



城镇化进程中 征迁困难群体的救助研究

◎ 黄帝荣 著

CHENGZHEN HUA JINCHENG ZHONG
ZHENGQIAN KUNNAN QUNTI DE JIUZHU YANJIU



九州出版社
JIUZHOU PRESS

本书为湖南省社科基金规划项目《湖南城镇化进程中征地拆迁矛盾纠纷与化解机制研究》（13YBA186）成果

城镇化进程中 征迁困难群体的救助研究

CHENGZHEN HUA JINCHENG ZHONG
ZHENGQIAN KUNNAN QUNTI DE JIUZHU YANJIU

◎ 黄帝荣 著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化进程中征迁困难群体的救助研究 / 黄帝荣著. —北京:九州出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5108-4866-7

I. ①城… II. ①黄… III. ①土地征用—社会救济—研究—中国
IV. ① F321.1 ② D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 304431 号

城镇化进程中征迁困难群体的救助研究

- | | |
|------|---------------------------|
| 作 者 | 黄帝荣 |
| 出版发行 | 九州出版社 |
| 地 址 | 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037) |
| 发行电话 | (010) 68992190/3/5/6 |
| 网 址 | www.jiuzhoupress.com |
| 电子信箱 | jiuzhou@jiuzhoupress.com |
| 印 刷 | 长沙市宏发印刷有限公司 |
| 开 本 | 880 毫米 × 1230 毫米 32 开 |
| 印 张 | 9.375 |
| 字 数 | 226 千字 |
| 版 次 | 2016 年 12 月第 1 版 |
| 印 次 | 2016 年 12 月第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5108-4866-7 |
| 定 价 | 78.00 元 |
-

前言

一、本书的内容

本著作是湖南省社科规划项目“城镇化进程中征地拆迁的矛盾纠纷与化解机制研究”的重要成果之一。在该项目研究基础上,整合近几年来公开发表的研究征地拆迁问题的 14 篇论文,结合当下我国移民扶贫搬迁的实践进行思考而写成本书。著作从社会救助的角度,对当前征地拆迁中困难群体的救助进行系统的研究,以期待能为当下的精准扶贫工程和征地拆迁矛盾解决建言献策。全书由六章构成:第一章主要阐述征迁困难群体救助的含义、特殊性、主客体、意义、功能、理论依据及价值基础。第二章阐述城市征地拆迁存在的矛盾及城市征迁困难群体的救助。第三章阐述农村征地拆迁存在的矛盾和农村征迁困难群体的救助。第四章介绍发达国家征地拆迁中困难群体救助的经验及其经验借鉴。第五章阐述我国征地拆迁中困难群体救助的目标、困境及其出路。第六章对我国征地拆迁中困难群体救助的前景进行展望。

二、本书的特点

(1) 内容的创新性。当前,征地拆迁中出现的矛盾成为我国

城市化进程中一个比较突出的问题,是国内学术界讨论的热点问题,然而对于征地拆迁中出现的矛盾,我国大多数学者把这一问题归咎于法制不完善、制度不健全,主张通过完善征地拆迁方面的法律制度来减少拆迁中的矛盾,这当然有其合理性。但是,这种观点只重视了对征地拆迁中困难群体的法律援助,而忽视了其他方面的支持,对问题的解决仍然是不够的。实际上,拆迁给被拆迁户造成的问题是多方面的,只有多样化的救助才能帮助他们度过拆迁后的困难期。因此,构建困难群体的征迁救助机制,动员社会力量参与对困难群体的救助,变“输血”式救助为“造血”式救助,是解决当前征地拆迁矛盾、实现和谐拆迁、维护社会稳定的科学有效之策。著作从社会救助角度进行研究,具有较强的创新性。

(2)强调理论联系实际。结合案例和社会调查阐述理论,使内容深入浅出、通俗易懂。注重调查研究,从问题研究入手,重视对当代城镇化过程中征地拆迁的矛盾与问题的理论反思,着眼于解决我国征地拆迁出现的矛盾与问题,具有强烈的现实性和时代感。

