



城市更新与征收法律资讯

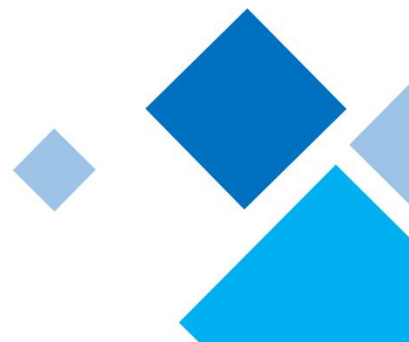
2025年7月

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
上海市嘉定区住房保障和房屋管理局关于印发《嘉定区房票安置事实办法（试行）》的通知	3
二、新闻资讯	24
实施城市更新行动 统筹推进完整社区建设 全国完整社区建设工作现场会在杭州召开	24
市房管局举办 2025 年度征收管理人员业务培训	26
市房管局政策研究室（法规处）举办全市房管系统行政复议、行政诉讼工作培训班	27
三、实务研究	29
行政机关单方解除征收补偿协议后，原签约主体如何救济	29

一、新法速递

上海市嘉定区住房保障和房屋管理局关于印发《嘉定区房票安置 事实办法（试行）》的通知

各镇人民政府，区政府各相关委、办、局、街道办事处，嘉定 工业
区、菊园新区管委会：

为进一步拓宽我区居住房屋被补偿人安置渠道，鼓励引导 被补
偿人购买存量商品房，缩短安置周期，实现存量商品房去 化和集约
增效土地利用，区相关部门研究制定了《嘉定区房票 安置实施办法
（试行）》，经区政府研究同意，现印发给你们， 请遵照执行。

特此通知。

附件：嘉定区房票安置实施办法（试行）

上海市嘉定区住房保障和房屋管理局

2025年6月16日

附件

嘉定区房票安置实施办法（试行）

第一条 政策依据

依据《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（上海市人民政府令第71号）、《上海市征收集体土地房屋补偿规定》（沪府规[2021]13号）等法律法规和相关规定，制定本实施办法。

第二条 适用范围

本行政区域内国有土地上房屋征收与补偿或征收集体土地中实施房屋补偿的（以下统称：房屋征收补偿），对居住房屋的补偿安置，适用本实施办法。

第三条 房票的概念

本办法所称的房票，是指在房屋征收补偿中，由国有土地上房屋征收部门或集体土地上征地事务机构（以下统称：征收部门）出具给国有土地上的被征收人、公有房屋承租人或集体土地宅基地使用权人、房屋所有人（以下统称：被补偿人）的，具有一定票面金额和特定使用条件的，由被补偿人在指定的房源超市中购置房屋的结算凭证。

