

国有土地上房屋征收中承租人的权益保护

王安林

国浩律师(合肥)事务所

摘要: 国有土地上房屋征收的过程中,对承租人权益的保护问题复杂繁琐,受到征收补偿方式不合理和征收过程中信息不对称等因素的影响,产生了诸多法律纠纷和社会问题。还需本着具体问题具体分析的原则,采取多措并举的方式,强化对国有土地上房屋征收中承租人合法权益的保障。本文阐述了国有土地上房屋征收中承租人权益保护的问题及对策,希望对征收程序的合规性起到借鉴作用。

关键词: 国有土地; 房屋征收; 承租人; 权益保护

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2023.08.196

随着城市现代化建设的不断推进,房屋征收已成为政府实施城市规划、改善城市居民住房条件的一种手段。在房屋征收过程中,承租人作为房屋的实际使用者,应当享有相应的权益保护。但在实践中,承租人的权益保护问题尚未得到充分的重视,存在许多不合理的现象,值得深入研究。

一、国有土地上房屋征收中承租人权益保护的意义

1. 权益保障的必要性

在房屋征收过程中,承租人的权益保护至关重要。一方面,承租人是企业和个人在城市房屋租赁市场中的重要参与者,其权益的保护可以促进租赁市场的健康有序发展;另一方面,承租人也是房屋征收中的弱势群体,其权益的保护有利于维护社会的公平和稳定。房屋拆迁固然会涉及房屋所有人利益的补偿问题,但是房屋用途除了部分由所有人自用外,更多的是用于向第三人出租以及多层转租。因房屋被征收拆迁导致租赁合同履行终止,就不可避免地影响到承租人即房屋实际使用人的合法权益。我国现行对城镇房屋拆迁补偿的立法中,将承租人排除在拆迁当事人之外,房屋承租人的利益因拆迁受到损害时,缺乏补偿的直接法律依据,也难以获得有效的司法救济,直接加剧了房屋出租人与承租人之间的利益冲突,对城镇房屋征收拆迁工作顺利推进的影响较大,不利于社会稳定发展。因此,加强对承租人即拆迁房屋利益相关人的司法保护就显得尤为重要。可见,国有土地上房屋征收中承租人权益保护的意義在于维护承租人的合法权益,促进城镇房屋征收拆迁工作的顺利进行,维护社会稳定^[1]。

2. 权益保护的可行性

新《国有土地上房屋征收与补偿条例》文件实施后,如何保护承租人的权利,俨然成了一个热门话题。依征收补偿理论,国家给予征收补偿在于权利人的权利受到合法侵害,并未特指该权利仅为物权,债权受到侵

害的,也应有权获得补偿。因此,国家的征收行为合法侵害了承租人的租赁权,产生的装修、搬迁、营业等损失,国家理应给予一定的量化补偿。但新征收条例强调租赁权的债权属性,将租赁关系剥离出征收关系,规定征收人仅与房屋所有权人发生关系,承租人不再享有被征收人地位与签订补偿协议的资格,这给实践中承租人权益保护带来了一系列难题。为了解决上述困境,保障承租人在征收过程中的程序参与权,承租人权益受到侵害时的程序救济权,就显得尤为重要。应加强对征收程序的规范化管理,完善征收补偿政策,确保征收补偿的公正性和合理性。此外,可以通过制定相关法规或司法实践来明确承租人的权益和保护措施,以保障其合法权益不受侵害。可见,国有土地上房屋征收中承租人权益保护是可行的,但需要政府加强管理和监督,完善相关政策和法规,并保障承租人的程序参与权和救济权^[2]。

二、国有土地上房屋征收中承租人权益保护的问题

1. 征收补偿方式不合理

在房屋征收过程中,征收补偿方式往往采用货币补偿的方式,这种方式无法满足承租人的需求。由于房屋的价值往往高于货币补偿,所以承租人在获得补偿后,可能会失去房屋的使用权和收益权。也是承租人在征收中处于被忽视和边缘化的直接体现,其合法权益得不到保障。

2. 征收过程中信息不对称

政府在实施房屋征收程序时,往往会向承租人提供虚假信息,导致承租人无法了解自己的权益和补偿情况。此外,政府在征收过程中也可能对承租人进行歧视,不予公平对待。也有可能出现征收补偿方案不公平,承租人的补偿标准低于其他被征收人等情况^[3]。

3. 过程中租赁关系终止

政府在房屋征收过程中,由于要求承租人腾退房屋,导致租赁关系终止。承租人的租赁关系被强制终

止，导致其生活受到严重影响。租赁关系终止是指在租赁合同到期或者出现其他原因导致租赁合同无法履行的情况。对于承租人来说，租赁关系终止可能会带来以下影响：一是租金回收：如果租赁合同到期，政府可能会收回租金。二是物品处理：如果租赁合同提前终止，政府可能会要求承租人将物品及时处理。三是新租赁合同：如果租赁合同未到期，政府可能会要求承租人与出租人签订新的租赁合同。然而，在租赁关系中，承租人往往享有优先购买权，政府在征收过程中应当充分考虑承租人的权益。

