

# 集体土地房屋拆迁农村移民利益保障及冲突分析 ——以江苏省 Y 市高新技术产业园区为例

殷 莺,黄涛珍

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098)

**摘要:**在分析我国集体土地房屋拆迁补偿政策依据及其对农村移民利益保障作用的基础上,以江苏省 Y 市高新技术产业园区为例,对拆迁冲突中涉及的农村移民、地方政府和开发商这三方利益主体进行角色定位,分析其利益冲突的表现和成因,并提出保障农村移民及化解利益冲突的对策,以期完善集体土地房屋拆迁政策、规范拆迁行为、保障农村移民的权利提供借鉴。

**关键词:**集体土地房屋;拆迁;农村移民;利益冲突

中图分类号:D632.4 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2011)02-0066-05

## 1 集体土地房屋拆迁补偿的政策依据

### 1.1 国家层面法律依据

目前农村房屋拆迁在国家层面的法律依据主要是《中华人民共和国宪法》简称《宪法》)第十条《中华人民共和国土地管理法》简称《土地管理法》)第二条第四款和第四十七条《中华人民共和国物权法》简称《物权法》)第四十二条。

在《宪法》和《物权法》中,仅仅规定了“为了公共利益的需要”,可以依照法律规定对公民的私有财产(包括不动产)进行征收,将国家对房屋征收拆迁的目的严格限制于“公共利益”。但随着工业化城市化的加速推进,因城市开发和建设等引起集体土地征用和拆迁的规模越来越大,而关于公共利益的界定缺乏严格而刚性的判断依据,因此,在实践中容易出现商业拆迁打着公益的旗号,通过国家强制征收的手段实现其商业目的,损害农村移民合法权益的情况。

《土地管理法》对耕地征用的补偿费、安置补助费进行了规定并有具体的计算标准,但对因土地征用引起的农村移民在宅基地上自建的房屋拆迁补偿标准没有明确规定,只是表述为“由省、自治区、直辖市规定”。

### 1.2 江苏地方层面的法律依据

就江苏而言,仅在《江苏省城市房屋拆迁管理条例》<sup>[1]</sup>第六章“附则”的第二十七条规定了有关征用

集体土地房屋拆迁补偿的内容:“因城市开发建设征用集体土地房屋实施房屋拆迁的,其拆迁补偿安置办法由设区的市人民政府参照本条例另行制定。”江苏省政府将集体土地房屋拆迁补偿安置授权设区的市人民政府操作,截至目前,南京市、扬州市、无锡市、徐州市等都颁布了其集体土地房屋拆迁管理办法,但笔者调查的江苏省 Y 市至今还没有制定关于集体土地房屋拆迁管理办法,使得该市集体土地征收及房屋拆迁,缺乏针对性的地方政策依据。

### 1.3 集体土地房屋拆迁法律政策存在的缺陷

a. 政策传递层次多和操作性差导致农村移民利益得不到有效保障。国家相关法律没有明确规定集体土地房屋拆迁的补偿原则,实际上将集体土地房屋拆迁补偿标准授予省级政府操作,省级政府又将其授予市级政府操作。政策制定权在自上而下的下放过程中,严肃性和约束力逐步降低,难免会出现政策制定不合理、政策缺失的现象,为某些政府部门滥用权力侵害农村移民利益提供了土壤。

b. 政策缺失和配套不足导致农村移民利益受损害。由于缺乏集体土地房屋拆迁方面的相关法律法规,各地在实际操作中大都参照城市房屋拆迁补偿安置条例,没有充分考虑城市国有土地上的房屋和集体土地上的房屋在土地所有权性质、所有权主体、土地管理方式以及拆迁安置对象等方面的差异,导致在执行过程中,各级政府制定的补偿标准随意

作者简介:殷莺(1987—),女,江苏盐城人,硕士研究生,从事公共经济和土地资源管理研究。

通讯作者:黄涛珍(1964—),女,江西丰城人,教授,博士,从事资源技术经济管理和水利行政管理和土地资源管理研究。E-mail:tzhuang@hhu.edu.cn

