



城市更新与征收法律资讯

2024年2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：付琼



目录

一、新法速递	3
上海市国有土地上房屋征收评估技术规范	3-19
上海市国有土地上房屋征收评估管理规定	20-34
二、新闻资讯	35
上海发布规划资源保障方案 全力支持新型工业企业蓬勃发展	35-38
三、实务研究	39
未盖章的《征收协议》能否提起诉讼	39-42

一、新法速递

上海市国有土地上房屋征收评估技术规范

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行为，维护国有土地上房屋征收部门、被征收人、公有房屋承租人的合法权益，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和技术标准，结合本市实际，制定本规范。

第二条 （适用范围）

本市行政区域范围内国有土地上的被征收房屋价值评估、用于产权调换房屋价值评估、其他补偿价值评估，以及相关评估结果的复核评估和鉴定，适用本规范。

前款所称其他补偿价值评估，包括被征收房屋室内装饰装修价值评估，机器设备、物资等搬迁和安装费用评估，无法恢复使用机器设备价值评估，以及停产停业损失评估等。

第三条 （评估实施原则）

房地产价格评估机构（以下简称估价机构）和注册房地产估价师应当独立、客观、公正地开展评估工作，并对出具的评估报告负责；不得对评估对象随意设定假设条件，不得虚构评估对象，不得根据预先设定的结果进行评估，出具评估报告。

第四条（评估报告）

被征收房屋价值评估、其他补偿价值评估，应当按照不遗漏、不重复的原则进行评估，出具评估报告。

被征收房屋价值评估应当单独出具房屋征收评估报告，有分户房屋的还应当出具分户评估报告；其他补偿价值评估，除评估委托合同有约定外，应当出具分项评估报告，分项评估报告应当作为房屋征收评估报告的附件，并且分项评估结果应当纳入房屋征收评估报告予以分项列明。

用于产权调换房屋价值的评估应当单独出具评估报告。

第五条（评估时点）

被征收房屋价值、用于产权调换房屋价值和其他补偿价值评估的评估时点应当为房屋征收决定公告之日。

第六条（评估工作流程）

房屋征收评估应当按照下列工作流程进行：

- （一）确认评估范围和内容；
- （二）接受评估委托书及签订评估委托合同；
- （三）与房屋征收部门（以下简称委托人）交接评估对象资料；
- （四）制定评估工作方案；
- （五）实地查勘和市场调查；
- （六）价值测算；
- （七）撰写评估报告；

(八) 评估报告内部审核；

(九) 提交评估报告；

(十) 评估资料归档。

第七条 (资料交接)

估价机构应当安排注册房地产估价师与委托人交接评估对象的基本情况和清单等资料。

委托人应当对其所提供资料的真实性承担责任，估价机构应当对委托人提供的资料进行必要的复核。

第八条 (实地查勘)

注册房地产估价师应当按照备案的评估工作方案，对房屋征收范围内的评估对象进行全面、详尽的实地查勘，并以图、表、文字和影像等形式记录、留存实地查勘资料。实地查勘内容应当包括房屋及其占用范围内土地的现状特征、四至、配套设施情况、使用状况等，以及其他补偿评估项目的现状情况、使用和维护保养状况等。

第九条 (评估资料归档)

房屋征收评估业务完成后，估价机构应当将包括技术报告、分户报告在内的评估报告以及下列资料整理、立卷，归档保管：

(一) 评估委托书和评估委托合同；

(二) 房屋征收决定公告；

(三) 委托人提供的房屋征收范围内评估对象的权属证明材料或者经相关部门认定的证明材料，以及有关房屋基本情况的相关材料；

- (四) 评估对象的实地查勘记录、影像等资料；
 - (五) 可比实例、标准房屋、参照房屋的实地查勘记录、影像等资料；
 - (六) 确定评估结果的有系数、参数等证明资料；
 - (七) 评估过程中重大问题处理的记录；
 - (八) 评估报告内部审核记录；
 - (九) 营业执照、备案证书、房地产估价师注册证书、经备案的评估工作方案与注册房地产估价师和辅助人员名单、以及其他涉及评估项目的必要资料；
- 房屋征收评估项目的档案至少应当保存十年。

