

土地征收社会稳定风险评估研究

张红显

(河南师范大学 法学院 河南 新乡 453007)

【摘要】土地征收纠纷反映了具有排他性的财产权和征地机关的强制性征地权之间的紧张关系,根源于土地市场二元产权制度下两级博弈之下利益格局的失衡。因征地纠纷诱发社会稳定风险的问题已得到各级政府的普遍重视。社会稳定风险评估对从源头上防范和化解社会稳定风险能够起到“社会安全阀”的作用。土地征收社会稳定风险评估亟待明确性质及功能定位,正当的民主程序、制度化的公众参与和司法救济的积极介入是有效防范土地征收风险、实现土地征收的民主化和理性化的主要路径。

【关键词】土地征收 社会稳定 风险评估 土地财政 风险防控

【中图分类号】D301.2

【文献标识码】A

【文章编号】1673—2391(2018)06—0109—07

随着我国工业化、城市化和市场化进程的不断推进,土地征收成为大规模经济开发和城市基础设施建设的主要支撑。作为我国土地二元产权制度的重要表现形式,现行土地征收制度也逐渐暴露出种种弊端,由此引发的土地征收纠纷和冲突不断增多,甚至成为诱发群体性事件的导火索,严重影响了社会的和谐与稳定。每年由于各种矛盾冲突引发的群体性事件中,征地纠纷升级导致的群体性事件数量惊人,占到一半左右。^①根据2013年《国家土地督察公告》,“全国有14个城市存在土地征收相关问题,集中在征地补偿及相应的安置问题,拖欠征地补偿安置费用19.82亿元,社保资金为落实达2.41亿元”,^②凸显出征地纠纷的尖锐性。土地征收事关人民群众的切身利益,关系改革、发展、稳定的大局。作为一种源自地方政府“自下而上”的创新机制,社会稳定风险评估对从源头上防范和化解社会稳定风险能够起到“社会安全阀”的作用。因此,有必要进一步明确土地

征收决策中社会稳定风险评估的功能及定位,以提升政府部门土地征收决策的科学化和民主化程度,防范和化解征地纠纷引发的社会稳定风险。

一、土地征收社会稳定风险评估的必要性及功能定位

征地纠纷的不断增多反映的是作为具有排他性的财产权和源自征地机关行政命令的强制性征地权之间的紧张关系,实质上体现了农村集体土地征收制度下两级主体博弈之间的利益格局失衡。长期以来,中国土地市场实行二元产权制度,农村集体土地只有通过征收程序转换为国有土地之后才能进入土地一级市场交易,征收就为不同利益群体提供了一个博弈的机会和平台。不患寡而患不均。相关群体间不同的利益趋向极易导致利益分配失衡,从而成为社会风险的主要来源,在一级博弈主体下即表现为政府机关、开发商主体和被征地集体组织之间的利益角逐和矛盾:既有地方

【收稿日期】2018-11-01

【作者简介】张红显(1979—),女,河南洛阳人,河南师范大学法学院副教授,博士,研究方向为法社会学。

【基金项目】河南省哲学社会科学规划基金一般项目“集体土地征收立法评估制度研究”(2015BFX011);河南师范大学博士科研启动项目“土地征收征用中社会稳定风险评估制度的法理研究”(qd13001)。

