

被征收人提起的执行异议之诉研究

——以《关于审理执行异议之诉案件适用法律问题的解释》第十八条为中心

执行异议之诉研究

◇ 肖建国 王常阳

2025年7月23日，最高人民法院发布《关于审理执行异议之诉案件适用法律问题的解释》（法释〔2025〕10号，以下简称《执行异议之诉解释》）。其中，第十八条规定了被征收人提起的案外人执行异议之诉。相比该解释规定的其他类型不动产实际权利人异议之诉，关于被征收人提起的案外人执行异议之诉的研究尚不充分。如何理解和适用《执行异议之诉解释》第十八条，需要进一步分析和厘清。为此，笔者首先回顾被征收人执行异议之诉的历史发展和以民事程序加以保护的正当性，随后分析被征收人权利的实体性质以及应居于何种顺位，最后具体分析被征收人权利的成立要件。

一、被征收人权利的发展历史与以案外人执行异议之诉救济的正当性

我国的城镇化进程中，房屋征收是一类常见现象，牵连利益广泛复杂。与一般的房屋买卖相比，房屋征收的特殊之处在于，这种交易形式并非完全处于私法秩序之中的纯粹民事行为，而是行政权力介入下的“以房换房”，事关行政权与政府公信力。并且，因被征收的房屋一般系被征收人的直接住房，若征收房屋被强制执行，会直接导致被征收人无房可住，直接影响其生存权、居住权等基本权利。因此，在涉房地产案外人执行异议之诉中，被征收人提起的案外人执行异议之诉颇为特殊，对被征收人的实物补偿权的强保护也最为突出。

在2001年公布的《城市房屋拆迁管理条例》（国务院令第305号，已失效）以营利性房地产企业为“拆迁人”直接与被拆迁人签订拆迁补偿协议的征收体制之下，2003年公布的《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2003〕7号）第七条对房地产企业“一房二卖”时被拆迁人优先于另一买受人作出规定，由此确定了被拆迁人权利优先于一般

债权的规则，可作为相关案外人执行异议之诉纠纷的处理依据。不过，2011年公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）为规范国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，不再允许营利性房地产企业直接负责征收工作，而是改由政府房屋征收部门负责。根据该条例第二十五条，因征收而签订的征收补偿协议，缔约主体应为房屋征收部门与被征收人，性质上属于行政协议。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》强化了征收及征收补偿协议的公法属性，改变了征收法律关系的主体。因此，在《执行异议之诉解释》起草论证过程中，很多意见认为，被征收人与征收负责部门之间成立行政法律关系，民事立法未规定此类权利，司法解释不应赋予被征收人优先地位和制定民事纠纷解决路径，而应按照行政法律关系寻求救济。受到这种意见的影响，2020年《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》修改时，删去了原第七条的规定。近期，在关于案外人执行异议之诉司法解释制定的探讨中，是否可将被征收人权利置于案外人执行异议之诉这种民事程序中予以保护，也存在一定争议。

对此，笔者认为，可通过案外人执行异议之诉进行处理，《执行异议之诉解释》第十八条具有充分的正当性。原因在于，在征收实践过程中，房屋征收部门并不具备建房能力，一般委托房屋征收实施单位实际处理征收工作。而房屋征收实施单位的性质和在征收中承担的实际工作也较为多样。一部分房屋征收实施单位是下级政府部门、事业单位等，但其本身亦不具备建房能力，因房屋承建的资金技术要求较高，多数情况下，这些征收实施单位最多负责实施拆迁，并不负责施工建房，施工建房另由征收实施单位发包给施工建房的房企负责，二者间订立民事合同性质的建筑工程承包合同。另一部分房屋征收实施单位本身就是房企，因《国有土地上房屋征收与补偿条例》第五条虽规定“房屋征收实施单位不得以营利为目的”，但对此的解释，一般认为仅要求房屋征收实施单位接受特定建设工程不以营利为目的即可，不严格要求该单位为非营利法人。因此，被征收人提起的案外人执行之诉中，被执行人是施工建房单位（置换房被初始登记在施工单位名下），并非行政机关。被征收人提起的案外人执行异议之诉，本质上是施工建房的房企的债权人与被征收人之间的权

利优先顺位争议，诉讼所涉及的当事人属于平等主体，讼争对象是房产的所有权，可纳入案外人执行异议之诉制度当中。

二、被征收人权利的性质和优先顺位

以民事程序性质的案外人执行异议之诉保护被征收人权利，需要明确被征收人所享有的实体权利属于何种性质。结合案外人执行异议之诉解决执行标的上多项实体权利优先受偿顺序的制度目的，还有必要明确被征收人的实体权利是否具有优先性，以及居于何种受偿顺位。

