

The Problem about the Protection of the Right of Tenant of the State Housing in the House Expropriation Compensation

Lvfan Bao

Southwest University of Political Science & Law, Chongqing
Email: baolvfan@163.com

Received: Sep. 25th, 2018; accepted: Oct. 11th, 2018; published: Oct. 18th, 2018

Abstract

State housing is a product of socialist public ownership in the planned economy, and is also the result of the welfare housing distribution. In the process of urban construction, transformation of the old city and land development, the number of urban house acquisition is increasing, and some laws and regulations of house acquisition and compensation provide legal protection for the social development. However, in the actual process of house acquisition, the rights of the state housing tenants are not protected effectively. First, this paper pinpoints the object of this study, puts forward the question about how to protect the right of tenant of the state housing from a typical case. Then, based on the properties of this kind of contract and the legal character of the right of the tenant, this paper discusses the theoretical basis of this question. As a result, comparing with rules from different districts, this paper puts forward the relative system design to deal with this problem.

Keywords

State Housing, Directly Managed Public Houses, Leasehold, System Design

公房征收补偿中的承租人权利的保护问题

鲍律帆

西南政法大学, 重庆
Email: baolvfan@163.com

收稿日期: 2018年9月25日; 录用日期: 2018年10月11日; 发布日期: 2018年10月18日

摘要

公有住房是在公有制基础上建立的计划经济时代的产物, 也是我国在建国后实行住房福利化的结果。在

如今城市建设、旧城改造以及土地开发的过程中，有关城市房屋征收的案例不断增加，《国有土地上房屋征收与补偿条例》等相关法律法规相继出台为社会发展中房屋的征收与补偿提供了相应的法律保障。然而，在当下房屋征收的实际过程中，公有住房承租人的权利依然难以得到有效保护。本文首先明确研究对象，从典型案例入手，提出在征收补偿过程中关于公有住房承租人权利保护问题的思考；并进一步在对公有住房租赁合同属性进行认定和对公有住房租赁权的法律性质进行讨论的基础上，提出公有住房承租人权利保护的制度依据；同时结合各个地区相关法律法规规范，提出在公有住房征收补偿中对公房承租人权利保护的制度设计。

关键词

公有住房，直管公房，租赁权，制度设计

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

公有住房是指由政府、国有企事业单位等投资建设，并通过一定程序给予符合条件的公民居住使用，但保留住房所有权的住宅。其中，公有住房又分为政府直管公房与企业自管公房两大类，本文主要讨论政府直管公房的相关问题。公有住房是我国计划经济时代的福利性分配的产物，福利分房制度停止实施后，公有住房在维护社会稳定、保障改革平稳过渡等方面仍然有着重要的作用。需要注意的是，公有住房在产权归属、使用权分配规则乃至承租人权利等方面都与公共租赁住房有所区别。

2. 房屋征收中公有住房承租人权利保护问题的提出

2.1. 案例介绍

2012年，南京市住房和城乡建设委员会确认对某房产经营公司所有的祖师庵81号房屋启动征收程序。张某系该房屋的公房承租人。2013年，鼓楼区政府做出《房屋征收决定》并予以公告。张某在协商选定评估机构征求意见的意见表中注明“建议摇号”。因被征收人未能协商选定房地产价格评估机构，经房屋征收管理办公室申请，南京市房屋征收管理办公室以抽签方式选定征收评估机构并对选定评估机构的相关内容予以公告。同年，经南京公证处公证，抽签摇号最终确定南京康某房地产评估咨询有限公司作为该项目的评估机构。张某收到房屋征收评估结果后，申请复核评估。经复核评估，康某公司做出《征收评估报告释疑答复表》一份，告知张某评估结果与原评估表内容一致。之后，鼓楼区城市管理行政执法局下发限期拆除通知书，认定该建筑物为违法建设，并责令张某限期拆除。

2014年，鼓楼区政府做出《房屋征收补偿决定书》：“一、对被征收人南京某房产经营有限公司货币补偿价格为被征收房屋补偿金额的10%。二、被征收房屋承租人张某应得货币补偿金额为：1) 房屋货币补偿价格为被征收房屋补偿金额的90%；2) 装修补助费；3) 搬迁补助费；4) 停产停业损失补偿费；5) 设备拆除补助费。”后张某不服提起诉讼。

