



城市更新与征收法律资讯

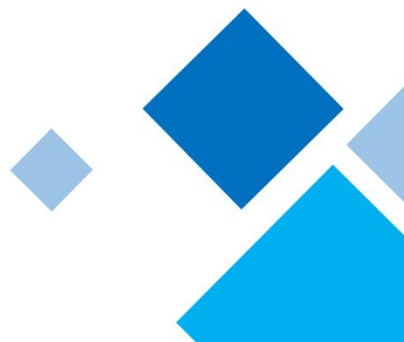
2025 年 1 月

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《深圳市南山区城市更新项目未签约房屋征收实施 细则》的通知 | 3 |
| 二、新闻资讯 | 19 |
| 住房和城乡建设部：2025 年要谋划实施一批城市更新改造项目 | 19 |
| 李强主持召开国务院常务会议 研究推进城市更新工作等 .. | 21 |
| 全国城市更新工作部署视频会议召开，部署重点任务！ ... | 23 |
| 三、实务研究 | 26 |
| 非征地安置人员，是否享有安置房利益..... | 26 |

一、新法速递

关于印发《深圳市南山区城市更新项目未签约房屋征收实施细则》的通知

各街道办，区直各单位，驻区有关单位：

《深圳市南山区城市更新项目未签约房屋征收实施细则》已经区政府同意，现予印发，请结合实际认真贯彻执行。

深圳市南山区人民政府

2024年12月23日

深圳市南山区城市更新项目未签约房屋征收实施细则

第一章 总则

第一条 为进一步规范南山区城市更新项目未签约房屋征收工作，维护和增进社会公共利益，推进城市规划实施，保障被征收房屋权利人合法权益，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第五90号）、《深圳经济特区城市更新条例》（下称《更新条例》）等相关规定，结合南山区实际，制定本实施细则。

第二条 本实施细则适用于南山区行政区域范围内的，按照《更新条例》规定对符合条件的城市更新项目未签约房屋实施征收，以及给予被征收房屋物业权利人补偿的活动。

第三条 深圳市南山区人民政府（下称“区政府”）负责全区城市更新项目未签约房屋征收与补偿工作，对房屋征收补偿方案、征收决定、补偿决定等重大事项进行决策。

区城市更新和土地整备局是区政府依法确定的房屋征收部门（下称“区房屋征收部门”），负责组织实施全区的房屋征收与补偿工作，包括确定房屋征收范围、发布房屋征收提示、组织听证；组织开展社会稳定风险评估；组织开展资金预算方案编制；承担区政府核发房屋征收决定、房屋征收补偿决定的具体工作等。

各街道办事处（下称“辖区街道办”）受区房屋征收部门的委托作为房屋征收与补偿工作的实施单位，负责房屋权属核查、与被征收人协商谈判、组织开展测绘评估、签订房屋征收补偿协议；负责处理辖区内因房屋征收与补偿工作引发的信访及纠纷；负责对房屋征收范围内违法用地和违法建筑进行核查处理，开展房屋征收与补偿的宣传、解释等工作。

区发展改革局负责审查拟实施房屋征收的项目是否符合国民经济和社会发展规划的要求；负责将拟实施房屋征收的项目纳入辖区国民经济和社会发展规划年度计划。

区司法局负责对房屋征收与补偿工作所涉及的重大决策、重大事项等进行法律审查；负责对房屋征收与补偿工作提供全程法律指导。

区财政局负责统筹调度财政资金，根据房屋征收预算方案要求落实房屋征收补偿资金，确保房屋征收补偿资金足额到位；负责监督房

屋征收与补偿工作中财政资金的使用情况。

区住房建设局负责核查被征收人是否已享受微利房、安居房等政策性住房信息；协助筹集用于产权调换的安置房屋等。

区教育局、区科技创新局、区工业和信息化局、南山公安分局、区民政局、区卫生健康局、区城管和综合执法局、区信访局、市规划和自然资源局南山管理局、市市场监督管理局南山监管局、市生态环境局南山管理局等部门，按照各自职责分工，充分履职，相互配合，联动协调，为房屋征收与补偿工作提供协助。

