

朱炳生与西安市碑林区人民政府房屋拆迁行政征收纠纷上诉案

案由： [行政](#) > [行政主体](#) > [房屋拆迁管理（拆迁）](#)

[行政](#) > [行政行为](#) > [行政征收](#)

案 号：(2021)陕行终 593 号

审理法官： [刘雁](#) [马小莉](#) [徐炯](#)

文书类型： [判决书](#)

公开类型： 文书公开

审理法院： [陕西省高级人民法院](#)

审结日期：2021.12.31

案件类型： [行政二审](#)

审理程序： [二审](#)

代理律师/律所： [袁有文](#), [陕西博硕律师事务所](#);

案例发文： [最高人民法院发布第五届“百篇优秀裁判文书”和“百场优秀庭审”](#)

发布日期：2023.03.30

权责关键词： [行政复议](#) [行政征收](#) [合法](#) [违法](#) [管辖](#) [证明](#) [行政复议](#) [维持原判](#) [改判](#) [发回重审](#)
[听证](#)

/

朱炳生与西安市碑林区人民政府房屋拆迁行政征收纠纷上诉案

陕西省高级人民法院

行政判决书

(2021)陕行终 593 号

上诉人(原审被告): 西安市碑林区人民政府。住所地: 陕西省西安市碑林区南院门 27 号。

法定代表人暨出庭负责人: 马翔, 该区人民政府区长。

委托诉讼代理人: 张庆, 该区人民政府工作人员。

委托诉讼代理人: 袁有文, 陕西博硕律师事务所律师。

被上诉人(原审原告): 朱炳生。

委托诉讼代理人: 朱俊丽。

上诉人西安市碑林区人民政府(以下简称碑林区政府)因被上诉人朱炳生诉其行政征收一案, 不服西安铁路运输中级法院(2021)陕 71 行初 382 号行政判决, 向本院提起上诉。本院受理后, 依法组成合议庭公开开庭进行了审理。上诉人碑林区政府的法定代表人暨出庭负责人马翔以及委托诉讼代理人张庆、袁有文, 被上诉人朱炳生的委托诉讼代理人朱俊丽到庭参加了诉讼。本案现已审理终结。

原审法院认定的事实: 2017 年 4 月 14 日, 西安曲江新区管理委员会(以下简称曲江管委会)作出《关于三学街周边棚户区改造项目可行性研究报告(代项目建议书)的批复》(西曲江发〔2017〕116 号), 同意由西安城墙文化投资发展有限公司(以下简称城墙文化公司)建设三学街周边棚户区改造项目; 该项目南邻护城河, 北至东木头市及东厅门, 西邻南大街, 东至开通巷, 占地面积约 305.61 亩; 涉及拆迁面积约 37.5 万平方米, 涉及居民 2969 户, 人口 8375 人, 共需安置套数 5556 户; 计划总投资约 47.3 亿元, 其中建设单位自筹 6.8 亿元, 剩余 40.5 亿元拟申请国家开发银行棚户区改造专项贷款。2018 年 6 月 25 日, 西安市棚户区改造办公室作出《关于同意将三学街周边项目列入棚户区改造计划的批复》(市城改发〔2018〕110 号), 原则同意将三学街周边项目列入棚户区改造计划; 三学街周边

位于西安市明城墙南段内侧，东起开通巷、西至南大街、南起顺城巷南段、北至东木头市，总占地约 540 亩，涉及居民 3300 户，需征收各类房屋总建筑面积约 39 万平方米；涉案项目实施主体为西安城墙管理委员会，投资主体为城墙文化公司。2017 年 10 月 31 日，陕西省住房和城乡建设厅、陕西省财政厅作出《关于下达 2018 年城市棚户区改造(第一批)项目计划的通知》(陕建发〔2017〕416 号)，将碑林区三学街周边棚户区改造项目纳入 2018 年城市棚户区改造(第一批)项目计划。2020 年 8 月 17 日，陕西省住房和城乡建设厅、陕西省财政厅作出《关于调整西安灞河新区三殿村棚户区改造等省级改造计划的批复》(陕建发〔2020〕1110 号)，将涉案项目纳入城市棚户区改造项目计划。

《西安市碑林区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第三章第三部分确定全力推动书院门——三学街历史文化街区有机更新。2016 年 2 月 4 日，经西安市第十五届人民代表大会第六次会议通过的《西安市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第二篇第七章“加快发展文化旅游特色产业”专栏 9“文化产业重大工程”文化街区建设部分，列明重点建设三学街历史文化街区。2020 年 6 月 12 日，曲江管委会经济发展局向城墙文化公司作出《关于三学街周边棚户区改造项目符合国民经济和社会发展规划的说明》，载明：经审核，三学街周边棚户区改造项目符合曲江新区及西安市国民经济和社会发展规划。《西安市碑林区 2019 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2020 年国民经济和社会发展规划(草案)的工作报告》关于碑林区 2020 年度重点工作第四部分提出，加快推进片区改造，……协调推动碑林历史文化街区项目二、三期规划方案编制，开展调研摸底、成本估算等前期工作，适时启动房屋征收。2020 年 5 月 17 日，《西安市 2019 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2020 年国民经济和社会发展规划草案的报告》中载明：全面启动碑林历史文化街区等重点项目，建设文化旅游新地