房票由区房管局统一制定、印制及管理。

第四条 房票安置

房票安置是指在房屋征收补偿过程中，基地征收补偿方案中提供的一种安置方式。若被补偿人选择该方式，则先由征收部门确定被补

偿人的房票额度，并以房票形式核发给被补偿人，后被补偿人可使用房票在指定的房源超市中购置房屋。

（一）国有土地上房屋征收与补偿基本程序：

1. 由征收部门确定被补偿人总体补偿额度（即房票额度，包括基本额度和奖励额度）。

2. 被补偿人明确选择房票安置方式，并与征收部门签订征收补偿协议。

3. 被补偿人可使用该房票至房源超市中选购房屋。

（二）征收集体土地房屋补偿基本程序：

1. 由征收部门确定被补偿人总体补偿额度。

2. 被补偿人完成首套安置房选购。

3. 由征收部门确定被补偿人首套安置后的剩余补偿额度（即房票额度，包括基本额度和奖励额度）。

4. 被补偿人明确选择房票安置方式，并与征收部门签订征收补偿协议。

5. 被补偿人可使用该房票至房源超市中选购房屋。

（三）相关条件：

1. 被补偿人使用房票购买房源超市中商品住房的，限购政策按照本市现行货币补偿有关政策执行。

2. 被补偿人使用房票购房的税收政策按照本市现行相关政策执行。

第五条 房源超市

房源超市由区房管局会同相关部门组织建设、管理，参与房票安置的房地产开发企业入驻。

（一）区房管局负责组织建设房源超市，房地产开发企业按照房源超市管理要求进行楼盘信息、房源信息的上下架及日常更新工作。

（二）房地产开发企业根据市场状况和自身需求，确定房票超市专项通道具体房源价格，价格一旦确定则在挂牌期间不得自行调整。若需调整，须经房管部门备案批准。

（三）房地产开发企业指定专人维护楼盘信息、房源信息，具体房源成交（收取定金并锁定房源）后需在24小时内于房源超市内下架相对应房源。

第六条 奖励

对选择房票安置方式的被补偿人，给予适当奖励。具体奖励办法及金额在各基地征收补偿方案中明确。

第七条 房票的管理

（一）实名登记

房票实行实名记名制，核发对象为被补偿人，非持有人不得使用。

（二）房票核发

选择房票安置的，应在补偿协议中明确选择房票安置方式、房票安置奖励及生效条件等，并由房屋征收部门以户为单位，在补偿协议

约定期限内向被补偿人核发房票。房票实名记名，账户分基本额度账户和奖励额度账户，账户额度在购买房源超市的房源时均可使用。

（三）有效期限

房票有效期限在征收补偿方案中按照“一基地一方案”予以明确，原则上自签订征收补偿协议起不超过12个月，房票持有人应在房票有效期内使用房票。

（四）房票支付

房票持有人购买可购房源时，持房票及补偿协议等材料，与房地产开发企业签订商品住房购房合同。

1. 房票持有人在房源超市选定房源，通过房源超市与房地产开发企业专人联系，预约现场看房。

2. 房票持有人完成现场看房，选定意向房源。房票持有人将房票交付给房地产开发企业专人，双方在房源超市锁定房源，并通过房源超市激活房票使用额度。房地产开发企业专人以此为定金，在交易系统中锁定房源并向房票持有人开具房票和定金收据（使用房票额度购房时，基本额度和奖励额度应按同等比例支付。若房票使用后有余额，实物房票应返还给房票持有人）。

3. 房屋征收部门收到开发企业和房票持有人签订的购房定金合同10个工作日内，将申请房款，专款支付到相应房源开发企业指定账户，并通知房票持有人款项到账。

4. 房票持有人持房地产开发企业房票收据，与房地产开发企业签订购房合同，可根据需求按照购买商品住宅要求进行贷款（房票持有人须先足额使用房票额度支付后方可办理贷款），房地产开发企业开具发票。

（五）房票继承、挂失

房票持有人亡故的，相关继承人凭具有法律效力的相关材料，向房屋征收部门申请办理房票更名手续，使用期限不变。

房票持有人应当妥善保管房票，如有遗失，应及时向房票核发单位办理挂失补办手续。因房票遗失引起财产损失等后果的，相关责任由房票持有人自行承担。

（六）房票结算

房地产开发企业定期与房屋征收部门对结算金额进行确认，房票金额使用完毕的，由房屋征收部门收回房票。

（七）房票兑换

在使用房票购房时，至少使用80%（含）以上的房票额度后，房票余额方可兑换。在房票兑换时，基本额度可以按照相关标准兑换，奖励额度不予兑换。具体兑换方式在征收基地补偿方案中明确。

房票自核发之日起2个月内，不得改为其他安置补偿方式。该期限届满，若房票持有人放弃房票安置方式的，可以向房屋征收部门申请按照该基地征收补偿方案中除房票安置外的其它方式补偿，但不再享受房票安置奖励。具体处理方式在征收补偿协议中约定。

房票持有人未在有效期内使用房票的，到期后10日内，可以向房屋征收部门申请按照该基地征收补偿方案中除房票安置外的其它方式进行补偿，但不再享受房票安置奖励；10日内未提出申请的，视为房票持有人放弃房票安置方式，不再享受房票安置奖励。具体处理方式在征收补偿协议中约定。

征收部门自收到房票持有人放弃房票安置方式的申请或房票持有人放弃房票安置方式的，办理相关手续，并收回房票。

（八）房票资金管理

房票安置资金应实行闭环管理，房屋征收部门应存入专用账户，专款专用，确保资金安全。房屋征收部门与房地产开发企业结算资金纳入商品住房预（销）售资金监管。

第八条 责任追究

参与房票安置的房地产开发企业应诚实守信、合法经营，存在弄虚作假、提供不实信息等行为的，区相关部门应给予适当惩处，造成损失的应依法承担赔偿责任。严禁与被补偿人合谋非法套现房票，并建立信息共享机制，杜绝套现问题发生，否则将依法追究相应法律责任。

征收部门及相关单位，要严格执行征收安置相关政策，对弄虚作假，或者擅自突破政策标准、拒不执行相关规定的，依法追究相关单位和人员责任。

第九条 其他事项

（一）本区国有土地和集体土地上居住房屋协议置换项目可以参照本办法执行。

（二）本办法由区房管局负责解释，与上级发布的有关规定不相符合的，按上级规定执行。其他未尽事宜，另行规定。

（三）本办法自2025年7月1日起施行，有效期至2027年6月30日止。

- 附件：
- 1、嘉定区房票安置实施要则
 - 2、嘉定区房票安置购房流程
 - 3、嘉定区房票资金监管要则
 - 4、嘉定区“房源超市”管理细则
 - 5、嘉定区房票凭证

附件 1

嘉定区房票安置实施要则

一、政策设计与操作规则

1. **房票使用范围与有效期。**明确房票适用的商品房类型为存量商品房等；区域限制为本区范围，不支持跨区使用；有效期规定 12 个月内，具体一基地一方案中明确，逾期未使用的房票收回。若放弃房票安置应扣除房票奖励费用。

