



中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

## 无锡城市化发展中建设与拆迁的均衡调适

作者：刘韶岭 来源：中国无锡 添加日期：09年12月24日

现代城市建设方式一般可分为两种类型，一种是旧城改造，另一种是新城区的建设。但不论是城市现代化建设中的旧城改造，还是新城建设，都离不开拆迁这个重要前期环节。从当前国内各地城市建设发展实践看，拆迁已成为城市建设发展中必须面对、回避不了的一个问题。妥善处理好城市化和城市现代化建设中拆迁与建设的关系，寻求到两者之间的平衡点，不仅可以有力地促进城市更新发展，改善城市环境面貌，提高城市综合竞争力，而且事关城市化发展中的社会稳定及和谐社会的构建。

### 一、无锡城市化发展中拆迁与建设的政策调适

进入新世纪以来，无锡城市化发展转入了快速发展的新阶段，以基础设施和环境整治为重点的城市现代化建设也大规模展开。由于无锡城市人口密度、建筑密度非常大，可用土地资源有限，很多工程项目都是在旧有建设用地上展开的，拆迁与建设成为城市现代化建设中的一对基本关系。在新一轮城市建设中，无锡市将拆迁安置作为比工程建设更加重要的工作内容，力图通过政策创新和严格管理，协调处理好城市建设与拆迁的关系，将城市建设前期拆迁所带来的振荡控制在最低限度。在城市房屋拆迁安置管理上，无锡市突出抓好城市建设前期拆迁实施前的政策完善，拆迁实施中的监督管理，拆迁实施后的安置保障等三大环节，切实维护好拆迁当事人的利益，保证城市现代化建设的平稳、有序推进。

1、建立健全城市房屋拆迁安置政策体系。2001年国务院《城市房屋拆迁管理条例》出台后，无锡市根据国家有关房屋拆迁的新的政策精神，及时制定出台了《无锡市城市房屋拆迁管理办法》、《无锡市市区城市建设征地房屋拆迁管理暂行办法》、《无锡市市区集体土地房屋拆迁管理办法》等系列文件，初步形成了与上位法要求相适应的房屋拆迁安置政策体系框架。随着中央宏观调控力度的加大和房地产市场的发展变化，为解决城市建设拆迁中的新问题，无锡市又逐步对拆迁安置管理政策进行了调整、补充和完善。经过多年的政策调整完善，无锡市基本形成了与国家、部、省有关政策相衔接，与区域城市化可持续发展相匹配的房屋拆迁安置政策体系。

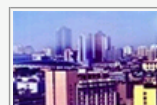
2、严格依法规范房屋拆迁行为。拆迁补偿是房屋拆迁的核心问题，也是房屋拆迁中矛盾纠纷的焦点。为规范拆迁人的拆迁实施行为，保证拆迁补偿的公平合理，无锡市着重建立拆迁评估机构的公开选择机制、拆迁评估纠纷的协调处理机制及拆迁过程的监管机制。在拆迁估价机构的确定上，要求由拆迁当事人共同选择合格的拆迁评估机构。在评估结果异议的协调处理上，拆迁当事人可申请原估价机构复估，也可委托符合条件的估价机构重新估价，拆迁当事人对复估和重估结果有异议的，还可向市房地产估价专家委员会申请评估鉴定。在拆迁过程监管上，实行房屋拆迁公示、信访接待、责任承诺、举报、监管、责任追究等六项制度，对拆迁人、拆迁实施单位及拆迁从业人员的实施操作行为进行全过程监管，确保“阳光拆迁”和规范运作。

3、多方保障房屋拆迁补偿安置落实到位。为保证被拆迁户拆迁后能及时安置到位，无锡市在建立商品房、经济适用房、征地拆迁安置房、廉租房多级住房供应保障体系的同时，重点加大经济

### 推荐专题



和谐发展城市巡



成都中国内陆投



世博会—城市最佳



和谐发展城市巡

### 城市案例

- 成都双流县乡村旅游发展策划案例
- 成都双流县乡村旅游发展策划案例
- 成都双流县乡村旅游发展策划案例
- 张家港品牌建设和传播个案研究
- 凉州旅游产品宣传包装策划方案
- 泰宁城市营销之旅游城市
- 云南石屏县城市策划案例分析
- 中国衡山城市策划案例分析

