

新拆迁条例结束第二次公开征求意见

逾万人建言 公共利益界定仍是焦点

□据《新京报》

国有土地上房屋征收与补偿条例第二次公开征求意见2010年12月30日结束,半个月的时间里,有上万人参与。二次征求意见稿公开后,不少人质疑该草案较一次稿有所退步,比如“公共利益”的界定、删去了“危旧房改造需90%的被征收人同意”的条款等。中国社会科学院法学所研究员孙宪忠一直参与拆迁条例的修改工作,他认为二次征求意见稿有进步。“公共利益”的界定是否完善还值得讨论,很难确定什么是“公益”、什么是“私益”,但明确了“公共利益”就是限制政府,而不是约束企业。比如旧城改造,“公共利益”的基本含义就是,政府不能从这个行为中赚钱。



(资料图片)

新闻观察 征收制度定型得打持久战

在过去的一年中,征收条例两度公开征集民意,公众参与立法的热情高涨,不过亦有学者开始反思这个条例究竟能够承载多少期待。

中国政法大学法学院院长薛刚凌坦言,征收条例涉及的利益太多元化——城市发展的利益、地方政府的利益、被拆迁人的利益、公共利益,达到平衡就有难度,不能简单地处理。她呼吁理性参与,要认识到权利与权利的妥协与共存。

薛刚凌分析,目前少有可行性研究,只有价值判断和对错判断。比如,对拆迁现状的判断,大家缺乏共识,这与基础工作不扎实有关。她认为政府必须要有一套基本数据,哪些拆迁是政府侵害民众权益?哪些是少数民众不讲理?“否则大家各说各的,谁也说服不了谁”。

北京大学法学院副院长沈岍认为,旧条例给人们造成了物质和精神上的影响,新条例被视为一种新制度,希望能解决旧条例情况下产生的所有问题。

他举例,在二次征求意见稿公布后,出现了很多担心和怀疑,对地方人大常委会能够发挥多大作用持怀疑态度,怀疑法院与行政机关是否会沆瀣一气。再者,将停产停业损失的补偿办法交给政府,地方政府会如何认定与处理。“这都是过去旧制度下对政府的怀疑。”

沈岍直言,不能对条例期望太大,这不是一个月两个月、一年两年能有彻底改变的问题。要彻底改变,乐观地看至少要有五年的时间才能实现不动产征收制度的定型,甚至更长时间。由于涉及土地财政、城乡规划、地方民主建设、司法改革等,“不能期望毕其

功于一役,要有一个持久战的准备,这个条例只是攻下的一个桥头堡,可以当作制度转型过程中的一个登陆点”。

面对持续的难以调和的分歧,中国社会科学院法学所研究员孙宪忠也提到另外一个原因,网上很多人说最好的做法是不拆,这就偏激了。“为什么不拆迁不行呢?尤其是老工业区、老工矿城市,它们过去给国家作贡献很大,工人都是低工资,现在都老了,靠过去积攒的钱买房是不可能的事情,所以必须走城市危房改造、社会保障的路子,不能否定拆迁。”

沈岍认为,在立法公开征求意见的过程中,各个利益主体从各自的角度发出自己的声音是值得鼓励的,关键是看决策层要作一个怎样的决策,在决策过程中要协调各方利益,作一个“妥协”。

执行难点

如何避免过激行为 考验法院

北大法学院副院长沈岍认为,在未来新拆迁条例的执行过程中,不同的主体,包括政府、市县级人大常委会、法院、房地产价格评估机构和规划部门都将面临不同的挑战,因此条例能有70%~80%的执行效果就不错。

【针对政府】沈岍解释说,“公共利益”界定本身是一个世界性难题,但现在条例将“公共利益”界定的不少权限给了地方政府,地方政府甚至可将一些商业利益跟公共利益“打包”在一起。这种“打包”未必不合适,但关键在于能不能真正有效地让公众参与,通过程序将不同意见纳入其中,这对政府而言是一个挑战。

