

同济大学

---

硕士学位论文

---

温州市城镇拆迁安置中政府职能的研究——以温州市南塘街拆迁安置为例

---

姓名：吕国胜

---

申请学位级别：硕士

---

专业：公共管理

---

指导教师：王广斌

---

20060801

## 摘 要

论文分析了温州市拆迁安置的现状及存在的问题，以温州市南塘街改建工程为例，通过对这么一个典型实例拆迁安置具体做法的分析和研究，剖析了涉及到的利益相关者，探究了利益相关者的冲突根源，并对改建工程进行了成本—效益—风险分析，对目前南塘街改建工程中的政府职能进行了比较系统的分析，并针对存在的种种问题及其产生的原因，结合温州市的实际情况，借鉴国内外先进成熟的理念和经验，有针对性地比较全面地提出了在政府主导的拆迁安置模式下实现政府职能的对策与建议，为政府充分运用行政资源，以宏观调控与市场化相结合的手段，协调平衡相关各方利益，及时化解纠纷，实现政府旧城改造的有关政策目标，提供一些借鉴和启示。

本文共分六个部分：第一部分简述了研究背景，综述了国内外研究现状及有关研究的思路和方法；第二部分介绍了温州市城镇拆迁安置的现状，拆迁安置的目标和指导原则；第三部分以利益相关者工具寻找被拆迁户、被拆迁企业、政府和社会四方主体的利益，分析了矛盾冲突的原因，并对改造项目进行了成本—效益—风险分析；第四部分评析了南塘街改造中政府的有关职能；第五部分比较系统地提出了拆迁安置中实现政府职能的对策和建议，主要是建立土地和资金储备制度，以市场手段完善拆迁评估补偿政策，建议采用单一的货币补偿政策，完善社会保障体系，加强成本控制，增设社会评价制度和完善有关法律法规监督机制；第六部分对本文的主要论点进行了综述。

**关键词：**征地拆迁，安置补偿，利益相关者，政府职能，公共利益

## ABSTRACT

The thesis analyzes the status of the removal and resettlement of Wenzhou City and the problems that exist in the city of Wenzhou, it takes the rebuilt project of the Street Nantang in Wenzhou city as an example, by analysing and researching such a typical example, through the relocation placement present situation concrete procedure, it analyzed the benefit correlation which involves, inquired into the benefit correlation conflict root, and analyzed the rebuilt project to carry on a cost- benefit- risk, had a quite systematic analysis on the government function to carry on the south pond street rebuilt at present, and aimed at the reason which the existence all sorts of questions and its produced, unified the actual situation in the Wenzhou market condition, profited from the domestic and foreign advanced mature ideas and the experience, Some pointed quite comprehensively proposed leads in the government under the relocation placement pattern supplements and corrects the government function the countermeasure and the suggestion, for the government full utilization administration resources, the macroeconomic regulation and control and the city sound examines the union the method, the coordinated balance related all quarters benefit, promptly melts the dispute, the realization some government and old city the transformation related policy goal, provides some models and the enlightenment.

This article altogether is divided six parts: The first part has summarized the research background, summarized the domestic and foreign research present situation and the related research mentality and the method; The second part briefed Wenzhou city relocation placement present situation, the relocation placement goal and the guiding principle; The third part seeks by the benefit correlation tool is relocated the household in Street Nantang, is relocated the enterprise, the government and the social square main body benefit, has analyzed the contradictory conflict reason, and to a transformation project construction bank cost- benefit- risk analysis; The fourth part evaluated south the pond street to transform government's related function; The fifth part quite systematically proposed in the relocation placement realizes the government function countermeasure and the advice, mainly establishes the land and the fund reserve system consummates the relocation appraisal by the market method to compensate changes the horse whip, suggested to use the sole currency compensate policy, the perfect social security system, strengthens the cost control, additionally builds the society to appraise the system with the consummation relevant laws and regulations surveillance mechanism; The sixth part has carried on the summary to the this article important argument.


**Key words** :drafts relocates, the placement compensates, the benefit correlation, the government function, the public interest

## 图表索引


图 4.1 土地征用过程中土地权利的变化流程图·····	27
图 4.2 安置房项目建设审批一条龙流程图·····	38
表 2.1 温州市拆迁量情况表（1999—2004 年）·····	8
表 3.1 利益相关者分析表·····	14
表 3.2 成本—效益—风险分析表·····	22
表 4.1 温州市人均耕地面积表·····	25
表 4.2 征地费计算表·····	28
表 4.3 南塘街拆迁违章面积统计表·····	32
表 4.4 南塘街改造工程建筑技术指标表·····	35

## 学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保留学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：  
2006年10月1日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 年解密后  
适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名： 
年 月 日		2006年10月1日

## 同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名： 

2006年 10月 1 日

## 第1章 导论

### 1.1 研究背景

城市化是我国现代化建设中的重要环节，是提高我国综合国力和人民生活水平的基础条件。城市化涉及到的首要问题是城市建设，房屋拆迁安置是城市建设中旧城改造和城市拓展的重要内容，也是城市建设中矛盾最多最尖锐、工作最艰巨的工作之一，2003年发生的“南京老汉家中自焚”和“安徽农民天安门自焚”事件，只是两起比较典型的纠纷事件。在房屋拆迁中，违法违纪、强制拆迁、漠视公民的基本权利等现象相当普遍，严重破坏了政府诚信和社会和谐，由此可见，征地拆迁安置问题不是单纯的城建问题，而是涉及法律制度、配套政策、政府职能和市民社会等诸多领域的系统工程。按照经济人的假设，人类的一切行为都是为了追求自身利益的最大化，拆迁安置的核心问题是利益的调整、再分配过程，是拆迁人与被拆迁人双方之间的利益博弈，并由此引发了许多隐性的社会问题和矛盾。

城市房屋拆迁行为涉及到政府、开发商，以及被拆迁人三个不同角色的利益冲突。在经济层面上，这些利益是指政府发展城市功能，完善公共设施，不断提高城市面貌和经济发展的公共利益；开发商通过拆旧建新实现的经济利益，以及被拆迁人希望在拆迁中改变居住条件，提高生活质量的个人利益。在法律层面上，它又涉及到政府与开发商、政府与被拆迁人的行政法律关系，以及开发商与被拆迁人的民事法律关系。解决城市房屋拆迁问题，只能从调和利益冲突，平衡两种法律关系的基础上进行。在这三个角色和两种法律关系中，政府始终处于一个重要的地位。一方面，政府通过行政管理，与开发商和居民发生密切的行政关系。另一方面，政府又超脱于开发商与被拆迁人之外，不得干涉平等主体之间的民事行为。因此，政府在城市房屋拆迁中的角色重要而且特殊。它既要保证市场的自由竞争，又要维护公共利益和保障公众权利。在城市房屋拆迁中，政府干预的程度对调和矛盾冲突起着重要的作用<sup>[1]</sup>。

目前，温州市城镇拆迁安置均由政府直属机构各指挥部负责实施，作为政府一方，在征地拆迁安置中，存在着许多问题：比如法律法规不完善、配套政策不齐全、拆迁补偿缺乏市场运作机制、被拆迁户回迁时间过长，弱势群体的社会保障体系不完善、缺乏司法救济、安置房建设成本缺乏控制、权力寻租现象严重、政府诚信缺乏和社会道德文化缺失等等。南塘街是温州市最古老的街区之一，2002年立项拆迁改建，2005年10月开始分两批动迁，拆迁档案户1608户，拆迁总面积33.5万m<sup>2</sup>，投入资金约33亿元<sup>1</sup>。由温州市政府隶属机构温州市安居工程建设指挥部负责实施，是温州市城镇拆迁安置中非常典型的例子，目前工程正在实施中。笔者从实际参与的拆迁工作中深刻地体会到拆迁工作的困难和艰苦，因此，本文针对温州各级政府主导下的拆迁安置模式，以南塘街改建工程为例，结合公共管理的有关理论知识，对其中的政府职能定位作一些思考和研究，期望对温州市乃至全国其余城市的拆迁安置工作有所启示和帮助。

## 1.2 研究综述

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，依法对城市规划区内国有土地上的房屋及其附属物予以拆除，对被拆除房屋的所有人或者使用人予以安置，并对被拆除房屋的所有人予以经济补偿的活动<sup>[2]</sup>。

城市拆迁制度是中国所独有的一项法律制度，世界上大多数法制国家是通过建立土地征收制度来完成的。土地征收是国家为了公共利益的需要，如进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业的需要等，按照法定程序，对私有土地所有人给予相当补偿，以强制手段获得土地所有权的行为。

### 1.2.1 国外研究现状

在查阅的文献中，对国外拆迁安置的研究基本集中在征地补偿标准，公共利益的界定，法律程序和非自愿移民等方面研究上。

---

<sup>1</sup> 数据来源：温州市安居工程建设指挥部



刘丽、王正立指出了在法制化国家，政府征用土地必须给予补偿。如何补偿，外国往往会在有关法律甚至《宪法》中给予明示：如美国《宪法》第五修正案规定“人民私有财产，如无合理补偿，不得被征为公用”；日本《宪法》规定“私有财产在正当补偿下得收为公用”；巴西《宪法》规定“为公共利益征用财产，必须由国家进行公平赔偿”。传统宪法学理论从实现正义的目的出发，主张补偿标准应符合公平原则，世界各国宪法确定的征用补偿程度虽不相同，但它们多少受到了传统理论的影响。有的国家宪法规定要求“充分”补偿，有的规定“公平”或“公正”补偿，有的是“适当”或“合理”补偿。美国联邦宪法规定：“非依正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产；非有合理补偿，不得征用私有财产供公共使用”。土地征用必须具备三个条件，既正当的法律程序、合理补偿、公共使用<sup>[3]</sup>。

宋国明阐述了有关法制化国家土地征用时的赔偿程序、赔偿方式和赔偿标准<sup>[4]</sup>。

世界上主要国家土地征用制度的基本条件之一是出于公共利益目的，公共利益是土地征用权的依据和界限。世界各国划分征用土地的公共利益目的大致可分为三类：第一类国家在土地征用有关的法律中，仅规定“只有出于公共利益方可动用土地征用权”，但对到底哪些属于公共利益未加以明确界定，不过这类国家对私人财产有充分的保护措施。第二类国家在与土地征用有关的法律中，用列举法详尽地列出了在哪些公共利益目的情况下方能征用土地。第三类国家主要是一些处于经济转轨时期的国家，有关规定相当含糊，政府的任意行政权很大，私人财产权受到保护的程度较低<sup>[5]</sup>。

张承银阐述了美国城市房屋拆迁制度，在美国实施房屋拆迁的法律依据是《重要空间法》，因公共利益的需要，依法对私人财产实施强制征收。美国的房屋拆迁制度包含三个方面：第一法律明确规定城市房屋的征收条件；第二依法实施旧城改造，美国最高法院于1954年作出裁决，扩大“重要空间法”特权范围，允许地方政府可以出于公共利益的需要与开发商联手对颓废的旧城区强行征收并进行改造，此特权不断扩大，可征地从颓废的旧城拓展到老旧商业区；第三通过司法程序达到房屋拆迁动态平衡，从司法角度来看，美国面对拆迁难题采取了不求完善但求进步的态度，“重要空间法”保

证了居民上诉和对拆迁理由提出质疑的权利<sup>[6]</sup>。

丁林概述了美国房屋拆迁制度的三条原则：第一房地产开发的有关法律和方案可成为多数人都心悦诚服的共同游戏规则，则必须在一定程度上是公平的、开放的、debatable 的；第二民众面对的官商，开发方案，拆迁命令，地方上的 ordinance 都必须是 challengable 的，是可以在司法上挑战的；第三开发需要拆迁的时候，公平的补偿是一条不可忽视的原则<sup>[7]</sup>。

Michael M.Cernea 教授倡导经济学在非自愿移民的研究中更加有效和实用<sup>[8]</sup>。

Michael M.Cernea 教授在《风险与重建》一书中指出在对传统的移民问题上成本收益分析是很不充分的，不能真实反映项目利益相关者之间的成本和收益的分配情况<sup>[9]</sup>。

Pearce D.W 对非自愿移民的补偿问题进行了深入的研究。他认为由于工程建设被迫迁移的移民所丧失的福利，严格地说是一种外溢成本。项目评估者必须认真考虑这种外溢成本并将其内化为工程的内部成本。否则，投资和政策选择将会缺乏经济效率<sup>[10]</sup>。

Ravi Kanbur 在《发展经济学与补偿原则》一文中指出，经济学和发展经济学如何评估以发展为“借口”造成的移民损失？从帕累托最优的角度，提出均衡移民成本和收益在各利益主体之间的分配。提出特定的补偿机制和普遍的安全网是有必要的<sup>[11]</sup>。

Michael M.Cernea 教授在《新移民经济学：补偿原则的社会学评论》一文中指出，“补偿经济学”应该关注非自愿移民的可持续重建问题<sup>[12]</sup>。

Tom Kuhlman 在《非自愿移民：一个经济学家视角》一文中指出，在非自愿移民领域，经济研究非常地缺乏，应该更多地以经济学的视角来研究非自愿移民<sup>[13]</sup>。

## 1.2.2 国内研究现状

目前，国内关于拆迁安置的研究主要集中在土地制度研究、房屋拆迁的拆迁补偿机制及法律问题研究、弱势群体的救助和政府的角色行为研究等方面。

廖小军在《中国土地农民研究》第七章阐述了土地征用补偿理论，以

土地地租理论、土地价格形式理论和土地征用补偿理论为基础，主要有既得权论、恩受惠论、社会职务论、公用征税论、公平负担平等论、特别牺牲论等；土地征用补偿原则主要有完全补偿原则、不完全补偿原则和相当补偿原则<sup>[14]</sup>。

肖瑛、王满银提到目前征地制度的弊端主要集中在公共利益的界定、补偿机制、安置方式、程序的规范性等四个方面，拆迁制度的缺陷是条例上强制拆迁问题在制度上不平等，拆迁项目的性质未作任何划分等。<sup>[15]</sup>张晓玲在分析了我国土地征用存在征地范围过宽、补偿标准过低、安置不落实和征地程序不合理四大弊端。<sup>[16]</sup>陆红生、韩桐魁在《关于土地征用制度改革若干问题的思考》中分析了土地征用权行使范围的界定涉及土地征用的主体、土地征用的客体及什么是合法的征地；征地补偿标准必须处理好改变错误的观念、按居住条件的不同设置不同的征地补偿标准及区别土地征用和土地征购的补偿标准；关于被征地农民的安置问题提出了就业安置、留地安置、农村集体经济内部安置、社会保险安置和其他途径安置<sup>[17]</sup>。

杨继瑞详细分析了土地收益最大化和土地经营中如何使土地资源转变成土地资本问题，提出城市功能越优化，城市土地的经济价值越大，城市规划、功能、品牌、产业、市场、商机、人气等都是城市土地经营效率的基础，城市土地的供求关系是城市土地市场和房地产市场运行的基础性关系，健全和完善城市土地交易制度，构建土地储备制度<sup>[18]</sup>。

张承银对我国房屋拆迁制度的建议如下：现行住房拆迁法必须进行修订，要理顺房屋拆迁的法律关系，房屋拆迁要计划管理，要实施拆迁许可证制度，要逐步完善房屋拆迁补偿政策，要建立和完善保障体系，拆迁管理部门要履行好自身的职责，要建立有利于拆迁纠纷快速解决的司法机制，要注重效率与公平，坚持宏观的房屋拆迁舆论导向<sup>[6]</sup>。

李钟书、翁里在《论城市拆迁中社会利益和经济利益的博弈》一文认为拆迁纠纷产生的根源在于补偿标准模糊，被拆迁人的土地使用权没有到承认和补偿以及强制拆迁践踏人权；并提出借用博弈论的思想，以“纳什均衡”原理处理拆迁利益关系，具体做法为：国家退出拆迁人和被拆迁人的博弈，仅制定游戏规则，建立顺畅的沟通渠道，使拆迁人和被拆迁人在充分掌握对方信息的前提下作出理性选择，在互惠互制的基础上选择合作是保证结果最优的最佳策略。<sup>[19]</sup>韩思阳在《房屋拆迁法律问题讨论》一文

以博弈论作为理论模型来分析问题，把博弈主体、博弈信息、博弈成本、博弈场域、博弈规则、博弈目标等最基本的博弈论内容应用到房屋拆迁领域中。<sup>[20]</sup> 邹东升在《城镇房屋拆迁中纠纷成因的法理分析》一文就城市房屋拆迁纠纷基本成因从法律冲突、公权错位、操作不当三大拆迁纠纷因素进行了分析，从政府职能错位、越位、缺位三方面分析了政府的违法干预和插手<sup>[21]</sup>。

施国庆、盛广恒、蔡依平在《城市房屋拆迁补偿制度的缺陷》一文对货币补偿制度和产权调换补偿制度的缺陷根源分析如下：政府在城市房屋拆迁中的功能定位有偏差，不按照市场经济规律办事，拆迁法规不完善，对被拆迁人的合法权益保护还不够，没有把保护被拆迁人的利益放在首位<sup>[22]</sup>。

邵俊、徐莹提出以公共利益为标准将城市中拆迁行为分为三类：完全公共利益的拆迁、不完全公共利益的拆迁以及商业拆迁。探讨了在这三种不同类型的拆迁中，政府所应该具有的职能，防止政府拆迁权的滥用，保护公民的合法财产权利<sup>[23]</sup>。

通过对国外、国内拆迁安置现状和相关研究有关文献的综述，发现拆迁安置是一项庞大的系统工程。它与土地征用制度、公共利益的界定、拆迁补偿机制及法律问题、非自愿移民、弱势群体的救助和政府的职能定位等等均有关系。在西方国家对公共利益的界定是很明确的，法律程序必须是正当的，必须遵循公平补偿的原则，民众对征地拆迁方案在司法上是可以挑战的；在国内，公共利益界定比较模糊、法律及有关政策不完善、对弱势群体缺乏有效的救助手段、政府的职能定位不明确等等。政府职能涵盖了拆迁安置的方方面面，本文借鉴了国内外的相关研究成果，对拆迁安置中的政府职能定位作进一步的研究和探讨，明确地提出了安置房的建设标准及成本控制等，系统而全面地提出了政府在拆迁安置中的对策和建议。

### 1.3 研究思路和方法

本文主要以南塘街拆迁安置为例，对温州市城镇拆迁安置中的政府职能进行分析和研究，对如何改进和完善政府在拆迁安置中的工作，提出一些对策建议，本文首先介绍了研究背景，对国内外的研究情况进行了综述，然而对温州市拆迁安置的现状、目的和指导原则进行了分析，接着采用利

益相关者对南塘街拆迁安置进行分析，对目前实施中南塘街拆迁安置的政府职能进行分析，然后提出实施政府职能的对策与建议。有效的研究需要有效的研究途径，科学的结论源于正确的研究方法。本文主要采用以下几种分析方法：

第一、把拆迁安置工作作为城市化过程的一个子系统来研究，拆迁安置工作须与城市规划、城市面貌的改善、城市竞争力的提高相联系，与法律政策的完善、政府职能的完善相联系，与城市的经济、社会及文化建设等相联系，与社会和谐、弱势群体的保护和社会保障体系等相联系进行分析研究。

