“自助拆迁”，此路可通？

“自助拆迁”，最好的结果是纳入城市改造计划，如果要引入开发商开发，则存在法律障碍。

日前，佛山市南海区桂华邨的业主高方铭等人，总会一大早来到小区门口，向进进出出的其他业主宣传拆迁改造的事情。

位于佛山市黄金地段的桂华邨小区，有22栋楼，共551户业主。高方铭说，他们的目标，就是让同意拆迁的户数达到总户数的90%，从而推动该小区的拆迁改造。

对于他们的做法，高方铭给取了个名字，叫做“自助拆迁”。主要动机是，小区未能纳入城市改造计划时，而居民迫切需要改善居住条件。

高方铭等业主为什么要发起这场“自助拆迁”？他们的探索可行吗？

▶桂华邨业主代表高方铭展示“三旧改造”办公室的回复函和业主支持自助拆迁的签名本（5月24日摄）。

新华社记者 卢汉欣 摄

■ 对话当事人

政府部门 默许“自助拆迁”

新京报：为什么会有“自助拆迁”的念头？

高方铭：任何来过桂华邨的人，都会觉得它与周围环境格格不入。桂华邨以北、以东的土地上都建起了漂亮房子。这里的商品房均价达16000元，被誉为“佛山最贵地段”。去年，桂华邨以南的西约村也被南海区纳入政府“三旧改造”范围中，但桂华邨又一次榜上无名。小区居民甚至都自嘲这是“被遗忘的角落”。

在闲聊中，我与其他五位业主萌生了一个念头——要是大多数业主达成一致，我们能不能自己来进行拆迁改造？

新京报：政府如何看待你们的“自助拆迁”？

高方铭：我们多次到相关机构咨询。国土部门、居委会、规划部门、“三旧改造”办，我们几乎都跑遍了，只能边摸索边干。令人欣慰的是，政府部门默许了我们的行为，并给予了一定指导意见。

有关部门在去年8月10日给我们这些业主代表的回复函中写道：“若采取土地权人自行改造的模式，须片区范围内土地权属人同意改造，并拟改造方案后，申请纳入改造范围，并逐级上报政府审批后方可实施。”

业主底线 必须原面积回迁

新京报：据说，现在“自助拆迁”的第一步，就是要拿到90%以上的业主的签名。

高方铭：是的。从今年元旦开始，我们六位业主就开始在小区里“拉票”。挨家挨户的拜访、设立展台进行讲解、召开业主大会，甚至还在网上发帖，这些我们都做了。总之凡是有用的方法，我们都会去尝试。

新京报：在征集到足够数量的签名以后，对于具体的拆迁改造模式，你们有什么想法？

高方铭：我们当初也商量了许多办法，比如直接与开发商合作，或是交给政府来统一改造，这些模式我们都愿意尝试。但大家有一个底线，就是必须原面积回迁。

新京报：原面积回迁这个要求并不高，而且广东很多地方的拆迁补偿远高于此。土地增值可以带来很高的收益，你们没想过提更高的要求吗？

高方铭：原面积回迁是我们的底线，改造完成后的利润，如果能与业主分红，那当然更好！但目前我们也不知道会有多少增值，所以就先提出我们的底线。

新京报：有没有考虑过得到政府的批准后，直接和开发商合作改造项目？

高方铭：有一些业主提出过类似建议，但还有些业主有顾虑，比如有人担心，要是直接和房地产企业合作，怎么保证房子不是烂尾楼？如果修到一半就撂在那里，大家找谁去？

我们六位业主起初也想成立一个机构，这样和政府、企业谈的时候也好名正言顺，名字就叫“业主代表小组”。可是去律师事务所一咨询，才发觉这种机构的法律地位很难界定，最后只好作罢。没有这么个代表组织，即使我们现在征集到足够的签名，也无法和开发商签协议，开发商将来还得和业主一户一户地谈，他们还是面临很大的拆迁阻力。

虽然目前面临许多困难，但我们并没有灰心。我们相信自己能一步步闯过去。

新京报记者 龙在宇 孔璞

■ 深度解析

“自助拆迁”，引入商业开发尚有障碍

沈岿（北京大学法学院教授，近年关注土地征收征用制度改革，曾与北京大学法学院四位学者共同发起向全国人大常委会法工委对已废止的《城市房屋拆迁管理条例》合法性审查的公民建议。）

