

利益博弈、制度公正与城市拆迁 纠纷化解机制

彭小兵^a, 郑荣娟^b

(重庆大学 a. 贸易与行政学院; b. 图书馆, 重庆 400044)

摘要:公正是一种建立在多方利益动态博弈均衡基础上的社会意识形态,城市拆迁制度的形成与实施实际上就是对这种博弈均衡的确认与保障;同时,只有相关制度体系的制定与实施过程体现了城市拆迁中相关利益主体博弈的均衡,该制度才是公正和良好的,城市拆迁纠纷才能得以解决。这就要求,城市拆迁立法或定制要依据博弈规则与均衡,通过强化公开机制和完善利益表达与拆迁参与机制来确立和保障公正,也就是确认和保护各种合理的符合市场价值或公益价值的利益。此外,从目前来看,建立、培育或完善作为第三部门的社会中间组织、强化城市拆迁听证制度,对实现利益均衡、强化制度公正来说是必要的、紧迫的。

关键词:城市房屋拆迁;制度;公正;博弈论;社会矛盾纠纷

中图分类号:F2

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)01-0039-08

目前,中国正对应着人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾瓶颈约束的严峻时期,也是极易出现社会经济失调、社会失序、国民心理失衡、社会伦理失范等社会“成长痛”现象的关键时期。在这个转型期,各类公共危机事件的发生几率日渐增大,其中城市拆迁纠纷与冲突就是一个典型。城市房屋拆迁中,经常性的非法强制拆迁、日趋严重的拆迁纠纷甚至群体性社会冲突,是近年来中国令人瞩目的社会问题之一。城市拆迁纠纷及其严重情形下的社会暴力冲突问题,内在本质是地方政府、拆迁人、被拆迁人等直接利益主体的利益博弈冲突,而根源在于城市房屋拆迁相关制度不健全和公正被漠视。

社会公正与制度安排的关系是人们在社会公正问题讨论中普遍关注的问题。公正是公平、正义的合义。但从所追求的目标来看,公正与公平、正义又是内涵上的同义语,是社会主义的本质要求和核心价值之一,也是衡量社会全面进步的重要尺度和建设社会主义和谐社会的基础。虽然公正作为社会的基本价值,是一个抽象和难以量化的概念,但从经济学角度上看,公正却是构成整个社会的各个行为主体进行利益博弈的出发点并形成均衡的归宿。并且,在一个社会里,无论这个社会既定的制度安排规定了怎样的内容,人们都必须在一定的制度安排下生活,并获取制度规范下分配的社会结果。可见,社会公正与社会制度又密不可分。城市房屋拆迁的公正性,也就是不会因城市拆迁而产生大的社

收稿日期:2009-10-20

基金项目:国家自然科学基金项目“城市拆迁中的多方博弈机制及政策设计研究”(70703039);国家社会科学基金项目“和谐社会的微观经济理论研究”(07BJY017)

作者简介:彭小兵(1976-),男,江西安福人,重庆大学贸易与行政学院副教授,管理学博士,主要从事基于经济学方法的公共政策理论与实证研究。

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

会矛盾冲突问题,只能通过公正的制度安排来实现。换言之,构建一个公正的利益博弈平台,是城市拆迁中各利益主体之间从非合作博弈到合作博弈的前提,而如果城市拆迁相关制度不能保证社会公正,任何化解城市拆迁纠纷的个人努力可能都无能为力。基于此,需要解决的问题是:在城市拆迁中,如何为利益博弈提供制度安排?如何保障利益博弈相对公正地进行?如何解决拆迁利益博弈过程中的矛盾与冲突?笔者从化解中国城市拆迁中的利益纠纷与社会冲突和构建城市拆迁领域的社会主义和谐社会问题出发,阐述社会公正、城市拆迁制度安排和拆迁利益博弈均衡之间内在关系的基本原理,分析中国城市拆迁矛盾纠纷化解机制的制度安排,分为三部分:首先阐述城市拆迁中社会公正、制度变迁的博弈分析基本架构,然后研究城市拆迁制度设计体现公正价值理念的博弈机理,并指出当前城市拆迁制度设计的公正价值的缺失及其后果,最后提出完善城市拆迁制度的程序正义保障及城市拆迁的公开与社会公众参与机制。