第二章 房屋征收前期工作

第四条 符合下列情形之一的，市场主体应当及时向辖区街道办汇报项目进展情况，辖区街道办应及时追踪项目进展并向区房屋征收部门提供项目进展资料：

（一）旧住宅区已签订搬迁补偿协议的专有部分面积占比或者物业权利人人数量占比不低于百分之八十五的；

（二）城中村合法住宅、住宅类历史违建部分，已签订搬迁补偿协议的物业权利人人数量占比不低于百分之八十五的。

项目进展情况具体包括以下内容：

（一）项目签约进展；

（二）未签约房屋范围及未签约房屋的基本情况；

（三）未签约房屋物业权利人的基本信息；

（四）前期协商谈判情况；

（五）其他与项目有关的内容。

第五条 辖区街道办结合市场主体提交的项目进展资料开展城市更新项目物业权利人、房屋用途、房屋面积等信息的核查工作：

（一）有合法产权登记资料的，以产权登记信息为准；

（二）无合法产权登记资料、资料不齐全或存在历史遗留问题的，由辖区街道办向区城管和综合执法局等相关部门征求意见，辖区街道办结合相关部门意见，对城市更新项目房屋权利人进行核实并将核实结果在城市更新项目范围、南山区人民政府网站进行公示，公示期限不少于15日。

公示期间有异议的，异议人应持本人身份证明、委托代理证明和房屋权属证明等文件，在公示期限内向辖区街道办提交书面意见，由辖区街道办核查后书面答复异议人。公示期内无异议或者有关异议经核查不成立的，辖区街道办应自公示期满或异议处理完毕之日起10个工作日内，将城市更新项目物业权利人、面积等信息报区房屋征收部门备案。区房屋征收部门备案后，在城市更新项目范围、南山区人民政府网站进行公告。

辖区街道办已经按照《更新条例》《市规划和自然资源局关于做好城市更新项目历史遗留违法建筑物业权利人核实有关工作的通知》以及其他相关政策或指引完成城市更新项目物业权利人核实工作并已向区房屋征收部门备案的，城市更新项目物业权利人的信息以完成

的核实结果为准。

城市更新项目经核查的物业权利人、房屋面积可作为本实施细则城市更新项目未签约房屋启动行政调解、行政征收时计算已签订搬迁补偿协议专有部分面积及物业权利人占比的参考依据。

第六条 城市更新项目已签订搬迁补偿协议的专有部分面积占比或者物业权利人人数占比不低于百分之九十五，且市场主体与未签约房屋物业权利人经充分协商仍协商不成的，在以下两种情形下由区政府指定行政调解机关开展调解工作：

（一）市场主体或者未签约房屋物业权利人向辖区街道办提交调解申请，辖区街道办初审并报区房屋征收部门审核通过后，报区政府同意的。

（二）辖区街道办或区房屋征收部门认为有必要召集有关当事人开展调解，报区政府同意的。

经指定的行政调解机关负责组织实施行政调解工作，包括提供行政调解工作场所、组织调解人员、联络当事人、整理档案等。

出现下列情形之一的，调解机关可终止行政调解并制作调解终止通知书：

（一）当事人拒不接收调解告知书，或者当事人接到调解告知书后，明确拒绝调解的；

（二）当事人之间经调解未能达成一致，一方当事人明确表示终止调解的；

（三）当事人无正当理由拒绝参与调解活动或者以其他方式表明不愿意继续调解的；

（四）其他导致调解活动难以进行情形。

区政府指定行政调解机关依法终止行政调解程序后，将行政调解报告及相关调解材料提交给辖区街道办。

第七条 城市更新项目具备《更新条例》第三十六条规定的签约比例要求且经行政调解未能达成一致，辖区街道办结合行政调解报告及相关调解材料形成启动房屋征收程序的必要性、可行性意见，提交区房屋征收部门，区房屋征收部门经审查后认为确有必要对未签约房屋实施征收的，应当提请区政府决定。区房屋征收部门以及辖区街道办根据区政府的决定开展相应的房屋征收与补偿工作。

第八条 经区政府决定启动房屋征收程序后，辖区街道办应当结合房屋权属核查信息、项目签约信息等，拟定房屋征收范围并报区房屋征收部门。

区房屋征收部门结合经批准生效的城市更新单元规划以及未签约房屋位置、权属等信息确定房屋征收范围。

第九条 房屋征收范围确定后的3个工作日内，区房屋征收部门应当在房屋征收范围、南山区人民政府网站以公告形式发布征收提示，自征收提示公告之日起，因下列行为导致增加房屋征收补偿费用的，对增加部分将不予补偿：

