

土地整理公众参与机制研究

杜源泉¹,杜静²

(1. 临沂市国土资源局,山东 临沂 276001;2. 南京农业大学公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:该文结合目前土地整理公众参与的情况,总结出当前土地整理公众参与中存在的主要问题,并就此进行公众参与总体框架的设计,包括土地整理公众参与的公众选择、参与方式、参与的过程设计及其保障措施。在今后的土地整理工作中,应力求使公众参与机制真正发挥其作用,使土地整理工作顺利进行,切实保护各利益主体的权益。

关键词:土地整理;公众参与;机制设计

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

土地整理公众参与是指在区域土地整理中,充分调动项目区域内各个利益主体的积极性和主观能动性,深入到土地整理中来,以优化区域土地利用的合理配置,维护各个利益主体的既得利益,实现区域土地利用的可持续经营,保证区域内社会、经济、环境协调发展的过程。广大农民是土地开发整理项目实施结果的参与者和受益者,公众参与就是要让项目区的乡、村集体组织及农民参与到项目立项和实施管理的过程当中,尊重他们的意见,将规划设计的科学性与符合民意结合起来,使农民的知情权、参与权、决策权、管理权得到最大程度的发挥,保证项目的顺利实施并取得良好的经济效益和社会效益^[1]。

1 土地整理公众参与存在的问题

现行国家投资的土地整理项目采用的都是自上而下的运作模式,即如果地方土地管理部门认为在辖区内有可行的整理区域,便向国土资源部或国土资源厅递交土地整理可行性报告,申请国家或省级投资项目,项目通过审批就进入规划设计阶段,完成规划设计并通过后即由国家或省投资实施整理,全过程基本上完全是政府行为。从多数土地整理项目运作的过程不难看出,公众参与机制不健全,有许多问题亟待解决^[2]。

1.1 土地整理公众参与深度不够

在多数土地整理项目中,公众参与机制不健全,参与方法仅仅局限于会议讨论和社会调查;参与对象选取不合理,往往是农业、林业和水利等部门的领导,农民参与人数很少,且受到文化程度和决策权的限制;调查内容设置不科学,参与的形式很难做到双向沟通的效果;公众参与时间滞后,通常在土地整理规划方案确定后通告给农民就组织土地整理施工。因此整个土地整理过程中公众参与的有效性很差。

1.2 公众参与未能在项目全过程中得以实现

在我国目前进行的土地整理中,许多项目的公众参与只局限于项目的前期准备阶段,而在项目实施过程及项目竣工验收阶段中忽略了公众参与的环节,致使在项目中隐含的一些社会、环境问题不能有效地解决,引发了许多问题,也大大削弱了项目实施中的外部监督机制。比如,目前大部分土地整理工程后期管理工作不到位,项目竣工的后期效益没有可持续性,而造成这个问题的主要原因就是没有让当地相关利益者参与项目的全过程,没有调动当地民众的积极性,甚至没有得到村民的认同和支持,使项目的后期效益没有得到充分的发挥。

1.3 土地整理公众参与缺乏主动性和积极性

由于中国传统思想的影响,公众缺乏参与的积极性和主动性。一是公众认为土地整理是政府的工

* 收稿日期:2007-11-14;修订日期:2008-03-20;编辑:陶卫卫

作者简介:杜源泉(1964-),男,山东临沂人,土地管理工程师,土地评估师,主要从事不动产评估与管理等工作。

作,政府如何投资,如何规划,与自己无关;二是政府官员则片面认为土地整理资金是由上级划拨后自筹的,他们会把向上级交代、向上级负责并追求其“政绩”当作土地整理规划与建设时考虑的首位因素。所以,要使公众真正参与到土地整理中来,尚需观念的转变和制度的创新。

1.4 土地整理中公众监督机制不完善

目前在土地整理过程中往往存在以下几种问题:一是有些项目在可行性研究及立项决策阶段调查不深入,缺乏前瞻性,致使项目实施不久就发生移动项目区或停止建设的情况,造成人财物的巨大浪费。二是项目规划设计变更比例大。相当部分的项目规划设计不符合当地实际,使之无法进行招投标和施工。三是有的项目工程质量低劣,资金使用不规范,项目执行缺乏必要的民众监督机制。产生这些问题的原因是没有建立有效的公众监督机制,如果让公众参与项目的全过程,使当地农民对项目的投资情况、实施计划有一个较全面了解,充分发挥民众的监督作用,就会少出现或不出现以上问题,会使土地整理工作更好地朝着良性方向发展。

