

土地征收中各种公众参与方式在现阶段的适用

王周户 西北政法大学行政法学院教授

安子明 西北政法大学行政法学院讲师

一、土地征收及公众参与的制度简介

根据中国现行法律法规（《土地管理法》、《建设用地计划管理办法》、《违反土地管理规定行为处分办法》、《工程项目建设用地指标》、《土地调查条例》、《土地管理法实施条例》、《国土资源听证规定》和地方制定的《征用土地管理办法》等）的规定，土地征收程序和公众参与机制如下：

发布征地通告。由县或市级国土资源局在被征收土地所在地的村范围内发布征地通告，就下列事项向被征收土地的村集体经济组织和村民进行告知：征地范围、面积、补偿方式、补偿标准、安置途径以及征地用途等。

征询村民意见。由县或市级国土资源局会同所在的乡（镇）政府（街道办事处），就征地通告的事项内容征询村集体经济组织和村民的意见，对不同意见应当记录在案，根据村委会或村民提出的意见分别处理并协调解决。2004年5月1日实施的《国土资源听证规定》（国土资源部制定）对补偿标准、安置途径、补偿方式有异议的，应当告知被征地相对人有权提出听证申请，并依法组织听证。国土资源局应将村民对征收土地的意见和听证的材料作为报批的必备材料归档上报。

地籍调查和地上附着物登记。由县或市级国土资源局会同被征收土地的所有权人、使用权人实地调查被征土地的四至边界、土地用途、土地面积，地上附着物种类、数量、规格等，并由国土资源局现场填制调查表一式三份，由国土资源局工作人员和所有权人、使用权人共同确认无误后签字。国土资源局应将所有权人、使用权人签字的材料作为报批的必备材料归档上报。

拟订“一书四方案”组卷上报审批。由县或市级国土资源局根据征询、听证、调查、登记情况，按照审批机关对报批材料的要求拟订“一书四方案”即：“建设用地说明书，农用地转用方案，补充耕地方案，征收土地方案，供应土地方案”，并组卷向有批准权的机关报批。

征用土地公告。征用土地的市、县人民政府应当在收到省或国务院征用土地

批准文件之日起 10 个工作日内在被征地所在村进行征用土地公告。征用土地公告的内容：征地批准机关、批准文号、批准时间和批准用途；征用土地的所有权人、位置、地类和面积；征地补偿标准和农业人员安置途径；办理征地补偿登记的期限、地点。

征地补偿安置方案公告。县或市级国土资源局根据省或国务院征用土地批准文件批准的《征用土地方案》，在征用土地公告之日起 45 日内以村为单位拟订征地补偿、安置方案并予以公告。征地补偿、安置方案公告内容：被征用土地的位置、地类、面积；地上附着物和青苗的种类、数量；需要安置的农业人口的数量；土地补偿费的标准、数额、支付对象和支付方式；安置补助费的标准、数额、支付对象和支付方式；地上附着物和青苗的补偿标准和支付方式；农业人员的具体安置途径；其他有关征地补偿、安置的具体措施。被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人对征地补偿、安置方案有不同意见的或者要求举行听证会的，应当在征地补偿、安置方案公告之日起 10 个工作日内向县或市级国土资源局提出。县或市级国土资源局应当研究被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人对征地补偿、安置方案的不同意见。对当事人要求听证的，应当举行听证会。确需修改征地补偿、安置方案的，应当依照有关法律、法规和批准的征用土地方案进行修改。

报批征地补偿安置方案。县或市级国土资源局将公告后的土地补偿、安置方案，连同被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人的意见及采纳情况报市、县人民政府审批。

批准征地补偿安置方案。市、县政府将征求意见后的征地补偿安置方案批准后，并报省国土资源厅备案，并交由市、县国土资源行政主管部门组织实施。

土地补偿登记。被征地农村集体经济组织、村民或者其他权利人应当在征用土地公告规定的期限内持土地权属证书(土地承包合同)到指定地点办理征地补偿登记手续。被征地农村集体经济组织、村民或者其他权利人未如期办理征地补偿登记手续的，其补偿内容以市、县国土资源行政主管部门的调查结果为准。

