

利益整合：

城市改造拆迁中城区政府的转型

Liyi Zhenghe Chengshi Gaizao Chaiqian zhong
Chengqu Zhengfu de Zhuanxing

梁铁中 著



中国地质大学出版社有限责任公司
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE YOUXIAN ZEREN GONGSI

利益整合：

城市改造拆迁中城区政府的转型

梁铁中 著



中国地质大学出版社有限责任公司

ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE YOUXIAN ZEREN GONGSI

图书在版编目(CIP)数据

利益整合:城市改造拆迁中城区政府的转型/梁铁中著. —武汉:中国地质大学出版社有限责任公司, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5625 - 3074 - 9

I. ①利…

II. ①梁…

III. ①房屋拆迁-土地征用-行政管理-研究-中国

IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 202458 号

利益整合:城市改造拆迁中城区政府的转型

梁铁中 著

责任编辑:陈 琪

责任校对:张咏梅

出版发行:中国地质大学出版社有限责任公司(武汉市洪山区鲁磨路 388 号) 邮政编码:430074

电 话:(027)67883511

传真:67883580

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cug.edu.cn>

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

字数:272 千字 印张:10.625

版次:2013 年 8 月第 1 版

印次:2013 年 8 月第 1 次印刷

印刷:湖北玺尔文化发展有限公司

印数:1—5 000 册

ISBN 978 - 7 - 5625 - 3074 - 9

定价:39.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

征地拆迁直接涉及民众的利益,是近些年社会反响强烈的重大问题之一。本书便是围绕城市拆迁问题进行研究,并能够给人以诸多启迪的著作。

改革开放以来,中国进入到一个由乡土中国到城镇中国的大规模建设时期。城市扩张和城市建设必然带来拆迁,中国的拆迁规模和速率都是世界上罕见的。整个中国可以说就是一个大工地,以致有人戏将中国的英文名改为“拆了”。物的拆迁容易,人的安置最难。就人的基本生活需求而言,除了吃、穿、用、行以外就是住,只有安居才能乐业。就人的财产而言,大多数人的最大财产就是房子。所以,拆迁直接关系到人们的切身利益,而且会引起诸多利益冲突和问题。特别是我国的城市建设大多是在缺乏资金的背景下由城市政府主导的,这就意味着拆迁可能得不到必要的补偿,甚至会因为强制拆迁造成民众与政府的直接对立。许多上访和群体性事件都是由于拆迁引起的,拆迁也因此成为政府工作人员面临的一块“烫手山芋”。

本书作者长期在党政决策层面工作,擅长于文字工作。为丰富基层工作经验,作者到一个老工业为基础的城区担任副区长,协助分管城区拆迁工作。该城区作为老工业区,面临大规模改造,拆迁任务重;在老工人居多的地方,拆迁的难度大。因此,作者分管的工作对他来讲是一场考验。

与此同时,为了提升自己的理论素质,作者于2005年在职攻读博士学位。我对在职人员攻读博士学位有个希望,就是希望其将学问与工作结合起来;将工作当成学问做,通过读书使工作更有学术含量,具有探索性、理论性;将学问当成工作做,学问要紧紧密结合工

作实际,具有现实性、问题性,通过攻读博士学位期间的学习,将自己平时的思考系统化、条理化、规范化。为此,本书作者经过系统的理论学习后,选取了城市拆迁作为自己的博士论文主题,并经过数年努力完成论文。本书就是在其博士学位论文的基础上加工而成的。

在自己的双倍努力下,本书作者取得了工作和学习的双丰收。通过学习,作者在梳理已有拆迁工作方式的基础上开拓新的思路。如原有的拆迁思维一般是先拆后建,或者边拆边建,这与我们惯常的“不破不立”的思维是一致的。而这种思维带来的社会冲突往往是最多的。本书作者为此提出了“先建后拆”的思路,强调在拆迁前要安置好被拆迁户,让他们居有所所,能够得到合理的补偿。这种思路看起来慢一些,但由于后遗症少了,实际会使进程更快些。作者能够提出这一思路,关键是作者“心中有人”,有浓厚的人文情怀。拆迁和城市建设究竟是为了什么?是为了人民有更美好的生活,而不是简单的增加产值和财政收入。科学发展观强调“以人为本”,但在实际生活中往往出现的是“以物为本”,只见物不见人。这正是近些年许多地方人们的政治认同感并没有随着楼房的增高而提高的重要原因之一。本书作者在从事拆迁工作和写作论文中,将“人”放在根本性位置上,强调不能因为拆迁而损害人的利益,特别是要十分注重保护弱势群体的权益。为此,作者从政治学的角度,提出了政府职能转换的问题,主张政府要协调各方利益,成为社会公正的“守护神”,而不是膨胀的“利维坦”。

如今,作者走上了新的工作岗位。我希望他仍然能一如既往,在工作中思考,不断提升自己的领导能力!

