不动产征收 法律资讯

2020.09 总第 7 期

最高人民法院

关于行政机构负责人出庭应诉若干问题的规定

-----2020 年度上海“征收工匠”评选开始

-----私房征收实务研究/常敬泉 律师

-----受助落户者是否能分得征收补偿利益？/马永健 律师

上海市律师协会不动产征收（动迁）业务研究委员会

《不动产征收法律资讯》编委会

主　编：马永健

本期主编：郑震捷

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 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　刚	李甲三	李克垣	刘清华
李维世	刘雨修	秦志刚	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

1、最高人民法院关于人民法院民事诉讼中委托鉴定审查工作若干问题.....1

2、中华人民共和国契税法 6

二、新闻速知 10

1、上海市城市更新中心揭牌成立，李强龚正一同调研，为重要民生民心工程提速助力 10

2、2020 年度上海“征收工匠”评选开始.....12

三、活动速览 17

1、市律协不动产征收（动迁）业务研究委员会召开 2020 年度第三次主任工作会议 17

2、市律协不动产征收业务研究委员会与侵权责任业务研究委员会联合召开《不动产征收中的侵权问题及应对》专题研讨会 18

四、征收研究 20

1、私房征收实务研究.....20

五、案例分析 33

1、受助落户者是否能分得征收补偿利益？ 33

新法速递

上海市律师协会

不动产征收（拆迁）业务研究委员会

一、新法速递

最高人民法院
关于人民法院民事诉讼中委托鉴定审查工作若干问题
法〔2020〕202 号

为进一步规范民事诉讼中委托鉴定工作,促进司法公正,根据《中华人民共和国民事诉讼法》《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》等法律、司法解释的规定,结合人民法院工作实际,制定本规定。

一、对鉴定事项的审查

1.严格审查拟鉴定事项是否属于查明案件事实的专门性问题,有下列情形之一的,人民法院不予委托鉴定:

(1)通过生活常识、经验法则可以推定的事实;

(2)与待证事实无关联的问题;

(3)对证明待证事实无意义的问题;

(4)应当由当事人举证的非专门性问题;

(5)通过法庭调查、勘验等方法可以查明的事实;

(6)对当事人责任划分的认定;

(7)法律适用问题;

(8)测谎;

(9)其他不适宜委托鉴定的情形。

2.拟鉴定事项所涉鉴定技术和方法争议较大的，应当先对其鉴定技术和方法的科学可靠性进行审查。所涉鉴定技术和方法没有科学可靠性的，不予委托鉴定。

二、对鉴定材料的审查

3.严格审查鉴定材料是否符合鉴定要求，人民法院应当告知当事人不提供符合要求鉴定材料的法律后果。

4.未经法庭质证的材料（包括补充材料），不得作为鉴定材料。

当事人无法联系、公告送达或当事人放弃质证的，鉴定材料应当经合议庭确认。

5.对当事人有争议的材料，应当由人民法院予以认定，不得直接交由鉴定机构、鉴定人选用。

三、对鉴定机构的审查

6.人民法院选择鉴定机构，应当根据法律、司法解释等规定，审查鉴定机构的资质、执业范围等事项。

7.当事人协商一致选择鉴定机构的，人民法院应当审查协商选择的鉴定机构是否具备鉴定资质及符合法律、司法解释等规定。发现双方当事人的选择有可能损害国家利益、集体利益或第三方利益的，应当终止协商选择程序，采用随机方式选择。

8.人民法院应当要求鉴定机构在接受委托后 5 个工作日内，提交鉴定方案、收费标准、鉴定人情况和鉴定人承诺书。

重大、疑难、复杂鉴定事项可适当延长提交期限。

鉴定人拒绝签署承诺书的，人民法院应当要求更换鉴定人或另行委托鉴定机构。

四、对鉴定人的审查

9.人民法院委托鉴定机构指定鉴定人的，应当严格依照法律、司法解释等规定，对鉴定人的专业能力、从业经验、业内评价、执业范围、鉴定资格、资质证书有效期以及是否有依法回避的情形等进行审查。

特殊情形人民法院直接指定鉴定人的,依照前款规定进行审查。

五、对鉴定意见书的审查

10.人民法院应当审查鉴定意见书是否具备《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第三十六条规定的内容。

11.鉴定意见书有下列情形之一的，视为未完成委托鉴定事项，人民法院应当要求鉴定人补充鉴定或重新鉴定：

（1）鉴定意见和鉴定意见书的其他部分相互矛盾的；

（2）同一认定意见使用不确定性表述的；

（3）鉴定意见书有其他明显瑕疵的。

补充鉴定或重新鉴定仍不能完成委托鉴定事项的，人民法院应当责令鉴定人退回已经收取的鉴定费用。

六、加强对鉴定活动的监督

12.人民法院应当向当事人释明不按期预交鉴定费用及鉴定人出庭费用的法律后果，并对鉴定机构、鉴定人收费情况进行监督。

公益诉讼可以申请暂缓交纳鉴定费用和鉴定人出庭费用。

符合法律援助条件的当事人可以申请暂缓或减免交纳鉴定费用和鉴定人出庭费用。

13.人民法院委托鉴定应当根据鉴定事项的难易程度、鉴定材料准备情况，确定合理的鉴定期限，一般案件鉴定时限不超过 30 个工作日，重大、疑难、复杂案件鉴定时限不超过 60 个工作日。

鉴定机构、鉴定人因特殊情况需要延长鉴定期限的，应当提出书面申请，人民法院可以根据具体情况决定是否延长鉴定期限。

鉴定人未按期提交鉴定书的，人民法院应当审查鉴定人是否存在正当理由。如无正当理由且人民法院准许当事人申请另行委托鉴定的，应当责令原鉴定机构、鉴定人退回已经收取的鉴定费用。