实施补偿安置方案和交付土地。按规定支付征地补偿安置费，被征地单位和个人按期交付土地。

二、东花园改造项目的基本情况

西安市临潼区东花园改造项目，是临潼区政府为对东花园饭店及其周边环境进行改造，以营造良好的东山风景区和临潼区的旅游环境而实施的一项重点工程。

东花园饭店位于东山北麓、华清池东侧，建于 1957 年，为国有单位。位置优越、环境优美、知名度高，饭店建筑为仿唐建筑群。由于年久失修，各项服务设施不配套，不能满足旅游接待的需要，加之饭店西侧的西街村东尧村民小组（属于一种农民群众集体所有制类型，是本组集体土地所有权的代表者，以下简称东尧组）的村民居住地建筑凌乱，基础设施条件差，加上村民在东山北麓一侧随意取土，在临街路边乱搭乱建、摆摊设点、随意经营，不但危及到饭店和东山旅游线路的安全，而且影响临潼旅游总体形象和东山风景区的旅游环境，游客对此反应强烈。省市主要领导来临潼区考察时多次强调要加快东山风景区周边的环境建设和改造。区政府从 2006 年开始着手对东山风景区周边的环境进行改造。

三、改造项目的立项和土地征用中村民的参与情况

2006 年 1 月 15 日临潼区计划委员会批准了东山国家森林公园管理处关于东山道路建设和环境改造的立项。临潼区建设局对东尧组整体搬迁建设用地进行了规划定点。2006 年 6 月 19 日，临潼区国土局上报了东山街道办事处西街村东尧组整体搬迁和重新安置用地等文件，西安市土地管理局审核后，上报陕西省国土厅。经陕西省人民政府上报国土资源部并报国务院批准，2007 年 10 月 22 日陕西省人民政府同意将西安市土地利用总体规划内东山街办西街村东尧组集体建设用地 33 亩集体建设用地依法征为国有，将国有土地使用权划拨给临潼区森林公园管理处，用于东山道路和环境改造工程建设。根据土地管理法第二条第一款规定，中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，包括全民所有制和劳动群众集体所有制。全民所有土地就是国有土地，由国务院代表国家行使国有土地的所有权。集体土地是指由一定范围内农民群众集体所有的土地，共有三种类型，即乡（镇）农民群众集体所有、村农民群众集体所有和村民小组群众集体所有。其中，根据村民委员会组织法规定，村民委员会是村民自治组织，经村民大会或者村民代表大会选举产生，代表村民群众行使村农民群众集体所有权，但法律规定的许多重大事项要由村民大会或者村民代表大会决定。根据现行土地管理法第四十三条规定，除兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农

民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的外，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。根据土地管理法第二条第四款规定，国家为了公共利益的需要，可以对农民集体地进行征收并予以补偿。因此，农民集体土地要成为建设用地的，要先被征收为国有土地。

2007年12月20日，西安市人民政府发布征用土地方案公告，公告张贴于西街村村委会政务公开栏，具体告知东尧组被征土地的征地范围、面积、补偿方式、补偿标准、安置途径以及征地用途等情况。

此次公告的结果，60户村民有49户村民要求对其进行土地安置，并联名向区政府提出书面请求。临潼区政府协同东山街办多次召开村民会议、与村民代表座谈和协商，最终决定接受村民的意见，决定在临潼东二环新征30亩，划拨给西街村东尧组，用于东尧组的安置用地，并把该意见上报西安市政府。

2008年2月7日西安市人民政府转发了省政府的批复和批准征地补偿安置方案。2008年3月11日，临潼区人民政府向东山森林公园管理处转发了征地文件，开始进行补偿安置工作。

四、拆迁补偿安置中的公众参与

东花园改造项目属于东山风景区道路和环境改造工程，涉及到东山街办西街村东尧组60户246人的搬迁问题，为全面做好东尧组拆迁安置工作，2007年3月15日临潼区政府召开第5次专题会议，研究了东尧组拆迁安置有关问题，决定成立拆迁安置服务领导小组，提出“拆迁安置工作要严格按照有关法律法规办事，严格工作程序，注重把握政策界限，确保依法实施”。

2007年4月20日，临潼区建设局为西安市临潼区建强拆迁有限责任公司（二级资质）颁发了《房屋拆迁许可证》，具体承担东花园改造项目的拆迁工程。2007年5月10日，东花园改造项目拆迁安置领导小组办公室下发了《东花园改造项目拆迁安置实施办法》，2007年7月26日下发了《关于东尧村拆迁安置有关问题的补充规定》，确定了有关拆迁安置原则、补偿标准、安置办法等问题。随后区政府向西街村村委会东尧组送达《听证通知书》，但东尧组以《放弃听证说明》的方式放弃了听证。

东山街道办事处为配合拆迁工作，制定了具体的拆迁安置方案，通过召开东

尧组村民大会、村民代表会议，研究讨论搬迁事宜，经过征求村民意见，有 2/3 以上村民户选择东二环安置点，区政府最终研究同意将拆迁安置选定在东二环西侧。拆迁安置的原则是为每个安置户规划设计 0.2 亩住宅用地，剩余部分土地用于商业开发，解决被拆迁村民的生活出路问题。由区政府负责安置地的规划和各项配套工作，为村民建设住宅和供电、通讯、自来水、有线电视等配套设施，保障拆迁户 2008 年上半年顺利入住。新建成的区域作为新的村庄，其土地所有权仍然属于集体所有，村民享有土地使用权，对住宅享有所有权。