张某诉请：1) 按照征收公告之日的市场行情价格，进行评估和合理补偿；2) 若不能合理补偿，则按照评估公司的实际测量面积进行产权调换，在改建地段或者就近地段，补偿给其相应的生存面积及经营性用房；3) 对2013年11月17日强拆的部分房屋导致一年的经营性损失和其一年在外租房的房租，要

求合理补偿。

鼓楼区政府认为：1) 收到评估结果后，张某申请复核评估。康某公司在复核后对张某释疑答复，明确告知评估价格无变动。张某未就该复核结果申请鉴定。评估结果合法合理。2) 征收补偿决定确定的给予张某房屋的补偿符合《征收与补偿条例》第十七条的规定。3) 某房产经营公司系涉案房产的被征收人，因某房产经营公司对征收补偿决定不持异议，表明被征收人对货币补偿方式予以认可，张某无权选择征收补偿方式。

法院判决如下：1) 康某公司针对涉案房屋做出的评估结果合法有效；2) 被诉征收补偿决定确定的给予房屋价款的补偿合法；3) 鼓楼区政府以货币方式对张某及本案第三人(某房产经营公司)予以补偿合法。

2.2. 在征收补偿公有住房承租人权利的问题

该案件最终以公有住房承租人败诉结案，而该案件的判决足以引起我们对公有住房承租人权利保护问题的一些思考：

第一，《国有土地上征收与补偿条例》只规定了被征收人签订征收补偿协议的主体资格。本案中，法院亦认定房产经营公司系涉案房产的被征收人。实践中，公有住房承租人的签约主体资格由地方政府自行规定。那么，公有住房承租人是否应当具有签约主体资格？

第二，本案中，法院认定，公房承租人无权选择补偿方式。在理论上，公有住房承租人对征收补偿方式是否应该有选择权？

第三，公有住房承租人的权利在行政诉讼中应当怎样进行保护？公房承租人的补偿范围该多大？

这些涉及公房承租人在征收补偿中的权利保护问题虽然源自对个案的思考，但是对其他地区在公房征收补偿中落实对公房承租人的保护也具有一定的借鉴价值。本文将通过对以上问题的研究，进而提出公有住房承租人权利保护制度的设计。

3. 公有住房租赁的法律关系

全面分析上述案例中反映出的问题，进而保护公有住房承租人在征收补偿中的权利，需要确定公有住房租赁的法律关系；而公有住房租赁法律关系的明确又涉及到公有住房租赁合同的属性与该租赁权性质的认定。

3.1. 公有住房租赁合同的属性认定

公有住房租赁合同是指有关管理单位按照公有住房的分配政策及相关规定与承租人签订的，保留公有住房所有权，并赋予承租人以占有权、使用权的协议。

公有住房租赁合同虽然名为合同，但其本质是政府借助私法手段进入市场，进而对公有住房的使用进行有效管理的一种方式，这类协议具有浓厚的行政色彩。具体而言：首先，公有住房的实际所有权归国家所有，公有住房租赁合同的当事人必有一方是行政机关，享有一定的行政权力，在实践中大多表现为政府部门对公有住房的管理单位。签订公有住房租赁合同对公有住房承租人往往也有特定的要求，公有住房的分配、公有住房承租关系的建立与承租人的年龄、性别、职业、共同居住人等身份密切相关，而承租人的主观意向、一般租赁关系所具有的双务关系等对公有住房的承租关系并不具有决定性作用^[1]。其次，公有住房租赁合同的期限具有无限性，承租人不仅拥有充分的转租、占有权利，而且仅承担极低的交租义务，许多承租人的继承人甚至可以以继承方式取得公有住房租赁权。相对而言，公有住房产权人的所有权在公有住房租赁法律关系中则受到较大的限制，相较一般住房租赁法律关系中的产权人，公有住房产权人需要承担更多的义务。在现代行政的理念中，政府的职能集管理与服务于一体，负有社会