徐 勇

于华中师范大学

2013年7月3日

绪 论	(1)
第一节 研究缘起与研究意义	(1)
第二节 文献综述	(4)
一、城市改造拆迁制度	(4)
二、城市改造拆迁中的冲突和矛盾	(5)
三、城市改造拆迁补偿	(6)
四、城市改造拆迁与公共参与	(7)
五、城市改造拆迁与公共利益及利益关系	(7)
六、城市改造拆迁与政府职能、行为和角色	(8)
第三节 研究方法与研究思路	(10)
一、研究方法	(10)
二、研究思路	(11)
第一章 城市改造拆迁的经济社会背景及案例概况	(12)
第一节 城市改造拆迁的经济社会背景	(12)
一、城市改造拆迁概况	(12)
二、城市改造拆迁的演进和分类	(16)
第二节 目前城市改造拆迁中的主要问题	(19)
一、政府职能错位、越位和缺位	(19)
二、利益分配机制的缺失	(23)
三、拆迁补偿安置不合理	(24)
四、拆迁法律制度不健全	(26)

第三节 武汉市汉阳区的区域特点与拆迁案例概况	(27)
一、武汉市汉阳区特殊的区域特点及城市改造拆迁	(27)
二、武汉市汉阳区城市改造拆迁的案例概况	(34)
第二章 城市改造拆迁中的利益主体与利益整合	(39)
第一节 城市改造拆迁中的利益	(39)
一、经济人假说与利益	(39)
二、马克思主义利益观	(41)
第二节 城市改造拆迁中的利益主体	(43)
一、城区政府与政府利益	(44)
二、被拆迁人与个人利益	(45)
三、开发商与商业利益	(47)
第三节 城市改造拆迁中的利益关系	(48)
一、政府利益与个人利益	(48)
二、政府利益与公共利益	(49)
三、公共利益与商业利益	(53)
四、公共利益与个人利益	(55)
第四节 城市改造拆迁中的利益冲突分析	(56)
一、政府与被拆迁人利益冲突	(56)
二、开发商与被拆迁人利益冲突	(57)
三、地方政府与开发商利益冲突	(58)
第五节 利益主体之间的利益整合机制	(60)
一、利益共享机制	(60)
二、利益协调机制	(61)
第三章 城市改造拆迁中地方政府职能及角色转换	(66)
第一节 现代城市政府职能	(66)
一、国家与政府	(66)
二、政府的特性及其作用	(67)
三、政府职能的评价	(68)
四、市场经济条件下城市政府的主要职能	(72)
五、政府职能转变	(76)
第二节 政府角色的实态与转换	(80)

一、实际运行中的政府角色	(81)
二、市场经济体制下的政府角色定位	(83)
三、政府角色重新定位的必要性	(84)
第三节 政府角色的转换:从利益关联者到利益协调者	(87)
第四章 城市改造拆迁中地方政府行为及整合	(97)
第一节 政府行为	(97)
一、政府行为理论	(97)
二、城市改造拆迁中的地方政府行为	(98)
三、市场机制与政府行为模式	(103)
四、制度文本下的政府行为	(105)
第二节 政府行为的整合	(107)
一、经济整合	(107)
二、法律整合	(109)
三、行政整合	(111)
四、社会整合	(112)
第五章 城市改造拆迁中国家与社会重构	(117)
第一节 公民社会与国家治理	(117)
一、公民社会的理论演进	(117)
二、政府与公民社会的关系	(119)
三、政府与公民社会关系的新变化	(121)
四、转型中国政府与公民社会关系的新构想	(123)
第二节 城市规划拆迁公民参与的实践与困境	(127)
一、城市规划拆迁公民参与的兴起	(127)
二、城市规划拆迁公民参与的困境	(130)
三、城市规划拆迁公民参与的实践	(131)
第三节 政府的转型与重建	(136)
一、政府的转型	(136)
二、政府的重建	(138)
第六章 实践的思考	(144)
第一节 实践的探索	(144)
一、三亚市“自主拆迁”模式	(144)

二、本溪“预约式拆迁”新模式	(144)
三、南京市的拆迁新政	(145)
四、“民主票决”和谐拆迁	(146)
五、汉阳大力倡导和谐拆迁	(146)
六、广州市新的旧城改造模式	(148)
第二节 目前的困惑	(148)
总结性讨论	(150)
参考文献	(155)
后 记	(161)

绪论

第一节 研究缘起与研究意义

近几年来,随着城市化进程加快和城市建设向纵深推进,以城市改造、重建和扩展为主体内容的城市房屋拆迁规模日益扩大、速率也日渐加快。对于中国这一后发现代化国家而言,城市化,以城市为现代化的领头羊是一段时期内的必然趋向,城市化也会更多地展现其正面效应和带动作用。这就引导出城市化进程中城市改造拆迁活动的总体性积极功效:一方面,对旧城区和违法建筑的改造拆迁以及重新规划建设,可以进一步优化与重组城区经济、社会功能,也可以改善居民居住条件和居住环境,提升城市职业层次和结构;另一方面,城市区域向外围推进和扩散,可以调整和改进城市产业结构和布局,构建更为合理、高效、优质的产业链,增强城市资源集中优势和吸纳能力,带动周边城乡区域的发展,也使城市的功能分区和优化获得更充足的伸展空间。但是,这种整体意义上带有一定程度预设性的积极功效并不意味着城市改造拆迁毫无置疑之处,或者在其现实运作中没有显现值得学界、公众以及政府自身亟待关注的问题和困境。关于城市改造拆迁本身的合理性问题涉及到更多更宏大的论题,而且与本书的主旨关系不大,所以在此不予细究。我们着重从城市改造拆迁的实践过程来权衡与考量其引发的问题、面临的困境和可能的解决之道,提取并阐释城市改造拆迁进程中所隐含的诸多政治性和社会性学术论题。