14.鉴定机构、鉴定人超范围鉴定、虚假鉴定、无正当理由拖延鉴定、拒不出庭作证、违规收费以及有其他违法违规情形的，人民法院可以根据情节轻重，对鉴定机构、鉴定人予以暂停委托、责令退还鉴定费用、从人民法院委托鉴定专业机构、专业人员备选名单中除名等惩戒，并向行政主管部门或者行业协会发出司法建议。鉴定机构、鉴定人存在违法犯罪情形的，人民法院应当将有关线索材料移送公安、检察机关处理。

人民法院建立鉴定人黑名单制度。鉴定机构、鉴定人有前款情形的，可列入鉴定人黑名单。鉴定机构、鉴定人被列入黑名单期间，不得进入人民法院委托鉴定专业机构、专业人员备选名单和相关信息平台。

15.人民法院应当充分运用委托鉴定信息平台加强对委托鉴定工作的管理。

16.行政诉讼中人民法院委托鉴定，参照适用本规定。

17.本规定自 2020 年 9 月 1 日起施行。

中华人民共和国契税法

《中华人民共和国契税法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议于 2020 年 8 月 11 日通过，现予公布，自 2021 年 9 月 1 日起施行。

第一条在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人为契税的纳税人，应当依照本法规定缴纳契税。

第二条本法所称转移土地、房屋权属，是指下列行为：

（一）土地使用权出让；

（二）土地使用权转让，包括出售、赠与、互换；

（三）房屋买卖、赠与、互换。

前款第二项土地使用权转让，不包括土地承包经营权和土地经营权的转移。

以作价投资（入股）、偿还债务、划转、奖励等方式转移土地、房屋权属的，应当依照本法规定征收契税。

第三条契税税率为百分之三至百分之五。

契税的具体适用税率，由省、自治区、直辖市人民政府在前款规定的税率幅度内提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

省、自治区、直辖市可以依照前款规定的程序对不同主体、不同地区、不同类型的住房的权属转移确定差别税率。

第四条契税的计税依据：

（一）土地使用权出让、出售，房屋买卖，为土地、房屋权属转移合同确定的成交价格，包括应交付的货币以及实物、其他经济利益对应的价款；

（二）土地使用权互换、房屋互换，为所互换的土地使用权、房屋价格的差额；

（三）土地使用权赠与、房屋赠与以及其他没有价格的转移土地、房屋权属行为，为税务机关参照土地使用权出售、房屋买卖的市场价格依法核定的价格。

纳税人申报的成交价格、互换价格差额明显偏低且无正当理由的，由税务机关依照《中华人民共和国税收征收管理法》的规定核定。

第五条契税的应纳税额按照计税依据乘以具体适用税率计算。

第六条有下列情形之一的，免征契税：

（一）国家机关、事业单位、社会团体、军事单位承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、军事设施；

（二）非营利性的学校、医疗机构、社会福利机构承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、养老、救助；

（三）承受荒山、荒地、荒滩土地使用权用于农、林、牧、渔业生产；

（四）婚姻关系存续期间夫妻之间变更土地、房屋权属；

（五）法定继承人通过继承承受土地、房屋权属；

（六）依照法律规定应当予以免税的外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华代表机构承受土地、房屋权属。

根据国民经济和社会发展的需要，国务院对居民住房需求保障、企业改制重组、灾后重建等情形可以规定免征或者减征契税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第七条省、自治区、直辖市可以决定对下列情形免征或者减征契税：

（一）因土地、房屋被县级以上人民政府征收、征用，重新承受土地、房屋权属；

（二）因不可抗力灭失住房，重新承受住房权属。

前款规定的免征或者减征契税的具体办法，由省、自治区、直辖市人民政府提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

第八条纳税人改变有关土地、房屋的用途，或者有其他不再属于本法第六条规定的免征、减征契税情形的，应当缴纳已经免征、减征的税款。

第九条契税的纳税义务发生时间，为纳税人签订土地、房屋权属转移合同的当日，或者纳税人取得其他具有土地、房屋权属转移合同性质凭证的当日。

第十条纳税人应当在依法办理土地、房屋权属登记手续前申报缴纳契税。

第十一条纳税人办理纳税事宜后，税务机关应当开具契税完税凭证。纳税人办理土地、房屋权属登记，不动产登记机构应当查验契税

完税、减免税凭证或者有关信息。未按照规定缴纳契税的，不动产登记机构不予办理土地、房屋权属登记。

第十二条在依法办理土地、房屋权属登记前，权属转移合同、权属转移合同性质凭证不生效、无效、被撤销或者被解除的，纳税人可以向税务机关申请退还已缴纳的税款，税务机关应当依法办理。

第十三条税务机关应当与相关部门建立契税涉税信息共享和工作配合机制。自然资源、住房城乡建设、民政、公安等相关部门应当及时向税务机关提供与转移土地、房屋权属有关的信息，协助税务机关加强契税征收管理。

税务机关及其工作人员对税收征收管理过程中知悉的纳税人的个人信息，应当依法予以保密，不得泄露或者非法向他人提供。

第十四条契税由土地、房屋所在地的税务机关依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定征收管理。

第十五条纳税人、税务机关及其工作人员违反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》和有关法律法规的规定追究法律责任。

第十六条本法自 2021 年 9 月 1 日起施行。1997 年 7 月 7 日国务院发布的《中华人民共和国契税暂行条例》同时废止。

新闻速知

上海市律师协会

不动产征收（拆迁）业务研究委员会

二、新闻速知

上海市城市更新中心揭牌成立，李强龚正一同调研，为重要民生民心工程提速助力

作为上海市加快旧区改造和城市有机更新的重大创新举措，上海市城市更新中心今天在上海地产（集团）有限公司正式揭牌成立。上海市委书记李强，市委副书记、代市长龚正下午赴上海市城市更新中心就创新旧改机制、推进旧改工作进行调研。

