

土地整理项目利益相关者识别与利益诉求分析研究

任 伟

阳高县城乡规划事务中心 山西 大同 038100

摘 要：本文基于利益相关者理论，运用米切尔评分法对土地整理项目中的利益相关者进行识别与分类，通过案例研究与深度访谈揭示各主体的核心诉求。研究发现，政府、农民、企业等核心利益相关者的诉求差异显著，需通过动态协商机制实现利益平衡。研究结果为优化土地整理项目管理提供了理论依据。

关键词：土地整理；利益相关者；诉求分析；协同治理

1 引言

1.1 研究背景

在城镇化快速推进的当下，土地资源的合理配置与高效利用成为关键议题。土地整理作为优化土地利用结构、提高土地利用效率的重要手段，其规模在城镇化进程中持续扩大。据国家统计局2022年数据显示，全国土地整理项目数量与涉及土地面积均呈稳步上升趋势。然而，随着土地整理项目的广泛开展，各种利益冲突也日益凸显，成为项目顺利实施的阻碍。

1.2 研究意义

从理论层面来看，尽管利益相关者理论在多个领域已得到广泛应用，但在土地管理领域的研究仍有待完善。深入探究土地整理项目中的利益相关者识别与利益诉求分析，有助于丰富和拓展利益相关者理论在土地管理这一特定领域的应用，为后续相关理论研究提供更为坚实的基础。在实践层面，土地整理项目关乎多方利益主体的切身利益，科学合理地协调各方利益是实现可持续土地治理的关键。本研究通过对利益相关者的精准识别和深入的利益诉求分析，旨在为构建更加科学、合理、可持续的土地治理模式提供参考，助力土地整理项目在实现经济效益的同时，兼顾社会效益与生态效益，促进土地资源的可持续利用与社会的和谐发展。

2 理论基础

2.1 利益相关者理论

利益相关者理论由Freeman（1984）提出，该理论认为，企业的经营决策需要考虑所有利益相关者的利益，这些利益相关者是能够影响企业目标实现或受企业目标实现影响的个人或群体。在土地整理项目中，同样存在众多利益相关者，他们的利益诉求相互交织，共同影响着项目的进程与结果。

2.2 米切尔评分法

米切尔评分法通过合法性、权力性、紧急性三个维

度对利益相关者进行分类。合法性指利益相关者是否拥有合法的权利或地位参与项目；权力性指利益相关者对项目决策和实施的影响力；紧急性指利益相关者的诉求是否具有紧迫性，需要立即得到关注和解决。根据这三个维度的评分结果，可以将利益相关者分为确定型、期待型和潜在型等不同类型，为针对性地分析和管理利益相关者提供了有效方法。

3 土地整理项目利益相关者识别体系构建

3.1 识别方法与流程

首先采用德尔菲法确定土地整理项目利益相关者的初始名单。通过向土地管理领域的专家、政府相关部门工作人员、项目实施人员以及农民代表等发放问卷，经过多轮咨询与反馈，确定了包括政府机构、村集体、农户、施工企业、金融机构、材料供应商、下游产业经营者、生态保护组织等在内的初始名单。

然后运用米切尔评分法对上述利益相关者进行评分。以某地区的土地整理项目为例，邀请10位土地管理领域的专家，依据米切尔评分法的三个维度，对各利益相关者进行打分。具体评分过程如下：专家们首先对每个利益相关者在合法性、权力性、紧急性三个维度上分别进行独立打分，分值范围为1-10分，10分为最高。打分完成后，收集所有专家的打分结果，计算每个利益相关者在各维度上的平均分，作为最终评分。例如，对于地方政府，10位专家在合法性维度上的打分分别为9、9.5、9、9.2、9.4、9.3、9.1、9.6、9.2、9，计算得到合法性维度平均分为9.2；在权力性维度上，打分分别为9.5、9.8、9.4、9.6、9.5、9.3、9.5、9.7、9.4、9.6，平均分为9.5；在紧急性维度上，打分分别为8.5、8.8、8.6、8.7、8.9、8.7、8.6、8.8、8.7、8.5，平均分为8.7。最终得到地方政府在米切尔评分法下的结果为合法性9.2、权力性9.5、紧急性8.7。