性很大,拆迁程序和补偿标准十分混乱。例如征用方违反征地程序征地,克扣压低征用补偿费用,损害移民利益。另外,农村移民土地被征收、房屋被拆后,仅关注拆迁补偿款额,而相应的失地移民生产、生活保障政策往往不能及时跟上,甚至有可能导致一些移民在失地失房后基本生活难以维持。

## 2 集体土地房屋拆迁中利益主体的角色地位及冲突

### 2.1 集体土地房屋拆迁中利益主体的角色地位

a. 农村移民。农村移民是集体土地征地拆迁中的主角,也是利益冲突的重要主体。土地是移民重要的生产生活资料,房屋是移民的安身立命之处,其重要意义可想而知。土地虽为集体所有,但是,土地上的房屋是农民的私有财产,应受法律保护。

但在实际拆迁过程中,农民是个体的、弱势的,决策参与度低,往往在政府作出征收决定后农民才知道自己的房屋已被纳入征收范围,信息不对称以及对自身权利诉求的能力弱,导致农民处于弱势地位。农民对其私有财产原本应享有的各项权利,如平等交易权、财产收益权等难以得到充分保障。

b. 地方政府。从政府的起源上看,政府机构具有公共性。它要求政府以寻求社会公正、促进经济发展和繁荣、保障民主和个人自由、实现社会公共福利最大化和社会公共利益为根本目标。然而,在现实社会里,政府在追求公共利益的同时,往往还带有一些自利性的行为,甚至在一些特定条件下,某些地方政府可能把自身利益放在公共利益之上<sup>[2]</sup>。在我国,政府垄断一级土地市场,是集体土地向国有土地转变的唯一主体,它按照法律规定将集体土地的所有权收回,将集体土地转化为国有土地,再将国有土地向开发商出让。这种特定的权力设置也使地方政府在土地征收过程中容易产生自利性导向,从而导致对农村移民权益保障重视不够。

在实际征地拆迁过程中,地方政府利用信息优势和权力资源优势作出征收决策,将土地上的房屋一并拆除,将土地“净地出让”给开发商。政府成为实质上的拆迁人,当政府与农村移民就补偿安置方案不能达成协议时,政府可能会动用行政权力(例如强制拆迁),使政府与被拆迁的农民处于在矛盾的对立面。

c. 开发商。这里主要针对基于商业利益的拆迁。开发商作为市场经济的主体,其行为目的是利益最大化,在征地拆迁中自然也是最主要的获利者。开发商获得土地投资建设项目,其征地拆迁是出于商业目的。一般来说,开发商征地拆迁的程序是:向

政府支付土地使用权出让金而获得土地的使用权,获得政府的拆迁许可,与被征用土地上的房屋所有者在平等的基础上商讨房屋拆迁补偿安置方案,在此过程中,开发商与农村移民之间是平等的民事法律关系。

但在实际征地拆迁过程中,开发商往往不直接与移民平等对话。以Y市高新技术产业园区为例,开发商始终没有出面与移民洽谈过,与移民接触最多的还是政府的拆迁工作人员。一些开发商利用自身财力优势暗箱操作、向地方政府寻租,借助政府的权力降低与农村移民的协商成本,争取更大的利润,对移民的利益是否受到侵犯考虑甚少。

### 2.2 集体土地房屋拆迁利益冲突的表现

a. 农村移民与地方政府之间的利益冲突。由于两者之间的信息不对称及权力和权利关系的不协调,农村移民不愿失去自己的土地使用权,不愿失去自己的房屋所有权,而一些地方政府由于受土地增值高收益的驱使,将土地据为己有。前者在土地使用权和房屋所有权的丧失已经无法避免时,会尽量采用各种手段争取获得更多的补偿。例如近几年,农民采用自焚、向拆迁人员投掷燃烧瓶等暴力方式抗拒拆迁,抗拒的结果往往自己受伤甚至丧命,最后落得“暴力抗法”的罪名,房屋也难逃被强拆的厄运;这类移民的遭遇得到社会公众和媒体的广泛同情;在Y市高新技术产业园区,也有少数农民凭借一定的社会地位、权力关系,加大谈判筹码,若得不到“相应”的赔偿,就利用权力关系或黑恶势力打压、恐吓拆迁工作人员,这类移民已不是一贯的弱势群体的形象,虽然这类人占移民中的少数,但对移民公平、合法地获得补偿造成较严重的负面影响。