一、公正、制度与利益博弈均衡

(一)制度与公正的利益博弈本质

1. 公正的利益调整本质与城市拆迁中的公正问题

博弈论作为研究利益调整问题和理性行为主体相互作用的形式理论,已经成为社会矛盾冲突问题研究“范式”的重要工具^[1]。并且,由于社会行为主体不同程度地存在博弈地位对比关系,因此,社会科学领域中的博弈,多数是典型的结构博弈,局中人的博弈地位通过各方对自身地位运作的博弈局势中展现出来^[2]。在有关社会公正的博弈论研究方面,美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯曾设立过一种“囚徒困境”的状态,通过“博弈模拟”推导出了让自由、有理性的人们来选择正义的正义原则^[3],他的研究为后来运用博弈论方法来探索社会公正问题奠定了理论基础。基于约翰·罗尔斯的正义原则,作为人类社会具有永恒价值的基本理念和维系社会秩序的行为准则,公正的本质涵义是均衡与合理,或者说利益的协调与平衡,也就是一定时期内在一定的经济关系中多个社会利益主体通过博弈而达成的某种利益均衡,并成为一种被社会公众普遍接受的社会意识形态。显然,公正具有社会性、经济性或物质性的内在属性。由于社会多元化的利益关系在不断调整,而利益博弈均衡也不断演进和调整,因此作为一种利益博弈均衡的公正同时也具有相对性、历史性、阶段性和动态性等外在特征。

中,按照罗尔斯的正义原则,城市拆迁要求通过不确定条件下的理性选择,来追求拆迁补偿与拆迁利益分配,使拆迁人和被拆迁人都处于一种平等的公正的地位。而这种公正的体现,要求在处理地方政府(及其主管职能部门)、拆迁人与被拆迁人之间各种关系时,遵循不偏不倚的原则,给拆迁人和被拆迁人以均衡的条件、平等的机会以及适当的利益,实现权利与义务的最佳统一。但现实中,由于博弈局中人的优劣位置的巨大悬殊,拆迁人、被拆迁人、政府职能部门等直接利益主体事实上存在着某种不对等地位,现实中绝大多数拆迁矛盾纠纷或社会冲突都因此而产生,导致博弈局势与博弈结局通常总是不利于弱势方的被拆迁人,社会公正或社会公平与正义问题也随即显现。

2. 制度的关于利益调整的博弈本质

今天,关于制度变迁所使用的分析方法主要是非合作博弈论^[4]。博弈论从微观经济主体之间互动的角度将制度刻画为一个纳什均衡,也就是将制度视为个体参与人从各自动机出发相互作用的状态,即制度是博弈规则和博弈参与人的策略均衡。显然,从博弈论的角度来看,制度是与公正紧密联系的一个概念,制度的形成也是利益行为主体经过多次重复博弈后逐步确立起来的,具有与公正一样的博弈本质或者利益调整本质。其他更为完整的研究是:诺斯从约束条件下个人理性选择的思路出发,引入博弈均衡的概念来解释制度的产生机制,认为制度是博弈规则^[5]。Dixit 和 Acemoglu 将制度看作是博弈均衡本身^[6-7],而 Greif 将制度看作是一个包含了博弈规则和博弈均衡的系统^[8]。此外,青木昌彦考察了博弈论视野下的博弈均衡制度观,即制度是博弈参与人、博弈规则和博弈过程中参与人的均衡策略,认为制度是关于博弈如何进行的共有信念的一个自我维系系统,制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定特征的一种浓缩表征,以一种自我实施的方式制约着参与人的策略互动,并反过来又被他们在连续变化的环境下的实际决策不断再生产出来^[9]。甚至 Myerson 还认为纳什均衡应该成为所有分析社会制度的共同工具^[10]。另外,由于制度包含着法治、政府权力与制衡结构、司法独立等宪政原则与宪政精神,塑造了一个社会中关键经济主体的激励,影响了对物质和人力资本、技术和生产组织的投资,不仅影响饼的大小,而且影响其分配,因此,制度在今天已经发展成为经济增长的根本因素^[11]。制度是一种社会资本,完善城市拆迁制度,不仅关系到城市拆迁中矛盾纠纷的有效解决和社会和谐,也关系到国民经济的持续健康发展。

基于制度的利益调整的博弈本质,或者说将制度理解为博弈的纳什均衡,给研究城市拆迁行为与制度带来的好处是:其一,当有关城市拆迁制度不是那么完美的時候,我们不是去对人(包括拆迁人、被拆迁人和政府官员)进行思想改造,而是通过改变约束条件来改进现有制度;其二,它强调了拆迁结果对于拆迁制度性规则的敏感性,这有利于将历史因素融入到拆迁制度分析之中^[12];其三,博弈论允许有多重均衡,而这有助于解释现实拆迁制度的多元化。

总之,制度是以平等的利益关系为调整对象的社会规范体系,所调整的是不同社会主体之间的利益博弈关系(尤其是经济或物质利益关系),与一定的社会物质生活条件相适应,符合公正的基本特征。无论是制度还是公正,都反映了某种利益调整本质。科学、合理的制度能够体现社会公正。制度的目标是追求公正,而公正也通常是通过制度体现出来。

