

城市建设拆迁引发的恶性自焚行为 与防控策略^①

The Vicious Act of Self-immolation Inducing
by Urban Building Demolition and Its Defending Strategies

方创琳 杨玉梅

【摘要】中国快速城市化进程同时是一个城市快速建设与“拆迁”的过程，由于体制制度上的不够完善，法规不够健全，导致城市建设拆迁引发的拆迁自焚事件时有发生，受迁居民以命抗争维权，尽管相关政策措施频频出台，但暴力拆迁仍然屡禁不止。补偿价格不合理是各种暴力拆迁现象频发的直接根源；旧版《城市房屋管理拆迁条例》成了违法暴力拆迁的合法依据；地方利益驱动、土地财政和“土霸王思维”助长了拆迁的威风。从坚持以人为本、构建和谐社会和维持社会稳定等战略高度出发，必须严格执行新颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》，妥善处理好城市发展与征地拆迁的关系，切实保护公民合法的私有财产权，进一步明确拆迁条件和实施科学的拆迁程序，确保公民能分享城市化及土地升值所带来的公共收益。

【关键词】城市拆迁 自焚行为 引发根源 防控策略

Abstract: The rapid development of China's urbanization is also a process with rapid urban construction and urban building demolition. Because of imperfect institutional system

and inadequate laws and regulations, the vicious act of self-immolation inducing by urban building demolition happens from time to time. Although relevant policies and measures come up one after another, it fails to prohibit the forced demolition and relocation repeatedly. The reasons for these are as followings. Firstly, the unreasonable compensation price caused directly various kinds of forced demolition and relocation frequently. Secondly, the old version of urban housing management and demolition ordinance becomes lawful basis for the unlawful forced demolition and relocation. Thirdly, the acts driving by local interests and the idea taking land as main incomes of local government facilitate the unlawful demolition.

In view of taking people as the foremost, building a harmonious society and maintaining social stability, tough defending strategies should be carried out. Firstly, the Housing on the State-owned Land Levy and Compensation Ordinance (Draft), which is promulgated lately, must be enforced strictly. Secondly, no efforts are spared to cope with the relation between urban development and land procurement and relocation. Thirdly, the lawful private property rights of citizens must be protected effectively. Fourthly, the conditions and the procedures implemented scientifically of urban building demolition should be further clarified. Finally, it should make sure that citizens can share public benefits brought by urbanization and land value increment.

Keywords: urban building demolition, the act of self-immolation, inducing agent, defending strategy

^① 本研究由国家自然科学基金项目（40971101）资助。

作者：方创琳，中国科学院地理科学与资源研究所城市发展研究室主任，区域与城市规划设计研究中心主任，中国城市规划学会理事，中国地理学会人文地理专业委员会主任

杨玉梅，北京大学高级教师，中国地理学会会员

我国正进入城市化快速发展的重要时期，城镇化已成不可逆转的潮流。伴随快速城市化进程的加快，城市更新、旧城改造、用地扩展、功能置换、重大工程建设等一系列城市建设活动成为城市发展的主旋律，由此引发的城市拆迁纠纷不断上升，自焚事件时有发生。中国的城市化和现代化进程同时是一个“拆迁”的过程，城市拆迁变成了一场变相的财富转移，一场权力对权利的博弈，强势利益集团的行政权力对被拆迁者毫无保障的权利的剥夺。一系列“惊心动魄”的拆迁场面，导致社会矛盾激化，城市建设拆迁成了我国迈向 21 世纪第二个十年最纠结人心的事件之一。必须采取切实可行的措施遏制拆迁引发的恶性自焚行为，妥善处理好城市发展与征地拆迁的关系，切实保护公民合法的私有财产权益。

