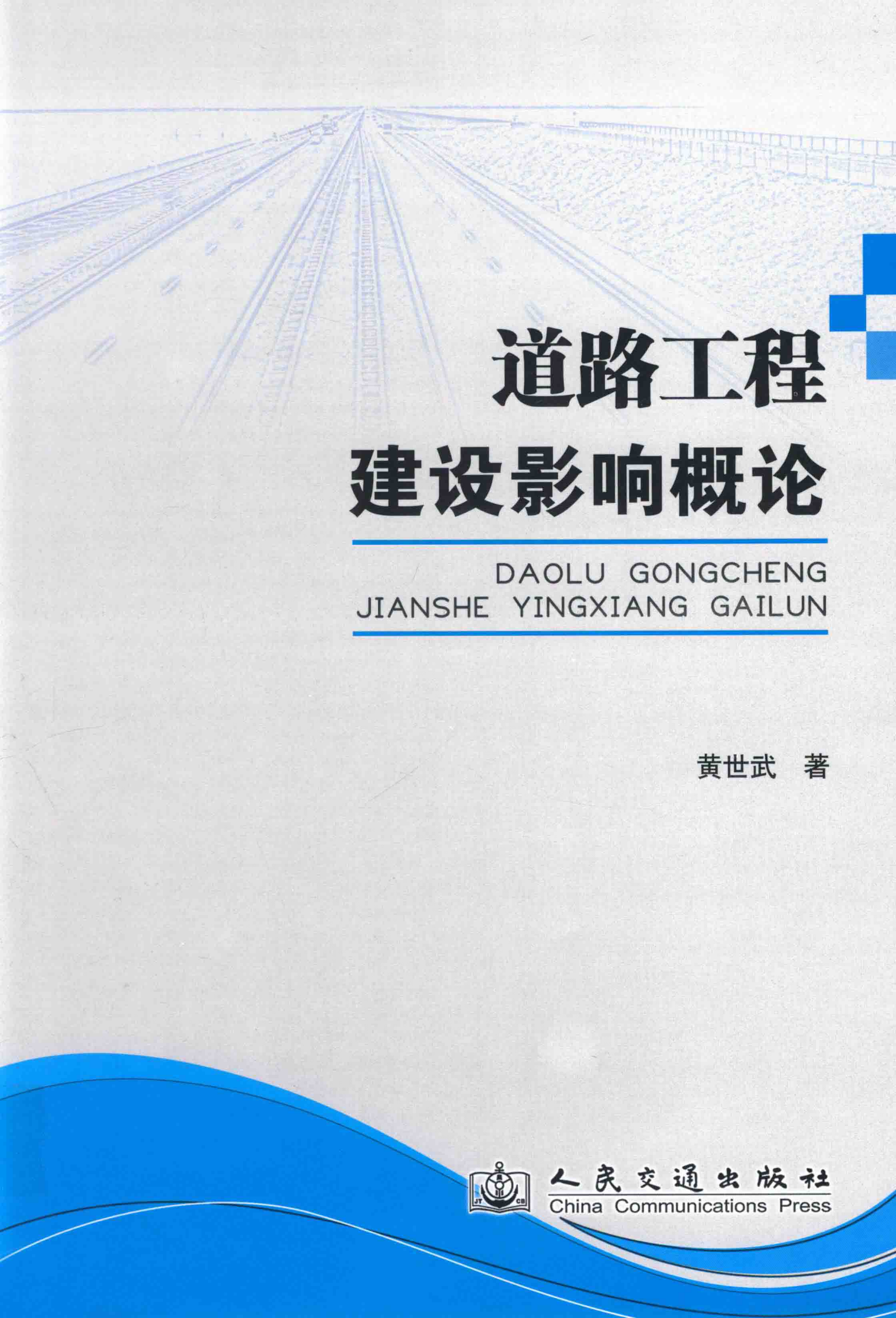




道路工程 建设影响概论

DAOLU GONGCHENG
JIAN SHE YINGXIANG GAILUN

黄世武 著



人民交通出版社
China Communications Press

Daolu Gongcheng Jianshe Yingxiang Gailun

道路工程建设影响概论

黄世武 著

人民交通出版社

内 容 提 要

本书共分十三章,内容包括:绪论、政府因素及相关问题、报批因素及报批工作、征迁补偿标准及相关问题、土地因素及相关问题、住宅房屋因素及相关问题、其他地面及地下建筑物因素及其问题、振动因素及其影响、环境因素及其影响、水系及路系因素及相关问题、临时性用地及设施因素及相关问题、社会其他因素及影响、社会环境因素对公路发展的影响及展望。

本书可供从事道路与铁道工程的建设管理人员、施工技术人员在工作中参考,也可作为高等院校相关专业的教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

道路工程建设影响概论/黄世武著. --北京:人民交通出版社,2013.5
ISBN 978-7-114-10545-6

I. ①道… II. ①黄… III. ①道路工程—影响因素—研究 IV. ①U41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 070654 号

书 名:道路工程建设影响概论

著 作 者:黄世武

责任编辑:岑 瑜 刘永超

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpress.com.cn>

销售电话:(010)59757973

总 经 销:人民交通出版社发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京密东印刷有限公司

开 本:880×1230 1/16

印 张:23.25

字 数:716 千

版 次:2013 年 5 月 第 1 版

印 次:2013 年 5 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-10545-6

定 价:65.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

序

公路工程建设过程是一个系统过程。从工程建设的周期来讲,涵括了前期阶段、准备阶段、实施阶段;从涉及的单位来讲,则包括投资单位、施工单位、设计单位、咨询单位等;从影响的层面来讲包括社会、环境、经济等方面。在不同阶段,不同单位和不同层面,所关注角度各不相同,将上述诸多方面同时考虑并加以分析的书籍尚不多见。