城市改造拆迁是一个系统工程,它涉及的不仅仅是旧房拆迁,还有就业、入托、上学、交通、城市低保、老人赡养、被拆迁户的安置等诸多问题。在近几年全国各地城市改造拆迁活动中,各种冲突和矛盾可以说是风起云涌、此起彼伏,日益成为当前的一项重点社会公共问题,不仅成为政府部门及其领导人的棘手工作,也涉及到普通民众的切实利益并受到社会公众的普遍关注,还引起了众多公共媒体持久不衰的报道和讨论,并逐渐凸现为学界的一大学术热点和增长点。由于政府角色严重错位、各群体的利益失衡以及有关法律法规的不完善,拆迁中政府部门、开发商、拆迁公司与居民四大行动主体之间的冲突非常严重,而且这些冲突在全国各大城市都有不同程度的展现。从重庆“最牛钉子户”^①,到深圳“最贵钉子户”^②,再到重庆“最牛开发

① 关于这一事件《南方周末》、《新京报》、《羊城晚报》等各大报刊进行了连续性报道,网络更是对各种性质的背景新闻进行集中展示,对拆迁过程中各方利益主体的心态、行为选择、互动过程以及事件详细进展情况作出了充分而全方位的揭示,甚至将各类群体的差异性、冲突性的观点都展现出来。

② 《南方周末》、新浪网和新华网等媒体对之进行了报道。

商”^①，城市改造拆迁问题成为当前最为热点的社会公共问题，引起了上到政府官员，下到普通民众几乎每位社会成员的密切关注和热烈讨论，并引发了非常严重的利益冲突和社会矛盾，极大地影响到社会政治稳定。据国家信访局统计，土地征收征用、城市建设拆迁成为了新时期信访工作的重点^②。可见，城市改造拆迁问题不管是对国家治理、政府管理和社会政治秩序的维系，还是对普通民众利益的维护都意义重大。调查研究成果显示，拆迁矛盾已成为现阶段我国社会矛盾中一个突出问题，无论在深度、广度和烈度上都显著高于其他社会矛盾。

目前，全国各大城市基本上都处于改造和扩建的热潮之中，拆迁及其纠纷、冲突就自然地显现出来。武汉市作为中部地区的龙头城市当然也不例外。根据规划部门统计，从1991年至2002年底，武汉市7个中心城区共批准拆迁项目2520个，动迁户数超过14.73万户，近60万居民从旧房搬进了新居。近几年，全市城市改造拆迁项目进一步上浮。截至2009年8月26日，武汉市一共有42个拆迁项目发布了拆迁公告，其中武昌26个、汉口11个、汉阳5个。统计显示，2009年，武汉城中村及旧城改造的拆迁量将达到1500万平方米，为改革开放以来的最高峰。全市重点工程征地拆迁共涉及70多个项目，包括两湖连通工程、武汉大道等一大批重点工程征地拆迁，同时启动33个城中村拆迁，实现8个城中村整体拆迁，完成11片旧城改造拆迁和23万平方米棚户区改造拆迁。目前，拆迁规模较大的几个区域分布在武昌的徐东片区、积玉桥片区和汉口的花楼街片区，主要项目有两湖连通工程、二环线东湖段（东湖宾馆—中北路延长线）道路工程建设项目、地铁2号线一期工程、花楼街旧城改造等项目。

