

## 经验交流

# 做好城市房屋拆迁安置中信访工作的几点思考和建议

王德超,盖志鹏

(东营市国土资源局,山东 东营 257091)

近年来,随着城乡一体化进程的不断加快,各地旧城改造工作如火如荼。旧城改造涉及多方面利益关系的重新调整,可能引发一系列矛盾。从东营市河口区的情况看,2004年1—9月,涉及拆迁问题到市信访5件次。特别是2003年原河口区百货大楼住宅区拆迁,发生职工集体到省、到京上访,在社会上引起了不小的反应。可见,拆迁问题处理不当已成为引发群体性上访、影响社会稳定的不可忽视因素之一。为做好城市房屋拆迁中的安置工作,从源头解决好群众上访问题,笔者做了认真的调查研究,认为在今后的拆迁安置工作中应着重从以下几个方面做好工作。

## 1 科学论证恪守为民

近年来,随着城市建设的发展和法制环境的变化,房屋拆迁已由拆公有房产、单位房产转向拆除私有房产为主;拆迁补偿由实物补偿为主转向货币补偿为主;拆迁的补偿标准由房屋的重置价格结合成新转向房地市场价补偿为主;拆迁的实施机关由政府参与转向政府管理和开发商自行拆迁为主。在推进城市化进程中,作决策、定思路都要围绕“三个代表”重要思想,坚持立党为公、执政为民,以提高党的执政能力为重点。要做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”,为人民群众办好事、办实事、谋利益。要树立正确的政绩观,深情爱民,恪守为民之责,善谋富民之策,多办利民之事,把中央的方针政策同本地区、本部门的具体实际有机结合起来,把改革的力度、发展的速度和群众可承受的程度协调统一起来。要做到干一任的工作,想几任的事情,切忌

使现在的“政绩”成为后人的包袱,切忌做那些花哨一时、贻害一世的事情,以真正赢得群众的信任和拥护。

## 2 营造良好的拆迁工作氛围

搞好宣传发动,开展深入细致的思想政治工作是做好拆迁工作的前提。因此,要通过各种手段加大拆迁宣传力度,让群众了解拆迁政策,使之既能支持城市建设,又能依法保障自己的合法权益。在实施拆迁之前,要把政策规定向群众进行反复的宣传解释。努力把思想工作做在前、做上门、做到位,使被拆迁人主动地配合工作。在拆迁实施过程中,对群众反映的困难也要尽最大努力帮助解决。对群众的合法权益要坚决予以维护。而对合情、合理但不一定符合政策的要求,也要尽可能地减少“强拆”,并根据实际情况,在说服教育的基础上给予妥善处理。特别对拆迁中的困难户更要千方百计解决他们的实际生活困难。要通过扎实的思想政治工作,说服群众、教育群众,争取大多数群众的支持;使得干群之间、党群之间少一点误会、多一些理解,少一点隔阂、多一些和谐,少一点矛盾、多一些团结,形成一个良好的拆迁工作氛围。

## 3 规范拆迁行为

要进一步转变政府职能,推进拆迁管理工作的法制化。那些可以通过市场调节、社会中介服务机构解决以及民事法律关系调整的事项,都应当从行

收稿日期:2005-04-22;修订日期:2005-07-13;编辑:王先起

作者简介:王德超(1973-),男,山东广饶人,经济师,从事地矿管理工作。

政管理职能中剥离出来。政府及拆迁主管部门主要职责应该是制定评估规则、公布市场信息、调解拆迁纠纷等。如拆迁补偿价格的确定,本来属于拆迁人与被拆迁人之间的民事行为,而政府用土地基准价加房屋重置价确定统一的补偿标准。一旦这一补偿标准不能较好地反映市场价格,要么拆迁人不满意,要么被拆迁人不满意。特别是遇到被拆迁人不满意时,往往所有的责任都推到政府身上。因此,要进一步改革政府管理模式,建立和完善房屋拆迁监管体系,将拆迁政策的制定者、监管者及拆迁人职能划分清楚,使其都能按照各自的行为准则做好份内的事,不断推进拆迁管理工作的法制化。

