

城市拆迁纠纷解决机制实证研究

——以安置补偿纠纷的行政裁决机制为中心

马静华

(四川大学法学院, 四川成都 610064)

摘要: 课题组对S县的拆迁行政裁决机制进行了全面调查。该县行政裁决机制表现出两方面的特点: 其一是以“和谐拆迁”为指导思想, 其二是多元化的调解办案机制。行政裁决的客观效果表现较好, 但主观效果则不尽如意, 并未消除当事人内心深处的冲突。进一步的分析发现, 现行裁决机制的主要问题首先是裁决主体不具备中立性, 其次是裁决程序具有相当的压制性。拆迁行政裁决机制的未来应从问题导向转向从根本上化解纠纷、消除不满。为此, 在选择法治化的行政裁决模式的前提下, 应分离拆迁管理与拆迁裁决职能, 适当扩大拆迁裁决的受案范围, 改革现有的房屋价格评估机制。

关键词: 拆迁纠纷; 行政裁决; 调解; 实证研究

中图分类号: D922.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-1254(2011)05-0031-08

Empirical Research on Settlement Mechanism of Urban Demolition Disputes: Focus on Administrative Adjudication Mechanism of Resettlement Compensation Disputes

MA Jing-hua

(Law School, Sichuan University, Chengdu, Sichuan, 610064, China)

Abstract: The research group conducted a comprehensive survey of the administrative adjudication mechanism of demolition in S County. It shows two characteristics. The first is the "harmonious demolition" as the guiding ideology, and the second is the diversified mediation mechanism. The objective effect of the administrative decision is better, but the subjective effect is not entirely wishful, because it does not eliminate the conflicts in the heart of parties. Further analysis found that the main problems are, firstly the ruling body does not have the neutrality, and secondly the ruling procedure is repressive. In future, the administrative adjudication mechanism should fundamentally resolve disputes and eliminate dissatisfaction from problem-oriented approach. To this end, under the premise of choosing administrative adjudication mode rule of law, the functions of relocation management and relocation decisions should be separated, the scope of the demolition ruling of the cases should be appropriately expanded, and the existing housing price assessment mechanism should be reformed.

Key words: demolition dispute; administrative adjudication; mediation; empirical research

各类拆迁纠纷中, 补偿安置纠纷最常发生, 相应地, 行政裁决构成最重要解纷机制之一。作为本文的研究对象, 拆迁行政裁决的客体是补偿安置纠

纷, 裁决主体一般是各级政府下属的房屋拆迁管理部门, 其常规的案件处理方式是行政裁决。由于拆迁纠纷涉及的利益冲突相当尖锐且多具有辐射力、

收稿日期: 2011-09-16

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“和谐社会的建构与人民内部矛盾解决体系的完善”(05&ZD044)之最终成果组成部分

作者简介: 马静华(1970-), 男, 四川洪雅人, 教授, 博士生导师, 法学博士, 主要研究方向: 诉讼法、司法制度。

普遍性,如果处理不当,极易引发群体性事件。这样,拆迁裁决就超越了就事论事的界限,与维护稳定的政治大局发生关联,成为实现社会和谐的一种具体途径。本文采用实证研究方法,通过对实证调查获得的资料进行解释、分析,以明晰拆迁纠纷及其裁决机制的特点,发现其中的问题,从“如何更加有效地解决纠纷”的角度提出改革性建议。为此,课题组在2007年12月间在S省S县进行了为期三周的调查,调查对象包括该县房管局拆迁管理处、法院、相关拆迁当事人。获得的研究材料主要包括7起案件的拆迁裁决案卷、2名被拆迁人和2名拆迁办工作人员的访谈情况、S县与拆迁有关的年鉴和工作总结、2002年至2006年间S县法院的相关司法统计资料。

一、行政裁决主体与裁决程序

(一) 裁决主体

在S县,负责拆迁行政管理的部门是房管局,拆迁案件的裁决由其下属的拆迁管理科(一般称“拆迁办”)具体负责。考察发现,拆迁办存在“职能混同”问题,纠纷裁决以外的其他行政管理职能及其相应目标很可能会影响到拆迁裁决的公正和效率。

