

“拆迁变法”已到实质性阶段

近来突击拆迁情况不断,专家认为,这是地方在与国务院赛跑

近两个月来,《国有土地上房屋征收与补偿条例》一直处于公众的期待视野。终于在1月29日,国务院法制办在其官方网站全文公布《国有土地上房屋征收与补偿条例(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿),征求社会各界意见。新条例将取代旧的“拆迁条例”,而一种新的情况却格外引人注意:一些地方出台的规定,有的内容与新条例相矛盾,而近几个月来,突击拆迁的现象屡屡出现,把新条例的起草看成是“拆迁变法”的北大法学院教授王锡铎认为,这种情况反映了地方与国务院在赛跑的事实,值得注意。



人们希望“拆迁变法”能够带来文明拆迁(资料图片)

征求意见稿直面焦点问题

新条例的立法理念与设计思路,显示了“维护公共利益,保障被征收人合法权益”的特色。

与《拆迁条例》相比,征求意见稿有不少亮点,比如,用“搬迁”代替“拆迁”,尽管这样的改变风传已久,但正式公开,却是第一次。在主流舆论看来,仅仅从拆迁改为搬迁这样的法律名称变化,就足以折射出今后的城市建设由单向的管理到对公民私有财产权的尊重和保护的。

这也是一个信号,预示着征求意见稿相当程度上颠覆了《拆迁条例》。征求意见稿在诸如公共利益的界定、危旧房改造程序等焦点问题上,有了明确规定。

以公共利益之名损公共利益,或侵犯百姓利益,是城市拆迁中经常出现的问题。此次征求意见稿对“公共利益”进行了较为具体的规定,其规定的“七大公共利益”是:国防设施建设的需要;国家重点扶持并纳入规划的能源、交通、水利等公共事业的;国家重点扶持并纳入规划的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要;为改善低收入住房困难家庭居住条件,由政府组织实施的廉租住房、经济适用房等建设的需要;为改善城市居民居住条件,由政府组织实施的危旧房改造的需要;国家机关办公用房建设的需要;法律、行政法规和国务院规定的其他公共利益的需要。

征求意见稿的面世,“北大五学者”功不可没。此前,北大法学院教授王锡铎、姜明安、陈端洪、沈岍、钱明星建言全国人大常委会审查《城市房屋拆迁管理条例》,随后,这几位学者大都参加了国务院法制办座谈会,目前的征求意见稿内容,有不少都体

》题眼

“新拆迁条例”有绥靖之嫌

《每日经济新闻》30日载 作者叶檀

谁来界定新拆迁条例中的公共利益

《燕赵都市报》30日载 作者王石川

执行好新条例才有望缓解拆迁冲突

《长江日报》30日载 作者肖肇

现了“北大五学者”的观点。

王锡铎告诉快报记者,“拆迁变法”已进入实质性阶段。1月29日他在接受央视《新闻1+1》节目采访时表示,“如果说新的征收制度和游戏规则得到落实的话,将会是一个多赢的格局。”在节目中他还表示,公共利益绝对不能够由一个地方政府官员或者一些部门单方面界定,如果这样的话,整个公共利益界定就很难让民众相信、信服。

突击拆迁“叫板”新条例

令人忧虑的是,尽管近两个月来,国务院法制办加速进行新条例的制定工作,并且也在春节前“赶”出了征求意见稿,但是,有关的工作似乎一刻也不能“喘息”,因为在不少地方都出现了学者担忧的现象:突击拆迁。

王锡铎教授接受快报记者采访时,用“地方在与国务院赛跑”来概括这类现象(详见对话)。

去年12月30日,“北大

五学者”受邀参加全国人大常委会法工委的座谈会时,就称最近有些地方突击拆迁现象严重,建议全国人大常委会和国务院关注,由国务院出台通知,要求各地在元旦、春节期间遏制突击拆迁的发生。1月29日,在央视《新闻1+1》节目中,王锡铎再次表达了对“新条例出台前或现突击拆迁”的担忧。而搜索近期拆迁新闻,拆迁争议事件不断出现,也似乎印证了专家的担忧。《楚天都市报》1月30日报道说,1月29日,武汉发生一起野蛮拆迁事件,使近千户停电。

