

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920131150437

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

旧城征迁改造中的政府行为研究

——以晋江市安海镇H片区旧城征迁改造为例

**Study on the Government Behavior in the Transformation
of Old City Resettlement**

——As an Example of District H in Anhai Town Jinjiang City

颜海林

指导教师姓名: 严金海 副教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2016年4月

论文答辩日期: 2016年 月

学位授予日期: 2016年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2016年4月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

严金海 副教授

吴亚汝 副书记

范鸿达 副教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

在城镇化大进程的背景下，旧城征迁改造如火如荼进行，政府在其中扮演着非常重要的角色。旧城征迁改造的目的在于改变城市面貌，提升居民生活品质，具有公益性，有别于商业性拆迁。然而，在各地的征迁实践中，屡屡出现政府行为不当，与民争利的现象。本文旨在对政府行为进行研究，探索如何和谐进行旧城征迁改造，维持社会安定，保障群众利益。

本文首先阐释旧城征迁改造的意义，并对参与旧城征迁改造的各主体之间的利益冲突进行分析，然后提出政府应当定位为城市发展的谋划者、征迁改造的主导者、利益冲突的平衡者、社会稳定的保障者、群众利益的守护者，最后对政府行为进行界定，并对政府行为机制建设进行讨论。

在理论分析的基础上，本文以晋江市安海镇H片区旧城征迁改造为例，从项目策划、征迁实施、安置房建设、回迁安置四个阶段对旧城征迁改造中的政府行为进行研究，具体分析了政府行为的利弊得失，然后分析政府行为失范的表现及原因，最后从强化保障职能、限制失范行为两个方面进行政府行为规范探讨。

本文认为旧城征迁改造是系统工程，政府作为主导者，要统筹规划，科学决策，在实施过程中，要找准政府定位，负起政府责任，规范政府行为，不与民争利，保障群众利益。

关键词：旧城改造；征迁；政府行为

Abstract

In old cities, land expropriation, housing renovation, and resident relocation (hereinafter referred to as LHR) have attained their momentum, since the urbanization is increasingly prevailing. During the process of urbanization, great importance has been attached to our government while dealing with LHR in old cities. The transformation of the old city resettlement purpose is to change the urban landscape, improve the quality of life of residents, with public welfare, different from commercial demolition. However, in practice throughout the resettlement, often appear improper government action, compete with the people of the phenomenon. In this paper, the government conduct research to explore how harmonious the old city takeover of the transformation, the maintenance of social stability, protect the interests of the masses.

In the first place, this paper illustrates the significance of LHR in old cities, and analyzes the interest conflicts among the main bodies who are involved in such reforms. Then, this paper makes a proposal that government should not only be the designer of urban development, but also the guider of housing relocation, the balancer of interest conflicts, the guardian of social security, and the safeguard of the people's interest. Finally, this paper defines the government behaviors, and makes a discussion on mechanism construction of the government behaviors.

Based on the theoretical analysis, this paper as an example of the transformation of District H, Anhai Town in Jinjiang City resettlement, to study the government behaviors from four stages respectively: from project planning, implementation of expropriation and relocation, construction of settlement housing to back-moving settlement. By concretely analyzing gain and loss of the government behaviors, and the cases and reasons of misconduct of the government behaviors, this paper in the end gropes two ways to regulate the government behaviors, namely, the enhancement of government's functions in social security as well as the limitation of misconducts in government's behaviors.

This paper holds that renovation of old cities is a systematic project and that our government as the leader of it is supposed to have a sound planning and make scientific decisions. During the implementation process, it is necessary for our government to shoulder its responsibilities, regulate itself and put the interest of the masses in the first place.

Key words: renovation of old cities; land expropriation and resident relocation; the government behaviors

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

一、绪论.....	1
(一) 研究背景目的及意义	1
(二) 国内外相关研究进展	3
(三) 研究思路、方法及可能创新之处	6
二、旧城征迁改造中的利益关系与政府行为	8
(一) 旧城征迁改造的公益性分析	8
(二) 利益关系分析	9
(三) 政府角色定位	12
(四) 政府行为及机制建设	14
三、晋江市安海镇 H 片区旧城征迁改造政府行为研究	17
(一) 晋江市安海镇 H 片区旧城征迁改造简介	17
(二) 项目策划阶段政府行为及评价	18
(三) 征迁实施阶段政府行为及评价	22
(四) 安置房建设阶段政府行为及评价	28
(五) 回迁安置阶段政府行为及评价	29
(六) 政府行为分析	30
四、结论与讨论.....	34
主要参考文献.....	37
致谢.....	39