第二、通过对国内、国外拆迁安置的综述，在公共利益的界定、分类、土地征用制度的比较，安置补偿方式的采用，弱势群体的保护等方面进行比较分析，选择符合温州市实际情况的拆迁安置对策。

第三、以南塘街大量的实际数据作一些量化分析，对一些不确定的因素作一些定性分析。

第四、应用公共管理学、公共政策分析、经济学、利益相关者分析、成本—效益分析等理论分析框架和南塘街拆迁安置实际相结合侧重研究政府职能。

## 第2章 温州市城镇拆迁安置的现状分析、目的和指导原则

### 2.1 温州市城镇拆迁安置的现状分析

从上世纪九十年代初开始,温州市开始并逐步加大了旧城改建的力度,大量的居民告别了旧房和危房,城市的面貌发生了巨大的改变,居民的居住条件也得到了很大的改善。但随着拆迁力度的加大和规模的扩大,拆迁安置难度越来越大,矛盾也越来越突出。

温州市的城镇拆迁安置由政府隶属机构各指挥部负责实施,安置方式中就地安置占了很大比重,由于市政府直属各建设指挥部资金缺口大,安置房施工进度缓慢,目前全市大约有400多万平方米没有安置,其中市区334.82万平方米,没有安置住宅28703套,商业用房和其他用房5928户,2004年底已在外过渡二年以上的超过22263户(浙江省总量为32835户),尤其是有的被拆迁户房屋被拆了5—6年,至今尚未安置<sup>1</sup>。近年来温州市拆迁量详见表2.1。

表2.1 温州市拆迁量情况表(1990—2004年)

单位:万m<sup>2</sup>

年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总拆迁量	28.50	170.90	113.36	86.73	34.98	50.37
住宅	—	129.31	88.64	56.16	27.63	39.26
非住宅	—	41.59	24.72	30.57	7.35	11.11

资料来源:温州市房地产开发中长期发展规划

温州市城镇拆迁安置存在的问题已在第一章予以分析,南塘街拆迁安置是温州市旧城改造的重要组成部分,是个非常典型的实例。南塘街位于城市的南部,紧靠南浦住宅区、温瑞塘河,与建设中的白鹿州公园隔河相望。目前大部份住宅建于六七十年代,部分住宅建于解放前,项目拆迁范围内建筑面积约32.17万平方米,建筑密度几乎达到100%,居住着约2000多

<sup>1</sup> 数据来源:温州市房地产开发中长期发展规划

户居民，20多家工厂以及老人协会、教堂、村委会、老人活动场所等27家单位办公场所。附近有锦绣路、温州大道、划龙桥等城市主要干道，地块西面临河，具有交通方便、环境独特、周边配套齐全的特点，是建设江南水乡特色住宅的理想场所。但由于历史原因，南塘现状房屋大部分属于“顶天立地”型住宅、工厂及办公楼，部分建筑物虽然改造，但排污管道直接排入附近河道，给温瑞塘河治理带来难度，出现边治理边污染的困扰。消防、供水、供电、排污及公共设施没有形成系统，不符合现代居住要求。主要存在以下难点：

第一、改建内的浙南粮批市场的搬迁问题根据市政府会议纪要，该市场按“三原”予以迁建，而地块的开发收益归瓯海区政府，而实际这项工作很难落实。因为该市场是由瓯海粮食局、工商局、税务局和寮东村各占四分之一的股份组成。而寮东村的股份又分解为集体股和个人股，并各占一半，个人股又分为4个，由4个村民所有。局也好、村也好，没有人去牵头办理这件事。瓯海区府领导也曾口头表示，不要这笔收益。针对以上情况，拆迁人建议对现市场采用评估后给予买断，优点：为现粮批市场4股东提供继续合作或清帐退出的选择机会；新建市场不再受到老市场影响；新建粮批市场的进度不再成为影响南塘街改建的重要因素；拆迁人与瓯海以及粮批市场在经济关系上好处理。第二、企业外迁用地的落实，南塘街改建区涉及到各类企业47家，估计外迁安置约30家，总体上企业规模不大，如南塘工业区约40亩地，容纳了私营企业14家，若迁入滨海工业区确实难以安置。同时土地的落实也遥遥无期，建议市政府能在适当的地域解决150亩左右的外迁用地，以解燃眉之急。第三、南塘街现行违章建筑面积数量大。2002年丈量时为25000m<sup>2</sup>，之后还有陆续搭建的，估计共近3万m<sup>2</sup>，这是拆迁的工作难点，也增加了改建工作的成本。第四、店面多也是南塘街的一个特点。据初步统计共有店面400余间，约12000m<sup>2</sup>。但真正证件齐全的只有60多户，约200m<sup>2</sup>，这也是拆迁安置难点之一。第五、南塘街改建区可以概括为“一杂、五多”即“一杂”社情复杂，“五多”即上面提到的违章建筑多，不符合安置条件的营业房多、以及老弱病残等困难户多、无业人员多、出租房多<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 数据来源：温州市安居工程建设指挥部

## **2.2 温州市城镇拆迁安置的目的**

### **2.2.1 有利于土地资源的优化利用**

在这个资源有限的地球上，土地资源是有限的，不可再生的。随着社会和经济的发展，城市间的竞争加剧，区域经济的融合，提高城市品位和改善城市面貌势在必行。温州“七山二水一分田”，可以发展的地域空间明显逊于杭嘉湖的城市，也不如位于宁绍平原的城市，是个典型的人多地少城市。温州人均耕地面积低于全国。随着近些年温州经济的发展，城市规模的不断扩大，一系列城市规划的出台、导致大量土地开发，民营企业的日渐增多，他们的厂房、宿舍也占用了大量的土地，所以用地需求与土地稀缺之间的矛盾也越来越突出。

城市土地需求包括两个方面，一是经济增长和人口积聚引起土地需求总量的扩大；二是经济、社会发展以及产业结构变化导致土地需求结构的变化。拆迁安置是有效利用土地资源的手段，也是保证城市国民经济可持续发展的重要举措。

### **2.2.2 有利于提高城市的品位和改善城市的面貌**

山水是温州的自然条件，活力是温州的主要象征，温州市政府以提升综合实力和国际竞争力为核心，实施“一港三城”战略，其中之一就是要建设滨海山水文化名城，以建设现代化大都市为目标，大手笔搞好城市建设，大力度推进城市化，充分利用温州市丰富的山水资源和厚重的历史文化积淀，搞好生态城市和历史名城建设，营造良好的自然生态环境和人文环境。旧城改造的目的之一就是要改变城市面貌，改建完成后有利于提高城市的品位。

### **2.2.3 有利于提高居民的生活质量**

现有的温州旧城镇破旧不堪，基础设施不完善、治安混乱，防灾系统缺乏，已不适宜居民生活。而拆迁安置给当地居民改善居住条件提供了可能，最现实的途径之一就是拆除过时的旧房，改善环境，完善基础设施和



各种防灾系统，建设成安全性、耐久性、环境性和经济性相结合的现代化居住区。

#### **2.2.4 有利于城市经济的发展**

现有的温州旧城镇中有许多中小型企业, 这些企业大部分设备陈旧、工艺落后、污染严重, 而且经济效益差。通过拆迁安置, 这些企业可以重新考虑污染的防治, 选择新的经济附加值高而污染小的产品, 提高经济效益, 促进整个工业企业经济效益的增长, 增加城市的经济实力。另外, 城镇的拆迁安置, 带动了房地产业及相关产业链的发展。

### **2.3 温州市城镇拆迁安置的指导原则**

温州市拆迁安置的指导原则以一系列的拆迁法律法规为依据, 结合各地块的实际情况确定。

第一、依法行政。要建立拆迁管理人员定期培训、考核制度, 拆迁人员持证上岗制度, 提高执法队伍人员素质, 提高行政执法质量, 依法规范拆迁行为。要坚持文明拆迁, 慎用强制手段, 防止矛盾激化。进一步简化办事程序、提高管理透明度, 所有行政审批工作都要有明确的办理条件、工作时限, 并对外公布, 接受群众监督。

第二、量力而行, 防止盲目拆迁。政府在城市建设中要切实加强对城市房屋拆迁工作的领导, 本着既要搞好城市建设, 又要关心群众切身利益的原则, 对房屋拆迁实行总量控制, 按计划进行。拆迁主管部门对拆迁实施项目要依法进行监督检查。要妥善处理好“双困”家庭的拆迁安置问题, 通过增加低价位普通商品住房供应、加强经济适用住房建设和管理、完善廉租住房制度等措施, 完善住房供应体系, 保证符合条件的被拆迁居民能够选择到不同档次、不同类型的住房。

第三、建立责任追究制度。对不依法行政、擅自降低拆迁补偿安置标准、不及时解决被拆迁人合理要求的拆迁人, 要严肃处理。

第四、保护被拆迁人的合法利益。这一政策贯穿了房屋拆迁法的始终。如《房屋拆迁管理条例》规定, 拆迁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，并要求房屋拆迁管理部门加强对拆迁补偿安置资金使用的监督；房地产市场评估价格是对被拆迁房屋所有人进行补偿的标准，体现了公平合理的补偿观念，被拆迁人可以选择拆迁补偿的方式；规定了严格的强制拆迁程序，减少对被拆迁人财物的损害等。

第五、促进旧城改造，改变城市面貌。拆迁的目的就在于拆除旧房腾出空地进行新的项目建设，在保护被拆迁人合法权益的前提下，拆迁政策的另一个重要宗旨就是促进城市建设，这关系到温州城市的发展水平，也影响到居民的生活水平。为此也有一系列的制度保证拆迁工作的顺利进行，当拆迁人与被拆迁人或者拆迁人与被拆迁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，一旦裁决生效，可以采用行政强制拆除或司法强制拆除。

## 第3章 南塘街拆迁安置中的利益相关者分析

利益相关者，指极其有可能受拟议中的某项干预活动（无论是积极或消极）影响的或者指那些会影响到这项干预结果的人、群体和单位。<sup>[24]</sup> 利益相关者分析（Stakeholder analysis）现成为发展领域甚为流行的分析工具，该理念及其方法对于冲突管理等有重要意义（Ramirez 1999）<sup>[25]</sup>。

### 3.1 利益相关者

作为政府主导下的南塘街改建工程，主要的利益相关者包括被拆迁户、被拆迁企业，政府的派出机构温州市安居工程建设指挥部及社会有关各方，拆迁安置是一项系统工程，也是政府公共管理中的重要内容，它涉及政治、经济、文化、社会及环境等许多方面，在政府、社会、被拆迁户和被拆迁企业的利益博弈中，政府处于主导和强势地位，拆迁安置的核心问题是利益和资源的调整再分配过程。按公共经济学的观点，南塘街拆迁安置属于狭义的公共物品，若政策到位、处理得当，它就具有正的外部效应，下面以公共管理中的利益相关者的有关理论进行分析。详见表 3.1。

表 3.1 利益相关者分析表

影响面 利益 相关者	政 治	经 济	环 境	文化心理
被拆迁户	1. 村委支持获取政治资本。 2. 一般居民中立。 3. 少数人趁机捣乱。	1. 大多数居民获利。 2. 有店面的人暂时牺牲一部分利益。 3. 弱势群体赠购或购买新房有困难。	1. 回迁后居住环境得到改善。 2. 过渡期周转房环境差。	1. 对未来美好生活的期待环境改善后,能得到愉悦的心理感觉。 2. 一部分人无法适应过渡期的生活和环境,引起心理失衡。
被拆迁企业	1. 国有企业领导支持获取政治资本。 2. 私人企业主和一般职工中立。	1. 大多数企业获利。 2. 少数企业拆迁时影响生产。 3. 少数企业交易成本增加。 4. 部分职工生活成本增加。	1. 迁入工业区后环境得到改善。 2. 部分污染企业可趁机进行技术改造。	1. 对企业文化有良好的提升作用。 2. 环境改变让职工能得到愉悦的心理感觉。 3. 因远离市区,部分职工的心理负担增加。
社会	1. 处理好,增加社会和谐度。 2. 处理不好,引发社会矛盾,增加社会不稳定。	1. 带动建筑业、房地产业和相关产业发展。 2. 增加就业机会。 3. 改善城市基础设施。	1. 社会大环境得到改善。 2. 对周边有正的外部效应。	1. 社会文化品位得到提高。 2. 增加休闲娱乐场所。 3. 南塘古老的文化重新得到发扬传承。
温州市安居工程建设指挥部(政府派出机构)	1. 缩小贫困差距及城乡差别。 2. 容易引发腐败和不公。 3. 容易成为政绩工程。	1. 增加税收和收入。 2. 周边地价和房价升值。 3. 时间过长,将引发财政负担。	1. 改善投资环境。 2. 发展旅游产业。 3. 有利于温瑞塘河的治理。	1. 改革到位,措施有力,政府诚信上升。 2. 处理不好,政府诚信下降。

### 3.1.1 被拆迁户利益

按照《南塘街改建区房屋拆迁须知》(2004年),被拆迁户可以选项择货币安置和实物安置二种方式。实物安置的旧房基准价为:4400元/m<sup>2</sup>,安置房基准价为4576元/m<sup>2</sup>,安置房基准价减去旧房货币额作为产权调换安置协议的平均差价;货币安置的市场评估价格为8049元/m<sup>2</sup>,旧房货币安置的金额=(市场评估价格—实物安置的差价)×建筑面积,实际收购的价格约在7000元/m<sup>2</sup>左右。

而周边商品房的市场价在 10000 元/m<sup>2</sup> 左右。截止 2006 年 5 月份, 选择货币安置的安置户占整个户数的 15%。在温州从九十年代开始拆迁至今, 基本上采用实物安置, 当地居民已经习惯了实物安置, 真正以市场评估价来实施货币安置, 以南塘街拆迁安置为首次推行。南塘街改建虽然为旧城改造带来了好处, 能给拆迁户带来一定的安慰, 为被拆迁户改善居住环境和居住条件带来一个契机, 但被拆迁户原来的生活平衡被打破了, 对他们的影响是多方面的。

九成多的居民认为旧城拆迁给他们生活带来了较大影响和变化。一是增加经济负担, 造成财物损失。如原有的家具、电器等生活用品, 动迁时不得不扔掉。一部分人经常搬家, 居无定所, 租房困难, 房租偏高, 生活简陋。尤其是个别家庭靠之维持生计的临街店面被拆, 周转店面偏小且位置偏僻无法经营, 只能另作它用, 致使个别贫困家庭拆迁后生活更加困难, 生活陷入窘境, 面临负债的压力。有的只好舍弃居住生活成本不断上涨的原居住地附近, 而选择房价及成本低的城郊结合部生活。二是家庭出现纠纷, 造成不和。由于拆迁带来的房屋析产, 导致部分家庭兄弟姐妹为了房屋权属而互相争吵, 矛盾增多, 造成不和。三是给工作和学习带来了不便。搬迁到离原住处较远的地方, 原先咫尺之遥的单位或未成年子女上学的学校徒然远了许多。四成多的家庭住房拆迁后上班或上学所花的时间有所延长, 平均延长 28 分钟; 由于实行学区管理制度, 拆迁对城市居民子女教育影响很大。在占 39% 有子女就学的拆迁户家庭中, 有 25.6% 的家庭因房屋拆迁子女变更就读学校, 有 35.9% 的家庭房屋拆迁后子女的教育费用有所增加, 增加的具体项目是择校集资费和交通费等, 此两项平均每户每学期增加支出高达 1186 元<sup>[26]</sup>。

#### 3.1.2 被拆迁企业利益

南塘街拆迁涉及到约 20 家企业和 27 家村及单位办公及公共活动场所, 这些企业大多规模小房屋陈旧, 设备老化, 工艺落后, 严重影响周边环境, 当这些企业面临着拆迁时, 企业内部的各种问题都成为博弈的资本。这些企业从所有制形式看大改可分为国有企业、集体企业、私营企业, 其中国有企业六家, 其余均为集体、私营企业, 这些企业中, 固定资产和流动资产, 有形资产与无形资产相互交错, 补偿范围难以确定, 特别是对企业无形资产、经营性资产等财产损失的补偿没有政策标准, 对拆迁中的设备搬迁损失和企业周转过渡恢复

期的损失补助缺乏补偿依据。

对拆迁到的企业单位，最大的资产就是土地资源，这些企业大多数从村集体所有制中以出让的方式取得土地使用权，少数企业租用集体土地。这些企业接纳了许多村集体的低素质的劳动力，少数企业经营现状兼职工安置问题相当严重，收入低、生活困难，“两金”交纳困难。这些面临破产或已破产的企业，负债率高，多数不动产已被抵押或查封，如拆迁补偿费用的大部分被执行用于清偿债务，企业搬迁后就无法继续正常生产经营；一部分企业经营良好，要求借拆迁契机，重新开发和包装，更关心的是土地置换选地重建和搬迁带来的各种成本。企业最大的利益要求，往往坚持要求对空地予以补偿。而根据《城市房屋拆迁管理条例》，拆迁补偿对象是国有土地上的建筑物及附属物，目前，对土地使用权补偿没有法律依据。

按照《南塘街改区房屋拆迁须知》对生产性非住宅用房拆迁补偿规定：产权调换的补偿安置方式是由拆迁人根据规划布置按原生产规模、原建筑结构、原建筑面积异地统一选地建设，进行产权调换；货币补偿安置方式是按市场评估价格给予一次性补偿，作为企业的土地使用权均未考虑赔偿。

### 3.1.3 政府利益

地方政府要发展城市，完善城市功能，进行城市空间资源的合理配置，充分发挥城市的“聚集效应”和“规模效应”。理论上，征用权是政府用来提供非排他性的非竞争性产品，而不是私人产品。

政府征用土地的成本主要是其给予被征地人或被拆迁人的补偿，而不是被征地预期的价值（市场价值）或协议价，政府征用成本应该在补偿合理的市场价值与协议价之间的相机抉择，兼顾公平与效率<sup>[27]</sup>。

政府征用土地的收益主要表现在：实现了政府的目标，促进了公共利益，政府获得了一定的财政收入。<sup>[28]</sup>政府主要利用财政支出提供公共物品，而土地出让金与征地成本间存在的巨大的利益空间是政府重要的财政来源之一。在征地拆迁安置过程，以人为本的原则是重要的，但如果每个成员都对政府讨价还价，漫天要价，那么协调成本、交易成本就过高，政府只能牺牲大部分人的利益要求，来满足少数人的无理要求，政府就无法实现公共服务，实现提供公共物品的目标，效率问题就无法解决。政府利益和政绩工程的驱动，使政府利用

自己的强势地位，利用征用一出让的方式获得大量的利益，旧城的改造也是政府容易出形象、出政绩的工程。

在南塘街拆迁安置中，按照规划，政府的直接利益主要表现在风貌区兼营业场所作为店面出售，安置完毕后，遗留部分房源作为商品房出售，安置房部分政府免收土地出让金，商品房部分政府按土地级差收取土地出让金，商品房的价格由市发改委按照有关规定确定，政府按规定收取各种税费。政府的间接利益体现在改善投资环境、提升城市品位、发展旅游产业、有利于温瑞塘河的治理，挖掘江南水乡南塘街深厚的历史文化、独特的人文自然景观也是一笔珍贵的无形资产。