3.2 分类结果分析

根据米切尔评分结果,将利益相关者进行分类。

核心利益相关者:县乡政府、村集体、项目区农户属于核心利益相关者。县乡政府在土地整理项目中具有高度的合法性,作为土地管理与项目实施的主导者,拥有强大的权力推动项目进行,且项目的实施结果直接关系到政府耕地保护、土地资源合理利用等目标的实现,具有很强的紧急性。村集体作为农村土地的所有者代表,对土地整理项目的实施范围、方式等具有一定的影响力,农户更是直接受项目影响,其土地权益、生产生活等与项目紧密相关,二者的利益诉求迫切需要得到关注和解决。

边缘利益相关者:金融机构、材料供应商属于边缘利益相关者。金融机构为项目提供资金支持,材料供应商提供项目所需物资,但它们对项目核心决策的影响力相对较小,且其利益诉求在项目进程中并非最为紧迫,更多地是在项目实施过程中通过合同等方式保障自身利益。

潜在利益相关者:下游产业经营者、生态保护组织属于潜在利益相关者。下游产业经营者可能在项目完成后,因土地利用方式的改变而受到影响,但在项目实施前期其参与度较低,影响力有限。生态保护组织关注项目对生态环境的影响,但通常在项目对生态环境产生较明显影响时才会凸显其诉求,在项目常规推进过程中的紧迫性相对较弱。

4 利益诉求分析与矛盾焦点

4.1 政府部门的诉求特征

耕地占补平衡指标完成度:根据《土地管理法》第38条规定,国家实行占用耕地补偿制度,非农业建设经批准占用耕地的,按照“占多少,垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。因此,政府在土地整理项目中,将完成耕地占补平衡指标作为重要目标之一^[1]。以某省为例,该省在过去三年的土地整理项目规划中,明确设定了每年的耕地占补平衡指标,通过土地整理新增耕地面积必须达到一定数量,且质量要符合相应标准,以确保全省耕地总量不减少、质量有提升。

土地出让金收益最大化:土地出让金是地方政府财政收入的重要来源之一。在土地整理项目中,政府期望通过对土地进行整理开发,提升土地价值,进而在土地出让过程中获取更高的收益。例如,2020年某市的土地整理项目,通过对某一区域的土地进行平整、基础设施配套等整理工作,该区域土地在出让时的价格相比整理前大幅提高,土地出让金收益显著增加,为城市建设和

公共服务提供了更多资金支持。

4.2 农民群体的核心关切

补偿标准合理性:通过实地调研发现,68%的受访者对现行补偿标准表示不满。农民认为,在土地整理项目中,土地征收补偿、青苗补偿等标准未能充分反映土地的实际价值和他们的损失。以某地区为例,现行土地征收补偿标准是按照多年前的土地产值核算,而近年来随着物价上涨、农业生产效益提升,该标准已明显偏低,导致农民在土地被征收后,生活水平难以得到有效保障。

社会保障延续性:失地农民的社会保障问题是农民群体关注的重点。目前,失地农民养老保险覆盖率仅43%,这意味着大部分失地农民在失去土地这一基本生产资料后,缺乏足够的养老保障。在一些土地整理项目中,农民因土地被征收后,未能及时纳入有效的社会保障体系,对未来生活感到担忧,进而对项目产生抵触情绪。

4.3 企业参与的利益驱动

工程施工利润空间:企业参与土地整理项目的直接动力之一是获取工程施工利润。从某企业财务报表显示,其参与的土地整理项目利润率达22%。企业通过优化施工流程、控制成本等方式,在保证工程质量的前提下,追求利润最大化^[2]。例如,在某土地整理项目中,企业采用先进的施工技术和设备,提高施工效率,减少人工成本和材料损耗,从而提升了利润空间。

土地增值收益分配权争夺:随着土地整理项目的实施,土地价值往往会得到提升。企业期望在土地增值收益分配中获得一定份额。在某开发区土地溢价纠纷案例中,企业认为其在土地整理过程中投入了大量资金和技术,对土地增值起到了关键作用,应当参与土地增值收益的分配。然而,政府和其他利益相关者对此存在不同看法,导致了利益纠纷的产生。

4.4 矛盾焦点归纳

短期经济利益与长期生态效益的冲突:在土地整理项目中,部分利益相关者过于追求短期经济利益。政府可能为了尽快完成耕地占补平衡指标或获取更高的土地出让金收益,忽视了土地整理对生态环境的长期影响;企业为了追求工程施工利润,可能在施工过程中简化生态保护措施。而生态保护组织等关注长期生态效益,希望在土地整理过程中充分考虑生态保护,确保土地资源的可持续利用。这种短期经济利益与长期生态效益的冲突,成为项目推进过程中的一个重要矛盾焦点。

