發佈：2010-11-05, 週五 18:13
點擊數：11014

壹、徵地拆遷抗爭是群眾事件的主要根源

為了推動城市化建設、發展地方經濟，中國國務院在2001年頒布《城市房屋拆遷管理條例》（以下簡稱拆遷條例）。拆遷條例制訂的初衷，並非賦予地方政府與開發財團得以濫行徵地、暴力拆遷的法源依據。然而，拆遷條例一開始的目的「保障建設項目順利進行」（第一條），卻由此導出一系列不利於人民權利保障的條款，諸如沒有區分公益與非公益拆遷導致徵收拆遷浮濫、沒有落實「先安置，後拆遷」的程序、地方政府片面決定的補償費嚴重偏低、沒有嚴格規範拆遷的行為與方式。

地方政府的強制徵收拆遷行為，引發被拆遷人強烈反彈，導致近年來中國各地紛紛湧現規模、程度不一的抗爭行為。根據中國國土資源部的調查，2005年與徵地有關的抗爭事件達87,000起，較之2004年成長6%。 幾起重大的徵地拆遷抗爭，如2004年湖南嘉禾事件、2007年重慶最牛釘子戶事件、2009年上海潘蓉事件與四川成都唐福珍自焚事件，都成為全國輿論關注的焦點，也讓拆遷條例的弊病一次又一次浮上台面。徵地拆遷抗爭所引起的維權群體性事件，已經成為中國官民衝突與社會矛盾的主要根源。

貳、新拆遷條例：孵育與難產

拆遷條例的沈痾已久，也曾引發幾次關於拆遷條例合憲合法性的討論與訴求。2003年7月浙江杭州116為公民聯名上書全國人大常委會，請求對國務院和杭州市的拆遷條例進行違憲審查。然而，國務院邀集法學家對拆遷條例是否違憲進行論證的結果是：不違憲。

2007年3月，全國人大通過爭議多年的《物權法》，該法明確規定，「國家、集體、私人的物權和其他權利人的物權受法律保護，任何單位和個人不得侵犯」。《物權法》公布後，國務院表示，拆遷條例跟物權法的有關規定不一致，將停止執行。然而，國務院最終還是沒有通過建設部和法制辦提出的草案。

2009年12月，受到唐福珍自焚事件的影響，北京大學法學院五位教授以公民的名義遞交建議書，籲請全國人大常委會審查拆遷條例的合憲合法性。他們認為，拆遷條例已經重大抵觸《憲法》、《物權法》和《城市房地產管理法》，使得公民的私有財產無法獲得保障，成為引發大量衝突與社會矛盾的因素之一。原本就因唐福珍事件而沸沸揚揚的輿論，再次推向高峰。隨後，國務院法制辦和全國人大法工委相繼做出回應，宣稱將儘速推動修法。

經過一系列的座談會之後，國務院在2010年1月29日公布被稱為新拆遷條例的《國有土地房屋徵收與補償條例（徵求意見稿）》，就適用範圍、徵收程序、徵收補償與非公益徵收徵求各界意見。與舊法相比，新拆遷條例雖然與公眾期待有相當大的落差，但面對日益劇烈的拆遷衝突，草案的公布仍然引起公眾對於修改拆遷條例的引頸企盼。

民眾的期待不久後即告破滅。2010年5月15日，國務院辦公廳發布《關於進一步嚴格徵地拆遷管理工作切實維護群眾合法權益的緊急通知》，表面上是對強制拆遷下重手，但實際上卻是用一紙行政命令代替拆遷條例的修法。新拆遷條例難產，恐將胎死腹中。然而，在《緊急通知》發布後，各地的突襲拆遷、暴力拆遷仍然時有所聞，今年上半年至少發生12起惡性拆遷事件，死傷數十人。[1]
就連中國科學院力學研究所也遭到暴力拆毀，包括中國火箭之父錢學森回到中國之後所建立的首批實驗室也無法倖免。

