

》学者视线·乔新生专栏

# 政府必须从“开发商拆迁”中抽身



正在内部征询意见的征收条例,必须走出“单纯考虑拆迁”的思路,事实上,拆迁只是城市规划和土地使用权征收之后的环节,而在前面两个环节中,对于权力的约束更重要。在拆迁实施中,政府更应该完全抽身,让开发商与民众平等协商。

拆迁条例将废止,征收条例将出台,这事是连日来的舆论焦点。在制定征收条例的过程中,关于拆迁的三个关键词不可忽视。

之所以实施房屋拆迁,根本原因就在于城市规划修改。因此,城市规划是房屋拆迁的第一个关键词。如果没有城市规划方案,那么,房屋拆迁行为就没有了根基。

事实上,我国1991年颁布的第一部《城市房屋拆迁管理条例》就是为了配合《城市规划法》而制定的。要想减少城市拆迁,必须强化城市规划,确保城市规划成为城市居民的保护神。现在,很多人只是在城市房屋拆迁环节做文章,殊不知,如果不能在城市规划阶段约束行政权力的权力,那么,讨论拆迁问题的意义就会大打折扣。

城市规划方案确定之后,面临的仍然不是房屋拆迁问题,而

是土地征收问题。城市规划使用土地包括在用土地,也包括处女地。处女地当然不存在拆迁问题,对在用地而言,则需要具体情况具体分析。如果在用地上没有建筑物,或者只有临时建筑物,那拆迁的问题就不大;如果在用地上有民房,那么,政府就面临着两种选择:一种是征收土地使用权的同时,征收房屋所有权;另一种是只征收土地使用权。

现行的《城市房屋拆迁管理条例》胡子眉毛一把抓,不管是否征收土地使用权,也不管是否需要征收房屋所有权,只要拿到拆迁许可证,拆迁人就可以大干快上,这是典型的无视民众权利。所以,拆迁的第二个关键词是征收,它包括国有土地使用权征收,也包括民房所有权的征收。如果只征收国有土地使用权,那么,应当对房屋所有权人进行土地使用

剩余年限补偿;如果同时也征收房屋所有权,那么,就应当在补偿土地使用权的基础上,对民房所有权给予补偿。

房屋所有权与土地使用权是两种性质不同的权利。前者属于所有权,后者属于他物权。假如政府征收了土地使用权,并且出让给开发商,那么,开发商就有权了解土地上房屋的基本情况。如果开发商事先已购买房屋所有权,那么,拆迁就等于处分自己的财产;如果没有取得,那就应当与被拆迁人平等协商,达成补偿安置协议。由于政府已给了被拆迁人土地使用权补偿,所以,开发商只需就房屋所有权的补偿与被拆迁人达成协议即可。所以,拆迁补偿是第三个关键词。

现在人们只关注拆迁补偿,而没有考虑到土地征收和房屋征收,更没有考虑到城市规划,所以在讨论问题的时候难免会隔靴搔痒。其实,城市规划是基础和前提,土地使用权和房屋所有权征收是必要条件,而拆迁则是最终手段。如果看不到基础和前提,没有注意必要条件,只希望通过完善拆迁法律法规来化解矛盾,那就很难找到真正的答案。

拆迁可以分为两种形式,一

种是政府直接征收房屋,并予以拆迁;另一种是开发商获得土地使用权后,与被拆迁人达成补偿安置协议,并进行拆迁。前者是一种行政法律关系,后者是一种典型的民事法律关系。

现在学术界主张把拆迁定性为行政法律关系,希望把政府牢牢地抓住,由政府对被拆迁人进行补偿安置。这当然是一种非常理想化的状态。但政府官员很多时候可以假借“公共利益的需要”搞强拆,这样的例子我们见过不少。所以说,立法思路要改变,不要把政府牵扯进来,让政府作壁上观。具体方案是,城市规划修改批准之后,政府只从事土地出让,开发商必须按照平等自愿的原则,与居民协商达成补偿安置协议。政府不再插手拆迁。如果开发商不能与居民达成协议,办法就只能是修改设计方案,报请规划部门批准,或者放弃开发计划,另做打算。今后征收条例中,不能规定拆迁补偿安置的具体标准,要让开发商和居民自己谈。