推进旧区改造和城市有机更新，是重要的民生工程和民心工程。上海在继续深化市区联手土地储备、区单独土地储备、社会力量参与旧区改造模式基础上，进一步创新思路、完善推进机制，探索建立功能性国有企业参与旧区改造的新模式。市城市更新中心作为全市统一的旧区改造功能性平台，具体推进旧区改造、旧住房改造、城中村改造及其他城市更新项目的实施，现阶段重点参与推进黄浦、虹口、杨浦等区成片二级以下旧里的旧改攻坚。

李强、龚正来到中心，听取全市旧区改造工作整体推进情况汇报。今年以来，上海旧区改造加速推进，截至目前已完成成片二级旧里以下房屋改造 40 万平方米、约 1.97 万户，进度已超预期目标，相关重点区块在探索旧改新机制中跑出了旧改加速度。市领导详细了解重点区块旧改进展、旧改体制机制创新以及旧改人才队伍建设情况。李强指出，旧区改造事关人民群众福祉、事关城市长远发展。要深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神，认真践行“人民城市人民

建，人民城市为人民”重要理念，按照十一届市委九次全会部署要求，创新体制机制，形成强大合力，以细致的工作、精准的政策、管用的招数，全力以赴打好旧区改造攻坚战。各区和各相关部门要增强责任感、使命感和紧迫感，进一步排摸梳理、了解需求，加速推进各项配套政策落地。地产集团要更好发挥国有企业骨干和中坚作用，选配精兵强将、充实优质资源、创新方式方法，做强城市更新中心平台，为上海走出一条超大城市旧区改造和有机更新的新路子作出更大贡献。

为确保上海市城市更新中心更好履行职能，地产集团已在中心组建起规划、资金、招商和项目实施等团队。市领导亲切看望工作人员代表，与大家深入交流。李强说，旧区改造任务艰巨、使命光荣。大家为了共同的目标聚集到一起，要勇挑重担、主动作为，积极贡献智慧和力量，以自己的辛苦付出换来更多居住困难群众早圆安居梦，不断提升大家的获得感、幸福感、安全感。

为更好发挥上海市城市更新中心的作用，市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市财政局、市规划资源局、市房屋管理局等部门将为上海市城市更新中心赋权赋能，完善配套政策和工作流程，保障旧改工作有力有序推进。

市领导诸葛宇杰、汤志平参加。

2020 年度上海“征收工匠”评选开始

为弘扬工匠精神，树立行业典范，增强从业人员的敬业感和荣誉感，提升公众的认可度与满意度，上海市房地产行业协会房屋征收工作委员会举办 2020 年度上海“征收工匠”评选活动，具体通知如下：

一、评选范围

凡属上海市房地产行业协会房屋征收工作委员会会员单位及个人均可报名参加评选活动，一线工作者优先。

1、符合条件的个人，由会员单位推荐申报或个人自行申报，每家会员单位个人申报名额上限三名。

2、符合条件的项目，由会员单位推荐本单位所属的征收项目，区房管局及区征收中心可推荐本区所属的优秀征收项目。

上述报名中如有重复，由上海市房地产行业协会房屋征收工作委员会统筹协调。

二．评选办法

本次评选分为初选、复选、决选三个阶段，并同时开展网络票选。

1）初选阶段：

个人：由专家团队从所有符合条件的个人候选者中评选出 50 人，获得复选资格。

项目：由专家团队从所有符合条件的候选项目中评选出 10 个项目晋级，并获得复选资格。

2）复选阶段：

个人：由专家团队从 50 位候选者中评选出 20 位人选获得决选资格，其余 30 位获得“征收能手”称号。

项目：由专家团队从 10 个晋级项目中评选出 6 个项目进入决选阶段，其余 4 个项目获得“先进团队”。

3）决选阶段：

个人：由专家团队从 20 位候选者中评选出 10 位人选获得“征收工匠”称号，其余 10 位获得“征收标兵”称号。

项目：由专家团队从 6 个晋级项目中评选出 3 个项目为“工匠团队”，其余 3 个项目获得“标兵团队”。

4）网络票选：由市民对所有符合条件参评者进行网络票选，评选出 30 位“人气之星”，本次评选不计入“征收工匠”评选活动的总分，仅作为评选的加分参考。

三、奖项设置

1）征收工匠：10 名，颁发荣誉证书、奖杯和荣誉徽章。获评者由上海市房地产行业协会房屋征收工作委员会择优推荐至上海市重点实事立功竞赛办公室，由上海市重点实事立功竞赛办公室择优授予“2020 年度上海市重大工程立功竞赛建设功臣”称号。

2）征收工匠团队：3 个，颁发荣誉证书和奖杯。获评团队由上海市房地产行业协会房屋征收工作委员会择优推荐至上海市重点实事立功竞赛办公室，由上海市重点实事立功竞赛办公室择优授予“2020 年度上海市重大工程立功竞赛优秀团队”称号。

3）征收标兵：10 名，颁发荣誉证书。

4）标兵团队：3 个，颁发荣誉证书。

5）征收能手：30 名，颁发荣誉证书。

6）先进团队：4 个，颁发荣誉证书。

7）人气之星：30 名，颁发荣誉徽章

四、评选标准

秉承公开、公平、公正，实事求是的原则，通过专家评审与网络票选相结合的评选模式，具体评选标准如下：

（一）个人评选标准

1、思想作风过硬：认真贯彻执行党的路线、方针、政策和国家法律法规，严格遵守征收工作人员职业道德，以诚信精神做好每一位居民的征收安置工作。

2、工作业绩突出：业务熟练，在自己所管辖的工作范围内能够严格按照安置方案和操作口径，并在时间上或数量上成绩显著。

3、工作方法创新：工作开拓进取，有创新意识，在与居民群众交流沟通中形成独特的工作方法。

4、群众评价良好：积极深入群众，善于倾听群众诉求，群众熟知率高；热心为群众服务，效果突出、群众满意度高，2019 年以来未被媒体负面报道（报道与事实不符除外）。

5、维稳措施到位：认真制定维稳工作应急预案，积极化解可能出现的征收矛盾纠纷。2020 年以来所管辖区域内未发生因处理不到位引起的恶性案(事)件，2020 年以来未发生群体性上访事件和群体性事件（上访原因工作人员无过错除外）。