1 城市建设引发了日益频繁的拆迁自焚行为

1.1 拆迁自焚事件频繁发生，受迁居民以命抗争维权

自 2006 年以来，我国因城市建设拆迁引发的恶性自焚事件时有发生。据不完全统计，仅 2009 年 11 月到 2011 年 5 月短短一年半的时间里，全国各地发生的因拆迁自焚等恶性事件就近 20 起，参与自焚自杀人数达 30 余人，死亡人数十余人。2009 年 11 月 13 日成都市金牛区唐某因拒绝拆迁浇油自焚死亡^[1]；2009 年 12 月北京海淀北坞村席某因为暴力拆迁自焚^[2]；2010 年 1 月 7 日江苏邳州市运河镇河湾村村民李某在阻止非法征地时被刺身亡，村民李某等 3 人被刺成重伤^[3]；2010 年 1 月 26 日江苏盐城市区一位老人拒迁浇油自焚烧成重伤，生命垂危^[4]；2010 年 3 月 3 日，武汉黄陂七旬老妇王某阻止拆迁遭棍击摔入沟内被活埋^[5]；2010 年 3 月 27 日，为阻拦东海县黄川镇政府强拆自家养猪场，68 岁男子陶某和 92 岁的父亲陶某浇汽油自焚，儿死父伤^[6]；2010 年 5 月 10 日晚福建省永春县公民刘某疑因害怕拆迁后拖累子女无处可去，在家里喝农药自杀^[7]；2010 年 5 月 14 日零时许，内蒙古一家房地产开发有限责任公司雇用 50 多名无业青年对呼和浩特市新城区府兴营村刘某、杨某两户居民的房子进行暴力拆迁，当场将杨某家里居住的张姓兄弟打成一死一重伤^[8]；2010 年 6 月 1 日，因拆迁问题，河南省郑州市管城区十八里河镇一男子驾驶货车冲撞人群致 4 死 13 伤^[9]；2010 年 10 月 30 日太原市晋源区古寨村村民孟某和武某在熟睡中被殴打，随后房屋被挖掘机拆毁，孟某被殴打身亡^[10]……

特别是 2011 年 1 月 19 日国务院常务会议审议通过并

实施《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》之后，在通过法院强制拆迁中，仍然未能有效遏制恶性自焚行为。2011 年 4 月 22 日湖南株洲荷塘区汪家村 58 岁农民汪某，因抵制法院强制拆迁而浇油自焚死亡^[11]；2011 年 5 月 9 日江苏兴化 53 岁张某因抵制法院强制拆迁而浇油自焚死亡^[12]……这一系列恶性事件为我们敲响了警钟。

1.2 相关政策措施频频出台，暴力拆迁仍然屡禁不止

面对日益频发的城市建设拆迁导致的恶性自杀行为，2010 年 4 月 4 日监察部明确指出将严查征地拆迁等案件和群体性事件。鉴于拆迁矛盾冲突严重，2010 年 5 月 15 日国务院办公厅下发了《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》。通知要求严格征地拆迁管理工作，切实维护群众合法权益，因工作不力引发征地拆迁恶性事件，有关领导和直接责任人将被追究责任。《通知》要求，各地不能强行实施征地，对于群众提出的合理要求，必须妥善予以解决；要严格按照各级人民政府公布的征地补偿标准对拆迁户进行补偿，对于程序不合法、补偿不到位、被拆迁人居住条件未得到保障以及未制订应急预案的，一律不得实施强制拆迁；要加强对征地实施过程的监管，确保征地补偿费用及时足额支付到位，防止出现拖欠、截留、挪用等问题。半年后的 2011 年 1 月 19 日，国务院原则通过了《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》，取消了行政强制拆迁行为。

由此可见，尽管强拆以及对强拆的不满、反抗由来已久，但矛盾的激化尖锐程度，却由轻加重，强拆方的蛮横暴力逐步升级，从最初的言语威胁到断水断电、长围久困，继而发展到绑架殴打，最终发展到以死相搏的惨烈境地。在我国建设和谐社会的今天，出现频繁的暴力拆迁和恶性自焚行为，严重背离了“以人为本”的科学发展观。

