

论城市化进程中地方政府行政强拆的体制因素^①

文 华¹,张自明²,吴 博³

(1. 重庆文理学院 政法学院,2. 重庆市永川区南大街街道办事处,

3. 重庆市永川区中山路街道办事处,重庆 永川 402160)

摘要: 地方政府行政强拆具有极大的危害性。从行政管理体制视角分析,现行行政决策体制、考核体制、人事体制、监督体制,是行政强拆屡屡发生的根本原因。应该完善有关决策、考核、人事体制,推进阳光政府建设以促进和谐拆迁。

关键词: 城市化;行政强拆;行政体制

中图分类号:D632.9;C912.81

文献标识码:A

文章编号:1674-117X(2010)04-0074-03

The Institutional Factors of Local Government Violent Relocation in the Process of Urbanization

WEN Hua¹, ZHANG Zhiming², WU Bo³

(1. Institute of Political Science and Law of Chongqing University of Arts and Sciences;

2. The Sub-District Offices of South Street; Chongqing Yongchuan 402160, China

3. The Sub-District Offices of Zhongshan Road; Chongqing Yongchuan 402160, China)

Abstract: Local government violent house relocation is destructive. According to the administrative management systems, this paper analyzes the fundamental reasons of violent relocation despite repeated prohibition from aspects of decision-making system, personnel system, evaluation system and supervisory system, and gives advice to construct a government in the sunshine and promote harmonious relocation.

Key words: urbanization; violent relocation; administrative management systems

城市化进程不可避免涉及到征地拆迁,不论出于何种情况,行政强拆都是最差的结果。虽然《城市房屋拆迁管理条例》规定,政府部门可以在涉及公共利益时依法对拆迁房屋实行强制拆迁,但除了“公共利益”如何界定存有歧见之外,政府行为的合乎法律性与政府统治的合法性之间也并无多大关涉。政治统治从来都不主要是法律意义上的合法性,而是价值意义上的正当性,^[1]对人类需求的优先考虑将成为判断政策是否合法的最终基础。^[2]因此,地方政府行政强拆对政府形象始终是巨大的破坏,并可能被极少数敌对分子所利用来诋毁党的领导,我们必须保持警惕。

现有文献大多从现行拆迁制度不完善或政府

职能错位的角度去分析行政强拆。^[3-8]我们认为,现行拆迁制度的不合理和政府职能错位仅是表层现象,根本原因是行政管理体制长期以来的不完善。邓小平同志曾明确指出行政管理体制建设的重要性:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度等方面的问题更重要……不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^[9]结合地方政府行政强拆案例,我们认为,现行行政管理体制中的决策体制、考核体制、人事体制、监督体制是政府行政强拆屡禁不止的根本原因。

① 收稿日期:2010-01-06

作者简介:文 华(1974-),男,重庆市渝北区人,重庆文理学院讲师,管理学硕士,研究方向为行政管理理论;

张自明(1963-),男,重庆市永川区人,南大街街道办事处经济师;吴 博(1970-),男,重庆市永川区人,中山路街道办事处政工师。

一、地方政府行政强拆的体制性因素分析

(一) 现有决策体制容易导致行政强拆

中国目前的行政决策体制是行政首长负责制,在党政分开的应然情况下,行政首长掌握最高决策权,但实际情况是党政并未真正分开,地方政府党委书记事实上掌握最高决策权。这与中国现行体制有关,中国有强调中央集权的政治传统,但这种集权又是与分权伴随在一起的,这就是政治性集权与行政性分权并存。地方党委书记是上级党委和行政在地方的政治全权代表,掌握最高决策权和享有绝对权威;行政首长主要拥有执行的权力,这具有鲜明的“政治-行政”二分特色。结合征地拆迁而言,城市规划决策基本都是地方党委书记直接定夺,出于干出政绩的抱负,往往将以前的城市规划重新设计,如果对基层情况关注不够,就可能为日后的行政强拆埋下伏笔。湖南省嘉禾县商贸城项目拆迁案中,商贸城项目在立项、规划、拆迁过程中出现了种种严重违法违纪行为,但整个嘉禾县党政领导班子中几乎听不到一丝“杂音”,最后酿成群体性事件的恶劣后果。

