



# 城市更新与征收法律资讯

2024 年 12 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
上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则(2024 修正) .....	3
二、新闻资讯 .....	23
沪深城市更新法律服务业务交流会成功举办 .....	23
婚姻家庭与征收补偿交叉融合疑难问题研讨会成功举办 .....	28
市律协城市更新（征收）专业委员会召开集体土地协议安置与征收实操业务研讨会 .....	33
三、实务研究 .....	37
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 .....	37
知青基于政策回沪是否必然认定公房同住人？ .....	43

## 一、新法速递

### 上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则(2024 修正)

(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，有下列情形之一的，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）由政府依照国家和本市有关城乡规划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作为准，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，按照被征收房屋市场评估价的10%确定。

被征收人、公有房屋承租人认为其停产停业损失超过被征收房屋的市场评估价 10%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。

## 二、新闻资讯

### 沪深城市更新法律服务业务交流会成功举办

2024年11月18日 来源：征收实务研究

2024年11月15日上午，上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会（以下简称“城更委”）主任马永健、副主任武顺华、李维世，委员付琼、顾剑栋、焦士雷、金毓、张珏、周文宣、邹翊一行，拜访了深圳市律师协会，并与深圳同行开展交流座谈。

深圳律协业务创新与发展工作委员会（以下简称“创新委”）主任助理罗兆旋、城市更新专业委员会（以下简称“城更委”）主任王劲松、副主任周意涵、秘书长阮予红、顾问邹宜均、委员关许娜、廖彬、任英、杨颖财，宪法和行政法专业委员会（以下简称“宪政委”）主任刘南筠等参加了本次活动。本次交流活动旨在加强两地律师在城市更新及相关法律服务领域的交往与合作，共同推动行业的高质量发展。

深圳律协城更委主任王劲松首先对上海律协城更委代表团的来访表示热烈欢迎，并带领大家参观深圳律协，介绍了深圳律师行业的发展历程，展示了当代深圳律师的风采。

随后的座谈会上，双方就两地律协的基本情况和律师行业的发展现状进行了深入交流。深圳创新委主任助理罗兆旋首先介绍了深圳律协的组织架构及相关工作的开展情况，重点介绍了深圳律协各委员会组织

和运行情况。

接着，深圳城更委主任王劲松介绍了深圳城更委的社会职能和行业职能以及深圳在城市更新领域的实践经验和成果，分享了深圳城更委在推动城市更新项目中所取得的显著成效，详细介绍了律师对政策制定的推动作用和在项目实施和法律服务等方面的创新举措。

上海律协城更委主任马永健对深圳同行的经验分享表示了由衷的感谢，并介绍了上海律师在城市更新业务方面的独特角色和成功经验，着重讲解了上海城市更新的业务发展阶段及相关政策法规《上海市城市更新条例》的制定和实施情况。此外，双方还就未来在律师工作及城市更新工作相关领域加强沟通联系、深化合作表达了共同的愿望。双方一致认为，上海和深圳作为中国的两大国际化大都市，在城市更新领域有着广泛的合作空间和巨大的发展潜力。通过此次交流座谈，两地律协城市更新委员会不仅增进了了解、加深了友谊，更为未来的合作奠定了坚实的基础。

此次拜访活动不仅为上海和深圳两地律师行业在城市更新领域的交流与合作搭建了一个良好的平台，也为两地律师行业的繁荣发展注入了新的动力和活力。未来，上海城更委和深圳律协城市更新委员会将继续保持密切联系和合作，共同探索城市更新领域的新路径、新模式，为推动两地律师行业的持续健康发展贡献智慧和力量。

下午，沪深城市更新法律服务交流研讨会（以下简称“研讨会”）在上海中联（深圳）律师事务所举行。此次研讨会由深圳律协城更委、

宪政委、上海律协城更委联合主办。除上午的参会人员外，参加此次研讨会的还有深圳律协城更委委员马海燕、沈媛、吴萍以及线上参会人员共计80余人。

会议伊始，深圳城更委主任王劲松表示，随着城市化进程的加速，城市更新成为推动城市可持续发展、提升城市功能品质的重要途径。上海与深圳作为中国两大经济中心城市，在城市更新领域各具特色，积累了丰富的经验与案例。希望通过此次研讨会，促进两地律师协会及专业委员会之间的深度交流与合作，分享城市更新领域的法律实践、政策解读、工作挑战与解决方案，共同探索城市更新法律服务的新模式与新机遇。