b. 农村移民与开发商之间的利益冲突。开发商在征地拆迁中由于付出了寻租成本,往往理所当然地认为征地工作应该是政府做的,他们认为已经支付了相关的土地使用费用,而且将工厂迁入对当地GDP的增长有重要贡献,是当地政府请来的“客人”,在征地中产生的纠纷与他们无关,那是政府与移民之间的事,开发商在征地拆迁中承担的义务和享受的权利是严重不对称的。农村移民也会感到自己是三方利益博弈中的受害者,对开发企业的进驻产生极大的反感。

c. 地方政府与开发商之间的利益冲突。一些地方政府与开发商在某些情况下通过寻租创租进行“谋略”,其目的是在征地拆迁过程中他们可以获得双赢。但既然有利益分割的存在,就会产生纷争。某些政府部门、政府官员与开发商之间为瓜分土地征用价格与市场价格之间的差价利益,可能会出现

幕后交易和腐败现象。

### 3 集体土地房屋拆迁利益冲突成因

#### 3.1 集体土地房屋拆迁缺乏专门的法律规定

目前,我国尚无专门法律对农村集体土地房屋拆迁问题进行规范。同时,已制定实施的地方性法规、政府规章,大多内容简单,程序模糊,许多问题在法律上存在空白。根据《中华人民共和国立法法》(简称《立法法》)第八条第六款规定,对于非国有财产的征收,应当由法律规定;第九条规定,对上述事项未制定法律的,全国人大及其常委会有权授权给国务院制定行政法规。显然,目前集体土地房屋拆迁的地方性法规、政府规章,既非狭义的法律,也非行政法规。依据上位法高于下位法的法律适用原则,由全国人大制定的《立法法》的效力等级高于由全国人大常委会制定的《土地管理法》,因此依据《土地管理法》由各省、自治区、直辖市规定的地方性法规、政府规章,是不能够作为农村房屋拆迁法律依据的<sup>3]</sup>。目前没有一部专门的法律为农村移民的私有财产权——集体土地上房屋的所有权作保障,各地政府仅参照一些政策来做,地方政府的权力就有可能滥用,损害移民利益,从而造成双方冲突。

#### 3.2 集体土地征收和房屋拆迁中的政府角色错位

在实践中,作为理性经济人的政府,地方政府可能更多考虑如何从土地交易中获得最大收益。例如,Y市建立高新技术产业园区,大量征收农村移民的集体土地,地方政府从土地出让中获得巨额的土地出让金,招商引资企业入驻之后,每年依法向地方政府缴纳各项税收成为地方财政的主要收入来源,既是地方GDP增长的重要指标,也是地方官员政绩的衡量标准。因此,不管是公益性项目、经营性项目还是招商引资项目,地方政府都未作区分,不惜牺牲当地农村移民的长远利益,主动出面参与拆迁,与移民进行利益博弈,将土地“净地出让”给开发商,由于对公共利益的界定模糊,可能导致与政府本应实现公共利益的目标背道而驰。

#### 3.3 集体土地房屋补偿安置标准操作难把握,容易对农村移民产生不公平

以Y市高新技术产业园区集体土地房屋拆迁为例,其补偿标准与其实际操作中出现的偏差和问题主要表现在以下几方面。

a. 房屋补偿(含宅基地补偿)面积难界定。该区集体土地房屋补偿与国有土地房屋补偿原则一致,即“根据被拆迁房屋区位、用途、合法建筑面积等因素,以房地产市场评估价确定”。但是房屋合法面积的认定是个难题,容易成为某些被拆迁人钻政策

