

农民参与土地管理的 理论与实践

NMCYT DGLDLLYSJ

朱启臻 ● 主编



中国农业大学出版社

China Agricultural University Press

1843992

F321.1
ZH851

农民参与土地管理的 理论与实践

F321.1
ZH851

朱启臻 主编



中国农业大学出版社

• 北京 •



1843992

内 容 简 介

本书对农民参与的理论进行了系统论述。对土地管理中农民参与的内容和方法做了具体分析。介绍了农民参与在土管理中的实践经验,对农民参与的问题进行了剖析,提出了农村土地管理中公众参与的实现途径。

图书在版编目(CIP)数据

农民参与土地管理的理论与实践/朱启臻主编. —北京:中国农业大学出版社,2011.4

ISBN 978-7-5655-0253-8

I. ①农… II. ①朱… III. ①公民-参与管理:土地管理-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 055768 号

书 名 农民参与土地管理的理论与实践

作 者 朱启臻 主编

策划编辑 赵 中

责任编辑 洪重光

封面设计 郑 川

责任校对 陈 莹 王晓凤

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路2号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2011年4月第1版 2011年4月第1次印刷

规 格 787×1 092 16开本 17.25印张 230千字

定 价 48.00元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

主 编 朱启臻

副主编 李 茜 杨汇泉 廖 蓉

课题参与及撰稿人 (按姓氏笔画排列)

王 念 王 研 关 璐 朱启臻

朱健楠 李 茜 李 超 张 静

杨汇泉 廖 蓉 蔡秀珍

前 言

随着社会主义现代化程度不断提高,社会发展中的风险也越来越大,由于行政主导的政府难以满足风险社会对微观管理的需求,难以保证公民会长期支持现有制度,公众参与制度就被引进到公共管理领域。政府的“有限理性”和“经济人”假说,某种程度上也验证了在公众参与没有对公权力进行限制的情况下,政府决策往往具有从满足各个部门利益需求出发安排资源的天然倾向。因此,公众参与就成为约束政府的“自利”倾向,减少政府公共决策的失误,增加政府的合法性基础的重要措施。

所谓参与(participation),就是让人们有能力去影响和参加到那些影响他们生活的决策和行为中去。在公众参与实践中人们存在许多误解,往往把公众参与等同于公众决策,其实公众参与并不是要公众按照某种程序机械地赞成或反对,也不是按照某种法律规则形成一致意见。公众参与是对决策的内容施加影响的过程。因此,自由表达是公众参与的重要特征,参与可能并不必然决定最终结果,但要求相关部门对过程中公众的质疑给出辩护和回答。公众参与不仅可以保证政府决策的科学性和可实施性,还有助于转变参与者的态度,协调各利益主体关系,增加政府决策的社会可接受性。

由于土地问题涉及多方面的利益,土地管理中的公众参与是最早引起人们重视的领域之一,土地管理中的公众参与包括了参与土地利用规划、土地流转、征地及其补偿等方面的组织、协调、控制、监督等一系列过程。土地管理中的公众参与与其他事项的公众参与相比具有显著的特点。突出表现在以下三个方面:

第一,参与的广泛性。这种广泛性首先源于土地管理的综合性。随着经济的发展,人地矛盾愈发紧张,无论是土地的征收还是流转都涉及许多方面的利益,这就要求土地管理部门站在全局立场上统筹兼顾,科学协调各部门、各行业、各相关主体的关系;其次源于土地管理的复杂性,土地的开发、利用、权属确定、质量评价、地价确定、规划编制等涉及十分复杂的技术知识和方法。正是这样一些特点,使得任何一个部门、任何一类人都难以单独对土地管理作出科学、合理的决策,因此,土地管理需要最广泛的公众参与。参与主体包括相关技术人员、理论工作者、法律专家、社会问题专家、土地所有者和使用权人等。

第二,参与主体的利益相关性。我们常说,“土地是农民的命根子”,农村的土地管理大都涉及农民的土地,因此,农民的意愿和利益的表达是土地管理中公众参与的重要内容。没有农民广泛而深刻的参与,很难了解农民的真正需求,农民利益的保护也就是一句空话。

第三,参与的法律与政策性。由于土地的特殊性,任何国家和地区有严格的土地管理法律、法规和政策、规章。土地管理中的公众参与必须以相关法律、法规为准则。这就要求参与者对相关法律、法规、政策具有较高的理解程度和把握能力。

