件下粮食自给能力；增设“水源地数量”指标，推动城市实现多水源保障，提升对水源污染事故的应对能力。

“我们还专门增加了老旧燃气管网改造进度及管道安全距离控制、电动自行车停车场所空间保障、建筑垃圾处置场地设施空间保障等监测评估内容，着力从源头上减少安全隐患。”李亮说。

李亮介绍，加强了对城市高质量发展的引导。比如，强化了对空间矛盾冲突的及时识别，指导各城市定期监测各类自然资源空间布局、“三区三线”实施、规划传导衔接等方面的矛盾冲突情形。有针对性地完善规划及管理政策，既牢牢守住底线，也保证规划的合理优化空间，统筹好保护与发展。

“我们更加关注人民群众的实际感受。”李亮说，把“15分钟社区生活圈”评估提级为各城市的必选动作，分项对中小学、养老设施、文体设施、卫生服务设施、菜市场(生鲜超市)和足球场地等步行5分钟或15分钟覆盖情况，以及通勤时间、人均公园绿地、自然文化遗产数量等开展定期体检评估，引导城市及时补齐短板，促进各类设施供给充分、布局优化，努力为人民群众创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境。


李亮表示，自然资源部进一步强调数字化、智慧化方法运用，在



《规程》内容上全面加强数字化工作要求，并专门开发一个数字化工具，供有需要的地方选用。另外，精减指标总数，并明确由部里统一提供六成的指标数据，地方只需填报四成的指标，着力解决填报任务重，数据获取难、协调难、口径不统一等问题。

“希望通过数字化手段运用和指标填报方式优化，达到‘既做好工作，又给基层减负’的效果。”李亮说。





## 聚焦哪些重点？如何协同推进？——五部门详解《关于持续推进城市更新行动的意见》


2025 年 5 月 20 日 来源：新华社

城市是推动高质量发展、创造高品质生活、全面建设社会主义现代化国家的重要载体。中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于持续推进城市更新行动的意见》，为打造宜居、韧性、智慧城市提供指引。

城市更新将聚焦哪些重点任务？下一步将如何协同推进、加强落实？20 日，在国新办新闻发布会上，有关部门负责人详细解答了意见相关问题。

围绕人民关切，意见部署了八个方面的主要任务：加强既有建筑改造利用，推进城镇老旧小区整治改造，开展完整社区建设，推进老旧街区、老旧厂区、城中村等更新改造，完善城市功能，加强城市基础设施建设改造，修复城市生态系统，保护传承城市历史文化。

“城市更新是推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动。”住房和城乡建设部副部长秦海翔说，意见部署推进好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，具有很强的系统性。同时，意见聚焦为民、便民、安民，提出了很多务实举措，以解决好群众身边的急难愁盼问题，创造更加安全舒适的居住条件、更加方便高效的公共服务和更加优美宜人的城市环境。




城市更新主体多元、诉求多样，需要建立健全适应城市更新的实施机制。秦海翔表示，意见提出“创新完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制”，突出了三个特点：抓体检，建立城市体检与城市更新一体化的推进机制；抓规划，建立专项规划、片区策划、项目实施方案的规划实施体系；抓落实，建立城市更新政策协同机制。

强有力的政策支撑保障，是顺利推进城市更新的必要条件。针对城市更新常见的用地问题，自然资源部总规划师张兵说，自然资源部将总结推广正在开展的43个低效用地再开发试点城市经验，进一步完善规划管控、用途管制、土地储备、土地供应、不动产登记等全链条的政策机制，出台更多实用有效的用地政策，助力城市更新行动。

“通过建立自然资源管理和国土空间规划‘一张图’，加强存量资源资产调查，摸清数量、权属和利用情况，并落实‘老城不能再拆’的要求，针对性开展城市内部自然和人文历史方面的空间要素调查，形成统一的底图底数。”张兵说，要在“一张图”上推动完善调查、登记、权益、规划、用途管制、执法督查等全生命周期管理，畅通部门间数据共享。

城市更新需要大量资金资源要素的投入，如何保障？国家发展改革委固定资产投资司负责人赵成峰表示，国家发展改革委将稳步有序推进城市更新重点工程实施，持续加大中央投资支持力度。2025年中央预算内投资专门设立城市更新专项，支持城市更新相关公益性基础设施和公共服务设施建设，在已支持城镇老旧小区改造、城中村改



