

新法速递

活动速览

法规解读

案例分析

不动产征收

法律资讯

2023.03

《不动产征收法律资讯》

编委会：

主编：马永健

副主编：高兴发、张崇华、郑震捷

责任编辑：陈秋月、金毓、林琴

编委：（按拼音首字母排序）

常敬泉 陈 明 柴云海 陈元奇 陈 朕 范效锋

方 燕 顾剑栋 郭梦祺 龚甜甜 管文琦 黄超宇

郝 怡 黄正桥 江寄鸥 焦士雷 焦玉同 李登川

李 刚 李甲三 李克垣 刘清华 李维世 秦志刚

佟翰昌 王秉彦 魏 梁 吴 铭 武顺华 王文琴

王垚翔 王兆冬 王正涵 许丹丹 夏飞飞 许建斌

许伊音 叶本俊 应鸿敏 杨立宏 于 玮 杨振荣

庄 菁 朱 敬 占健明 张善美 周文宣

目录

一、新法速递	1
关于印发《上海市城市更新指引》的通知.....	1
安徽省自然资源厅、安徽省国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地的通知	20
二、活动速览	23
不动产征收（动迁）业务研究委员会参加《上海市实施<中华人民共和国土地管理法>办法》修订立法调研座谈会.....	23
不动产征收（动迁）业务委员会召开 2023 年工作会议暨城市更新与金融创新研讨会	25
三、实务研究	27
《上海市旧住房更新有关行政调解和决定的若干规定》解读	27
《上海市旧住房成套改造和拆除重建实施管理办法（试行）》重点解读及实务思考	32
四、案例分析	38
知青子女未曾在公房居住是否可以认定为共同居住人	38

一、新法速递

关于印发《上海市城市更新指引》的通知

各区人民政府（管委会），市政府各委、办、局：

为落实《上海市城市更新条例》，全面指导本市城市更新活动开展，经市政府同意，现将《上海市城市更新指引》印发给你们，请遵照执行。本指引自 2022 年 11 月 21 日起施行，有效期至 2027 年 11 月 20 日。

上海市规划和自然资源局

上海市住房和城乡建设管理委员会

上海市经济和信息化委员会

上海市商务委员会

2022 年 11 月 12 日

上海市城市更新指引

第一章 总则

第一条 （目的）

为全面指导本市城市更新活动开展，根据《上海市城市更新条例》（以下简称《条例》）要求，明确本市城市更新工作的指导思想、总体目标和重点任务，细化完善实施机制和保障措施，充分发挥市场主体组织、实施城市更新活动的作用，制定本指引。

第二条 （指导思想）

坚持以人民为中心的发展思想，以《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》为引领，践行新发展理念，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，统筹实施城市更新行动，建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

第三条 （适用范围）

本市建成区内开展的提升城市功能、优化空间结构、改善人居环境、塑造特色风貌等持续改善城市空间形态和功能的活动适用本指引。

第四条 （总体目标）

城市更新活动应当按照规划引领、统筹推进，政府推动、市场运作，数字赋能、绿色低碳，民生优先、共建共享的原则，实现以下目标：

（一）优化区域功能布局，推动产业转型升级，提高城市能级与核心竞争力，促进创新发展。

（二）构建多元融合的“15 分钟社区生活圈”，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

（三）加强历史文化保护和活化利用，塑造城市特色风貌，持续提升城市文化软实力和城市魅力。

（四）完善公共服务设施和市政交通设施，提高城市服务水平，保障城市风险防控和安全运行，提升城市韧性。

第五条 （重点任务）

城市更新工作应当包括以下重点任务：

（一）坚持规划引领，推动重点区域提升转型。根据上海市国土空间总体规划层次、单元规划层次的相关要求，落实详细规划中明确的公共服务设施、市政交通设施、公共空间和文化风貌等要求；按照“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间战略，推进国土空间近期规划确定的城市更新重点区域行动任务。

（二）实现对象全覆盖，分类开展城市更新行动。改善人居环境，积极推进老旧住房持续更新，完善配套设施，提升社区服务水平；促进存量产业用地转型升级，推动土地高质量利用；全方位升级商务集聚区与传统商圈，更好地承载全球城市核心功能；推进公共服务设施和市政交通设施提标改造，提高公共卫生与安全应急保障能力；促进保护建筑的持续修缮和活化利用；全面提升公共空间网络与品质，推动各类附属空间对外开放。鼓励在各类更新活动中运用新材料、新技术。

（三）以公平公正公开为前提，最大程度激发市场活力。在既有储备方式实施规划的基础上，针对区域更新建立“城市更新行动计划-区域更新方案”的行动制度，推动区域整体更新；针对零星更新健全规则，指导零星更新实施。

第六条 （城市更新方式）

区域更新是针对需要整体提升转型的区域，由更新统筹主体（以下简称统筹主体）按照规划，统筹各利益主体更新意愿，达成共识，

编制区域更新方案，组织实施城市更新。

零星更新主要针对有自主更新意愿的自有土地房屋，在符合整体规划的前提下，编制项目更新方案，实施城市更新。

第七条 （市人民政府职责）

市人民政府成立城市更新领导小组，负责统筹、协调全市城市更新工作，研究、审议城市更新相关重大事项。

城市更新领导小组办公室负责城市更新日常工作。

第八条 （市级部门职责）

市规划资源部门负责本市区域更新、零星更新的管理工作，包括审查更新行动计划后报市人民政府，审核更新方案中涉及控详规划优化的内容；负责制定更新行动计划和更新方案编制的规则、城市更新规划土地实施细则等配套文件；负责牵头组建城市更新专家委员会（以下简称专家委员会）并开展相关工作。

市住房城乡建设管理部门负责牵头制定与城市更新活动相适应的消防、抗震、交通、市政配套等建设标准；负责研究制定旧住房更新、“城中村”改造、市场主体参与公有房屋城市更新等相关政策；负责组织各区推进相关实施工作。

市经济信息化部门负责制定产业升级类城市更新相关行业配套政策；推动各区开展存量产业用地资源利用效率评价，利用差别化政策推进低效产业用地的城市更新；对产业升级类城市更新活动给予行业指导。

市商务部门负责制定商业商办类城市更新相关行业配套政策；推动各区开展存量商业商办用地资源利用效率评价；对商业商办类以及生活物资保障设施的城市更新活动给予行业指导。

市交通、生态环境、绿化市容、水务、文化旅游、应急管理、民防、科技、民政等市政交通设施、公共服务设施相关部门负责梳理相应类型低效闲置用地与空间；制定城市更新相关行业配套政策；对相应类型城市更新活动给予行业指导。

市发展改革、财政、金融、税务、国资等有关部门在各自职责范围内，制定相关政策措施，协同开展城市更新相关工作。

第九条 （区和街镇职责）

区人民政府（含作为市人民政府派出机构的特定地区管理委员会，下同）是推进本辖区城市更新工作的主体，负责细化制定区级城市更新相关政策文件和工作机制，包括统筹主体遴选、土地价款确定规则等内容；负责组织编制本辖区更新行动计划、组织遴选统筹主体、组织认定更新方案。