农民作为农村集体成员是集体土地的所有者,同时作为土地的承包者又是土地使用权人。在长期的二元社会结构下,农民又是典型的弱势群体。在征地、土地流转、收益分配方面,农民利益受损现象十分严重,因此,土地管理中的农民参与就成为人们关注的重点。

随着公众参与的理念和方法在中国的传播,一些与土地管理相关的法律法规中或多或少都涉及农民的参与问题,为农民的知情权、参与权提供一定的法律依据。但这些法律对农民参与的法律地位、落实权利的方法及其参与程序等仍缺乏明确规定,致使土地管理过程中的农民参与大多流于形式。

目前土地管理过程中就农民的参与权利而言,主要存在四

个方面问题：

(1)农民参与的范围过窄。如《国土资源听证规定》仅规定三类土地问题应当举行听证：拟定或者修改基准地价；编制或者修改土地利用总体规划和矿产资源规划；拟定或者修改区域性征地补偿标准。土地听证制度中对于必须听证的事项所举有限，而对于其他直接涉及公民、法人和其他组织重大利益的事项，既没有列举注明，又没有详加规定，主管机关在决定其他事项和情形是否实施听证方面，具有极大的自由裁量权。而土地征收这个决定本身却不在法定的听证范围。——这直接与《物权法》提倡的物权保护原则相抵触。

(2)农民缺乏参与的积极性。农民作为农村土地管理中公众参与的重要行动主体存在参与积极性不高、参与主体的广泛性不足、参与能力低等问题。以面对征地的参与为例，农民心态是错综复杂的，既有对其的不满和排斥，又有更深的渴望和依赖。因切身利益的驱使，既有参与的冲动或愿望，又有因为参与的困难和低效能而产生的冷漠。特别是在参与型公民文化缺失、顺从型的“臣民文化”强势的农村环境下，很多农民觉得土地管理的公共事务是政治精英的专利，他们很大程度上丧失了政治参与的积极性和自主能力。

(3)农民组织程度低影响了参与的有效性。在现代社会里，有序、高效的公众参与定是通过组织化形式参与来实现的。农民一家一户分散的非组织性特征往往使他们的利益得不到应有的维护，农民的呼声难以受到重视，农民的愿望也难以通过正常的渠道直接上达到决策者。分散的农民内部难以形成统一意见，在市场中与其他强势主体博弈中处于弱势地位。分散的个体参与一般不抱有一贯的和明确的目标责任，往往只是对自己眼前利益的反应，其所试图影响的往往局限于某一政府官员的态度或政府对某一具体问题的处理，而对方向性、政策性的影响几乎为零。

为了促进土地管理中的农民参与，建立保护农民利益的长

效机制,我们课题组对农民参与土地管理的现状和问题进行系统分析,特别是总结农民参与的地方经验,对农民参与的内容、方法以及实现途径进行阐述。目的在于传播公众参与的理念,普及农民参与的方法,为土地管理中农民参与的制度建设提供依据。

(4)按照公众参与理念构建制度。现行制度之所以不利于农民利益的保护,原因之一在于现行制度是按行政管理而非公众参与的要求构建的。要能吸引各方主体有效、积极参与,首先需要利益能在各主体之间有合理明确的分配。其次,要建立为维护公正的裁决机制强化程序制度。公众参与除了在实体制度上有合理的设计与明确的规定外,在程序上也要根据人的行为规律,有效地制裁违法并保护合法权利。其三要完善救济制度。“无救济则无权利”,现代社会,核心的救济就是就侵权争议获得听审的权利。在现行法律框架下,被征地农民由于申诉途径的不完善,政府部门的相互推诿,对农民的利益诉求不给予回应。因此,完善法律救济制度是农民参与的重要保障。

为实现公众参与的法制化、制度化,需要在全社会形成公众参与的文化氛围,既要普及公众参与知识和理念,也要使公众熟悉公众参与的方法,如座谈会、调查、访谈、咨询、听证、公示、代表会议、信访、申诉等。《土地管理法》及其相关法律中要增设专门的公众参与条款,切实维护土地权利人的合法权益。

本书由中国农业大学农民问题研究所所长朱启臻教授任主编,李茜、杨汇泉、廖蓉任副主编,参加调研和书稿撰写的还有李超、蔡秀珍、王念、张静、朱健楠、关璐、王研等。朱启臻、杨汇泉、李茜对该书稿进行了修改和校对。