性和福利性的公有住房政策正是政府服务职能的具体体现,签订公有住房租赁合同的目的旨在服务群众,更好地为社会提供福利。

因此,公有住房租赁合同实质上是在计划经济向市场经济转型的过程中,行政政策在私法化后产生的一种福利性协议,而并非是商品市场上平等主体间一般的房屋租赁合同。

3.2. 公有住房租赁权的性质纷争

公有住房租赁权是指公有住房承租人在住房租赁合同生效以后,对该公有住房享有的权利。公有住房租赁权一方面与许多传统债权存在高度相似性,另一方面又体现出其特殊的物权性,公有住房租赁权的法律性质目前存在着许多不同的观点。

1) 债权说。该学说认为,公有住房租赁权是基于承租人与所有权人通过订立公有住房租赁合同而产生。在此理论中,公有住房的所有权人是国家,承租人基于租赁合同上约定的债权而得以对公有住房进行占有,并依此行使在公有住房上的相关权利。这种理论使得公有住房租赁关系在形式上与合同法之规定相契合,确有一定可取之处。

然而,该理论单方面强调了公有住房的商品性,却忽视了公有住房本身特有的行政性和福利性。公有住房租赁权的租赁期限不受合同法中对房屋租赁的期限限制,并有着超越一般房屋租赁的转租权。如果将公有住房租赁权简单定性为一种民事债权,非但是对客观事实的否认,更会对承租人权利保护以及相关制度设计产生不利影响。公有住房租赁权中永久使用、使用权继承等特殊利益实际上难以通过普通债权的保护方式予以保护。

2) 用益物权说。该学说将公有住房租赁权视为一种隐蔽在合同外表下的特殊物权,肯定了公有住房承租人对公有住房的占有、使用、收益等排他性权利,认为公有住房租赁权以公有住宅不动产为标的,以对公有住宅的占有为前提,且对使用期限没有限制,是一种变相的限定物权,仅受住房所有人与国家规定的限制。这与公有住房租赁权的永续性、可继承性等内在特征相符合。

尽管用益物权说独到地体现了公有住房租赁权在承租人权利方面的特殊性,但却不能避免该学说与“物权法定原则”的矛盾,不能提供该“物权”产生的合理性。擅自将公有住房租赁权认定为用益物权,势必会破坏我国现行法律体系的统一性与完整性。另外,根据我国现行法律法规,房屋优先购买权基于租赁合同中的债权而产生,如果将公有住房租赁权视为一种用益物权,《城市公有房屋管理规定》第三十六条规定承租人的优先购买权则会无以为据。

3) 物权化债权说。首先,该学说提出了物权化债权的观点。其认为物权性标准¹并不确定,存在多重标准,分别为绝对性与支配性,即物权在于对物之直接支配和物权在于其排他性保护的效力;同样,债权性标准可分为相对性和请求性。多重标准会产生逻辑上的不周延的情况,物权化的债权即是一种兼具相对性和支配性的权利,即一种基于债的支配性权利。该观点认为公有住房租赁权即是一种物权化的债权,该权利形式上来源于公有住房租赁合同,具有相对的请求权能,当肯定其为一种债权。由于公有住房特殊的福利性和公有住房租赁合同的行政性又使其具有了对公有住房绝对的支配权(即具有支配性),且具有类似物权的各种权能,当得到法律上的特殊对待,需要法律对其权利进行实质上的物权化,使之权利得以强化。在以支配性为物权标准、请求性为债权标准的前提下,公有住房承租权即是一种物权化之债权[2]。在这种观点下,公有房屋租赁权将不再拘束于合同相对性,公有住房承租人在其权利受到侵害时,有了相对独立的自我保护的权利,有利于公有住房承租人的权利救济。这种理论在避免了来自“物权法定”原则的质疑,也有效地与房屋租赁的合同形式相对应。

笔者认为,公有住房承租权应被视为一种物权化的债权。公有住房租赁权的产生在形式上确实离不¹物权性标准,是指使某个权利得以成为物权的要件,只有在满足该条件的情况下,一个权利便能被称为物权。