城市规划民主化,土地出让市场化、房屋拆迁民事化、政府行为中立化,这才是我们要努力的方向。

(作者系中南财经政法大学社会发展研究中心主任)

》中国观察·李鸿文专栏

## 泛着泡沫的高房价 别人的毒瘤我们的药?



中央三道金牌要求遏制房价上涨,但几天来地方政府却异常地“沉着冷静”,中

央政策似乎不见任何效果。由此可以看出,高房价不仅已经绑架了民生,而且还令中央政策遭遇肠梗阻,这实在是一种很可怕的力量。其实高房价早已被证明是金融危机的诱因,但我们的一些地方政府却还在拿别人的毒瘤当自己的药,这是多么悲哀。

国家终于对疯狂上涨的房价出重手了,其标志是“遏制”的力度明显重于“抑制”,更胜于“稳定”。

显然,政策指向了一些地方政府的命门,早前有论者指出房地产业“绑架”了中国,此论一出,房地产业和地方政府都忐忑不安,还配合默契地给公众上演一场窝里斗的戏码。但戏终究是戏,生活才是真实的,究竟有没有“绑架”,现在就看地方政府的态度。

然而,就在公众一片欢呼声时,地方政府仍然没见到有什么动静,开发商拿地热情不减。在南京,甚至出现了“几块地挂牌价纷纷翻倍”的怪事(新闻详见今日封7版)。你看,人家该干嘛还是干嘛,很沉着,很稳定。

中央政策这么难落地,证明房地产已经让地方政府有了“软抵抗”的能量,这是可怕的事情。问题的根源倒也不复杂,如果少了房地产这个“支柱产业”,地方政府靠什么拿出政绩?这样说也会有人不服气,不是有一些地方领导纷纷在媒体上义愤填膺的表态吗,但表态归表态,终究架不住房地产对经济数据的贡献。这好歹也算是“爱恨情仇”的故事。

但我更愿意把高房价看成一场“喜剧”,除对经济数据,这个行业还对中文语文卓有贡献,房地产商们,以及形形色色的房地产御用专家们,时不时发出雷人的惊世妙语。

我估计,也就这两天吧,又会有新的语录横空出世,而版权所有不是地方官员就是某个大嘴开发商。当然,语录的内容又是一番托辞,诸如“政府不能干预市场”,“房价下降太快也不是好事”等。欲说还羞的模样,一定会透出几分含情脉脉。

但中央看来要动真格了。遏制房价,很多人开出了良方,诸如调整供给结构,抑制投资性、投机性购房。“组合拳”打下来会不会管用?当然管用。其实,不用“组合拳”,只要下狠心,一击就能中。但问题的核心还是地方政府的态度。简言之,就是“府”不谋“皮”。

一是别打地皮的主意。前不久,全国人大财经经济委员会副主任委员贺铿一针见血地指出,造成中国房地产泡沫的主要原因,是地方政府炒地和炒房。炒地皮见效快,来钱容易,还时不时炮制几个“地王”出来,城市多有脸面。如此好差事,久而久之,就容易染上依赖性。

二是别打老百姓皮下脂肪的主意。此前有地方官员呼吁“买房就是爱国”,而眼下看来,中国的老百姓都很爱国,都想爱国,但实在买不起房了,也实在没有本钱来“爱国”了。像贺铿这样的副部长级官员都买不起房,老百姓就更没指望。尤其是金融危机以来,老百姓不懂CPI,不懂什么叫通胀预期,但物价上涨还是看得明白的,绳子是细的先断,百姓只剩下皮包骨,早就没多少脂肪了。

再则,“府”要谋皮,推高房价,不仅影响民生,更是政绩短视。综观20年来的世界经济,从巴西、泰国、日本,到近期的迪拜事件,没有一起金融危机不是因为房地产市场的泡沫破裂而引起。荒谬的是,我们解决金融危机影响的办法,竟然是拿别人的毒瘤作治疗的药引,陶醉于虚拟经济泡沫的繁荣。泡沫终究要破,真到那一天,大家都会被淹死,何谈地方政绩?