作者以多年公路建设实践与认知为基础,从投资者的角度,对工程准备阶段的报批工作、征迁补偿工作等问题进行了详细的阐述;从施工单位的角度,就振动对工程的影响等进行了深入浅出的讨论;从影响层面的角度,对公路工程对社会、环境的影响进行了精湛的分析;另外,结合广西的客观情况,探讨了广西膨胀土地地区路堤滑移、开裂问题。

考虑到本书内容的全面性、实用性,适用范围的广泛性,我真诚地向业内同仁推荐本书。公路建设中,绝大多数的施工影响处置工作,需要纳入技术工作的范畴,技术方案需要体现先进性、科学性、针对性。本书从技术、管理、政策、立法等层面来思考问题,提出消除施工影响的创新理念和独特见解,引导大家把征地拆迁和施工影响作为一门学问来对待、认识与学习。

本书撰写历时7年,数载笔耕,几易书稿,实属难能可贵。著作源于工程实践,经提炼升华,必将服务于公路建设。虽朴实无华,然蕴涵着较大的学术价值,有益于公路建设,有益于助推技术进步,期待本书为公路交通事业的进步发挥重要作用。

重庆交通大学



2013.03.15

前言

改革开放以来,我国公路、铁路建设进入了高速发展的时期,然而,在道路建设取得了辉煌成就的同时,也逐渐积累和暴露了一些问题与矛盾,为道路建设的科学发展与可持续性发展带来了障碍性的影响。因此,最近时期,交通系统的广大工作者在科学发展观的指导下,积极开展关于转变道路建设发展方式的探索。

道路穿村越市,需要征用农村或城市的土地,需对农村或城市的建筑物进行拆迁,需保证被拆迁人员的安居乐业;工程施工对沿线的灌溉系统、道路系统、河流、海域、陆域等人工系统与自然环境产生影响,干扰了人们的工作、生活,需要重构与恢复;道路还与电力线、电信线、管道等地下或地上设施相互冲突,涉及相互保护与迁改问题。总之,道路建设影响因素多而复杂,牵涉面广,会给社会与自然环境带来临时性或长期性的影响。

这些影响具有时效性,在最近阶段和以后若干较长时期内,将显著地加剧两大方面的矛盾:第一,道路工程建设受到沿线社会、环境因素的影响越来越大,从业单位对工程进度、质量、费用等各方面的把控力受到严重挑战,技术与管理创新压力大,建设难度增大,内在矛盾突出;第二,沿线社会民众对道路工程建设所带来的征地拆迁和施工干扰的影响越来越敏感,反应越来越强烈,对道路建设的要求越来越高,社会稳定的和谐局面形势严峻,项目推进遇到较大阻碍,建设过程进展不顺,外在矛盾调和难度不断扩大。

我国道路建设正处于高速发展的阶段,并处于优先发展的行列,经过多年的发展,已掌握了较先进的管理方法,技术力量越来越强,物质条件越来越好,而道路建设难度却越来越大。目前的建设发展方式,明显不适应时代的发展,甚至反向而行,这不能不引起业界的高度重视与认真反思。

笔者自1991年以来,一直坚守在公路建设的生产一线上,深受上述问题的困惑与困扰,于是从2003年起,无序地开始了一些思考。自2007年起,历时七载撰写心得体会,几易其稿终成本书。该书重点从技术层面,其次从管理、法律法规、政府政策等方面,致力于对道路建设过程所面临的形势和普遍存在的问题开展研究,分析建设影响因素,总结经验、教训,试图为转变发展方式寻找科学的发展思路与适用技术而奉献微薄之力。

在成书过程中,得到了广西交通投资集团有限公司、广西高速公路投资有限公司、广西壮族自治区国资委、广西壮族自治区党委组织部、广西劳动保障及人力资源厅、人民交通出版社、广西交通厅、广西公路学会、广西交通科学研究院、广西交通勘察设计研究院、广西审计厅、广西信达高速公路有限公司、广西林业厅、广西国土资源厅、广西林业设计院、重庆交通大学、长安大学、长沙理工大学等单位或部门的大力支持或资助。人民交通出版社刘永超、岑瑜、丁润铎等高级策划编辑对本书倾注了较大心血,提出了许多建设性

的意见,保证了本书的质量,在此表示衷心感谢。

铁路、市政项目中的道路建设工程,与公路项目同属于线形工程,虽然本书通篇论述的是公路建设影响问题,但其实在建设影响及转变建设方式需求方面,它们三者没有根本的差异,所以,本书也适用于铁路、市政项目中的道路建设工程。对于其他土木工程,也具有一定的参考作用。

多方面人员工作与道路建设相关,政府有关部门及单位的公务员是行业的管理者与监督者,设计、建设、监理、施工单位的从业人员是行业的直接参与者,他们站在不同的角度,有各自不同的需求和关切。本书或多或少提供了与他们工作相关的资料,结合他们自身经验甄别其中的科学性、适用性与可操作性,并加以灵活运用,将对其工作有所帮助;对于在校的土木工程专业的学生,阅读本书则可以了解道路专业技术人员的真实从业状况,以便在校时做好就业前的各项准备与知识储备。

道路建设所处地区不同,所属行业不同,建设影响因素也有所差别,所适用的技术、应对的办法、策略应有所不同。因此,本书的论述、分析与结论,并不具有绝对性和普遍适用性,请读者审慎判断与取舍。当然,如果有助于对转换道路建设发展方式的探索,就权当为抛砖引玉之拙言。

尽管本书成书时间跨度较长,写作时间不受到限制,但由于本人认识水平有限,有针对性的参考文献资料不多,写作难度不小,自身还须处理好岗位工作,影响了思考与写作的连续性,书中错漏、片面和不当之处在所难免,恳请读者予以包涵并批评指正。