区级部门按照市级部门职责分工，协同开展城市更新相关工作。

街道办事处、镇人民政府按照职责组织公众参与城市更新活动，收集更新建议，配合推进城市更新项目实施。

第十条 （专家委员会）

专家委员会由规划、房屋、土地、产业、建筑、交通、生态环境、城市安全、文史、社会、经济和法律等方面的人士组成，具体组成办

法和工作规则由市规划资源部门会同市住房城乡建设管理部门制定。专家委员会按照工作规则，为更新行动计划、更新方案的决策提供咨询意见。

第十一条 （信息系统）

本市依托“一网通办”“一网统管”平台，建立全市统一的城市更新信息系统。城市更新信息系统的功能主要包括：

（一）信息公布和收集，包括公布城市更新指引、相关政策标准技术文件、更新行动计划、统筹主体遴选相关信息、更新方案、其他城市更新相关信息等；收集公众的更新意愿、意见和建议等。

（二）监测监督，包括各区更新行动计划的推进落实和项目进展的督查督办与公众监督。

第二章 区域更新

第十二条 （区域更新的基本流程）

区域更新由区人民政府组织编制更新行动计划，报市人民政府审定后，向社会公布；区人民政府遴选或者指定各更新区域的统筹主体，并赋予统筹主体相应职能；统筹主体组织编制区域更新方案，报区人民政府认定后，组织实施。

第十三条 （更新行动计划的编制）

区人民政府应当根据各级国土空间规划与国民经济和社会发展规划，结合本辖区实际情况和开展的城市体检评估报告意见建议，对需要实施区域更新的，组织编制更新行动计划，划示更新区域，并针

对各更新区域，明确规划设计条件、统筹主体的确定方式等内容。

（一）更新区域的划示

更新区域应当根据区域情况和更新需要予以划示，兼顾保民生和促发展的要求，综合考虑规划实施情况和专业主管部门的意见。

更新区域一般涉及多个物业权利人，原则上不小于一个街坊。

（二）更新区域的规划设计条件

更新区域的规划设计条件应当符合各级国土空间规划，充分衔接相关专项规划的管理要求，包括区域更新目标，开发强度、高度分区等要求，可预留弹性；以及公共服务设施、市政交通设施、公共空间、历史风貌保护等底线要求。

（三）统筹主体的确定方式

统筹主体的确定方式有公开遴选和指定两种。公开遴选统筹主体的，应当通过“公开招标”、“竞争性谈判”等方式开展。属于历史风貌保护、产业园区转型升级、市政交通设施整体提升等情形的，市、区人民政府可以指定统筹主体。

第十四条 （更新行动计划的听取意见和评审）

更新行动计划的编制，应当广泛听取各单位和个人的更新建议。

更新行动计划编制过程中，区人民政府应当组织听取市、区相关部门意见，并组织专家委员会专家进行评审。

第十五条 （更新行动计划的审定和发布）

区人民政府应当将更新行动计划报市规划资源部门；市规划资源

部门会同市住房城乡建设管理部门审查后，报市人民政府审定。

经审定的更新行动计划应当通过城市更新信息系统向社会公布。区人民政府应当做好社会推介、解读与咨询工作。

更新行动计划对规划设计条件、统筹主体的确定方式等主要内容调整的，应当依照第十四条、第十五条规定，履行相关程序。

第十六条 （统筹主体的确定）

更新行动计划发布后，区人民政府应当根据更新行动计划确定统筹主体。以公开遴选方式确定的，区人民政府应当发布遴选公告，物业权利人和市场主体均可报名参加遴选。以指定方式确定的，应当通过区政府常务会议等形式集体决策确定。

统筹主体确定后，统筹主体应当与区人民政府签署区域更新统筹实施协议，协议中应当明确统筹主体权利和义务、区域更新方案编制完成时限等内容。

第十七条 （区域更新方案的编制）

统筹主体应当按照更新行动计划及统筹实施协议的要求，形成区域更新方案。区域更新方案主要包括规划实施方案、利益平衡方案和全生命周期管理清单。

（一）规划实施方案包括土地使用、开发强度、空间管制、道路交通等系统的开发指标。规划实施方案编制过程中可以按需开展城市设计、公共服务设施、交通影响评价等专题研究。

（二）利益平衡方案包括产权归集或者合作的具体措施，各城市

更新项目的土地利用方式、实施主体、实施时序、资金筹措与使用安排等，以及规划实施方案中确定的公共要素的建设实施要求。

（三）全生命周期管理清单包括运营维护管理、项目绩效、物业持有等要求。

第十八条 （区域更新方案的意见征询与评审）

区域更新方案编制过程中，统筹主体应当与区域范围内相关物业权利人进行充分协商，并听取相关专业主管部门、利害关系人意见，组织专家委员会专家评审。

市、区相关部门应当加强对统筹主体编制区域更新方案的指导。

第十九条 （区域更新方案的认定与公布）

统筹主体报送区域更新方案时，应当附具物业权利人、专业主管部门、利害关系人和专家意见的采纳情况。

区域更新方案由区规划资源部门接收，报区人民政府认定并明确有效期。涉及已批控详规划优化的，区域更新方案经认定前，规划实施方案应当取得市规划资源部门意见。

区域更新方案经认定后，应当经城市更新信息系统向社会公布。

区域更新方案经认定后不得随意调整。确需调整的，应当依照第十八条、第十九条规定，履行相关程序。

第二十条 （区域更新方案与控详规划的关系）

区域更新方案涉及控详规划优化的，由控详规划组织编制主体会商统筹主体，依据更新方案中的规划实施方案，同步编制控详规划成

果，按规定开展控详规划优化相关工作。

第二十一条 （区域更新方案的实施）

区域更新方案经认定后，统筹主体应当有序组织开展产权归集、土地前期准备等工作，配合完成规划优化和土地供应，落实城市更新项目开发时序，优先落实公共要素建设。区域更新方案中明确的各城市更新项目的实施主体，应当在统筹主体的协调下，根据认定的区域更新方案予以实施。

第二十二条 （跨行政区的区域更新）

涉及跨行政区的区域更新，参照上述规定，经市人民政府指定，由市规划资源部门或者区人民政府组织编制更新行动计划，报市人民政府审定后，确定统筹主体。统筹主体编制区域更新方案后，由更新行动计划编制主体组织更新方案认定。

第三章 零星更新

第二十三条 （零星更新的基本流程）

零星更新是基于物业权利人的意愿，由物业权利人或者市场主体（以下统称“申请人”），向区规划资源部门申请相关基本信息；编制项目更新方案报区人民政府，经区人民政府认定后，实施城市更新。

第二十四条 （零星更新项目的信息申请）

申请人可以向区规划资源部门申请相关基本信息，包括规划信息、地籍信息、城市更新支持政策等。区规划资源部门结合相关情况予以回复。

第二十五条 （项目更新方案的编制）

申请人应当编制项目更新方案。项目更新方案主要包括实施主体、规划实施方案和全生命周期管理清单。

第二十六条 （项目更新方案的认定与公布）

申请人报送项目更新方案时，涉及联合体或者市场主体作为实施主体的，应当附具与原权利人的合作协议、房地产权益转让协议或者合作意向材料。

项目更新方案由区规划资源部门接收，报区人民政府认定并明确有效期。涉及已批控详规划优化的，项目更新方案经认定前，规划实施方案应当取得市规划资源部门意见。

项目更新方案经认定后，应当通过城市更新信息系统向社会公布。

第二十七条 （项目更新方案的实施）

项目更新方案涉及控详规划优化的，控详规划组织编制主体应当同步形成控详规划成果，开展控详规划优化相关工作。

项目更新方案经认定后不得随意调整。确需调整的，应当依照第二十六条规定，履行相关程序。

零星更新项目实施主体根据认定的项目更新方案予以实施。

第四章 保障措施**第二十八条 （总体要求）**

市、区人民政府及其有关部门应当完善城市更新政策措施，深化制度创新和管理创新，形成政策合力，支持和保障城市更新。

第二十九条 （规划保障）

区域更新在优先保障系统性公共要素的前提下，可以按照规划统筹开发指标与公共要素要求。

零星更新可以以提供公共要素为前提，按照规定，采取转变用地性质、按照比例增加经营性物业建筑量、提高建筑高度等鼓励措施。对于实现地区功能品质提升有重大贡献的零星项目，可以探索在区人民政府与实施主体协商土地、经济、招商、建设等其他条件的基础上，合理确定规划指标。