职能混同表现在:拆迁办统管与拆迁相关的一切工作,包括拆迁许可、拆迁纠纷的调解与裁决、强制拆迁及房屋拆除的安全监管,等等。从纠纷的发生、判定、化解、消除的过程角度,也许可以形象地将拆迁办描述为纠纷的“制造者”、“裁判者”和“裁决执行者”。这是因为从常识判断,如果拆迁办不颁发拆迁许可证,就不会产生安置补偿方面的纠纷;而纠纷发生之后,又由纠纷的肇事者加以协调和裁决;如果被拆迁人自动履行裁决结果,拆迁办还可依职权上报县法制办同意后对被拆迁人的房屋予以强拆。上述职能相互衔接、协调,能够有效地减少拆迁障碍、促进顺利拆迁,最大化加强城市管理和增加经营的社会经济效益。这是一种高度行政化的职能体系。在城市管理和发展的总体目标下,拆迁裁决机制在功能上是排除拆迁障碍。

不过,制度设置似乎已考虑到这种职能冲

突,因此将拆迁办直接处理的争议限定为拆迁纠纷中的个别类型,即“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”而形成的纠纷,而拆迁许可纠纷、拒绝搬迁纠纷和强制拆迁纠纷不在其中。补偿安置纠纷以被拆迁人同意拆迁为前提,仅因拆迁当事人无法达成补偿安置协议而产生。从利益冲突结构看,它与拆迁许可职能关系疏远。这与拆迁许可纠纷、拒绝搬迁纠纷和强制拆迁纠纷有所不同:拆迁许可纠纷以拆迁许可决定为争议对象,拒绝搬迁纠纷和强制拆迁纠纷都涉及拆迁办的行政管理职能,前者的管理方式可能是拆迁办直接介入强制拆迁,后者可能以拆迁办为另一方当事人。这种受案范围的限定有助于增强拆迁裁决的中立性,使拆迁办在处理纠纷时不至于过度偏向。

不过,从行政管理角度讲,拆迁裁决机制毕竟不可能完全游离于城市管理的总体目标,因为拆迁办从归属看不过是房管部门的一个机构,而房管部门又从属于城建部门,这就决定了其尴尬处境。

(二) 裁决程序

根据相关规定^①完整的拆迁裁决程序包括以下内容:拆迁当事人向裁决机关申请行政裁决,提供申请书及其他相关材料;未达成拆迁补偿安置协议户数超过总拆迁户数20%的,裁决机关在受理裁决申请前,应当进行听证;经审核符合受理条件的,裁决机关应当在收到申请之日起5个工作日内向申请人发出裁决受理通知书;受理申请后,裁决机关向被申请人送达房屋拆迁裁决申请书副本及答辩通知书,审核相关材料、程序的合法性,组织当事人调解,核实补偿安置标准;经调解达成一致意见的,出具裁决终结书,达不成一致意见的,房屋拆迁管理部门应当作出书面裁决,行政裁决应当自收到申请之日起30日内做出。

在S县,实践中的拆迁裁决程序如何?7起样本案件的案卷反映,拆迁裁决流程基本相同,但与法定的完整程序相比,其裁决程序缺少两个环节:其一是受案前的听证环节。这是因为,7起案件中有6起没有达到举行听证要求的未达成协议比例(20%以上),有1起案件则存在争议。^②其二是裁决环节。除了2起案件裁决人员

^① 建设部《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》第5条—14条,《C市城市房屋拆迁听证程序(试行)》第3条。

^② 在01号案件中,被拆迁人的代理人认为在10户拆迁户中,至少有2户以上未达成拆迁协议;拆迁人则认为拆迁分两期进行,第二期只有6户拆迁,未签署协议的只有被申请人一户。就此问题,裁决人员称需要审查判断,此后则不了了之。

因为策略需要作出裁决,但因双方迅速达成协议而立即撤销之外,其他案件均未进入裁决环节。即使是这2起作出了裁决的案件,其案卷材料也反映不出裁决的形成过程。总体上,S县拆迁办的裁决程序大致如下:

1. 案件的受理与立案。拆迁人应在拆迁期限内提出裁决申请书,申请书内容一般包括:拆迁许可的情况、拆迁评估及安置补偿方案、与被拆迁人的协商情况、拆迁人与被拆迁人的争议等。此外,拆迁人还需要提交相关证明材料,包括:法定代表人身份证明及委托书,计委、规划部门批准文件、规划红线图及国土使用权批准文件,房屋拆迁许可证、房屋拆迁公告、被拆迁房屋权属证明材料、被拆迁人的身份证明材料、被拆迁房屋、安置房屋的估价报告、对被申请人的补偿安置方案、安置房屋权属证明及平面图、周转房屋情况材料,申请人与被申请人的协商记录(两次以上),未达成协议的被拆迁人比例及原因的情况说明,等等。收到申请书和相关证明材料后,工作人员会将相关信息登载于《拆迁裁决纠纷登记表》中,如果发现不符合要求则要求其尽快补充相关材料。工作人员会对这些材料进行初步审查并提出受理意见,上报拆迁办主任签署意见后再呈报分管副局长签字同意。然后填写《行政裁决受理通知书》,向申请人送达;填写《立案通知书》和《答辩通知书》,向被申请人送达。受理环节不长,通常在3日内即可完成。在此阶段,办案人员通常会联系被拆迁人,与之进行非正式的谈话。谈话目的是了解双方争议的焦点,作一些斡旋、调解工作。据受访的办案人员称,不少案件通过这种形式就解决了,最终立案的都是谈话无效的案件,我们研究的7起案件均属这种情形。

2. 调解前的准备。立案后3日内,工作人员会向被申请人送达《举证通知书》。举证通知书要求被申请人提供房屋产权和使用权属、性质、面积的证明材料,身份证明材料及其他与案件有关的证明材料。部分案件中,工作人员会收到被申请人的答辩意见书和提供的证据。结合申请书及双方提供的证明材料,工作人员会全面地分析案情、评估证据、整理双方争议焦点,确定调解方案。大约在立案后5天内,办案人员会向当事人双方发出第一次调解的通知书,告知调解的时间、地点及调解人员姓名。

3. 组织调解及调解结案。原则上,调解至少要有两次。如果第一次调解成功,则不再进行第二次。调解地点通常在拆迁办的拆迁调查室,如果被申请人提议,也可在其他任何地点进行调解。在调解期间,如果被申请人对房屋评估价提出异议,调解人员会征求被申请人意见后决定是否另行委托评估。如果被申请人同意,工作人员会从自建的评估机构数据库中随机抽出一家评估公司,填写《房屋拆迁补偿估价委托书》后委托其评估;接受委托后,评估公司在7日内出具评估报告书。获得评估报告后,工作人员即将评估结果告知被申请人,如果后者提出异议,则告知其有申请对评估报告进行鉴定的权利;如果主张这一权利,工作人员会委托成都市房地产评估协会进行鉴定。7起样本案件中,有1起经过完整的重新评估程序,但没有1起进入鉴定程序。

经历调解、评估等环节后,如果申请人与被申请人达成协议,即签订《××市城市房屋拆迁补偿安置合同》。拆迁办据此制作《裁决终结书》,并分别送达申请人与被申请人,裁决程序即告终止。

二、行政裁决机制的特点

(一) 以“和谐拆迁”为指导思想

鉴于拆迁过程中存在的诸多问题,S县房管局于2004年提出“刚性政策、人性拆迁”。其出发点是规范化执法,而在具体工作中,则要求增加弹性,更好地体现执法的人性化。随着中央关于“建设社会主义和谐社会”战略思想的提出和实践,拆迁管理也被纳入维护社会稳定、促进社会和谐的范围之中。

考察发现,“和谐拆迁”是拆迁管理人员最频繁的用语之一。对拆迁办及其工作人员来说,一切工作的最高指导原则和最终目的都可化约为“和谐拆迁”。和谐拆迁意味着在进行拆迁、发展城市建设的同时,必须维护广大被拆迁群众的根本利益,以各方基本满意,避免纠纷升级为衡量拆迁是否成功的基本标尺。但是,和谐拆迁并不易实现。访谈中,受访工作人员并不回避城市拆迁过程中的尖锐矛盾。他们认为,拆迁裁决中面临的矛盾是城市建设发展、开发商的经营活动和被拆迁群众利益补偿等多重利益需要之间的

冲突,为此时常感受到来自党委政府、利益集团和“不要命的拆迁户”的重重压力,颇有处于“风口浪尖”之感。在平衡利益冲突的过程中,“和谐拆迁”既是一套政治话语,更是拆迁办及其工作人员的利益所在,是复杂社会环境中的生存之道——只有做到和谐拆迁,最大程度地避免群体性事件或信访,才能得到党和政府的肯定评价。在这种格局下,和谐拆迁、有效地解决问题成为行动原则,规范执法反而成为其次。