黄世武

2013. 03. 16

目 录

第一章 绪论	1
第二章 政府因素及相关问题	4
第一节 公路项目建设中的当地政府的作用	4
第二节 办理公路基本建设程序手续中政府部门因素及作用	5
第三节 在具体征迁工作中的政府因素及作用	7
第四节 治安问题及政府作用因素	10
第五节 群体事件宣传报道的悖论	12
第六节 公路建设征迁工作启动合适时间研究	13
第七节 征迁机构设置研究	15
第八节 征迁与协调工作的关系	17
第九节 政府协调方法之一——指导企业村庄共建	18
第十节 政府征迁机构组建模式案例	20
第十一节 征迁劳务费和征地管理费	23
第十二节 如何保护好公路的征地边界线	25
第三章 报批因素及报批工作	27
第一节 报批工作及问题	27
第二节 林地报批的关键环节	28
第三节 土地报批的关键环节	29
第四节 林地、土地材料报批在基层被拖延的原因	29
第五节 用地预审报批	31
第六节 先行用地及其作用	32
第七节 建设用地报批资料主要内容及责任者	32
第八节 用地报批资料主要内容一书四方案及附件示例	35
第九节 林地报批资料主要内容及责任者	56
第十节 《使用林地可行性报告》编写内容及要求简介	58
第十一节 关于剩余极少土地的被征迁户的劳保问题	60
第十二节 报批中的上报数量与实际丈量数量的问题	61
第十三节 勘测定界	62
第十四节 目前林地、土地报批程序与作用质疑	63
第四章 征迁补偿标准及相关问题	65
第一节 土地征用补偿	65
第二节 物产征迁或回建及其补偿计价方式	67
第三节 农村集体用地征地补偿计算方法	68
第四节 农村集体用地征地补偿计算方法示例	71
第五节 青苗、林木、附着物补偿计算方法	72
第六节 三费支付程序和支付对象	72

第七节	房屋拆迁补偿计算内容及补偿计算标准	74
第八节	设计阶段征地拆迁补偿费估算及相关问题	75
第九节	实际征地拆迁补偿标准的争议问题	76
第十节	征地拆迁中的包干因素和问题	78
第十一节	征地拆迁包干的可行性研究	80
第十二节	某建设项目包干实践总结报告	82
第十三节	岑溪至水汶高速公路征地拆迁包干合同谈判情况	86
第十四节	岑溪至水汶高速公路征地拆迁工作包干协议书	90
第十五节	参考资料——广西曾经颁布的补偿标准	93
第十六节	参考资料——广西壮族自治区人民政府批转自治区发展改革委等部门关于支持 基础设施重大项目建设用地征地拆迁若干规定的通知	96
第五章	土地因素及相关问题	99
第一节	土地因素及其问题	99
第二节	地上青苗、树木及附着物因素及其问题	114
第六章	住宅房屋因素及相关问题	121
第一节	房屋测量的问题	121
第二节	关于房屋地基的补偿问题	125
第三节	被拆迁房屋的装修补偿问题	126
第四节	回建地及其问题	127
第五节	房屋占地及房屋周边土地的补偿问题	129
第六节	路旁房屋拆迁的问题	130
第七节	“抢种”房屋的征迁问题	132
第八节	纠纷房的补偿问题	134
第九节	“无证”房屋建筑的征迁问题	135
第十节	特殊村民的房屋补偿问题	137
第十一节	征迁前后办理有关手续的办证费补偿问题	138
第十二节	房屋拆迁与回建的体会与建议	139
第十三节	帮助被拆迁户案例	143
第七章	其他地面及地下建筑物因素及其问题	145
第一节	企业厂房或作坊因素及相关问题	145
第二节	学校的因素及相关问题	151
第三节	电力线、电信线因素及相关问题	160
第四节	坟墓与小庙问题	174
第八章	振动因素及其影响	180
第一节	振动波的影响及相关问题	180
第二节	降低或消除振动波损害效应的施工控制措施	185
第三节	冲击波及其影响	190
第四节	降低或消除冲击波损害效应的施工控制措施	190
第五节	房屋影响争议调解与处理体会	193
第六节	飞石的影响及防范措施	195
第七节	爆破作业防护经验方案论文	198

第八节	危石的隐患及解决办法·····	203
第九节	噪声的影响·····	206
第九章	环境因素及其影响·····	209
第一节	环境因素及问题·····	209
第二节	广西膨胀土地区路堤滑移、开裂问题研究 ·····	226
第十章	水系及路系因素及相关问题·····	255
第一节	水系因素及相关问题·····	255
第二节	路系因素及相关问题·····	286
第十一章	临时性用地、设施因素及相关问题 ·····	304
第一节	临时性用地的特殊性·····	304
第二节	临时性用地的租用及报批问题·····	306
第三节	临时用地的恢复与复垦问题·····	307
第四节	各类临时用地面积估算·····	308
第五节	临时用地种植土壤的重塑·····	310
第六节	临时用地经验总结论文·····	314
第七节	临时用地的租用方式及合同争议问题·····	318
第八节	临时电力供应的争议及解决办法·····	320
第九节	火工材料供应·····	321
第十节	砂场、石场的选择 ·····	322
第十二章	社会其他因素及影响·····	324
第一节	规费、税费因素及相关问题 ·····	324
第二节	征迁审计因素及其影响相关问题·····	333
第十三章	社会环境因素对公路发展的影响及展望·····	348
第一节	社会环境因素对公路建设决策的影响·····	348
第二节	征地拆迁发展趋势探讨·····	351
第三节	社会环境因素对公路施工技术发展的影响·····	353
附录	书中引用的法规文件·····	355
参考文献	·····	357

第一章 绪 论

公路是线形带状构筑物,它建造在地面上或地下,穿村越市,逢山开山,遇水架桥。在公路建设过程中,征地拆迁工作贯穿项目建设过程始终,对沿线社会经济产生深刻影响,同时,沿线的社会因素对征地拆迁工作也产生显著作用。这种作用,明显地反映在征地拆迁的效果上面,能推进或阻碍工程进展。公路施工,或多或少对沿线带来影响,包括对自然、社会的临时性或长期性影响与改变,从而导致了社会产生正面或负面反应,并使公路工程施工受到积极或消极的影响。