在获处利益的同时，政府也承担了多种风险，房价暴跌引起营业房和商品房无法按预期价格出售，无法及时实施拆迁，安置房建设滞后，被拆迁户回迁时间过长，在外各种过渡费用成倍增加，容易引发财政负担，容易引发权力寻租、各种腐败，容易成为政绩工程。

城市形象工程（其实农村也有形象工程现象）实际上成为中国许多地方政府的职能甚至是关键的职能，而大多数形象工程并不是市场经济条件下要求政府行为领域，这也与中国政府改革的目标之一就是建立适应社会主义市场经济要求的政府体制和机制，即政府必须是有限政府相违背。根除形象工程需要进行地方政府的职能改革建立有限政府，而有限政府的目标必须在竞争的政府体制下才能保证社会经济快速发展，而竞争性政府体制又迫使地方政府的职能出现逆市场经济的事情。因此，可以说形象工程的治理和中国城市政府职能的改革任重而道远。虽然如此，通过重建地方政府评价指标体系和良好的城市治理机制却是减少和逐步消除形象工程的战略措施<sup>[29]</sup>。

#### 3.1.4 社会利益

南塘街改建工程可归纳到狭义的准公共产品，也称享有外部效益的产品，此类产品兼具私人产品和公共产品的特征。这些产品所提供的利益的一部分由其所有者享有，是可分的，从而具有私人产品的特征，但其利益的另一部分可以由所有者以外的人享有，是不可分的，所以又具有公共产品的特征，这种现象被称为利益的外溢性现象。

南塘街改建工程能带动建筑业、房地产业和相关产业发展，增加就业机会，

能改善城市基础设施，对周边地块有正的外部效应，社会文化品位能得到提高，给市民增加休闲娱乐场所，处理得当，能增加社会和谐，缩小贫困差距及城乡差别。

拆迁中涉及的利益主要有四个：被拆迁人利益，社会利益，开发商利益，政府利益。被拆迁人利益就个体来说是个人利益，但将为数众多的被拆迁人作为一个整体，放到我国目前的拆迁现状中来看，他们是社会弱势群体，社会弱势群体的利益是包含在社会利益的范畴里的。因此，被拆迁人的利益兼具个人性和社会性，且社会性是其主要属性，因为从被拆迁人利益受损的后果来看，对社会产生了负面影响，容易引起社会动荡。此外，由于旧城改造有助于加速城市化进程，改善居民的住房条件，拆迁还关系到公共社会的利益。开发商的利益一般来说是纯粹的商业利益。政府利益主要是：从开发商处获得高额的土使用权出让金、税收、显示政绩以及其他从城市改造中获得的潜在利益。值得注意的是，不能把政府利益和社会利益混为一谈，也不能把社会利益和被拆迁人利益的社会性相混淆<sup>[19]</sup>。

## 3.2 利益相关者矛盾冲突原因

### 3.2.1 法律及配套制度不完善

目前，拆迁安置主要的法律依据是国务院在2001年6月6日第40次常务会议上通过并于2001年11月1日正式实施的《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称条例），依据此条例浙江省制定了《浙江省城市房屋拆迁安置管理实施细则》（2001年），温州市制定了《温州市城市房屋拆迁管理实施办法》，南塘街拆迁安置根据以上法规及政策制定了《南塘街改建区房屋拆迁须知》（2004年），建设部于2004年发布了《城市房屋拆迁估价指导意见》，另外涉及到的主要法律有《城市规划法》、《城市房地产管理法》及《土地管理法》。

我国《宪法》第十条规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。《民法通则》第3条规定：“当事人在民事活动中的地位平等”；合同法第3条规定：“合同当事人的法律地位平等，一方不得将自己的意志强加给另一方”；第四条规定：“当事人依法享有自愿订立合同



的权利，任何单位和个人不得非法干预”。合同自愿也就是契约自由，这是经济民主的体现。只有当事人享有这种自由，才能发挥其积极性和能动性，才能促进社会财富的增长<sup>[21]</sup>。

拆迁人与被拆迁人订立安置补偿协议，属民事行为，拆迁中强制色彩浓厚，履行行政法律关系，相互交叉，有许多相互矛盾之处，是产生矛盾的根源之一，由于历史上特别是文革期间，无序的规划和无政府主义，违规建房、违章搭建，临时建筑长期化、临时搭建等现象严重，由于违章建筑处理不及时，非法收入“合法化”，按《条例》规定，对这类房屋特别是现行违章明确不予补偿，既得利益将直接被剥夺，实际拆迁中产生了许多尖锐的冲突与矛盾，为调和矛盾，稳定局势，南塘街拆迁在政策设计上针对94年及98年以前的违章建筑基本上予以承认，对政府来说带来了直接的经济损失，而且有失社会公平。另外，还缺乏与拆迁有关法规与政策相配套的城市住房保证体系，弱势群体最低保障线以及社会保障体系，对工业企业的拆迁安置也无章可循没有统一的标准。

我国尚没有系统地规范房地产评估方面的法律法规。目前多数房地产评估机构依附于行政权力而存在，其出具的评估报告带有浓厚的行政色彩。因此，有关部门有必要尽快制定相关措施。另外，有些地方性的法规虽然打着保护被拆迁人合法权益的旗号，但在实际立法过程中并没有把被拆迁人作为权利主体来保护，而是站在管理者的角度，以方便拆迁为目的。这些都是立法中需要改进的<sup>[30]</sup>。

#### 3.2.2 利益分配不合理

从本质上分析，拆迁矛盾是由利益主体的多元化和逐利行为的多样性，以及满足主体需求的社会资源和财富的稀缺性与有限性造成，利益主体间追求利益最大化的冲突是不可避免的。目前，城市房屋拆迁工作中，主体呈现多元化格局，包括政府、开发商、拆迁实施单位、拆迁评估机构、被拆迁企业与家庭等，各类主体的利益矛盾混杂、动迁难度明显增大。作为被拆迁人，拆迁将直接涉及其居住问题，并使隐蔽的就业、教育、医疗、社会保障等矛盾集中暴露。同时，由于房地产市场供求结构失衡、阶段性的房价上涨过快，导致拆迁补偿标准滞后于市场发展水平，被拆迁人所获补偿款低，实际收入水平明显下降，出现购房难的现象，拆迁矛盾呈突出状况。作为拆迁当事人中相对弱势的被拆

迁群众，为实现其利益，只能跳出拆迁政策制度的框架外，寻求利益保护；如果再加上拆迁之外的其它多种利益分配不合理，那么就on能超出其心理承受的临界点，甚至引发过激行为，严重影响社会稳定。如果拆迁政策无法在主体利益实现过程中进行权利义务的合理分配，则必然存在主体不平等、行为不自由、分配不公正，无法通过合理的利益分配制度来维护全体社会成员特别是在拆迁中处于相对弱势的被拆迁群众的利益。因此，合理的利益分配制度是化解拆迁矛盾良方<sup>[31]</sup>。

引发拆迁争议的关键在于补偿机制及安置方案的合理与否，大部分的拆迁纠纷基本集中在拆迁房屋的面积、位置、质量及用途等，以及补偿数额的评估等方面。

《浙江省城市房屋拆迁管理条例》第三十二条规定：“被拆迁房屋的货币补偿基准价，由市、县房屋拆迁管理部门会同价格、国土资源、规划等行政管理部门按照当地上一年度同类地段、同类用途新建房屋的市场平均价格分别确定，报同级人民政府批准，并在每年3月底前公布。”根据此规定房屋基准价的测算实际上是一种政府行为，摆脱不了政府的干预，因此确定房屋基准价还不是市场行为，不能准确反映市场房屋价格变化，有时甚至还存在着政府及其部门有意压低基准价的行为。因为房屋的价格是由市场来确定的，不仅受到其物业本身因数的影响，更重要的是受市场众多因数影响，仅仅以基准价格来测算房地产市场价缺乏一定的说服力。

拆迁补偿时，我们发现部分拆迁户实测面积与产权不一致，航测图与实际不相符，实际上虽然是营业房但未领取有关工商、税务执照或者产权证上不明确，在装修补偿价格评估上，我们发现政府补偿标准中没有的装修设施频频出现，无法进入评估，周转房的位置不理想，相对于货币补偿价格和安置房价格，上述问题虽小，但由于没有统一的标准处理起来很棘手，处理不好，容易产生尖锐的对立事件。利益上冲突还非常复杂，比如违章建筑的强制拆迁，安置房的位置，工业企业的外迁等等。

#### 3.2.3 政府行为不规范

城市政府代表着公众利益、社会利益，肩负着社会责任，但作为一个独立的利益主体，往往存在着一些自利的价值取向和利益选择，使其会在政绩机制

作用下过于重视形象工程而导致建设行为短期化。长期以来，一些城市政府治理地方政治经济社会等方面的出发点，不是或不完全是为维护公共利益和广大人民的利益，而是为狭隘地方利益、个人或小集团利益。他们治理社会经济的手段不是或不完全是靠民主与法制，而是靠个人威权，靠人治，甚至靠黑道。“朝令夕改”、“不换思想就换人”，对上阳奉阴违，对下为所欲为，熟人经济、关系社会，法律及种种原则政策等等在权力前面均可以变通，长期以来，形成了公众对政府的不信任，政府信用缺失具有很强的扩散性和长久的破坏性，政府的信用度直接关系到治理的效率。

在南塘街的前期拆迁中，一部分被拆迁户就是不相信政策，不相信政府，对拆迁带着强烈的抵触情绪，历史和制度长期造成的不公平郁结在他们的心中，通过拆迁渲泄出来，形成尖锐的矛盾。

同一城市不同地块或街区，拆迁补偿政策均不一致，也是造成冲突的根源之一，虽然政府制定的补偿标准与市场价格相近，但往往低于周边二手房价格，这种补偿标准带有很强的行政色彩，难以得到老百姓的认同。按照市政府要求，各街区拆迁安置在资金上必须自我平衡、略有盈余，这必然影响街区地块的整体规划、影响到拆迁补偿价格和安置房的工程质量等。

信息的不对称和社会的拆迁氛围也是容易引发矛盾的根源之一。一些新闻媒体只热衷于报道侵害被拆迁户的事件，对以人为本的理解片面化，没有充分地报道拆迁给被拆迁户带来的种种好处，以致于一些被拆迁户对拆迁补偿的要求过高，采取各种措施以获得更多利益，希望通过拆迁，一次性地解决生活、工作、学习等多方面的问题和困难，陷入了过渡维权的误区。

### 3.3 成本—效益—风险分析

成本—效益分析，是系统评估政策影响效率的一种技术，实际的收益和成本可分为直接的或间接的。南塘街改建工程直接的总成本费用由工程费用、销售费用和利息等构成，直接的总收益由住宅、办公用房、营业用房、物业营业用房、农贸市场和地下室停车泊位销售收入构成。在住宅业的成本—收益分析中，财务内部收益率和投资回收期是最重要的两项指标，计算公式如下：

$$r = r_1 + (r_2 - r_1) \frac{PW_1(r_1)}{PW_1(r_1) + PW_2(r_2)} \quad (3.1)$$

$$\sum_{j=1}^{N-1} \frac{R_j}{(1+i)^j} < K_0 \leq \sum_{j=1}^N \frac{R_j}{(1+i)^j} \quad (j=1, 2, \dots, N) \quad (3.2)$$

其中  $r$  为财务内部收益率,  $PW(r)$  为现值函数,  $K_0$  为初期投资额,  $R_j$  为每期期末的净收益,  $N$  为投资回收期。南塘街改建工程的成本—效益—风险分析, 详见表 3.2。

表 3.2 成本—效益分析表

总成本 (万元)	工程费用(含征地拆迁费)、 销售费用、利息等等	324354
总收益 (万元)	住宅销售	146140
	办公房销售	28455
	营业房销售	150557
	物业营业用房销售	3409
	农贸市场销售	2041
	地下室停车泊位销售	31600
	小 计	362203
利润总额 (万元)		19481
税后利润 (万元)		13052
财务内部收益率		8.1%
投资回收期 (年)		6.4

资源来源: 温州市南塘街改造工程投资分析

表中数据计算依据拆迁安置期限为 5 年 (2005 年—2009 年)。从表中数据可以看到, 本项目财务内部收益率低于住宅业投资项目财务基准率 15%, 投资回收期高于一般住宅业 5 年回收期。但因为是安置房, 不同于一般的商品房, 项目投资基本是可行的。从间接的或者说是外溢的成本和效益分析, 综合成本还应该包括被拆迁户生活成本、时间成本、健康成本等, 综合效益还应该包括社会效益、产业链发展的效益, 周边房价、地价升值的效益, 环境改善后带来的旅游文化等方面的效益。从风险分析的角度看, 最大的风险是拆迁安置时间过长、房价大幅度下降, 另外, 存在原材料涨价、工程事故、信贷危机等等风险, 如何克服风险, 做好成本控制, 将在第五章予以详细分析。

## 第4章 南塘街拆迁安置中的政府职能定位分析

### 4.1 政策目标及相应的法律法规分析

按照温州市政府的要求，南塘街改建工程的政策目标主要有四个：第一优化资源配置，使土地效益最大化；第二利用南塘街非常优越的地理位置，建设有温州特色的江南水乡，和对岸的白鹿洲公园形成一个和谐的整体，挖掘发扬传统的瓯越文化，建设风貌区与建设滨海文化城市的政府目标相一致；第三改善城市基础设施建设，改善改建区居民居住条件；第四提高城市品位，提升区域竞争力。

国家为保证拆迁安置的顺利进行，保证拆迁户的权益，维护社会的和谐稳定，制定了一系列的法律法规，地方政府根据国家的法律法规制定了一系列地方法规。

调整城市房屋拆迁的法律和行政法规有：《中华人民共和国城市房地产管理法》，其中对房地产开发用地和房地产权属登记的规定都适用于拆迁法律关系；《中华人民共和国城市规划法》；《中华人民共和国土地管理法》；最主要的规范拆迁工作的行政法规是国务院在2001年以305号国务院令颁布的《城市房屋拆迁管理条例》，除此之外还有《国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》；《国务院办公厅关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》等法律和行政法规。

与《城市房屋拆迁管理条例》配套的行政规章，主要包括：《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》、《城市房屋拆迁估价指导意见》、《建设部关于拆迁城市私有房屋土地使用权是否予以补偿问题的复函》、《房屋拆迁证据保全公证细则》、《国务院宗教事务局、建设部关于城市建设中拆迁教堂、寺庙等房屋问题处理意见的通知》、《城市房屋拆迁补偿、安置协议公正细则》、《建设部关于负责制颁发〈房屋拆迁许可证〉的通知》、《城市房屋拆迁单位管理规定》等有关拆迁工作的国务院部门规章。

有关拆迁司法解释也构成城市房屋拆迁法律体系的一部分：《最高人民法院行政审判庭关于拆迁强制执行的有关问题的答复意见》、《最高人

民法院关于受理房屋拆迁、补偿、安置等案件问题的批延长》等。另外，南塘街拆迁具体适用的地方法规和政策还有：《浙江省城市房屋拆迁管理实施细则》、《温州市城市房屋拆迁管理办法》及《温州市南塘街改建工程房屋拆迁安置须知》。有关城市规划、土地使用权和行政复议、行政诉讼、行政处罚等法律在拆迁活动中都有适用的余地。

现行城市建设拆迁则依据 2001 年 11 月的《城市房屋拆迁管理条例》，其主要问题表现为：一是拆迁补偿标准偏低，特别是不能保证原来房屋面积小的城市贫困群体的基本居住条件的恢复与改善，二是经营性开发活动的投资人获得了巨大的开发利润，与被拆迁人经济利益的损害产生了巨大反差，使被拆迁人心理失衡；三是拆迁导致的被拆迁人生活成本增加（居住、交通等）、收入机会减少（特别是沿街商业店铺拆迁后），社会成本的付出，没有得到相应的回报。同时，目前的城市建设征地与拆迁活动的制度安排没有充分体现不同属性（公益性、准公益性、经营性）城市建设活动中利益关系的政策差异，没有在区别不同利益相关群体基础上针对弱势群体予以保护<sup>[32]</sup>。

拆迁本是民事行为，是拆迁人和被拆迁人之间就被拆迁人的房屋被拆除后的补偿、安置等事项的解决达成拆迁补偿安置协议的过程。因此，拆迁行为应当是由民事法律而不是行政法律进行规范。但是我国却是由作为行政法的《城市房屋拆迁管理条例》来规范的。该《条例》与《民法通则》和《合同法》存在着基本冲突，导致实践中被拆迁人利益得不到保护<sup>[21]</sup>。

## 4.2 征地过程中的职能分析

土地是一种特殊的自然资源，是人类生产和生活的最基本的物质资料，具有固定性、差异性、耐久性等自然特点，从而在土地的自然性基础上，引发了土地资源使用及其一系列不同于其他资源的经济特点<sup>[33]</sup>。

随着近些年温州经济的发展，城市规模的不断扩大，一系列城市规划的出台，导致大量土地被开发，民营企业的日渐增多，也占用了大量的土地，土地供应和需求的矛盾是显而易见的。人均耕地面积也在逐年减少，详见表 4.1。

表 4.1 温州市人均耕地面积表

单位：亩

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
人均耕地面积	0.39	0.37	0.37	0.36	0.36	0.35	0.35	0.34	0.33	0.33	0.32	0.32

资源来源：温州市房地产开发中长期发展规划

土地作为不可再生的资源，土地总量在一定时期内是固定的。随着对居住环境，工作环境要求的提高，随着城市化和工业的扩张强，用地需求与土地稀缺之间的矛盾越来越突出，这是温州经济发展的瓶颈因素之一和必须进行旧城改造主要因素之一。一个破旧的家园与一个繁荣的、充满生机活力的城市是不相称的。

温州市政府 2002 第 68 号专题会议纪录，提出实施南塘街改建，由政府临时派出机构温州市安居工程建设指挥部负责实施，前期以“摸清现状、编好规划、搞好测算、拟好方案”为工作目标。

#### 4.2.1 土地征用的原则

我国《宪法》第十条第 2 款规定：“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用”。第十三条规定：“国家为了公共利益的需要，可以以依照法律规定地公民的私有财产实行使收或者征用并给予补偿”。第五十一条规定：“中华人民共和国公民在行命自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。

土地征用是国家土地管理制度的重要组成部分，土地征用是国家特有的权力，是国家因公共事业的需要，或为实施国家经济政策，或为国家国防安全，基于国家对土地的最高所有权，依照法律程序对土地各种权利进行征用的一种行为。土地征用，是国家取得私人土地的一种特殊方式，其核心在于土地的取得具有强制性，并不以土地所有人的同意为前提。因此，国家土地征用权如不受到限制，将严重侵害土地所有者的私人利益。为了限制土地征用权被滥用，保护所有者的私人利益，世界各国都对土地征用权的动用规定了限制条件，其中一个主要的限制条件是土地征用必须符合公共利益。从某个程度上说，有关土地征用的所有法律都把国家土地征用

的权力限制在服务于公共利益上。土地征用的公共利益目的，不仅使土地征用的正当性得以成立，也是防止土地征用权滥用的重要措施<sup>[6]</sup>。

那么什么是“公共利益的需要”呢？按照美国经济学家，诺贝尔获得者萨缪尔森关于公共产品的定义：“是指每个人对这些产品的消费，都不会导致其他人对该产品消费的减少”。如国防、气象、基础设施、水利、博物馆等等公益事业，具体标准以该用地项目具有不可分割性、受益的非排除性和不以营利为目的。