标。2020年5月18日,《[西安市人民政府关于印发李明远市长在市十六届人大五次会议上所作<政府工作报告>的通知](#)》(市政发〔2020〕8号)中载明:切实加强文化建设,叫响做实“千年古都·常来长安”文旅品牌。加大文物保护力度。……突出抓好小雁塔世界遗产环境提升,启动实施顺城巷、三学街历史文化街区、易俗文化旅游片区改造。2020年6月12日,曲江管委会经济发展局向城墙文化公司作出《关于三学街周边棚户区改造项目已纳入国民经济和社会发展年度计划的说明》,载明:经审核,依据2020年5月18日西安市政府印发的《政府工作报告》(市政发〔2020〕8号),三学街历史文化片区(三学街周边棚户区改造)项目已纳入曲江新区及西安市2020年度国民经济和社会发展年度计划。

2020年7月15日,西安市自然资源和规划局碑林分局向城墙文化公司作出《关于三学街周边棚户区改造项目用地及规划意见的函》,载明:经审核,根据《西安市城市总体规划(2008-2020)》(2017修订)、《西安市主城区土地利用总体规划(2006-2020)》,该范围土地为国有建设用地,符合土地利用总体规划,符合相关用地政策,该项目符合城乡规划和专项规划。待《西安历史文化名城保护规划》《三学街历史文化街区保护规划》《三学街周边棚户区改造项目控制性详细规划》批复后,具体规划指标以最终审批为准。

2020年6月18日,西安市碑林区住房和城乡建设局(以下简称碑林区住建局)发出《三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案(讨论稿)论证会议邀请函》。次日,召开该论证会议,市城中村(棚户区)改造事务中心、市征收办、区委政法委等单位以及社区代表、被征收人代表参加会议。2020年6月22日,碑林区住建局向各位房屋被征收人(公有房屋承租人)发布《关于三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案征求意见的通知》,并在征收范围内张贴。2020年7月24日,碑林区住建局作出《关于对<三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案

征求意见和修改情况的说明》，并在征收范围内张贴。

2020年7月28日，碑林区住建局组织召开评审会议，对陕西尚华工程管理咨询有限公司编制的《三学街周边棚户区改造项目社会稳定风险评估报告》进行评审，参会单位有市房屋征收管理办公室、市城中村(棚户区)改造事务中心、区政府办公室、城墙文化公司、社区代表、专家学者、被征收人代表等。评审意见为：评估报告信息准确，内容充实可靠，经讨论认为涉案项目为低风险项目，同意通过评审，并提出了4条补充完善建议，参会人/专家(签名)处有王洪、雷晓康等5人签名。2020年7月29日，碑林区特色街区和总部楼宇经济发展服务中心填写《西安市社会稳定风险评估备案报告表》，对涉案项目社会稳定风险评估情况进行了备案。

2020年5月20日，碑林区住建局作出《房屋征收调查登记通知》(区房征登字〔2020〕001号)。2020年6月19日，碑林区住建局将初步调查结果进行了公示，公示时间为2020年6月19日至6月23日。2020年6月15日，碑林区住建局作出《关于暂停办理三学街周边棚户区改造项目征收范围内房屋新建、扩建、改建和改变房屋用途等手续的通知》(碑建字〔2020〕90号)。2020年7月30日，碑林区政府召开第18届第102次常务会议，审议并原则通过了碑林区住建局《关于对三学街周边棚户区改造项目作出房屋征收决定的请示》。

西安市棚户区(城中村)改造办公室、西安城投投资发展有限公司、曲江管委会、西安曲江城市建设发展有限公司签订《西安市2017年棚户区改造一期项目融资合作协议》，西安市财政局、国家开发银行陕西省分行系见证方，协议约定三学街周边棚户区改造项目的中长期贷款金额为405000万元，项目资本金为101340万元。2020年4月16日，曲江管委会、碑林区政府、城墙文化公司、三学街周边棚户区改造项目指挥部签订《三学街周边棚户区改造项目房屋征收协议书》，暂

定征收成本为 552284 万元。2020 年 3 月 25 日、8 月 3 日,城墙文化公司向西安市碑林区区级机关会计核算中心分次转账 5000 万元、4000 万元、5000 万元、1000 万元,作为碑林历史文化街区征收补偿款。2020 年 6 月 12 日,城墙文化公司向三学街周边棚户区改造项目指挥部作出《关于三学街周边棚户区改造项目(二三期)有关问题的复函》,载明:该公司已取得国开行 40.5 亿元资金授信,其中 29.5 亿元已签订用款协议。