对此，曾有反对观点认为，因案涉房产尚未被转移至被征收人名下，被征收人尚不享有房屋的物权，只能是债权。根据债权平等原则，不具有优先性。

但《执行异议之诉解释》第十八条提出，被征收人的权利可以排除建设工程价款优先受偿权、抵押权以及其他债权的强制执行。其实质合理性在于，我国农村拆迁、城市更新等房屋征收的社会语境下，被征收人的实物补偿权利具有特殊性，值得优先保护。一方面，与商品房消费者类似，被征收人取得房产的目的一般是生活居住需要，有生存权保障性质，故而从权利位阶上看，应当优先于一般债权而取得优先地位。另一方面，被征收人的房产置换，源自政府的统一规划与政策要求，若在案外人执行异议之诉中被征收人的权利期待落空，最终仍需由政府部门协调解决。从维护征收行为公信力的角度，也应优先为被征收人提供保护。

对于被征收人实物补偿的实体权利性质，在《执行异议之诉解释》施行前，司法实践中也不将之视为债权，而是类推适用《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》（以下简称《执行异议复议规定》）第二十九条的规定，认为被征收人权利类似于消费购房人的权利，属于物权期待权。物权期待权是指因已符合部分权利取得的要件，而可以合理期待未来可以取得完整所有权的权利。此类权利之所以在“物债二分”的基本民法体系下被创设，正是出于生存权保障等立法目的，对一些不具备完整物权特征的权利参照物权进行专门保护，这部分权利在性质上接近于物权（而非债权），可具备排除执行且优先于一般债权的效力。具体到被征收人权利上，

尽管被征收人尚不满足对房屋享有物权的登记要件，但用于产权置换的房屋目的一般为居住（许多置换房是限制上市交易的经济适用房），且被征收人依照约定履行了原房屋的产权交付手续，应视为已履行了全部价款支付义务，对“以房易房”具有合理的交易期待。因此，被征收人对案涉房产享有的实体权利应界定为物权期待权。

需指出的是，我国的物权期待权体系也较为复杂，将被征收人权利界定为物权期待权，可以为被征收人取得优先于建设工程价款优先权、担保物权、一般债权的优先顺位提供依据，但若《执行异议之诉解释》第十一条规定的消费者购房人等其他物权期待权人与被征收人出现权利冲突，何者应更加优先，还存在疑问。对此，实务上长期以来支持被征收人权利优先于消费购房人权利等其他物权期待权，原因在于，在实质考量上，除了各类物权期待权通用的生存权保护等原理，被征收人权利另外涉及行政权的公信力，相较而言更值得优先保护。

三、案外人执行异议之诉中被征收人权利的成立要件

由于目前缺少专门规定，《执行异议之诉解释》发布前的司法实践中，对被征收人权利的构成要件，一般类推适用《执行异议复议规定》第二十九条关于消费购房人权利的权利成立要件，包括在法院查封之前已签订合法有效的书面买卖合同、所购商品房系用于居住且买受人名下无其他用于居住的房屋、已支付的价款超过合同约定总价款的百分之五十。但是，这些要件与被征收人权利并不匹配，征收补偿协议与买卖合同的存在差异，被征收家庭可能以一套居住三代家庭成员的大型自建房产换取多套小型置换房用于居住，且征收中也不存在对价支付比例问题。因此，《执行异议之诉解释》第十八条专门重新确定了被征收人权利的成立要件，具体可包括以下两项内容：

1. 人民法院查封前，案外人应当已经与房屋征收部门、房屋征收实施单位依法签订征收补偿性质的协议。对于此要件，在审查认定中应注意审查两点内容。

第一，要注意征收补偿协议应合法有效，特别是要注意被征收人、征收人的身份是否真实。常见的不真实情况，例如，征收补偿协议基于伪造的事实而签订，被征收房

屋“名实不符”导致不具备征收资格的自然人被认定为被补偿主体，征收协议涉及无权处分等。需说明的是，若申请执行人对行政征收补偿协议的合法性存在异议，则根据行政诉讼法第十二条的规定，征收补偿协议的合法性本身属于行政诉讼的审理范围，不应由民事诉讼性质的案外人执行异议之诉处理，案件为“行民交叉”性质的程序。行民交叉问题的处置程序在实践中争议极大，笔者认为，此行政征收补偿协议的合法性系案外人执行异议之诉的先决问题，根据民事诉讼法第一百五十三条关于“本案必须以另一案的审理结果为依据，而另一案尚未审结的”应当中止审理的规定，应暂时中止案外人执行异议之诉的审理。因案外人执行异议之诉的审理期间可产生暂时中止对案涉房产实施强制执行的效力，发挥对案外人的临时性救济功能，此时不应暂时驳回案外人执行异议之诉的起诉。否则，在征收协议行政诉讼审理期间，申请执行人即有权申请法院强制执行交付房产和办理房产权属登记，从而取得对房产的物权登记和占有，嗣后若征收协议合法有效，再行执行回转的成本将过高，不利于保护被征收人的合法权益。