南塘街改建工程涉及到5个自然村，原土地性质比较复杂，涉及到的47家企业用地，有6家属国家所有，其余均属集体所有，南塘街改建工程可理解为狭义的准公共物品，兼具私人产品和公共产品的特征，实施中政府采用了强制征用的原则。由于公共利益标准的不确定性，给政府对公共利益的解释留下了余地，也是政府强制征用土地的法律依据。

#### 4.2.2 土地征用的程序

南塘街地处城乡交汇处，城中有村，居民、村民混成，违章建筑量大面广，建筑用地中还掺杂着零星的责任田和自留地，同时又正值我市拆迁政策转型期，这些都从客观上大大增加了征地、拆迁工作的难度。为搞好征地工作，保证南塘街改建工作进行顺利。拆迁人的做法是：第一搞好政策培训。2005年上半年，拆迁人对拆迁工作一线人员举办了为期一周的新政策培训班。要求每位工作人员达到熟悉政策、精通政策，做到问不到、讲得清、听得懂。第二搞好政策宣讲。宣讲分两个层次进行，先对村两委班子，后对拆迁户。对改建区范围内以自然村为单位、5个自然村逐个召开政策宣讲会。第三入户宣传。挨家挨户上门做工作，对拆迁户关心的拆迁补偿标准、安置面积、地点、房价等问题，一家一家的作好解答。第四发放拆迁征地征求意见表。南塘街共计农户691户，发放征求意见表691张，收回拆迁征地意见表484张，占70.04%，达三分之二以上，其中同意拆迁征地424票，占87.6%，超过了《村民组织法》的有关规定<sup>1</sup>。于是拆迁人积极联络街道和派出所，以求得他们的支持逐个做村两委人员的工作。到目前为止南塘街改建区征地工作已基本完成，共征用集体土地298.3亩，现由土地部门上报省土地厅进行最后的审批。南塘街土地征用的流程详见

<sup>1</sup> 数据来源：温州市安居工程建设指挥部



下图。

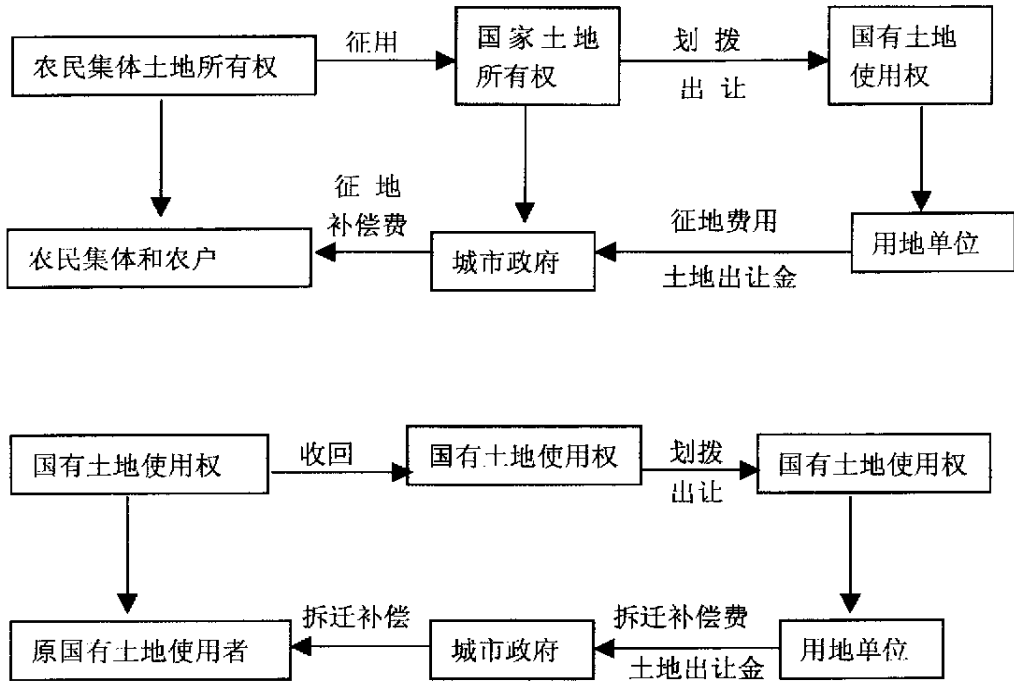


图 4.1 土地征用过程中土地权利的变化流程图

### 4.2.3 土地征用的补偿

《土地管理法》第五十八条规定：为公共利益需要使用土地或者是为实施城市规划进行旧城改建，需要调整使用土地的情况下，由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权，并对土地使用权人给予适当补偿。

政府强制取得土地，按我国法律是采用适当补偿的原则，但在国外，日本采用的是“正当补偿”，美国采用的是“合理补偿”，巴西采用的是“公平赔偿”，这几种补偿都要求符合公平原则，但补偿的标准是不一样的。“完全补偿”对补偿的数量和质量要求最高，既包括当前损失又包括未来损失，既有经济方面的，还有社会、生态、精神等其他各方面。“充分补偿”次之，是指补偿的价值至少不得低于被征用财产的价值。“合理补偿”、“正当补偿”和公平补偿”居中，是指补偿价值与被征用财产价值大体相当。“适当补偿”和“相当补偿”是一种较低标准的补偿，即只

要给予补偿即可<sup>[3]</sup>。

南塘街拆迁中,政府采用《温州市区征用农民集体所有土地管理办法》是“适当补偿”原则,补偿的价格按照2003年2月27日规定计算,由于不是从土地市场上通过公平交易取得土地使用权,难以给予被征用者合理的或者是全面的补偿,通过挂拍卖每亩土地的市场价大约在1000万元。南塘街的征地费计算详见表4.2。

表4.2 征地费计算表

序号	项目	数量 (亩)	单价 (万元)	合计 (万元)
1	国有土地	197.00	0.32	63.0
2	建设用地	200.00	1.82	364.0
3	宅基地、自留地	40.00	33.68	1347.2
4	村集体土地	77.62	33.68	2614.2
5	合计	514.62	69.50	4388.5

资料来源:温州市南塘街改造投资分析

### 4.3 拆迁安置过程中的职能分析

《城市房屋拆迁管理条例》规定:“拆迁人与被拆迁人应当依照本条例的规定,就补偿方式和补偿金额、安置用房面积和安置地点、搬迁期限、搬迁过渡方式和过渡期限等事项,订立拆迁补偿安置协议”。南塘街改建工程根据《浙江省城市房屋拆迁实施细则》和《温州市城市房屋拆迁管理实施办法》等有关政策规定,制定了《南塘街改建区房屋拆迁须知》,经温州市城市拆迁管理办公室审核,温州市人民政府批准实施。

南塘街改建区内涉及到南塘、灯塔、龙方、龙沈和寮东村共五个自然村以及47家企业,五个自然村分别于2005年10月和2006年1月开始动迁,截止“并列第一”日,签订协议约占总户数的97.5%,还有37户未签订协议<sup>1</sup>。未在并列第一日之前签订协议的被拆迁户,失去了每平方30元的奖励金以及失去了安置房优先摸文的权利。在温州历年来的拆迁安置中,

<sup>1</sup> 数据来源:温州市安居工程建设指挥部

这是个最好的成果。

### 4.3.1 拆迁补偿和安置方式

南塘街拆迁补偿安置有两种：货币安置和实物安置，或者是货币安置与实物安置的组合，由被拆迁人自行选择。比如某被拆迁户合法拆迁房屋面积300平方米，可以选择150平方米的货币安置，另外150平方米可以选择实物安置。截止2006年5月份选择货币安置的被拆迁户只占全部被拆迁户的15%，货币安置的价格由双方认可的评估机构确定，市场价价格为8049元/m<sup>2</sup>，由于大部分是破旧房屋，市场价中区位因素占了很大的比重，而周边的二手房市场价大约为10000元/m<sup>2</sup>。作为以实物安置为主的安置方式带来了很多弊端，安置房建设的进度直接影响了过渡期限，回迁时间过长对拆迁安置的成本有非常大的影响，另外安置房的质量、面积等等均容易产生矛盾。在南塘街基本没有公租房租赁，私房出租是房屋租赁的主要形式，出租人与承租人双方的关系属于民事关系，拆迁补偿的解决由双方自行协商解决，不影响拆迁安置。在温州市的有关的拆迁政策中，均没有提到被抵押房屋的有关处理方式。

我国主要城市如沪、杭、宁、京、鲁等城市以货币补偿作为主要的拆迁补偿方式<sup>[34]</sup>。

### 4.3.2 对被拆迁房屋的评估和补偿

2004年1月1日开始实施的《城市房屋拆迁估价指导意见》，明确了拆迁评估价值标准，统一拆迁估价方式、估价时点和技术路线；规定拆迁估价机构应当由被拆迁人投票拆迁当事人抽签或双方协商产生，估价机构必须是具有资质且有良好信誉，防止拆迁人与估价机构互相串通，损害被拆迁人的合法权益，建立了拆迁估价结果公示制度和拆迁评估纠纷调解机制，拆迁当事人对估价结果有异议时，可以申请复核评估或另行评估，明确了被拆迁房屋性质和面积争议的处理方式。

在南塘街的拆迁安置有关政策中，明确以市场评估价作为货币安置的标准，但在规范拆迁房屋评估行为上还不够明确，应明确评估机构的资质和信誉要求，评估机构应根据《城市房屋拆迁市场评估技术导则》等规定对被拆迁房屋进行评估，同时要进行现场调查、摸底等工作。同时应明确

使用市场比较法，作为拆迁估价的主要方法，同时根据拆迁许可证颁发日作为估价时点，另外，对估价结果有异议的可以申请复核或者是另行委托评估，提高拆迁估价的科学性和可操作性，尽量符合市场规则。

被拆迁户选择实物安置时，安置房基准价减去旧房货币额作为产权调换安置协议的平均价格而安置房基准价，旧房基准价及旧房评估价均由政府出台的有关政策规定计取，另外，安置补助费和搬迁补助费均按照市政府规定的有关价标计算。

按规定，营业房的拆迁安置参照住宅安置房的认购定位形式，拆迁不同区位营业用房，安置时在改建区内按相应区位营业用房进行安置。有营业房的被拆迁户无权选择货币安置，在实际执行政策过程中，成了矛盾焦点之一，营业房的区位好坏直接影响到营业房的市场价格和租金收入，但拆迁政策中按同一补偿标准执行，对部分被拆迁户是不公平的。如果营业房采用货币安置，难度较大，第一市场评估价难以确定；第二由于营业房市场评估价场比较高，将直接增加拆迁人的资金投入；第三改建后营业房销售有一定的风险。

目前，温州市政府对工业企业，农村集体用房，宗教场所等拆迁补偿安置还没有一个统一的明确的可执行的政策和标准，给拆迁人与被拆迁人双方的博弈留下了很大的空间。按照《南塘街改建区房屋拆迁须知》规定，生产性非住宅用房产权调换时由拆迁人根据划布局按原生产规模，原建筑结构、原建筑面积异地统一选地建设，进行产权调换，货币补偿安置按市场评价价格给予一次性补偿。但目前遇到的困难主要是：第一外迁企业征地难；第二市场评估价测算难；第三企业内部资产处理难。企业的补偿安置成为制约南塘街改建工程能否顺利实施主要因素之一。

在南塘街的拆迁安置前期方案中，市政府在附近预先建设了约5万平方米，近400户安置房，原先打算先安置，再拆迁，但实际效果并不好，截止目前，选择异地安置的仅十多位被拆迁户，究其原因：第一是政府安置房建设时间滞后；第二宣传不到位，信息不对称；第三被拆迁户对政府不信任；第四大部分被拆迁人留恋自己的故土。

### 4.3.3 对弱势群体的关注

目前我国各城市按新《条例》制定的管理办法突出了等价、有偿的市

市场经济原则，淡化了拆迁中的福利性，加上现阶段我国房屋拆迁中作有较大的强制性行政行为，政府对拆迁补偿中的市场评估价格进行合理调控、给予适当的补贴、发挥政府保障作用是很有必要的。尤其是对现阶段受拆迁影响的弱势群体，如完全按照市场估价进行货币补偿，反而会因货币补偿金额有限买不起住房。因此，必须保障弱势群体基本的住房权利<sup>[34]</sup>。

南塘街乃至温州市的拆迁安置中，目前还没有制定相应的对弱势群体倾斜的政策。在寮东村有一60多岁孤寡老人，住宅面积40平方米，按目前的政策，如果选择货币安置能够拿到30多万元，但根本无法在市场上买到住房，如果选择实物安置，购买安置房约需要3万元，这对一位家徒四壁的老人是个沉重的负担，另外，政府安排的过渡周转房位于比较偏僻的市郊黄龙，环境条件差、治安差，部分老人因不适应没有邻里关系、各种条件均不尽人意的过渡期间生活，而过早地离开人世，上面提到的这位老人政府只能采用例外原则在廉租房中予以解决，但精神家园的遗失是政府无法弥补的。

一条小小的南塘街，正如我们整个社会的缩影，贫富悬殊很大，社情复杂，矛盾突出。住宅面积大的被拆迁户能够得到更多的优惠，而住宅面积小的部分被拆迁户往往伴随着失业，教育程度低、劳动技能差、重新就业困难及没有医保养老保险等，社会关系差、法律政策知识缺乏等等，如何做好这一群体的拆迁安置工作，南塘乃至温州市的有关政策还不到位，国内各城市均制定了最低补偿单价或最低补偿总额等多种形成的政策，以及拆迁安置与城市住宅供应体系中经济适用房、廉租房有关政策相结合，以保障部分困难家庭的基本居住权利，缓和社会矛盾，缩小贫富差距，实现政府居者有其屋的目标。

#### 4.4 强制拆迁中的职能分析

南塘街违章建筑共计140628 m<sup>2</sup>，本着尊重历史和现实的精神原则，按照《南塘街改建区房屋拆迁须知》规定，1998年11月30日前建造并且予“并列第一”前签订拆迁补偿安置协议、腾空旧房、经验收合格的房屋（包括违章建筑）均按规定予以拆迁补偿安置，1998年12月1日以后建造的现行违章23847 m<sup>2</sup>，一律无条件拆除，不给予任何补偿和安置。详见表4.3。

表 4.3 南塘街拆迁违章面积统计表

单位: m<sup>2</sup>

违章建筑	64年 前违章	82年 前违章	86年 前违章	90年 前违章	94年 前违章	98年 前违章	现行 违章
140628	14565	16685	49317	120747	5984	18156	23847

资料来源:温州市安居工程建设指挥部

对现行违章建筑的处理是件非常棘手的事,有两种处理方式:一种户主自行拆除,另一种强制拆除。南塘街在公告规定的搬迁期限内,经协商达不成协议的共为37户被拆迁户。这37户被拆迁户由拆迁人向温州市房屋拆迁管理办公室申请裁决。按照《温州市城市房屋拆迁管理实施办法》第十八条规定:“拆迁人、被拆迁人、房屋承租人对补偿形式、补偿金额、安置用房面积、安置地点、搬迁过渡方式、搬迁期限与过渡期限内,经协商达不成协议的,可以向市房屋拆迁管理部门申请裁决。市房屋拆迁管理部门应当自受理裁决申请之日起30日内作出书面裁决;裁决作出之前,市房屋拆迁管理部门应当充分听取各方意见。”第十九条规定:“被拆迁人、房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内拒绝搬迁的,由市人民政府责成有关部门强制拆迁,或者由市房屋拆迁管理部门依法申请人民法院强制拆迁。”

拆迁人、被拆迁人、房屋承租人对裁决不服的,可以依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。除依法需要停止执行的情况外,在复议和诉讼期间如拆迁人已按裁决给予货币补偿或者提供拆迁安置用房、周转用房的,复议和诉讼期间不停止拆迁的执行。

实施强制拆迁前,拆迁人应当就被拆迁房屋的有关事项,向公证机关办理证据保全。被拆迁人或者房屋承担人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的,可以由市人民政府责成规划、房管、执法、公安等部门行政强制拆迁或者由市房屋拆迁管理办公室依法申请人民法院强制拆迁。根据《行政诉讼法》第66条规定:“公民、法人或其他组织对具体行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的,行政机关可以申请人民法院强制执行。”

由此可以看出,司法强制拆迁不同于行政强制拆迁。首先,拆迁程序的性质不一样。行政强制拆迁是一种行政行为,司法强制拆迁是一种司法行为。其次,做出拆迁决定的主体不一样。行政强制拆迁中作出强制拆迁

决定的主体是市、县人民政府，司法强制拆迁中作出强制拆迁决定的主体是人民法院。再次，法律后果不一样，行政强制拆迁决定作出后，被拆迁人仍可以以不服拆迁行政裁决为由向人民法院起诉，司法强制拆迁决定作出后一般情况下被拆迁人不再有起诉的权利，而只剩下申诉的权利了<sup>[3]</sup>。

司法强制拆迁的缺陷是程序复杂、时期长、行政效率低、拆迁人无法及时履行义务。

目前，政府在房屋拆迁中为了提高行政效率，降低行政成本，加强安置房建设的进度，实行政府目标，基本上采用行政强制执行予以拆除。在实施行政强制执行的同时，政府应维护被拆迁人的权益，完善司法救济制度和国家赔偿制度。

没有效率观念的行政机关将很难完成历史赋予其的处理日益增加、日益复杂的社会公共事物的使命，行政强制执行是将抽象的法律现实化的过程，迫使怠于履行义务的相对人及时履行义务是维护整个社会秩序的需要，也是行政机关的公众中树立威信的需要。相对人存有疑义，在实际已执行完毕的情况下或在执行过程中、不停止执行的原则下，以诉的形式进入司法程序，法官在坚持一系列诉讼原则的基础上作出相应裁判，或维持行政机关的裁决或纠正行政机关的错误，以恢复公正。所以，司法和行政的职能分工，发挥了各自所长，通过严格的诉讼程序作出判决既是保障行政公正的强有力的后盾，也维护了“司法最终裁决”的权威<sup>[35]</sup>。

### 4.5 规划建设中的职能分析

温州是一个具有 1680 多年建城历史的东瓯名镇，人杰地灵，代有名家，南宋时以叶适为代表的永嘉学派、以“永嘉四灵”为代表的江湖诗派，近现代的孙诒让、夏鼐、夏承焘、苏步青等，在我国思想史、文学史、科学史上都具有重大影响。温州是座气候宜人、山川秀丽的旅游资源大市，境内有雁荡山、楠溪江、百丈际一飞云湖三个国家级风景名胜区；有蒲壮所城、玉海楼两个国家重点文物保护单位。旅游景区面积占国土面积大约的四分之一。

今后一个时期，温州发展总的要求是，加快建设富裕小康社会，力争提前基本实现现代化，使温州成为浙南闽东甚至更大范围城市群中的“领

跑城市”。建设滨海山水文化名城。以建设现代化大都市为目标，大手笔搞好城市建设，大力度推进城市化，实现温州城市发展由“瓯江时代”向“东海时代”跨越，由滨江城市向滨海城市迈进。同时，充分利用丰富的山水资源和厚重的历史文化积淀，做好“山、海、江、河、岛”的文章，搞好生态城市和历史文化名城建设，努力营造良好的自然生态环境和人文环境，使温州成为宜居、宜商、宜创业的地方。