2020 年 7 月 23 日,西安市住房和城乡建设局向碑林区政府作出《关于三学街周边棚户区改造项目房屋征收决定备案意见的函》,同意该项目房屋征收决定备案。2020 年 8 月 13 日,碑林区政府作出《关于对三学街周边棚户区改造项目涉及的国有土地上房屋予以征收的决定》(碑房征决字〔2020〕1 号,以下简称被诉征收决定),决定对三学街周边棚户区改造项目涉及的国有土地上房屋予以征收。征收项目为三学街周边棚户区改造项目;征收范围:东起开通巷,西至南大街,南起顺城南巷,北至东木头市及东厅门(具体以房屋征收范围图及测量成果表为准);征收主体:碑林区政府;征收部门:碑林区住建局;征收实施单位:西安市碑林区柏树林街道办事处、西安市碑林区南院门街道办事处。同日,碑林区政府发布《通告》(碑房征告字〔2020〕1 号),对被诉征收决定有关事项予以公布,规定签约期限为自征收决定通告之日起 3 个月,后附三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案。该通告同时载明被征收人、公有房屋承租人应当在补偿协议约定或补偿决定确定的期限内完成搬迁,如对房屋征收决定不服,可在本决定公布之日起 60 日内依法申请行政复议,或者在 6 个月内提起行政诉讼。2020 年 8 月 18 日碑林区政府将被诉征收决定和《通告》刊登于西安日报,并在征收范围内予以张贴。朱炳生持有西安市房产管理局颁发的房屋所有权证,该房屋坐落于开通巷 85 号,建筑面积 41.41 m²。该房屋位于被诉征收决定确定的征收范围之内。涉

案房屋未被拆除。朱炳生不服被诉征收决定，提起本案诉讼，请求：撤销碑林区政府作出的被诉征收决定。

另查明，涉案项目安置用地拟选址于西安国际港务区，用地面积约 200 亩。2020 年 6 月 11 日，西安市自然资源和规划局国际港务区分局作出《关于碑林历史文化街区安置用地有关情况的报告》，载明上述安置用地的土地报批已通过省自然资源厅审核报省政府审批中。

再查明，碑林区政府于 2019 年 8 月 14 日发布《关于对西安碑林博物馆改扩建工程项目涉及的国有土地上房屋予以征收的决定》（碑房征决字〔2019〕4 号，以下简称 4 号征收决定），决定对西安碑林博物馆改扩建项目涉及的国有土地上房屋予以征收。征收项目为西安碑林博物馆改扩建工程项目；征收范围为：北至木头市、南至三学街（顺城巷）、东至柏树林、西至安居巷。具体范围以实测成果表为准。黄建兴等人不服该征收决定，提起行政诉讼，西安铁路运输中级法院审理后判决驳回黄建兴等人的诉讼请求，陕西省高级人民法院二审予以维持。

原审法院认为，本案的争议焦点是被诉征收决定是否合法。

一、关于碑林区政府是否具有法定职权的问题。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《征补条例》）第四条第一款规定：“市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。”第八条规定：“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：……”本案中，被征收房屋系国有土地上房屋，碑林区政府具有作出被诉征收决定的法定职权。

二、关于征收范围的问题

被诉征收决定确定的征收范围为东起开通巷，西至南大街，南起顺城南巷，

北至东木头市及东厅门。碑林区政府发布的 4 号征收决定确定的征收范围为北至木头市、南至三学街(顺城巷)、东至柏树林、西至安居巷。由于柏树林、安居巷位于开通巷与南大街之间，故被诉征收决定确定的征收范围包含 4 号征收决定确定的征收范围，意味着柏树林至安居巷部分地块存在前后被征收两次的情形，属于部分重复征收。

三、关于是否符合征收目的的问题

根据《征补条例》第八条的规定，征收房屋必须是为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，并明确规定了六种征收情形。本案中，碑林区政府根据陕西省住房和城乡建设厅、陕西省财政厅于 2017 年 10 月 31 日作出的《关于下达 2018 年城市棚户区改造(第一批)项目计划的通知》(陕建发〔2017〕416 号)以及西安市棚户区改造办公室于 2018 年 6 月 25 日作出的《关于同意将三学街周边项目列入棚户区改造计划的批复》(市城改发〔2018〕110 号)，认为涉案项目系棚户区改造项目，符合《征补条例》第八条规定的第四种征收情形，即“由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要”，但是碑林区政府并未提交征收范围内房屋安全性检测鉴定意见等相关证据，不能证明涉案项目符合城市棚户区标准，且安置方式为异地安置，与保障性安居工程无关。再者，陕西省人民政府于 2020 年 4 月 17 日发布《关于公布第二批历史文化街区名单的通知》(陕政函〔2020〕52 号)，将西安三学街历史文化街区纳入第二批省级历史文化街区名单，要求所在地政府正确处理好建设与保护文化遗产的关系，依法做好历史文化街区保护规划编制实施等工作。根据 2020 年 12 月 25 日西安市自然资源和规划局发布的《三学街历史文化街区保护规划(2020-2035)》批前公示可知，三学街历史文化街区的核心保护范围为东至开通巷以东陕西省黄金家属院界墙，西至南大街，南至西安城墙，北至东木头市、东厅门，面积约 33.8 公顷。其中建筑

规划措施图对保护建筑、修缮建筑、保留建筑，以及需要改善更新建筑、整治改造建筑、拆除建筑进行了详细的划分。结合本案，被诉征收决定确定的征收范围与三学街历史文化街区的核心保护范围基本一致，存在旧城保护与改善人居环境交织的情况。碑林区政府虽然当庭陈述其有留改拆方案，朱炳生的房屋不属于不可移动文物，不符合传统风貌，不属于保留的范围，但其并未向法院提供征收范围内房屋已作出保留、改造或拆除区分处理的相关证据，而作出被诉征收决定，不利于历史文化街区的保护。