^①数据来源于《2013年社会蓝皮书》:每年由于各种社会矛盾而引发的群体性事件多达数万起甚至十余万起,征地纠纷群体性事件占比一半左右。

^②数据来源于2013年《国家土地督察公告(第7号)》。

政府同集体经济组织、失地农民的博弈,开发商同集体经济组织及失地农民之间的博弈,还有集体经济组织同失地农民之间的博弈。地方政府部门自身所具有的公法主体角色决定了地方政府的公共利益主导趋向,但是,地方政府还有基于地方利益和部门利益甚至个人利益(经济利益或政绩利益)的驱动,在多重利益趋向的诱导下极易产生角色错位。开发商主体作为市场交易主体,具有追求自身成本最低、利益最大化的趋向。而农村集体经济组织在土地征收中的角色是多重的:一方面作为地方政府的下级部门,其不仅是公共利益的代表者,是失地农民的利益代表者,由于集体经济组织的成员(村干部)多数情况下也是被征收土地的使用权人,其本身也是失地农民的成员,因而还有个人利益诉求。这样就使得农村集体组织的公共利益趋向和个人利益趋向纷繁交织在一起。在二级博弈主体下即体现的是被征地的不同层次的农民(如村干部、私营业主、农民工和不具备打工或经商能力等条件的农村弱势群体)之间的利益博弈,往往是那些农村中的弱势群体的利益最终得不到保障。这一方面与这些群体自身所附着的资源、信息有限有关,另一方面也反映出GDP导向、不合理的政绩观等相关制度设计的欠缺。在复杂的两级博弈的利益冲突中,政府公权力代表者的属性使其占据主控权,并因此获得了巨大的利益(具体表现为近年来各地土地出让收入在地方财政收入中的占比快速增加),开发商通过土地出让后的开发行为,随着房价的飞速上涨而获取丰厚的利益。但对基层失地农民而言,由于征地补偿制度不完善,其又不能共享土地发展权益,因而成为风险的最终承担者。公共产品和服务不能公平分配导致利益失衡成为基层政治不稳定、诱发社会稳定风险的重要来源。

因征地纠纷诱发社会稳定风险的问题已得到各级政府的普遍重视。从目前各地出台的有关征地拆迁文件或社会稳定风险评估文件来看,各地都已将土地征收作为政府重大决策的一个重要组成部分,要求在作出征地等重大决策时必须进行社会稳定风险评估。也就是说,各地至少在制度

层面上已经建立了土地征收社会稳定风险评估机制。从土地征收风险评估在各地规范性文件中的表现形式来看,目前主要存在两种表现形式:第一类是在本地区综合性的社会稳定风险评估文件中将征地拆迁作为“重大事项”之一,如《遂宁市重大事项社会稳定风险评估化解制度》《慈溪市重大事项社会稳定风险评估工作实施细则》等等。《四川省社会稳定风险评估暂行办法》是全国范围内首次以省政府规章的形式来规范社会稳定风险评估制度(包括土地征收在内)的代表。在这些地方综合性社会稳定风险机制文件中,土地征收被明确列入“重大事项”,规定在作出征地决策时必须进行社会稳定风险评估。第二类是制定独立的、专门的征地社会稳定风险评估文件。鉴于征地纠纷的数量及社会影响力,有些地方制定了独立的土地征收风险评估文件,如《淮安市征地项目社会稳定风险评估实施办法》(2012年8月实施)、江苏南通市国土资源局《关于开展征地项目社会稳定风险评估的实施意见》等。国务院办公厅《关于进一步严格征地拆迁管理工作、切实维护群众合法权益的紧急通知》(国务院办公厅〔2010〕15号)要求项目立项前必须经过专家论证和社会稳定风险评估,从国家制度层面将土地征收社会稳定风险评估正式纳入征地制度体系。

从已有的征地评估内容上看,目前各地政府对于土地征收风险评估制度的定位并不明确。从风险评估所处阶段来看,各地多规定在项目立项后征地实施前进行风险评估。这意味着征地风险评估的结果对项目实施的影响非常有限,即使存在社会不稳定因素和潜在矛盾冲突,也顶多是“暂缓或暂不实施,待时机成熟后再行实施”,^①并不会导致项目重新选址立项。为了使土地征收风险评估能够真正起到源头防控作用,有必要改变目前土地征收风险评估所处的阶段,将其提至项目立项之前,并使其成为被征收项目立项的必备要件,而非征地实施的必要条件。只有通过了风险评估,才能进行项目立项,否则即不予立项。风险评估不仅能够直接决定征收项目是否立项,还应贯穿于整个征收进程的始终,强化土地征收风险评估

^①详见江苏省《淮安市征地项目社会稳定风险评估实施办法》2012年8月实施。

对于立项决策的决定性意义。同时,有必要改变建设项目决策中的环境风险评估、征地风险评估和拆迁风险评估等交叉重叠造成的人员和资源浪费的状况,将其纳入统一的土地征收风险评估体系之中,在项目立项之前统一开展评估,从而实现资源的最佳配置,提高风险评估效率和决策效率。

