**基于文本分析的城市房屋强拆现象与治理路径**

史雅娟[[1]](#footnote-2),2

（1.中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室 北京 100101；

2.中国科学院地理科学与资源研究所 北京100101）

**摘要：**本文以文本分析法和GIS空间分析方法研究了知网数据库中2000-2016年间我国强拆文献的特征以及原因，并深入分析了2005-2014年大众媒体报道的全国强拆典型案例文本，最后提出了城市强拆的治理路径。

**关键词：**城市治理;强拆现象;文本分析;空间分布;治理路径

 中图分类号: TU984 文献标识码: 文章编号:

随着我国城镇化的快速发展，城市建设步入跨越式发展阶段，各地城市争先恐后地开展大规模的更新改造工程，为此，城镇大兴土木、百废俱兴搞建设，拆旧建新、拆房修路，强行拆迁导致群众对政府的信任危机，引发诸多群体性突发事件，在社会上引起强烈的反响。为了能够客观分析我国城市治理强拆现象，本研究文本分析主要由研究型文献分析和新闻媒体报道分析构成。其中，研究文献选择我国文献大数据库知网为数据源库，研究时间为2000年至2016年期间的数据。强拆典型案例则选择百度、谷歌等重要搜索引擎中查找，范围包括所有新闻媒体、电子媒体等合法网络媒介的新闻媒体报道，研究时间为2005年至2014年期间的数据。

#### 一、文献分析我国城市强拆现象的总体特征

知网中文搜索主题“强拆”，共搜索1684篇文献，其中，2000年为2篇，之后逐年增加，到2010年猛增到275篇，相比2009年的66篇呈现显著迅猛增长的态势，2011年达到顶峰339篇，随后开始大幅回落，2012年、2013年回落到200篇左右，2014年、2015为100多篇，2016年降到75篇。2000-2016年期间，强拆现象知网中文搜索数量动态完成了一个有较大起落的抛物线。

##### （一）文献数量趋势变化与我国城镇化进程匹配

改革开放以来，我国的城镇化率持续稳步增加。全国的城镇化率从 2000年的36.2%增长到2015年的56.1%，城市基础设施建设和房地产开发势头迅猛。

2000年—2008年之间的知网学术关注度（即中文学术期刊发文量），一直处于较为平稳的小幅增长状态；2009年开始出现较为显著的增加，强拆中文发文量增加到24篇，环比增长率达到了118%；2010年强拆中文发文量一跃达到106篇，环比增长率高达342%；2011年达到最顶峰153篇的发文量，至此开始大幅下降，2012年中文发文量下降到98篇，环比增长率为-36%，2016年降到37篇，环比下降了-37%。同样，2000年—2008年之间的知网媒体关注度（即媒体报道发文量），呈现出与之相似的特点。

刊登发表的文献数量与我国城镇化发展进程相匹配，随着2011年新版《国有土地上房屋征收与补偿条例（2011年）》出台，强拆文献数量开始快速下跌。分析背后的原因，一是国家政府完善相关法律的影响。2010年1月29日国务院法制办官网公布出《国有土地上房屋征收与补偿条例（征求意见稿）》全文，经过广泛征求意见，并于2011年1月19日，由国务院第141次常务会议通过了《国有土地上房屋征收与补偿条例》，在此征求意见的期间成为了拆迁事件的高发阶段，条例出台后则有效遏制了强拆事件的发生。二是2011年之前强拆事件在全国多地发生，2009年11月13日的唐福珍自焚身亡事件发生后，北大五名法学学者联名向全国人大常委会提议审查《拆迁条例》，引发社会公众媒体的跟踪报道。该暴力强拆事件持续发酵，自媒体网络也频繁加入到传播强拆引发的群体性事件当中，引起社会各界人士和舆论的普遍关注；三是被拆迁者的维权行为增加。2011年颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》为被拆迁者合法利益提供了法律保障，涉及到城市房屋拆迁的所有者开始拿起国家法律维权。中顾维权网、110法律咨询等一些法律机构的网站上也纷纷开辟维权专栏。

