



城市更新与征收法律资讯

2025 年 4 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：顾剑栋



目录

一、新法速递	3
1. 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市更新行动方案 （2023—2025年）》的通知沪府办〔2023〕10 号.....	3
2. 上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则（2011年10月19 日上海市人民政府令第71号公布 根据2024年4月2日上海市 人民政府令第13号第一次修正 根据2025年1月8日上海市人 民政府令第15号第二次修正）.....	9
3. 关于印发《上海市国有土地上房屋征收评估管理规定》的通知 沪房规范〔2025〕3号.....	29
二、新闻资讯.....	46
1. 服务城市更新 百年里弄“蝶变” 上海银行金融服务点亮老 城新生.....	46
2. 浦东城市更新探索“外围优先”.....	48
三、实务研究	53
1. 浅析不动产继承纠纷诉讼时效——以黄浦区一私房征收案件 为例.....	53
2. 旧住房更新有关的行政调解和决定程序法律实务.....	59

一、新法速递

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市更新行动方案 (2023—2025 年)》的通知

沪府办〔2023〕10 号

各区人民政府，市政府有关委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市城市更新行动方案（2023—2025 年）》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2023 年 3 月 16 日

上海市城市更新行动方案（2023—2025年）

为深入贯彻落实党的二十大精神，全面实施《上海市城市更新条例》，有序推进城市更新行动，推动城市高质量发展，创造高品质生活，实现高效能治理，制定本行动方案。

一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，对标上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五远景目标，着力强化城市功能，以区域更新为重点，分层、分类、分区域、系统化推进城市更新，更好推动城市现代化建设。到2025年，城市更新行动全面有序开展，适应高质量发展的城市更新体制机制和政策体系健全完善，有机更新理念深入人心，城市更新工作迈上新台阶，为建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市奠定坚实基础。

二、工作原则

（一）规划引领，试点先行。坚持自上而下的规划引导与自下而上的更新需求相结合，坚持问题导向、试点先行、以点带面、项目化推进，探索城市更新的新模式、新路径、新机制。

（二）区域统筹，整体推进。坚持“留改拆”并举，以保留、利用、提升为主，统筹建筑空间、滨水空间、街道空间、绿色空间和地

下空间全要素管控，推动区域整体更新。

（三）民生为先，品质为重。坚持以人民为中心，充分考虑儿童、老年人、残疾人等各类特殊群体需求，着力补齐民生短板，更加注重职住平衡，提供更高品质服务，不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

（四）绿色低碳，安全韧性。坚持集约型、内涵式、绿色低碳发展，提高城市治理能力和治理水平，牢牢守住超大城市运行安全底线，提高城市韧性。

（五）传承文化，弘扬精神。坚持传承和彰显海派文化，弘扬“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的上海城市精神。

（六）政府引导，共建共享。坚持党建引领、政府引导，充分激发市场活力，多方式引入社会资本，建立多元平等协商、共建共治共享机制。

三、重点任务

聚焦区域，分类梳理，重点开展城市更新六大行动。

（一）综合区域整体焕新行动。提升发展能级，统筹推进综合性区域的城市更新，聚焦重点领域和重点地区，强化分类引导，加强全要素统筹协调。

目标任务：到2025年，重点开展10个以上综合性区域更新项目，重点推进“一江一河”沿岸地区、外滩“第二立面”、衡复历史风貌区、北外滩、吴淞创新城、虹桥国际中央商务区等区域更新。

（二）人居环境品质提升行动。增进民生福祉，推动人居环境品质提升，不断改善居住条件，满足人民群众日益增长的美好生活需要。

目标任务：加快推进“两旧一村”改造工作，到2025年，全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造，基本完成小梁薄板房屋改造。实施3000万平方米各类旧住房更高水平改造更新，完成既有多层住宅加装电梯9000台。中心城区周边“城中村”改造项目全面启动。创建1000个新时代“美丽家园”特色小区、100个新时代“美丽家园”示范小区。

（三）公共空间设施优化行动。优化功能品质，打造高品质城市公共空间。完善基础设施和公共服务设施，提升公共服务水平，系统提高城市应对风险能力。

目标任务：到2025年，加快补齐公共服务短板，盘活存量用地、用房用于各类公共设施建设。中心城各街镇以及主城片区、新城、核心镇、中心镇的居住地区全面推进“15分钟社区生活圈”行动，一般镇及乡村地区开展试点。全市率先建成5个以上“15分钟社区生活圈”示范性街镇。建设若干高品质公共服务设施。启动推进实施基础教育“高品质”校园建设项目，各区初高中学段均能新建1-2个“高品质”校园。完成10个以上公共空间优化项目，改建或新建180座左右口袋公园，建成150个以上“美丽街区”，创建50个“公园城市示范点”。完成架空线入地和杆箱整治480公里，完成燃气老化管道改造600公里，实施老旧供水管道改造约1000公里，实施排水主

管检测约 4700 公里、修复或改造约 600 公里，实施配电网升级改造项目 423 个，提升桥下空间品质、提升河道景观，建成 5 个慢行交通示范区。城市建成区 40% 的区域达到海绵城市建设要求。完成应急避难场所建设 2400 万平方米。完成 1000 万平方米居住建筑节能改造，完成 1200 万平方米既有公共建筑节能改造，推进若干绿色生态城区（更新城区）建设。

（四）历史风貌魅力重塑行动。加强保护传承，促进历史文化遗产活化利用，将历史风貌保护与人民城市发展需求有机结合，合理引导空间载体活化利用。

目标任务：到 2025 年，完成 3 个以上历史风貌保护区、风貌保护街坊、风貌保护道路项目，推进 3 个以上历史古镇保护修缮和更新利用示范项目，打造 15 个以上历史建筑保护修缮和活化利用示范项目。推进山阴路风貌保护区城市更新等项目。

（五）产业园区提质增效行动。服务产业升级，推动产业园区提质增效，推动存量工业用地转型升级、创新发展，促进空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变，培育新兴产业发展优势。

目标任务：到 2025 年，推进 3 个以上重点产业集聚区提质增效，盘活产业用地 3 万亩。

（六）商业商务活力再造行动。盘活存量资源，焕发商业商务区崭新活力，营造布局合理、结构灵活、功能多元的新业态环境，辐射带动周边区域。

目标任务：到2025年，推动3个以上市、区级传统商圈改造升级，打造6个国家级“一刻钟便民生活圈”和100个市级“一刻钟便民生活圈”，完成5个以上商务楼宇改造升级或转化利用项目。

四、实施保障

（一）坚持规划引领。贯彻实施城市发展目标和空间发展战略，落实各层级规划关于城市更新的相关规定与要求。

（二）健全管理体制机制。市城市更新领导小组负责研究、审议城市更新相关重大事项，领导小组办公室充分发挥统筹协调作用。

（三）加大政策供给和标准支持力度。出台城市更新支持政策、标准清单，各相关部门加快制定、实施相关政策、标准，逐步完善城市更新配套政策、标准体系。创新机制，通过市区、政企、项目联动，推动“资金、资产、资源”要素统筹和“跨周期、跨区域、跨类别”平衡。

（四）加强重点项目储备和组织实施。梳理形成六大类重点任务清单，各相关部门、各区、各推进主体加快开展前期工作，合理安排项目实施时序。在此基础上，结合发展实际，及时优化调整重点任务、重点项目。充分发挥市城市更新中心的平台作用。由各级政府组织实施的城市更新工作相关工作经费，纳入同级财政预算予以保障。

（五）搭建城市更新信息化平台。搭建城市更新信息系统，实行城市更新规划、建设、管理、运营智慧化管理，为城市更新项目实施和全生命周期管理提供服务保障。

（六）建立评估考核机制。研究建立城市更新评估体系，开展城市更新工作任务推进情况专项年度考核。

上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则

(2011年10月19日上海市人民政府令第71号公布 根据2024年4月2日上海市人民政府令第13号第一次修正 根据2025年1月8日上海市人民政府令第15号第二次修正)

第一章 总则

第一条 (目的和依据)

为了规范本市国有土地上房屋征收与补偿活动,维护公共利益,保障被征收人的合法权益,根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》,结合本市实际,制定本细则。

第二条 (适用范围)

在本市国有土地上实施房屋征收与补偿,适用本细则。

第三条 (基本原则)

房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、公平补偿、结果公开的原则。

第四条 (管理部门)

市房屋行政管理部门是本市房屋征收与补偿工作的主管部门,负责本市房屋征收与补偿的业务指导和监督管理等工作。

市和区发展改革、住房城乡建设管理、规划资源、财政、公安、市场监管、监察等有关部门,应当依照本细则的规定和职责分工,互相配合,保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

被征收房屋所在地的街道办事处、镇（乡）人民政府，应当配合做好房屋征收与补偿的相关工作。

第五条（征收主体与征收部门）

区人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。

区房屋行政管理部门为本行政区域的房屋征收部门，负责组织实施房屋征收与补偿工作。

房屋征收部门可以委托房屋征收事务所，承担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收事务所不得以营利为目的。房屋征收部门对房屋征收事务所在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督，并对其行为后果承担法律责任。

第六条（工作人员培训与上岗）

从事房屋征收与补偿工作的人员，应当通过市房屋行政管理部门组织的有关法律知识、业务知识的培训考核，持证上岗。

第七条（举报处理）

任何单位和个人对违反本细则规定的行为，都有权向市和区人民政府、房屋行政管理部门和其他有关部门举报。接到举报的市和区人民政府、房屋行政管理部门和其他有关部门对举报应当及时核实、处理。

