

# 征地拆迁上访的类型与机理

陈柏峰,中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉

**摘要:** 征地拆迁的上访有相当的复杂性,其机理需要结合上访人的不同情况和动机加以分析。受情感、生活习惯、家计模式或土地、房屋的特殊用途等多因素的影响,有人因反对征地拆迁而上访或成为钉子户,这以坚持农业生产的老年人和适度规模经营的“中农”群体最为典型。征地拆迁过程中,征收面积、附着物和房屋的估价、补偿标准和配套措施、村组集体的分配方案、特殊群体权益都很容易成为上访焦点。征地拆迁之后,政府在征地过程中的不法行为、后期履责不到位、补偿信息传播后导致的攀比、补偿标准不同导致的心理不平衡、当事人生活不适应等,又可能成为新的上访焦点。征地拆迁上访的应对,需要从依法行政、村级民主、社会保障、就业培训、心理疏导等多方面着手,综合治理。

**关键词:** 征地拆迁; 上访; 钉子户; 综合治理

**作者简介:** 陈柏峰,社会学博士,中南财经政法大学法学院教授、博士生导师,研究方向为法理学、法社会学、乡村治理。

**基金项目:** 霍英东教育基金基础性研究项目(131088);中国博士后科学基金特别资助项目(2012M521667)

收稿日期: 2015-10-07

中图分类号: F301.22

文献标识码: A

文章编号: 1671-7023(2016)01-0025-09

征地拆迁问题的上访是当前社会的热点问题。根据媒体报道,目前上访事件中,占比最大的类型是因征地拆迁造成的<sup>①</sup>。一些统计显示,征地拆迁导致的信访达到了相当高的比例<sup>②</sup>。既有研究对征地拆迁上访的认识,主要涉及以下几个方面:第一,认为我国土地制度不合理,不允许农村土地自由交易,限制甚至剥夺了农民的土地权利,人为地造就了城乡土地的二元结构<sup>[1]</sup>。第二,认为征地拆迁的上访,是因为政府对农民的补偿不足,农民应该分享足额的土地增值收益分配,因此征地拆迁应该按照市场价格补偿农民<sup>[2]</sup>。第三,因法律制度不完善,尤其是法律对“公共利益”界定不清,导致政府以“公共利益”的名义滥用公权力强制拆迁,从而侵犯农民权利<sup>[3]</sup>。第四,征地制度中信息的严重不对称,影响了公民和媒体对政府在强制拆迁中的暴力行为和权力滥用行为的判断,从而导致被拆迁人的救济都难以理性进行<sup>[4]</sup>。

上述对征地拆迁上访的认识,虽从不同方面介入,但主要强调制度的视角。总体而言,还较为单一,未能深刻触及现实中征地拆迁问题

的复杂性,尤其是对被征地拆迁户的心态和动机把握不足。全面认识征地拆迁的上访,需要将征地拆迁户所处的社会结构和情景与他们的心态、动机和行为结合起来。目前,社会群体之间出现了较大的分化,不同社会群体的诉求有了很大不同;即使在农村或城市社区中,人们也有了很大的分化。不同社会群体、不同家庭乃至家庭中不同成员的诉求都可能有着不同,表现在征地拆迁上访中,不同人的动机和诉求都可能有很大不同。不同的上访者的心态有所不同,有的是反对征地拆迁;有的并不反对,但希望通过上访博弈来获取更多的利益;有的则是征地拆迁后发生的心理不平衡、社会不适应问题。本研究将从上访者的动机切入,关注征地拆迁的过程及不同阶段不同类别上访的性质,深入分析征地拆迁上访的机理。

## 一、反对征地拆迁的上访

学者通常容易关注被征地拆迁者对补偿价格的不满、对征地拆迁程序的异议,而较少关注

<sup>①</sup> 周芬棉《征地拆迁成上访事件中最大类型 公共利益难界定》载《法制日报》2010年8月19日。

<sup>②</sup> 邢世伟《国家信访局公布40件涉农事件:八成成为征地拆迁》载《新京报》2015年2月5日《当前征地拆迁引起群体上访成因及对策》[http://jiangpu.pukou.gov.cn/jpdj/glj/201101/content\\_0107\\_54173.htm](http://jiangpu.pukou.gov.cn/jpdj/glj/201101/content_0107_54173.htm)。