上半场主题分享环节，由深圳律协城更委秘书长阮予红主持，王劲松主任首先就《深圳城市更新法规政策演变》这一主题进行了分享。王主任结合深圳在城市更新领域的立法历程以及城市更新流程，对《深圳经济特区城市更新条例》（以下简称“深圳城更条例”）这一首例全国城市更新地方立法进行了解读。王主任认为，深圳城更条例具有里程碑式的意义，其改变了原先城市更新项目中政府的引导作用，重新确立了政府的统筹定位，强调了政府的监管职能。同时，深圳城更条例对拒绝签约时个别征收程序的启动也进行了明确规定，能够有效规范市场秩序，帮助实施主体高质量地推进深圳城市更新进程。

上海律协城更委副主任武顺华律师以《上海城市更新政策体系与法律实践》为题进行了分享。武律师首先对比了上海与深圳城市更新政策

的不同，并对上海城市更新条例等规定进行了介绍。武律师结合大量上海城市更新项目，向参会人员介绍了上海城市更新政策体系中的创新点，也向参会人员分享了上海城市更新目前遇到的难点。武律师认为，城市更新项目结合了城市规划、国有土地征收、拆迁、工程施工，是一个综合性的房地产开发活动，是实现经济可持续发展的必然选择，因此需要律师与时俱进，为城市更新项目提供更加综合的法律服务。就深圳城更条例中规定的个别征收问题，深圳律协宪政委主任刘南筠律师进行了《深圳城市更新“个别征收”政策解读和实务分析》主题演讲。刘主任不仅对深圳城更条例中所涉“个别征收”的规定进行了详细解读，还通过行政法法律思维，对“个别征收+行政诉讼”这一制度进行了充分的阐述。结合大量实务经验，刘主任向参会人员介绍了如何在保障被征收人合法权益的同时，严格依照法律规定启动征收程序，以及如何理解城市更新项目中的公共利益。刘主任认为，城市更新改造是对城市整体空间与土地价值的重构。通过“个别征收+行政诉讼”模式，能够实现对周围片区的良性辐射，带动整个城市的可持续发展。

下半场圆桌论坛环节，由上海律协城更委委员金毓律师主持，上海律协城更委委员邹翊律师、深圳律协宪政委委员党建恒律师，围绕“城市更新中的法律难点与解决方案”这一课题展开了探讨。各位律师结合自身专业特长和实务经验，提出了目前上海和深圳城市更新项目中遇到的难点，并结合上海和深圳城市更新不同的法律规定和政策



体系，就可行的解决方案进行了热烈讨论。

最后，上海律协城更委主任马永健律师对深圳城更委、宪政委、中联深圳办公室的盛情接待表示感谢，也对积极准备主题演讲和圆桌会议的律师作出高度评价，通过参会律师的集体努力，此次研讨会取得了极佳成果。马主任也号召两地律师协会及专业委员会构建常态化沟通平台，定期分享行业动态、研究成果，探索联合举办培训、研讨会、项目合作等机会，深化两地律师在城市更新与行政法领域的合作，促进上海和深圳律师在城市更新与行政法领域法律服务水平的共同提升。

## 婚姻家庭与征收补偿交叉融合疑难问题研讨会成功举办

2024 年 11 月 25 日 来源：征收实务研究

2024 年 11 月 22 日，上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会（以下简称“城更委”）和婚姻家庭专业委员会（以下简称“婚家委”）联合主办的《婚姻家庭与征收补偿交叉融合疑难问题研讨会》在北京市隆安律师事务所上海分所举行，上海电视台法治天地频道现场采访。此次研讨会由城更委副主任李维世律师主持，城更委主任马永健律师、婚家委主任吴卫义律师、副主任付忠文、胡晓萍、沈婧律师以及城更委和婚家委共计 60 余名律师参加了此次研讨会。