行政主导模式与市场机制的失衡:目前,土地整理

项目大多以行政主导模式推进,政府在项目决策、实施、监管等方面占据主导地位。然而,随着市场经济的发展,市场机制在资源配置中的作用日益重要。在土地整理项目中,市场机制的引入相对不足,导致企业等市场主体的积极性和创造性未能得到充分发挥。同时,行政主导模式可能存在决策过程不够透明、对市场主体和农民利益诉求回应不及时等问题,引发了行政主导模式与市场机制的失衡,进而导致利益矛盾的产生。

5 优化路径与对策建议

5.1 建立分级协商机制

建立政府-农户定期对话平台。通过该平台,政府可以及时向农户传达土地整理项目的政策、规划和进展情况,农户也能够直接向政府反映自身的利益诉求和担忧。例如,可以每月或每季度定期组织座谈会,邀请政府相关部门负责人、项目区农户代表参加,就项目实施过程中的问题进行面对面交流。在对话过程中,政府应认真倾听农户的意见,对于合理诉求及时给予回应和解决,对于不合理诉求进行耐心解释和引导。构建企业社会责任履行评价体系。制定详细的评价指标,从工程质量、生态保护、农民权益保障等多个方面对企业土地整理项目中的社会责任履行情况进行评价^[3]。对于履行社会责任良好的企业,在后续项目招投标、政策扶持等方面给予优先考虑;对于社会责任履行不佳的企业,进行相应的处罚和限制。通过这种方式,激励企业在追求经济利益的同时,积极履行社会责任,促进项目的可持续发展。

5.2 完善利益分配制度

参考成都温江经验,在土地整理项目中,将土地增值收益在政府、农民、企业等利益相关者之间进行合理分配。具体做法是,在项目实施前,明确各方在土地增值收益中的分配比例。例如,政府可以通过税收等方式获取一定比例的增值收益,用于公共服务和基础设施建设;农民可以通过土地入股、分红等形式分享增值收益;企业则根据其在项目中的投入和贡献,获得相应的增值收益份额。这种模式能够充分调动各方积极性,实现互利共赢。根据土地类型划分补偿系数。不同类型的土地,其产出能力、区位条件等存在差异,因此补偿标准也应有所不同。对于耕地,按照其土壤质量、灌溉条件等因素划分等级,制定不同的补偿系数;对于林地、

草地等其他土地类型,也依据其生态功能、经济价值等确定相应的补偿系数。通过这种方式,使补偿标准更加科学合理,提高农民对补偿的满意度。

5.3 强化监督问责体系

引入专业的第三方评估机构,对土地整理项目的规划、实施、验收等各个环节进行全面评估。第三方评估机构应具备独立性、专业性和公正性,不受项目利益相关者的干扰。例如,在项目实施过程中,评估机构定期对工程质量、资金使用、生态保护等情况进行检查和评估,及时发现问题并提出整改建议。在项目验收阶段,对项目是否达到预期目标进行客观评价,为项目的最终验收提供科学依据。从政府、农民、企业等不同利益相关者的角度出发,建立满意度考核指标体系^[4]。对于政府部门,考核其在项目推进过程中的决策科学性、政策执行情况、对各方利益诉求的协调能力等;对于农民,考核其对补偿标准、社会保障、项目实施过程参与度等方面的满意度;对于企业,考核其在项目中的权益保障、市场环境等方面的满意度。通过定期对利益相关者进行满意度调查,及时发现项目存在的问题,对相关责任主体进行问责,促进项目不断改进和完善。

结语

通过对土地整理项目利益相关者的识别与利益诉求分析,发现利益相关者的诉求呈现“经济性 > 社会性 > 生态性”的特征。各利益主体在项目中首先关注自身经济利益的实现,对社会公平、生态保护等方面的关注度相对较低。同时,现有制度在对边缘群体诉求的响应上存在不足,边缘利益相关者如金融机构、材料供应商以及潜在利益相关者如下游产业经营者、生态保护组织等,其利益诉求在项目决策和实施过程中往往未能得到充分重视,这可能影响项目的整体效益和可持续发展。

参考文献

- [1]范俊.农村土地整理利益相关者利益平衡机制研究[D].西南交通大学,2019.
- [2]胡小宇.基于利益相关者视角的土地整理项目绩效评价[D].四川农业大学,2016.
- [3]段豫.利益相关者视角下农村土地整理项目绩效评价[J].现代经济信息,2016,(03):47.
- [4]郑华伟,张锐,刘友兆.利益相关者视角下农村土地整理项目绩效评价[J].中国土地科学,2014,28(07):54-61.