空子的空间,在房屋合法面积认定时,拆迁工作人员面临3种情况:①纯合法面积,即房屋面积与房产证或有关证件的面积相符,不存在违规现象;②变相合法面积,房屋拆迁前农民在原合法面积的基础上和一定的时段内因生产生活需要等扩建了一定的建筑物,此类特殊情况得到拆迁人认可后实际增加的合法面积;③纯不合法面积,即在有合法产权房屋的周围突击建筑,纯属违章建筑。若在实际评估时,评估人员不能做到独立、公平、公正地区分和认定,则将会出现补偿差额较大的情况,这就造成对农村移民中的“老实人”的不公平。

b. 装饰装修及附属设施补偿存在不公平。该区集体土地房屋补偿文件规定“房屋装饰装修补偿费低于180元/m<sup>2</sup>的,将按180元/m<sup>2</sup>予以补偿”。该政策可以在一定程度上遏制农民突击装潢的情况,但是也存在一定的不公平。当地实际情况是,移民房屋的装饰装修质量是不同的,有些移民房屋装潢低于180元/m<sup>2</sup>(甚至是茅草屋),拆迁时得到180元/m<sup>2</sup>的补偿,有一定的获利空间;而有一些移民的房屋是别墅,当年装潢就超过180元/m<sup>2</sup>,并且装饰装修材料价格日渐上涨,可能会造成这部分房屋装修较好的移民的心理不平衡。

c. 搬迁补助费过低。Y市的搬迁补助费按被拆迁房屋合法建筑面积计算,住宅房屋7元/m<sup>2</sup>,每户不足350元的补足350元,但最高不超过800元。在实际搬迁过程中,移民一般会采取2种方法,一种是自己搬,亲戚朋友帮忙;另一种是请搬家公司搬。但是按照目前搬迁市场的价格水平,搬迁补助费太低,一些移民不得不自己贴钱搬迁,这样使他们在搬迁时心里有抵触情绪。因此,地方政府搬迁补助费标准的制定,应该根据市场行情逐步调整。

d. 拆迁奖励措施失效。拆迁奖励是指拆迁人与被拆迁人通过签定房屋拆迁协议,并且在规定时间内腾空房子,在这2个基本条件都满足的情况下,给予被拆迁人的奖励。这样的奖励措施在拆迁初期往往能够调动广大农村移民配合拆迁工作的积极性,但是在拆迁后期可能会给拆迁补偿工作带来一定的困难。其原因有两个方面:一方面,当拆迁工作人员与农村移民谈房屋拆迁补偿费时,迫于上级工作压力,为尽快完成拆迁任务,可能会不负责任地允诺那些不符合奖励条件的移民给予其奖励;另一方面,本应由当地政府提供给移民的过度安置房不能及时提供,移民早一天搬迁就意味着早一天没有地方住,这让当地移民产生了“早搬不如晚搬,你若不给我拆迁奖励,我就不搬”想法,这使得一些早搬的移民感到心理不平衡。拆迁奖励若是人人都有,也

就起不到奖励该发挥的作用了。

## 4 集体土地房屋拆迁移民利益保障及冲突化解对策

### 4.1 尽快制定有关法律法规

为确保集体土地房屋拆迁工作有法可依,应从法律、行政法规和地方性法规这3个层面建立和完善我国集体土地房屋拆迁的法律制度。

a. 在法律层面,落实《宪法》确立的保护私有财产的原则和因公益目的征收征用原则,应尽快制定《私有财产征收法》。

b. 在行政法规层面,国家征收权力的行使以集体或公民最重要的财产为对象,必须从实体和程序两方面加强对集体和公民权利的法律保护。因为实施拆迁行为的前提条件多方面涉及政府相关部门的行政行为,因此必须制定相应的《集体土地房屋拆迁管理条例》及实施意见来规范和保证政府的行政行为和拆迁人的拆迁行为。

c. 在地方性法规层面,各地从自身的具体情况出发,制定适合各地的相关规定。在征收集体土地房屋拆迁方面各地应主要依据法律授权在补偿标准的确定上有所不同,但在补偿原则、补偿程序和补偿保障方面应符合《私有财产征收法》和《集体土地房屋拆迁管理条例》的规定。此外,具体的补偿标准不宜太细,应主要制定补偿原则和规则,而具体的补偿金额仍应通过专业评估机构的评估数据来确定<sup>[4]</sup>。