第三十条 （用地保障）

根据城市更新项目具体情况，通过收储、收回再供应方式实施的，供应土地采用招标、拍卖、挂牌、协议出让以及划拨等方式。按照法律规定，没有条件，不能采取招标、拍卖、挂牌方式的，经市人民政府同意，可以采取协议出让方式供应土地。

城市更新涉及历史风貌保护和重点产业区域调整转型等情形的，可以组合供应土地。城市更新项目周边的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等零星土地，不具备独立开发条件的，可以采取扩大用地的方式整体开发。物业权利人利用自有土地实施城市更新的，对于规划保留地块，在原用地范围内，按照原用途对建筑物进行改建、拆除重建并不超过原登记合法建筑面积的，无需办理用地手续，直接办理建设相关手续。

城市更新项目通过收储、收回再供应实施的，按照相关要求评估

土地价款；通过存量补地价方式实施涉及补缴土地价款的，应当按照新、旧土地使用条件，委托土地评估机构进行市场评估，并经区人民政府集体决策后确定。市场评估中可综合考虑土地前期开发成本、移交类公共要素成本等，区人民政府集体决策可综合考虑相关产业政策、土地利用情况、公共要素贡献等因素。

对于市场主体通过与物业权利人签订协议方式受让房地产权益的，在更新方案经认定后，可以由原权利人和实施主体共同申请将更新方案作为不动产权利有关事项记载于不动产登记簿。实施主体办理存量补地价后，可以申请首次登记，同步注销原产权和记载事项。

城市更新项目以拆除重建和改建、扩建方式实施的，可以按照相应土地用途和利用情况，依法重新设定土地使用期限。

第三十一条 （标准保障）

按照环境改善和整体功能提升的原则，因历史风貌保护、旧住房更新、重点产业区域转型需要，可以由相关部门另行制定有关建筑间距、退让、密度、面宽、绿地率、交通、市政配套等差异化的标准或者管理要求。

历史风貌区保护规划范围内的建设活动，应当符合消防等有关技术标准和规范要求。确因历史风貌保护需要，无法达到规定标准和规范要求的，应当在不降低现有保护状况的前提下，经风貌保护专家委员会论证后，由相关管理部门和市规划资源部门协商制定保护方案。

旧住房的改建、扩建活动，应当确保消防安全，确因旧住房改建、

扩建需要，无法达到标准和规范要求的，应当在不降低现有消防条件的前提下，由实施主体制定相应的防火安全保障方案，经专家论证后，由消防部门会同市房屋管理部门予以认定。

第三十二条 （资金保障）

区人民政府应当安排资金，对旧住房更新、“城中村”改造等涉及民生保障以及其他涉及公共利益的城市更新项目予以支持，市级按照规定给予相应的资金补助；鼓励通过发行地方政府债券等方式，筹集改造资金。

城市更新按照存量补地价方式补缴的土地出让金，在计提国家和本市有关专项资金后，剩余部分由各区统筹安排，用于城市更新和市政交通等设施建设。

市住房城乡建设管理部门会同相关部门，建立全市统一的市政基础设施维护及资金保障机制，推进市政基础设施全生命周期智慧化运营和管理。

市、区人民政府应当保障组织开展更新行动计划制定、统筹主体遴选等城市更新实施工作经费。

第三十三条 （金融支持）

鼓励设立城市更新基金，支持各类城市更新活动开展。

鼓励政策性、商业性银行通过产品创新、专项运维、专项管理等，加大对城市更新的信贷支持。

鼓励国有银行、社会资本等创新低效用地盘活投融资机制。

第三十四条 （税费政策）

城市更新项目可以依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策。具体细化措施由发展改革和税务部门另行制定。

第三十五条 （产业转型升级引导）

规划为产业用地的城市更新项目，应当按照产业用地高质量利用相关规定实施，完善产业绩效、土地退出等全生命周期管理要求。

区人民政府应当在资源利用效率评价结果的基础上，会同各部门分级实施相应的能源、规划、土地、财政等政策，促进产业用地高效配置；应当综合采取各类措施对低效产业用地实施“一地一策”分类处置。鼓励通过协议转让、物业置换、园区平台回购、节余土地分割转让和节余房屋租赁等方式，盘活低效产业用地。

其他行业主管部门可以参照产业用地，推进相应存量用地资源利用效率评价工作，推动低效用地的更新盘活。

第三十六条 （加强公有房屋管理）

本市对优秀历史建筑、花园住宅类公有房屋承租权归集加强管理。经市人民政府同意，符合条件的市场主体可以归集优秀历史建筑、花园住宅类公有房屋承租权，实施城市更新。

经区人民政府同意，符合条件的市场主体可以归集除优秀历史建筑、花园住宅类以外的公有房屋承租权，实施城市更新。

市场主体参与归集公有房屋承租权的具体管理办法由市房屋管理部门另行制定。

公有房屋出租人可以通过有偿回购承租权、房屋置换等方式，归集公有房屋承租权，实施城市更新。

第三十七条 （改革国企土地资产管理与考核机制）

国有企业土地权利人应当带头承担国家、本市重点功能区开发任务，实施自主更新。

国有企业应当积极向市场释放存量土地，促进存量资产盘活。

国资部门应当建立健全与国有企业参与城市更新活动相适应的国有资产监督管理与考核机制，将存量低效用地城市更新工作纳入国有企业考核评价范畴。

第三十八条 （社区规划师）

结合社区规划师制度的建立，推动社区规划师全过程参与城市更新，发挥社区规划师在城市更新过程中的技术咨询服务、引导公众参与、政策和方案宣讲解读等作用，促进公众与政府部门、城市更新相关主体的沟通，推动多方协商、共建共治。

第五章 监督管理

第三十九条 （全生命周期管理）

本市对城市更新项目实行全生命周期管理。市、区人民政府应当组织规划资源、住房城乡建设管理、经济信息化、商务、交通、绿化市容等部门，综合考虑产业功能、区域配套、公共服务等因素，在更新方案中明确城市更新项目功能、改造方式、建设计划、运营维护管理、项目绩效、物业自持比例、持有年限、节能环保和公共要素建设

等全生命周期管理要求。

市、区人民政府应当将明确的全生命周期管理清单纳入城市更新信息系统，通过信息共享、协同监管，实现城市更新项目的全生命周期管理。有关部门应当按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对全生命周期管理清单落实情况进行评定并纳入城市更新信息系统，依法实施监督。

城市更新项目涉及用地手续办理的，应当将土地全生命周期管理要求纳入建设用地使用权合同或者划拨决定书。

第四十条 （时效管理）

统筹主体应当按照统筹实施协议中明确的区域更新方案编制完成时限，完成区域更新方案编制和报送。未能按时报送的，应当依约向区人民政府申请延期。在批准的延期时限内仍不能完成的，统筹主体资格依约失效。