具体工作中,“和谐拆迁”原则的直接体现就是将调解作为最重要的办案方式,裁决只是作为促成调解的一种手段而存在。考察发现,拆迁办的“组织调解”不是单一的调解手段,而是包含了几乎所有的纠纷解决要素:既有程序性的权利告知,事实的调查、核实,还会组织双方论辩并对此协调;既有当面组织的调解,还有背对背的解释、斡旋、施压。概言之,裁决程序中的调解是一个既有规范性,也有相当灵活性的纠纷解决机制。在调解无果进入裁决程序后,裁决人可直接作出裁决,无需额外工作。这是一种“调解式解决机制”。

(二) 多元化的调解办案机制

裁决程序中,裁决主体会尽一切可能地进行调解,体现出调解策略、手段的多元化。主要包括以下三种方式:

1. 庭审化调解。调解会议是最为正式的调解手段,7起样本案件均有调解会议,其中4起案件有2次调解会议,3起案件有1次调解会议。^①调解会议采用庭审形式,非常接近民事诉讼的庭审过程。调解会议过程大致如下:介绍调解人、记录人,说明调解事由、调解目的,核实到场人员的身份,告知双方享有申请回避权并征求意见,申请人、被申请人分别陈述主张的事实和请求,申请人、被申请人进行讨论、协商,裁决人发表意见。

调解记录反映,在正式的调解会议中,调解人在提出调解方案与协调双方立场方面似乎没有发挥什么积极作用。但是,作为一种程式化的审理程序,其规范作用较为突出:其一是规范协商的程序,使双方在一种虽严肃但平等的环境下进

行讨论。在这种理性的对话氛围中,当事人、尤其是被申请人不至于因情绪偏激而中止协商。其二是规范调解的原则。裁决人在调解之初即确定应在法规、规章规定的范围内进行协商,由此确定了一个合法的、客观的标准,使双方的协商不至于偏离这一标准。^{[1][P10-13]}与申请人在裁决申请前的协商过程中采用的标准相比,这一标准虽然较为抽象,但更具公信力。上述两方面的因素结合促使当事人认识到,这是一个正式的法律程序,只能依法解决问题。

2. 背对背协调。裁决人员非常清楚,庭审化的调解会议尽管有正面引导的作用,但因调解时间较短、当事人情绪容易激化,很少能够直接达成协议。事实上,通过调解会议直接达成协议的仅有1起案件。实践中,他们摸索出一套“背对背”的协调方式。

“背对背”协调方式的基本特点是:分别做被申请人和申请人的工作,对被申请人采用“压价”策略,对申请人采用“抬价”策略,逐渐缩小差距,最终达成一致。针对被申请人,最常用的“压价”手段是解释法规、政策,讲明利害关系,如坚持要价,裁决结果很可能对其不利。有6起案件均使用了这一手段,另1起之所以未用,是因为被申请人长期从事建筑工程承包,对有关法规、政策已相当熟悉。第二种是通过管理部门、关系人做工作。在7起案件中,有3起采用了这一手段。做工作的主要内容是设身处地为其分析利害得失,帮助其调整协商思路,寻求一种可行的解决方案。当然,也不排除个别情况下利用对被申请人有管理权力的人员对其施压。第三种是调解人员出面进行单方斡旋。有2起案件采用了这一方式。具体做法是上门找到被申请人,提出自己的协商意见,或者将申请人的意见向其转达,适时地讲明利害关系。这种手段之所以使用不多,从裁决人员角度,是因为“不希望造成错觉,帮拆迁人说话,给被拆迁的影响是似乎得了好处。”第四种是所谓“最后手段”,即以下达裁决施加压力。有2起案件采用了这种方式。在调解、协商无果,而裁决期限即将届满时,不得已,裁决人员须制作裁决书,但会给被申请人留

^① 这3起案件中,有2起案件在第一次调解时被申请人未到场,有1起案件是第一次调解即达成协议。

下“反悔”余地。上述2起案件的判决书制作时间均在期限届满前5天以内。针对申请人,调解手段更加直接、单一。受访工作人员介绍,在所有7起案件中,他们都做了申请人工作。主要是指原安置补偿价格偏低,要求调整。在01号案件中,做工作的回合较多,这是因为申请人一次让价的幅度有限,同时,被申请人的最新意见也需要与之及时沟通。

3. 评估式说服。无论是正面的调解会议,还是背对背的协调,其直接效果往往并不理想,而当采用价格评估手段之后,遂与前两种方式形成合力,产生了类似杠杆的动力作用,加速了纠纷的解决。