### 4.2 科学区分公共利益和商业利益,转变政府职能,规范征收程序

对于公共利益的界定,许多专家学者提出了不同的界定方法,例如列举法、排除法等。2010年1月国务院公布了《国有土地上房屋征收与补偿条例(征求意见稿)》,用列举法对公共利益作具体界定。笔者认为,集体土地房屋拆迁可以此为参考。

在基于公共利益的拆迁中,政府不置可否地充当拆迁人的角色。因此,当拆迁人与被拆迁人发生利益冲突,不能通过行政裁决机制解决问题时,应当直接交由法院裁决,政府仅充当“运动员”的角色,由法院在公正、公平的立场上充当“裁判员”的角色。

在基于商业利益的拆迁中,开发商和农村移民是平等的民事法律关系主体,分别充当拆迁人和被拆迁人的角色,开发商应保障移民对商业拆迁的立项的知情权,由移民和开发商共同选定拆迁评估机构,并建立安置补偿费用的专项监管制度。当两者利益发生冲突时,基于双方当事人的自愿,以民间仲裁制度进行仲裁。政府的主要职责是强化对开发商

的管理,除检查规划、立项等工作外,对拆迁人与被拆迁人之间的纠纷应发挥协调作用,不对被拆迁人采取强制性的行政措施<sup>[5]</sup>。

### 4.3 建立健全移民参与机制,确保移民的知情权和异议权

不管是基于公共利益的拆迁还是基于商业利益的拆迁,移民的积极参与对于项目的成功实施和移民的妥善安置都是十分重要的,但是现有移民参与机制缺乏制度和法律上的保障,限制了移民参与补偿安置的全过程。由于缺乏沟通和交流,当补偿没有达到移民的预期时,移民往往会认为这是政府和开发商暗箱操作的结果,因此,政府应在政策法规层面完善听证制度、支持和赋予移民充分的参与权,在实践操作层面完善征地拆迁不同阶段移民的参与方式、采用多种宣传形式,提高移民的参与意识和参与能力<sup>[6]</sup>。建立移民参与机制有利于移民自身权益的保障,也有利于征地拆迁工作的顺利进行。

### 4.4 建立透明的房屋补偿公示制度

要保障拆迁补偿的公平公正,应建立透明的房屋补偿公示制度。村委会将每一户的安置方式和房屋补偿款项(包括房屋补偿费用、装饰装修及附属设施补偿费用、搬迁补助费以及拆迁奖励)一一列出公示,由广大移民监督。当有移民提出异议时,拆迁工作人员及时核对查证,若无误,向移民做出解释;若确实有误,则及时修改。在公示时间内被拆迁人无异议,可以现场发补偿金,接受移民监督。若拆迁工作人员在补偿款的认定和发放过程中存在徇私舞弊的情况,应依法追究其责任,以保障全体移民得到公平、公正、公开的补偿。

### 4.5 适时调整房屋拆迁补偿标准,建立长期保障体系

从短期看,适时、适度地提高各项补偿标准,保障农村移民现有的财产不减少,现有的生活水平和质量不下降。在按照法律法规的要求区分公益拆迁和商业拆迁的基础上,结合当地的物价水平和搬迁市场、装潢市场等相关情况,制定保障移民利益的补偿标准,并适时调整提高。

从长期来看,应对农转非劳动适龄人口进行技术技能培训,提高他们的劳动能力,加快区级劳动力市场和劳动保障事务所建设,拓宽就业渠道,强化就业服务;以土地为依托,建立社会保障体系,使农村移民享受最低生活保障、养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险,以及为移民提供接受教育和培训的机会等<sup>[7]</sup>。

参考文献:

[1] 江苏省第九届人民代表大会常务委员会. 江苏省城市房

屋拆迁管理条例[EB/OL]. [2003-01-01]. <http://wenku.baidu.com/view/f4768f0bf78a6529647d538b.html>.

