



城市拆迁中的利益纠纷问题研究

李 伟,魏志昂

(广东海洋大学 思政部,广东 湛江 524000)

摘 要:随着城市化的发展,城市房屋拆迁引发的问题逐渐引起人们关注。引发冲突与纠纷的原因是多方面的,拆迁过程中的各方利益分配不均衡和国家法律法规的不完善是导致城市拆迁过程中问题多发的重要因素。为了更好的发展经济和维护社会的稳定,政府要处理好在城市化进程中各方的利益分配问题,保障民众安居乐业,实现社会的稳定和谐。为此,政府要对公共利益进行正确的界定,并采取一系列的措施,减少城市拆迁纠纷事件的发生,实现利益的均衡分配和维护社会的稳定。

关键词:城市拆迁;城市化;公共利益;利益分配

中图分类号: F29

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2015) 05-0042-04

42

武汉职业技术学院学报二〇一五年第十四卷第五期(总第七十九期)

城市化是衡量一个国家发展程度的重要标志,是社会经济发展的必然产物,是社会进步的表现。然而在城市化建设的进程中,由城市房屋拆迁引发的利益纠纷已成为阻碍城市化建设的一个重要问题,已经引起社会广泛关注。发生冲突与纠纷的原因是多方面的,其中城市拆迁过程中各方利益的不均衡分配以及国家法律法规不完善是导致城市拆迁过程中问题多发的重要因素。

一、研究背景及中国城市化发展现状

(一)研究背景

对于“城市化”一词的定义是众说纷纭,学术界现在还没有达成统一的认识。中国《城市规划基本术语标准》中把城市化定义为:人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程,表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程^①。这个过程直接表现在两个方面:一方面是农村人口在全国人口总

数中的比重正在呈现不断的下降趋势;另一方面是随着城市化进程的加快,城市规模在不断扩大,城市数量也在不断增多,城市人口数量也在不断增长。

国家城市化水平的提高,导致对土地的需求越来越多。在国家严守 18 亿耕地红线的政策下,城市建设及工业建设用地显得紧张,很难满足日益增长的需求。在中国城市化建设过程中,一方面,需要进行大量新区建设,以满足日益增长的城市人口对住房的需求;另一方面,政府为了改善城市居民居住条件,需要对一些旧城区进行拆迁改造。无论是新区建设还是旧区改造,所涉及的问题是多方面的,政府在处理过程中难以兼顾到所有人的利益,如果处理不妥当,有可能导致纠纷逐渐升级,甚至引发冲突。

(二)中国城市化发展的现状

改革开放以来,中国社会面貌正在发生巨大的改变:经济发展呈现出高速发展的势头,居民的生活水平较之以前有了很大提高,收入大幅度增加,居住

收稿日期:2015-09-01

基金项目:广东省高等学校优秀青年教师培养项目“新型城镇化进程中农村土地承包经营与村社管理创新研究”(项目编号:Yq2014003)。

作者简介:李伟(1990-),男,山东青州人,广东海洋大学研究生,研究方向:区域协调与和谐社会构建;魏志昂(1964-),男,山东平度人,平度市明村镇教师。

水平大大改善。工业化进程的加快,促进了农业现代化的发展,使大量的农村劳动力从土地上解放出来,闲置的农村劳动力为了提高生活质量,享受到便利的公共服务设施,后代能够接受到良好的教育,农村居民开始逐渐进城工作,这部分人中有些在城市中安家,在给城市发展带来劳动力的同时也增加了城市的就业压力。为了解决新进口口的住房问题,政府开始进行大规模的城市规划,城区建设,城市基础设施建设也逐渐日趋完善,城市化水平也逐渐提升,中国的城市数量由1990年的12084个增长到2013年的20117个,城市化率也由1990年的26.4%提升到2013年的53.73%,在20多年中增长了27.33%^②,国家现代化建设的进程大大加快(图1,图2)。

在中国城市化的过程中,我们取得了举世瞩目的成绩,但是在这个过程中并不总是一帆风顺的,城市化所引起了诸多的问题正在阻碍着城市化的进程,如城市拆迁中的利益纠纷问题。

二、城市拆迁中的利益纠纷问题

在城市化建设过程中出现的诸多矛盾中,以拆迁方与被拆迁方两者之间的利益纠纷而引发的斗争表现尤为激烈。由于种种原因,拆迁利益分配很难满足所有利益相关者的诉求,这就意味着并未能实现帕累托最优,这就至少会使一方未能实现利益最大化,造成拆迁双方往往会因未能实现自己的预期目标而进行拖延,甚至是对抗。事实上,在中国的城市拆迁中,对于被拆迁人的补偿金数额并未做出明确规定,基本上都是拆迁人直接根据地方政府的相关规范性文件规定而制定的,这就很难达到利益双方之间的公平,所谓的自愿和公平协议形同虚设。作为城市拆迁的被动受害者,其力量薄弱,无力抗衡开发商,