征地拆迁对象的意愿和心态。对于多数征地拆迁户而言,征地拆迁将使他们的财富增长,他们显然更在意从征地拆迁中获取实际利益,因此其上访(或做钉子户)主要是试图获取更多利益。然而,确实存在一些人,他们由于各种原因而不接受征地拆迁,其中最典型的有四种因素:第一,情感因素。相比从征地拆迁中获取的实际利益,有的人更看重世代代耕种的土地或祖传下来的房屋,因为在土地和房屋上寄托了当事人的情感。这种情感的背后,可能是对故去的亲人的哀思,也可能是自己童年成长的记忆,或者是在城市艰苦奋斗时可以回眸的“乡愁”。正是由于情感因素的介入,使得当事人不在意从征地拆迁中获得的利益,因此反对征地拆迁。第二,生活习惯。征地拆迁不仅仅事关土地和房屋,还意味着生活模式的改变。在城中村和城郊村,土地征收和房屋拆迁后,人们可能需要搬进政府统一规划的小区,从而在居住和生活上实现城市化。城市小区虽然在基础设施、环境卫生等多方面明显比村落社区更有优势。但居住和生活习惯的城市化,将意味着家庭不再有庭院,而只有建筑“森林”中的一个“鸟笼子”,进出家门不再“脚踏实地”,而需要爬楼梯;也可能意味着老年人再不能随意搭建一所简便的房子居住,而必须挤在单元房里,这可能致新的家庭矛盾。一些老年人对生活习惯改变的“恐惧”尤其严重,这可能致他们成为征地拆迁的“钉子户”。第三,家计模式。征地拆迁不仅仅意味着家庭生活模式的变化,还伴随着家计模式的变化。被征地拆迁户虽然可以得到一笔不菲的补偿,但将不能再从土地上获得收入,收入范围将大幅缩减;如果不能在城市里实现就业,就会进入失业状态,尤其对于中老年人而言,从农业中转移出来在城市获得体面工作,这种机会很小。进入城市生活也不能再如在农村那样养殖家禽、种植蔬菜来补贴生活,生活成本将大大增高。这些影响家计模式变化的因素,都将成人们反对征地拆迁的重要因素。第四,特殊用途。由于土地或房屋用做特殊用途,征收或拆迁后很难找到合适的替代对象,这意味着将改变土地或房屋使用人的生产生活,或使他们已经获得的某种利益受损。例如,一块土地上建有一个经营颇好的砖瓦厂,土地征收将使其预期经营利益受损,而且很难迅速找到另一块土地并立即投产。在商业经营

中,人口流动大意味着商业机会多,长时期在固定位置的经营也会积累顾客的熟悉程度和认可程度,房屋拆迁后并不容易找到新的经营场所,即使找到合适的经营场所,也会使过去经营积累起来的客户和声誉不能为新的经营带来利益。

上述几个方面的因素,有时单独成当事人反对拆迁的原因,有时同时出现。出现的因素越多,当事人反对拆迁的强度可能就越强,就越有动力上访或成征地拆迁的“钉子户”。从现实来看,坚持农业生产的老年人、适度规模经营的“中农”,这两个人群特别容易成反对征地拆迁的上访人。

第一,坚持农业生产的老年人。目前在中国大部分农村地区,占主导地位的家庭再生产模式是“以代际分工为基础的半工半耕结构”<sup>[5]</sup>。一个三代人的家庭,往往是年轻子女外出务工经商,获得务工收入;年龄大的父母留村务农,获得务农收入,并负责养育孙子辈。这个家庭就可以同时获得务工和务农的两笔收入,而且家庭的养老和抚育在农村完成,生活费用远比城市低。即使有些家庭在城市里购买了住房,但是城市住房往往只是在春节期间才住很短一段时间,很少真正居住在城市。这种家庭再生产模式下,“半工半耕”中的“耕”主要是由老年人完成的,因此,这种耕种模式实际上是“老年人农业”。

“老年人农业”的主体是五十多岁、六十多岁甚至七十多岁的老年人,他们年龄较大,在城市里几乎找不到合适的工作岗位,但在农村耕种土地既有热情,也有体力。目前农村耕作机械化程度不断提高,体力要求下降,在平原地区尤其如此,农业耕作的几乎每个环节都可以用机械来替代人力;农业劳作时间也大幅度缩短,所谓“三个月种田,三个月过年,半年农闲”。老年人耕种不到10亩的土地,完全可以应付,一年可以有1万元左右的农业收入。家庭吃的粮食主要来自土地,蔬菜供给也主要来自土地,同时还可以附带养鸡、鸭,肉、蛋的供给也可以部分自给,生活成本因此很低。如果没有农业就业的途径,数以亿计的老年农民将无事可做,他们的生活成本将大大攀升,生活幸福感大大下降。

一旦面临征地拆迁,这些老年人从内心是拒斥的,尤其是对那些仍然年富力强的老农而

言。大面积的征地拆迁意味着生产方式、生活方式的全方位改变,他们将失去土地,失去就业,需要适应新的生活习惯,面对陡然攀升的生活成本,这种情况下,征地拆迁将面临巨大的阻力,尤其是如果这些老年人在家庭内部能完全掌握主导权,他们将成为政府非常难以对付的“钉子户”或上访户<sup>①</sup>。他们年龄大,充当钉子户时有“技术”优势,他们也有空余时间去上访。

第二,适度规模经营的“中农”群体。在农村也有一些身强力壮、全家在家从事耕作的农民,他们构成了所谓的“中农”群体<sup>[6]</sup>。这个群体,由于各种原因,并不外出务工,而是在家务农,除了耕种自己家庭的土地之外,还流转了进城务工的亲朋好友的土地,从而实现了“适度规模经营”。他们自己家庭一般拥有10亩左右的土地,加上流转得来的,可能有20亩以上的土地。他们全心全意从事农业耕作,因此有动力改进农业基础设施,购置中大型农机具。他们所购置的农机具不但为自己耕种方便,还可以为邻居提供收费服务。数十亩农田上的收入,加上副业收入,中农家庭一年也可以有不低于外出务工家庭的收入。