二、当前土地征收决策中社会风险的具体表现

(一)征收目的公益标准扩大的风险

根据现行法律规定,土地征收的前提必须是基于公共利益的需要。这是判断征地行为正当性的首要标准,《宪法》《物权法》和《土地管理法》都有明确规定。但在实践中,对于公共利益标准的认定却有扩大化之嫌。从辞义学的视域出发,公共利益本身就是一个不确定的法律范畴,很难作明确的概念界定。世界各国(地区)对土地征收中“公共利益”的界定一般采取两种形式:一是由立法以列举的方式规定,如日本、印度、波兰、墨西哥、巴西等,日本1951年《土地征收法》详细规定了35项49种可以行政强制征收的公益项目,严格控制土地征收权限;二是由立法笼统规定,然后由特定司法机关对公共利益认定作出专门判断,如法国主要由行政法院负责对公用目的的解释,美国主要通过司法审查确定征收个人财产的行为是否是为了公共福利。在我国,在宪法和法律中规定公共利益已达成共识,但是否应明确列出公共利益的内容和标准,学者们观点并不统一。持反对观点的学者以张千帆、王利明等为代表,如张千帆教授认为,公共利益是个不确定性的法律概念,与其界定“公共利益”,不如完善保护“公共利益”的民主决策机制;^[1]支持者以姜明安、莫于川、应松年等为代表,如莫于川教授提出界定“公共利益”的六条标准。^[2]鉴于一方面我国法律共同体的法律话语、法律素质和人文素质有待进一步训练和提高,另一方面规范和制约法律人的法律制度和职业道德规范还不完备,笔者认为,通过立法明确规定公

共利益的内涵是非常有必要的。^[3]现行法律法规对“公共利益”界定的缺失意味着给予了地方政府随意征收土地的权力,同时又缺乏完善的制度配套加以约束,事实上已经造成了土地征收实践中“公共利益”标准的扩大化。^①不少地方打着“公共利益”的名目进行征地的商业开发行为层出不穷,如打着“办教育”的名义的大学城建设、以“办体育”为旗号的“体育公园”建设以及各式各样的“开发区”建设等,违规占用公益用地,发展商业项目。国务院办公厅于2003年起开展以清理开发区为重点的专项市场治理工作,就大大压缩了开发区的数量。^②

土地征收公共利益标准的扩大化导致土地征收权的滥用,使得农民的土地随时面临被征收的风险,农民的土地财产权无法得到有效保障,同时也为土地征收“权力寻租”留下了机会和空间,不仅严重扰乱了我国土地规划、管理和使用秩序,也成为影响社会稳定的重大隐患。

(二)土地征收程序的正当性缺失风险

土地征收实质上是一个有序的剥夺公民财产权的法律程序过程。实践中,我国的土地征收及补偿安置行为在程序正当性方面值得商榷。土地征收程序是指国家在征地过程中遵循的方法、步骤、顺序和时限的组合。《土地管理法》明确规定,政府部门在作出征地决策时,必须实行“两公告一登记”以及有效的公示、听证制度。但在实践中,有些地方存在违反土地征收程序的情况。目前征地程序的正当性缺失主要表现在两个方面:(1)程序违法,主要表现在不少地方存在先征地后办理许可,不经听取意见、协商和听证程序就批准补偿安置协议等;因征地程序缺乏中立性而违法的行为,特别是利益动机驱使下政府角色的可能错位,极有可能致使某些地方政府与开发商共谋,加速社会财富分配进程,剥夺广大失地农民的合法权益。(2)程序虚置,特别是作为被征地人权利保障的听取意见、协商程序和听证程序在实践中常常

^①根据16个省的国土资源部门对2000-2001年各类建设用地调查,目前的征地项目早已远远超出公共利益的需要,不仅包括交通、能源、水利等基础设施项目(52%)、经济适用房及市政公用设施等(12%),还包括工商业和房地产等经营项目(22%)。有些重大工程以“公共利益”为名,其实却属于普通赢利行为。参见韩俊:《质疑行政强制性土地国有化》,载《财经》2004年第18期,第96页。

^②2003年,全国共有各类开发区6886个。截至2006年,开发区数量压缩到1568个,压缩比例达到77.2%。

被地方政府有意无意忽视或虚置。从《土地管理法》第48条、《土地管理法实施条例》第25条以及《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》第7条等规定的内容来看,听取意见、协商程序以及听证程序并不是必经程序,协商的形式、协商结果的效力并未在上述相关法律法规中得到体现。也就是说,征收机关是否与被征收人进行协商并听取意见并不影响征收的进程。公告程序设置的意义更大程度上是为了减少征收的成本和督促被征收人尽快办理土地登记以加快征收的进程^①,从而使公告程序形同虚设。