第二，要注意征收补偿协议的订立时间点在法院查封案涉房产之前。之所以要求征收补偿协议订立在查封之前，是因为根据执行查封的相对效力，被申请执行人在执行标的被查封后对外处分该财产的法律行为相对于查封人无效，其依据在于处分被查封之物有较大的逃避执行嫌疑，而且查封具有公法上的公示公信效力，涉及申请执行人的信赖利益保护和执行秩序的权威性。

2. 用于征收补偿的不动产的位置应明确、特定。此为征收房产的特定化要件。被征收人对案涉不动产享有的权利是基于行政征收协议的物权期待权，此类物权期待权系被征收人对动迁房产的不动产所有权转化而来，因此被赋予接近于物权的优先性，其效力的强势性甚至优于消费购房人权利。但也因此种物权期待权在效力上的特殊性，其所指向的对象不能过于泛化，不可直接拘束义务人的所有责任财产，而应当具体明确为特定房产，被征收人仅可对用途、位置、面积特定的不动产享有该特殊的优先权。若征收协议尚未就被征收人的置换房产予以特定化，则在法院查封前其对执行标的的不动产权期待权，不可对抗申请执行人的执行申请。

（作者单位：中国人民大学法学院）

平等保护与规范促进民营经济发展的基础法



北方工业大学教授 王斐民

在新形势下，民营经济发展遇到平等保护、公平竞争、创新融资、账款拖欠、人才用工以及对外投资贸易等问题。为了应对这些转型中的问题，提升民营经济的高质量发展，党的二十届三中全会明确提出制定民营经济促进法。在全国人大常委会法制工作委员会牵头下，司法部等17家中央和国家机关组成了工作专班，研究、领会习近平总书记关于民营经济发展的重要批示与讲话精神，研究拟定党和国家促进民营经济发展的方针政策、法律化表达。2025年4月30日，十四届全国人大常委会第十五次会议表决通过了民营经济促进法，成为政策机关、执法机关、司法机关在拟定政策、执行法律和解决纠纷中的基本遵循。

民营经济促进法是我国第一部专门关于民营经济发展的基础性法律，该法的政治性、政策性和专业性都非常强。总体而言，在贯彻执行民营经济促进法时，须牢牢把握民营经济持续、

健康、高质量发展中“平等保护”和“规范促进”这两项法治要义。

一、把握“平等保护”的法治要义

民营经济促进法贯彻了习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，整体体现了“平等保护”的法治要义。

首先，第一条立法目的中明确规定“保证各类经济组织公平参与市场竞争”，以发挥民营经济在国民经济和社会发展中的重要作用。

其次，第三条规定“国家坚持平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展的原则，促进民营经济发展壮大”。平等对待、同等保护、公平竞争、共同发展是贯彻执行“促进民营经济持续、健康、高质量发展”重大方针政策的基本法律原则。因此，民营经济组织与其他各类经济组织享有平等的法律地位、市场机会和发展权利，民营经济组织的政策利益得以权利化、法治化。

最后，多处明确规定民营经济组织的平等地位、平等机会和平等发展权。例如，第十条规定，市场准入负面清单以外的领域，包括民营经济组织在内的各类经济组织可以依法平等进入。第十二条规定，民营经济组织依法平等使用资金、技术、人力资源、数据、土地及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源，依法平等适用国家支持发展的政策。第十三条规定，各级人民政府及其有关部门依照法定权限，在制定、实施政府资金安排、土地供应、排污指标、公共数据开放、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定、评优评先、人力资源等方面的政策措施时，平等对待民营经济组织。第二十八条规定，支持民营经济组织参与国家科技攻关项目，支持有能力的民营经济组织牵头承担国家重大技术攻关任务，向民营经济组织开放国家重大科研基础设施，支持公共研究开发平台、共性技术开发平台开放共享，

民营经济组织有权获得技术创新方面的平等服务。同时，第七章“权益保护”系统规定了民营经济组织及其经营者的人身权利、财产权利、经营自主权等合法权益受法律保护，构建了更明确、更便利民营经济组织及其经营者在权益受损时获得法律平等保护的机制。