市和区监察机关应当加强对参与房屋征收与补偿工作的政府和有关部门或者单位及其工作人员的监察。

第二章 征收决定

第八条（确需征收房屋的情形）

为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由区人民政府作出房屋征收决定：

- （一）国防和外交的需要；
- （二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；
- （三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；
- （四）由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；
- （五）由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要；
- （六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

第九条（规划和计划）

依照本细则第八条规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合本市国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入区国民经济和社会发展年度计划。

第十条（房屋征收范围的确定）

符合本细则第八条第（一）项至第（四）项规定的建设项目需要

征收房屋的，房屋征收范围根据建设用地规划许可证确定。

符合本细则第八条第（五）项规定因旧城区改建需要征收房屋的，房屋征收范围由市住房城乡建设管理部门会同市房屋管理、发展改革、规划资源、财政等行政管理部门以及相关区人民政府确定。

符合本细则第八条规定的其他情形需要征收房屋的，房屋征收范围由市房屋行政管理部门会同相关行政管理部门和区人民政府确定。

第十一条（征收范围确定后不得实施的行为）

房屋征收范围确定后，不得在房屋征收范围内实施新建、扩建、改建房屋及其附属物和改变房屋、土地用途等不当增加补偿费用的行为；违反规定实施的，不予补偿。

房屋征收范围确定后，有下列行为之一的，不增加违反规定的补偿费用：

- （一）建立新的公有房屋租赁关系、分列公有房屋租赁户名；
- （二）房屋转让、析产、分割、赠与；
- （三）新增、变更工商营业登记；
- （四）迁入户口或者分户；
- （五）其他不当增加补偿费用的行为。

有关行政管理部门和机构受理前款所列事项时，应当要求被征收人、公有房屋承租人提交不因此增加违反规定的补偿费用的书面承诺。

房屋征收部门应当将本条第一款、第二款的要求在房屋征收范围内予以公告，并书面通知规划资源、市场监管、公安等行政管理部门，

不动产登记机构以及公有房屋出租人等单位。公告和书面通知应当载明暂停期限。暂停期限自公告之日起最长不得超过 1 年。

第十二条（旧城区改建的意愿征询）

因旧城区改建房屋征收范围确定后，房屋征收部门应当组织征询被征收人、公有房屋承租人的改建意愿；有 90%以上的被征收人、公有房屋承租人同意的，方可进行旧城区改建。

第十三条（房屋调查登记）

房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人、公有房屋承租人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人、公有房屋承租人公布。

第十四条（对未经登记建筑的调查、认定和处理）

区人民政府应当组织有关行政管理部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的，房屋征收部门应当给予补偿；对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿。

第十五条（征收补偿方案的拟订和论证）

房屋征收部门拟订征收补偿方案，报区人民政府。征收补偿方案应当包括以下内容：

- （一）房屋征收与补偿的法律依据；
- （二）房屋征收的目的；

- （三）房屋征收的范围；
- （四）被征收房屋类型和建筑面积的认定办法；
- （五）房屋征收补偿方式、标准和计算方法；
- （六）补贴和奖励标准；
- （七）用于产权调换房屋的基本情况和选购方法；
- （八）房屋征收评估机构选定办法；
- （九）房屋征收补偿的签约期限；
- （十）搬迁期限和搬迁过渡方式、过渡期限；
- （十一）受委托的房屋征收事务所名称；
- （十二）其他事项。

区人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并在房屋征收范围内予以公布，征求被征收人、公有房屋承租人意见。征求意见期限不得少于 30 日。其中，因旧城区改建需要征收房屋的，区人民政府还应当组织由被征收人、公有房屋承租人和律师等公众代表参加的听证会。

第十六条（方案修改和公布）

区人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。

第十七条（征收补偿费用）

征收补偿费用包括用于货币补偿的资金和用于产权调换的房屋。用于货币补偿的资金在房屋征收决定作出前应当足额到位、专户存储、

专款专用。用于产权调换的房屋在交付时应当符合国家质量安全标准和本市住宅交付使用许可要求，并产权清晰、无权利负担。

第十八条（社会稳定风险评估）

房屋征收决定作出前，房屋征收部门应当会同区相关行政管理部门、街道办事处、镇（乡）人民政府，参照本市重大事项社会稳定风险评估的有关规定，进行社会稳定风险评估，并报区人民政府审核。

第十九条（房屋征收决定）

房屋征收决定由区人民政府作出。涉及被征收人、公有房屋承租人50户以上的，应当经区人民政府常务会议讨论决定。

第二十条（征收决定的公告）

区人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。

区人民政府及房屋征收部门应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。

房屋被依法征收的，国有土地使用权同时收回。

第二十一条（旧城区改建征收决定）

因旧城区改建需要征收房屋的，房屋征收部门应当在征收决定作出后，组织被征收人、公有房屋承租人根据征收补偿方案签订附生效条件的补偿协议。在签约期限内达到规定签约比例的，补偿协议生效；在签约期限内未达到规定签约比例的，征收决定终止执行。签约比例由区人民政府规定，但不得低于80%。

第二十二条（征收决定的复议和诉讼）

被征收人、公有房屋承租人对区人民政府作出的房屋征收决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

第三章 补偿

第二十三条（征收补偿协议主体的确定）

房屋征收补偿协议应当由房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人签订。

被征收人、公有房屋承租人以征收决定作出之日合法有效的房地产权证、租用公房凭证、公有非居住房屋租赁合同计户，按户进行补偿。

被征收人以房地产权证所载明的所有人为准，公有房屋承租人以租用公房凭证、公有非居住房屋租赁合同所载明的承租人为准。

第二十四条（评估机构的选定）

被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。

房地产价格评估机构由被征收人、公有房屋承租人协商选定；协商不成的，由房屋征收部门通过组织被征收人、公有房屋承租人按照少数服从多数的原则投票决定，也可以由房屋征收部门或者被征收人、公有房屋承租人采取摇号、抽签等随机方式确定。房屋征收部门应当将确定的房地产价格评估机构予以公告。

房地产价格评估机构应当独立、客观、公正地开展房屋征收评估工作，任何单位和个人不得干预。

第二十五条（房屋征收价值评估）

被征收房屋价值评估应当考虑被征收房屋的区位、用途、建筑结构、新旧程度、建筑面积以及占地面积、土地使用权等因素。

除本市对用于产权调换房屋价格有特别规定外，用于产权调换房屋的市场价值应当由按照第二十四条规定已选定的房地产价格评估机构评估确定。被征收房屋和用于产权调换房屋的价值评估时点为房屋征收决定公告之日。

被征收人、公有房屋承租人或者房屋征收部门对评估结果有异议的，应当自收到评估报告之日起10日内，向房地产价格评估机构申请复核评估。被征收人、公有房屋承租人或者房屋征收部门对房地产价格评估机构的复核结果有异议的，应当自收到复核结果之日起10日内，向市房地产估价师协会组织的房地产估价专家委员会申请鉴定。

第二十六条（征收居住房屋的补偿方式）

征收居住房屋的，被征收人、公有房屋承租人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。

被征收人、公有房屋承租人选择房屋产权调换的，房屋征收部门应当提供用于产权调换的房屋，并与被征收人、公有房屋承租人计算、结清被征收房屋补偿金额与用于产权调换房屋价值的差价。

因旧城区改建征收居住房屋的，作出房屋征收决定的区人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房源，供被征收人、公有房屋承租人选择，并按照房地产市场价结清差价。就近地段的范围，具体由房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人在征收补偿方案征求意见过程中确定。

第二十七条（征收居住房屋的补偿、补贴和奖励）

征收居住房屋的，应当根据不同情况，按照本细则规定给予被征收人、公有房屋承租人以下补偿、补助：

- （一）被征收房屋的房地产市场评估价格；
- （二）价格补贴；
- （三）特定房屋类型的套型面积补贴；
- （四）居住困难户的保障补贴；
- （五）搬迁费和临时安置费。

对按期签约、搬迁的被征收人、公有房屋承租人，房屋征收部门应当给予奖励，具体奖励标准由各区人民政府制定。

第二十八条（征收居住房屋的补偿、补贴计算标准）

被征收居住房屋的补偿金额=评估价格+价格补贴，但本细则有特别规定的，从其规定。

评估价格=被征收房屋的房地产市场评估单价×被征收房屋的建筑面积。被征收房屋的房地产市场评估单价低于评估均价的，按评估均价计算。

评估均价=被征收范围内居住房屋评估总价÷居住房屋总建筑面积。评估均价标准，由房地产价格评估机构在评估后计算得出，由房屋征收部门在征收范围内公布。

价格补贴=评估均价×补贴系数×被征收房屋的建筑面积。补贴系数不超过0.3，具体标准由区人民政府制定。

被征收房屋属于旧式里弄房屋、简屋以及其他非成套独用居住房屋的，被征收房屋的补偿金额增加套型面积补贴。套型面积补贴=评估均价×补贴面积。套型面积补贴按照房屋征收决定作出之日合法有效的房地产权证、租用公房凭证计户补贴，每证补贴面积标准不超过15平方米建筑面积，具体标准由区人民政府制定。

第二十九条（征收执行政府规定租金标准的公有出租居住房屋的补偿、补贴标准）

征收执行政府规定租金标准的公有出租居住房屋，被征收人选择货币补偿的，租赁关系终止，对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格×20%；对公有房屋承租人的补偿金额计算公式为：评估价格×80%+价格补贴，被征收房屋属于旧式里弄房屋、简屋以及其他非成套独用居住房屋的，按照本细则规定增加套型面积补贴。

征收执行政府规定租金标准的公有出租居住房屋，被征收人选择房屋产权调换的，由被征收人负责安置公有房屋承租人，租赁关系继续保持。对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格+价格补贴，被征收房屋属于旧式里弄房屋、简屋以及其他非成套独用居住房屋的，

