

欢迎投稿

本刊以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,为江苏实现“两个率先”服务,为各级领导的科学决策提供必要的决策参考。所刊文章不但重视思想性和理论水平,更强调实践性及应用性。本刊设置的主要栏目有:

领导论坛 (党政领导及管理者谈发展与改革)

本期关注 (对发展与改革、社会热点及社科研究中的问题予以评述)

实证调查 (主要来自第一手的调查研究报告)

决策参考 (就当前某些重要问题作研究并向决策者提供决策参考)

区域发展 (介绍江苏及其他地区发展与改革的成果和经验)

难点解析 (对发展与改革中出现的动态进行预测和剖析)

议论江苏 (反映对江苏发展改革的评价)

环球链接 (对国外的发展状况作介绍及横向比较)

前沿动态 (报道近期权威专家学者的观点及发展改革动态)

欢迎各部门研究人员及关心社会科学发展的各界人士踊跃向我刊投稿。
字数 5000 以内,一经刊用,即致稿酬。

近期选题范围:

- 一、努力缩小贫富差距,提高民众收入水平
- 二、破垄断,大力拓展民营经济的发展空间
- 三、农村环境保护及污染治理
- 四、节能降耗,鼓励创新,抑制产能过剩
- 五、健康发展房地产市场

联系地址: 210009 南京市山西路 120 号 F16 《社科应用研究》编辑部

联系电话: 025-83321531 **E-mail:** sheke1119@126.com

联系人: 单沙

《社科应用研究》编辑部

*Applied Research
on Social Sciences*

社科應用研究

社科应用研究

Applied Research on Social Sciences

第 1 期 2011

社科应用研究

2011 年第 1 期

(本刊逢双月 10 日出版)

主管 江苏省哲学社会科学界联合会

主办 江苏社会科学杂志社

编辑出版 《社科应用研究》编辑部

编辑部地址

南京市山西路 120 号江苏国贸大厦 F16

邮编 210009

电话 (025)83321531

传真 (025)83315149

E-mail sheke1119@126.com

出版刊号 苏新出准印 JS-S261

(内部资料 注意保存)

目 录

领导论坛

苏州要当全国开放创新的先行区 阎 立(1)

本期关注

► 依法拆迁

政府在城市房屋拆迁中的法律定位 彭小霞(5)

征地房屋拆迁与补偿 周智夏 袁青林(10)

弱者反抗的逻辑

——对拆迁过程中底层反抗的社会学反思 张守龙(15)

实证调查

“阳光拆迁”奏响和谐乐章

——泰州市海陵区拆迁工作调查

泰州市委办公室、海陵区委办公室联合调研组(19)

决策参考

不能再对贫富不均和两极分化视而不见 沈立人(24)

商品住房“限购令”的法理分析 王亚明(26)

“十二五”基础设施建设要注重均衡 宫希魁(30)

编委会

(按姓氏笔划排名)

主任 洪银兴

副主任 王雪非 张颖瀚

周明生 周毅之

钱志新 顾介康

黄健 廖进

编委 朱坚强 张锋

李明 李静

沈立人 金晓瑜

高朴 葛守昆

主编 金晓瑜

副主编 单沙

封面题词 孙晓云

区域发展

构筑六大体系 建设现代化教育强市 王拥军(33)

难点解析

当前征地拆迁矛盾产生的原因及对策建议 许辉(38)

议论江苏

副厅长没落不奇怪 (上海)叶檀(40)

环球链接

“港式征收”对新拆迁条例的借鉴意义 温泽彬 高应可(42)

福利国家的危机 程亚文(44)

前沿动态

新京社论:北海“株连式拆迁”实属违法(46) 傅蔚冈:
城市化也需要城中村(46) 赵勇:“山西模式”失败警醒畸
形发展观(47) 王长江:改革要冲破既得利益的作梗(47)
晏扬:要“幸福”不要“指数”(48) 南京出台“新拆迁条例”
提高补偿标准(48) 保定市加快建设低碳城市(49) 大学
去行政化已现实质性突破(49) 李连杰壹基金成功转型公
募(50) 印度将接受具法律约束力减排目标(50)

苏州要当全国开放创新的先行区

[阎 立]

苏州经济在经历了改革开放 30 多年的快速发展之后，目前正处在转型升级的紧要关头，亟须由要素驱动、投资驱动为主向创新驱动为主转变，以实现综合竞争力的跃升。当务之急，就是要牢牢把握入围国家创新型城市试点的重大机遇，以发展创新型经济为核心，加快建设创新体系完善、创新氛围浓郁、创新资源集聚、创新特色鲜明的国家高新技术产业开发区和全球创新网络区域中心，成为全省全国开放创新的先行区。

一、坚持三个并重

在创新主体上坚持大型企业和中小企业并重。大型企业在创新的影响力、带动力、控制力上具有优势；中小企业则具有较强的市场应变能力和创新活力。一方面，要鼓励大型企业加强科技研发，打造知名品牌，尽快做优做强，成为自主创新的领军力量。另一方面，要针对中小企业数量多、创新面广、创新愿望迫切的特点，提供更加有效的政策扶持和更加完善的科技服务，尤其是大力发展风险投资，积极开展科技担

保、科技保险、科技债券、贷款贴息等科技金融业务，培育众多市场化程度高、成长潜力大的创新创业企业。在此基础上，鼓励有条件的企业进行优势扩张，形成一批具有国际竞争力的创新龙头企业，从而构筑起初创期企业、中小创新企业和大型优势企业竞相发展的阶梯状布局。

在创新环节上坚持技术研发和产业应用并重。技术创新是产业创新的起点，产业创新又会带动新一轮的技术创新。坚持技术研发和产业应用并重，就是要使两者紧密结合、相互推动。苏州制造业企业多，要

紧盯世界科技和市场发展方向,瞄准产业链的关键环节,突破重点技术,加快发展新兴产业,改造提升传统产业,努力实现高新化、规模化、集约化。苏州服务业发展前景广,要围绕生产和消费需求,强化“创意驱动”,大力发展现代服务业,努力实现高端化、品牌化、差异化。苏州农业基础好,要突出生态和生活价值,推广应用现代生物技术、农机技术和营销技术,提升苏州特色农产品的知名度,抓好农产品质量认证,努力实现高效化、产业化、精细化。

在创新资源上坚持国内和国外并重。苏州自主创新的内生资源十分有限,特别是以研究型大学为代表的科教资源不足,因此吸引国内外创新资源向本地集聚显得尤为重要。从国内来看,要借助全国知名高校、科研机构自主创新的源头优势,发挥本地企业的生产优势,鼓励双方在相互参股、利益共享、风险共担的基础上建立科研生产联合体,围绕产业发展的重点领域组织研发攻关,推动科技成果向现实生产力加速转化。从国际来看,要加强与发达国家或地区、国际性科技组织的联系,广泛开展双边或多边科技合作。充分利用苏州外资企业众多的优势,吸引跨国公司在苏设立研发机构,鼓励本地企业通过配套协作、合作开发、购买专利、引进设备等方式,掌握产业发展的主导技术和关键技术,进行二次开发,尽快形成具有自主知识产权的新技术、新产品。

二、做到三个注重

注重更新思想观念。首先,要正确认识

所用与所有。苏州目前面临的问题主要不是没有技术可以运用,而是在核心技术上缺少自主知识产权,无法行使所有者支配权和收益权。因此,必须十分注重自主创新能力的提升,以此赢得市场空间与发展机会,进而获取高额收益。其次,要正确认识自主与开放。经济全球化时代的自主创新,绝不是闭门造车,相反则更要求我们在扩大对外开放中,牢牢把握世界科技进步的潮流与趋势,增强自我发展的能力。再次,要正确认识风险与回报。创新往往伴生风险,而机会往往就蕴藏在风险之中,回报就建立在风险之上,因循守旧的结果必然是落伍,乃至淘汰出局。因此必须大力倡导敢为人先、大胆创新、崇尚竞争、宽容失败的创新文化,让一切有利于社会进步的创新愿望得到尊重,创新活动得到鼓励,创新才能得到发挥,创新成果得到肯定。

注重提升创新层次。自主创新包括原始创新、集成创新和消化吸收再创新三个层次。苏州的自主创新方兴未艾,但引进和模仿依然是当前许多企业以较小代价、较快速度学习和追赶世界先进技术的现实途径。考虑到现阶段苏州创新资源相对不足而高科技制造业比较发达的现状,首要的是将消化吸收再创新提高到战略高度,通过技术跟踪和创新发展,形成自主知识产权,给引进技术注入新的生命力。要鼓励和支持优势企业集聚各种要素进行集成创新,实现 $1+1>2$ 的效果,找到后来居上的捷径,创造新的经济增长点,取得更大的经济效益。同时,还要重视原始创新能力的培育,有重点地支持基础研究,有选择地扶持

市场机制难以起作用的新兴战略领域前沿项目,降低创新风险,培育新的核心竞争力。

注重转变体制机制。发展创新型经济要求我们冲破惯性思维的束缚,摆脱传统发展模式的路径依赖,推进体制机制改革与创新。要以科学发展为目标,确立政策导向、工作导向和考核导向,落实工作职责和任务,形成有效的激励与约束机制。我们不仅要建设国家创新型城市作为一个重要机遇来抓,更要当做一项艰巨的任务来完成,在实践中敢想敢试,敢打硬仗,通过体制机制的变革和完善,让创新火花竞相迸发、创新思想不断涌流、创新成果有效转化。要综合运用法律、经济和行政等手段,在管理体制、投融资体制、绩效考评制度、激励促进机制以及人力资源开发、知识产权保护等方面进行大胆的探索和创新。在鼓励企业增加研发投入、加强技术服务平台建设、支持科技创业、优化科技资源配置等方面,制定和完善配套政策,形成有利于自主创新的政策体系。

三、力求三个突破

在创新发展主导产业上力求突破。创新发展主导产业对整个产业体系建设起着引领和推动作用。要实现主导产业的创新发展,必然要求既保持总量持续较快增长,又加速推进产业优化升级;既有效拓展产业发展空间,又切实考虑环境承载能力。一方面,要用高新技术改造提升电子信息、装备制造、纺织、冶金、轻工、石化等占工业产值90%以上的支柱产业,促进生产技术和生产

方式向高端转化;大力推进新能源、生物医药、新材料和服务外包等新兴产业发展壮大,力争在形成自主知识产权、掌握关键核心技术上有所突破,增创产业优势。另一方面,要用绿色低碳的新理念来引领产业发展,通过技术创新、制度创新、产业转型、新能源开发利用等多种手段,减少单位产出的能耗、物耗和污染排放,实现经济社会发展与生态环境保护的双赢。

在建设区域创新体系上力求突破。我们建设区域创新体系的目的是通过加强企业、高校、科研院所和政府等机构之间的有效联系,促进区域内新知识的产生、传播和商业化。首先,创新型经济是核心。要以市场为引导,企业为主体,产业化为方向,增加研发投入,将R&D占GDP的比重逐渐提高到发达国家水平,依托价值链构建比较完整的创新链。其次,要充分认识人才在区域创新体系建设中的关键作用。采取产业聚才、高新技术项目开发引才和核心人才带动引才等多种途径,广泛培养吸纳各类优秀人才,汇聚一批高层次领军人才和专业技术人才,占据创新人才的制高点。再次,政府要成为区域创新体系的引领者和组织者。不断完善科技企业孵化器、产业技术创新联盟、公共研发机构和公共技术服务平台等创新载体,整合区域内的创新要素,引导创新的线性范式向网络范式转化,形成辐射周边、拓展海内外、具有苏州特色和优势的区域创新体系。

在调整优化产业结构上力求突破。经济理论和国际经验告诉我们,一个国家或地区要由工业化向后工业化迈进,由中等收

入水平向高收入水平提升,必然要在产业结构调整上取得根本性突破。一方面,要通过科技进步,提高制造业的投入产出效益,实现由投资驱动向创新驱动的转化。鼓励企业优化和创新商业模式,积极开拓国内市场,实现由出口导向向内需拉动的转化。另一方面,要加速发展生产性服务业,提升发展消费性服务业,创新发展公共服务业,着力构建与群众需求相适应、与经济社会发展相吻合、与经济国际化相接轨的服务业发展体系,从而形成现代服务业与先进制造业双轮驱动、相得益彰的现代产业格局。

四、形成三个特色

形成应用导向型特色。苏州是经济大市,创新的主体是企业,企业创新的最大动力是能够将创新成果应用于生产经营并获取丰厚利润。因此,以应用为导向的自主创新模式,应当是务实、可行而且有效的选择。从地方政府层面来看,以应用为导向要求我们的政策必须更具针对性,更加关注创新的效率和效益,把区域已有的优势产业、内在动力、未来的发展愿景同企业自主创新有机结合起来,鼓励企业在战略性新兴产业、新兴产业领域聚焦有限目标,通过创新成果转化,提升发展水平。从企业层面来看,就是要增强创新过程中的“主人翁”意识,着眼于市场、着眼于需求,通过市场调研来决定创新的方向,依托科技进步促进企业发展。

形成集群发展型特色。国际经验表明,创新集群是提升并推动高新技术产业发展的一种有效的经济组织形式。苏州拥有5

个国家级开发区,12个省级开发区以及一批各具特色的产业园区、创业园区,并形成了20多个典型的产业集群。因此,产业集群是苏州培育企业学习能力与创新能力的大学堂,也是培养创新型企业、创业者和企业家的孵化器。我们要把产业集群与区域创新体系建设紧密结合起来,把促进产业聚合发展并产生集群创新优势作为提升城市创新能力的有效途径,有意识地引导同产业门类企业、上下游企业在一定区域内的集聚,鼓励学习型企业向它集中,推动自主创新的集群发展。要积极吸引创新资源向相关产业集群聚合,或者依托科研院所等创新资源,打造相关的产业集群,通过知识创新的外溢效应,使得整个产业集群获得明显的竞争优势。

形成整体联动型特色。苏州区域内部发展比较均衡,所辖5个县级市均为全国闻名的县域经济强市,创新主体分布广泛。因此,我们要抓住实施江苏省城乡一体化发展综合配套改革试点的机遇,通过整体联动,形成创新合力,由点到线,由线到面,提高整个区域的创新水平。要充分利用中心城市人才密集的优势,加大中心城市创新力度,辐射带动县域创新,共同推进国家创新型城市建设。加强不同产业的分工协作,促进产业链拓展延伸,借助技术转让、联合开发等方式实现产业间的创新优势互补与联动发展。推动社会、文化和经济的协同创新,做到观念、技术、产业、服务、体制五个方面的创新相互关联、相互促进,加速推进国家创新型城市建设。

(作者为苏州市市长 215000)

政府在城市房屋拆迁中的法律定位

[彭小霞]

现代政府的公共管理强调依法行政,所以对涉及多方利益博弈的城市房屋拆迁的监督管理则理所当然地应在法律制度的规定下有序地进行。包括我国在内的各国法律法规都对房屋拆迁这一公共事务做出了相关规定,界定了政府在房屋拆迁中应扮演的角色。

一、政府在城市房屋拆迁中的应然定位

(一) 基于宪政理念下的政府在城市房屋拆迁中的应然定位

1. 政府定位为有限政府、服务政府

从我国目前的房屋拆迁纠纷来看,行政权力侵入私人领域主要体现在政府介入商业拆迁的问题上。出于商业目的的拆迁行为,本是一种营利行为,应由开发商和被拆迁人在公平合理的基础上谈判协商,完全属于民事主体意思自治的私域范畴,可以通过市场机制予以调节。双方发生纠纷应通过民事争议解决程序来解决,或申请仲

裁或申请人民法院裁决,而不能由政府部门对公民的私有财产强制执行拆除,政府是没有凌驾于法律之上的权力的。行政权力应当从商业性的拆迁活动中完全淡出,保持中立,不对拆迁双方的实体权利义务进行干预和裁决,专心扮演管理监督者的角色,仅对开发商和拆迁人的资格予以审核、对拆迁行为进行监督和管理。

在公益拆迁中,政府的角色并不是单一的:作为城市拆迁的规划者,政府规划部门应着眼长远利益和公共利益,权衡经济利益和社会利益,做好规划工作;作为城市房屋的拆迁人,承担拆迁任务的建设单位,应

当严格按照法律规定的条件和程序,做好拆迁工作;作为房屋拆迁的管理者,房屋拆迁管理部门应当对政府拆迁单位的拆迁行为进行监督和管理,保证拆迁工作的合法有序进行。

2. 确立法治政府和民主政府的理念

有效的政府应该是法治政府。法治的核心内容就在于对国家权力施以严密的控制,从而防止权力的集结可能带给人们的危害。因而,从制度上而言,法治首先是要将权力区分为主体不同、职能互异的几个部分,使权力不至于成为集权性的、专断性的权力形态。在权力分工的基础上,还必须建立权力制约机制,使每一种权力在违法行使时,都可能招致其他国家机关的限制、约束,从而保证权力不至于成为危害人民的力量。有效的政府也必定是民主的政府,是一个公民积极参政议政的政府。民主体制,既鼓励公民参与公共生活,自主表达和保护自己的利益,同时也监督和制约政府官员为公共利益而不是为一部分人的利益服务。

表现在城市房屋拆迁中,法治政府要求房屋拆迁中涉及到的政府部门如房屋拆迁管理部门、县级以上人民政府及其他有关部门、土地管理部门各司其职。房屋拆迁管理部门其职责是严格按照《条例》,参照各地方性法规、规章,认真履行拆迁监督管理职能,包括房屋拆迁许可证的发放,拆迁单位资格或资质管理,监督拆迁工作实施等等;县级以上人民政府其他有关部门其职责是严格按照《条例》规定互相配合,保证房屋拆迁管理工作的顺利进行;县级以上

人民政府其他有关部门其职责是严格按照《条例》规定互相配合,保证房屋拆迁管理工作的顺利进行。民主政府的理念要求政府在城市拆迁中凡涉及到被拆迁人利益的各环节要公开,保证被拆迁人的知情权、陈述权、申辩权。