城更委副主任李维世律师向与会委员以及法治天地频道的老师们表示感谢。李律师表示，婚姻家委与城更委在征收补偿方面经常存在交叉，解决这些问题需要跨领域的专业知识，所以，一直希望能够与婚姻家庭委携手合作、共同探讨。经过一个多月的筹备，终于迎来了研讨会的召开。期待各位畅所欲言，分享自己的经验和思考。

城更委马永健主任为此次研讨会致辞。马主任认为，不论是在拆迁时代、征收时代，还是城市更新时代，如何处理以户为单位的家庭成员之间的补偿利益分割，是共有纠纷案件的核心问题。在各种家庭关系中，婚姻与继承引起的家庭成员关系变更，会对征收利益分割产生重要影响。希望通过此次研讨会，城更委和婚家委各位精兵强将能够通过充分地交流和讨论，在各自专业领域精进的同时，做到业务领域和

案件研讨的交叉融合，从而提升各位律师办理婚姻家庭事和征收补偿交叉案件的能力，开拓案件处理思路，为当事人提供更加专业、全面、优质的法律服务。

在主题分享环节，东道主隆安所合伙人、城更委委员周文宣律师首先就《被征收私房存在扩建时的遗产范围认定》问题进行了分享。周律师指出，在将私房产权人作为征收补偿主体的同时，如何兼顾扩建人在扩建房屋时的实际贡献，在实践中有不同的处理，并结合案例就法院的判决思路向参会律师进行了分享。周律师还对私房征收居困人员认定时遗产范围的处理、居住兼非居私房遗产范围的认定等问题进行了解析。

婚家委委员陈宏伟律师围绕《家事协议的法律效力》进行了分享。陈律师认为，家事协议内容不违反法律规定，当事人具备完全民事行为能力以及真实意思表示，是认定家庭协议效力的主要条件。陈律师结合案例，对实践中发生的家庭成员签名缺失、家庭代表签字、政策变化对家庭协议产生影响、文字表述产生不同理解、夫妻之间婚内财产协议等因素对家庭协议效力的影响进行了阐述。陈律师认为，家庭协议不同于一般的商事合同，是家庭成员之间的妥协和让步，法院往往会综合考虑各方面因素对案件进行全面认定。

城更委委员张丹中律师的演讲主题为《征收补偿利益涉及夫妻共产领域问题探讨》。张律师结合上海各区法院在处理相似案件时的最新审判思路，就公房征收补偿利益分割后的财产归属问题，以及征收

补偿利益是否应当纳入夫妻共同财产进行分割的问题，进行了分析和阐述。张律师表示在办理该类案件时，律师应当特别注意公房来源、房屋贡献、婚姻情况、实际居住情况以及婚前个人财产认定等因素对案件的影响，在对案件进行全面的了解和分析后，结合不同法院的裁判思路，为当事人提供更好的法律服务。

婚家委委员赵星海律师围绕《侵害夫妻公房征收利益案件若干问题探讨》进行了主题分享。赵律师通过数个典型案例，对征收案件当事人的社会认知和法律规定的差异、当事人家庭历史问题的处理、家庭成员之间产权转移所涉税收问题、行政管理权和司法裁判权对税收问题处理的不同、当事人在办理过户阶段会遇到的程序问题等进行了详细地阐述。赵律师希望通过本次主题分享，引起在座律师对上述问题的思考，同时也希望能够与更多律师进行深入地交流和探讨。

城更委委员焦士雷律师结合大量案例，围绕《离婚后户籍在册的前配偶能否分得征收补偿利益》主题进行了分享，内容十分丰富，包括以下问题：在离婚协议未对居住问题进行约定时，离婚后是否实际居住会对案件审理产生的重要影响；夫妻关系投靠且与房屋来源无关时，征收利益分割案件的处理思路；婚姻关系解除后，保留居住权对公房同住人认定的影响；承租人死亡后，配偶实际居住需求的重要性等。焦律师指出，在审理类似案件时，法院会尊重男女双方离婚协议中的意思自治，同时也会综合案件情况进行平衡和考量。