如同申请裁决前的交涉、协商一样,调解机制中双方当事人的争执焦点也是补偿安置价格。对此,调解人员通常采用价格评估的杠杆策略,引导当事人从讨价还价式的简单争辩演化为对安置补偿价格的理性论证。对调解人员来说,只要被申请人接受了这种导向,即使最终并未选择价格评估,也意味着纠纷的彻底解决已为期不远。具体机制是:受理案件后,裁决人利用各种机会,如向被申请人送达相关文书、通知被申请人到办公室商谈等了解被申请人的“心理底限”,并告知其可以通过申请重新评估、鉴定的权利解决争议。在7起案件中,有5起案件的被申请人在这种最初的接触中表达了重新评估的意向。然而,只有3起案件的被申请人参加了确定评估机构的协商会议,此后,有2起案件的被申请人在初步达成评估意见后又不再参与评估抽签。实际上,只有1起案件经历了完整的房屋评估程序。在所有7起案件中,有6起案件的被申请人最终放弃评估,而选择了与申请人直接协商。为什么采取价格评估策略?受访的拆迁办工作人员一语破的——“我们都告知被拆迁户裁决下来的补偿是严格按照评估价格做出的,反而可能比开发商给的低。”事实上,以价格评估为手段促进当事人接受调解、达成协议,正是现行制度赋予裁决主体最为有力的法律手段。

三、行政裁决效果

显然,需要评估的不是规范意义的“拆迁裁

决程序”。因为调查显示,S县拆迁办从未运用过标准化的裁决机制,也未产生过任何裁决决定。因此,下文评估的对象其实是具有多种构成要素的“调解式解决机制”。

客观效果方面,调解、和解率极高,而诉讼、上访为零。拆迁办自2003年以来受理的13件纠纷(包括作为分析样本的7件纠纷)均以调解方式结案,未引进一步的诉讼、上访,其维稳效果甚为显著。仔细分析7起样本案件还可发现,调解协议有两种形成方式:一种是在裁决人员的主持下达成协议并签署补偿安置协议书;另一种是在先行调解和裁决压力的驱动下,当事人自行交涉、协商达成协议,裁决人员的作用是隐形的,这大致属于“调解—和解”类型。有3起案件属于前一种情形,在这种情形下,裁决人员居中调解,主导作用突出;其他4起案件属后一种情形,比较而言,当事人,尤其是被拆迁人在后一种机制中的主动性更强,协商结果更能反映其真实意愿。

然而,客观效果也许仅仅是表面现象。从被拆迁人角度看,纠纷解决的主观效果不尽如人意。首先从申请裁决的主体构成看,拆迁办2003年以来处理的13件纠纷无一例外均由开发商提起,无一户拆迁户提出申请。拆迁户不提出申请的原因之中虽然有“我不理你,看你怎么办”的拖延心态,但对拆迁裁决机制的失望也显而易见。不然如何解释2003—2006年间,在被拆迁人在可以自由选择民事诉讼和行政裁决的情形下,为何会主动选择民事诉讼。^①其次,从当事人的主观评价看,被拆迁人的满意度很可能相当低下。就“你对房管局解决纠纷的结果是否满意”的问题,两名受访人员均回答“不满意”。所谓的不满意,就是最终达成的补偿安置协议并不是他们认为的合理方案。以下是他们的原因解释:

04号案件的拆迁户:开发商财大气粗,房管局都帮开发商说话,他们是开发商花了钱请过来的。我觉得房管局应该中立地解决问题。

05号案件的拆迁户:开发商是强势群体而老百姓是弱势群体,房管局要向老百姓倾斜,但实际上他们向开发商倾斜了。

^① 在此期间,当事人因拆迁安置补偿问题而提起的民事诉讼大约在30件左右,其中被拆迁人提起的比例约为50%。

2 名受访人员之所以不满,其核心是认为“房管局和开发商站在一起,自己不得不接受调解方案”。这是一个不好的看法。虽然受访人员只有区区两人,但作为被拆迁群体中随机访谈的对象,他们的意见很可能具有广泛的代表性。

通常情况下,调解、和解是“根据合意的纠纷解决”(棚濑孝雄语),能够反映当事人的自愿选择,案件处理的客观效果与主观效果不会发生较大偏离。但实际效果背离了这一逻辑:客观效果显示,当事人、尤其是被拆迁人能够接受或基本接受案件的处理结果,但是,被拆迁人对行政裁决机制的主观评价却相当之低。显然,拆迁办的工作只解决了外部问题,达到了“面”上的和谐,却没有消除当事人心灵深处的冲突,不满仍在延续。