(二) 制度文本下的政府在城市房屋拆迁中的应然定位

1. 公共利益的代表者

首先,《中华人民共和国宪法》第10条规定“城市的土地属于国家所有”,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿”。其次,《土地管理法》第2条第4款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有土地实行征用”,第58条规定:“国家因为公共利益、实施城市规划进行旧城区改建需要使用土地的,可以依法收回国有土地使用权。第三,《城市房地产管理法》(1995年1月1日起施行)第19条规定:“在特殊情况下,国家可以根据社会公共利益的需要,依照法律程序提前收回出让土地使用权”。第四,《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(1993年1月1日起施行)第42条规定:“在特殊情况下,国家根据社会公共利益需要,可以依法收回土地使用权”。以上法律文本界定了我国政府在房屋拆迁中的两个角色:第一,宪法规定城市土地归国家所有,我国政府是国家权力的代表者,故政府是国家土地所有权的代表者和实际支配者;第二,政府当然是公共利益的代表。法律规定我国政府在进行房屋拆迁征用或征收土地时只能基于公共利益的

目的即所谓的公益征收。政府既然作为公共利益的代表,就必须做到在城市房屋拆迁中科学决策,防止地方利益、商业利益的渗透,并且不能以个人利益的被侵害为代价。

2. 公共事务的监督管理者

政府在房屋拆迁中不但应该是公共利益的代表者,而且更应该在这项公共事务中负好监督管理的责任。《条例》赋予政府监督管理的职责,具体体现在以下几个方面:(1)《条例》第七条规定:市、县人民政府房屋拆迁管理部门应当自收到申请之日起30日内,对申请事项进行审查;经审查,对符合条件的,颁发房屋拆迁许可证;(2)《条例》第八条规定:房屋拆迁管理部门和拆迁人应当及时向被拆迁人做好宣传、解释工作;(3)《条例》第十条规定:房屋拆迁管理部门不得作为拆迁人,不得接受拆迁委托;(4)《条例》第十六条规定:拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成拆迁补偿安置协议的,经当事人申请,由房屋拆迁管理部门裁决;(5)《条例》第十七条规定:被拆迁人或者房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的,由房屋所在地的市、县人民政府责成有关部门强制拆迁,或者由房屋拆迁管理部门依法申请人民法院强制拆迁;(6)《条例》第二十条规定:拆迁人实施房屋拆迁的补偿安置资金应当全部用于房屋拆迁的补偿安置,不得挪作他用;县级以上地方人民政府房屋拆迁管理部门应当加强对拆迁补偿安置资金使用的监督;(7)《条例》“罚则”一章规定:房屋拆迁管理部门和有关行政部门对违反拆迁管理条例中的拆迁行为有权给予处罚。《条例》

规定得很清楚:县级以上地方政府房屋拆迁管理部门在城市房屋拆迁中的角色是单一的、中性的,只是监督管理不能充当拆迁人,只能是充当裁判员而不能充当运动员。

二、政府在城市房屋拆迁中的角色的矫正

(一)政府在公益拆迁中的角色的矫正

1. 拆迁行为的许可者

政府行政许可者角色是维护公益和保护私益的需要,政府通过拆迁许可,既维护了公益,又保护了私益。国家通过《拆迁条例》设定拆迁许可,一方面,拆迁人依法获得了拆迁许可证,拆迁行为得到了国家公权力的支持;另一方面,拆迁人对被拆迁人依法进行补偿安置,不得损害被拆迁人的合法权益,使被拆迁人也得到了公权的保障,能够依法维护自身的合法权益。为确保上述目的的实现,主管部门在对房屋拆迁单位进行资格审查时,要求房屋拆迁单位的拆迁方案应对产权调换安置用房、过渡用房作出安排并能得以落实,提高拆迁人的资格条件,加强对拆迁实施单位的资质管理。通过拆迁行政许可,确认该建设项目是合法的、拆迁计划和拆迁方案是可行的和合理的、拆迁补偿安置资金是到位的,从而使个人利益得到有效的保护。

2. 依法拆迁的监督者角色

前段时间,多处发生侵犯居民合法权益的野蛮拆迁行为,使被迁居民深感“拆迁之痛”。从南京、东海、盐城的自焚事件到北京等地的半夜破门而入,一系列惨剧的发生都源于拆迁脱离了法制的轨道,使拆迁方的强制拆迁权的使用被扭曲。而城市拆迁中强

制权的运用应有严格的限制条件,它必须发生在土地使用权已被政府合法收回且经多次调解之后,而且其权力的运用也仅限于因公益用地的情形(公益用地仅指因国防、科教、电力、通讯及道路等基础设施建设,且以实现公共利益最大化为目的的土地征用)。所以,政府须对拆迁行为的合法性加以严格的监督,尤其对强制权的运用须慎之又慎。

3. 公民合法财产的保护者角色

对私有财产权的保护是社会进步的标志,从社会契约理论的角度讲,政府的产生正是由于社会每个个体让渡部分权利,形成公权力,来保护他们的个体权利不受侵害。因此,个人的权利是先于国家权力而存在的。国家有责任有义务对个体的包括私有财产在内的基本权利进行保护。

具体到城市拆迁中,最容易侵犯被拆迁人财产权的是强制拆迁和补偿标准的不公。政府应该规范强制拆迁,在充分保护私权的前提下保障效率,实现公平与效率的和谐。首先,申请强制拆迁之前应举行听证会;其次,通知书下发一定时日内自行搬迁不强拆;再次,执行行政强拆时应妥善保管被拆迁人财物,在行政强拆时,被拆迁人应到场,如果没有到场,被拆迁财物应由执行机关派人送到指定的处所,交给被拆迁人。在行政补偿过程中,应公开补偿标准,扩大补偿范围,完善补偿程序,公正补偿的数额应该能够抵消被拆迁人因房屋被拆被迫搬迁而遭受的一切损失。

4. 中介机构的监管者

我国目前城市房屋拆迁中的拆迁房屋估价机构和专业的拆迁施工单位均属于中

介组织,其直接关系拆迁工作的顺利开展和按期结束,而当前其功能的正常发挥存在一定的障碍,需要政府对其进行有效的监管。主要表现在:首先,确保房价评估机构提供客观公正的拆迁房屋价格评估报告很有必要,而这与政府的监督管制离不开。当前,不规范的房产评价机构做出的错误报告、甚至是规范的房产评价机构在没有监管条件下的做出的不公平报告,直接损害了拆迁户的利益,导致一系列拆迁暴力事件的发生。因此,加强对房屋估价机构的监督管理势在必行。其次,拆迁施工单位按章拆迁,依法拆迁也很重要。目前社会上,由于政府监管的缺失,拆迁施工单位违规违章拆迁,暴力拆迁、强制拆迁的事例很多。这不仅给人民的生命和财产带来了很大的威胁,也严重损害了政府在人们心目中的形象,负面效应不可忽视。如何规范施工拆迁单位的拆迁行为,尽量减少以至杜绝拆迁过程中不必要的损失和牺牲,政府努力大有可为。

(二)政府在商业拆迁中的角色的矫正

政府在商业性拆迁中,不是以强硬的行政法律关系主体身份全面、过度介入商业性拆迁市场,亦不是对拆迁放任自流,完全退出商业性拆迁市场,而是进行适度干预。鉴于政府以经济法律关系的主体身份介入房屋商业性拆迁市场,在商业性拆迁活动中政府应当正确定位,适度干预。

1. 城市房屋拆迁法规、政策的制定者

政府作为房屋拆迁市场的规制者,应当制定公平、公正、公开、透明的房屋拆迁法规、政策。包括:拆迁人的市场准入制度、合理的拆迁规模之确认程序、拆迁补偿和安

置制度、对拆迁市场主体之监督制度。严格界定公益拆迁范围,防止假借社会公共利益损害被拆迁人利益。拆迁法规、政策的制定,应彰显人文关怀。以人为本的发展观要求一切社会经济发展活动应当为满足人的全面需求和全面发展服务,尊重人权、保障人权,建立以人为本的社会主义市场经济新机制,实现社会的全面进步。以人为本理念的倡导,不仅将对社会经济发展战略产生重大影响,而且对经济立法产生深远影响。在政府制定的房屋拆迁安置法规和政策中,应坚持“全面、协调、可持续”的发展观,贯彻“以人为本”的理念。

2. 拆迁争议的中立者

在现行的拆迁活动中,政府将政策的制定者、拆迁活动的组织参与者、纠纷的裁决者归于一身,既作运动员,又作裁判员。如此,虽提高了工作效率,但牺牲了公平。现行的规定不仅剥夺了被拆迁人的民事诉讼的权利,而且《条例》中的先予执行的规定使被拆迁人寻求司法救济的大门彻底关闭。

笔者认为,政府在商业性拆迁争议中,应是斡旋者或中立者而非裁判者,政府和法院应各归其位。拆迁人与被拆迁人既然是平等主体之间的关系,其争议应该属于民事纠纷,当事人应该有权向人民法院提起民事诉讼,不管双方是否达成协议。另外,强制拆迁的裁定权和执行权亦应由法院独享。惟此,拆迁争议的裁决才可能体现公正、公平。

3. 拆迁市场秩序的监管者

政府对市场秩序的监管主要采取政府规制。政府进行规制的目的是修正市场机制的缺陷,维护市场秩序。

其一,房屋拆迁总量的控制和监管。拆迁总量应与土地使用权出让计划统一起来。同时,应该根据城市的各区域的发展状况和规划要求,制定不同的拆迁计划,引导投资和开发。加强对土地的控制,形成供需平衡的土地市场,减少拆迁矛盾。政府通过对土地市场和房屋拆迁总量的控制和监管,维护健康的房屋拆迁市场。

其二,对拆迁补偿资金的监管。审查拆迁补偿资金是否落实,是否降低拆迁和安置标准,拆迁补偿是否如数付清。

其三,对房屋评估市场的监管。被拆迁房屋的评估,是根据房屋所在的区位、建筑面积、用途、新旧等因素,按照一定的方式方法进行测算,评定或估算出现时的市场价值和价格的经营性活动。拆迁评估应当坚持独立、客观、公平、公正、合法原则。补偿标准是拆迁矛盾的焦点之一,政府在评估活动中,不宜像以往一样大包大揽或直接指定评估机构,而应将评估推向市场,通过抽签等方式挑选评估机构。惟此,评估机构才能保持中立,公正评估。政府的作用在于对评估机构资质的审查、评估机构挑选程序的监管。

其四,对拆迁实施者的市场准入监管。包括:对拆迁实施者的资质审查,把握拆迁准入门槛;建立社会信用体系,对拆迁实施者进行资信评估。政府不宜直接实施拆迁,也不应与拆迁实施者存在隶属关系,破除拆迁业务的行政性、部门性垄断,规范拆迁市场秩序。

(作者单位:徐州师范大学管理学院 221009)

征地房屋拆迁与补偿

[周智夏 袁青林]

房屋拆迁与补偿是由于政府的具体行政行为而引起的。但这并不说明在房屋拆迁与补偿的整个过程中,政府都必然始终扮演着拆迁主体的角色,毕竟房屋拆迁与补偿是一个非常复杂的多方参与过程。这样,正确界定整个过程中不同阶段的不同法律关系主体,界定政府在各个不同阶段中的地位变化,对于如何明确各方的权利和义务,进一步规范房屋拆迁与补偿就具有十分重要的现实意义。

一、征地补偿与征地房屋拆迁与补偿

征地补偿是国家征收农村集体经济组织的土地而对农村集体经济组织和农业人口给予的补偿,它应当包括对农村集体经济组织和农业人口的补偿以及对农业人口的安置两部分。《土地管理法》第四十七条规定“征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、以及地上附着物和青苗的补偿费。”此处的地上附着物应当不包括房屋等建筑物及构筑物,理由有二:其一,该法第六十四条规定“在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物,不得重建、扩

建。”同一部法律中,虽然建筑物、构筑物和附着物是在不同的法律条款中出现的,但条款中所用的建筑物、构筑物和附着物三个法律概念应当是并列关系,不应当前面的附着物用广义的概念而包涵后面的建筑物和构筑物二个概念;其二,该条规定的是对征收耕地的补偿和安置,从土地性质来看,耕地是农村集体经济组织所有的农用地范畴,而房屋等建设物及构筑物所占用的土地则是农村集体经济组织宅基地,属于集体建设用地的范畴,并且该法第四十七条也规定“征收其他土地的土地补偿费和安置补助费,由各省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的

标准制定。”由此可见,在实际的土地征收工作中,涉及到的征地补偿和征地房屋拆迁与补偿在内涵上是不同的。

在征地补偿中,土地补偿费应当是对集体经济组织土地所有权的补偿和对农户土地承包经营权的补偿,因为土地征收使农村集体经济组织土地的所有权发生了变更并使农户的土地承包经营权灭失;安置补助费是对被征地农业人口基本生活的保障,其实是一种就业保障费,因为该被征地农业人口失去了赖以生存的土地,所以在土地征收后即使涉及不到房屋拆迁也要依法进行安置补助,保障被征地农业人口的基本生活和再就业。而在征地房屋拆迁与补偿中,补偿费从对被拆迁人的角度来讲,是对被拆迁人房屋所有权的补偿和对土地使用权的补偿,此处的土地补偿费仅是对被拆迁人土地使用权即宅基地使用权的补偿,而不涉及对土地所有权的补偿,因为被拆迁人没有土地所有权,这也和土地的有偿使用是相吻合的。从对被征收土地的角度来讲,土地补偿费则还包括对集体经济组织土地所有权的补偿。安置补助费是对被拆迁人基本居住权的保障,也就是说,即使被拆迁人的土地没有被征收,也要依法进行安置补助,从而保障被拆迁人的居住权。

二、征地房屋拆迁与补偿不同阶段法律关系主体分析

征地房屋拆迁与补偿的过程,主要涉及土地征收、补偿安置和拆迁三大环节或阶段,每一阶段法律关系主体是不同的,这和城市房屋拆迁与补偿的土地使用权的收回、拆迁补偿或征收补偿、拆迁三大环节在

总体上是相同的。因此,城市房屋拆迁与补偿法律关系主体的界定对农村征地房屋拆迁与补偿法律关系主体的界定具有一定的借鉴意义。

1. 土地征收环节的法律关系主体。《土地管理法》第二条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”从这里可以看出,土地征收是国家为了公共利益的需要,依照法定的程序将集体所有的土地收归国有,并给予法定补偿的一种行为。土地征收的前提条件必须是为了公共利益,这种公共利益从适用上“并非只是单纯地适用法律而是在法律范畴内自行作出符合公益的行为”,从理论上应当是一种价值取向的体现,而不应当是一个抽象和虚幻的概念。同时,土地征收必须依照法定的程序进行,包括征地审批、征地公告、听证、补偿安置、实施等,并且土地征收必须以合理补偿为必备要件。作出土地征收决定之前,虽然必须经过审批、听证、公告等程序,但是听证、公告等程序都是在审批以后才开始启动的,所以土地征收决定是一种强制性的行政行为,是政府单方面的意思表示,不需要经双方协商一致,即使被征收人有不同意见,也不影响土地征收决定的实施。因此,从征收方和被征收方的法律关系来看,他们是一种明显的行政法律关系,作为征收方的政府在这种行政法律关系中处于绝对的主导地位并负有保障被征收人的基本生活等更多的法律责任,虽然其作为一方主体,在法律上有审批主体和实施主体之分,但与城市房屋拆迁与补偿中土地使用权收回的主体在总体上的构建是相同的,也应该是相

同的。

土地征收在实际运用中常常被简称为“征地”，其实这一称法是不合理的，也是不科学的。因为，一方面它无法确切地明示权属变更的实质，另一方面也无法分清土地征收中涉及到的征收土地补偿安置和房屋拆迁补偿安置这两个不同的概念及其主体，从而在各地规范性文件制定和实际补偿安置过程中带来许许多多问题。但为了简便之需，笔者仍将土地征收中涉及到的征收土地补偿安置与征收土地中涉及的房屋拆迁补偿安置简称为“征地补偿”与“征地房屋拆迁与补偿”，不过本文“征地”仅指土地征收而已。

如果仅仅从名称或提法上来界定和理清法律关系主体，笔者觉得对城市房屋拆迁来说，应当用“城市房屋拆迁与补偿”更为合理，因此这个定义或提法一方面包含了因“房屋征收”而引起的“征收补偿”，另一方面也包含了因“商业开发”而引起的“拆迁补偿”，从而容易从定义上界定和区分这两者的不同法律关系和不同的主体，也更容易界定政府其中的不同地位和作用。对农村征地房屋拆迁与补偿而言，笔者觉得应当用“征地房屋补偿安置”或“征地房屋补偿”似乎更为合理，因为农村土地征收的前提是公共利益，如果用房屋拆迁这一定义或概念，那么征地房屋“拆迁”和城市房屋“拆迁”这两个“拆迁”就必定不是一个法律概念，从而极易混淆其中的法律关系及其主体。为了从立法和实践上使这两者逐步走向一体化，所以笔者建议将“征地房屋拆迁与补偿”统一为“征地房屋补偿”，但笔者为了让人更容易接受和理解，文中

仍沿用习惯叫法。

2. 征地房屋拆迁与补偿环节的法律关系主体。在土地征收过程中，必然要涉及到房屋拆迁，但是土地征收引起的房屋拆迁与补偿和征收房屋拆迁与补偿并不是同一个法律概念。《物权法》第四十二条第一款规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。”从这一规定，我们可以看出，土地征收和房屋征收是两种并列的行政行为，虽然征收方和被征收方同样构成一种行政法律关系，但房屋拆迁与补偿的标准是不同的。因为从权属变更情况来看，房屋征收是把单位或个人所有的房屋变为国家所有，房屋所有权发生了转移，土地所有权的性质并不必然发生变化，征地房屋拆迁与补偿只是在土地征收行为发生以后，用地单位为了土地利用而拆迁房屋，其是一种房屋所有权的永久灭失，而不是所有权转移为国家所有。

从这个角度来看，征地房屋拆迁与补偿和城市房屋拆迁与补偿中的由“房屋征收”而引起的房屋补偿是不同的，但和“商业开发”引起的房屋拆迁补偿有太多的相同之处，可以说，房屋拆迁的双方当事人，一方应当是拆迁方即用地单位，另一方应当是被拆迁方即房屋所有权人，因为现实操作中都是由政府代替并承袭了用地单位的责任，作为拆迁人对被拆迁人进行补偿，从这个意义上讲，双方应当是一种平等的民事法律关系，政府作为民事法律关系的一方主体和另一方在权利上应当是完全对等的。但这似乎又有矛盾之处，毕竟商业开发大多不是为了公共利益，而土地征收按照

法律规定必须是为了公共利益才能发生。因此从法律上如何清晰界定城市房屋拆迁与补偿主体和农村征地房屋拆迁与补偿主体是一个十分重要和迫切的课题。

3. 征地房屋拆迁环节的法律关系主体。此处的“拆迁”和城市房屋拆迁与补偿中的“拆迁”并不是同一个概念,城市房屋拆迁与补偿中的“拆迁”应当是指由商业开发引起的房屋补偿,而此环节的“拆迁”仅仅是房屋的拆除,如果从拆迁人和被拆迁人双方的法律关系来看,除带有争议的个别的强制拆迁各方具有比较复杂的法律关系外,此时的被拆迁人因为已经被补偿而完全退出了征地房屋拆迁与补偿的法律关系,从而使“拆迁”本身已经形成了另外一种法律关系,也就是说,对于被拆迁人来讲,房屋补偿已经得到了实现,至于何人去拆除房屋已经没有任何意义了。此环节的法律关系及其主体,可以说已经不是严格意义上的征地房屋拆迁与补偿的法律关系及其主体了,因此不再赘述。

三、征地房屋拆迁与补偿主体界定对现实的对策思考

征地房屋拆迁与补偿的核心环节是补偿环节,也是最容易出现矛盾和问题的环节。虽然笔者认为,征地房屋拆迁与补偿双方在本环节中是一种民事法律关系,但征地房屋拆迁与补偿同时涉及到政府的土地征收这一行政行为,涉及到国家、集体、个人三者的切身利益。因此,通过征地房屋拆迁主体的界定来规范和完善现行的法律法规,规范和完善现行的征地房屋拆迁与补偿工作,平衡和保障各方的利益,促进社会的

稳定和谐发展,具有十分重要的现实意义。那么,征地房屋拆迁与补偿主体的界定对现实的对策应当主要体现在哪些方面呢?