中农群体家庭的生产和生活与土地的关系极为紧密,正因此,他们是村庄中最关心公益的人,是村庄公共建设的主导者,是村庄组织系统中的主干,是村庄政治生活中的活跃分子。正是由于中农群体的存在,在农村人、财、物持续外流的背景下,农村可以保持社会稳定。这个群体农民的生活谈不上特别富有,却也十分殷实。一旦土地征收,中农阶层直接受到冲击,他们流转得到的土地将会减少甚至完全失去,他们的生产、生活方式都将无法持续。减少了土地,他们就不能获得足够的农业收入,完全的小农兼业的生产将不能维持家庭开支的需要;土地征收可能破坏原有的水利、道路等基础设施体系,为其耕作带来种种不便。这些都可能倒逼他们进一步放弃土地,而成为打工洪流中的一员。当他们面临自己的承包地被征收时,可能持有更加激烈的反对态度。中农群体的家庭生产、生活情况使他们很容易成为上访的积极分子或“钉子户”的中坚分子;在既有村庄组织

系统中主干成员的身份和社会资本,有助于促使他们成为群体性上访的组织者和主导者。

反对拆迁的“钉子户”(或上访户)往往发生在征地拆迁实际进行之前,个别情况下发生在征地拆迁初期。他们在上访过程中可能表现出各种各样的诉求,要求更多的利益补偿,要求解决工作,等等。虽然当事人的一些诉求可能在政策内通过照顾或补偿来加以解决,但在多数情况下,当事人所要求的更多的利益补偿,往往缺乏法定的依据,当事人的很多诉求,其实是很难在政策和法律框架下得以满足的。例如当事人“乡愁”式的情感诉求、就业问题。当然,更多的利益补偿,可能削弱前述因素对当事人上访态度的影响。上访人如果坚持法律和政策外的诉求,上访事项的解决将变得非常棘手。上访诉求也许是值得同情的、可以理解的,但也仅仅只能同情和理解,政策和法律对之无能为力;要能满足,除非不征地、不拆迁,这却是不可能的,因为城市化、现代化的大潮不可阻挡。这种悖论,也许是在现代化过程中必须直面的一种宿命。

## 二、征地拆迁过程中的上访

虽然确实有人不愿意被征地拆迁,但对于多数人而言,盼征地、盼拆迁则是普遍的心态。有个颇有意味的案子:河南灵宝的王帅曾因在网上反映家乡土地非法征收而被囚,后经媒体曝光后被释放,当地工业项目中止下马,被征的土地退还给了农民。令人吃惊的是,此后王帅不敢回家,家人在当地也受到敌视,村民因他搅黄了工业项目,断绝了征地补偿而愤怒<sup>②</sup>。因为土地一旦被征收,农民可以立即得到一笔巨款,它是从事农业生产的收入的数倍甚至数十倍;土地转为非农用途,还可以带来非农就业机会,以及房屋出租、零售、餐饮等商业机会;尤其是在大城市郊区,征地拆迁往往使农民暴富,而且住房、社保、工作等也能得到解决,这远好于从事农业生产。尽管如此,征地拆迁户往往在征地拆迁的初期就开始了上访(或做钉子户)的历程。上访所针对的事项,一般主要针对以下几个方面。

第一,被征土地的面积。征地补偿的获得

<sup>①</sup> 王丽惠对此有较为详细的分析,参见王丽惠《为什么发生征地拆迁纠纷》,《法律和社会科学》(第10卷),北京:法律出版社2012年版。

<sup>②</sup> 石破《王帅网站举报征地后:家人被敌视》,http://news.qq.com/a/20090727/000325.htm.

首先与被征土地的面积相关。这看起来较为明确,在实践中却很容易成为有争议的事项。首先是土地承包合同上登记的面积与土地实际面积存在差异,原因是存在“黑地”,即为了避免税费负担而由农民或集体所隐匿的土地面积。“黑地”从古至今都存在<sup>[7][8][9]</sup>。土地征收时农民往往上访要求重新丈量土地,将那些过去隐瞒的“黑地”面积纳入补偿范围。其次是使用卫星遥感技术测量的征地面积与用手工方式测量的各家各户征地面积的总和并不一致。因为一旦重新测量,各种狡黠的手段都会被农民用上:收买村干部在测量时“偏心”,在测量现场耍泼、放狠话逼迫村干部就范<sup>[10]</sup>。从个人立场出发,村干部也犯不着那么“较真”,最终的结果一定是手工测量总面积溢出遥感测量面积。在面积测量过程中自感“吃亏”的村民,通常会找上级政府上访,政府也无可奈何,往往只能在其他方面给予补偿和“安慰”;或者说,这些村民可能以土地面积作为“由头”来要挟政府另外给予一些补偿或达到其他诉求。

第二,地上附着物和拆迁房屋的估价。地上附着物和房屋是征地拆迁中补偿的重要来源,一般按照重置价格估价补偿。这是非常容易引起争议的环节,因为估价的标准化与差异化的补偿诉求之间存在着根深蒂固的矛盾<sup>[11]</sup>。估价有时由政府委托的公司进行,更多时候由政府自己制定标准进行补偿。例如,一般树木按照粗细程度进行补偿,果树要按幼树还是投产树进行补偿,投产树还分幼果期、盛果期还是衰果期等。这种定性其实有相当大的主观性,很难有绝对的量化标准,一棵果树到底是否属于盛果期,很难说是绝对的。村民对政府工作人员的定性不满意,就很容易触发纠纷、导致上访。