本研究过程中得到了国土资源部土地整理中心领导大力支持,得到了吉林省敦化市、河南省邓州市国土管理部门的大力协助,得到了国内同行专家的热心帮助。在此一并表示诚挚的感谢。

由于公众参与在我国还刚刚起步,农民的参与更是起步艰

难,许多问题还有待于进一步探索,特别是建立适合中国国情的公众参与制度任重而道远。因此,对这样一种带有探索性和尝试性的研究成果,一定存在这样或那样的不足和问题,恳请读者提出批评指正和建议。相信公众参与特别是农民的参与在土地管理乃至整个社会生活中会得到健康地发展。

编 者

2010年12月于中国农业大学农民问题研究所

目 录

1 公众参与概述	1
1.1 公众参与的概念和发展	1
1.2 公众参与的理论基础	12
1.3 公众参与的研究现状	20
1.4 公众参与的功能	27
2 公众参与的方法	34
2.1 座谈会	36
2.2 访谈	40
2.3 问卷调查	43
2.4 论证会和专家咨询	53
2.5 听证会	59
2.6 村民会议或村民代表会	63
2.7 通告评论与公示	69
2.8 信访	74
3 土地管理中的公众参与内容	82
3.1 土地利用规划中的公众参与	84
3.2 土地征收过程中的公众参与	102
3.3 农村集体土地流转过程中的公众参与	120
4 土地管理中的公众参与实践	137
4.1 公众参与在中国	137
4.2 湖南醴陵市土地利用规划中的公众参与	144
4.3 浙江曹家箴村村庄整理中的公众参与	150

4.4	重庆市梓潼村土地整理规划中的公众参与	155
4.5	山东德州经济开发区旧村改造项目中的公众参与	158
4.6	土地管理中公众参与方法的创新	161
5	农村土地管理中公众参与的问题	170
5.1	农村土地管理中公众参与存在的问题	171
5.2	公众参与存在问题的原因分析	191
6	农村土地管理中公众参与实现途径	207
6.1	营造利于公共参与的氛围	207
6.2	提高农民的参与能力	213
6.3	强化基层干部的参与观念	220
6.4	健全农民参与的制度和机制	223
附录	公众参与常见工具	241
参考文献		263

1 公众参与概述

公众参与作为社会主义民主的重要形式,近些年来呈现出强劲的发展势头。这与利益多元化和社会阶层的分化相适应,在公共事务决策过程中,公民的权利意识、法制意识在迅速增强。而土地管理过程中的巨大利益冲突,使其成为最需要公众参与的领域。由于公众参与在中国还是一个新生事物,目前在公共事务决策过程中实施的各类公众参与不论在理念还是在方法上均存在诸多缺陷,以致存在为参与而参与的形式主义。因此,有必要对公众参与的来龙去脉及其基本含义做介绍,为准确地实施公众参与提供理论和方法的依据。

1.1 公众参与的概念和发展

公众参与最先出现于北美国家的城市规划中,起初是为了协调平衡各利益相关者之间的利益而采取的一种规划方法,后来发展到作为一种规划技术和规划理念而被广泛应用。公众参与的广度和深度都在不断发展,在立法领域有立法听证、立法游说、政府决策,在公共治理领域有环境保护、公共卫生、公共预算、城市规划、公共事业管理等,在基层治理方面有村民自治、业主自治等。

公众参与的概念和理论于 20 世纪 80 年代末期开始传入中国,并获得较快的发展。党的十六大、十七大都对公众参与问题做了系统论述,公众参与得到了政治上的认同。与此同时,学者们对公众参与的研究也更加全面和深入。

1.1.1 公众参与的概念

公众参与在汉语中有许多相近的名词,如“政治参与”、“公民参与”、“公共参与”、“人民参与”、“民间参与”等。而在中国古代文化中我们也可以找到“参”、“与”。“参”、“与”在中国古代典籍中都有“参加”、“参与”的意思,但它们往往分开使用。《易·系辞上》就有“非天下至变,其孰能与于此”之意。《后汉书》也有相似用法:“每有选用,辄参与之掾属”。“与”字在古汉语中还有“加入其中”之意,这种用法见得更早。《论语·子路》里有“虽不吾以,吾其与闻之”的说法。《汉书·赵充国传》中有“参”字用法:“朝廷每有大议,常与参兵谋”。不过,这些中国古代典籍中的参与意义基本上是指君臣共谋政治决策之意,并非现代意义上的政治参与。现代意义上的参与(participation),就是让人们有能力去影响和参加到那些影响他们生活的决策和行为中去;而对公共机构来说,参与就是所有民众的意见得到倾听和考虑,并最终在公开和透明的方式中达成决议。现代意义公众参与是在社会分层、公众需求多样化、利益集团介入的情况下采取的一种协调对策,它强调公众对社会活动过程的参与、决策和管理。