### 城市图说



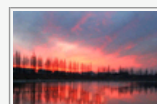
苏州汽北站候车



春运列车旅客特



兰州建56根民族



江苏赣榆火烧云



严寒中的锡林郭



广州火车站客流

### 城事声音

适用房和征地拆迁安置房的建设，保证国有土地和集体土地拆迁房源的供给。近五年，无锡市仅征地拆迁安置房的累计施工面积就达到2542万平方米，累计竣工1885万平方米，超过了同期商品房的开发面积，较好地满足了被拆迁户的安置需要。在城市房屋拆迁安置上，无锡市还通过设定最低货币补偿和最小户型安置的双重保障方式，对一些住房面积小的城区被拆迁及被拆迁户中弱势群体给予救助。这样，基本保证了城市建设中的被拆迁户“居者有其屋”。

## 二、城市化快速发展下建设与拆迁矛盾显现的原因

无锡新一轮城市建设启动之初，城市建设与拆迁安置的关系相对均衡，建设与拆迁的矛盾并不突出。可是，随着区域城市化的迅猛发展及房地产市场的持续升温，原有的拆迁安置制度安排越来越难以维系建设与拆迁的均衡关系，拆迁进度明显滞后城市建设的需求，并出现了相当数量的拆迁在外过渡户，城市建设与拆迁关系开始由均衡转向失衡。无锡城市建设中拆迁安置矛盾的显现，表明了城市化快速发展下城市建设与拆迁均衡关系的构建是一项极其复杂、艰巨的工程，城市建设与拆迁关系由倾斜向均衡的调适，不能仅仅囿于拆迁安置政策本身，还必须深入探究市场经济下影响城市建设与拆迁的各类因素及相应的调控措施。引发无锡城市建设与拆迁关系失衡的因素大体有以下几个方面。

1、城市化快速发展打破了社会原有关系的均衡，城市建设与拆迁成为社会各方利益关系再调整的导线。城市化的发展必然与城市的更新改造相伴而行，在这其中不可避免涉及到旧有房屋的拆迁。而房屋作为居民或单位最基本的生活和生产资料，价值较大，被拆迁人对拆迁中利害得失非常关注。在无锡老城区及一些危旧房集中的低洼地区，很大一部分被拆迁人是住房小面积户或经济困难户，有的靠沿街做小买卖或出租房屋维持生计，遇到拆迁后，其在改变居住场所同时，失去了原有的生活来源。这部分居民往往对拆迁补偿期望值较高，有的甚至希望通过拆迁解决家庭生活所有困难及下岗失业、社会不公等一系列历史遗留问题，在其要求得不到满足时，转而抵制拆迁。在城郊集体土地房屋拆迁中，对过去建房管理失范下农村拥有大面积住房户的补偿安置设置了封顶上限，触及到了社会既得利益的重新调整。此外，一些镇村拥有的集体土地、房屋、地上附着物等是集体经济组织和村民赖以生存的主要集体资产，也是他们主要的经济来源，而这些土地、房屋在拆迁中将由资源、资产变成货币，能否使这些货币资本在郊区城市化发展中化为集体经济提升发展的动能，存在着一定的市场变数。这些问题的出现，显示出城市化大发展背景下的城市建设与拆迁不仅是城市地理空间的再造，而且波及扩散到社会利益格局的重新调整，这也决定了建设与拆迁的均衡协调离不开一个健全有序的社会运行系统的基础保障。

2、城市房屋拆迁补偿安置模式的转轨变革，为城市建设与拆迁的均衡增添了新的变量。新的城市房屋拆迁管理条例实施前，城市房屋拆迁安置补偿是不论房屋面积多少，而是依据家庭人员结构来确定安置房面积的，且安置房所需差价规定由单位贴补，没有单位的还有种种补救措施。这对家庭人员多、居住拥挤、经济困难的被拆迁户来讲，城市建设中拆迁的实施，不仅不会降低他们的居住水平，反而大大改善了一些住房困难户的居住问题。而现在的房屋拆迁安置补偿方式，改变了以往以被拆房内居住人员及户口多少为房屋拆迁安置条件的作法，而是以被拆迁房面积为基本依据，实行货币安置与产权调换相结合的方式。应该说，现今的房屋拆迁安置补偿政策是符合市场经济规律的，也体现了民法中的等价有偿原则，解决了过去拆迁安置中拆迁当事人在安置房的地段、面积、楼层选择上的矛盾，大大限制了拆迁人、拆迁公司的权力，有利于拆迁的“阳光操作”，充分体现了公正性。但市场化的房屋拆迁安置补偿方式，在突出市场经济等价交换法则的同时，也淡化了过去拆迁安置方式的社会救济功能。这对被拆房面积小（但未达到最小户型）、人口多、经济拮据的家庭来说，新的拆迁补偿方式无法更多地缓解他们的实际居住困难，或者说无法满足他们通过拆迁来彻底解决住房困难的愿望。新旧拆迁安置补偿方式的一步调整到位使计划经济向市场经济转轨期经济社会发展中积累的矛盾全部暴露出来，无形中加大了建设与拆迁均衡协调的难度。