公路项目积极的建设影响,能促进公路项目与沿线社会经济的全面协调可持续发展;而消极的建设影响,则使公路项目与沿线社会经济的全面协调可持续发展受到挑战。因此,从服务于科学发展、和谐发展、可持续发展的需要考虑,公路项目需要研究建设影响的问题。

一、国内外开展相关研究的概况及其意义

实践表明,社会经济发展所体现出来的阶段性、周期性,与社会各界对公路项目建设影响的敏感程度密切联系。当公路交通事业的发展严重滞后于社会经济发展水平,人们对建设影响的敏感性不强,所以,征地拆迁和施工影响在公路建设中一般不会表现为主要矛盾,但不排除在特殊情况及条件下,建设影响成为主要矛盾的可能性;随着社会经济发展到一定程度,人们对建设影响的敏感性逐步增强,征地拆迁和施工影响在公路建设中已经逐渐上升为主要矛盾,矛盾日趋加剧并时而爆发,建设影响导致群体事件出现此起彼伏,令当事方困惑与不安,使执政者苦不堪言,甚至可能改变当地局势的运行轨迹,在当今世界是普遍存在的现象。

1. 欧美等发达国家对建设影响的认识概况

在欧美等发达国家,建设影响事件或造成的事实,不但民众极其敏感,敢于伸张自我主张,而且往往被不同党派所利用,伐异党同。所以,欧美等发达国家对建设影响是十分重视的,尤其是美国。美国在20世纪30至60年代大规模地修建公路,构筑贯穿全美的高速公路网络,此后主要就是网络营运维护和局部建设延伸。不论是在大规模建设时期,还是后续局部建设延伸时期,均高度注重建设影响问题。

总结约30年的建设经验教训,美国各州高速公路和交通运输管理协会(AASHTO)从20世纪60年代起,就编写了《公路施工指南规范》,该指南共8大章,其中第6章“杂项施工”共20节,绝大部分是应对施工影响的施工方法和要求,第1章“一般规定”中也有许多条款是对施工影响的管理要求。此后他们隔若干年就予以更新修编,时至今日《公路施工指南规范》已是第9版。对照我国的公路相关施工指南、标准、规范,“杂项施工”很难登上指南、标准、规范的大雅之堂,与他们相比,我们仍有较大差距。

美国地广人稀,民众富裕,科技发达,为何还要那么重视施工影响?因为社会经济发展越快、水平越高,施工影响带来的问题越多,对公路施工制约的方面越多,越需要注重施工影响。此外,注重施工影响,把施工影响当作挑战,才会有发展新技术、新工艺的原动力。所以,自20世纪60年代后,虽然他们没有进行过大规模的公路建设,但公路施工技术及工艺技术水平仍然保持世界领先地位,这要归功于注重施工影响,把施工影响当作挑战的传统理念与做法。

当然,欧美等发达国家也不同程度存在不重视公路项目建设影响的情况,或者对建设影响的理解有所不同,最典型的是德国德累斯顿市建设易北河桥梁及引道事件。德国德累斯顿市易北河谷地是德国文化之都,因其美丽迷人、风姿绰约、古韵犹存,文化艺术熠熠生辉,于2004年在我国举行的第28届世界遗产大会上,被列入《世界遗产名录》而重放光彩,一时游人如织。德国人素来拥有科学严谨的精神,

也是比较重视建设影响的国家。然而,由于党派因素的作用,德累斯顿市市政当局执意在易北河上建设桥及道路,不听世界遗产委员会劝阻,破坏了世界遗产内涵,于2009年在第33届世界遗产大会被除名,声誉受到极大影响,道桥建设项目首当其冲遭到挫折,并波及该市社会经济发展,成为了不注重建设影响或党派意见左右建设影响的著名反面教材。

2009年9月,中国某公司中称波兰一条高等级公路建设工程,这是中国公司第一次打入欧洲基建工程市场。这条名称为“A2”的高等级公路连接波兰首都华沙和德国首都柏林,设计时速120km/h,为波兰最高等级(A级)公路项目,由波兰政府公开招标,业主为波兰共和国国道和高速公路总局(GDD-KIA),项目资金由业主提供。按计划,A2公路将在2012年欧洲杯足球赛举办前夕建成通车。A2高速公路项目共分5个标段,中国公司将负责其中位于波兰境内的A标段和C标段建设,共长49km(30mile),合同总价4.5亿美元,工期32个月。

波兰A2高速公路项目A标段和C标段是由中国公司组成联营体,在与众多欧美公司的激烈竞争中胜出的。这是迄今为止中国公司在欧盟国家唯一的大型基础设施项目。波兰基础设施部官员Stanislaw Lesniewski接受法新社采访时说:“中国公司的到来将,对波兰基础设施项目招标市场带来积极影响。”他说:“中国公司开出的价格非常具有吸引力,它们的报价之低简直超出想像。仅为我们波兰政府当初预算价格的44%。”

这是一项复杂工程,包括在严格的监管之下负责设计、融资和建设,相当于设计、施工总承包。中标公司是中国某集团公司的国际分支,从上海最高的建筑,到刚果的大坝,许多浩大的工程,都出自他们工程师之手。华沙和柏林之间的这条A2公路,本应是中国建筑企业在欧洲舞台上绽放光彩的好机会,但这家中国公司最终还是被波兰政府“炒”掉了,并聘用欧洲建筑商来完成公路施工,但价格比原先要高,使得中国建筑业巨头之一兵败波兰。

波兰监管机构称,该公司的管理层似乎忽略了这项工程的某些关键要求,包括公路下面青蛙通道,这是为了让青蛙及其他小动物安全穿过公路。维特茨基说,很显然,有人并没有考虑到这项文件规定。负责监管的什切潘尼亚克表示,在2010年的设计和筹备阶段,该公司实现了既定的目标,并展示出了技术上的实力,但部分设计文件没有顺利通过审查,施工组织比想像中困难,常常被民众或某些团体投诉。