四、问题与出路

(一) 存在问题

1. 裁决主体的中立性问题。对于裁决主体的中立性问题,两名受访的被拆迁人员感受明显。无论认为“房管局都是围着开发商转”还是称“他们(房管局)实际向开发商倾斜”,实际表达的都是对裁决主体中立性的质疑。有论者认为,拆迁裁决的中立性应受到两方面的质疑:一是裁决机构的组织、组成没有严格、公开透明的规定,完全依赖于行政科层式管理,这与其准司法性不符;二是一旦政府在事实上处于拆迁人的地位,就存在自己“审判”自己的问题。^[2]在笔者看来,裁决主体的中立性问题集中表现在两方面:一方面是职能混同容易导致裁决偏向。如上文所述,在 S 县,拆迁裁决机构是隶属房管局的拆迁办;在国内其他地区,还有房管局、建设局、土地储备中心等。无论名称为何,它们都属于管理城市拆迁的职能部门。在职能配置方面,既要负责拆迁许可、拆迁裁决人,还要负责拆迁监督和强制拆迁。^[3](P220-221)显然,在拆迁管理部门的职能体系中,拆迁裁决从属于拆迁许可,是拆迁不能情况下的一种行政救济手段。如此,拆迁裁决原则上应服务于拆迁工作和城市发展的需要。相应地,被拆迁人利益反而被置于相对次要的地位,只是拆迁裁决所需兼顾的对象。另一方面是角色混同必定损害裁决公正。实践中,一些城市基础设施拆迁项目由政府直接充当拆迁人,

由建设局或房管局负责具体工作。如此一来,拆迁人和拆迁裁决主体都是拆迁管理机构或政府。这种体制直接违背了“自然正义原则”。故有论者指出,这种政府既当运动员又当裁判员的做法严重扭曲了拆迁人与被拆迁人补偿安置中的平等民事法律关系,损害了被拆迁人的利益,使人民群众缺乏信任感。^[4](P320)

2. 裁决程序的“压制性”问题。虽然没有直接表达,但受访被拆迁人的不满很可能还包括对裁决程序内含的“压制性”的情绪。如一名被拆迁人在受访时无奈地称,(办案人员)只是让我们尽量协商,协商不好就要下裁决。”这是一种以裁决作为威胁的手段。如上文的考察所揭示的,“以裁决威胁”其实质是“以价格评估为根据作出的裁决为威胁”。对被拆迁人而言,这包含两种选择:(1)接受调解、和解,可获得的利益比价格评估的结果更多;(2)不接受调解、和解,只能接受价格评估的结果。此外别无其他选择。这种压制性策略的目的在于使案件协商方式了结,避免被拆迁人在裁决作出之后提起行政诉讼或上访。然而,这种压制性策略不无问题。表面上看,被拆迁人对价格评估结果不服可申请重新评估或鉴定,但重新评估或鉴定的程序与原评估大体相似,评估标准也不会有所变化,故可以预期重新评估或鉴定的结果极可能仍对被拆迁人不利。显然,程序“压制性”问题的症结在于价格评估程序和标准的不合理性。

除此之外,虽然本项研究并未涉及,但正式的裁决程序采用书面、秘密的审理方式,并无公开的听审。实践中,因调解无效作出裁决的情形在其他地区并不少见。^[5]问题不在于是否应当作出裁决,而是裁决形成机制本身具有“暗箱操作”特点,使裁决结果的公正性大大削弱。显然,即使依照法律和案件事实作出裁决,也很难消除被拆迁人的不满。

(二) 出路对策

总体上,现行拆迁纠纷的解决机制采用“问题导向”式的思路,即使问题从表面上已被解决,但导致问题产生的根源仍在延续。也许,拆迁行政裁决机制的未来应从问题导向转向从根本上化解纠纷、消除不满,这样才符合建设和谐社会的根本宗旨。为此,结构化的调整将不可避免。