2. **房票金额使用与结算。**明确房票可拆分使用，非持有人不得使用（即不得转让、赠与、抵押、质押、套现）；超出房票面值的部分需自筹资金，购买最后一套房屋总价值中房票值占比不低于 50%。

3. **奖励与优惠政策。**对购买房源超市房源给予奖励，具体奖励份额按开发商进房源超市协议执行；制定一基地一方案时，对选择房票安置的给予适当奖励，激励被征收人优先选择房票安置。

二、保障被征收人权益与选择自由

1. **被征收人自愿选择安置方式。**安置方案需提供货币补偿、安置房安置+房票安置等多元选择。

2. **房源超市的充实与多样性。**各项目存量需整体纳入房源超市，确保房源量足质好。动员所有已售项目商品房纳入房源超市，满足被征收人差异化需求。

3. **产权与交易限制的明确。**明确公示，使用房票购房后的产权登记要求及交易限制情况，并在签订协议前充分告知被征收人，避免后续纠纷。

三、优化购房流程与风险管控

1. **简化购房流程与材料准备。**统一房票购房所需的材料清单，减少重复审核环节，做好合同备案与资金划拨流程的衔接。

2. **防范合同与资金风险。**开发商不得拒绝房票支付，并使用标准购房合同，不得私加限制条款。房票资金划拨全流程监管中避免开发商挪用资金或拖延交房，要与商品房预售资金监管无缝衔接，闭环管控。

3. **加强房屋质量与价格监管。**对纳入房源超市的商品房进行质量审查，防止开发商以次充好。同时监控房价波动，积极做好应对。

四、强化政策宣传与配套支持

1. **开展多维度政策宣传。**通过社区宣讲、举例说理、现场解答等方式提高被征收人对房票政策的认知，明确权责利弊和操作要求，减少信息不对称对房票推进的影响。

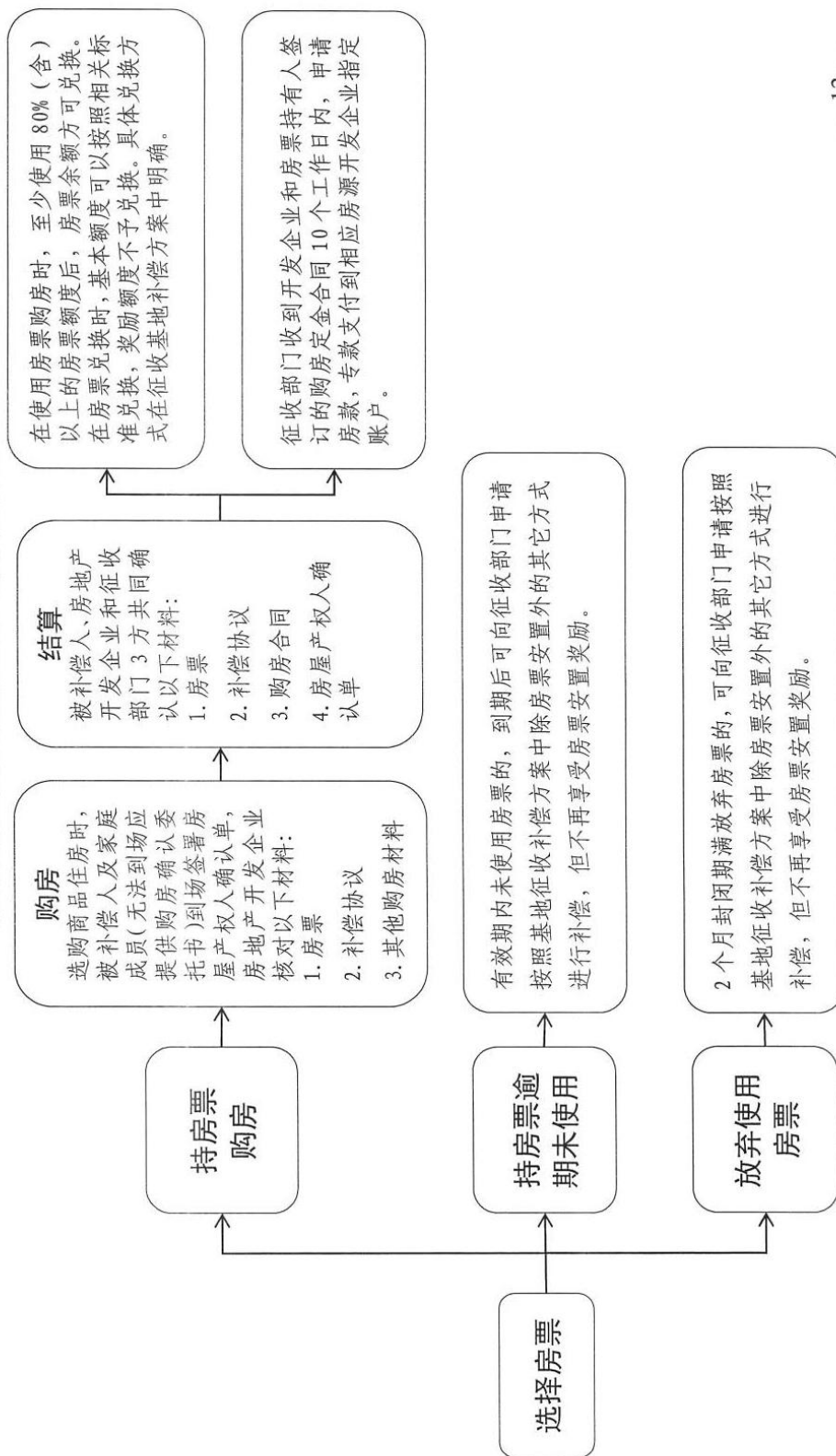
2. **金融与法律服务支持。**可联合银行视情提供房票购房专项贷款，降低购房门槛。同时，为被征收人提供法律咨询，协助处理合同纠纷。