四、关于征收是否符合“四规划一计划”的要求

《征补条例》[第九条第一款](#)中规定：“依照[本条例](#)[第八条](#)规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。”本案中，碑林区政府提供的《西安市碑林区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《西安市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》均列明重点建设三学街历史文化街区；《西安市碑林区2019年国民经济和社会发展计划执行情况与2020年国民经济和社会发展计划(草案)的工作报告》《西安市2019年国民经济和社会发展计划执行情况与2020年国民经济和社会发展计划草案的报告》中则表述为碑林历史文化街区。上述证据可以证明国民经济和社会发展规划以及市、县级国民经济和社会发展年度计划中均涉及三学街历史文化街区，因涉案项目征收范围与三学街历史文化街区保护范围基本一致，涉案项目即使命名为棚户区改造，亦应符合历史文化街区的保护规划。根据西安市自然资源和规划局碑林分局于2020年7月15日作出的《关于三学街周边棚户区改造项目用地及规划意见的函》可知，被诉征收决定作出时《西安历史文化名城保护规划》《三学街历史文化街区保护规划》《三学街周边棚户区改造项目控

制性详细规划》尚未批复，故碑林区政府提供的证据不能证明被诉征收决定符合城乡规划和专项规划。

五、关于征收程序是否合法的问题

(一)制定征收补偿方案是否符合法律规定。根据《征补条例》第十条、第十一条规定，房屋征收部门拟定征收补偿方案，应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见，征求意见期限不得少于30日。征求意见后，还应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。根据本案查明的事实，碑林区住建局组织有关部门对征收补偿方案进行论证，并将征收补偿方案予以公布并征求公众意见，公布征求意见情况和修改情况，因此，制定征收补偿方案的程序符合《征补条例》第十条、第十一条之规定。从征收补偿方案的内容来看，碑林区政府将住宅房屋及营业用房产权调换确定为异地房源安置，地点位于西安国际港务区，但根据碑林区政府提供的证据，该安置用地尚未获得陕西省人民政府审批，虽然庭后碑林区政府提交了西安市自然资源和规划局于2021年1月12日发布的《关于西安国际港务区秦汉大道以北、杏渭路以西155.826亩储备用地规划条件的公示》，但仍不能证明被征收人足以得到及时安置补偿。

(二)是否进行风险评估的问题。《征补条例》第十二条中规定：“市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行社会稳定风险评估。”本案中，碑林区政府已经按照该条规定进行了社会稳定风险评估并进行了备案。但存在以下问题：1、涉案项目涉及利益相关者共3176户，其中私户985户，公有房屋承租人2191户。对于公户的调研采取公对公意见征求形式进行，未调查公有房屋承租人，故评估报告得出公户产权单位均同意征迁的结论不能反映公有房屋承租人的真实意愿。2、评估报告所附私户走访明细表，其中标明改造意愿为愿意的若干被征收人后来又申请行政复议，提起行政诉讼，故由此统计出的同意率并

不准确。3、根据该评估报告确定的风险评估程序，评审意见须由各评审专家及与会人员签字确认，但碑林区政府提交的评审意见只有王洪、雷晓康等 5 人签名，不仅该 5 人身份不明，而且签名人数亦不满足要求。结合(2021)陕 71 行初 172 号案件原告提交的调查问卷，数百人申请行政复议以及至今只有 16%-19%的正式签约率等情形看，涉案项目的征收意愿同意率并不高，存在较大社会稳定风险。

(三)是否经政府常务会议讨论决定的问题。《征补条例》第十二条中规定：

“房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。”碑林区政府于 2020 年 7 月 30 日召开第 18 届第 102 次常务会议，审议并原则通过了碑林区住建局《关于对三学街周边棚户区改造项目作出房屋征收决定的请示》。因此，被诉征收决定作出前已经政府常务会议讨论决定。

(四)补偿费用是否足额到位的问题。《征补条例》第十二条中规定：“作出房屋征收决定前，征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。”该规定的目的是保障被征收人能够切实得到补偿安置。本案中，根据曲江管委会、碑林区政府、城墙文化公司、三学街周边棚户区改造项目指挥部签订的《三学街周边棚户区改造项目房屋征收协议书》，暂定征收成本为 552284 万元，但城墙文化公司只取得国家开发银行陕西省分行 40.5 亿元中长期贷款资金授信，该公司向西安市碑林区区级机关会计核算中心累计转账 1.5 亿元，资金存在巨大缺口，不能保障被征收人的补偿安置利益能够得到实现。

(五)房屋征收决定是否依法公告。《征补条例》第十三条第一款规定：

“市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。”本案中，2020 年 8 月 13 日，碑林区政府作出被诉征收决定，并于同日发布《通告》，后附《三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案》。碑林区政府将被诉征收决定和《通告》刊登于 2020 年 8

