

“拆迁条例”被指违宪 折射公共利益与个人私权之辩

□ 快报观察员 陶维洲

北大学者掀起“修法浪潮”

“我只知道正义来之不易,为我付出了高价……我想正义是可以被代替的,因为我们忘记了给正义标价……”用诗歌中的语句来形容近期一桩桩或沉重或惨烈的拆迁事件丝毫不为过。

一个月前,四川成都女业主唐福珍为抗拒暴力拆迁断然自焚,引起网友一片唏嘘。近日,北京大学五位法学教授联名上书全国人大常委会,强烈建议对《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称《拆迁条例》)进行审查,修改或废止其中的违法条款。

从唐福珍生命的陨落,到法学专家对《拆迁条例》的重新审视,可以看到公众对于拆迁问题的思考正在逐渐归于理性。然而,不可否认的是,在现代化进程中,如何从源头上理顺城市发展公共需求与居民财产之间的“公利”“私权”关系,已成为考验当前执政智慧的现实课题。

近日,北京大学法学院5名学者沈岍、王锡铤、姜明安、陈端洪、钱明星通过特快专递向全国人大常委会联名递交了《关于对〈城市房屋拆迁管理条例〉进行审查的建议》(以下简称《审查建议》),建议立法机关对《拆迁条例》进行审查,修改或撤销其中的违法条款。

在《审查建议》中,北大学者认为,国务院2001年6月6日颁布、2001年11月1日开始施行并沿用至今的《拆迁条例》,与《宪法》、《物权法》、《房地产管理法》中保护公民房屋及其他不动产的原则和具体规定存在抵触,这导致了城市发展与私有财产权保护之间关系的扭曲。立法机关应以法制协调统一原则为基础,对《拆迁条例》进行审查,以建立合法、公平、公正的房屋拆迁法律关系。

据了解,这是继2003年对收容遣送办法、2007年对劳教办法提请人大审查后,法学界发起的又一次“修法”行动。此次行动发起人沈岍表示,发起这个行动,直接触动来自抵制拆迁的唐福珍和潘蓉事件。

“这两件事对我触动很大,特别是唐福珍自焚事件。除了在心底向潘蓉致敬、向唐福珍致哀外,我觉得作为学者还应该做点什么。”沈岍说。

经过沈岍与其他几位同事的商讨,包括其在内的五位学者将目光聚焦在了2001年实施后沿用至今的《拆迁条例》上。

学者们的矛头直指《拆迁条例》与现行法律之间的几大冲突。一是依据宪法和法律,补偿是征收合法有效的构成要件,应当在房屋拆迁之前完成,而《拆迁条例》却将本应在征收阶段完成的补偿问题延至拆迁阶段解决;二是征收、补偿主体应是国家,征收补偿法律关系应该是行政法律关系;而《拆迁条例》却将补偿主体定位为拆迁人,将拆迁补偿

几乎就在同时,全国人大常委会法工委法规备案审查室官员在接受媒体采访时透露,国务院正在着手准备修改《拆迁条例》,目前已组织国务院法制办、住房和城乡建设部、国土资源部、农业部、国家林业局等相关部门,再次进行前期的立法调研工作。

从“拆迁门”到“罗生门”

在全国陆续发生多起被拆迁户以激烈方式抗拒暴力拆迁的悲剧之后,五教授的“上书”将《拆迁条例》再次推向舆论的风口浪尖,那些以生命换取的“拆迁门”正逐渐演变成众说纷纭的“罗生门”谜团。

12月9日,国务院法制办针对网友提问回应,《物权法》生效后,《拆迁条例》依然有效。但全国人大代表、全国人大常委会委员梁慧星在接受《新京报》采访时却表示,《拆迁条例》理当失效,国务院应该废除《拆迁条例》,建议尽快出台《征收条例》。

梁慧星认为,2001年国务院出台了《拆迁条例》,但是2004年《宪法》修改和2007年《物权法》出台,都对“为了公共利益的征收征用”作出了规定,而《拆迁条例》并不符合这一规定,应自动失去效力。