（一）新建、改建、扩建、装修房屋；

- (二) 改变房屋和土地用途；
- (三) 已依法取得建房批准文件但尚未建造完毕的房屋的续建；
- (四) 新签订租赁期限截止日在征收提示发布之日起 1 年以后的房屋租赁合同；
- (五) 除婚姻、出生、回国、军人退伍转业、刑满释放等必须办理户口迁入、分户之外的其他户口迁入和分户；
- (六) 以被征收房屋为注册地址办理工商注册登记、变更手续；
- (七) 其他不当增加补偿费用的行为。

征收提示公告后一年内征收决定尚未生效的，次年度区房屋征收部门认为仍有必要开展房屋征收的，报区政府同意后，区房屋征收部门应再次发布房屋征收提示。

房屋征收决定作出后，对违反本条第一款与第二款规定的征收提示、不当增加征收补偿费用的，对不当增加部分不得给予征收补偿。房屋征收补偿评估时，应当以征收提示发布之日作为评估的依据之一。

第三章 房屋征收补偿

第十条 房屋征收范围确定后 30 日内，区房屋征收部门委托市政府确定的承担评估职能的非营利性机构编制完成房屋征收预算方案，对房屋征收项目费用进行概算。

房屋征收预算方案的编制费用列入房屋征收补偿费用，按照国家关于房地产中介服务收费有关咨询服务的收费标准执行。

第十一条 房屋征收补偿方案的拟定应当在房屋征收范围确定后30日内完成。

辖区街道办应在房屋征收范围确定后的7日内，结合被征收房屋的基本情况编制房屋征收补偿方案初稿，报区房屋征收部门审核，并按照区房屋征收部门的修改意见进行论证、完善，区房屋征收部门审核通过后，书面征求区纪委监委、区发展改革局、区财政局、区审计局等部门意见，各部门应在5日内向区房屋征收部门反馈书面意见，区房屋征收部门结合各部门书面意见将完善后的房屋征收补偿方案报区政府审议。

第十二条 房屋征收补偿方案应当包括以下内容：

（一）房屋征收范围、补偿内容、补偿方式、补偿标准、项目补偿费用概算；

（二）作为产权调换的安置房的区位、数量、安置房调换标准、套型面积和结算基本价格、过渡方式、临时安置用房标准等；

（三）拟定的签约期限和提前搬迁奖励期限；

（四）奖励与补助标准；

（五）房屋征收补偿资金来源；

（六）其他应当纳入补偿方案的内容。

第十三条 区政府审议同意后，应当在房屋征收范围、南山区人民政府网站将房屋征收补偿方案予以公布，并征求公众意见，征求意见期限不得少于30日。

被征收房屋物业权利人有异议，应当持本人身份证明、委托代理证明和房屋权属证明等文件，在征求意见期限内向区房屋征收部门提交书面意见。

区房屋征收部门在征求意见期满后，将征求意见情况和房屋征收补偿方案修改情况报请区政府。区政府应当在征求意见期满后30日内，在房屋征收范围、南山区人民政府网站将公众意见处理情况和房屋征收补偿方案修改情况进行公布。

第十四条 房屋征收范围内1/2以上的未签约房屋物业权利人对征收补偿方案有异议，提出听证要求的，区房屋征收部门应当组织被征收房屋物业权利人以及公众代表，按照深圳市行政听证有关规定组织召开听证会，并根据听证会情况修改方案。

第十五条 作出房屋征收决定前，区房屋征收部门应当依据有关社会稳定风险评估、重大决策专家咨询的有关规定开展社会稳定风险评估工作，在本实施细则第十三条第一款规定的征求意见期内同步组织有关部门和专家、学者对房屋征收范围内房屋征收的社会稳定风险进行评估论证。

经评估论证后，区房屋征收部门应当出具风险评估报告，风险评估报告应当做出房屋征收风险等级评价，并提出可实施、暂缓实施或者不可实施的建议。区房屋征收部门出具的风险评估报告应当报区委政法委备案。

第十六条 房屋征收补偿方案确定后，区房屋征收部门应当结合

房屋征收补偿方案会同区财政局等相关部门落实房屋征收补偿费用，确保房屋征收补偿费用足额到位。

区财政局、区审计局应当依法对房屋征收补偿费用使用情况进行监督和审计。

第四章 房屋征收的决定

第十七条 区房屋征收部门在房屋征收条件具备之后，提请区政府批准实施房屋征收。

第十八条 被征收房屋物业权利人与市场主体签订搬迁补偿协议的，市场主体应当签约后3个工作日内并且在房屋征收决定生效前告知区房屋征收部门或辖区街道办，并由区房屋征收部门报请区政府终止该房屋的征收程序。