而现代意义的公众参与在英语中有 political participation、public involvement、public or citizen engagement 等。西方学者对公众参与的理解亦有所不同,公众参与的原始含义是指在政治领域的民众参与,主要表现在参与选举投票、参加政党、参加政治团体等。更广泛意义地讲,政府在分配社会价值的过程中,公众能够很直接、便捷地接触到政府机关及价值分配过程,对意愿参与的、且适宜参与的公共事务能够参与并起到实际的效果。

相关文献中关于公众参与的定义有很多,较有代表性的观点主要有以下四种。

第一,根据国际公民参与协会(IACP)的标准定义,公民参与的含义包括:①公民在影响其生活的政策制定过程中(主要是行政决策)有发言权。②公民对政策制定能够产生实质性的影响。③参与过程中所有参与者的利益能够得到充分沟通,而且该过程能够满足参与的需要。④参与过程具有开放性,便于潜在的受影响群体的参与。⑤参与过程能够清晰定义公民参与的机制和方式。^①

第二,R·钱伯斯认为公众参与是人民通过投票、组党、加入政治的利益集团等活动,用以直接或间接地通过一系列的正规及非正规的机制影响政治之决定的行为,使公众介入决策(Swell & Coppock,1977)^②。正如 Skefrington 所认为的公众参与(citizen participation),是指与政策制定者共同分享担当政策与提案形成的角色,并且在决策者与规划者之间,隐含了双方合作与互相教育的实质意义。

第三,公众参与涉及人们在给定社会背景下为了增加对资源及管理部的控制而进行的有计划、有组织的努力,这些人在过去是被排除在对资源及管理部的控制之外的。^③

第四,公众参与是参与制订,通过贯彻公共政策的行动。这一宽泛的定义适用于从事这类行为的任何人,无论他是当选的政治家、政府官员或是普通公民,只要他是在政治制度内以任何方式参与政策形成过程。^④ 这些概念都有各自使用的学科领域

① Yannis Papadopoulos & Philipper Warin, *Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective?* European Journal of Political Research 2007, 46: 445-472。转引自朱德米,公共协商与公民参与——宁波市J区城市管理中协商式公民参与的经验研究[J],政治学研究,2008(1):77。

② Chambers Robert. *Participatory Rural Development (PRA): analysis of experience.* World Development. 1994. 22(9)。

③ Friedman John, *Empowerment, The Politics of Alternative Development.*

④ 陶东明,陈明明.当代中国政治参与[M].杭州:浙江人民出版社,1998:102。

和范围,虽然其各自指称的参与行动与意义大致相同,但是公众参与更为强调“公众透过参与的行为所表现的公民资格、权利与义务。”^①

我国学者对于公众参与的含义和研究范围一般都采取了比较宽泛的界定。例如俞可平定义“公众参与”是公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动。并且认为,作为基本要素之一,公众参与的主体是拥有参与需求的公民,这种“公众”既包括作为个体的公民,也包括由个体公民组成的各种民间组织^②。马振清认为“公众参与是指公民试图影响和推动政治系统决策过程的活动^③。”陶东明、陈明明等提出“公众参与主要是指公民依据法律所赋予的权利和手段,采取一定的方式和途径,自觉自愿地介入国家社会政治生活,从而影响政府政治决策的政治行为。”

关于公众参与的定义存在一定的分歧,但其在结构方面存在某种一致之处,即公众参与作为一种政治现象,其定义的结构一般都包括三个基本要素:其一是参与主体,即“谁参与”;其二是参与的客体,即“参与什么”;其三是参与途径,即“怎样参与”。^④戴雪梅认为公众参与主要是指公众在公共事务的决策、管理、执行和监督过程中拥有知情权、话语权、行动权等参与性权利,能够自由地表达自己的立场、意见和建议,能够合法地采取旨在维护个人切身利益和社会公共利益的行动。^⑤文洋认为广义上的公众参与就是要求社会公众对某一事物进行共同维护和处理^⑥。杨静认为要了解公民参与必须从六个方面入手,第一,Why:为什么公民需要参与,其立论基础是什么?第二,