3. 关于制度公正

社会公正的核心是制度公正^[13],也就是,公正作为一种社会观念形态,应该首先表现为制度公正,也就是游戏规则上的公平性、正义性。原因是,一方面,某些制度安排,譬如法律,具有不得朝令夕改的相对稳定性和要求不折不扣得到执行的强制性。如果制度不公正,那么执行制度的后果将非常糟糕,制度的效率将非常低劣。另一方面,制度也是要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,例如,在生产或商品的交易中,契约就是交易的法律形式即制度,契约的订立过程及契约内容与生产方式相一致或契约双方意思表示一致,就是正义;相反,在契约的订立中弄虚作假、欺骗胁迫,契约就是非正义的。契约的公正性才能保障未来交易的公正性,才能获得终极法律的支持。

制度公正首先要求城市拆迁相关制度必须是透明、公开、明确、具体的,而且,实质有效的拆迁制度首先必须是普遍、平等的,让城市拆迁中所有平等个体、群体在城市规划、治理、拆迁、补偿安置等方面都拥有相同的基本权利,也就是,基于平等的利益博弈均衡的制度才具有公正性。只有这样,城市拆迁制度和行为才能被社会公众所理解、所接受,并反映被拆迁人的意志。

(二)城市拆迁制度设计的博弈机理

上述研究表明,解决城市拆迁矛盾纠纷或冲突问题的制度的构建,要求利益主体经过多次重复博弈后才能逐步确立起来,也只有基于这样的重复博弈均衡的制度才具有优良的品质,也就是具有权威性、公正性和可执行性。换言之,只有体现政府职能部门、拆迁人、被拆迁人以及其他利益相关者重复博

弈的相对均衡的拆迁制度,才是相对公正的制度。从某种意义上说,就像“试错”一样,中国城市拆迁中频发的群体性、个体性的矛盾纠纷甚至一些严重的群体性社会暴力冲突,就是构建中国化解城市拆迁中矛盾纠纷的新型机制所要付出的必要代价。不过,现代计算机仿真技术给社会学领域研究所带来了便利手段,今天的仿真技术可以使得博弈在模拟的状态下完美地进行,有关制度的构建无需以沉重的社会代价来换取。

另外,按照罗能生等有关设计制度安排需要基于权力博弈均衡的观点,相关利益主体的权力结构对新制度在设计与实施过程中具有重要影响^[14]。于是,在城市房屋拆迁中,利益主体在博弈中掌控权力的大小,决定了拆迁人、被拆迁人和政府职能部门等利益相关者在拆迁制度变迁中的地位,制度变迁会朝着有利于权力占优势的利益主体所追求的方向变革,这是当前城市拆迁制度的现状;同时,由于制度也将随着博弈中各利益主体拥有权力资源的相对比例消长变化而不断演进。因此,完善城市拆迁制度,化解城市拆迁中的矛盾纠纷和社会冲突,就必须让不掌握占优权力、处于相对弱势的被拆迁人和其他社会公众拥有更大比例的权力资源,如话语权、表达权、拆迁选择权等。

进一步地,既然制度调整的是不同社会主体之间的利益关系,城市拆迁中的利益博弈行为及博弈关系也因此产生,那么,利益(尤其是经济的利益或物质的利益)对城市拆迁制度的形成、运行及变迁究竟起着什么样的决定作用呢?我们认为,利益对城市拆迁制度的决定作用大体包括:(1)拆迁利益的分化导致城市拆迁利益分配制度的产生;(2)不确定性利益的发展决定着城市拆迁制度的发展;(3)利益群体(特别是一些特殊利益集团)的利益对城市拆迁制度的制定与确立具有重大影响,恶劣的情形是强势的既得利益集团还可能以集体上书、逼宫、要挟的方式左右或影响政策的走向。很明显,对于政府及政策决策者来说,他必须清晰地意识到,化解城市拆迁矛盾纠纷矛盾制度的制定与确立,核心问题在于全面、正确认识城市拆迁中各种利益,在于对城市拆迁各方各种利益的协调、维护、促进或限制、阻止、取缔。这是达成有效的、符合制度公正特征的利益博弈均衡的前提,且也只有这样,才能维护城市拆迁中的社会公正,社会矛盾纠纷问题才能得以解决。

当然,必须指出的是,公正的动态性和历史阶段性表明,制度公正总是相对的,变化发展的,没有永恒的公正。事实上,在人类思想史中,关于公正的思想也是不断演进和发展的。由于构成这个社会的多

元主体的利益,是相对的、变化的和不断趋于调整的,利益的变化导致利益博弈关系的调整,博弈的均衡因此也不断演进和变化。因此,城市拆迁制度的形成过程也是一种动态的演进过程,符合当前变化了的利益关系。