实施主体应当按照更新方案的有效期推进实施。未能按照规定时间实施的，应当按照申报程序向区人民政府申请延期。在批准的延期时限内仍不能完成的，更新方案失效。

第四十一条 （公共要素运营监督管理）

除更新方案另有规定外，公共要素应当与城市更新项目同步实施。

有公共开放要求的上述设施，相关部门应当对设施的运营管理情况予以监管，确保公共开放要求的落实，促进其管理和服务水平的提升。

第六章 附则

第四十二条 （施行日期）

本指引自 2022 年 11 月 21 日起施行。

附录：名词解释

城市更新：指本市建成区内开展的提升城市功能、优化空间结构、改善人居环境、塑造特色风貌等持续改善城市空间形态和功能的活动。在现有以政府收储方式实施的城市更新活动，以及仅对公共空间或者建筑进行配套功能完善、品质提升的微更新活动的基础上，本指引重点聚焦《条例》创设的区域更新和零星更新，创新实施机制和保障措施，在公平公正的前提下，充分激发市场主体参与城市更新活动的积极性。

区域更新：为更好地统筹安排功能提升、产业发展、生态环境、市政交通设施和公共服务，针对划定的更新区域，政府可以赋予统筹主体参与规划编制、统筹整体利益等职能，由统筹主体负责推动达成区域更新意愿、编制区域更新方案，明确区域内的城市更新项目和实施主体，组织推进城市更新项目实施。区域更新可以包含多个城市更新项目。

零星更新：是基于物业权利人的意愿，由物业权利人等各类市场主体，根据规划和相关规定，对物业权利人自有的土地房屋实施城市更新建设。

更新行动计划：仅针对区域更新，由区人民政府组织编制，划示

区域更新范围，明确规划设计条件等内容，用于向社会公开招募统筹主体。更新行动计划根据更新需求和市场反馈情况，适时编制上报，可以包括一个或者多个区域。

更新方案：更新方案包括区域更新方案和项目更新方案两类。区域更新方案明确各城市更新项目的开发指标、实施主体、实施时序、需要实施的公共要素、运营管理要求等。项目更新方案明确规划指标、需要实施的公共要素、实施时序等要求。

更新统筹主体：针对区域更新，由市、区人民政府通过公开遴选或者指定的方式确定，承接政府授权，通过市场化运作，统筹平衡各方利益，推动更新区域内物业权利人达成统一的更新意愿，协调推进区域更新实施。统筹主体可以是物业权利人，也可以是其他市场主体。

实施主体：城市更新项目的建设单位，可以是物业权利人、物业权利人和市场主体的联合体、物业权利人委托的市场主体、以协议方式取得房地产权益的市场主体等。区域更新中的实施主体也可以是统筹主体。

公共要素：包括公共绿地、广场、公共通道等公共空间；文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等非营利性公共服务设施；道路、公共停车场、公交场站等交通设施；供应、环境卫生、消防等市政设施。

安徽省自然资源厅、安徽省国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地的通知

皖自然资权函〔2023〕2 号

各市自然资源和规划局、国资委，各省属企业：

为落实《自然资源部国务院国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》（自然资发〔2022〕205 号）（以下简称《通知》）要求，推进国有企业盘活利用存量土地工作，现就有关工作通知如下。

一、建立健全工作协同机制。按照国有企业改革改制相关工作部署，各级自然资源主管部门要会同同级国有资产监督管理机构建立工作协同机制，成立工作专班，加强信息互通和定期协商，落实《通知》明确的各项工作要求，及时协调解决国有企业存量土地盘活利用中的问题。

二、开展清查统计。各级自然资源主管部门要会同同级国有资产监督管理机构，按照属地管理原则，组织国有企业在前期摸底的基础上开展存量土地数量、权属、分布、利用现状、经营状况等情况清查统计，加强土地使用绩效动态监测和评价分析，建立土地资源台账和低效用地数据库，并纳入国土空间规划“一张图”系统。清查统计结果（企业类型按照中央、省属、市属、县属分类）于 2023 年 4 月底前报送至省自然资源厅和省国资委（样表见附件）。

三、妥善处理涉地历史遗留问题。对《通知》中明确可按照用地行为发生时的法律法规补办土地转用征收手续的，应提供用地行为发生时符合规划、协议签订及补偿安置落实以及依法依规落实处理（处罚）等情况的材料，县级以上人民政府应出具未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的相关证明，随申报用地材料一同报用地行为发生时有审批权的机关批准用地。

四、加强划拨土地作价出资管理。对依法采取作价出资（入股）或授权经营方式处置原生产经营性划拨土地的，审批权限、处置范围和程序按原《国土资源部办公厅关于印发〈企业改制土地资产处置审批意见（试行）〉和〈土地估价报告备案办法（试行）〉的通知》（国土资厅发〔2001〕42号）规定执行。

五、积极推动存量土地盘活利用。各级国有资产监督管理机构要会同同级自然资源主管部门，按照属地管理原则，组织国有企业编制存量低效土地盘活实施计划，按照“一宗一策”“一地一案”原则制定针对性的处置措施，推动所属企业低效土地盘活利用。市、县自然资源主管部门在国土空间总体规划编制中应将盘活利用存量土地作为规划内容，提出相关指标或条文传导的要求；鼓励市、县根据需求，编制盘活利用存量土地工作方案，明确盘活地块的位置、规模、利用方式等，有序推进。在编制详细规划时落实总体规划和相关政策要求，明确盘活利用存量土地地块的规划条件。

六、建立信息报告制度。各级自然资源主管部门和国有资产监督

管理机构、各省属企业要高度重视存量土地盘活利用工作，指定专门机构和专人负责，及时向省自然资源厅和省国资委上报存量土地盘活利用工作动态和进展情况。请各市、各省属企业于 3 月 17 日前将联系人信息（单位、姓名、职务、联系电话、邮箱）报送至省自然资源厅和省国资委。

安徽省自然资源厅

安徽省人民政府国有资产监督管理委员会

2023 年 3 月 8 日

附件

国有企业存量土地盘活利用情况表

填报单位: ×××市自然资源和规划局

序号	地区（市、县）	企业类型 （央企/省属/市属/县属）	企业名称	土地基本情况								低效利用或空闲土地盘活情况			备注
				具体地块坐落位置	不动产权利人名称	土地证编号	面积（亩）	土地用途	容积率	土地使用权类型 （划拨/出让/租赁/作价出资）	利用现状	盘活路径	盘活面积（亩）	实现经济效益（万元）	
1	合肥市		×××企业												
2	合肥市		×××企业												
3	合肥市肥西县		×××企业												
4	合肥市肥西县		×××企业												
合 计								—	—	—	—				—
联系人：联系电话：															

填写说明：1. 清查统计范围：位于本辖区内的央企及省、市、县国资委监管的企业。2. 企业类型：央企、省属、市属、县属。3. 土地使用权类型：出让、划拨、租赁或作价出资。4. 划拨土地不填容积率。5. 利用现状：正常使用、低效利用或空闲。6. 盘活路径：租赁盘活、法院裁定、提升改造、转型开发、整体转让、收回出让等

二、活动速览

不动产征收（动迁）业务研究委员会参加《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》修订立法调研座谈会

2023 年 2 月 8 日下午，上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会主任马永健律师，副主任高兴发律师、张崇华律师，委员王珪翔律师参加了《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》（下称《办法》）修订立法调研座谈会。