（二）项目评选标准

1、思想作风过硬：认真贯彻执行党的路线、方针、政策和国家法律法规，严格遵守征收工作职业道德，以诚信精神做好每一位居民的征收安置工作。

2、工作业绩突出：团队成员团结互助，在团队负责的征收项目上能够严格执行安置方案和操作口径，团队负责的征收项目在时间上或数量上成绩显著。

3、工作方法创新：征收项目定期开展围绕最新政策法规的团队业务培训，有创新意识，团队成员在与居民群众交流沟通中有属于团队的特色工作方法。

4、群众评价良好：团队成员能热心为群众服务，善于和群众沟通，群众满意度高，征收项目社会反响好；2019 年以来未被媒体负面报道（报道与事实不符除外）。

5、维稳措施到位：认真制定维稳工作应急预案，积极化解可能出现的征收矛盾纠纷。2020 年以来征收项目未发生因处理不到位引起的恶性案(事)件，2020 年以来征收项目未发生群体性上访事件和群体性事件（上访原因工作人员无过错除外）。

五、评选机构

评选设置评委组，评委组人员由市房管局征收行业领导、市房协征收工委、各区房管局，推选的专家评委及相关媒体选派专家共同组成。所有担任此次评选工作的专家评委均获颁正式的专家评委聘书。（本区评委对本区参赛个人或项目有一票否决权。）

本次评选由上海市房地产行业协会房屋征收工作委员会牵头，并成立评选办公室具体负责评选工作。邀请市房管局、市房协征收工委、市房管局旧改征收处、各区县房管局和相关媒体专家参与评选工作，并由上海市重点实事立功竞赛办公室指导评选工作。

评选办公室对所有投票结果进行监督，对评选结果有最终解释权。

活动速览

上海市律师协会

不动产征收（拆迁）业务研究委员会

三、活动速览

市律协不动产征收（动迁）业务研究委员会召开 2020 年度第三次主任工作会议

2020 年 9 月 1 日上午，市律协不动产征收业务研究委员会召开了主任工作会议。会议以腾讯视频会议的形式召开，由委员会主任马永健律师主持，副主任郑震捷律师、高兴发律师、张崇华律师与委员会秘书处武顺华律师、顾剑栋律师、秦志刚律师、 陈秋月律师参加了电话会议。

此次主任工作会议就委员会委员征收案例论文撰写前三个季度汇总、法讯编辑事宜、旧区改造中的新情况新问题、第十八届华东律师论坛优秀论文征集、不动产征收基地调研活动等议题进行了交流和讨论。

经主任会议讨论决定，委会员将在 9 月-11 月期间组织五场线上与线下相结合的不动产征收基地调研、专业讲座、主题研讨、沙龙等活动。通过这些活动，让委员熟悉律师参与征收工作的具体内容以及征收地块大致的工作模式，提升委员和上海不动产征收律师的专业素质和办案水平。

市律协不动产征收业务研究委员会与侵权责任业务研究委员会联合召开《不动产征收中的侵权问题及应对》专题研讨会

2020 年 7 月 31 日下午，不动产征收业务研究委员会与侵权责任业务研究委员会联合召开了《不动产征收中的侵权问题及应对》专题研讨会。会议分为线上会议以及线下会议。两个业务研究委员会的各 30 位委员参加了现场会议，其余委员参加腾讯线上会议。参会委员们就不动产征收中的侵权问题积极地进行了讨论，各抒己见，会议气氛热烈。

会议由侵权业务研究委员会副主任张锴律师主持。不动产征收业务研究委主任马永健律师和侵权责任业务研究委员会主任方诗龙律师介绍了本次研讨会组织的背景，并结合代理的征收案件介绍了遇到的侵权案件、侵权类型。参会委员们也结合自身办案经验，分享了相关案例。在实践中，有大量因征收（动迁）引起的侵权案件，有的是程序问题，有的是实体问题。

接下来，参会委员们就不动产征收中侵权问题的应对进行了讨论。参会委员们纷纷表示，在实际参与处理相关案例时，必须要详细分析侵权行为人、侵权行为和损害结果，侵权行为和损害后果之间因果关系等，遇到侵权如何通过法律途径进行维权和救济，如何规范征收行为等进行了热烈讨论。

最后，马永健律师作了会议总结，感谢两家委员会的委员与会并认真讨论，希望参会委员们能够就本次研讨会讨论内容继续进行研

究，从解决实际问题出发，提供专业意见和建议，形成不动产征收中侵权问题的专项研究成果，为预防和减少不动产侵权案件的发生，为社会的和谐稳定作出贡献。

实务研究

上海市律师协会

不动产征收（拆迁）业务研究委员会

征收研究 || 私房征收实务研究

01

研究的起因

房屋征收包括公有住房征收、城镇私有住房征收以及农村宅基地房屋征收。城镇私有住房征收（以下简称“私房”）是不动产征收律师的一大业务领域，律师普遍感觉私房家庭矛盾多，法律适用不统一。由于历史的原因，在房屋征收之时，私房产权人过世的情况也比较多见。私房产权人过世后，继承人继承的产权份额，究竟是房屋评估价格、房屋价值补偿利益还是全部的征收补偿款，实践中也存在争议。

为进一步促进上海法院涉房屋征收补偿利益分割案件的适法统一，2019 年 11 月，上海高院民事审判庭在静安法院召开房屋征收补偿利益分割民事纠纷研讨会，并于 2020 年 3 月 25 日发布《上海市高级人民法院关于房屋征收补偿利益分割民事纠纷研讨会会议纪要》（沪高法民〔2020〕4 号）（以下简称“会议纪要”）。

