

城市房屋拆迁听证制度探析*

高 飞, 郝 雷

(重庆大学 法学院, 重庆 400045)

摘 要:通过对城市房屋拆迁听证制度的考证和分析,强调了在城市房屋拆迁中坚持听证制度的重要意义;进而在对我国城市房屋拆迁听证现状检讨的基础上,从确立听证地位、前移听证时间、明确听证内容、细化听证程序等几方面提出了完善拆迁听证制度的若干具体可行建议。

关键词:城市房屋拆迁;拆迁听证;拆迁听证制度构想

中图分类号:DF455 文献标志码:A 文章编号:1006-7329(2007)05-0164-04

The Hearing Institutional Analysis on City's Building Demolition

GAO Fei HAO Lei

(The Law School, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: This article has researched and analyzed the Hearing Institution on Building demolition, emphasizing on the significance of insisting it. Then, the authors put forward some feasible suggestions in many aspects such as to radiate the position of hearing, to send forward the time of hearing, to ascertain the content of hearing, to detail the process of hearing, which are on the basis of reviewing the reality of the hearing of city's building demolition in China.

Keywords: building demolition in the city; hearing on building demolition; conceiving on demolition hearing Institution.

1 城市房屋拆迁中引入听证程序的意义分析

“听证”一词和“听证制度”均是舶来品。听证制度起源于英美法国家。听证制度在行政领域的正式运用始于 20 世纪,是行政权不断扩张的结果。众所周知,任何实体法的历史使命的完成均有赖于程序正义的保证,从某种意义上讲,“一个健全的法律,如果使用武断的专横的程序去执行,不能发生良好的效果。一个不良的法律,如果用健全的程序去执行,可以限制或削弱法律的不良效果^[1]。”因此,虽然听证制度并不能绝对地避免不公正结果的出现,但它起码有助于促进和保障结果公正。它要求行政机关在做出对公民个人自由或财产有不利影响的决定时,应及时通知当事人,给他充分陈述自己立场和观点的机会,充分听取其意见,并使当事人获知最终做出该决定的理由^[2];它通过为行政机关设定更多的程序义务,赋予相对人更多的

程序权利,有效地促进了政府立法和执法的公开和透明,将公众的监督制约机制制度性地引入立法和执法领域;它对于保持行政关系双方当事人之间的平衡、限制政府权力、防止行政腐败、提高行政效能、实现行政决策科学化,通过程序正义最终实现实质正义具有重要的意义^[3]。正是因为如此,行政听证制度才成为世界法治国家普遍采纳的一项重要制度。

在城市房屋拆迁中引入听证制度的重要性和紧迫性是由城市房屋拆迁的特点和其目前所存在的问题所决定的。

所谓城市房屋拆迁是指建设单位根据建设规划要求和政府所批准的用地文件,在取得拆迁许可证的情况下,依法拆除建设用地范围内的房屋和附属物,将该范围内的单位和居民重新安置,并对其所受损失予以

* 收稿日期:2007-06-20

作者简介:高飞(1967—),女,重庆市人,重庆大学法学院副教授,硕士生导师,主要从事房地产法学研究。

欢迎访问重庆大学期刊网 <http://jks.cqu.edu.cn>

补偿的一系列法律行为^[4]。城市发展原本就是一个不断进行再建设的过程,从这点来看,城市房屋拆迁不仅是正常的、而且是必然的。但从另一个角度讲,房屋是一种不动产,它必然归属于特定的所有权人,而根据我国现行的相关规定,城市房屋拆迁却是在无须经过所有人同意的情况下,由行政机关决定、由拆迁人实施的拆除所有人所有的房屋的行为,其间的矛盾、对立、冲突自然在所难免。尤其是随着城市建设步伐的加快、人们对私有财产维权意识的增强,中国人传统的“逆来顺受”、“听天由命”的观念已大大改变,加之经济的相对落后以及长期积压导致的住房紧张等多方因素,导致了目前我国城市房屋拆迁中的矛盾和冲突十分突出,甚至越演越烈,公众对政府强烈不满、所有人与开发商尖锐对立、游行示威、流血事件时有发生,湖南嘉禾事件正是这种矛盾与冲突下一个极端而又典型的例子。由此,在城市房屋拆迁中引入听证制度、设置完善可行的听证程序就更加凸现出其重要性和紧迫性,它至少可以从以下几个方面兼顾各方利益、缓解各种矛盾、保障拆迁工作的顺利进行:

1) 拆迁听证有利于促进拆迁行政决策行为的科学性和合法性。城市房屋拆迁源于城市建设,拆迁行为始于行政许可,建设项目的批准、建设用地的规划、拆迁方案的审核、拆迁范围的大小、拆迁期限的长短均是由政府掌控和决策的。俗话说兼听则明、偏听则暗,如果政府在做出拆迁决定、颁发拆迁许可证之前能够展开听证,认真听取各方面尤其是被拆迁人的意见,深入了解实践环节存在问题、充分预见拆迁工作将要面临的问题,对于拆迁行政决策的科学性与周全性无疑是有帮助的。

2) 拆迁听证有利于保护被拆迁人的合法权益。在城市房屋拆迁环节中,拆迁人与被拆迁人原本应该是平等的民事主体,但由于拆迁人持有政府发放的拆迁许可证,被拆迁人自然就处于了弱势的地位。拆迁无须经过他们的同意,拆迁许可证一旦发放,被拆迁人就只能在规定时间内与拆迁人达成协议并如期搬迁,虽然设置了一个行政裁决程序,但最终面临只能是强制拆迁。他们不仅被剥夺了拆迁交易的选择权和退出权,甚至被剥夺了话语权,往往只能采取上访、集会甚至更极端的方式来表达自己的意愿、争取自己的利益,比如2003年9月发生的翁彪、许正亮等因非法拆迁而自焚的不幸事件就是一个最惨痛的教训。在拆迁过程中建立完善的听证程序,允许当事人与拆迁人当面质证或辩驳,给被拆迁人及其他利害关系人说话和表达自己意见的机会,对于平衡拆迁人与被拆迁人的关系,保护被拆迁人的合法权益具有重大的意义。

3) 拆迁听证有利于加强公众对拆迁工作和拆迁管理工作的监督。城市房屋拆迁并非单纯的民事行为,欢迎访问重庆大学期刊网

《城市房屋拆迁条例》第9条虽然明确规定政府不得作为拆迁人,试图将政府放在一个中立的地位,但事实上,从拆迁许可证的颁发到拆迁公告的公布,从房屋价格的评估到补偿标准的确定,从争议的裁决到强制的拆迁,城市房屋拆迁始终离不开政府主导和行政意志,而行政权力的行使如果缺少有效的制衡机制,则必然走向腐败。在近几年的拆迁实践中,违法征地拆迁的现象就十分严重,土地出让的暗箱操作、拆迁补偿标准的非法出台、贪污腐败之风的蔓延等无不说明了这一问题。听证程序的设立能够较好地将对行政机关行使职权的行为置于公众的监督之下,对于促进行政机关依法行政、保证行政行为的公开和公正、反腐倡廉具有重要作用。

4) 拆迁听证有利于加强政府和被拆迁人之间的协调和沟通,从而降低拆迁成本、提高拆迁效率。虽然从表面上看听证制度的设立增加了程序、繁化了过程,但由于行政机关能够通过听证充分听取各方当事人的意见,它的公开与公正,除了公开与公正外,其最终决策必然最大限度地接近民意,即使行政机关未采纳当事人意见,但政府也能够通过听证就其最终的决策,向当事人进行详尽的阐释和宣传、与当事人进行充分交流与沟通,从而不仅有利于该决定的顺利实施,还大大减少了行政复议与诉讼,最终降低了成本、提高了效率。因此,从这一角度上讲听证程序不仅是为公众设立的,也是为听证机关设立的,它具有其他制度不可替代的重要作用。