土地征收中程序正当性被忽略或缺失,易导致某些地方政府征地行为的任意性。政府频繁的征地行为一方面会影响土地权属关系的稳定。我国《土地承包法》规定,农村土地承包经营期限为30年,但政府的征用与收回决定却使得30年的保证期丧失了确定性。对未来稳定预期的降低造成人们对自己占有的财产缺乏充分的安全感。另一方面,程序正当性的缺失直接损害了政府和民众之间的互信关系,导致基层政治的不稳定。因此,构建正当程序是减少土地征收纠纷数量、化解土地征收社会稳定风险、重建政府和民众之间互信的保障。

(三)征收补偿标准的公平性问题

土地征收中,人们最关心的是补偿问题。补偿的公平与否可以说是土地征收是否会激发社会矛盾的直接诱因,实践中大多数征地纠纷群体性事件的原因都在于补偿偏低、补偿不公、补偿不到位等。各国立法几乎都规定了征地补偿制度。我国《宪法》第10条、《物权法》第42条和《土地管理法》第47条也要求各级政府在征地时应对被征收主体进行合理补偿,对因征收行为受到损失的个人,政府部门还必须给予妥善安置和补助。关于

补偿标准,各国的补偿原则大致有三种:完全补偿、不完全补偿和相当补偿。我国目前的征地补偿标准并非依据土地的实际市场价格,而是按照所征土地的原用途,以征地前若干年的产值为标准补偿,明显偏低^[4]。事实上,即使使用公平标准对被征收人财产损失予以补偿仍然存在诸多不足,公平补偿标准不能实现被征收人的住房权保障,……(也,笔者注)不能发挥增量利益(向被征收人)的分配功能”。^[5]征地中政府以公共管理者的身份,用很低廉的价格从农民手中征得土地,再以市场主体的身份转让给开发商,以行政征收行为代替农村集体组织与开发商之间的交易行为。地方政府与土地开发商通过改变土地利用方式分享了土地发展权带来的增量利益,而失地农民不仅在征地时没有得到公平合理的补偿,也没有分享到土地征收后开发带来的巨大收益,失地之后又没有其他可靠的收入来源,从而成为征地风险最大的承担者,这是不公平的。利益分配的失衡不可避免会导致土地征收中的各种矛盾和冲突。

土地征收中补偿的低廉成本和政府在地过程中获取的高收益进一步刺激了地方政府对征地的积极性,“多上项目多占地”已经成为推动地方经济增长的主要手段。为了从源头上遏制这些地方政府的非法征地行为,有必要消除这种不公平的利益分配机制,创新征地补偿制度。确定公平补偿原则、增加和突出社会保障补偿等内容,明确补偿资金不落实不得批准和实施征地应成为改革的重点并真正落到实处。有学者提出,土地征收公平补偿机制意味着农民同样有机会参与土地发展权增值收益分享的机制,^②笔者深以为然,并同时认为,既要让参与土地征收的农民分享土地增值和土地流转带来的收益,对没有机会被商业开发项目征地的边缘地区农民的利益也要通过完善

①例如,《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》规定:“在征地依法报批前,当地国土资源部门应将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等,以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户。在告知后,凡被征地农村集体经济组织和农户在拟征土地上抢栽、抢种、抢建的地上附着物和青苗,征地时一律不予补偿。”告知在此时可以认为是用以提防被征收人抬高补偿价格的一种手段。

②实践中,为了缓解土地征收中的矛盾冲突,不少地区已经开始探索土地征收活动中农民参与土地增值收益分享的制度创新,如“城中村改造”中的城市发展模式、旧城改造中被拆迁房屋市场评估价外的“溢价补偿”模式、农村房屋拆迁中产权置换的“双控模式”、农村房屋拆迁时的宅基地“区位价”补偿模式、土地征收与旧城改造同步的厦门“金包银”模式、“城乡建设用地指标增减挂钩试点”中的重庆“地票”模式等。详见顾大松:《论我国房屋征收土地发展权益补偿制度的构建》,载《法学评论》2012年第6期,第21-24页。

