



城市更新与征收法律资讯

2026 年 7 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：朱守侠

目录

一、新法速递	3
关于印发《江西省城市更新实施单元统筹主体确定管理办法（试行）》 的通知	3-9
【决策草案】奉贤区关于贯彻《上海市征收集体土地房屋补偿规 定》的实施意见征求意见的公告	9-15
二、新闻资讯	16
习近平在上海考察时强调 全面践行人民城市理念 高质量推进城市 更新	16-17
“践行人民城市理念 高质量推进城市更新工作”座谈会在上海召 开	18-19
上海持续在城市更新、住房保障等领域发力	20-23
三、实务研究	24
公房征收补偿利益分割中家庭内部协议效力探 析	25-31

一、新法速递

关于印发《江西省城市更新实施单元统筹主体确定管理办法（试行）》的通知

赣建字【2026】5号

各设区市住房和城乡建设局、城市管理局，南昌市城市管理和综合执法局，赣江新区城乡建设和交通局、综合行政执法局，赣州市城市住房服务中心，有关单位：

为落实《江西省城市更新条例》要求，高质量推进我省城市更新工作，现将《江西省城市更新实施单元统筹主体确定管理办法（试行）》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

江西省住房和城乡建设厅

2026年7月2日

江西省城市更新实施单元统筹主体确定管理办法（试行）

第一章 总则

第一条 为规范本省城市更新实施单元统筹主体（以下简称“统筹主体”）确定管理，根据《江西省城市更新条例》及有关法律法规，结合本省实际，制定本办法。

第二条 本省行政区域内统筹主体的确定、履职管理、政策支持、监督考核、退出交接等活动，适用本办法。

第三条 设区的市、县（市、区）人民政府可依据城市更新专项规划、片区策划方案，将多个关联项目或大型综合性更新项目划定为城市更新实施单元，实行统一规划、资源整合、统筹实施。

本办法所称统筹主体，是指经属地政府依法确定，对应实施单元范围、受政府授权承担片区统筹协调工作的机构或单位。

第四条 确定统筹主体应当遵守国家和本省相关法律法规规定，切实保障统筹主体合法权益。统筹主体原则上由以下四类担任：

- （一）项目所在地城市更新主管部门或相关事业单位；
- （二）经属地政府批准设立的城市更新项目指挥部、工作专班；
- （三）经属地政府正式授权的国有全资、国有控股企业；
- （四）鼓励各地结合城市更新实施单元项目类型、规模和权属状况、群众诉求等实际情况，确定具备条件的统筹主体。

第五条 统筹主体依据政府授权开展工作，负责落实政府批复的片区策划方案，统筹保障公共利益与社会资本可持续运营，具体承担推动规划协同、产权归集、资源整合和意见征询、方案协商等职能，加强政策资金对接和项目实施方案落实监督管理，不直接参与项目建设和资金使用。

第二章 职责分工

第六条 省住房和城乡建设厅负责统筹全省制度建设、政策解读、业务指导、督导检查，完善配套指引，规范全省统一工作标准。

设区的市、县（市、区）人民政府负责确定统筹主体，并实施综合监督管理。

设区的市、县（市、区）住房城乡建设部门负责统筹主体具体组织实施工作，对统筹主体工作予以指导和监督。

第三章 统筹主体确定方式

第七条 属地住房城乡建设部门结合城市更新实施单元项目类型、规模和权属状况、群众诉求，综合研判后提出统筹主体备选名单，报请本级人民政府审议比选。

第八条 属地政府参照重大行政决策程序审定统筹主体。统筹主体确定后，应当通过本级政府门户网站、项目现场、社区公告栏进行公示，公示期不少于7个工作日。涉及涉密项目、法定不予公开情形的，可免于公示。

第九条 公示无异议后，由属地住房城乡建设部门代本级人民政府制发书面确认文件，明确统筹主体名称、项目范围、有效期限、权责清单、监管要求等内容。

统筹主体有效期原则上不超过对应片区策划方案、城市更新专项规划的实施周期。有效期满但项目未完成的，统筹主体可在期满前15个工作日提交延期申请，由属地住房城乡建设部门审核后报政府审批，可依规合理延期。