2 我国城市房屋拆迁听证制度现状分析

《城市房屋拆迁管理条例》是我国目前开展城市房屋拆迁工作的主要法律依据,但遗憾的是在整个条例中我们根本看不到听证的字眼,仅仅是在建设部颁布的于2004年3月1日正式实施的《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》中,出现了两条有关拆迁裁决听证的规定:一个是《规程》的第七条:“未达成拆迁补偿安置协议户数较多或比例较高的,房屋拆迁管理部门在受理裁决申请前,应当进行听证。”;另一个是《规程》的第十八条:“房屋拆迁管理部门申请行政强制拆迁前,应当邀请有关管理部门、拆迁当事人代表以及具有社会公信力的代表,对行政强制拆迁的依据、程序、补偿安置标准的测算依据等内容进行听证。”^[5]因此,确切地说目前我国根本没有系统的城市房屋拆迁听证制度,现行的拆迁裁决听证制度不仅与城市房屋拆迁听证制度相去甚远,而且存在诸多的问题、形同虚设,具体体现在:

2.1 拆迁裁决听证时间错位

根据现行《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,当拆迁人与被拆迁人
<http://qks.cqu.edu.cn>

不能达成拆迁安置协议时可以申请行政裁决,如果未达成拆迁补偿安置协议户数较多或比例较高的,房屋拆迁管理部门在受理裁决申请前,应当进行听证。但问题的关键是此时规划、立项、征地早已完成;房屋拆迁许可证已经颁发;拆迁公告业已发布;整个项目均已启动,听证还有何意义?即使在听证过程中发现拆迁补偿标准或政策实施确实存在较大出入或重大问题,又能如何?面对已经发放生效的拆迁许可证和已经公布的拆迁公告,听证除了做出接受裁决、宣布拆迁合法的决定,又能怎样?有人称拆迁裁决听证为“马后炮式”的听证^[6],实质上这样的听证连马后炮都算不上,可以说是毫无意义,只能是走走过场而已。有时甚至成为政府或拆迁人强行拆迁的护身符,可以借口通过听证一切问题都已解决使被拆迁人有苦说不出,用虚伪的“程序公正”粉饰实质上的不公正。

2.2 拆迁裁决听证内容太窄

前面我们提到,设置城市房屋拆迁听证的目的在于促进拆迁行政决策行为的科学性和合法性、保障拆迁工作的顺利进行、兼顾各方利益、缓解各种矛盾。而被拆迁人也不仅是城市房屋拆迁的当事人,作为社会的一员,关心公共利益、参与城市旧区改造,既是他们的权利也是他们的义务,听证应成为他们行使权利、履行义务的重要途径。但是,根据现行《城市房屋拆迁行政裁决规程》的规定,只有在两种情况才需要进行听证,一个是在受理行政裁决前,一个是在申请强制拆迁之前,其内容仅仅局限于是否应该接受裁决、是否应该同意强拆。至于项目是否应该立项、城市应该如何建设、规划是否科学、拆迁人是否合格、房屋该不该拆迁、该怎么拆迁等等均无须进行听证,被拆迁人也根本没有发言权。拆迁裁决听证所规定的内容显然太窄,根本无法实现听证所承载的重担。

2.3 拆迁裁决听证地位不明

首先,《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》仅仅建设部所颁布的一个部门规章,城市房屋拆迁听证制度缺乏高层次法律的支撑;其次,《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》仅仅规定了应该听证的两种情况,对于听证在城市房屋拆迁中或者说在拆迁裁决听证中所处的地位、对于没有开展听证所应该承担的法律后果均没有相应规定。这些直接导致了拆迁裁决听证的不被重视。有的拆迁人为了开发利益,对被拆迁人大出打手,直接采取停水、断电、泼大粪等非法手段进行拆迁,雇用打手和黑社会人员甚至动用公安干警逼迫被拆迁人搬迁,在他们眼中,何尝有过听证程序?有的地方政府,为了所谓的“政绩工程”、“形象工程”,重建设速度、轻拆迁管理,当问题出现后,不是认真积极听证以解决问题,相反却利用裁决和裁决听证作幌子,实施行政干预。有的地方即使开展了拆迁裁决听证,也不过是走

