

# 土地征收社会稳定风险因素分析

姚 杰\*

辽宁天力渤海房地产土地资产评估有限公司, 辽宁 121000

**摘 要:**我国经济的不断发展,导致我国的土地征收行为也越来越频繁,但近年来,暴力拆迁以及违法征收的各类事件层出不穷,这表明我国在土地征收的过程中依然存在着各类问题。土地征收过程中出现的各类纠纷,已经严重阻碍着我国社会的稳定,也影响着我国新型城镇化发展的进程。因此,在征收过程中对社会稳定风险因素进行评估就显得尤为重要。本文便对此进行了研究和分析。

**关键词:**土地征收;社会稳定风险因素;风险评估;风险防控

## 一、引言

我国工业化,城市化的进程都离不开土地征收的支撑。土地征收同时也是我国土地二元产权制度的重要表现形式,但不难看出,我国现行的土地征收制度存在着许多弊端,也由此引发了许多纠纷,对我国的社会和谐稳定造成了严重影响。土地征收关系着人民群众的切身利益,必须清晰地意识到土地征收过程中社会稳定风险因素的评估,如此才能提升土地征收决策的科学化,从而进一步防范和解决土地征收过程中的各类纠纷,保障社会的稳定。

## 二、土地征收社会稳定风险评估的必要性

土地征收过程中纠纷的产生,其实这就是农民个人利益与国家利益之间产生的冲突。一直以来,我国的土地市场实行的都是二元产权制度,农村土地想要在一级市场中进行交易,就必须经过土地征收程序,将其转化为国有土地之后才能够进行。而在这一过程中,不同的利益群体就造成了一个相互博弈的平台。相关群体之间的不同利益竞争及容易导致利益分配不均的情况出现,而这也是社会风险存在的主要因素<sup>[1]</sup>。政府部门,开发商以及被征地群众三者之间存在着较大的利益角逐,各主体之间都存在博弈关系。政府部门在这一过程中所扮演的角色决定了政府部门的公共利益主导趋向。但与此同时,政府部门还会受到各种因素的影响,导致政府部门在这一过程中出现了角色错位的情况。而开发商则是市场交易的主体,追求的是利益最大化及在土地征收过程中所扮演的角色也非常多。而农村集体经济组织在意这一过程中所扮演的角色也是非常多样的。一方面,农村集体经济组织属于政府部门的下属部门,代表着公共利益;但另一方面,农村集体经济组织同时也是被征地者,因此也会产生个人利益的诉求,当这些利益交织在一起,就会导致纠纷的出现。而除了政府部门,开发商以及被征地群众之间的纠纷外,不同层次的农民之间也存在着巨大的纠纷,例如村干部、农民工以及私营业主等农民之间的矛盾,而在不同阶级农民之间的利益博弈中,往往处于弱势地位的农民群众利益最无法得到保障<sup>[2]</sup>。这些利益的纠纷也在一定程度上反映着我国GDP导向以及政绩观制度设计的不合理。如今,不断发生的征地纠纷,已引起了我国各级政府的高度重视,各地方政府也纷纷通过出台相关文件和规定来对土地征收过程中的社会稳定风险进行评估。

而从已有的征地评估内容来看,各级政府在进行风险评估时,对于风险评估的定位依旧不清晰。大多数的风险评估均是在征地项目实施前,但这样的风险评估对于整个项目的影响是非常有限的。即使在这一过程中发现了潜在的矛盾冲突,大多数也都采取暂缓实行或暂不实行的原则,而并不会对项目重新进行选址和立项。基于此,要真正做到从源头进行防控,就必须改变现阶段的土地征收风险评估模式,将风险评估提至项目立项前,将其作为项目立项的必备条件。只有通过风险评估才能够进行立项,反之,若没有通过风险评估,则不予以立项。这样才能从根本上实现资源的最优化配置,从而有效提高风险评估的效率和决策的质量。

## 三、当前土地征收过程中社会风险的主要体现

### (一)公共利益定义扩大的风险

\*通讯作者:姚杰,1980年8月,男,汉族,安徽安庆人,现任辽宁天力渤海房地产土地资产评估有限公司工程师,生产总监,本科。研究方向:土地房地产评估、社会稳定风险评估、信用评估、不动产登记代理方面工作。

根据我国现行的法律规定,进行土地征收的前提条件必须是在公共利益的需要下进行。而这也是判断土地征收性质是否正当的标准。但在实践过程中不难看到,对于公共利益的标准界定有所扩大<sup>[3]</sup>。关于公共利益本身就很难以一个明确地翻出来对其进行界定。当今世界,对于公共利益这一概念的界定通常有两种形式,一种是以立法列举的方式来对其进行规定,诸如日本、墨西哥、巴西等国家就通过法律对公共利益的范畴进行了明确的规定,其中就对土地征收的权限进行了严格的控制和规定;而另一种方法便是通过立法来进行笼统的规定,再由司法机关对其进行专门的判断。在我国,宪法和法律中对于公共利益已经达成了共识,但是对于公共利益的标准和内容,学界各学者的说法依旧无法达成一致。

这种对于公共利益界定的缺失,导致各地方政府可以根据自身需求随意对其进行更改一次行使征收土地的权利。加上我国缺乏完善的约束制度,导致在实际的土地征收过程中对于公共利益标准的界定扩大化。例如在我国一些地区,一些政府打着新办教育的名义建造大学城,以新办体育的目的,建造体育公园,但大多都是打着公益的旗号而开展商业项目。对于公共利益标准的扩大化,使得我国许多农民的土地面临着随时被征收的风险,但其财产权却无法得到有效保障。这种情况不只扰乱了我国土地的规划和使用秩序,更扰乱了我国社会的稳定发展。

