

贵某玲、贵某温诉上海市人民政府、上海市静安区人民政府行政补偿及行政复议案

——国有土地上房屋征收公共利益的认定和被征收人居住权的保障

关键词 行政 行政补偿 行政复议 房屋征收补偿 居住权 就近安置
基本案情

法院经审理查明：2013年9月5日，上海市静安区人民政府于作出静府房征（2013）2号房屋征收决定并公布《静安区59街坊（一期）旧城区改建房屋征收与补偿方案》，该征收地块签约期限为2013年11月1日至2014年2月28日，在签约期内总体签约率超过了85%协议生效的签约率。上海市某地565弄172号房屋位于征收范围，房屋性质为公房，公有房屋承租人为贵某玲，房屋类型旧里，房屋用途居住，核定居住面积11.7平方米，建筑面积18.02平方米。经上海房地产估价师事务所有限公司评估，被征收房屋以2013年9月5日为估价时点的房地产市场评估单价30672元/平方米，征收地块居住房屋评估均价31600元/平方米。征收部门于2014年7月12日向贵某玲送达了被征收房屋的评估分户报告单。因上海市房地产估价师协会房地产估价专家委员会实地查勘时贵某玲户拒绝鉴定，决定终止鉴定。因双方未能达成协议，静安区政府经延长期限后于2015年5月13日作出沪静府房征补（2015）37号房屋征收补偿决定，并向贵某玲邮寄送达。被诉征补决定主文为：1. 以房屋产权调换的方式补偿公有房屋承租人贵某玲，产权调换房屋地址为：上海市某地478弄22号703室，建筑面积82.52平方米，房屋总价724507.6元，优惠后房屋总价551631.6元；上海市某地478弄22号1001室，建筑面积为104.58平方米，房屋总价924879.75元，优惠后房价为704908.35元。两套房屋合计总

价1256539.95元。2. 支付贵某玲差价款82845.25元。3. 支付贵某玲搬家、家用设施移装费补贴2800元，按实结算，过渡费补贴9000元。4. 贵某玲应当自收到房屋征收补偿决定书之日起15日内搬迁至上述产权调换房屋内，并将被征收房屋腾空，办理移交手续。贵某玲、贵某温、浦某华、黄某聿、黄某不服被诉征补决定，向上海市人民政府申请行政复议。上海市政府于2015年9月25日作出沪府复征（2015）第215号行政复议决定，并向贵某玲等邮寄送达了被诉复议决定书，决定维持原行政行为。

贵某玲、贵某温提起行政诉讼，请求撤销上海安静安区人民政府作出的沪静府房征补〔2015〕37号《房屋征收补偿决定书》、撤销上海市人民政府作出的沪府复征〔2015〕第215号《行政复议决定书》。

上海市第二中级人民法院于2016年11月23日作出（2016）沪02行初259号行政判决，驳回贵某玲、贵某温的诉讼请求。

一审宣判后，贵某玲、贵某温不服提起上诉，上海市高级人民法院于2017年3月31日作出（2017）沪行终4号行政判决，驳回上诉，维持一审判决。

二审宣判后，贵某玲、贵某温向最高人民法院申请再审，最高人民法院于2018年12月9日作出（2017）最高法行申4162号行政裁定，驳回再审申请人贵某玲、贵某温的再审申请。

裁判理由

法院生效裁判认为：

一、关于被诉补偿决定确定安置房屋是否合法，是否充分保障被征收人改建地段或者就近地段安置选择权问题

由于公共利益属于典型的不确定法律概念，建设项目是否符合公共利益的需要，一方面应主要由立法判断，即只有立法明确列举的建设项目建设才属于公共利益的需要；另一方面，也要尊重绝大多数被征收人通过

正当程序而形成的意思表示，对绝大多数被征收居民同意的建设项目，应当认为符合公共利益需要。《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《征补条例》）第八条第五项规定：“由政府依照城乡规划法有关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，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定。”《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（以下简称《上海市征补实施细则》）第二十一条规定：“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（县）人民政府规定，但不得低于80%。”本案系上海市旧城区改建房屋征收，改建地段内被征收人、公有房屋承租人补偿协议签约比例超过85%，符合上述公共利益征收规定及相应征收补偿协议签约比例要求。

因房屋征收部门与再审申请人在征收补偿方案确定的签约期限内未达成补偿协议，静安区政府有权作出补偿决定。《征补条例》第二十一条第三款规定：“因旧城区改建征收个人住宅，被征收人选择在改建地段进行房屋产权调换的，作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房屋。”《上海市征补实施细则》第二十六条第三款进一步规定：“因旧城区改建征收居住房屋的，作出房屋征收决定的区（县）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。”据此，对因旧城区改建征收的，被征收人、公有房屋承租人有选择改建地段或者就近地段房屋安置的权利。就