本次会议在上海市君悦律师事务所举办，由上海律协副会长、上海市君悦律师事务所合伙人徐培龙律师主持。参会人员有市人大城建环保委、市规划与自然资源局法规处及修订核心工作组、市司法局立法三处、上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会、房地产业务研究委员会、上海市君悦律师事务所律师代表等相关专家、律师共计 20 余名。

上海市君悦律师事务所合伙人李健律师首先致辞，欢迎各位到君悦所参加本次会议，希望本次座谈会议参会人员可以充分交流、恳切畅谈，推进《办法》的正式出台。《办法》立法调研工作小组就草案修订框架及主要内容进行了介绍，并希望参会律师、专家可以针对具体内容提出自己的专业建议和意见。

座谈会议过程中，与会人员都充分参与到了《办法》草案的交流讨论之中。上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会马永健律师、

高兴发律师、张崇华律师、王垚翔律师主要从征收/动迁角度出发对《办法》草案中的若干具体条文提出了二十余条修改意见。

立法调研工作小组人员认真听取了与会专家、律师的修改意见和建议，市规划与自然资源局法规处孙新华处长做最后的总结发言。他强调律师参与立法活动的重要性并感谢各位专家、律师在本次座谈中的精彩发言，后续立法调研工作小组将认真梳理、消化座谈会上大家提出的意见和建议。

不动产征收（动迁）业务研究委员会召开 2023 年工作会议暨城市更新与金融创新研讨会

2023 年 3 月 10 日下午，上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会在北京炜衡（上海）律师事务所外滩源会议室召开 2023 年工作会议暨城市更新与金融创新研讨会。会议由研究会副主任张崇华主持。会议邀请安狮资产董事、总经理杨鹏，华夏基金管理有限公司高级经理钟辰，上海市建纬律师事务所合伙人邹翊，北京炜衡（上海）律师事务所合伙人何林、金代文、冯兢作为嘉宾出席会议，研究会主任马永健、研究会副主任高兴发以及委员、秘书等共计 40 余人参加了本次会议。

研究会副主任张崇华律师介绍了研究会 2023 年的工作计划，除了法讯、案例、研究文章等基础工作外，研究会将组织委员在《征收案例汇编（国有土地房屋征收篇）》出版后做好宣传与发布工作，同时展开《征收案例汇编（集体土地房屋征收篇）》的案例征集和汇编工作。在不动产征收、旧区改造、上海城市更新等课题上研究会也将积极安排实地调研、对外交流等活动。

在主题发言环节，安狮资产董事、总经理杨鹏结合丰富的实践经验，对城市更新投融资模式展开研究并作《城市更新背景下金融创新的定式与范式》主题发言。华夏基金管理有限公司高级经理钟辰就《华夏北京保障房证券投资基金项目实务》作主题发言，介绍了项目的融

资模式和运作经验，对城市更新具有典型意义。研究会秘书吴伏曦就《上海城市更新专项 REITs 可行性研究》作主题发言，借鉴基础设施领域运作比较成熟的 REITS 模式以探讨上海城市更新专项 REITs 的可行性。

在交流环节，参会律师以城市更新与金融创新为题进行了热烈地讨论，从城市更新所涉实操问题、税收问题、与旧改如何衔接等不同角度发表了真知灼见，参会律师均认为上海城市更新目前仍处于摸索和积累经验的阶段，律师在城市更新领域将大有可为。

三、实务研究

《上海市旧住房更新有关行政调解和决定的若干规定》

解读

作者：马永健 上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会主任
北京炜衡（上海）律师事务所合伙人

作者：李登川 上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会委员
北京炜衡（上海）律师事务所律师

引 言

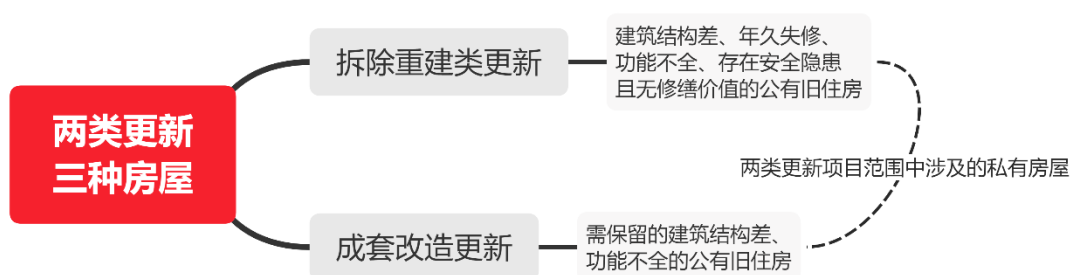
上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市房屋管理局发布《上海市旧住房更新有关行政调解和决定的若干规定》（沪房规范〔2022〕5号，以下简称《5号文》），全文共15条，自2022年11月1日起施行。《5号文》是自2021年9月1日《上海市城市更新条例》（以下简称《条例》）施行后的首部有关城市更新具体实施细则方面的新规，该规定主要从旧住房更新的适用范围、实施主体、申请行政调解的情形、调解程序、行政决定受理和审理、行政决定的作出和执行等方面，对《条例》第三十二条有关公有旧住房更新规定进行了细化。

一、《5号文》的适用范围

根据《5号文》第二条的规定，《5号文》的适用范围为旧住房

更新项目，即“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”。

该条规定的适用范围实际上便是《条例》第三十二条所规定的两类更新三种房屋。两类更新为对公有旧住房的拆除重建更新与成套改造更新；三种房屋包括建筑结构差、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（该类房屋采用拆除重建更新），需保留的建筑结构差、功能不全的公有旧住房（该类房屋采用成套改造更新），及上述更新项目范围内涉及的私有房屋。