只能被动接受,唯一能做到的就是尽可能的争取自身的合法补偿。在拆迁的过程中,被拆迁人的经济利益的赔偿未能达到其预期时,就会拒绝拆迁,甚至不惜以暴力手段对抗,使拆迁双方陷入拉锯战之中,拆迁工作也因此而难以开展下去。拆迁方与被拆迁方所立场不同,为了使得自己的既得利益最大化,往往会互不相让,据理力争,不惜打持久战,直至一方妥协。被拆迁人在获得既得补偿时往往会想获得一些其他方面的补助,如在搬家过程中产生的搬家费等,而拆迁人在进行房屋的拆迁中只是进行简单的补偿,并未涉及到被拆迁人的其他方面利益。这就致使拆迁双方之间不能够达成合作的协议,拆迁方不能及时地完成拆迁任务,而被拆迁方无法获得利益,给利益双方均造成损失。有时双方会将矛盾扩大,引发法律纠纷。

三、城市拆迁中利益纠纷产生的原因

城市拆迁中利益纠纷由多方面的因素共同作用的结果,主要涉及到以下几个方面。

(一)未能实现各方利益的平衡分配

在拆迁过程中,当拆迁双方发生利益冲突时,往往会寄希望于政府出面进行调节。由于中国现行城市拆迁利益分配机制并不完善,政府很难找到制度方面的依据,未能制定出合理的解决方案,这就使政府陷入两难的境地。政府只能参照以前的分配案例或者按照自己的主观判断进行相关利益的分配,大多数情况下会引起民众对政府的猜疑和不满,甚至引发社会冲突。在拆迁过程中,被拆迁人往往想在获的自己的合理补偿的同时,再争取额外的拆迁补偿,而拆迁人则是想以最低的代价换取被拆迁人的同意,争取自己一方的利益最大化,在这个过程中,拆迁人只顾及到被拆迁人的现存利益,而忽略掉以前其他方面,例如,被拆迁人的搬迁费用、及迁入地区的公共设施是否完善等等,由此而引发了双方之间的利益对峙。

(二)公共利益界定不明确

社会群体的存在和发展离不开公共利益。公共利益是指不特定社会成员所享有的利益。在不同领域内、不同情形下,公共利益所包含的内容是不相同的,各国立法基本上没有给出一个精准的定义,很难用法律条文对所有领域进行界定。在中国现行的有关法律法规中,无论是《宪法》、《城市房地产管理法》,还是《土地管理法》及国务院颁布的《城市房屋拆迁管理条例》,对城市拆迁中所涉及的公共利益问题都没有给出明确的规定,以至于在实际中很难对什么问题涉及到公共利益给出答复,这就给政府在处理城市房屋拆迁的问题上留下了自由度量的空间,给民众与政府之间解决拆迁问题埋下了隐患。目前,中国实行土地国有制,土地全部归属于国家,土地供应由政府进行统一管理并进行运作的,在城市中,土地的供应方式主要是由政府进行管理,在城市

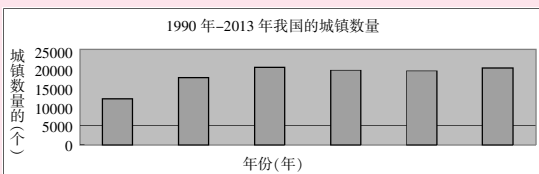


图1 1990年-2013年中国城市数量

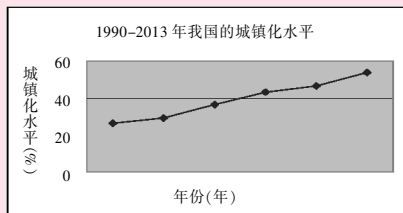


图2 1990-2013年中国城市化水平

注:城市化率 = 国家城市人口 / 国家总人口 × 100%。

的建设开发过程中,政府采取委托的方式请有关部门进行城市的拆迁及土地征集等前期工作,以后再进行土地资源的开发利用,将土地资源进行公开拍卖获得财政收入或者用来作为建设城市公共基础设施的场地。政府在拍卖过程中,出让的只是净地,即便是在城市的非公益拆迁中,土地使用权被开发商竞拍取得,被拆迁方的房屋拆迁补偿金也是由开发商进行支付,但是开发商受到实际拆迁中的限制,并不能够成为拆迁人,政府就不可避免的要充当起实质上的拆迁人,受制于法律法规的限制,并不能够很好的对公益拆迁和非公益拆迁进行区分。