1. 制定和完善相应的法律法规。全国施行的专门的法律法规中,目前只有对城市房屋拆迁的管理和规定,并且该规定的合理性和合法性都还值得研究和商榷,而没有对农村征地房屋拆迁与补偿的管理和规定,哪怕是不够明析的法律条文都很少。虽然各地也都出台了相应的规范性文件,但各地的规范性文件对征地房屋拆迁与补偿的管理和规定又相差悬殊,法律关系主体界定上模糊不清或故意隐匿,补偿的标准和安置的标准也有很大的不同,甚至于同一城市的不同辖区也有不同,于是就人为地造成了许多社会矛盾,影响了经济的发展和社会的稳定。“在法律议论纷纷攘攘的广场上,法律条文是最大的一个声音。一旦找到一条含义明确的法律条文,常常一锤定音,结束争论。”因此,制定一部全国性的《房屋补偿管理法》,或者由法律授权国务院制定一部专门的《征地房屋补偿条例》,或者即使只有一、二条明确的法律条文,以此来界定征地房屋拆迁与补偿的法律关系主体,规定各方的权利与义务,规范和管理征地房屋拆迁与补偿确实是非常必要的,毕竟房屋所有权是一种比较重要的物权,而宅基地使用权虽然是一种使用权,但其直接来自于集体土地所有权,正如有的学者所言“按照物权法理论,财产的所有权属于物权,使用权则是由这一物权派生的准物权。”

2. 界定并虚化公共利益。由土地征收而带来的征地房屋拆迁与补偿,必然要涉及

到公共利益的界定,但公共利益更多地是一种学理和法理上的概念,在现实的操作中是很难把握的,什么样的利益才是公共利益?有些可以区分,有些很难区分,比如在项目建设和商业开发中,当既有商业利益又有公共利益时,是以投资额度还是以开发面积来界定公共利益等等,这些都给现实操作带来了很大难度。为了防止政府权力过分膨胀,防止各地在以后的征地中可能会永无休止地纠缠于不必要的纷争中,笔者建议一方面要界定公共利益,另一方面又不能唯公共利益论。因为对于被拆迁人来说,他们在这过程中主要关心的不是公共利益或非公共利益问题,更多的是补偿问题和权利问题。所以我们只有在现实中制定并完善相应的法律法规才可能真正达到规范操作和解决问题的目的。

3. 规范和完善法律救济途径。各地征地房屋拆迁与补偿的规范性文件对征地房屋拆迁与补偿主体的界定是不同的,有的界定为政府或国土局,有的界定为用地单位或拆迁人,从而导致了各地征地房屋拆迁与补偿中被拆迁人的法律救济途径也不同。因此,如何从法律法规上来规定征地房屋拆迁与补偿的主体直接影响到如何规范和完善相应的法律救济途径。笔者认为,应当从法律法规的角度来明确征地房屋拆迁与补偿核心环节的民事法律关系,使对征地房屋拆迁与补偿的权利救济走民事途径,对其中的政府具体行政行为走行政救济途径,并且引入无效行政行为和可撤销行政行为的条文规定或法律后果规定,使法律法规走向明晰化,并在实践中逐步规范和完善。这样,一方面可以使拆迁人从水

下浮出水面,从而充分保障拆迁人和被拆迁人双方的合法权益,化解他们之间的矛盾和他们与政府之间的矛盾;另一方面也可以避免在行政管理中由于政府越位而造成的政府既当运动员又当裁判员的尴尬。

4. 平衡拆迁方与被拆迁方的利益关系。土地征收作为政府的一种行政行为,它的补偿与安置彰显了宪法对人权的基本保障这一精神实质,而征地房屋拆迁与补偿中的补偿和安置则体现了对物权的基本保护,体现了政府管理的科学性,也就是说,在这种市场经济的制度下,政府首先要履行好自己的基本职能,那就是要“保护公民的各项自由、生产共享品和再分配产权。”(柯武刚、史漫飞,2001)因此,政府在征地房屋拆迁与补偿的这个核心环节应当要以裁判员的身份平衡好拆迁方和被拆迁方的利益关系。虽然由于农村房屋只能在本集体经济组织内部流转,不能对外出售,不具有严格意义上商品价格,从而使得征地房屋拆迁与补偿不能像城市房屋拆迁与补偿那样通过公平市场价值标准完全走上市场化的道路,但是,笔者认为,对征地房屋拆迁与补偿中补偿和安置费用的标准界定最好也能像对城市房屋拆迁与补偿一样,引入一种“类市场化”的机制,由相对独立的中介机构进行评估,并实行拆迁房屋评估价格和安置房屋价格相平衡的原则。这样,一方面可以通过公开实现相对的公平和公正,另一方面也可以最大限度地减少征地房屋拆迁与补偿中双方当事人的矛盾以及他们与政府之间的矛盾。

(作者单位:常州市人民政府法制办公室 213001)

弱者反抗的逻辑

——对拆迁过程中底层反抗的社会学反思

[张守龙]

随着城市化进程的加速，近些年来在拆迁过程中底层民众反抗的事件层出不穷。进入 2010 年下半年以来，这种对抗伴随着惨烈的自残事件愈演愈烈，引起社会的广泛关注。最近拆迁过程中出现的自焚事件也引起笔者的注意，这种自我伤害式的反抗背后的逻辑值得深思。

一、一项关于弱者反抗的经典研究

关于底层民众的抗争，美国社会学家詹姆斯·斯科特有一项经典研究。在他的著作《弱者的武器：底层民众反抗的日常形式》中，反思并批评了许多关于底层民众革命的研究只对那些在国家层面造成大规模的、结构性变迁的运动感兴趣。这类关注主要集中于有组织的、正式的、公开的抗议运动，因为它们显然对国家造成威胁，即使只有短暂的片刻。但就发生而言，所谓底层民众的真正的反抗是相当稀少的，而且它们大多都被轻易击败；即使非常罕见地成功了，其达到的结果也可能不是底层民众真

正想要的。斯科特在此区分了所谓“真正的”反抗与象征的、偶然的或者说附带性的反抗行动。真正的反抗被认为是(1)有组织的、系统的与合作的，(2)有原则的或非自利的，(3)具有革命性的后果并且或(4)将观念或动机具体化为对统治基础的否定。与之相反，象征的、偶然的、或附带性的行动则是(1)无组织的、非系统的和个体的，(2)机会主义的、自我放纵的，(3)没有革命性的后果而且或(4)就其意图或意义而言，含有一种与统治体系的融合。斯科特明确反对这样一种观点，即认为后一种反抗形式是无足轻重和毫无结果的，只有前一种才构成真正的反抗。在通常的历史观中，在

历史中正式的、组织化的政治运动,即使是秘密的和革命性的,也通常为中产阶级和知识分子所拥有,在这一领域通常无法找到底层民众活动的迹象。底层民众也因而被认为是在政治上没有领导作为的阶级,除非被外来者加以组织和领导,将他们的力量加以整合和利用,才能作为一个阶级出现在历史的舞台上。但是斯科特在马来西亚农村的田野工作材料中发现,上述视角所遗漏的是这样一个简单的事实:公开的、有组织的政治行动对于多数下层阶级来说是过于奢侈了,因为那过于危险,反抗的成本过高。有鉴于此,他认为更为重要的是发现和理解底层民众反抗的日常形式,即平常的却持续不断的底层民众与从他们那索取超量的劳动、食物、税收、租金和利益的那些人之间的争斗。这些日常形式的反抗通常包括:偷懒,装糊涂,开小差,假装顺从,偷盗,装傻卖呆,诽谤,纵火,怠工等等。这些被称为“弱者的武器”(weapons of the weak)的阶级斗争形式具有共同特点:它们几乎不需要事先的协调或计划,它们利用心照不宣的理解和非正式的网络,通常表现为一种个体的自助形式;避免直接地、象征性地对抗权威也是其重要特点。斯科特给我们提供了一个底层反抗的新颖视角,使我们可以不至于遗漏在历史上占重要地位的“人民群众”,同时可以帮助我们更全面的理解历史,因为历史的转机通常由一些细微的、来自底层的运动所推进,从而引起重大的历史变局。

二、拆迁过程中底层反抗的社会学反思

法国社会学家涂尔干关于自杀的一项社会学经典研究中,提供了社会学研究的

基本思路之一:自杀不仅仅是一种个人的行为,我们社会学是来研究一个社会的自杀倾向,而非从个人的角度去解释一个人何以自杀。同样的,个别人的绝望可以归咎于个体心理障碍、人格缺陷、遭遇奇特甚至运气不好;而若许多人绝望则一定是社会出了毛病,无法归因于心理问题。如果一个人不惜孤注一掷、以命相搏,或者决定了断他人和自己的生命,必定是出于深深的绝望。在找寻不到解决问题或麻烦的任何办法,也看不到任何可能的出路之时,暴力方式就成为非常可能的选择。因此,我们以社会学的视角观察拆迁过程中何以底层反抗会使用如此惨烈的方式。

(一)拆迁过程中弱者反抗出现的新特点

1.和斯科特在论述道义经济学时不同,当代底层民众面临着一种新的恐惧,取代了斯科特观察到的对于饥荒的恐惧。这种恐惧带有社会转型的时代性,尤其是在面临城市化过程中愈演愈烈的土地利益的争夺战中,相对弱勢的底层民众面对强大的政府和房地产开发商时心理上带有极大的不安全感,在一定的情境下得到激发,铤而走险,上演了一幕幕惨烈的抗争惨剧。清华大学教授郭于华观察到,虽然农民在城市务工一定程度上增加了农民的收入,从而从物质的角度减轻了贫困的农村发生动荡的可能,但是如此大规模的人口流动,与18世纪发生在英国的“圈地运动”所导致的农民变为产业工人的最大的不同在于:离乡的中国农民仍然“掌握”着家庭联产承包责任制庇护下的自己的那一点土地,他们的“根”仍然在农村。可是,在城市化浪潮、开发区热潮和所谓“农业产业化”过程中出现的征地现象,却使得情况出现了重大变化。

资源的重新分配与再积聚,可能带来的不仅仅是各阶层关系的重组,更有由此产生的不安全感,因为人口和就业的压力、城乡分割的社会制度,并不能使今日的中国像18世纪的英国那样,把没有了土地的农民完全吸纳进工业发展的快车道。

2. 非逻辑。任何一种理论都有其独特性和片面性,只能描述事物的一方面的特点。近期在房屋拆迁过程中发生的多例自焚事件丰富了我们对于道义底层民众经济学和理性底层民众经济学的理解,对于后者,理性的人应该假设生命有最高的价值,在保有生命存在的前提下,追求经济利益的最大化是理性人的模式,然而对于这些放弃自己的生命来保卫经济财产的底层民众,我们是否还可以说这样的选择是理性的呢?弱者的武器已经不再是所谓“偷懒,装糊涂,开小差,假装顺从,偷盗,装傻卖呆,诽谤,纵火,怠工等等”,底层民众使用他们的生命作为他们“弱者的武器”。发生在上海闵行区的一例强制拆迁案例中,房屋主人都是在国外留学并入外籍的知识分子阶层,但是在面对强制拆迁时仍做出了向拆迁队投掷自制的汽油瓶这样违反治安条例的行为,这说明面对强大对象步步紧逼的情境下做出不符合日常行为规范的非理性行为并不是那么难以想象的。

3. 非日常性。与底层民众反抗的日常形式不同,即平常的却持续不断的底层民众与从他们那里索取超量的劳动、食物、税收、租金和利益的那些人之间的争斗。相比底层民众反抗的日常形式,在最近的底层民众反抗中呈现出非日常性或非常规的形式。在武汉东西湖地区的农民使用自制的炮弹来自卫,各地出现的使用自焚等自我

伤害的方式来反抗拆迁方等等都表现出和斯科特所观察到的底层民众反抗的日常形式不同的特点。原因在于反抗的日常形式在面对涉及利益不是很大的情况下是可以使用的,但是在面对重大利益受到威胁时,底层民众的反抗形式就不得不采取激烈的方式以维护自己的利益。

4. 真正的反抗与象征的、偶然的、或附带性的行动并非是截然分开的。按照斯科特的定义,拆迁过程的自焚现象并非属于真正的反抗,它的产生通常不是有组织的、系统的与合作的,而是在各地零星出现、受一定情境激发单独行动的、非合作性质的反抗,而且是出于维护自己的利益所做出的(因而是自利的)。对于真正的反抗的后两点,即具有革命性的后果并且/或将观念或动机具体化为对统治基础的否定这两点,虽然说在拆迁过程中出现的反抗是个人性质的、非组织化的,但是,这种反抗容易激发底层人民与政府和房产商的矛盾,从而把这种“象征的、偶然的、或附带性的行动”转化成产生革命性的后果的反抗,这是我们政府需要注意和反思的地方。这种反抗是属于个人的偶然性行为还是有社会的结构性的原因呢?如果是后者,这些在拆迁过程中不断出现的自残性的底层反抗正是社会预警的一个信号。

(二) 对拆迁过程中底层反抗的反思及建议

随着我国城市化进程的加速,城市建设对土地需求量增大,各方利益争夺的焦点集中于土地上。地方政府按照《城市拆迁管理规定》,对被拆迁人或者房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的,由政府责成有关部门实施强制拆迁或者由房屋拆迁

主管部门依法申请人民法院强制拆迁。但是随着《物权法》的实施,对于私人拥有所有权的财产有了明确的法律保护,私有财产包括合法的收入、房屋、生活用品、生产工具、原材料等不动产和动产。保护私有财产的重要内容是私人的合法财产所有权不受侵犯,如非经依照法律规定的权限和程序,不得征收个人的房屋和其他不动产。但是,在中国城市化日趋加快的今天,在强制拆迁双方往往各执一端,据理力争,处于弱势的民众在强势的拆迁方压力下采取非常规的手段。一方面,随着底层民众对私有财产意识的增强使底层民众努力地维护自己的私有财产,但是由于国家法制的健全以及底层民众法律意识的薄弱,底层民众只能拿起“弱者的武器”,用比较激烈的方式去抗争。另一方面,在房价不断攀升、居民住房权益得不到保障的背景下,房子成为了民生的主要问题,在城市拥有一套房子成为众多民众奢侈的梦想。于是,一旦当居民的住房利益受到威胁时,居民甚至不惜以生命去抗争,使用了弱者最后的武器,上演了一幕幕用生命维权的惨剧。

1. 构建第三方评估制度

规范拆迁补偿制度。说到底还是一个平等主体之间的财产关系问题,必须遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用原则。对国家权力介入拆迁需要有一个正确的认识。介入以补偿为对价的拆迁确是有必要的民事活动,有利于维护公共利益,但是介入拆迁的国家权力更需要得到制约。现实中,维护公共利益往往成为损害公民合法权利的借口。强制拆迁也必须以对被拆迁人予以合理补偿为前提。对于被拆迁者来说,服从公

共利益只意味着在合理补偿的情况下,同意拆迁,交换利益,而不意味着需要牺牲自己的利益。

因此,对于拆迁补偿,需要有一个客观的、公正的评估。在双方就补偿难以达成一致的情况下,可考虑由双方共同选择权威的第三方进行评估。这样,既可以避免公权力对民事活动的过度干涉,又能够合法有效地保证被拆迁人的合法权益,达到二者利益的平衡。