会议纪要明确提到“私有住房的征收以产权平移为基本原则，被安置人范围一般仅限于房屋产权人。审判实践中应该严格依照法律和征收补偿政策认定被安置人范围，不能随意扩大”。同时又提出，“在私有房屋征收中，一般只有房屋产权人才是被安置人。对于房屋实际使用人，除非征收部门将其认定为被安置人，否则不属于征收补偿法律关系主体。而房屋实际使用人基于何种法律关系居住使用被征收房

屋，不因征收关系而发生改变，即原房屋居住使用关系平移至安置房屋。因此，征收补偿关系中的被安置人以外的房屋使用人不能主张分割征收补偿利益，其居住问题可基于原来法律关系如扶养、赡养等进行主张”，这与之前的司法实践相比发生了重大变化。

会议纪要对私有住房的征收严格适用私房产权平移理论，严格限定被安置人范围，将私有住房的征收的法律处理简单化。在会议纪要推行过程中，社会公众必然会有一个适应的过程，也必然会有一部分实际居住的当事人因不符合被安置人的认定标准，导致其无法按照房屋实际使用人的条件去分得征收利益，无法接受其作为房屋使用人的身份突然莫名消失的怅然和无奈，也可能会导致一些新的家庭矛盾。

会议纪要出台后，如何准确理解上述规定，并将新的规定运用到司法实践，有必要进行深入研究和探讨。本文试就私房征收的热点和难点问题进行分析和介绍。笔者水平有限，研究不够深入，且算是抛砖引玉。

02

对产权平移理论的认识

经过这么多年的司法实践，上海法院在处理私房征收方面审判经验应当是十分丰富的。上海高院突然出台颠覆性的涉及私房征收内容的会议纪要，着实让人费解。当然，法官可能也有处理此类案件的难堪和无助，才需要重新去制定上述私房分配规则，从根本上解决产权人和房屋实际使用人如何分配房屋征收补偿利益问题以及其他关系问题。单就会议纪要规定本身而言，看起来简单，但在实务处理中又是最复杂的，着实需要研究。

一、产权平移理论的司法实践

研究会议纪要出台后私房征收司法实践的变化和趋势，有助于研究和归纳产权平移理论的真谛，方便律师为当事人提供案件预判。笔者从中国裁判文书网搜集了会议纪要生效后部分裁判案例，以此来了解法官以及法院对产权平移理论的认识。因平时工作忙，时间比较紧张，搜集的案例主要集中于某中院以及其辖下部分法院，但已经能够反映产权平移理论的落实情况。

经对搜集的案例进行分析、归纳，可以发现，会议纪要公布后，法院在裁决私房征收案件时如何适用产权平移理论，主要存在以下两个观点。

（一）、认为所有的房屋征收补偿款全部归产权人（或者继承人）所有。

（二）、产权人（或者继承人）共同分割与房屋产权有关的征收补偿款，房屋使用人可以分得其他奖励、补贴。

（三）、对产权平移理论理解不同，会导致裁判结果的不同。通过分析以上案例，可以得出以下结论：

1、产权平移理论的内涵，司法实践中还没有完全统一。

产权平移理论究竟平移的是全部征收补偿利益亦或是与系争房屋价值相关的征收补偿利益，司法实践中还没有最终统一。

有的法院严格适用会议纪要规定，严格适用产权平移理论，严格认定被安置人，未考虑实际居住人的征收利益保护；有的法院相对比较宽松，体现出对于产权平移理论操作的灵活性。二审法官在裁决此类上诉案件时是最惆怅的，观点也极其不统一，二审法院无法通过发挥审判职能实现片区的法律适用的统一。

如何正确理解和架构产权平移理论，目前的司法实践还会存在困难，正是由于法律适用的不统一，导致代理律师客观上无法通过案例或者说理去说服当事人或者法官去采信对其有利的观点。

关于产权平移理论究竟平移的是全部征收补偿利益亦或是与系争房屋价值相关的征收补偿利益，对这一点还需要通过司法实践去进一步的调和，从而达成相对统一的观点。

2、实际使用人的认定也不统一。

根据会议纪要，在私房征收中，只有房屋权利人和征收部门认定的被安置人属于征收补偿法律关系主体。如何认定房屋实际使用人以及实际使用人能否成为征收补偿法律关系主体，司法实践中也不统

一。这都给律师处理案件带来困惑。关于房屋实际使用人的问题下文将详细论述。

二、产权平移理论的架构

如何准确理解产权平移理论，不仅涉及当事人的根本利益，也将决定律师代理此类案件的操作思路，因此，有必要在实务中统一思想，提高认识，进一步提高律师法律建议的权威性，更好地服务广大群众，为公正的司法环境服务。笔者认为，可以从以下方面理解产权平移理论：

第一，会议纪要只是原则和抽象规定“私有住房的征收以产权平移为基本原则，被安置人范围一般仅限于房屋产权人”，但究竟何为“产权平移”并未做过多说明。

笔者认为，“产权平移”理论重点和难点都在“产权”二字。如何理解“产权”二字是正确适用“产权平移”理论的关键。简单而言，“产权平移”是全部征收补偿利益的平移还是与私房价值相关的征收补偿利益的平移，这是产权平移理论的核心要素，最终会影响法院的裁决结果。

第二，笼统地讲“产权平移”，就很容易被认为，谁拥有产权，谁就拥有全部的房屋征收补偿款。产权人不仅拥有房屋的价值补偿款，同时还享有相关奖励和补贴的权利，奖励和补贴属于私房征收产生的孳息，当然归属产权人。私房产权人过世的，相应的征收补偿款由其继承人继承。这是对产权做扩张化的理解。在此概念之下，户籍

在册人员、实际居住人员以及未被征收部门认定的被安置人将无权要求补偿。

第三，如果对产权做限缩性的理解，将产权局限于房屋价值，那么其价值形式转化为征收补偿利益，补贴和奖励将根据征收补偿公告，根据实际情况在相关人员之间进行分配，比如实际使用人或者居住困难人员。还比如私房存在翻建、改建行为，尽管翻建、改建的主体不能成为私房的产权人，但无疑他们的行为会增加私房征收补偿的建筑面积，对私房征收是有巨大贡献的，完全排除他们的征收利益也不完全合适。法院会根据案件的具体情况，考虑私房的来源、被安置人员的居住情况、家庭关系以及贡献大小等情况统筹补偿款的分配，有利于实现法官自由裁量权和个案公平性原则的有机统一。