3、房地产市场的持续火爆与住宅供应结构的不完善，使城市建设与拆迁受到了房地产市场走势的掣肘。现行的房屋拆迁补偿安置方式由过去以实物回迁为主改为货币补偿为主，客观上增大了拆迁对房地产市场的依赖度。而近年来持续上涨的房价，使房屋拆迁评估与被拆迁户购房的价格差与时间差同向拉大，加剧了市场化拆迁安置的矛盾。此外，房源供应结构的不完善也限制了被拆迁人的购房选择余地，使城市建设与拆迁均衡关系的重建缺少足够的缓冲空间。尽管无锡市在启动新一轮城市建设时，积极构建由商品房、二手房、经济适用房、拆迁安置房构成的拆迁安置房源供应体系，但内部结构不够合理。商品房不仅单价较高，而且大多面积偏大，最小户型一般在90平方米以上，主流户型在100—140平方米，只能供应有一定经济实力的拆迁户购买。经过多年来城市建设前期拆迁的拉动，市场存量二手房已基本消化殆尽，不仅房价与新房价格缩小，甚至还一度出现了有价无市的短缺局面。而经济适用房、农民安置房建设又都受到腾地拆迁、建房资金等因素的制约，建设速度跟不上城市建设的速度，无法有效满足城市建设前期拆迁安置的需要。

## 三、重构城市建设与拆迁的均衡关系

- 医治“大城市病”不必拿私家车开刀
- 为上海切实解决市民住房问题喝彩
- “哈利路亚山”改名闹剧的背后
- 徐州城市的“拆迁救助”
- 北京为啥不建中国城市？
- 谁能为农民解决问题？
- 资阳应该如何经营和营销城市？
- 一个城市的温暖

当前城市建设中拆迁困局的破解，不仅要根据经济社会发展水平、城市总体规划合理确定城市建设规模和拆迁规模，而且要从城市建设与拆迁系统内部关系的重构着眼，妥善处理好市场化拆迁安置与政府监管创新、依法拆迁与有情操作、有序拆迁与安置房超前建设等多重关系，进而形成拆迁与建设之间的合理循环，重构建设与拆迁的均衡关系。

1、提高城市规划和建设的科学性，避免城市建设陷入大拆大建的怪圈。城市的更新与拓展，是一个破旧立新的过程，不可避免要拆除一些影响城市建设的房屋建筑。正所谓不破不立，破字当头，立在其中。但这并不表明城市建设与拆迁是截然对立的两个方面，城市的现代化建设也不一定以大拆迁为代价的。事实上，城市建设与拆迁之间的关系是可以调和的，从一定程度上讲，一个科学的城市建设规划是可以将建设与拆迁的冲突控制在大体均衡的范围内的。当前，无锡等苏南城市建设中拆掉的房屋大多是上世纪八十年代初的建设的住宅和厂房，老城区外建筑的平均寿命周期仅仅二十多年，这从一个侧面也揭示了建设与拆迁的冲突源于规划的先天不足。因此，城市建设与拆迁的均衡调适，是以一个科学的、超前的城市建设规划为前提的。不论是城市的总体规划、分区规划，还是近期建设规划都要建立在对经济发展和人口增长科学预测基础上的，做到前瞻性、科学性、系统性的有机统一。无锡在新一轮城市建设中，比以往任何一个时期更加重视规划对城市建设的调控和引导，在城市总体规划修编的基础上，大力推进分区规划、重点地区城市设计和村庄规划的全覆盖，统筹谋划旧城改造与新城建设、城市产业布局调整与功能分区建设、城市基础设施建设与环境综合整治，努力走出大建设—大拆迁—再建设—再拆迁的恶性循环怪圈。