3. **动态评估与调整机制。**定期评估房票政策效果，结合去库存进度和被征收人接受度，调整房源库和奖励标准去平衡政府去库存目标

与被征收人居住权益，通过精细化设计、透明化操作和动态管理，实现多方共赢。

附件 2

嘉定区房票安置购房流程



附件3

嘉定区房票资金监管要则

在房票安置过程中，资金监管是确保补偿资金安全、透明使用的关键环节。对房票安置资金应成立专用账户、专款专用、闭环管理、确保安全。

一、账户设立与管理

房票安置资金需存入指定的银行专用账户，确保专款专用，不得挪作他用。由征收实施主体、指定银行和房屋征收部门签订资金监管协议，明确资金用途、释放条件和各方责任，在房票使用、兑换、结算环节中，严格审核、据实支付。

二、资金使用与拨付流程

征收补偿款资金持有单位进行房票资金的支付。被补偿人、房地产开发企业和房屋征收部门三方共同确认房票使用后应使用货币补偿款的金额，房地产开发企业凭确认的货币补偿款使用金额向房屋征收部门申请资金拨付。房屋征收部门接到申请，经核对无误后流转至资金持有单位要求拨付，资金拨付到位后通知被补偿人，通知其前往房地产开发企业办理相关手续。

三、资金风险防范与监督机制

房票发行资金应足额到账、据实兑付，兑付使用房票管理五联单，并按相关流程审批。房票专户资金除兑换房票外，不得移作他用、抽调借用。遇有异常情况，及时协商解决，确保资金安全。

四、其他注意事项

兑付使用房票时，要核对账户信息，确保信息一致、使用合规。监管账户的开户信息（如账号、证件号）需与系统录入一致。具体监管中，要闭环运行。使用电子房票时，同步制作纸质档案，并妥善保存相关文件资料。

附件 4

嘉定区“房源超市”管理细则

第一章 总则

第一条为落实嘉定区征收“房票”安置政策，拓宽被补偿人自主选房渠道，加快新建商品住房去库存，促进房地产市场平稳健康发展，按照本市先行楼市政策，结合《嘉定区房票安置实施办法（试行）》，经研究，特建立楼盘信息库（即“房源超市”）平台，通过提供本区在售新建商品住房房源信息，实现供需精准对接，优化资源配置，缩短安置周期，保障被补偿人合法权益。

第二条本区集中式新建商品住房项目，取得预售许可证的在售房源，可纳入“房源超市”。本区被补偿人选择房票安置方式的，可从“房源超市”中自主选择房源，利用房票金额购买新建商品住房。

第二章 业务流程

第三条区房管局同房地产开发企业通过平等协商，签订协议后，将项目在售房源纳入“房源超市”，并对房源楼盘位置、销售价格、房源户型、交房日期、联系方式等基本信息进行公示。

第四条被补偿人可通过“房源超市”系统在线浏览房源信息，联系开发企业实地查看，选定心仪房源后，同开发企业签订购房合同，开发企业将购房信息报房屋征收部门备案。

第五条 开发企业凭预（销）售合同及房票申请资金结算，相关要求和流程以《嘉定区房票安置实施办法（试行）》为准，房票金额不足部分由被补偿人自筹或申请贷款。

第三章 工作要求

第六条 区房管局将对开发企业申报的房源基本信息、销售价格进行审核。房票购房价格不得高于同项目对外销售最低价，并且自准入起一年内原则上不得变更销售价格方案，确需调整的，需报区房管局备案审核。

第七条 区房管局将根据《嘉定区房票安置实施办法（试行）》，结合项目实际，开发建设“房源超市”线上平台，详细展示房源基本情况。开发企业要安排专人，实时更新房源状态，如已售、价格调整等，确保信息真实有效。

第八条 区房管局将定期对房源公示信息、开发企业销售行为、房票结算兑付流程进行核查，防范违规交易或资金挪用，发现问题，及时约谈开发企业，督促即知即改。拒不整改或产生恶劣影响的，取消其房源资格并列入信用黑名单。

