

城市拆迁的制度性问题及政策设计

金 虎

东明县房屋征收补偿服务中心 山东 菏泽 274000

摘要:在我国城市房屋拆迁制度不仅是一项重要的法律制度,也是一项重要的公共政策。在我国城市拆迁制度存在缺陷,导致发生了很多起拆迁纠纷,严重的还发生了违法拆迁事件,产生了恶劣的影响。本篇文章详细的列举了很多我国城市拆迁中发生的至今未能解决的制度的缺陷,我国在城市拆迁的时候,政府要对自身有有效的约束,对被拆迁人给予合适的补偿,在和被拆迁人达成共识后再实行拆迁,拆迁人要准守政府的规章制度,文明执法,被拆迁人要听从政府安排,不阻挠、不干扰拆迁人进行拆迁,形成一套有效的、规范的制度。

关键词:城市拆迁 制度性问题 政策设计

近年来,随着市场经济的不断发展和完善,大规模城市改造日益兴起,城市房屋拆迁也随之进入了快速发展的阶段。城市拆迁关系到被拆迁人的切身利益和被拆迁单位的经济利益,其中最为核心的决定城市拆迁工作成败的关键因素——城市拆迁制度政策的合理性问题和全面性问题,受到了社会的广泛关注,已成为政府和人民共同关注的焦点。全国各大城市近年来由于拆迁制度问题造成补偿不当而引发的矛盾凸显,甚至影响了社会的稳定发展。针对房屋拆迁过程中出现的一连串问题,为了减少因城市拆迁所引发的矛盾冲突,现阶段有必要对我国的城市拆迁制度作一个重新的考量,使房屋拆迁能够做到“公正”、“公平”、“公开”。

1 问题的提出及理论回顾

城市拆迁问题是城市发展与管理中重要的经济问题,也是城市规划与建设中的公共管理问题,更是加快均衡发展、构建城市和谐社会的重要社会问题。当前,我国城市拆迁制土地征收征用、房屋拆迁等损害群众利益的问题仍未能根本解决;城市拆迁制度还不完善,许多具体政策法规虽然已形成,但大量操作性程序都是试探性的且在法律、法规及国家政策等方面的各种规定之间存在着矛盾和相互冲突的地方,实践中时有拆迁纠纷和拆迁违法事件的发生。

目前,国家对这些问题的管理机制还未达到规范的程度。国内外就城市房屋拆迁及其相关问题展开了大量研究。在国外,Richard F.Dye等(2007)认为对城市居民区拆迁,应该考虑建筑物规模、年代以及居民区的交通等情况;同时,拆迁补偿应保证拆迁费用和土地价值之间的平衡;基于芝加哥房屋拆迁和重建的实证模型也支持了该理论,这为我国城市拆迁补偿机制的构建提供了借鉴。Sung K in Pun等(2006)讨论了拆迁过程的成本,并对各种拆迁方式及其成本进行了比较。Thomas D Boston等(2005)通过亚特兰大房屋管理部门个案研究,探讨公共房屋拆迁与低收入

家庭的公共利益保护问题,论证了政府关注城市低收入者在公共住房建设和拆迁中遇到问题的必要性。Zhi yong Wang(2004)认为强制性拆迁将使居民权利变得模糊。Tae H. Park等(2001)认为城市土地所有者会把两项转换成本——拆迁成本和土地预期价格转嫁给开发商,因此,预期的城市开发将引发低水平的土地所有者初次开发行为;对此,作者基于非合作纳什均衡提出了有效解决办,但也指出,由于外部效应的存在,城市规划与开发将更理性。

在国内,多数文献从法律规制角度来探讨。在公共管理角度,白丽华(2001)提出在拆迁管理领域全面引入市场机制。李广彬(2004)探讨了城市拆迁政府职能方式转变问题。周建康(2005)探讨了城市房屋拆迁制度的正当性缺失。闵一峰(2005)应用博弈论原理分析各拆迁主体的行为决策及其收益分配关系,探讨利益共赢的拆迁制度体系。本文将重点分析我国城市拆迁制度变迁中的制度性障碍问题,并进行城市拆迁政策机制设计。

2 城市拆迁制度的一般分析

涉及到城市拆迁的土地征用制度是世界各国普遍建立的一项法律制度。西方市场经济国家的土地征用是国家因公共事业需要,按照法定程序,对私有土地给予相当的补偿后以强制的手段获取私人土地所有权的行为。国家之所以建立土地征用制度,是因为国家需要履行一定的社会公共职能。政府的土地征用制度源于政府拥有土地征用权。但是,土地征用权是政府特有的一项权力,具有强制性,只有公共目的才可以行使,而非公共目的占有私人土地的,政府不能行使土地征用权,而只能通过市场流转(即交易)进行,这是西方国家普遍认同的理论。因此,在国外大部分国家和地区,都是将土地和房屋视为一个不动产,并且以土地为主设计不动产关系,将房屋视为土地的附着物。

房屋拆迁的实质是获得土地的使用权,土地才是拆迁真正的标的物。这样,大多数国家并不存在纯粹的城市房

屋拆迁制度,而只有土地征用和土地流转制度。我国早期的房屋拆迁规定也是体现在与土地征用有关的法律法规中。城市拆迁的主要目的是获取被拆迁房屋上面的土地,对该片土地进行再开发。不过,“城市发展建设的需要”涵盖范围极广,既可能是出于公共目的,又可能是商业目的。换言之,只要经过政府批准,就可以对城市房屋实施拆迁行为。因此,在现有体制下,我国无法产生区分国家行为和民间行为的房屋拆迁体制,城市拆迁中应有的公民财产不可侵犯就缺乏制度保障。