2 城市建设拆迁引发恶性自焚行为的根源

2.1 补偿价格不合理，是各种暴力拆迁现象频发的直接根源

目前大量的拆迁纠纷矛盾主要集中在补偿问题上，关键在于补偿不到位或标准太低。部分地方政府片面强调城市的建设发展，但忽视对财产房屋所有人的权利保护。当政府扮演“仲裁人”的角色时，开发商可能为追求利益而做出不当行为。成都市金牛区天回镇金华村发生的暴力拆迁血案，最初地方政府答应只给约 2000 多平方米的综合楼补偿费 90 万元，几次调整后补偿费提高至 217 万元，

住户还是不答应，地方政府就将综合楼定性为违章建筑，动用暴力手段进行强拆。而天津宁河县芦台镇在对于均价在每平方米 6000 ~ 7000 元房子拆迁时，却只给拆迁户 4900 元左右的补偿；合肥市杏林街道办事处在拆迁过程中，更是创造了拆迁补偿史上的超低价，只给拆迁户每平方米 150 元钱的补偿。这样的补偿价格，还够不上被拆迁户买砖头、水泥、沙子和石料的成本。如此超低的补偿价格，是各种暴力拆迁现象频发的直接根源。

在暴力拆迁过程中，被拆迁户的人身和财产的权利，也没有得到地方政府的尊重，因为暴力拆迁而导致被拆迁户自焚的频发现象，并没有让某些地方政府，在处理拆迁问题时变得更加理智和人性化，并没有“让人民生活得更加幸福、更有尊严”。

2.2 旧版《城市房屋管理拆迁条例》为拆迁矛盾埋下了隐患

2001 年 6 月制定的《城市房屋管理拆迁条例》，由于没有充分考虑公民财产受到保护，为拆迁矛盾频发埋下了隐患。根据拆迁条例第 15 条规定，在强制拆迁上赋予了拆迁人以更大的权力，它可以申请仲裁或向法院起诉，而且还可以申请人民法院先予执行。在多个带血的拆迁悲剧中，拆迁者都是以这个条例为依据，把强势利益集团的行政权力与被拆迁者毫无保障的权利严重地对立起来，其结果要么是后者屈服，要么是玉石俱焚的抗议。

2004 年修改宪法时，增加了对公民合法的私有财产不受侵犯的保护性规定，2007 年通过实施的《物权法》更加强调整保护公民私有财产，该法第 66 条规定：私人的合法财产受法律保护，国家、集体、私人财产均依法受到保护，这三者的财产同等重要，同样都受到法律的保护。而 2001 年出台的目前仍在执行的旧版《城市房屋管理拆迁条例》，过多地强调地方政府的管理权和保障建设项目的顺利进行，却漠视了公民合法的财产权和保护公民的财产权。可见，《城市房屋管理拆迁条例》作为《宪法》和《物权法》之下的下位法，不仅剥夺了公民在保护自己的私有财产时的司法诉讼权，而且在政治上也缺少合理性。必须修改该《城市房屋管理拆迁条例》中与《宪法》和《物权法》矛盾的部分，以法保障公民财产不受侵害，切实杜绝暴力自焚事件再次发生。

2.3 地方利益驱动、土地财政和“土霸王思维”助长了拆迁的威风

一些地方官员上任后，为了获取地方政府的利益，为了急于追求政绩，为了达到快速升迁的目的，也迫于地方

政府的土地财政压力，从而导致官商两方强力结合，使第三方——被拆迁人处于孤立无助的境地。据实地调查的不完全估计，我国地级市地方财政收入的 35% 左右来自于出让土地和房地产收入，我国县级市县地方政府财政收入的 60% 以上来自出让土地得来的收入。在这种官商勾结织成的利益链驱动下，强制拆迁就成了再合理不过的行为了。部分地方政府领导上任后对发展经济缺乏创新精神，又很想在自己的任上“留下点什么”，于是大兴土木，搞“商业开发”。一场“城市化是物的城市化还是人的城市化？是以人为本还是以物为本”的争论在这些领导的歪曲思维下变得模糊不清。中国城市化不应该是“拆出来”的城市化，未来必须提升“拆出来”的城市化质量。