在主题分享环节的最后，婚家委委员燕晓凤律师以《夫妻一方为

同住人，离婚后另一方能否分得征收补偿利益》为题进行了演讲。在考虑如何分割配偶同住人征收利益的问题时，燕律师通过总结其亲自代理的案件，从离婚后非同住人的配偶能够分得征收补偿利益的情形、共有纠纷和离婚后财产纠纷案件的重合、婚姻关系存续期间能否主张共有物分割等角度展开，与参会律师进行了分享。燕律师也希望能够通过此次研讨会，和更多不同业务领域的律师进行交流，互通有无，共同进步。

研讨会圆桌讨论环节，由婚家委副主任付忠文律师主持，城更委委员张珏、李刚、潘涔律师分别围绕“对知青子女的保护是否应当扩大到继子女”“宅基地与人身、财产的法律关系”“国有土地征收产权人、承租人去世后签约主体的确定”三个话题，阐述了自己的办案思路 and 观点，并对其他与谈人提出的问题，结合自己的办案经验，发表了各自的观点。

在自由发言环节，城更委和婚家委的各位律师踊跃发言，各抒己见，通过各位律师的头脑风暴，自由发言环节取得了良好的效果，参会律师均表示意犹未尽，并期待接下来进一步的交流和讨论。

最后，婚家委吴卫义主任就本次研讨会进行总结发言。吴主任首先对此次研讨会上发言的律师所作的积极准备表示赞许和感谢，通过他们的专业发言和分享，相信各位参会律师都受益匪浅。在现阶段，与跨行业的律师多交流，是律师提升自身专业能力的重要方式。从婚家委的角度看，婚姻家庭案件经常涉及征收问题，各位婚姻家庭律师

也经常会遇到疑难复杂的婚姻家庭和房屋征收交叉的案件。对婚姻家庭领域的执业律师来说，进行融合学习的必要性凸显。

吴主任希望这次的研讨会能够成为城更委和婚家委交流合作的良好开端，后续也希望能够和城更委联合举办更多的活动，加强交流，共同探索两个领域交叉融合中的疑难问题。



## 市律协城市更新（征收）专业委员会召开集体土地协议安置与征收实操业务研讨会

2024年12月06日 来源：征收实务研究

2024年12月4日，上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会召开集体土地协议安置与征收实操业务研讨会。此次研讨会在上海海华永泰律师事务所（以下简称海华永泰所）召开，由城更委委员金毓律师主持。海华永泰所合伙人石传省、郭元鑫、凌凌、田其锐，城更委主任马永健、副主任李维世、武顺华，城更委委员在内共计59名律师参加了此次研讨会。

海华永泰所石传省律师致开幕词。石律师首先感谢各位律师能够在宪法日之际赴海华永泰所参加此次研讨会。房地产与建筑工程领域是海华永泰所的传统优势业务领域，但是目前上海律师也需要直面城市建设放缓的挑战。石律师指出，城市更新是目前探索土地变性重生之道。通过城市更新，能够在城市肌理间对城市进行精雕细琢，深耕细作。在城市更新项目中，集体土地上安置和征收业务所涉难点众多，对律师来说有更多的挑战。希望通过此次研讨会，在座各位能够通过深度交流讨论，共享智慧火花，携手并进，共同进步，为上海城市更新提供与时俱进的法律服务，共拓城市更新律师业务领域服务新蓝海。

海华永泰所凌凌律师首先以《土地权属争议在集体土地征收中的地位》为题进行主题分享。凌律师通过一个集体土地权属争议的典型

案例，详细地解析了其中一审、二审、再审不同的裁判思路，指出除了土地侵权案件、行政区域边界争议案件、土地违法案件以及农村土地承包经营权争议案件以外，集体土地在实践中往往面临各种土地权属争议。集体土地征收补偿利益获取的前提是土地权属清晰，根据相关法律规定，在土地所有权和使用权争议解决前，土地利用现状不得改变，因此土地权属是否清晰会直接影响集体土地征收项目的进程，而律师在办理类似案件时，首先应当注意对土地权属问题进行分析。

