



“地方突击拆迁一天也没有停止”,学者的话令人忧心忡忡

东方IC图

拆迁变法拉锯一年 新法不出台,悲剧难终止

若以2009年12月7日“五学者上书”为始,“拆迁变法”已近一年。

这一年,民众望眼欲穿的新拆迁条例仍未正式出台,“旧拆迁条例”也未随风倒下。在它继续存在的日子里,“强拆”似在加速,人们闻到了拆迁事件中浓烈的火药味和血腥味。

这一年,江西宜黄为人知,太原古寨为人知……它们相继制造出中国拆迁地图上的“恶名”。

这一年,学者继续围绕早已滚烫的命题抒发表着自己的知识和心愿,当所有的常识已然尽述,剩下的也只有积极的等待和提醒了。

这一年,新拆迁条例在声声呼唤中迟迟不能出台。一系列的悲剧,带来一系列的问号,是什么,令当初马蹄踟蹰的新拆迁条例突然步履蹒跚?人们扼腕的是,如果新拆迁条例能够早日出台,许多悲剧就不会发生。然而,情况真的是这样吗?

历史没有假如。

这一年,也没有假如。

□快报记者 刘方志

2009年12月7日,北大五名法学学者沈岫、王锡铎、姜明安、钱明星和陈端洪向全国人大常委会建议对《城市房屋拆迁管理条例》即《拆迁条例》进行审查。

在五学者上书之前,就《拆迁条例》违宪的问题,上书者众多,但大都石沉大海。而五学者上书迅速得到国务院法制办、全国人大的反馈,令人意外,也令人信心倍增。

废除广受诟病的《城市房屋拆迁管理条例》即《拆迁条例》,代之以《国有土地上房屋征收与补偿条例》即“新拆迁条例”,这被坊间称之为“拆迁变法”。然而,当一条条令人乐观的消息集中在2009年年末和2010年年头爆发之后,“拆迁变法”一度无声无息,直到2010年11月,“新拆迁条例或取消行政强拆”的消息重新点燃了希望之火。不过,“新法”何时出台,并没有明确的日期。

从“唐福珍事件”开始 唐福珍没能成为孙志刚

五学者上书距唐福珍自焚事件发生不到一个月时间。沈岫说,“除了在心底向唐福珍致哀,我觉得作为学者还应该做些什么。”

2009年11月13日,成都市金牛区居民唐福珍因阻止有关政府部门拆迁而站在楼顶抗争,最后泼上汽油用打火机自焚。11月29日晚,唐福珍因伤势过重,经抢救无效死亡。

12月3日,成都市金牛区通报了金牛区“11·13”拆迁户自焚事件初步调查情况,金牛区城管执法局局长钟昌林被停职接受调查。

至此,汹涌民意得到些许安慰,然而无辜生命的遽然失去,毕竟说明一个事实,倘没有良法的保护,公民的生命在强拆中自是受到明显的威胁,而对违法违规官员的处置也面临极大的偶然性。舆论将“唐福珍”与“孙志刚”联系在一起。2003年,孙志刚的死曾推动了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的废止,而如果唐福珍自焚的惨剧能够推动“制度的进步”,则也是民意所期。然而,“旧法”继续存在的事实,令这样的民意搁浅。

今年10月,北京大学宪法与行政法研究中心常务副主任、中国宪法学会副会长张千帆教授在接受青年时报专访时直言,“唐福珍没能成为孙志刚”。

27日晚,南京大学法学院副教授肖泽晟在接受快报记者采访时表示,“这两种情况不一样,《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》没有涉及到重大的利益冲突,而拆迁条例显然涉及到了。”

“旧法”当废未废 何时废除一直成“谜”

《城市房屋拆迁管理条例》,这部被习惯称为“旧拆迁条例”的法规,是2001年11月1日开始施行的,2007年,《物权法》通过。《拆迁条例》不符合《宪法》和《物权法》关于“公共利益的征收征用”规定。

“《拆迁条例》至少有三大问题亟待纠错,一是将本应在征收阶段完成的补偿问题延至拆迁阶段解决;二是将补偿主体定位为拆迁人,将拆迁补偿关系界定成民事法律关系;三是授权房屋拆迁管理部门在没有依法征收的前提下就可给予拆迁人拆迁许可。”

2009年12月16日,国务院法制办组织座谈会,邀请了包括北大的这五名学者(其中陈端洪因事先安排有事而未出席)在内的专家研讨《国有土地上房屋征收与补偿条例》草案。

媒体透露,修改方案已形成草案初稿,整个拆迁的思路将发生“根本性变化”。

12月30日全国人大常委会邀请这五名学者就修改拆迁条例进行座谈。

座谈会上,五学者直言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。

2010年1月29日《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》向社会公开征求意见。国务院法制办在其网站上公布征求意见稿的全文。

“严禁暴力拆迁”,铿锵在耳边。“拆迁变法”的盒子徐徐打开。公众淤积的愤懑,被这些新气象有所冲淡。

只是,《拆迁条例》何时废除一直成“谜”。2009年12月16日,国务院法制办副主任部凤涛曾透露,新条例正式颁布实施之后,公众与学界诟病多时的《拆迁条例》肯定同时废除。今年9月,北京大学法学院学者沈岫向记者表示,《征收与补偿条例》如果颁布实施,《城市房