##### （二）知网检索学科分布偏重于司法与经济管理

2000年至2016年知网检索强拆期刊文献分析显示，行政法与地方法制类杂志刊发的文献数量最多，发文量达到143篇；其次是宏观经济管理与可持续发展，发文量为115篇；再次是农业经济学科，发文量为90篇，接着是中国政治与国际政治，发文数量为61篇；法理、法史类发文54篇，行政学及国家行政管理类、诉讼法与司法制度类、新闻传播类等发文30余篇，投资和电信技术发文20多篇。总体上，呈现出来行政学、法学类和经济学大类占据最多，政府行政决策和法律法规的关注度最高，新闻传播的文献研究体现了新闻人对强拆事件报道的理性思考。

强拆现象是国内外城镇化快速发展历程中普遍出现的问题，关乎国家发展的大政方针，地方整体经济社会发展，还涉及到个人物权、房产开发、利益博弈等，文献研究主要集中在一是对于强拆事件认定缺乏统一的共识，强制拆迁现象的话语表达不够清晰，引起强拆语义解释和诉求的偏差；二是对强拆现象是否构成违法问题有争议，强拆法律程序和事实本身引发争议。三是，在强拆事件报道方面，自媒体与新闻媒体报道存在差异，导致强拆成为社会公平公正舆论的聚焦。

##### （三）文献相关词呈现政府与学者的关注度高

检索文献中强拆的相关词，即“强拆”文献中与该词同时出现最多的关键词，按照降序分别是司法强拆、公共利益、行政强拆、拆迁和强制拆迁。其中，强拆文献中关于司法强拆的文章最多，其次是关于公共利益的研究相对较多，行政强拆和拆迁相似，强制拆迁排在后面。研究文献的焦点主要集中在不同的强拆内容和公众利益权属问题上，我国最高官方媒体人民日报社和高校学者成为主要研究主体，在司法强拆和行政强拆中更关注司法强拆，重视强拆事件中的法律程序，以及公众利益。

从检索词在机构中的分布显示，人民日报社的排名最高，其次是高校。我国强拆事件受到我国官方主流媒体——人民日报社的关注最多，其次是北京和地方的高校。人民日报的报道自然引发地方官网的跟进报道，以及其他大众媒体的关注，推动强拆事件快速成为社会舆论的焦点，进而引发各级政府、业界、学界对拆迁现象的关注和思考，推动拆迁事件法律法规的完善和政府体制机制的创新改革。

分析原因，2010年1月29日，《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》向社会公开征求意见，经过两次反复征求意见，历时近1年之久，于2011年1月19日，出台了新版的《国有土地上房屋征收与补偿条例（2011年）》，将之前实行的“行政强拆”与“司法拆迁”双轨制，取消“行政强拆”，实行“司法强拆”单轨制，强制拆迁与否全部由法院作出裁决，行政部门不再具有强拆决定权。期间，国务院办公厅下发“国十一条”等一系列条例控制房价，地方政府为规避风险在新法律法规出台前，加快城市建设中的强拆行为，一些粗暴的行为方式引发的社会影响较大，国家政府和研究学者的关注推动我国拆迁法律法规的完善。

#### 二、强拆典型案例报道的特征分析

基于文本分析的结果显示，我国城镇化进程中强拆现象的传播与报道主要来自于大众媒体，强拆文献数量猛增的拐点为2004年。因此，本研究共收集了自2005年-2014年共10年的典型强拆事件文本，在大众媒体上产生重大影响的82件典型强拆事件，进一步研究我国强拆事件的区域空间分布状态。

##### （一）强拆事件呈现中东西空间区域差异化分布

根据分析显示，我国典型强拆事件大部分发生在中西部地区，东北三省也占有一定比例，东部沿海发达城市占较少，北京和广州等一线城市也出现了少量典型事件。研究显示，强拆典型事件以中部六省最多，我国西部除了新疆、西藏和宁夏等3个地区外，其他地区都存在少量事件；东部沿海地区普遍存在拆迁典型案例，数量与区域城镇化程度成正比。总体呈现出，全国强拆典型案例的空间布局，与该地区城镇化发展阶段基本一致，处于城镇化快速发展中的省份数量最多，城镇化发展较为缓慢的西部数量相对偏少。