第十条（证据保全）

评估依法代管、产权不明等情形的房屋，估价机构应当将包括技术报告、分户报告在内的评估报告以及评估过程中形成的有关评估资料一并提交委托人，由委托人办理证据保全手续。

第二章 被征收房屋价值评估

第十一条（评估目的）

被征收房屋价值评估的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”。

第十二条（价值内涵）

被征收房屋价值是指根据被征收房屋及其相应土地使用权的实际状况，在房屋征收决定公告之日正常交易情况下的房地产市场价格，但不包括被征收房屋室内装饰装修价值，并且不考虑被征收房屋租赁、抵押、查封等因素的影响。

第十三条（评估方法）

被征收房屋价值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，选择其中一种或者多种方法进行评估。有条件同时选用两种以上方法评估的，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。

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，应当考虑选用假设开发法评估。

同一征收项目范围内，存在被征收房屋建筑类型相同、功能完整性相同或者相似的多套房屋的，可以采用标准价调整法评估各套（户）房屋的价值。

第十四条（市场法）

采用市场法评估的，应当在征收范围相同或者邻近的区域，搜集与被征收房屋的区位、用途、建筑类型和结构等相同或相似的类似房地产的交易实例，选取不少于 3 个符合要求的可比实例。可比实例的成交日期与评估时点相差一般应当在 6 个月以内。

对可比实例进行交易情况、市场状况、区位状况、实物状况、权利状况等修正或者调整，一般采用百分率法；每项因素对可比实例成交价格的修正或者调整幅度一般不超过 10%，综合调整幅度一般不超过 15%。

第十五条（收益法）

采用收益法评估的，可以选择报酬资本化法或直接资本化法的方式进行评估。根据预测未来收益情况，合理确定收益模式、选择适当的公式或方式计算房地产市场价值。

被征收房屋的经营收入和费用或净收益应当根据类似房地产在评估时点的客观、平均水平确定。

报酬率可以选用市场提取法、投资收益率排序插入法、安全利率加风险调整值法求取，有条件选用市场提取法的，应当选用市场提取法。直接资本化率一般选用市场提取法求取。

第十六条（成本法）

采用成本法评估的，可以采取房地分别评估的方式评估被征收房屋价值。

被征收房屋建筑物价值为重置价格结合成新，一般采用重置成本法进行评估。

被征收房屋相应土地使用权价值为评估时点的市场价值，可采用市场法、假设开发法、成本法或基准地价修正法等方法进行评估。

第十七条（假设开发法）

房屋征收范围内的在建工程采用假设开发法评估的，一般采用自行开发前提，假设开发完成的房地产市场价格应当以政府管理部门批准的用途、规划参数或规划设计方案等为依据，工程建设进度以房屋征收决定公告之日的状态为准。

第十八条（标准价调整法）

标准价调整法是将被征收房屋与标准房屋进行比较、分析，在标准房屋价格基础上，通过价值调整得出其他被征收房屋价值的方法。评估程序如下：

（一）将同一征收项目范围内被征收房屋按照房屋的用途、类型、建筑结构、功能完整性、建造年代等因素划分房屋类别；

（二）在同一房屋类别中选定标准房屋；

（三）选用市场法、成本法、收益法等求取标准房屋的房地产市场价格。采用市场法评定标准房屋的房地产市场价值的，可比实例应当不少于 4 个；

（四）确定影响房地产价值的调整因素；

（五）采用有关标准或者统计分析等方法，确定各因素的调整系数或者调整值；

（六）计算被征收房屋的价值，计算公式为：

被征收房屋价值 = 标准房屋价值 × (1+因素调整系数 1) × (1+因素调整系数 2) × … × (1+因素调整系数 n)

第十九条（房屋分类）

房屋按照用途分为居住房屋和非居住房屋。按照《关于调整本市房屋建筑类型分类的通知》的规定，结合房屋用途、类型、建筑结构、式样、建造年代等特征，合理划分确定房屋类别。

第二十条 （居住房屋的调整因素）

被征收房屋为居住房屋的，采用标准价调整法评估时，房地产价值调整因素包括楼层、朝向、以及其他因素。计算公式为：被征收房屋价值 = 标准房屋价值 × (1+朝向调整系数) × (1+楼层调整系数) × (1+∑其他因素调整系数)

前款计算公式中的朝向、楼层调整系数参照本规范附件1至附件3确定；其他因素包括采光、通风等其他影响评估对象的个别因素，调整系数应当根据具体因素对价格的影响程度，合理测算确定，调整幅度一般控制在5%范围内。