从《5 号文》的适用范围可以看出，《5 号文》实际上是《条例》第三十二条公有旧住房更新规定的具体实施细则。

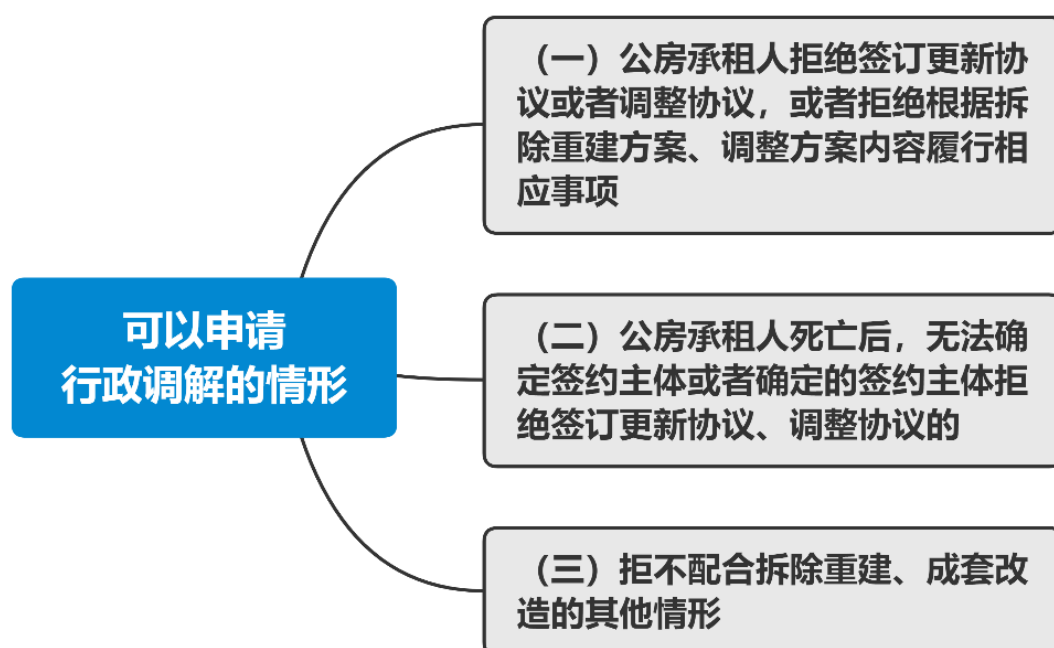
二、公有旧住房更新实施主体的确定

鉴于《条例》第三十二条对公有旧住房更新的实施主体规定不够明确，尤其没有规定产权不明情况下的实施主体确定，《5 号文》在第三条第一款中明确了公有旧住房更新的实施主体，即公有旧住房的产权单位（含授权经营单位）。5 号文第三条第二款进一步规定了产权复杂情况下实施主体的确定，即“公房产权权属不明晰，或者涉及

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”。

三、可以申请行政调解的情形

根据《条例》第三十二条的规定，公有旧住房两类城市更新项目在更新协议签约比例达到百分之九十五以上的，更新/调整协议生效，对于未签约的个别户采取“行政调解+行政决定+强制执行”的方式。其中，在何种情况下实施主体可以申请行政调解并没有明确规定。《5号文》第四条明确了实施主体可以申请行政调解三种情形，详见下图：



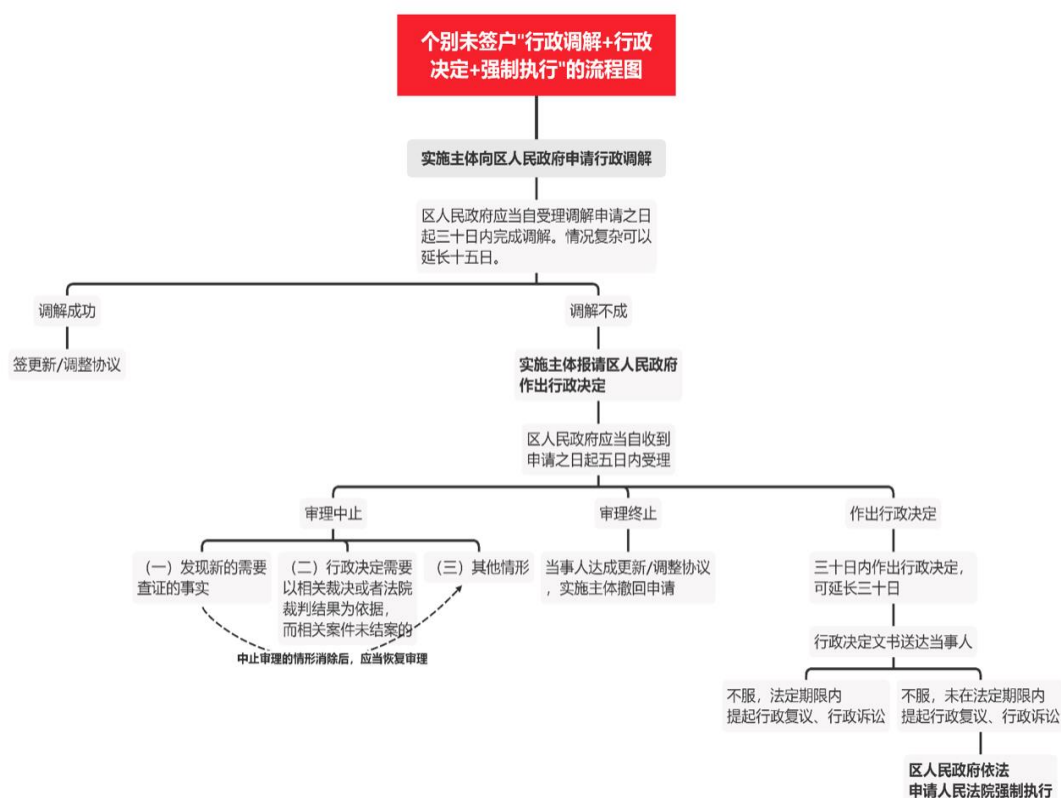
需要说明的是，对未签约的个别户申请行政调解必须向区人民政府申请。申请人为实施主体，公房承租人、私房产权人不可直接向区人民政府申请，如公房承租人、私房产权人需要，应向实施主体提

出，由实施主体申请。

四、个别未签户“行政调解+行政决定+强制执行”的流程

《条例》第三十二条规定，公房承租人拒不配合拆除重建、成套改造的，公房产权单位可以向区人民政府申请调解；调解不成的，为了维护和增进社会公共利益，推进城市规划的实施，区人民政府可以依法作出决定。但对调解、决定的性质没有明确界定，但《5 号文》则明确为行政调解、行政决定。

《条例》对于未签约的个别户采取“调解+决定+强制执行”的方式，但没有规定明确的实施操作细则。《5 号文》通过第四条至第十四条对“行政调解+行政决定+强制执行”的流程进行了详细地规定，具体见下图：



值得注意的是，无论《条例》还是《5 号文》都没有对政府作出何种行政决定进行明确的约定，考虑到旧住房更新涉及的公房的准物权属性和私房的物权属性，笔者认为此处的行政决定在旧住房拆除重建类更新的情形时只可能是征收决定。因为根据《中华人民共和国民法典》第二百四十三条第一款的规定，“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”，即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，《深圳经济特区城市更新条例》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。

综上所述，作为《条例》施行以后首部有关城市更新具体实施细则方面的新规，《5 号文》的出台对于上海市城市更新的推进有着重要的现实意义，它让涉及旧住房的两类更新三种房屋有了明确而具体的操作规则，也为下一步上海市城市更新活动实施铺设了路径，我们也期待更多城市更新实施细则的陆续出台。

《上海市旧住房成套改造和拆除重建实施管理办法（试行）》重点解读及实务思考

作者：武顺华律师 上海中联律师事务所合伙人

上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会委员

一、导语

为更好地推进本市旧住房更新改造工作，提升居民居住品质，改善群众居住条件，切实提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。上海市住房和城乡建设管理委和市房屋管理局会同相关部门制定了《上海市旧住房成套改造和拆除重建实施管理办法（试行）》（下称《办法》），自 2023 年 2 月 1 日起施行。从体例看，《办法》共二十二条，对什么是旧住房成套改造和拆除重建？旧住房成套改造和拆除重建的适用范围、实施主体、实施流程及争议处理等予以明确规定，为上海市旧住房成套改造和拆除重建提供了清晰的指引和依据。

二、《上海市旧住房成套改造和拆除重建实施管理办法（试行）》重要亮点解读

1、明确适用范围

《办法》第 2 条明确规定了，适用“以成套改造或者拆除重建方式”更新改造的旧住房范畴应当包括本市不成套为主的公有旧住房以及公有旧住房同属更新范围的私有房屋实施的更新活动及其管理。除此之外，对于被鉴定为危房、无修缮保留价值的多层居住房屋，也可