按照本细则规定增加套型面积补贴。

第三十条（征收执行政府规定租金标准的私有出租居住房屋的补偿、补贴标准）

征收执行政府规定租金标准的私有出租居住房屋，对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 100%；对房屋承租人的补偿按照第二十九条第一款有关公有房屋承租人的补偿规定执行。

第三十一条（居住困难户的优先保障）

按照本市经济适用住房有关住房面积核定规定以及本条第二款规定的折算公式计算后，人均建筑面积不足 22 平方米的居住困难户，增加保障补贴，但已享受过经济适用住房政策的除外。增加的保障补贴可以用于购买产权调换房屋。

折算公式为：被征收居住房屋补偿金额 \div 折算单价 \div 居住困难户人数。

保障补贴=折算单价 \times 居住困难户人数 \times 22 平方米-被征收居住房屋补偿金额。

折算单价由区人民政府公布。

符合经济适用住房政策规定条件的居住困难户，可以优先购买经济适用住房。

第三十二条（优先住房保障的申请和审核）

居住困难的被征收人、公有房屋承租人应当向所在区住房保障机构提出居住困难审核申请，并提供相关证明材料。

区住房保障机构应当按照本细则以及本市经济适用住房的相关规定对居住困难户进行认定，并将经认定符合条件的居住困难户及其人数在征收范围内公示，公示期为15日。公示期内有异议的，由区住房保障机构在15日内进行核查和公布。

第三十三条（征收居住房屋的其他补贴标准）

征收居住房屋，被征收人、公有房屋承租人选择房屋产权调换的，产权调换房屋交付前，房屋征收部门应当支付临时安置费或者提供周转用房。

征收居住房屋造成搬迁的，房屋征收部门应当向被征收人、公有房屋承租人支付搬迁费。

临时安置费和搬迁费的具体标准由区人民政府制定。

第三十四条（征收非居住房屋的补偿）

征收非居住房屋的，被征收人、公有房屋承租人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。

征收非居住房屋的，应当对被征收人、公有房屋承租人给予以下补偿：

- （一）被征收房屋的市场评估价格；
- （二）设备搬迁和安装费用；
- （三）无法恢复使用的设备按重置价结合成新结算的费用；
- （四）停产停业损失补偿。

被征收人、公有房屋承租人在非居住房屋征收过程中涉及发生临

时安置情形的，房屋征收部门应当给予临时安置补偿。

被征收人、公有房屋承租人按期搬迁的，应当给予搬迁奖励。具体奖励标准由区人民政府制定。

第三十五条（停产停业损失补偿）

因征收非居住房屋造成被征收人、公有房屋承租人停产停业损失的补偿标准，由市房屋行政管理部门会同相关行政管理部门根据国家规定和本市实际拟定，报市人民政府批准后执行。

被征收人、公有房屋承租人认为其停产停业损失超过前款规定的补偿标准的，应当向房屋征收部门提供房屋被征收前三年的平均效益、停产停业期限等相关证明材料。房屋征收部门应当委托房地产价格评估机构对停产停业损失进行评估，并按照评估结果予以补偿。被征收人、公有房屋承租人对评估结果有异议的，可以按照本细则第二十五条第三款规定申请复核、鉴定。

第三十六条（征收执行政府规定租金标准的公有出租非居住房屋的补偿标准）

征收执行政府规定租金标准的公有出租非居住房屋，被征收人选择货币补偿的，租赁关系终止，对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 20%，对公有房屋承租人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 80%；被征收人选择房屋产权调换的，由被征收人安置公有房屋承租人，租赁关系继续保持。

第三十七条（征收宗教团体所有的房屋的补偿标准）

征收宗教团体所有的房屋，房屋征收部门应当事先征求宗教事务管理部门的意见，并与宗教团体签订征收补偿协议。

征收由房屋行政管理部门代理经租的宗教团体的房屋，租赁关系终止。征收居住房屋的，补偿方式与标准按照本细则第三十条规定执行。征收非居住房屋的，对被征收人的补偿金额为：评估价格 \times 100%，对房屋承租人的补偿按照第三十六条有关公有房屋承租人的补偿规定执行。

第三十八条（征收依法代管房屋的补偿标准）

征收房屋管理部门依法代管的房屋，房屋征收部门应当与代管人订立征收补偿协议。征收补偿协议应当经公证机构公证，征收房屋有关资料应当向公证机构办理证据保全。补偿方式与标准，按照本细则第三十七条第二款的规定执行。

第三十九条（征收设有抵押权房屋的补偿标准）

征收设有抵押权的房屋，抵押人与抵押权人应当按照国家和本市房地产抵押规定，就抵押权及其所担保债权的处理问题进行协商。

抵押人与抵押权人达成书面协议的，房屋征收部门应当按照协议对被征收人给予补偿。达不成协议，房屋征收部门对被征收人实行货币补偿的，应当将补偿款向公证机构办理提存；对被征收人实行房屋产权调换的，抵押权人可以变更抵押物。

第四十条（订立补偿协议）

房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人依照本细则的规定，

就补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项，订立补偿协议。

被征收人、公有房屋承租人认为房屋征收部门不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除补偿协议的，可以依法申请行政复议或者提起诉讼。

第四十一条（搬迁）

实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。

作出房屋征收决定的区人民政府对被征收人、公有房屋承租人给予补偿后，被征收人、公有房屋承租人应当在补偿协议约定或者补偿决定确定的搬迁期限内完成搬迁。

任何单位和个人不得采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人、公有房屋承租人搬迁。禁止建设单位参与搬迁活动。

第四十二条（补偿决定及复议和诉讼）

房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，由房屋征收部门报区人民政府。区人民政府应当依法按照征收补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。

补偿决定应当公平，包括本细则第四十条第一款规定的有关补偿协议的事项。

对征收居住房屋的补偿争议，应当决定以房屋产权调换或者房屋产权调换与货币补偿相结合的方式进行补偿。对征收非居住房屋的补偿争议，可以决定以房屋产权调换、货币补偿或者房屋产权调换与货币补偿相结合的方式进行补偿。

被征收人、公有房屋承租人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

第四十三条（补偿决定的司法强制执行）

被征收人、公有房屋承租人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的区人民政府依法申请人民法院强制执行。

区人民政府在申请人民法院强制执行前，应当依法书面催告被征收人、公有房屋承租人履行搬迁义务。

申请人民法院强制执行的，区人民政府应当按照规定提交作出补偿决定的有关文件、被申请人的基本情况、并附具补偿金额和专户存储账号、产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料。

第四十四条（居住房屋征收补偿所得的归属和安置义务）

征收居住房屋的，被征收人取得货币补偿款、产权调换房屋后，应当负责安置房屋使用人；公有房屋承租人所得的货币补偿款、产权调换房屋归公有房屋承租人及其共同居住人共有。

第四十五条（补偿结果公开）

房屋征收部门应当依法建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿结

果在房屋征收范围内向被征收人、公有房屋承租人公布。

区审计机关应当加强对征收补偿费用管理和使用情况的监督，并公布审计结果。

第四章 法律责任

第四十六条（政府部门工作人员的责任）

市房屋行政管理等相关行政管理部门、区人民政府及其相关行政管理部门、房屋征收部门的工作人员在房屋征收与补偿工作中不履行本细则规定的职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由所在单位或者上级主管部门责令改正，通报批评；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条（暴力、威胁等方式搬迁的责任）

采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人、公有房屋承租人搬迁，造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第四十八条（非法阻碍依法征收的责任）

采取暴力、威胁等方法阻碍依法进行的房屋征收与补偿工作，构成犯罪的，依法追究刑事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第四十九条（与补偿费用有关违法行为的责任）

贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的，责令改正，追回有关款项，限期退还违法所得，对有关责任单位通报批评、给予警告；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第五十条（评估机构的责任）

房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处5万元以上20万元以下罚款，对房地产估价师并处1万元以上3万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附则

第五十一条（有关用语的含义）

本细则中下列用语的含义：

- （一）被征收人，是指被征收房屋的所有权人。
- （二）公有房屋承租人，是指执行政府规定租金标准、与公有房屋产权人或者管理人建立租赁关系的个人和单位。
- （三）共同居住人，是指作出房屋征收决定时，在被征收房屋处具有常住户口，并实际居住生活一年以上（特殊情况除外），且本市

无其他住房或者虽有其他住房但居住困难的人。

（四）房屋使用人，是指实际占用房屋的单位和个人。

第五十二条（施行日期）

本细则自公布之日起施行。2001 年 10 月 29 日市人民政府令第 111 号发布的《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》、2006 年 7 月 1 日市人民政府令第 61 号发布的《上海市城市房屋拆迁面积标准房屋调换应安置人口认定办法》同时废止。《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，继续沿用原有的规定办理，但区人民政府不得责成有关部门强制拆迁。

关于印发《上海市国有土地上房屋征收评估管理规定》的通知
沪房规范〔2025〕3 号

各区住房保障房屋管理局,市房地产估价师协会,各房地产估价机构,
各有关单位:

现将《上海市国有土地上房屋征收评估管理规定》印发给你们,
请认真贯彻执行。

特此通知。

2025 年 2 月 7 日

上海市国有土地上房屋征收评估管理规定

第一章 总则

第一条（制定依据）

为规范本市国有土地上房屋征收评估活动，维护房屋征收部门、被征收人、公有房屋承租人的合法权益，保证房屋征收评估结果客观公平，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》，以及国家和本市关于房屋征收、房地产估价的有关规定，结合本市实际，制定本规定。