根据与村民之间的协商，区政府对新安置点统一设计，统一规划，将新村建成一个民俗村、旅游村，为以后开办农户经营活动创造条件，让群众既能居住又能进行商业经营活动。同时，预留部分村民小组集体开发土地，建设商业网点，发展壮大集体经济。对男性 60 岁以上、女性 55 岁以上的村民，由区政府每月每人发放 50 元，作为对这部分群众的生活照顾。对愿意外出打工的，区政府对每人给予 300—500 元进行技能培训。对为老年村民办理医疗保险和养老保险。

现东尧组 60 户村民已有 49 户（196 人）签订了拆迁协议书并搬迁，区政府已按规定对搬迁的村民按户发放了搬迁过渡费。另外 4 户（18 人）已进行拆迁丈量评估工作，但尚未签订拆迁协议和搬迁，7 户（32 人）未进行拆迁评估，也未签订拆迁协议，主要是因补偿安置要求过高无法得到满足。按照《土地管理法实施办法》第 25 条的规定，“对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决。”在本案中，政府采取了协调的办法对该问题进行处理。

为此，拆迁安置服务领导小组又与未搬迁村民多次座谈，对具体问题进行沟通，最终他们一致表示对区政府实施东花园改造没有意见，只是希望在补偿安置上给予满足。为做好未搬迁村民的工作，临潼区政府采取多种方式与村民进行沟通，正在积极想办法采取和谐平稳的方式加以解决。

目前，未搬迁村民情绪稳定，安置点的住宅和供电、通讯、自来水、有线电视等配套设施建设已经全面启动。

五、征地后的项目进展情况

临潼区政府将征为国有的东尧组 33 亩土地划拨给东山森林公园管理处后，2008 年底，临潼区政府决定通过招商引资的办法来解决东山道路和环境改造工

程建设,并把东花园改造纳入一体进行建设。东花园改造项目工程分两部分实施,一是对东山森林公园管理处负责的属于东山风景区内的东尧组拆迁地进行道路和环境改造;二是对东花园饭店负责的东花园范围进行改造,统称东花园改造项目。根据东山国家森林公园管理处初步规划,在东花园酒店西侧征用的东尧组33亩土地范围内修建一条通往东山道路,从根本上解决东山无正门,游客入园难的问题。设计道路长240米,主车道宽12米,两侧步道各宽5米,绿化带各宽15米,约占地19亩。其余用地拟建停车场、游客服务中心、星级公厕等旅游配套设施。

临潼区政府于当地报纸上公开招标,有五家公司投标,经过审核,西安高新科技(集团)公司、西安田园地产开发有限公司竞标成功。2008年12月17日临潼区人民政府与西安高新科技(集团)公司达成合作实施东花园改造项目的意向,签订了《东花园改造项目合作协议》。东山森林公园管理处与西安田园地产开发有限公司签订了《出资协议》,双方以组建项目公司的形式,联合成立了西安东花园投资有限责任公司。

2009年3月28日,临潼区发展计划委员会同意了西安东花园投资有限责任公司“关于东花园改造项目备案的申请报告”,备案表填报的建设规模及主要建设内容为“拟建餐饮、会议中心等旅游配套设施及周边旅游环境整治”。2009年3月30日,西安市规划局为原申请用地单位东山森林公园管理处颁发了《建设用地规划许可证》,规划征地面积33亩,用于东山道路及环境改造。2009年4月22日,临潼区国土资源局为西安东山旅游开发有限责任公司颁发了国有土地使用证。

六、分析：传统参与方式和听证方式在基层的适用问题

(一) 基层民众习惯于中国传统的参与方式

1. 本案中街道办事处以“走村串巷”的方式事前与被征地村民的沟通

在本案中,具体负责与村民联系的街道办事处(根据地方人民政府组织法规定,街道办事处是区政府设立的派出机关)在政府拟征地之前,即委派工作人员进村了解村民的意向,对可能被征地的村民进行调查,以掌握村民对征地的各种意见。这种走村串巷的方式对于了解村民的生活、生产情况和对将来征地的意见和需求,是十分有效的方式,使被征地村民在事前做到了心中有数,在一定程度