第四章 统筹主体职能

第十条 统筹主体在授权范围内履行以下职能：

（一）意愿征集与矛盾协调。组织开展入户调查、意见征询、方案协商等工作，收集相关权益人、有意向的实施主体及相关部门意见和建议，协调各方分歧，凝聚更新共识。

（二）产权归集与资源梳理。梳理实施单元内土地、房屋权属，依法推动分散产权、存量资源整合归集。

（三）项目前期统筹。开展城市更新项目前期策划，统筹项目组合、资金拼盘、统一立项等，梳理堵点难点并提出解决方案，提出平衡经营性与公益性资源配置的可行性建议。

（四）多元主体引入。依托存量资产、资源，公开遴选合规市场主体参与项目实施，做好前期洽谈、权益梳理等服务工作。

（五）政策与资金争取。对接有关职能部门，争取规划调整、土地供应、项目审批、金融贷款等支持。统筹谋划项目申报中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债等各级资金。

（六）督促协调指导。督促各实施主体落实片区策划方案要求，指导项目实施方案编制，跟进建设进度，协调解决堵点问题，推动资金收支平衡、长期运营可持续。

（七）全过程监督配合。行业主管部门开展质量、安全、生态环保、历史文化保护等监督检查；与项目实施主体签订协议，督促落实公共配套、风貌管控、历史文化保护、公共空间开放等法定要求。

（八）完成属地政府交办的其他相关工作。

第十一条 鼓励统筹主体择优引入规划设计、策划运营、投融资等专业化机构提供技术服务，提升片区策划、项目运营、风险处置专业化水平。

第五章 政策支持与信息共享

第十二条 县级以上人民政府有关部门对统筹主体牵头办理的立项、用地、规划等手续，实行容缺受理、并联办理、快速审批等。

第十三条 支持统筹主体推动项目享受各类已出台的城市更新政策，包括但不限于土地混合开发利用、闲置低效用地盘活、建筑功能转换、土地供应和地价计收、产权登记、税费减免、住宅专项维修资金使用、工程建设项目审批、技术标准适用等。

第十四条 支持统筹主体统筹对接各级财政资金、政策性金融工具，引导金融机构加大信贷支持；支持依法盘活单元内存量土地、闲置房产，探索资源统筹利用新模式。

第十五条 依托城市体检和城市更新一体化平台建立信息共享机制，各行业主管部门查阅统筹主体信息。

第六章 监督考核与退出机制

第十六条 属地住房城乡建设部门应当会同相关行业主管部门对统筹主体履行职能情况进行全过程动态监督，可签订履约监管协议，明确考核标准、监管责任、违约责任。定期开展履职评估，评估结果作为延期、续聘、退出的重要依据。

第十七条 出现下列情形之一，经综合评估后，报请本级政府取消其统筹主体资格：

- （一）因中央和省有关法律法规、政策，或相关国土空间规划、城市更新专项规划以及片区策划方案发生变化，项目无法继续实施的；
- （二）统筹主体自愿申请退出，或有效期满未获批延期的；
- （三）未依法履职、损害国家利益、公共利益或他人合法权益的；
- （四）触碰安全生产、生态环境保护、历史文化保护等底线，或引发重大信访、群体性事件的；
- （五）其他依法应当终止主体资格的情形。

第十八条 原统筹主体收到退出通知后，在 10 个工作日内完成资料、台账、对接事项、未结工作全面移交；属地住房城乡建设部门按原程序报请本级人民政府选择新的统筹主体；原统筹主体的清算费用经综合评估后，参照相关规定可计入项目成本。

第七章 附 则

第十九条 各设区市可以结合实际，在本办法框架内制定属地实施细则，细化操作流程、考核标准。

第二十条 本办法自 2026 年 8 月 1 日起试行，试行两年。

【决策草案】奉贤区关于贯彻《上海市征收集体土地房屋补偿规定》的实施意见

关于《奉贤区关于贯彻〈上海市征收集体土地房屋补偿规定〉的实施意见》征求意见的公告

目前，区规划资源局正在编制《奉贤区关于贯彻〈上海市征收集体土地房屋补偿规定〉的实施意见》，进一步推动我区集体土地房屋征收补偿工作程序透明、操作规范、补偿公平，持续提升土地资源利用效率，服务区域发展大局。

现将《奉贤区关于贯彻〈上海市征收集体土地房屋补偿规定〉的实施意见》公开征求意见与建议，欢迎有关单位和社会各界人士就有关内容提出宝贵意见与建议。有关事宜告知如下（方式及途径）：

一、市民和各有关单位可以将书面意见直接寄送至区规划资源局。来信地址：奉贤区南桥镇南亭公路1号，上海市奉贤区规划和自然资源局，邮编：201499。联系电话：57187963。