开公房租赁合同，而从客观上来看，公有住房租赁权的权能更接近用益物权。公有住房租赁合同作为一种负有行政色彩的住房租赁合同，实质上已经将该债权加以强化，使之物权化。

4. 房屋征收中承租人权利保障问题分析

4.1. 承租人法律地位现状的分析

根据现行《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二条之规定，“被征收房屋所有权人(以下称被征收人)”可知，公有住房承租人并非法律意义上的被征收人，该条例也并未对公有住房承租人的法律地位做出规定。因此，公有住房承租人在房屋征收中的法律地位十分模糊。

在实践中，公有住房承租人的部分权利虽然散见于地方立法中，但公有住房承租人法律地位的缺失问题依旧十分严重。由于公有住房承租人不具有被征收人的地位，故不具有《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定的对补偿方式和对评估机构的选择权，这使公有住房承租人的权利更加难以保障。以《重庆市城市房屋拆迁管理条例》为例，尽管该条例第十五条规定，“拆迁租赁房屋的，拆迁人应当与被拆迁人、房屋承租人签订补偿安置协议”，但在该条例的第二十五条却只规定“被拆迁人可以选择拆迁补偿方式”，可见公有住房承租人实际上并无对征收补偿方式的决定权，其法律地位的独立性不足。在征收补偿过程中，公有住房承租人的权利往往依附于公有住房的产权人。

4.2. 公有住房承租人征收补偿中应受特殊保护的理论基础

实际上，公有住房承租人的地位兼具依附性与独立性。

在普通的房屋征收活动中，从征收人、房屋产权人关系上来看，政府作为征收人，是法定行政主体，而房屋产权人，则是行政相对人。征收人与房屋产权人之间呈现为一种征收行政法律关系。而房屋产权人同承租人之间则是由住房租赁合同相连接，并使征收行为在征收人与承租人之间产生关联。不可否认的是，征收行为主观上虽以公有住房为行为对象，但客观上却不仅仅对住房的所有权产生权利影响，在征收人做出征收行为时，也对承租人的公有住房租赁权造成了不利影响，使得承租人不得行使对房屋进行占有、使用、收益等权利。承租人的依附性地位使得其仅能依据房屋租赁合同向出租人提出债权请求。

如果承认公有住房租赁权是一种物权化的债权，即认可公有住房承租人的类物权人地位，上述的分析则不再适用于对公有住房进行征收的法律关系。公有住房承租人基于其独立的地位，不再作为行政行为的第三人出现在征收行政法律关系中，而是以行政行为的相对人的法律地位进入该行政法律关系。

从权利义务角度分析，现行体制下，征收人在行使行政权的同时，负有对公有住房产权人的补偿义务；与获得补偿权相对应，公有住房产权人负有忍受征收人在其所有的房屋上进行拆迁作业的义务。但是在征收行为中，如果负有搬迁等义务的房屋承租人没有被赋予合理的法律地位以实现其权利保障，这显然是有悖于权利义务平衡理论的。作为一种物权化的债权，有学者提出，该权利主要依赖于占有因素对债权的介入，首先，占有使得权利人取得了对公房的直接支配；其次，在诉讼保护效力层面，占有保护请求权一定程度上起到了物权请求权的作用，而占有与债权的结合使得基于债的占有权获得了侵权法的保护^[3]。据此，征收人的征收行为实际上已经侵犯了公房承租人之物权化的债权，此时公有住房承租人可以突破合同的相对性要求征收人对其征收行为做出行政补偿来弥补其损失的利益。

此外，根据特别牺牲理论，为了公共利益的需要，不仅被征收人牺牲了对房屋的所有权，房屋承租人同样失去了其对公房的使用利益，故房屋承租人为公益而丧失的权利也当通过国家补偿来弥补。现行《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十七条规定“做出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：一) 被征收房屋价值的补偿；二) 因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；三) 因征收房屋造成的停产停业损失的补偿”。实际上，在多数公有住房征收案例中，因征收房屋造成的搬迁、

临时安置的补偿以及因征收房屋造成的停产停业损失的补偿都是由房屋承租人来承担的，而非来自于一般的被征收人。这种出于公益而受到的损失应当由国家通过源自税收的财政对其进行补偿。这与根据物权化债权说的观点而得出的结论是一致的。