第十九条 区政府决定实施房屋征收的，应当在决定作出之日起5个工作日内在房屋征收范围、南山区人民政府网站公告房屋征收决定，公告期为3个工作日，房屋征收决定自公告之日起生效。

被征收房屋物业权利人对征收决定不服的，可以在征收决定公告之日起六十日内依法申请行政复议，也可以在六个月内依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

第二十条 房屋征收决定公告内容包括：

- （一）项目名称；
- （二）征收范围；

- （三）征收补偿方案；
- （四）征收实施单位；
- （五）征收实施期限；
- （六）征收行为限制；
- （七）现场接待地点和联系方式；
- （八）监督举报方式；
- （九）行政复议、行政诉讼权利；
- （十）其他应予公告的内容。

前款所称征收行为限制，是指征收实施期限内，任何单位和个人不得在房屋征收范围内实施房屋转让和本实施细则第九条所列行为。被征收房屋物业权利人违反规定的，对不当增加部分不予补偿。

第二十一条 房屋征收决定公告后，区房屋征收部门以及辖区街道办应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。

房屋征收决定生效当日，区房屋征收部门应当书面通知规划和自然资源、住房建设、城市管理和综合执法、公安、产权登记、市场监管等部门暂停办理征收行为限制所列事项的受理、审批、登记等相关手续。暂停办理相关手续的书面通知应当载明暂停期限，暂停期限最长不得超过1年。

第二十二条 辖区街道办公开发布评估、测绘机构的报名公告并对报名参选的评估、测绘机构进行审核。审核结束后在房屋征收范围现场及南山区人民政府网站公布已报名且符合条件的评估、测绘机构

名单。

辖区街道办应当通知被征收房屋物业权利人在 10 日内在公布的名单中选定房屋征收评估、测绘机构。被征收房屋物业权利人未在上述期限内一致选定的，辖区街道办应在公证人员的现场监督公证下通过摇号方式在公布的名单中选定，摇号时间和地点应当在摇号前 5 日在房屋征收范围内公告。

第二十三条 被征收房屋物业权利人或辖区街道办、区房屋征收部门对评估、测绘报告有异议的，可以按照本市房屋征收相关规定申请复核、鉴定。

第二十四条 房屋征收补偿的标准和方式参照本市房屋征收相关规定执行。

第二十五条 辖区街道办负责组织开展房屋征收补偿谈判工作，谈判达成的，由区房屋征收部门自行或者委托辖区街道办与被征收房屋物业权利人在征收决定公告的签约期限内签订房屋征收补偿协议。

房屋征收补偿协议的内容应当包括：补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的物业类型、产权类型、地点、面积及交付时间、搬迁费、过渡安置费或周转用房、停产停业损失、装饰装修补偿、产权注销方式、搬迁期限、过渡期限、奖励或补助、违约责任等事项。

第二十六条 被征收房屋物业权利人签订房屋征收补偿协议后，不按照房屋征收补偿协议约定履行义务的，区房屋征收部门应在房屋

征收补偿协议约定履行期限届满之日起5个工作日内进行催告，经催告后5个工作日内仍不履行的，区房屋征收部门可以作出要求其履行协议的书面决定。

被征收房屋物业权利人在上述书面决定送达后六十日内未依法申请行政复议，或者在六个月内未依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼，且仍不履行的，区房屋征收部门可以依法向人民法院申请强制执行。

第二十七条 被征收房屋设有抵押权的，被征收房屋物业权利人应当与抵押权人就重新设立抵押权或者偿还债务签订相关协议，并按规定注销原抵押权登记。

被征收房屋物业权利人与抵押权人就重新设立抵押权或者偿还债务无法达成书面协议，辖区街道办对被征收房屋物业权利人实行货币补偿的，应当将补偿款向公证机构办理提存并通知被征收房屋物业权利人和抵押权人；对被征收房屋物业权利人实行房屋产权调换的，应当通知抵押权人，抵押权人可以变更抵押物，并按规定办理相关登记。