南塘街改建工程是温州市旧城改造的重点工程，是温州市旧城改造中的重要组成部分，2003 年 4 月得到温州市发展计制委员会立项批复，批复文件中地上总建筑面积 485140 m<sup>2</sup>（不包括风貌区），容积率 2.5，后来拆迁人根据拆迁等实际情况，请示市政府对设计规模进行了调整，温州市规划局于 2005 年 5 月下达《温州市南塘街改建工程修建性详细规划》的批复，现在的技术指标见表 4.4。



第4章 南塘街拆迁安置中的政府职能定位分析

表 4.4 南塘街改造工程建筑技术指标表

序号	项目	单位	指标
1	总用地面积	m <sup>2</sup>	344814
1.1	改建区用地面积	m <sup>2</sup>	257031
1.1.1	建设用地	m <sup>2</sup>	196500
1.1.2	市政道路用地面积	m <sup>2</sup>	27329
1.1.3	沿河绿化用地面积	m <sup>2</sup>	17070
1.2	风貌区用地面积	m <sup>2</sup>	87783
	道路用地面积	m <sup>2</sup>	18405
	建设用地面积	m <sup>2</sup>	69378
2	改建区		
2.1	改建区建筑面积(地上,包括架空层)	m <sup>2</sup>	628093
2.1.1	住宅	m <sup>2</sup>	514341
2.1.2	商业建筑	m <sup>2</sup>	38645
2.1.3	办公建筑	m <sup>2</sup>	42616
2.1.4	农贸市场	m <sup>2</sup>	4082
2.1.5	幼儿园	m <sup>2</sup>	4842
2.1.6	居委会和社会区服务中心	m <sup>2</sup>	3825
2.1.7	物业管理与经营用房	m <sup>2</sup>	6818
2.1.8	开闭所及配电房建筑面积	m <sup>2</sup>	2083
2.1.9	公厕建筑面积	m <sup>2</sup>	470
2.1.10	古建筑	m <sup>2</sup>	2100
2.1.11	架空层	m <sup>2</sup>	8271
2.2	地下室建筑面积	m <sup>2</sup>	89992
2.4	建筑密度		26.2%
2.5	容积率		3.2
2.6	绿地率		25.3%
2.7	汽车泊位	辆	3153
3	风貌区		
3.1	风貌区建筑面积	m <sup>2</sup>	76845
3.1.1	商业建筑	m <sup>2</sup>	76182
3.1.2	风貌区管委会	m <sup>2</sup>	420
3.1.3	公厕	m <sup>2</sup>	243
3.2	建筑密度		38.9%
3.3	容积率		1.1
3.4	绿地率		25.2%
3.5	汽车停车泊位	辆	330

资料来源:温州市南塘街改造工程方案设计

从表中分析得到,规划调整后地上总建筑面积 628093 m<sup>2</sup>,容积率 3.2。目前,被拆迁户往往只注重于眼前的利益,拆迁安置补偿上,对安置地块的规划建设水平往往缺乏了解,这中间埋下了巨大的利益空间,南塘街规划调整后安置的面积增加了 142953 m<sup>2</sup>,若按目前市场价 10000 元/ m<sup>2</sup> 出售,拆迁人增加经济效益收入 14.3 亿元。按照《城市房屋拆迁管理条例》第 28 条:“拆迁人应当提供符合国家质量安全标准的房屋,用于拆迁安置。”这是个非常低的标准,温州有许多同一位置的商品房和安置房建筑标准完全不一样,在市中心有一位置非常好的小区,三面环河,但是商品房在户型、朝向、用材、设备配置等建设标准均远远高于安置房,被拆迁户的许多权益在无形中被剥夺了。

国家在经济活动中应该起到什么作用?可以有三种不同答案:无为之手、扶持之手、掠夺之手。国家在经济中发挥作用,并非总是出于善意——为了增加社会福利。国家也有自身利益,并会使用强制力来实现自身利益,国家这样做时,它就成为“掠夺之手”。在人类社会,总有一些人会想,去生产财富不如去掠夺财富来得容易。施莱弗等强调不能天真地假设国家的目标是使社会福利最大化。国家掌握国家机关的人,都有自己的目标,有自身利益。要理解国家的种种行为,一定要理解掌握国家机关的人自身的利益和利己行为<sup>[36]</sup>。

在政府的公共事务管理中,城市规划是一项很重要的内容,街区的改建应纳入到城市整体规划中,城市规划应该具有公正和平等的属性,要求公平地分配与和协调有限的自然、社会资源,它强调结果的公正性,也强调过程的合理性。这就要求拆迁中的利益相关者参与到规划中,通过对项目经济、社会、政治目标的分析论证取得广泛的一致意见,以维护多方利益的均衡。

目前,尽管当前有些城市在规划过程中有一定程度的公众参与,但仅是一种事后的、被动的、初级阶段的参与。这种参与存在着缺陷与不足:第一,公众参与城市规划缺乏有力的法治保障和实践经验,凭靠的是公众的兴趣而不是责任感,而且公众普遍缺乏规划专业知识、规划意识;其次,公众参与的层面太低,在规划的制定、决策中并没有真正意义上的公众参与,相关行业的专家或非政府研究机构的专家参与并不是真正意义上的公众参与,他们提供的仅仅是技术层面的支持而不是社会各方利益的代表;

第三，有的规划甚至在批准后才公开展示一下，搜集到的公众意见很难反映到成果中，仅仅成为一种宣传方式<sup>[37]</sup>。

由于国家和地方对安置房建设没有具体的可量化的标准，拆迁人出于经济利益的考虑，必然尽可能降低安置房建设的标准。近年来，虽然国家建设部出台了一系列关于住宅建设的标准，如小康住宅、绿色住宅、健康住宅、康居住宅以及2006年发布并开始实施的《住宅性能评定技术标准》规范等，主要针对商品房系列不带有强制性。通过多年住宅建设的实践，温州市政府宜采用住宅性能评定标准中的1A级标准作为安置房建设的标准，从适用性能、环境性能、经济性能、安全性能和耐久性能等五个方面予以量化，或结合温州实际参照1A制定相应的地方实施标准，并经主管部门认定验收。

南塘街改建工程的一项重要内容是挖掘历史文化积淀，保护历史文化遗产，弘扬优秀建筑文化。温州的城市建设演变到今，远可追溯到唐宋遗风，近期受民国时期建筑形式影响，而民居则以楠溪江明清古村落最为典型，无论哪一种形式都是依山循水，顺应地形构建。“水如棋局连街陌，山似屏帷绕画楼”。温州水系众多，尤以温瑞塘河最为繁忙，昔日的南塘街是商业繁华之地，滨水临河，前街、后河、码头、长廊、榕亭、戏台、桥梁等因素构成了特有的江南水乡。目前温州市区自己形成了12条为数不多的商业街，如由于历史因素形成的五马街，自然集聚而成的女人街，以及依据瓯江美景而建的江滨路酒吧一条街等等。南塘街面临温瑞塘河，自然景观优美，有多处宗教保留建筑，历史悠久，具有独特的人文景观，以及周边密集的人口，都是不可多得的能浓郁商机、集文化、休闲、娱乐、旅游为一体的综合性场所。这也是政府在前期中需要认真论证的地方。

南塘街的改建需要政府各职能部门的大力支持，特别是在建设审批的各个环节上，主要部门有发改委、财政、房管、规划、消防、建设、环保、市政园林、国土资源、电力、水务、文物、河道、交通、广电、通信、气象、军事等，任何一个部门的卡口，都影响安置房建设的进度，为此温州市政府专门发了《温州市人民政府关于政府安置房建设项目审批一条龙服务的实施意见》一文，主要目的是简化审批环节，加快审批速度，提高办事效率，根据“流程再造”的要求，变串联审批为并联审批，实行审批一条龙服务流程见图4.2。

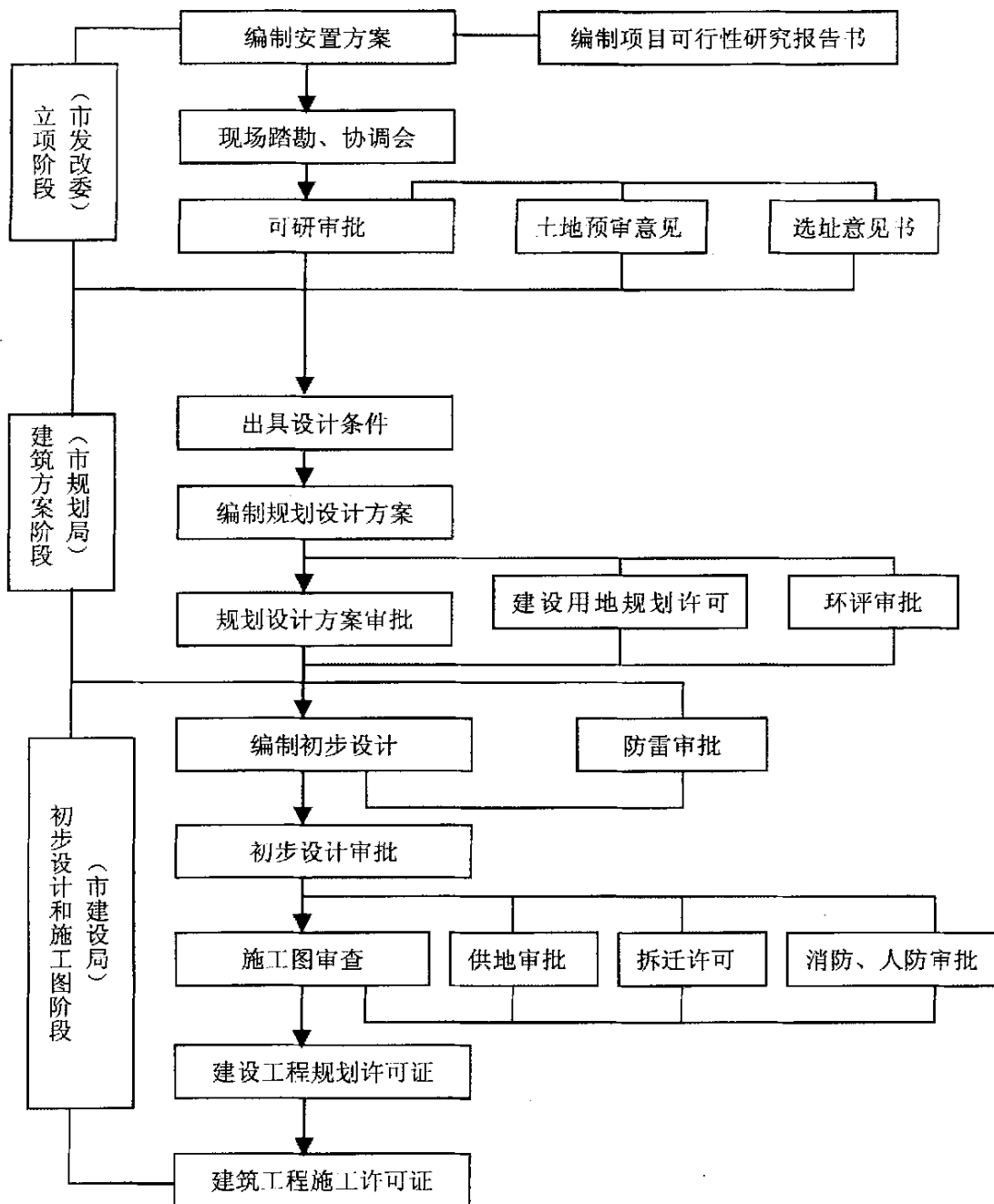


图 4.2 安置房项目建设审批一条龙流程图

虽然经政府发文后，办事效率有了一定程度的提高，但在审批过程中，

大多是一些技术性比较强的工作，目前职能部门关键部位实行 AB 制还不完善，技术性比较强的工作替代性不好，受制于经办人员，部门条块分割严重，部门之间交叉扯皮严重，有法不依、有令不行的现象时有发生，服务意识淡薄，衙门作风严重，一些重大事项，部门及经办人员怕承担责任，原则性强，灵活性不够，要市领导出面协调才可能解决。上述事宜均严重制约审批的进度，对改建工程和政府的影响是多方面的。

## 第5章 拆迁安置中实现政府职能的对策与建议

拆迁安置是城市公共管理的一部份，与政府的四大职能经济调节、市场监管，社会管理和公共服务均有密切的联系。城市公共管理，一方面的是包括城市规划、城市建设、市政工程、公用事业、市容面貌维护、物业服务等在内的市政管理，另一方面也涉及以公益为目标的公共经济及以满足市民需要的消费经济领域的城市管理。以外，与包括人口控制、治安管理、社团组织管理、社会福利等在内的城市社会管理具有一定的联系。<sup>[36]</sup>近几来，城市经营作为一种现代城市管理的理念提出，所谓城市经营就是充分运用市场经济手段，对城市所有资产进行集聚、重组、运营、从中获取收益，谋求城市的自我积累和自我发展。通过前面几个章节的分析，南塘街拆迁安置还存在种种弊端，作为市政府在管理方式上，应从以行政指令和计划分配为主要内容的直接的管理向以法律法规和经济规律为基础的间接管理转变，在法律规范、价值规律、产权机制等规则的约束下，间接管制和调节城市建设中的拆迁安置，规范市场秩序，完善法律制度和配套政策，促进城市拆迁安置活动有序、正常、和谐地进行。

### 5.1 建立土地和资金储备制度

按照国家和地方的法规和政策，被拆迁户可以选择货币安置或实物安置，从南塘街所签订拆迁安置协议以及温州市近年来的拆迁安置情况来看，拆迁户习惯于实物安置，由于没有现有的已交付使用的安置房，被拆迁户只能选择原地安置。根据不完全统计，温州市近九成被拆迁户由于安置房建设进度缓慢，无法及时回迁。长期在外过渡带来了很多社会问题。公共财政背负着建设资金利息及过渡期间的各种费用成倍增加的沉重负担，政府的信誉不断受损，特别是一些老人，不适应过渡期间不稳定、艰苦的生活，抱憾地告别人世。温州市拆迁安置存在着十分严重的七多七难现象：一是温州私有房屋多，拆迁私房要比公房难；二是店面多，拆店面又比住房难；三是落实私有房屋政策的房屋多，处理好房东与房客长期遗留下来的历史问题难；四是“农民屋”多，“城中村”内房屋拆迁特别难；五是违

章建筑多，杜绝说情风难；六是宗教场所房产多，做到场所与周边居民安置皆满意难；七是拆迁单位中，不景气的单位多，企业处理各种问题难<sup>[26]</sup>。

温州市由于主要街道地块的拆迁安置均由各大指挥部操办，安置房建设进度缓慢，回迁时间长，与拆迁人没有直接的利害关系，另外前期工作滞后，手续繁琐，牵涉部门多，建设资金难以到位，均影响安置房建设的进度。针对逾期回迁的问题，建议政府改变拆迁安置模式，建立安置房土地和资金储备制度，在城市整体规划中，在储备土地时，以划拨形式先规划、设计、建设一批商品房作为拆迁安置房，采用先安置后拆迁的方式或边拆迁边安置的方式，尽量采取现房安置方式，对被拆迁旧房和调换的安置房均按照《指导意见》的规定按房地产市场价格进行评估，减少期房安置的比例。

城市土地储备制度，是指由城市政府委托的机构，通过收购、置换等方式，从分散的土地使用者手中将土地集中起来，并由政府或政府委托的机构组织进行前期开发，再根据城市规划、土地年度计划，有计划地将土地投入市场的制度。土地收购储备制度在我国城市土地管理中的出现，充分发挥了政府的宏观调控作用，优化了城市土地资产配置，同时，也有利于增加财政收入，筹集城市建设资金<sup>[39]</sup>。

温州市已组建了土地储备中心，隶属于温州市土地局，几年来，成片征用的土地、存量国有土地、收回收购的土地，拆迁后的土地，均纳入到土地储备中心。由储备中心进行投资，涵养土地级差效益，采用挂拍卖的方式投放市场，宗旨是土地效益最大化。但由于温州市土地资源紧缺，土地储备计划，拆迁安置计划和城市建设计划均由不同的职能部位制定，缺乏统一的协调管理机制，政府以短期效益、政绩出发，均没有制定先期投入土地和资金为拆迁安置做准备的安置房建设计划。为解决拆迁安置的种种困难，政府应制订在土地储备中用于拆迁的安置房建设土地供应计划，做到安置房土地供应计划与拆迁安置计划的衔接，以解决期房安置矛盾突出的问题。

建立安置房建设土地储备制度的核心是建立用于拆迁安置的基金储备，用于安置房建设的土地储备资金来源主要采用：第一政府拨款，政府从财政预算中划拨一定数量的款项作为启动资金；第二政府贷款；第三土地收益，采用现房安置后，拆迁后整理出来的土地，可用于挂拍卖，所得

出让金列入基金储备，以市场手段发挥土地的效益；第四土地储备收益；第五由城市储备中心发行土地债券，土地债券通过城市土地储备收益还本付息；第六从各土地出让金中提取一定的比例作为安置房建设资金。

## 5.2 以市场手段完善拆迁评估补偿政策

城市房屋拆迁补偿价格是指城市规划区国有土地上，因城市建设需要拆除被拆迁人所有的房屋及地上附属物而向被拆迁人支付的安置补偿款。城市房屋拆迁补偿价格虽然是对被拆迁人失去房屋的补偿，但它其实是房屋重建成本及相应地价的综合，而且地价占主要部份。

房屋拆迁补偿标准有以下几种情况：一是政府认定批准房屋拆屋补偿标准，表现为政府具体确定了房屋拆迁补偿标准；二是拆迁人有权允许范围内认定的补偿标准，也就是拆迁人愿意补偿被拆迁人的标准；三是被拆迁人要求补偿的标准，即被拆迁人要求补偿的希望值；四是实际产生的补偿标准，也就是拆迁人实际给予拆迁人补偿金额。上述四种情况虽然相互影响，但几年来最终的衡量尺度是政府制定的补偿标准，行政色彩非常浓厚。

按《指导意见》规定，补偿标准以被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积等因素，以房地产市场评估价格确定，应该说是合理、公平和公正的，但由于相关法规之间缺乏一致，如在土地使用权的补偿、公民的合法权益保护等方面的规定，一方面规定公民的合法财产神圣不可侵犯，另一方面又规定城市居民必须顺从城市建设规定的需要，拆迁补偿以市场评估确定等，由此产生了一些焦点问题？即安置补偿是属于民事行为还是行政行为的问题？如果是行政行为，在合理的补偿标准下就不能有广泛的协商，如期搬迁就是其应尽的基本义务，否则就必须采取强制手段；如果是民事行为就允许自愿协商，出现漫天要价是情有可原，协商不成若采取强制手段，则与法理相悖。在目前的国情下，政府必须清还历史的欠债，当补偿标准达到合理限度后，协商是相对的，服从是绝对的。

《指导意见》规定，市、县房地产管理部门应当向社会公示一批资质等级高、综合实力强、社会信誉好的估价机构，供拆迁当事人选择，估价机构应当将分户的初步估价结果向被拆迁人公示七日，并进行现场说明，