最后，我们需要考虑会议纪要出台的背景以及其需要解决的问题，仔细研究产权平移理论。鉴于会议纪要刚刚出台，上海法院系统也没有专门对产权平移理论进行说明和解释，法院内部还没有完全统一，因此，律师在代理私房征收案件时应当在产权平移理论框架下，研究如何适用产权平移理论解决个案问题，也正是由于观点的不统一，代理律师可以根据个案的具体情况去分析和研判产权平移问题，原、被告双方都可以在产权平移理论框架下去争取各自权益。

03

房屋实际使用人的认定以及权利保护

房屋实际使用人的征收利益在会议纪要颁布前是得到保护的，而且某种意思上是得到了充分的保护，这是由房屋使用人的居住权益和生存权益决定的，属于它们的天然权利，本文提供的案例也清楚地说明了这个问题。

会议纪要出台后，房屋使用人的利益是否需要保护以及如何保护倒成了一个问题，这主要是由法官对会议纪要的解读以及法官在裁决具体案件时受其价值观影响产生的差异。

根据会议纪要，房屋实际使用人，除非征收部门将其认定为被安置人，否则不属于征收补偿法律关系主体。这也就意味着房屋实际使用人必须要征收部门认定为被安置人，否则将无法得到征收补偿法律关系的保护，其征收补偿的利益将得不到保证。诸多实际居住在内的非产权人，将因为得不到征收部门的认定，而无法得到征收补偿利益，他们的利益将是会议纪要出台后受损最严重的一方，无法从征收的大蛋糕中分得其应得的部分。

为解决这部分实际居住人的安置问题，会议纪要为他们的权益保护指引了一条方向，就是即原房屋居住使用关系平移至安置房屋。所谓平移实际是赋予房屋使用人对安置房屋的居住权益，而非产权利益。但理论是丰满的，现实是无情的，在一证一套安置房的补偿政策下，部分私房产权人员众多，导致安置房尚不能满足他们的住房需求

（尤其是私房产权人死亡，继承人过多的情况），实际使用人的居住问题又如何能得到解决，这将成为一个现实的难题。

一、如何理解会议纪要规定的房屋实际使用人。

会议纪要规定，对于房屋实际使用人，除非征收部门将其认定为被安置人，否则不属于征收补偿法律关系主体。而房屋实际使用人基于何种法律关系居住使用被征收房屋，不因征收关系而发生改变，即原房屋居住使用关系平移至安置房屋。因此，征收补偿关系中的被安置人以外的房屋使用人不能主张分割征收补偿利益，其居住问题可基于原来法律关系如扶养、赡养等进行主张。

我们可以从以下几个方面去分析会议纪要规定的房屋实际使用人：

第一，会议纪要规定的房屋实际使用人和《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（以下简称“实施细则”）规定的房屋使用人的概念是不同的。

实施细则规定的房屋使用人，是指实际占用房屋的单位和个人。只要有证据证明当事人实际居住和使用被征收房屋，就属于房屋使用人，就应当得到安置，这是实施细则规定的本来用意。

但是，会议纪要认定，对于房屋实际使用人，除非征收部门将其认定为被安置人，否则不属于征收补偿法律关系主体。因此，房屋使用人如果需要得到法院充分的保护，必须被征收部门认定为被安置人，实际居住本身可能无法得到补偿。

第二，房屋实际使用人的诉讼主体地位问题。司法实践中，私房产权人是当然的诉讼主体，户籍在的当事人也都成为了私房征收案件的诉讼当事人，至于这些有户口的当事人能否取得征收补偿利益则需要根据案件的基本事实，比如是否实际居住等情况由法院综合判断。

笔者在（2020）沪 X 民终 3889 号案件中看到了一种司法倾向，即征收补偿协议中列为居住困难人口的才是房屋使用人，才是征收补偿法律关系的主体。将来是不是可以理解为只有补偿协议罗列的居住困难人口的才是诉讼主体，其他人员即使有户籍在，但是如果不是产权人或者继承人，就不需要作为诉讼当事人参与诉讼呢？因为即使参与诉讼，因为不能证明自己是被安置人，最终还是得不到补偿，这些当事人只是诉讼程序的参与者或者是见证者，其对裁判结果没有任何利害关系，强制要求有户籍的当事人参与诉讼，只会浪费司法资源和消耗当事人的时间。

当然，如果有户籍的人有证据证明他们是实际使用人，可以申请法院追加为第三人或者当事人，这无疑会节约司法资源，当然，这也会带来诉讼程序瑕疵问题，比如遗漏当事人的问题。

第三，高院规定房屋实际使用人的居住问题可基于原来法律关系如扶养、赡养等进行主张，实质是还原到居住权来源的本质，回到起点，即房屋实际使用人是基于何种基础法律关系在被征收房屋内实际居住，将来还是依据该基础法律关系主张居住权。

会议纪要的最终目的是严格区分房屋征收补偿法律关系和其他请求权关系（如赡养权纠纷），这对于只有户籍但没有产权利益的年

轻一代或许是非常不利的，他们将不能通过房屋征收变现居住权益，法院无疑是通过审判理念的转化来向社会助推、弘扬勤劳致富的社会主义新的价值观，以此激发年轻一代通过自己的劳动来解决住房问题。

第四，根据会议纪要，房屋实际使用人居住使用权平移至安置房屋。但是如果私房权利人只要求货币补偿，而没有要求安置房安置，如何解决房屋实际使用人的居住问题，该规定貌似不适用，房屋实际使用人能否主张货币补偿，存在疑问。