城更委委员邹翊律师向参会律师分享了《集体土地“征而未补”带来的法律问题》。邹律师首先介绍了集体土地征地补偿实操中的常见问题。早期集体土地使用权来源追溯起来往往较为复杂，房地产登记簿和房地产产权证登记信息也时常会出现不一致的现象，因此在对集体土地进行征收时，往往面临土地定性、补偿标准、补偿基准点等等争议。结合其实务经验，邹律师总结了常见的征地补偿程序所致的各种历史遗留问题，并就如何梳理案情和诉请，为当事人设计诉讼方案、切实维护当事人的利益向参会律师进行了分享。

城更委副主任武顺华律师的演讲主题为《集体土地征收与土地租赁腾退中的相关法律问题》。集体土地周边业态调整和产业升级往往会引起集体土地征收和使用权收回的情况，因此律师往往需要处理其中所涉土地租赁腾退中的法律问题。武律师对集体经营性建设用地概况进行了介绍，对集体经营性建设用地使用特点进行了总结。接下来

武律师通过复合法律思维，对如何厘清土地征收的对象、如何处理租赁腾退的难点问题、如何顺利终止土地租赁关系，完成土地租赁腾退等问题，结合自身丰富的实践经验，事无巨细的向参会律师就进行了分享。

主题讲座结束后，研讨会进入了圆桌讨论环节，主持人为城更委委员郭元鑫律师，与谈嘉宾为城更委委员吴华彦律师、常敬泉律师以及海华永泰所田其锐律师。圆桌讨论主题为集体土地上房屋征收与补偿的争议预防与实质化解。郭律师首先抛砖引玉，结合案例向参会律师介绍了典型的集体土地上常见的争议类型。吴律师、常律师以及田律师各抒己见，对集体土地征收所涉疑难问题及风险预防发表了自己的观点，对如何做好律师前期工作、设计审查重点合同条款、平衡法律风险和商业价值、进行法律风险提示和建议、化解实质性纠纷、解决认知偏差问题、办理家庭内部利益分割案件等进行了充分的讨论。

城更委主任马永健律师进行总结发言。马主任表示，自城更委成立以来，各位委员均展现出较高的专业素养与高度的研究热情，不仅保持了很高的活动出席率，还积极投身于各类研究活动中。在短短数月间，城更委已联合市律协律师云学院成功举办了四场城市更新与征收业务领域的公开专业课程；部分委员远赴深圳开展跨地区城市更新专业交流，拓宽了研究视野，提升了对城市更新法律服务的认识；联合婚姻家庭委开展了跨业务领域的研讨和探索。就在昨日，城更委举

办了国有土地上征收旧改项目实操研讨会，会议分享了东安一、二村的实操经验，分享了宝贵的实践案例。在今天早些时候举办的集体土地征收案例汇编工作启动会上，城更委各位委员对案例汇编和律师工作指引编辑表现出很高的积极性。在此次研讨会上，参会律师在主题演讲和圆桌讨论环节，分享交流了集体土地征收项目中的焦点问题和疑难问题，充分展现了各位委员律师工作扎实、专业能力强的特点，让与会委员深受启发，大有所获。

此次研讨会的顺利进行与成功举办，离不开城更委集体土地研究小组和海华永泰所的精心安排和充分准备，马主任对集土研究小组和海华永泰所对本次研讨会给予的支持感谢。马主任认为城更委的成就离不开每一位委员的共同努力，希望在未来的日子里，各位委员能够继续团结一致，凝心聚力，携手共创更多研究成果。

### 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件为例

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？

### 分析问题

笔者是被告周某怡和张某的委托诉讼代理人，笔者与团队律师准备了大量的类似案例以及充足的法律、法理依据，结合原告在法庭上的陈述，可以认定原告方的诉讼请求权基础为继承权纠纷，根据法律规定应当适用诉讼时效。虽然本案在法院主持下，最终以被告给予原告30万元补偿的方式而调解结案，但本案在司法实践中争议性较大。

从原告角度分析：原告继承物权是法律事实，而物权被非法侵占，其诉讼请求所依据的法律基础应当为物权确权以及共有物分割，且物权请求权不适用诉讼时效。那么原告就有获胜的可能。本文就分别从原告、被告的视角探查，并基于既定的事实以及其所依据的法律关系，客观地分析本案的性质是继承权纠纷还是物权纠纷？是否适用诉讼时效？再遇到类似的法律问题应当如何应对？