以参照此办法执行。

2、明确实施主体

《办法》第 4 条规范了三种情形下实施主体的确定方法：

第一，公有旧住房的产权单位或者受产权单位委托经营公有住房的相关单位应作为实施主体。

第二，对于公房产权权属不明晰，或同一更新范围有两个以上公房产权单位的，且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批准确定实施主体。

第三，实施主体还可依法委托第三方承担改造具体工作，同时要做好对第三方的监督管理，并承担法律责任。

3、明确了二次征询程序

《办法》参照《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第 12 条旧城区改建意愿征询比例和第 21 条旧城区改建征收决定签约比例的规定，同样设置了二次征询的程序。即《办法》第 5 条明确了经项目范围内 80%以上的公有房屋承租人、私有房屋产权人同意后，方可启动实施旧住房更新。第 13 条规定，实施主体应当与公房承租人和私有房屋产权人签订调整协议或更新协议，协议签订比例达 95%以上的，协议方可生效。

4、明确实施方案和协议内容

《办法》规范了实施方案应当包含实施主体、更新范围、安置方式、协议生效条件、安置房屋类型及权属情况、预计工程周期等内容。

第 12 条更加细致化地规定了协议应当包含权利义务、违约责任、回搬方案或安置方案等内容。

5、增加争议处理内容

《办法》第 18 条新增了争议处理的规定。对于协议生效后，公房承租人、私有房屋产权人拒不配合实施的情形，可开展政府调解和行政决定的内容。

6、进一步加大规划土地支持力度

《办法》第 14 条列明了针对不同的土地情形可以因地制宜地利用。

首先，旧住房更新项目可以按照规划适当增加建筑容量，增量房源可以统筹用于居民的安置和各类保障性住房使用。

其次，零星土地可通过扩大用地方式结合改造。

再次，用地边界受限的，可结合周边用地。

三、关于《办法》的实务思考

1、当实施主体委托第三方承担旧住房改造具体工作时，谁作为责任主体？

如果将旧住房更新工作视为行政行为，委托第三方承担具体工作的实施主体为责任主体，相关行政诉讼应以实施主体而非第三方为被告，具体分析如下：根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第五款即“行政机关委托的组织所作的行政行为，委托的行政机关是被告”的规定和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼

法〉的解释》第二十条第三款，即没有法律、法规或者规章规定，行政机关授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的，属于行政诉讼法第二十六条规定的委托。当事人不服提起诉讼的，应当以该行政机关为被告。

如果认定为民事行为，参照《中华人民共和国民法典》第 162 条规定，代理人在代理权限内，以被代理人名义实施的民事法律行为，对被代理人发生效力。同样实施主体作为责任主体。

2、关于更新实施方案征询意见程序的理解

根据《办法》第 10 条规定，实施方案应当充分征求项目范围内公房承租人和私有房屋产权人的意见，并根据反馈意见予以优化完善。虽然该征求意见程序并非表决程序，但对于项目实施非常重要。因为当未来出现个别租赁户或产权人拒绝签约，需要通过“行政调解—决定—执行”程序推进产权归集时，根据《上海市旧住房更新有关行政调解和决定的若干规定》第 5 条规定，申请行政调解的必备材料中包括“拆除重建方案或者调整方案向全体公房承租人和私有房屋产权人征求意见的情况”。可见该程序不仅是必经程序，而且需要明确证据。

3、关于旧住房更新项目建筑间距的思考

《办法》第 14 条规定了规划土地的支持力度，但实务中出现旧住房更新项目，尤其采用“贴扩建”方式更新的，对于更新建筑与改造范围外之间的建筑间距，如何考量优化？

无论是国家标准还是上海地方标准，对于旧住房更新项目都规定

了可以作为特定情况予以照顾。如《城市居住区规划设计标准》中明确旧区改建项目内新建住宅建筑日照标准，作为特定情况予以降低标准，只要不应低于大寒日日照时数 1h 即可。《上海市旧住房综合改造管理办法》第 16 条-第 18 条，对于旧住房综合改造项目的建筑间距、建筑退让、高度控制指标均予以优化支持。

但未来需要关注的是，旧改更新项目所涉各项指标突破如何合理控制？《上海市旧住房综合改造管理办法》第 16 条规定，改造范围内建筑与范围外建筑之间的建筑间距，应当符合《上海市城市规划管理技术规定》的要求；改造范围内建筑之间的建筑间距，可折减 10%，但不得低于消防间距标准。笔者认为，在相邻建筑权利人对设计方案予以同意的情况下，如果建筑间距满足消防间距和日照条件的情况下，可以予以适当放宽，以真正有利于旧改项目的推进。

4、《办法》第 18 条所涉及的争议处理程序能否适用《办法》施行前项目中的“拒不配合更新”的公房承租人、私有房屋产权人？

《办法》第 18 条增加了“协议生效后，公房承租人、私有房屋产权人拒不配合实施的情形，可开展政府调解和行政决定的内容。”问题是，如果属于《办法》实施前，即 2023 年 2 月 1 日前开展的项目，个别承租户或私房产权人拒绝签约的，能否适用该争议处理程序。笔者认为，应该可以适用，具体分析如下：

首先，《办法》第 22 条明确，本办法施行前有关规定与本办法不一致的，按本办法规定执行。

其次,《立法法》第 93 条规定,法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往,但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。“法不溯及既往”,更多从法律的可预测性和正当性的角度判断,是否将现有的行为定义为违法行为。但《办法》的实施,并不涉及违法行为的评判,不涉及对拒不配合户的“惩戒”。

再次,从“拒不配合旧住房更新”是否属于“《办法》生效前所发生的时间和行为”来判断是否适用《办法》“调解-决定-执行”的程序。虽然项目属于《办法》实施前已立项的项目,但“拒不配合旧住房更新”行为发生于《办法》实施之后,属于《办法》施行后发生的事实,应该适用《办法》的争议处理程序。

四、结语

《上海市旧住房成套改造和拆除重建实施管理办法(试行)》是上海市城市更新落地完善的配套文件,进一步推进留改拆并举,深化城市有机更新,为本市深入推进旧住房住房成套改造提供了根本遵循道路。在未来城市更新的跑道上少不了旧住房成套改造和拆除重建的身影,只有脚踏实地将改革每一步落到实处,贯彻以人为本的精神,才能真正有利于城市的有机更新。

四、案例分析

知青子女未曾在公房居住是否

可以认定为共同居住人

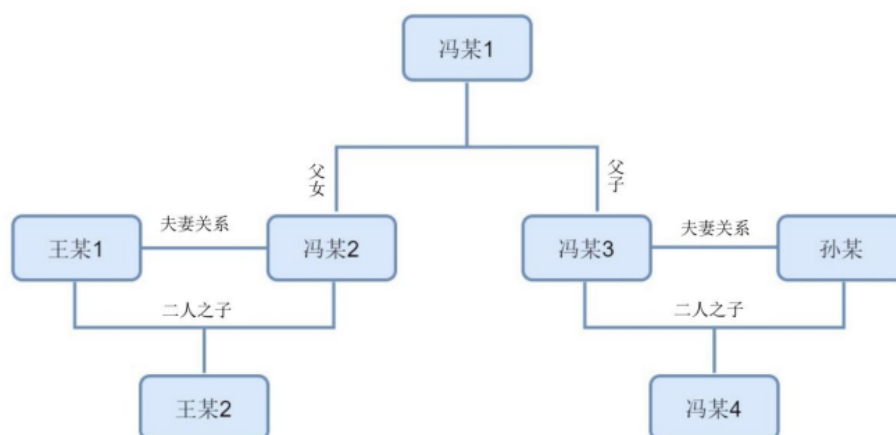
作者：高兴发律师 上海市信本律师事务所主任

上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会副主任

一、案情简介

本案系争房屋为公有房屋，承租人为冯某 1（2015 年去世）。冯某 2（本案原告）与冯某 3（本案被告）系姐弟关系，其父为冯某 1。冯某 2 与王某 1（本案原告）系夫妻，王某 2（本案原告）系二人之子。冯某 3 与孙某（本案被告）系夫妻、冯某 4（本案被告）系二人之子。系争房屋户籍在册共六人：冯某 3、孙某、冯某 4、冯某 2、王某 1 及王某 2。