走过场、搞搞形式而已。

2.4 拆迁裁决听证规定不全

《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》仅仅规定了听证应该邀请有关管理部门、拆迁当事人代表以及具有社会公信力的代表,对于听证应该如何进行,决定应该如何做出,是否需要辩论、是否需要举证、是否需要记录在案,是否有期限要求等等均无具体规定,这样的裁决听证显然不具有可操作性、难以发挥作用。

一言以蔽之,拆迁裁决听证既不等于拆迁听证,更不能代替拆迁听证,我国的城市房屋拆迁制度的亟待建立和完善。

3 完善我国城市房屋拆迁听证制度的几点构想

从前面的陈述中不难看出,现行《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》所规定的拆迁裁决听证与真正意义上的城市房屋拆迁听证相去甚远,要建立系统完善的城市房屋拆迁听证制度,至少应该做到以下方面:

3.1 变事中听证为事前听证——前移听证时间^[7]

听政并非只能是事前听政,无论是日本的《行政程序法》还是美国的行政法都规定有事后听政。但是,由于房屋拆迁不仅涉及面广,关系到每一个被拆迁人的切身利益、与广大人民群众息息相关,更重要的是房屋拆迁具有不可逆转性,一旦强拆则无法恢复原状,因此,在整个拆迁环节,无论是拆迁的决策和许可,还是拆迁的实施和裁决,均应该强化当事人尤其是被拆迁人的“知情权”与“参与权”,应当实行事前听政。而现行的《城市房屋拆迁行政裁决规程》所规定听证,是在房屋拆迁发生纠纷甚至流血事件发生后才进行的“马后炮”式的事中听证,既无法瞻前也无法顾后,根本无法发挥听证的作用。所谓前移听证时间、变事中听证为事前听证,具体而言就是指早在项目进行规划立项阶段就应该进行房屋拆迁听证,充分听取各方意见,认真审核立项工作的科学性;在颁发拆迁许可证时应当再次举行听证,给被拆迁人质讯、了解拆迁人、审核其资信的机会;当拆迁工作开展后,还应该多次开展听证,监督评估工作的开展、保证评估结果的公开公正以及补偿标准的合理。如此,环环相扣,让听证贯穿城市房屋拆迁的全过程,一个阶段的听证解决一个阶段的问题,及时解决问题、减少或避免不必要的利益冲突,同时也为下一阶段拆迁工作的开展打下基础、保证拆迁的顺利进行。

3.2 变任意听证为必要听证——提高听证地位

现代国家行政程序法典化已经是大势所趋,实行听政制度的国家通常都以行政法或行政程序法的形式明确规定听证制度,使听证成为利害关系人享有的法

定权利,成为行政机关的法定义务。而在我国,如前所述,作为我国目前开展城市房屋拆迁工作主要法律依据的《城市房屋拆迁管理条例》只字未提听证二字,《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》出现的两条有关拆迁裁决听证的规定,由于其仅是部门规章,法律地位较低,致使裁决听证也成为一种可有可无的摆设,根本没有得到相应的重视。不少地方即使发生了拆迁纠纷也从来没有举行过听证,个别地方即使举行听证,也是走走形式、搞搞过场而已。名正才能言顺,要完善城市房屋拆迁听证,首先就应该通过制定《拆迁法》或修改《城市房屋拆迁条例》,以法律的形式规定拆迁制度,明确听证的法律地位;其次,明确听证的法律后果,变任意听证为必要听证,使之成为房屋拆迁过程中一道必不可少的程序。经政府批准的城镇房屋拆迁项目,拆迁方案在报政府部门审批之前,必须组织拆迁居民代表进行听证,在广泛征求拆迁居民的意见后,对拆迁方案进行必要的修正;在房屋拆迁评估机构做出被拆迁房屋价格评估后,拆迁管理部门应该组织被拆迁人代表进行听证,让评估机构接受质询、回答提问、进行解释,广泛听取各方意见后确立补偿标准。没有经过听证的不得予以立项、没有经过听证的不得发放拆迁许可证、没有经过听证的评估结果不得作为确定补偿标准的依据,明确规定应当听证而没有听证的要承担一定的法律后果,如此一来,恐怕没有哪个机构可以视听证为摆设、置听证于不顾了吧。