辖区街道办根据生效的房屋征收决定通知不动产登记机构，不动产登记机构应当按照相关规定办理抵押权注销登记。

征收被查封的不动产的，辖区街道办应当将征收事项通知查封机关，由查封机关依法解除查封。

第二十八条 房屋征收决定生效后，辖区街道办根据生效的房屋

征收决定通知不动产登记机构，不动产登记机构应当按照相关规定办理被征收房屋的产权注销登记手续。

第二十九条 辖区街道办与被征收房屋物业权利人在房屋征收补偿方案确定的签约期限内达不成房屋征收补偿协议的，或房屋征收项目中被征收房屋物业权利人不明晰的，辖区街道办应将相关信息书面告知区房屋征收部门，由区房屋征收部门提请区政府作出房屋征收补偿决定，并在房屋征收范围、南山区人民政府网站予以公告。被征收房屋物业权利人对补偿决定不服的，可以在决定公告之日起六十日内依法申请行政复议，或者在六个月内依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

第三十条 因被征收房屋物业权利人不同意评估、测绘机构进场等原因导致房屋征收的评估、测绘无法正常进行的，辖区街道办应当依法进行证据保全后，会同评估、测绘机构以实测占地面积、目测房屋层数等合理方式估定相关评估、测绘参数，以相关参数作为房屋征收与补偿的评估、测绘工作依据，最终确定被征收房屋补偿金额并作出房屋征收补偿决定，有类似被征收房屋的也可以比照类似被征收房屋的补偿金额予以确定。

第三十一条 被征收房屋物业权利人在房屋征收补偿决定公告之日起六十日内未依法申请行政复议，或者在六个月内未依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼，且在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，区房屋征收部门经催告后将会同辖区街道办就被征收房屋的有关事

项依法进行证据保全，区政府应当在法定期限届满之日起3个月内依法申请人民法院强制执行。

人民法院裁定准予执行，并交由作出征收补偿决定的区政府组织实施的，辖区街道办应当将人民法院准予执行的裁定及限期自行搬迁的通知在房屋征收范围内、被征收房屋处进行张贴。被征收房屋物业权利人逾期仍未搬迁的，区政府应当组织城市管理和综合执法、公安、工商、税务、水电、交通、通讯、消防、物业管理等部门和单位实施强制搬迁和拆除。室内未搬迁的物品无法交予当事人的，由辖区街道办妥善保管，并公告当事人认领。

3个月后仍无法交予当事人或者无合法所有人认领的，按确认无主财产的法律程序处理。无主财产按有关规定拍卖或者进行其他处理，所得款项扣除保管、拍卖、变卖等费用后仍有剩余的，缴交市或区财政部门。

第三十二条 被征收房屋物业权利人未按照房屋征收补偿协议约定或房屋征收补偿决定确定的期限领取补偿资金的，辖区街道办可以依法将补偿资金向公证机构办理提存并通知被征收房屋物业权利人。

第五章 附则

第三十三条 本实施细则未规定的城市更新项目未签约房屋征收其他事项，可以参照房屋征收相关法律、法规、规章及深圳市相关

政策执行。

第三十四条 本实施细则由深圳市南山区城市更新和土地整备局负责解释。

第三十五条 本实施细则自 2025 年 1 月 10 日起实施，有效期五年。

二、新闻资讯

住房和城乡建设部：2025 年要谋划实施一批城市更新改造项目

2024 年 12 月 25 日 来源：新华社

新华社北京 12 月 25 日电（记者王优玲）住房和城乡建设部相关负责人 25 日表示，2025 年要大力实施城市更新，谋划实施一批城市更新改造项目，全面完成 2000 年底前建成的城镇老旧小区改造任务，并鼓励地方探索居民自主更新改造老旧住宅。

12 月 24 日至 25 日，全国住房和城乡建设工作会议在北京召开。会议要求，2025 年，要基本完成已排查出老化燃气管道的更新改造任务，基本消除县级城市建成区黑臭水体。持续实施完整社区建设、既有建筑改造利用和老旧街区更新改造、地下管网管廊建设改造、建筑市政基础设施设备更新、城市生活垃圾分类、口袋公园和城市绿道建设、公园绿地开放共享、城市居住区养老服务设施和儿童友好空间建设等民生工程、发展工程。

住房和城乡建设部提供的数据显示，2024 年，城镇老旧小区改造新开工 5.6 万个，更新改造小区内各类老化管线超过 5 万公里，加装电梯 2.5 万余部，增设停车位超过 50 万个。全国 106 个完整社区建设试点取得积极成效，19 个省（市）打造 37 个城市儿童友好空间建设样板，386 个城市新建 2254 个养老服务设施。

“要坚持‘先体检、后更新，无体检、不更新’，建立城市体检

和城市更新一体化推进机制。坚持问题导向，查找人民群众身边的急难愁盼问题；坚持目标导向，找出影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项，体检出的问题就是更新改造的重点。”相关负责人说，2024 年，我国地级及以上城市全面开展了体检工作，形成体检问题清单 5 万多个、整治建议清单 4 万多个。