青蛙通道并非该公司在考虑这项工程时明显忽略的唯一细节,总结其兵败波兰的原因,其实就是对建设诸多影响因素的忽视,因为没有考虑周全,所以预算及投标价格才低得离谱,施工组织没有提前考虑预案,实际施工时常陷于被动。在欧洲国家中,波兰的经济社会发展水平属于比较靠后的,在全球国家中至多属于中等发达国家,这说明了即使是中等发达国家,公路项目也要十分重视建设影响问题,该公司交纳了高昂的学费,足以惊醒业界的人们。

2. 我国国情情况更加需要重视施工影响

美国国土面积与我国相近,但美国地形总体较为平坦,容易利用做农业、工业的土地比例高,人口较少,人均拥有土地面积多。而我国地形复杂,可用于农业、工业的土地比例低,人口较多,是美国的4倍,人均拥有土地面积少,而且我国人口主要在东部、北部、南部和中部地区,人口稠密,各行各业对土地的需求相对集中,公路建设对外界的影响及外界对公路的影响突出。

新中国成立后,特别是改革开放以来,我国的公路交通事业取得了辉煌成就。公路项目得到了较为顺利的实施,逐步构建了四通八达的道路网络,为交通运输业打下了坚实基础,极大地推动了我国经济的高速发展。

经过30多年的改革开放实践,我国由经济社会发展水平较低的阶段向较高的阶段过渡,在较长一段历史时期内,我国处于一个社会转型的阶段,根据社会发展规律,社会各类问题更加多元化,人们对公路建设的影响将更加敏感,关注度更高,反应更加强烈,矛盾与纠纷将呈现多发的势态,这使得我们落实科学发展观,构建和谐社会,建设美丽中国,实现2020年全面建成小康社会的奋斗目标,面临着比较严峻的考验。

科学发展观是体现了马克思主义的方法论和世界观,是我们执政党带领全国人民奔小康、建设社会

主义现代化强国的指导思想。落实科学发展观,必须坚持以人为本,切实维护广大人民群众的根本利益。坚持以人为本,是党的先进性的重要体现。我们要把坚持以人为本,作为一切工作的出发点和落脚点,始终把群众利益放在第一位,带着责任、感情,关心群众安危冷暖,着力解决好关系他们切身利益的具体问题,要通过全社会的共同努力,使不同地区、不同行业、不同收入群体的人们,都能在经济发展的基础上过上小康生活,共享改革开放的成果。因此,在新的历史时期,公路建设要更加注重建设影响。

二、公路项目建设影响研究的方向与任务

公路项目建设影响,有来自公路项目自身内部的影响,也有来自外部的影响,以及多因素相互影响;有积极的影响,也有消极的影响,更有相互交织的影响;有临时性影响,也有长期性影响;不同的利益群体有不同的认识、感受及诉求。因此,公路项目建设影响研究的方向是:以不同视角看待、观察、分析建设影响,寻求促进积极影响而消除或减少消极影响的良策。

明确研究方向后,公路项目建设影响研究的主要任务就是:

- (1)研究征地拆迁工作对项目建设、沿线社会造成影响的因素及解决问题的办法与手段。
- (2)研究施工作业对自然环境、社会带来的影响效果及程度,研究科学合理的施工技术。
- (3)研究当公路建设受到自然环境、社会因素的制约或限制时,破解问题的技术与措施。

有鉴于需完成主要任务,则将不可避免地涉及到如下研究内容:政府及各参建单位因素及相关问题;报批因素及报批工作;征迁补偿标准及相关问题;土地因素及相关问题;地上青苗、树木及附着物因素及其问题;住宅房屋因素及相关问题;其他地面及地下建筑物因素及其问题;振动因素及其影响;环境因素及其影响;水系及路系因素及相关问题;临时性用地、临时性设施因素及相关问题;社会其他因素及影响。

三、公路项目建设影响研究的着力点和研究方法

自然界和社会的影响从来就是相互的,作用与反作用始终是伴生的一对矛盾体。公路项目建设影响也不例外,影响与被影响自始在公路建设中存在。因此,公路项目建设影响研究的着力点,在于影响因素与被影响对象。

确定着力点后,相应的研究方法是:

- (1)案例分析,搜集在不同时期公路项目建设全过程存在的纠纷与矛盾典型问题,分析原因,提出解决问题的办法与手段。
- (2)经验总结,汇集公路建设对自然环境、社会带来的影响与改变的可能情况,总结经验教训,综合归纳其中规律。
- (3)比较分析,对建设影响因素或技术进行纵向与横向对比,分析在一定条件下,寻求消除或减少消极的建设影响,而增加积极的建设影响的正确路线与结论。

社会经济是不断向前、向更高级的阶段发展的,公路项目的建设影响在不同的社会经济发展阶段而有所不同,人们对建设影响的反应也随从社会经济的发展阶段不同而呈现不同的状况。因此,公路项目建设影响的研究也需要与时俱进,不断发展与丰富,以适应新的形势和任务。

第二章 政府因素及相关问题

第一节 公路项目建设中的当地政府的作用

公路建设实施阶段最重要的工作之一,是合法地取得施工的场地和排除施工过程的干扰,保障正常施工。

合法地取得施工的场地就需要征地拆迁,排除施工过程的干扰就需要协调与维护。

公路是带状的公共基础设施,征地拆迁导致所有权、使用权的转移,涉及各方面的利益。项目建设业主难以用市场的方式使两权发生转移,只有政府采用行政的强制性手段才能较好地实现。因此,征地拆迁工作主体责任必须由当地政府承担。

施工过程的干扰,是公路沿线利益攸关方诉求其利益的反映,需要采用经济、行政、司法等综合措施来协调。公路建设业主与施工单位可采用的措施局限性比较大,难以协调沿线各方的利益诉求,因此,排除施工过程干扰的协调与维护工作也只有当地政府居中办理,才期望取得实效。