二、本次征求公众意见期限为30日，征求意见截止日期为2026年8月20日。若后续在合法性审查之前收到意见的，视情处理。

上海市奉贤区规划和自然资源局

2026年7月22日

奉贤区关于贯彻《上海市征收集体土地房屋补偿规定》的实施意见

一、适用范围

本实施意见适用在本区行政范围内征收集体土地中实施房屋补偿的（以下简称“征地房屋补偿”），及在征收集体土地中已经完成土地补偿，但尚未实施房屋补偿的房屋补偿行为。

二、管理部门

区规划资源局负责本区征地房屋补偿的业务指导和监督管理等工作。

区发展改革委、农业农村委、建设交通委、人力资源社会保障局、房屋管理局、城管局、财政局、市场监管局、税务局等部门应当协调做好征地房屋补偿工作。

各镇人民政府、街道办事处应当配合做好征地房屋补偿工作。

三、补偿主体与实施部门

奉贤区人民政府负责本行政区域的征地房屋补偿工作。

区规划资源局等部门组织实施本区的征地房屋补偿工作。

区征地事务管理所具体实施征地房屋补偿工作。

区征地事务管理所委托区征收一所、二所等实施单位作为实施单位承担征地房屋补偿具体工作，区征地事务管理所对实施单位实施的征地房屋补偿行为进行监督，并对其行为后果承担法律责任。

四、征地房屋补偿范围

征地房屋补偿范围根据拟征地范围确定。如拟征地范围内有房屋连体或已征未拆房屋情形的，按《上海市征收集体土地房屋补偿规定》处理。

五、征地房屋补偿程序

（一）征收土地预公告，发布不得实施行为通知；

（二）区征地事务管理所会同被征地镇（街道）以及村（居）委员会对拟征地范围内房屋开展调查确认、公示工作，镇（街镇）同步启动违法建筑认定相关程序；

（三）被征地镇（街道）核准征收土地预公告时，符合本区农村村民住房建设申请条件的村民家庭，确认、公示可建未建的房屋面积；

（四）用地单位落实补偿资金和安置房源；

（五）区征地事务管理所根据调查结果编制征地房屋补偿方案，区规划资源局审核后报区征收指挥部备案，并以区政府名义进行公告，按规定组织听证；

（六）确定征地房屋补偿方案后，区征地事务管理所与用地单位签订附生效条件的征地房屋补偿费用支付协议，征收集体土地申请经依法批准并公告后，相关补偿协议生效。

（七）按规定估价机构确定后，区征地事务管理所应当与估价机构签订委托评估协议，估价机构开展评估工作；

（八）补偿结果协商确定后，区征地事务管理所委托区征收一所、二所等实施单位与宅基地使用权人或者房屋所有人签订附生效条件的征地房屋补偿协议，征收集体土地申请经依法批准并公告后，相关补偿协议生效。

（九）补偿结果协商不成的，由区征地事务管理所制定、送达具体补偿方案，同时向区规划资源局报送协调处理资料；

(十)区规划资源局按规定召集区征地事务管理所、区征收一所、二所等实施单位、被征地镇(街道)、村委会、被补偿人等召开争议协调会。被补偿人仍不签订补偿协议的,区规划资源局应当再次协调。

(十一)经协调会无法达成协议的,在征收土地申请经依法批准后,区征地事务管理所制定征地补偿安置决定,由区规划资源局报请区政府批准后,送达被补偿人;

(十二)被补偿人在征地补偿安置决定、责令交出土地决定规定的期限内不腾退土地和房屋,且不在法定期限内申请行政复议或提起行政诉讼的,由区规划资源局完成催告后,组织材料报请区政府同意依法启动强制执行程序。

六、相关补偿标准

(一)征收集体土地房屋补偿区域类别

本区征收集体土地房屋补偿区域类别保留沿用原划分类别,划分为四类:

一类区域:南桥镇行政区域内东至浦南运河以北以S4公路为界、浦南运河以南以金海公路为界,南至大亭公路,西至竹港,北至奉浦大道。

二类区域:南桥镇行政区域除一类以外的区域;奉城镇行政区域内东至洪庙港,南至大亭公路,西至新奉公路,北至团青公路。

三类区域:奉城镇行政区域除二类以外的区域,青村镇、金汇镇、庄行镇、柘林镇行政区域,海湾镇行政区域海农公路(农工商路)以西的区域。

四类区域：除一、二、三类外的其他区域。

各镇行政区域是指本区第二次区划调整后的区域范围。

（二）征收集体土地房屋补偿标准

本区征收集体土地房屋补偿安置同区域新建商品住房每平方米建筑面积的土地使用权基价（以下简称土地使用权基价）、价格补贴标准为：

单位：元/平方米

区域类别	土地使用权基价	价格补贴	合计
一	900	900	1800
二	800	750	1550
三	700	600	1300
四	600	450	1050

易地建房的价格补贴 400 元/平方米。

（三）临时安置补助费

1. 征收集体土地房屋以期房调换的，补偿人与被补偿人应当在补偿安置协议中约定临时安置补助费。在约定的临时安置过渡期内，补偿人应按规定给被补偿人临时安置补助费，发放标准按被征收房屋的每平方米建筑面积每月 8 元。每户每月低于 600 元的，按 600 元发放。