这样看来,制度的制定、确立、执行与变迁过程是一个不同利益集团、利益主体的矛盾冲突与博弈过程,借助博弈论工具,能够准确了解城市拆迁中政府、拆迁人与被拆迁人等不同利益集团在城市拆迁制度博弈过程中可能出现的利益联盟及其可能获得的最大赢得值,并可以预测出联盟体会如何以及多大程度地损害第三方的利益,判断出支持与反对联盟力量的对比与组合,进而就可以比较准确地预测出制度走向及与城市拆迁相关的法律的进化速度。

二、城市拆迁的立法、定制价值与制度公正

(一)城市拆迁立法、定制价值体现制度公正的博弈机理

立法是指立法机关(主要是全国人大及其常委会)制定或完善、解释城市拆迁相关法律,定制是指拥有行政立法权的政府机关(国务院或其主管部门以及省级地方人民政府)在制定、细化、解释法规性城市拆迁规章制度或管理条例。城市拆迁中的立法、定制价值,指的是各级人大的立法机关及其工作人员或各级人民政府在进行与城市拆迁相关的立法,或确定规章制度等定制活动中所遵循的并在所立之法或所定规章中体现的价值观念,是立法、定制活动对城市拆迁利益主体的需要和利益的满足^[15]。城市拆迁中,立法或定制的价值应该确立和保障公正,确认和保护必要的和合理的利益,也就是通过对城市拆迁中利益相关者拆迁利益关系的调整,使之在拆迁人、被拆迁人和政府职能部门等平等的利益主体之间达到一种相对公正的博弈均衡状态。这里面,商业性城市拆迁利益诉求的准则是市场,以市场来定位利益价值;公益性城市拆迁利益诉求的准则是公共利益,以公认的社会公共利益和必要的损失补偿来定位利益价值。总而言之就是把公平、正义、自由作为城市拆迁立法、定制的价值,而将博弈的机制引入城市拆迁立法、定制活动,让多元的拆迁利益主体参与立法、定制博弈,是实现城市拆迁立法、定制的公正价值的有效途径。

在城市拆迁过程中,立法、定制所确认、保护或限制的各种社会行为并实现相对公正的背后,都是利益的客观存在。换言之,城市拆迁相关制度的构建,就是要通过对城市拆迁中政府、拆迁人、被拆迁人等利益主体的复杂多元的利益关系进行调整,使之达到一种相对的博弈均衡状态,也只有这样,才有

可能化解近年来中国频频出现的因城市拆迁而导致的社会矛盾冲突。进一步地,既然公正其实就是利益的协调与平衡,是通过博弈形成的一种均衡,那么,将博弈机制引入国务院《城市房屋拆迁管理条例》等有关城市拆迁立法、定制活动,不但让政府、拆迁人和让被拆迁人、社会公众等多元利益主体参与立法、定制博弈,而且通过完善的利益表达机制和权益保障机制,让普通社会公众有合适的途径与渠道表达他们的意愿和诉求。笔者认为,这是实现、保障城市拆迁立法、定制的公正价值的有效途径。

更为重要的是,对于城市拆迁立法、定制的制度来说,如果制度体现了广泛的平等拆迁利益主体博弈的均衡机制,那么立法或定制过程就趋于科学化、客观化、技术化,有助于增强立法、定制的权威性、预见性、稳定性、普适性和不偏不倚的可执行性,进而体现城市拆迁相关制度的公正性。相反,如果城市拆迁各社会利益主体特别是被拆迁人事实上不具有城市拆迁立法、定制中独立主体的地位,其在博弈中的地位处于劣势,城市拆迁制度就无法体现公正,而这将成为城市拆迁纠纷不断发生的制度根源。中国的城市拆迁实践表明,中国现有城市房屋拆迁的相关立法、定制是存在制度缺陷的。

(二)城市拆迁矛盾纠纷与立法、定制价值的缺失

社会发展的一个重要特征是社会主体博弈地位的变迁,城市拆迁要体现出政府所主张的经济发展、社会进步与环境改善等意义,就必须高度重视民生力量,强化城市拆迁的政府管制而不是主导城市房屋拆迁,强化被拆迁人博弈局势与博弈地位的上升^[16]。但大量城市拆迁纠纷或社会冲突现实表明,有关城市拆迁立法、定制过程并没有体现其应有的价值追求。

应该说,近年来,中国社会正在加快走向契约社会,建立了各种制度体系,如国家公务员制度、差额选举制度,等等,这些制度在很大程度上使过去利用身份优势获取利益的空间大大缩小。但这还不够。有大量证据表明,由趋于严重的两极分化和贫富差距导致的中国社会阶层分化或社会对立正在侵蚀上述制度构建的努力。一方面,许多身份性因素在当代中国社会中虽然受到了不同程度的削弱,但原先占有较大既得利益的阶层,对身份的依赖并没有减少,普通社会公众囿于其身份束缚而丧失应有的利益的现象依然还普遍存在,民主化、法制化等遗留问题还有待于未来阶段来完成。另一方面,利益的多元化已经是当今中国社会中的既存事实,虽然改革对各种利益的调整正引导着社会向着充满生机和活

