

私有房屋拆迁问题引发的经济学思考

● 林冰茹

(厦门大学管理学院 福建 厦门 361005)

【摘要】近年来因为私有房屋拆迁引发的问题,特别是暴力拆迁和抗法,成为令人瞩目的社会现象。私有房屋拆迁引发问题的原因之一是地方政府、建设单位和房屋所有人之间的利益冲突。因此,要解决私有房屋拆迁引发的问题,必须科学界定公共利益范围,给予被拆迁人合理的安置补偿,重新界定地方政府在私有房屋拆迁中的角色和位置,加强法制宣传教育,提高公民法律素质。

【关键词】私有房屋 拆迁问题 利益冲突 对策建议

【中图分类号】F293.3 【文献标识码】A 【文章编号】1009-3036(2011)01-0029-03

房屋是人们安身立命之本,是公民生活的载体和隐私权、财产权及其他权利的落脚点。房屋还是人们生活资料中最重要的组成部分。当前,我国正处于社会转型时期,随着经济建设的发展和社会进步的加快,需要进行一些私有房屋拆迁,但由此引发的各种矛盾也时有发生。科学分析和依法解决私有房屋拆迁引发的问题,对促进经济发展和 社会进步,保护公民合法权益,构建社会主义和谐社会都具有重要意义。

一、现阶段私有房屋拆迁中存在的主要问题

1.私有房屋拆迁中的正当理由问题。各国宪法和法律都规定,为了公共利益是土地征收和房屋拆迁的唯一正当理由,也是国家抗辩个人合法权利的公认理由。土地征收和房屋拆迁目的必须是为了公共利益需要,这是国际上通行的原则,也是我国相关法律的规定。但是,我国对公共利益的界定还不够明确。我国宪法规定,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收和征用,并给与补偿。物权法规定,为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。城市房地产管理法规定,在特殊情况下,国家根据社会公共利益的需要,可以依法收回土地使用权。城市房屋拆迁管理条例则没有相关规定,而且,对何谓公共利益也没有明文规定。这样,在具体的土地征收和房屋拆迁中,就存在着对公共利益的不同理解和认定,为了公共利益的建设需要经常被一些地方政府和建设单位作为扩大土地征收和房屋拆迁范围的借口,将本来属于商业开发的建设项目,也说成是为了公共利益的建设需要,对

私有房屋实行暴力拆迁,严重侵害了公民的合法权利。

2.私有房屋拆迁中的安置补偿问题。私有房屋拆迁,必然涉及到安置补偿问题,这也是保障民生的重要举措和国际社会的通行惯例。我国法律法规也规定了对被拆迁人的安置补偿,但是,安置补偿存在标准过低,测算依据不合理,安置补偿责任归属不科学,安置补偿程序不完善等问题。在许多地方,私有房屋的补偿价格与市场价格相差甚远,在客观上造成了被拆迁人重新购买房屋必须另外支付房款,增加了经济负担的后果。在安置补偿上也没有充分考虑新安置房屋因处在不同地段给被拆迁人造成的经济损失,以及同期商品房价格上涨的指数。根据物权法规定,为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收私有房屋。因此,对公民私有房屋应当是征收补偿,而不是拆迁补偿。征收的主体是政府,其他任何单位和个人都无权实施土地和房屋的征收,而现在则是由建设单位负责安置补偿。同时,在安置补偿程序上虽有公告和听证的规定,但缺乏公民实际参与听证的保障渠道。安置补偿方案基本上由地方政府或者建设单位研究制定,被拆迁人基本上没有参与,安置补偿方案制定后才公告告知被拆迁人,这对被拆迁人的参与权也是一种限制。

3.私有房屋拆迁中的暴力拆迁和抗法问题。为了公共利益的需要,依照法律规定,可以对私有房屋实施拆迁,公民也应当服从国家建设需要,顾全大局,主动配合。如果公民无正当理由据拒不拆迁,政府有权通过法律程序,依法强制拆迁。强制拆迁和暴力拆迁是两个不同概念,强制拆迁是合法的拆迁行为,暴力拆迁是非法的拆迁行为,是没