综上所述，公有住房承租人应当具有其独立的法律地位，需要受到更为全面的法律保护。

5. 房屋征收补偿中对公房承租人权利保护的制度设计

5.1. 地方立法中对房屋征收补偿中公房承租人的权利保护

5.1.1. 地方立法中明确公房承租人的法律地位

在1991年《城市房屋拆迁管理条例》中，承租人被明确列为被拆迁人，与房屋所有人同等享有被拆迁人所应享有的权利²；2001年《城市房屋拆迁管理条例》中，承租人虽然未被规定为被拆迁人，但仍然是征收拆迁法律关系的当事人，而且该条例至少以七个条文的内容规定了承租人的实体权利和程序权利³ [4]。但是2011年《国有土地上房屋征收与补偿条例》却并没有对承租人的权利保护进行任何规定，从而导致了承租人被排除于整个征收过程之外，使其因房屋征收所遭受的损失得不到合理的补偿[5]。随着福利分房制度的废除，公有住房租赁日渐减少，但短期内公有住房承租人仍然大量存在，需要通过相关立法对公房承租人的地位进行规定。另外，公有住房租赁作为一种历史现象，并不具有长期性，且该现象在各地区的存在现状各不相同，通过全国性的法律规范对公有住房承租人的法律地位进行规定不经济也不适合。故通过地方立法来明确公有住房承租人在房屋征收补偿中的法律地位则成为了替公有住房承租人权利建立实体法基础的有效方式。

1991年的《城市房屋拆迁管理条例》(现已废除)规定：“本条例所称被拆迁人是指除拆除房屋及其附属物的所有人(包括代管人、国家授权的国有房屋及其附属物的管理人)和被拆除房屋及其附属物的使用人”，但考虑到现行法律的规定，在地方立法中重新将公有住房承租人列为房屋征收中的被征收人并不合适。笔者认为，可以借鉴《重庆市城市房屋拆迁管理条例》中“本条例所称当事人是指拆迁人、被拆迁人及其房屋承租人”的规定，但是基于对一般房屋承租人权利保护理念而设定的当事人地位，并不能满足对公房承租人作为特殊房屋承租人权利保护要求，因此，在具体的地方立法中，还需要对公有住房承租人和一般房屋承租人的地位进行一定程度的区分。虽然房屋承租人的法律地位不同于房屋所有人，但是公有住房承租人的租赁权中体现出的物权性不同于私有住房的租赁权，其特殊性使得该类人员有必要享受“类物权人”的地位。

5.1.2. 明确补偿范围和补偿标准

较之一般房租租赁权，公房承租人的租赁权包括转租之权能，同时亦可以被继承，涉及的利益更多，基于公平和区分的原则，公房征收之承租人的补偿范围当比普通住房承租人的补偿范围更大。

2002年的《重庆市城市房屋拆迁管理条例》在第二十五条和第二十六条中分别规定：“拆迁补偿安置可以采用货币补偿方式，也可以采用与货币补偿金额同等价值的产权调换方式。”以及“实行货币补偿的，货币补偿的金额，根据被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积等因素，以房地产市场评估价格确定。”可见，《重庆市城市房屋拆迁管理条例》中明文规定的补偿范围相对较小，仅限于被征收房屋价值的补偿(或者以相等价值的产权调换方式实现)，而且补偿标准也较为单一，直接由房地产市场评估的方式确定。而依据现行《国有土地上房屋征收与补偿条例》(2011年生效)的规定，房屋征收补偿范围包括被征收房屋价值的补偿、因征收房屋造成的搬迁与临时安置的补偿以及因征收房屋造成的停产停业损失三方面。

²1991年《城市房屋拆迁管理条例》第3条：“本条例所称的被拆迁人是指被拆除房屋及其附属物的所有人和被拆除房屋及其附属物的使用人”。其中的“被拆除房屋及其附属物的使用人”一般指承租人。

³参见2001年《城市房屋拆迁管理条例》第13、15、16、17、27、31、32条。

但现实生活中公房承租人许多其他的损失同样需要得到法律的明确，诸如由于房屋承租人对公有住房的装修损失与公有住房的添附部分价值、租金上涨造成的损失、土地使用权价值损失等。更有学者提出，只要能证明由于房屋征收引起的，损失具体确凿，承租人就可以要求补偿[6]。