2. 超过约定临时安置过渡期的，补偿人应在原有基础上增发临时安置补助费，凡超过期限 3 个月内（含 3 个月）的，增发 50%；超过期限 3 个月以上的，增发 100%。

（四）搬家补助费

补偿人应当对被补偿人发放搬家补助费。发放标准按被补偿房屋的每平方米建筑面积 10 元计算，每户低于 500 元的，按 500 元发放。以期房调换的，应增加一倍计算，并一次付清。

（五）设备迁移费

1. 电话移装费，按现行有关规定。
2. 煤气拆装费，按现行有关规定。
3. 有线电视移装费，按现行有关规定。
4. 空调拆装费，每台 400 元。
5. 热水器拆装费，每台 300 元。

由供电部门批准安装并由被补偿人出资的 10 安培以上电表移装费，按现行有关规定；其他家用设施移装费标准，有规定的按规定，无规定的按实际评估价格。

（六）按期签约、搬迁奖励费

对按期签约并搬离的被补偿人，应给予适当奖励（一般不超过 50 元/平方米）。

（七）非居住房屋的停产停业损失补偿标准

非居住房屋的停产停业损失补偿标准按核准确认的建筑面积每平方米 350 元补偿。房屋所有人认为其停产停业损失超过此标准的，应当提供实施房屋补偿前三年的经营状况、停产停业期限以及其他实际损失等相关证明材料，提出申请后区征地事务管理所委托估价机构对征收范围内生产经营活动所产生的效益，结合被征收单位所属行业特点进行评估。

七、施行日期

本实施意见自 2026 年 X 月 X 日起实施。

二、新闻资讯

习近平在上海考察时强调 全面践行人民城市理念 高质量推进城市更新

2026年7月15日 来源：新华社

新华社上海7月15日电 中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平15日在上海考察时强调，高质量推进城市更新是城市现代化建设的重要抓手，要全面践行人民城市理念，坚持问需于民、问计于民、问效于民，做深做细做实城市更新各项工作，不断增强居民群众的获得感、幸福感、安全感。

15日下午，习近平在中共中央政治局委员、上海市委书记陈吉宁和市长龚正陪同下，来到位于黄浦区的半淞园路街道市民新村居民区考察调研。

市民新村居民区4幢上世纪50年代建成的楼房，通过改建更新，设立独立厨卫、加装电梯，居住条件明显改善。习近平走进社区综合服务点，听取上海市推进无卫生设施旧房提升改造、历史性解决老城区居民“拎马桶”问题和小区改造介绍，并向现场工作人员详细询问有关情况。习近平强调，党中央高度重视城市工作，明确提出要建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市，改造城市老旧小区是重要一环。工作中要牢固树立和践行正确政绩观，想群众之所想，急群众之所急，制定实施有效的政策举措，坚持久久为功，把老百姓关切的事一件一

件办好，持续增进民生福祉。要以“绣花功夫”不断提升小区物业管理和便民服务水平，努力让居民群众满意。

随后，习近平来到社区党群服务站，察看便民菜摊果蔬供应情况，在“市民客厅”同居民代表、街道干部、社区工作者等亲切交流。习近平指出，社区是城市治理体系的基本单元。要提高社区治理水平，推动资源、服务、管理等下沉基层一线，持续为基层减负赋能。要进一步加强党建引领，积极探索社区党组织领导下的居委会、业委会、物业服务企业协调运行新模式，建设完整社区和便民生活圈，用心用情为居民做好事、办实事、解难事。

考察途中，习近平强调，当前，正处于防汛关键期，各地区各有关方面要树牢底线思维、极限思维，密切关注雨情汛情和台风形势，深入细致开展风险隐患排查，扎实做好防汛抗洪、抢险救灾等工作，切实维护人民群众生命财产安全。

中共中央政治局常委、中央办公厅主任蔡奇陪同考察。

中央和国家机关有关部门负责同志陪同考察。

“践行人民城市理念 高质量推进城市更新工作”

座谈会在上海召开

2026年7月23日 来源：住建部官网

7月22日，住房和城乡建设部在上海市召开座谈会，学习贯彻习近平总书记在上海考察时的重要指示精神，全面践行人民城市理念，交流中央城市工作会议部署落实情况，研究高质量推进城市更新工作。部党组书记、部长倪虹主持会议。