【作者简介】林冰茹(1989-),女,福建莆田人,厦门大学管理学院学生。

有合法依据使用暴力手段对他人房屋和其他不动产实施的拆迁行为。暴力拆迁和暴力抗法也不一样,暴力抗法是拆迁人依法实施强制拆迁时,被拆迁人无正当理由而暴力抗拒执法的非法行为。暴力抗法是不应该发生的,因暴力抗法引发的各种悲剧同样是不应该发生的。近年来,暴力拆迁和暴力抗法引发的各种悲剧,严重影响了社会和谐。2003年8月,南京居民翁彪在遭遇野蛮拆迁后,点火自焚,后告不治。^[1]2009年11月成都市民唐福珍因抗拒拆迁引火自焚。2010年3月,江苏省连云港市九旬老人陶兴尧连同他68岁的儿子陶会西认为拆迁补偿过低,拒绝拆迁位于310国道改线施工线路上的养猪场,面对强制拆迁,当场自焚,造成一死一伤。^[2]

4.私有房屋拆迁中政府的角色和位置问题。依照我国现行法律规定,地方政府在土地征收和房屋拆迁中,充当十分重要的角色,处在十分重要的位置,这也是政府的职责所在。问题是在私有房屋拆迁特别是强制拆迁中,政府既是“运动员”又是“裁判员”。房屋拆迁和补偿安置等相关问题,都由当地政府确定,而当被拆迁人与建设单位或政府在补偿安置问题产生矛盾时,首先又是由地方政府作出行政处理。在一些私有房屋拆迁补偿安置矛盾的行政处理中,还存在行政裁决不公、偏袒拆迁人,滥用强制拆迁权力等现象。另外,一些地方政府与房地产评估机构、房屋拆迁代办单位存在着利益关系,个别地方甚至还是一套人马几块牌子,这种现象必然要影响地方政府在处理私有房屋拆迁补偿安置矛盾中的公平性和公正性,是引发一些社会群体性事件的原因之一。

二、私有房屋拆迁中发生问题的经济原因

马克思主义认为,利益是一个非常重要的概念,“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来”。^[3]“人们奋斗所争取的一切都同他们的利益有关”。^[4]现阶段私有房屋拆迁中引发问题的原因是多种多样的,其中最重要的原因之一,是在私有房屋拆迁中各方存在着利益博弈。

1.地方政府。政府作为国家行政机关,依法享有行政权力,负有管理国家事务的义务和责任。从经济学角度分析,一些地方政府特别是相关职能部门,在私有房屋拆迁中,往往是利益受益者之一。首先是从土地出让中获取经济收益。依照我国财政分税制度,地方政府的财政支出主要由地方财政收入承担,地方财政收入的多少直接关系到地方政府的财政状况。因此,出卖土地成为许多地方财政收入的重要来源,一些地方政府,出让土地的财政收入占到其地方财政收入的70%—80%。而在土地征收和房屋拆迁的安置补偿支出上,又常常低于土地出让金,这样地方政府通过土地征收和房屋拆迁,将土地重新规划后出让,就可以获得很高的收益。其次是从后续管理中获取经济收益。一个建设项目开发建成后,不论用作何种用途,都处于政府的行政管理之下,地方政府在行政管理中可以获得长期的经济收益,例如地方税收收入、行政罚款等。此外,通过

土地征收和房屋拆迁,在经济建设和城乡发展上,地方政府的各级干部还可以通过各种各样的政绩、“形象工程”等,获得职务上的晋级,进而获取更好的政治前途和工资福利。这就不难理解2004年湖南省嘉禾县政府为什么会打出标语声称“谁不顾嘉禾的面子,谁就被摘帽子”,“谁影响嘉禾发展一阵子,我影响他一辈子”了,在职人员不搬迁就有可能被开除,做不好亲属的工作就可能被调离的“株连式”拆迁策略。^[5]