1. 模式选择。在西方国家,与我国城市拆迁纠纷相近的是土地征收赔偿纠纷。由于包括城市土地在内的土地征收主要由行政机关进行,开发商不直接与土地主商谈,因此,征收赔偿纠纷发生在政府和土地权利人之间。在这种情况下,具有权力分立和制衡传统的西方国家不可能采用拆迁管理部门裁决的机制,而是寻求一种相对中立的机构来解决争议。当然,最具独立性和中立性的纠纷机构是普通法院,相应的纠纷解决机制是民事诉讼。法国和比利时即采用这一模式,具体内容是:如果进行征收的行政机关与土地权利人达不成征收协议时,当事人可向普通法院提起诉讼,由其作出裁决。^{[6] [P367] [7] [P530]}但是,司法裁判模式有两方面的问题:一方面是效率问题。民事诉讼繁琐、冗长,不利于纠纷的及时解决,而征收为公益之目的,不少情况下需要迅速裁决,减少公益之损失。另一方面是法官对不动产市场熟悉程度不够,容易导致裁判失当。^①由于司法模式的上述问题,大多数国家都选择行政裁判模式,即由行政裁判所、行政法官或行政委员会负责征收案件的裁决。其特点是:行政裁决主体不是司法机关,而是隶属于行政组织系统,它们独立于一般行政部门,专门负责行政案件的审查、裁决。例如,在美国,1946年《联邦行政程序法》设立了听证审查官制度,在各行政机关内部根据需要设立了相对独立的审查官员,其中就包括对土地征收纠纷的听证审查。^{[7] [P162-163]}此外,英国、澳大利亚采用了行政裁判所制度,日本采用行政委员会裁决制。^{[7] [P96, 356, 612]}

无论采用司法裁判模式还是行政裁判模式,其共同特点都是裁判主体独立于政府的征收(拆迁)管理部门,后者只是一方当事人,只能行使诉权而不享有裁判权。与之相比,在中国,按照建设部《城市房屋拆迁管理条例》和《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》的规定,决定拆迁的是政府,最终裁决拆迁许可和赔偿费用纠纷的还是政府。^{[8] [P79]}尽管实际执行拆迁的是开发商(拆迁人)或拆迁公司,但后者不过是奉政府之令而为,因此,与其说拆迁纠纷是被拆迁人与拆迁人之间

的争执,不如说是政府(具体为拆迁管理部门)决定所致的结果。同时,如果拆迁制度的改革方面效法主要法治国家,由政府直接担当土地征收主体,开发商不再与被征收人之间产生民事法律关系,则政府(主要是拆迁管理部门)将不可避免地成为拆迁纠纷的唯一当事人。两种情形下,由拆迁管理部门负责拆迁纠纷裁决都明显违背了“自然正义”原则,故我国拆迁裁判程序的改革很可能将在司法裁判与行政裁判模式之间作出抉择。

司法裁判拆迁纠纷是一种公正优先的法治主义模式,并不完全适合当下我国经济与社会发展特点,尤其是城市发展的需要。按照公共利益需要,拆迁裁决程序应能高效解决纠纷,最大程度地减少城市发展过程中的经济和社会成本。鉴于此,行政裁判模式也许是必然选择。但是,如果行政裁判模式过于偏向公共利益,则可能重回行政单方解决的旧路,不利于保护被拆迁人的合法权益。因此,行政裁决模式必须在个人利益与公共利益、法治主义和功利主义之间进行适当折衷与调适,由此很可能产生一种法治化的行政裁决模式。

2. 现实抉择。在当前阶段,应按照兼顾个人利益与公共利益、平衡法治主义与功利主义的基本原则对现行拆迁裁决程序进行改革。现实的选择是行政裁决模式,可适度借鉴美、英、澳、日等国的制度,针对现行政程序的既有问题加以有针对性的改革。主要内容如下:

(1) 分离拆迁管理与拆迁裁决职能。具体主张是:将拆迁裁决职能从拆迁管理部门分离出来,建立相对独立的裁决机构。但是,如果裁决机构仍然隶属城建或房管部门,职能分离仍然是可望不可及,因为城建或房管部门的工作目标、绩效考核与城市拆迁之间的利益联系仍相当密切。同时,在政府之下设立一个对城建或房管部门平级的拆迁裁决机构似乎也不尽现实,因为这涉及上至国务院、下至区县一级的机构布局和人事调整,难度过大。相对可行的是可以在目前承担行政复议的政府法制部门之下设置专门人员负责拆迁裁决事项,主要根据有两方面:一方面,法制部门以行政执法监督为基本职能之一,具有

^① 法国在1953年曾规定由普通法院审理不服公有征收的评价仲裁委员会的决定而提起上诉的案件,但法官对于不动产市场不熟悉的弊端很快显现,以致于1958年通过法令,设立专职的公有征收法官。参见王名扬著《法国行政法》,中国政法大学出版社,1998年,第367页。

不同于城市建设的工作目标与绩效考核体制,基本能够保证行政裁决的独立性;^①另一方面,法制部门已有的工作内容之中即包括拆迁行政复议、拆迁许可的监督,其工作人员对拆迁行业知识较为了解,基本能够保障裁决的专业性。