第九条 开发企业要将纳入“房源超市”的房源明码标价，设定销售价格方案，包括优惠方式等，同时出售给普通市民和被补偿人，但不得因房票购房设置差异性条款。同时，配合政府相关部门，及时处理被补偿人关于房票购房的矛盾纠纷。

第四章 附则

第十条 本细则由区房管局负责解释,自2025年7月1日起施行,有效期2年。执行中如遇政策调整,以最新规定为准。

附件:嘉定区“房源超市”管理协议

嘉定区“房源超市”管理协议

甲方：嘉定区住房保障和房屋管理局

法定代表人：

联系人：

通讯地址：

联系电话：

乙方：（开发企业）

法定代表人：

联系人：

通讯地址：

联系电话：

根据《嘉定区房票安置实施办法（试行）》、《嘉定区“房源超市”管理细则》等相关规定，经甲乙双方充分协商、就乙方开发建设的新建商品住房项目在售房源纳入本区“房源超市”事宜取得一致意见，特订立本管理协议。

一、乙方开发建设的新建商品房项目位于_____，项目名称为_____，预售许可证号为_____（已核发），其中可售建设面积_____平方米，共_____套，备案均价_____元/平方米，已售_____套，可售_____套（截止时间：_____年___月___日）。

二、甲方将建立“房源超市”信息平台，并将本项目房源基本信息、销售价格、开发建设情况、交付日期等进行公示。同时，定期核查开发企业销售行为，确保“房源超市”运行平稳、合规。

三、乙方结合项目实际，为被补偿人提供如下优惠方案：

四、乙方承诺房票购房价格不高于同项目对外销售最低价，并且自准入起一年内不变更销售价格方案。

五、被补偿人使用房票和乙方签订网签合同后，原则上不得撤销，如有特殊情况，需报区房管局审核通过后方可撤销。

六、乙方承诺严格执行《嘉定区房票安置实施办法（试行）》、《嘉定区“房源超市”管理办法》等相关规定，为房票购房的动迁安置家庭，提供优质的购房服务，不设置任何差异化条款。

七、本协议在履行过程中发生争议的，由双方协商解决。

八、本协议经双方签章之日起生效。

九、本协议一式三份，双方当事人各执一份，一份报区房票安置领导小组备案。

附件：房源清单

甲方：

乙方：

法定代表人

法定代表人

或授权代理人（签章）

或授权代理人（签章）

年 月 日

年 月 日

附件 5

嘉定区房票凭证

编号：

项目情况	名称：				
	实施主体：			委托实施单位：	
被补偿人（户） 基本情况	姓名	出生年月	身份证号码	与户主关系	
被补偿房屋 基本情况	原住房地址	区 街道（镇）			
	原住房面积	_____平方米			
房票基本情况	征收补偿协议编号				
	用于购房的房票金额（元）	基本额度（元）		人民币（大写）	
		奖励额度（元）		人民币（大写）	
被补偿人（签章）	征收实施主体（盖章）			委托实施单位（盖章）	
	负责人：_____			负责人：_____	
	日期：__年__月__日			日期：__年__月__日	
日期：__年__月__日	区房屋征收部门（盖章）			区房地征收中心（盖章）	
	负责人：_____			负责人：_____	
	日期：__年__月__日			日期：__年__月__日	

（此样式仅供参考，具体以实际核发为准）

第一次 购房信息	小区名称		开发单位	
	购房时间		所购房屋地址	
	购房合同价(元)		人民币(大写)	
使用基本额度(元)		大写		
使用奖励额度(元)		大写		
剩余基本额度(元)		大写		
剩余奖励额度(元)		大写		
被补偿人(签章)		开发单位(盖章)		房票管理单位(盖章)
第二次 购房信息	小区名称		开发单位	
	购房时间		所购房屋地址	
	购房合同价(元)		人民币(大写)	
使用基本额度(元)		大写		
使用奖励额度(元)		大写		
剩余基本额度(元)		大写		
剩余奖励额度(元)		大写		
被补偿人(签章)		开发单位(盖章)		房票管理单位(盖章)
第三次 购房信息	小区名称		开发单位	
	购房时间		所购房屋地址	
	购房合同价(元)		人民币(大写)	
使用基本额度(元)		大写		
使用奖励额度(元)		大写		
剩余基本额度(元)		大写		
剩余奖励额度(元)		大写		
被补偿人(签章)		开发单位(盖章)		房票管理单位(盖章)
房票结算	合计结算金额(元)		人民币(大写)	
	被补偿人(签章)		房票管理单位(盖章)	
备注				

(本凭证共五联,第一联由被补偿人持有,第二、三、四、五联交各盖章部门存档备查)