根据笔者的实地调查，汉阳区2006年11月正式确定了全区10个旧城改造区项目：①鹦鹉洲头地区，以“锦绣长江”为重点支撑项目，拆迁房屋100余万平方米，面积123公顷，主要建设星级酒店、高档写字楼、居住社区和市民休闲等高档建筑；②钟家村地区，以“都市兰亭”为重点支撑项目，以商业和居住为主；③归元寺片区，以归元广场建设为重点支撑项目，占地面积99公顷，建成归元文化旅游发展区；④旧城风貌区，即西大街、显正街地区，占地72公顷，主要的目的是降低人口密度，修缮历史建筑，开发普通住宅，重现历史风貌；⑤莲花湖地区，占地面积60公顷，发展以休闲观光、中高档住宅为主的综合居住区；⑥罗七路片区，占地81公顷，以住宅开发为主，形成5万平方米以上的大型居住区；⑦十升路片区，占地约330公顷，通过环境治理、“城中村”改造，建成以生活休闲为主导功能的生活区和以现代商务居住为主导功能的都市商务区；⑧赫山路片区，占地144公顷，以汉钢高级居住社区为建设重点，形成具有传统文化氛围和优美居住环境的江汉沿岸新景区；⑨五里地区，以普通住宅小区建设为主；⑩四新居住新区，占地135公顷，以低密度中高档住宅为主，构建世界精品建筑走廊。另外，武汉市在新一轮的区域发展规划中崭露头角，成为中部崛起的龙头城市之一。2007年12月，国务院正式批准武汉城市圈成为全国资源节约型和环境友好型社会（简称“两型社会”）建设综合配套改革试验区，从而使得从2003年就启动的以武汉为圆心，包括孝感、黄冈、黄石、鄂州、咸宁、仙桃、天门、潜江周边八个城市的武汉城市圈建设进入加速阶段。这就必然大大加快武汉市城区向城郊扩展，实现与周边城市的融合与联结，城市改造拆迁相应地也成为政府部门和普通民众的关注重点。

① 《重庆晨报》、《中国青年报》、《检察日报》等许多网站和博客都进行了报道和评论。

② 这一信息来自新华社综合报道。

在这一背景上,城市改造拆迁首先是一项政策性和操作性很强的实务工作,它不仅关系到城市化进展的顺利与否、城市社会良性运转与否,而且关涉到政府管理和政府职能履行的运行状况,还影响到民众的权利维护和利益保障状况。同时,这项实务性工作背后也蕴含着丰富的理论资源和学术价值。城市改造拆迁活动中最重要的利益主体和行动主体就是地方政府、开发商和拆迁实施单位、被拆迁人,它们可以分别归入政府、市场和社会三大领域中,作为三类具有不同性质和边界的行动主体及其对应性的学术论题,这一论题可以将政治学、经济学和社会学等诸多学科的理论资源融于其中,并形成我们的研究框架和分析路径。但这都有赖于城市改造拆迁题域的问题意识的建构与明晰。在对全国城市改造拆迁的整体状况进行一般性考察并倚重个案区域所收集的多种性质和类别的实证材料的基础上,本项研究的着眼点和问题导向在于,城市改造拆迁中地方政府、开发商和被拆迁人之间为何矛盾重重,甚至在某些情形下发生非常激烈的冲突和对抗?对于地方政府而言,它在当前的城市改造拆迁中到底扮演着何种角色,行使着何种职能,采取着何种行为?地方政府在拆迁中的这些实然状态究竟与冲突和对抗是否有关联,有何关联?地方政府的应然状态是怎样的,具体而言,它应如何实现职能和角色转换、行为转型,并调整自身的利益结构及其实现机制?对于开发商而言,它如何在现有的法律规章制度下规范自己的行为,依照社会公正和公平原则,达致依法、有序、高效的拆迁局面?对于被拆迁人来说,他们如何在现有法律和制度框架范围内进行有效的利益表达和权利申诉,如何尽可能地实现自身利益最大化,以及达成个人利益最大化与社会公共利益最大化的对接?更进一步地,在现有城市改造拆迁制度框架和运作机制中,如何才能实现各方利益主体有效的政治沟通和利益整合,从而既能有序、高效地推动城市化进程,又能有效地保障居民的经济利益和社会权利,创造一个良好、温馨的生活环境?

正是在上述这些问题意识的导向下和导师的提议下,笔者决定选取城市改造拆迁中的利益整合与政府转型作为本书选题,试图对城市改造拆迁问题作出实证描述和理论解释。这一选题至少具有两个层面的研究意义和价值。

第一,在现实层面,笔者的初始动因来自于对近几年全国各大城市尤其是武汉市城市改造拆迁的实际进展及引发的一系列矛盾、冲突和困境的极度关注,该选题首先也是以城市改造拆迁的良性运转为首要关切点,从一定意义上也是笔者作为一位政府官员的工作职责。因此,这项研究侧重描述、揭示与应对两大行动主体的实际状况和两个向度的现实问题。一是在实证描述、变量分析和归因分析的基础上,寻求地方政府作为一项重要影响变量对于当前城市改造拆迁冲突的作用大小和方式,进而以制度文本和政策体系为基点作出相应的政策性分析,促使地方政府转变自身职能、转换自身角色、调适自身行为,并通过制度规范和行政介入的方式调整各个利益主体之间的利益关系和行为边界,保护市民的合法权益,整合各种利益诉求,达到利益均衡,促进社会和谐,保持社会政治稳定 and 经济发展。二是进一步探寻作为拆迁冲突的直接发起者和参与者,被拆迁人的行为动机和动因,以及利益诉求和利益冲突的隐秘机制及其应对方式。通过对这些操作性问题的探究,既可以充分保障被拆迁人的合法权益,清除拆迁不应有的阻力和障碍,又可以疏通市民的政治参与渠道和利益表达机制,不致因为参与过度 and 表达不畅而浪费大量体制性资源,可避免冲突的集中性爆发。