三、国有土地上房屋征收中承租人权益加强保护的对策

1. 完善征收补偿方式

政府应当充分考虑承租人的需求，采取多种方式对承租人进行补偿，如提供房屋置换、房屋回购等。同时，政府应当加强对征收补偿过程的监管，确保征收补偿方式的公平合理^[4]。

房屋征收可能会导致承租人的租赁权益受到影响，甚至可能导致承租人失去租赁土地或房屋的能力。如果征收补偿方式不合理，承租人可能会受到不必要的损失和伤害，所以征收补偿方式需要完善。一是征收补偿应该充分考虑承租人的实际情况。如政府应该为承租人提供合适的替代租赁土地或房屋，为承租人提供合理的搬迁安置方案，确保承租人的住所得保障，使其得到合理的临时安置补偿和搬迁费用，以帮助其顺利过渡，确保其可以继续从事相关的经营活动。各地对于公房承租人的补偿权益均有规定，并对其补偿权益进行保护。如上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则规定，公有房屋承租人是指执行政府规定租金标准、与公有房屋产权人或者管理人建立租赁关系的个人和单位。这类人和被征收房屋的所有权人相同，在征收拆迁中享有依法获取补偿安置的权利。对于承租营业用房的承租人，其应当享受搬迁补偿和停产停业损失补偿。由于房屋征收导致生产经营活动不能继续而遭受营业利润流失、仪器设备损坏重置、人员安置等损失，并需要支付异地搬迁等费用，因此承租人要求该等补偿具有事实基础。市、县级人民政府在作出房屋征收决定时，应当严格按照法律规定给予被征收人合理的补偿，包括因征收房屋造成的搬迁与临时安置的补偿和停产停业损失的补偿。对于公房承租人和承租营业用房的承租人，也应依法享有相应的补偿权益。二是政府还应该提供相应的经济补贴或其他福利措施，以减轻承租人的负担。征收补偿应该根据承租人的实际损失来计算，而不是简单地按照房屋市值

或租金收益来计算，确保承租人得到公平的征收补偿。三是征收补偿方式也需要考虑到公平和公正的原则。政府应该严格按照法律法规进行操作，确保征收补偿的公正性和透明度。征收补偿应该公平合理，按照租赁协议约定的租金和期限等因素进行补偿，保障承租人的权益。四是政府还应该加强与承租人的沟通和协商，听取其意见和建议，尽可能地满足其合理需求。在征收前，政府应该与承租人协商征收补偿方案，确保的权益得到保障。征收部门必须充分听取承租人的意见需求，并给予合理的补偿和安置措施。在征收过程中，承租人的合法权益应该得到保护，包括不受强制拆迁、不被剥夺租赁权等。如果承租人的合法权益受到侵犯，承租人可以通过法律途径维护自己的权益。由此可见，国有土地上房屋征收中承租人权益保护及征收补偿方式的完善是非常重要的。政府应该充分考虑实际情况，确保征收补偿的公正性和透明度，并与承租人进行充分的沟通和协商，切实保障其权益。

2. 健全租赁信息对称性机制

政府应当建立租赁信息对称性机制，及时向承租人提供真实的征收信息和方案，保障承租人的知情权和决策权。同时，政府应当加强对征收过程中租赁关系的监管，防止政府对承租人进行歧视。制定公平合理的征收补偿方案，确保承租人的补偿标准与其他被征收人一致。加强征收过程中的信息公开和透明度，确保征收程序的合法性和公正性。

为了保障承租人的权益，需要建立租赁信息对称性机制，可以从以下几个方面进行：一是加强信息公开。征收必须遵循法律程序，必须有明确的法律依据和法定程序。政府应该加强对国有土地上房屋征收的信息公示，包括征收范围、征收标准、征收程序等。征收的方式与标准等必须公开透明，让承租人及其他利害关系人能够充分了解征收的情况和影响。同时，也要公开征收后的土地利用情况，让承租人了解征收的情况和可能的影响。二是建立租赁市场体系。政府应该鼓励和引导租赁市场的发展，完善租赁市场体系，提高租赁信息的透明度和对称性，让承租人有更多的选择和更好的保障。政府应该加强对租赁市场的信息公示，让承租人了解市场情况，避免盲目投资。政府应该加强对租赁市场的规范化建设，推动租赁市场的标准化、规范化发展，提高市场的竞争力和稳定性。同时，加强对租赁市场的宣传和推广，增加承租人的市场认知和信任度。三是加强监管和执法。政府应该加强对征收和租赁市场的监管，完善相关法律法规，明确承租人的权利和义务，并对违法