会议认为，习近平总书记在上海考察时的重要指示，是对树立和践行正确政绩观学习教育“立党为公、为民造福、科学决策、真抓实干”总要求的生动诠释，是高质量推进城市更新的根本遵循，是推进城市治理体系和治理能力现代化的科学指引，进一步深刻阐明城市建设发展为了谁、依靠谁和建设什么样的城市、怎样建设城市等根本问题，为做好新时代新征程城市工作进一步指明了前进方向、提供了行动指南。

会议指出，中央城市工作会议召开一年来，住房城乡建设系统齐心协力、真抓实干，统筹实施一系列民生工程、发展工程、安全工程，推进创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市建设迈出新步伐。体制机制更加优化，齐抓共管的工作格局进一步完善。民生短板加快补齐，人民群众获得感、幸福感、安全感进一步提升。发展动能从新向优，存量资源潜力进一步激活。风险防范化解扎实有力，城市安全韧性进一步增强。

会议强调，要深入学习贯彻习近平总书记在上海考察时的重要指示精神，牢固树立和践行正确政绩观，始终站稳人民立场，全面践行人民城市理念，坚持想明白、干实在，坚持专业、敬业，坚持尊重规律、尊重科学、尊重实际，乘势而上、攻坚克难，高质量推进城市更新，奋力开创现代化人民城市建设新局面。重点抓好4方面工作：抓规划。准确把握城市工作的历史方位，锚定《城市更新“十五五”规划》目标任务，实施好重大工程和重要举措。抓项目。把城市体检查出来的人民群众急难愁盼、城市安全短板弱项，作为城市更新的重点项目，谋划一批民生工程、发展工程、安全工程。抓治理。强化基层治理，坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进城市管理进社区，积极探索社区党组织领导下的居民委员会、业主委员会、物业服务企业协调运行新模式。抓安全。统筹好发展和安全，建立房屋全生命周期安全管理制度，大力推进城市基础设施生命线安全工程建设，做好城市排水防涝工作，防范化解城市领域各类风险隐患，以高水平安全保障城市高质量发展。

上海市，江苏、浙江、安徽、福建、山东省住房城乡建设厅以及苏州、温州、芜湖、福州、济南5个城市更新试点城市的与会代表作了交流发言。

上海持续在城市更新、住房保障等领域发力

2026年7月11日 来源：上海市住房和城乡建设管理委员会

7月8日上午，市建设交通工作党委副书记、市住房城乡建设管理委主任王桢走进新民晚报夏令热线，接听市民来电。今年，市住房城乡建设管理委以“听民声、察民情、聚民智、解民忧，以实干实效回应群众期盼”为主基调，紧扣民心工程与民生实事主线，系统抓好民生基本保障、品质升级和安全底线，扎实做好住建民生工作，让群众感受到实实在在的变化。

城市更新纵深推进

城市更新，是上海持续优化城市空间、激活城市活力的核心主线。今年，上海推进城市更新专项规划、城市更新和住房发展“十五五”规划以及《上海市城市更新三年行动计划（2026-2028年）》的编制，推动划定重点更新片区。聚焦低效商办楼宇和商办设施转型升级，截至6月底，商办楼宇更新提升已完工项目13个，建筑面积58万平方米；在建项目37个，建筑面积135万平方米。

在住房更新方面，截至6月底，老旧小区改造完成486.7万平方米，完成全年计划的61%。旧住房成套改造完成15.01万平方米，完成全年计划的75%，受益居民3733户。城中村改造完成全部整体改

造项目认定启动，累计动迁村居民 5226 户。

在保障房建设方面，截至 6 月底，保障性租赁住房完成新增供应 3 万套（间），为全年目标计划的 60%。新时代城市建设者管理者之家完成新增筹措供应床位约 1.6 万张，约占全年任务目标的 53%。

今年，上海将推进老旧住宅加装、更新电梯，强化房屋全生命周期安全管理。截至 6 月底，完成电梯更新 1.67 万台，近三年累计更新 2.4 万台，惠及居民 78.9 万户。

城市治理精细赋能

物业治理是市民最关心的民生大事。截至 6 月底，上海深化党建引领物业治理，推动《上海市住宅物业管理规定》修订，出台推进物业行业提质增效、公共收入管理等 12 项制度；加快重点小区攻坚整治，截至 6 月底，完成 103 个小区组建业委会、173 个小区调整物业费，84 个小区整治高坠隐患，市民热线物业工单同比下降 18%。