(作者系资深时事评论员)

》相关评论

拆迁条例的废除已无悬念,已形成草案的《征收条例》虽然目前仍在内部征询意见,但已现出很多亮点:比如重新界定公共利益、征收主体只能是政府、先补偿后拆迁。《征收条例》对拆迁思维的改变,是颠覆性的,限制权力、保护私产,是它的底色,因此,条例出台后拆迁成本的增加,也完全可以想象。

但从法律意义上说,目前仍未废止的拆迁条例,仍然是一些地方政府手中的尚方宝剑,不断出现在媒体上的强拆事件,让人焦虑——一些地方政府会不会赶在《征收条例》出台之前,用完拆迁条例的最后一点威力,让很多人成为阳光来临之前的牺牲品?

最惨烈的是跟唐福珍一样以自焚对抗强拆的北京居民席新

柱,面对席新柱的自焚以拒,强拆人员说出了一句极其残忍的“你点啊”,最终席新柱点火自焚,烧成重伤。席新柱自焚一事发生在拆迁条例已经摇摇欲坠的12月14日。最新的强拆例子来自黑龙江省东宁县。12月17日的《东方早报》报道说,这个县今年提出三年内拆除县城内剩余60万平方米平房的目标,持续不断的强拆导致了拆迁户被打甚至自焚等诸多悲剧,但该县县长还侃侃而谈“钉子户”:不要以东宁人民为敌,不要以卵击石。

不知道有多少地方的政府,也在导演着拆迁条例废止前最后的疯狂,不知道有多少席新柱一样的普通人,眼睁睁地看着《征收条例》即将呱呱坠地,却仍然不得不用自己的身体对抗强拆者的推

土机?拆迁条例还未废止、征收条例还未出台之间的这段空白,莫非注定是权利最后的黑暗地带?如何在征收条例出台之前,杜绝强拆事件再次出现,是必须回答的问题。

国务院法制办坦然承认,修改拆迁条例的各方意见分歧较大,这也就是说,从草案最终定型再到公开征求意见,再到最终出台征收条例,必然有一个相对较长的过程。征收条例关系重大,必须寻得最大程度的利益平衡,万万急不得。有很多人建议征收条例应该简化讨论程序尽快出台,这个思路很危险——一旦征收条例仓促出台,无法最大程度保护民众利益,最终受苦的,还是老百姓。征收条例草案必须接受最广泛的民意检测,草案征求民意的

过程也应适当宽松,让民众有充裕的时间表达意见,这样的等待,即使有点痛苦,也是一部良法出台必须承受的代价。

但在另一方面,在征收条例出台前的这段时间,想办法遏制地方政府突击拆迁,却是不能等的事情。现有拆迁条例既已被证明弊病重重,是典型的恶法,并且很快将废止,那就绝不能让它继续伤害民众。中央应该下发通知,在征收条例出台之前,各地谈不拢的拆迁一律暂停,等征收条例出台之后再依法操作。如有突击拆迁的情况出现,地方政府主要领导人要被问责。如此,才能让那些仰望征收条例的人们,不再像自焚的席新柱一样,倒在阳光来临前的黑暗之中。

(本报评论员 赵勇)

## 《征收条例》出台前,强拆不能有狂欢夜

》媒体思想·刘洪波专栏

# “鞋带自杀”的故事越来越丰满



关于昆明发生的嫌犯派出所“鞋带自缢身亡”事件,目前仍然疑点重重,而警方给出的解释,却远远不能澄清这些疑点,反而有把真相包裹起来的趋势。一个越来越丰满的自缢故事,或许就是警方不断为自己的责任做减法的过程。到了最后,真相或许就将永远被埋葬。