社会保障系统予以关注,防止在更为广泛的层面上形成新的社会不公;对于城市郊区或城中村土地征收中过度补偿、一夜暴富的,也可以适当通过税收机制加以平衡,防止由于土地征收造成新的贫富差距,危及社会稳定。

(四)司法的退让

土地征收中民怨的增加、京控上访的盛行以及暴力维权的惨烈在某种意义上都与现有各种制度性纠纷解决机制,特别是司法救济的低效有关。获得公平审判权是每一个公民既有的程序性权利,这意味着每个公民都有权提起诉讼,司法机关有义务在尽可能短的时间内解决纠纷。但是,对于涉及土地征用纠纷的案件,法院并不愿意受理,从最高人民法院的批复可以管窥一二:“拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成拆迁补偿安置协议,就补偿安置争议向人民法院提起民事诉讼的,人民法院不予受理,并告知当事人可以按照《城市房屋拆迁管理条例》第十六条的规定向有关部门申请裁决。”^①实践中,不论是《土地管理法》还是《城市房地产管理法》,对于涉及大规模征地拆迁纠纷引发的诉讼,法院通常采取缓请对策,或者不予受理,或者受理后不处理、拖延处理乃至最后不了了之。法院不愿意受理征地拆迁纠纷案件的原因有很多,如司法不独立、地方保护主义等等,但法院对征地拆迁类敏感案件消极应对、策略性出局,易将矛盾冲突推向社会。被征地农民在求告无门、诉讼不能、上访无果之后,被迫寻求制度外途径求解,“闹”就成了最后可能的解决途径。这种处理方式具有不好的示范效应,会造成利害关系人寻求制度外解决途径的依赖,更不利于社会的长期稳定。因此,必须着力恢复司法在土地征收纠纷领域的救济功能,使法院成为化解社会纠纷的最后一道门槛。

三、土地征收中社会风险的根本来源

我国土地征收领域内的社会稳定风险与我国地方政府长期以来实行的土地财政模式是分不开的。这种模式源于1988年土地有偿使用制度的

确立和1994年中央和地方分税制的全国推行,并伴随着城市化进程的不断加快,在此基础上逐步形成。地方政府对土地财政过度依赖,土地出让收入及相关税收已然成为地方财政收入的主要来源(见表1)。应该说,在中国转型时期特定的社会背景下,土地财政有一定的合理性和必然性,对于弥补地方财政不足,快速推进地方的工业化、城市化进程,推动地方经济发展具有积极意义。但是,其产生的问题也显而易见,如诱发城市无序扩张、土地征收违法行为、房价快速上涨、增进金融风险等,导致的后果就是违背了市场经济逻辑,挤压了市场力量的发展空间,也为政府权力寻租创造了可能的空间。

表1 1999-2014年度土地出让金与全国和地方财政收入统计表

年度	土地出让金收入 (亿)	全国财政总收入 (亿)	土地出让金/全国 财政收入 (%)	地方财政总收入 (亿)	土地出让金/地方 财政收入 (%)
1999	514.33	11444.08	4.49	5594.87	9.19
2000	595.58	13395.23	4.45	6406.06	9.30
2001	1295.89	16386.04	7.91	7803.30	16.61
2002	2416.79	18903.64	12.78	8515.00	28.38
2003	5421.31	21715.25	24.97	9849.98	55.04
2004	6412.18	26396.47	24.29	11893.37	53.91
2005	5883.82	31649.29	18.59	15100.76	38.96
2006	8077.64	38760.20	20.84	18303.58	44.13
2007	12216.72	51321.78	23.80	23572.62	51.3
2008	10259.80	61330.35	16.73	28649.79	35.81
2009	17179.53	68518.30	25.07	32602.59	52.69
2010	27464.48	83101.51	33.05	40613.04	67.62
2011	32126.08	103874.43	30.93	52547.11	61.14
2012	28042.28	117253.52	23.92	61078.29	45.91
2013	43745.30	129209.64	33.86	69011.16	63.39
2014	33400.30	140370.03	23.79	75876.58	44.03