听取有关意见，公示的规定实现了被拆迁人的知情权，在程序上公开，使被拆迁人全面了解估价的结果，以便作横向比较，有利于估价的公正、公平。估价机构的选择采取被拆迁人投票或者由当事人抽签的方式进行，而不是由拆迁人自行选定。但现实操作中，存在的问题是：第一《指导意见》仅是建设部出台的一个规章，它的效力等级低于《城市房屋拆迁管理条例》不具备对抗地方性法规的效力，地方政府可以执行，也可以仅作参考；第二有关的法律政策上均没有明确对土地使用权的补偿；第三评估机构和拆迁人市场主体不成熟，进行公开招投标远不成熟，评估机构存在者与拆迁人藕断丝连的关系，难以做到真正的公平和公正。

在拆迁补偿政策市场化的道路上，上海的做法是“对于房屋建筑类型相同功能完整性相似或相同的同一拆迁地块的成片居住房屋，采用市场比较法确定典型的市场价格，作为该拆迁范围同类房屋的基准价格。然后根据不同房屋的楼层、朝向等因素，对照进行适当调整，确定其它被拆除房屋的评估价格”。在法国，出于社会的公共利益，政府对私人土地实施购买时带有一定的强制性，具体体现在购买私人土地的价格上，其价格由政府组织中介机构进行评估，土地所有者不能漫天要价，否则政府可以冻结该土地的用途或禁止该土地的转让买卖。实际上政府采用了行政管理和市场公平的原则<sup>[40]</sup>。

温州市从九十年代开始拆迁安置以来，政府基本上采用土地基准价加房屋重置价格确定统一的补偿标准，不符合市场经济的要求，而且是政府在上一年度基础上确定的基准价格和重置价格，由于房地产市场购房价格上涨，而由被拆迁人承担经济损失是不合理的，南塘街拆迁补偿政策在市场化道路上向前迈进一大步，货币补偿基本采用了市场评估价格。要完全以市场手段完善拆迁补偿政策，还必须做好以下工作：第一建立房地产市场信息披露制度。从拆迁评估技术路线来看，主要采用比较法和成本法，评估人员必须能收集到可比案例和有关信息，因此，有关职能部门应该及时公布房屋的房地产市场及价格，基准地价，标地价格、重置价格等信息，以供评估人员及时查询，参照、选取。第二编制估价参数标准值及各类修正值。目前按照估价公式求取的估价值不能准确反映公开市场价格或实现价格，引起估价纠纷根本原因是参数值不客观。因此有必要专题研究建立各级参数参考手册，以便于估价人员能够针对估价对象公开市场价格形成

的具体因素，利用标准参数及各类修正值，客观地评估形成的价格。<sup>[41]</sup>第三设立最低的保障线。拆迁的初衷是发展经济，推进城市化进程，改善居民的住房条件。但在实际操作中，可能会由于客观情况的存在，如果被拆迁人的房子过老过旧，被拆迁人以补偿所得按照市场价格却无力购房，在这种情况下，为报做到居者有其屋，保障公民的生存权，国家就应当以被拆迁人能在拆迁房屋所在地能购买一定面积的房子为标准设立低保线，以保障被拆迁人居者有其屋，以维护社会稳定，体现社会主义制的优越性。<sup>[42]</sup>第四培植评估机构和拆迁人使评估机构真正独立于各种干扰之外，实事求是科学地开展工作时来，另外要完善公示制度和复议审查制度。

### 5.3 建议采用单一的货币补偿制度

按照《温州市城市房屋拆迁管理实施办法》第二十九条规定：“拆迁人应当对被拆迁人按照法律、法规和本办法的规定给予合理补偿。拆迁补偿、安置可实行货币补偿，也可以实行产权调换。被拆迁人有权选择具体补偿形式。”南塘街改建工程选择原地安置的被拆迁户占85%的，只有15%的被拆迁户选择货币安置。实物安置的弊端很多，主要表现在：第一住户成套费低，规划设计建设首先考虑安置套型、数量、面积等，而旧城区高密度的人口、交通拥挤等问题无法得到解决，而政府为了自身利益，只有提高建筑的容积率求得平衡，不利于城市的规划建设，也制约着土地资源的优化利用；第二建设进度难以控制，安置房建设环节很多，特别是在拆迁环节，如果无法顺利实施拆迁，将极大制约安置房建设的进度，因此拆迁安置的成本将无节制地增加；第三制约了拆迁人和被拆迁人的自主选择性；第四周转期间的生活难尽人意，无法解决过渡期间的心理适应问题。

在南塘街的拆迁补偿工作上，拆迁人在货币补偿市场化道路上作了有益的尝试。是非常值得推广的，相对于实物安置的种种弊端，货币安置的优点是显而易见的：第一有利于城市土地资源的优化利用，有利于城市规划建设，使旧城改造更加完全彻底，实施货币赠偿就是把拆迁补偿以货币款形式支付给予被拆迁人，关于落实被迁人的安置问题，交由社会和市场，这样，项目的建设功能性和目的性更加明确，建设单位可以集中精力提高建设项目的水平和质量，项目建设完全可根据城市功能的需求进行安排落

实，使功能布局不受各方面的影响干扰；第二更加符合等价、有偿、公平的原则，由于只有一种市场评估价的尺度，容易统一标准，即使有异议也容易找到基准点进行仲裁，体现科学性和合理性；第三简化拆迁安置的工作程序，实施货币补偿后，过渡期间的种种补偿费用就不复存在，也不存在周转过程的种种问题，大大简化了环节。工具越是复杂，所涉及的参与者越多，管理的难度就越大。虽然有些工具在理论上向我们许诺会带来更大的利益，但是实践上往往却会因为管理方面的原因而使其失效。正是基于这个原因，有学者甚至把可执行性作为项目设计的第一标准<sup>[43]</sup>。高中档的商品房、经济适用房、廉租房等房源的不断充足，货币补偿将逐步地成为一种趋势，货币补偿不是单纯意义上的金钱补偿，它可以转化为实物面积补偿、原地安置或异地安置，也可以采用货币与现物结合的补偿方式，自由度更大，操作性更强，可以为被拆迁户按市场经济规律自主选择。

政府在推广货币补偿时，还需做好相配套的几方面工作：第一以市场手段完善拆迁评估补偿政策；第二起草《城市房屋拆迁实行货币化安置具体实施细则》，用市场经济调整拆迁当事人的利益关系，建立政策法规体系支撑；第三建立资金支持体系，由于货币补偿一次性投入资金大，要求拆迁人要具备雄厚的资金实力和良好的信誉，政府应制定措施在资金上给予支持并给予一定优惠政策；第四做好舆论宣传引导工作，促使消费者观念更新；第五做好与住房供应体系的衔接，提供经济适用房，完善廉租房，实现政府居者有其屋的目标。

货币赔偿符合市场经济的思维模式，在市场经济体制下，一切的经济活动都是以市场为导向，围绕市场需求展示的，拆迁安置也应推向市场，推向市场，用市场经济思维来解决安置问题。用货币这种统一的方式，将落实安置过程融入市场经济中，有利于城市建设，也有利于被拆迁人。把落实安置的权利还与被拆迁人，增加自由度，他们可以选择符合自己愿望的安置，还可以作为一种投资形式<sup>[44]</sup>。

### 5.4 建立弱势群体的社会保障体系

关于弱势群体的界定，国内许多学者分别从经济学角度、社会学角度、政治学角度、跨学科角度作了不同的阐述。具体地说，能否这样诠释：弱

弱势群体是指社会上的部分人，由于先天或后天的条件制约，缺乏较强的竞争力，不能或只能很少地占有社会资源，因此只能获得甚至不能获得较好的社会职业，使其收入分配较少或很少，只能过着水平较低的、主要是维持生存的生活同时缺乏抵抗种种风险的能力，也缺乏依靠自己努力来改善其境遇的可能性，并在政治上、文化上和心理上都处于社会边缘<sup>[45]</sup>。

引起重视和争论的一种分法是把当代中国人划分为十大社会阶层：

(1) 国家与社会管理者阶层；(2) 经理人员阶层；(3) 私营企业主阶层；(4) 专业技术人员阶层；(5) 办事人员阶层；(6) 个体工商户阶层；(7) 商业服务人员阶层；(8) 产业工人阶层；(9) 农业劳动者阶层；(10) 城乡无业、失业和半失业人员阶层<sup>[45]</sup>。按上述阶层的划分，弱势群体基本上处于中下阶层。南塘街拆迁安置中大约有 800 户被拆迁户属于农村户口，其中约 1/4 可以归至弱势群体中，在拆迁安置过程中，他们的就业、收入、教育、子女、住房、医疗以及家庭内部纠纷等等问题均一一暴露出来，作为政府一方为建立和谐社会、缩小贫富差距，针对弱势群体建立有关社会保障制度势在必行。

#### 5.4.1 完善经济适用房和廉租房制度

按照 1998 年国务院《关于进一步深化城镇住宅制度改革，加快住房建设的通知》规定：城市最低收入家庭由政府提供廉租房；中低收入家庭购买经济适用房，其他高收入家庭购买、租赁市场商品房。2004 年 3 月 1 日全国城镇全面实施由建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局共同签发的第 120 号令《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，其中规定租用廉租住房须经过“当面申请—审核—公示—登记—核实—排队轮候—公布结果的程序”，“城镇最低收入家庭廉租住房保障方式就应当发放租赁住房补贴为主，实物配租、租金核减为辅”，主要“面向孤、老、病、残等特殊困难家庭及急需救助的家庭”，温州市廉租住房的分配采用住房实物和租金补贴两种配租方式，截止 2004 年已累计解决 692 户最低收入家庭的住宅困难，其中实物配租 354 户，货币补贴 338 户<sup>1</sup>。同时出台了《市区最低收入家庭廉租住房准入登记实施办法》准入标准为每户家庭住房建筑面积计算低于 36 平方米，人均住房建筑面积低于 12 平方米，以发

<sup>1</sup> 数据来源：温州市房管局

放租赁补贴为主，并筹备少量的实物房源用于解决特殊困难家庭。

住房保障是政府的公共职能，在拆迁安置对弱势群体的保障手段之一就是能充分地利用现有的住宅供应体系政策、特别是经济适用房政策和廉租租房政策，来解决弱势群体的住房保障问题，但政府在以下诸方面还需要完善：第一落实资金、政府以财政预算资金为主，在调查研究的基础上，结合当地经济社会发展状况，将住房保障资金从财政、从公积金增值部分中单列出来，计划使用，同时，积极拓展其他筹资渠道，如发行福利彩票等等；第二做好经济适用房和廉租房的衔接工作，在温州经济适用房的价格在4000元/m<sup>2</sup>左右，一套70m<sup>2</sup>的住宅花费约30万元，对一个中低收入的家庭来说，是一笔很大的支出，要解决这一部份家庭的住房，需要政府出台有关政策，保证住宅供应体系的连续性和衔接性；第三积极拓展廉租房源，温州市目前的做法主要是收购小套型的旧房，新建集中的廉租房由于不利于各阶层的融合和社会的和谐，已不采用，由于旧城面临着大规模的改造，小套型的房屋变得很稀缺，政府应在单位腾退房和对一些直管房加以改造，作为廉租房房源主要来源渠道；第四把握经济适用房和廉租房住户的准入标准，需要居委会、村委会、街道、民政、工会、房改等部门的配合，建立信用档案，杜绝权力寻租，完善监督机制，使经济适用房和廉租房真正起到对弱势群体的保障救济作用；第五政府应为弱势群体担保，使其能够享受低息贷款，目前的公积金政策没有体现向低收入家庭的倾斜和支持，往往是无能力买房的低收入家庭根本享受不到这项政策，结果造成低息贷款、税费减免的最大受益者是有购房能力者，对低收入阶层是不公平的。

### 5.4.2 设立社会保障专项基金

设立社会保障基金是各国社会保障制度的通行做法，设立失地农民社会保障基金是社会保障制度重要组成部分，有助于对弱势群众的救助。目前我国还是发展中国家，还不能象欧美一些全民高福利国家一种，由国家财负担支出。建立失地农民的社会保障制度的关键，首先是解决失地农民社会保障资金。征地中土地补偿安置费以及土地转用的增值是农民的社会保障基金的主要来源，目前，征地补偿安置费标准低以及增值收益分配不合理，阻碍了当地农民社会保障资金的设立。

让失地农民承担全部社会保障不仅不符合公平公正原则，而且也是不可能的。资金由集体经济组织拿出一部分土地补助安置费和土地补偿费，地方政府拿出一部分农地转移用途后的增值收益，以及中央政府、地方政府财政拨款和失地农民社会保障基金运营收入，用于补充失地农民社保基金，体现着公平公正原则；由失地农民从得到的补偿费拿出一部分交纳社会保障基金，则体现了效率原则。此外，企业、社会团体和慈善机构的捐赠等，则体现了社会救助原则。失地农民社会保障基金的最低标准要确保失地农民至少获得相当于城镇最低生活保障费的社会保险费<sup>[14]</sup>。

从国际经验来看，大多数国家社会保障基金一般交由私营机构而非政府机构的经营管理，且多家经营而非独家垄断。世界银行研究显示：除了美国、马来西亚、新加坡等少数国家外，世界上大部门国家政府部门管理的养老基金的收益大都是负值，由私营机构经营的养老基金收益率普遍高于由政府经营的收益率<sup>[46]</sup>。

国际经验值得借鉴，当然，必须从中国国情出发，认真思考投资运营问题，引入竞争机制，可以交由银行和非银行金融机构经营管理，对投资市场和投资工具的风险和收益进行评估，选择最为合理的投资组合，加强对风险管理和监控，促进基金的保值增值。

#### 5.4.3 建立弱势群体的教育培训机制

弱势群体除了基本的生存权外，如住房、医疗、养老、最低生活保障等之外，还应该拥有生存权，就业以及教育培训等权利，但是社会保障只能解决人们的生老病死等问题，而无法解决发展问题。而就业的基础是提高弱势群体的整体素质，培训他们的职业技能，转变他们依赖、懒散、狭隘和自私等落后的思想观念，提高他们的自由创业意识和法律观念，只有从教育入手，从弱势群体本身改造开始，才能从根本上解决他们的生活处境，通过教育培训拓展就业渠道，以创业促进就业的良性机制。

对弱势群体的培训，第一要建立多层次的培训网络，由相关部门共同参与实施，注重针对性、实用性和有效性；第二要加大宣传力度，调动弱势群体自主接受培训的积极性；第三制定培训激励机制，实行培训经费由政府，用人单位和个人共同分担的原则，政府设立专项基金，逐步加大对就业和培训的资金投入。在提高他们就业技能的同时，鼓励他们自谋职业、

自主创业、多途径实现就业，尽早脱贫致富，与社会和谐共生、和衷共济。

## 5.5 加强对改建工程的成本控制

目前，在温州大规模的旧城改造均由各指挥部负责实施，指挥部代表的是政府的利益，几年来暴露出来一个严重的问题是对拆迁安置和安置房建设的成本失去控制，原因很多，有体制缺陷的原因，也有政府管理不善的原因。按照目前的建设模式，应从政府管理上加强改建工程的成本控制。

### 5.5.1 拆迁安置阶段的成本控制

南塘街改建工程的总拆迁安置费用为94600万元，按照《温州市市区征用农民集体所有土地管理办法》中的征地费用规定，需征地费4389万元，而工程总投资费用为316480万元，而按照项目投资分析，项目的资金筹措主要由投资方自筹资金、银行贷款及安置房收入和商品房销售收入解决，具体比例为自筹资金29%，贷款15.8%，销售收入55.2%<sup>1</sup>。到目前为止，投资人已投入资金8个多亿，如果全部按照目前的银行贷款利息计算，日均支付约11多万利息，按照有关拆迁安置政策，拆迁安置户在外过渡超过两年，两年后有关过渡费用均要加倍支付，而安置房工程不同于商品房，商品房在取得预售证以后，可以公开对外销售，只要销售不成问题，则建设资金易于解决，而安置房必须安置完毕后，多余房源才可以对外销售，这对建设单位来说在资金上的压力是巨大的。由此可见，改建工程的进度是成本控制中最为关键的环节。

要缩短拆迁安置时间必须做好拆迁安置环节的成本控制，主要要做好以下几方面的工作：第一在地块市动迁前后，充分调查摸底被拆迁户情况，以人为本，完善拆迁安置方案；第二要以市场评估为基础，制定双方可接受的比较合理的的征地拆迁补偿价格；第三有关职能部门要通力配合协作，以法律政策为基础，多种渠道做好有关钉子户工作，慎用强制拆迁；第四完善弱势群体的有关救助政策；第五要制定非住宅用房的拆迁安置政策；第六严格按规定计取拆迁服务费、拆迁管理和评估费，严格控制使用。

<sup>1</sup> 数据来源：温州市南塘街改造工程投资分析

### 5.5.2 项目建设前期阶段的成本控制

按照拆迁安置签订的协议统计，可以计算出需要安置的面积，一般按照拆迁面积的1.2倍计算安置房面积，前期的规划方案设计受制于拆迁安置落实情况，由于工程的进度对成本有直接的影响，拆迁安置与方案设计必须同步进行，方案设计后根据实际进行调整，户型设计与安置面积的误差率对成本有直接的影响，安置房的面积均分档设计，安置户的面积均按住上靠的档位选择，根据南塘街大约2000安置户计算，如果每户均增加5平方米，按市场价每平方米10000元计算，则投资大约会损失1个亿。

项目建设前期阶段的成本控制，需要做好以下几方面的工作：第一实行设计方案招投标制度；第二实行限额设计；第三完善设计不合理或设计错漏的处罚条款，应在设计合同中完善有关设计质量责任的条款；第四加强图纸会审工作；第五把价值工程应用到设计中；价值工程是以最低的产品寿命周期来实现产品必要功能的一种管理方法；第六前期阶段涉及到很多职能部门的审批事项，政府应提高办事效率，简化程序，提高服务质量，尽可能缩短审批环节的进度。

### 5.5.3 项目建设竣工验收阶段的成本控制

2003年温州市成立招投标中心，将各类项目的招投标实施集中管理。目前，各项制度已趋于完善，程序上是很公平的，特别是土建工程的招投标制度已经很完善，人为操作的可能性很小，但各专业工程及分项工程的招投标，由于技术复杂、评标办法不完善，评标专家的水平及职业道德参差不齐，还存在着种种问题，按招投标法，造价超过50万元的政府项目均应公开招投标，因此，选择好招标代理机构，如何设置评标定标办法，选好监理单位及施工单位项目经理，完善施工委托合同等等，对施工阶段的成本控制是很重要的，在工程招投标以后，作为投资人最重要的管理内容是质量控制、进度控制和工程款的支付以及做好各种风险管理等等。

在竣工验收阶段，要做好成本控制，还应做好下列工作：第一做好标段的划分，标段的划分应考虑到整体的工期要求，包含消控室、水泵房、开闭所等标段先开工，另外标段的划分应考虑场地的要求；第二做好专业工程的交叉施工，需要制定很细化的施工计划；第三及时做好消防、水、电、市政等工程的报批验收工作；第四加强工程联系单的签证管理；第四