## (二) 征收程序缺乏正当性

土地征收其实是一个有序剥夺农民土地财产权的法律程序,在这一过程中,对于被征收者的补偿安置行为的正当性还有待考量。我国《土地管理法》中有明确规定,政府部门在对公民土地进行征收时必须实行“两公告一登记”制度,并实行有效的公示和听证,但在具体的实践过程中,能够看到<sup>[4]</sup>一些地方政府在对公民土地进行征收时,并未按照相关程序进行,其主要表现为以下两个方面。

### 1. 程序违法

这一行为主要体现在许多地方政府为按照有关程序进行征地,并且在未听取意见的情况下擅自批准了补偿安置协议。

### 2. 程序虚置

主要表现为政府部门常常无视或是虚置被征收者的意见。土地征收过程中程序正当性的缺失容易导致某些地方政府征地图行为的任意性,这在某种程度上对于土地权属关系的稳定性造成了一定影响;而另一方面,这种情况也会导致政府部门在公众心中的形象遭到损坏,导致民众对于政府部门缺乏信心,最终使得基层政治缺乏稳定性。对此,必须建立起正当的程序化解农民与政府部门之间的矛盾,才能重新建立起政府部门与工作之间的信赖关系,使得基层政治的稳定性得到保障。

## (三) 补偿标准的公平性问题

在进行土地征收的过程中,补偿必然是群众最为关心的一个问题,补偿标准是否公平,直接影响着社会矛盾是否会得到激化。在具体的征地过程中,许多的征地纠纷都是源于补偿存在一定的偏差所导致。根据我国《物权法》《土地管理法》等有关规定,政府部门在征地时必须对被征地者进行合理的补偿,对于政府征地行为,个人利益受到损害的群众,还应给予一定的安置和补助。我国现行的征地补偿标准是根据被征地的原用途价值来进行补偿。在这一过程中,政府部门充当着公共管理者的角色,政府部门以极其低廉的价格从民众手中获得土地,再将其转让给开发商。

## 四、土地征收过程中社会稳定风险的解决措施

### (一) 程序民主化

在进行土地征收的过程中,社会风险的产生,其实是源于多元化价值观的利益之争。因此,要想化解土地征收过程中的各类纠纷,必须进一步深化征收程序,使其上升为一种民主的程序。要让多元价值主体能在一个公开透明的空间中进行对话,以正当的程序和平地解决各类法律问题。在征收过程中,程序是否正当化的关键在于听证程序的制度化以及听证程序是否能够落到实处。对此,应进一步扩大听证事项的范围和参与主体,如此才能保证听证程序能够真正落到实处,从而保障公民的合法权益。

### (二) 强调公众参与

我国土地征收过程中,纠纷案件数量的频频激增,其原因就在于公众这一被征地主体在土地征收过程中的“缺场”和失声<sup>[5]</sup>。想要从源头上化解土地征收过程中的社会稳定风险,就必须建立起合理的公众参与制度,保障公众有机会能够参与到政府的决策当中。并且,在土地征收阶段,政府部门还应保障公众的知情权、参与权以及监督权,只

有将这些权利真正落到实处,才能够实现土地征收过程中的民主化及理性化。让公众参与到土地征收过程中能够进一步提升政府部门决策的科学化和理性化,能够平衡公共利益与个人利益之间的关系,在保障民众财产安全的同时,又能够促进地方的发展。

### (三) 司法救济

土地征收过程中,司法机构一般扮演着重要的角色,土地征收过程中的各类纠纷都可以通过诉讼制度来进行有效解决。而行政诉讼更应在土地征收过程中起到相应的作用,无论是对于政府部门的征收决策还是征收补偿,司法机构对此都应承担起相应的责任,这也是司法的职责与功能所在。让司法机构介入土地征收的过程中,能够为土地征收纠纷提供一种公平公正的解决途径,这对于促进司法的独立,建立司法的权威也有着重要作用,也能够培养公众通过法律途径解决问题的观念,从源头降低社会不稳定风险。

### 五、结语

综上所述,土地征收过程中,公共利益定义的扩大,不正当的征收程序以及不公平的补偿标准都有可能引发社会稳定风险,要是这些风险能够得到有效解决,就需要政府部门进一步优化征收程序,使征收程序民主化。同时要给予公民参与土地征收的权利,保障公民在征收过程中的知情权、参与权以及监督权,同时通过司法救济,为公民的纠纷诉讼提供合法途径,从而有效解决各类纠纷,保障社会的和谐稳定。

### 参考文献:

- [1]江西省自然资源厅关于印发《江西省土地征收社会稳定风险评估暂行办法》的通知[J].江西省人民政府公报,2021(08):18-23.
- [2]池彦琪.新土地法下的集体土地征收社会稳定风险评估实践[J].上海房地,2021(04):30-34.
- [3]张红显.土地征收社会稳定风险评估研究[J].湖北警官学院学报,2018,31(06):109-115.
- [4]高连辉.土地征收社会稳定风险发展机理与评估指标体系的完善研究[D].南京农业大学,2018.
- [5]杨晨.土地征收社会稳定风险评估体系规范化研究[D].天津商业大学,2017.