北京市兰台律师事务所律师姚晓敏却并不这么看。据人民网援引姚晓敏的观点表示,目前城市拆迁中矛盾的焦点是公共利益与合理赔偿的边界问题,《拆迁条例》与《物权法》在立法精神上并无根本抵触,只是衔接上出现了问题。为此,她认为,修改《拆迁条例》毋庸置疑,但必须建立在大量调研的基础上,而且要有一定的前瞻性,借鉴国外先进经验,再结合我国实际情况,使其与《物权法》等相关法律进行衔接。

北京大学法学院教授张千帆则在《东方早报》上撰文指出,拆迁悲剧的根源不在《拆迁条例》,而在于整个城市规划和拆迁决策过程。要防止悲剧重演,必须首先从宪法和法律上确

有观察者对此持谨慎态度。

12月11日《重庆晨报》发表评论指出,现在还远远没到该我们松一口气的时候,这不仅是修改的阻力巨大,更在于即使成功修改或终结《拆迁条例》,也并不意味着可以高枕无忧。因为,仔细审视《拆迁条例》,它并没有规定有关部门可以动辄用挖掘机来说话,也没有规定执法人员可以率领“迷彩服”攻入居民家里挥舞钢管。而它被肆意执行,并不是法律可以解决的问题。

化解暴力拆迁还需回归宪法

回首《拆迁条例》实施的8年间不难发现,这正是我国城市化进程加速,房地产市场迅猛发展的“黄金时代”。在这一进程中,因拆迁而引发的各类矛盾、冲突和群体性事件时有发生。

今年11月13日,成都市金牛区天回镇金华村村民唐福珍在房屋被强行拆迁过程中,以死相争未能阻止被拆队伍,点燃汽油自焚于楼顶天台。11月29日晚,唐福珍因伤势过重,经抢救无效离开了人间。

去年6月,已定居新西兰的潘蓉夫妇为阻止自己位于上海闵行区房屋被拆,用汽油瓶、弓箭等与拆迁人员对峙一个多小时。最终在挖掘机不断推进下,房屋被拆除。今年4月,潘蓉夫妇因妨害公务罪被判刑。

在互联网上以“拆迁”作为关键词搜索,会跳出无数令人触目惊心的暴力事件。好在,让人略感欣慰的是,随着北大教授为审查《拆迁条例》的振臂高呼,从源头上理顺城市发展公共需求与居民财产之间的“公”“私”关系,从而破解拆迁难题的思考已经逐渐归于平静和理性。回归宪法这一化解暴力拆迁的根本之策也逐渐深入人心。

北大五学者之一的姜明安教授认为,单凭修改《拆迁条例》很难从根本上解决问题,从回归宪法的角度来考虑,要对我国城乡领域的征收、补偿、拆迁问题进行综合调查研究,在条件成熟时出台土地征收(包括土地所有权征收与土地使用权征收)和房屋拆迁法,统一解决征收、拆迁的条件、程序、补偿、安置标准与争议裁决及救济机制等全盘法律问题。

对于拆迁纠纷中的核心因素补偿标准问题,参与《审查建议》起草的北大教授王锡铤认为,补偿标准的确定应遵循市场化原则。他解释说,被拆迁人不能决定是否拆迁,因此只能希望得到更多的拆迁补偿。而如果按照房屋的建设成本来看,很多被拆迁人的要求的确是漫天要价。但是,按照当年的建设成本,现在能买到同样的房子吗?因此,拆迁补偿标准应该市场化,这个补偿应该由政府在完成房屋征收时同期完成。这也体现了法律精神的公平原则。

“拆迁工作的有序推进,除了依赖于相关法律法规不断完善和补偿标准的科学核算外,还需要社会救助制度和社会保障制度及时跟进。”复旦大学社会科学基础部副教授邵晓莹表示,理顺拆迁过程中的冲突涉及多方面社会问题,建立具有快速反应机制的社会综合保障体系,从而提高民众收入。这才是对宪法保障公民权利的最好诠释。