二、新闻资讯

实施城市更新行动 统筹推进完整社区建设

全国完整社区建设工作现场会在杭州召开

2025年06月13日 来源：中国建设报

6月12日，住房和城乡建设部在浙江省杭州市召开全国完整社区建设工作现场会。会议深入学习贯彻习近平总书记关于社区工作的重要指示精神，贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》，总结试点工作、交流经验做法，结合实施城市更新行动，统筹推进实施完整社区建设。住房和城乡建设部党组成员、副部长秦海翔出席会议并讲话。浙江省人民政府党组成员、副省长柯吉欣致辞。

会议指出，完整社区建设试点工作开展以来，全国住房城乡建设系统认真贯彻落实习近平总书记关于社区工作的重要指示精神，贯彻落实党中央、国务院决策部署，与相关部门建立协同工作机制，相互协作配合，围绕补齐社区各类设施和服务短板，组织各地积极开展完整社区建设试点工作，探索形成了一批可复制可推广的经验，改善了社区人居环境，取得了明显进展和成效。

会议强调，要深入贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》，结合实施城市更新行动，系统谋划、统筹实施完整社区建设，提升城市建设品质。要建立

健全城市体检与城市更新一体化推进机制，健全实施路径，有力有序推进完整社区建设。开展社区专项体检，有条件的城市编制完整社区建设专项规划，建立完整社区建设项目库和实施计划，强化设计引导作用，按照宜建则建、宜改则改原则，因地制宜实施完整社区建设。要把握工作重点，着力解决人民群众急难愁盼问题。完善社区服务设施、打造宜居生活环境、推进智能化服务、健全社区治理机制，建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区。要加强协同联动，统筹推进完整社区建设提质增效。构建部门协同工作机制，制定有关法规、政策、标准，健全多元化投融资方式，多渠道筹措资金，建立可持续运营模式，吸引社会力量参与社区设计、建设、改造和运营，引导居民、规划师、设计师等参与社区建设，满足居民多样化需求，让人民群众生活得更方便、更舒心、更美好。

与会代表现场观摩了杭州市上城区红梅社区、西湖区翠苑一区社区、滨江区缤纷社区和萧山区湘湖社区建设项目。国家发展改革委、民政部、商务部有关负责同志部署了相关工作。浙江省、江西省、重庆市、宁夏回族自治区、杭州市、北京市海淀区交流了经验做法。中央社会工作部、财政部、国家卫生健康委、体育总局、国家能源局，以及住房城乡建设部有关司局负责同志，各省（自治区、直辖市）、部分城市住房城乡建设部门负责同志参加会议。

市房管局举办 2025 年度征收管理人员业务培训

2025年06月25日 来源：上海市房屋管理局网站

6月18日，市房管局在上海建设管理职业技术学院举办2025年度征收管理人员业务培训，各区房管局、旧改办、征收中心相关房屋征收管理人员约110人参加培训。

市房管局冷玉英副局长在开班动员中指出，要充分认识培训的重要性，是全面完成新形势下新目标的需要，也是不断学习掌握征收新政策的需要，并提出以下要求：一是聚焦最新政策文件要求，不断修炼内功；二是聚焦专项工作，平稳有力推进征收补偿安置工作；三是聚焦安全底线，完善基地管理体系。

本次培训从不同层面不同角度讲解，贴近工作实际，培训内容详实，学员受益匪浅。

市房管局政策研究室（法规处）举办全市房管系统行政复议、行政诉讼工作培训班

2025年06月25日 来源：上海市房屋管理局网站

为推动房管领域复议应诉工作再上新台阶，6月19日上海市房屋管理局政策研究室（法规处）举办了2025年全市房管领域行政复议、行政诉讼案件办理工作培训班。上海市房屋管理局机关处室、局属事业单位、各区住房保障和房屋管理局法制部门和业务部门60余人参加了培训。市房屋管理局副局长冷玉英出席并作开班动员。

冷玉英强调，法治是履职的底线要求、能力是岗位的立身之本、化解矛盾是工作的核心目标。必须以更高的政治站位、更实的举措和更强的担当，在提升法治素养、深化成果运用、强化贯通机制三个方面精准发力，推动工作从“被动应对”向“主动治理”转变，努力实现行政复议与应诉工作从“量”的管控到“质”的提升。

市高院行政庭团队负责人刘琳法官聚焦政府信息公开案件中的疑难问题，就数项法律适用中可能存在的败诉风险点提出了指导建议，对实践中的生动案例进行深入阐述。同时，对举报投诉类案件办理从多个维度进行了详尽地解析。

司法局行政复议三处副处长巫鹏飞同志介绍了行政复议法的修改情况及新复议法实施以来案件结构、审查标准等方面产生的变化，围绕房管领域典型案例，剖析了履职类案件的办理思路。

市房管局法律顾问郝维国律师从实务出发，分别梳理了信息公开

类、投诉履职类案件的核心处理原则及分类办理策略，并结合房管系统工作实际，厘清业务部门和法制部门的职责分工，提出办案人员能力提升及跨部门协作机制优化的路径。

本次培训班是全市房管系统行政复议与应诉第三届培训班，通过系统学习和案例剖析，进一步树牢法治思维，提高复议与应诉能力，努力做到全市房管系统工作目标同向、部署同步、工作同力，推动行政复议与应诉工作再上新台阶。