我国土地征收制度设计也充分体现了土地依赖特点。在宏观制度设计上,一些具有导向性的制度设计影响了土地征收过程中社会稳定风险的分配和流向,以经济发展速度、GDP高低为主要评价指标的地方绩效体制刺激了某些地方政府通过

^①参见《最高人民法院关于当事人达不成拆迁补偿安置协议就补偿安置争议提起民事诉讼人民法院应否受理问题的批复》(法释〔2005〕9号)。上个世纪90年代初,《最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知》(法发〔1992〕38号)也规定,所有涉及历史遗留问题的房地产纠纷,法院一律不予受理。

土地财政谋求地方发展的热情。征地的高回报率在增加地方财政收入的同时,也可能成为某些官员“灰色收入”的来源。“一旦征地拆迁和地方官员的仕途财路画上等号,那么我们的农村必然会以‘大跃进’的速度城市化,而我们的城市则永远是一个不太平的大工地。”^[6]在具体制度设计上,土地征收制度中政府角色错位、规划制度中公众参与缺席、司法救济退让造成了土地征收制度的扭曲和变形。“政府凭借享有的制度设计的权力和优势而占据了博弈的主动权,把现有的不公平博弈形式和利益分配格局固定化和合法化,从而可以按照自身的意愿进行利益和风险的分配。”^[7]广大失地农民由于制度的缺席和失声,成为土地征收制度风险的承担者。这种不公平累积到一定程度,必然诱发社会稳定风险。

四、土地征收中社会稳定风险的应对之策

(一)程序民主:土地征收社会稳定风险防控的价值共识基础

现代法治精神要求对任何共同体的自由和权益的强制都必须具备足以服人的正当性。而这种正当性的基础就是建立在公正的程序基础上的共识。只有共识才能使强化正当性并发挥实效,从而克服执政危机。对处于转型时期的中国社会而言,社会问题多元化,价值冲突多样性。如何寻求达致共识的路径,季卫东教授的新程序主义进路或许提供了一种可能的选择。他认为:“中国所面临的恰好是前现代、现代、后现代并存的一种状况,这给我们的制度设计、给价值选择确实带来这样或者那样的问题。但是,这些问题我们需要有一个制度框架把它统一起来,这样的制度框架,又可以看到很难按照某一种实质性的价值标准进行以一贯之的设计,这就是我们所面临的问题。”^①季卫东教授所开出的药方就是在程序中实现共和,形成价值共识。

土地征收领域的社会风险源自多元价值观主

导下的利益之争。在程序正义的视野里解决征地纠纷,意味着土地征收不再单单是一个行政程序,而应当上升为一种民主程序。也就是说,权利应成为征地决策时利益平衡的标尺,更是征地纠纷解决的钥匙。土地征收领域中的多元价值主体要在公开、透明和平等的对话空间里进行论证和说服,在正当程序中和平解决法律问题。确保土地征收中程序正义的关键在于听证程序的制度化和落到实处。应当进一步扩大听证事项的范围、参与主体,尤其在听证程序中要增加对公共利益认定的听证,确保听证程序落到实处。

(二)公众参与:土地征收社会稳定风险防控的重中之重

土地征收中纠纷数量激增,矛盾冲突不断升级,是与现行土地征收过程中被征地农民的“缺场”和“失声”分不开的。正如蔡定剑教授所言,导致推土机之前的抵抗的源头祸因是公众在城乡规划编制和行政许可中的缺席。^[8]被征地农民从一开始就被剥夺了参与征收方案讨论的权利,听取意见、协商程序和听证程序的虚置更使得被征地农民在整个土地征收流程中被边缘化。^②

要从源头上化解土地征收社会稳定风险,就必须建立城乡规划和行政许可的公众参与制度。早在城乡规划编制阶段,公众就应该有机会参与政府决策,政府有义务保障公众参与城乡规划权利的实现,在建设项目审批阶段,只有多数利害关系人同意,政府才能作出有关土地征收的行政许可,否则审批不能通过;在土地征收阶段,政府有义务进一步在政治和行政层面保障公众的知情权、参与权和监督权的真正实现。另外,在土地征收的行政许可中,必须要有公众参与程序的制度设置,以制度化的公众参与程序来实现土地征收过程的民主化和理性化。