月 18 日西安日报，并在征收范围内予以张贴。据此，碑林区政府作出被诉征收决定依法进行了公告，符合法律规定。

(六)房屋征收决定是否依法备案。《[西安市国有土地上房屋征收与补偿办法](#)》[第八条](#)第二款规定：“房屋征收决定作出前，区人民政府、开发区管委会应当向市征收主管部门备案，具体工作由市房屋征收管理办公室负责。”本案中，2020 年 7 月 23 日，西安市住房和城乡建设局向碑林区政府作出《关于三学街周边棚户区改造项目房屋征收决定备案意见的函》，同意该项目房屋征收决定备案。故被诉征收决定已经西安市住房和城乡建设局同意备案，符合上述规定。

(七)是否进行房屋调查登记。《[征补条例](#)》[第十五条](#)规定：“房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。”本案中，2020 年 5 月 20 日，碑林区住建局作出《房屋征收调查登记通知》（区房征登字〔2020〕001 号）。2020 年 6 月 19 日，碑林区住建局将初步调查结果进行了公示，公示时间为 2020 年 6 月 19 日至 6 月 23 日，符合上述规定。

综上所述，被诉征收决定名为保障性安居工程建设，实为历史文化街区改造，但该项目不符合城乡规划和专项规划，征收补偿费用没有专户存储足额到位，涉案项目中被征收人同意率不高，存在较大社会稳定风险，且征收范围存在部分重复征收的情形，故碑林区政府作出被诉征收决定的主要证据不符合《[征补条例](#)》《[西安市国有土地上房屋征收与补偿办法](#)》的规定，依法应予撤销。结合本案实际情况，鉴于征收补偿协议正式签约率只有 16%-19%，资金缺口大，安置房屋尚未开始建设，被征收人征收意愿同意率并不高，导致涉案征收项目进展缓慢，碑林区政府在被诉征收决定被撤销后应就上述问题认真负责提出针对性的解决方案，依法开展三学街历史文化街区改造工作。综上，依据《[中华人民共和国](#)

《行政诉讼法》第七十条第一项之规定，判决：撤销碑林区政府于 2020 年 8 月 13 日作出的被诉征收决定。案件受理费 50 元，由碑林区政府负担。

上诉人碑林区政府上诉称：（一）涉案项目征收目的合法。1. 涉案项目内的房屋属于棚户区标准。房屋建筑密度大、结构简陋、年久失修，安全隐患大，配套设施不完善，碑林区政府本次征收的目的系为改善棚户区群众的居住环境、完善城市整体功能，符合《征补条例》第八条规定。2. 异地安置符合棚户区改造安置方式。因涉案项目处于历史文化街区范围内，不允许新建、扩建，征收范围周边也是已建成区，故涉案项目只能采取货币补偿及异地安置，且安置方式不能作为判断征收决定合法的要件。故原审法院认为异地安置与保障性安居工程无关没有法律依据。（二）涉案项目并未违背禁止性规定。碑林（三学街）历史文化街区综合改造中包含三个项目，分别为西安碑林博物馆改扩建工程项目、三学街周边棚户区改造项目、碑林历史文化片区项目。三个项目分别立项、分步实施改造。《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发 2013（25）号）第二条第一款规定：“禁止将因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目纳入城市棚户区改造范围。”该条并未禁止历史文化街区中存在棚户区改造项目，故涉案项目并未违反上述禁止性规定。（三）涉案项目征收范围明确，并非重复征收。被诉征收决定与碑林区政府之前发布的 4 号征收决定的征收范围相互独立，不存在重叠、交叉的情形，不属于重复征收。（四）涉案项目符合城乡规划和专项规划。首先，被诉征收决定作出时符合《西安市城市总体规划（2008-2020）》，即符合城乡规划。其次，2021 年 8 月 6 日，西安市自然资源和规划局发布《三学街历史文化街区保护规划（2020-2035）》，同年 8 月 30 日，西安市自然资源和规划局作出《三学街历史文化街区控制性详细规划》批前公示（公示期限 30 天），现公示期已满。上述专项规划文件因审批程序原因发布时间较晚，目前均已发布，

故符合《征补条例》第九条规定。(五)涉案项目的安置房用地已落实。2021年10月15日,已竞买获得两块涉案项目安置房建设用地。(六)涉案项目征收补偿费用充足。截止2021年8月,涉案项目的征收资金到账17.2亿元,已支出征收补偿费、过渡费、保障费、办公费3.05亿元,安置土地出让金10亿余元。涉案项目属于棚户区改造项目,城墙文化公司已获得国家开发银行陕西省分行40.5亿元中长期资金授信,根据相关规定,上述资金依用款进度,在审批后进行资金划转,并非一次性划转至专用账户。故涉案项目资金符合《征补条例》第十二条第二款规定。(七)被诉征收决定不应被撤销。涉案项目包括公户1685户、单位产323户、私户907户,私户占比31.11%。截止2021年10月14日,涉案项目的被征收总户数中,房屋评估2354户,评估率80.75%;交房1776户,交房率60.93%;草签协议1327户,草签率45.52%;正式签约1052户,签约率36.09%。上述事实反映本次征收符合大多数人的意愿。综上,请求:撤销原审判决,发回重审或依法改判。