- [2] 刘学民. 试论政府自利性及其矫正对策[J]. 郑州大学学报:哲学社会科学版, 2003, 36(5): 46-49.
- [3] 赖淑春. 农村集体土地房屋拆迁法律问题探讨[J]. 山东大学学报:哲学社会科学版, 2008(5): 130-135.
- [4] 陈云霞, 张立国, 史晓娟. 论征收集体土地房屋拆迁法律问题[J]. 西南民族大学学报:人文社科版, 2006(9): 95-99.

[5] 柴方胜, 陈洪宗. 青岛市征收集体土地房屋拆迁补偿法律制度问题与对策研究[J]. 青岛科技大学学报:社会科学版, 2006, 22(1): 96-99.

[6] 王丽婷. 农村征地移民参与研究[D]. 南京: 河海大学, 2007.

[7] 陈铭, 董铭, 印亮. 我国城市建设征地拆迁中的利益冲突研究[J]. 水利经济, 2008, 26(1): 57-59.

(收稿日期 2010-10-08 编辑 张志琴)

(上接第 65 页)

## 4 结 语

水库移民农业安置环境容量计算涉及的是一个多因子、多功能、多目标的复杂动态系统<sup>[4]</sup>, 区域内的自然资源、社会习俗、生态环境及经济发展水平都从各自的角度决定着该区域环境容量的大小, 所以在计算环境容量时应综合各影响因素, 统筹考虑, 这样才能较准确地计算可持续发展条件下的水库移民环境容量。目前已有的数学计算模型还不够成熟, 很多边界值的确定都还依靠工程经验。选取指标时往往只选取人均土地、人均收入及人均粮食这 3 个指标, 当然, 这 3 个指标在整个环境容量计算中所占的权重比较大, 但是其他影响因素也不可忽略, 新时期的水库移民安置目标给予了移民环境容量更多的内涵。笔者认为, 在以后水库移民环境容量的研究中, 应努力将社会、生态等影响因素考虑在内, 构建

更为完善的数学计算模型, 在一定的社会经济背景下, 统筹规划区域内各种资源开发以及生态环境保护等各个方面, 充分考虑区域间资源、经济等的相互补充、协调发展, 对可持续发展条件下的水库移民环境容量进行科学、合理的计算。

## 参考文献:

[1] 施国庆. 中国水库移民安置政策、规划与实施[C]//施国庆. 世界银行贷款项目水库移民研讨会论文集. 南京: 河海大学出版社, 1997.

[2] 张一军, 龚和平, 卞炳乾. 水电工程移民环境容量分析指标体系研究[J]. 水力发电, 2008, 34(6): 5-9.

[3] 伍黎芝. 三峡工程开发性移民与可持续发展[D]. 武汉: 华中农业大学, 2000.

[4] 刘肖珩, 顾恒岳, 尹红梅. 移民环境容量有关问题的探讨[J]. 重庆环境科学, 1995, 17(1): 35-38.

(收稿日期 2010-11-10 编辑 张志琴)

## 《水利水电科技进展》征订启事

( 邮发代号 28-244 , CN32-1439/TV ,  
ISSN1006-7647 , 双月刊 , A4 开本 )

《水利水电科技进展》由河海大学主办, 是全国中文核心期刊, 中国科技核心期刊, 全国水利系统优秀期刊, 华东地区优秀期刊, 江苏省优秀期刊。主要刊登水科学、水工程、水资源、水环境、水管理方面的科技论文, 主要栏目有水问题论坛、研究探讨、工程技术、水管理、专题综述、国外动态等, 适合与水利、水电、水科学、水工程、水资源、水环境有关的科研、工程、管理人员以及大专院校师生阅读。

本刊由邮局发行, 邮发代号 28-244, 2011 年每期定价 10 元, 全年 6 期共计 60 元。可在全国各地邮局订阅, 也可直接向编辑部订阅。

编辑部地址: 南京市西康路 1 号 《水利水电科技进展》编辑部

邮政编码 210098 电话/传真 025-83786335 E-mail jz@hhu.edu.cn

[http://kkb.hhu.edu.cn/web/indexjz.asp?id\\_id=5](http://kkb.hhu.edu.cn/web/indexjz.asp?id_id=5)