第二条（适用范围）

在本市行政区域范围内国有土地上进行房屋征收评估活动，以及对相关评估结果进行复核评估和鉴定，适用本规定。

第三条（原则）

房地产价格评估机构（以下简称估价机构）、注册房地产估价师、房地产价格评估专家委员会（以下简称估价专家委员会）成员应当独立、客观、公正地开展房屋征收评估、鉴定工作，并对出具的评估、鉴定意见负责。

任何单位和个人不得干预房屋征收评估、鉴定活动。与房屋征收部门、被征收人、公有房屋承租人有利害关系的，应当回避。

第四条（管理部门）

上海市房屋管理局负责本市国有土地上房屋征收评估活动的监督管理。区住房保障和房屋管理局（以下简称区住房保障房屋管理局）负责所辖区域范围内国有土地上房屋征收评估活动的监督管理。

第五条（估价专家委员会）

上海市房地产估价师协会（以下简称市估价师协会）组建估价专家委员会。估价专家委员会由房地产估价师以及价格、房地产、土地、城市规划、法律、造价等方面的专家组成，负责评估技术指导，对专家队伍进行管理，对房地产评估报告组织专家组进行鉴定。

第六条（资格条件）

从事房屋征收评估的估价机构，应当具有估价机构一级、二级、三级备案等级，但三级备案在暂定期内的除外。

估价机构应当具有与房屋征收评估项目工作量相适应的足够数量的注册房地产估价师和辅助人员。

第七条（估价机构数量）

同一征收项目的房屋征收评估工作，原则上由一家估价机构承担。房屋征收范围较大的，可以由两家或者两家以上估价机构共同承担。

第二章 估价机构的确定

第八条（项目发布）

房屋征收决定公告公布后或者旧城区改建房屋征收范围内的被征收人、公有房屋承租人的改建意愿的同意比例达到90%以上的，房屋征收部门应当将房屋征收评估项目在市估价师协会网站上发布。发布内容应当包含房屋征收评估项目名称、四至范围、征收房屋大致户数及建筑面积，完成评估时限、需要估价机构数量、估价机构拥有注册房地产估价师数量，以及估价机构报名的起止时间、地点、联系方

式和应当提交的资料等，报名起止时间应当不少于3个工作日。

第九条（估价机构报名）

房屋征收部门应当向自愿报名的估价机构出具回执，并将经审核符合条件的估价机构名单在房屋征收范围内张贴公示。对于经审核不符合条件的估价机构，应当书面告知并说明原因。

第十条（估价机构确定）

房屋征收部门组织被征收人、公有房屋承租人在5个工作日内，在张贴公示的估价机构名单中协商选定估价机构。

协商不成的，房屋征收部门应当组织被征收人、公有房屋承租人在张贴公示的估价机构名单中进行投票，按照简单多数的原则，以得票数多少的顺位确定估价机构，也可以采取摇号、抽签等随机方式确定估价机构。

房屋征收部门应当将确定的估价机构名单在房屋征收范围内和市估价师协会网站上予以公告。

估价机构的确定，房屋征收部门可以邀请公证机关对估价机构的确定过程和结果进行公证。

区住房保障房屋管理局在估价机构确定过程中，可以邀请区监察部门、街道办事处等共同监督。

第十一条（禁止行为）

估价机构不得采取迎合房屋征收部门、被征收人、公有房屋承租人不当要求、虚假宣传、恶意低收费等不正当手段承揽房屋征收评估

业务。

估价机构不得转让或者变相转让受托的房屋征收评估业务。

第三章 评估工作的开展

第十二条（评估委托）

估价机构确定后，由房屋征收部门作为委托人，向估价机构出具房屋征收评估委托书，并与其签订房屋征收评估委托合同。

房屋征收评估委托书应当载明委托人的名称、受托估价机构的名称、评估目的、评估对象范围、评估要求以及委托日期等内容。

房屋征收评估委托合同应当载明下列事项：

- （一）委托人和估价机构的基本情况；
- （二）负责本评估项目的注册房地产估价师；
- （三）评估目的、评估对象、评估时点等评估基本事项；
- （四）委托人应当提供的评估所需资料；
- （五）评估过程中双方的权利和义务；
- （六）评估费用及收取方式；
- （七）评估报告交付时间、方式；
- （八）违约责任；
- （九）解决争议的方法；
- （十）其他需要载明的事项。

第十三条（房屋调查结果的提供）

房屋征收评估前，房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权

属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，明确评估对象。评估对象的设定应当全面、客观，准确、真实。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人、公有房屋承租人公布。

房屋征收部门应当向受托的估价机构提供征收范围内经公布的房屋调查结果，包括已经登记的房屋情况和未经登记建筑物、构筑物的认定、处理结果情况。

第十四条（房屋性质、用途和建筑面积认定原则）

对于已经登记的房屋，其性质、用途和建筑面积，一般以房地产权证书和房地产登记簿的记载为准；房地产权证书与房地产登记簿的记载不一致的，除有证据证明房地产登记簿确有错误外，以房地产登记簿为准。

对于未经登记的建筑物和构筑物，由区人民政府组织有关部门进行调查、认定和处理。

对于落政房屋、公有住房、代管房产等房屋的性质、用途、建筑面积的认定，按照相关规定处理。

第十五条（制定评估工作方案与协调）

房屋征收评估委托合同签订后，估价机构应当制定评估工作方案，并送房屋征收部门备案。

同一征收项目由两家或者两家以上估价机构承担的，应当共同协商确定一家估价机构为牵头单位；协商不成的，由房屋征收部门指定。牵头单位确定后应当在市估价师协会网站上公告。牵头单位应当组织

相关估价机构就评估对象、评估时点、价值内涵、评估依据、评估假设、评估原则、评估技术路线、评估方法、重要参数选取、评估结果确定方式等进行沟通，统一评估标准和评估工作方案。相关估价机构应当按照统一的评估标准和评估工作方案开展评估。

第十六条（现场查勘）

估价机构应当指派与评估项目工作量相适应的足够数量的注册房地产估价师和辅助人员对被征收房屋进行实地查勘，调查被征收房屋状况，拍摄反映被征收房屋内外部状况的照片等影像资料，做好实地查勘记录，并妥善保管。房屋征收部门、被征收人、公有房屋承租人和注册房地产估价师应当在实地查勘记录上签字或者盖章确认。

在房屋征收决定公告公布前，对旧城区改建房屋征收范围内同意改建的被征收人、公有房屋承租人，按照前款规定进行实地查勘。

被征收人、公有房屋承租人应当协助注册房地产估价师对被征收房屋进行实地查勘，提供或者协助搜集被征收房屋价值评估所必需的情况和资料。

估价机构应当将指派的注册房地产估价师及辅助人员的名单报市估价师协会备案。

第十七条（不配合评估的处理）

被征收人、公有房屋承租人拒绝在实地查勘记录上签字或者盖章的，房屋征收部门应当请无利害关系的第三人见证，估价机构应当在评估报告中说明有关情况。

在房屋征收评估过程中，房屋征收部门或者被征收人、公有房屋承租人不配合、不提供相关资料的，估价机构应当在评估报告中说明有关情况。

被征收人、公有房屋承租人不提供资料、拒绝估价人员实地查勘，致使房屋评估无法进行的，估价机构可参照被征收房屋同区域、同建筑类型的房屋进行评估。

第十八条（评估目的）

被征收房屋价值评估目的应当表述为“为房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人确定被征收房屋价值的补偿提供依据，评估被征收房屋的价值”。

用于产权调换房屋价值评估目的应当表述为“为房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人计算被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价提供依据，评估用于产权调换房屋的价值”。

第十九条（评估时点）

被征收房屋价值和用于产权调换房屋价值评估时点为房屋征收决定公告之日。

第二十条（价值定义）

被征收房屋价值是指被征收房屋及其占用范围内的土地使用权在正常交易情况下，由熟悉情况的交易双方以公平交易方式在评估时点自愿进行交易的金额，但不考虑被征收房屋租赁、抵押、查封等因素的影响。

前款不考虑租赁因素的影响,是指评估被征收房屋无租约限制的价值;不考虑抵押、查封因素的影响,是指评估价值中不扣除被征收房屋已抵押担保的债权数额、拖欠的建设工程价款和其他法定优先受偿款。

第二十一条 (产权调换房屋价格确定)

除本市对用于产权调换房屋价格有特别规定外,应当由按照本规定第十条规定已确定的估价机构评估确定用于产权调换房屋的市场价值。

第二十二条 (评估方法)

注册房地产估价师应当根据评估对象和当地房地产市场状况,对市场法、收益法、成本法、假设开发法等评估方法进行适用性分析后,选用其中一种或者多种方法对被征收房屋价值进行评估。

被征收房屋的类似房地产有交易的,应当选用市场法评估;被征收房屋或者其类似房地产有经济收益的,应当选用收益法评估;被征收房屋是在建工程的,应当选用假设开发法评估。

前款被征收房屋的类似房地产是指与被征收房屋的区位、用途、权利性质、档次、新旧程度、规模、建筑结构、占地面积等相同或者相似的房地产。

被征收房屋类似房地产的市场价格是指被征收房屋的类似房地产在评估时点的平均交易价格。确定被征收房屋类似房地产的市场价格,应当剔除偶然的和不正常的因素。

有条件同时选用两种以上评估方法评估的，应当选用两种以上评估方法评估，并对各种评估方法的测算结果进行校核和比较分析后，合理确定评估结果。

第二十三条（评估考虑因素）

被征收房屋价值评估应当考虑被征收房屋的区位、用途、建筑结构、新旧程度、建筑面积以及占地面积、土地使用权等影响被征收房屋价值的因素。

第二十四条（其他补偿的评估）

被征收房屋室内装饰装修价值，以及机器设备、物资等搬迁和安装费用等的补偿，由房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人协商确定；协商不成的，可以委托估价机构通过评估确定。