要遵照市场价值规律,建立规范、科学的评估体系。拆迁补偿估价,要依据市场估价的原则,根据被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积等因素,对被拆迁房屋的房地产市场价格进行公开评定估算,包括对被拆迁房屋的分类估价和分户估价;评估结果作为拆迁人与被拆迁人协商被拆迁房屋补偿金额的依据。要建立并完善规范、科学的评估体系,对评估的方法、评估机构和人员的资质、评估资料的保密、估价收费的标准、估价业务的转让、评估回避、职业道德、评估异议等方面作出明确的规定。住宅房屋的估价一般采用比较法;经营用房的估价宜采用 2 种以上的估价方法,可采用市场比较法,也可采用收益法或成本法等;其他用途房屋的估价,可只采用成本法进行估价。但不论采用哪些估价方法,都要严格遵守国家规定的估价规范和房屋拆迁的有关规定。要落实估价机构及估价人员的职业道德管理办法,对估价机构及估价人员公正、客观、诚实的估价及评估资料的保密、估价收费的标准、估价回避等均要作出明文规定。凡因价格评估有误引起纠纷达一定次数的,要取消其房屋拆迁评估资格。当事人对评估机构可申请复估。拆迁补偿中,要把握好政策,做到客观公正。一是要注重拆迁政策的统一性、连续性和科学性,前后几个项目补偿差距不能太大。二是要遵循等价补偿的原则,拆迁人和被拆迁人是平等的民事主体,出台的政策既要有利于促进城市的建设,又要以人为本;对于同一区域相同的拆迁对象,不能因为开发和建设的性质不同、项目类别不同而实行不同的政策;拆迁补偿中的区位补偿价不能以滞后的土地级别作为标准。三是要善待弱势群体。弱势群体的竞争能力、获取资源的本领相对差,在政

策上要给予扶持和关爱。加大经济适用房、廉租房建设力度,使弱势群体也能享受到改革发展带来的实惠。只要维护了社会的公平和正义,就能得到被拆迁户的认同和理解,各种矛盾也就迎刃而解。

#### 4 妥善处理历史遗留问题

拆迁安置中的历史遗留问题,情况复杂,矛盾突出,处理难度大,群众反应强烈。此类问题久拖不决,已成为影响社会稳定的重要隐患。为此,要采取有力措施加以解决。在处理问题之前,要进行详细的调查摸底,对历史遗留问题和各个方面、各个环节以及政策保障措施等方面进行全面考虑,以赢得工作的主动权。针对历史遗留问题的不同情况,针对一证多户及一些不完全符合条件但确有困难的弱势群体申购经济适用房的问题,建议对今明两年拆迁工作进行总体规划,加大经济适用房等低价房源的建设力度,尽可能超前提供相应的经济适用房、廉租房、低价商品房房源,形成住房梯度供给体系,满足不同层次需求,以多渠道解决住房弱势群体家庭的住房问题,保证困难家庭基本的居住条件。

#### 5 维护弱势群体的合法权益

要加强对弱势群体的帮扶工作,针对基础设施、交通、商业、学校、医院等配套设施存在的现实不足和潜在不足,进行规划弥补,提供更多的社会保障和配套措施。一是提供就业保障。解决就业是保持社会稳定的重要途径和有效办法。下岗职工作为被拆迁户是市场中的弱势群体,如果他们拆迁后既无业也无房,将来还是要找政府。为此,建议有关部门从实际情况出发,降低拆迁户就业“门坎”,为其进入城市就业市场提供方便。二是拓宽社保渠道。建议将一次性补偿细化为老年生活保障补偿、儿童读书保障补偿和最低生活保障补偿等,由相应的机构定期发放。对于被拆迁户受参保年龄限制问题,建议有关部门考虑这批群体的特殊性,通过顺延领取养老金时间或者其他方式,使那些不够参保年限的人员也能参加社会养老保障统筹,以切实解决他们的实际生活困难。三是解决好跨区域拆迁户子女就学问题。建议教育部门加强协调,制定全市统一的办法,妥善解决跨区购房拆迁户子女就近上学问题,确保拆迁户子女能够及时入学。(下转第 20 页)