2. 完善拆迁法律法规

目前,有关拆迁的法律主要有《物权法》,《城市拆迁管理规定》等等,而《物权法》对于拆迁这个问题新的主要规定就是在第42条,即“征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益。征收个人住宅的还应该保障被征收人的居住条件”。这项条款的主要精神,体现在当拆迁户与开发商发生纠纷的时候,由法院“依法”进行调停,并给予拆迁补偿。然而,《物权法》对强制拆迁依据的法律原则,拆迁补偿的标准,并没有做出明确的规定。这一缺憾也使得被拆迁人维权缺乏合理而有利的支撑,极易走上上访维权之路。因此,必须对涉及当事人切身利益的法律认真反复进行论证,以确保其在司法实践中的可操作性。通过法院的中介,把市场资源调整到效率更高的谈判对象手中。由法院依据社会的公平正义来确定公共利益的标准并确立二者谈判的责任法则,充分反映双方的诉求以及对于市场资源的保护。

(作者单位:福建师范大学公共管理学院,福州 350007)

“阳光拆迁”奏响和谐乐章

——泰州市海陵区拆迁工作调查

[泰州市委办公室、海陵区委办公室联合调研组]

海陵区是泰州市的主城区,伴随着城市化进程的不断加快,城市拆迁任务日益艰巨。近年来,该区大力推行“阳光拆迁”,房屋拆迁补偿行为不断规范,补偿安置更加透明,拆迁速度明显加快,拆迁纠纷大大减少,舆情民意更趋认同,政府公信力全面提升,被泰州市委、市政府誉为“海陵拆迁模式”,在全市推广。

一、主要做法

1. 属地管理,行政推动——构建城市拆迁新机制

海陵区成立城建重点工程指挥部,制定《房屋拆迁规范化管理暂行办法》及《实施细则》,由区政府主要负责人担任总指挥,分管区长担任副总指挥,相关职能部门负责同志参加,实现了部门联动、整体推进的城建机制。一是坚持“谁的孩子谁抱走”。拆迁项目在组织和实施上实行属地管理,所在镇、街、园区是拆迁项目的责任主体,全

面负责拆迁项目的实施、协调和安全管理,党(工)委或行政“一把手”担任分指挥长,统筹指挥所辖范围内的拆迁项目。二是坚持“一切行动听指挥”。城建重点工程指挥部是拆迁项目的最高指挥和决策机构,一切权力归指挥部。拆迁项目责任主体和分指挥部主要负责拆迁过程中的各项具体组织、协调工作,保证拆迁项目有序、稳步、平安推进,但没有一分钱的调控权力。三是坚持“从群众中来到群众中去”。实行政推动,采取“包宣传发动”、“包签约交房”、“包社会稳定”的方式,组织相关镇、街、园区和

机关部门工作人员进入现场参与拆迁,深入群众做思想工作,走进被拆迁户家庭了解情况、帮助解决实际困难,形成推动拆迁工作的强大合力。实践证明,实行拆迁工作属地管理,辅之以行政推动,是一项多赢的得力举措,既加快了城市改造建设步伐,又节约了拆迁成本;既密切了党群干群关系,又让参与拆迁的干部队伍得到了锻炼和提高。

2. 开足前门,堵死后门——改变拆迁补偿老办法

推行“阳光拆迁”政策后,所有补偿全面公开、全程公示,拆迁群众消除了“怕吃亏”、“患不均”的顾虑,满足了“盼公平”、“求公正”的意愿,拆迁之难迎刃而解。一是变“会办暗补”为“公开明补”。废除拆迁会办制度,被拆迁户所有补偿项目都能在拆迁政策中找到“出处”,以此堵塞和防范“照顾补偿”和“人情拆迁”。统一制作《大病救助对象审批表》、《住改非、非改非补偿审批表》、《自然户分户审批表》等审批表格,按规定流程逐级审批,最后由区卫生、民政、司法、工商等部门审核认定后,向所有被拆迁户公示,确保所有补偿一律公开、阳光透明。二是变“政出多门”为“扎口管理”。以往不同镇、街道之间拆迁政策和口径不尽相同,甚至同一镇、街道不同项目的补偿标准也不同。推行“阳光拆迁”后,由区政府统一审定项目的拆迁补偿标准和结算价格,在政策制订上,各个分指挥部根据拆迁项目的具体情况,形成拆迁操作方案的初稿,经区政府专题会议研究同意后组织实施;在补偿标准上,对确权、分户、大病救助、住改

非等统一审批流程,统一补偿标准,杜绝了“土政策”和“惯例性”补偿造成面上补偿标准不平衡的现象。三是变“关门定政”为“开门听政”。推行拆迁政策公开征求意见制度,各个项目拆迁方案初稿形成之后,分指挥部分别召开被拆迁户、退休干部和村、社区干部代表座谈会,广开言路,开门纳谏,给予群众话语权,不断完善拆迁安置保障政策,同时让被拆迁户掌握政策、熟悉政策、理解政策。对安置区地点、安置房户型等,采取调查问卷的形式,充分尊重绝大多数被拆迁户的意愿和选择。四是变“利益博弈”为“让利于民”。牢牢树立民生导向,避免与民争利,以“阳光拆迁”促进被拆迁户财富的保值、增值。推行大病救助制度,帮助弱势群体摆脱生活困境;建立分级奖励机制,让先签约者得实惠,让被拆迁户走得快、走得了、走得安心;坚持“一把尺子量到底”,让被拆迁人心悦诚服。实践证明,群众的思想是朴素的,他们“不患寡而患不均”,赞成的是公开公正,反对的是暗箱操作。只要“一碗水端平”,就能维护拆迁补偿标准和政策的严肃性、权威性。

3. 只做减法,不做加法——激发早搬快迁原动力

实施“阳光拆迁”,就是要跳出“先签约吃亏、后签约吃糖”的怪圈,在确保合法补偿全部到位的基础上,让最先签约、最早交房的,获得的奖励额度最大,优先选房保证先搬迁的人不吃亏甚至多得实惠,后签约的不得利。一方面,鼓励提前搬迁。建立递减奖励机制,鼓励被拆迁户带头签约、带头

交房。在第一、二、三奖励期间,对签约且按期协议约定时限交房的被拆迁户,分别发放提前搬迁奖2万元、1万元和0.6万元;超过奖励期签约的,不给予提前搬迁奖励。同时,再按合法建筑面积给予奖励,第一、二、三奖励期分别奖励每平方米100元、60元和30元。集体土地拆迁时,另外对宗地面积奖励每平方米200元。通过奖励提前搬迁的被拆迁户,真正让先签约、先交房的得到更多实惠,形成被拆迁户愿意搬、想早搬、争着搬的生动局面。另一方面,鼓励高层安置。由于受传统观念影响,加之高层房屋得房率低、相关费用高,大部分被拆迁户不愿选择高层安置。针对此类情况,该区出台奖励政策,鼓励被拆迁户选择高层安置。在安置面积上,根据被拆迁户原有房屋为平房或多层房屋,分别奖励合法建筑面积的10%和8%,奖励面积保底值为6平方米和5平方米。在费用减免上,被拆迁户选择高层安置的,免缴两年物业管理费;公共维修基金按照多层安置房的标准即每平方米25元收取。在层次价差上,以高层建筑中间层为基准,向上和向下每层按每平方米递增和递减20元结算,有效调动了被拆迁户选择高层安置的积极性。实践证明,过去前紧后松的奖励办法实际上是在“鼓励”被拆迁户成为“钉子户”,只要把奖励办法掉个头,就能有效减少“钉子户”。工作方法的创新,带来的是城市拆迁速度的刷新。

4. 谁先交房,谁先选房——消除签而不拆后遗症

过去在拆迁过程中,即使与拆迁户签订

了补偿安置协议,但到交房这一环节时,不少拆迁户还要临时“加码”,不能按约定交房,给协议履行和交房工作带来新的矛盾。2010年以来,该区一改以往做法,全面实行先签协议、先交房、先选房的安置方式。合理有效的办法和公平公正的操作,使实施的每个拆迁项目的交房率都保持在较高水平。一是突出“先交房”保工作主动。被拆迁人选择产权调换的,必须在签订协议交房后凭交房验收证明选择安置房。该办法强调了优先交房优先选房,以腾空房子的先后顺序决定选房顺序,实现同步签约、同步交房、同步选房。二是突出“定房源”保秩序稳定。一次性确定安置房源,所有安置房源全部公布上墙,供被拆迁人选择,一经公示不再增加和调整,确保先选房人的权益不受任何影响。三是突出“供现房”保快速推进。以前拆迁安置房只有选址意向,后来也只有户型图纸,现在可以直接选现房,而且现房安置比例还在不断提高。2010年新建多地区、多户型的安置房面积达70万平方米,逐步从“人等房”向“房等人”转变,既节省了过渡安置费用,也方便了拆迁群众,同时也大大提高了拆迁户交房的积极性,加快了拆迁进程。实践证明,如何确定选房顺序是确保拆迁工作顺利进行的重要环节。过去采用摇号选房法、按签约顺序号选房法等办法,但在实际操作中都存在不完善的地方。“阳光拆迁”采取先交房先选房的办法,既能解决摇号选房存在的问题,又能解决按签约号等待交房的扯皮问题。

5. 全面公开,全程监督——提高拆迁过

程透明度

“阳光拆迁”关键在公开。海陵区建立完善阳光操作程序,在拆迁中严格实行“五公开三监督”制度。“五公开”即:一是现场管理公开。对拆迁法规规章、拆迁许可证、拆迁公告、拆迁评估报告、拆迁安置方案、安置房平面图、拆迁协议样本等都在拆迁现场长时间公示,增强拆迁工作的透明度。二是拆迁政策公开。专门设立拆迁咨询对接期,确保将拆迁政策交到群众手中,把拆迁办法宣传透,把优惠政策宣传足。三是拆迁评估公开。坚持做到估价机构由被拆迁户确定,将选择权、决定权交给住户,对达不成一致意见的则通过抽签产生。对评估结果在拆迁现场进行公开,让住户知晓自己及他人的补偿价值情况。对估价结果有争议的,由估价行业的专委会鉴定,或另选机构重新评估,有效保证拆迁评估价值的公正性和真实性。四是补偿变更及补助公开。涉及大病补助、产权分户、公私合一、住改非等补偿变更及补助的,由相关职能部门牵头、被拆迁人代表参与共同审核、确认,并进行公示,公示7日无异议的,才能补偿。五是补偿安置方式及操作过程公开。对选择货币补偿的,按被拆迁房屋评估价的5%给予购房补贴;对选择房屋产权调换的群众按照“先签约、先交房、先选房”的原则,以房屋腾空验收先后顺序选择安置房的面积、户型和层次,并将安置情况全面公示。“三监督”,即:一是建立内部监督平台。建立信访、投诉、举报监督制度,区监察局对拆迁行为实施全程监督,对拆迁过程中

出现的违规、违纪行为及时进行查处和纠正。二是建立群众监督平台。邀请被拆迁群众代表担任特邀监督员,对拆迁安置政策、标准的执行情况以及拆迁工作人员的行为进行监督,并向社会公布举报电话,接受群众的共同监督。三是建立公正监督平台。委托权威公证机构,对拆迁的全过程进行现场公证。区审计局对拆迁概(预)算和决算进行跟踪审计,既保证了补偿的合法性,又降低了拆迁成本。实践证明,好的拆迁政策是推进拆迁的重要基础,把好的拆迁政策执行好是推进拆迁的关键环节。必须加强对拆迁工作的全面监督,最大限度减少人为因素影响,保证一切都在阳光下公开操作,一切都是透明的,“阳光拆迁”才能获得强大的生命力。

二、几点启示

1. 领导重视是推进“阳光拆迁”的前提条件

在实施过程中,该区十分注重领导决策到位、组织实施到位、项目督查到位、重大难题破解到位。主要领导每天深入现场,了解拆迁进展情况,及时指导、协调、解决推进过程中出现的问题,为“阳光拆迁”的顺利推进提供了强有力的组织保证。正所谓,拆迁工作“老大难”,“老大”到场就不难。

2. 深入调查是推进“阳光拆迁”的重要基础

细致的调查、准确的数据是“阳光拆迁”取信于民、取得成功的重要保证。海陵区更加注重调查的细致,制作了详细的拆迁调

查登记表,保证调查项目一个不漏、重要数据一个不少。更加注重数据的准确,提出“零差错”的工作目标,对每个被拆迁户的数据反复公示,充分接受群众监督,确保基础数据准确无误。对被拆迁户提出有异议的数据,安排相关专业人员及时上门核实,有错必纠、取信于民。更加注重情况的真实,建立逐层逐级的责任传递制度,确保每个环节都有责任人,每一户的每一项调查都与实际情况相符。入户调查的细、准、实,保证了“阳光拆迁”的顺利推进,体现了政府的诚信形象和务实作风。

3. 宣传到位是推进“阳光拆迁”的关键环节

“阳光拆迁”能否顺利推进关键在“阳光”二字,没有群众的信任,缺乏百姓的认同,就不会有理想的推进效果。好的政策需要群众参与和理解,而宣传工作则是取得群众理解、相信“阳光拆迁”的有效途径。海陵区委、区政府高度重视宣传工作在拆迁工作中的基础性、先导性作用,本着“群众不了解什么就大力宣传什么,群众想知道什么就大力宣讲什么”的原则,全方位、多渠道开展宣传,分别对全区机关干部、拆迁工作人员和被拆迁群众进行广泛宣传。2010年以来,“阳光拆迁”成为百姓街头巷尾议论的焦点、泰州媒体跟踪报道的重点、泰州网站发贴跟贴的热点,增强了政策的透明度,提高了群众对政策的知晓率,切实做到了全区上下一个音准、一个声调、一个频率,形成了全社会共同理解、共同参与、共同支持“阳光拆迁”的良好局面。

4. 规范操作是推进“阳光拆迁”的根本保证

“阳光拆迁”要取得百姓的支持和信任,规范操作至关重要。只有规范操作,严格补偿标准,才能取信于民。在拆迁过程中,拆迁户不仅在乎房屋补偿的多与少,而且更在乎补偿标准是否统一。能否做到同地同价、不厚此薄彼、不被“关系户”左右,能否做到一视同仁、亲疏无异、老弱无欺,考验着全区广大党员干部的能力和境界,关系着“阳光拆迁”的前途和命运。为保证“阳光拆迁”政策统一、操作规范,区领导多次明确,所有工程项目指挥部不得另行出台相关补偿、补助变通政策,所有补偿政策必须由区政府以会议纪要方式明确,有力保证了全区政策面上的平衡,减少了人为因素的干扰,封死了权力“寻租”空间,得到群众一致认可,减少了群众的信访纠纷。2010年该区共受理拆迁裁决54户,下达裁决书31份,同比分别下降62.2%、64.4%。

2010年,海陵区实施重点拆迁项目25个,拆迁总量120万平方米。从首个“阳光拆迁”试点工程——藤坝街区拆迁工程启动实施以来,该区在所有城市拆迁项目中第一奖励期内签约率均达到95%以上,最高的达99.1%,一次又一次刷新拆迁速度。“海陵拆迁模式”充分证明,只要在拆迁中实施阳光操作、以民为本,城市就会赢得环境,百姓就会赢得财富,政府就会赢得民心,社会就会赢得和谐。

(作者单位:泰州市委办公室,海陵区委办公室 225300)

不能再对贫富不均和两极分化视而不见

[沈立人]

贫富不均和差距拉大以至两极分化,当前已是不争的现实。从基尼系数看,官方一度讳莫如深,后来承认突破了 0.4 以上的警戒线;学术界计算,则达 0.6 以上,领先于某些发达国家和一般发展中国家。至于从社会财富、银行储蓄、海外存款以及消费比重还有收入分配、平均所得看,悬殊之大,更是令人慨叹,连同城乡和地区差距,都是愈演愈烈,难以煞车。年年民调,皆与腐败并列首位,反映了民心的十分关注。

这种现象,对照马克思原理,最终要缩小和消灭三大差别,显然背道而驰。邓小平在允许一部分人先富起来之后,也随即要求防止两极分化,并从分配格局来判断改革的成败,不舍共同富裕的最终目标。因此,面对现实,人们惊呼两极分化,理论界给以大声呐喊,是及时、必要和出于良知、符合公平正义的!