沈岍还分析说,对政府而言,还有一个挑战是如何做到公平补偿。条例虽然明确补偿不低于市场价,但城市里土地使用权的形成曾有不同方式,中国社会变化比较快,前后制度之间的过渡比较短,有些历史因素形成的情况能否有针对性地对对待。条例只是确定了基本原则,地方政府需要针对不同的特殊情况做到公平补偿。此外,条例的执行也会对规划编制机构构成挑战,如何能在规划环节做到更科学合理,不能换一个领导就换一个规划,这在现实中非常困难。

【针对人大】条例的执行也是对地方人大人的考验。虽然在“公共利益”界定中,只有保障性安居工程建设和旧城区改造,要经过地方人大常委会审议通过。实际上这两部分涉及的拆迁占相当大的部分,地方人大常委会是不是等政府报上来就通过,是不是要经过充分讨论有区别地批准或不批准?

【针对司法】条例的执行对司法机关也是一个考验。如果被征收人对补偿和征收决定不服,提起诉讼,法院能不能秉公裁决?在强制搬迁时,法院会否按政府意志裁决,如果行政机关有明显违法行为,法院会不会裁决强制搬迁不予执行?同时,法院在执行强制搬迁时,怎么面对被征收人的过激行为,避免危及生命的情况发生?

【针对评估机构】条例的执行对房地产价格评估机构形成巨大的挑战。沈岍说,从原理上讲,房地产价格评估机构发挥中介服务功能,但这些机构过去很多业务都来自政府,跟政府关系非常密切。在当下,如何避免房地产价格评估机构作出有利于政府的评估结果?

立法难点 界定公共利益地方权限过大

“房屋拆迁不是简单的一个开发商与被征收人之间的利益冲突,其实涉及特别复杂的利益。”曾参与国务院法制办组织的内部征求意见座谈会的中国政法大学法学院院长薛刚凌说,“立法机关要平衡多方面的利益。”

北京时代九和律师事务所合伙人王建文,在新拆迁条例第二次公开征求意见稿公开之前曾参与国务院法制办组织的内部征求意见座谈会。他认为,立法不是件容易的事,但“一件事情就有四种结果:好、坏、比较好、比较坏。最后的解决就是大家要妥协,最佳结果就是比较好,这就是共赢。不需要想着参与好坏的选择,更多的是两害相权取其轻的问题”。

太多不同的声音,首先是在“公共利益”

的界定上。北大法学院副院长沈岍虽然没有从国务院法制办获悉地方政府对“公共利益”界定上的态度,但他也收到了来自地方官员的信件。在信中,地方官员向沈岍强调,中国现在处在发展的关键时期,要消除城乡差距、潜在的就业危机和潜在的经济下滑趋势,还要靠城市化和工业化,城市的扩张和城镇的更新不可避免,不管工业化还是城市化,均与土地征收有关,“这还是强调整体利益,撇开腐败的因素这还是有其合理之处的”。

但也有人担心,在“公共利益”的界定上给地方政府的权限太大。沈岍从他拆开的信件以及自己的判断中也有类似的担心:虽然设定了听证会等程序,但现在一些听证会和公众参与成为“走过场”,使公众参与很难摆

脱地方政府决策的影响。

除了原则性的争论,还有一些细节在立法过程中争议很大。王建文回忆,在讨论法律文书时,评估机构的选择权该由谁定,曾一度存在争议,因为把选择权交给地方政府这肯定是“最坏的结果”。但如果交给了被征收人,一个区域内可能有200名甚至1000名被征收人,如果半年时间选不出来评估机构又要怎么办?毕竟没有政府选择的效率高,但最终“不能因为出现选不出来的情况”,而在“选择权给谁”这个原则问题上发生改变。

沈岍则说,因为涉及的利益群体比较多,哪怕有相互激烈的对峙都很正常,关键是看决策层要做一个怎样的决策,在决策过程中要协调各方利益,作一个妥协。



无奈的房主。(资料图片)