Contents

I. Introduction	1
i. Research background, objectives and significance	1
ii. Developments in relative researches at home and abroad	3
iii. Research ideas, approaches and possible innovations	6
II. Interest relations and government behaviors in land expropriation, housing renovation, and resident relocation in old cities	8
i. Analysis on the public welfare in land expropriation, housing renovation, and resident relocation in old cities	8
ii. Analysis on the interest relations	9
iii. Orientation of government's role	12
iv. Government behaviors and mechanism construction	14
III. Analysis on the government behaviors of Anhai Town, Jinjiang City in land expropriation, housing renovation, and resident relocation in District H.....	17
i. Brief introduction to land expropriation, housing renovation, and resident relocation of District H, Anhai Town in Jinjiang City	17
ii. Government behaviors and evaluation in project planning	18
iii. Government behaviors and evaluation in land expropriation	22
iv. Government behaviors and evaluation in settlement building construction....	28
v. Organization and implementation	29
vi. Analysis on government behaviors	30
IV. Conclusion and discussion.....	34
Acknowledgements.....	37
References.....	39

一、绪论

（一）研究背景目的及意义

1. 研究背景

随着我国经济的迅速发展和城市建设的加快，旧城征迁改造不可避免地发生了。旧城征迁改造对于城市发展而言意义重大，可以改变城市面貌，优化土地资源配置，改善城市基础设施，提升居民生活水平，增强经济活力，提高城市综合竞争力。对于地方政府而言，可以增加财政收入，获得政绩，提升政府公信力。因此，各地旧城征迁改造项目如火如荼地开展。政府作为旧城征迁改造的主角，也是最大的利益者，其行为对旧城征迁改造的影响至关重要。

政府是旧城征迁改造中联结被征收人、开发商和其他各种中介机构之间的纽带。政府既寻求公共利益，又寻求自身利益最大化，不可避免要与旧城征迁改造的相关主体进行利益博弈，因此存在政府行为失范的可能。而各地屡见不鲜的“征迁烂尾”“征迁血案”正是印证了政府行为失范的严重后果，不仅损害了被征收人的合法利益，而且丧失了政府的公信力，动摇了地方政府的执政基础。

从各地的案例报道中，我们可以发现，原本为城市发展，为民办事的旧城征迁改造，进行一半而烂尾，甚至演变为极端事件，其核心在于利益的争夺，根源在于政府的角色错位。被征收人要求更高的利益，政府为追求利益最大化或因成本限制，所能提供的补偿与被征收人的要求存在距离，另外政府的失范行为也会对旧城征迁改造的顺利进行造成不良的影响。旧城征迁改造一般成片进行，涉及面较广，影响范围较大，如果对政府失范行为没有加以限制，将造成不可估量的恶劣影响。

政府是旧城征迁改造的主导者，补偿程序、补偿标准的制定，征迁过程的具体实施，均由政府来执行。而目前，在旧城征迁改造过程中，政府与其他参与者的关系尚未理顺，征迁程序也尚未规范，相应的约束机制和保障机制也不

完善，政府的自由裁量权过大，在这种情况下，政府行为失范的情况必将长久存在。

在城市化进程的大背景下，旧城征迁改造还将不断发生，类似的征迁惨剧还可能持续出现，探索如何和谐进行旧城征迁改造，维持社会安定，保障群众利益，已成为一个非常重要且迫切的问题。一部分学者对旧城征迁改造的失败案例进行深入细致地研究，并总结提出了许多改良措施，但基于成功案例进行的研究还相对较少。笔者有幸参与晋江市安海镇H片区旧城征迁改造的整个过程，从项目策划、征迁实施、安置房建设到回迁安置，笔者在工作过程中，对旧城征迁改造各个阶段的参与者进行观察了解，并进行分析研究，希望为今后旧城征迁改造提供有效的借鉴。

2. 研究目的

研究目的：通过对旧城征迁改造中的政府行为研究，分析政府与各参与者的利益关系及政府行为的利弊得失，分析旧城征迁改造项目策划、征迁实施、安置房建设、回迁安置等阶段的政府行为及与各参与者的关系，总结归纳经验及不足，探索政府行为失范原因，为找准政府定位，明确政府责任，规范政府行为提供借鉴。