无法恢复使用设备价值的补偿，或者停产停业损失补偿超过规定标准的，应当委托估价机构通过评估确定。

前两款需要委托估价机构通过评估确定的，房屋征收部门应当与估价机构签订委托合同。

按照本条第三款评估的，估价机构可以出具分项的评估报告，分项评估报告的结果应当纳入评估报告。

第二十五条（评估结果计价单位）

房屋征收评估价值应当以人民币为计价的货币单位，精确到元。

第二十六条（评估技术标准）

估价机构应当按照《房地产估价规范》及本市国有土地上房屋征

收评估技术规范的有关规定，进行房屋征收评估。

第二十七条（评估成果用途）

房屋征收评估报告只作为房屋征收补偿的依据，不得用作其他用途。

第四章 评估报告和异议处理

第二十八条（公示及咨询）

估价机构应当按照委托合同的约定，向房屋征收部门提供分户的初步评估结果。分户的初步评估结果应当包括评估对象的构成及其基本情况和评估价值。房屋征收部门应当将分户的初步评估结果在征收范围内向被征收人、公有房屋承租人公示，公示时间不少于7日。

公示期间，估价机构应当安排注册房地产估价师对分户的初步评估结果现场解释。存在错误的，估价机构应当修正。

第二十九条（评估报告）

分户初步评估结果公示期满后，估价机构应当向房屋征收部门提供委托评估范围内被征收房屋的整体评估报告和分户评估报告。房屋征收部门应当向被征收人、公有房屋承租人转交分户评估报告。

分户的初步评估结果、整体评估报告和分户评估报告应当由负责房屋征收评估项目的两名以上注册房地产估价师签字，并加盖估价机构公章。不得以印章代替签字。

被征收人、公有房屋承租人或者房屋征收部门对评估报告有疑问的，出具评估报告的估价机构应当向其作出解释和说明。

第三十条（报告备案与资料归档）

本市逐步实行评估报告网上备案，并纳入房地产市场信息系统。
评估报告备案管理办法另行制定。

房屋征收评估业务完成后，估价机构应当将评估报告及相关资料立卷、归档保管。

第三十一条（复核评估与鉴定申请）

被征收人、公有房屋承租人或者房屋征收部门对评估结果有异议的，应当自收到评估报告之日起10日内，向出具评估报告的估价机构提出书面复核评估申请，并指出评估报告存在的问题。

估价机构应当自收到书面复核评估申请之日起10日内对评估结果进行复核。复核后，改变原评估结果的，应当收回原评估报告，重新出具评估报告；评估结果没有改变的，应当书面告知复核评估申请人。

被征收人、公有房屋承租人或者房屋征收部门对估价机构的复核结果有异议的，应当自收到复核结果之日起10日内，向估价专家委员会申请鉴定。

房屋征收部门在报请区人民政府作出补偿决定前，应当征询被征收人、公有房屋承租人对评估报告或者复核结果是否有异议；有异议的，房屋征收部门应当向估价专家委员会申请鉴定，并将鉴定结果作为报请的材料。

区人民政府在申请人民法院强制执行前，评估报告或者复核结果

未经估价专家委员会鉴定的，房屋征收部门应当向估价专家委员会申请鉴定，并将鉴定结果作为申请的依据。

第三十二条（专家鉴定）

估价专家委员会应当选派专家组成专家组进行鉴定。专家组成员为3人以上单数，其中房地产估价师不得少于二分之一。

估价专家委员会应当自收到鉴定申请之日起10日内，对申请鉴定评估报告的评估程序、评估依据、评估假设、评估技术路线、评估方法选用、参数选取、评估结果确定方式等评估技术问题进行审核，出具书面鉴定意见。

经估价专家委员会鉴定，评估报告合法、规范、合理的，应当维持评估报告；评估报告存在不合法或者不规范或者不合理的，出具评估报告的估价机构应当改正，重新出具评估报告。

第三十三条（协助鉴定）

房屋征收评估鉴定过程中，估价机构应当按照估价专家委员会要求，及时提交评估报告及相关材料，并就鉴定涉及的评估相关事宜进行说明。需要对被征收房屋进行实地查勘和调查的，有关单位和个人应当协助。

第三十四条（评估和鉴定收费）

房屋征收评估费用由委托人承担。复核评估不收费。

鉴定费用由申请人承担。但鉴定改变原评估结果的，鉴定费用由估价机构承担。

房屋征收评估、鉴定费用；房屋室内装饰装修价值，机器设备、物资等搬迁与安装费用，无法恢复使用设备价值，停产停业损失等补偿的评估费用，以及房屋征收预评估、其他目的评估与咨询等评估费用或者咨询费用，由委托人与估价机构协商确定。

对征收决定终止执行的项目，应当按照评估委托合同，费用按实结算。

第五章 其他目的的评估和咨询

第三十五条（房屋征收预评估）

房屋征收决定作出前，相关部门可以委托估价机构开展房屋征收预评估。房屋征收预评估包括：拟征收范围内的人员及被征收房屋基本情况摸底调查，预估被征收房屋市场价值、产权调换房屋价值等。

房屋征收预评估中的被征收房屋摸底调查不能替代本规定第十三条第一款房屋调查登记工作；预评估报告不能替代被征收房屋的分户初步评估报告、整体评估报告和分户报告。

第三十六条（其他目的评估与咨询）

估价机构可以接受房屋征收部门和其他相关部门的委托，进行房屋调查登记、开展区片类似房地产市场价格评估、参与社会稳定风险评估以及房屋征收核实等工作。

估价机构可运用计算机信息系统，结合评估项目实际，使用批量评估技术进行区片类似房地产市场价格评估和房产税税基评估。

第六章 法律责任

第三十七条（估价机构的责任）

估价机构或者注册房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对估价机构并处5万元以上20万元以下罚款，对注册房地产估价师并处1万元以上3万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十八条（其他违法违规行为）

估价机构或者注册房地产估价师有下列行为之一的，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》《房地产估价机构管理办法》《注册房地产估价师管理办法》规定处罚：

- （一）转让或者变相转让受托的房屋征收评估业务的；
- （二）分户的初步评估结果、整体评估报告和分户评估报告存在未经两名以上注册房地产估价师签字、未加盖估价机构公章、以印章代替签字等违反规定的；
- （三）违反房地产估价规范的；
- （四）采取迎合征收当事人不当要求、虚假宣传、恶意低收费等不正当手段承揽房屋征收评估业务的；
- （五）除法律、法规另有规定外，未经委托人书面同意，对外提供评估活动中获知的当事人的商业秘密和业务资料的；
- （六）在房屋征收评估过程中，索贿、受贿或者谋取合同约定费

用外其他利益的；

（七）法律、法规、规章禁止的其他行为。

第七章 附则

第三十九条（交易登记资料查阅）

市和各区房地产交易中心应当为估价机构查阅房地产交易登记资料提供便利。

第四十条（施行时间）

本规定自 2025 年 2 月 8 日起施行，有效期至 2029 年 12 月 31 日止。沪房规范〔2018〕5 号文、沪房规范〔2022〕4 号文同时废止。

二、新闻资讯

服务城市更新 | 百年里弄“蝶变” 上海银行金融服务点亮老城新生

2025-04-14 来源北方网

上海外滩历史风貌保护区成片旧改项目正在加速落地。在上海银行的金融助力下，黄浦区 149 街坊百年里弄的石库门映上新晨光，首批 58 户居民手捧征收补偿存单笑逐颜开。

作为市属金融国企，上海银行正以专业与温度，让老城记忆在新时代焕发新活力。

【外滩旧改项目迎来“金融及时雨”】

“真不敢想，老了还能住上带电梯的新房！”黄浦 149 街坊旧改征收办公室内，首批 58 户居民喜领征收补偿存单，脸上洋溢着幸福。这片饱经岁月的百年里弄，就此开启全新旅程，百余户家庭的美好生活近在眼前。

“两旧一村”改造，乃是上海民心工程的关键。外滩，作为上海的璀璨名片，部分区域却面临基础设施老化、居住环境亟待改善的困境。

近日，上海银行浦西分行犹如一场“及时雨”，以联合牵头行身份参与黄浦区 149、151、186、187 及 188 街坊（一期）旧区改建项目银团贷款，成功实现首笔投放。贷款将专款专用，助力外滩区域旧

城改造与居民安置，标志着上海银行在支持城市更新、服务民生工程方面又前进了一步。

【“1+1+N”定制服务暖人心】

作为上海首批试点的城市更新单元，外滩改造承载着改善居民居住条件、重塑城市空间格局的双重使命，对赋能地区产业结构调整、促进区域经济发展具有重要作用。

上海银行积极响应“十四五”城市更新规划，主动出击，为项目输送长期稳定的资金“血液”。凭借银团贷款专业优势，携手项目主体企业与其他参贷银行，总分支行齐心协力，精准对接项目全周期资金需求，巧妙设计授信方案，实现资金高效配置与快速审批放款。

除此之外，上海银行黄浦支行辖下网点组建精英服务团队，推行“1+1+N”特色服务模式，即每位居民配备一名专属对接人、一份定制服务方案、多个备用服务预案。针对居民们五花八门的资金规划，如“换郊区大房子”“存养老钱”等，定制专属“安置资金管理方案”，涵盖短期理财、中长期存款、置业贷款等全方位金融服务。