新条例背后的“霸王条款”

与个案相比,地方出台的规定如果不合理,那么破坏力更大。《新快报》1月28日报道说,27日,广州市国土房管局公布了《广州市旧城更新改造拆迁补偿安置工作指导意见》,《意见》在原来改造拆迁通常只按市场评估价的基础上,增加了改造奖励金,但规定总补偿额不能高于同区域一手楼价。这使得旧城改造补偿标准大幅上升,有望与一手楼价持平。与这些亮点相比,出现在报道中的小标题“广州旧城改造2/3户数签字后可强拆”则更引人注目。1月29日知名评论人秋枫在《新京报》撰文称,这是一个“明显的霸王条款”。他认为,不论从哪个角度看,被列入拆迁范围内的土地和房屋产权持有人中只有三分之二表示同意,是不足以让政府启动拆迁项目的。

突击拆迁和地方的“霸王条款”向新条例提出了“挑战”,而新条例自身也面临一些质疑,知名财经评论员叶檀1月30日在《每日经济新闻》发表评论,认为征求意见稿“仍有对地方利益的绥靖与自由裁量度过大之嫌”。

快报记者 伍里川

柒周刊对话王锡铎、刘小冰——

“新条例解决所有问题”是误读

“‘新法’放弃了旧条例的冷酷,在这个寒冷的冬天,法律还是有温度的。”——王锡铎
“政府强制拆迁的权限放在哪,这是个问题。”——刘小冰

《国有土地上房屋征收与补偿条例(征求意见稿)》29日全文公布,并征求各界意见。在这个时候,多个地方出现了突击拆迁现象,而一些地方出台的政策,与征求意见稿中的一些规定也形成了“对比”。今天,我们请北大法学院教授王锡铎、南京工业大学法学院教授刘小冰两位专家来解析有关问题。

新条例有温度

柒周刊:国务院法制办就新条例公开征求民意,作为修改《城市房屋拆迁条例》的建议人之一,王教授有何感受?

王锡铎:新条例与公众见面,从形式上说非常及时,我觉得,“拆迁变法”加速后已经到了实质性的阶段。原来很多讨论是内循环,限制与公众见面,是非常重要的环节。对于“新法”,就整个进程来说,用3个词或许可以描述,那就是速度、力度和温度。先说速度,自2007年以来,国务院法制办一直在推进这项事务,最近两个月明显加速,体现了国务院加速推进这一事务的意图,也体现了民众参与的效益,这是自上而下合力的结果;在力度上,“新法”在内容上表现出很大力度,比如对公共利益的界定、危旧房改造程序、补偿方式等具有挑战性的焦点问题,起草部门都直面了;“新法”放弃了旧条例的冷酷,改变了以“管理”为中心的模式,对暴力拆迁的遏制更有力,有了很多人性化考虑,在这个寒冷的冬天,我们能够感到,法律还是有温度的。

刘小冰:征求意见稿中,有几条规定很好,比如说,“拆迁”变为“搬迁”,比如说,实施强制搬迁前,房屋征收部门应当按照补偿决定,对被征收人先予货币补偿或者提供产权调换房屋、周转用房,等等。

柒周刊:征求意见稿出台后,您有何建议?