第二十一条 （非居住房屋的调整因素）

被征收房屋为非居住房屋的，采用标准价调整法评估时，房地产价值调整因素应当根据评估对象与标准房屋的区别、影响房地产价值的因素综合确定。

第二十二条 （评估结果）

居住房屋评估房地产市场单价，计价单位为：元/平方米。

房屋征收范围涉及的居住房屋，估价机构应当出具居住房屋的评估均价。

第二十三条 （被征收房屋价值评估报告）

被征收房屋价值评估应当按照《房地产估价规范》的规定格式出具评估报告，有分户房屋的还应当出具分户评估报告，其中居住房屋的分户评估报告参照本规范附件 4 出具。

第二十四条（产权调换房屋价值评估）

用于产权调换房屋价值评估，参照本章规定执行。

第三章 被征收房屋室内装饰装修价值评估

第二十五条（被征收房屋室内装饰装修价值评估目的）

被征收房屋室内装饰装修价值评估的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室内装饰装修价值的补偿提供依据，评估被征收房屋室内装饰装修的价值”。

第二十六条（被征收房屋室内装饰装修价值内涵）

被征收房屋室内装饰装修价值一般为装饰装修重置价结合成新。

计算公式为：装饰装修评估值=装饰装修重置价×成新率

装饰装修重置价是指根据现行施工规范、采用现有建筑及装饰材料和施工技术，按照评估时点的价格水平，重新完成具有同等功能效用的全新状态下的装饰装修项目的正常工程造价，包括直接消耗的人工、材料、机械台班等直接费用，施工企业的管理费、利润和税金等间接费用，以及设计、监理、质量检测等其他费用。

第二十七条（装饰装修重置价的评估方法）

装饰装修重置价的评估方法有清单综合单价法、单位比较法、指数调整法。

第二十八条（清单综合单价法）

清单综合单价法是根据在评估时点的装饰装修工程各子项目的清单综合单价与工程量，计算求得装饰装修工程造价，加上所需的工程建设其他费用确定装饰装修重置价的方法。

第二十九条（单位比较法）

单位比较法是将房屋装饰装修作为整体，以单位面积（如建筑面积）为指标，选取与评估时点接近的具有可比性的装饰装修工程造价实例，进行比较、分析和调整，测算估价对象装饰装修的单位面积单价，乘以估价对象计价面积，求得估价对象装饰装修重置价的方法。

单位比较法一般适用于精度要求不高的预评估项目或估算工作。

第三十条（指数调整法）

指数调整法是利用装饰装修工程造价以及相关指数或者变动率，将装饰装修工程竣工时的客观成本费用调整到估价时点的装饰工程费的方法。

指数调整法一般适宜于近期完成，有较完整结算依据的装饰装修工程项目。

第三十一条（成新率评定）

装饰装修的成新率可以按照整体装饰装修状况评定综合成新率，也可以按照各子项目分别评定分项成新率。

成新率一般根据装饰装修的耐用年限、已使用年限、以及维护、保养等情况综合确定。

第三十二条（被征收房屋室内装饰装修价值评估报告内容）

被征收房屋室内装饰装修价值评估报告内容应当包括但不限于下列方面：

- （一）评估范围和对象界定；
- （二）装饰装修的基本状况，包括装饰项目、数量、材料、装修年代等；
- （三）评估假设限制条件与特殊事项说明；
- （四）评估依据；
- （五）价值定义；
- （六）评估思路和方法；
- （七）评估结果。

第四章 机器设备、物资等搬迁和安装费用评估

第三十三条（机器设备、物资等搬迁和安装费用评估目的）

机器设备、物资等搬迁和安装费用评估的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机器设备、物资等搬迁和安装费用的补偿提供依据，评估机器设备、物资等搬迁和安装的费用”。

第三十四条（机器设备、物资等搬迁和安装费用评估内容）

机器设备、物资等搬迁和安装费用评估的主要内容包括：

因征收房屋造成的可恢复使用机器设备的搬迁和安装费用，无法恢复使用机器设备的价值，物资搬迁的费用。

第三十五条（机器设备、物资的界定）

被评估的机器设备、物资应当在房屋征收决定公告之日前已合理置于房屋征收范围内，并在对应企业的会计报表的资产明细账目登记；资产明细账目未登记或者缺乏有效证明的机器设备、物资，经委托人认定后，由估价机构评估。