自 2018 年上海启动架空线入地和杆箱整治行动以来，城市上空的“黑色污染”正在慢慢减少。截至今年 6 月底，上海架空线入地和杆箱整治工作已竣工 47.28 公里，占年度任务的 47.28%。美丽街区完成提升建设 12 个，背街小巷完成环境治理 30 个点位。

严守民生安全底线，构建韧性安全城市体系。截至 6 月底，上海燃气老化管道改造完成 413 公里；为 74.9 万户居民用户更换切断型智能燃气表，占年度任务的 74.9%。修订完善防汛防台预案，组建 9

支 1686 人的应急抢险队伍，配齐配足应急物资装备，组织开展建筑工地、住宅小区、燃气等 5 场防汛应急演练，深入开展住建系统防汛安全隐患排查整治工作，及时防范化解风险隐患，确保城市安全度汛。截至 6 月底，玻璃幕墙开展巡查 9336 栋（发现并消除高坠隐患 24 栋）、督促自查 4451 栋。

民生品质持续升级

“一江一河”是上海最亮眼的城市名片，也是市民日常休闲、健身、游玩的首选地。上海编制“一江一河”“十五五”规划，持续推进滨水岸线贯通和品质提升，浦西世博园区岩石园段景观改造提升工程基本完成，木渎港栈道贯通整治工程、丹巴路艺术码头景观提升工程、浦东世博水环等“五环”水系和川杨河生态绿廊支流水系岸线贯通项目正按计划稳步推进。

同时，联合市文旅局等完成“一江一河”及“江河 100”文旅标识征集、遴选和发布，上海国际花卉节、国际咖啡文化节等大型活动常态落户滨水区，“一江一河”品牌辨识度和影响力持续提升。

上海一批民生工程也在加速建设。截至今年 6 月底，市重大工程累计完成投资 1303.1 亿元，完成全年计划的 51.1%，实现开工 19 个项目（含预备项目 3 个），全年计划新开工项目已全部开工。上海东站站场区全面进入 20 米以上主体结构施工，机场四期、小洋山北作业区等项目加快实施，吴淞江（新川沙河段）工程主体及桥梁部分基

本完工，加紧河道护岸结构施工收尾。嘉松公路越江新建工程年内基本建成，罗泾港二期、轨道交通22号线（崇明线）全力冲刺，预计年内可竣工投运。浦江、临港两大实验室按期落成，上海大歌剧院、市公卫中心应急项目、中山医院青浦院区、瑞金医院金山院区、电力大学临港校区等一批民生工程也将于年内陆续交付使用。

下一步，市住房城乡建设管理委将以“用心用情解决群众急难愁事”为价值坐标，聚力促更新、惠民生、优治理、守安全，持续在城市更新、住房保障、城乡融合、安全治理等领域发力，以住建人的“匠心指数”提升市民的“幸福指数”，为上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市筑牢民生根基。

三、实务研究

公房征收补偿利益分割中家庭内部协议效力探析

朱守侠律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海众华律师事务所合伙人

一、基本案情

系争房屋为公房，原承租人为张某，张某于1998年4月21日去世，1999年11月24日，公房管理部分审批同意系争房屋租赁户名变为王某1。

张某共生育四名子女，分别是张某1、张某2、张某3与王某（出生后已送养）。户籍档案资料显示张某与丈夫仅育有张某1、张某2、张某3三名子女，三人的户籍均于早年迁出系争房屋。

被送养的王某育有一女王某1，王某1户籍于1996年10月4日迁至系争房屋，户籍登记材料显示王某1与当时的户主即张某丈夫的关系为“外孙女”。

2006年，王某1与张某1、张某2、张某3共同签署案涉家庭内部协议，主要内容为：“根据家庭合议，本着亲情第一，尊重事实的精神，所有人员经过共同协议上，现作出以下协议：1、如系争房屋动迁，各方根据以下比例分配：王某1取得动迁房补贴款总额的20%，张某1取得动迁款总额的50%，张某2取得动迁房补贴款总额的15%，张某3分别取得动迁房补贴款总额的15%，合计100%。2、系争房屋

是所有动拆迁购房权全部由王某1所有（房屋由王某1一人购买）。

3、该协议作为动迁房协商事项的最终决定，一经签名确认不再更改。”

2024年，系争房屋所在地块被依法征收，某区政府根据上海市人民政府第71号令的相关规定，在被征收地块范围内发布征收决定及征收补偿方案。王某1作为现承租人，与征收部门签订《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》，选择全货币补偿安置方式。