案例文本资料分析显示，北京、广州的强拆事件多发生在2007年之前，东部沿海发达城市的典型强拆事件大多发生在2008年之前，中西部地区和东北地区的强拆事件则是紧随其后，集中出现在2009年至今的时期，呈现出区域城镇化发展阶段的差异性，中部地区强拆事件多且影响大。从一定程度上反映出，经济发达地区强拆现象空间分布递减，强拆事件从沿海发达城市到内陆发展中城市的空间分布格局，与该地区城镇化快速发展的阶段和程度成正相关，也与国家新型城镇化的发展政策变化有关。

##### （二）强拆事件时间分布受到新拆迁法规制度影响

强拆典型案例在2010-2011年之间密集爆发，2012年开始大幅回落。分析原因，2011年1月《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》向社会公开征求意见。我国楼市调控政策频出，国务院办公厅陆续下发了“国四条”、“国十一条”、“国十条”，以及相关部委出台“五条措施”，大力调控房地产，社会关注焦点在土地问责与拆迁问题上，房产税试点已列入国家发展中重要题，央行加息与提高准备金率等等。鉴于此，急于投入建设的房地产商和地方政府，处于对新拆迁法规和相关制度的规避，在新政策制定出台前加大了拆迁力度，强拆行为和方式引发不良影响和社会广泛关注。《国有土地上房屋征收与补偿条例》于2011年1月21日起正式实施。2011年5月15日，最高人民法院下了发了《关于坚决防止土地征收房屋拆迁强制执法引发恶性时间的紧急通知》。总之，这些新的法规和国家政策影响了强拆事件的发展过程，有效遏制了强拆事件的发生。

##### （三）中部地区成为强拆事件发生的高发地

研究显示，强拆事件的高发区在中部的河南省、湖北省和湖南省等3个省，其中，河南省的典型强拆事件最多。河南省在我国强拆事件发生数量最大的省份，本课题定位分析了2005年-2014年河南省内强拆典型事件的城市，结果显示，2005年-2014年期间，郑州市是河南省强拆事件的高发市，占据了第一名。排名第二的周口市强拆事件数量仅为郑州市的四分之一。

2013年4月，郑州市经济开发区开展地方拆迁工作时，与郑州市民马连福家人签下拆迁说明书，承诺“拆迁的相关问题负责到底”、“保证让你满意”。据马连福介绍，签了承诺书后，郑州市相关部门对待迁补偿问题上依然一拖再拖，数月没有解决。2013年9月10日凌晨，马连福拥有产权的商品院遭到一群不明人士强行闯入，将马连福的弟弟、弟媳抬出住处后，一旁守候的挖掘机随即将该处院落的建筑物拆除。该事件引起了中共中央、全国人大主要领导同志的高度重视，并对该事件做出批示。后经《法制晚报》报道，地方政府和警方立案侦查。

#### 三、城市治理中强拆事件的解决路径

城市强拆事件陆续引发政府形象危机，被拆迁者因财产利益严重损失而造成负面心理影响，对政府和社会产生不信任感，成为社会稳定发展的隐患。对于政府而言，强制拆迁行为会影响政府职能的正常履行，社会关系容易紧张，伤害政府的公信力。因此，关注研究城市治理过程中的强拆事件，更有利于为政府提供出解决问题的科学路径。

##### 完善城市房屋拆迁法律法规，出台明确的细则

城市房屋拆迁法律制度本身的不完善，增加了城市房屋拆迁工作的阻力，影响了城镇化发展的进程。2011年6月，全国人大常委会通过的《行政强制法》第13条规定，“行政强制执行由法律规定。法律没有规定行政机关强制执行的，做出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。”执行主体除了行政机关自行强制执行外，还包括申请人民法院强制执行，这与房屋拆迁征收实务中的司法强拆有重复，维持了传统的行政机关执行和申请法院执行的双轨制。鉴于此，地方性配套立法应明确拆迁项目用途，界定清楚城市违章建筑的标准，明确强制拆迁的项目分类，出台明确的细则说明违章建筑和城市基础设施类项目实行“行政强拆”程序，商业性质的项目实行“司法强拆”程序，具体可参照福建与厦门等地方的做法。杜绝城市房屋拆迁过程中出现权利滥用，既维护被拆迁者的合法利益不受侵害，又能有效防范国家公权力与公民私权利之间的冲突。