①李图强.现代公共行政中的公民参与[M].北京:经济管理出版社,2004:37。

②俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:303-324。

③马振清.中国公民政治社会化问题研究[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2001:138。

④陶东明,陈明明.当代中国政治参与[M].杭州:浙江人民出版社,1998:104。

⑤戴雪梅.和谐社会与公众参与问题研究[J].求索,2006(8):66-68。

⑥文洋.公众参与制度离我们到底有多远——浅论我国公众参与制度现状[J].理论界,2006(11):45-46。

Who:谁可以称为公民,参与行动的主体需要什么条件、资格与能力?第三,what:什么样的事情需要公民参与,参与的范围如何界定,那些事情是公民可以做、应该做的?第四,Where:什么层级的参与是有效的参与?第五,When:什么情况下需要公民的参与,哪一阶段需要公民参与,参与的有效时机?第六,How:公民如何参与,要如何促进公民参与?^①

同时,不同的学科也从各自的学科角度对公众参与进行了界定。从社会学角度是指社会群众、社会组织或个人为主体在其权利义务范围内有目的的社会行动。也就是说,公众参与是指具有共同利益、兴趣的社会群体对政府的涉及公共利益事务决策的介入,或者提出意见与建议的社会活动,包括参与的主体、参与的对象、参与的方式三个主要要素。从政治角度讲,公众参与是指社会公众参与政策制定,确保政策符合民意即政策合法化的基本途径,从而促进政府决策的科学化、民主化。从环境保护的角度讲,公众参与是指社会公众有权通过一定的程序或途径参与环境利益相关的决策活动和有关活动,使决策和决策的实施符合广大公众的利益。虽然这些定义的表述都不同,但是大多是从参与主体、客体以及参与途径等方面进行描述,而且都是作为一种政治现象。所以,要明确公众参与的概念,需要从公众参与本身,即参与的主体、参与的对象、参与的渠道和方式三个要素来理解。

总体而言,虽然学者们使用的学术领域和议题不同,但是其所指的参与内容、行为大致类似,内涵也基本相同的。本文把公众参与界定为社会个体、群体和社会组织作为主体,在其权利义务范围内有目的的社会行动。其含义可以从四个方面表达。

第一,公众参与是一个连续的双向交换意见过程,它强调公共机构和公众在公众参与过程中的互动性,以增进公众对公共机构(或具有某些公共机构职能的集体单位、公司等)所负责调

^①杨静.论现代公共行政中的公民参与:[硕士学位论文].湖南:中南大学,2004.

查和拟解决的问题的做法与过程的了解。

第二,公共机构将项目、计划、规划或政策制定与评估活动中的有关情况及其含义随时完整地通报给公众;并积极地征求利益相关者或有关公民对以下方面的意见和感觉:设计项目决策和资源利用,备选方案及管理对策的酝酿和形成,信息的交换和推进公众参与的各种手段与目标等。

第三,公众可以通过反馈机制或通过媒体、网络等公众舆论的手段表达自己的意愿和建议,对某一公共决策或治理行为施加影响。

第四,公众参与是一种制度化的民主制度,它强调政府有诚意听取并吸纳公众的意见,公众参与的核心环节是政府与公众的互动,公众参与决策和治理的过程。它不是公众或集体单方面为个人或群体利益表达意见而采取的行动。

1.1.2 公众参与的发展

公众参与的雏形形成于古希腊雅典城联邦共和国时期,国外现代意义上的公众参与思想源于古希腊雅典的直接民主思想。西塞罗在公元一世纪提出了“市民社会”的概念,它不仅指单个国家,而且指已发达到出现城市文明政治共同体的生活状况。到十八、十九世纪进入资本主义发展的初期,在倡导民主和推行改革的社会背景下,市民社会得以“茁壮成长”,公众参与的理论也在此时开始萌芽,表现为洛克和密尔提倡的民主理论以及黑格尔的“公民社会观”。近代许多民主思想家在其论述民主问题时,都不同程度地隐含了公众参与的思想。明确提出公民参与概念,并进行了相关研究,则是在人类历史发展到 20 世纪初。

随着公共行政学术主导性论题由“行政与政治之间的关系问题”转为“行政与公民之间的关系问题”,20 世纪五六十年代开始,“新行政运动”逐步发扬壮大,从而导致许多西方先进国家公