

拆迁变征收看社会进步

清华大学恒隆房地产研究中心主任 刘洪玉

伴随着2001年《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称《拆迁条例》)实施过程中不断涌现的各种社会经济矛盾和《物权法》的颁布实施,国务院有关部门从2007年下半年开始启动了《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《征收条例》)的制定工作。《征收条例》制定过程中,影响社会稳定和谐的“暴力拆迁”频发,“最牛钉子户”、“最牛开发商”等不时刺激着公众神经,社会各界迫切希望《征收条例》早日出台,以终结房屋拆迁活动中的乱象。然而,房屋征收直接影响千家万户的切身利益,关系社会公平正义与和谐稳定,因此国家有关部门多方、多次、多形式广泛征集意见,社会各界出谋划策、主动参与更是史无前例,历经3年有余,承载了社会共识和集体智慧的《征收条例》终于在2011年1月颁布实施。

新《征收条例》体现了以人为本的执政理念。我国目前仍然处在快速工业化、城市化的发展进程中,在未来15-20年的时间内,提高城市建设发展水平、为人民提供更好的生活居住环境,仍然是我国城市经济社会活动的主要内容。而城市人居环境改善过程中的建设活动,肯定要涉及房屋征收与补偿问题。在这个过程中,我们不仅要讲求效率,更要重视并不断改进公平,强调建设和发展的目的是为了人,要以人为本。《征收条例》兼顾了公共利益和被征收人利益,强调既要顾全大局,又不能损害被征收人的利益,要让为公共利益增长作出贡献的被征收人优先分享发展带来的利益,提供充分的物质和精神激励。

新《征收条例》体现了与时俱进的发展理念。在住房福利分配时代,大多数居民对住房只拥有使用权,因此房屋拆迁是重安置轻补偿,拆迁是仅次于单位分房的居民改善住房条件的途径,居民普遍盼望通过拆迁,改善生活条件和居住环境。随着1998年以来住房制度改革的深入和房地产市场的发展,住房的商品属性逐渐得到认可和强化,住房也成为居民家庭的重要财产,补偿的重要性逐渐超过安置。但由于商品房价格不断上涨,按评估价格确定的补偿标准常常不足以让被拆迁人在市场上获取同等质量的住房和生活条件,矛盾由此产生。新《征收条例》规定按类似房地产市场价格确定补偿标准,并对符合住房保障条件的优先给予住房保障,既保证了征收过程中经济上的公平,又能保障被征收人的住房权。

与《拆迁条例》相比,新《征收条例》规定的征收程序也体现了与时俱进的发展理念。一是拆迁变为征收,少了随意、多了法治;二是由城市建设需要甚至没有任何理由的房屋拆迁活动,变为公共利益需要,并明确了属于公共利益的情形;三是从拆迁人先获得土地使用权、规划建设许可和拆迁许可后的强势拆迁,到征收补偿方案必须充分论证、公开征求被征收人意见并在必要时举办听证会、进行社会稳定风险评估,保障了被征收人的知情权和参与权,彰显了对私有财产的保护和被征收人权益的尊重;四是由行政强制拆迁和申请法院强制执行并行,到只能依法申请法院强制执行,根除了政府“既当裁判员,又当运动员”的弊端;五是从拆迁补偿安置协议订立后被拆迁人在搬迁期限内搬迁,变为先补偿、后搬迁、不得暴力搬迁、禁止建设单位参与搬迁,确保被征收人补偿权的实现;六是由补偿安置方案半透明、分户结果不透明,到补偿方案全透明、分户补偿情况在房屋征收范围内向被征收人公开,实现阳光征收。

新《征收条例》的进步有目共睹,且获得了社会主流观点认同,但社会上仍然有一些疑问。例如,部分观点认为,《征收条例》第13条规定“房屋被依法征收的,国有土地使用权同时收回”,但在第19条中定义的补偿是“对征收房屋价值的补偿”,没有提及对收回国有土地使用权的补偿。这实际是对房屋价值定义的误解。在房地产价格评估理论与实践,房地地是不可分割的整体,房

屋价值包括了土地使用权和土地上的房屋等地上固着物所有权的价值,“类似房地产的市场价格”也是包含土地使用权价格在内的。从北京等地过去的拆迁补偿实践中也可以看出,城区范围内每平方米房屋的补偿金额已经达到了万元甚至数万元的水平,如果补偿的仅仅是建筑物和构筑物本身的价值即重置成本,再昂贵的居住类建筑物的重置成本,也就是数千元的水平。

新《征收条例》在实施过程中,还需要与现有的相关法律制度接轨,不断发展和完善。例如,为了实现城市危旧房区域的改造或再开发,通常需要通过公共部门与私营部门合伙的形式,引入商业性开发的力量来带动。因此,是否需要在旧城区改建区域内区分商业性开发和公益性开发,区分收购行为和征收行为?如果需要区分,又如何有效区分,如何均衡同一区域内的房屋收购价格和征收补偿标准?这些难题,还有待在实践中去探索。

总之,《征收条例》凝聚了现阶段最大的社会共识,是我国社会发展和进步的重要标志,我们既期盼着《征收条例》有效顺利实施,也意识到实践中还会有许多新难题需要我们破解。