会议还指出，2025 年，要深化城市建设、运营、治理体制改革，建立可持续的城市更新模式和政策法规。构建城市管理新模式，推动城市管理融入基层治理，形成智慧高效治理新体系，提高城市管理科学化、精细化、智能化水平。以“新城建”为引擎打造高水平“数字住建”，系统推进数字家庭、智慧住区、房屋建筑管理智慧化、城市运行管理服务平台、智能化市政基础设施建设改造等任务。

李强主持召开国务院常务会议 研究推进城市更新工作等

2025年01月03日 来源：新华社

国务院总理李强1月3日主持召开国务院常务会议，研究推进城市更新工作，听取保障农民工工资支付工作情况汇报，审议通过《古树名木保护条例（草案）》。

会议指出，城市更新关系城市面貌和居住品质的提升，是扩大内需的重要抓手。要坚持问题导向和目标导向相结合，统筹推动城市结构优化、功能完善、品质提升，打造宜居、韧性、智慧城市。要加快推进城镇老旧小区、街区、厂区和城中村等改造，加强城市基础设施建设改造，完善城市功能，修复城市生态系统，保护和传承城市历史文化。要加强用地、资金等要素保障，盘活利用存量低效用地，统筹用好财政、金融资源，完善市场化融资模式，吸引社会资本参与城市更新。要支持各地因地制宜进行创新探索，建立健全可持续的城市更新机制，推动城市高质量发展。

会议指出，保障农民工工资支付，是事关民生的大事。要进一步加大对欠薪突出问题的整治力度，畅通维权渠道，严惩恶意欠薪，切实维护广大农民工合法权益。要指导各级政府和央企国企优先保障农民工工资支付、带头清理欠薪，依法督促民营企业及时偿还欠薪。要发挥工资支付监控预警平台作用，加强人社、金融等部门相关数据联通，提高欠薪治理效能。要拿出制度性、长效性的举措，从源头上保

障农民工工资支付。

会议审议通过《古树名木保护条例（草案）》，强调要坚持保护第一，抓紧制定修订古树名木保护管理标准、规范等配套制度体系，把分级分类保护、日常养护、采伐移植管理等规定落实落细。要合理利用古树名木资源，充分挖掘历史文化内涵，有序开展生态旅游、科学研究等活动，做好养护救治科技攻关和科普宣传，严厉打击毒害古树、非法采伐等违法行为，引导全社会增强保护意识、形成保护合力。会议还研究了其他事项。

全国城市更新工作部署视频会议召开，部署重点任务！

2025年1月20日 来源：北京青年报客户端

1月20日，全国城市更新工作部署视频会议在北京召开。

中共中央政治局委员、国务院副总理何立峰指出，坚持目标导向和问题导向，有力有序有效推进城市更新重点任务。“要坚持不动则已、动则必快、动则必成，按期高质量完成项目建设，确保把好事办好、办实事。”

城市更新，是指在我国城镇化发展接近成熟期时，通过维护、整建、拆除、完善公共资源等方式，对城市空间资源重新调整配置，使之更好满足人们的期望需求，更好适应经济社会发展实际。

住房和城乡建设部近日发布数据，2024年，全国共实施城市更新项目6万余个，完成投资约2.9万亿元。同时，各地建立城市体检与城市更新一体化推进机制，297个地级及以上城市全面开展城市体检，全方位查找城市短板问题，确定城市更新重点任务。党中央、国务院非常重视城市更新工作。

我国首次提出“城市更新”是在2019年12月的中央经济工作会议上。2021年3月，“城市更新”被写入政府工作报告和“十四五”规划，上升至国家战略层面。

党的二十大报告提出，实施城市更新行动。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确要求，建立可持续的城市更新模式和政策法规。2025年，

城市更新仍是重点工作。2024 年底举行的中央经济工作会议，将“大力实施城市更新”列为 2025 年的重点任务。2025 年的首次国务院常务会议，也把推进城市更新工作列为研究议题。

为何如此重视？

第一，城市更新是改善民生的重要切口。

习近平总书记强调，“城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民”。

我国经历了规模大、速度快的城镇化进程，目前城镇化率已超过 66%。随着城市化进程的加速，很多老旧小区和区域面临着空间利用效率低、基础设施落后、居住环境不佳等问题，急需进行更新改造。