(三)政府相关部门缺乏明确的分工

在城市拆迁的工作中,政府未能明确划分各部门之间的分工,造成部门之间权责不清,导致各部门互相推诿,工作效率低下,致使各项拆迁手续、拆迁证明不能及时到位。这就造成部分拆迁方在实际的拆迁工作中,工作不能很好的按照计划去进行实施,造成拆迁工作不能在计划期间之内完成,影响了工程的进度,拖延了市场开拓的进程,造成了不必要的损失。同时,拆迁补偿条款不明确、不公开,被拆迁方也无法明确自己应得的补偿金额,被拆迁方利益会受到一定损失,这就容易导致不必要的误会,引发民事纠纷。

(四)奖励制度不透明

在拆迁中,政府或拆迁方为了鼓励被拆迁方的搬迁积极性,往往会采取奖励机制,谁在拆迁合同上签字早,谁获得的奖励就丰富,而最后签字的则不给予奖励。但是在具体实施过程中,则存在较大弊端。奖励费是一个带有较大主观性且不透明的部分,拆迁人很难按照事先的规定去执行,在拆迁中往往会因为被拆迁方的纠缠而进行妥协,对拆迁费用进行调整,造成原先制定的奖励机制形成一纸空文。由于拆迁费的不透明,往往会引发被拆迁人之间的互相猜忌,鼓励被拆迁方为了获得更多的奖励费,而在一定程度上抵制拆迁、与拆迁方进行纠缠,拆迁方为了早日完成工期,而不得不对其进行补偿。这就给人们造成了“晚走或许比早走获得的奖励更多”、“纠缠或许会比不纠缠获得多”的想法,在现实的拆迁中,确实存在这样的现象,这也就造成了所谓的“钉子户”的产生。

(五)补偿数额不到位或故意拖欠

目前,在中国的城市拆迁中,由拆迁双方进行谈判协商,拆迁人与被拆迁人在经过一系列的谈判后,最终达成一致并签订协议书。在拆迁中,拆迁人为了自己的利益往往会只按照协议在房屋拆迁之前补偿一部分,在被拆迁人进行搬迁之后并不会按照协议的规定及时进行剩余部分的补偿,往往会一拖再拖。在拆迁的过程中,拆迁方往往会因为各种原因而拖欠被拆迁方的补偿款项,或者因为补偿资金款项不足,或者是不愿及时进行补偿等原因,导致被拆迁方在与拆迁方达成协议之后,很难按时得到条约规定

的补偿款,给被拆迁方的正常生活造成很大的影响,这也在一定程度上对社会稳定造成影响。

总之,城市拆迁纠纷是各利益相关者在利益分配中失衡的结果,而未能明确公共利益的界定,给政府留下了很大自由裁量的空间,导致在利益分配中会引起利益相关者的不满,致使拆迁双方在补偿安置问题上出现利益失衡,进而引发社会矛盾。政府在拆迁过程中未能尽到其职责进而导致拆迁纠纷更进一步激化。为了更好地进行社会主义现代化建设,实现国家的城市化建设,就要采取必要的措施解决在城市化进程中出现的种种问题。

四、城市拆迁中利益冲突的解决对策

目前,中国社会正处在转型的关键时期,政府职能由管理型政府向服务型政府转变。社会原有的利益格局正处调整的时期,各种社会矛盾逐渐凸显出来,社会冲突事件频繁发生。在这一时期,政府如何处理好城市拆迁过程中的各种矛盾,不仅关系到城市化进程能否顺利的进展下去,还关系到中国社会的安定。

(一)完善城市拆迁制度,明确区分公益拆迁与非公益拆迁

在中国的城市拆迁进程中,政府往往将公益拆迁与非公益性拆迁混为一谈,不加区分,损害到被拆迁人的利益。在拆迁中我们首先要认清公共利益,对公益拆迁与非公益拆迁进行区分。公益拆迁是为了满足公共利益需要而进行的拆迁,包括国防、公共交通、公共教育等以满足公共需求为目的的公共基础设施建设,其拆迁的实质是政府因为公共利益而对私人的财产进行征收。非公益拆迁是指商人出于营利性的目的对私人财产进行购买已达成其目的的商业性活动。完整的城市房屋拆迁制度应该从多个方面面对这两种不同的拆迁加以区分。

