

咸宁社科智库

研究报告

2023 年第 9 期（总第 290 期）

咸宁市社会科学界联合会

湖北省社会科学院咸宁分院

2023 年 10 月 07 日

强化法治思维 坚持系统观念 着力化解城市更新过程中的矛盾纠纷

咸宁市法学会课题组

摘要：城市更新是推动城市高质量发展的重要举措，城市更新过程中产生的矛盾纠纷，是城市转型发展和提升治理水平的焦点和难点。2022 年 2 月，中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，要求坚持和发展新时代“枫桥经验”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。本课题组认为，面对城市发展由“增量扩张”迈向“存量优化”的变革期，探索以法治思维、系统观念化解城市更新过程中的矛盾纠纷，推动矛盾纠纷止息于事前、化解于事中、固本于事后，牢牢把握防范化解矛盾风险的主动权，对我市打造武汉都市圈自然生态公园城市具有重大意义。

强化法治思维 坚持系统观念 着力化解城市更新过程中的矛盾纠纷

一、表现：矛盾纠纷出现“范围不断扩大、调处需求逐年增多”特点

（一）从数量上看：呈现增长趋势。近年来，我市城市更新领域矛盾纠纷快速上升，主要涉及到延期交房及办理房产证、物业管理、房屋质量、居民用水、燃气使用等方面问题。从12345政务服务热线了解到，城市更新领域的有关投诉数量不断增多，其中2019年209件、2020年2369件、2021年6481件、2022年8457件、2023年1-8月7399件。从2019至2022年信访事项分类数量来看，房产交易类分别为84件、1108件、2512件、2417件；物业管理类分别为35件、527件、1637件、2697件；建筑质量安全类分别为1件、179件、442件、732件、619件；燃气类分别为9件、127件、516件、732件；城市用水类分别为4件、75件、996件、1150件；其他类分别为76件、353件、378件、729件。2022年全市信访投诉11469件中，涉及城乡建设类投诉件2072件，占比高达18%。由此可见，化解城市更新中的矛盾纠纷，是当前面临的迫切现实问题。

（二）从主体上看：存在多方维度。一是政府与市民。城市更新项目主体为政府或者部门，项目实施范围内的市民为项

目承载的客体，主客体项目实施方案和利益分配补偿标准达不到一致意见，是矛盾产生的主要因素。如，赤壁市木田畈社区七组居民谢某牲猪养殖场有母猪 528 头，养殖房屋、仓库和人工生活房屋共计 800 多 m²，2022 年 4 月，因生态环保要求取缔养殖场，拆除房屋清理残留的粪便和污水，取缔过程中，牲猪不补偿，房屋通过政府第三方机构评估按 400 元/m²补偿，谈判条件无法达成一致，造成矛盾纠纷激化。

二是政府与市场主体。城市更新项目承建方，大多是通过招投标产生的具有相关建设资质的市场主体，在工程建设进度、资金拨付、方案变更等环节，容易产生矛盾，主要表现在因建设资金拨付不到位，导致工地停工、拖欠工人工资等，或因项目建设方案变更导致预算不够等问题，还有部分项目因二包、三包导致工程质量不过硬，项目无法验收等问题。如，2020 年以来，全市收到反映绿地城际空间站延期交房相关问题投诉 315 件，虽然市住建局在 2022 年将绿地城际空间站项目纳入保交楼项目后，完成了 7 栋 652 套房屋的交付，但受制于房地产形势下行、开发商资金困难等原因，交付进度难以达到群众预期，导致投诉频发。

三是市场主体与关联市民。城市更新项目实施过程中，涉及到拆迁事宜的，往往是由负责拆迁的市场主体直接与拆迁户居民协商，协商过程中，不断产生纠纷，主要表现在补偿标准未达一致，或者采取非正常手段，让市民签署拆迁合同；同时，也有部分市民对拆迁补偿预期过高，存有一夜暴富的思想。如，市农机公

司职工宿舍 2013 年拆除，2014 年挂牌开发商接手，至今仍未动工，每月安排 800 元过渡费，拆迁户要求尽快交房，开发商以市场变化为由，要求变更房屋设计商住比，进而产生矛盾。四是市民与市民。城市更新中，还有少数邻里之间，因细微小事斤斤计较、不作让步，造成矛盾升级。如崇阳县桃溪大道二巷李某和骆某因邻里排水接入地下排污设施事项，产生纠纷矛盾。