造等项目的基础上，扩围支持城市危旧住房、老旧街区（厂区）转型提质等工程。


“城市更新项目投资额较大，单靠政府的投入是远远不够的，必须建立多元化、多层级的资金投入机制。要围绕完善投入机制、提高投入效率，调动各方力量积极参与。”赵成峰说。

财政部经济建设司司长郭方明说，中央财政立足于探索新模式、城市更新重点任务、财政金融政策协同等“三个聚焦”来支持城市更新。积极探索政府引导、市场运作、全社会参与的可持续城市更新投融资模式，鼓励民营企业参与基础设施和公用事业特许经营，吸引社会资本、社区、居民等各方面积极参与城市更新工作。


金融监管总局统计与风险监测司司长廖媛媛表示，金融监管总局将研究出台专门的城市更新项目贷款管理办法，明确贷款条件标准，满足城市更新行动金融需求，提高金融服务的及时性和有效性。

“金融机构应该充分考虑城市更新项目特点，在全面测算项目综合收益和风险基础上，开展授信审批和风险管控，做好专款专用和资金封闭管理。”廖媛媛说。

意见是指导实施城市更新行动的纲领性文件。秦海翔说，在组织实施上，意见提出“坚持实事求是、因地制宜”，充分考虑到地区之间、城市之间的差异，要科学合理确定城市更新的重点任务，细化实施路径，完善工作方法，按照尽力而为、量力而行的原则，有力有序推进实施，力戒形式主义，杜绝“面子工程”“形象工程”，确保把实



事办实、好事办好。



### 三、实务研究


## 房屋征收补偿协议签订却无法获得征收补偿利益困局 之屋内有人怎么办？

李刚 律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海邦信阳律师事务所合伙人

国有土地房屋征收补偿过程中，正常的逻辑是，征收人与被征收人或公有房屋承租人签订房屋征收补偿协议，被征收人或公有房屋承租人交房，征收人支付征收补偿款和/或产权调换房屋（以下合称“征收补偿利益”）。但是，实践中的房屋征收补偿却并非都如此的一帆风顺，经常会出现各种情况。除了常见的征收人与被征收人或公有房屋承租人未能在签约期内签订房屋征收补偿协议，征收人作出征收补偿决定外，也会出现房屋征收补偿协议签订后，被征收方却无法获得征收补偿利益的情况。此类情况最常见的是被征收人或公有房屋承租人家庭内部就征收补偿利益分割存在纠纷并已诉至法院（即常见的共有纠纷之诉），通常由诉讼当事人向法院申请财产保全或向征收部门和征收事务所出具《协助暂缓发放征收补偿款函》等文件。但是，同样存在特例，即在房屋征收补偿协议签订后，不存在共有纠纷被征收方却无法获得征收补偿利益的情况。那么，此种情况下，被征收人或公有房屋承租人该如何维护自身权益呢？就此，笔者将结合经办案件

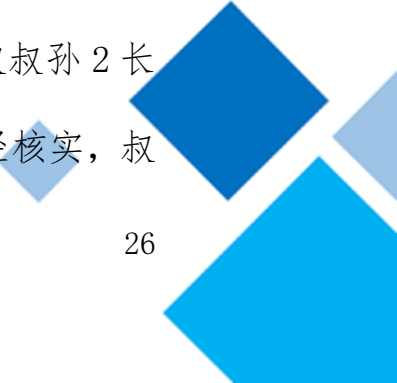


展开探讨。


签订房屋征收补偿协议后，征收方不履行协议的，被征收人或公有房屋承租人有权向法院提起行政复议或行政诉讼。笔者经办的即为此类行政诉讼，孙某签订房屋征收补偿协议后却无法获取征收利益，故孙某作为原告诉上海市某区住房保障和房屋管理局至上海某法院，具体案情如下：