## 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，自继承开始时发生法律效力。”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。本案对继承权

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。

## 知青基于政策回沪是否必然认定公房同住人？

高原律师，上海律协城市更新（征收）专业委员会委员，上海市君悦

律师事务所律师；黄欢律师，上海市君悦律师事务所律师

### 案情简介

1. 当事人：原告为吴某 2、方某 1、方某 2，被告为吴某 1、黄某 1、杨某、黄某 2、黄某 3。

2. 身份关系：吴某 1 与吴某 2 系同胞姐妹，黄某 1 系吴某 1 之子，杨某系黄某 1 之妻，黄某 2 和黄某 3 系黄某 1 与杨某所生之子，方某 1 系吴某 2 之夫，方某 2 系吴某 2 与方某 1 所生之女。

3. 房屋情况：系争房屋为黄浦区公房，承租人系吴某 1。1995 年，吴某 1 向单位以解困分房为由向单位申请增配公房即系争房屋，住房调配单显示配房人口 1 人，租赁户名吴某 1，调配类型：拥挤困难，调配原因：解困分房，增配。

4. 征收时户籍情况：吴某 1 于 1995 年 4 月从本市 A 处公房迁入系争房屋，黄某 1 于 2014 年 9 月从本市他处迁入系争房屋，杨某、黄某 2 和黄某 3 于 2021 年 7 月从本市他处迁入系争房屋。方某 2 于 1995 年 9 月从本市 A 处公房迁入系争房屋，吴某 2 系上海知青并于 1999 年 8 月因退休从

南京迁入系争房屋，方某1系南京人与吴某2同一时间迁入系争房屋。

5. 征收情况：2022年2月，系争房屋被列入征收范围。2022年3月，吴某1与征收单位签订《房屋征收补偿协议》，根据生效协议及结算单，该户选择货币补偿方式，总计获得各项补偿款412万余元，无居困补贴，特殊困难补贴90,000元。

6. 居住情况：各方均确认黄某1、杨某、黄某2、黄某3、吴某2、方某1从未在系争房屋内实际居住。吴某1与黄某1认可吴某1曾在系争房屋内居住过两三年，但吴某2、方某2等不予认可，认为吴某1长期居住于他处商品房。方某2认为其曾于1997-1999年居住于系争房屋，对此吴某1不予认可，吴某1表示系争房屋其搬走后长期交由他人托管。

7. 其他情况：

（1）A处房屋情况：A处房屋原系吴某1与吴某2母亲鲍某承租的公房，吴某2当年知青下乡时户籍从A处房屋迁出。方某2于1989年按知青子女政策从南京迁入A处房屋。A处房屋于1994年纳入拆迁范围，核定拆迁安置对象为三大一小，即黄某4（吴某1之夫、黄某1之父）、吴某1、黄某1及方某2，采用经济补偿方式，一次性补偿人民币80,000元。后拆迁补偿款由吴某1收取，据吴某1陈述，其曾将



补偿款 20,000 元支付给方某 1，后因黄某 1 之妻杨某生育，方某 1 又将 20,000 元给到杨某，对此，方某 1 不予认可，表示其从未收到 A 处房屋拆迁补偿款。

（2）其他诉讼情况：2006 年，黄某 1 起诉吴某 1，要求其迁出黄某 1 自购的本市他处房屋，迁入系争房屋内居住。在该案的二审审理中，吴某 1 向法院表示 A 处房屋拆迁后，黄某 1 不同意其他人户籍迁入其自购房屋，故方某 2 的知青户口问题无法解决，吴某 1 向厂里提出解决方某 2 的户口问题，厂里这才增配了系争房屋。

### 争议焦点

1. 系争房屋与 A 处房屋是否具有关联性？
2. 吴某 2 与方某 2 是否可因基于知青政策而被认定为系争房屋的同住人？

### 一审各方观点

**原告观点：**吴某 2 系上海知青、方某 1 系上海知青配偶、方某 2 系知青子女，三人均基于知青政策回沪落户，吴某 2 与方某 1 系将户籍直接回迁于系争房屋内，符合同住人认定标准。方某 2 将户籍回迁于 A 处房屋，但 A 处房屋拆迁利益被吴某 1 全部占有，吴某 1 为解决方某 2 的居住及户籍问题才申请增配了系争房屋，系争房屋与 A 处房屋具有关联性，且方某 2 在系争房屋内实际居住超过一年，故符合同住人认定标准。