三、实务研究

行政机关单方解除征收补偿协议后，原签约主体如何救济

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

系争房屋系公房，原承租人朱某已于2009年死亡。2017年4月10日，上海市虹口区人民政府作出虹府房征[2017]1号房屋征收决定，系争房屋位于征收范围内。2017年4月22日，上海市虹口区住房保障和房屋管理局作为甲方与居住在系争房屋内的朱某德（原承租人朱某系实际居住人朱某德的姑母）签订了《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》，协议中注明乙方为朱某（故）。朱某德在协议签订后，已从被征收房屋迁出，将被征收房屋交付虹口区房管局。

2017年10月，系争房屋的物业公司将被征收房屋的租赁户名由朱某变更至上海虹房（集团）有限公司（以下简称虹房集团）名下。同年11月，虹口房管局以朱某德签订补偿协议属于签约主体错误为由，在朱某德签署的补偿协议上加盖“作废”字样的图章，并由承办人签名，单方撤销了与朱某德签订的补偿协议。2020年11月11日，虹口房管局与虹房集团就被征收房屋另行签订了《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》。

二、诉讼情况

1、要求虹口区房管局履行行政协议之诉

2020年11月2日，朱某德第一次向上海铁路运输法院提起行政诉讼，请求判令虹口区房管局履行与其签订的征收补偿协议，并向朱某德赔礼道歉。经法院审理查明，2017年10月，系争房屋的物业公司将被征收房屋的租赁户名由朱某变更至上海虹房（集团）有限公司（以下简称虹房集团）名下。同年11月，虹口房管局以朱某德签订补偿协议属于签约主体错误为由，在涉案补偿协议上加盖“作废”字样的图章，并由承办人签名，单方撤销了与朱某德签订的补偿协议（以下简称被诉单方撤销行为）。2020年11月11日，虹口房管局与虹房集团就被征收房屋另行签订了《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》（以下简称虹房协议），故上海铁路运输法院于2020年12月7日作出（2020）沪7101行初825号行政裁定，以涉案补偿协议已被虹口房管局单方撤销，朱某德起诉要求履行协议缺乏事实根据，不符合法律规定的起诉条件为由驳回了朱某德的起诉。朱某德不服，提出上诉，上海市第三中级人民法院于2021年3月16日作出（2021）沪03行终59号行政裁定，驳回了朱某德上诉，维持原裁定。

2、要求撤销虹口区房管局2017年11月作出的单方撤销协议行为之诉

朱某德不服，再次向上海铁路运输法院提起行政诉讼，请求：1. 撤销虹口房管局2017年11月的被诉单方撤销行为；2. 要求虹口房管局归还从原告处拿走的15份材料。上海铁路运输法院审理认为，

被征收房屋系公房，涉案补偿协议应由虹口房管局与被征收房屋的承租人签订。而被征收房屋的原承租人系朱某已于虹府房征〔2017〕1号房屋征收决定作出前死亡，朱某德称朱某系其姑母且已与之形成赡养关系，但朱某德的户籍不在被征收房屋内，且与原承租人朱某并非直系亲属，现并无证据证明朱某德具有与虹口房管局签订涉案补偿协议的合法资格。即便朱某某在涉案补偿协议中签名盖章，因涉案补偿协议确定的是被征收房屋的补偿利益，根据《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第四十四条之规定，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，故被征收房屋的补偿利益归承租人及共同居住人共有，而朱某德不是被征收房屋的承租人或共同居住人。

有鉴于此，虹口房管局对涉案补偿协议中的错误进行纠正，单方撤销涉案补偿协议的行为对朱某某的合法权益明显不产生实际影响。至于朱某某诉称要求返还的15份材料，因其并无证据证明相关材料系原件，且虹口房管局工作人员在收取该15份材料时已注明为复印件，故虹口房管局是否返还不影响朱某德的合法权益。综上，朱某某起诉不符合法定起诉条件，据此裁定驳回朱某某的起诉。

朱某德不服该驳回裁定，向上海市第三中级人民法院提起上诉。上海市第三中级人民法院认为，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，有权向人民法院提起诉讼。本案中虹口房管局于2017年4月22日就被征收房屋与朱某德签订涉案补偿协议，同年11月又以朱某德的签约主体错误为由单方撤销涉案补