三、研究的思路与研究方法

在研究思路上,本著作从“征迁困难群体救助”概念的表述入手,将问题摆在传统与现实、国内与国外、现在与未来的总体坐标上进行全方位研究与探讨。以传统与逻辑、立论与实践、比较与分析、总结与预测的运思方式,用理论与实证相结合、定性与定量相结合、微观分析与宏观分析相结合、静态描述与动态分析相结合的方法,对征地拆迁中困难群体的救助进行全方位的研究,揭示“征迁困难群体救助”在城镇化发展中对于弱势群体保护的强

大功能,并架构征迁困难群体救助机制的理论框架,提出运行这种机制的要素与途径。研究方法具体来说有以下几种:

(1)查阅文献法。查阅研究与本项目有关的各种文献资料,了解该问题的研究现状、存在的不足,从中得到启示。主要采取两种途径:一是通过本单位图书馆、资料室等进行文献查询;二是利用互联网进行查询。

(2)实证研究法。选择几个有代表性的征地拆迁办、征地拆迁项目和移民安置区,采用问卷调查、访谈的形式,调查城市化进程中征地拆迁存在的问题、城乡困难群体在征地拆迁中面临的困境等等。通过对问卷、访谈资料的分析,提出解决征迁困难群体救助问题的对策和途径。

(3)比较研究法。一是通过对获得的征地拆迁的资料与信息进行比较、分析、整合,从而得到有助于开展项目研究的新信息。二是通过对国内外征迁困难群体救助的做法进行比较分析,借助他山之石,达到攻玉之目的。

(4)典型案例分析法。通过对典型的征迁救助个案进行实地考察和实地调查获得比较真实的第一手资料,然后对资料进行定量分析与定性分析,从中得出一些具有一定现实意义和指导价值的理论与方法。

四、主要建树及学术价值

首次从社会保障学角度提出“征迁困难群体救助”的概念,为社会救助研究开辟一个新的空间;首次研究城市化进程中征地拆迁困难群体救助的特殊性,并研究其救助的内容、目标、途径;首次对国内外“征地拆迁中困难群体救助”文献进行考察研究,并在此基础上构建适合中国国情的保护征地拆迁中弱势群体的支持

体系和理论框架,并提出该体系和框架的运行之策。

本著作立足于实证,通过对征迁救助特殊性的分析,构建起保护征迁困难群体的有效机制,为征迁困难群体的救助问题的顺利解决和工作开展提供可操作的方案与途径,为政策制定提供依据和参考性建议,为征迁困难群体的权益保护提供有效支持。这对于顺利实现城市棚户区改造和新农村建设中征地拆迁、维护社会稳定、改善民生,对于完善我国社会救助理论和救助制度,无疑将具有十分重要的理论价值与实践价值。

理论价值:征地拆迁中困难群体救助属于社会救助中的专项救助,是我国社会救助中的新范畴、新领域。该项研究成果必将进一步丰富和发展我国社会保障中的社会救助理论,为社会救助开辟新视野和新空间。本项目研究成果的发表将会加深人们对征迁困难群体的了解和认识,增强政府对解决征地拆迁问题重要性的认识,并能为征地拆迁办和学术科研机构研究解决征地拆迁问题、救助拆迁中困难群众提供研究资料和学术成果。

实践价值:研究征地拆迁中困难群体救助的目的在于为征迁困难群体提供科学有效的救助,使其生活获得妥善安置,生产得到恢复与发展,进而缓和征地拆迁中的矛盾,实现和谐拆迁与惠民拆迁,促进社会公平与正义,改善民生,推进我国城镇化的健康发展。最终为政府制定征地拆迁法律法规,出台保护征迁中困难群体的政策提供依据与参考性建议。

目 录

引 言	(1)
第一章 征迁困难群体救助概述	(5)
一、征地拆迁的含义及其历史演变	(5)
二、征迁困难群体救助的含义及其特殊性	(10)
三、救助征迁困难群体的意义	(13)
四、征迁困难群体救助的当事人及其经济利益关系 ...	(19)
五、征迁困难群体救助的主客体	(20)
六、征迁困难群体救助的功能	(30)
七、征迁困难群体救助的价值基础及其理论依据	(43)
八、城市拆迁补偿与农村拆迁补偿的区别	(56)
第二章 城市征迁困难群体的救助	(62)
一、城市征迁困难群体救助的由来	(62)
二、城市征地拆迁救助的对象	(68)