导致贫富不均和两极分化的原因,众说纷纭,大致有几类:一是认为,在人均 GDP1000-3000 美元之间,拉开差距是必然和合理的,经济学上有条曲线,目前还未到拐点;二是认为,按照市场竞争规则,优胜劣汰,分配有多有少,何况中国国情是劳动力资源几乎无限,而资本、技术绝对稀缺,

供求关系决定收入不同;三是认为,以分配方式和分配原则来度量,一度强调效率优先无可厚非,而长期只兼顾公平,应当而未及早改正为效率与公平并重,不无错失。还有归故于腐败流行,少数人巧取豪夺,多数人受到超经济剥削,才有此恶果。

近年,有人发现,且不论富者愈富,只看贫者仍贫,归根结底,来自二三十年坚持的廉价劳动力方针,在保持工农业产品价格“剪刀差”的基础上,靠压低劳动力价格来招商引资并进行残酷的原始积累,连同浪费资源、牺牲环境,才获得 GDP 快速增长的奇迹。至少新世纪以来,经济增长虽快,而农民和农民工以及一般体力劳动蓝领工人的收入基本未动或增加有限,发展成果为少数权贵资产者独吞,稍为润及公务员和知识分子,但未育成中产阶级。

两极分化是一种社会公害和政治经济危机,其后果可以略至如下:一是使相当部分的城乡劳动人民处于绝对贫困特别是相对贫困境遇,公开承认的是日均消费不到 1-3 美元的至少有 1.5-2 亿人左右,平均数掩盖了不平等;二是似乎高了储蓄率,有利于扩大投资和积累,而由此带来消费不足,积累与消费从三七开逐步逆化为六四开,

进而导致产能过剩,内需不足,成为当今世界性经济危机的国内因素,影响久远,难以纠正;三是暴富阶层人数不多,而奢侈淫恶则异常突出,不仅败坏社会伦理,也激化贫富矛盾,加上政府有偏好,造成穷人反感,引发群体性事件与日俱增,维稳与维权本来统一而未统一;最后,败坏国家形象,对内对外都无法显示和论证社会主义制度的优越性,使多数人民包括部分党员特别是青少年陷于“三失”(信仰、信念、信心),经济危机延伸为政治和社会危机。

当务之急,在于当机立断,从理念、政策到制度必须拨乱反正,大力制止和避免进一步分化可能导致更大的不安。众议已多,除了加强反腐倡廉和杜绝新的暴富机遇外,主要建议的重点在:

一是在理念上转向明确三条:贫富差距扩大到两极分化,不是好事而是坏事,其影响不限于经济,更蔓延社会、文化和政治;这种偏向绝非必然规律,别国少见,我国特有,该从主观上寻找源头;也不是无法扭转的,但是要花大力气,一定要痛定思痛,痛下决心,挽狂澜于既倒。

二是在国民收入分配格局上该有根本性的转变和调整,作为转变经济发展方式的有机组成部分。有些问题已有共识,重在行动,贵在落实。首先是纠正重积累、轻消费的偏差,在国民收入、财政开支和信贷比重方面都要克服“投资饥饿症”逐步向消费拉动倾斜,力争当年有所见效,“十二五”期间回归正位(25:75)。

三是在分配方式上深化改革,落实已有的决策和承诺。按要素分配,从重资本转变为资本和劳动力并重,正确处理劳资关系,

调动两个积极性。当前,不仅要规定最低工资标准,更要规定每年的工资增长幅度,不低于GDP和企业利润的增长率。工资成本的增长,在现实条件下,通过改善经营管理,消除各种陋规(如对有权者的行贿),是可以消化和承担的。还可以试行劳动力入股的分享制,增加劳动者的财产收入,也有利于调动其积极性,有利于企业的改善经营管理。

四是采取一些硬措施,在分配和再分配过程中体现效率与公平并重。在三五年内,一定要做到低收入者的收入增长稍高于平均增长,把逐步缩小已经过大的分配不均列入企业和各级政府的考绩机制。重点更在扶贫脱贫,力争“十二五”期间消灭相对贫困群体,作为全面建设小康社会的主要目标。

五是进一步推进全面的社会保障,作为再分配(三次)的重要杠杆。以印度和俄罗斯为例,读书和看病的贵和难是可以解决的,关键在于改革财政体制,把财政职能转向公共服务,在压缩行政费用(特别是“三公”)和政府投资(限于公共工程)的基础上,力争公共服务支出比重逐步提高到世界大国的平均水平。

此外,还有正确对待和处理所谓群体性事件,花大力气清理信访积案,绝对防止再有因野蛮拆迁而造成的自焚惨事,使一切矛盾得到化解而不致激化,广大人民共享发展成果,真正显示社会主义制度有其公信的优越性!

(作者单位:省社科院经济学所,南京210013)

商品住房“限购令”的法理分析

[王亚明]

自 2010 年 9 月以来,中央各部门下发了二轮房屋调控措施,各地政府也随后出台了房屋调控实施细则,截止 10 月 20 日,已经有 12 个城市出台了限制购买第二套或第三套房屋的政策,即限购令。预计今后还会有不少城市跟进限购。在推进依法治国及实行市场经济的时代,这种做法合适吗?

一、限购令缺乏法律依据

在中国,限制购买的应当是关系国计民生,且属于稀缺资源的,需要国家加以保护的 商品或产品,如稀土、熊猫等贵重物品。对于商品住宅,虽然价值不菲,但难以进入限购行列。理由为:一是商品住房不具有稀缺性。二是限购缺乏法律授权。三是限购有违市场经济秩序。既然是依法治国,政府在出台相关政策时,理应“依法”。依照我国民法通则、物权法等的规定,房产所有权的取得,不得违反法律规定。不动产物权的设立、变更、转让和消灭,应当依照法律规定登记。物权的取得和行使,应当遵守法律,

尊重社会公德,不得损害公共利益和他人合法权益。国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法,由法律、行政法规规定。由此可见,法律、行政法规未对不动产购买做出限制规定的情况之下,地方政府无权出台房地产限购的命令或规定。当下,不少地方政府所谓的房产限购令明显不属于法律和行政法规的范畴,与我国合同法所规定的契约自由精神相悖,也与我国法律有关不动产物权取得的法律规定相悖。据此,一些地方的限购令作出的“对违反规定购房的,不予办理房地产登记”明显违反《物权法》的物权登记制度。

另外,《物权法》第十五条规定,当事人之间订立有关设立、变更、转让和消灭不动产物权的合同,除法律另有规定或者合同另有约定外,自合同成立时生效;未办理物权登记的,不影响合同效力。这条规定的意思是,不办房地产权证并不影响房屋买卖合同的效力。这也就意味着即便违反了“限购令”,但却遵从了“物权法”,一样可以绕过“限购令”,达到房产投机的目的。

二、限购令在执行中会遇到难题

限购的房屋是否不能办理房屋产权证?在现行的法律框架下,如果买受人根据一份有效且实际被履行的房产买卖合同,要求政府办理权属登记,政府是否有说“不”的权力?根据《合同法》第52条的规定,具有以下五种情形的合同才无效:(一)一方以欺诈、胁迫的手段订立合同,损害国家利益;(二)恶意串通,损害国家、集体或者第三人利益;(三)以合法形式掩盖非法目的;(四)损害社会公共利益;(五)违反法律、行政法规的强制性规定。在法律没有明确授权的情况下,限购令是不应具有执行力的。房产“限购令”的出台在一定程度上妨碍了房地产市场交易秩序的安全,同时,也滋生了部分购房者为完成购房交易、获取银行贷款等而不惜采取假离婚、假结婚、假借他人名义购房等非正常现象的发生,从而导致限购令在执行中阻力重重,难以发挥效力。

除了这些显而易见的漏洞外,“限购令”怎么落实也是个大问题。住建部的意思,是违反“限购令”不给办理房产证。(《住建部发布风险提示:违反限购令办不了房产证》,北京晚报10月16日)但是不给办理房产证合法吗?已经有不止一位律师指出,

虽然违反“限购令”,只要签约人有行为能力(理智正常的成年人),买卖双方的意思表示真实,卖方对房屋有处分权,房屋买卖合同就是有效的。《中华人民共和国合同法》第五十二条第(五)项虽然规定“违反法律、行政法规的强制性规定”合同无效,但“限购令”并不是行政法规(需国务院按制定行政法规的法定程序制定),许多“限购令”出自市政府甚至市政府的办公厅,少数出自省政府。

再看《中华人民共和国物权法》第十二条对登记机构职责的规定,除了查验权属证明等必要材料、就有关登记事项询问申请人、如实及时登记有关事项外,还有一项“法律、行政法规规定的其他职责”。由于“限购令”显然不是全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律,也不是国务院通过的行政法规,它对登记机构是没有约束力的。相反,买房人根据一个有效的房屋买卖合同和付款凭证,有要求登记移转房屋所有权的权利。卖方拒绝移转房屋所有权是违约行为,买方有权要求卖方履行合同,直至诉请法院强制卖方履行(如果争议房屋没有被第三人合法取得所有权的话)。现在倒好,政府居然命令登记机构强制卖方违约了。登记机构如果真的不给违反“限购令”的房屋买卖合同办理合同备案或所有权登记,是典型的行政违法行为。如果买方起诉登记机构行政不作为侵害自己的权利,法院怎么办?法大还是“限购令”大?

三、限购令有人身歧视的嫌疑,既限制了公民迁徙自由,也有违法律面前人人平等的精神

一些地方的“限购令”禁止未成年人买

房,这跟“公民的权利能力一律平等”(《中华人民共和国民法通则》第十条)的民法基本原则是相冲突的。未成年人理智不成熟,但是他们跟成年精神病人一样,都有自己的父母或其他监护人,他们完全可以通过监护人的代理实现自己购房的愿望。虽然有钱买房的未成年人不多,但是人数少不能成为进行歧视的理由。“限购令”的潜台词是“房屋是短缺商品”,价格还会上涨。为什么有钱的未成年人不能在房价还将上涨的局面下趁早买房?这跟法律保护未成年人的意图完全背道而驰。一些地方的“限购令”禁止缴纳所得税不满一年的外地人买房,一些地方的“限购令”禁止外地人贷款买房,同样违反“公民的权利能力一律平等”的民法基本原则,并且损害公民的迁徙自由。虽然我国宪法没有规定迁徙自由,但是对于公民来说“法无禁止即自由”。何况宪法有关于人身自由受法律保护的明文规定,迁徙自由作为人身自由的延伸,可以通过对人身自由得扩张解释获得法律保护。事实上随着改革开放的推进,我国公民享受的迁徙自由也越来越充分(虽然远远比不上发达国家和某些发展中国家)。有人说迁徙不一定要购房,只要不禁止外地人租房就不侵犯迁徙自由。但“限购令”的本意就在于限制公民、法人购买非自住房,也就是限制购买用于出租的房子。如果“限购令”的本意能够实现,出租房屋的人将减少,租金将上升,承租房屋将越来越困难,怎么不妨碍迁徙自由?

四、限购难以实现调控效果,形式意义大于实际意义

首先是产生“末班车效应”。短期内,限

购反而造成抢购。限购之后,很多人预期政策将越来越偏紧,激起他们去抢购住房,尤其本来就有购房计划的,更会提前去购房,以备将来连一套房都不能购买了,或即使可以购买,也要受到越来越多的限制。政策的不确定性,让很多购买力在短时间内集中性地爆发出来。

其次,刚性需求的力量确实很强,在限购的情况下并不能得到满足。尤其在自国十条调控以来,很多刚需在观望半年之后终于按捺不住了,不得不出手。以上海为例,每年新婚人口有10万多对,拆迁的又有6-8万户,然后每年还有大量外来包括从各地引进和海外回来的高精尖人才,都需要有新增的住房,这些都是实实在在的刚需。北京和深圳也基本是如此。相对刚需来说,我们的供给量一直是偏低的。我国城镇住宅1999年以来年均新增600万套,对应6亿城镇人口,相当于每年每千人新增10-12套住宅。虽然这个水平较成熟市场经济国家的平均数高出很多,比如美国、德国、法国、英国正常水平下每年每千人新增住宅4-6套,但一些人口老龄化较轻、城市化进程还在进行中的次发达国家如爱尔兰、西班牙、希腊、葡萄牙和芬兰,它们在1980-1990年代每千人新增住宅基本在10-14套,相比起来,中国城镇住宅的新增水平并没有什么优势。由此可见,虽然我国城镇住宅市场是刚刚兴起的,城镇住宅历史欠债十分严重,但我国城镇住宅新增能力并不突出。尤其1999年后城镇住宅竣工量增长缓慢,年均增长速度只有4%,大大低于1988-1998年的年均23%增速。住宅供给的止步不前,除了住宅全面市场化后,开发商出于利益最大化动机而囤地、囤房,

不能不说与土地招拍挂后地方政府有意控制和收缩住房供应用地也有很大关系。再加上我国经济发展失衡,大量人才往沿海少数几个大城市拥挤,而这些城市往往又土地供应十分紧张,这些更加剧了大城市的住房供需长期处于失衡状态。纵观历年每次调控,都是一开始实施后,消费者进行观望,刚性需求被暂时后移,同时,开发商出于策略性考虑,放慢上市速度,供应量一直在下降,于是交易量在短期内萎缩。但刚需得不到释放,不得不结束观望,迟早会反弹和爆发,在高位中入场。本轮调控中,相当一部分需求就是吸取以前教训,对政府控制房价缺乏足够信心,提早入场了。

第三,限购确实打击了投机炒作、囤积多套房产的人,但问题是,我们目前面临的很可能是“全民炒房”。社会保障不足,货币流动性泛滥,是房价的两大推动力。有很多研究发现,我国大城市的房价历年涨幅刚好与货币供应量呈高度线性相关。为了养老保障和防止通胀,绝大多数普通人只要有都会倾向于去买一套房存起来。以上海为例,上海有600多万户家庭,面对每年只有20-30万套新房的供应量,只要3%的人出手新购一套住房,市场交易量就会很大,就会对价格造成很大的压力。虽然上海等大城市房价很高,绝对价格都已经赶上甚至超过很多发达国家的一线城市,但中国收入差距大,最高收入群体中的购买力很强。另外,中国有房的人比例其实很大,有资料显示中国城市居民住房自有率达到87.8%,上海2009年住房自有率为80%。拥有多套房的也有10%以上,最高

20%收入家庭中有近30%拥有多套房。所以哪怕劳动收入不高,仍还有很多家庭对商品住房的支付力很强,包括“以小换大”。再加上高收入者这些年收入增长速度确实不低,中央政府又在号召“收入倍增”计划,中高收入者对自己的未来收入预期很高,这些都进一步刺激人们购房欲望。

五、结 语

目前,切中肯綮的调控还需要多管齐下,实行综合治理。需要政府有足够的勇气直面存在的问题,并要有充分的智慧来认真解决问题。譬如户籍制度改革、土地二元结构的完善、物业税或房产税、遗产税的开征、个人所得税的调整、政府保障房、廉租房、微租房、集资房、小产权房等等都需要去认真调研和对待。就小产权房而言,政府在能否“转正”及如何“转正”上的暧昧态度,非但无益于遏制小产权房的继续增长,也极不利于城乡规划和房地产市场秩序的持续健康稳定发展,对相关权益人和利害关系人的保护也是个无法回避的问题。时下方兴未艾的房产“限购令”举措有着其先天“合法性”上的不足和现实操作层面上的局限性,因此,我们更期待在法律制度层面上来规范房地产市场秩序,进一步理顺国有和集体土地关系,房地产供求平衡关系,政府应在实现国民财富的分配正义上有所作为,并最终为实现国民安居乐业,有尊严地生活做出其应有的努力。

(作者单位:南京市建邺区法院研究室
210004)

“十二五”基础设施建设要注重均衡

[宫希魁]

“十二五”期间,基础设施建设仍然是各地经济社会发展的重头戏。在这个领域,如何转变发展方式,调整优化结构,保证基础设施建设的质量,防止盲目扩张和重复建设,把加强基础设施建设这项工作做好,还有一些基本理论和政策问题尚需思量。本文的基本观点是,在“十二五”期间,基础设施建设必须由注重量的扩张转到注重调整优化结构,实现均衡发展上来。

一、“十二五”投资重点应是填补短线和加强薄弱环节

我国基础设施全面短缺的状态一直持续了二十多年,直到进入上个世纪九十年代以后,才逐步有所缓解。在九十年代初期以前,货运不畅,交通拥挤,拉闸限电,“停三开四”,通讯闭塞,水利失修等现象到处可见。基础设施的所有部门几乎无一例外地都不能满足社会发展的需要。不仅在经济扩张时期是这样,就是在经济收缩时期,也仍然如此。但是进入九十年代以后,情况

有了很大改变,基础设施已经不再全面短缺,在许多领域出现了相对过剩。铁路有许多区段的运输能力闲置而安排不出去,港口互争客户以避免吞吐能力的闲置和浪费,航空公司的机票“打折”大战有时几乎达到白热化程度,有些电网的供电能力已经超过了实际需要,居民安装电话不再需要排队等候。所有这些信息表明,基础设施全面短缺的时代已经结束了,我们现在和将来所面临的问题是如何解决基础设施的相对短缺和结构性短缺的问题。处理全面短缺和处理结构性短缺的思

路和方法是不一样的。在全面短缺背景下,投资领域和投资项目的选择相对来说是不很重要的。因为无论把有限的资本投向哪里,都会取得明显的直接投资效益和外部效应。而在结构性短缺背景下,投资领域和投资项目的选择既是一件非常重要的事情,也是一件颇费思量的事情。如果投资领域不当,项目选择不合理,就不能取得预期的投资效果,而且可能造成巨大浪费。

在结构性短缺背景下,进行基础设施建设必须突出重点,有所选择,把填补短线放在首要位置。所谓短线,既包括现期短线,也应包括预期短线。现期短线是指那些现在就已经不能满足社会需要而明显滞后的基础设施部门、环节和项目。预期短线则是指那些暂时能够满足需要,但是随着社会经济的发展和进步,或短或长的一段时间之后便不能满足社会需要的基础设施产业。由于基础设施项目建设周期长,在短缺没有发生之前适宜的时期内就必须做好填补短线的准备。

基础设施建设填补短线,在具体决策时应慎重做出如下几种选择。一是行业选择。有的行业发展到一定程度后,逐步接近成熟期,其供给能力基本能够满足社会现期和预期需要,就不宜再实行全面扩张政策,而应控制规模,重在提高运行质量上下功夫。二是区域选择。基础设施建设的区域布局,要把因地制宜发挥区域优势与缩小区域差距两个目标有机结合起来。基础设施投资要适当地向城市新区或欠发达地区倾斜。但也要充分考虑那里直接生产部门的

实际需要。脱离实际需要的过度投资只能造成闲置和浪费,而不能帮助那里加快发展。发达地区由于直接生产部门发展快,因此对基础设施部门也会产生新的需求,对这种客观需求不能人为地加以抑制。三是项目选择。加强基础设施薄弱环节的建设,最终要落实到项目选择上。对投资的部位和环节要进行细化论证,保证把有限的资金用到刀刃上。比如电力部门,有些地区不是电站少,发电量不够,而是电网老化,设备陈旧,影响了安全有效供电。对于这样的地区,对电网进行更新改造则是当务之急。另外,在项目选择上,应优先考虑那些尚未完工的在建项目和前期论证理由充分的项目。要坚决扼制“儿卖爷田不心疼”的盲目上马项目和拍脑袋工程。