加强对暂定材料、设备的管理；第五及时做好资料和档案的管理。

总之，投资人要做好上述三阶段的成本控制时，还要做好：第一严格控制对管理费的使用，按规定，建设单位的管理费按工程费用的2.8%计取，由于官员晋升制度不完善，为形象工程和政绩，可以不计成本，由于没有实行绩效管理制度来约束资金的使用，致使在管理费的使用上存在很多的漏洞；第二有效使用银行贷款、控制贷款利息，南塘街改建工程以政府的信誉担保向各大银行贷款，从而保证资金链不致于断裂，但是贷款利息是个巨大的数字，在管理上往往会疏忽，贷款利息应从贷款总额、期限和利率三方面实施控制，在编制建设资金计划、现金流量表及贷款计划时，应尽量考虑压缩存量资金，力求减少贷款总额，缩短贷款期限，控制工程成本；第三提高政府管理水平，建立职责清晰、惩罚分明的各项制度，提高办事人员的素质，在有效开发政府新职能的基础上，建立新的政府管理体制和决策机制。

自20世纪80年代以来，世界各国已掀起了“政府再造”的公共管理浪潮、政府治理的理论及其各种模式也不断得以创新。如美国学者B.盖伊·彼得斯概括了未来的政府治理模式将有：市场式政府；参与式国家；弹性化政府；解制型政府等四种。目前大家最关注的是第一种模式，即用企业家的精神来改革政府，以提高政府的运作效率。这主要应从以下几个方面来考虑：第一、把掌舵和划桨分开。美国著名管理学家彼得·德鲁克早就指出，成功的组织总是把高层组织与具体操作分开的，因为这样做就可使高层组织管理者集中精力进行决策和指导。将他的这一原理应用到政府部门，就是要求政府把提供为掌舵的决策和作为划桨的服务分开，以便使得政府的决策能力和服务效率都可得到提高。第二，把竞争机制注入到政府部门。通过竞争，可以大大提高政府的工作效率。如竞争上岗、招投竞标、公立事业单位同民营组织的竞争，等等。第三、加强政府的“成本—效益”意识，树立政府支出的“投资”观点。即要求政府决策（如提供公共产品）时，要考虑到它的效益问题，不能只讲政绩而不顾成本和效益<sup>[47]</sup>。

### 5.6 建立投资项目社会评价制度

改建工程是城市管理的一部分，城市发展的框架性指标可分为经济、

社会、环境、体制四个部分，城市公共管理的目标就是促进城市经济、社会、环境三者协调发展，有效使用城市资源，使城市能够可持续地发展。城市经济、社会、环境的综合发展，是一项复杂的动态系统工程。要搞好这项工程，必须依靠城市管理，协调社会、经济和生态的发展，调节局部利益和全局利益，短期利益与长远利益，从而使城市各种资源的利用具有可持续性，城市的发展达到永续性<sup>[39]</sup>。

南塘街改建工程前期工作中包含规划设计、方案设计及初步设计，报告进行有关技术经济分析评估，同时在方案审批后，要出具环境保护评估报告，水土保持方案报告以及可行性研究报告有关部门审批；但缺乏对项目建设必要的社会评价，分析存在的种种社会问题；如弱势群体的救助问题、非自愿移民问题、对人的知情权与参与权的尊重问题、就业问题、社会安全网问题等等。社会评价应尊重研究项目与社会协调性，研究项目利益相关者的关系，通过对拟定项目进行社会评价，可以在拆迁户与拆迁人之间建立一种协商机制，赋予拆迁户协商权，发言权、把拆迁户的意见体现在拆迁协议中，确保他们的利益不受侵犯，达到城市发展以城市居民为本的目的<sup>[48]</sup>。

世界银行的移民和社会政策高级顾问迈克尔·M·塞尼教授在他《把人放在首位—投资项目社会分析》一书中，阐明了他的工程社会学观点，即：任何工程都只能以造福于民为目标。认为工程应当的对它所侵害的一部份人的利益所有补偿，以使工程所涉及的所有人都有从中获利<sup>[28]</sup>。

广义的“社会发展”概念涵盖了人类发展的各个领域，包括社会系统协调运行，以满足人的基本需要和全面发展而进行的各种实践活动等等。

《1996~2010年中国社会全面发展战略研究报告》认为，社会发展作为一个整体的概念，涉及经济增长在内的社会结构、人民生活、科技教育、社会保障，医疗卫生、社会秩序等多个方面的内容，并把消除贫困、公平分配、大众参与、生态保护、社会稳定和可持续发展等多种社会值作为发展目标。联合国和世界银行等国际组织行为，对应于经济发展的社会发展，至少应包括三个方面的目标：保护不利群体和脆弱群体；扩展并提高就业机会；建立社会安全网<sup>[48]</sup>。

在改建项目的前期评估中，仅靠技术经济及环境评价是不全面的，建议政府在立项审批中增加社会评价报告，体现以人为本可持续发展的科学发展

观。

独立的评价方法，环境评价、经济评价和社会评价总会遗漏或重叠，因此很有必要使得环境、经济、社会评价可以在程序和组织安排上在适宜时点进行，避免评价的遗漏或重叠，多科学、多视角的评价也有利于评价的一体化。在方法层面上，协调环境评价、经济评价和社会评价的相互依存关系，关注不同类型影响的相互依存的现象；在程序层面的，协调各种独立评价的时间选择，并与规划周期的决策适时相一致，将参与体现在评价和决策的每一过程<sup>[50]</sup>。

## 5.7 完善相关法律法规和监督机制

在城市的拆迁安置中，政府的公共管理成效如何，资源配置是否有效率？按古典经济学的标准，主要是看是否符合帕累托最优，即社会能否达到这样一种状态，当不能作进一步变化以便使一部分人处境变好而同时不会引起另一部分人处境变坏的时候，我们就以这种资源配置的状况为帕累托最优。在拆迁安置中，法律制度安排对经济绩效的影响具有非常重要的地位，政府往往倾向于制度的效率，忽视了公平性，美国学者罗尔斯就强调公平多于效率。同样，我们可以推理出拆迁安置的成效有两个标准：一是效率，二是公平。

关于拆迁安置的有关法律制度分析在有关章节中均有论述，但政府要兼顾公平和效率的前提下，还应从下列几方面完善有关的法律法规制度和监督机制：第一明确规定公共利益范围，国家在《宪法》和《土地管理法》中明确规定，国家为了公共利益需要，可以依法对集体土地实行征用，而《城市房屋拆迁管理系列条例》规定，拆迁的目的是为了城市建设的需要，范围是非常广泛的，并没有规定与公共利益的目的可以征用土地相对应的条文，因此，由于公共利益的范围不准确，房屋拆迁的范围被扩大化了。政府利用强势地位可以滥用公共利益的招牌强行征用土地，强制拆迁，因此，完善我国土地征用和拆迁法律体系，首先应对“公共利益”进行明确的规定，控制土地征用和拆迁范围，同时，应明确进入公开的市场交易和土地征购的用地类型；第二完善土地产权关系，土地使用权应明确予以补偿，由于我国采用的土地所有权和使用权相分离的制度，在拆迁安置的有关政

策中均没有规定对土地使用权的补偿，在国外许多国家土地使用权的价值与土地使用权登记中的土地使用权的比例成正比，土地使用权的补偿价格远远高于拆迁房屋本身，针对我国国情应完善土地使用剩余年限及增加土地使用权比例的有关立法，对土地使用权出让和转让进行严格的法律规制，明确产权关系；第三完善司法救助制度，当拆迁不可避免时，司法机关应及时介入城市拆迁纠纷，以维护当事人的合法权益。法院既要防止政府滥用特权给予过低赔偿，又要防止居民漫天要价妨碍城市的拆迁改造，发生纠纷时，有关部门应及时向被拆迁户提供配套的法律援助，充分保障当权人的合法权益；第四应制定有关法规，明确政府在完全公共利益的拆迁、不完全公共利益的拆迁和商业拆迁三种类型拆迁中的角度定位，以制度来规范政府的行为，防止政府行为的缺位、错位和越位；第五完善有关监督机制，在拆迁过程中不可避免的存在着权力寻租行为、违法违纪行为及信息不对称等现象，目前对政府行为缺乏有效的监管机制，应建立公示制度、信息制度、举报制度及新闻舆论监督制度，应建立由拆迁当事人组团的民间维权集团全程参与拆迁安置，以监督拆迁安置行为。

## 第6章 结论

南塘街拆迁安置工程是温州市旧城改造中一个非常典型的实例，通过对南塘街改造工程的剖析和研究，针对如何在拆迁安置中更好地实现政府职能，本文主要观点如下：

第一、政府对城市的拆迁安置要有整体的规划，先建设安置房再实施拆迁，要求事先要建立安置房土地储备制度，建立安置房基金储备制度，要建立比较完整的拆迁安置方案，需要政府在城市整体中做成本—效益—风险分析，做到把经济效益与社会效益融合在一起。但城市政府往往追求短期的经济效益和财政收入，追求政绩工程和形象工程，不乐意预先投入资金和土地建设安置房，因此，需要完善政府官员的绩效考核体系和晋升机制。

第二、要以市场手段来完善拆迁评估政策，建立房地产市场信息披露制度，编制估价参数标准值及各类修正值，设立最低的保障线。

第三、单一的货币补偿政策制度需要由被拆迁人自主选择或公开招标选择评估机构，以市场来评估被拆迁房的价格，此政策可以不受限制的重新规划利用土地，能够充分发挥土地效益，对大部份希望重新回到原地居住的被拆迁户，应同时设计配套政策，比如售楼要完全公开化、透明化，原居民有首选权，购买新房的价格完全市场化，以市场来配套资源，政府要建立政策和资金支持体系，做好与住房供应体系的衔接，同时要做大量的宣传说服工作。

第四、从完善经济适用房和廉租房制度，设立社会保障专项基金和建立弱势群体的教育培训机制等方面来建立弱势群体的社会保障体系，完善对弱势群体的救助。

第五、加强对改建工程的成本控制，主要从征地拆迁安置阶段、项目建设前期阶段以及施工验收阶段三个环节做好成本控制，工程的进度是影响成本最关键因素，成本控制是城市政府管理中最容易忽视的问题，必须引起足够的重视。

第六、在项目的前期审批中，建议增设社会评价制度，与环境评估、

水土保持方案评估、技术经济评估一道，从多层面、多视角、多科学来评估项目的可行性，来完善目前的评估体系。

第七、安置房应有一定的建设标准，从多年的住宅实验来说，建议采用《住宅性能评定技术标准》规范中的 1A 级标准来实施，从适用性能、环境性能、经济性能、安全性能和耐久性能等五个方面予以量化。

第八、规划方案中，要充分重视利益相关者参与，通过对项目技术经济、环境、社会及政治目标的分析论证取得广泛一致意见，维护各方利益均衡。

第九、立法中应明确规定公共利益的范围，完善土地产权关系，应制定非住定拆迁安置管理办法，完善司法救助制度，明确政府在纯公益性、准公益性和营利性拆迁安置中的定位，对违法违纪、权力等租等行为要完善相关监督机制，以便拆迁安置在良性循环中进行，以人为本可持续地发展。

本人在实践中，深刻地体会到拆迁安置工作的复杂性和艰巨性，没有政府的强制力作为后盾，要完成街区大规模的拆迁安置几乎是不可能的。本文研究的重点是既然拆迁是不可避免的，那么应该做好那些配套工作，相关观点已予以阐述，但由于本人学识及篇幅的限制，拆迁安置中还有很多问题未能予以分析研究，比如拆迁安置可由政府来实施、项目建设采用政府委托代理制的可行性，政府诚信缺乏对拆迁安置效率的影响，被拆迁户失去邻里关系后和过渡期间的心理问题，道德文化建设在政府宏观调控和市场失灵后的重要性，工业企业的拆迁补偿问题等等，有待笔者在今后的学习和工作进一步探索。

## 致 谢

经过几个月辛勤的耕耘，毕业论文终于接近尾声，心中深感欣慰！从论文选题、构思、资料收集到写作、修改、定稿基本上是在导师王广斌教授的悉心指导和批阅下完成的，在此，表示最诚挚的谢意！

在 MPA 两多年的学习和毕业论文写作过程中，要衷心感谢同济大学所有授课的老师，他们渊博的知识、严谨的治学态度，使我受益非浅；同时也非常感谢同济大学 MPA 中心的各位老师和班主任吴老师；另外，特别要感谢我的家人，是她们给了我继续求学的动力和信心；在求学的过程中，单位的领导同事以及同学朋友等给了我许多无私的关心和帮助，在此深表感谢！

回想 MPA 两年多的求学生活，在收获知识能力和许多情谊的同时，也使生活多了一份色彩，学无止境，MPA 将是新的起点，路漫漫其修远兮，吾将上下而求索！

2006 年 8 月

## 参考文献

- [1] 罗世荣, 黄路, 张晓华. 城市房屋拆迁中政府角色的法律分析. 重庆建筑大学学报, 2005 年第 2 期
- [2] 王晶, 余薇著. 拆迁户权益保障. 法制出版社, 2004, P1
- [3] 刘丽, 王正立. 征地补偿, 外国啥标准. 河南国土资源, 2004 年第 9 期
- [4] 宋国明. 境外土地征用赔偿制度概览. 国土资源, 2003 年第 10 期
- [5] 宋国明. 浅析国外土地征的公共利益目的. 境外土地, 2003 年第 11 期
- [6] 强承银. 中美城市房屋拆迁制度的比较与思考. 城市房屋拆迁, 2005 年第 8 期
- [7] 丁林. 拆迁在美国. 城市研究, 2004 年第 8 期
- [8] The Economics of Involuntary Resettlement: Challenges and Questions [M]. Michael Cernea. Washington D.C: The World Bank, 1999
- [9] Michael M. Cernea, Chirs McDowell. experiences of resstters and refugees, Risks and reconstructon[M]. Washington D.C: World Bank, 2000
- [10] Pearce, D.W. Methodological Issues In Economic Analysis ,Risks and reconstruction[M]. Washington D.C: World Bank, 2000
- [11] Ravi Kanbur. Development Economics and Compensation Principle[J]. International Social Science Journal: 2003(2)
- [12] Michael M. Cernea. For a New Economics of Resettlement ,A Sociological Critique of the Compensation Principle[J]. Internatinal Social Science Jouynal:2003(2)
- [13] Tom Kuhlman. Foreed Migration, an Economist's Perspective [J]:2004,3
- [14] 廖小军著. 中国失地农民研究. 中国社会科学文献出版社, 2004 年
- [15] 肖瑛, 王满银. 我国土地制度现存问题探析. 土地使用制度改革, 2004 年第 10 期
- [16] 张晓玲. 制度之痛: 中国土地征用的四大弊端. 决策咨询, 2004 年第 10 期
- [17] 陆红生, 韩桐魁. 关于土地征用制度改革若干问题的思考. 华中农业大学学报, 2003 年第 1 期
- [18] 杨继瑞. 城市土地经营的解析与新思考. 土地使用制度改革, 2004 年第 4 期
- [19] 李钟书, 翁里. 论城市拆迁中社会利益和经济利益的博弈. 安徽大学学报, 2004 年第 4 期
- [20] 韩思阳. 房屋拆迁法律问题初论. 山东理工大学学校, 2004 年第 4 期
- [21] 邹东升. 城镇房屋拆迁中纠纷成因的法理分析. 求索, 2005 年第 9 期
- [22] 施国庆, 盛广恒, 蔡依平. 城市房屋拆迁补偿制度的缺陷. 城市问题, 2004 年第 4 期
- [23] 邵俊, 徐莹. 论城市拆迁安置过程中的政府职能. 广东工业大学学报, 2005 年第 2 期
- [24] Jennifer Rietbergen-McCracken. Participation and Social Assessment: Tools and Techniques. World Bank 1998
- [25] Jacques Chevalier. Stakcholder Analysis and Natural Resource Management. Carleton



University, June 2001

- [26] 郑黎明, 黄丽云. 温州市城市被拆迁居民生活现状调查. 温州论坛, 2005 年第 5 期
- [27] 朱东恺, 施国庆. 城市建设征地和拆迁中的利益关系分析. 城市发展研究, 2004 年第 3 期
- [28] Michael M. Cernea. Putting People First-Sociological Variables in Rural Development, Oxford University Press, 1991
- [29] 踪家峰, 靳涛. 城市形象工程的经济解释. 城市规划学刊, 2005 年第 1 期
- [30] 张琴. 行政法视野中的拆迁问题. 行政与法, 2004 年第 3 期
- [31] 闵一峰. 科学管理 积极稳妥地调整拆迁利益格局. 城市房屋拆迁, 2004 年第 3 期
- [32] 朱东恺, 施国庆. 城市建设拆迁中的利益冲突及其调整. 思想战线, 2005 年第 1 期
- [33] 赵民, 陶小马 编著. 城市发展和城市规划的经济学原理. 高等教育出版社, 2001 年, P274
- [34] 蔡依平, 施国庆, 朱文龙. 我国十大城市房屋拆迁政策比较分析. 河南大学学报 (哲学社会科学版), 2004 年第 14 期
- [35] 洪彦. 论我国行政强制执行法的模式. 行政与法, 2004 年第 3 期
- [36] 吴敬琏 主编. 比较. 中信出版社, 2005, p4-p6
- [37] 李小敏. 城市规划及旧城更新中的公众参与. 城市问题, 2005 年第 3 期
- [38] 尤建新 主编. 现代城市管理学. 科学出版社, 2003 年, P20, P3
- [39] 钟京涛. 城市土地收购储备制度与土地市场建设. 中国房地产, 2003 年第 2 期
- [40] 宋国明. 法国国土资源管理与产业管理的方式. 资源管理, 2004 年第 2 期
- [41] 胡焕林. 温州市解决拆迁评估难点的对策. 城市房屋拆迁, 2004 年第 8 期
- [42] 李钟书. 从房屋拆迁估价谈我国城市拆迁立法走向. 城市房屋拆迁, 2004 年第 5 期
- [43] Jerrey, L. Pressman and Aaron B. Wildavsky: Implementation, Berkeley: University of California Press, 1973, p143
- [44] 郭清栗. 论拆迁赔偿货币化. 规划师, 2003 年第 10 期
- [45] 沈立人著. 中国弱势群体. 民主与建设出版社. 2004 年, P15, P24
- [46] 鲍海君, 吴次芳. 论失地农民社会保障体系建设. 管理世界, 2002 年第 1 期
- [47] 邹治平, 郭鸿懋. 城市政府成本研究. 河北学刊, 2003 年第 3 期
- [48] 朱东恺, 施国庆. 城市拆迁呼唤项目社会评价制度. 小城镇建设, 2004 年第 3 期
- [49] 丁元竹 主编. 建设健康和谐社会. 中国经济出版社, 2004 年, P7-9
- [50] 朱东恺. 投资项目社会评价探析. 中国工程咨询, 2004 年第 7 期

## 个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

### 个人简历:

笔者 1966 年 2 月出生于温州市苍南县, 1986 年 7 月毕业于浙江大学电机系电力系统及其自动化专业, 本科, 学士学位, 同年 8 月被分配到温州市水电勘测设计院, 先后担任机电设计室主任、主任工程师, 1998 年 10 月被评定为高级工程师, 同年被选为温州市跨世纪培养人才。2001 年 10 月调入温州市安居工程建设指挥部, 担任总工程师办公室副主任至今, 主要负责工程技术和管理工 作, 为温州市电力学会常务理事和温州市智能委员会专家委员。