(2) 适当扩大拆迁裁决的受案范围。扩大受案范围的直接目的是使裁决程序能为纠纷当事人利用,促进纠纷的及时解决。为此,基本的主张是:应将所有类型的拆迁纠纷纳入拆迁裁决受案范围,包括拆迁许可纠纷、补偿安置纠纷、拒绝搬迁纠纷和强制拆迁纠纷等。与扩展受案范围相关联的是救济机制的配套改革。由于受案范围的扩大会使拆迁裁决在一定程度上替代行政复议的直接申请和民事诉讼,由此影响当事人的程序选择权。为保证公正、有效的程序救济,可考虑在拆迁裁决之后,如果当事人不服裁决,可选择申请行政复议或提起行政诉讼。

(3) 改革现有的房屋价格评估机制。有学者主张采用市场交易机制替代价格评估机制,以彻底解决后者的诸多问题。基本理由是:市场评估变为市场交易之后,评估价也变为市场价,可以确保拆迁结果的公平性,有效地保障被拆迁人的利益。^{[3][P220-221]}此外,还有学者认为某些地区探索通过市场拍卖来发现价格,也值得肯定。^{[2][P5]}笔者认为,上述两种改革主张完全遵循市场化原则,充分尊重当事人主体意志,固然能够在相当程度上解决现行价格评估机制存在的参与性不足、评估结果不合理等弊症,但缺乏对公共利益的特别关照,很可能引发新的问题。这是因为通过协商、拍卖来确定市场价格尽管更能体现公平,但协商过程可能产生当事人报还价差太大以至协商不成问题,拍卖过程可能产生拍卖流标或暗箱操作问题。在协商不成或拍卖流标的情形下,市场机制不可能产生结果,也就无法解决纠纷,而拆迁许可所包含的公共利益考量又要求必须解决纠纷、实现拆迁目标,因此,市场机制很难满足公共利益之需。同时,即使考虑在市场机制不能解决纠纷的情况下以价格评估、鉴定作为

补充机制,但这种程序涉及的环节太多、过于耗时,与“迅速解决纠纷”的原则明显牴牾。至于暗箱操作问题,其损害之重甚至超过不合理的价格评估机制。

鉴于此,笔者认为,改革价格评估机制的基本方向是在坚持价格评估机制的基础上,增强评估程序的参与性和评估方式、标准的合理性。在评估程序参与性方面,应确立当事人对评估程序的全程参与原则,即当事人应共同选择评估机构、监督评估面积测量参与评估价格听证会、及时了解评估结果,等等。在评估方式、标准方面,应采用更为彻底的市场评估方法和标准。具体而言,应取消以“市、县人民政府或者其授权部门定期公布的房地产市场价格”为评估标准,在确定“类似房地产的市场交易价格”时,应具体规定以评估前一月内当地房地产交易市场内区位、地段、楼层和使用年限等各项条件最为接近的房屋平均交易价格为依据进行评估。

参考文献:

- [1] [日] 棚濑孝雄. 纠纷的解决与审判制度 [M]. 王亚新译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [2] 李延铸. 城市房屋拆迁行政裁决的主要争议点与立法建议——以成都市区为典型的实证分析 [J]. 四川行政学院学报, 2006, (5).
- [3] 王克稳等. 城市拆迁法律问题研究 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2007.
- [4] 叶兆伟, 王翔. 房屋拆迁案例精析与审理实务 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [5] 李延铸. 城市房屋拆迁行政裁决的主要争议点与立法建议——以成都市区为典型的实证分析 [J]. 四川行政学院学报, 2006, (5).
- [6] 王名扬. 法国行政法 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998.
- [7] 胡建淼. 比较行政法——20 国行政法评述 [M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [8] 王维洛. 德国、中国征地拆迁的程序和赔偿之比较 [A]. 吴敬琏、江平主编. 洪范评论: 第七辑 [C]. 北京: 中国法制出版社, 2007.

^① 国务院办公厅于2004年24号文件《关于贯彻落实全面推进依法行政实施纲要的实施意见》指出,政府法制部门是政府依法行政的“参谋、助手和法律顾问”。由于政府依法行政内容繁多,相应地,法制部门职能也呈多样化,包括行政复议、制定规范性文件、行政许可监督、行政执法监督信访复查、政府招商引资合同管理、政府涉诉案件处理等。其中,行政执法监督是其重要职能之一。