公众参与对于化解土地征收风险的意义不言而喻。它有助于土地征收中民主决策模式的形成和实现,特别是在公共利益的认定、补偿安置标准

①参见季卫东教授2010年11月20日在清华大学所作的《法制重构的新程序主义进路——怎样在价值冲突中实现共和》的演讲整理稿,载<http://www.aisixiang.com/data/38217.html> 2018年5月21日访问。

②《土地管理法实施条例》第25条规定“要签订补偿协议后才能实施征收”,但同时又规定了“征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施”,意味着被征地农民的利益诉求和意见表达并无实际意义,因为土地征收方案和补偿安置标准早已经确定。整个征地过程透视出农民这一“弱势群体”在这两级博弈利益之争中的“缺场”与“失声”。

的确定方面,公众参与为公共利益的认定和实现提供了一种制度框架和程序路径,相关主体通过协商、对话方式促使土地征收公共利益目的的实现。公众参与是遏制地方政府的非理性征收行为,提升政府土地征收决策科学性、合理性,平衡个人利益和公共利益,从而实现私人财产安全和地区的发展均衡的重心。

(三)司法救济:土地征收社会稳定风险防控的制度保障

当下,要从制度上解决土地征收纠纷,司法机关责无旁贷,诉讼制度应当成为拆迁纠纷的有效解决途径。“行政诉讼更应在房屋征收纠纷解决方面有所作为,无论是对政府的征收决定,还是对征收补偿和征收程序,法院的大门都应当是敞开的。”^[9]这是司法的职责与功能所在。司法机构在土地征收中的关键作用在于,在较为中立的第三方——法院的组织下,通过庭审促成争议双方的对话与交易达成(通过确定补偿标准)。从交易安全和效率的角度出发,法院要改变目前这种在土地征收决定生效、征地纠纷已经生成的情况下才消极介入的方式,司法过程的展开要提前到争议开始之后、损失实际发生之前,通过设置商谈及讨价还价环节,对公共利益的认定、行政机关土地征收程序的正当性与合法性、征收补偿标准的合理性以及强制拆迁的前置行为等内容进行审查,通

过判决的生成促使征地双方就征地的目的、补偿等问题至少达成形式上的共识。司法积极介入土地征收过程,为征地纠纷提供了一种正式的、可控的讨价还价安排,有助于征地纠纷矛盾的制度内求解,对于促进司法独立,建立司法权威,培养公众对法律的信任与信仰,都会发挥不可估量的作用。

【参考文献】

- [1]张千帆.拆迁凶猛——谁来决定中国的城乡之变[N].南方都市报,2009-12-20(TM02).
- [2]莫于川.判断“公共利益”的六条标准[N].法制日报,2004-05-27(8).
- [3]姜明安.界定“公共利益”完善法律规范[N].法制日报,2004-07-01(9).
- [4]韩俊.质疑行政强制性土地国有化[J].财经,2004(18):95.
- [5]顾大松.论我国房屋征收土地发展权益补偿制度的构建[J].法学评论,2012(6):18.
- [6]张千帆.拆迁凶猛——谁来决定中国的城乡之变[N].南方都市报,2009-12-20(TM02).
- [7]冯晓平.两级博弈下的征地风险流动分析[J].农村经济,2012(1):80.
- [8]蔡定剑.避免强拆:修改拆迁条例远远不够[EB/OL].<http://www.infzm.com/content/38798>,2018-05-23.
- [9]杨宝成.法治视阈下城市房屋征收问题研究[J].学习论坛,2012(4):76.

【责任编辑:王欢】

Research on Social Stability Risk Assessment of Land Expropriation

Zhang Hongxian

(Henan Normal University, Xinxiang 453007, China)

Abstract: More and more land expropriation disputes reflect the tension between the exclusive property right and the compulsory land expropriation right which is rooted in the imbalance of profit distribution under the dual property rights system of land market. The problems of social stability risk caused by land expropriation disputes have been widely paid attention by governments at all levels. Social stability risk assessment can play a role of "social safety valve" in preventing and resolving social stability risks from the source. Due democratic process, institutionalized public participation and active intervention of judicial relief, are the main ways to effectively prevent the risk of land expropriation which are also helpful to realize the democratization and rationalization of land expropriation.

Key words: Land Expropriation; Social Stability; Risk Assessment; Land Finance; Risk Prevention and Control