Phoca PDF

參、所涉利益龐大

新拆遷條例之所以難產，各方矛頭均指向徵地拆遷所涉及的龐大經濟利益，挑動了開發商和地方政府等既得利益者的神經。為了遏止拆遷抗爭頻仍的亂象，新拆遷條例在被拆遷人權利保障方面增加了許多規範。這些新增的規範，對地方政府與開發商而言，猶如在喉利劍，使其無法動彈。因此，相關利益團體無不極盡所能的遊說、阻止新拆遷條例過關。

根據《物權法》的規定，徵地拆遷必須符合「為了公共利益的需要」這項要件，但實際上80%甚至90%以上的徵地案件都是商業開發案。在這些商業開發案中，開發商只要得到地方政府的徵地拆遷審批許可，無論被拆遷人的意願如何，都可以強制進行拆遷，開發商因此可以方便、迅速地獲得了廉價的土地；但強拆的結果，也導致被拆遷人的激烈抗爭。

新拆遷條例草案規定，只有基於公共利益的需要，並依法律程序，方能進行徵收。此舉，將為長期以來商業與公益混雜、官商合謀式的拆遷模式投下一顆擋路石。新拆遷條例草案雖然仍有「非公益徵收得報請房屋徵收部門批准」的妥協規定，但可以想見的，未來商業開發等「非公益徵收」勢必受到嚴格的限制。同時，因危舊房改造而需要徵收房屋的，須得到90%以上被徵收人的同意方能進行，且補償方案還要得到三分之二被徵收人同意、簽約期限內簽約率超過三分之二以上，徵收協議才有效力。因此，一旦新拆遷條例對強制徵收設下層層限制，開發商取得土地的時間、費用與心力等成本將大幅增加。

更敏感的利益團體是地方政府。拆遷條例違憲審查建議人之一的沈巋指出：「目前修改拆遷條例阻力十分巨大，最大的阻力來自於地方政府，在拆遷中地方政府已經成為了最大的受益者，這裡面有巨大的經濟利益」。[2] 地產徵收的程序是：地方政府將土地徵收過來之後，再賣給開發商。按照規定，徵收補償的價額是依房屋的區位、用途與建築面積的市場價估算。然而，估價機構往往是由政府指定，補償金額形同由地方政府「球員兼裁判」單方面決定，立場不公平、程序不透明，實際上核定的金額也遠遠低於市場價格。之後，地方政府再透過拍賣或議價的方式，將價額墊高的土地賣給開發商。於是，原本屬於被拆遷人財產的高額價差，就落入地方政府的口袋中。而嚴重低估的補償金額，常常讓被拆遷人無法接受，成為政府強拆、人民抗爭的引爆點。

在潘蓉事件中，上海市政府針對潘蓉夫婦位於閔行區、建築面積480平方公尺的四層樓房屋提出的補償費用總計118萬元，包括每平方公尺761元的房屋重置補貼與1480元的土地補償；但潘蓉認為，該房產價值已超過千萬，政府卻賤價徵收，不合理也不公平，他只好「擲瓶抗暴」，為拆遷抗爭再添一例。

為了解決此問題，新拆遷條例規定，徵收補償按市場評估價確定，不得低於房屋徵收決定生效之日類似房地產的市場交易價格，且房地產價格評估機構，由被徵收人以投票、抽籤等方式確定。如此一來，地方政府所能掠取的土地買賣價差勢必受到嚴重縮減。

肆、土地財政

中央政府對徵地拆遷監管的失控，並且妥協於地方政府的利益遊說而無法強行通過新拆遷條例，與「土地財政」息息相關。土地財政指的是地方政府依賴出賣土地使用權的預算外收入來維持地方財政收支的平衡。透過「徵地再轉賣」的過程，地方政府獲取其間的高額價差，用以滿

Phoca PDF

足地方財政支出的需求。

土地財政根源於1994年中國實施「分稅制」的財政管理體制改革。「分稅制」名義上的目的在於「有效處理中央與地方之間的事權與財政關係」，但實際上是為了消弭財政的諸侯經濟、建立國稅徵收系統，以加強中央的財政能力。分稅制改革，造成地方政府的稅收銳減，導致其履行事權與其可用的財政資源間形成高度的不對等。1993年分稅制實施之前，中央與地方政府的財政收入比為22：78，財政支出比為28：72，尚稱均衡；到了2008年，財政支出比幾乎沒有變動為21：79，但財政收入比卻達到53：47。[3]