2.建设单位。众所周知,国家公共基础设施建设存在着很高的利润空间。因此,即使是一些道路、码头、港口等公共基础设施建设,一些工程承包单位甚至比建设单位还“积极”,强行拆迁公民的私有房屋。当前,我国许多服务性公益性的单位,实际上单位存在与否和运行状况,直接或间接影响着职工的工资和福利。而依照我国法律规定,土地征收和房屋拆迁的安置补偿费用,都由建设单位负责和承担,所以,对这笔费用建设单位往往将标准压得很低,而引发被拆迁人的不满,进而发生暴力拆迁或抗法事件。而在商业开发建设上,开发商的目的是追求开发利润最大化。为了实现利润最大化,就尽可能降低土地出让金和拆迁安置补偿费,这也是降低其成本的重要途径之一。我国法律法规对拆迁安置补偿费没有作最低限制,因此开发商对此就有一定的控制余地,并且希望支付的补偿费越少越好。此外,搬迁补助费和临时安置补助费的标准,也是由省、自治区、直辖市人民政府规定。一些建设单位通过对当地政府的“公关”,使其在土地出让、房屋价格评估、搬迁补助和安置补偿费方面的支出减少,也是引发私有房屋拆迁问题的原因之一。

3.被拆迁人。经济损失是被拆迁人不愿土地被征收,房屋被拆除的重要原因之一。依照我国现行法律法规规定,在私有房屋拆迁中,除了安置补偿标准过低外,处在不同区位、不同地段的房屋租金和经营利润上也存在很大差距,这些问题在我国现有法律法规中还没有明确详细的规定,致使一些被拆迁人因为土地征收和房屋拆迁而造成经济收入的下降。2008年6月上海女业主潘蓉,一幢建筑面积480平方米的四层小楼,位于上海市闵行区,因兴建虹桥机场的交通枢纽工程房屋将被拆除。建设单位只愿意补偿67.3万元,而在住宅市场,类似的房屋价格已高达每平方米15000多元,补偿价格远远低于市场价格。潘蓉的房屋虽然不是商业用房,但如果出租每个的租金可以高达数千元,这方面直接和间接的经济损失高达数十万元。因此,面对拆迁人的强制拆迁,潘蓉及其家人采取了过激的行为,想阻止拆迁人强制拆迁,但房屋还是被强行拆除。^[6]同时,因为房屋拆迁,一些被拆迁人离开原来的生活地,到一个新的环境开始生活,增加了交通、就学、就医等生活成本。当然,也存在一些公民想通过私有房屋拆迁,追求安置补偿利益的最大化,提出不合法或不合理的安置补偿要求,在得不到想获得的安置补偿时,就不愿配合政府拆迁,暴力

抗法,企图阻止政府的强制拆迁。

三、解决私有房屋拆迁问题的若干建议

1.科学界定“公共利益”的范围。由于公共利益的界定直接关系到对私有房屋的保护以及地方政府的强制拆迁范围,因此,科学界定“公共利益”的范围特别重要。结合我国国情以及其他国家和地区的立法经验,所谓“公共利益”,应当符合社会大多数公民的利益,有利增加社会财富和社会福利,促进经济发展和社会进步,改善民生福利和公共环境。符合公共利益的建设项目主要是指国防、公共交通、公共教育、公共博物馆、医院、环境保护等公益性建设项目。为此,建议从立法上给“公共利益”下一个定义,比如公共利益是指涉及国家安全和社会公众福祉的利益。并全面列举属于公共利益范畴的事项,同时,规定一个概括性条款和一个排除条款,如房地产企业从事商业开发,政府兴建高尔夫球场等事项,不属于公共利益。另外,还应当有土地征收和房屋拆迁方面的程序规定,也就是无公共利益则无土地征收和房屋强制拆迁,无合法合理的安置补偿,则无土地征收和房屋强制拆迁,无到位的安置补偿,则无土地征收和房屋强制拆迁。当然,为了公共利益,被拆迁人在获得安置补偿后,必须配合拆迁,否则政府可以进行强制拆迁。