(二) 现有考核体制容易助推行政强拆

和平时期,政府施政的重点是发展经济改善民生,这从行政考核内容上体现为重点考核经济发展指标,核心是要把 GDP 不断做大。要发展 GDP 必然要招商引资,如果投资商圈定一块地盘,政府就会直接介入土地市场千方百计满足其要求,从而导致政府职能严重错位。从考核主体上看,上级政府基本垄断了对下级政府的考核权力,其余社会主体很难有实质性的介入,这使“下级部门对上负责”成为必然。在上述这种考核体制下,背负发展之重的地方政府在城市化进程中必然有急功近利倾向,必须在上级目标考核的时间内完成征地拆迁任务。如果拆迁户“耽误”进度,地方政府就很容易施行行政强拆。《城市房屋拆迁管理条例》中“强制拆迁”条款社会舆论普遍反对,但国务院至今未能修改定稿,直接原因就是地方政府的强烈反对,根本原因即是现行行政考核体制的问题。

(三) 现有体制容易促成行政强拆

中国目前的人事体制是地方党政一级班子基本均由上级直接任命,或确定人选后再由地方选举产生;二级班子由一级班子根据“组织意图、个人意愿、群众意见”三结合的原则任命产生,依次类推。这种人事体制事实上形成“上级决定下级”的层层

相因的格局,普通公务员的职责权限都由上级具体规定,权力直接来源于上级领导而非人民选举。当然,上级领导也是人民的一分子,从这点看二者似乎不矛盾,但上级与民意并不能完全等同,比如某些违法乱纪的政府官员显然就没能代表民意。所以,普通公职人员对上级领导负责成为必然。西方国家普通文官也一样必须对上级负责,这是普通公务员的使命。但这样的体制容易促成行政强拆,原湖南省嘉禾县商贸城拆迁协调办公室副主任在“拆迁事件”受到处分后坦言,作为决策的执行者,自己从来就没有想过项目究竟合不合法,连怀疑都不敢。这很生动的告诉我们,现行的人事体制很容易造成“下级公务员对上级领导负责”而不是对老百姓负责,普通公务员与百姓从体制上形成了隔阂。

(四) 现有监督体制无法阻止行政强拆

行政监督乏力是中国的客观现实,“漏监”“虚监”“弱监”现象严重。就司法监督而言,在西方发达国家,司法监督是最有力的监督,但我国的司法却过多受制于地方政府监督乏力。首先在于司法人员的基本生活保障由地方政府财政供给,司法与政府之间存在不对等的利益依附关系;另外,“块强条弱”长期形成,“强政府弱司法”短时间内难以改变。从人大监督看,人大监督的“橡皮图章”色彩很重,“政府一开口人大就举手政协就拍手”是生动的写照。其中的原因是多方面的,首先西方政府的议员是专职岗位,而我国的人大代表都是兼职履责;另外,人大代表其个人或单位利益受制于地方政府,人大代表的称谓很大程度上被看作是政治资本。从监督内容上看,由于“官本位”思想长期作祟,政务公开一直未有实质性的推进,监督主体无从监督。正因为如此,在许多地方政府强拆案中,几乎没有监督力量,政府行政强拆势若破竹,带来严重后果。

二、完善行政管理体制促进和谐拆迁

根据罗尔斯的正义论,正义是社会制度的首要价值,社会和经济的不平等应该适合于最少受惠者的最大利益,否则就是非正义的。^[10]在房屋拆迁中,“拆”的一方处于强势地位,“迁”的一方总是弱势群体,如果不能增进拆迁户的利益,行政强拆就是非正义的。当国务院拟对《城市房屋管理拆迁条例》做出修改之际,一些地方政府却加快了强拆的步伐进行突击强拆,这充分反映了体制的驱动力量。必须从完善行政管理体制着手,才可能从根本上杜绝政府强拆,促进和谐拆迁。

(一)完善行政决策体制促进和谐拆迁

权力过分集中,是阻碍决策民主化科学化深层次、最顽固的因素。解决这个问题,要从几个方面着手:一是要扩大党内民主,合理约束党委特别是“一把手”的“拍板”权限。规划是拆迁的前提,在城市规划决策中,首先要杜绝“一言堂”,做到党内民主决策;其次规划应有延续性,“铁打的城市流水的官员”,城市规划要适应城市的可持续发展,不应频繁改动。二是按照权力与责任对称原则,明确行政首长负责制,“谁拍板谁负责”,克服权力是党委的责任是行政的、权力是个人的责任是集体的现象。最后,尤其重要的是要注重外脑的作用,特别是引入利益关系人即拆迁群体的意见,将矛盾解决在萌芽状态。