机器设备的基础、房屋建成后安装的中央空调等设施，可以与机器设备的搬迁和安装费用一并评估。

第三十六条（可恢复使用机器设备搬迁和安装费用）

可恢复使用机器设备是指经清理拆卸、包装运输、安装调试后可恢复并继续使用的机器设备，搬迁与安装费用一般由运杂费、拆卸费和安装调试费构成。计算公式为：机器设备搬迁与安装费用 = 运杂费+拆卸费+安装调试费

可恢复使用机器设备的搬迁和安装费用，应当根据每台机器设备的实际情况，逐项判断，一般按照评估时点的市场价格评估。

第三十七条（机器设备的重新购置价）

机器设备的重新购置价是指评估时点于公开市场重新购买该全新状态机器设备的市场价格或者重新生产该机器设备的重置成本。

对具有通用性质的机器设备，应当通过市场法求取重新购置价；对企业自行研制的机器设备，一般采用成本法计算重新购置价。

第三十八条（市场法）

市场法是根据公开市场上与评估对象相似或可比的参照物价格，通过比较分析，确定评估对象重新购置价的方法。

采用市场法评估机器设备的重新购置价的程序如下：

- （一）调查和收集同类型机器设备参照物的市场价格信息。
- （二）统一价格内涵。价格是指机器设备本体的价格，不包含运输费和安装费等费用；对于进口机器设备还应当统一货币单位。
- （三）调整价格时点。采用相关价格指数，将参照物的价格调整到评估时点的价格。
- （四）对参照物价格进行个别因素、地域因素等调整，求取机器设备的重新购置价。

对于进口机器设备应当以到岸价为基础计算关税以及其他费用，一并计入机器设备的重新购置价。

第三十九条（成本法）

成本法是通过估算被评估机器设备的重置成本来确定其重新购置价的方法，一般按照下列程序进行：

- （一）收集该机器设备的设计图纸并实地查勘、核对；
- （二）核算制造相同机器设备所需的直接成本，包括直接材料费、燃料动力费、直接人工费、制造费用、期间费用分摊等；
- （三）计算开发设计等其它间接成本，以及管理费、税金、利息和合理的利润；

（四）将直接成本、间接成本、管理费、税金、利息和利润累加，求得机器设备的重新购置价。

第四十条 （运杂费、拆卸费和安装调试费）

机器设备的运杂费、拆卸费和安装调试费可以根据机器设备的类型、规格及相应的运输方式和拆卸、安装调试工艺等直接评估；也可以采用适当的运杂费率、拆卸费率、安装调试费率乘以机器设备的重新购置价的方式求取。

第四十一条 （无法恢复使用机器设备评估内容）

无法恢复使用机器设备是指无法拆卸、搬移，或者拆卸、搬移易造成损坏、无法恢复使用，或者搬迁和安装费用大于机器设备残余价值的机器设备。对于依照建筑物尺寸定制的机器设备，由委托人认定其无法恢复使用后，估价机构按照无法恢复使用机器设备进行评估。

无法恢复使用机器设备价值为重置价结合成新，计算公式为：无法恢复使用机器设备价值 = 重置价 × 成新率

第四十二条 （无法恢复使用机器设备的重置价）

无法恢复使用机器设备的重置价由评估时点的重新购置价与购置该机器设备发生的运杂费、安装调试费组成。

第四十三条 （无法恢复使用机器设备成新率的评定）

无法恢复使用机器设备成新率，根据机器设备的经济寿命、已使用年限、以及维护、保养、使用等情况综合评定。

第四十四条 （机器设备的基础费）

机器设备的基础费是指建造该基础所发生的材料费、人工费、机械费等全部费用。

评估可恢复使用机器设备的基础工程费时，可以不考虑成新率；评估无法恢复机器设备的基础工程费时，应当结合成新率。

第四十五条（物资的搬迁费用）

物资主要包括生产原材料、半成品、成品、存货、外购商品、办公家具及低值易耗品等。

物资的搬迁费用，计算运杂费。运杂费一般通过计车次、计件、计批次、计重量或计体积等计量单位，核算搬迁数量，并根据市场行情确定单位运杂费价格，求算物资搬迁费用。计算公式为：物资搬迁费用=搬迁数量×单位运杂费价格