屋拆迁管理条例》肯定将废除。

然而时至今日,该废除的“旧法”还是继续“活着”。

为什么不能先废除“旧法”?27日,肖泽晟在接受快报记者采访时表示,如果这样做,就会出现法律的真空。地方政府的拆迁就必须都停下来,那那个影响就太大了。

“旧条例要废除的话,符合法理,在技术上是完全可以做到的。在新旧交替中暂停它,物权法的出台就已经意味着旧条例违法了。本来是可以废除至少是暂停拆迁条例的实施了,但之所以没做,原因非常复杂,比如说各个地方反对,抓紧空当期拆迁。”27日,北大教授王锡铎这样对快报记者分析。

继续等待“新法” 地方政府的阻力堪忧

“中国无数的媒体人士,还有公众都一直以一种焦虑并且又无奈的心情度过了这一年,中国没有哪一个行政法规的草案公开征求意见将近一年时间还没有下文。”在11月的一次研讨会上,北大教授王锡铎毫不掩饰自己的不满。

肖泽晟表示,“新条例一直没出来,我是能够理解的,主要是来自地方政府拆迁的阻力。由于涉及到重大的利益冲突,而且这种利益冲突太难协调了,一年没出台也正常,甚至两年三年都有可能。”

北大教授沈岫甚至直言,阻力正是“目前自上而下的政绩考核体制”。

中国青年报则披露,年初有记者采访姜明安,他冲冲地推测,“最晚5月,新拆迁条例就可以出台”。

但随后,有媒体报道说,“了解情况的法律学者和律师说,新拆迁条例或已胎死腹中。”

中国青年报的报道说,“在两会期间的讨论热潮结束之后,原本看起来正在加速进行的拆迁条例修改进程,好像被人突然踩了‘急刹车’。姜明安曾经公开或私下提出过一些意见,而法制办的回答则大同小异:阻力太大、情况复杂。”

不过,北大教授王锡铎27日下午向快报记者表示,“媒体在说‘近期有望出台’,但我们并不知道消息的来源。”

到了9月,有媒体报道,9月18日,记者从参与起草《国有土地上房屋征收与补偿条例》的专家处获悉,新拆迁条例已形成草案初稿。但是,公众显然不能满意这样的消息。

学者们坐不住了。10月26日、27日,北京大学宪法与行政法研究中心、中国政法大学宪政研究中心联合在京召开“促进《城市房屋拆迁管理条例》废旧立新学术研讨会”,希望推动新拆迁条例加快进程。

11月23日,法制日报报道说,新版《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》经反复酝酿修改多次已较成熟。其抢眼亮点不仅有“补偿市场化人性化”“房屋征收实施机构不得以营利为目的”等,更有“行政强拆被取消”“新拆迁条例拟强调走司法程序由法院裁决补偿”等内容。然而,不少评论人表示,对“走司法程序由法院裁决补偿”信心不足。

山东学者李克杰在11月25日中国青年报撰文称:废除“行政强拆”是对司法的严峻考验。

南京工业大学法律与行政学院副院长、教授刘小冰则对快报记者打贏,“最大的痛苦是,即使官司能打贏,房子已经被拆了,没意义了。政府强制拆迁的权限放在哪,这是个问题。”

而且更有人担心,“新拆迁条例在农村未必适用”,其背景是在国内许多地方引起民众反感的“赶农民上楼运动”。

更多的学者在思索,这个月,南京工业大学法律与行政学院等12家院校合作的“中国土地法律制度项目”也结项,刘小冰是该项目的负责人,这个项目对30个全国拆迁案例进行了研究,“其目的在于,希望通过改进立法、提高土地征用过程中的透明度,加强法律援助机制,提升法律意识,增加公民获得司法救济的途径等一系列途径来保护农民的土地权益。”刘小冰说。

“各地频发暴力拆迁事件,公众期待出台新法规规范拆迁”,11月24日人民日报一篇报道以这样的口吻说。

唯有继续等待,但“新法”已不能再等待。

不过,北大教授王锡铎27日下午向快报记者表示,“媒体在说‘近期有望出台’,但我们并不知道消息的来源。”

这一年,与暴力拆迁有关的人和事

“在等待新法出台的过程中,地方的突击拆迁一天也没有停止。”11月27日下午,北大教授王锡铎用低沉的声音这样对快报记者说。强拆引发的唐福珍自焚事件并不是“终点”。自唐福珍自焚事件后,一起又一起暴力拆迁致人死亡案陆续发生,这尤以“宜黄事件”为“顶峰”。“即使谈不拢也不能采取暴力”,复旦大学教授浦兴祖在接受快报记者采访时这样说,但是在许多强拆事件中,地方官员都没有接受这样的观点。



宜黄事件现场 潇湘晨报图

»对话

王锡铎:

以悲剧推动制度改进不是好模式



孟福贵儿子站在血案现场

南都周刊图



郑州商户身亡现场

东方今报图

»链接

其他因拆迁引发的恶性事件

◎4月13日,北京市延庆县延庆镇自由街村,一户村民住宅遭镇政府强拆,户主康顺顺联手邻居与拆迁人员发生激烈冲突,双方互掷石块等。事发时,十几名民警在场,康家和村民质疑警方未阻止双方冲突。

◎9月24日下午,内蒙古呼和浩特市赛罕区刘老汉等接到限拆通知:“对抗政府指示、拒不搬迁的钉子户,本公司将为每位住户赠送一份礼品”,通告左下方用透明胶带贴着一颗子弹。对此,“通知”中落款的内蒙古某房地产开发公司否认通知是他们发的:当地派出所一副所长证实确有此“附带子弹的通知”。

◎10月30日上午,黑龙江省密山市市民崔德喜因为抵制政府强拆,在自家房顶上点燃了汽油自焚,老人的面部、双手被烧伤。

这一年 拆迁官话 很雷人

暴力拆迁引发悲剧并非偶然,从不少官员的“拆迁雷语”中可以发现,相当一部分地方政府官员抱有非常错误的“拆迁观”,甚至在拆出人命后,一些官员还在大谈雷人之语、无知之语,令人侧目。

如果地方官员以错误的“拆迁观”作为言行指南,又怎会不出问题呢?

“在中国,你说你不拆,肯定把你拆了”

天津宁河县教育局党委书记刘广宝说,“在英国,你说不拆,任何人不敢拆你的。在中国,你说不拆,肯定把你拆了。我就这一句话,这就是我们为什么在全世界牛逼!”2010年3月,刘广宝的这段旧话被披露。

“唐福珍自焚是一个法盲的悲剧”

在去年年底的唐福珍自焚事件中,成都市金牛区城管执法局局长钟昌林是当时的现场主要指挥者之一,被停职接受调查。4月一期《南方周末》刊发了记者对钟昌林的采访报道,钟昌林称,“我觉得唐福珍自焚是一个法盲的悲剧,我对唐福珍不存在歉意,我是执法者,应严格执法,在法律面前不应该有歉意。”

“没有强拆就没有新中国”

宜黄事件令人警醒,但是10月份,当地一名官员写出一篇题为《透视江西宜黄强拆自焚事件》的奇文,出现“没有强拆就没有‘新中国’”的惊人论点。

“你应该报道老百姓如何敲诈政府”

10月31日,长春市高新技术产业开发区光复村村民庞涛宾家遭遭强拆。负责此次拆迁工作的高新区土地局原副局长王某,在接受记者采访时口出雷语:“你应该报道高新区如何发展,应该报道老百姓是如何为难政府、刁难和敲诈政府,应该报道老百姓如何不配合拆迁,影响回迁房的病症在什么地方!”

“我们不拆迁,你们知识分子吃啥”

11月1日,中国社会科学院农村发展研究所教授于建嵘发微博称在受邀去江西讲课时号召党员干部不要去拆老百姓房子,浙江西部县委书记抵触,该书记称:“如果没有我们这些县委书记这样干(拆迁),你们这些知识分子吃什么。”

用了。另外,不是为了公共利益,政府也进行强拆,这就背离了实行强制权的本来目的。即使是强制,也不是意味着你可以野蛮拆迁、株连式拆迁。而我们现在的强制是异化了的,强制的权力和决定的权力是合二为一的,我们现在的强制手段已经逾越了法律的规定。即便是现有的拆迁条例也没有说,你可以暴力拆迁。这就是要从行政强制变为司法强制的原因,司法强制也是强制啊,只不过是行政机构申请法院执行。

王锡铎:未来,司法强制的一个好处是,行政机关作了决定,但是能不能执行,必须向法院申请,至少多了法院这一道审查过程。这就有了制约的可能性。这是使强制得以规范,而不是消失。我们在规范强制的同时更要规定和落实滥用强制权的法律后果,要强化法律追究的机制。如,“断水断电”国家是禁止的,但是现实中还是存在,问题何在?这就是责任落实的机制不到位。作为一个前提,法院要比较中立和独立,应该说,目前司法在地方带有行政化色彩,强制是不是一定能起到制约的作用,在未来仍然是一个挑战。

王锡铎:条例中不规定“行政强拆”,应该是一个进步,同时这也是起码应做到的。行政强拆导致了权力的过分集中,不受制约,很多拆迁中的问题也因此发生。另外,我们知道,行政强拆已经到了立法的最后冲刺阶段了。行政机构有行政强制权只能由法律来规定,这也是法律保留原则。

王锡铎:我并不认为,我们的制度引进一定要以某一个标志性的悲剧性事件来推动,这并不是制度引进的一个好的模式。“孙志刚模式”,在未来,我觉得应该淡化才好。但是具体来讲,制度改进的基本逻辑,一些极端的事件总是冲击人们的心灵,考问我们制度的合理性,也考问每个公民的正义感和社会责任。一种制度改进的理性,应当是在民众充分享有知情权、表达权、参与权、监督权的基础上,能够产生一种社会和政府的良性互动和交流,使得我们社会的公共理性能够不断增强,这才是制度变革比较正常的逻辑。