(二)完善行政考核体制促进和谐拆迁

我国现行的行政考核体制基本上是沿袭高度计划经济时期的单一的考核方式,这种考核方式的特征在于考核主体和考核内容比较单一,科学性和全面性不够。需要从几个方面着手完善:一是要改变上级是唯一有效评价主体的现状,设立多元有效考核主体,确保考核的公正、公开、透明。比如,拆迁群体的考核应该占一定的权重,这才是真正体现执政为民。二是要改变唯GDP论的考核内容,完善全面的考核评价指标体系,比如被拆迁户满意度、社会评价满意度等。三是要建立政绩成本的科学分析机制。对政绩成本进行分析,是指不仅要看取得的政绩,而且看创造政绩的目的和为谁创造政绩,并对为取得政绩所付的投入和代价进行计量和对比。^[11]比如拆迁后的后果评估,包括社会评价后果、自然环境后果、拆迁户的生活状况后果等。

(三)完善行政监督体制促进和谐拆迁

孟德斯鸠认为,“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”。^[12]要增强权力的制约力必须增强权力的独立性,这才能带来切实有效的独立监督。但中国的独立性监督并非西方意义上的三权分立的独立,我们国家议行合一的政治体制是历史的产物,也比较符合中国的国情,这里讲的独立主要是改变监督者与监督对象之间不对等的利益依附关系的独立。比如可考虑改变纪委监督的双重领导体制,实现纪委的完全“条”的领导;可考虑改变地方司法机关的工资福利受制于地方政府的现实,国家专款以“条”的方式供给;可考虑改变人大代表兼任制,适当引入一定比例的专职人大代表,以增强监督力度。有了有效的监督之后,既能增强城市规

划和城市拆迁的科学性,同时当上级领导决策明显违背法律法规损害拆迁户合法利益时,下级人员也能依法拒绝执行上级错误决定。

(四)推进阳光政府建设促进和谐拆迁

根据自组织理论,系统从外界引入的信息和能量是一种负熵,负熵能抵消系统内的熵增,使系统有序运行。政府在城市化拆迁过程中,及时向社会公布拆迁政策和相关法规,及时收集反馈民意,就是从外界引入负熵促进有序拆迁。政府应为大多数普通民众谋取利益,必须首先满足普通民众的知情权,这是对政府的应然要求。另外,根据现行法律法规,如《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《城市房屋拆迁管理条例》等,都对与城市规划拆迁有关的政务公开做出了明确规定。所以,无论从哪个角度看,都需要推进阳光政府建设,促进和谐拆迁。

参考文献:

- [1] 虞维华,张洪根. 社会转型时期的合法性研究[M]. 合肥:中国科学技术大学出版社,2004:35.
- [2] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德,小G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学——体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,郑世平,公婷,陈峰,译. 上海:上海译文出版社,1987:87.
- [3] 陈礼旺,徐前权. 论城市拆迁的隐性社会代价[J]. 长江大学学报(社会科学版),2004(6):30-33.
- [4] 沈开举,杨俊峰. 我国城市房屋拆迁问题的宪政思考[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2005(2):106-110.
- [5] 刘沛佩. 重构以公共利益为前提的城市房屋拆迁补偿制度——基于实证分析的框架[J]. 广西政法管理干部学院学报,2009(3):47-54.
- [6] 骆小春. 政府在城市房屋商业性拆迁中的主体地位界定[J]. 江苏社会科学,2008(2):91-95.
- [7] 甘露. 论城市房屋拆迁中的政府责任[J]. 西南科技大学学报(哲学社会科学版),2009(4):30-35.
- [8] 彭小兵,唐川. 利益均衡导向:论城市房屋拆迁中政府职能的重塑[J]. 云南行政学院学报,2009(2):42-44.
- [9] 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1983:333.
- [10] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包钢,廖申白,译. 北京:中国社会科学出版社,1988:302.
- [11] 毕力夫. 完善党政领导干部政绩考核体系的几点思考[J]. 中国党政干部论坛,2007(1):56-57.
- [12] 孟德斯鸠. 论法的精神:上卷[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,1959:184.

责任编辑:骆晓会