2024 年，城镇老旧小区改造新开工 5.6 万个。2025 年还将谋划实施一批城市更新改造项目，全面完成 2000 年底前建成的城镇老旧小区改造任务。

同时，城镇化进程的加速也带来“城市病”，包括地下管网不完善、城市功能布局不够合理等短板和问题。

应对这一情况，城市更新坚持“先体检、后更新，无体检、不更新”机制，查找人民群众身边的急难愁盼问题，找出影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项，体检出的问题就是更新改造的重点。

第二，城市更新是扩大内需、提升发展能级的重要抓手。

去年底的中央经济工作会议指出，当前外部环境变化带来的不利影响加深，我国经济运行仍面临不少困难和挑战，主要是国内需求不

足，部分企业生产经营困难，群众就业增收面临压力，风险隐患仍然较多。

因此，扩大国内需求是做好2025年经济工作的重点任务。

无论是加快推进城镇老旧小区、街区、厂区和城中村等改造，还是加强城市基础设施建设改造；无论是完善城市功能、修复城市生态系统，还是保护和传承城市历史文化，这些项目都蕴含巨大投资潜力，能够扩大有效投资，为城市经济打造新的增长点。

在新一轮经济稳增长上，城市更新将发挥更大的作用。

根据部署，2025年将持续实施完整社区建设、既有建筑改造利用和老旧街区更新改造、地下管网管廊建设改造、建筑市政基础设施设备更新、城市生活垃圾分类、口袋公园和城市绿道建设、公园绿地开放共享、城市居住区养老服务设施和儿童友好空间建设等民生工程、发展工程。

在这次全国城市更新工作部署视频会议上，何立峰指出，实施城市更新必须科学制定城市更新专项规划，坚持一张蓝图绘到底、干到底，做到资金和要素跟着项目走，项目跟着规划走。

他要求，要讲究策略方法，坚持尽力而为、量力而行，先急后缓、有力有序，合理适用、因地制宜，科学确定改造目标和标准，让群众舒适。

三、实务研究

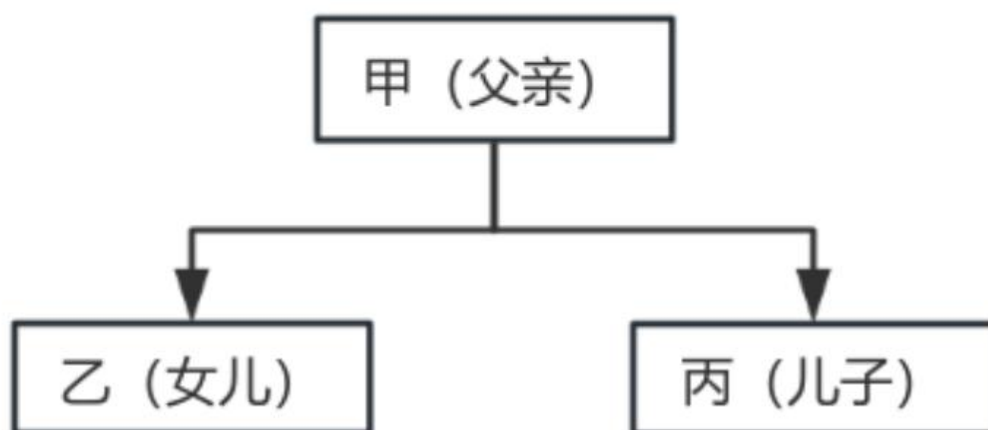
非征地安置人员，是否享有安置房利益

杨立宏律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海中夏律师事务所合伙人

人物关系



案情简介

甲、乙、丙为 A 宅基地的立基人（即原始取得宅基地使用权时的申请人），产权登记为户主甲；乙 1983 年结婚组建家庭，并与配偶在他处又共同申请了宅基地。1995 年，甲、乙、丙通过法院诉讼程序进行分家析产，生效判决确认 A 宅基地内的主楼及一间平房归丙所有；另一间平房及附属设施归乙所有；甲自愿放弃产权，但在乙所有的平