二、面向未来的超前发展当有限度

由于基础设施项目建设周期长,在很多情况下不能等到实际需求压力已经很大时才开工建设,必须未雨绸缪,提前做好准备。基础设施的这种超前发展,只要提前量适宜,与潜在需求基本相吻合,就不违背两部门均衡发展原则。因为我们所说的均衡发展,是一种积极的动态均衡,而不是消极的静态均衡。

但是,基础设施项目的超前发展,是否应有合理的限度呢?回答是肯定的。如果超过了财力、物力、人力的承受极限,超过了直接生产部门的潜在需求,这种超前发展就是不合理的。据库兹涅茨估计,在世界的许多国家中,交通运输服务在国民生产总

值中所占的比例,是随人均收入水平而异的。在战后年代,低收入国家为4.4%,中等收入国家为7.4%,高收入国家为9.7%。国家或地区的经济发展水平越高,综合经济实力越强,越有可能拿出更多的钱去加强基础设施建设。我国在一穷二白的基础上起步搞工业化建设,其初始阶段必然把有限的资金更多地投向周期短见效快的直接生产部门,宁肯忍受基础设施短缺的煎熬。这是不得已而为之。

经过三十多年的改革开放和高速发展,各地的经济实力都有了很大增强,这就为大规模改善基础设施状况提供了机遇和可能。但是,我们也必须清醒地看到,各地的财政收入尽管每年都有大幅增长,但增加支出的压力也越来越大。因此,政府未必能够拿出更多的钱来搞基础设施建设。目前所拟定的大规模基础设施投资计划,恐怕主要是通过融资平台等手段来筹集资金的。一旦大批项目开工,其后续资金需求将形成强大压力,在若干年内都不是一件轻松的事情。因此,我们切不可认为敞开口子搞基础设施建设是件很容易的事情。前几年,有的地方在“要想富,先修路”的口号下,不切实际地大搞公路建设,搞得地方财力枯竭,债台高筑,民怨沸腾,实不可取。我们应当记住这样的教训。

有人认为基础设施只要建起来,总会有用,即使现在不用或用得少,将来也会大有用场。还有的人把基础设施项目对地区经济发展的牵动作用描写得过于理想化。某

某公路一旦修通,就会形成几个什么“经济带”,建成多少个“开发小区”,随之财源滚滚而来。其实,哪有这么简单的事。基础设施建起来之后,能不能有效带动当地经济发展,起码要受到以下三个条件的制约。一是资源潜能怎么样。路修通了,电也有了,能不能生产出有竞争力的产品,还要看资源状况。如果资源匮乏,没有开采和利用价值,难以找到依赖资源优势的开发项目,还是形不成有效产出?二是市场前景怎么样。在市场经济条件下,生产出来的东西只有卖掉才有效益。虽然凭借已有的基础设施和当地资源能够生产出一些产品,但这些产品技术性能和成本控制是否处于先进地位,是否能够占有市场份额,则是“惊险的一跳”。如果这一“跳”不成功,还是要摔个半昏。三是人文环境怎么样。经济发展离不开基础设施这样的硬件建设,同时也离不开人文环境这样的软件建设。如果有了硬件而无软件,比如文化落后,劳动力素质低下,管理和技术人才缺乏,办事效率低,社会风气不正,即使筑好了“巢”,也不会引来“凤凰”。前些年滥建开发区,盲目投资造成巨大浪费的教训,我们应当牢牢记取。

总而言之,基础设施的超前发展不是无条件的,而是有限度的,不能凭浪漫的想象去描绘基础设施对经济增长的牵动作用,要对当地资源优势、市场竞争力、人文环境等因素综合加以分析论证,科学地确定基础设施投资的规模和节奏。

(作者单位:中共大连市委党校 116013)

构筑六大体系 建设现代化教育强市

[王拥军]

海门市历来高度重视教育事业的发展,把建设现代化教育强市作为提升小康社会建设水平,基本实现现代化的关键举措,以改善条件为基础,以人才强教为核心,以提高质量为本,坚持内涵发展、均衡发展、特色发展三大战略,构筑教育发展的六大体系,大力推动教育现代化建设。

一、构建协调有序的组织领导体系,推动教育事业优先发展

强化教育的政府行为,这既是多年来海门市推动教育事业优先发展、率先发展、科学发展的宝贵经验,也是落实教育公益性、推进教育公平的有效抓手。海门市以在苏中苏北率先实现教育现代化为目标,不断强化组织领导,加大投入力度,推动教育事业又好又快发展。

一是思想认识到位。海门市把教育现代化建设作为改善民生的实事工程、民心工程,作为全市经济社会跨越发展的重点工

程加以推进,制定出台了《推进区域教育现代化建设实施方案》,确立了“四个优先”的教育发展原则,即:在制定经济和社会发展规划以及安排年度计划时,优先考虑教育事业的发展;在安排地方财政预算时,优先考虑教育经费的增长;在制定城市建设规划和年度基建计划时,优先考虑学校布局与建设;在改善城乡居民生活水平时,优先考虑提高教师生活待遇。逐步形成了“党以重教为先,政以兴教为责,民以支教为荣”的生动局面。

二是组织领导到位。成立了以政府主要领导任组长,分管领导任副组长,相关部门

主要负责同志为成员的教育现代化建设领导小组,具体负责教育现代化建设的整体推进和督查考核工作。同时,明确各乡镇政府是落实教育优先发展的“第一责任单位”。全市各乡镇、各相关部门都把加快教育现代化建设作为各项工作的重点,摆上重要议事日程,结合本单位实际,制定详实的工作方案,落实具体的责任人员,明确工作要求和完成时限,确保教育现代化建设各项工作有力、有序、有效推进。

三是资金保障到位。不断完善“以县为主”的财政管理体制,制定出台了《关于进一步加快教育发展的决定》,义务教育经费实行单列并全额列入市财政预算。按照“三个增长”的要求,优先安排教育经费,切实加大教育投入。2006年至2008年,海门市财政经常性收入分别为9.97亿元、12.98亿元、15.86亿元,年均增长率分别为30.17%、22.24%,预算内教育经费拨款分别达到3亿元、4.01亿元、4.93亿元,年均增长率分别为33.44%、23.1%。2009年,海门市财政经常性收入为18.48亿元,比2008年增长16.52%,预算内教育经费拨款达到5.93亿元,比2008年增长20.28%。同时,积极拓宽筹资渠道,鼓励社会力量参与非义务制教育办学,动员社会团体、企事业单位和公民个人捐资助学、投资办学,形成了政府办学为主、社会共同参与、公办民办学校协调发展的多元化办学格局。

二、构建城乡一体的资源配置体系,推动教育事业均衡发展

一是大力推进教育装备建设。近三年

来,实施了20多所城乡学校的改扩建工程。累计完成基建校舍13.83万平方米,维修加固校舍4.59万平方米。为全市初中、小学新配备计算机5000多台,投影设备338套,新建校园网41个,课件制作室49个,校园广播、监控系统37套,新建水泥篮球场58片,不断提高全市学校的整体办学条件。目前,所有中小学包括定点村小和主体幼儿园宽带均接入教育城域网;所有中小学校均建有校园广播系统、闭路电视系统、安全监控系统、计算机网络教室、课件制作室、校园网和网站;所有学校的实验室、图书室和音体美等专用功能教室以及设施、设备等基础装备条件已达到江苏省中小学教育技术装备二类标准。

二是深入推进教育布局调整。按照“放大优质教育资源、促进城乡均衡发展、办好人民满意教育”的原则,坚持公共教育资源优先向农村、经济薄弱地区和薄弱学校倾斜,逐步缩小城乡之间、区域之间和校际之间的发展差距。近三年来,累计撤并了54所村小,村小数量减少到11所,对保留下来的村小按照“统筹兼顾、窗口先行、打造品牌、扶助薄弱”的原则加大改造力度,提升办学水平。同时,按照“校际合作,城乡一体,区域联动”的思路,积极开展市区学校、优质学校对农村学校、弱势学校的帮扶工作,实行市区学校与农村学校捆绑考核的机制,使每一所学校都实现优质发展。

三是优化城乡教师资源配置。随着教育现代化建设的深入推进,各个学校之间在硬件建设方面日趋均衡。为进一步提高农村学校的教育教学质量,海门市专门制定

了市区学校和农村学校教师双向交流办法,鼓励城区学校的优秀教师轮流到农村学校支教。三年来,共有 295 名城区学校教师到农村学校支教,158 名农村学校正副校长到城区学校挂职锻炼;开展了“手拉手”、“结对帮扶”、“青蓝结对”等活动,有效促进了城乡教师的专业发展,不断提升农村学校教育教学水平。

三、构建健全完善的终身教育体系,推动教育事业全面发展

一是基础教育全面创优。积极推进各级各类学校全面发展。基本普及学前三年教育,学前教育三年毛入园率为 95.15%,小学入学率、巩固率、毕业率连续多年保持 100%。初中入学率、巩固率、毕业率分别达 100%、99.8%、98.68%,初中后升学率达 98.68%,19 岁人口高等教育入学率达 60.14%。幼儿教育阶段,海门市共有幼儿园 43 所,其中“江苏省示范性实验幼儿园”7 所,江苏省优质幼儿园 23 所。同时,为了加大对民办幼儿园的扶持力度,海门市在江苏省首创了“市财政对所有民办幼儿园按照生均 400 元/年的标准进行补助”的政策,进一步加快了幼儿教育事业的发展步伐。义务教育阶段,积极开展义务教育学校达江苏省示范初中、实验小学办学标准,创海门市特色学校的“达标创特”活动,不断强化内涵拓展,努力打造学校文化,进一步提高办学条件和办学品位,促使学校都形成各自鲜明的办学特色,建成了一批“学校有特色,教师有专长,学生有特长”的名牌学校。目前,所有小学都达江苏省实验小学办

学标准,75%以上的初中达江苏省示范初中办学标准,所有小学和初中都成为海门市特色学校。高中教育阶段,海门市有公办普通高中 7 所,其中江苏省四星级高中 2 所,三星级高中 5 所。积极推进高中教育机制和评价机制改革,拓展教育内涵、更新教育理念,坚持轻负高效、自主学习、全面发展的思路,全面推进理想课堂建设,注重学生综合能力的培养,提升课堂教育教学质效。同时,专门成立了海门市助学中心等一系列帮困助学机构,确保每一位贫困学生不因家庭经济困难而失学。近三年来,共有 1.24 万名外来务工人员子女进入公办学校就读,入学率达 100%。

二是职业教育彰显特色。海门市现有海门职教中心校和三厂职教中心校两所主体职高,都是国家级重点中等职业学校,其中三厂职教中心校已通过江苏省三星级中等职业学校评估验收,海门职教中心校已通过江苏省四星级中等职业学校评估验收,被评为江苏省首批高水平示范性中等职业学校。在专业建设上,结合本地区经济社会发展,精心培育了数控应用、现代农艺、工民建三个江苏省级示范专业,重点建设了机械加工、电子信息、土木工程、商贸财经等符合地方经济发展需要的特色专业群。在教学管理上,按照以“让每位学生拥有发展的品质,为每位学生奠定生活成功的基础”为出发点和归宿点,深入实施“教学工厂”的课改模式,加大实训基地的建设力度,投入 780 万元建设了高水平的数控、计算机、电子电工专业实训基地及服装加工、农科教实践基地。2009 年,毕业生就业率达

98.6%。在师资队伍建设上,加大了对骨干教师、学科带头人培养的力,高度重视“双师型”教师队伍建设。

三是社区教育蓬勃发展。海门市高度重视社区教育在提升劳动力综合素质,增强群众就业能力方面的积极作用,每年拨付专项经费用于社区教育建设。共建成了22个乡镇社区教育中心、247家社区学校、48个农科教结合示范基地和22个图书资料基地。同时,积极推动社区培训与农村党员干部现代远程教育的共建共享,有效地推动了社区教育工作向纵深发展。在搭建平台的基础上,广泛开展“农村实用技术培训”、“科普宣传周”、“读书节”、“社区社科知识讲座”等活动,积极组织从业人员培训学习。

四、构建以人为本的素质教育体系,推动教育事业优质发展

一是力促学生全面发展。以深入实施教育质量上台阶工程为抓手,扎实推进素质教育,坚持德育为首,育人为先,把立德树人作为教育的根本任务,促进学校、教师和学生健康、协调、全面发展。全面贯彻落实《中共中央国务院关于加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》,坚持改革创新,着力提高学校德育工作的针对性和实效性。作为江苏省中小学德育工作先进市,海门市在德育工作上坚持高定位,多层次,求创新,在《海门日报》开设了教育专刊,在海门电视台开设了教育频道,搭建了学校、家庭、社会互动交流的平台。更加注重学生创新能力、独立思考能力、学习能力和实践

能力的综合培养,深入推进“书香校园”、“阶梯阅读”、“学程导航”建设,为造就具有创新思维和创业精神的优秀人才奠定基础。三年来,共有150多人次获全国等级奖、800多人次获江苏省等级奖。海门中学学生夺得亚洲物理奥赛金牌;东洲小学与棉种场学校夺得国际机器人大赛金牌;实验小学的校园剧荣获全国中小学生艺术展演一等奖等等。同时,把开展阳光体育运动作为实施素质教育的重要切入口,确保学生每天锻炼时间不少于一小时,不断增强学生身体素质。

二是改革教育评价模式。构建了以素质教育为核心的教育质量标准和教育工作评价方法,从培养现代化人才的高度,确立新的教育观、人才观和质量观,对不利于全面贯彻教育方针、不利于全面推进素质教育、不利于课程改革深入实施的内容和指标进行剔除或调整。更加注重学生思想道德素质、艺体素质、创新能力的综合评价,真正使教育评价具有正确的导向功能、科学的诊断功能和正面的激励功能。

五、构建科学合理的师资建设体系,推动教育事业持续发展

一是不断提高教师队伍整体素质。以“铸魂工程”、“名师工程”、“夯基工程”、“领雁工程”四大工程为抓手,大力实施“人才强教”战略。不断加强师德师风建设,建立和完善教师职业道德评价、考核、奖惩机制,制定出台了《教师职业道德规范》,将师德行为纳入教师绩效考核的重要内容,教师队伍整体素养得到全面提升。建立了现

代、开放、高效的教师培训体系,完善教师专业发展规划,有计划地加强教师专业培训学习,依托“教育共同体”、“名师发展中心”等创新型教师发展平台,定期进行主题沙龙、观摩评课、课程开发等活动,健全和完善教师梯队培养制度,大力推进“名师工程”,努力造就一支适应现代教学发展的教师队伍。教师队伍中共有全国、江苏省劳动模范3人;江苏省、南通市名教师、名校长、专业技术拔尖人才15人;在职江苏省特级教师14人;南通市学科带头人、骨干教师95人;海门市学科带头人、骨干教师337人。

二是切实改善教师待遇。大力营造尊师重教氛围,坚持以人为本,积极落实相关措施,给予教师更多政治上的关心、工作上的支持、生活上的帮助。从2009年起,全面执行义务教育阶段教师绩效工资制度,按照不要制造新不公,不要引发新矛盾的基本要求,在广泛征求广大教职员工的的基础上,不断健全和完善教师的绩效考核办法,建立重能力、重实绩、重贡献的考核分配制度,促使分配向关键岗位和优秀教师倾斜,让“不干不行、不好好干不行、不干出成绩也不行”和“奋发争先创一流”成为广大教师的自觉行动,促使教师在教育工作中形成你追我赶、共同进步的良好态势。

六、构建规范有序的教育教学体系,推动教育事业和谐发展

一是狠抓教育行风建设。严格执行《义

务教育法》和相关教育法规,严格实行办学审批、备案制度,定期检查、验审制度,严厉打击各类违规办学、办班行为。狠抓教育乱收费治理工作,制订下发了《治理教育乱收费工作实施意见》,在义务教育阶段严格“一费制”收费政策,在高中教育阶段严格实行“三限”政策。同时,加强对学校收费行为的监督检查,开辟了教育收费网上公示栏,增强工作的公开度和透明度。

二是全力保障学校安全。按照“隐患险于明火,防范胜于救灾,责任重于泰山”的指导精神,牢固树立“教书育人,安全第一”的理念,采取有效措施,狠抓学校安全工作,努力创建“平安校园”,确保教育事业健康发展。在江苏省首创了学校建立安全办公室的举措,推动学校安全防范工作的有效开展;制定了学校食堂卫生、交通、消防、师生外出活动等一系列安全管理细则;开辟了“综治安全”工作专栏;优化了预警机制,及时在教育城域网上发布食品安全、高温、汛雷等预警信息;经常组织教育、公安、工商、文化、卫生、环保、城管等部门联合开展校园周边环境检查整治。同时,扎实危旧校舍改造工程,每年利用寒暑假对危旧校舍进行加固维修。在此基础上,根据国家、省和南通市的统一部署,大力推进校舍安全工程。另外,还拿出专款为全市所有学校安装防雷设施和技防设施,确保了学校的安全稳定。

(作者单位:海门市人民政府 226100)

当前征地拆迁矛盾产生的原因及对策建议

[许 辉]

随着城市化进程的加快，因征地拆迁产生的社会矛盾日益增多，而且农村征地拆迁产生的矛盾纠纷已大大超过城市。怎样化解这些矛盾已成为各界普遍关心的问题。

一、矛盾产生的原因

1. 立法缺失或严重滞后。当前，规范城市拆迁的法律仍是 2001 年出台的《城市房屋拆迁管理条例》，农村房屋拆迁则没有国家层面的立法，全国全省没有统一标准。法律的缺失直接导致补偿标准过低和暴力拆迁现象难以根除。

2. 利益驱动影响。目前拆迁市场进入门槛较低，实行层层转包方式运营，为实现利润最大化，拆迁公司无视被拆迁人权益，强制签订拆迁协议、暴力拆迁现象屡禁不止。委托方为完成拆迁任务进度，往往选择拆