(二)加强立法工作,完善有关拆迁法律法规中有关利益分配的规定

在中国的城市拆迁过程中,由于法律法规的不完善,致使各利益相关者在利益分配的博弈过程中所获得的利益不平衡,这就会造成利益受损的一方心怀不满,以至于会想方设法的阻碍拆迁工作的顺利进行,引起双方的矛盾,甚至引发激烈冲突,对社会稳定造成了一定的影响。在中国现行的法律法规中,并未明确指出拆迁过程中各方利益该如何进行分配,这就使得利益分配缺乏法律的支持,相关利益者就会为了实现各自利益的最大化而奋力去争取。最极端的情况是,在城市拆迁中,有的政府部门领导与开发商相互勾结,为了实现开发商的利益最大化,在不断的损害被拆迁人的既得利益,引起被拆迁人的不满,引发被拆迁人与拆迁人的长期对峙。加强立法工作,完善法律法规,使得拆迁工作有法可依,在一定程度上约束了不法现象的发生,维护各方利益,实现利益分配的平衡。

(三)加强政府的管理,明确不同部门之间的分工

为了更好的适应现代化发展的需要,政府采取了一系列的改革措施,转变政府职能与之契合。政府由以前的管理政府向责任型、服务型、法制型、科技型、开放型政府转变。政府的施政方案是在不断摸索前行的,并无历史经验可以借鉴,所以在转型期中难免会出现一些不和谐的步调。政府部门之间的分工不明确,职员对部门的只能不熟悉,导致各项拆迁手续、拆迁证明无法及时到位,影响拆迁工作的正常进展。拆迁民众因不满拆迁利益的分配,向政府部门进行求助,而由于政府部门之间的权责不清,互相推诿,使得民众的问题无法得到合理有效的解决。对此,政府要加强部门管理,对不同部门进行明确的分工,确保民众的问题能够得到及时,提高办事效率。

(四)严格落实奖励制度,实现其透明化

奖励制度建立的初衷是为了奖励那些配合拆迁工作的被拆迁户而设立的,但是随着在实际的执行过程中的不断演化,就变成了现在的“越闹越给钱,不闹没好处”的现象,这反而成为阻碍拆迁工作顺利进行的一个障碍。为此,只有设立严格的奖励制度,建立完善的执行机制,并将奖励制度进行公开透明,以减少暗箱操作的可能性,让广大的被拆迁户看到拆迁的政策,使那些闹事者无可乘之机,减少纠纷问题的产生,避免“钉子户”现象的发生。

五、结语

在城市的拆迁过程中往往会涉及到多个利益主体,如何处理好拆迁方与被拆迁方的利益分配问题已经成为城市拆迁能否顺利开展下去的关键。法律的缺失及拆迁补偿制度的不完善造成拆迁双方的利益纠纷缺乏解决问题的依据。政府作为国家的权利机关,在城

市拆迁中扮演着无可替代的角色。因此,政府要加强自身的管理,提高工作效率,保障拆迁工作的顺利进行,同时要加强国家立法工作的建设,完善有关城市拆迁的法律制度,为城市拆迁工作的开展提供必要的法律依据,减少城市拆迁过程中利益纠纷事件的发生。

注释:

①黄晓静.城市化的战略取向与政策选择研究——以福建省为例[D].北京:中国农业大学,2007.

②国家统计局.中国统计年鉴(1990-2013)[Z].北京:中国统计出版社.

参考文献:

- [1] 王玮斌.城市拆迁补偿问题研究——以无锡市南长区为例[D].上海:华东政法大学,2013.
- [2] 朱东恺,施国庆.城市建设拆迁中的利益冲突及其调整[J].思想战线,2005,(1):56-59.
- [3] 彭小兵,谭亚.城市拆迁中的利益冲突与公共利益界定[J].公共管理学报,2009,(2):76-84.
- [4] 彭小兵,谭亚.城市拆迁中公共利益的界定问题研究[J].甘肃行政学院学报,2008,(5):107-111.
- [5] 王静.房屋拆迁补偿解决机制存在的问题及完善[J].行政法学研究,2010,(1):40-45.
- [6] 王亚非.地方政府在城市房屋拆迁中扮演的角色[D].武汉:华中科技大学,2011.
- [7] 雷弢.城市拆迁中的利益冲突及其调整[J].北京社会科学,2006,(2):44-48.
- [8] 法丽娜,王嫣文.中国城市房屋拆迁中的利益问题研究[J].经济问题,2012,(8):37-39.

[责任编辑:孔康伟]

Problem Study on Interest Dispute of Urban Demolition

LI Wei WEI Zhi-ang

(Department of Ideological and Political Affairs, Guangdong Ocean University, Zhanjiang 524000, China)

Abstract: With the development of urbanization, the problems of demolition and petitions occurred frequently. There are many reasons in which uneven distribution and incomplete laws and regulations is main factor. In order to promote the development of economy and maintain social stability, the government should deal with allocation problems. Therefore, the government should explain the definition of public interests, adopt a series of measures to reduce the disputes, achieve the balance of interests distribution and maintaining social stability.

Key words: urban demolition; urbanization; public interest; interest distribution