新京报：佛山“自助拆迁”案例，因为是业主自发联名申请，如果最终纳入政府的城市改造计划中，是否也可以有效地减少拆迁的矛盾？

沈岿：佛山这个案例，我认为最好的结果当然是通过业主们的联名表达诉求，最终纳入到政府的城市改造计划中。

新的《国有土地上房屋征收与补偿条例》只适用于基于公共利益的国有土地上房屋征收活动。根据《征收条例》规定，保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。

佛山这些业主如果能够争取到大多数人的联名，通过向政府表达意愿，纳入城市的国民经济和社会发展年度计划，通过旧城区改建改善居住环境，是最好的解决方式。

这个案例如果能有这个结果，将是最有意义的一个探索。因为目前为止，无论保障房建设还是旧城区改造，主要都是在政府主导下进行的，虽然《征收条例》规定了被征收人参与机制，但在是否应该征收以及应该如何补偿等问题上，还是容易引发矛盾和纠纷。

而佛山这两个小区的业主如果通过自助的方式，通过联名申请，推进政府制定包括对小区居住条件进行改善的旧城区改建计划，就会大大减少征收拆迁中的矛盾。毕竟，这是出于大多数业主的自愿。

新京报：如果是业主自发引入开发商进行商业开发，从开发收益中拿出一部分弥补改善居住条件的成本，从现有法律法规上看，是否有障碍？

沈岿：障碍比较大。《城市房地产管理法》规定房地产开发首先要获取国有土地，而法律规定的房地产开发获取国有土地只有两种途径，即土地使用权的出让和划拨。无论是出让还是划拨，都是代表国家的政府将国有土地的使用权交给使用者。

像佛山这种情况，目前业主既然是房屋所有权人，其在法律上也是房屋所处的国有土地的使用权人。而业主如果想通过开发商开发的方式改善居住条件，首先就要让政府收回业主现在拥有的国有土地使用权，而后由政府通过招拍挂的方式出让给开发商。

换句话说，目前这两个小区如果想让开发商开发，先要使土地进入土地市场，由开发商获得土地后进行开发。因此，单纯由业主与开发商谈判，引入开发商重新开发小区房地产的模式在法律上是不可能的。

新京报：那么，业主们不通过这种房地产开发，而是经过合议后，选择建筑企业把旧楼拆了，并在不改变原批准的规划、容积率等条件下盖新楼，是否可行？

沈岿：理论上可以，但这将是一个成本极高的做法。这种做法实际上不是房地产开发，而是维修或改建。

既然是维修或改建，除了要符合原来政府批准的规划、容积率等各种条件、获取相关的许可外，是否有企业愿意为业主提供这种服务也是个问题。这种楼房的拆除和建设，不同于普通平房那么简单，而企业从事这种项目的利润很有限，它用同样的时间、人力等成本可以从事利润更高的房地产开发。

另外，对于业主来说也是个成本很高的事情。在联络企业、沟通政府、获得审批等各个环节，都需要业主们大量的投入，而且是在各个环节都需要大多数人甚至是全部的同意。另外，还有拆建阶段的过渡居住等问题，也是非常现实的。

新京报：对于普通人来讲，可能会认为，既然土地使用权归全体业主所有，权利人一致同意在他们拥有使用权的土地上开发房屋并获利，无可厚非。

沈岿：目前的《城市房地产管理法》是禁止不具有房地产开发资格的业主随意进行房地产开发的。从法律实施的情况来看，这样的规定并没有出现严重的问题。而如果允许业主在拥有使用权的土地上开发，很难想象，很有可能会造成无序和混乱。

而且，这还涉及土地增值收益分配的复杂问题。城市的土地所有权属于国家，土地增值收益中的一部分是因为政府（理论上也就是当地的全体纳税人）对城市建设和服务的投入而带来的。即使允许小区业主可以自主决定引入开发商在土地上进行商业开发，如果土地增值收益都归业主，也是不合理的。

新京报时事访谈员 杨华云

责编 高明勇 杨华云 美编 鲁嘉 责校 赵琳
投稿信箱：xjbplzk@163.com 在线投稿：www.bjnews.com.cn/tougao.php