龐大的財政赤字，使地方政府普遍身陷財政困難與債務危機之中。為了緩解地方財政的金流困境，地方政府設置投資公司等「融資平台」規避中央禁止銀行直接貸款給政府機構的法令，以「企業」的名目貸款舉債。根據中國銀監會
的資料顯示，截至2009年6月底，中國各類融資平台共計8221家，借貸金額達5.56兆人民幣，幾乎相當於中央政府的國債總額。[4] 美國西北大學政治學系助理教授史宗瀚估算，2004至2009年底，中國融資平台的借貸規模高達11兆人民幣，相當於2009年GDP的三分之一，或中國外匯儲備的70%。[5]

為了支付利息、償還本金以及維持日常行政支出，地方政府只好尋求預算外的「第二財政」收入，其中最大宗的，即是透過「徵地再轉賣」所得的高額價差。根據財政部的清查結果，2009年全國出讓土地的收入高達1.42兆人民幣，比2008年增長了43.2%；另外，全國土地出讓支出的總額為1.23兆人民幣，其中僅40.4%用於徵地拆遷補償。[6]
北京市2009年土地出讓收入為926億元，比重達全年地方財政收入2026.8億元的45%。[7]

新拆遷條例一旦通過，將封阻地方政府從土地獲取資金的管道，使其還債能力下降，並使銀行的借貸風險上升，恐進而瓦解土地財政與地方債務之間的不穩定均衡，導致地方財政崩盤。因此，在中央不願意或沒有能力提供地方足額財政轉移支付的情況下，只能默許地方政府自行透過土地市場籌措收支不足的差額。

伍、GDP導向的地方幹部行為誘因結構

地方政府之所以熱衷於徵地開發，除了土地財政外，也跟基層幹部行為的誘因結構有關。這些源於財政與幹部管理制度的誘因，包括政治職位的升遷降調與分紅獎金的經濟報償，使得地方幹部傾向於以GDP為導向、以經濟增長為目標的「發展型地方主義」作為首要的施政目標。對於那些有礙或無助於經濟成長的國家政策要求，除非中央透過幹部考核體制祭出「一票否決」的重招，只要該項政策目標沒有達成，領導幹部將被嚴重究責而無法晉級晉職，否則地方幹部將存在著扭曲、規避或無視該政策的動機。[8]

然而，「一票否決」的指標繁多，不同指標之間也因政策的目標與性質上的差異而在執行上無法兼顧。經濟增長本身就是重要的「一票否決」指標，其與「維穩」（維持社會穩定）存在著嚴重衝突。地方幹部如何做出抉擇，同樣端視中央政府的態度。如果中央對維穩表現出無可妥協的強硬態度，地方幹部還會尋求平衡地方經濟增長與維持社會穩定的方法；如果中央還是將GDP增長作為最重要的考核指標，地方幹部受到誘因結構的驅使，將朝著經濟開發的方向大步邁進，社會矛盾與衝突就容易一觸即發。

在徵地拆遷的事例上，大量且層出不窮的拆遷抗爭顯示，中央當局還是將經濟發展的優先性置於社會穩定之前。因此，雖然出現許多悲壯的、以身體為武器的拆遷抗爭事件，但極少有成

Phoca PDF

功阻止徵地拆遷開發的案例。另一個顯著的現象是，儘管徵地拆遷抗爭已經成為引爆社會矛盾與衝突的導火線，但幾乎沒有地方幹部受到問責或追究。同時，所謂的下台懲處等究責處分，也只是做做樣子罷了，等輿論風頭一過，即可恢復原職，甚至得到高升。

根據《南方周末》的報導，在最近三年所發生的八起拆遷自焚或活埋案中，沒有任何地方黨委書記或行政首長等「一把手」被要求負責。2004年的湖南嘉禾事件，是近年來極少數有縣級「一把手」被課責的徵地拆遷事件。事件發生後，湖南省委對嘉禾縣的縣委書記、縣長、常務副縣長、縣政法委書記、拆遷所在地的鎮黨委書記受到撤職、黨內嚴重警告與留黨察看等處分，並得到國務院的批准。然而，不久後，這些被撤職地方幹部不是升官就是平調，仕途絲毫不受影響。[9]