2、创新政府调控监管机制，保障市场化拆迁安置方式的有序运行。城市房屋拆迁涉及到社会多方主体利益的调整，其顺利实施的关键是维护好拆迁双方当事人的利益的平衡。由于房屋拆迁补偿具有不同于一般商品交易的特点，在房屋拆迁市场发育不全的城市化和城市建设快速发展阶段，拆迁双方当事人利益平衡的实现，离不开政府的调控监管。当前，政府在对拆迁政策制定、程序设定基本合理到位的前提下，需通过创新完善监督方式，以实现拆迁双方当事人权益的协调维护。为加强对房屋拆迁的监管，协调好拆迁当事人的合法权益，要大力完善拆迁工作属地负责制，充分发挥区镇（街道）两级的协调优势，督促拆迁各方主体公开办事程序，规范拆迁实施行为，形成对建设单位、拆迁实施单位、拆迁评估单位等拆迁实施主体集中管理的工作机制。在地块开发上，应全面推行土地净地方式出让，屏蔽地块开发商逐利行为对房屋拆迁秩序的干扰。此外，要进一步建立完善拆迁实施单位信用管理机制，并通过联合执法，严格执行拆迁准入和清出制度，对不办手续，擅自拆迁和野蛮拆迁的拆迁实施单位和企业依法予以处罚，规范拆迁市场秩序，净化拆迁市场环境，维护拆迁中的社会稳定。

3、坚持依法拆迁与有情操作相结合，将拆迁引发的社会利益再调整控制在各方主体承受范围之内。在拆迁成为城市建设瓶颈的特殊时期，为减少城市建设中的拆迁矛盾，维护拆迁中的社会稳定，既应严格依法拆迁，又应坚持有情操作。首先应把握正确的拆迁舆论导向，逐步扭转社会上对拆迁工作的诸多误解。可通过耐心向群众宣传、解释拆迁法律、法规和地方性政策等方式，使之对补偿、安置方式和尺度心里有数，真正理解认同房屋产权调换是在市场价基础上的等值调换，而非传统观念上狭义的等面积调换，从思想上消除对拆迁的抵触情绪。其次，应提高拆迁工作的透明度，积极推行“阳光拆迁”，严格执行规定，做到政策以内不克扣，政策以外不松口。对被拆迁人的一些不合理要求，不作不符合规定的许愿和乱开“口子”，维护拆迁政策法规的严肃性、统一性。对个别不讲道理、漫天要价的被拆迁户，在拆迁程序手续合法，拆迁补偿到位，拆迁安置落实，工作方法得当的基础上，严格依法拆迁，从而维护大多数人的利益，实现更大范围内的社会公平。另一方面，应坚持以人为本，有情操作，尽量解决好被拆迁户的实际困难。为此，需建立健全针对拆迁中特殊困难弱势群体最低保障机制。对居住面积极小者、经济严重困难者、残疾者、下岗失业者等“弱势群体”在拆迁货币补偿或产权调换房两方面对他们给予最低保障，使这些特殊困难户或弱势群体不因城市房屋拆迁而降低居住标准。对经“公平、公开、公正”程序认定的特别困难的拆迁户或提供有使用权的安置房或廉租房等措施给予照顾和救助。在非住宅拆迁上，对非住宅特别是困难企业拆迁，可结合产业布局调整，为其搬迁创造条件。

4、超前建设拆迁安置房，避免被拆迁户的在外长期过渡。城市建设拆迁安置房源的供给是否顺畅，直接关系到城市建设与拆迁均衡关系的重建。为保证城市建设中的被拆迁户及时安置到位，减少被拆迁户的在外过渡，城市建设中拆迁安置房建设既要有数量和质量标准保证，更要在建设上适度超前。在征地拆迁安置房超前建设上，要结合近期城市建设计划，一次性考虑三到五年的安置房建设量，并一次规划定点到位，争取实现拆迁安置零过渡。为加快拆迁安置房建设速度，提高建设水平，应积极推行拆迁安置房建设市场化运作新模式，在确定合理利润基础上，通过市场招投标形式，引进一些资质高、实力强、信誉好的开发建设单位参与安置房建设，解决启动资金不足对拆迁安置房建设进度的制约。为解决被拆迁户在外临时过渡问题，在拆迁安置房建设中还可专门建设一些安置过渡房，缓解被拆迁户的在外临时过渡问题，将城市建设拆迁对被拆迁人生活带来的不便

控制在一般人可承受的范围內。（作者单位：无锡市建设局办公室）

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

#### 相关内容

- 我国数字城市建设成就、问题与发展
- 区域城市建设的城乡一体化发展研
- 西安：城市新中心建设魅力四射
- 北京国际化与建设创新型城市的建
- 西部大开发对我国西部城市建设的

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于我们](#) | [申请友情链接](#) | [版权与免责声明](#)

联系电话：010-64462852 传真：010-64462856 邮箱：ccyb1102@163.com

版权所有·中国城市发展研究会 京ICP备05086808号

Copyright?2006-2009 All Rights Reserved