迁力度大的公司。

3. 补偿标准不公开、不统一。为了压低拆迁成本，拆迁人与被拆迁人签订拆迁补偿协议时，一般采用谈一家签一家的方式。由于同地段被拆迁人之间缺乏比较，被拆迁人存在观望心态。因被拆迁人背景、签订时间及抗争程度等因素的不同，同样地段房子，补偿标准相差较大，也刺激着被拆迁人尽量拖延不签订协议，争取获得最大限度的补偿。补偿标准的不公开、不统一，其初衷是拆迁人为了降低成本，后来却形成了“早拆不如迟拆，小闹不如大闹”的导向，加剧了拆迁工作的难度。

4. 补偿款发放缺乏公开透明度。在国家重点工程征地补偿款发放中,因被补偿人数众多、居住分散,一般由村(居)委会代为发放。补偿标准、补偿款发放流程等关系群众切身利益的环节,村(居)委会常常公开不够,尤其是农村集体土地被征用后,村组干部往往只将明确属于村民的土地补偿款发放,但对属于集体所有的土地被征用多少、具体补偿金额,既不公开也不分配,由村(居)委自行使用或直接私分。

二、对策建议

1. 提高补偿标准。建议各地转变以地生财的观念,从关注民生的角度出发,不在土地上与民争利。在合适时机,制定和完善与经济发展相适应的征地拆迁补偿标准,让群众特别是农村居民买得起房,使百姓不因拆迁失去住房,而因拆迁得到实惠,以消除拆迁领域社会矛盾,促进社会和谐。

2. 操作公开公正。严格遵循“先安置后拆迁、先补偿后搬迁”的原则,进行亲情化拆迁、阳光化操作。建议学习借鉴常州、沈阳的拆迁经验,加大公租房、安置房等建设力度,1:1安置、就地就近安置。征地前及时公告,征求群众意见,不强行征地。加大对征地拆迁补偿标准的公开力度,做到公开公平公正。房屋拆迁充分尊重被拆迁人选择产权调换、货币补偿等方面的意愿。征地涉及拆迁农民住房的,先安置后拆迁,提供过渡房、商品房或划给宅基地,确保被征地拆迁农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

3. 稳妥推进城乡建设用地增减挂钩。建议充分论证城乡建设用地增减挂钩项目区

的选点布局,严格按照“三集中、三靠近”要求,认真听取基层组织和群众的意见,严禁违背群众意愿,严禁大拆大建。实施过程中涉及农用地或建设用地调整、互换的,应得到集体经济组织和农民的认可;涉及集体土地征收的,应履行告知、听证和确认程序,并对集体和农民妥善给予补偿和安置,切实保护被拆迁农民利益。

4. 规范拆迁市场和拆迁行为。一是严厉打击。加大对征地拆迁领域滥用职权、贪污贿赂等犯罪的打击力度,凸显刑罚威慑作用。将暴力拆迁作为打击重点,对重点拆迁工程提高见警率,加大对被拆迁人的保护力度。加大对乡镇、村居征地拆迁工作的指导和监督力度,以挪用、侵占集体土地征地补偿款为打击重点,切实维护农民及集体利益。二是畅通诉求。强化信访、法院等部门在处理征地拆迁纠纷中的作用,引导拆迁双方通过民事、行政诉讼渠道解决矛盾纠纷。强化对拆迁领域群众诉求的重视程度,明确专门机构负责群众诉求的梳理工作。拓宽搜集民意的渠道,特别注重对网络实名举报的关注,及时了解拆迁领域矛盾集中点,做好风险排查和防范工作。三是加强管理。加强对中介机构日常行为的考核和监督,完善拆迁实施单位、评估单位及从业人员的考核机制。强化对拆迁招投标的管理,禁止转包分包牟利,杜绝无资质的公司参与拆迁;加强对评估公司、拆迁公司及其从业人员的管理,做到强制拆迁、暴力拆迁一票否决,将有劣迹的公司逐出拆迁市场,确保拆迁市场和谐、健康和有序。

(作者单位:中共宿迁市委办公室 223800)

副厅长没落不奇怪

(上海)[叶 檀]

江苏省财政厅原副厅长张美芳被“双规”，这是我国财政体系漏洞的再次展现，这说明，中国建立严格的公共财政体制刻不容缓。

财政实权官员出事，张美芳不是第一个，也不会是最后一个。就如大建高速公路网之后是交通厅长频频出事，积极财政政策之后则是财政官员权力大增，一些官员的出事概率大大增加。

媒体报道，张美芳身家过亿元人民币，调查组曾在其家中搜出各种银行卡、购物卡多达几十张，此外还有七套房产，其中三套在其女儿名下，四套在其本人名下。知情人士称，其受贿金额可能超过5000万元。

具体数字多少有待有关部门的调查结果，但张美芳属情节严重当无疑义。按照刑法第383条、第386条，受贿10万元以上就可以处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，可以并处罚金没收财产；情节特别严重的，处死刑，并没收财产。

张美芳是实权派官员，分管经济建设处、行政政法处、综合处（非税收入管理处）、绩效评价处和省财政投资评审中心。处于经济建设处、评审中心、绩效评价处，其对省内财政项目的分配与考核有生杀予夺大权，各地基建项目都离不开这位副厅长的青睐。如果没有内外牵制力量，要想避免寻租几乎是不可能的。

公共财政体系的缺位表现在一系列环节上。在理念上，财政资金是否以收益最大化为追求目标？在管理上，财政资金的用途与监管能否分隔？张美芳案已经曝光的是非税收入在银行的存款分赃不均，显然，政府财政成为理财中心，而不透明的公共财政使资金去向成疑。最后，也是最重要的是，我国究竟需求多少公共财政，由谁说了算？

正因为财政公共属性不清、监管不力，因此，在财政管理中存在一系列各方公认并遵照执行的潜规则，比如财政收入放入

商业银行、比如围绕利率讨价还价、比如收取银行回扣,等等。

公共财政具备公共性,我国的规定也对国库有严格的管理。但有关规定没有得到不折不扣的执行。按规定,财政收入通常存在国库,具体设在中国人民银行账户上,通常中央财政收入放在总行,地方国库在人行各省市分行、支行。但为了获取更高的收益,部分地方财政预算存入商业银行。2001年中国实施国库单一账户制度,将所有预算内的税收和非税收入都纳入国库,同时将非税收入执收单位和预算单位自己设立的各种财政专户予以取消,统一由各地各级财政部门设立财政专户,用于存放各种罚没收入、行政事业性收费等预算外收入。据悉,预算收入入库,事实上并没有做到,2010年审计署发布的报告就谈到2008年1月至2009年6月,17个省区市有625.38亿元已收缴的非税收入未按规定及时缴入国库纳入预算管理。根据中国社科院财政绿皮书统计,2009年全国预算外收入6600亿元,有多少没有进入国库只有天知道。

公共财政不以赢利为目的,但各方都在追求赢利。人行国库存款支付的利率与市场利率之间的巨大利差,成为无人认领的大蛋糕,当然就是手长者得。人行国库存款支付的利率只有区区的0.36%,不随利率波动而变化,目前一年期存款利率有2.5%,将近2%的巨大利率空间由各方分食。报道称,江苏省一家银行行长助理介

绍,银行是根据工作人员业绩考核提取相关报酬,总的“回扣”可达2%,支付给客户的“回扣”通常在千分之一至百分之一之间,“回扣”标准不同,视博弈能力而定。以保守的600亿非税收入计,一年期存款利率,每年的无主收入高达约13亿元。

这远远不能满足贪婪之胃。从2006年开始,中央国库现金管理改革实施,由财政部和央行协商,将中央国库的存量资金通过招标的方式存于国有商业银行进行定期存款,收取利息。符合资质的国有商业银行可以参与投标,利率高者获得。今年财政部和央行已经招标了3000多亿的定期存款,利息也从2.95%涨到了4.9%。几十亿元的收入计在哪笔帐上,用在了何处,是否经过了人大讨论,让人一头雾水。

更重要的是,我国公共财政到底需求多少才是头?一方面是财政收入连年上升,年末财政突击使用经费,造成财政的巨大浪费;另一方面是赤字上升、财政部大叫收入不够,尤其是土地财政刹车后,钱从何来,成为中国财政未来的定时炸弹。

没有代表纳税人的群体认真对预算收入实行严格监管,人大讨论预算收入在两天时间内匆匆过场;财政国库缺乏公共属性,成为寻租来源;预算外收入更是一笔糊涂帐,公布的大帐只有神仙才能看得懂。

如果公共财政还不建立,如果中央财政与地方财政不公开细致的帐本,财政领域将成为张美芳等潜伏者的乐园。

“港式征收”对新拆迁条例的借鉴意义

[温泽彬 高应可]

过去几十年来,我国香港特区为了公共利益征收土地及土地上建筑物的所有权等情形也不少见,但非常激烈的官民冲突却极少见,这充分说明香港特区征收立法在处理公民私权与社会公共利益之间达到了较好平衡与兼顾。特别是香港特区修订的《收回土地条例》,严格限定征收目的,对征收程序以及征收补偿有严密细致的规定,此外还规定了商用征收的具体处理办法,其中不少做法不失为我国内地地区立法可资借鉴之经验。

一、立法列举“公共利益”

政府对公民私有财产征收征用会对其构成巨大限制,但现代法治并不固守私有财产神圣不可侵犯理念。因此,世界各国及地区一般认同,政府在公共利益前提下可对土地等私有财产进行征收征用或其他限制。公共利益成为政府收回土地的合法前提,政府一般不得为商业开发等非公共利益强制回收私人的土地权益。

香港特区《收回土地条例》明确的公共用途限指三种情形,即公共卫生、公共健康、军队使用所需。前述列举旨在对公共利益征收行为作出明确限定,以避免其他滥用行为。但由于社会现实以及公共利益概念自身的不确定性,穷尽所有公共利益情形并不现实。因此,《收回土地条例》还特别允许了一种泛指情形,即经行政长官会同行政会议,可决定其他具体的公共用途,这里主要指政府进行各种各样的公共工程,例如道路、发展公共房屋、市区重建计划、提供休息场所、排水改善工程、提供新街

市、兴建学校等符合公共利益的行政举措。

该条赋予行政长官会同行政会议较大的自由裁量权,但此类行为应受到法院的最终审查,以制约政府征收权力的滥用。如在 *FokLaiYin* *gv. Governor in Council & Ors* 判例中提到:“政府宽泛的征收权力必须是善意的而不可以是随意和反复无常地作出征收土地的决定,否则也可能面临被司法推翻的后果。”

二、征收体现“程序正义”

严格的土地征收程序是香港征收制度的另一个特点。看似繁琐的程序,旨在通过程序来保护利益受到影响的当事人的知情权,藉此来进一步保障其财产权益。政府在遵循征收程序同时,已将相关政府信息向社会公开披露,社会公众或组织又可起到有效监督政府权力运作的效果。香港政府在土地征收程序方面出现的诉讼极为罕见,这说明政府官员在征收中严格恪守法律,公开透明的程序有效地化解了土地征收中的社会矛盾。

香港特区立法确立了公正、合理的评估补偿原则和标准，以确保土地被政府征收的业主能得到适当补偿。根据《收回土地条例》，政府若与业主无法达成补偿协议，可向土地审裁处提交申请裁决，土地审裁处根据申请人所指明的土地被收回而蒙受的损失或损害，裁定须支付的补偿金。而补偿金计算标准也是明确以被收回的土地及其上的任何建筑物当日的市场价值作为基准。

三、第三方裁处“补偿金”

众所周知，征收补偿是土地征收过程中最易引发纠纷的环节，《收回土地条例》对如何确定土地补偿金规定非常详尽，便于土地审裁处作为评估补偿金的独立第三方在作出评估时有据可循，也有效保证公正、合理补偿能够如期到位。而在立法明确标准规定下，也可有效避免业主的“漫天要价”纠缠行为。

以香港特区近年发生的“黄三协堂土地补偿金”案件为例，申请人因新界一祖堂与政府因收地赔偿而引发争议。黄先生批评政府计算补偿时，忽略了收地伤害了原居民的感情，剥夺了原居民可把土地世代相传的权利，批评政府没有考虑此因素，申请人认为这等事情需要一个“特别赔偿”。但土地裁审处认为，即便这一论点在道德或逻辑上成立，但因无法可依，法庭同样不予支持。

商业用途是否允许征收这在各国及地区实践中有不少争议。无疑，完全阻却商业收购私有财产可能对城市规划与社会向前发展构成一定的障碍，且最终也可能限制其他公民私有财产处置权，这就需要立法再次来平衡两者关系。基于这一考虑，香港政府制定了《土地（为重新发展而强制售

卖）条例》（简称强制售卖条例），区分了商业用途征收与政府公益征收，是香港立法规定的非公共用途“征收”特例。依据强制售卖条例规定，旧物业的“多数份数拥有人”可以要求通过公开拍卖的方式强制售卖“少数份数拥有人”的业权。客观来讲，此举旨在某种程度上解决因少数业权人不愿意出售其单位而难以实施社会发展的困境，促进私人发展商发展旧物业事业。

此类强制售卖有利于社会的发展，但必然会对少数人的财产权构成限制甚至威胁。因此，非公共用途的强制售卖有非常严格的条件。主要有：只有当申请强制征收土地的“多数份数拥有人”拥有某地段的不分割份数中不少于90%的不分割份数时，且需经过穷尽其他办法并提出合理协商并无法达成协议的最后措施，才可以为重新发展该地段向土地审裁处提出强制售卖该地段所有不分割份数的命令。而且，少数份数拥有人可以与多数份数拥有人以及其他第三人，同样有权在拍卖过程中竞投该物业，以保证其权益得到双重保障。

总之，香港征收立法在确立私权保护前提下，始终在私权保护与公共利益甚至商业利益之间寻求一个平衡点，严谨细致立法、公开透明程序，特别是其创设的独立的准司法机构土地审裁处机制，使得当事人对征收制度充满信心。香港经验再次表明，完善立法固然是关键，但是一项制度真正要执行，还依赖于政府官员恪守法律的素养，加之公民对制度设计本身的信心，立法才能真正起到化解社会矛盾效果，而长期以来形成的司法信任又再次成为坚实的屏障。

（作者单位：西南政法大学行政法学院，重庆400031）

福利国家的危机

[程亚文]

大约六年前,在一次关于中国“和平崛起”问题的研讨会上,笔者就当时欧洲和美国间的争端,提出欧洲对美国说“不”,缘由在于欧洲经历近两个世纪的经济发展和政治整合后,如今正在复活其历史意志。会议的主办者乃某大学研究欧洲的学术机构,该机构负责人笑言笔者在“班门弄斧”,他们对欧洲的前景并不怎么看好,欧洲无论对自身还是对世界,谈不上还有多少雄心壮志,原因在于欧洲人的奋斗精神已经大不如以往。

他的看法是对的。在 21 世纪徐徐展开之际,有一个幽灵在欧洲上空游荡,那就是欧洲人普遍存在的懒汉思维。去年下半年以来的希腊债务危机,前不久在法国上演的大规模罢工和示威游行,以及英国工会举行示威游行抗议政府削减公共开支,都是这种思想的实践表现。

在去年底和今年上半年希腊债务危机如火如荼之时,不少论者就已发现,欧洲的

高福利制度,已使欧洲各地懒人横行,同时债务压力沉重。在习惯了少劳动、多获得的“美好”生活后,再要养尊处优的欧洲人去过节衣缩食的日子——哪怕只是稍减油盐,都已变得难以容忍。希腊这些年来实际上一直是在靠举债过着好日子,债务危机爆发后,希腊政府决心压缩公共开支,却马上就迎来了成千上万希腊人的街头抗议。希腊人把一切都推给了“政府腐败”,却不去想即使政府清明,希腊人的普遍少劳动、50 多岁便可提前退休,又哪来足够财富可供他们任意挥霍?这也就难怪不管希腊多么“水深火热”,德国民众都不赞成去救助希腊,这在德国人看来是拿自己的辛苦钱去帮助懒汉。

现在是法国人也走上了街头,他们反对政府推动立法提高退休年龄,而无视政府乃有其难言苦衷。法国财政赤字 2009 年已增至 1448 亿欧元,占国内生产总值(GDP)的 7.5%,公共债务达 14890 亿欧元,占

GDP 的 77.6%，大大超过《马斯特里赫特条约》规定的 3% 和 60% 上限。而金融危机期间法国政府为刺激经济，花去巨额银两却仍未使法国经济有所好转。在此情况下，预计今年将达到 300 多亿欧元的退休金赤字，已是法国政府不能承受之重。

希腊和法国的情形，不过是整个欧洲的缩影。因高福利给欧洲国家带来的债务压力有多严重？用数字来说明问题。2009 年，希腊的赤字几乎是其经济规模即国内生产总值的 14%，其累计债务是其 GDP 的 115%；意大利的赤字和债务分别是 GDP 的 5% 和 116%，西班牙是 11% 和 53%，德国是 3% 和 73%。而据预测，到 2011 年，27 个欧盟成员国中 14 个国家的债务占国内生产总值的比例将超过 60% 这一限度。

福利制度是需要的，但欧洲的问题是福利过度，也即所许诺的福利国家超出了税收支撑能力。世上并没有免费的午餐。在欧洲人不愿意再如以往那样干脏活、累活，“少劳动，多享乐”被视为理所当然，同时将制造业纷纷转移到其他后发国家后，欧洲人从生到死全过程所享有的良好社会保障，也在耗尽欧洲早先年代积累起来的财富基础。正如法国哲学家、经济学家居伊·索尔曼指出：旧欧洲陷入了福利国家的严重危机，全球经济危机只是让它暴露了出来，而非罪魁祸首。他说：“让欧洲变得宜居的丰厚的退休金、医疗保障和所有社会福

利计划都是在欧洲经济和人口经历快速增长期间建立起来的，然而，在经历了经济和人口增长乏力的 30 年之后，福利国家只能靠增加债务进行补贴。遭到世界危机撼动的金融市场将无法支撑这种波将金式^[注]的局面，因为其中的社会救济已经成了只能靠赤字来支撑的门面。”