力的方向发展,但改革在激活利益细胞的同时也加剧了各种利益矛盾。城市拆迁就有这两个方面的体现。这些矛盾冲突,要通过具有平等博弈地位的利益主体的反复博弈实现相对均衡^[17],并依据这种均衡来完善法律法规才能化解,也就是通过制度公正来加以解决。

(三)城市拆迁的制度设计与利益平衡价值体现

在城市拆迁中,不同利益集团的分化、重组、合谋已经逐步形成,利益集团之间的利益冲突在立法、定制活动中已经明显地显示出来,有的还很尖锐,社会公众和学术界要求修改完善《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《城市房屋拆迁管理条例》等法律法规的呼声也日益高涨。城市拆迁制度的决策者、政策制定者、政策执行者,必须认识到制度博弈的非零和、多方、重复博弈的特征,通过协调、商议以合作代替对抗,寻求使各方都公平获益的多赢博弈策略,让社会公众、被拆迁人等多元利益主体充分参与到城市拆迁立法、定制中来,并监督政策执行的过程,实现能体现拆迁人、被拆迁人以及地方政府职能部门的利益平衡的博弈均衡,体现确立和保障公正、确认和保护必要的和合理的利益的立法或定制的价值。这是城市拆迁中化解社会矛盾纠纷、维护社会长期稳定的基础。

三、博弈均衡与社会公众参与城市拆迁进程的 制度保障

如前所述,城市拆迁立法、定制等制度的制定与实施,实际上应该体现为至少包括拆迁人、被拆迁人、政府部门等三个有着不同直接利益要求的社会行为主体的博弈。那么,制度设计如何实现这种动态博弈均衡呢,或者说,如何有效保证城市拆迁制度安排的公正合理性呢?笔者认为,从程序上讲,应该保障实现平等利益博弈均衡的达成;从机制上讲,基本上应该强化对城市房屋拆的公开机制与参与机制的保障。程序公正是城市拆迁过程的公平与正义性,公开机制是对城市房屋拆迁立法、定制和执法过程的公开,而参与机制就是社会公众关于城市拆迁意见、诉求的充分表达以及对城市拆迁进程进行全程参与。

(一)保障实现利益博弈均衡的程序公正

社会公正只能通过合理的制度安排来实现,而有效的制度安排必须首先保证程序公正或程序的正义性,这是实现社会公正的前提。虽然程序往往被理解为一种形式或一种次序,但程序不能可有可无。原因在于,一方面,在政府公权力的主导下,不严格拆迁程序将加剧拆迁的随意性,导致无须听取被拆迁人意见就单方面作出剥夺被拆迁人不动产的法

定,甚至在被拆迁人可能还完全不知情时,其土地使用权已转归拆迁人。因此,从程序上保障政府、拆迁人、被拆迁人的利益博弈就显得非常重要。另一方面,与程序公正紧密相连的是实质正义,实质正义要表现为社会全过程的某种结果,譬如在城市拆迁中,城市拆迁被认为或被描述为改善城市环境、推动城市GDP增长、有利于社会公众,于是,城市拆迁规划和主管部门往往因此忽视甚至漠视拆迁过程的正义性,也就是漠视程序公正。然而,在一个过程正义都不具备的拆迁中,城市拆迁那种促进地方经济社会发展的实质正义是难以实现的。忽略程序、搁置或简化程序最终都直接或间接导致城市拆迁目标扭曲或目标模糊^[18]。因此,程序要在法律和行政规则上对城市拆迁中有关生命、财产等合法、有效利益的平等保护的宪法涵义确立明确的、合理的认定程序与判断标准。张曙光就主张基于公共目的或涉及公众切身利益的拆迁和建设由公共决策和公众选择来决定,而不是由官员做主^[19]。

进一步地,按照美国学者骆汤达和诺瓦克的归纳,正当程序对于公用征收的一般程序性要求是^[20]:(1)财产所有人必须接到政府行为的通知;(2)由中立的裁决者对该问题进行裁决;(3)必须给财产所有人听证的机会;(4)财产所有人必须有机会出示证据和要求证人出席;(5)财产所有人必须有机会面对并盘问政府证人;(6)财产所有人有权利聘请律师出席;(7)最终的决定,必须以听证的记录和陈述的理由为判断基础。参照上述程序,实现城市拆迁的程序公正,最需要遵循的一条原则是:给拆迁人和被拆迁人以均衡的条件、平等的机会、适当的利益,实现权利与义务的统一。基于这样的认识,中国城市拆迁中平等的利益博弈均衡实现的认定程序需要同时从以下两个方面加以完善。