上为征地的顺利进行奠定了基础。

2. 村民委员会和村民代表会议与政府的意见收集

在征地开始和进行补偿安置工作中，村民委员会多次对于本村征地的补偿款发放方案、标准等问题召开会议，并随后把讨论方案交由村民代表会议（主要是东尧组村民）进行讨论，也是当前中国农村一种有效的参与方式。因为通常情况下，村民与政府直接接触并不多，很多问题大多是通过村民委员会与政府交涉，比如征地补偿款按照《土地管理法》的规定，是由政府拨付给村委会，然后由村委会负责发放给村民。政府派员列席村民会议，对于收集村民意见或者帮助村委会处理具体事务也是有效的途径。

3. 其它方式的适用

在具体问题上，比如以什么样的方式解决老年村民的养老、医疗问题，如何解决青壮年村民的就业出路，在旧房拆迁和新居建设的过渡期中村民的生活问题等，街道办事处则使用了座谈会的方式，充分听取村民的意见，进行具体磋商，对于公民参与和问题的及时解决也发挥了一定的作用。

本案中涉及的 60 户村民，人数不是太多，因此传统沟通方式已能够满足政府与村民之间的信息交流之需要，而且实施起来效率更高，而村民不是很熟悉的听证方式反而被他们主动放弃了，尽管法律上规定了他们的听证权利，政府也告知了他们听证的权力。

（二）听证制度在土地征收中面临的问题

听证制度是当今世界各国普遍采用的一种公众参与制度，听证制度自上世纪九十年代中期进入中国后，发展十分迅速，范围也不断扩大，从开始时的价格决策听证、行政处罚听证已经逐步扩展到与群众利益相关的立法听证、重大行政许可听证、重大基础设施建设听证等方面，土地征收听证也已开始起步，但往往因为基层民众对听证还很陌生，在维护自己权益方面更多的习惯于传统的方式与政府沟通和交流信息。本案属于中国西部地区，民众对听证这种方式还不是很习惯，即如中国东南经济发展层次较高的地区也同样存在这样的现象，如根据广州社情民意研究中心 2007 年的调查显示：认为听证会对公民参与政府决策“没有作用”、“作用不大”和“是形式主义”的受访者三项合计竟占 62.5%，其中 15.5% 的人认为“是形式主义”。

本案中被征地的东尧组以《放弃听证说明》的方式放弃听证的权利，看似权利意识淡薄，实际上他们通过传统的参与方式（如政府部门上门听取意见、组织座谈会、政府部门参与村民会议等等方式）已进行了各种参与。当然，公民放弃听证还与我国近些年来听证制度的实施效果不理想有关系，同时也显示出听证制度在土地征收中的适用还有待于进一步完善。

1. 在土地征收听证中，由谁来主持是一个有待于探讨的问题。中国的土地征收权力行使是由多个部门多级政府共同配合完成的，由县政府根据城乡规划，制度本辖区的建设规划并报上级机关批准，这个规划实际上从整体上决定了本辖区的土地征收范围；建设部门根据市政建设的需要，确定建设用地的范围；土地管理部门则具体负责对征收土地的地籍调查、定点等工作；而批准征地则是县级以上政府的权力，如果征地面积较大还要报请省级人民政府甚至国务院批准等等。因此，征地的最终决定者与具体的执行者之间并非一个主体，在现实中具体组织听证的政府部门并没有决策权，这直接使公民产生了对听证的不信任。

2. 听证会代表的遴选不够科学。不言而喻，只有听证会代表具有足够的广泛性、代表性，听证会才能在政策的制定中真正成为沟通政府民众的“桥梁”。但是，迄今为止，听证会代表究竟该按什么程序挑选，如何才能确保其代表性、公正性，却缺乏严格的操作规程，难以保证利益相关人的声音被普遍地“带”到会上。

3. 缺乏听证代表意见的回应制度。在有的听证会上，听证代表们慷慨激昂的陈词和旁征博引的论证不时可见，但听证会代表的意见究竟在多大程度上影响了最终决策却没有相应机制保障，而决策部门对听证会代表意见的取舍过程和依据更很少公布。常常是听证会上辩论得很热闹，听证会后决策静悄悄。这显然影响了民众对听证的信任。

听证制度的最终目的是保证行政机关最大限度地反映民意。为了使我国公众听证制度真正发挥作用，实现公共决策的公正、公平、公开，无论民众对该制度的适应上还是该制度的自身建设上，都还有许多问题需要探讨和改进。人民是历史的参与者和创造者，人类的进步是建立在广大民众共同参与的基础上的。只要我们从信息公开化、决策民主化等方面入手，为公众参与创造一个良好的平台，给公众以适当的参与方式和参与程度，将促进我国构建和谐社会的目标更顺利地

得以实现。