公路建设实施过程,一刻也离不开当地政府。政府在其中起着保障性的作用,如何充分调动、发挥政府的保障作用,是公路建设中的重大课题之一。

1. 实施公路征迁作用不可替代

取得土地与迁移构造物,需通过征用制度来实现。土地及物权征用制度是指在特定的社会条件下,国家为维护土地所有制,调整土地关系,合理组织土地利用,保护土地、财物权利人的合法权益而对土地、财物征用的目的、原则、土地征用补偿及安置等的法律规定。国家是笼统的概念,各级政府是国家的具体化的实体组织,是实施征用制度的主体。

我国的土地所有制分为国有制和集体所有制两种。集体或个人拥有使用权,土地上的建筑物、构筑物、地上附着物为国家或集体或个人三方所有。公路建设,国家为公共需要或公共用途,行使其最高土地所有权(终极所有权),强制取得国家土地的使用权和集体或个人的物权,强制取得集体土地的所有权、使用权、物权,并给予补偿。由于征用具有强制性,所以征迁工作只能由政府行使,当地政府是主要责任主体。

建设业主、设计单位、施工单位、监理单位,在征迁工作过程中协同政府开展技术工作,对征迁工作起着辅助作用,由于这些单位不具有行政权,其工作不具有强制性,因此,他们不可能替代政府发挥作用。

2. 施工影响纠纷居中协调作用不可替代

公路属线形工程,建设时期需方方面面提供必要条件,同时,又对各方面产生影响,需要协调各项事宜才能顺利建设。

如果由建设方直接面对利益攸关方、诉求方谈判、协商,各自会有不同的利益考量,难以达成一致;其他第三方,因不熟悉地方情况,也不熟识公路建设征迁、施工影响情况,并且没有足够的权威性,难以有效开展协调工作。

当地政府是社会事务的管理者,公路建设属于公众、公共、公益工程,建设方与利益攸关方、诉求方都是当地政府的被管理和服务的对象,建设方与利益攸关方诉求方的冲突,由当地政府居中协调,能充分发挥其协调的有效作用。

建设方与利益攸关方、诉求方之间的纠葛也是当地社会事务之一,处理这些事务是当地政府的主要职责,责无旁贷。

3. 公路建设的保障性因素

随着社会不断发展,使用权可变动的土地资源日趋减少,人与地矛盾日益加剧,征地拆迁工作逐步成为比较难以顺利开展的工作。

在社会转型阶段,各项法律、法规在不同程度地快速调整,社会关系也在不断地调整当中,当出现利益冲突时,协调的难度加大。

公路建设自始至终需要开展征地拆迁和协调工作,由于政府主体责任在此方面的作用日渐式微,征地拆迁和协调工作受到严重冲击,公路建设难以顺利开展,公路施工有效时间缩短,公路建设技术、管理进步取得的正效益,被不断缩短的有效施工时间而带来的负荷所冲淡、侵蚀。

所以,如何保障有效施工时间逐步成为公路建设过程的难题,征地拆迁和协调工作也就日渐成为公路建设项目第一重要的工作,由于这两个工作均离不开政府。因此,政府因素已成为公路建设第一因素,认真地研究该因素,是我们当前需开展的重要任务。

第二节 办理公路基本建设程序手续中政府部门因素及作用

公路建设项目基本建设程序手续对应的是各项法律法规,即公路建设业主要依据各项法律法规的要求申报建设手续,在取得相应的批复文件或核备文件后,才能动工建设公路。

依法取得相应的批复文件或核备文件,是证明公路建设项目合法化的体现,有利于公路建设的顺利开展,但随着各项法律法规的颁布以及某项法律法规的调整,办理基本建设程序手续遇到的困难越来越多,致使公路、铁路、市政等交通基础设施项目大量出现“违法开工”问题,这与办理基本建设程序手续遇到实实在在的困难密切相关。

1. 当前存在的问题

(1) 行政审批的“隐性”市场化。

随着社会、经济的发展,社会管理逐步的规范,法律、法规的日益完善,各项事务都要规范起来,这是很正常的。但目前公路建设中人们却发现,随着法规和行政管理办法的增加。行政审批环节不是减少了,而是增加。虽然行政审批不收费或只收少量的费用,但为了组织符合条件和格式的报批资料而开展的编制、验收、评审、评估等费用,随着行政审批环节数量的增加而增加。据不完全统计,21世纪以前,行政审批环节少,相关费用微不足道,进入21世纪后,行政审批环节逐年增多,相关费用累积不断攀升,占到项目管理费的较大比例,给项目管理正常运转带来了较大困难。这些费用虽然不需交给相关行业的行政部门,但要支付给相关行业的设计、咨询、检测、监测、评估等服务单位。这些单位有些其实就是相关行业的行政部门的“一块牌子两套人马”的关联组织,体现了部门的利益。

以某省(区)为例,为准备合格的报批材料,除了应交的规费、税金外,目前,土地报批材料约需要1.60元/平方米的费用,林地报批材料约需要0.70元/平方米的费用,矿藏报批材料约需要0.50元/平方米的费用,环保报批材料约需要0.85元/平方米的费用,其他报批材料合计也约需要0.25元/平方米的费用。从表面看,以上费用似乎不高,但以公路建设庞大的用地做基数,每个项目的支出就是一笔可观的数目,以四车道高速公路为例,每公里高速公路用地大约110亩,即73370平方米,那么组织报批材料的总支出就达286143元/千米,与该省(区)目前的平均每公里建筑安装费相比,大致占到了0.5%~1%。同时,为组织这些材料,建设业主还需动用大量的人力、物力、精力,据了解,各建设单位纷纷成立所谓的前期工作组,就是为专门开展报批工作的部门。