其一,既要看到城市拆迁的结果公平,更要强调城市拆迁过程的公平。城市拆迁中,政府和拆迁人往往只强调城市拆迁“公平”的分配结果,通常的借口是经济发展、环境改造等所谓的公共利益,而全部的拆迁行政和拆迁行为都以这种结果为依归。然而,现实证明,结果“公平”导向下的制度安排,并没有使广大被拆迁人所认可、所接受,相反,大量强制性暴力拆迁行为和因反抗而导致的社会冲突行为时有发生。城市拆迁的结果的公平具有不确定性、不特定性和利益实现的滞后性,忽视过程公平和程序正义的制度安排是缺乏激励和动力的。实质性正义要求城市拆迁的制度安排能从程序上保证每一个被拆迁人和拆迁人都能得到应得的和确定性的份额(补偿或预期收益)。

其二,规范拆迁人及其拆迁行为。在城市拆迁中,拆迁人所扮演角色及其具体拆迁行为的重要性毋庸置疑,但是,如果使拆迁开发商成为左右城市拆迁进程的力量而又缺乏有效制约的话,其负面影响不可低估。城市拆迁的程序公正要求:处在博弈优势位置的拆迁人的利益增进不能以损害处在较低位置的被拆迁人的利益为必要的前提条件。换言之,拆迁人阶层的利益在增进的同时,被拆迁人的处境应当随之改善。然而现实情况并不符合这个要求。由于拆迁人在各种资源拥有方面具有明显的优势,因而拆迁人在城市拆迁相关的制度设计、政策安排以及政策执行等方面也就相应地拥有了较大的影响力,进而就可能利用其优势造成一种使被拆迁人利益受损而使自己获益的局面,形成社会不公,引起被拆迁人的不满、抵触甚至是反抗,以致造成城市拆迁矛盾纠纷甚至群体性社会冲突的恶性互动,不和谐社会也就会出现。因此,城市拆迁最重要的是要让被拆迁人群体有表达利益、捍卫自身权利的机会和合适途径。

(二)完善城市拆迁公开机制

在现代社会中,作为民主制度的充分体现,公开机制主要体现为中央和地方权力部门有关城市拆迁立法、定制、决策、政策实施及拆迁过程都要向社会公众开放,这既是城市房屋拆迁制度实体公正和程序公正的共同准则和基本要求,又是城市拆迁法律法规实体有效、程序正当的关键。也就是说,公平必须公开地、在毫无疑问地被人们所能够看见的情况下实现。那种对商业性拆迁也实施强制拆迁,或纵容拆迁人威胁被拆迁人,甚至雇佣社会人员暴力拆迁、或者在深夜强制拆迁的行为,都是无视城市拆迁制度实体和程序要求的对公正的蔑视。

另外,开放的城市房屋拆迁立法、定制过程,既是跟城市拆迁有关的利益诉求的表达、协调和正当分配的保障,又是基本人权的保障。在现代法治国家,人权的立法保障是实现司法保障的前提基础和重要条件。在中国,以人为本、尊重和保障人权也应该是城市房屋拆迁立法、定制的应有之义。我们主张,对涉及限制被拆迁人房屋使用的财产权的行为,原则上只能由作为最高国家权力机关的全国人大及其常委会以法律的形式设定,国务院及省级人民政府的相关定制条例只可细化,不可与法律要义相违背。但目前的情况是,针对性的明确界定的法律没有或不健全,而实际参照应用的是国务院颁发的《城市房屋拆迁管理条例》及省级地方人民政府的细化规则,但这些地方或部门规章很不完善,有些规定中概念不明确,典型的就是有关城市拆迁“公共利益”

的模糊界定,有些条文规定竟然与《宪法》、《物权法》等法律的基本精神相抵触。所有这些,只有强化城市房屋拆迁的公开机制才能加以完善。

(三)强化社会公众关于城市拆迁的参与机制

在城市拆迁中,参与机制就是让城市拆迁中,不仅政府、拆迁人、被拆迁人等直接利益主体,而且有着间接利益要求的其他广大社会公众参与到城市拆迁法律法规的实施以及城市规划、拆迁公告、拆迁缔约、补偿安置、再到拆迁结果的整个城市拆迁实施过程中来,让广大社会公众有合适的机会表达他们关于城市拆迁的利益诉求和意见或建议。也只有广泛利益主体的参与,才能实现真正意义的博弈均衡。

一方面,法律法规作为一种公共品,理应具有广泛的民主性和民意代表性。城市拆迁的立法、定制以及法律法规的执行,应当强化以人为本的立法和执政理念,广泛、充分地吸纳和体现社会民意。信息博弈过程表明,充分吸纳民意进行城市拆迁制度构建与实施,并参与进整个城市拆迁过程,可以消除一些潜在的信息障碍,将在相当程度上提升公众对城市拆迁和经营城市、美化环境、家园,最终促进经济发展和进步的期望和信心。