第二,在学理层面,本书主要侧重政治学和行政学相关概念、观点和理论的借用、深化、扩展和创新。首先,将城市改造拆迁置于国家与社会或政治国家与市民社会的分析范式下,以国

家与社会的良性互动为价值归宿,着重探讨国家有效治理与市民社会健康成长的双向交融过程、机制、困境与应对,力图挖掘国家与社会分析范式在新的背景下的解释空间及可能的弥补之处。其次,作为本书的研究重点,有关政府的一系列研究论题及其扩散路径,主要是城市化进程中、市场转型过程中和现代社会背景下政府职能、角色和行为三个具有内在贯通性的政治论题的应然状态与实然状态的联接、冲撞与修复,这些研究既是在现有理论资源的基础上展开的,也会对现有理论资源的延展作出或多或少的贡献。最后,从整体上而言,改革开放以来,国家对城市社会的整合机制不断地处于调整和转型中,不过目前学界对这一问题的理解仍然停留在宏观层面,这是不够的。笔者通过若干区域详细案例的考察与解读,试图从实际运行角度和微观层面更贴近、细致地洞察这一过程,尤其是针对拆迁中的核心问题——利益,着手阐释国家对诸多利益的整合方式、机制和过程。

第二节 文献综述

当前对城市改造拆迁的学术研究非常薄弱,笔者研究发现,还没有一本专著对这一社会现象展开过系统的探讨。最为集中的研究只有吴敬琏和江平主编的《洪范评论:征地与拆迁(第七辑)》中的一组由五篇文章组成的主题研讨,这些文章代表了不同专业的视角,运用了不同的方法,涉及到不同社会的经验。第一篇文章运用法律经济学的分析方法,结合现实案例,对法律架构下政府、开发商和被拆迁户的行为以及权力、权利和利益三大论题进行了博弈分析;第二篇文章对征用与拆迁中的法律纠纷进行了实证考察,更多关注实务问题;第三篇文章以南方某高校征地拆迁过程为分析对象,对三个行动主体的行动策略和行为模式作出了分析;第四篇文章侧重对德国和中国征地拆迁的程序和赔偿进行比较性研究;第四篇文章则关注域外经验,研究美国的征地问题。

已有的研究成果基本上都是就某一主题展开单向的研究,一般也散见于论文集和杂志中。从研究方法和研究类型上看,既有政策性研究(一般就城市改造拆迁中某项实际问题为基点提出若干对策和解决方案),也有实证性研究(诸如以某个案例为分析对象进行学理分析),还有纯学理性研究,主要是对城市改造拆迁中的某一论题作出应然性分析与预想性探求。由于本书是一项综合性研究,涉及到的学术论题较多,所以,笔者主要从研究主题的角度对已有研究文献进行梳理与评述。

一、城市改造拆迁制度

城市改造拆迁制度是我国的一项重要公共政策制度和法律制度,它随着经济转型过程、城市化进程和拆迁实践一直处于不断的调整和变革之中。闵一峰等(2004)运用法经济学的理论和方法,从政府、开发商、拆迁实施单位和被拆迁居民等拆迁主体行为的角度对城市房屋拆迁制度改革和创新问题进行了初步探讨。户邑(2005)通过梳理城市房屋拆迁的研究现状,回顾了中国城市房屋拆迁制度变迁的三个阶段,分析了现行的拆迁制度存在的制度性障碍,并有针对性地提出了通过事前公示制、补偿听证制、公开招投标、慎用行政性强制拆迁来规范拆迁市场的政策建议。季永蔚(2005)在归纳与分析当前城市房屋拆迁中存在问题的基础上,提出了

完善拆迁制度的若干设想,主张通过规范拆迁对象、许可、程序、评估、补偿,建立社会影响评估和拆迁社会保障体系,完善权利救济监督制度等一系列措施,从而化解城市改造拆迁矛盾,真正使拆迁走上“公平、正义、效率”的轨道。彭小兵(2007)通过对城市改造拆迁案例的分析发现,大部分拆迁纠纷和拆迁违法事件的发生与我国城市改造拆迁存在制度性缺陷密切相关,文章详细讨论了我国城市改造拆迁制度变迁过程中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改造拆迁中政府有效约束自身、拆迁人和被拆迁人行为及规范城市改造拆迁市场的政策机制框架,提出规范城市改造拆迁管理运行体制的对策建议。芦笙(2007)采用法律实证主义的方法,从法律文本、政府政策、社会现实三方面对中国当下城市房屋拆迁制度进行了系统分析,发现在当下制度中,文本的层面是庞杂、矛盾、繁复的,在社会现实中,各方亦不具备对统一规则的认识,而且因为拆迁各方的行动目标不一致,导致了各种策略性行为。从实证的角度看,法规和政策在绝大多数群体的意识中占据了优势地位,但这种现象并不利于法治的成长。所以,中国的法律在保障城市房屋拆迁方面非常滞后,有很多问题亟待解决。