### 已发表论文:

- [1] 吕国胜. 论社会公平与政府责任-小议温州经济适用房建设. 黑龙江科技信息, 2006 年第 7 期

# 温州市城镇拆迁安置中政府职能的研究——以温州市南塘街 拆迁安置为例

作者: [吕国胜](#)  
学位授予单位: [同济大学](#)

## 参考文献(50条)

1. 罗世荣, 黄璐, 张晓华. [城市房屋拆迁中政府角色的法律分析](#) [期刊论文] - [重庆建筑大学学报](#) 2005 (2)
2. 王晶, 余薇. [拆迁户权益保障](#) 2004
3. 刘丽, 王正立. [征地补偿, 外国啥标准](#) [期刊论文] - [河南国土资源](#) 2004 (9)
4. 宋国明. [境外土地征用赔偿制度概览](#) [期刊论文] - [国土资源](#) 2003 (10)
5. 宋国明. [浅析国外土地征的公共利益目的](#) 2003 (11)
6. 强承银. [中美城市房屋拆迁制度的比较与思考](#) 2005 (08)
7. 丁林. [拆迁在美国](#) 2004 (08)
8. Michael Cernea. [The Economics of Involuntary Resettlement: Challenges and Questions](#) 1999
9. Michael M Cernea, Chirs Me Dowell. [experiences of resstters and refugees](#) 2000
10. Pearce D W. [Methodological Issues In Economic Analysis, Risks and reconstruction](#) 2000
11. Ravi Kanbur. [Development Economics and Compensation Principle](#) 2003 (02)
12. Michael M Cernea. [For a New Economics of Resettlement, A Sociological Critique of the Compensation Principle](#) 2003 (02)
13. Tom Kuhlman. [Foreed Migration, an Economist's](#) 2004 (03)
14. 廖小军. [中国失地农民研究](#) 2004
15. 肖瑛, 王满银. [我国土地制度现存问题探析](#) 2004 (10)
16. 张晓玲. [制度之痛: 中国土地征用的四大弊端](#) [期刊论文] - [决策咨询](#) 2004 (10)
17. 陆红生, 韩桐魁. [关于土地征用制度改革若干问题的思考](#) 2003 (01)
18. 杨继瑞. [城市土地经营的解析与新思考](#) 2004 (04)
19. 李钟书, 翁里. [论城市拆迁中社会利益和经济利益的博弈](#) [期刊论文] - [安徽大学学报 \(哲学社会科学版\)](#) 2004 (4)
20. 韩思阳. [房屋拆迁法律问题初论——博弈论的视角](#) [期刊论文] - [山东理工大学学报 \(社会科学版\)](#) 2004 (4)
21. 邹东升. [城镇房屋拆迁中纠纷成因的法理分析](#) [期刊论文] - [求索](#) 2005 (9)
22. 施国庆, 盛广恒, 蔡依平. [城市房屋拆迁补偿制度的缺陷](#) [期刊论文] - [城市问题](#) 2004 (4)
23. 邵俊, 徐莹. [论城市拆迁安置过程中的政府职能](#) [期刊论文] - [广东工业大学学报 \(社会科学版\)](#) 2005 (2)
24. Jennifer Rietbergen McCracken. [Participation and Social Assessment: Tools and Techniques](#) 1998
25. Jacques Chevalier. [Stakeholder Analysis and Natural Resource Management](#) 2001
26. 郑黎明, 黄丽云. [温州市城市被拆迁居民生活现状调查](#) 2005 (05)
27. 朱东恺, 施国庆. [城市建设征地和拆迁中的利益关系分析](#) [期刊论文] - [城市发展研究](#) 2004 (3)
28. Michael M Cernea. [Putting People First—Sociological Variables in Rural Development](#) 1991
29. 踪家峰, 靳涛. [城市形象工程的经济解释](#) [期刊论文] - [城市规划学刊](#) 2005 (1)
30. 张琴. [行政法视野中的拆迁问题](#) [期刊论文] - [行政与法](#) 2004 (3)
31. 闵一峰. [科学管理积极稳妥地调整拆迁利益格局](#) 2004 (03)
32. 朱东恺, 施国庆. [城市建设拆迁中的利益冲突及其调整](#) [期刊论文] - [思想战线](#) 2005 (1)

33. [赵民, 陶小马](#) [城市发展和城市规划的经济学原理](#) 2001
34. [蔡依平, 施国庆, 朱文龙](#) [我国十大城市房屋拆迁政策比较分析](#) [期刊论文]-[河海大学学报 \(哲学社会科学版\)](#) 2004(4)
35. [洪彦](#) [论我国行政强制执行法的模式](#) [期刊论文]-[行政与法](#) 2004(3)
36. [吴敬琏](#) [比较](#) 2005
37. [李小敏](#) [城市规划及旧城更新中的公众参与](#) [期刊论文]-[城市问题](#) 2005(3)
38. [尤建新](#) [现代城市管理学](#) 2003
39. [钟京涛](#) [城市土地收购储备制度与土地市场建设](#) 2003(02)
40. [宋国明](#) [法国国土资源管理与产业管理的方式](#) 2004(02)
41. [胡焕林](#) [温州市解决拆迁评估难点的对策](#) 2004(08)
42. [李钟书](#) [从房屋拆迁估价谈我国城市拆迁立法走向](#) 2004(05)
43. [Jerrey L Pressman, Aaron B Wildavsky](#) [Implementation](#) 1973
44. [郭清栗](#) [论拆迁补偿货币化](#) [期刊论文]-[规划师](#) 2003(10)
45. [沈立人](#) [中国弱势群体](#) 2004
46. [鲍海君, 吴次芳](#) [论失地农民社会保障体系建设](#) [期刊论文]-[管理世界](#) 2002(10)
47. [邹治平, 郭鸿懋](#) [城市政府成本研究](#) [期刊论文]-[河北学刊](#) 2003(2)
48. [朱东恺, 施国庆](#) [城市拆迁呼唤项目社会评价制度](#) [期刊论文]-[小城镇建设](#) 2004(3)
49. [丁元竹](#) [建设健康和谐社会](#) 2004
50. [朱东恺](#) [投资项目社会评价探析](#) [期刊论文]-[中国工程咨询](#) 2004(7)

## 相似文献(10条)

1. 期刊论文 [刘明亮, 雷志刚, 易旭勇](#) [浅谈湖南省项目建设征地拆迁中存在的问题及对策](#) -[国土资源导刊](#)2006, 3(5)  
随着湖南省经济社会的高速发展,各种能源、交通、水利建设项目如火如荼的进行,于是就有了较大面积的征地拆迁以及由此引发的拆迁安置补偿问题.征地拆迁是项目建设前期的基础工作,是否顺利关系到在建项目的速度和工期,直接影响施工单位的效益和信誉.但是征地拆迁工作复杂,牵涉到政府、业主、拆迁实施单位和被拆迁家庭等多个群体,然而近年来处于拆迁过程中的弱势群体被拆迁方由于这样和那样的原因,他们一旦面临拆迁,在拆迁过程中他们被迫丧失了最基本的生活保障,从而引发出了各种矛盾,严重影响了社会的稳定.所以,在项目建设中如何妥善处理好征地拆迁中的问题有着十分重要的意义.
2. 期刊论文 [蒲利灵, 岳池县国土资源局积极处理好征地拆迁中的三个关系](#) -[资源与人居环境](#)2009, ""(22)  
岳池县国土资源局在城市基础设施建设、工业建设用地中共安置被征地人员2463人,兑付征地安置补偿经费近5000万元.该局在组织征地拆迁过程中,按照依法征地,实事求是,以人为本的拆迁安置补偿原则,妥善处理征地拆迁中的各种关系,为构建和谐社会起到积极作用.
3. 期刊论文 [梁程程](#) [“小产权房”的拆迁补偿问题](#) -[法制与社会](#)2009, ""(21)  
近年来,随着城市化进程的加快,各地土地征收、房屋拆迁也日趋频繁,其中拆迁补偿问题最受关注.“小产权房”作为一种饱受争议的房屋,对于其拆迁补偿,我们认为,应该在承认“小产权房”的合法性前提下,在征地拆迁中的补偿范围和标准、安置补偿争议的解决方式上,给与其利害关系人合理的保护.
4. 期刊论文 [杨廷贵](#) [谈征地拆迁涉访涉稳的现状与对策——以江安县为例](#) -[资源与人居环境](#)2009, ""(24)  
随着经济社会的快速发展,城市化进程的进一步加快,以及促内需、保增长项目的逐步落地,江安县工业强县步伐逐步加快,涉及征地补偿及房屋拆迁方面的涉访问题和不稳定因素日益增多.随着改革的不断深化,工业化进程的不断推进,各类建设用地量逐年增大,还会产生一些新的矛盾,信访工作任重道远.下面以江安县为例,就征地拆迁安置补偿涉访涉稳的现状与对策作一些探讨.
5. 期刊论文 [不搞“市庆”搞扶贫值得称道](#) -[老区建设](#)2006, ""(2)  
四川广安华蓥市近日取消建市20周年大庆各项庆祝活动,原来计划的召开全市庆祝大会、组织方队上街游行、请明星举办大型商业性演出等系列活动取消后,原财政计划用于庆典活动的30万元经费将用于解决贫困群众救助、征地拆迁安置补偿、城市工程欠款及农民工工资等群众关心的热点、难点问题.(2005年12月17日新华社每日电讯)
6. 学位论文 [陈晓庆](#) [公众参与与移民利益获取——L站移民安置案例研究](#) 2007  
本文选择一个有代表性的火车站移民安置为切入点,深入实地采用深度访谈法、座谈会、参与观察等方法认真收集了该站移民安置的各方面材料,并通过对移民安置过程中几个重要阶段具体操作过程的梳理,将移民安置过程中的实际公众参与状况逐一还原.文章阐述了移民安置活动前期信息获取的重要性.在房屋的拆迁安置阶段,移民通过理性的参与方式,争取到了火车站周边很有发展潜力的地段作为移民安置点.在征地补偿款及土地的重重新调整阶段,分析了村能人的参与和村民集体参与的不同作用,他们的参与不仅很好的防止了征地补偿中造成村民的两极分化,还保障了村民的生计不受影响.在“农转非”安置补偿过程中,展示了村民非制度化的参与方式给村民带来的巨大经济利益.本研究走出自上而下的视角,不仅仅考虑公众参与在移民安置中应该如何,而更主要的考虑移民可以如何参与,事实上是如何参与的,展示移民参与在多大程度上有利于其获得自身的利益.最后提出了提高公众参与效率和规范参与方式的各种建议.
7. 期刊论文 [课题组](#) [鱼渔兼授让“新居民”安居更乐业](#) -[中共成都市委党校学报](#)2004, 12(6)

在当前的城乡一体化进程中,农民非农化就业问题牵涉全局,关系到城乡一体化和“三个全面接轨”的胜利实现,必须引起各方面的高度重视。要切实做好这项工作,既要妥善处理好征地拆迁的安置补偿、农村集体资产和社会保障等一系列问题,给农民以实实在在的经济利益,授之以鱼,更要为他们创造一个宽松的就业环境,提供优质的就业服务,教授他们从业的知识和技能,激发他们创业的勇气和激情,授之以渔,让这些城市的“新居民”们尽快适应城市工作和生活环境,在新的领域大展宏图。

## 8. 学位论文 张一飞 农村集体土地房屋拆迁补偿研究——以南京市为例 2005

在我国目前快速的工业化和城市化过程中,城镇周围大都被农村集体土地所包围,城市发展不可避免地需要进行农村集体土地房屋拆迁。但是由于我国相关法律法规不完善以及农村集体土地房屋产权不清晰,造成了政府滥用征地拆迁权利、压低补偿标准等一系列侵害农民权益的行为。同时由于农民合理权益得不到保障,农民在集体土地房屋拆迁中抵触情绪强烈,这一现象引起的社会矛盾和社会冲突已愈演愈烈,甚至酿成了群体性事件,影响社会稳定,也成为城市经济发展的瓶颈和社会焦点问题。因此,对农村集体土地房屋拆迁补偿进行研究,对于解决目前拆迁补偿中的政府权利过大、补偿标准偏低等问题,对于维护社会稳定和保障城市建设顺利开展等都具有重要意义。

农民集体土地房屋拆迁不单单是对农民个人进行土地、房屋补偿,而是关系到农民集体土地产权制度改革和征地制度改革的系统工程。作为一个系统工程,它牵一发而动全身,涉及观念、体制、法律法规、利益调整等方面,很难在短期内一蹴而就。本文尝试通过对南京市征地拆迁补偿政策的分析,构建新的拆迁补偿思路,也即从明晰和完善农民集体土地产权体系出发,按照公平、公开、合理、科学的原则,实现被拆迁房地产权益的有序合理转移,并依法分配土地增值收益,即以新的产权流转体系代替现有的征地拆迁补偿制度,达到切实保护农民土地产权利益的目的。本文是在此背景下开展的,全文共分五个部分。

首先,介绍了论文的研究背景、研究目的和意义,提出了研究内容和论文的技术路线。

其次,概述了房地产权理论、土地价值理论、房地产评估理论、房地产税收理论等相关基础理论,并从征地拆迁模式、法律法规建设、产权制度创新、集体土地流转四个方面对我国目前与农村集体土地房屋拆迁相关的理论研究进行了述评,同时对我国出现的不同形式的拆迁补偿办法,选取典型城市和试点城市进行了概述。

然后,选取南京市为研究区,对南京市农村集体土地房屋拆迁补偿情况和政策变迁历程进行了介绍,对其变化原因和补偿标准变化进行了对比分析。接着将南京市现有的集体房屋拆迁补偿标准与城市拆迁补偿标准相比较,对南京市现有的货币化结合实物安置补偿模式进行了经济分析和评价,指出南京市现有的征地拆迁补偿政策不能合理体现农民权益的主要原因是房地产增值利益分配不合理。本文尝试使用土地增值理论按照国家、集体、个人不同的土地发展权利进行房地产增值收益的划分,指出我国房地产增值收益划分困难主要是房地产外部经济效益难以区分来源。通过分析讨论,本文提出了以国家税收手段为依据的新的拆迁补偿流转思路,并按照该思路对南京市现有的征地拆迁补偿政策提出了相关政策建议。

再者,尝试构建新的农村集体土地房屋拆迁补偿流转体系。通过对征地拆迁相关的理论述评和相关城市的实践探索以及南京市的实例分析,按照公平、公开、合理、科学的补偿要求,提出了农村集体土地房屋现有房地产权益、房地产增值量的确定方法,并提出使用投资方向调节税和土地增值税等国家税收手段在国家与集体之间进行房地产总增值收益分配、按照“谁投资,谁收益”原则在集体、企业与个人之间进行集体增值收益分配的增值量分配思路。同时,根据拆迁增值收益来源与大小的不同,划分了规划区内、规划区外和远郊区三种不同的补偿形式和补偿办法。

最后,总结了本文研究的主要结论和创新点,对今后研究作了展望。

## 9. 期刊论文 陈子峰 以民为本积极化解征地拆迁矛盾——理论导报2004,“(10)

近年来,随着城市化发展步伐不断加快,征地拆迁的项目越来越多,规模越来越大,范围越来越广,征地拆迁矛盾已成为影响经济社会发展的一个重要因素。拆迁工作牵涉面大,影响大,一次拆迁动辄影响几十户、上百户人家,有时甚至达到千户以上,常常引起社会广泛关注,往往在拆迁安置补偿方式、标准等核心问题上产生激烈争议,矛盾突出,有时甚至引发恶性事件,危害社会政治稳定。如何以民为本,积极化解征地拆迁中的这些矛盾,对于加快工业化、城市化进程,保障被拆迁居民切身利益,全面建设小康社会具有深远意义。

## 10. 学位论文 郜静 汉川市城区污水处理工程环境影响研究 2007

汉江是长江的主要支流,是重要的水资源之一,现状功能为饮用、工业用水、农灌、养殖、娱乐和航运,是汉川市及下游沿江城市的饮用水源。随着城市发展和人口的高速增长,汉川市的污水排放量日益增加,但城区基础设施和污染防治设施建设相对滞后,大量未经处理的生活污水和工业废水直接排入汉江。随着城区污水排放量逐年增加,汉江水资源环境和汉江沿岸生态环境将急剧恶化,对汉川市环境卫生状况造成十分不利的影响,也极大地影响了该市的经济建设及投资环境,因此,建设汉川市城区污水处理工程,解决汉川市城区污水处理的问题已迫在眉睫。

本文目的是对湖北省汉川市的自然、社会环境现状、工程建设方案、环境影响因素、污染防治减缓措施等进行全面系统的环境影响评价,由此总结出污水处理厂项目实施过程中可能存在的问题和正负方面的影响,提出解决这些问题并提出消除或减小负面影响的对策,为项目的初步设计及后期的环境管理提供科学依据。消除或尽量减少因项目的实施所产生的环境负面影响,使污水处理项目的设计符合改善地区环境的目的,将工程对环境的影响降低到最低限度,提高项目实施的效果,并使项目能为项目地区的区域社会发展目标做出贡献,促进社会经济与环境的协调发展;同时也是为了更好的落实世界银行的安全保障政策和该政策中所规定的工程项目受影响人群的各项权利,更好的贯彻执行我国相应的各项政策,以利于湖北汉川市污水处理厂的顺利实施。

湖北汉川市污水处理厂建设规模为日处理能力5.0万吨;污水管网工程建设污水管道总长为48.26km,其中老城区新建截流管道8.785km,新城区新建截流管道39.475km;新建污水中途提升泵站1座。首先通过对所在区域的环境现状调查与监测,摸清该区域的环境概况、环境功能和环境质量现状。

对该项目工程方案进行分析,拟建污水处理厂拟采用前置厌氧卡鲁塞尔2000型氧化沟工艺,同时增加化学除磷设施。通过对该工艺分析,摸清拟建工程的污染物排放特征,采取合理的预测模式,预测该工程建成后对区域环境的减缓程度和范围。并根据污水处理厂对环境的影响特征提出切实可行的环境污染防治对策,从而减少环境的二次污染。

对工程施工过程中产生的污染源和污染物进行了深入的分析,确定本工程施工期社会环境的影响主要有工程征地拆迁、交通压力以及文物保护等方面的影响。并对施工期产生的污染提出了合理的防治措施,使施工期对周围环境的影响减少到最小。

在项目建设以及运营时期,都会对项目周边地区造成环境影响,通过公众参与使工程对环境的影响减少到最低限度。项目征地、拆迁将对居民产生较大的影响,所以应该做好征地、拆迁安置补偿计划,加大了对拆迁和征地居民的补偿的帮扶力度,保证了居民不会因为征地而降低生活质量。项目建成后,将减少城市水污染物排放总量,改善涵洞河、泵站河及汉江等水体的水环境质量,维护水体的功能。不仅改善了汉川市的环境,而且创造了经济效益,对于推动汉川市的发展是极其有利的。

汉川市污水处理厂新建工程作为公益性环保项目,符合国家产业政策,项目工程拟订方案可行,拟选厂址符合环保要求,建成后可使汉川流域水质得到明显改善,并符合水环境功能要求。只要建设单位严格执行本评价提出的污染防治措施,将工程对环境的影响降低到最低限度,从环境保护角度,工程的建设基本可行。

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis\\_Y1014144.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1014144.aspx)

授权使用:温州大学图书馆(wzdxstsg),授权号: f2e032cb-454d-447a-b076-9d9e010007d8, 下载时间: 2010年6月

23日