刘小冰:就新条例而言,补偿仍然是一个核心问题,一些相关法律,给的是模糊的标准,南京市在这方面的规定就比较好,规定要给予“充分、合理”的补偿,如果在新条例中能进一步明确补偿标准就更好了。

还有一个需要强调的问题,是“公共利益”问题。制定物权法时,对“公共利益”作了模糊的规定。出于商业利益拆迁或搬迁时,必须进行对价的交换,而出于公共利益拆迁或搬迁时另当别论,国家必须强制性推进相关工作。在公共利益问题上,必须进行界定。

柒周刊:新条例征求意见稿明确规定了七种“公共利益”。

刘小冰:是的。还有一个必须关注的问题是,要不要给百姓救济的权利,现行的法律对这个权利比较漠视,百姓为相关问题打官司,绝大多数情况下是不受理的。遇到问题,还是政府说了算。如果在新条例里规定让百姓享有救济权就好了。当然,现在在“拆前补偿”这一条,但是仅有“拆前补偿”是不够的,必须把这个权利交给法院。

柒周刊:南京市民司先生因为房子被强拆,正在打官司。

刘小冰:最大的痛苦就在这个地方,即使官司能打赢,房子已经被拆了,没意义了,何况经常还打不赢。政府强制拆迁的权限放在哪,这是

个问题。

“广州意见”与新条例冲突?

柒周刊:征求意见稿规定,“因危旧房改造需要征收房屋的,须经90%以上被征收人同意”,而《广州市旧城更新改造拆迁补偿安置工作指导意见》则规定,“2/3户数签字后可强拆”。这两个规定,有没有冲突之处?

王锡铎:广州的这个指导意见,在国务院的新条例出台之后,是有冲突或抵触的地方的。首先,“拆迁补偿”应该是“搬迁补偿”。具体问题上也是直接抵触的。

刘小冰:广州的规定有破冰的意义,不管怎么说,其一,它在形式上广泛征求了民意,其二,有一些新的制度设计。广州在信息公开方面,在征求民意方面,确实走在了全国的前列,这是不容易的,光这一点,就值得很多城市来学,要知道,在一些城市,很多规定是偷偷摸摸出台的。在程序正义上,要表现充分才行。广州的规定也存在不足,比如说不能回迁,按照市场一线房价作补偿,毕竟只是价格问题,“回迁”是对拆迁或者搬迁户权利尊重的问题。另外,就包括“广州旧城改造2/3户数签字后可强拆”这一条,不过,对这个问题应该辩证地看,如果我住在2楼,想开家缝纫店,楼上大多数住户都同意,只有一家不同意,那怎么办?问题是对“2/3”应该如何规定,“1/3”的住户有可能是利益受损最大的,而很可能这“2/3”住户与所谓的钉子户没有任何利益的冲突。

人大立法很重要

柒周刊:很多老百姓都希望新条例能尽快出台,解决他们的难题。

刘小冰:不管是拆迁或搬迁,都涉及到了物权,物权具有对世权,是人的绝对权利,按照宪法或立法法的规定,涉及到公民的财产征收,必须由全国人大或全国人大常委会制定法律来规定。综合来看我国对拆迁或搬迁的规定,已经到了非规定不可的地步了,也就是要由全国人大或全国人大常委会来进行规定,这也属于全国人大或全国人大常委会的权限范围。以为新条例出台了,所有的问题就能迎刃而解,这是误读。不能仅仅依靠国务院制定这个新条例来解决问题。

柒周刊:王教授如何看待“人大制定法律”这个建议?

王锡铎:我一直建议,在不动产征收这一块,毫无疑问全国人大要进行立法。财产权是公民的基本权利,对财产权这一块进行限制,只有法律来规定。而这个问题,立法法中也有明确的规定。

柒周刊:您关注到了,由于现行拆迁条例将废除,现在多地发生突击拆迁事件。

王锡铎:这个问题还是比较严重的,可以说是地方在和国务院比赛速度。遏制的办法,主要还是要在新旧制度交接阶段,进行原则性指导,建议国务院办公厅发通知要求各地高度重视这个问题,遏制突击拆迁现象。

柒周刊:突击拆迁中出现的现象,要不要问责?

王锡铎:这要看具体个案中,主管部门的领导有没有过错或过失,如果有,要追究其法律责任。
快报记者 刘方志