人物关系图



冯某 1 去世后，系争房屋的承租人未变更。2018 年系争房屋被征收，冯某 3 作为签约代表于 2020 年 11 月 11 日与征收单位签订了征收补偿协议，征收协议就房屋价值补偿金额、价格补贴等进行了明确约定。现各方因补偿款分配事宜达不成一致协议，冯某 2、王某 1、王某 2（下称原告方）以冯某 3、孙某、冯某 4（被告方）三人为被告提起诉讼。

二、双方观点

原告观点：

原告方认为，鉴于原、被告六人户籍均在系争房屋内，其中冯某 2 属支边人员，原告方三人之后均是按支边人员、支边人员家属的相应政策陆续迁入系争房屋的，理应分得系争房屋的征收补偿利益。

被告观点：

被告方不同意原告方的诉讼请求。仅认可冯某 2 是支边人员，其虽然可以作为系争房屋的同住人，但冯某 2 迁入户口后未实际居住，属空挂户口，只能在价值补偿部分中进行分割。王某 1 作为冯某 2 的配偶长期居住在新疆，且与系争房屋的来源无关，不符合同住人资格，不应分得征收利益。至于王某 2，其迁入时已成年，其迁入的政策为投靠亲属，并非支边子女按政策落户，且未实际居住，所以其也不是同住人，不应分得任何的征收利益。房屋长期由被告方居住，签约工作也是由被告方配合完成，所以奖励补贴部分应完全由被告方取得。

三、裁判结果

一审法院认为：

本案中，王某 1 作为冯某 2 的配偶，原籍吉林，长期居住在新疆，与系争房屋的来源无关，迁入户籍后，也并未在系争房屋内实际居住，故不符合同住人资格，不应分得征收利益。至于王某 2，其迁入户籍时已成年，结合准迁证明可见，其迁入原因为投靠亲属，亦未实际居住，所以也不是同住人，不应分得任何的征收利益。而冯某 2 系支边人员，按支边人员相关政策回沪，在本市未享受福利分房政策，属于他处无房，故应当认定为系争房屋的同住人，有权获得房屋征收补偿款，但其并未提供证据证明自己迁入后在系争房屋内实际居住满一年以上，故应对其应酌情予以少分。本案中，被告冯某 3、孙某、冯某 4 三人征收前长期居住在系争房屋内，且他处无房，故本案的征收补偿利益应在冯某 2、冯某 3、孙某、冯某 4 之间进行合理分配。故判决：一、冯某 2 可分得上海市虹口区 XX 路 XX 弄 XX 号征收补偿利益 66 万元；二、冯某 3、孙某、冯某 4 可分得上海市松江区 XX 基地 XX 幢 XX 单元 XX 室产权调换房屋（具体地址为上海市松江区 XX 镇 XX 路 XX 弄 XX 号 XX 室）及货币款 1,163,153.68 元。原告方不服一审判决，上诉至二审法院。

二审法院认为：

本案的主要争议焦点是王某 2、王某 1 是否也应被认定为系争房屋共同居住人。关于王某 1，其并非上海支边人员，其户籍随支边回沪的配偶冯某 2 入沪迁入系争房屋后并未实际居住，一审法院认定其

并非系争房屋共同居住人并无不当。关于王某 2，其户籍能迁入上海市系基于支边子女入沪政策，其依据行政机关投靠类政策迁入系争房屋应属于依据支边子女户籍入沪的相关政策迁入，可以被认定为系争房屋共同居住人。但冯某 2、王某 2 依据政策迁入户籍后，尚无充分证据证明两人在系争房屋实际居住，故较实际居住系争房屋的被告方而言，两人应适当少分。故判决：一、撤销一审民事判决；二、冯某 2、王某 2 分得上海市虹口区 XX 路 XX 弄 XX 号征收补偿款 1,100,000 元；三、冯某 3、孙某、冯某 4 分得上海市松江区 XX 基地 XX 幢 XX 单元 XX 室产权调换房屋（具体地址为上海市松江区 XX 镇 XX 路 XX 弄 XX 号 XX 室）及征收补偿款 723,153.68 元。

四、法律评析

本案争议的焦点之一为：王某 2 未曾在系争公房居住，是否可以认定为共同居住人？对此，笔者分析如下：

1、关于共同居住人的相关规定

《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第五十一条第(三)项规定：“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。”

上海市高级人民法院在《关于房屋动拆迁补偿款分割民事案件若干问题的解答》中载明：有下列情形之一的人，也视为同住人：1、具有本市常住户口，至拆迁许可证核发之日，因结婚而在被拆迁公有住

房内居住的，即使居住未满一年，也视为同住人。但其在该处取得拆迁已补偿款后，一般无权再主张本市其他公房拆迁补偿款的份额；2、一般情况下，在本市无常住户口，至拆迁许可证核发之日，因结婚而在被拆迁公有住房的居住满五年的，也视为同住人，可以分得拆迁补偿款；3、在按拆迁公有居住房屋处有本市常住户口，因家庭矛盾、居住困难等原因在外借房屋住，他处也未取得福利性房屋的；4、房屋拆迁的，因在服兵役、读大学、服刑等原因，户籍被迁出被拆公有居住房屋，且在本市他处也没有福利性房屋的。

《上海市高级人民法院公房居住权纠纷研讨会综述》第三条第2款规定：...除回沪知青子女等按政策回沪人员外，承租人或同住人允许无法定监护关系未成年人迁入户口的，一般可认定为属于帮助性质，如允许他人子女为上学之便，将户口迁于公房，一般不应确认他人子女为同住人。

根据上述规定，共同居住人的认定一般条件有三个：①在被征收公房有常住户口且不属于帮助性质；②在被征收公房实际居住生活一年以上；③本市无其他住房或虽有其他住房但居住困难。知青及其子女依据支内入沪相关政策户籍落在被征收公房，在本市无其他住房或虽有其他住房但居住困难即可认定共同居住人，司法实务中一般不将其是否居住在被征收公房作为认定共同居住人的考量因素。

2、本案的具体分析

本案中，冯某2系响应国家号召的支边人员，后来又根据上海的

相关政策将自己及子女的户籍迁回上海。在司法实践中，征收补偿利益分割时通常会对其贡献边疆建设给予肯定。系争房屋来源于冯某 2 的父亲，冯某 2、王某 2 将户籍迁回至系争房屋内，同时也是冯某 2 原迁出的地址，且王某 2 是属于支边子女户籍入沪的相关政策迁入的。二审判决认定王某 2 为同住人符合上述规定与政策。

在房屋征收补偿利益的分配上，被告方实际居住在被征收公房，原告方冯某 2、王某 2 未实际居住在被征收公房，二审判决结合前述情况给予冯某 2、王某 2 适当少分征收补偿利益符合公平原则。