近地段的范围，一般应考虑城市规模、交通状况、安置房源数量和户型面积等实际因素，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。被征收人、公有房屋承租人未在改建地段或者征收补偿方案确定的就近地段选择安置、未能达成补偿安置协议的，房屋征收部门根据房屋征收补偿法律规定，可以结合被征收房屋套型、面积和价值，被征收房屋与安置房屋匹配程度，当地对居住困难户优先保障安置方案等具体因素，选择确定更有利于保障被征收人居住权的安置房屋。本案中，房屋征收部门根据征收补偿方案，已经公告《静安区59街坊（一期）旧城区改建产权调换房屋选购办法》，再审申请人在征收补偿方案确定的签约期内未选择就近地段安置；在房屋征收部门已经依法公告案涉产权调换房评估报告等相关文件资料，并经静安区政府组织行政调解后，也未能与房屋征收部门达成补偿安置协议。因再审申请人户被征收公有承租房屋居住面积仅11.7平方米，核定建筑面积18.02平方米，难以在就近地段安置相匹配的房屋，静安区政府根据上海市有关对居住困难户优先保障和增加保障补贴的规定，并经上海市静安区建设和交通委员会报请上海市城乡建设和交通委员会、上海市住房保障和房屋管理局作出沪建交联〔2014〕24号《关于安排静安区59街坊旧区改造项目居民安置房源的批复》，在计算被征收房屋价格、价格补贴、套型面积补贴等补偿、补贴后，未将再审申请人户安置于就近地段，而选择上海市奉贤区专门房源进行安置，更加有利于保障被征收人居住权。且该安置房源均为商品房，安置再审申请人户两套房屋面积分别为82.52平方米、104.58平方米，再审申请人户虽为公有房屋承租人，但被诉补偿决定亦明确上述房屋归“公有房屋承租人及其共同居住人共有”，亦可依法上市交易。因此，静安区政府将上海市奉贤区房源作为安置房源，虽然不属于提供改建地段或者就近地段房源，但静安区政府在

征收补偿程序中已经充分保障了再审申请人就近地段房屋安置选择权，因再审申请人在行政征收程序中未能达成补偿安置协议，静安区政府结合被征收房屋实际状况，选择市场价值明显高于被征收房屋价值、更有利保障再审申请人及其家庭成员居住权的异地房源实施安置，符合《中华人民共和国城市房地产管理法》第六条有关“征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件”的规定，也不违反《征补条例》第二条有关“为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收人给予公平补偿”的规定，依法应予支持。

二、关于被诉补偿决定确定被征收房屋价值是否合法问题

根据《上海市征补实施细则》第二十五条规定，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，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，对复核结果有异议的，应当自收到复核结果之日起10日内，向有关房地产估价专家委员会申请鉴定。本案中，上海市静安区住房保障和房屋管理局（以下简称静安区房管局）于2013年9月11日发布《静安区59街坊（一期）旧城区改建项目推选评估机构实施细则》《关于静安区59街坊（一期）旧城区改建项目评估机构选定办法的公告》《关于确定静安区59街坊（一期）旧城区改建项目评估机构的公告》，经公开接受评估机构报名和资格审核，确定上海市房地产估价师事务所有限公司、上海八达国瑞房地产土地估价有限公司、上海信衡房地产估价有限公司为候选单位，公告同时载明上述评估机构资质等级、工商营业执照注册号、资质证书编号等；静安区房管局并于2013年9月15日发布《关于确定静安区59街坊（一期）旧城区改建项

目评估机构的公告》，载明：经公开接受评估机构报名并通过被征收人、公有房屋承租人投票选举，按照简单多数原则确定上海市房地产估价师事务所有限公司为静安区59街坊（一期）旧城区改建项目评估机构。上海市房地产估价师事务所有限公司经评估，形成房屋征收评估分户报告单并依法送达，评估分户报告以2013年9月5日为估价时点，确认被征收房屋的房地产市场评估单价为30672元/平方米，该征收地块居住房屋评估均价为31600元/平方米。再审申请人在规定期限内未书面申请复核评估和鉴定。因此，被诉补偿决定以上述被征收房屋市场评估单价、被征收地块房地产市场评估均价为基准，确定被征收房屋补偿价值，不违反法律规定。

三、关于被诉补偿决定是否遗漏补偿内容问题

根据《上海市征补实施细则》第二十九条第一款规定，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。本案中，被诉补偿决定结合被征收房屋《公房租赁凭证》记载内容，依照《静安区59（一期）街坊旧城区改建单位房屋征收与补偿方案》确定的具体补偿标准，确定被征收房屋评估价格、价格补贴、套型面积补贴等各项补偿价值，并对天井、晒台、走廊、楼梯等不计入被征收房屋建筑面积部分，确定按照建筑面积外的使用面积补贴8万元，符合法律规定。

裁判要旨

1. 由于公共利益属于典型的不确定法律概念，建设项目是否符合公共利益的需要，一方面应主要由立法判断，即只有立法明确列举的建设

项目才属于公共利益的需要；另一方面，也要尊重绝大多数被征收人通过正当程序而形成的意思表示，对绝大多数被征收居民同意的建设项目，应当认为符合公共利益需要。

2. 对因旧城区改建征收的，被征收人、公有房屋承租人有选择改建地段或者就近地段房屋安置的权利。就近地段的范围，一般应考虑城市规模、交通状况、安置房源数量和户型面积等实际因素，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。被征收人、公有房屋承租人未在改建地段或者征收补偿方案确定的就近地段选择安置、未能达成补偿安置协议的，房屋征收部门根据房屋征收补偿法律规定，可以结合被征收房屋套型、面积和价值，被征收房屋与安置房屋匹配程度，当地对居住困难户优先保障安置方案等具体因素，选择确定更有利于保障被征收人居住权的安置房屋。

3. 实施旧城区改建时，由于种种原因，改建地段或者就近地段的房源无法全部满足补偿安置需求的，补偿义务主体在征收补偿程序中已经充分保障被征收人就近地段房屋安置选择权且多数人支持异地安置的，只要补偿义务主体提供了市场价值明显高于被征收房屋价值的房屋供被征收人选择，且更有利于保障被征收人居住权利，就符合《城市房地产管理法》第六条关于“征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件”的规定，也不违反《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二条有关“为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿”的规定。

关联索引

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第21条第3款

一审：上海市第二中级人民法院（2016）沪02行初259号行政判决
(2016年11月23日)

二审：上海市高级人民法院（2017）沪行终4号行政判决（2017年3月31日）

再审：最高人民法院（2017）最高法行申4162号行政裁定（2018年12月9日）

本案例文本已于2024年2月23日作出调整