第四十六条（机器设备、物资等搬迁和安装费用评估报告内容）

机器设备、物资等搬迁和安装费用评估报告的内容应当包括但不限于下列方面：

- （一）评估范围界定；
- （二）被评估机器设备及物资的状况，包括各机器设备名称、型号、数量等；
- （三）评估假设限制条件与特殊事项说明；
- （四）评估依据；
- （五）价值定义；
- （六）评估思路和方法；

（七）评估结果。

第五章 附 则

第四十七条 （停产停业损失评估）

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，且被征收人、公有房屋承租人认为其停产停业损失超过规定标准的，估价机构应当根据被征收人、公有房屋承租人向房屋征收部门提供的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，评估停产停业损失。相关办法另行制定。

第四十八条 （其他财物价值评估）

房屋征收范围内涉及的绿化、苗木等其他财物价值委托估价机构评估的，估价机构应当根据房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人书面确认的补偿方案，参考相关技术要求进行评估。

第四十九条 （参照评估）

被征收房屋确需参照评估的，可以参照被征收房屋同一区域、同种类型的房屋作为参照物，进行参照评估。对于作为参照物的房屋，应当按照本规范第八条的要求进行实地查勘。

第五十条 （已灭失房屋的评估）

征收范围内已灭失的房屋确需评估的，应当由委托人提供房屋的相关证明文件和经征收双方当事人书面确认的房屋状况信息。参照评估的，应当采用由房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人书面确认的参照房屋作为参照物。

第五十一条（协助评估）

房屋征收评估中涉及的特殊专业或者专业性较强的评估业务，估价机构可以委托有相应资格（资质）的其他专业机构或者聘请有相应资格从事该类业务的专业人员协助评估，但应当在房屋征收评估报告中予以披露和说明。

委托其他专业机构完成的评估业务，应当单独出具评估报告并作为房屋征收评估报告的附件；估价机构应当将该评估业务的评估结果纳入房屋征收评估报告。

第五十二条（施行时间）

本规范自 2025 年 2 月 8 日起施行，有效期至 2029 年 12 月 31 日。沪房规范〔2018〕6 号文、沪房规范〔2022〕4 号文同时废止。

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

上海发布规划资源保障方案 全力支持新型工业企业蓬勃发展

2025年02月07日 来源：上海规划资源

为积极培育并大力鼓励更多新型工业企业建设，推动上海工业经济迈向新高度，2月5日，上海市规划和自然资源局发布《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》。

这份《意见》聚焦工业企业在改扩建、土地成本控制等方面的实际需求，提出了一系列极具针对性和前瞻性的举措，同时致力于构建全市产业用地储备资源池，为重点区域转型发展和产业链生态圈的打造筑牢根基，要求各区确保产业用地储备库能够满足未来约2年优质产业项目的落地需求，为上海工业经济的长远发展注入动力。

一、严守功能占比红线

《意见》对产业基地和产业社区的功能定位与用地占比作出了清晰且严格的规定。产业基地作为制造业的核心承载区，必须以制造业功能为主导，其中规划工业用地面积占比不得低于70%，并严格限制用途变更。若在实施过程中确实需要将工业用地调整为其他用途，相关区政府需遵循“占一还一、就近平衡”的原则，精心制定补划方案，待市规划资源局与市经济信息化委会审查通过后，方可开展详细规划的编制或调整工作。

产业社区则强调产城融合与功能复合，规划产业用地面积占比不低于50%。对于临近产业基地、产业社区（统称“规划产业区块”）

的优质产业项目，可结合国土空间规划编制，对规划产业区块范围进行局部优化。此外，以制造业功能为主的国家公告开发区，也可通过国土空间规划编制，纳入规划产业区块范围，以此引导新增工业项目向规划产业区块和国家公告开发区集聚，促进产业集群化发展，提升产业协同效应。

二、优化零星工业用地管理

《意见》在零星工业用地管理方面进行了创新优化。零星工业用地，即规划产业区块外规划保留的工业用地，企业可依据规划和产业导向，有序开展新建、改建、扩建等建设活动。对于规划未保留但经区政府认定符合“零增地”技术改造标准的现状工业用地，在不涉及生态保护红线和重要生态网络空间等关键要素的前提下，可通过编制国土空间规划，将其纳入零星工业用地管理范畴；若涉及城镇开发边界外的，在做好规划建设用地和工业用地的总量统筹与平衡衔接后，同样可按规划实施新建、改建、扩建，充分挖掘存量工业用地的潜力，为工业企业的发展提供更多空间选择。