对房屋的估价更难使村民满意,尽管房屋估价有更为明确的标准。从结构上说,房屋分为钢混、砖混、砖木等多种结构。从装修上说,那就更为复杂,室外、室内都可能不同装修,墙面、地面装饰也可以有较大区别,室内门窗也会有不同标准。以地面装饰为例,可以有油漆、地板砖、木地板、石材地板等多类,每类又可以有非常悬殊的等级差别。因此,看起来差不多的房屋,可能因为装修不同而有较大的估价差别。房屋往往包含了主人多年来大量的极具个体偏好的成本和精力投入,以至于附着了诸多

特殊的感情因素,可以有大量需要特殊补偿的理由。但是,频繁的征地拆迁,政府需要面对成千上万的房主,很难一一满足房主的诉求,只能按照某种标准同质化地处理。政府所能做的是,尽量细化这些标准,但标准无论如何细化,在房主的个性面前都可能显得粗糙。因此,房屋的估价是最容易引起纠纷的环节,事实上也诱发了大量的上访。

经营用房的估价尤其容易引起争议。由于经营用房往往具有特色,拆迁补偿按照一般的标准,房主往往很难接受,因此很容易成为钉子户或上访户。其核心在于,政府在进行拆迁评估时,很难将拆迁户的一些事实利益或预期利益考虑在内,而拆迁户又很难接受政府“大而化之”的补偿标准。例如,同一排商业用房,细微的位置差异可能导致在实际经营中存在显著的利益差异,而补偿标准很难对之进行精确区别。再如,沿街的“门面房”,事实上被用做商业用途,房主长期以来享有“非法”却事实上无人干涉的利益,因此拆迁时就会要求按照商业用途得到补偿。实际上,这些房屋及其宅基地,在土地管理所和房屋管理所登记的性质都是居住用地、居住用房,而不是商业用地、商业用房。因此,门面房房主的额外要求在政策上并没有依据。从利益的角度出发,地方政府也很难松动而给予更多的补偿。

第三,征地拆迁的补偿标准和配套措施。征地补偿的价格标准与被征地拆迁农民的利益直接相关。征地补偿标准在《土地管理法》中有所规定,但只是标准的一般性规定,真正落实到计算补偿费时,各省、市、自治区都有具体规定,市县一级也可能出台更为具体补偿规定,甚至可能针对某一次具体的征地拆迁而出台补偿方案。被征地拆迁者常常对补偿标准不满,一方面,原因在于基层政府利用信息不对称降低征地补偿标准,或者“克扣”补偿款。笔者曾在湖北某乡镇调研时看到一份不完整的征地补偿标准的文件,其中的过渡安置费一项是手写添加的,拆迁奖励一项被手写修改,而且,文件第二页最下方项目内容并未结束,第三页却写着“此页无正文”。因此有理由怀疑镇政府变相降低了拆迁标准。另一方面,被征地拆迁户对补偿标准不满,主要因为他们有着不同的比较对象。一是将补偿标准与市场价格比较,认为市场地价或房价远远高于补偿标准。这种比较

在学理上缺乏依据,却有着实在的心理冲击力。因为土地用途的改变涉及土地的“发展”,而我国的土地发展权实际上是国有的<sup>[12]</sup>。尽管如此,看到自己的财产被强征后“高价出卖”,不平衡的心理就很容易产生。二是将补偿标准与邻近的或媒体上所能见到的大城市的补偿价格比较,从而指责政府补偿标准过低。北京、上海、广州、郑州这些大城市,征地拆迁制造了大量的千万富翁,媒体常有报道;现实中大城市辐射范围内的县市,人们对大城市征地补偿的高价格往往有所耳闻。例如,葛店是处于武汉与鄂州之间的农村地区,因其紧靠武汉光谷地区,近年来地价不断上涨,高于鄂州城郊地价,但土地征收的价格却只能按鄂州远郊农村土地征收的价格补偿,这导致当地农民普遍不满。

征地拆迁的配套措施也是征地拆迁户上访的主要诉求,包括征地拆迁之后的土地调整问题、还建问题、停业补偿问题、过渡房问题以及还建后的水、电、路等问题。这些问题与被征地拆迁户的利益仅仅相关,受到的关注程度也非常高,甚至常常被当做要挟政府、抵制拆迁的条件。这类问题的解决也往往较为困难,尤其是还建问题,因为涉及每个拆迁户的个性化要求而不好解决。地方政府限于财力和实际困难,拖延解决一些问题,甚至哄骗征地拆迁户的情形也不少见。

第四,征地补偿在村组集体内部的分配。目前,征地补偿在村组集体内部有多种不同的分配方式,典型的有“占谁补谁”与“平均分配”两种方式。“占谁补谁”就是补偿直接发给征收地块的土地承包经营权人。现有的土地占有方式,是“二轮延包”时确立下来的,当时税费负担重,很多农民撂荒外出,而一些在村农民则顺势承包了这些土地,从而导致现有土地占有关系的不平衡,一旦涉及征收补偿的巨大利益,过去撂荒的农民回村坚持土地承包经营权,上访要求享有征地补偿,从而导致不少矛盾。在土地占有关系已经较为不均的情形下,征地补偿采取“占谁补谁”的办法就会产生多包地农民多得补偿,导致农民的心理不平衡。“平均分配”就是征地补偿由全村或全组按照土地面积、人口数量等因素平均分配,然后在集体范围内通过土地调整来补足失地农民的土地。这种分配方式在承包期内保留了农民土地的承包权和补偿权,征地补偿费始终做到平均分配。但