受地方利益驱动的影响，一些地方政府至今仍把拆迁当成“提高行政效率”、“降低开发成本”的重要举措，对类似事件的幕后责任人大事化小、小事化了，百般纵容。尽管国务院办公厅屡次下发紧急通知，要求城镇房屋拆迁立项前要广泛征求社会各界特别是被拆迁人的意见，国土资源部更是一再发文，严禁各地政府直接插手土地开发、拆迁。但这些禁令都没能化作一些地方的执行力，改变某些领导干部的“土霸王思维”。

3 遏制城市建设拆迁自焚行为的对策建议

3.1 严格执行《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》

2011 年 1 月 19 日国务院常务会议审议并原则通过了《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》，条例明确规定，取消行政强制拆迁，严格按照条例规定开展国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，保障被征收房屋所有权人的合法权益。被征收人超过规定期限不搬迁的，由政府依法申请人民法院强制执行。规定对被征收人的补偿包括被征收房屋价值的补偿、搬迁与临时安置补偿、停产停业损失补偿和补助、奖励，对被征收房屋价值的补偿不得低于类似房地产的市场价格；确需征收房屋的各项建设活动应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划，保障性安居工程建设和旧城区改建还应当纳入市、县级国民经济和社会发展规划。可以看出，审议通过的《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》统筹兼顾了工业化、城镇化需要和房屋被征收群众利益，把公共利益同被征收人个人利益统一了起来。关键在于各级地方政府在贯彻落实过程中能否按照条例内容严格执行，这是从法律和制度上防控我国快速城市化背景下城市建设引发拆迁自焚事件的关键所在。因为政

府是房屋征收与补偿的主体, 承担房屋征收与补偿具体工作的单位不得以营利为目的, 因旧城区改建需要征收房屋, 要组织听证会并征求意见, 扩大公众参与程度, 进行社会稳定风险评估。

值得警惕的是, 新拆迁条例施行后, 恶性自焚事件仍然一再重演。究其根源, 这是地方层面高度集权、土地财政没有得到本质改变的必然结果。在追求行政效率的过程中, 很多地方的拆迁都是在地方首长领导下多部门、多种社会力量一起参与的整体作战, 这就需要防止地方政府肆意过大扩展公共利益范围、司法权受制于行政权、挤压公民参与空间等倾向。在征地拆迁中, 地方政府必须改变惯用的权力使用方式, 否则仍将沿袭过去形成的权力惯性和路径依赖。

3.2 妥善处理好城市发展与征地拆迁的关系, 切实保护公民合法的私有财产权

补偿价格不合理, 是各种暴力拆迁现象频发的直接根源, 能否让群众分享城市化及土地升值所带来的溢价收益, 以及合理提高征地和拆迁的补偿标准, 是保证城市建设拆迁工作顺利进行的重要前提。为此, 要进一步严格征地拆迁管理工作, 停止一切以暴力胁迫手段实施搬迁的不良行为, 把坚持以人为本、维护公平正义放在首要位置, 彻底切断官商瓜葛的“强拆利益链”, 妥善处理公共利益和公民利益的关系, 妥善处理好城市发展和征地拆迁的关系。界定公共利益, 确立合理的补偿标准, 建立切实有效的争端解决机制, 提供公平顺畅的利益诉求通道, 彻底解决城市土地和房屋征收以及拆迁中的失序状态。因公共利益征收房屋应听取并公开公众意见, 非因公共利益拆迁应自愿公平, “强制搬迁”应先补偿, 确保征地补偿费用及时足额支付到位, 切实维护群众合法权益。

3.3 进一步明确拆迁条件和实施科学的拆迁程序

在城市拆迁中, 科学的程序是, 政府应充分证明拆迁项目具备公共利益的目的, 并经过城市规划、人大审议、评估听证、中介机构评估财产和与被拆迁人协商等一系列程序, 使公共利益具备直接性、普遍性、具体性、节制性和公平性。如果政府和被拆迁户因为拆迁发生争议, 应由司法机关来裁判。对于程序不合法、补偿不到位、被拆迁人居住条件未得到保障以及未制订应急预案的, 不可实施强制拆迁。另外, 还要公开透明拆迁程序。调查发现, 强拆事件发生与拆迁方信息不公开、操作不透明, 以及民意诉求渠道不畅有很大的关系。陆续发生的“强拆”事件表