3 我国城市拆迁制度性障碍

(1) 城市拆迁政策制定没有考虑利益相关者的博弈冲突问题。政府的城市拆迁政策行为,常常处于冲突和竞争的环境,政府扮演着城市拆迁的管理者、协调者,也充当城市拆迁中有关争议的仲裁者角色。然而,现实拆迁政策的实际运作情形常常与人们的主观愿望相去甚远,探究起来发现,造成这一现象的一个重要原因忽视了政策存在的冲突环境和政策生命的依存关系。实际上,城市拆迁中包含有许多随机的、不确定的因素,城市拆迁政策的行为过程纠缠着许多冲突对抗的利益关系,充满了私人目标与社会目标、个人利益和公共利益的矛盾。城市拆迁中,政府、拆迁人、被拆迁人是具有不同利益的主体。不完全竞争的市场环境使城市拆迁活动的各个关联主体互相影响、互相制约,不论是政府与拆迁人、被拆迁人之间,还是拆迁人与被拆迁人之间,行政行为、拆迁行为以及被拆迁居民行为的最优选择都是在各利益互动的博弈中形成的。(2) 城市拆迁制度对公共利益没有明确界定。公共利益作为民事立法的重要原则之一,可分为保守性公共利益和扩张性公共利益,前者是指个体行使权利不得侵犯公共利益,后者是指公共利益和个体权利发生冲突时优先选择公共利益。我们知道,城市拆迁源于政府拥有的征用权,但为了防止该项权利的滥用,应当首先在法律上设置一个标,用以判断一项具体的拆迁行为是否合法。公共利益是政府行使征用权的基础,也是城市拆迁制度的立法依据。但对公共利益的概念目前尚无统一的界定。一般认为包括两层含义:一是须有公共使用的性质;二是须有公共利益的使用。由于城市拆迁的目的是获得城市土地的使,因此,房屋拆迁权的合法性应当遵从土地征用的合法性。

4 城市拆迁政策机制设计

城市拆迁关系到群众的切身利益,政策性强。一旦出现拆迁纠纷和矛盾,就会影响人们正常的生产生活秩序。因此,完善城市拆迁政策机制,特别是在带有商业性的城市征地和城市改造项目上来规范拆迁市场,维护拆迁当事人的权利,是政府急需解决的难题。政府可以通过对拆迁博弈问题进行分析进而调整关于城市拆迁的政策行为,对

城市拆迁中可能出现的各种问题进行事前的预测和分析,并建立起公正的谈判平台和公开的决策监督制度。

4.1 强化城市拆迁缔约中的政府管制行为

城市房屋拆迁缔约中,拆迁人和被拆迁人之间的缔约过程理论上是一个在完全垄断市场上有限讨价还价的双头垄断博弈过程。然而,实践中该双头垄断市场却又无法形成,而一般只存在拆迁人一方产品市场上卖方垄断和拆迁安置补偿中要素市场上买方垄断的“单方双重垄断性”,原因在于,除了少数“钉子户”外,单个被拆迁人在拆迁缔约中常常处于“弱势”还由于集体行动的逻辑,被拆迁人联盟的不稳定。拆迁人的这种单方双重垄断行为,必然导致拆迁缔约成本的加大、社会福利的损失以及资源配置的无效率。为此,政府有必要对城市拆迁契约条款加以管制。另外,城市拆迁实际上是垄断的拆迁人购买生产要素进行开发建设和销售活动,赚取投资利润。因此,拆迁人给被拆迁人的拆迁安置补偿是从利润最大化出发来平衡边际收益和边际成本的。

4.2 改革住房保障体系,健全城市拆迁管理体系

拆迁补偿应以市场评估价作为补偿标准,体现市场经济等价有偿的原则。为此,政府要及时化解拆迁纠纷和矛盾,积极慎重处理拆迁中的历史遗留问题,譬如,运用市场手段来推动城市拆迁工作并规范、引导有关各方的经济利益,改革住房保障体系,在提供合适的住房供应、货币补偿标准、拆迁面积核定等方面给予适当倾斜,多渠道解决住房困难家庭的住房问题。

结语:城市房屋拆迁制度是我国一项重要的公共政策和法律制度。对实践中城市拆迁案例的研究发现,大部分拆迁纠纷和拆迁违法事件的发生,与我国城市拆迁存在制度性缺陷密切相关。基于此,本文详细讨论了我国城市拆迁制度变迁过程中的一些至今未能有效解决的制度性缺陷,重新设计出我国城市拆迁中政府有效约束自身、拆迁人和被拆迁人行为和规范城市拆迁市场的政策机制框架,提出规范城市拆迁管理运行体制的对策建议,希望为以后的制度建立提供参考。

参考文献:

- [1] 彭小兵. 城市拆迁的制度性问题及政策设计[J]. 求索, 2007(04): 46-48. DOI: 10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2007.04.016.
- [2] 魏晓晶. 城市拆迁的制度性问题及政策设计[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2016, 6(8): 5706-5706. DOI: 10.3969/j.issn.2095-2104.2016.08.916.
- [3] 李博. 城市拆迁的制度性问题及政策设计[J]. 建筑工程技术与设计, 2018(13): 3492. DOI: 10.3969/j.issn.2095-6630.2018.13.386.