此法与现行“稳定承包经营权”的法律和政策有所矛盾,一旦有村民上访,地方政府就会比较被动。

此外,征地补偿在村组集体与村民之间的分配也很容易引发上访。这有两种情形,一是目前很多地方,征地只向农民发安置补助费,土地补偿费则由集体专户存储,以用于农民社保安置。这种办法有其优点,因为一次性发给农民所有补偿金,农民可能很快将钱花光,由于缺乏保障,生活发生困难,最后还是找政府上访。如果能管好征地补偿资金,并立即启动农民社保程序,可以做到失地后即能获得社会保障。但是,如果社保程序的启动滞后于土地补偿费的发放,就很容易引发农民质疑,他们可能要求将所有补偿分到农户。二是一些未能承包确权到农户的土地(如集体占有的机动地、四荒地)被征收后,征地补偿往往存储在集体专户中,一些农民担心村干部侵占这些资金,而上访要求将所有补偿分到农户。

第五,特殊群体的权益。征地拆迁补偿中,外来户、迁出户、外嫁女等特殊群体的利益诉求,是上访的另一重要来源。迁出户长期流转甚至“卖绝”了土地承包经营权,出卖了房屋,得知土地被征收回村坚持土地权益;外嫁女以在娘家时的土地承包权为基础主张分享征地补偿;已经从外地迁入数年,手持土地承包经营权证的“外来户”,其参与分享征地补偿的资格却受到质疑。这些都是对立双方可能同时上访、地方政府难以应对的事务。例如外来户问题,其矛盾的焦点是“外来户”是否应该获得征地补偿,其实质在于外来户是否享有村组集体成员权。对此,外来户和本地户的认知直接冲突。外来户以户籍和土地承包经营权为集体成员权的基础,本地户则以“祖业”观念和集体化时代的劳动付出为依据否定外来户的集体成员权。外来户的主张有国家法律制度的支持,本地户的认知因人多势众而在地方社会实践中有效<sup>[13]</sup>。特殊群体权益的上访,虽然只是征地补偿在村庄内的分配问题,地方政府却难以回避,处理不好将会将矛头引向自身。

上述不同方面的上访诉求,有着共同的特征,这些上访发生在征地拆迁过程之中,上访的层级通常不高,当事人主要是想通过上访与地方政府协商,以获取更多的利益;这些上访诉求有些涉及法律的贯彻和落实,有些则是法律未

能详细规定的;这些诉求有的直接针对地方政府,有的只是村庄内部的事情。受制于各方面的因素,总是不断有难以处理的问题,甚至一些问题还导致矛盾激化。任何环节处理不好,都会成为地方政府的问题。

### 三、征地拆迁之后的上访

反对征地拆迁的问题和征地拆迁过程中的问题,大多数可以通过说服、适当增加补偿、动员社会关系解决等策略来解决。但这些策略并不是万能的,一些问题难以达成一致,而问题的协商不可能永远拖着,政府需要速战速决,但又不能满足上访人的要求。在此情况下,多数地方政府可能采取非法方式进行强制拆迁,这种方式无疑会为拆迁之后的上访埋下伏笔。征地拆迁后,当事人不但会就反对拆迁和拆迁过程中的问题上访,还会就拆迁行为本身上访。也就是说,征地拆迁之后的上访,与征地拆迁的实际运作模式紧密相关。

从制度上讲,征地拆迁属于土地一级开发过程中的一个环节。土地一级开发,就是政府或其授权委托的企业,对特定的城市国有土地或乡村集体土地进行统一的征收、拆迁、安置、补偿,并进行适当的市政配套设施建设,使该地块达到特定的建设条件,成为“熟地”。土地二级开发,就是熟地在二级市场上的有偿出让或转让,俗称“招拍挂”(招标、拍卖、挂牌)。不过,这种制度上规定的土地开发模式,仅仅容易在土地交易活跃、供给小于需求的卖方市场实行,在大城市尚可能采取这种开发模式,在小城市则存在诸多困难。在小城市,土地交易市场往往是买方市场,县市政府千方百计吸引投资,其对价往往就是土地和税收优惠。土地优惠主要不仅表现为地价低,还表现为地块具有可选择性,现实情况往往是投资方先看上某地块,地方政府再帮其征收、拆迁,吸引其前来投资。这种运作模式下,政府在企业正式投产前,没有任何税收收益,还要先行支付巨大的成本,包括基础设施建设的投入、开发项目组人员的工资和办公经费、征地补偿费用等。因此,政府往往会尽量压低征地拆迁补偿价格,尤其是中西部财政不宽裕的情况下。

对于地方政府而言,这种项目开发和征地拆迁的运作模式存在两个方面的风险,一是无法按时完成征地拆迁任务,从而导致对招商企业的违约赔偿,甚至导致所招商的企业放弃项目;二是按时向招商企业交付土地,但企业不能按时投产<sup>①</sup>。在这两种情况下,地方政府的前期努力都将付诸东流,不能按预期获得税收收入,从而使得前期支付的巨大成本无法收回。在招商引资过程中,地方政府与开发商也存在博弈,为了在博弈中占据优势地位,地方政府需要尽快交付土地。因此,在时间紧迫有限、不可能与农民不断协商下去的情形下,政府可能采取强制拆迁措施。