明, 拆迁方的手段更加隐蔽, 不是“车轮战”式地轮番劝说, 就是发动其有公职亲友做工作, 甚至搞“连坐”; 补偿标准也不统一, 早拆、晚拆补偿不一样, 越晚拆的补偿越多, 以至出现了“老实人吃亏, 越闹补偿越多”的不合理现象。新的拆迁法律法规, 应该将听证程序法律化, 让公众了解拆迁地段是搞公共项目, 还是搞商业项目; 涉及拆迁的补偿标准, 一定要让利益相关者参与其中, 公开透明地运作。

参考文献

- [1] 成都金牛区通告拆迁户自焚情况 城管执法局长停职. 中国新闻网, 2009-12-3. <http://www.chinanews.com/gn/news/2009/12-03/1999196.shtml>.
- [2] 出多少人命才能镇住违法强拆. 新华网, 2009-12-18. http://news.xinhuanet.com/comments/2009-12/18/content_12664550.htm.
- [3] 国土部门查处邳州河湾村违规征地 问题基本属实. 新华网, 2010-2-5. http://news.xinhuanet.com/legal/2010-02/05/content_12937683.htm.
- [4] 江苏盐城六旬拆迁户不满补偿费用当街自焚. 人民网, 2010-1-28. <http://pic.people.com.cn/GB/31655/10866317.html>.
- [5] 武汉黄陂七旬老妇阻止拆迁被殴 摔入沟内被活埋. 人民网, 2010-3-5. <http://society.people.com.cn/GB/11077462.html>.
- [6] 江苏东海县通报父子自焚情况 起因拆迁费用争执. 新华网, 2010-3-29. http://news.xinhuanet.com/legal/2010-03/29/c_125942.htm.
- [7] 福建永春一九旬老妇疑因害怕拆迁拖累子女自尽. 新华网, 2010-5-17. http://www.jx.xinhuanet.com/news/2010-05/17/content_19800823.htm.
- [8] 呼和浩特市发生一起暴力拆迁致伤亡案件. 新华网, 2010-5-24. http://news.xinhuanet.com/local/2010-05/24/c_12136587.htm.
- [9] 河南郑州拆迁出命案 相关官员“欲说还休”. 新华网, 2010-6-2. http://news.xinhuanet.com/legal/2010-06/02/c_12173352.htm.
- [10] 山西太原违法拆迁致一死一伤 六名主要嫌犯落网. 中国新闻网, 2010-11-1. <http://www.chinanews.com/gn/2010/11-01/2625950.shtml>.
- [11] 湖南株洲回应拆迁自焚事件 已中止强制拆迁程序. 中国新闻网, 2011-4-24. <http://www.chinanews.com/gn/2011/04-24/2993778.shtml>.
- [12] 江苏兴化通报自焚事件: 男子不满强拆其租用浴室自焚. 新华网, 2011-5-10. http://news.xinhuanet.com/2011-05/10/c_121396497.htm.
- [13] 国务院. 中华人民共和国物权法. 2007年10月1日
- [14] 国务院. 城市房屋管理拆迁条例. 2001年6月6日
- [15] 国务院办公厅. 关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知. 2010年5月15日.
- [16] 国务院. 国有土地上房屋征收与补偿条例(草案). 2011年

1月19日。

- [17] 方创琳, 刘海燕. 中国快速城市化进程中的区域剥夺行为与协控路径 [J]. 地理学报, 2007, 62 (8): 849-860.
- [18] 方创琳. 中国快速城市化进程中的资源环境保障问题与对

策建议 [J]. 中国科学院院刊, 2009, 24 (5): 468-474.

- [19] 方创琳. 中国城市化进程及资源环境保障报告 [M]. 北京: 科学出版社, 2009.
- [20] 袁剑. 拆迁中的政治经济学 [N]. 南方周末, 2009-12-2.