

导致恶性拆迁纠纷事件的立法根源 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E5_AF_BC_E8_87_B4_E6_81_B6_E6_c122_484654.htm 在我国，由于城建规模的扩张，商业性拆迁和公益性拆迁活动十分频繁。为此而导致大量的拆迁纠纷，可以说几乎没项一项拆迁项目可以避免拆迁纠纷，甚至导致了象“嘉禾”拆迁事件那样的恶性拆迁纠纷。拆迁纠纷情形之严峻，已见诸于国务院有关文件。

2003年9月19日国务院办公厅发出国办发明电（2003）42号文

《关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》，文称“近几年来，随着我国各地城镇建设的快速发展，城镇房屋拆迁工作量不断扩大，房屋拆迁中遇到的矛盾不断增加。今年以来，由于一些单位拆迁补偿不到位，拆迁安置不落实，工作方法不当，造成因城镇房屋拆迁引起的纠纷和上访有增加的趋势，甚至引发恶性事件，影响正常的生产生活秩序和社会稳定。国务院领导同志对此高度重视，多次做出重要批示，要求有关地方和部门提高认识，关心群众利益，依法行政，认真做好城镇房屋拆迁工作，维护社会稳定。

”2004年6月6日，国务院办公厅再次发出国办发（2004）46号文《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》指出，“当前，我国城市建设事业取得较快发展，但在城镇房屋拆迁中也存在一些突出问题，一些地方政府没有树立正确的政绩观，盲目扩大拆迁规模，有的城市拆迁补偿和安置措施不落实，人为降低补偿安置标准；有的甚至滥用行政权力，违法违规强制拆迁。这些现象不仅严重侵害城镇居民的合法权益，引发群众大量上访，影响社会稳定，也造成一些地区

和行业过度投资”云云。但是，拆迁纠纷的发生真的都是地方政府和有关部门造成的吗？如果他们完全依法行政的话，是否能有效避免拆迁纠纷的发生呢？笔者认为，即便如此，仍无法阻止纠纷的发生，这里面存在着深层次的立法根源。我们应当关注和思考以下一些立法与现实问题。首先，国务院2001年11月1日生效的《城市房屋拆迁管理条例》从制度设计上几乎剥夺了被拆迁人的所有实质性权利，某些赋予被拆迁人所谓的“权利”仅仅是一种“表象权利”，根本不足以与拆迁人及隐藏于其后的行政权形成合理的、实质性的制衡关系。《条例》针对被拆迁人精心设计了四项强制性制度，这四项目制度层层推进，从而保障了拆迁进程的顺利进行。第一是强制许可制度，在尚未征求被拆迁人任何意见的情况下，行政机关即可用《条例》所赋予的拆迁许可权向拆迁人发放拆迁许可证，此时被拆迁人的被强制拆迁的命运几乎已被注定。这项许可制对拆迁人而言是受益性行政行为，对被拆迁人而言恰好是剥权性行政行为，是消灭公民物权的一种形式。其对拆迁人来讲正可谓求之不得，但对被拆迁人则毫无疑问具有强制性；第二项是强制签约制度，拆迁人获得拆迁许可后，《条例》规定拆迁双方负有签约义务。不管被拆迁人是否愿意拆掉自己的房子，其有义务与开发商签订拆迁协议，意味着被拆迁人对自己的物权必须作出让与，否则将由第三项强制制度来保障拆迁的进程；第三项是强制裁决制度。补偿标准是拆迁协议的核心问题，标准过低是所有拆迁项目的共同特征。被拆迁人往往在无法抗衡“拆”的命运的情形下，退而寻求能获得较高的补偿，并籍拒绝签订拆迁协议以求自力救济，但此路不通。《条例》规定，当达不成拆迁