三、提升土地利用效率

为进一步提升土地资源的利用效率，《意见》着力加强存量产业用地的全生命周期管理。推动那些尚未纳入全生命周期管理要求的存量产业用地，在产业用地转让、新建、改建、扩建以及工业、研发、仓储等不同用地性质转换等关键节点，重新签订有偿使用合同和产业发展合作协议，确保土地利用与产业发展紧密结合，实现资源的高效

配置。同时，各区政府需统筹组织相关部门，切实落实土地全生命周期的协同监管职责，形成监管合力，保障土地资源的合理开发与利用。

四、降低企业用地成本

考虑到工业企业的发展成本，《意见》出台了一系列降低企业用地成本的利好政策。存量工业、仓储用地经批准提高容积率或增加地下空间的，无须增收土地价款，这为企业在不增加土地成本的前提下扩大生产规模、提升空间利用效率提供了有力支持。

此外，企业还可选择分期支付土地价款，首期只需按不低于50%的比例缴纳，剩余价款在合同生效之日起一年内全部缴清且不计利息。对于选择分期支付土地价款的企业，支持其在缴纳首期土地价款后即可开工建设，并做好当年受让当年开工项目的审批程序衔接，有效缓解企业的资金压力，助力企业轻装上阵。

五、强化产业用地储供一体化

《意见》重视产业用地的储备与供应工作，全力强化产业用地储供一体化。通过加大产业用地需求、规划、储备和供应各环节的衔接力度，合理确定优质产业用地储备库容，构建全市产业用地储备资源池。围绕重点区域转型发展和产业链生态圈构建，储备优质的“大衣料子”，要求各区确保产业用地储备库能够满足未来2年左右优质产业项目的落地需求，为产业项目的顺利入驻提供充足的土地资源保障。同时，市、区政府可结合规划实施和重点产业布局，划定特定区域，明确区域内产业用地通过收储等方式进行转型开发，推动产业结构优

化升级。

六、允许产业用地配套设施集中设置

在产业用地配套设施建设方面，《意见》允许同一用地主体的相邻多个产业用地，经产业、生态环境、安全等有关部门认定，并纳入详细规划后，统筹平衡生产、生活配套设施，进行集中设置。集中配建部分建筑量不能高于该地块产业主导用途建筑量，以此确保产业用地的主导功能不受影响。此外，对于按照产业链供应的相邻多个产业用地在开发建设时，鼓励共享配套设施，提高资源利用效率，降低企业建设成本，促进产业链上下游企业的协同发展。

《意见》是上海在工业经济领域的一次重大政策革新，为新型工业企业的发展提供了全方位、多层次的规划资源保障，将有力推动上海工业经济实现高质量、可持续发展。

三、实务研究

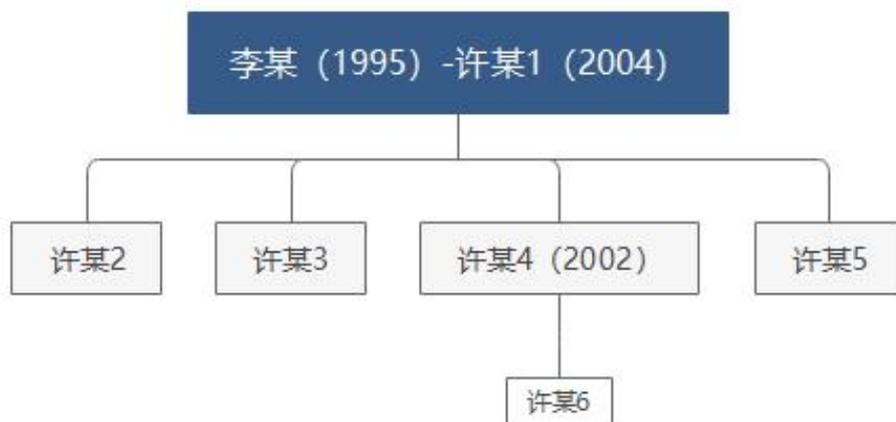
征收人未盖章的《征收协议》能否提起诉讼？

作者：王焱翔，上海律协城市更新（征收）专业委员会委员，上海君悦律师事务所合伙人

笔者代理过一个分割征收补偿款的案子，从2017年第一次提起诉讼，到2024年驳回再审申请，耗时将近7年。之所以会拖这么长时间，其中一个原因就是案涉的《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》（以下简称《征收协议》）征收人未盖章，第一次起诉被法院驳回了。