另外,在城市房屋拆迁中,无论是公益性拆迁还是商业性拆迁,国家、社会、开发商企业和个人的利益应该是统一的。个人利益被严重忽视而国家和社会利益至高无上,或者将政府利益等同于公共利益,以及政府利益与开发商的商业利益的合谋等,都与立法、定制的本来价值形成悖论,都是对城市拆迁整体利益的违背,都是对现代法治社会和现代公民社会的反动,无法实现社会稳定、法治进步和经济可持续发展的目标。

另一方面,“有法可依”并不意味着法律法规是科学合理的,也不一定能做到“有法必依、执法必严、违法必究”。确定有效的规则体系和制度,要求在城市拆迁立法、定制时,根据博弈竞争形成利益共同体之间平衡的利益关系,形成城市拆迁共同利益最大化和利益公平竞争的制度约束,然后通过基于这个以利益格局或均衡的制度安排,实现城市房屋拆迁中社会各阶层、各群体之间利益表达方式的规范化和制度化,也就是从法律上保障中国城市房屋拆迁制度的稳定性、威严性和不偏不倚的可执行性。显而易见的是,既然是一场博弈,社会公众对城市拆迁过程的参与就必不可少,这要求在对社会主体利益已经有了充分了解的基础上,于整个城市拆迁过程中不断征求社会公众尤其是拆迁当事人的意见。这样做很重要,原因在于,制度公正更应体现为一种现实的利益博弈均衡关系,而城市拆迁的立法、定制所

体现的以文字表达的制度公正,与复杂的执法、司法实践和具体行为中大量的不确定复杂因素介入利益分配时所实现或所要求的公正有可能会不一致,甚至有冲突,更何况权力还可能被滥用。

不过,民意的表达,目前中国还没有政治基础和社会基础,除了很不符合制约、平衡原则的官方信访部门外,公民个体诉求表达和参与公共事务管理缺乏社会中间部门或非政府机构或非赢利组织等组织载体,没有合适的参与途径和渠道,以信访为主要渠道的个体诉求通常是软弱乏力的、非正规的和难以持久的,公民社会还远未形成。笔者主张,在目前的政治和行政管理体制下,解决问题的途径之一就是建立起发达的第三部门等社会中间组织。在个体和政府之外,尚需有个发达的社会中间组织(第三部门)来承担个体或群体性社会诉求。从目前来看,中国社会中间部门不是没有,但不是独立的,通常是政府部门的依附。

四、结论性评价和简要的政策建议

公正是一种社会观念形态,是一种利益博弈均衡,人们追求的这种公正首先表现为制度公正;城市拆迁中的矛盾纠纷与冲突,本质上是不同社会主体的利益博弈导致利益关系的不平衡,一些严重干扰城市房屋拆迁顺利进行和社会和谐目标实现的因素还未能获得充分关注,这些因素来自于城市拆迁发展过程的政府部门、拆迁人、被拆迁人等直接利益方基于追求自身效益最大化而进行的博弈所导致的低效率均衡,也就是没有实现公平、正义。因此,解决城市拆迁中纠纷或社会矛盾冲突问题的思路是谋求各种利益关系的理性平衡。这就要求,与城市拆迁有关的各种立法、定制的价值要依据博弈规则与均衡,确立和保障公正,也就是要确认和保护各局中人平等的、必要的、合理的和符合市场价值或公益价值的利益。保证这种利益或者说实现这种动态的利益博弈均衡,首先要在相关法律和行政规则上明确拆迁的程序公正;同时,一方面要求强化城市房屋拆迁中立法、定制和执法过程的公开机制;另一方面要求完善社会公众尤其是被拆迁人有合适的机会表达他们关于城市拆迁的诉求、意见或建议的利益表达机制,以及从城市拆迁法律法规的实施开始,到具体的城市规划、拆迁公告、拆迁缔约、拆迁补偿安置,再到拆迁结果的整个城市拆迁实施进程的全程参与机制。

基于上述观点,建议如下:(1)建立、培育或完善、强化作为第三部门的社会中间组织,通过发达、完备和成熟的社会中间部门来发扬民主,汲取城市拆迁中的各界社会民意。这就要求改进城市拆迁相