协议时，任何一方可申请拆迁行政管理部门裁决。现实中几乎均是开发商请求强制裁决。裁决结果也几乎都是一律拆迁，补偿标准也难以发生实质性的变化。被拆迁人对裁决结果几乎都不服，但接着由第四项强制制度可保障将拆迁进程继续到底；第四项是强制执行制度，《条例》规定拆迁人可申请行政强制或司法强制执行，通过法院或行政途径将被拆迁人强制迁出原居所地。除上述四项强制性的“硬”制度外，《条例》还规定了一项“软”制度，即补偿评估制度。所以说其“软”，是因为《条例》对补偿应达到的程度过于原则化。其并未要求补偿到底应达到一般的、合理的或充分的程度？且将评估标准的制定权赋予省级地方政府，对评估机构的确定和选择也未作出明确的规定，导致现实中开发商、政府、评估机构的利益向一体化方向发展。即在开发商所支付的补偿和被拆迁人所能得到的价款可高可低下，根本无法将市场价格原则和重置价格等原则强制贯彻到拆迁事项中。通过上述“四硬一软”的立法制度设计，物权人对自己的物权其实是无力予以自主保护的，《条例》所赋予当事人的司法救济权由于四项强制性制度尤其是强制许可和强制裁决制度的存在而基本上丧失了司法价值。同时，评估软制度的存在使得被拆迁人在被迫拆房的情形下又无奈地接受了低值补偿。其次，从宪法的合宪性角度来考察《条例》的话，则其立法本身的合法性亦令人深受置疑。从物权产生和消灭的法律形态来看，拆迁是强制消灭被拆迁人的物权，并以授益行政行为程序为拆迁人设定新的物权的过程。是将私有财产的征收和出让统一于拆迁的复合双效行政强制行为。所以，在拆迁过程中隐藏着一个征收法律关系和一个出让法律关系，

只不过其从表象上仅体现在拆迁人和被拆迁人之间，似乎只是该二者之间的一个物权让与民事法律关系，但如果离开行政权的介入，没有行政与司法强制行为的保障，开发商的拆迁目的在现实中几乎是不可能完成的。根据我国宪法和立法法的规定，国务院无权对征收制度进行行政立法，只有法律对公民私有财产的征收才可做出立法规定。可见，《条例》的合宪性存在瑕疵。虽然《条例》本身并未对拆迁的法律特性做出界别，其从立法技术上对这一问题的回避并不能否认征收法律关系在其中的存在，也不能消解对其立法合宪性的合理置疑。第三，《条例》对开发商的违法拆迁行为所课以的法律责任与拆迁人在事实上所承担的维权法律风险责任相比，明显失衡。《条例》对开发商作为拆迁人只规定负有有限的法律责任，如未取得拆迁许可证而强行拆迁的，只负有一定数量的被罚款责任。实际上，开发商还应该承担民事赔偿责任，如果未经过房屋所有人的同意而强行拆迁的，更有可能构成损坏他人财物罪，但这些责任《条例》中均未明确。对被拆迁人而言，《条例》虽未对其设定义务，但事实上其面临的风险责任反而更大。在拆迁纠纷中，众多的被拆迁人往往会本能地组织起来、联合起来，以应对强势得开发商和行政权力。但如果其中的组织者必须要控制好与开发商的谈判局面和与政府的和谐上访关系，否则最终被以扰乱社会秩序罪追究刑事责任的也不乏其例。以上可见，拆迁之所以纠纷不断，根本问题在于房屋所有权人对自己的房地产没有拆与不拆的自主处分决定权。也即一旦拆迁许可和拆迁公告发出，房产权人只能接受与拆迁人之间的“强制交易”。因此，只有将商业拆迁真正私法化，使得拆迁不再是强买强卖

而成为自主自愿的物权让与活动时，才能真正消除恶性拆迁纠纷事件的发生。此外，《条例》所赋予被拆迁人的有关权利如申请裁决权、诉权、安置方式选择权及国务院在后补充规定的听证权等由被拆迁人来操作亦很不容易，较为适当的方式是拆迁人应及时向律师寻求法律帮助，以便在补偿标准、拆迁程序的合法性等方面保障自己的合法权益。（作者单位：北京泰福律师事务所）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com