2.给予被拆迁人适当的安置补偿。首先,建议通过立法,提高私有房屋拆迁的安置补偿标准,明确不同类型、不同地段房屋的不同补偿标准。被拆迁房屋的价值,应当由中立的房地产评估机构作出评估,确认价格。房地产评估机构的评估价格不是政府补偿的唯一依据,补偿数额应当包括重新安置所增加的费用、装修补偿、因被征收造成停产停业的经济损失等,对选择货币补偿的,应当结合当地商品房价格来确定补偿价格。同时,应当适当提高搬迁补助费、临时安置补助费。在不妨害公共利益的前提下,私有房屋所有人的利益应当在不低于征收前居住条件的基准上得到实现。其次,设立中立的房地产评估机构。在私有房屋价值评估机构的选择上,应当由当地政府和被拆迁人或被拆迁人共同推举的代表协商决定,协商达不成协议的,由上一级政府决定。当然,房屋用途是价格评估和补偿数额的重要因素之一,在征收范围确定后,征收范围内的单位和个人不得改变房屋用途。商业开发中的房屋拆迁是一种民事行为,开发商与被拆迁人享有相同的民事法律地位。开发商基于其商业目的取得一块土地,就必须遵循市场交易规则,与私有房屋所有人在平等基础上彼此协商补偿事

宜,其安置补偿的方案、标准和数额由双方共同协商确定。

3.重新确立政府在私有房屋拆迁中的角色和位置。在私有房屋拆迁中,应当重新确立政府的角色和位置,即改变现行的由建设单位负责安置补偿和房屋拆迁的规定,直接由地方政府负责私有房屋的征收和安置补偿。也就是说,地方政府在土地征收中,同时将私有房屋征收归国家所有。通过征收使房屋所有权从公民个人所有,变更为国家所有,然后才能实施拆迁。私有房屋在政府依法收归国有之前,任何人未经所有人许可不得实施拆迁。当然,地方政府征收私有房屋的目的必须是为了公共利益,不得为商业开发,并且必须对被拆迁人负责安置补偿。经过征收、安置和补偿,被拆迁人搬迁离开后,政府再实施拆除,这样就不会发生强制拆迁和暴力拆迁或者暴力抗法等影响社会和谐的现象。在征收、安置和补偿问题上,政府与被拆迁人之间无法达成安置补偿协议,或者被拆迁人对有关问题,如征收是否为了公共利益存在不同意见时,应当通过听证会、行政复议或者行政诉讼等途径解决后,再收归国有。对依法生效的行政决定、行政处罚或者法院裁定、判决,公民应当履行。在商业开发中,政府不直接控制和干预拆迁行为的发起和实施,安置补偿协议由开发商和被拆迁人通过协商达成协议后,由被拆迁人搬迁离开后,开发商才能实施拆迁行为,政府应当是法律法规和国家政策实施的监督者和裁决者,保障开发商和被拆迁人的合法权益,保证建设规划、环境保护、工程质量等落实和实现。

4.加强法制宣传教育,提高公民法律素质。在土地征收和房屋拆迁中,实施强制拆迁,引发各种暴力拆迁或者暴力抗法行为,除了经济利益的因素之外,当然还与拆迁人和被拆迁人的法律意识、法制观念有很大关系。因此,要彻底解决土地征收和房屋拆迁的问题,还必须加强法制宣传教育,提高公民法律素质。除了各级各类学校的日常教育外,各种宣传媒体,广播、电视、报刊、杂志、互联网等,也应当适时进行土地征收和房屋拆迁等相关内容的宣传教育。特别是在对某一区域实施土地征收和房屋拆迁之前,更应当对征收范围内的居民进行法制教育、政策宣讲和有关问题的解答,让居民了解相关法律规定、政策规定和征地拆迁的目的、意义、程序等,使广大人民群众学法、知法、用法、护法,为促进经济建设和社会发展,构建社会主义和谐社会,奠定坚实的法律素质和思想基础。△

[参考文献]

- [1]南京拆迁户“自焚”事件调查[EB/OL].<http://www.xici.net/#u4004325/d13334846.htm>.
- [2]唐福珍事件城管局长复职,近年拆迁自焚无官问责[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-04-08/101320031324.shtml>.
- [3]马克思恩格斯全集(第2卷)[C].北京:人民出版社,1963.
- [4]马克思恩格斯全集(第1卷)[C].北京:人民出版社,1963.
- [5]建设部和湖南省派调查组调查嘉禾强制拆迁事件[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/temp/z/hnjiahe/index.shtml>.
- [6]不满拆迁赔偿,沪女户主用燃烧瓶抵抗暴力拆迁[EB/OL].<http://china.findlaw.cn/fangdichan/fangwuchaiqian/fwcqbc/28097.html>.

□编辑/齐伟