（三）从特点上看：表现多重特性。在城市更新项目实施过程中因利益分配失衡引发的上访事件、群体事件的特点，主要表现在三个方面：一是**敏感性**。涉及面广，极易引发集体上访事件。这类矛盾纠纷涉及到拆迁户切身利益。加之纠纷当事人的法律意识有所增加，凡事要一个满意的“说法”。因此，如不能有效、及时地化解矛盾，往往会使之继续向激化的方向发展，导致群众集体上访事件的发生，对社会稳定产生不良影响。二是**广泛性**。拆迁引发的矛盾，涉及到拆迁政策、劳动合同、公民的合法权益等诸多方面，纠纷主体为个人、群体与单位之间，涉及群体广泛，处理不当可能会造成更大的负面影响。三是**更替性**。城市更新中矛盾总是不断产生、不断更替，当旧的矛盾刚刚解决，又会有新的矛盾不断出现，即使是解决新的矛盾，也需要有一个从量变到质变不断向纵深推进的过程。在具体实践中，尽量要将矛盾纠纷化解在前期，防止产生更深的矛盾。

二、原因：产生矛盾纠纷受“利益、法治、机制”等因素

影响

（一）利益谋求最大化。实施城市更新过程中，居民、企业、专业群体等相关利益主体往往从自身利益最大化角度出发，提出不同利益诉求，呈现出利益诉求日益多样化、个性化、交叉重叠等特征，是引发矛盾纠纷的主要因素。一方面，片面追求经济利益。在城市更新项目中，居民、企业、专业群体这三大相关利益主体，往往是以经济利益作为第一出发点，能多争取点就多争取点，甚至有时会用激化矛盾的方式去争取。另一方面，存在攀比心理。在获得经济利益上，不患寡而患不均，总认为别人补偿多一点，我也要一样多；或者说谁家屋檐比我高些，谁家门前地势高一点等等，都不愿吃亏上当。

（二）法治观念有偏差。一方面，部分群众存在四种认识误区。一是信“上”不信“下”。有些群众有问题不找基层政府和具体部门，认为只要越级上访，就能给基层政府施压，就能更好地达到自己的要求。二是信“多”不信“少”。有些群众认为不论反映什么问题，人多就是政策，人多问题就能解决。群体上访，往往组织严密、分工明确，准备工作充分。三是信“闹”不信“理”。不管有理无理，先闹再说，认为“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”；一些群众存在法不责众的心理，认为只要是上访怎么干也不犯法。四是信“访”不信“法”。即使是典型的涉法问题，有的不走法律诉讼程序，不找有关职能部门，而是发动亲朋好友聚集上访。另一方面，部分政府部门对待涉及信

访等矛盾纠纷的观点态度有待转变，认为每年都有信访预算，在全国全省两会、国庆等关键时间节点或者领导干部调整敏感时期，只要不出现进京赴省信访，宁可出点钱“花钱买稳定”，稳住关键人就行。

（三）机制建设不完善。一是**服务机制有错位**。部分行政机构在不同程度上存在服务理念不强、服务水平不高、依法行政意识较差、公信力有待提升等问题，在一定程度上存在政府代替市场的现象，拍脑袋办事等以令代法的行为都是政府职能错位的表现，在城乡建设、旧城改造等领域表现得尤为突出。如，在中国裁判文书网查阅到，原告胡某等5人对被告通城县人民政府作出的行政复议决定不服，提起行政诉讼一案，经咸宁市中级人民法院一审判决，认为通城县大坪乡人民政府2019年10月10日作出的大政处决字〔2019〕1号行政处理决定事实不清，适用法律错误，决定予以撤销。二是**管理机制不规范**。基层组织作为自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，理应是广大百姓最贴心的代表，但有的农村基层组织，做事不遵章法，组织纪律不严，“勤政廉政”意识差，民主办事观念薄，甚至利用职务便利贪污腐败。基层组织办事缺乏制度的有效规范和监督，缺少有关上级组织的有益指导，往往使得损害群众利益的事时有发生，尤其是在土地使用权流转、土地征用等领域较容易出现纠纷矛盾。三是**工作机制较单一**。由于缺少资金，城市更新模式存在“房地产化”的路径依赖、更新实

施的系统性目标缺失、更新管理的协同性难以建立等制度困境。在遇到市场波动时，容易出现执行难等问题，导致项目流产，产生多方矛盾纠纷。如，近期恒大、绿地等多家知名房企爆雷，导致我市恒大养生谷、绿地空间站等楼盘无法按时交付，与消费者、供应商、银行等产生矛盾纠纷。