**被告观点：**系争房屋并非A处房屋拆迁时的安置房，二者之间并无关联。吴某1向单位提出解困增配时，单位并不知道A处房屋拆迁，方某2的户口问题是向单位提起过，但单位表示只解决老职工，故以A处房屋解困增配给了吴某1本人。故而吴某2当年户籍从A处房屋迁出，户籍回迁至系争房屋，不满足原出原进要求，方某1系外地配偶，户籍迁入后与吴某2均未实际居住，故吴某2与方某1不符合同住人条件。方某2系从本市A处房屋迁入系争房屋，其知青政策的特殊保护已随着A处房屋征收而转化为现金利益，方某2无权再在系争房屋内主张知青政策的特殊保护，关于A处房屋拆迁时的拆迁利益纠纷应另案解决，故方某2也不符合同住人标准。

### 一审法院观点

吴某1主张A处房屋拆迁款曾给予方某2一节事实不予认可。吴某1曾在前案中表述因黄某1拒绝将方某2户籍迁入其自购房屋内，吴某1单位为解决方某2户口问题才同意增配系争房屋，结合系争房屋面积及方某2未得到拆迁安置的因素，应认定方某2系同住人。

因吴某2户籍迁出时的A处房屋已拆迁，系争房屋是A处房屋增配所得，故A处房屋与系争房屋具有关联性，吴某

2 系基于知青政策迁入户籍，从知青利益保护角度出发，吴某 2 应认定为同住人。

方某 1 非上海知青，户籍迁入后未实际居住，不符合同住人认定条件；黄某 1、杨某、黄某 2、黄某 3 系空挂户口，不符合同住人认定条件。

综上，征收利益应由吴某 1、吴某 2 及方某 2 取得，判决吴某 2 取得征收补偿款 106 万元（含特困补贴 30000 元），方某 2 取得征收补偿款 106 万元（含特困补贴 30000 元），剩余征收补偿款 200 万余元由吴某 1 取得。

一审判决作出后，吴某 1 和黄某 1 不服一审判决，提起上诉，上诉理由与一审中被告观点基本相同，不再赘述。

## 二审法院观点

方某 2 系基于知青子女政策回迁于 A 处房屋，A 处房屋拆迁后方某 2 未获得拆迁补偿，在获得系争房屋后方某 2 将户籍迁入至系争房屋内，综合全案情况，一审法院认定方某 2 符合同住人条件，并无不当。

虽然系争房屋住房调配单显示系解困分房而增配，原住房为 A 处房屋，但获配事实发生于 1995 年，而 A 处房屋于 1994 年已经拆迁，故难以认定 A 处房屋与系争房屋之间的关联性，吴某 2 户籍从 A 处房屋迁出，回迁于系争房屋内，不

满足原出原进标准，且吴某2未实际居住超过一年，不应被认定为同住人。

二审法院改判：方某2分得征收补偿款150万元，吴某2分得特困补贴30,000元，吴某1取得剩余补偿款259万余元。

### 律师评议

户籍在册人员基于知青政策入户的，需满足原出原进的条件，若回迁房屋并非原户籍迁出时房屋的，则回迁房屋与原户籍迁出时房屋之间需存在关联性，该关联性一般表现为回迁时房屋系原房屋的拆迁安置房、套配置换房等。若回迁房屋与原房屋之间不存在关联性的，则知青、同为知青的知青配偶及知青子女在同住人认定时不享受特殊政策保护。

一般而言，知青或知青子女的特殊保护应体现于回迁时房屋，嗣后再将户籍从回迁时房屋迁入本市他处房屋时，在他处房屋内不再享受知青政策保护。本案特殊性在于A处房屋拆迁时，知青子女未获得相应补偿，甚至从吴某1在前案中表述看，系争房屋的取得有安置方某2之意，故法院从避免程序空转、减少讼累的角度，将方某2的利益在本案中一并予以处理，这也体现了上海法院近年来的司法导向。