原告孙某诉称，上海市 XX 区 XX 路 100 号房屋系公房(以下简称“该房屋”)，该房屋承租人为孙某。后该房屋被列入征收补偿范围，该房屋户籍在册人员共有 5 人，分别为原告孙某、原告妻子、原告儿子、原告哥哥、原告姐姐。2024 年，被告上海市某区房管局作为甲方，原告作为乙方及某征收事务所共同就该房屋签署了服务征收补偿协议书，征收补偿协议书就该房屋的补偿单价、补偿款、各项补助及奖励费等进行了约定，并明确原告分得位于上海市青浦区安置房屋两套，此外，另有征收补偿款人民币 500 万元。因被告签订房屋征收补偿协议后一直未履行上述安置房屋的过户及补偿款的交付义务。故原告孙某诉至法院，请求法院判决被告继续履行房屋征收补偿协议，配合原告办理上海市青浦区两套安置房屋过户手续，并向原告支付征收补偿款 500 万元。

被告辩称，本案不具备安置房屋交付及支付补偿款的条件。其一，原告户至庭审时仍未交房，该房屋实际被原告八九十岁的叔叔孙 2 长期占据，孙 2 居住在该房屋中至今未搬离，且拒绝搬离。经核实，叔








叔孙 2 户口并不在该房屋中。其二，根据原、被告及征收事务所三方签订的房屋征收补偿协议约定，原告户搬离原址后支付补偿款，原告方签约并搬清之日起 6 个月内办理（安置房屋）进户手续。因此，被告认为，原告应先行通过民事诉讼起诉其叔叔孙 2，要求其排除妨害搬出该房屋，待原告方搬清并交房后，被告将依法履行已签订的房屋征收补偿协议。

原告孙某表示，由于孙 2 户籍并不在该房屋中，孙 2 不具备同住人身份，原告孙某早已如被告上海市某区房管局所述向上海市某区人民法院提起过排除妨害民事诉讼，要求判例孙 2 立即腾退并搬该房屋。但是，上海市某区人民法院向其释明并作出驳回原告孙某起诉的《民事裁定书》。理由是，该房屋已被纳入征收范围，原告孙某与上海市某区房管局及某征收事务所已就该房屋签订了房屋征收补偿协议，原告孙某对案涉房屋的权利已消灭。该案中，原告孙某起诉要求被告孙 2 迁出该房屋等，而原告孙某已难以评价为与该案有直接利害关系。据此，一审法院裁定驳回了原告孙某的起诉。孙某，无奈向上海某法院提起案涉行政诉讼。然，就已查明案件事实和已有证据来看，原告孙某的诉求恐难以获得支持，民事诉讼和行政诉讼都走不通。


那么，在此种房屋征收补偿协议签订后，因屋内有人而无法获得征收补偿利益的该何去何从呢？以下，我们将从六个方面进行探讨：


其一，关于签约人签约后丧失诉权的争论。上海市某区人民法院认为孙某已与被告上海市某区房管局签订房屋征收补偿协议，孙某丧



失了诉权（也即孙某无权再以房屋权利人身份提前相应的民事诉讼）。据此，法院裁定驳回了孙某的起诉。对此，从物权角度来看，笔者认为此种观点有失偏颇。从合同角度来看，被征收人或公有房屋承租人与区县房管局及征收实施单位签订房屋征收补偿协议后，征收方和被征收方向形成的是债权债务关系。而提起排除妨害等侵权诉讼的权利基础是孙某对该房屋的物权（本案为公房承租权，笔者认为其为一种类物权）。尽管已签署房屋征收补偿协议，但在物权（或公房承租权）未变更之前被征收的房屋物权（或公房承租权）仍应归原权利人所有。本案中，尚未有任何证据证明有此类物权（或公房承租权）之变更。据此，被征收人或公有房屋承租人理应有权提起相应的排除妨害的民事诉讼。

其二，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 27 条及《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（上海市人民政府令第 71 号，下称“71 号令”）第 41 条第 1 款均明确规定，“实施房屋征收应当先补偿，后搬迁”。据此，在本案中，房屋征收部门及房屋征收实施单位应先行交付产权调换房屋及征收补偿款，再由被征收人或公有房屋承租人向房屋征收部门、房屋征收实施单位交付清空的被征收房屋。但是，需要说明的是：其一，71 号令并非法律或行政法规；其二，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 27 条亦非禁止性规定。据此，本案中房屋征收补偿协议中约定的先交房后付款及办理产权调换房屋进户手续，并不存在违反法律、法规禁止性规定，该约定合法有效，