笔者发现，实务中诸多私房权利人和实际使用人不存在抚养和赡养关系，如何解决实际居住人的居住问题，其权利救济还是存在一定的瑕疵的。比如产权人是爷爷，孙子自幼在房屋内长大，无论孙子成年与否，其居住权和其监护人密切相关，但是和产权人爷爷是没有抚养和赡养关系的，如果爷爷选择全货币补偿，孙子的利益显然无法得到保障。对这些问题如何解决，还需要在房屋征收的法律框架之外寻求解决答案。

二、房屋实际使用人保护的价值判断

司法判例中，有一部分房屋实际使用人，可以分得奖励、补贴，其实质是将他们视为征收法律关系的主体；但是也有一部分判例，比如在（2020）沪 X 民终 3889 号案例中，中院认为所有当事人在系争房屋的征收补偿协议中均被列为居住困难人口，属于系争房屋的安置对象，应由被征收人负责安置房屋使用人。

房屋使用人存在被区别对待的原因，主要在于法官对实际使用人的理解以及对他们是否需要保护存在价值判断上的差异。如果单纯强调产权平移，认为所有的补偿款都是房屋征收的等价物或者产生的孳息，房屋使用人对征收没有起到实际的作用，自然就不需要得到保护，在法理上是说得通的。但是，如果房屋使用人被认定为居住困难户，则对增加的补贴是产生了一定的作用，补偿也是存在合理性的。

但存在房屋使用人由于家庭人员结构的原因，即使没有认定为居住困难户，但这种因素和使用人其实是没有关系的，比如居住困难要综合考虑该户居住人员或者非居住人员的具体住房情况来判断，和房屋使用人的主观愿望本身其实没有太大联系，因此，单纯从居住困难或者托底角度去考虑是否要对使用人进行安置，也会带来实际的不公平。判决给予实际使用人适当的补偿款，更多地是从居住权本身的价值或者从人的生存权利的角度出来，去维护这部分人的生计问题，体现的是对人的生存权利的尊重，无疑这种判决本身还是符合上海的实际情况以及普世的价值观，否则，法院系统也就不会有那么多的判例给予实际居住人补偿。

当然，随着会议纪要的颁布，法官自由裁量的空间将会大大减少，至于前述部分案例，有部分未被认定为居住困难人口的实际使用人分得补偿款，将可能作为特例存在。随着同案同判的不断推进，这部分判例将不断减少，不排除未来的司法倾向是征收补偿协议中被列为居住困难人口的为房屋使用人，其他人员则不是。

三、房屋实际使用人的证据问题

按照前文所述，房屋实际使用人如果想要得到充分的保证，必须被征收部门认定为被安置人，至于认定的具体形式则未予说明。可能是征收部门认定为居住困难户，也可能是诉讼中，征收部门提供的书面材料，具体是哪种形式在所不问。至于其他形式被征收部门认定为被安置人的房屋实际使用人，目前还没有看到相关的司法案例出现，但不排除后续出现特殊情况，因为这也符合会议纪要的规定。

04

小 结

私房征收产生的家庭分配问题，看似简单，其实还是比较复杂的。在新旧理论替代之际，如何准确适用产权平移理论，充分保护权利人的征收利益，同时还要平衡好房屋实际使用人的利益保护，实现家庭征收利益分割的合理、合法和公平，还需要有很长的一段路要走。我们将在实践中不断摸索、不断丰富产权平移理论的认识，更好的利用产权平移理论去解决私房征收中的各种疑难杂症，解决家庭矛盾，促进社会和谐。

案例分析

上海市律师协会

不动产征收（拆迁）业务研究委员会

受助落户者是否能分得征收补偿利益？

关注焦点

热剧《安家》中，富亲戚收留穷亲戚，穷亲戚却恩将仇报霸占 1.5 亿元老洋房的事情曾在网上引起热议。在现实生活中，这样的案例并非少数。最近笔者代理的一起涉及分割征收补偿利益的共有纠纷，就遇到了类似的受助亲戚恩将仇报的一幕：为方便亲戚的小孩在沪读书从而为其落户提供帮助，但在遇到征收补偿时，受助落户的亲戚却一纸诉状将帮助者告上了法庭，索要 267 万巨款，这样的受助落户者是否能分得征收补偿利益呢?

案情简介：

原告金晓卫和金卫卫系父女关系。被告金友善和蒋诚信系母子关系，蒋诚信和郑和谐系夫妻关系。金晓卫系金友善的侄子。案外人金大卫系金晓卫的父亲，系金友善的哥哥。

东长治路某号（以下简称系争房屋）系公房，系争房屋内有两本户口簿，其中一本户口簿中在册户籍人员为金友善、金晓卫、金卫卫。另一本户口簿中在册户籍人员为蒋诚信、郑和谐。其中，因金大卫为知青，金大卫的户口于 1964 年从上海市柳林路迁至新疆，金晓卫的户籍因知青子女政策可以回沪，本应迁到柳林路，因柳林路的亲戚不能做监护人，而无监护人就无法落户，为了帮助侄子将户口从新疆迁回上海，金友善就担任了监护人，1994 年金晓卫的户籍从新疆迁至系争房屋，后于 1996 年迁至外地某学校的集体户口，又于 2000 年从学校集体户口迁回系争房屋内。

2019 年 10 月 30 日，金友善与上海市虹口区住房保障和房屋管理局、征收实施单位上海市虹口第一房屋征收服务事务所有限公司签订了《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》（以下简称征收协议）。

系争房屋承租人原本为金友善的婆婆；金友善的婆婆去世之后，系争房屋承租人变更为金友善的丈夫；金友善的丈夫去世之后，变更为金友善。

原告观点

原告认为，系争房屋的在册户籍为金晓卫、金卫卫、金友善、蒋诚信、郑和谐共五人，现在系争房屋被征收，原被告 5 人均为系争房屋的同住人，金晓卫及金卫卫应当享有相应份额的征收补偿份额，故金晓卫及金卫卫起诉要求分得系争房屋的征收补偿款人民币 267 万元。