为应对高福利所带来的债务危机，欧洲各国在金融危机以来，纷纷出台财政紧缩措施。提高退休年龄是能想到的一项无奈之举。实际上，欧洲不少国家已经或正在酝酿提高退休年龄。德国和丹麦几年前就已将退休年龄调高到 67 岁，英国正打算把退休年龄提高到 68 岁，法国的退休年龄（60 岁）是整个欧洲最低的，22 日通过的新法令，不过是将它提高到了 62 岁而已。但此举却都遭到了民众的强烈反对并引发大规模抗议，好日子过惯了，再叫他“抠门”点儿，没那么容易。

毋庸置疑，福利的过度化，已严重削弱欧洲国家工业化时代勤劳致富的清教徒传统，与此同时靠借钱过好日子，则在透支国家未来。不过，欧洲福利国家传统在当前的危机又并不仅仅在于福利过度，欧洲人口结构近半世纪以来的变化，则是高福利制度难以为继的另一重要原因。关于这一点，笔者将另文撰述。

（作者系国际战略问题专家）

[注]：俄国女皇叶卡捷琳娜二世的情夫波将金，官至陆军元帅、俄军总指挥。波将金为了使女皇对他领地的富足有个良好印象，不惜工本，在“今上”必经的路旁建起一批豪华的假村庄。于是，“波将金式”成了一个世界闻名的、做表面文章和弄虚作假的代名词。

新京社论：北海“株连式拆迁”实属违法

广西北海市委、市政府近日提出要“采取非常办法、非常措施、非常力度、非常政策、非常速度，限期完成银滩改造被拆迁户120多户协议签订工作。”从媒体陆续披露的新闻事实来看，这五大“非常”的背后实则是两个字：非法。首先是北海推行的“株连式拆迁”实属违法。据《中国青年报》披露，家住白虎头村文教路的李女士是2009年4月跟政府签署拆迁协议的，“我有个女儿在北海市内教书，如果我不签，教育局就说把我女儿调到山区去教书。”李女士的这种无奈也发生在其他被拆迁户身上，他们同样被“株连式拆迁”。舆论曾对此大加鞭笞，甚至连北海当地官员也承认这种“非常措施”违法。然而，公众至今并未看到有任何责任人因为“株连式拆迁”而受到处罚。其次，是北海为商业利益而搞行政拆迁，也涉嫌违法。根据报道，北海的强拆行动系为建设“高级酒店和商业娱乐街区”而征地。由此引发的拆迁理应为“商业拆迁”，因为征地的目的是商业利益，而非公共利益。在商业拆迁中，地方政府理应居中立立场，而由开发商与村民走到前台自由协商。但事实却是，冲在拆迁第一线的恰恰是当地政府，开发商反而隐身于幕后。再者，北海以行政遮蔽社会，侵犯村民自治权，亦属违法。白虎头村多次召开村民代表大会抵制政府的征用行为。但银滩镇党委书记周善鲲认为，“这些村民代表大会均不合法”，其理由在于，“召开村民代表大会，须由村两委会（党委会和村委会）提议，党员大会审议……”事实上，村党委会并非村民代表大会的前置条件。依《村民委员会组织法》的规定，村民委

员会议、村民代表大会只需要村委会提议、或者10人以上的村民提议，就应召开。银滩镇这位周书记，自立家规，滥设许可——这也是一种违法。至于还发生了该镇镇长要求村委会主任交出公章，更是行政权干涉自治权的典型例证。

傅蔚冈：城市化也需要城中村

都市里的村庄或者说城中村在任何一个国家的城市化进程中都曾经出现过，因为城市的发展必定会将原来的农村纳入其版图，但是在这些国家中，鲜有政府会将所有的都市里的村庄都改造为高楼大厦。究其原因主要有两点：一是财产权保护机制的不同。在那些土地私有的国家中，政府没有正当理由是无权介入私人财产的；而且这些政府无法通过改造城中村而获得巨额财政收入。二是这些城中村对于城市而言，是一个必要的存在。城中村给城市里的低收入群体提供了栖息之地，是城市健康发展的必要之处。一个城市里不可能所有的人都是高收入群体，而不同收入群体的人所居住的小区环境注定是不同的。如果我们承认人的收入不一样，那么我们就正视城中村存在的现实。那些认为城中村有损市容的观点实际上很有问题：对于那些暂住在城中村的外来人员而言，当城中村改造完成之时，则是他们远离城市之日——因为高昂的居住成本会让他们的城市化之路变得异常艰难。要在城市中寻找成本低廉但是却与城市无缝对接的住所，除了城中村之外，恐怕没有更好的选择了。也正是因为这个原因，有不少学者——如秦晖在几年前就大声呼吁中国的城市发展要兴建贫民窟，要给城市里的外来务工人

员提供永久的住所。是否兴建平民窟自然可以争论,但是对城中村改造却可以缓一缓。当政府财政无力给外来务工者提供公共服务时,城中村就是中国数亿农民进城的中转站,无数农民在这里生根发芽,然后真正融入城市生活。目前城中村是不完美的,但这里却是他们在城市中新生活的起点。

(作者为上海金融与法律研究院研究员)

赵勇：“山西模式”失败警醒畸形发展观

山西省副省长牛仁亮坦言,当前靠大量消耗资源和污染环境为代价的经济不可持续。相关的惊人数据是:山西的万元GDP耗能和二氧化硫排放相当于全国平均数的2倍以上,相应地带来了严重的生态破坏,山西1/8的国土面积因采煤形成了采空区。牛仁亮还表示,高强度的煤炭开采并没有给居民带来富裕,山西城镇人均可支配收入和农民人均纯收入都排全国20位以后。对于以煤炭为主要经济支柱的山西,人们的印象一直以来都停留在“矿难”“污染”“煤老板”这些关键词上,“山西1/8面积因采煤被挖空,煤炭未令居民富裕”,还是第一次听到。这足以说明,采煤经济让山西病得远比人们已知的严重。山西经济要转型,但转型的前提是要先搞清楚现在的问题到底出在了什么地方?比如说一个最简单的问题:为什么那么多煤老板靠挖煤发了大财,山西的老百姓却没能从煤炭资源中获利?山西病了,病因是不顾一切拉动GDP的错误发展理念,是所谓的“先污染后治理”口号曾经震天响,曾经有那么多官员和煤老板因为这种“短平快”的发展模式获利甚丰,但泡沫过后,烂摊子触目惊心。“山西

模式”的失败,是畸形发展观的一面镜子。“不顾一切拉动GDP,先污染后治理”这些可怕的发展理念,并非山西一地独有。伤痕累累的山西,正在努力疗伤,那些仍然沿着错误发展模式滑行的地方,是否也要等到伤痕累累时才懂得回头?

(作者为现代快报时事评论员)

王长江:改革要冲破既得利益的作梗

改革难以推进,一个很重要的原因,就是既得利益在作怪。我不能说党内既得利益集团已经形成,但是情况非常严重,而且很可能朝着既得利益集团的方向去发展。政治体制不合理,利益分配不科学,权力不受约束,自由裁量权过大,政府过多介入微观经济,政府权力和利益挂钩等,都会催生既得利益,导致公权私分,权力部门化,而长此以往将会形成既得利益集团。从根本上来说,既得利益的出现是公共权力本身的特性造成的,与我国过去实行高度集权的管理体制有关。邓小平在“8·18讲话”中对此也有精辟的分析:改革就是要解决权力过分集中的问题。但是要公共权力的掌握者、同时又是既得利益的享有者放弃这些,肯定是很困难的。另外,以前的革命年代,我们所设想的社会主义是无所不包的,政府事无巨细,包揽一切。你一改革,有人就会给你上升到意识形态的高度,说你不坚持党的领导了,现在还有很多很“左”的人,去咀嚼那套已经被实践证明过时的理论,讨论今天该不该改革这样的观点对于我们的执政者是有影响的,导致改革举步踌躇。所以需要发展创新理论,清除那些已经过时的理论观点。还有一点,就是用权力集中的方式解决问题,成了一种思维惯性,

碰上问题习惯性地用这种方式求解,比如解决基层干部腐败问题,不是用民主的方式,发动大家去监督权力,而是采用权力上收。结果怎样?纵向权力越收越多,收权并没有解决权力不受制约的问题,只是权力在下一层受到了制约,但是上层的权力不断扩大,结果下层腐败减少了,腐败层次却越来越高,范围越来越广。所以,我们应该用发展民主来解决民主发展中存在的问题,集权解决不了民主问题,更解决不了集权带来的问题。

(作者为中央党校教授)

晏扬:要“幸福”不要“指数”

近日平顶山市对辖区各县(市、区)的“幸福指数”做了排序,并将之作为考核官员的内容之一。实际上,不光平顶山市,近年来不少地方政府都对“幸福指数”表现出了超乎寻常的热情,将之与官员政绩挂钩,甚至实行一票否决制。从积极的角度看,发展的最终目的是让人民群众生活得更加幸福,将“幸福指数”引入政绩考核,有利于扭转地方政府的“唯GDP”倾向。但是,这个积极意义在理论上成立,却未必能在现实中成立。举个例子:我的老家位于河南南部的大别山北麓,那里较为贫穷落后,但是,如果考查当地农民的“幸福指数”,设定“邻里关系”、“家庭和睦”、“温饱情况”、“环境状况”、“住房情况”等几个指标,我敢打赌,他们的“幸福指数”肯定高于城里人——虽然他们几乎没有任何社会保障,但农民有农民的幸福不是?问题就在这里。设定哪些指标来考核民众的“幸福指数”,至少从平顶山的实践来看,是完全由官方确定的,官方的“幸福指数”搞了三四年,当地群众没有

发言权也没有监督权,民众幸福几乎完全由官方说了算,岂不可笑!所以,当地很多民众认为自己“被幸福”了,对官方的数字并不认同。更令人称奇的是,在短短三年时间里,平顶山市民众的“幸福指数”就提高了19.16,这样下去,用不了几年,当地民众的“幸福指数”该超100了吧?让民众生活得更幸福的确是政府努力的目标,但虚泛的“幸福指数”却不宜作为考核官员的指标。

(作者为解放军第二军医大学教师)

南京出台“新拆迁条例” 提高补偿标准

南京市政府近日发布了5项关于拆迁补偿安置的通知,对城市和农村拆迁进行了规范。南京版“新拆迁条例”最大的特色是补偿标准的提高。其中,提前搬家的最低奖励费调至5万元,拆迁户申购经济适用房的补偿金额标准也由15万元调至25万元。在城市房屋的拆迁中,对合法建筑拆迁的提前搬家,南京新条例将按面积、分时段奖励,从拆迁日期起前30日,第31-40日,第41-45日完成搬家奖励各有不同,呈递减趋势。其中,最低补贴额度为5000元。而如果有拆迁户不想拿钱的,就要提供产权调换房给其选择。而如果是集体土地的征地房屋拆迁,提前搬家最高奖7.7万元,最低为5万元。在搬家费上,按拆迁房屋面积计算,220万平方米为上限,最低额度为1000元。集体土地房屋拆迁后,被征地人员享有与城镇居民同等的就业、养老、医疗等社会保障待遇。另外,无论是城市房屋还是集体土地上房屋的拆迁,都将提供过渡补助费。同时,南京市的“新拆迁条例”对申购经适房家庭的门槛有所放宽,因此,将有两

三千拆迁户将符合经适房保障申请条件。通知规定,在拆迁现场要设立公示栏,将所有有关拆迁内容要全部张榜公示,以实现阳光拆迁。公示内容包括拆迁评估结果,拆迁补偿补助标准,拆迁工作流程,拆迁组织、动迁人员、评估人员,产权调换房源,每个权证户的拆迁评估、补偿及安置结果等。对违法违规用地、征地补偿不落实等侵害农民合法权益的行为,要进行严厉查处。对因工作不力、强制征地拆迁而引发恶性事件或大规模群体性上访事件的,以及存在官商勾结、权钱交易的,要追究有关领导和直接责任人的责任,构成犯罪的,要依法追究刑事责任。

保定市加快建设低碳城市

保定市以低碳经济为抓手,加快转变经济发展方式。保定市在 2006 年提出打造“中国电谷”的发展目标,引来了一批大型企业的产业项目。为了使这一产业形成规模,高新区有 170 多家优势企业进驻,总投资超过千亿元,初步形成了光电、风电、节电、储电、输变电和电力电子 6 大产业体系。保定还提出 3 年建设“太阳能之城”的发展目标,大力引导和推广应用太阳能产品,将城市生态环境建设工程、办公大楼低碳化运行示范工程、低碳化社区示范工程、低碳化城市交通体系整合工程同步进行。2010 年上半年,保定市一大批学校、医疗单位、酒店自筹资金完成太阳能应用改造,建成的太阳能应用工程每年可节电 2100 万千瓦时,折合标准煤 6720 吨,减排二氧化碳 1.7 万吨。这不仅节约了大量的能源,同时也减少了城市环境污染。保定市广泛开展低碳宣传活动,印制了近百万份“低碳城市家庭行为手册”,发放给每个城市居民家

庭;广泛开展低碳经济教育活动,除了讲授节能环保等理念外,开展了“节约小标兵”、“变废为宝小制作”、“校园小巧手”、“今天你低碳了吗?”等活动。通过开展一系列活动,使低碳行为成为百姓的自觉行动。保定市新世纪花园小区是新建成的一个低碳环境小区,占地 16 万平方米,有 1300 多户居民,家家户户使用太阳能设备,整个小区公共照明全部采用太阳能光伏发电设备。像这样的节能环保小区在保定市已经建成上百个。

大学去行政化已现实质性突破

上海复旦大学校长近日宣布,该校正在制定被称为“复旦宪法”的大学章程,将规定校长及行政负责人退出学术和教务委员会,以此摒除行政权力对教育的过度干预。观察家认为,此举可以视为中国大学“去行政化”的先声,大学教改正酝酿实质性突破。稍早前,迟迟未获教育部授权招生的南方科技大学宣布启动自主招生,自称“背水一战”的校长朱清时表示,将自主授予学生大学文凭。此举打破了大学文凭统一由教育部授发的常规,而教育部方面则并未公开予以否定。官方高调宣示改革与复旦大学、南方科大等高校的大胆尝试给人诸多期待。种种消息显示,中国大学改革已走过举棋不定的徘徊期,“去行政化”的改革方向得到了官方、业内人士及民众的普遍认可。不久前公布的《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知》则就各项改革进行全国布局,复旦大学所在的上海市、南方科大所在的深圳市均属于“落实高等学校办学自主权”的试点地区。而以往不成熟的改革尝试也为此次阶段性变革打下了基础。早在 2010 年夏天,对大学“去行政

化”尚存疑问之际,华中师范大学就做出了最初的尝试,该校成立的新一届学术委员会,23名成员中除留有1名副校长外,书记、校长等其他校领导全部退出,此前该校的学术委员会则由校长担任主任,近1/4的席位由校领导占据。

李连杰壹基金成功转型公募

据报道,壹基金近日已在深圳成功注册为公募基金。这意味着壹基金从此具备独立的法人身份,可以公开募款。2007年,李连杰发起“李连杰壹基金计划”,为中国红十字总会架构下独立运作的慈善计划和专案。此前曾有报道,壹基金创始人李连杰在接受中央电视台《面对面》采访时首次透露,该慈善项目正面临严重危机,甚至存在中断的可能。其所指的危机,实际上是指壹基金因非公募身份而面临日益严重的发展困境。根据我国现有法律规定,基金会分为公募和非公募两种。公募基金可以面向公众募捐,而非公募基金不得面向公众募捐。据了解,民间非公募基金申请成立公募基金,首先需要找到有官方背景的业务主管部门。由此看来,壹基金在深圳的成功注册,意味着壹基金已经找到了这么一位“开明”的业务主管单位。壹基金之所以“落户”深圳,缘于深圳一系列特殊政策。按照2004年颁布的《基金会管理条例》第六条规定,“国务院民政部门和省、自治区、直辖市人民政府民政部门是基金会的登记管理机关”,市级人民政府民政部门并无基金会注册登记的权限。但在2009年7月,民政部与深圳市共同签署了关于民政事业综合改革合作协议,其中授权深圳开展基金会、跨省区行业协会、商会登记管理试点探索。壹基金是我国首个由公募基金会下面的基金

成功变身为公募基金会的基金。希望工程的发起人徐永光表示,在发现民政部登记注册难以实现后,壹基金转而在深圳注册,这种操作上的变通对其他有转型需求的非公募基金有重要的意义,“一条路不能走,就要想办法通过另一条路实现目标,这是壹基金这次转型中最重要的启示。”

印度将接受具法律约束力减排目标

据印度报章报道,新德里当局日前表示,最终会接受具法律约束力的废气减排目标,这是印度政府立场的一大转变,使面对诸多困难的联合国气候会议受到鼓舞。印度是紧随美国和中国之后,世界第三大温室气体排放国。印度政府长期以来一直坚持,任何气候新协议所制定的具约束力减排目标,新德里都不会接受,因为这将损害国家经济,数亿穷人将无法脱贫。不过,目前在坎昆出席气候会议的印度环境部长拉梅什,在接受《印度斯坦时报》采访时说,印度现在应改变立场,愿意接受新气候协议中、具有法律约束力的减排要求。拉梅什表示,世界形势已改变,印度必须接受这个现实。他认为,所有国家都必须根据适当的法律约束形式,接受具约束力的减排要求。印度政府在前几天已决定改变立场,拉梅什告诉《印度斯坦时报》,这是应对问题的灵活方式。作出这样的决定,将使印度在下一年度的会谈中,有更大的余地,讨价还价。为期两个星期的坎昆气候会议一直无法针对《京都议定书》的未来达成共识,议定书要求40个发达国家,到2012年将温室气体排放量降低,与会国代表希望能打破僵局。中国已表示不会接受具有约束力的任何减排要求。