对合同各方均具有约束力。据此，被征收人或公有房屋承租人应根据房屋征收补偿协议的约定，在未向房屋征收部门及房屋征收实施单位交付清空的房屋前，房屋征收部门、房屋征收实施单位有权拒绝向被征收人或公有房屋承租人交付产权调换房屋及/或房屋征收补偿款。

第三，有观点认为，可以考虑以房屋租赁合同关系向法院提起合同之诉，该观点认为，孙某等将房屋给其叔叔孙2使用本身构成了房屋租赁合同关系。据此，可以以房屋租赁合同纠纷起诉孙2，要求孙2搬离该房屋。笔者认为此种观点缺少了基本的权利基础。此种观点成立的逻辑前提是孙某对该房屋仍然拥有物权或使用权。假设孙某与其叔叔孙2之前形成房屋租赁合同关系，那么该合同亦只是一个有实际租赁关系但约定不明的房屋租赁合同，尤其是租赁期限不明，合同双方均有权随时解除该合同。据此，在孙某在拥有被征收房屋物权或使用权情况下，可以考虑以孙某与其叔叔之间有事实房屋租赁合同关系提起房屋租赁合同之诉，但一旦孙某不再拥有被征收房屋的物权或使用权，也就不存在孙某与其叔叔孙2之间形成事实房屋租赁合同关系的权利基础。除非孙某与其叔叔孙2有签订书面的房屋租赁合同，否则孙某亦没有向其叔叔提起合同之诉的事实或法律依据。更何况，本案中，就该问题上海市某区人民法院《民事裁定书》已明确“孙某已难以评价为与该案有直接利害关系”。孙某都已无权提起排除妨害之诉，又何来权利提起事实房屋租赁合同之诉。


第四，孙某称，已签订的房屋征收补偿协议中给孙某户补偿的产



权调换房屋有两套，鉴于当前的困境导致孙某户搬出被征收房屋后无处安身，是否可以先行由房屋征收部门或房屋征收实施单位提供房屋征收补偿协议中约定的其中一套房屋让孙某户居住。对此，亦有可能无法实现。根据我国《行政诉讼法》的规定，房屋征收补偿协议纠纷属于行政诉讼纠纷，而根据行政法律最基本的依法行政的原则，在没有法律、法规规定的情况下，行政机关不得作出无关的行政行为。据此，在房屋征收补偿协议没有约定的情况下，房屋征收部门或征收实施单位亦无法向孙某户先行提供一套产权调换房屋。

第五，退一步讲，按前述《民事裁定书》的逻辑，被征收人或公有房屋承租人因签订房屋征收补偿协议而丧失诉权，而房屋征收补偿协议的签约方主要包括三方，即，被征收人或公有房屋承租人、房屋征收部门、房屋征收实施单位（征收事务所有限公司），据此，在被征收人或公有房屋承租人向实际占用房屋的相关人员提起排除妨害民事诉讼时，如考虑同时追加房屋征收部门及房屋征收实施单位作为第三人，则对被征收房屋有权利的一方均在同一案件中，相应的，也必然有权向实施侵权的相关人员提起排除妨害之诉。

第六，以上观点基本都是围绕这征收补偿协议提出的打破僵局的方法。再退一步来说，如果倒推回去由征收人作出房屋征收补偿决定，是否有可能解决前述僵局问题？即，房屋征收部门、房屋征收实施单位、被征收人或公有房屋承租人经协商一致解除已签订房屋征收补偿协议，由房屋征收部门报请区人民政府作出房屋征收补偿决定，再由



房屋征收部门向法院申请强制执行，将实际居住在被征收房屋内的孙某叔叔孙 2 强制搬出（如将其搬迁至房屋征收补偿决定的产权调换房屋）。但是，此种方法一方面耗时长，另一方面，征收人作出征收补偿决定的，则孙某户因未能在签约期内签订房屋征收补偿协议相应亦不再享有签约期内奖励。

综上，从切实解决问题的角度来看，前述第六点倒推回去由征收人作出征收补偿决定的路走通的可能性最大。但是，时间成本和签约期内奖励损失巨大，因此，并非佳选。就排除妨害之诉，结合前述第五点，笔者认为仍具有尝试的可能性。至于其他方面，均不具有可行性。相信随着法治化进程的不断深入，在法律、法规不断完善的基础上，未来或许会有更好的解决方案。