被上诉人朱炳生辩称:(一)涉案项目征收目的不合法。1.涉案项目系曲江管委会、城墙文化公司等利益集团进行商业开发的活动,并非出于公共利益的需要,征收目的不合法。2.安置方式为异地安置,与保障性安居工程无关。(二)被诉征收决定明显违法。1.涉案项目所在区域属于碑林区政府管辖,应由碑林区政府立项、投资、开发。但涉案项目由曲江管委会立项,程序明显不合法。2.碑林区政府在历史文化街区开展棚户区改造项目,违反《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》(国发2013〔25〕号)中“禁止将因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目纳入城市棚户区改造范围。”的禁止性规定。(三)涉案项目不符合城乡规划、专项规划。1.三学街区域分公房和私房,部分公房确实存在居住条件落后问题,但涉案房屋不存在年久失修、基础设施较差

等问题。故对被征收人的房屋应当加以区分，对部分公房可进行征收，对被上诉人的房屋进行修缮即可，并非必须进行征收。2. 根据西安市自然资源和规划局发布的《三学街历史文化街区保护规划(2020-2035)》，三学街区域综合改造包括留改拆等多种方式，且不得违反居民意愿搬迁原则，不得改变原住民的人口和房屋状况。目前三学街周边已基本满足三学街原住民、房屋、人口的相应要求。现被诉征收决定已经被撤销，在部分被征收人签订安置补偿协议情况下，被诉征收决定不应当继续实施。(四)被诉征收决定程序违法。涉案项目未经大多数居民同意，虚构民意，被征收人同意率较低，存在较大社会稳定风险。(五)涉案项目的征收补偿资金不符合规定。涉案项目征收安置费为 55 亿元，但被诉征收决定作出前，征收补偿费用没有足额到位。(六)碑林区政府在原审判决撤销被诉征收决定后，仍继续实施征收行为，显属违法。请求：驳回上诉，维持原判。

本院经审理查明：2006 年 2 月 14 日，西安市发展和改革委员会(以下简称西安市发改委)《关于委托

“四区一基地”管委会在管区范围内行使项目审批核准和备案职权的通知》(市发改投发〔2006〕59 号，以下简称《59 号通知》)中载明：“一、项目审批：各管委会自行投资的项目，由各管委会自行审批。…”

2020 年 11 月，陕西省人民政府作出《关于西安历史文化名城保护规划(2020-2035 年)的批复》。2021 年 2 月，西安市人民政府公布《西安历史文化名城保护规划(2020-2035 年)》。2021 年 3 月，西安市自然资源和规划局发布《西安历史文化名城保护规划(2020-2035 年)》批后公告。

2020 年 4 月，陕西省人民政府作出《关于公布第二批历史文化街区名单的通知》(陕政函〔2020〕52 号)，西安三学街历史文化街区在公布的第二批省级历史文化街区名单内。2021 年 7 月 21 日，西安市人民政府作出《关于三学街历史文化

街区保护规划(2020-2035年)的批复》(市政函〔2021〕40号)。2021年8月6日,西安市自然资源和规划局在西安市人民政府批复,并履行完成省级部门备案程序后,予以批后公布。2021年8月30日,西安市自然资源和规划局作出《三学街历史文化街区控制性详细规划》批前公示(公示期限30天)。

另查明,截止2021年10月14日,涉案项目被征收总户数中,正式签约1052户,签约率36.09%。

以上事实,有《59号通知》、《西安历史文化名城保护规划(2020-2035年)》、陕西省人民政府作出的陕政函(2020)52号通知、西安市人民政府作出的市政函(2021)40号批复、《三学街历史文化街区保护规划(2020-2035年)》、庭审笔录等在卷佐证。

原审查明的其余事实属实,本院予以确认。

本院认为,本案的争议焦点为:碑林区政府作出的涉案被诉征收决定是否合法。

(一)关于碑林区政府的职权依据问题。《征补条例》第四条第一款规定:

“市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。”《西安市国有土地上房屋征收与补偿办法》第三条第二款规定:“新城区、碑林区、莲湖区、雁塔区、未央区、灞桥区人民政府负责本行政区域内国有土地上房屋征收与补偿工作。区人民政府确定的房屋征收部门,具体组织实施本辖区内的房屋征收与补偿工作。”据此,碑林区政府具有在本行政区域内组织实施国有土地上房屋征收和补偿工作的职责。本案中,涉案项目位于碑林区政府管辖区域范围内的国有土地上,故碑林区政府有权针对涉案项目作出房屋征收决定。

(二)关于涉案项目征收目的是否合法、是否违背禁止性规定的问题。《征补条例》第八条规定:“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益