二、城市改造拆迁中的冲突和矛盾

当前政府部门、社会公众、公共媒体以及学者等对城市改造拆迁问题首要的关切点就是由拆迁制度不合理、不完善和各个利益主体行为边界模糊或行为不当所引起的各种冲突与矛盾。这一问题也引起了知识界的较多关注,研究成果比较丰富。叶依广、闵一峰(2005)认为,随着市场经济的不断发展和城市建设的快速推进,拆迁利益主体日趋多元化,利益主体之间的关系日益复杂化,拆迁矛盾的表现形式也在不断变化。当前,拆迁矛盾呈上升趋势,主要有三个方面的原因:一是拆迁补偿价格水平市场化程度不高。随着近年来房地产市场的快速发展和市场房价的上涨,政府确定的拆迁补偿标准跟不上市场房价的变化,出现了部分被拆迁群众购房困难的局面。二是不依法办事。由于少数拆迁从业人员的行为不规范,甚至出现野蛮拆迁行为,造成了一些拆迁矛盾的激化。三是社会综合保障滞后。在拆迁过程中,因拆迁而暴露的教育、医疗、就业等其他方面的社会矛盾,反过来又加剧了拆迁矛盾。傅琼(2006)首先肯定了地方政府城市改造拆迁初衷的正面性,但又指出,在旧城改造中,存在着城市拆迁与保护、拆除旧房与购买新房、建设资金短缺与房地产开发过热、追求经济效益与牺牲社会公平等矛盾。强化地方政府的责任意识,在化解拆迁矛盾中实现社会和谐,必须以科学发展观为指导,城市规划要有前瞻性、科学性、人文性、生态性;坚持依法行政和公开、公平、公正原则;规范行业性中介组织的职业行为,维护拆迁各方利益,当好裁判员;强化政府的责任意识,做好城市改造拆迁的服务工作。丁永玲(2006)以武汉市为案例对象,认为城市房屋拆迁是一项关系到千千万万老百姓切身利益和社会和谐稳定的重要问题。随着我国经济发展和城市建设的需要,城市大面积拆迁改造越来越多,由此引发的各种矛盾已成为城市发展过程中极其尖锐的社会问题。丁永玲根据调研的结果,提出了十个化解城市房屋拆迁矛盾的对策。

更深入的研究表明,城市改造拆迁中的矛盾集中体现在各个利益主体之间的利益冲突,这才是城市改造拆迁活动陷入困境的最为核心的要素,对这一问题展开深入研究就理所当然了。朱东恺(2005)将研究视线从水库、大坝移民问题转移到城市建设拆迁引起的移民问题上,并对这一问题作出了重点解析。其研究指出,城市建设引起大量房屋拆迁,不可避免地引发拆迁冲突。运用利益冲突原理,换位在移民的角度,对城市建设拆迁中的利益相关者进行识别和分

析,在政府角色定位、市场契约机制、法律选择、项目社会评价制度等方面或许能有新的思路,提出相应的调整机制。李怀(2005)从社会学的视角对城市改造拆迁中的利益冲突问题进行了深入研究,对许多现实问题和表层现象的学理性分析非常深刻而到位,在已有的研究成果中对这一问题作出了很大的学术贡献。文章分析到,在拆迁所形成的特定“场域”中,地方政府、开发商与被拆迁人这三类利益主体是能动的“行动者”,已有的拆迁制度往往是他们为实现利益目标进行讨价还价的知识或策略,但制度并不完全限制他们的行动选择,拆迁制度的不断完善并没有从根本上改变拆迁中的矛盾和冲突。诉求公平和正义原则,强化利益表达机制,可以减少拆迁冲突,并可降低其中潜在的社会代价。雷骏(2006)认为,近年来,随着我国经济的高速发展和城市规模的不断扩张,由于城市建设和改造而产生的房屋拆迁矛盾也成为不容回避的一大问题。他在分析现阶段城市改造拆迁中矛盾和原因的基础上,对北京市城市规划建设和拆迁的政府工作提出了新理念和新思路。这些分析对其他城市的对应性问题也有很大的启发价值和借鉴意义。刘笑团等(2006)则从城市改造拆迁产生利益冲突的相关利益人入手,对拆迁中涉及的各个相关利益者进行了利益分析,分析了产生冲突的原因所在,提出了应如何保障各方特别是被拆迁人的利益的具体对策。作为一位基层的实际工作者,陈望新(2007)根据自身的工作经历和感受对当前城市房屋拆迁中的利益冲突进行了类型化分析,并从宏观和微观两个层面分析了冲突的成因,进而提出了若干解决对策。