土地招拍挂出让的范围、集体土地的市场准入、协议出让价格以及土地二级市场的转让、租赁、抵押等。这些问题影响到土地市场的统一管理,也影响到土地市场的配置效率。为此,应进一步研究制定全国统一的土地市场管理政策,加大土地招拍挂出让的范围,限制集体土地在县城以上城市的流转,同时统一协议出让土地最低限价的原则和方法,并与有关部门协调,完善土地二级市场税(费)征管,促进土地市场稳定、健康发展。

(4) 存量建设用地挖潜关键在于政策扶持。目前,山东虽然对存量建设用地进行了清查摸底,但客观上由于对存量土地的概念认识不一致,摸到的底数与实际情况有差距。多数是当前可以安排利用或安排利用难度不太大的土地,而对重点和难点的老城区、城中村、分散的小村庄、经营不善的企业等没有全面调查。推进存量建设用地集约挖潜是个动态的、发展的过程,关键是制定扶持和鼓励的政策措施。当前基层处理这些问题受制约比较大的还是政

策与市场利益的平衡关系,如对这些土地处置时,开发商的利润、居民或企业人员的安置、村庄或企业继续发展空间等。因此,不宜规定过死的处置方法和出让金标准等;需要在政策上为基层工作打开运作空间,以充分调动各方面的积极性,提高存量建设用地的利用效率。

(5) 加快研究制定科学的土地节约集约利用评价考核制度。土地的节约集约利用,不仅是个土地管理制度问题,它与国家和地方经济社会发展、地方产业结构和发展水平、城镇体系规划布局、农业种植业结构要求等密切相关。因此,各地土地节约集约利用的标准不能一概而论。国家和省应从宏观层次上提出国土规划利用的总体原则,合理进行省际、地区间区域分工,并建立完善的社会转移支付制度;在此基础上,制定城市或地区集约利用水平考核标准和考核制度,并把考核结果作为评价各级政府工作的重要内容,以推动全社会在宏观意义上对国土资源进行节约集约利用。

(上接第 17 页)

## 6 妥善处理拆迁信访问题

在城市拆迁工作中出现以上信访现象是正常的,关键是政府部门如何对待。要高度重视拆迁信访工作,坚持领导接待日制度,坚持关口前移,重心下移,组织专门力量,对拆迁项目,包括有历史问题的拆迁项目、正在进行和将要进行的拆迁项目,集中进行排查,对已发生群体上访和有可能发生围堵党政机关等集体上访的拆迁项目要重点排查,力争从最基层和源头上发现可能影响社会稳定的问题和隐患,做到情况明、底数清。对排查出的问题和隐患,拆迁主管部门要主动与信访等部门沟通情况,逐一分析原因,研究化解对策。

要及时化解矛盾。对已经发生的以及排查出来的矛盾和问题,要按照“属地管理”、“谁主管谁负责”的原则,制定工作方案,排出时间表,千方百计把不

稳定因素解决在基层,解决在内部,解决在萌芽状态。同时,要制定稳定工作应急预案,一旦发生拆迁群众上访,能及时采取有效措施,依法妥善处理。对那些少数多次无理上访人员以及聚众闹事、堵塞交通、冲击政府机关为首的分子,由公安部门依法处理。

要变被动处理为超前预防。信访案件是不可避免的,但信访活动一般都有一个酝酿过程。在拆迁实践中,要注意探索和总结,及时掌握被拆迁人关注的热点问题和极易产生纠纷的焦点问题,并在政策规定中予以明确,做到未雨绸缪,防患于未然。做好拆迁信访的预防与排查工作,早发现、早报告、早控制,把信访苗头消除在基层,把问题解决在萌芽状态,不仅大大降低上访量,而且作为拆迁管理部门能够通过巡查发现和解决问题,帮助群众解决困难,也能让人民群众感受到党和政府的温暖。