的需要，有下列情形之一的，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：…(三)由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；(四)由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；(五)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；…” 本案中，被上诉人认为涉案项目属于商业开发且违背了国务院禁止在历史文化街区进行棚户区改造的观点。本院认为，首先，涉案项目是经有权机关按照棚户区改造项目审批立项的。根据查明的事实，2006年2月，西安市发改委作出《59号通知》，对各管委会自行投资的项目，由各管委会自行审批。2017年4月14日，曲江管委会作出《关于三学街周边棚户区改造项目可行性研究报告(代项目建议书)的批复》(西曲江发〔2017〕116号)，同意由城墙文化公司建设三学街周边棚户区改造项目。2018年6月，西安市棚户区改造办公室作出《关于同意将三学街周边项目列入棚户区改造计划的批复》(市城改发〔2018〕110号)，原则同意将三学街周边项目列入棚户区改造计划。2020年8月17日，陕西省住房和城乡建设厅、陕西省财政厅作出《关于调整西安灞河新区三殿村棚户区改造等省级改造计划的批复》(陕建发〔2020〕1110号)，将三学街周边棚户区改造项目列入城市棚户区改造项目计划表。故涉案项目已经有权行政机关立项、审批为棚户区改造项目。其次，《[国务院关于加快棚户区改造工作的意见](#)》(国发〔2013〕25号)第二条第(一)项规定：“…禁止将因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目纳入城市棚户区改造范围。…” 针对上述规定，应该从征收目的上来理解判断，看被征收房屋是否符合棚户区标准且征收目的是否为了改善群众居住环境。本案中，被诉征收决定是整个三学街历史文化街区改造范围内的一个独立项目，涉及的是该区域内符合棚改标准的房屋。三学街历史文化街区内的文保单

位，如西安碑林博物馆，有专门独立的西安碑林博物馆改扩建项目；其他文保单位如卧龙寺、关中书院等，均未纳入被诉征收决定范围内。被诉征收决定中涉及的征收房屋只是经有权行政机关立项审批为棚户区改造项目的房屋。最后，碑林区政府提交的涉案项目中部分街道、房屋照片等证据，能够证明涉案征收范围内存在房屋老旧、建筑密度大、有安全隐患、配套设施不健全等问题。涉案项目征收目的是为了完善基础设施、排除安全隐患、整合三学街文化资源。故涉案项目符合上述《征补条例》第八条规定的公共利益需要，且未违背国务院相关禁止性规定。

(三)关于被诉征收决定是否存在重复征收的问题。本案中，被诉征收决定载明：“征收范围：东起开通巷，西至南大街，南起顺城南巷，北至东木头市及东厅门(具体以房屋征收范围及测量成果表为准)。”2019年8月，碑林区政府针对西安碑林博物馆改扩建项目作出的4号征收决定，载明的征收范围：“北至东木头市、南至三学街(顺城巷)、东至柏树林、西至安居巷。具体范围以测量成果表为准。”经查，被诉征收决定与上述4号征收决定中，征收范围在确定四至后，均有具体范围以测量成果表为准的表述。从碑林区政府提交的上述两个征收决定的具体测量征收范围图来看，两个征收决定中分别确定的征收区域，相互独立，不存在重叠交叉部分。故被诉征收决定与4号征收决定之间不存在征收范围重复的问题。

(四)被诉征收决定是否符合《征补条例》第九条规定“四规划一计划”的问题。《征补条例》第九条第一款规定：“依照本条例第八条规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入市、县级国民经济和社会发展规划年度计划。”本案中，碑林区政府提供的《西安市国民经济和社会

发展第十三个五年规划纲要》《西安市碑林区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《西安市政府关于印发李明远市长在市十六届人大五次会议上所作〈政府工作报告〉的通知》均载明建设三学街历史文化街区。曲江管委会经济发展局出具《关于三学街周边棚户区改造项目已纳入国民经济和社会发展年度计划的说明》，载明三学街历史文化片区(三学街周边棚户区改造)项目纳入曲江新区及西安市 2020 年度国民经济和社会发展年度计划。西安市自然资源和规划局碑林分局出具的《关于三学街周边棚户区改造项目用地及规划意见的函》载明：“经审核，根据《西安市城市总体规划(2008-2020)》(2017 修订)《西安市主城区土地利用总体规划(2006-2020)》，该范围土地为国有建设用地，符合土地利用总体规划，符合城乡规划和专项规划。待《西安历史文化名城保护规划》《三学街历史文化街区保护规划》《三学街周边棚户区改造项目控制性详细规划》批复后，具体规划指标以最终审批为准。”因涉案项目在三学街历史文化街区范围内，故涉案项目也应符合有关历史文化街区的专项保护规定。根据国务院颁布《历史文化名城名镇名村保护条例》中第二十七条规定：“对历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内的建筑物、构筑物，应当区分不同情况，采取相应措施，实行分类保护。历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内的历史建筑，应当保持原有的高度、体量、外观形象及色彩等。”据此，涉案项目应当符合《三学街历史文化街区保护规划》等专项规划要求。但被诉征收决定作出前，上述规划尚未审批公布，直至二审审理中，《三学街历史文化街区保护规划》才发布。故被诉征收决定作出时不符合《征补条例》第九条第一款规定的专项规划。