行为进行打击和处罚，保障承租人的合法权益。在实际操作中，各级政府和征收部门应该严格遵守这些规定，加强对征收过程的监督和管理，防止信息不对称和非法的征收以及不正当竞争等行为的发生，切实保护承租人的合法权益。政府应该想方设法的加强监管和引导，推动租赁市场的健康发展，为承租人提供更好的租赁环境和服务。四是提供社会保障。对于因征收而失去住所的承租人，政府应该提供相应的社会保障，如临时安置、住房补贴等，确保他们的基本生活需求。政府应该加强对承租人的权益保护，制定相关政策措施，鼓励承租人续租或搬迁。同时，加强对租赁企业的监管，防止其滥用市场地位损害承租人的利益。五是完善租赁信息库，记录所有的租赁人及其租赁情况。在房屋征收过程中，租赁信息库应该被广泛，以便租赁人了解自己的租赁权益。同时，房屋征收部门也应该向租赁人提供相关的征收文件和政策解释，以便租赁人了解征收的具体情况。房屋征收部门建立相应的投诉和举报渠道，让承租人能够及时反映自己的权益受到侵害的情况。房屋征收部门应该与租赁人进行沟通，了解租赁情况，核实租赁权益。在沟通过程中，房屋征收部门应该提供详细的征收方案和补偿标准，让租赁人了解征收的具体情况，并解答租赁人的疑问。同时，房屋征收部门也应该对违反法律法规的行为进行及时处理。由此可见，建立租赁信息对称性机制是保障承租人权益的重要措施之一。政府应该加强对租赁市场的监管和管理，提高租赁信息的透明度和对称性。

3. 保障承租人的优先购买权

政府在过程中应当充分保障承租人的优先购买权。对于承租人要求购买房屋的，政府应当给予优先购买权。在征收过程中，应该充分考虑承租人的实际情况和生活需要，尽可能减少对其生活的负面影响。加强法律法规的宣传和执行力度，确保承租人的合法权益得到保障。对于租赁关系终止给承租人带来的租金回收，承租人应该按照租赁协议约定及时缴纳租金；带来的物品处理影响，承租人应该按照租赁协议约定及时处理物品；带来的新租赁合同影响，承租人应该与出租人协商新的租赁协议。

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第2条规定，征收国有土地上单位、个人的房屋时，应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿。但该条例并未明确对承租人的补偿问题作出规定。在实际操作中，可以将承租人分为公房承租人和私房承租人。对于公房承租人，其补偿问题一般由各地政府根据实际情况制定相关政策；

而对于私房承租人，则可以在租赁合同中进行约定，并依据相关法律规定来解决。承租人可以通过法律途径维护自己的合法权益，如通过诉讼等方式来争取自己的权益。承租人在房屋征收中，可以获得临时安置补偿、搬迁补偿等的费用，承租可以与出租人协商处理补偿问题，协商一致可以签订协议书，协商不成的，可以提起诉讼解决。在保障承租人的优先购买权方面，可以根据《合同法》等相关法律规定来进行处理。可以在租赁合同中约定承租人在征收时享有优先购买权，或者通过协商等方式达成相关协议。为了保障承租人的合法权益，建议承租人在租赁合同中明确约定征收情况下的补偿事宜，并在征收前及时咨询律师或相关部门，了解自己的权利和义务。此外，根据相关法律规定，承租人享有优先购买权，但需要满足一定的条件。承租人要满足“同等条件”，即与其他购买人在买卖条件上等同，包括价格、付款期限和交易方式等。如果承租人仅对部分租赁物主张优先购买权，可能会影响出租人利益最大化的实现，因此若行使优先购买权则需对整个资产包中的房屋行使。如果出租人打包整体出售包括租赁房屋在内的若干套房产，则购买条件应指与受让方受让若干套房产相同的价格、付款期限和交易方式等。由此可见，在国有土地上房屋征收中，保障承租人的权益和优先购买权是非常重要的。需要注意“同等条件”的要求，可以通过相关政策和法律规定来处理相关问题，也需要在租赁合同中的约定和协商等方面加以考虑。

总结

在国有土地上房屋征收的过程中，承租人作为房屋的实际使用者，应当享有相应的权益保护。实际上承租人的权益保护问题尚未得到充分的重视，存在许多不合理的现象。可以采取完善征收补偿方式、建立租赁信息对称性机制和保障承租人的优先购买权等对策，以保障承租人的权益。

参考文献

- [1] 席飞. 经营性房屋承租人征收利益补偿研究——以《民法典》“不当得利”请求权的进路为视角[J]. 判解研究, 2021(4): 113-128.
- [2] 张刚刚. 论国有土地上房屋征收承租人的法律地位和维权路径[J]. 品牌研究, 2021(19): 276-279.
- [3] 达娜·阿迪里别克. 长租公寓视阈下承租人权益保护问题[J]. 法制博览, 2021(4): 151-152.
- [4] 陈赛芬. 土地房屋征收工作困难的若干思考[J]. 现代商贸工业, 2021, 42(27): 123-124.