二、把握“规范促进”的法治要义

民营经济促进法明确规定，民营经济是社会主义市场经济的重要组成部分，是推进中国式现代化的生力军，是高质量发展的重要基础，是推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的重要力量。促进民营经济持续、健康、高质量发展，是国家长期坚持的重大方针政策。在此定位下，民营经济促进法整体体现了“规范促进”的法治要义。

首先，第一条明确把“促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长”作为立法目的之一。

其次，第五章“规范经营”从加强民营经济组织中党组织作用、服务大局、守法经营、完善治理结构、加强内控防腐、强化会计制度、履行社会责任以及海外投资经营的守法尊俗责任等方面促进民营经济组织的规范经营。政府和社会监督民营经济组织及其经营者合法、诚信、守德经营，履行社会责任和保障劳动者合法权益。民营经济组织诚信经营，树立正确的价值观和道德观，才能得到持续、健康发展。

最后，政府促进和保障民营经济持续、健康、高质量发展的义务、责任得到全面强化。在充分尊重市场在资源配置中的决定性作用的基础上，更好发挥政府作用，在民营经济发展中，政府有义务持续完善营商环境，优化民营经济发展环境。在整体上，各级人民政府要把“促进民营经济工作纳入国民经济和社会发展规划”，建立促进民营经济发展工作的“统筹协调”机制，协调解决民营经济发展中的重大问题。

在公平竞争上，落实公平竞争审查制度，

破除妨碍民营经济组织参与公平市场竞争的“隐性壁垒”等。在促进投资融资上，支持民营经济组织参与政府和社会资本合作项目，在项目推介对接、前期工作和报建审批事项办理、要素获取和政府投资支持等方面，为民营经济组织提供规范高效便利的服务等。在服务保障上，建立畅通有效的政企沟通机制，及时听取包括民营经济组织在内的各类经济组织的意见建议，解决其反映的合理问题等。在权益保护上，加强账款支付保障工作，预防和清理拖欠民营经济组织账款等。在法律责任上，政府及其相关部门违反该法规定造成民营经济组织损失的，承担赔偿责任；造成不良后果或者影响的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。而且，该法以法律框架形式，构建了尚需配套的各项政策制度措施，为相关制度的健全完善留出了空间。

三、从政治性、政策性、专业性三个层面健全相关配套制度和政策

民营经济促进法是党和国家基本政策的适法性表达，是将基本政策适合法治化的内容进行立法表达，在习近平法治思想指导下，坚持科学立法、民主立法和依法立法原则，实现了政策的有效法治化。一方面，该法确立的整体法律制度表达了党和国家有关民营经济发展的政策目的；另一方面，党和国家基本政策适合、有必要以立法方式表达的，均在该法中得到了体现。在该法施行中，需从政治性、政策性、专业性三个层面健全相关的配套制度和政策，提高政治站位。

从政治性上观察，自改革开放以来，党中央高瞻远瞩，搞活民营经济，提高就业和人们的生活水平，从而为改革这场革命提供经济活力和民意支持。在新时代，习近平总书记指出，党和国家坚持和完善社会主义基本经济制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动

摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，各级党委和政府要立足实际，统筹抓好促进民营经济政策措施的落实。所以，在贯彻施行民营经济促进法时，必须提高政治站位，从党和国家的大局出发，扎扎实实落实促进民营经济发展的各项法律制度和配套政策。

从政策性上观察，党和国家基本政策通过立法法治化后，还需要各级人民政府及其相关部门出台配套政策，以更好地保障法律实施和实现。相对于基本政策，配套政策具有弥补法律灵活性不足的功能，以明确可执行的政策举措实现法律目的。譬如，对于民营经济组织的投融资促进、政策优惠、科技创新、服务保障等方面的工作，亟须各级人民政府及其相关部门依照民营经济促进法和其他相关法律法规，有针对性地出台配套政策，切切实实落实好民营经济促进法的相关规定。

从专业性上观察，反垄断、反不正当竞争以及公平竞争审查、市场准入、民营经济组织融资信用的评价与提升、民营经济组织拖欠账款追收、民营经济组织经济纠纷的化解与经济犯罪的治理，纠正对民营经济组织以及经营者的不当执法做法，民营经济组织人才培养、使用、激励等机制的建立健全等均是专业性的法律问题，亟须相关政府部门建立相应的配套法律制度和程序机制，落实民营经济促进法的相关规定。最近，《市场准入负面清单（2025年版）》《保障中小企业款项支付条例》《公平竞争审查条例》及《公平竞争审查条例实施办法》《关于健全社会信用体系的意见》等配套法律制度 and 程序机制制定出台非常及时，将有力助推民营经济促进法的贯彻施行、落地落实。

民营经济促进法 专家解读