1.5 土地整理公众参与法规滞后

到目前为止,我国没有专门的法律来规范土地整理的实施运作,而至于公众参与土地整理的立法更是空白,土地整理公众参与尚未具体化、制度化。为此,当前急需出台《中华人民共和国土地整理法》,以规范土地整理行为,为公众参与土地整理提供法律保障。

2 土地整理公众参与机制设计

2.1 土地整理公众参与中公众的选择

土地整理是一项系统的工程,涉及面相当广,因而直接或间接受影响到的公众也就特别多^[3]。普通民众构成了公众参与的基础,人数最多,是公共利益代表的主体;各利益集团同样也是参与者的重要组成部分,其作用和影响力同样值得考虑;各类政府机构和非政府组织作为土地整理利益群体的代表和协调方,是一个承上启下的单元,是各相关利益主体之间沟通和协调的桥梁;最上层是土地整理规划设计方面的专家。不同类别的公众所拥有的知识及其价值取向是不一致的,规划设计人员不能仅凭自己的知识和价值取向来规划,而应面对不同价值取向的

社会各阶层,并充分考虑各利益集团的意见,使土地整理目标更加明确。

2.2 土地整理公众参与方式

综合土地整理实践,概括出公众参与土地整理规划的方法主要有以下5种。

(1)公告。这种方式主要用于对外公示拟建项目的基础信息以及参与项目讨论的方式。目前,在土地整理项目审批立项后,一般都采用此方式将项目概况、实施进度等向公众公示。

(2)听证会。主要包括项目实施方向公众介绍项目情况,政府和专家等向公众提供法律和专业知识咨询,同时包括公众和政府、项目实施方、专家之间的意见交流。听证会有利于及时交流和提高相关部门的工作效率和透明度,缺点是参加的人数有限并且费用较大,不适用于目前一般建设项目。

(3)问卷调查。这是最常用的调查方式,优点是能用最小的价格直接征询大范围人群的意见;但缺点也较明显,如有时问卷设计不科学,被调查的各类人员比例不合理等。因此,问卷调查作为一种必须的公众参与方式不能孤立地进行,而应该在发放通告以及相关资料后进行,并且应该对问卷的设计,样本人群的选择和调查后的数据统计实现规范化。

(4)网络。随着网络普及程度的提高,项目实施单位可以将土地整理规划设计文本放在网上供公众查阅,有兴趣的公众还可以得到有关土地整理的信息,实现了设计单位与公众的双向交流。

(5)电话、信函。这是比较传统的公众参与方式,也发挥着必不可少的作用,但这种方式透明性较差,可做为辅助的公众参与调查方式。一般情况下,在用其他形式发布和交流信息前应先通过报刊、电视等媒体对项目基础信息以及详细信息的获取方式进行通告,让公众有充分的时间了解项目的真实情况;对于影响范围较大和公众比较关心的项目,应多次举行听证会或论证会,以保证在整个项目实施过程中,公众都能参与。

2.3 土地整理公众参与的阶段设计

做好公众参与的活动规划,明确土地整理公众参与的阶段及其主要内容,是公众参与能有效实施的关键。

(1)土地整理立项阶段。土地整理立项应先由土地行政部门的官员向宜开展土地整理的村(乡)

等提出建议,村(乡)委会再充分征求广大农民的意见,看他们是否有土地整理的意愿,经综合研究后向土地行政部门提出申请,土地行政部门要通过多方面调查来考察土地整理的必要性以及土地整理是否能给参加者带来利益,并收集土地整理区域的地籍资料、有关规划资料及其他资料,从而确定土地整理项目是否应该开展。

(2)土地整理规划设计阶段。在土地整理规划设计阶段,通过走访农户、召开座谈会等形式了解当地农民迫切需要解决的问题,征求农民的意见建议,把农民的意愿带入公众规划方案中;规划编制完成后要进行公示,并召开听证会,根据农民意见进一步修改和完善土地整理规划,使规划尽可能与公众利益一致。

(3)土地整理实施阶段。土地整理规划的实施往往要发挥公众舆论的监督作用才能得以成功。公众有权了解土地整理规划的实施进展情况及资金使用情况等,如果在实施过程中,土地整理未能按规划实施,土地行政主管部门和规划设计单位应向公众做出详尽的说明以取得公众的应允。