在「發展就是硬道理」的最高指導原則之下，地方幹部為了追求政治升遷與經濟利益，莫不以經濟增長為其最重要的施政目標。同時，在經濟發展與社會穩定兩項「一票否決」政策之間，中央政府明顯地選擇了前者，在徵地拆遷的議題上，就必須對地方政府做出讓步。

陸、中國政經發展的根本矛盾

中國徵地拆遷開發的爭議，制度上根源於地方政府的財政短缺而導致的利益需求，以及以經濟增長為導向的施政方針。就此而言，徵地拆遷之所以無法根絕，其實是地方幹部在中央所設定的制度性誘因結構下的行動罷了。正因為制度規則係由中央政府所設定，即使徵地拆遷過程浮現劇烈的社會矛盾與衝突抗爭，在地方的強烈反彈下，中央能做的，只是技術性的以行政通知取代新拆遷條例來緩解問題的症狀，無法透過修法一次根除病灶。

徵地拆遷抗爭具體呈現了中國政治經濟轉型過程中威權發展主義的問題與政權合法性的矛盾。中國共產黨與人民之間似乎存在一紙隱形的合約：以高速而穩定的經濟增長換取人民對政權統治正當性的支持。[10] 另外，中國當局也要避免社會矛盾與衝突擴大到危及政權的穩定性，因此必須強調「和諧社會」、「維穩」的重要性。但這種威權發展主義本身即隱含內在的衝突，在國家專制控制能力減弱、民間社會權利意識增強，以及資訊透明度升高的情況下，激烈的抗爭維權旋即引爆，成為中國難以駕馭的群體性事件的主要根源。

要解決這樣的矛盾，要嘛放棄發展主義，不再以GDP導向的經濟增長作為執政的最高統治準則，但這對現階段的中國幾乎是不可能的事情，否則中國共產黨將因此失去威權統治的正當性；要嘛放棄威權政體，引進更多的民主思維與制度來處理國家與社會的關係，強化國家權力間的制衡、對執政當局的監督課責、落實人民權利的保障，建構一個「依法統治」而非「以法統治」的政體，但這卻會動搖中國共產黨的威權統治結構。由此觀之，徵地拆遷看似地方政府與人民之間的官民衝突，呈現的其實是中國政經發展戰略的根本矛盾。

作者邱銘哲為國立清華大學社會學研究所中國研究學程碩士
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.黃秀麗，2010，新徵收條例難產 拆遷條例變
”釘子戶”，南方週末，http://www.infzm.com/content/47018。
2.許浩，2009，五學者建言人大審查拆遷條例，南方周末，http://www.infzm.com/content/38541。
3.資料來源：中華人民共和國國家統計局編，2009，中國統計年鑑2009，北京：中國統計出版社，http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm。

Phoca PDF

4.時紅秀，2010，地方政府債務規模究竟有多大？，中國經濟時報，http://www.cet.com.cn/20100705/e1.htm。
5.Shih, Victor. 2010, China's 8,000 Credit Risks, The Wall Street Journal, http://online.wsj.com/article/NA_WSJ_PUB:SB10001424052748703427704575052062978995460.html.
6.中華人民共和國財政部，2010，全國土地出讓收支基本情況，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201004/t20100413_286852.html。
7.晏耀斌，2010，受制土地財政
新拆遷條例難產，中國經營報，http://www.cbmedia.cn/html/64/n-169064.html。

8.請參考拙著，2007，國家政策執行的地方政治經濟學：昆山和溫州執行養老保險政策的比較，國立清華大學社會學研究所碩士論文。
9.趙蕾，2010，拆出人命的地方
官員果然個個還在，南方週末，http://www.infzm.com/content/43533。
10.Yasheng Huang, 2003, Selling China: Foreign Direct Investment during the Reform Era, Cambridge University Press.

Phoca PDF