关立法、定制的程序,使被拆迁人、拆迁人等社会公众通过成熟的社会中间部门来参与城市拆迁制度的确立,有合理的途径表达他们的意见和利益诉求。发达的第三部门要求既独立于政府、个体之外,又同两者密切联系,政府要重视引导和规范。(2)在城市拆迁有关立法、定制中、具体的行政过程(从规划到缔约到补偿安置)以及具体的城市拆迁行为实践过程中,应当尽可能举行听证会,建立一整套城市拆迁听证制度^[21],充分听取和吸纳社会公众、有关利益团体、法律援助、金融、审计、财会界人士以及社会学、法学、经济学、公共管理等领域的专家学者的合理意见。(3)完善社会主义民主政治。目前中国城市拆迁领域还没有建立起体现社会公正的、与社会主义市场经济体制相适应的权力制衡机制和政治架构。有关部门必须率先树立起公平公正的制度理念,对城市拆迁的制度安排必须以推进被拆迁人和社会公众的基本利益为依归,保证社会公众的拆迁权利。为此,必须对现有的城市拆迁行政管理体制进行改革,建立起权力相互制约、利益表达机制较为健全、与市场经济相适应的社会主义民主政治体制。(4)完善社会主义市场经济体制。市场经济和民主政治一样,都结合了一定的监督和制衡机制,能够节制资本和权力并能持续地保障执行,因此,市场经济体制的完善程度对城市拆迁社会公正的实现有着重要影响。在城市拆迁中,要通过社会主义市场经济的完善,实现市场公正对拆迁效率追求和社会公正对拆迁公平追求的统一。

参考文献:

- [1] 彭小兵. 博弈论是社会矛盾冲突问题研究的重要工具 [N]. 经济学消息报, 2008-08-08(7).
- [2] 王水雄. 结构博弈 [M]. 北京: 华夏出版社, 2003: 227-228.
- [3] 约翰·罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀荣, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2005: 60-62.
- [4] 崔向阳. 制度形成的博弈分析: 一个理论框架 [J]. 浙江社会科学, 2005(2): 35-41.
- [5] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁和经济绩效 [M]. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 1994. 14-36.
- [6] DIXIT, AVINASH. Lawlessness and economics: alternative models of governance [M]. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- [7] ACEMOGLU, DARON. Modeling inefficient institutions [Z]. Proceedings of 2005 World Congress, 2005.
- [8] GREIF A. Institutions and the path to the modern economy: lessons from medieval trade [M]. London: Cambridge University Press, 2004.

- versity, 2006.
- [9] 青木昌彦. 比较制度分析[M]. 上海:上海远东出版社, 2002:28.
- [10] MYERSON R B. Nash equilibrium and the history of economics theory [J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37(3):1067-1082.
- [11] ACEMOGLU, DARON S J, ROBINSON J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth[Z]//Handbook of economic growth. Amsterdam: North-Holland, 2005: 385-472.
- [12] GREIF A. Economic history and game theory[Z]//AUMANN R, HART S. Handbook of Game Theory, Amsterdam: North-Holland, 2002.
- [13] 魏子扬, 侯琦. 社会公正与制度安排[J]. 科学决策, 2006(2):27-29.
- [14] 罗能生, 谢里, 洪联英. 制度变迁中的权力博弈分析[J]. 中南财经政法大学学报, 2007(5):31-36.
- [15] 李林. 试论立法价值及其选择[J]. 天津社会科学, 1996(3):18-22.
- [16] 彭小兵, 谭蓉, 卢邑. 城市拆迁纠纷的博弈分析及对策建议[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2005(5):19-22.
- [17] 迈尔森. 博弈论: 矛盾冲突分析[M]. 于寅, 费剑平, 译. 北京: 中国经济出版社, 2001:245-289.
- [18] 程洁. 土地征收征用中的程序失范与重构[J]. 法学研究, 2006(1):69.
- [19] 张曙光. 拆迁案的法律经济分析[J]. 中国土地, 2004(5):13-17.
- [20] RONALD D, ROTUNDA J, NOWAK E. Treatise on constitutional law: substance and procedure [M]. 4th ed. St. Paul, MN: Thomson West, 2007.
- [21] 杨中旭. 听证: 构建利益博弈新平台[J]. 中国新闻周刊, 2004(48):46-47.

Interests' Game, Justice of Institutions and Harmonies of Social Interests Conflicts in Urban Demolition

PENG Xiao-bing^a, ZHENG Rong-juan^b

(*a. College of Trade and Public Administration; b. Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China*)

Abstract: The justice is a social ideology based on dynamic interests' game equilibrium and to form the institutions and put it into practice are actually to affirm and secure this game equilibrium in urban demolition. At the same time, only the related institution system and its putting into practice could embody the comparative equilibrium of interests' game in urban demolition, the institution about urban demolition is just and excellent, and then the disputes and conflicts in urban demolition can be resolved. So, about legislation and formulating rules and regulations based on game's rules and equilibrium must affirm and ensure justice through strengthening public mechanism and perfecting the mechanism of expression of interests and wholly participating in the process of urban demolition, namely, affirm and protect some reasonable interests to conform to market value or the public interests. On the other hand, it is necessary for realizing interest equilibrium and strengthening the justice of institutions in the current political and administrative system that the third sector or the medium social sector is set up and the public hearing system of urban demolition is strengthened.

Keywords: urban house demolition; institution; justice; game theory; social conflict

(责任编辑 傅旭东)