浅议上海公租房征收补偿中同住人的认定

2025-06-30 王运建

近年来随着城市更新的脚步日趋加快，老旧小区的征收改造愈发频繁的出现在我们生活的周围，但随之而来也伴随着更多的家庭矛盾，更多的征收诉讼，其中最典型的就要属征收利益分割纠纷。城市更新的对象往往是那些历史遗留老旧房屋，这些老旧房屋绝大多数都是使用权房。使用权房作为一个特定类型，其相关法律法规和征收政策都区别于产权房屋。

使用权房俗称租赁公房，针对使用权房的征收补偿对象是租赁公房的承租人与共同居主人。公房承租人是指与公房所有权人或代管人签订租赁合同，依法取得《租用公房凭证》并履行权利义务的主体。对承租人的认定，在征收实例中很少会有争议，租用公房凭证上是谁的名字，谁就是承租人。今天本文要讨论的是同住人即共同居住人资格的认定问题。因为同住人认定理解起来看似简单，而实际操作中又很复杂。同住人的认定问题在公房征收中广泛存在，但凡征收利益分配该户内部有争议或不能达成一致，进入到诉讼程序基本会有认定同住人资格的问题。

前文已经说过对租赁公房，征收补偿的对象是租赁公房的承租人与共同居主人。换句话说，租赁公房的全部征收利益由该房屋的承租人与共同居主人参与分配或者说按份共有。只有承租人与共同居住人对该租赁公房的征收利益享有请求权，非同住人对征收利益没有请求权。其法理首先是租赁公房并非产权房，是早年政府对居住紧张、居住困难群体的一种政策性分房，是一种福利政策，以保障这些群体居者有其屋。征收首先就会侵害到这些实际居住在房屋里面人的利益，所以在征收的时候，法律首先要保护的就是这些人的利益。其次对使用权房的征收补偿同样具有福利性质，除使用权人之外其他人不应享受此福利。

征收中的行政主体即征收机关或委托实施征收的实施单位，既没有权利与也没有义务去认定同住人资格，认定同住人的法定机构是人民法院。上海现行的针对国有土地上使用权房的征收补偿方案就两种：1.三块砖（评估价格+价格补贴+套型面积补贴）俗称数砖头；2.认定居困户，俗称数人头。大多数情况为第1种方案，就是数砖头。征收单位根据该户的“三块砖”来确定该房屋的总的征收补偿价格后与承租人签订征收协议即可。至于谁是同住人、有几个同住人都不会影响该房屋的征收方案。所以，若不涉及诉讼，就不存在认定同住人资格的问题， 同住人问题是司法途径解决家庭内部征收利益分割必须解决的问题，也是判决的依据。

根据《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）、《上海市高级人民法院关于房屋征收补偿利益分割民事纠纷若干问题的解答》（沪高法民〔2020〕4号）以及相关司法解释，具备同住人资格须同时满足三个条件：1.至征收决定公告之日在被征收房屋中有本市常住户口；2.从最后一次户口迁入日起至征收决定公告前连续稳定地居住满一年时间（未成年人须在成年之后连续稳定地居住满一年时间），但因居住困难或者家庭矛盾等原因未居住满一年时间的除外；3.在本市未享受福过利分房或拆迁。

接下来，笔者结合实际案例，简要分析如下。

基本案情：该房屋为租赁公房，承租人是周某，周某于2023年去世，该房屋至今未变更承租人。周某一共有6个子女，第4子与第6子一家三口共4人至今居住在该房屋中，且4人户口都在该房屋之中，大女儿从未居住但户口也在该房屋之中。另，在周某去世后其6个子女共同签署了一份家庭内部协议，协议内容为：该房屋今后遇征收，全部的征收利益由6个子女均分。现该房屋所在小区征收决定已公告，4子与6子表示不会按照家庭协议内容来履行。大女儿表示其户籍在该房屋内本来就享有征收利益也不同意按该家庭协议内容来履行。其余3个子女表示将起诉以维护自己权益。

案情分析：因为该房屋所在地刚刚下发征收决定，离确定具体征收方案和签订动迁协议还有一段时间，所以即便3子女起诉，法院不会受理司法程序不会启动。那我们先从征收机关的角度看看，接下来的征收程序如何进行。

该房屋承租人已经过世，在没有房屋承租人的情况下，征收方会要求该房屋的户籍在册人员共同协商选出签约代表；若协商不成征收机关或实施单位会指定一个签约代表来签协议或要求全部户籍人员都在征收协议上签字，同时确定征收补偿款的付款方式。在该户完成签约并完成腾房搬家后征收协议正式生效，征收机关会公布最后结算单。周某3子女起诉另外3子女，须在该户完成签约、征收机关公布最终结算单后向房屋所在地法院起诉，法院会对家庭协议、征收协议以及同住人资格进行认定。

地址：中国上海市徐汇区漕溪北路18号上海实业大厦38层
电话：+86 136 3641 6891
邮箱：admin@xinbenlaw.com
传真：+86 21 5466 3852