对于征收补偿的补偿标准，笔者认为可以先通过协商确定，如果三方不能达成一致协议，再根据相关的地方法规或规章确定的征收补偿标准进行补偿。参考房地产评估机构的评估意见、公房承租人的使用权转让价格都可以通过地方的法律法规规定为征收补偿标准的法定确定方式。由于我国国土面积很大，经济发展水平不一，对于补偿标准也应当因地制宜，由各省来制定法律法规设定适合本地区范围适宜的征收补偿标准是非常可取的[7]。

5.2. 行政征收中的公房承租人权利保护

在上述南京市张某案中，法院的最终判决肯定了公有住房承租人获得部分补偿，但该公房承租人的补偿数额的评估程序依附于公有住房产权人对房屋征收评估机构单方面的选择与认可，除了提出对房屋评估机构的选择意见和申请复核外的程序性权利外，公房承租人基本没有可以影响征收补偿结果的实体性权利。再观《重庆市城市房屋拆迁管理条例》，该条例赋予了房屋承租人参与补偿安置协议制定的权利，不过公房承租人有关补偿方式的选择权却并没有规定。

笔者认为，作为征收行政行为的行政相对人，公有住房承租人不仅应当参与征收补偿协议的制定，同公房所有人与征收人共同选择征收补偿方式与补偿数额，从而在公房征收中健全三方协商机制。公房承租人参与征收补偿协定的优势是显而易见的，一方面，征收补偿协议中公房征收造成的搬迁费用的确认以及对征收补偿方式的选择离不开公有住房承租人的协商参与，另一方面，征收人与被征收人及征收关系人之间可以通过协商的程序来确定补偿价格，这更能体现保护私有财产的理念[8]。当然，三方协商机制模式下，各主体利益诉求的差异或许会降低协议达成的效率，但将公房承租人排除到征收补偿协议之外显然不符合公平原则，同时也极易使征收补偿纠纷因一方的利益未得到体现而激化。

5.3. 诉讼程序中房屋征收补偿公房承租人权利保护

基于公有住房承租人独立的法律地位和公有住房租赁权的物权化性质，面对房屋征收而产生的行政争议，公房承租人有权作为行政诉讼第三人通过行政诉讼来寻求司法救济。在这类案件中，笔者认为仍需要建立相应的诉讼制度来对公房承租人进行类型化的诉讼保护。

5.3.1. 专家辅助人出庭说明的引入

我国目前的房屋评估制度属于一种对专门性问题的审查，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》，房地产价格评估机构及其人员的选定由与被征收人进行协商或者摇号决定。由于公房承租人不享有房地产价格评估机构及其人员的选择权，征收过程中产生的评估结论不论对错，承租人都无法进行有力的反驳。

在实务工作中，现行的房屋评估制度往往使得公房承租人在房屋评估中无力行使相关诉讼权利。法官对房地产价格评估等专业知识的不足，同样不利于法庭公正客观地审理案件、做出正确合理的判决，实际上也是对法院审判权的限制。如果具有专业知识的人员无法出庭，不仅承租人进行司法救济的范围大为缩小，而且使法庭难以对房屋价值评估进行全面的审理。因此，专家辅助人制度的设立对当事人在专门性问题上的诉讼权利的保护和法院在该类问题上充分行使审判权都有重大的意义。

虽然我国现行《行政诉讼法》尚未对专家辅助人制度直接做出规定。但《行政诉讼法》第一百零一条规定“本法没有规定的，适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定”，可以认定现行行政诉讼制度中可以适用民事诉讼中专家辅助人出庭的制度，同时《行政证据规定》第四十八条规定“对被诉具体行政行为涉及的专业性问题，当事人可以向法庭申请由专业人员出庭进行说明，法庭也可以通知专业人士

出庭说明”。因此，笔者认为，在涉及房产评估等专业性问题的审理中，可以适当引入专家辅助人制度。

5.3.2. 征收补偿诉讼中调解制度的引入

调解制度是当事人通过协商和解，在对自身权利做出让步的基础上达成合意，从而达到化解纠纷的目的。《行政诉讼法》第六十条规定：“行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解”。在公房征收补偿案件中引入调解程序也不乏理论依据：