被告观点

被告认为，系争房屋一直由金友善、蒋诚信、郑和谐居住，金晓卫及金卫卫的户籍迁入后，除了亲戚来往，金晓卫及金卫卫从未在系争房屋内居住，不属于系争房屋的共同居住人，金晓卫的户籍迁入系争房屋系金友善作为金晓卫的姑姑，帮助自己的侄子回沪读书，属于帮助性质的行为。故金晓卫及金卫卫并非系争房屋的共同居住人，金晓卫及金卫卫对于系争房屋也没有任何的贡献，不应享有征收补偿利益。

法院判决

本案一审审理观点：

根据《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》的规定，共同居住人是指在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虽有其他住房但居住困难的人。虽然金晓卫按照知青子女政策将户籍迁入系争房屋，但其父金大卫作为知青，其户籍是从上海市柳林路迁至新疆，并非从系争房屋迁出。系争房屋来源于金友善丈夫的家庭，因此系争房屋与金晓卫并无任何关系。金晓卫按照知青子女政策迁回户籍并不是必然要迁入系争房屋，金友善作为金晓卫的旁系亲属并无接受金晓卫户籍迁入的义务，因此金晓卫户籍迁入系争房屋属于金友善对其的帮助，并不当然等于同意该未成年人取得房屋的权利份额。根据庭审中双方的陈述及提供的证据来看，金晓卫及金卫卫也未在系争房屋实际居住。综上，金晓卫、金卫卫不符合系争房屋共同居住人的条件，不应分得征收补偿利益，金晓卫、金卫卫的诉讼请求，无事实和法律依据，本院不予支持。

法院认为，“诚信、友善”是社会主义的核心价值观之一。友善是指人与人之间的亲近和睦，其表现形式之一为帮助他人。但受帮助人不应基于接受了帮助，为了一己私利而违反诚实信用原则去损害提供帮助人的利益，否则将造成无人再愿意向他人提供帮助的社会窘境，并与社会主义核心价值观相背离。

案例评析

法院在处理涉及帮助未成年人亲戚在沪读书，允许其户口迁入系争房屋从而引发的征收安置补偿纠纷时，在默认他处未享受过动迁安

置、福利分房的情况下，征收补偿利益如何分配，本文整理了以下几种情形。

情形一，判定给。有的征收补偿共有纠纷，当事人系支内人员，当事人的子女系支内人员子女，根据相关政策规定，当事人及其子女的户籍在经承租人或同住人同意情况下迁回本市。法院认为，根据房屋征收的相关规定和征收方案，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。当事人及其子女的户籍在经承租人或同住人同意情况下迁入系争房屋，对此受助当事人应心存感激；承租人同意当事人及其子女迁入户籍，亦应当保障其对系争房屋享有相应权利。故承租人在取得系争房屋征收补偿利益后，应对当事人及其子女给予相应补偿。

情形二，酌定给。有的征收补偿共有纠纷，法院在分割被征收房屋的征收补偿利益时，综合考虑被征收房屋的来源、各方当事人户籍迁入的缘由及时间长短、系争房屋的实际居住情况，考虑保障各家庭成员居住权益等因素，并遵循公平合理原则。若对系争房屋的来源没有贡献，系争房屋征收补偿利益的获得也并未考虑迁入户籍人员的户籍因素，承租人允许当事人迁入户籍的行为是出于亲情，属于帮助的性质，法院根据公平合理原则，酌情判决迁入户籍的当事人获得一定征收补偿利益。

情形三，全不给。有的征收补偿共有纠纷，法院在处理是否有权分得系争房屋补偿款时，认为有无在册户籍不是衡量当事人有无公房

居住权益的唯一标准，而应根据实际居住生活年限、他处有无住房等因素综合考虑。当事人若在户籍迁入时系未成年人，当时承租人也并非其法定监护人，且当事人在该房屋内居住时间较短的，当事人虽户籍在系争房屋内，但并不当然认定可取得系争房屋的权利份额。若当事人的子女在被征收房屋内报出生，但鉴于其系未成年人，应随父母一起生活，其户籍在系争房屋内只属于帮助性质，更何况其母亲不属于被征收房屋的共同居住人，当事人的子女也从未在被征收房屋内生活，因此，该情形下当事人子女也不属于系争房屋的共同居住人，无权要求分割系争房屋的征收补偿利益。

《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第五十一条：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。

但在司法实践中，法院在适用细则五十一条时，会综合考虑被征收房屋的来源、户籍迁入的缘由及时间、保障家庭成员居住权以及房屋内实际居住情况等因素，兼顾公平合理原则，合理的对征收补偿进行分割。近年来征收补偿共有纠纷频发，案件情形千差万别，具体情况还要具体分析，如何据理力争，如何诉辩有据，那还是要尽量得到专业律师的帮助。

律师办案札记

——善良应入墓志铭

法庭上，金友善曾一度泣不成声：“因为帮他们落户，我的名字连丈夫的墓碑都上不了！”原来，金友善和丈夫事先约好，为避免矛盾，也是一碗水端平，无论是男女双方哪一方，都不引入户口。但金友善好心帮侄子上海落户，就偷偷瞒着丈夫做了侄子的监护人，并因为做监护人的原因，侄子户口没落到原先说好的一处房屋，而是落到了金友善婆婆家。这引发家庭矛盾和丈夫的不满，丈夫在临终前叮嘱儿子，不准许将金友善的名字刻在其墓碑上，这让金友善自尊心受到严重挫伤。收到一审判决书后，金友善曾经紧锁的眉头终于舒展开来，金友善的善意得到了法律的善待，她对丈夫总算可以有个交待了。

人而无信，不知其可。诚信是中华民族的传统美德，也是各主体在社会经济交往中应遵循的基本原则。“为众人抱薪者，不可使其冻毙于风雪”，本案的判决让助人者心畅、心暖、心安。