王某1签订征收补偿协议之前，曾委托律师向张某1、张某2、张某3三人分别寄送了撤销合同通知书，明确表示撤销2006年签订的协议中关于对三人动迁利益的赠与。

因王某1拒绝分割系争房屋的征收补偿利益，张某1将王某1、张某2、张某3诉至法院，要求按照2006年签订的家庭内部协议的约定分割系争房屋的征收补偿协议。

二、各方观点

1、原告诉请与主张

原告张某1主张，系争房屋是其母亲张某承租的公房，张某1的户籍最初在系争公房内，后迁出。母亲张某生病后，张某1一直照顾张某的日常生活起居，张某曾严明，自己去世后系争房屋归属于张某1。1996年因被告王某1需要进城读书，故其户籍迁入系争房屋，但王某1并未实际居住。知道张某去世注销户口时，原告才知道王某1的户籍已迁入系争房屋。后承租人变更为王某1的情况除了王某1之外，其他人都不清楚。直到2006年，据说系争房屋要动迁，张某1

与王某1、张某2、张某3签订了案涉家庭协议。张某1之所以只占到一半份额，也是其做了让步，因为根据张某1照顾张某的事实，全部动迁款本应归属原告一人所有，并且系争房屋出租的租金一直归属原告，房屋也是张某1负责打理至本次动迁。

张某1认为，案涉家庭协议系当时各方当事人真实意思表示（且原告在份额上，已经由100%让步到50%），合法有效，家庭成员之间关于征收补偿利益分割事宜所达成协议的性质为家庭共有财产分割，内含家庭成员对家事问题、财产问题等的妥协与让步。家庭成员对于财产的处分与赠与不同，不宜按任意撤销权之规定处理，应尊重家庭成员之间的合意。故主张分割系争房屋50%的征收补偿利益。

2、被告王某1抗辩意见

被告王某1辩称，本案不属于共有物分割或分家析产纠纷，应属于赠与合同纠纷。案涉家庭协议应为赠与合同，该赠与合同已经被撤销，王某1无支付义务。其次，系争房屋属是公房，被告仅享有公房使用权，不享有所有权。该户在动迁时，户籍在册人员仅有承租人王某1一人。原告既不是承租人也不是同住人，不享有动迁利益。第三，关于案涉家庭协议的签订背景，因为2006年听说可能会动迁，原告张某1、被告张某2、张某3提出想要得到一些补偿，王某1考虑到亲情，同意赠与他们一部分，并签订了协议，内容中给付的金额比例参考了当时公房动迁补偿政策及同地段被动迁公房的补偿标准。按照当时的动迁政策，在取得动迁补偿款后可以很低的优惠价格购买安置房，即“低进低出”政策，按照当时的政策测算，王某1可取得的份

额占有所有补偿利益的84%以上。而现在的动迁安置正常采取“高进高出”的政策，虽然补偿金额较高，但如果选择安置房也是以比较高的价格购买，故原告要求取得现在全部动迁款项的一半根本不可能。故请求法院驳回原告的全部诉讼请求。

3、被告张某2、张某3抗辩意见

被告张某2、张某3辩称，案涉家庭协议签订时，被告王某1为了平息家庭矛盾，在其已经成为系争房屋承租人的情况下，各方共同签署了案涉家庭协议。当时的动迁补贴款项应该就只有8万元左右，考虑到当时原告家庭最困难，所以给原告的补偿多一些。原告也没有说过系争房屋时他的，现在主张系争房屋归属原告一人完全是无稽之谈。现在原告的家庭情况已经发生了根本性变化，被告张某2、张某3同意撤销案涉家庭协议，并要求按照现在的实际情况重新分配。张某2、张某3另主张，原承租人张某是其二人照顾的，且系争公房来源于张某，故二人各要求分得全部动迁金额的20%。

三、法院裁判结果

一审法院认为，系争房屋属于公房，该房屋因拆迁所获的补偿利益应由该房屋的承租人及共同居住人共同享有。经审查，本案中被告王某1未系争房屋的承租人，系争房屋内无符合条件的其他同住人。关于案涉家庭协议，系各方自愿签订，在签署该协议时基于各方的真实意思表示，性质上并不属于赠与协议。但是，该案涉家庭协议并非形成于本次动迁时，且距本次动迁相去甚远，根据各方当事人的陈述，

案涉家庭协议形成的背景为2006年时可能涉及到的系争房屋的动迁以及各方对于预期利益的分配，但该动迁并未实际发生。现原告与各被告之间对家庭协议的理解不一、对协议效力的意见不一，应当视为各方对本次动迁利益的分配未达成一致意见。但一审法院综观本案的审理情况，综合考虑各方的家庭关系、系争房屋的来源及贡献、承租人的登记情况、动迁政策的变化情况、案涉家庭协议的内容、形成背景以及各方签署家庭协议时的本意，酌情确认系争房屋的征收补偿款由原告张某1分得30万元，被告张某2分得10万元，被告张某3分得10万元，剩余全部补偿款160余万元由被告王某1分得。