(2) 行政审批时间的不确定性。

全国各地的大项目或超过一定规模的项目,报批材料都需报送到相关的部级部门。有些报批材料

的批复除了在部级审批外,还需报国务院核准。

政府部门的审核或核准,均使行政审批时间具有不确定性,比如说,各部门在行政大厅的审批承诺书中,一般都有写明某事项审批时限不超过多少个工作日,但在规定工作日内能够拿到批复书的项目可以说是不少的,大多数需要耐心的等待。

此外,某报批手续与另一手续有关联性,土地用地手续报批前必须先取得林业批复文件,因有关联性,故不能同时平行开展报批工作,时间跨度就拖长了。

(3)基层政府部门职责不清,协作性差,导致报批组织工作效率较低。

报批的第一关是县级政府。报批材料由县级政府多个部门组织,由于部门职责不清,协作性差,效率较低。例如,土地材料需国土、劳动保障部门和乡镇政府协作组织,如果没有县级政府主要领导专门协调,建设业主人员无法协调政府各部门、单位相互配合工作,难以及时形成报批材料。

(4)个人因素阻碍了正常报批。

正常报批工作,有时会遇到个人因素,导致进展缓慢。例如,有些政府部门的人员,对报批工作设置障碍;有些人员虽然没有对报批工作设置障碍,但如果没有亲自求到他,他也不主动地帮助加快报批进度;有些人员很清廉,但存在较深的跨部门偏见,对报批材料吹毛求疵,动则就清退材料,甚至不说明原因。以上都是可能造成进展缓慢的原因。

2. 解决问题的思路

基本建设程序报批与审批涉及环节多,是一项系统性的工作,需要系统来解决,政府在其中发挥了主导作用。

笔者 2008~2009 年经办了广西玉林至铁山港高速公路项目的林业、土地报批,6 个月内获得了系列批文,在公路正式开工前就办理完善了相关基建程序,总结经验,解决问题的思路主要有如下:

①省级及以下各级政府机关的积极介入是关键。行政权在行政体系中运转是最高效的,公路建设项目基建手续的办理几乎全部集中在行政体系当中,如果不依靠自上而下的行政力,各种腐败因素和灰色因素就会乘机而入,事情就难以顺利开展。

②省级专业厅局负责专业报批组织及技术管理工作,提高了办事效率。省级专业厅局具有较高的专业权威,人员业务素质好,技艺娴熟,由这些技术官员来指导下面的专业技术人员开展工作,把握好了方向,各工序衔接得当,减少返工,无疑把控了质量,提高了效率。

一直以来,公路等交通基础设施项目的开工时间,主要由政府提出并确定,甚至在年初以人民代表会议决议确立,公路建设业主在这方面的自主权一般不大,难以改变开竣工时间,只有服从“大局”需要。但在办理基建手续时政府机关没有很好介入,未能及时协调解决关键问题,导致拖延时日,这是政府因素没有起积极的作用。

3. 案例

广西玉林至铁山港高速公路是广西地方高速公路网的组成部分,占地约 21 000 亩,虽然是地方高速公路网,但土地数量超出了《中华人民共和国土地法》的报批规定,林业、土地报批手续须报送到部级部门审批,并报国家核准。

为此,广西区政府专门成立了材料报批工作组,由政府主要领导担任组长,省级专业厅局长和沿线政府主要领导担任副组长或成员,省级专业厅局负责专业报批组织及技术管理工作,沿线政府负责行政督办工作,省级专业厅局发出工作指令及时间要求,沿线政府负责督促专业部门按要求落实、完成任务,业主单位负责辅助省级专业厅局开展工作。从 2008 年 10 月至 12 月 25 日,林业、土地报批工作同时启动,林业报批材料于 11 月初报送到林业部,12 月 20 日取得了批文,土地材料于 12 月 25 日报送到国土资源部,2009 年 4 月获得批文,而该项目真正开工时间是 2009 年 7 月,基建手续办理时间非但没滞后,反而提前了三个月。这个案例充分说明政府及部门的因素非常重要,如果基建手续主要以建设业主单位逐个到各级政府部门申报为主,各级政府机关介入比较少、比较浅,手续办理时间就难以得到保障。

第三节 在具体征迁工作中的政府因素及作用

公路建设中,各级政府及部门都在征迁协调工作中发挥作用,县级以上政府发挥的是宏观管理作用,艰苦、细致的工作需要当地县级及乡镇政府来办理,当地县级政府起主导作用,乡镇政府在当地县级政府的具体指挥下工作。在施工期,当地县级政府发挥至关重要,可以说,如果当地县级及乡镇政府不作为、不配合,或者只是稍松懈,征迁协调工作就会寸步难行。

1. 当地县级政府在具体征迁工作中的作用

(1) 行政效率较高。

直到目前,各地县级及乡镇政府代表着基层政权管辖社会事务,征地拆迁工作由当地县级及乡镇政府办理,体现了政府行政的强制性,层级只有两个层级,效率明显。如由县级以上政府来具体实施,层级过多,将降低效率。

当然,也不能忽视县级以上政府的作用,其对征迁工作的督办将能提高或矫正当地县级的办事效率或存在问题。

这种由各地当地县级及乡镇政府经办具体事务、县级以上政府宏观管理的模式,目前仍是最好的模式。

(2) 熟人社会作用突出。

当地县级政府及下属乡镇政府同村庄关系密切,大家同属于一个熟人社会之中,即体现了政府行政关系,也存在亲缘、群缘各关系,中国社会一直有浓厚的讲人情、讲面子的传统,在熟人社会里,大家相互给对方“几分面子”,许多事情就是这样一半是政府行政的作用,另一半是关系在起作用。无论征迁或协调,这种作用目前也仍难替代。

在社会转型时期,各利益群体的利益诉求各有不同,千差万别,而且特别尖锐。而公路建设征迁涉及千家万户,涉及各利益群体,所以征迁不单是普通的经济行为了,而是掺入社会行为。当地县级政府是当地社会社会经济的策划者和调节体,能在各利益群体中居中协调好各方的诉求,保证社会的稳定、和谐。