三、城市改造拆迁补偿

城市改造拆迁中许多矛盾、冲突的直接动因基本上都涉及到补偿问题,而且关于补偿的争议一般主要在于范围、内容、标准、方式等,尤以土地使用权的补偿与否和标准引起了学者更多的讨论。施国庆等(2004)以市场经济公平交易的原则为基点,系统分析了我国城市房屋拆迁补偿制度存在的缺陷,即补偿方式、补偿标准和相关的法规政策,阐释了缺陷产生的根源,提出了解决问题的相应对策。刘韶岭(2006)认为,城市房屋土地使用权是一项具有财产属性的权能,房屋拆迁时不宜对房屋和土地使用权不加区分进行一体化补偿。在城市土地所有权和使用权可以相互分离的现行制度安排下,房屋拆迁时应根据土地使用权的财产属性,在土地所有人和合法房屋所有人之间对土地使用权的增值收益进行合理分配,并显化土地使用权价值补偿,这将是减少城市建设拆迁纠纷的必然选择。何虹(2006)指出,城市房屋拆迁的补偿范围是拆迁活动的核心内容,补偿范围不全面,拆迁矛盾便不能得到根本解决。我国城市房屋拆迁补偿范围过于狭窄,土地使用权没有完全补偿。何虹针对目前拆迁补偿范围存在的问题进行分析,提出了完善补偿范围的相应对策。

另外,《中国房地产》杂志一直非常关注城市房屋拆迁补偿问题,登载了许多对拆迁补偿问题进行不同层面、不同角度的研究的文章。由于论文数量过多,所以在此不再一一介绍,只列出研究文献名称。近五年的研究文献主要有:《城市房屋拆迁新条例与拆迁补偿评估》(王学发,2003)、《浅析城市房屋拆迁补偿工作的走向》(林长发,2003)、《城市房屋拆迁中特殊情况的补偿评估》(吴建锋,2004)、《建立拆迁补偿“度”的衡量标准——化解城市拆迁之难》(任信龙,2005)、《对城市房屋拆迁补偿机制的分析与思考——以上海为例》(周静,2005)、《城市房屋拆迁补偿制度创新的法律政策障碍分析》(叶依广,2005)、《浅谈城市房屋拆迁土地使用权的增值补偿》(刘广德,2006)、《积极化解城市拆迁低保家庭和残疾人的补偿安置难题》(哈尔滨市城市

房屋拆迁管理办公室,2006)、《基于公共利益的城市房屋拆迁补偿原则》(贾生华,2006)、《城市房屋拆迁中土地使用权价值补偿的显化》(刘韶岭,2006)、《城市房屋拆迁补偿制度的国际比较及借鉴》(崔霁,2006)、《房屋拆迁“以旧换新”被拆迁人该不该支付差价——城市房屋拆迁补偿标准的创新》(孙光卫,2007)、《以人为本:进一步完善我国城市房屋拆迁补偿政策》(孔羽,2007)、《〈物权法〉后城市房屋的拆迁及补偿》(张必胜,2007)。

四、城市改造拆迁与公共参与

城市改造拆迁中的许多矛盾、冲突以及被拆迁人利益保护机制的缺失和不健全,很大程度上是由于被拆迁人参与过度或者参与不足造成的。参与过度意味着制度化参与方式受到挤压甚至被弃置一边,并引发其他行动主体的判断失误和行为混乱,极易导致拆迁陷入困境;而参与不足又使得居民无法对政府部门和开发商的越轨行为及不当决策形成有力的制约和监督,容易导致被拆迁人合法权益受到损害,也难以将利益失衡和沟通不畅控制在萌芽状态。这就表明了对城市改造拆迁中的公共参与问题进行研究的必要性。钱炬雷(2004)认为,房屋拆迁中纠纷频发,根源在于缺乏利益平衡机制。其中,在程序方面,缺乏被拆迁人事前参与项目决策的机制是其缺陷之一。这对被拆迁人极其不利,也会影响社会的发展。故而,应当在房屋拆迁中引进听证会制度,这将减少纠纷的发生,使政府和居民良性互动。在具体的程序设置上,应当遵守案卷排他性原则,并倾斜保护被拆迁人。刘江升(2006)以公共管理领域的参与治理理论为视角,研究了动拆迁过程中各利益相关者参与治理的可能途径。城市改造拆迁涉及面广、矛盾复杂,制度设计不但要保护被拆迁人的权利,也要保证城市建设的顺利开展,不应偏废。权益保护的前提是权益的有效表达,即拆迁各方充分参与决策和管理。因此,应当建立一个公开透明的动拆迁操作平台,让拆迁各方包括第三部门,全程参与项目的决策和执行,以期保护个人利益、兼顾公共利益。王艳平等(2006)以上海市杨浦区房屋拆迁过程为例,讨论如何为公民提供参与政策制定的途径及公民是如何通过这些途径参与到政策制定过程中的。随着社会的发展,我国公民的民主法制精神逐渐增强,公民希望在关系到自身利益的政策制定过程中说出自己的心声。政策制定部门若掌握了公民这一心理,并能为公民参与公共政策的制定提供合理可行的途径,不仅会增加制定政策的可行性和科学性,还会促使政府加快管理回应速度,从而提高公民对公共部门的信任及信心。宁骚、孔祥利(2007)以某高校内S商店拆迁决策中的公民参与为个案,从政府与公民互动的视角对城市改造拆迁决策中公民参与的困境及成因进行了初步分析,重点考察两者之间沟通机制的缺失如何引致参与过程中的分立、磨合和冲突,以及社会自治性组织在弥合这些分歧中的重要作用。他们通过典型案例分析,真实再现了城市改造拆迁中公民参与过度与利益表达受阻的双重困境,缺乏畅达互动的沟通机制是造成这些困境的主要原因。社会自治性组织的发展有助于摒弃政府与公民间“零和博弈”的思维模式,推动两者之间新型利益合作机制的形成,也能对城市改造拆迁决策中公民参与的发展起到程序性保障作用。大力培育和发展社会自治性组织,是破解城市改造拆迁决策过程中公民参与困境的基本路径。