一审判决后，原告张某1不服该判决，向二审法院提起上诉。二审法院对该案审理后认为，一审法院认定事实不清，故撤销原一审判决，并将案件发回一审法院重审。目前发回重审案件仍在审理中。

四、关于本案家庭协议的探析

本案一审判决并未明确案涉家庭协议的效力，但综合考虑家庭协议签订的内容、签订背景等因素，酌定了参与签订的家庭协议各方分得的征收补偿款。二审法院审理后则以一审法院认定事实不清，撤销了一审判决，发回重审。说明一审法院与二审法院对于本案涉及的家庭协议效力问题，存在着截然不同的观点。

笔者认为，本案的特殊情况在于，现承租人王某1的母亲自小被送养，户籍档案资料无原承租人张某与王某1母亲的母女关系证明。由于年代久远，各方当事人亦无法提供送养手续。虽然各方当事人均

确认王某1的母亲由张某生育，与张某1、张某2、张某3生父母相同，但从法律上，无法认定王某1的母亲与原承租人张某存在近亲属关系。在此情况下，各方当事人签署的“家庭协议”性质与效力究竟如何？

根据《上海市高级人民法院关于房屋征收补偿利益分割民事纠纷研讨会会议纪要》（沪高法民〔2020〕4号）第12条家庭内部协议的性质和效力之规定：“家事纠纷有人身依附性和家庭伦理性特征，家庭成员之间关于征收补偿利益分割事宜所达成协议的性质为家庭共有财产分割，内含家庭成员对家事问题、财产问题等的妥协和让步。家庭成员对于财产的处分与赠与不同，不宜按任意撤销权之规定处理，法院应尊重家庭成员之间的合意。如果协议仅有部分被安置人签字的，要结合协议签订的背景、协议内容、签字方是否有代理权等因素综合判断协议是否为全体被安置人的共同意思表示。”一审法院的判决结果，符合上述会议纪要第12条的精神，认为各方当事人之间签订的协议属于家庭协议，不能任意撤销。虽然法律上无法认定王某1的母亲与张某1、张某2、张某3为同胞兄弟姐妹，但各方对该事实均予以确认，王某1在庭审中也认可，王某1的母亲在送养后与生母张某仍有往来，王某1与张某1、张某2、张某3可以视为家庭成员，他们之间签订的协议涵盖了家庭成员对家庭内部财产问题处置的妥协与让步，可以视为家庭内部协议。

但由于动迁政策的变化等因素，除了原告之外，其他各方均不再认可该协议的效力，不同意按照协议内容分配征收补偿利益，一审法

院认为应当视为各方对本次动迁利益的分配未达成一致意见，故参照原家庭协议签订的背景因素等原因，将部分征收补偿利益酌定给非同住人的张某1、张某2、张某3。

二审判决未详细写明本案发回重审的具体理由，但笔者分析认为，二审法院倾向性意见认为原告张某1、张某2、张某3不应分得系争房屋的征收补偿利益。具体原因如下：

首先，国有土地上的公房拆迁中所指同住人，是指在被征收居住房屋处有本市常住户口且已成年，已实际居住一年以上，且本市无其他住房或者虽有其他住房但居住困难的人。一审法院审查，张某1、张某2、张某3不符合同住人资格。

其次，从已查明认定的事实来看，系争房屋的现承租人王某1与张某1、张某2、张某3不具有法律上的近亲属关系，王某1与张某1等三人签订协议不应认定为家庭内部协议。

第三，诉讼中王某1、张某2、张某3均不认可2006年签订家庭协议效力。2006年签订的家庭协议载明的分配方案，因征收政策变更，在系争房屋动迁时已不再具有可执行性。一审法院也认为，因原被告之间对家庭协议的理解不一，对协议效力的意见不一，应当视为各方对本次动迁利益的分配未达成一致意见。既然已经认定各方之间对本次动迁利益的分配未达成一致，就应当回归到承租人与同住人的认定情况，在承租人与同住人之间分割公房的征收补偿利益，而不是参照已签订的协议在各方当事人之间分配公房的征收补偿利益。由于张某1、张某2、张某3未被认定为同住人，故无权分得系争房屋的

征收补偿利益。

由于本案发回重审后仍在审理中，发回重审一审合议庭将如何认定并裁判，笔者拭目以待。