从制度上说,政府应当向法院申请强制拆迁,但强制拆迁有着严格的实体和程序要求,《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》明确规定,申请强拆,需要提交诸多材料:(1)征收补偿决定及相关证据和所依据的规范性文件;(2)征收补偿决定送达凭证、催告情况及房屋被征收人、直接利害关系人的意见;(3)社会稳定风险评估材料;(4)申请强制执行的房屋状况;(5)被执行人的姓名或者名称、住址及与强制执行相关的财产状况等具体情况;(6)法律、行政法规规定应当提交的其他材料。这些材料的提供,费时费力,而且法院必须考虑社会稳定风险以及被执行人的具体情况,结果可能是驳回地方政府的申请。

更常见的办法是,地方政府采取各种边缘或非法手段进行强制拆迁,这种拆迁往往以恐吓和暴力为基础。恐吓和暴力方法的使用,常常并不是由地方政府干部亲自实施的,而是将非法强制拆迁的业务承包或委托给开发商或拆迁公司,最后一般是由社会上的“混混”具体操办的<sup>②</sup>。因为在党政体系内部,需要讲政治原则,需要依法行政,社会舆论和群众可以对政府行为进行监督。对于政府干部而言,亲自运用恐吓和暴力手段,必然遭到抵制,拆迁户和上访户很容易启动监督程序,使政府干部在党政系统内遭到惩罚,导致其政治前途和工作岗位受到影响。社会上的“混混”运用恐吓和暴力手段则不同,拆迁户和上访户对他们的检举、揭

<sup>①</sup> 不能按时投产的原因很多,有的投资商资金周转出现问题,有的投资商并不想发展实业,只是利用地方政府的廉价土地来囤积土地,从事租赁或从银行抵押贷款。

<sup>②</sup> “混混”在社会中的行为,具体可参见陈柏峰《乡村江湖:两湖平原“混混”研究》,北京:中国政法大学出版社2011年版。

发,不但可能收集不到足够的证据,还可能遭遇不明不白的报复,因此多数人对“混混”会采取隐忍的态度。“混混”涉足拆迁,对多数“钉子户”都可以构成强制,让他们接受拆迁方案。对于那些口头威胁不奏效者,“混混”可能会采取两种方式。第一,用“奇特”方式恐吓、逼迫拆迁户撤离房屋,接受拆迁方案。笔者在江西某县调研时,一户老人不愿意拆迁,有“混混”连续一个星期每天晚上深夜到老人窗口放恐怖音乐,老人最终不堪骚扰而同意搬迁;在湖北某县调研时,有“混混”特意买来多条无毒的蛇,隔三差五放一条蛇到某拆迁“钉子户”家中,拆迁户最终也因害怕而搬离房屋。第二,直接使用暴力手段,拆除拆迁户的房子。笔者在湖北某区调研时获知,“混混”开办的拆迁公司,用挖掘机在拆迁户的墙角慢慢挖,“挖得你胆战心惊”,逼迫他们同意拆除房子。笔者在山西某县调研中曾听说,有拆迁户外出办事,两天后回家时房屋已经被拆除。媒体上也曾多次报道过类似的新闻<sup>①</sup>。

这种方式虽然拆除了房屋,有效推进了征地拆迁项目的进展,但拆迁户往往积累下了很大的“气”,从拆迁之日起开始了上访之路。他们虽然恐惧“混混”,但不一定害怕政府,因此会上访,其诉求点不限于拆迁之前协商过程的补偿诉求,还会对拆迁过程中的遭遇提出新的诉求。地方政府通过开发商、拆迁公司、“混混”达到了推进项目的目的,但拆迁户针对其灰色和非法行为的上访却会成为日后治理中的棘手问题。

征地拆迁之后,地方政府履行相关责任不到位,也可能导致征地拆迁户上访。例如,由于受规划选址、建设项目报批、资金等方面原因影响,异地安置的进度赶不上拆迁的速度,边拆迁边安置、先安置后拆迁难以保障到位,或者拆迁后迟迟得不到安置,不得不长期租房居住。这种拆迁户很容易成为上访户。

此外,征地拆迁之后的上访,还有一些与政府责任相关度不高,由于当事人方面的原因,而新增加的诉求点:第一,补偿信息传播后导致的攀比。在征地拆迁谈判中,起初会有一小批要价高的“钉子户”,这些人是逐渐被地方政府