五、城市改造拆迁与公共利益及利益关系

城市改造拆迁中的利益冲突最关键的动因在于个人利益、商业利益与公共利益之间利益

关系的正当调适与有效互动,而其中最核心的因素则是公共利益的界定与规范,尤其是如何达致公共利益的明晰化与具体化。朱东恺等(2004)认为,城市改造拆迁中政府与被拆迁人之间存在问题的根源是利益冲突,主要表现在拆迁补偿、城市扩张与失业、宏观目标与微观目标、长远利益与当前利益等方面。他通过对城市改造拆迁的利益相关者进行分析,提出了诸多政策建议和解决对策,为揭示和认识城市改造拆迁中的利益冲突提供了前提。李钟书(2004)全面分析了拆迁纠纷产生的根源和拆迁运作过程中的主要弊端,并以利益平衡的观点、运用博弈论的方法解决拆迁中的纠纷。在此基础上,对规范拆迁行为提出了建设性的意见,以期在拆迁人和被拆迁人之间找到利益的平衡点,既实现拆迁人的经济利益,又维护被拆迁人的合法权益,保证城市建设的顺利进行。聂琦波(2004)认为,随着城市建设规模和速度的不断扩张,拆迁工作中拆迁人与被拆迁人间的利益冲突博弈日益激烈,甚至酿成影响社会稳定的严重问题。从政府、拆迁人、被拆迁人三方博弈的关键点——拆迁补偿价格出发,该文分析了利益冲突的根源和博弈均衡点,并探讨了市场化的利益冲突调整机制。林喆(2005)则以当前的强制拆迁和违宪行为为问题导向,主要讨论了三个问题:一是公民个人合法的私有财产是否应当得到政府的尊重;二是当政府为了公共利益而必须以牺牲公民个人利益为代价时,公共利益能否成为牺牲公民个人利益的理由,换句话说,当个人合法的利益与公共利益发生冲突时,在二者之间是否存在一种优先的利益;三是即便政府是为了“公共利益”而借用法律手段牺牲公民个人利益或冒犯公民法定权利时,它的行为是否也应受到一定限制。杨峰(2006)指出,房屋拆迁是以国家权力为后盾对私人房屋所有权进行干涉的行为,世界各国对房屋拆迁都规定了严格的限制条件,其中的目的性条件为“社会公共利益”,只有符合公共利益,拆迁行为才是合法的。我国的《城市房屋拆迁管理条例》对拆迁的目的性条件规定不明确,因此,在现实中经常出现政府滥用拆迁权、侵害被拆迁人的合法权利的现象。因此,杨峰指出应确立社会公共利益作为我国城市房屋拆迁行为的目的性条件。王淑华、朱宝丽(2007)对公共利益作出了更冷静的分析,认为城市房屋拆迁的动因必须以公共利益的需要为前提,但公共利益的判定却有着诸多困惑和难点。因此,需要多层面解析“公共利益”,明确公共利益的判定标准,以防止政府滥用土地征收权,打着“公共利益”的幌子肆意拆迁而侵犯集体的土地所有权和公民的合法财产权,以协调城市房屋拆迁中的诸种利益冲突。徐海燕(2007)以“重庆最牛钉子户”拆迁案为分析起点,以公共利益与拆迁补偿为研究核心,探讨了《物权法》第四十二条的解释问题。她认为,政府即使基于公共利益征收私人财产,也要在征收程序与对价补偿方面充分体现物权神圣思想。公共利益具有受益主体的公共性、超越个体利益以及表现形式的多元化与变动性,因而应建立由政府、利益受损代表和独立专家代表三方主体参加的公共利益认定委员会制度,并对公共利益认定采取“非公”推定态度。

六、城市改造拆迁与政府职能、行为和角色

城市改造拆迁中政府职能、行为和角色的定位与调整对于拆迁工作的正常开展和良性运行具有决定性意义,也有利于和谐城市的构建。李广彬、李婷(2004)研究指出,在城市扩张和旧城改造的过程中,城市拆迁是不可避免的。城市改造拆迁在加快城市建设速度、满足公众利益需要的同时,也面临着不容回避的矛盾冲突,应制定相对公平合理的政策协调各方利益关系,妥善解决拆迁工作中的矛盾冲突,要求政府重新界定在城市房屋拆迁中的管理职能,加快