2. 当前存在的问题

公路建设征地拆迁,需要当地县级政府充分地把上面两个作用发挥出来,二者不可或缺,近期,这两方面的作用逐步存在弱化趋势,确需要高度重视,认真研究。

(1) 征迁机构变成了代办制机构。

公路建设是国家为公共利益进行的法律行为,与土地、物权所有权因买卖、赠与、继承等行为发生而产生的土地、物权所有权的转移不同,二者的区别在于:①土地、物权的征用是强制取得,一般土地所有权转移是基于一定法定原因取得。②土地、物权征用是行政行为的一种,一般土地、物权所有权转移是市场或契约行为。③土地、物权征收的主体是国家,一般土地、物权所有权转移则是发生于平等的利益主体之间。④土地、物权征用是基于公共需要,实施国家经济政策等公共性目的,一般土地所有权转移是基于单位或个人利益。⑤土地、物权征用是消灭原土地、物权所有,从而也一并消灭他项权利,一般土地、物权所有权转移则是所有权转移,但他项权利则视不同情况而定,如租赁权未到期,土地所有权虽转移,但租赁权依然有效。⑥土地、物权征用取得的土地所有权属于原始取得,而一般土地、物权所有权转移则属于继承取得。

在我国,公路建设土地、物权征用是一种国家行政行为。在土地征用关系中征用方必定是国家。只有国家才具有这种权力,除国家以外,任何单位和个人都不得以任何理由征用土地。国家征用土地是通过国家的行政强制力实现的,被征地单位应服从国家的需要,不得阻挠。

在这里值得一提的是,国家的行政强制力是通过一系列的法定程序进行的行政行为,并不是“强征”

或“强拆”行为。

各当地政府组建机构开展工作时,想到的不是实施国家的行政行为,而是为建设业主代办征地拆迁工作,职责内的工作变成代办工作。

(2)长期问题由短期项目来承担。

当地政府长期依靠土地财政发展,忽视逐步解决深层次的问题,导致问题不断积累,如被征土地农民的劳动保障问题,应通过收取基金等方式建立长效机制来解决,但有些政府没有实施这一机制,到了某个项目遇到了村镇集体土地特别少时,政府自身无专项资金来解决问题,就想转嫁给公路项目,导致长期问题由短期项目来承担,使得公路建设项目压力陡增,难以承受,苦不堪言。

(3)处置剧烈纠纷问题手段单一,思路片面。

社会上大多数人是积极支持国家建设的,特别是公路建设,因为公路建设对大多数人生活、工作、交通环境的改善特别明显,但不用讳言,确实有各种特殊情况导致征地拆迁出现剧烈纠纷问题。

有些当地政府官员遇到处置剧烈纠纷问题时,片面理解国家关于和谐征地拆迁的要求,采取息事宁人的态度对待剧烈纠纷,以“用人民币解决问题人民内部问题”的手段和思路处理问题,试图不经努力做好协调工作,用钱就能“摆平”纠纷,这样非但没有能够较好地解决问题,反而还引发了更多的剧烈纠纷问题。

(4)把征迁主体责任转移给建设业主。

征地拆迁具有强制性,征地拆迁主体责任者是当地政府,但有些当地政府往往以征地拆迁补偿费不是政府承担为由,转移责任给建设业主,试图按施工影响纠纷问题处置那样以“中间人”的形象出现,混淆了征地拆迁工作与处置施工影响纠纷问题工作的概念。

(5)畏惧执法。

公民或自然人的守法意识与行为和执法部门的依法执法是法制建设的两大基础。

目前,对于一些公民或自然人的违法行为,特别是群体违法行为,执法者存在畏惧执法的心态,不敢制止或打击违法者,使其及时受到应有的惩罚,使法律的强制性、规范性、严肃性、威严性尽失,导致违法者凌驾于法律之上。待情况不可控制时,当地政府不得已采用警力压制,压制又会导致出现新的暴力问题,从而陷入了恶性循环当中。

征地拆迁和施工影响协调工作,最容易陷入这样的困境,部分公民或自然人不遵守法律,以自我的私利绑架公共利益,当地政府起初不敢果断依法处理,无疑纵容了违法行为,从而衍生了严重的后果,当局势不可控时,使用警力中既有对症下药的正确性也存在误打的情况,付出了较大的社会成本。

3. 征迁主客体的变化分析

(1)主体的变化。

①公信力的弱化。在社会转型期,随着全球化的发展,个人收入差距日趋加大,传统观念淡薄,功利主义思想加深,全社会进入焦虑、浮躁状态,各阶层陷入了“愤怒时代”。社会上食品安全、生产安全、群体事件、腐败现象不时发生,政府处理、应对事件的失误、失当,或信息反馈、获取的不对称情况,极大伤害了政府的公信力,特别是县级及乡镇政府处于最基层,直接同群众打交道,近距离面对群众,失误、失当行为群众看得到,加上媒体渲染氛围不适宜,政府受到伤害程度更大,公信力下降程度更高。

②权威的弱化。随着各项法律法规调整,社会事务管理的变化,社会管理逐步由人治转化为法治,政府人治的权威逐步土崩瓦解,而法治的权威还未能及时地建立起来,加上公信力的下降,政府行政力的权威极大被削弱,正常的行政行为经常被藐视、抵制、抗拒,日积月累,政府的行政权威逐步趋于弱化。

③人员素质的钝化。政府行政权威体现在具体执政的人员的细节表现,官员执政的表现形式是执权,执权需面对各种情况。因此,受到方方面面的影响比其他任何阶层都要大、要深。在社会转型期,特别是功利主义思想的腐蚀,影响了部分政府官员,人员素质逐步趋于钝化。

④法律法规调整不到位,政府官员无所适从。在社会转型时期,确实对法律法规做了许多调整,总体上向逐步完善的情况推进,但由于调整未到位,导致依据不一、相互矛盾、顾此失彼的情况不时发生,