“开口子”击破的,政府一般采取暗箱操作的办法。在此过程中,对拆迁户会许以一些利益,帮助拆迁户变得得到更多补偿,例如丈量土地、房屋面积时多计算一些,衡量房屋及附属物的新旧、结构时往高档靠。政府与“钉子户”的谈判是“背靠背”的,具体“开口子”的做法当时处于保密状态,协商内容当时是不公开的。然而,天下没有不透风的墙,随着征地拆迁过程的结束,各家各户补偿情况的信息逐渐传播开来,同村村民、街坊邻居逐渐知道了当初“背靠背”谈判的内容。这必然在村民之间引起攀比,于是就会有村民拿自己的情况与别人对比,从而觉得自己吃了亏,因此找政府上访要求“补贴”。第二,补偿标准不同导致的心理不平衡。我国经济社会多年来保持良好发展态势,征地规模一直处于高位,征地拆迁补偿标准稳步提高。在很多地方,每两三年就会提高一次征地补偿标准。这有助于维护农民权益,但新旧政策和法规交替存在时间分界,容易造成不同时间段土地征收补偿存在差距,较早征地拆迁的农民认为分配不均而产生心理不平衡而上访。此外,不同项目的征地拆迁的政策依据可能有所不同,如铁路、公路和城市公用事业等非经营性项目建设征地拆迁与经营性建设用地适用不同的政策,涉及相关补偿标准有所不同,补偿标准较低的征地农民也容易因心理不平衡而上访。第三,生活不适应导致的新冲突。农民失去土地后,由于自身文化、年龄、技能等方面的原因,就业机会较少,出现生活不适应,他们转而认为政府当时支付的补偿费用偏低,因此进一步上访要求更多的补偿;也有农民征地拆迁后,被迫脱离村庄式的生活,不得不进入城市小区生活,各种生活成本增加,生活方式不适应,因此上访要求更多的补偿;甚至还有农民拿到一笔补偿款后赌博、吸毒花光,生活没有着落,而上访要求政府负责。

总的来说,征地拆迁之后的上访,包括多种情形,有本来就反对拆迁,之前阻拦无效,征地拆迁之后继续上访的;有征地过程中协商失败后,继续通过上访进一步协商的;有针对征地拆迁过程中,政府的违法违规行为的;也有针对征地拆迁后,政府责任履行不到位的;还有征地拆

<sup>①</sup> 戈亚敏《因拆迁补偿积怨 趁主人外出擅自拆房损失被诉》,http://hn.rednet.cn/c/2014/07/08/3398212.html;张雨辰《女子外出旅游房子变废墟 事发一月仍不知谁拆的》,http://www.aihami.com/a/dangjian/zugong/85326.html;姜烽烜《信阳老夫妻外出房子被拆 门楼内过春节》,http://henan.sina.com.cn/xy/news/z/2014-02-26/1712-4899.html。

迁后,种种原因导致当事人心理不平衡、生活不适应的。

#### 四、征地拆迁上访的应对

征地拆迁的上访,有着各种不同的类型和诉求,在征地拆迁的不同进行阶段上访的诉求有着不同的侧重点。这些诉求既有符合法律 and 政策的,也有法律和政策框架内难以解决的;既有政府的原因,也有当事人自身的原因,还有生活环境变化方面的原因;既有直接针对政府违法行为的,也有向政府“图赖”的。因此,用侵权—维权的视角解释征地拆迁的上访是远远不够的。从不同类别上访的性质与机理切入,本文已经充分展示了征地拆迁上访的复杂性。征地拆迁过程中虽然可能存在粗暴的侵权行为,需要依法维权;但也存在柔性的协商空间,其中农民的上访行为并非一定是维权,各种各样的诉求可能被包装成维权。因此,应对征地拆迁上访,仅仅强调保护农民权利也是不够的,需要从多方面着手综合治理。而之所以各种其他诉求被包装成维权,也因为这些诉求的话语在社会中的影响不大,合法性不足,因此就很有必要强调这些诉求的重要性,这也是多方面综合治理的基础。

第一,从具体层面强调依法行政。征地拆迁的上访中,确实存在地方政府不依法行政,侵犯征地拆迁户利益的情形,因此强调依法行政有着重要的实际意义。不仅应该从抽象层面加以强调,还应当在具体层面强调地方政府必须通过积极作为的方式来保护农民权益。尤其需要强调,地方政府应依法监控征地拆迁中承担相关业务的开发商或拆迁公司,防止他们胡作非为,杜绝地方政府干部借助社会第三方来侵害拆迁户权益。应该通过制度约束,来使那些胡作非为、侵害拆迁户利益的开发商或拆迁公司为自己的行为付出代价,让那些直接侵害拆迁户利益的“混混”依法受到打击,让那些漠视、放任甚至鼓励社会第三方侵害征地拆迁户利益的地方政府干部受到党纪国法的惩罚,从而真正保障征地拆迁户利益。

第二,完善村级民主管理和民主协商机制。征地拆迁的很多上访,虽然是向地方政府诉求,但问题的症结还是在村庄内部,需要在村庄内部加以解决,也只有从村庄内部加以解决,上访矛盾才能真正化解。有的上访针对村干部在征

地补偿款管理上的问题,在征地补偿款分配时行使权力不当,甚至存在贪污腐败现象,这需要村级民主加以有效监督。村庄社会的熟悉程度高,信息较为透明,村庄民主管理机制若能有效运转,可以发挥很大的监督作用。有的上访针对征地补偿在村组集体内部的分配方案,或者涉及外来户、迁出户、外嫁女等特殊群体的利益,这需要通过村庄内部的协商民主机制来加以解决。不同群体的利益诉求在某种程度上都有其合理性,政府从外部介入支持某一方、反对另一方都很难真正解决问题,需要通过广泛的协商来缩小分歧,综合考虑法律、政策和村组情况解决问题。村庄内部的诸多问题,通过村庄民主协商、民主管理、民主监督机制加以解决,是成本低、收效长远的办法,就是所谓的从源头处解决纠纷。