(五)关于被诉征收决定程序是否合法的问题。《征补条例》第十条规定：

“房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见

期限不得少于 30 日。”第十一条规定：“市、县级人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。因旧城区改建需要征收房屋，多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定的，市、县级人民政府应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会，并根据听证会情况修改方案。”第十二条第一款规定：“市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行社会稳定风险评估；房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。”第十三条第一款规定：“市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。”第十五条规定：“房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。”本案中，碑林区住建局于 2020 年 6 月 18 日作出《三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案(讨论稿)论证会议邀请函》；同年 6 月 19 日召开了论证会；同年 6 月 22 日作出《关于三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案征求意见的通知》，并在征收范围内张贴；同年 7 月 24 日，碑林区住建局作出《关于对<三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案>征求意见和修改情况的说明》，并在征收范围内张贴。故涉案征收补偿方案论证、征求意见、公布等程序，符合上述《征补条例》第十条、第十一条的相关规定。2020 年 5 月 20 日，碑林区住建局作出《房屋征收调查登记通知》（区房征登字〔2020〕001 号）。2020 年 6 月 19 日，碑林区住建局将初步调查结果进行了公示，公示时间为 2020 年 6 月 19 日至 6 月 23 日，符合上述《征补条例》第十五条的规定。2020 年 7 月，陕西尚华工程管理咨询有限公司对涉案项目进行了风险评估，认为是低风险项目，碑林区政府组织评审后填写《西安市社会稳定风险评估备案报告表》，完成了备案手续。符合上述《征补条例》第十二条第一款的规定。碑林区政府认可

原审判决中指出的评估程序问题，本院不再赘述。2020年7月30日，碑林区政府召开了政府常务会议，审议通过了《关于对三学街周边棚户区改造项目作出房屋征收决定的请示》，同意以碑林区政府名义印发被诉征收决定及《通告》。2020年8月10日，西安市住房和城乡建设局向碑林区政府作出《关于三学街周边棚户区改造项目房屋征收决定备案意见的函》，同意该项目房屋征收决定备案。故被诉征收决定作出前经过了风险评估、备案、政府常务会议讨论等程序，符合上述《征补条例》第十二条第一款的规定。2020年8月13日，碑林区政府作出被诉征收决定，并于同日发布《通告》，载明行政复议、行政诉讼权利等事项，后附《三学街周边棚户区改造项目房屋征收补偿方案》。2020年8月18日，碑林区政府将被诉征收决定和《通告》刊登于西安日报，并在征收范围内予以张贴。故被诉征收决定公告程序符合上述《征补条例》第十三条第一款的规定。

(六)关于涉案项目的征收补偿费用是否足额到位、专户存储、专款专用的问题。《征补条例》第十二条第二款规定：“作出房屋征收决定前，征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。”本案中，根据曲江管委会、碑林区政府、城墙文化公司、三学街周边棚户区改造项目指挥部签订的《三学街周边棚户区改造项目房屋征收协议书》，涉案项目安置补偿总费用预算约为54亿元，虽然涉案项目建设主体取得国家开发银行陕西省分行40.5亿元中长期贷款资金授信，但碑林区政府未提交充分证据证明，在被诉征收决定作出前，涉案征收补偿费用已足额到位。故被诉征收决定作出时，不符合《征补条例》第十二条第二款的规定。

综上所述，被诉征收决定作出时存在不符合专项规划，征收补偿费用未足额到位等问题，不符合《征补条例》《西安市国有土地上房屋征收与补偿办法》的相关规定，依法应予以撤销。但考虑虽然被诉征收决定作出时，不符合专项规划

要求，但现《三学街历史文化街区保护规划(2020-2035年)》已发布，《三学街历史文化街区控制性详细规划》也已进入批前公示阶段，且被诉征收决定范围不包括三学街历史文化街区内的文保单位，亦未违背上述专项规划中对文物保护要求。涉案项目征收补偿费用虽在被诉征收决定作出前未足额到位，但征收补偿费用已经取得国家开发银行陕西省分行中长期贷款资金授信，且从涉案项目征收进展看，征收补偿费用能够保障被征收人安置补偿权益。另外，涉案项目现正式签约1052户，签约率36.09%。如若撤销被诉征收决定，将会给国家利益、社会公共利益以及已经签订协议的被征收人利益造成重大损害，故原审判决撤销被诉征收决定欠妥，应予纠正。本院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第一款第一项规定：“行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：（一）行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；…”的规定，依法确认被诉征收决定违法。需要指出的是，碑林区政府在作出被诉征收决定时，存在一定违法的情形，在后续推进涉案项目中，应依法及时采取相应补救措施，并严格按照保护规划等要求，依法做好后续的征收工作。

综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第二项、第七十四条第一款第一项、第七十六条的规定，判决如下：

一、撤销西安铁路运输中级法院(2021)陕71行初382号行政判决；

二、确认上诉人西安市碑林区人民政府于2020年8月13日作出的《关于对三学街周边棚户区改造项目涉及的国有土地上房屋予以征收的决定》（碑房征决字〔2020〕1号）违法；

三、责令上诉人西安市碑林区人民政府对涉案项目征收补偿资金等问题依法采取补救措施。

二审案件受理费 50 元，由上诉人西安市碑林区人民政府负担。

本判决为终审判决。

审 判 长 刘 雁

审 判 员 马小莉

审 判 员 徐 炯

二〇二一年十二月三十一日

法官助理 王子曦

书 记 员 铁梦瑶

1

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/95b2ca8d4055fce11fc3343e0f42314482e543105c2ac1c8bdfb.html>