三、城市征迁困难群体救助的基本内容	(69)
第三章 农村征迁困难群体的救助	(124)
一、农村征迁困难群体救助的由来	(124)
二、农村征地拆迁矛盾的主要表现	(126)
三、农村征地拆迁引发矛盾的成因分析	(128)
四、农村征地拆迁救助的对象、问题及对策	(132)
五、农村征迁困难群体救助的内容	(136)
第四章 发达国家征迁救助的经验及其借鉴	(220)
一、法国的征迁救助	(220)
二、英国的征迁救助	(222)
三、德国的征迁救助	(224)
四、美国的征迁救助	(226)
五、新加坡的征迁救助	(230)
六、国外征迁救助对我们的启示	(232)
第五章 我国征迁困难群体救助的目标、面临的困境及其破解对 策	(236)
一、我国征迁救助的目标	(237)
二、我国征迁救助面临的困境	(238)
三、我国征迁救助走向未来的变革	(252)
四、构建新型征迁救助体系	(255)
五、以群众路线为指导,切实做好征迁救助工作	(258)

六、社会工作者介入征迁困难群体救助	(263)
七、创新征地拆迁廉政风险防控管理体系	(273)
第六章 我国征迁困难群体救助的前景展望	(279)
参考文献	(284)

引言

城镇化是实现我国现代化的必经之路，在世界城市化快速发展的背景下，我国的城市化发展也突飞猛进。伴随城市化发展的是征地拆迁。由于我国是一个农业大国，农村人口多，城镇人口少，因此征地拆迁成为我国城镇化进程中的一个必然现象、一项巨大工程和一项棘手工作。据统计，“2013年至2017年中国将改造各类棚户区1000万户。其中2013年计划改造城市棚户区、国有工矿棚户区、国有林区棚户区、国有垦区危房分别为232万户、17万户、18万户以及37万户”。^①居住在棚户区和危房改造中的大部分人是社会弱势群体，如低收入者、退休职工、下岗人员。房屋拆迁改造的目的在于优化人们的居住环境，提升城市形象，是一项安居工程，难点在于困难户的妥善安置。由于征地拆迁涉及面广、关系复杂，涉及多方当事人经济利益与权利保障，再加上我国目前征地拆迁法制不规范，拆迁安置补偿资金不足，拆迁救助方式

① 宿泱楹审校，曾祥进：《中国棚户区改造已超额完成今年任务》，《全球经济》，2013-12-26。

单一,使得征地拆迁领域纠纷突出、社会矛盾集中,成为影响社会稳定的重要因素。2003年12月,据国家信访局统计:“群众集体上访中,反映企业劳保、城市拆迁、征地三类问题的批次和人数占到60%以上,其中以房屋拆迁和居民安置为中心的拆迁冲突成为群众上访的一大焦点,拆迁上访户每年以同比50%的比率上升。”中纪委在2015年从4月23日到5月的45天时间里,通报发生在广东、福建、山东和贵州4省共计41起发生在群众身边的腐败问题典型案例,其中有17起案例与“土地”有关,包括房屋改造、移民安置、建房审批及土地使用权等问题,多名国家公职人员涉嫌在拆迁过程中违法牟利。征地拆迁中的腐败是发生在群众身边的腐败,属于基层腐败,不仅直接损害了群众利益、激化了干群矛盾、损害了政府公信力,也给社会和谐稳定带来不安定因素,给国家造成巨大的经济损失。^①严峻的形势,深刻警示我们征地拆迁已成为我国社会发展中的重大和复杂的问题,我们必须图谋妥善解决之策,以维护广大群众尤其是困难户的根本利益。那么,在目前条件下,征迁困难群体问题解决究竟应图以何策?本书认为:“构建困难群体的征迁救助机制,动员社会力量参与对困难群体的救助,形成社会大救助格局,是解决目前征迁中困难群体问题的科学有效选择,也是实现和谐拆迁、维护社会稳定的长治久安之策。”^②至于征迁救助这个原创性思考,过去缺乏研究,仅散见之于报纸或网络中,如《“拆迁救助”:以人为本的生动实践》(倪洋