第三,完善征地拆迁农民的社会保障制度。目前的征地拆迁补偿制度,较少考虑到征地拆迁户的就业与发展已从农业转到了非农产业,从村庄转移到的城市社区,各种生活成本增大,因此需要建立城乡统筹的社会保障制度。可以考虑建立专门的社会保障基金,其资金来源包括部分土地补偿安置费用、土地征收的部分增值收益、政府社会保障基金等,用于失地拆迁农民的就业、养老、医疗、生活保障及疾病救助、困难补助等,保障征地拆迁户生有所养、老有所依、病有所医。社会保障制度良好运转,解决征地拆迁户生活中的实际困难,那些因生活困难和社会不适应而发生的上访就会减少。

第四,加强征地拆迁农民的就业培训和社会服务。征地拆迁农民如果能够顺利融入新的工作和生活环境,他们的种种心理不平衡、社会不适应就会减少,相关上访也会相应减少。地方政府可以积极创造条件,有针对性地地为征地拆迁农民开发就业岗位;也可以提供就业培训,积极拓展劳务输出,缓解就业市场的供需矛盾;还可以鼓励和支持它们通过自主创业来实现就业,并在政策、税收、贷款等方面给予一定优惠。心理不平衡、社会不适应导致的上访矛盾,不一定要针对矛盾本身予以解决,通过经济社会发展来解决问题不失为更高层面的一种思路,也是一种从根本上解决上访矛盾的方法。

第五,强化社会工作和心理疏导机制。社会适应和心理不平衡导致的上访,其实是当事人的个体问题,与政府行为并无太大的关系,但



也是征地拆迁后生活环境变化导致的。这些问题很难在政策和法律框架下解决,需要发展社会工作机制,发挥心理疏导功能,着力于解决当事人的心理问题。心理疏导功能本应该由社会工作机制来承担,由于中国目前还较为缺乏社会工作机制,诸多这方面的问题进入了信访制度渠道。背负了伦理责任和体制压力的信访系统,无法从制度上调和上访人心理问题与国家法治之间的张力,从而陷入了对上访的应付中,客观上承担了心理疏导和干预的功能<sup>[14]</sup>。从长远来看,将心理疏导功能从信访制度中剥离出去,既符合发展的需要,也有利于上访问题的解决。如此,可以逐渐将上访针对的现实问题纳入信访渠道和法治轨道,将心理不平衡、社会不适应等问题纳入社会工作机制中。

#### 参考文献:

- [1]刘守英《集体土地资本化与农村城市化》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2008年第11期。
- [2]程雪阳《土地发展权与土地增值收益的分配》,载《法学研究》2014年第5期。
- [3]唐忠民《新征收与拆迁补偿条例应细化“公共利益”》,载《法学》2010年第3期。
- [4]陈若英《信息公开——强制征地制度的第三维度》,载《中外法学》2011年第2期。
- [5]贺雪峰《关于“中国式小农经济”的几点认识》,载《南京农业大学学报(社会科学版)》2013年第6期。
- [6]杨华《“中农”阶层:当前农村社会的中间阶层》,载《开放时代》2012年第3期。
- [7]李怀印《华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村》,岁有生、王士皓译,北京:中华书局2007年版。
- [8]朱晓阳《黑地·病地·失地——滇池小村的地志与斯科特进路的问题》,载《中国农业大学学报(社会科学版)》2008年第2期。
- [9]狄金华、钟涨宝《变迁中的基层治理资源及其治理绩效:基于鄂西南河村黑地的分析》,载《社会》2014年第1期。
- [10]袁松《农地征收中的利益博弈》,载《法律和社会科学》(第10卷),北京:法律出版社2012年版。
- [11]郭亮、王丽惠《房屋征收中的定价困境与冲突》,载《中国行政管理》2015年第1期。
- [12]陈柏峰《土地发展权的理论基础与制度前景》,载《法学研究》2012年第4期。
- [13]郭俊霞《征地补偿分配中的“外来户”与集体成员权》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》2015年第6期。
- [14]陈柏峰《偏执型上访及其治理的机制》,载《思想战线》2015年第6期。

## Types and Mechanism of Land Expropriation and Demolishing

CHEN Bai - feng

(Law School, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** There is considerable complexity in the appealing to the higher authorities for help in Land expropriation, which should be analyzed according to different motivation of people who try to appeal. Some of those regarded as agriculture-oriented farmers or middle-management-scale middle peasants, have refused to allow their homes to be demolished and become “nail households” due to different kinds of reasons such as feeling, lifestyle, family livelihood model or special profit usage of the house. During the land expropriation and demolishing, these kinds of reasons like land expropriation areas, compensation standard, supporting measures, allocation of village formation collective and rights of special groups will easily soon become the main topic in appeal. After the government finishes the land expropriation and demolishing, the government's illegal action and discharge of the duty, the unrealistic comparison which caused by the communication of information, the psychological imbalance of different compensation standards and the difficulties of life will become the new topics because of which that people appeal. The solution to solve the appealing for land expropriation and demolishing should be comprehensive with administration in accordance with law, democracy in village, work-oriented education and psychological counseling.

**Key words:** land expropriation and demolishing; appealing to the higher authorities for help; the “nailed down” household; comprehensive treatment

责任编辑 胡章成