(4)土地整理验收阶段。土地整理竣工完成时,应充分发挥公众的作用,让当地农民参与到对土地整理的验收工作中,对土地整理效果做一个综合的评价,加强土地整理外部监督评价工作的开展。

(5)土地整理后期运行阶段。土地整理验收完成后,土地整理相关部门应制定相应的方法措施,使得农民参与到对新建各项设施的维护工作中去,以延长土地整理的后续效益。

2.4 土地整理公众参与的保障措施

由于公众参与可能增加政府的公务成本,影响政府的行政效率,因而他们不欢迎公众参与,更不会主动推动公众参与。鉴于此,为保证公众参与的顺利进行,需要采取以下措施来保障公众参与的进行。

(1)放权规划管理,转变政府职能。公众参与和政府分权是共生的,管理权限下放实质上是为公众参与提供了可能性,真正的公众参与是政府把某些原来由政府包办的社会功能下放或“交还”给社会。在向社会主义市场经济体制转变过程中,政府必须转变职能,简政放权,把其所包揽的社会管理权归还给社会,实行“政社分开”。政府只能通过规划决策、管理权力下放和立法才能保障公众参与的实施。广开言路,加强普法,增强公众参与土地整理的

主动性和积极性。

(2)加大宣传培训力度,提高公众参与的意识与能力。土地整理是建设社会主义新农村的重要环节,因此必须要农民认知、理解、支持和最大限度地参与这项工作。广泛宣传土地整理工作,让土地整理家喻户晓,不仅是土地行政部门责无旁贷的一项工作,也是政府必须为之努力的一项任务。要让公众参与土地整理,首先公众必须有能力去参与,这就需要对公众进行培训,提高其素质。在今后的工作中,政府部门和规划设计单位都必须重视宣传培训工作,以提高公众参与土地整理的能力。

(3)制定土地整理专项法规,使公众参与法规化、制度化。尽快以法律形式确立土地整理工作中的公众听证制度、公示制度等,以立法的方式规定公众参与土地整理的必要性及程序,通过立法为公众参与提供制度化的准则和具有较强操作性的基本路径,使村民的民主政治权利得到真正实现,提高土地整理的效率,缩短土地整理的周期。

(4)成立土地整理民间组织,建立公众参与土地整理的组织保障。以土地整理行政主管部门为主导,并整合乡镇政府、村委会或党支部以及普通农民代表组成土地整理中心,由该中心负责土地整理事宜,这是适合当前我国土地整理工作的合理组织方式。这种方式下,农民参与土地整理主要是通过农民代表来反映。这就需要建立土地整理民间组织,由独立于各级行政组织之外、关心土地整理事业的农民组成,由该组织选出自己的代表参加土地整理中心,从而参与、决定土地整理有关事宜。

3 结语

公众参与是土地整理中一个重要的组成部分,但由于在我国这项工作还不成熟,在实际操作中还存在一些问题,影响了公众参与的有效性,这就要求在今后的工作中加强研究,制订一整套适合我国国情的公众参与的方法,进一步提高土地整理的有效性。土地整理公众参与工作任重而道远,需要各方利益主体的共同努力,只有这样才能让更多的人参与到土地整理工作中去,才能使土地整理成为真正的“德政工程”、“民心工程”。

参考文献：

- [1] 高向军.论土地整理项目的科学管理[J].资源·产业,2002(5):14-16.
- [2] 伍黎芝.德国农地整理中的权属管理及启示[J].农业经济问题,2005(4):75-78.
- [3] 鲍海君,吴次芳,贾化民.土地整理规划中公众参与机制的设计与应用[J].浙江国土资源,2003(6):27-30.

Study on Public Participation Mechanism in Land Consolidation

DU Yuan-quan¹, DU Jing²

(1. Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China; 2. College of Public Management of Nanjing Agricultural University, Jiangsu Nanjing 210095, China)

Abstract: Public participation in land consolidation can not only harmonize the interests among different parts in the society, but also maximize social evaluation interests. Combining with the situations of land consolidation in other regions, main problems existed in the public participation are summarized and framework of public participation is designed in this paper. It is composed of the choice of public, mode designing of public participation, phase designing and safeguard countermeasures. It is very necessary to put this framework into practice, and make full use of it. Thus, land consolidation work can be carried out smoothly, and the farmers rights and interests can be well protected.

Key words: Land consolidation; public participation mechanism; design