随着外滩历史风貌保护区成片旧改项目加速推进，上海银行尽显金融主力军担当，以实际行动助力上海打造“人民城市”典范。展望未来，上海银行将将以更高站位、更优服务，不断深耕城市更新领域，为上海高质量发展贡献更多金融智慧。

浦东城市更新探索“外围优先”

2025-04-08 来源央广网

当上海市中心区块焕新如火如荼，黄浦、徐汇陆续腾出宝贵土地时，浦东的城市更新正在走一条“外围优先”的路径。

清明前夕，正在推进城中村改造的新场镇项目集体土地部分完成全部签约，5个地块实现清盘。加上此前结束的国有土地居民签约，意味着新场镇“城中村”改造项目签约工作已全部完成。

记者从浦东方面获悉，年初，浦东确定启动的10个城市更新项目，总投资达到238亿元。其中涉及的城中村改造项目正陆续推进，包括合庆老集镇南社区、航头航南社区航东鹤鸣村和书院桃园村等。今年的浦东城中村改造，被市场认为是近年来浦东最大规模的一次人口动迁。这样的改造，不仅将让数万浦东居民实现居住环境的提升，也将为城市的下一步发展留出足够空间。

改造同时呈现新发展气象

今年是浦东开发开放的第35年，浦东大幅城郊区域面临着风貌改造和土地更高效利用的双重任务。

以合庆地区为例，过去属于城市“边缘地区”，产业以重工业和农业为主。近年来，随着张江科学城建设和东方枢纽建设双重契机的到来，与二者毗邻的合庆镇成为承接现代产业的发展重心。合庆镇也顺势提出推进“南城北产现代城镇”建设的目标，狠抓城镇面貌改善。

去年一年，合庆镇一共完成合庆南社区、川沙北社区配套地块，以及张江医疗器械产业园13号、17号共13幅地块征收，有655产居民签约。今年，除了继续完成这些地块的征收签约工作外，推进城中村项目也成为合庆镇的工作重点。

据介绍，合庆老集镇城中村改造项目位于东川公路两侧及南社区凌空路以西，总面积约1600亩，涉及庆丰村、庆星村、红星村等7个村居及居民1500余户。此次改造将一定程度上打破合庆地区固有的南北发展瓶颈，释放产业用地空间，为镇域经济注入新动能。此外，随着沪通铁路上海北至四团段（不含上海东站）及陆家浜联络线工程环境影响线（合庆段）项目的清障工作和建设工作快速推进，铁路运输网络也将进一步完善，助力合庆融入上海东部沿海运输体系。

今年航头镇改造区域集中在镇域南部，涉及鹤鸣村、航东村、果园村及航头居委的700余亩土地。土地腾出后，区域将通过优化用地布局，新增公共服务设施与多样化住宅供给，打造“产城融合、职住平衡”的现代化城镇样板。

书院镇项目位于新港老集镇的桃源村，占地858亩，覆盖桃园村、洼港村、新欣居委3个村居，约491户居民。项目下一步将传承书院历史文化，结合自然资源禀赋，打造宜业、宜游、宜居的产城融合社区，提升居民生活品质。

记者了解到，目前像合庆老集镇这样的城中村整体改造项目，浦东已累计完成认定23个。仅2022年以来认定的整体改造城中村项目

就有8个。此外，还有一些需要拔点和整治提升的城中村区域也在陆续进入改造阶段。截至2024年底，计划改造涉及的7万余户中，已有3.1万户受益，今年，将再新增受益居民1.5万户，意味着浦东大规模的旧改动迁进入集中行动期。

平衡保护开发改造多重关系

与合庆等区域不同，新场的改造因需平衡改造、保护、开发等多个方面，情况更加复杂。

记者了解到，新场古镇目前是上海唯一入选联合申遗项目的历史遗迹。古镇范围内不少上世纪六七十年代的房子，由于长期缺乏维修，墙体开裂、墙面剥落的问题日益严重。本次改造工程部分位于新场古镇遗产区和缓冲区，需要通过“城中村”改造与历史风貌保护相结合、与老旧房屋改造相结合、与乡村旅游振兴相结合，尽快实现区域内亟待改善居住条件的村（居）民从老旧平房到新建楼房的居住条件彻底改善。

去年11月，新场镇成立征收临时党委和7个临时党支部，动员170余名骨干力量投身一线后，改造项目全面提速。截至今年3月30日，浦东新区新场镇城中村改造项目集土部分签约全面完成，5个地块实现清盘。

北大居民区的朝阳一村是位于新场古镇老街的北部一处老旧社区，绝大多数居民都对改造十分欢迎。但年逾80岁的老王夫妇俩却感到很为难，一方面担心自己的身体经不起搬迁的折腾，同时，患有

精神疾病的一对子女也可能会无法适应新环境。得知老人的困难，居委迅速组建了一支“爱心助迁团队”，并联合征收事务所上门服务，为老人详细解释了征收补偿方案和多种选择。老人最终选择了货币补偿安置。按照老人要方便买菜，不能离古镇太远的意愿，团队联系老人的侄子，陪同多处看房，找到满意的房子后，团队还进一步协助老人完成过户。

记者了解到，之所以新场多个地块能按时完成甚至提前完成100%签约，与数字化手段的使用也有直接关系。就在签约期间，相关部门为项目专心打造的“开新数智”系统正式上线，为签约工作注入“数字动力”。该系统构建“一户一档一坐标”三维立体数据库，高精度还原建筑肌理、产权边界及周边环境，并叠加户主信息、补偿方案等数据，形成可交互的征收全息档案。

管理人员通过三维模型快速定位争议房屋，精准掌握权属关系和补偿方案。针对“一房多户”等复杂产权问题，系统还推出单幢房屋多户映射功能，推动城中村管理从“经验决策”向“数据决策”转变。通过定向宣导、定点服务、定位分工、定时发布、定制举措的“五定配套”机制，签约工作高效推进，为项目全面清盘奠定坚实基础。

目前，改造点位的开发建设定位也已基本明确。其中有以“新场教育高地·人文菁英新社区”为定位的居住社区；以“沪上江南原乡里·人文锋尚新领地”为定位的综合社区；以“新场TOD客厅·城市产服新坐标”为定位，结合轨道交通站点打造的活力社区；还有针对

不成套居住房屋且零星分布在成套公房住宅小区专门打造的“古镇服务节点·文化体验新空间”。

三、实务研究

浅析不动产继承纠纷诉讼时效 ——以黄浦区一私房征收案例为例

秦志刚律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海华夏汇鸿律师事务所合伙人

【案情介绍】

上海市黄浦区梦花街某房屋性质为私房，系周某夫妇于1949年结婚后购买的产权房，购买后长期未办理产权登记，且周某妻子于1970年过世。周某夫妇共生育四个子女，分别是周某萍、周某芳、周某娟和周某民。受时代政策影响，1993年周某到黄浦区南市区房屋管理部门办理产权登记，且登记在周某名下。1999年12月27日周某民通过第三方为父亲办理代书遗嘱，1999年12月28日周某过世。2000年周某民通过代书遗嘱在上海市某公证处办理了继承公证，一个月后，凭借继承公证在黄浦区房地产交易中心办理了产权变更登记，登记在周某民名下。2018年周某民因病过世，其配偶张某和独生女周某怡并未申请变更产权登记。2021年9月，该房屋被黄浦区人民政府列入征收范围。征收部门以该房屋产权人的继承人张某和周某怡作为被征收人，与其签订了《上海市国有土地上房屋征收安置补偿协议》和结算清单。2022年1月，周某民的兄弟姐妹

周某萍、周某芳、周某娟三人起诉周某怡和张某，称周某民继承系争房屋时，所依据的代书遗嘱不符合遗嘱法定要件，代书人未在遗嘱同页签字。且办理继承公证时，其他继承人也未签字表示放弃继承。现诉诸法院，要求依法继承梦花街房屋产权，并分得系争房屋全部征收补偿利益的3/4。

【提出问题】

原告诉讼请求权基础是继承法律关系还是物权法律关系？本案是否适用诉讼时效？

【原告角度】

从原告的角度分析，本案的性质应当属于物权确权以及共有物分割纠纷，且物权请求不适用诉讼时效，法院应当依法支持原告诉讼请求。具体的事实和理由如下。

（一）继承权是取得所有权的前提和基础，而遗产所有权是继承权实现的自然结果。根据《民法典》第二百三十条“因继承取得物权的，自继承开始时发生效力。”以及《民法典》第一千一百二十四条“继承开始后，继承人放弃继承的，应当在遗产处理前，以书面形式作出放弃继承的表示；没有表示的，视为接受继承。”继承人只要不放弃继承，继承权转化为所有权，被继承人的遗产从继承开始时即转归继承人共同所有

[参见许裕华：《浅谈继承权何时转化为所有权》，载《人民司法》1990年第2期]。因此，继承人只要接受继承，继承权就已经实现，不存在被侵害的可能，被侵害的是继承人的所有权。本案中周某民通过违法途径将共有财产变更至自己名下，属于侵犯了原告的物权，现要求对共有不动产进行确权或者要求返还。符合法律规定。