3. 研究意义

(1) 理论意义

旧城征迁改造问题涉及到管理学、经济学、社会学、法学等众多领域，相关研究比较广泛，本文的研究可以作为一个补充，特别是在政府行为和制度设计等方面可以提供有效的素材，丰富理论的应用。旧城征迁改造政府行为研究有助于发展完善政府改革与治理理论。

(2) 实践意义

一是有利于和谐征迁。征迁过程中，政府起重要作用，政府行为对于和谐征迁至关重要。本文考察政府行为对征迁效果的影响，并进行分析，探索和谐征迁的道路，为避免征迁过程中政府行为失范，促进和谐征迁，提供借鉴。

二是有利于促进城镇化进程。旧城征迁改造有助于加快城镇化进程，满足城市发展需要，优化城市生存质量，推动经济发展，改善居民生活环境，但

目前我国征迁相关政策还不完善，征迁程序、补偿标准还存在值得商榷的地方，本文的研究可以给今后的政府征迁行为提供合理的建议。

三是有助于探索政府职能转变。本文梳理旧城征迁改造中的政府行为，研究了政府的行为利弊得失及制度改良，探讨了如何限制政府失范行为，强化政府保障职能，为今后政府职能转变提供借鉴经验。

（二）国内外相关研究进展

1. 国外研究综述

国外学者对旧城征迁改造的研究主要在补偿机制、对社会的影响、与土地政策的关系上面，除此之外还对公共利益进行了界定，分析旧城征迁改造对社会环境的影响等。在征迁的实践中，通常从目的、标准、程序等方面进行规范，同时强调规范政府行为、保障弱势群体权益。部分学者从经济学的角度来研究旧城征迁改造，提出如何用经济理论来分析各利益主体的关系。西方国家土地私有制，与我国土地所有权归国家有所区别，因此专门的房屋征收研究较少。在补偿方面，多数学者认为旧城征迁改造征收补偿属于行政补偿范围。Ravi Kanbur 考虑征迁改造中利益分配群体的关系，从帕累托最优的角度，提出新的均衡分配方式^①。另外，Jose Antonio Puppim de Oliveira 研究东亚亚马逊征迁纠纷，特别强调征迁改造与土地、环境之间的关系^②。

总的来看，众多研究西方国家城市征迁的学者已达成如下共识：一是要有制度化的规则和程序，二是要完善立法，要有强有力的法律监督，三是保证补偿与被征收人意愿相适应，要有专门的法律来保障。四是强调政府作为公正的第三方，通过宏观调控、间接调控来影响征迁改造的进行，而不直接参与其中。

2. 国内研究综述

^① Ravi Kanbur. Development Economics and the Compensation Principle[J]. International Social Science Journal, 2003(2):17-19

^② Jose Antonio Puppim de Oliveira, Property rights, land conflicts and Deforestation in the Eastern Amazon[J]. Habitat International, 2008, 32:1-10

我国城市征迁改造的规模较大, 纠纷较多, 因此国内相关研究也更全面。国内旧城征迁改造相关文献主要从角色定位、补偿标准、征迁制度、保障职能、限制失范行为、征迁实践等六个方面来研究旧城征迁改造中的政府行为。

角色定位方面, 曾国平分析旧城征迁改造中政府面临的现实问题, 包括安置弱势群体, 确保公平, 依法征迁, 带动开发商等, 提出政府五个角色定位及两种角色雷区^①。法丽娜阐述各方利益需求, 分析政府与被征收人的博弈, 开发商与政府的良性博弈、恶性博弈, 认为应完善法律法规, 建立协调机制, 明确政府职能定位^②。骆正林从舆论方面入手, 分析其背后政府的利益动机, 认为要化解舆论压力, 政府应转变职能, 坚持依法行政^③。李萍等认为政府应当保护公民的房产权, 应当作为公共利益的代表者, 应当作为公共事务的监督管理者, 应该完善制度, 加强监管, 保护弱势群体^④。肖振涛从被征收人权益保护的视角, 分析政府行为, 明确政府应履行的职责^⑤。胡洪从内部动机、外部动机两个方面分析基层政府的行为逻辑, 分析基层政府的自利行为, 解释其行为模式, 并提出制度改良措施^⑥。补偿标准方面, 吴庆玲针对补偿安置评估的不足之处提出有效的实施对策^⑦。路金勤等以武汉为例, 具体分析补偿价格标准^⑧。王兰兰对补偿影响因素进行全面分析^⑨。李江涛认为应该有特定的法律来对补偿标准加以规范^⑩。黎明提出征迁补偿人性化措施^⑪。杨瑞荣等充分考虑了旧城征迁改造补偿内容的各个方面, 评析了补偿等价交换的缺陷, 认为还应考虑征迁给被征收人

^①曾国平, 许俊桦. 政府在城市拆迁中的角色定位[J]. 云南行政学院报, 2004(3):46-48.