北京大学法学院副教授陈端洪
资料图片

陈端洪：制度公平能打败强拆，也可以消除「钉子户」

近日,北大法学院五名学者向全国人大常委会递交了《关于对〈城市房屋拆迁管理条例〉进行审查的建议》(以下简称“建议书”),要求对《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称《拆迁条例》)进行审查。此次行动发起人之一、北大法学院副教授陈端洪在接受星期柒新闻周刊专访时表示,此举意在启动审查机制,从而制定一个公平的制度。“强拆问题需要用制度的公平来解决,‘钉子户’也同样如此。”

《拆迁条例》将因民意而改

星期柒新闻周刊:我们的建议书已经交到全国人大常委会,现在有反馈吗?

陈端洪:还没有,而且一般也不会反馈,因为目前还没有形成这种反馈的机制。

星期柒新闻周刊:就在建议书交上去当天,有一条新闻称,国务院正在准备修改《拆迁条例》,您这一做法有什么样的期待?

陈端洪:我们当然希望有一个结果,但是实际上我觉得与其把结果看得那么重,还不如把过程看得更重些。

如果我们的做法有一个很好的社会反应,大家都认同我们的做法,《拆迁条例》自然而然就会因而而改。我们向全国人大常委会提交建议书,看重的是这个过程和这个理,我们认为我们讲得有理,那么结果是自然而来的事情。

星期柒新闻周刊:也就是说在民意压力下,不合理的就会被纠正过来?

陈端洪:对啊,一方面是我们提出了一个合理的质疑,另一方面就是有民众的强烈反应。说到底,是民意的力量在起作用。

修法,“拆迁”应改为“征收”

星期柒新闻周刊:那您觉得对于《拆迁条例》究竟是应该废除还是修改?如果修改的话应该怎么改?

陈端洪:其实,我们并没有提出废或修的问题,只是要求对其进行审查。我们提出《拆迁条例》在最基本的观念和层面上都存在问题,让立法机关意识到这个问题。

星期柒新闻周刊:如果从修法的角度来讲,《拆迁条例》应该怎么修?能否谈谈您的看法。

陈端洪:严格讲,要改,首先得改名称。我们现在所说的“拆迁”实际上是征收。如果搞一个“征收法”的话,那么拆迁就仅仅是其中的一个环节。

用制度建设来消除“钉子户”

星期柒新闻周刊:您刚刚也讲到,我们现在特别关注个体权利保护,但是在一些拆迁案例中,也出现了漫天要价等现象。

陈端洪:出现这种情况很正常,你要买我的东西,我不卖,这是我的个人权利。星期柒新闻周刊:那这个关系怎么处理?

陈端洪:我们还是靠制度来解决。国家要征用土地,那就要证明此次拆迁代表着一个重大公共利益。国家可以有强制权,但是要通过一个合法的程序。西方国家就是采用的这种方法,人家搞重大工程项目,同样也要拆迁,但是因为他们有制度上的保障,所以就比较顺利,没有出现这么多的问题。

快报记者 陶维洲



近年来因城市拆迁而引发的各类矛盾冲突时有发生 IC图

偿关系界定为民事法律关系;三是对单位、个人房屋进行拆迁,必须先依法对房屋进行征收,而《拆迁条例》却授权房屋拆迁管理部门在没有依法征收的前提下就给予拆迁人拆迁许可。

此外,学者们还认为,《拆迁条例》中的许多规定违背基本法理,例如,拆迁是由政府主导的,产生争议后还由政府裁决,此项违反了“自己不能做自己案件的法官”的基本原理。

立并落实公正补偿原则,同时要有效的市民参与作为制度保障,此外,还要实现中立估算和公正司法。“如果不能满足这些条件,无论如何修改《拆迁条例》,暴力拆迁还会屡禁不止。”

截至12日零时搜狐焦点调查显示,67%的被调查者认为学者上书,能够最终促使《拆迁条例》得以改变。尽管网上调查从一个侧面反映公众对于修改《拆迁条例》的乐观期待,但仍