（二）关于诉讼时效的理解和适用。首先，继承纠纷诉讼时效按照《民法典》总则第一百八十八条规定“向人民法院请求保护民事权利的诉讼时效期间为三年。法律另有规定的，依照其规定。”但继承纠纷一般是指享有继承权的自然人身份有争议或者说继承人中是否存在丧失继承权是否存在继承人以外的可分得遗产的自然人等情形。本案对继承人身份并无异议，仅对遗产分割存在争议。其次，物权请求权不适用诉讼时效。根据《民法典》第一百九十六条：“下列请求权不适用诉讼时效的规定：（一）请求停止侵害、排除妨碍、消除危险；（二）不动产物权和登记的动产物权的权利人请求返还财产；（三）……。”以及2007年上海市高级人民法院民一庭专门就民事审判适用《物权法》〈已随民法典施行而废止〉总则及所有权部分的相关问题，对物权保护的五种请求权是否适用诉讼时效提出了指导性意见。该指导意见认为，物权法请求权，大致可分为三种情形：一为确认物权归属和内容的物权确认请求权；二为基于物权行使的物权请求权，包括返还原物请求权排除妨害或消除危险请求权等；三为对损害物权的侵权请求权，即损害赔偿请求权。

对上述请求权能否适用诉讼时效，物权法没有明确规定。通说认为，物权确认请求权不适用诉讼时效，损害赔偿请求权则适用二年的诉讼时效。因此，本案属于物权请求权，不应当适用诉讼时效。

【被告角度】

从被告角度分析，本案的性质应当属于继承纠纷，且适用诉讼时效，原告的诉讼请求应被依法驳回。

（一）遗产是被继承人的财产在其死亡之后至遗产处理完毕之前的特殊状态，继承人对遗产的权利为继承权。根据《民法典继承编司法解释（一）》第35条规定：“继承人放弃继承的意思表示，应当在继承开始后、遗产分割前作出。遗产分割后表示放弃的不再是继承权，而是所有权。”因此，继承开始后遗产分割前，围绕遗产发生的法律关系是继承法律关系，而非所有权法律关系。最高法对《民法典》第二百三十条和第一千一百二十四条的解释为：“继承开始后，数个继承人依法取得了被继承人遗产的共有权，但该共有权因各继承人对其可继承的份额和内容都未明确，也不能单独支配该遗产份额，故并未实际取得该遗产份额的所有权。”[参见最高人民法院中国应用法学研究所编：《人民法院案例选》2012年第3辑，人民法院出版社2012年版，第135-138页。]即被继承人去世后其生前遗留的物权、债权、知识产权、股权和虚拟财产等权利主体缺失，而新的权利主体又尚未确定。此时，继承人并不能

直接行使上述财产所有权，而只能以最终取得遗产的目的和管理的必要性支配这些一般财产权利，继承人享有的这个权利就是继承权。探讨案例中，原告诉请的基础为继承法律关系，获得遗产的权利被侵害，故本案的法律关系仍为继承纠纷。

（二）继承恢复请求权的理解与适用。继承诉讼时效在民法上又称继承回复请求权的诉讼时效。我国法律虽未明确规定继承回复请求权，但自侵权责任法施行后，理论与实践均认可继承权可以成为受侵权责任法保护的法益。在司法实践中，法官经常继承回复请求权理论判案裁决，比如（2022）鲁02民终5514号：“继承回复请求权是指当合法继承人发现自己的继承权受到他人以继承的名义侵害时，所享有的请求确认其继承权并返还遗产的权利。”因此，继承恢复请求权在理论和实践中均具有重要意义。提起继承恢复请求权诉讼的只能是依法实际取得和享有遗产继承权的人，法院将此类原被告人之间的纠纷称为继承纠纷[参见房绍坤、郭明瑞、唐广良著《民法原理》，法律出版社，第602页]。因此，继承回复请求权纠纷属于继承纠纷，当然适用《民法典》中关于诉讼时效的一般规定。

【结论】

（一）观点分歧总结。根据法律规定以及实践理论，通说认为：物权不适用诉讼时效而继承权适用诉讼时效。《民法典》中关于继承物权取得

的规定和继承权行使等相关规定存在解读冲突。一种理解为继承人自继承开始享有遗产所有权，涉及遗产确权及分割纠纷均属于物权纠纷；一种理解为继承人自继承开始至遗产分割前享有遗产继承权，涉及遗产确权及分割纠纷均属于继承纠纷；而遗产分割后，继承人享有遗产所有权，若有纠纷适用物权纠纷。

（二）法条竞合关系。有一种观点认为遗产继承权和遗产所有权是并存的状态，在适用时，存在法条竞合关系[林秀雄：《继承法讲义》（修订七版），元照出版公司2017年版，第60-63页。]法条竞合是指，在民事法律关系中，一个民事法律行为同时违反数个具有包容或交叉关系的条文时，受害人依法可以选择适用其中一个法条维护自己的合法权益。法条竞合是一种立法现象，在整个法律体系中也普遍地存在，比如违约责任和侵权责任竞合。而本文引用案例中，基于原告方的诉讼请求以及所依据的事实和理由，均是基于继承法律关系。

旧住房更新有关的行政调解和决定程序法律实务

作者张鸽律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海普世万联律师事务所律师

【引言】

上海律协2025年“房屋征收补偿争议解决”实务培训，张鸽律师做了《旧住房更新有关的行政调解和行政决定程序》的主题讲座，本文根据此次培训课程撰写而成。

对于采取拆除重建或成套改造方式进行旧住房更新的项目，《上海市城市更新条例》（下称《更新条例》）提出“行政调解 + 行政决定 + 司法强制执行”的操作模式，随着旧住房更新工作的推进，出现了一些个案未签约的复杂情况，为避免更新程序陷于僵局，《上海市旧住房更新有关行政调解和决定的若干规定》（下称《规定》）应运而生，以保障旧住房更新项目依法继续推进，改善群众的居住状况。但据笔者不完全了解，上海目前作出行政决定的案例，屈指可数，暂未了解到申请法院强制执行的案例。各区尚处于探索阶段，政府慎重作出行政决定，法院对于该行政决定是否具有强制执行力尚处于研判阶段，本文将围绕该话题展开讨论。

一、城市更新的大背景

旧住房更新处于城市更新的大背景之下，我们先了解一下2025年两会及国家、上海市政府工作报告，关于城市更新及旧住房改造的最新政策。

（一）2025年的两会及政府工作报告精神

1、2025年两会最新消息

3月9日下午3时，住房和城乡建设部部长倪虹在民生主题记者会回答记者提问时表示，城市更新是城镇化发展的必然过程。实施城市更新，是党中央作出的一项重大战略部署。抓好这项工作，目的就是要推动城市高质量发展，让城市更宜居、更韧性、更智慧，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

2、2025年国家政府工作报告中的相关内容

2025年国家政府工作报告中提到，持续推进城市更新和城镇老旧小区改造，统筹城市低效用地再开发，加快健全城市防洪排涝体系，加强燃气、给排水、热力、地下管廊等建设和协同管理。发展数字化、智能化基础设施，完善无障碍适老化配套设施，提升社区综合服务功能，打造宜居、韧性、智慧城市。

3、2025年的上海市政府工作报告的相关内容

2025年的上海市政府工作报告提到，加快城市更新步伐。深入探索可持续的城市更新模式，完善成本管控机制，优化老旧建筑更新标准。加快推进“两旧一村”改造，全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造，完成31万平方米小梁薄板房屋等不成套旧住房改造，启动25个城中村改

造项目。实施商务楼宇更新提升行动，推进市政基础设施更新改造，推动桃浦、北外滩、杨浦滨江等区域转型发展，加快外滩“第二立面”、衡复风貌区等区域整体更新。

（二）上海市城市更新的业绩与展望

1、过去业绩

2025年的上海市政府工作报告提到，城市更新加力推进，完成13.6万平方米中心城区零星二级旧里以下房屋改造、31.1万平方米小梁薄板房屋等不成套旧住房改造，大力推进无卫生设施旧住房改造。提速推进城中村改造，新启动21个改造项目，是计划任务的2.1倍。加快老旧工业区、商业商务区更新改造，推进外滩“第二立面”等一批区域更新项目，“三师”负责制等配套政策进一步完善。完成“上海2035”城市总体规划五年实施评估。

2、未来展望

《上海市人民政府关于印发〈上海市深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划实施方案〉的通知》提到：全面推进城市更新，到2025年底，全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造；到2026年底，全面启动城中村整体改造项目；到2027年底，全面完成小梁薄板房屋改造工作。

二、《规定》的主要内容

（一）《规定》的适用范围

以拆除重建或者成套改造方式，对公有旧住房以及与公有旧住房同属更新范围的私有房屋实施更新的项目。

1、拆除重建类：对于建筑结构差、年久失修、功能不全、存在安全隐患且无修缮价值的公有旧住房，经房屋管理部门组织评估，需要采用拆除重建方式进行更新。比如静安区蕃瓜弄小区（拆除重建）改造项目、杨浦区凤南一村旧住房更新项目。拆除重建类项目的启动，一般需要如下程序：（1）拆除重建方案应当充分征求公房承租人意见，并报房屋管理部门同意。（2）公房产权单位应当与公房承租人签订更新协议，并明确合理的回搬或者补偿安置方案；（3）项目更新范围内80% 以上的同意，启动旧住房更新。

2、成套改造类：对于建筑结构差、功能不全（如厨房、卫生间不独用）的公有旧住房，确需保留并采取成套改造方式进行更新。如曹杨一村改造项目。成套改造类项目的启动，一般需要如下程序：（1）经房屋管理部门组织评估需要调整使用权和使用部位的。（2）调整方案应当充分征求公房承租人意见，并报房屋管理部门同意。（3）公房产权单位应当与公房承租人签订调整协议，明确合理的补偿安置方案。（4）项目更新范围内80%以上同意，启动旧住房更新。

（二）旧住房更新有关的行政调解程序

1、适用对象拆除重建、成套改造签约比例达到95%以上，协议生效的，公房承租人（适用于更新项目中涉及的私有房屋产权人）有如下三种情形，拒不配合的，项目实施主体可以向区人民政府申请行政调解：（1）