^②法丽娜, 王嫣文. 我国城市房屋拆迁中的利益问题研究——利益主体博弈及相关性分析[J]. 经济问题, 2012(8).

^③骆正林. 拆迁舆论的治理与政府职能的转变[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2012(2):33-40.

^④李萍, 何洪涛. 城市房屋拆迁中政府行为的合理性分析[J]. 商品与质量, 2010(10):55.

^⑤肖振涛. 城市房屋拆迁中的政府职能分析——基于被拆迁人权益保护的视角[J]. 法制与社会, 2015(3):154-155.

^⑥胡洪. 城市房屋拆迁中基础政府的行为逻辑分析[J]. 学习与实践, 2014(8):81-86.

^⑦吴庆玲. 城市国有土地上房屋征收补偿评估探讨[J]. 经济研究参考, 2012(11):52-54.

^⑧路金勤, 侯箴. 旧城改造暴露的拆迁问题及对策[J]. 城市房屋拆迁, 2004(4):61-63.

^⑨王兰兰, 汪晖, 陶然. 宅基地拆迁赔偿的地域差异[J]. 经济理论与经济管理, 2012(2).

^⑩李江涛. 建立和完善城郊农民房屋拆迁法律问题探讨[J]. 党史博采(理论), 2010(2).

^⑪黎明. 房屋拆迁补偿新模式探讨[J]. 中国房地产估价与经纪, 2010(5):24-25

带来的不便,应增加额外的补偿^①。征迁制度方面,邵慰基于新制度经济学的视角,对征迁改造效率、补偿机制进行分析,基于帕累托改进研究征迁制度,通过新的制度设计来合理界定并有效维护包括政府和被征收人在内的多方利益^②。苏晓菲研究了旧城征迁改造中征迁决定、补偿安置阶段、房屋拆迁阶段政府失范行为,指出了征迁政策中六个方面的缺失,借鉴国外征迁经验,提出规范措施^③。任兰以沈圩村征迁改造项目为样本,分析其工作机制、政策特点,操作流程,指出征迁程序失范、政策执行漏洞、补偿标准过低、纠纷机制缺乏等问题,并提出改良建议^④。周仲秋、何静指出,博弈标准的缺失,博弈的非合作性最终导致征迁困局的形成,为达到共商双赢,需祛除公职人员的“经济人假设”,双方充分公开信息,保证程序正义^⑤。姚从容认为我国征迁制度存在缺陷,特别是土地制度,且缺乏社会保障^⑥。保障职能方面,郭玉亮认为当前城市拆迁现象突出表现为一种不均衡的“蚁象博弈”,根源在于政府的保障措施不够^⑦。限制失范行为方面,魏金会对政府行为失范进行分析,提出了城市规划不科学、市场监管不到位、政府与开发商利益趋同、政府单方面话语权、征迁程序不当、强制征迁中人权保障不力等失范行为,并从立法、监督等方面提出了相应措施。赵银红以约束政府不当行为出发,详细分析了四类利益关系,提出法律手段来约束政府行为^⑧。王文宝认为针对征迁过程中政府失灵问题,应强化监督机制,避免以滥用公共利益名义进行征迁改造^⑨。在征迁实践方面,吴莲妹以一个征迁参与者的全新视角,以晋江市的征迁工作为例,认为政府在征迁过程中前期工

^①杨瑞荣,孙卫光. 浅议房屋拆迁补偿中等价交换的缺陷及对策[J]. 中国房地产, 2004(12):23

^②邵慰. 城市房屋拆迁制度研究——新制度经济学的视角[D]大连:东北财经大学,2010

^③苏晓菲,关兴丽. 拆迁补偿中政府行为缺失研究[J]. 政治研究:33-35

^④任兰. 城中村房屋征迁问题研究——以安徽省蚌埠市沈圩村城中村房屋征迁为例[J]. 哈尔滨市委党校学报,2011(6):30-34

^⑤周仲秋,何静. 博弈视角中的中国拆迁困局破解:从非合作博弈到共商共赢[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2005(6):114-118

^⑥姚从容. 城市化进程中的失地农民——制度安排与利益冲突[J]. 人口与经济,2006(5).