① 孙磊:《国家信访局:征地拆迁劳动保障信访问题突出》,《燕赵都市报》,2013-11-30。

② 黄帝荣:《如何看待城市改造中对困难群体的救助》,《光明日报(理论版)》,2010-8-19。

军, 2010)、《充满关爱的“拆迁救助”才能赢得拆迁和谐》(人民网, 2010), 而且这些文章是以描述性的新闻报道为主, 系统研究全无, 缺乏对问题产生机理及控制的实证研究和前瞻性的对策研究。国外通过推行廉租房制度和社区住宅合作社来缓解被拆迁户住房困难。如法国在 19 世纪下半叶就建立了廉租房制度, “二战”后得到发展, 到如今有一个多世纪的历史。英国、美国分别在 19 世纪末 20 世纪初和 20 世纪 60 年代建立起该制度。“住宅合作社是指社员出于共同的居住需求而自愿联合起来成立的互助合作组织, 其属性是合作社属性与住宅属性的结合, 目的在于为中低收入社员提供住宅服务。住宅合作社在国际范围内已成为居民获得住宅的重要手段之一。”^①德国政府非常支持住宅合作社的发展, 为合作社提供包括金融、税收等方面的优惠。政府也为合作社提供土地方面的帮助。政府对住宅合作社的用地实行低价供应, 且降低土地转让税率。日本的住宅合作社的官方名称是勤劳者住房协会(勤住协), 日本政府对其活动给予大力支持: “对于向勤住协出售土地者消减让渡税。同时, 勤住协在获得土地后是不纳土地税的, 日本政府还规定其不受国土利用法、宅地建筑交易业法及其他土地使用政策的限制。勤住协建设房屋的土地 60% 来源于国有土地, 目前日本政府正在积极实现其对国家、地方公共团体等机关团体的土地有优先购入权的目标。”^②国外的这些经验值得我们借鉴和参考。国内围绕房屋拆迁问题研究, 有列举问题并提出对

① 李彦芳:《住宅合作社可满足多种居住需求》,《中国社会科学报》, 2011-01-25。

② 陈成文, 胡竹君:《低收入家庭的住房保障:英、美、日三国的实践模式及其启示》,《中国软科学》, 2008(7)。

策的（樊献鹏，2008），有探讨补偿制度缺陷和维权的（常莹，2006），也有谈扶贫救助的（张必胜，2005）。这些成果对于完善我国的房屋拆迁管理制度、保护拆迁户的合法利益，都有重要意义和参考价值。但是这些探讨侧重于法律与制度管理完善层面，而很少从社会救助角度进行探讨，缺乏对征地拆迁中困难群体救助的特殊性及全面、系统的研究，还不足以解决相关问题。如何救助征地拆迁中的困难群体、实现妥善安置，已成为我国城镇化进程中迫切需要解决的难题。

第一章 征迁困难群体救助概述

一、征地拆迁的含义及其历史演变

“征地”是国家对土地的征收或征用。“拆”是将土地上原有建筑物或其他必须拆除物拆除。“迁”是对原有房屋居住者暂时或永久迁移。拆迁一般是指房屋的拆除和迁移，是指因国家建设、城市改造、市容整顿和环境保护等需要，由建设单位或个人对现存建设用地上的房屋进行拆除，对房屋所有者或使用者的进行迁移安置并视情况给予一定补偿的活动，包括城市房屋拆迁和农村房屋拆迁。

征地拆迁并非新鲜事，自古就有。中国历代统治阶级为了实现自身利益，都曾有过多次拆迁。有历史记载的大拆迁最早出自《史记》。咸阳连年战乱，百姓因为惧战而逃离咸阳，聚集在齐地避战，也就是今天的福建、江苏地区，秦始皇下诏将江苏、福建的富商三万户迁往咸阳，致使两地百姓民不聊生，沿途民众死伤无数，这是中国历史上有记载的第一次大拆迁。西汉末年的“新