偿协议。2020年11月11日，虹口房管局与虹房集团就被征收房屋重新签订补偿协议。朱某德曾于2020年11月起诉要求虹口房管局履行涉案补偿协议，经人民法院裁定驳回起诉，且相关裁判文书已经生效。朱某某作为涉案补偿协议的签订一方，在知晓涉案补偿协议被征收部门单方撤销后，对被诉单方撤销行为不服，依法享有通过诉讼途径予以救济的权利，有权诉请撤销被诉单方撤销行为，具有相应的原告主体资格。原审法院以被诉单方撤销行为对朱某某的权利义务不产生实际影响为由作出驳回起诉的裁定，有所不当，应予以纠正。需要指出，虹口房管局作出被诉单方撤销行为之时应当对朱某某履行告知义务。虹口房管局未提供已经告知朱某某行政行为具体内容的证据，仅以虹房集团的信访材料推断上诉人应当知晓被诉单方撤销行为，主张朱某某超过起诉期限，缺乏事实和法律依据，不予采纳。基于最大限度保护当事人诉权的角度出发，原审法院应当对被诉单方撤销行为是否合法包括朱某某是否具有签约主体资格等内容全面进行实体审理。故裁定撤销原审裁定，将该案发回原审法院进行审理。

三、律师评析

1、朱某德是否具有与虹口房管局签订涉案补偿协议的合法资格？

《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第二十三条规定。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。针对承租人死亡的情况，上海住房保障和房屋管理局发布的《关于贯彻执行〈上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则〉若干具体问题的意见》（以下简称《若干意见》）第四条进行了细化规定，具体为：“房屋征收范围内的公有居住房屋承租人死亡的，由本处有本市常住户口的共同居住人继续履行租赁合同；无共同居住人的，其生前有本市常住户口的配偶和直系亲属可以继续履行租赁合同。继续履行合同者有多人的，应当自行协商确定承租人。”

本案中，朱某德虽然实际居住在被征收房屋内，但其的户籍不在被征收房屋中，不属于该房屋的共同居住人，亦无权取得被征收房屋的征收补偿利益。承租人朱某系朱某德的姑母，虽然朱某德主张其与承租人朱某之间形成赡养关系，但根据法律规定，近亲属的范围仅限于配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女，朱某德显示不属于法律规定上朱某的近亲属或直系亲属，根据《若干意见》规定，不属于可以继续履行原租赁合同的情形。因此，朱某德不具有与虹口区房管局签订征收补偿协议的主体资格合法资格。

2、对虹口区房管局作出的单方解除协议行为，朱某德是否有权提起行政诉讼？

对于朱某德第二次起诉要求虹口区房管局 2017 年 11 月作出的

单方撤销协议行为之诉，房管局提出抗辩，认为朱某某不具有签约主体资格，不具有原告主体资格。《行政诉讼法》第二十五条规定，行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民法人或者其他组织，均有权提起诉讼。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十五条之规定，房屋征收补偿协议的签约主体为房屋征收部门和被征收人。虽然朱某德不具有与虹口区房管局签约的合法资格，但双方事实上已签署了一份征收补偿协议，而且朱某德根据已协议约定向虹口区房管局履行了交房义务。虽然虹口区房管局之后以朱某德不具有签约主体资格为由单方撤销了该协议，但房管局的撤销行为对朱某德的权利义务必然会产生重大影响。

根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第五条第（三）项规定，其他认为行政协议的订立、履行、变更、终止等行为损害其合法权益的公民、法人或者其他组织提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。因此，朱某德作为被诉单方撤销行为的利害关系人，依法享有通过诉讼途径予以救济的权利，具有原告主体资格。

3、行政机关单方撤销行政协议应当遵守正当程序原则

本案中，一审法院以朱某德不具有签约主体资格为由，认为虹口区房管局对涉案补偿协议中的错误进行纠正，单方撤销涉案补偿协议的行为对朱某某的合法权益明显不产生实际影响，因此裁决驳回朱某德的起诉。二审法院审查后认为，一审法院以被诉单方撤销行为对朱某某的权利义务不产生实际影响为由，作出驳回起诉的裁

定，有所不当，应予以纠正，并特别指出，虹口区房管局作为行政机关，有权通过单方撤销涉案补偿协议的行为使涉案补偿协议的法律效力归于无效，但应当符合行政法的正当程序原则，依法向行政协议签约人进行送达，使行政行为外化，并明确告知法律后果及救济途径。

正当程序原则是行政法中的一项核心原则，它要求行政机关在行使职权时，必须严格遵循正当、公开的程序，以确保行政行为的合法性、公正性和可接受性。具体到本案中，虹口区房管局对于作出被诉单方撤销行为的具体时间无法明确，当庭陈述已经口头告知了朱某德被诉单方撤销决定但未提供直接证据予以证明，在朱某德明确否认的情况下不能认定其履行了告知义务。虹口区房管局在诉讼中曾提供虹房集团出具的信访材料作为间接证据，并推断朱某德应当知晓被诉单方撤销行为的具体内容，但该信访答复中未表述虹口区房管局作出被诉单方撤销行为的具体内容和时间，朱某德进行信访的行为本身也不足以证明其应当知晓被诉单方撤销行为。虹口区房管局未能提供已告知朱某德被诉单方撤销行为内容及诉权的直接证据，违反了正当程序原则，对朱某德的权利义务产生影响，故二审法院裁定撤销原审裁定，将案件发回重审。