^⑦郭玉亮. 城市拆迁现象透析:利益冲突下的多方博弈[J]. 现代经济探讨,2011(2):24-28

^⑧赵银红. 城市拆迁的利益博弈与规制思路[J]. 行政与法,2012:6-9.

^⑨王文宝. 城市房屋拆迁中的政府失灵及其对策[J]. 产业与科技论坛,2011,10(3).

作要细，作风要实，处事要公，处置要决，整体要稳，征迁过程要体现政府公信力^①。

（三）研究思路、方法及可能创新之处

1. 研究思路

本文以晋江市安海镇H片区旧城征迁改造为例，从项目策划、征迁实施、安置房建设、回迁安置四个阶段对政府行为进行研究，具体分析了政府行为的利弊得失，然后分析政府行为失范的表现及原因，最后从强化保障职能、限制失范行为两个方面进行政府行为规范探讨。

2. 研究方法

（1）文献分析。通过大量的文献检索和阅读，梳理和总结国内外关于旧城征迁改造中政府行为研究的现状，为确定本文研究内容、重点和框架做好基础准备。

（2）案例分析法。运用具有代表性的案例来验证理论，从而使理论论证得出的结论更有说服力，更具科学性。本文以晋江市安海镇H片区旧城征迁改造为例，详细阐述政府在旧城征迁改造过程中的政策和具体行为，为理论论证提供素材。

（3）访谈法。邀请被征收人进行深入访谈，采用半结构性访谈方式，事先设置一定量的问题，也尽量让其有自己的发挥，谈谈问题以外的看法，了解政府行为对被征收人的影响。

（4）观察法。通过参与旧城征迁改造进行实地观察、参与式观察，掌握旧城征迁改造的整体过程，并为分析提供素材。

3. 可能创新之处

^①吴莲妹. 城市化进程汇总和谐征迁必须把握的几个环节——以福建晋江为例[J]. 经济研究导刊, 2012(6):16.

(1) 本文以晋江市安海镇H片区旧城征迁改造整个过程作为研究对象，具体分析了政府行为，本文研究范围涵盖了整个旧城征迁改造过程，包括项目策划、征迁实施、安置房建设、回迁安置四个阶段。

(2) 笔者参与H片区旧城征迁改造，是一线动迁组成员，之后又负责安置房建设监管，安置房回迁阶段在指挥部业务组工作，熟知整个旧城征迁改造过程。本文研究政府行为力求具体、有针对性，避免泛泛而谈。

(3) 本文以一个成功的案例作为研究对象，旨在寻找可以借鉴的地方，不仅仅在失败的案例上提出理论的设想。

二、旧城征迁改造中的利益关系与政府行为

（一）旧城征迁改造的公益性分析

1. 旧城征迁改造是公益征迁

根据征迁性质不同，可分为公益征迁和商业拆迁。《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《条例》）第八条规定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而进行房屋征收的，属于公益征迁^①。鉴于《国有土地上房屋征收与补偿条例》2011年1月21日起实施，《城市房屋拆迁管理条例》已被废止，因此本文统一将“拆迁”写作“征迁”，将“被拆迁人”写作“被征收人”。

旧城征迁改造是公益性征迁，其具有以下几个特点：（1）目的具有公益性。旧城征迁改造是因为公共利益需要，并依照城乡规划法实施，而非商业性拆迁。

（2）行为具有强制性。《条例》规定被征收人超限期没有申请行政复议又不搬迁的，政府依法可以强制执行。政府一旦实施旧城征迁改造，被征收人必须服从，只有在对补偿方案有异议时才能提出申诉，政府依法可以进行强制拆迁。

（3）补偿合理性。《条例》规定对被征收房屋的补偿，不得低于类似房地产的市场价格。

2. 旧城征迁改造的意义

旧城一般是指城市建成区中某些建成时间较早故而房屋危旧、配套设施缺乏、居住环境差的地区，存在着物质性老化、功能性衰退以及结构性衰退等问题。城市规模的不断发展，规划理念的不断创新，旧城区逐渐不适应发展、生活的需求，加之旧城区基础设施缺乏，布局混乱，进行征迁改造非常有必要，既可以美化环境，又可能促进城市发展。

旧城区的存在不利于城市的发展，主要有三个方面的影响。一是影响城市环境，降低城市品位。城市环境对于城市的发展来说非常重要，老城区危旧房

^① 《国有土地上房屋征收与补偿条例》[Z]. 中国政府网,
http://www.gov.cn/zw/gk/2011-01/21/content_1790111.htm.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.