朝”王莽也有类似举措。王莽得权后进行公有制改革，他把百姓和部分官僚的地产、店铺收归国有，进行了历史上最早的社会革命。他除了效法秦始皇迁徙各地的富户入京之外，还把京城周围的地产收归国有后转卖给迁徙来的各地富户来谋取利益。凭此获得丰厚利益的儒生主管刘歆富可敌国。王莽把百姓的地产以国家名义以极低的价格收回，再以高价卖出。这种集中利益的办法，名为建设，实为赢利，害民害己，弄得民不聊生。不久各地民众纷纷揭竿而起，名义上是打击王莽，实际上是推翻独裁统治。农民军攻入长安，王莽这个不可一世的“新朝皇帝”被一个商人杀死，后又被曝尸数日。汉代还有一次大拆迁，是东汉末年董卓的京城大迁移。东汉末年发生了十常侍之乱，董卓以平乱为名入洛阳，占领宫廷，随意奸淫宫人。献帝下诏天下诸侯勤王，不仅把汉朝推上了诸侯割据的不归路，同时也把汉朝推到灭亡的边沿，董卓无法抵抗诸侯就想到迁都，他逼皇帝下诏迁徙百姓。百姓不忍离开世代居住的家园和祖地，董卓不惜杀害百姓，逼迫百姓迁徙，临行前一把大火把数百年的洛阳古都烧为灰烬。这种拆迁可以说是最残酷的拆迁，使得几十万人流离失所。

历史上的这些大拆迁无非是统治阶级为了自身利益而进行的巧取豪夺、鱼肉百姓，给劳动人民带来了深重的灾难。而今代表广大人民群众意志和利益的中国共产党推行的征地拆迁无论其结果怎样，其出发点都是为了实现国家发展、人民生活富裕，使百姓“住有所居”，是进一步提高人民生活质量、实现人民安居乐业的惠民工程和发展工程，它与旧时代的征地拆迁有着本质的区别。新中国成立后，我国征地拆迁的演变进程可分为六个阶段。

第一个阶段是计划经济时期的城市征地拆迁(1991年以前)。计划经济条件下，我国的征地拆迁由政府主导，土地和房屋所有权

归国家，被拆迁人基本上都无条件服从政府的“组织安排”。因此，对因城市建设需要而拆除房屋的居民一律实行公房安置。其特点是重安置，轻补偿；重使用人，轻产权人。但从1987年开始，我国进行了土地制度改革，土地的所有权与使用权相分离。1988年全国人大修宪，中国正式废弃了禁止交易土地的规定，使土地使用权制度获得了宪法依据。1990年国务院出台的55号令，又进一步给出了统一的土地使用期限和具体办法。“私人财产”的概念重新植入人们的观念中。

第二个阶段是房地产兴起与危旧房改造并举阶段(1991年年初到1998年11月)。1991年至1993年中期，中国各城市的土地产权制度改革和住房制度改革出现了实质性的进展。海南、广西北海等地出现了炒房地产热，出让土地招商引资成为各地政府促进经济发展竞相效仿的改革发展模式。此时城市化快速发展，推动城市升级改造、提升城市功能。当时在一些大城市，存在众多的二十世纪七八十年代的危旧老楼房，不少都已经破烂不堪，许多阳台、天花板存在开裂漏水的情况，再加上多年来住户们的反复装修，承重墙已经是千疮百孔了，存在不少的安全隐患。大多数旧房中的住户，都迫切希望拆旧建新，改善居住环境。还有一些大城市，旧城区的土地资源有限，人口又相对集中，既要旧城进行改造，疏散旧城人口，改善人们的居住条件，又要保护好古城风貌和 Historical 文物。因此，我国开启了危房改造的新时代。危房改造主要以政府为主导，结合住房制度改革，通过城市新区开发、房地产经营，实现改善住房条件、提升城市品质的目标。当时的拆迁补偿政策是由拆迁人采取产权调换、作价补偿，或产权调换和作价补偿相结合的形式对被拆除房屋所有人给予补偿，对被拆除房屋的使用人给予安置。安置的标准是按家庭人口安置，被安置的房屋大