房内享有居住权。随后，乙将法院判决归其所有的一间平房及附属设施改建为两间平房并进行了装修，在父亲甲去世后将该两间平房用以出租。2021年，征收部门对A宅基地实施征地房屋补偿安置，原分家析产时归乙所有的两间平房一并纳入征地房屋补偿范围；但A宅基地的安置人员仅认定为丙，乙没有被认定为安置人员。之后，征收部门直接与丙签订《集体土地居住房屋补偿安置协议》，征地房屋补偿安置的三套安置房、拆迁款若干归丙所有。2023年，征收部门对乙婚后在他处申请的宅基地实施征地房屋补偿安置，乙也与征收部门签订了《集体土地居住房屋补偿安置协议》，获得了相应补偿安置利益。2024年，乙对丙提起分家析产诉讼，请求按照房屋权属，分割A宅基地上房屋补偿安置利益。

争议焦点

1. 乙对已经分割归其所有的房屋，是否享有征地房屋补偿利益？
2. 征地房屋补偿时，乙没有被认定为A宅基地内的安置人员，且之后也在他处获得了征收补偿安置利益，是否有权获得A宅基地内的安置房利益？

各方观点

原告观点：

原告乙认为：1995年分家析产诉讼所作出的生效判决，已经确认A宅基地内约三分之一的房屋归乙所有，且该房屋也已经由乙出资改建并装修，因此主张A宅基地上房屋补偿款的三分之一，以及三间安置房中的一间归乙所有。

被告观点：

被告丙认为：A宅基地上的两间平房归乙所有，与该房屋有关的补偿利益，可以归乙所有。但乙已经在他处申请了宅基地，并享受了他处所申请宅基地的征地房屋补偿安置利益；A宅基地内也没有将乙认定为安置人员。因此，乙不能在A宅基地内重复享受奖励费等其他征收补偿利益，更不能在A宅基地内享有安置房利益。

法院观点

法院认为，原告乙依法能够获得其享有所有权的两间平房的补偿利益，但不能享受安置房的优惠购房指标。

首先，原告乙对两间平房享有所有权，有权取得该两间地上房屋对应的搬迁补偿利益。而原告乙享有所有权的两间平房的搬迁补偿利益已包含在诉争房屋的补偿安置协议利益中，并由被告丙实际掌握，原告诉请要求分割，于法有据。根据诉争房屋补偿安置协议约定及各项补偿的性质、用途，货币补偿中的有证面积房屋补偿款、无证房屋补偿款、房屋装饰补偿款、棚舍及附属物补偿款、设备迁移费、搬家补助费与原告乙的两间房屋有关，原告可按照面积或面积占比分得相

应款项。

其次，安置房的优惠购房指标主要是为了保障宅基地使用权人在其居住房屋拆迁后仍能获得居住用房，属于对宅基地使用权人的补偿利益，应归属宅基地使用权人。根据诉争房屋的建房经过、家庭成员变化及户籍登记情况，结合诉争房屋农村宅基地使用权审核表上记载的立基人员数量，当时乙也是该房屋的立基人之一具有高度盖然性。但是，根据法律规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，乙婚后对房屋宅基地使用权重新登记后，与丙分属不同户别，且乙另外申请宅基地建房并经登记确权，户籍也随之迁走，因此，乙不再属于A宅基地使用权人，不能享受A宅基地安置房的优惠购房指标。

再次，宅基地使用权人会跟随宅基地上居住农户家庭成员发生婚丧嫁娶等变动而更改。甲去世后对A宅基地不再享有使用权，生前也自愿放弃了对相关房屋的所有权，因此，诉争房屋补偿安置协议约定的补偿利益中无甲之遗产。

据此，法院判决丙向乙支付两间平房的补偿利益，驳回乙要求分割三间安置房利益的诉请。

律师评析

本案属于征收集体土地房屋补偿安置中较为典型的分家析产案件。各当事人对诉争房屋的权属无争议，且原告乙也被认定为A宅基地的原始立基人之一。但正是基于农村村民一户只能拥有一处宅基地

的法律规定，原告乙已经另行申请宅基地建房并经登记确权，因此，不再属于A宅基地的宅基地使用权人，在A宅基地征地房屋补偿安置阶段，没有被征收部门认定为安置人员；在分家析产的诉讼阶段，法院也只是判决其享受归其所有的房屋补偿利益，不能享受优惠购房指标的安置利益。本案的判决理由，正是基于农村集体土地的使用权人，会随着集体经济组织成员的婚丧嫁娶随时发生变化；而我国现行法律对个人享有农村宅基地使用权并无明确规定。故本案中，法院只能根据土地管理法“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的原则性规定，结合在册户籍人员或家庭实际成员，依照公序良俗来确定该户宅基地使用权人，并适用地方政策的相关规定，作为最终分割该户征地房屋补偿利益的依据。