##### （二）规范大众媒体传播报道强拆事件，争取公众的话语权

大众媒体和自媒体，在报道传播强拆事件时应规范传播报道中法律用词准确、规范，在充分了解我国城镇化发展的大政方针，熟悉国家拆迁法律法规等的基础上，客观公正地传播真实发生的拆迁事件。在争取公众话语权的同时，大众媒体舆论导向要重视突出国有土地房屋征收以公共利益为前提，合理限定城市未来发展所需的公共利益设施，真正保护被征收人的利益。尤其要了解国有土地上建筑物的拆迁，属于城市房屋拆迁的范畴，适用国务院《城市房屋拆迁管理条例》的规定；而农民集体所有土地地上建筑物的拆迁，属于集体土地征用中房屋拆迁范畴，适用《土地管理法》有关征地补偿安置的规定。总之，客观、规范化的事件传播才具备正能量，也才能真正获取到话语权。

##### （三）推进城市规划设计的程序社会化，增加公众参与度

规划具有设计政治争论、司法决策、经济依赖和意识形态问题等特征。城市规划建设将引导大量公共资金以资本形式投资，涉及到城市每一个纳税人的切身利益，资金监管也成为关注重点。规划决策必然成为了利益的博弈场。因此，在城市总体规划时进行房屋拆迁，当地政府应避免权力本位主义，仅仅以政绩、发展的评定指标为偏好，应本着“以人为本”的理念，将城市规划设计的方案公布于众，广泛征集广大市民、不同行业、不同专业的人群反馈意见，修改完善后再公布方案，制定科学程序，汇总各方建议集大成者。这将有效地防范和避免在城市建设过程中出现国家公权力与公民私权利之间的冲突，有助于真正建设和谐社会。

**参考文献：**

[1]唐杰英.“司法强拆”可否走出征收困局[J].法学,2012,(04):66-75.

[2]温州市平阳县鳌江镇人民政府强拆被确认违法[EB/OL] .http://www.bjsheng.org/a/jingdiananli/20140228/article-166.html

[3]河南汝南：质疑赔偿标准 合法建筑被指“违建”遭强拆[EB/OL] .http://news.dichan.sina.com.cn/2012/09/19/567854.html

[4]北大5学者建言人大审查拆迁条例 称与宪法抵触[EB/OL] .http://news.qq.com/a/20091208/000113.htm

[5]叶伟民.曾被停职官员：唐福珍自焚是法盲的悲剧，[EB/OL] .http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-04-08/101320031324\_2.shtml.

[6]对征地拆迁行为引发群体性事件的思考[EB/OL] .http://blog.sina.com.cn/s/blog\_789fddae0101trzg.html

[7]我国城市房屋拆迁法律存在的问题、原因分析及几点建议[EB/OL] .http://www.xzbu.com/3/view-5860913.htm

[8]刘锐，刘晓川.从四起强拆案看我国强拆制度存在的问题[J].国家行政学院学报,2012(01):101-105.

Housing Demolitions of Urban Area and its Governance Based on Text Analysis

Shi Yajuan1, 2

(1. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling of CAS, Beijing, China 100101;2.Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing, China 100101)

**Abstract:** This paper applied the text-based approach and GIS spatial analysis methodology, and analyzed the characteristics of forced demolitions and evictions events that were reflected by the literature in CNKI among 2000-2016. Furthermore, we studied in depth the typical forced demolitions and evictions cases reported by the mass media within 2005-2014, and lastly proposed the governance pathway to dealing with the forced demolitions and evictions phenomenon.

**Key words:** Urban governance; Housing demolitions; Text Analysis; Spatial distribution ; Governance path

(责任编辑:汤文仙)

1. 收稿日期:2017年06月01日

作者简介：史雅娟(1977-)，女，河南郑州人，中国科学院地理科学与资源研究所博士后，研究方向为城市地理、区域规划、城市问题研究。 [↑](#footnote-ref-2)