昆明的盗窃惯犯邢鲲在派出所里自缢身亡了。

这是12月12日晚间昆明警方发布的新闻,那是初步勘查的结论。经过昆明检察机关、公安机关的进一步调查,自缢的细节开始变得丰满起来。

根据陆续发布的信息,邢鲲先用纸币打开手铐,然后掏出夹带的两根鞋带(单根长度1.72米),打结后系在离地面2.3米

处的观察通风口的横向钢筋上。这有监控为证。监控录像上还有他第一次自缢失败坠地时的镜头,而致死的第二次自缢未被拍到,因为候问室的监控设备有高0.14米、面积0.16平方米的死角。邢鲲脸上和背部的伤痕是销赃被制服时所留下,其余所谓伤

痕都是尸斑。

自缢的解释,正在从高度可疑变成仍然存在一些疑点,我想,剩下的一些疑点也将能够分别解开,昆明的调查者一定能够给出回答的,一个自缢事件是会逐渐清晰的。就像这座城市前不久发生的少女卖淫案,不也在不断怀疑和不断寻找证据中逐渐地办成了“铁案”么?

疑点还有哪些呢?我不懂刑事勘查技术,所以提出的疑点肯定很外行,但还是提一下:邢鲲进入派出所时经过了体表检查,如果尸检认为脸部和背部留下伤痕是被制服的过程中留下,那么这些伤痕能否得到尸检检查记录的证实?鞋带系上2.3米的高度,是用什么办法?监控死角只有

0.14米高、0.16平方米大,要不被拍到,邢鲲采用何种姿势自缢,才能让自己局限于如此小的死角范围内?自缢死者无法自解绳结,警方首次发布新闻既然已初步确定为自缢,即为初步确认鞋带非死后被人系上,那么应当肯定地认为自缢工具为鞋带,为何称自缢工具“还不清楚”?

于是,一个人在派出所的死亡,会从高度可疑的自杀身亡,走向铁定无疑的自杀身亡,然后可以追究的,就只是些失职和责任心不强的问题。现在,我们知道昆明警方已经在作这样的过渡,从几天前的“历来对执法规范化和内部办案安全是高度重视的,态度是坚决的,措施是有力量的,要求是明确的”,变成现在承认没有发现邢鲲的纸币和鞋带,“工作中存在不细致、不认真的情况,存在工作制度不落实、工作责任心不强的问题”。

下一步,警方还可以承认,问题不只是没有发现纸币和鞋带,还有值班人员渎职,乃至监控中出现了邢鲲解开手铐、挂鞋带和首次自缢坠地情况,而没有发现异常,以致嫌犯自缢而死。

不管怎样,一个嫌犯在派出所死亡,如果是自寻死路,麻烦会大大降低。所以,既然拘押场所无法降低死亡率,那么“没有刑讯逼供”是必要的,起码要“没有证据表明存在刑讯逼供”,而被拘押者以各种形式自杀身亡则可谓嘉许。既然死亡已经发生,那么能够被认定为自杀身亡,可以视为死亡者对司法机关最后的麻烦,也可以视为死亡者对司法机关最后的贡献。拘押场所发生死亡事件是麻烦的,但死于自杀乃是所有麻烦中最不麻烦的。

29岁的邢鲲,麻烦司法机关太多了。这一回,他又制造了一个麻烦。但从此他不再占用“司法资源”,社会减少一个不和谐因子,他自己也不再参与作为一个人口的消耗。呵呵,听上去,这很像一个佳话,还很符合“减排”的理想。

草鞋无样,边打边像,故事是可以越来越丰满的。但一个人,尤其是一个惯犯,并未犯下新的重罪,却在文明受审后,百般寻计,克难趋死,听到这种怪事,仍然不免让人起问讲故事的人能不能专业一点。

(作者系著名杂文家)