第一，行政机关在法定条件下享有自由裁量权，是设立行政诉讼调解制度的理论基础^[9]。在房屋征收案件补偿案件中，行政机关在法定范围内往往可以适当变更行政职权的行使方式，具有一定的处分权，《国有土地上征收与补偿条例》规定，公房承租人未达成协议的，由房屋征收部门报请做出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定，按照征收补偿方案做出补偿决定。行政机关在对公有租房做出征收补偿时的自由裁量权为该类行政诉讼案件的调解提供了基础条件。

第二，公有住房承租人对征收补偿诉讼的诉求往往集中于征收的补偿、补偿方式、补偿金额等。在实践中，征收人、公有住房产权人、承租人三者的诉求各不相同：承租人与公有住房产权人之间有补偿金额分配之争，两者对补偿方式的选择也会存在不同；承租人、公有住房产权人和征收人之间又存在补偿金额协商不妥的矛盾。正是由于三方间法律关系相对复杂，单纯的诉讼方式难以同时满足三方的诉求，往往不能从根本上解决三方的矛盾。因此，在该类诉讼中引入调解制度，不仅有利于节约有限的司法资源，而且可以避免有案必上诉的现象。

第三，法院对原告与第三人直接的补偿问题进行协商可以从根本上解决问题，法官通过长期的审判实践，积累的调解经验非常丰富，同时拆迁人也愿意让法官调解成功，推动拆迁的进程，所以调解是必要的，也是可行的^[10]。相较于诉前的三方协议机制，征收补偿诉讼中的调节机制中有法官的参与，调解的成功率与合理性会有极大的提高，案中调解的可执行性也较案外调解高出许多。

5.3.3. 公有房屋征收补偿诉讼中对承租人的裁判保护

公有房屋征收补偿中，承租人一般处于相对弱势地位，而行政诉讼裁判是在行政诉讼中法院行使审判权平息纠纷、明定权责的行为，故该类案件的诉讼裁判应当在合法范围内对公房承租人进行合理适当的保护。

一般而言，由于案件之间存在个案差异，法院需要根据具体案情采取相应的裁判方式做出判决。本文此处仅针对公有住房征收补偿中可能存在的部分情况提出裁判建议。

根据《城市公有住房管理规定》公有住房的所有人需办理产权登记手续领取《房屋所有权证》或《房屋公有证》从而明确公有住房产权，但是实践中由于公有住房买卖的原因有少部分公有住房征收补偿案件中存在公有住房产权不明确的情况。这类公有住房产权不明确的案件在行政诉讼过程中，涉及房屋产权的民事诉讼部分通常十分复杂，短期内难以审结，若中止该行政诉讼等待民事诉讼结案，则可能会对房屋承租人的生产生活造成严重影响。因此，基于对承租人搬迁、临时安置补偿及因征收房屋造成的停产停业损失的补偿等补偿费用进行审理，如果符合法律规定，可以对承租人的该部分诉讼请求先行做出判决。等待相关的房屋产权争议的民事诉讼审结后，重新恢复对被征收房屋价值的补偿等问题的审理。这样分开进行裁判，一方面有利于公有住房承租人的权利保护，另一方面也有助于加快房屋征收工作的进度。

参考文献

- [1] 宋静静. 论公有住房承租权[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2013.
- [2] 天津市高级人民法院课题组. 关于公有住房使用权纠纷案件的调查与分析[J]. 人民司法, 2012(13): 57-63.

-
- [3] 程科. 论债权物权化的依据及限度[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2012.
- [4] 焦和平. 城市经营性租赁房屋征收中承租人的利益保护[J]. 江汉论坛, 2016(9): 123-129.
- [5] 王叶. 论房屋征收中承租人权利的保护[D]: [硕士学位论文]. 甘肃: 兰州大学, 2015.
- [6] 邹爱华. 土地征收中的被征收人权利保护研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011.
- [7] 胡成琛. 拆迁中承租人的利益保障问题研究[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2014.
- [8] 刘玮华. 城市房屋征收制度研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2012.
- [9] 蔡小雪, 郭修江. 房屋征收案件审理指引[M]. 北京: 人民法院出版社, 2002.
- [10] 马丽芬. 拆迁行政诉讼第三人制度研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2010.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org