公房承租人拒绝签订更新协议或调整协议，或者拒绝根据拆除重建方案、调整方案内容履行相应事项；（2）公房承租人死亡后，无法确定签约主体或者确定的签约主体拒绝签订更新协议、调整协议的；（3）拒不配合拆除重建、成套改造的其他情形。

2、调解的主体

（1）申请方

申请方为项目实施主体，即公有旧住房的产权单位（含授权经营单位）。公房产权权属不明晰，或涉及两个以上公房产权单位、无法协商确定实施主体的，由区房屋管理部门报区人民政府确定实施主体。

公房承租人、私有房屋产权人提出行政调解的，由项目实施主体根据前款规定向区人民政府申请。

上海市的行政调解只设置了依申请方式，未设置依职权的方式，且只赋予了项目实施主体为申请方。笔者认为，虽然行政调解遵循自愿的原则，但设置依职权的方式实属必要。对于已陷入搬迁补偿谈判僵局的城市更新项目，若项目实施主体未提起或者不愿意代公房承租人、私有房屋产权人提出行政调解申请，项目将可能陷于僵局，某种程度上将与《更新条例》的立法初衷相矛盾。但上海只设定依申请方式，可能是基于目前旧住房更新项目实施主体多为公房授权经营单位，不提起行政调解申请的情况较少。深圳城市更新，市场主体参与较多，《深圳经济特区城市更新条例》（下称《深圳更新条例》）设定了依职权召集当事人进行调解的方式。

当实施主体委托第三方进行旧住房更新时，责任主体的认定，根据《上海市旧住房成套改造和拆除重建实施管理办法》（试行）的规定，实施主体可以依法委托第三方机构承担旧住房更新的具体工作，对第三方机构在委托范围内的行为后果承担法律责任。

（2）被申请方

被申请方为项目所在地的区人民政府。

3、调解的程序

（1）当事人在行政调解活动中享有的权利当事人在行政调解活动中享有申请回避和要求公开或不予公开的权利。

（2）调解结果

①达成一致被调解双方达成一致意见，签订更新协议或者调整协议。协议的签订主体，一方为项目实施主体，另一方为公房承租人或私有房屋产权人。

②调解终止

无法在规定的调解期限内达成一致意见、明确表示不接受调解的或无正当理由两次缺席调解的，调解程序终止。

（3）区人民政府制作调解笔录

区人民政府应记录调解情况，当事人签字确认。作出行政决定前，应当听取实施主体、公房承租人和私有房屋产权人的陈述，当事人以签名或者盖章等方式予以确认。拒绝签名或者盖章确认的，区政府记明情况。

（4）办理期限

区人民政府应当自受理调解申请之日起30日内完成调解。情况复杂的，可以延长15日。

（三）旧住房更新有关的行政决定程序

调解不成的，项目实施主体可以报请区人民政府作出行政决定。

1、行政决定申请与受理

（1）主体

申请主体：项目实施主体。

被申请人主体：项目所在地的区人民政府。

（2）受理期限

区人民政府自收到申请之日起5日内受理，材料不齐，应当告知7日内补齐，材料补齐日为收到申请日。

2、相关审理程序

（1）听取意见并制作笔录程序区人民政府在作出行政决定前，应当听取项目实施主体、公房承租人和私有房屋产权人的陈述，核实相关证据材料，查清相关事实，并制作笔录。

（2）审理中止程序审理过程中出现下列情形之一的，应当中止审理：

（一）发现新的需要查证的事实；（二）行政决定需要以相关裁决或者法院裁判结果为依据，而相关案件未结案的；（三）需要中止审理的其他情形。注意：中止审理，并书面告知当事人；中止审理的情形消除后，应当恢复审理。

（3）审理终止程序

审理过程中，当事人达成更新协议或者调整协议，实施主体应当撤回申请，区人民政府应当终止审理并书面告知当事人。

3、作出行政决定

(1) 办理期限区人民政府应当于项目实施主体报请之日起30日内作出行政决定；有正当理由的，可以延长30日。

(2) 行政决定的主要内容行政决定的主要包含：当事人的基本情况；认定的事实、理由和适用的法律法规等依据、搬离期限（不得少于15日）、回搬或者安置方案及诉权告知情况等。

(3) 区人民政府作出的行政决定的性质《更新条例》属于地方性法规，提出了“行政调解 + 行政决定 + 司法强制执行”的操作模式，而该旧住房更新项目中政府作出的“行政决定”是作出何种决定，无论是《更新条例》还是《规定》，都未进一步规定。该行政决定的性质又为何，目前尚存争议。

有的认为，此处的行政决定只可能是征收决定。因为根据《民法典》第243条第一款的规定，在旧住房更新项目下，个人的房屋只有为了公共利益的需要被作出征收的行政决定的情况下，才有法可依，其它任何非征收的行政决定导致个人房屋物权变更的情况都可能存在无法可依的问题。事实上，《深圳更新条例》对于个别未签约户便明确规定由区人民政府依法分别作出征收决定。也有的认为，是旧住房更新行政决定属于行政裁决，旧住房更新行政决定是区人民政府依据法律法规授权以

及更新实施主体的申请，居中对与行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处的行为。

纵观现行法律法规体系，对政府作出行政决定的相关法律依据如下：《民法典》第243条第一款，“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和组织、个人的房屋以及其他不动产。”以及《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二条“为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿。”及第八条第（五）和（六）项“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：（五）由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要；（六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。”由此可知，征收（此处的“征收”宜做广义的理解）个人的房屋进行更新，按照《民法典》的规定，必须是为了公共利益，且要按照法律规定的权限和程序才可进行。退一步讲，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，政府要征收个人房屋，必须是基于法律、行政法规规定的公共利益才可以。而《更新条例》属于地方性法规，根据该法规作出的“行政决定”，是否属于《民法典》“法律规定的权限和程序”抑或《国有土地上房屋征收与补偿条例》“法律、行政法规规定的公共利益”，笔者持保留意见。对产权属于国家的公房的更新，暂且不属于此种情况。那么对于同处改造范围的私房或市场主体拥有产权的公房进行的更

新，则缺乏上位法依据。对上海市旧住房更新项目中的个别未签约户，经过行政调解程序未调解成功，区政府作出何种行政决定，目前上海市层面没有操作细则，各区尚处于摸着石头过河阶段。笔者认为，一种路径是采取深圳某区城市更新方式。据悉，2024年6月11日，深圳市盐田区人民政府发布了《房屋征收决定书》，对深圳市盐田区海涛花园城市更新单元房屋征收项目范围内未签约的房屋进行征收，这将意味着僵持了14年的深圳市盐田区海涛花园城市更新项目迎来实质性破局。区人民政府依法作出征收决定，这种方式最安全，但经历的程序更复杂耗费的时间也更久。另一种路径是达不成调解后政府直接做出行政决定（非征收决定），此种路径高效，但目前缺乏有力的上位法支撑。

（4）更新协议或调整协议及行政决定的强制执行力

城市更新项目中的更新协议或调整协议，是否具有强制执行力，与其性质有关。协议的性质，目前尚存争议。假如属于民事协议，除非该协议经过司法的确认或者经过公证，否则不具有强制执行力。假如属于具有给付内容的行政协议，根据行政诉讼法的相关规定，其具有强制执行力。而对于更新协议或调整协议的性质判断，核心在于实施主体与房屋的权属关系、实施主体的性质及改造项目中其担任的角色。

就区政府作出的行政决定的强制执行力而言，《更新条例》规定，公房承租人或者私有房屋产权人对区人民政府作出的行政决定不服的，可以依法提起行政复议、行政诉讼。公房承租人或者私有房屋产权人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在行政决定规定的期限内

又不配合的，由作出行政决定的区人民政府依法申请人民法院强制执行。

看似行政调解 + 行政决定 + 司法强制执行毫无障碍的路径，缺的是上位法的依据，也是各区谨慎作出行政决定的原因。

如果理顺了上位法，然后政府作出行政决定，再申请强制执行，水到渠成。而深圳的模式，对个别未签约户，经过行政调解程序后，采取个别征收，再申请强制执行，牺牲更新程序的效率换来程序的安全性。笔者认为，核心不在于哪一种路径，而在于旧住房更新项目依法合规，未来涉及司法审判时，无论从决定的程序、事实认定及法律适用等方面都站得住脚。

四、律师可以提供的法律服务

旧住房更新有关的行政调解和决定程序，律师可提供如下法律服务：

（一）协助区府（区委办局）起草更新项目的《更新实施方案》以及后续的《行政调解及决定程序的操作指引》、起草区府组织行政调解与作出行政决定的参考文书（如《受理通知书》《调解笔录》《听取意见记录》《行政决定书》《调解终止通知书》《强制执行申请》等），也包含对更新程序及相关文件的合法性审查。

（二）协助区府（区委办局）启动调解（决定）程序、落实调解（决定）前期准备工作、对更新程序进行合法性审查、论证调解（决定）结论的合法性、合理性，并提出相关的建议与意见。

（三）协助项目实施单位参与项目前期就涉改居民的相关征询程序及后续的行政调解和决定程序、相关文书的撰写工作，如起草改造方案、书面调解（决定）申请及所需的证明、汇报材料等。

（四）代理其他主体（公房的承租人及其他共处改造范围的私房产权人）参与调解（决定）程序，发表意见，审核拟签署的更新或调整协议的合法性及合理性，帮委托人争取最大的权益。

（五）根据不同的委托主体，开展涉及的其他相关工作，如参与听证会、行政复议、行政诉讼、强制执行程序等。

四、结语

城市更新领域，未来可期，期待旧住房更新项目中有关行政决定程序的争议，靴子早日落地。