今年的上海市人民政府令第13号对《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》进行了修订，其中就涉及《征收协议》的订立。以此为契机，笔者将上述案例跟大家分享，同时也谈谈自己对类似情况的一些思考。

一、人物关系



二、案情简介

系争房屋系私房，国有土地使用证登记的土地使用人为李某（1995年死亡）。李某与许某1（2004年死亡）系夫妻关系，共生育许某2、许某3、许某4、许某5四名子女。其中，许某4在李某去世前已离异，并于2002年死亡。许某6系许某4之子。

系争房屋此前未办理继承、析产，房屋所在地块开始征收后，许某2、许某3在未征得其他人继承人同意的情况下，与征收部门签订了《征收协议》，并选择货币补偿。后许某6提起诉讼，要求依法分割征收补偿利益。

案件受理后，原告代理人申请调查令前往征收事务所调取补偿协议，却被告知该协议尚未盖章。后经法院调查，系因许某3未搬离系争房屋，故征收人及征收事务所未盖章。

本案的实体争议有很多，包括是否存在搭建、搭建部分补偿的归属、三块砖以外部分的分割等，此文暂且不表，仅就协议的效力问题进行探讨。

三、争议焦点

征收人未在《征收协议》上盖章，该协议的效力如何认定？

四、各方观点

原告观点：原告认为，《征收协议》不同于一般民事合同，具有行政协议的特性。征收人经与被征收人协商，就内容达成一致后，向被征收人提供协议文本，该行为应视为要约，而非要约邀请，一旦被征收人签字，协议就已经成立。实际操作中，由于征收人盖章流程的

要求，客观上造成了被征收人先签字，征收人后盖章的情况，不能因为这种割裂，否定各方已就签约达成共识的事实。征收人在征收基地电脑上对该协议进行公示，亦是表明其确认协议已成立。结合基地公告栏中明确签约率已经超过95%，达到协议生效的条件，原告认为，即便形式上缺少征收人盖章，仍应认定协议已经成立且生效。

被告观点：被告认为，任何协议均以双方签章为成立条件，《征收协议》第十九条也明确约定“本协议经甲乙双方签字或盖章后成立”，故系争协议尚未成立。

法院判决：当事人提起征收利益分割诉讼的条件是征收协议已经成立生效，征收法律关系已经形成。经查，系争房屋的被征收人虽已在征收协议上签字，但因实际居住人许某3至今未搬离系争房屋，征收协议未由征收人及征收实施单位加盖公章，显然不符合双方签章的合同成立要件，也与征收协议第十九条约定的“本协议经甲乙双方签字或盖章后成立”不符。故系争房屋的征收协议尚未成立，原告当前就此提起诉讼无法律关系基础，不符合起诉条件。原告可待征收协议成立后，再行提起诉讼。

最终，法院以合同未成立为由，驳回了原告起诉。

五、律师评析

笔者通过检索，发现被征收人签字后，征收人未在征收协议上盖章的情况并非个案，各地均有类似案例出现，且大部分案件的处理结果与本案相同，即认定合同不成立，驳回起诉。当然，也有成功的案例，原告通过举证基地签约率中已涵盖未盖章合同，法院认定合同已

成立且生效（公众号检索所得，但未见具体案号）。

其实从本文案例来看，征收人拒不盖章的理由难以令人信服。根据《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第四十一条的规定，实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。作出房屋征收决定的区（县）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。在协议未成立、未生效前，征收人并不能要求被征收人搬离。征收人一方面认为协议未成立、未生效，另一方面又认为被征收人没有按照《征收协议》的约定按期搬离，属于自相矛盾。

此外，由于征收人盖章并不会另行公示，被征收房屋的其他权利人除了能够得知被征收人是否签约，对征收人是否盖章无从知晓。这就容易导致要么起诉早了，协议未盖章，被驳回起诉；要么起诉晚了，征收利益已经发放，甚至已经被转移。

最后再回到13号令对《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》的修改。新规将原“补偿协议订立后，一方当事人不履行补偿协议约定的义务的，另一方当事人可以依法提起诉讼或者仲裁。”改成了“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。”显然，相关部门也注意到了征收人不盖章的情况，但能否杜绝这一现象，让我们拭目以待。