三、建议：化解矛盾纠纷以“法规健全、矛盾调解、社会治理”系统推进

（一）建立健全城市更新法规体系。法治思维和法治方式才是预防和化解征地拆迁社会矛盾的良方好药，依法处置、依法办事，才能从根本上化解各类矛盾纠纷。**一要有法可依。**城市更新目前并无国家层级的相应立法，在实施城市更新中，更多的是运用各专业领域法律法规。建议借鉴北京、广州、玉溪等地经验，结合我市实际，建立健全城市更新地方法规，加快推进《咸宁市城市更新条例》立法工作，从健全资金类、空间类、运维类配套等方面，构建城市更新过程中科学导控、精细管理、有机协同的地方法规体系，提供基本依据和配套政策，为多主体参与城市更新提供行动指南和服务保障。**二要有法必依。**城市更新是系统工程，涉及部门广、牵扯利益大，各实施主体要在现有法律框架内，依法依规推进各项工作。相关主管部门要制定城市更新项目操作规程，通过细化技术规范、管理程序、操作指引等行政规章，各县市区要在具体实施层面，建立指导地方城市更新活动的章程指引，以及分地区、分类型、

分要素、分系统的专项管理规定和实施细则，让城市更新活动在法律法规规定范围内高效运行，最大限度避免因操作流程不当、政策不匹配、经济环境变化造成矛盾纠纷产生。**三要全面普法。**城市更新是一项长期工程，在实施城市更新行动中，采取多种形式进社区、新小区、新课堂，广泛开展城市更新相关法律法规宣传，把法治理念、法规政策普及到群众中，让老百姓在遇到问题时，有法可依、有法可信，摒弃信“访”不信“法”的错误思想。同时，加强领导干部法律学习工作，树立正确的政绩观，用系统思维判断矛盾纠纷调处的利弊，采取合理合法方式、合情合规的标准，有力有效处理相关矛盾纠纷。

（二）建立健全城市更新调解体系。一是从行政管理上**建立健全矛盾调解体系。**建立“政府+部门+乡镇+社区”的城市更新矛盾调解沟通机制，以项目业主单位为主体，以乡镇、社区干部为主力，政府协调多部门力量，从涉及城市更新项目矛盾纠纷的排查摸底、前期沟通、政策宣传等方面入手，提前介入，消除矛盾纠纷隐患。二是从信访维稳上**建立健全矛盾调解体系。**充分发挥人民调解中心“疏”的功能，推进多元解纷向基层延伸，形成中心调度、“市县乡村”四级平台联动工作格局。整合人民调解中心中涉及城市更新矛盾纠纷调处工作职能，成立城市更新事项调解工作室，建立常态长效工作机制，形成信息汇集、会商研判、分流交办、限时办理、定期督办、反馈结果、回访评价的工作闭环。在建设“咸宁智慧调解”线上平台时嵌入城市

更新调解模块，实施线上线下融合发展。三是从司法合力上**建立健全矛盾调解体系**。将公安机关强制手段、司法部门的调解职能、检察机关的诉源治理、审判机关的诉前诉中调解等职能综合运用，从矛盾纠纷激化之时起，构建联动联调机制，逐渐削减矛盾尖锐程度，缓解紧张情绪，让司法合力在矛盾调解上充分彰显。

（三）建立健全城市更新治理体系。城市更新是广泛社会活动，矛盾纠纷调处是反映社会治理体系是否高效的重要标尺。

一是持续推进法治政府建设。建立健全城市更新项目重大决策社会稳定风险评估机制，将风险评估作为重大决策的前置程序，大力推进决策科学化、民主化，从源头上减少矛盾。要强化法律审查，将涉及城市更新的政府部门规范性文件、签订的合同、协议等进行合法性审查，减少矛盾纠纷产生隐患。要强化政务公开，将涉及城市更新的政策、文件、决定，全面透明向广大市民公开，持续保持城市更新项目透明度。

二是健全维护群众权益机制。要建立城市更新项目投诉举报机制，拓宽群众投诉渠道，让老百姓有地方反映情况、有地方了解政策、有地方处理问题，包括建立健全民意表达机制、社会舆情汇集和分析机制、预防和处置社会矛盾纠纷调处机制、矛盾纠纷预警和应对机制等。

三是引导群众共建共治共管。要充分尊重人民群众在实施城市更新项目中的意愿，整合社会管理资源，健全由党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的城市更新治理新格局，

最大限度激发人民群众共同缔造的积极性，增加和谐因素，减少不稳定因素。要提高基层群众自治组织自我管理、自我服务、自我教育、自我监督能力，形成政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的新局面。

课题负责人：王晓峰

课题组成员：吴 鹏 罗卫东 吴英

分送：市委常委、副市长，市人大、市政协领导，高新区主任
省社科联、省社科院
市委办公室、市政府办公室、市委宣传部、市委政研室、市政府研究室
各县市（区）委书记、县市（区）长，本会主席团成员