3.3 变形式听证为实质听证——扩大听证内容

《城市房屋拆迁行政裁决规程》所规定的听证仅仅限于程序意义上的听证,一个是在“房屋拆迁管理部门受理裁决申请前”,听证的目的是审查是否接受裁决申请,至于接受裁决后如何裁决与听证无关;另一个是在“房屋拆迁管理部门申请行政强制拆迁前”,听证的内容虽然涉及强制拆迁的依据和程序等,在接受申请后,是否应该做出强制拆迁决定却无需听证。这与我们所说的城市房屋拆迁听证显然相去甚远,城市房屋拆迁的内容不仅包括程序意义上的,还应该包括实质意义上的,其核心内容应当是对准备实施的拆迁计划和拆迁方案进行可行性商讨,涉及到立项是否正确、规划是否科学、拆迁人是否具备拆迁的资质、价格评估是否公平合理等多方内容,搬迁期限、补偿方式、补偿标准、安置地点、过渡方式、过渡期限等敏感要素,均是听证的重点内容。对于反映强烈的、不合法的、不合理的拆迁计划和方案应该即时进行修正和调查,对于拆迁人与被拆迁人分歧较大的,应该加强协调和沟通,尽可能通过多种渠道达成一致意见。这样才能充分发挥听证的作用,凸现听证的实质意义。

3.4 变无序听证为有序听证——细化听证程序

任何一个制度的设立和实施均离不开严密的措施
欢迎访问重庆大学期刊网

和严谨的程序保障,听政程序的法定性是听政程序的主要特征之一,也是听政制度的重要保障,因此,建立听证制度的国家不仅用法律的形式确认公民的听证权,而且对听证的具体程序也有非常详尽的规定,例如日本的《行政程序法》对于听证通知的发出、听证中的辩论与质证、资料的审阅、代理人的资格等都逐一进行了明确,而美国的《联邦行政程序法》更是细化到听证地点和时间的确立,要求听证地点和时间的确立要充分考虑到当事人或其代表的方便和需要,以此保证听证的顺利进行以及听证结果的公平、公正。这些在我国建立和完善城市房屋拆迁听证制度时应给予充分的注意。我国现行《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》正是由于对听证程序没有具体详尽的规定,导致了听证不具有可操作性而难以真正发挥作用。因此,在确定城市房屋拆迁制度的同时,必须对该制度实施中的具体程序、具体问题做出相应的规定,例如每一个环节中听证参与人的组成,人数的多少、人员的结构、听证主持人和各个听证参与人分别所享有的权利和应尽的义务等等;又如,每一个环节中听证的步骤,从听证通知的发出到听证意见的递交,从辩论意见的发表到听证决定的做出、从期限到文本等等,以及当事人不服听证结果,其所应享有的救济权利和救济途径等等,只有对这些具体内容和程序有了相应的规定,听证才能变无序听证为有序听证,真正地在城市房屋拆迁中发挥重大的作用。对此,我们可以借鉴国外一些国家的做法。

4 结语

在城市房屋拆迁活动中,拆迁听证在其中起到不可忽视的重要作用。而我国目前的房屋拆迁听证形同虚设。由此,当前我国必须完善房屋拆迁听证制度;提高拆迁听证地位;前移拆迁听证时间;扩大拆迁听证内容;细化拆迁听证程序。以此来保障拆迁当事人的合法权益,减少拆迁矛盾和冲突,达到和谐拆迁。

参考文献:

- [1] 王名扬. 英国行政法(上卷)[M]. 北京:中国法制出版社,1995.
- [2] 李丹丹,高岩,试论我国行政听证制度及其完善[J]. 黑龙江政法管理干部学院学报,2003,(2):97.
- [3] 高秦伟. 我国行政听证制度的现状与完善[J]. 理论探索,2002,(2):68-70.
- [4] 金俭. 房地产法研究[M]. 北京:科学出版社,2004.
- [5] 城市房屋拆迁行政裁决规程[M]. 法律出版社,2005.
- [6] 江震. 对房屋拆迁听证办法的思考[J]. 中国房地产,2005(4):6-7.

(编辑 王秀玲)