

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20190421

· 问题研究 ·

农民权益保障视角下的土地征用程序研究^{*}

——以河北省5个建设项目为例

王亚坤, 赵珩, Peter Ho^{*}

(中央民族大学生命与环境科学学院, 北京 100081)

摘要 [目的] 以河北省奥运村核心区、京张高铁、大唐电厂、京蔚高速、延崇高速5个建设项目为研究对象, 分析我国现行征地程序制度在实际实施中存在的问题, 并提出有针对性的政策建议, 为我国征地程序的完善和征地工作的开展提供参考。[方法] 通过问卷调查和访谈了解农民对于征地的认知, 从自由的事先知情的同意(FPIC)原则的4个方面对征地程序制度及实施情况进行对比分析。[结果] (1) 我国的土地征用程序不能完全符合FPIC原则, (2) 征地程序实施的偏差使农民权益受损, (3) 征地中的非正式治理方式激化征地矛盾, (4) 政府和农民的对立关系破坏平等协商机制, (5) 政府对不同规模征地项目的实施行为存在明显差异。[结论] 保障农民权益和减少用地矛盾需要从FPIC层面完善征地程序, 增强在实施中的程序公开和透明, 并打破政府和农民之间的对话壁垒, 实现协商的“全过程性”和“灵活性”。

关键词 问卷调查 征地程序缺陷 农民权益保障 实证研究 河北省

中图分类号: C915 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2019]04161-11

0 引言

在我国推进新型城镇化和城乡区域协调发展的过程中有大量的征地需求。因发展而引起的土地征用被称作DIDR (Development-induced Displacement and Resettlement), 包括供水(水坝和水库)、城市基础设施建设、交通运输、能源开采等^[1]。土地征用的目的在于完善国家基础设施建设, 加速国家的发展, 并使公民能够共享发展成果^[2]。因其潜在的原则是政府的权利高于个人的产权^[3], 在全社会受益的同时, 却容易使被征地农民利益受损, 引起社会矛盾和纠纷。2013年, 国家信访局局长张恩玺指出土地征用、拆迁和社会保障是信访的突出问题^[4]。

近年来, 为保障征地活动的顺利实施, 保障农民在征地活动中的合法权益, 国内学者在土地征用安置补偿方面进行了大量研究。提出了应当依据市场价格进行补偿, 适当提高补偿标准^[5-7]; 创新安置方式, 保障农民生计^[6]。也有研究表明, 征地问题的根源在于我国土地产权制度的不完善, 应该强化土地承包经营权、赋予承包经营权物权属性, 明确所有权主体^[8, 9]。我国土地征用制度也前后经历了多次改革。征用补偿标准主要依据土地原有用途, 由原来的年产值补偿法改为土地片区价补偿法, 确保同地同价; 安置方案因地制宜, 由原来单一的货币补偿扩展为社保安置、留地安置、房屋抵顶、入股分红等多种安置结合的方式。但却未见明显的土地矛盾和纠纷减少的相关报道^[10, 11]。

实际上, 农民的满意度除了受到被广泛关注的安置补偿等物质因素的影响, 还会受到信息透明度和政策公平度等“无形”因素的影响^[12]。部分研究强调当前征地程序无法保障农民的参与权和知情权, 应当尽快从立法方面完善征地程序^[13, 14]。国外学者对于征地程序的重要性进行了系统性的研究, 强调非自愿

收稿日期: 2018-01-25

作者简介: 王亚坤(1991—), 女, 河北张家口人, 硕士。研究方向: 土地资源管理

※通讯作者: Peter Ho (1968—), 男, 荷兰人, 教授。研究方向: 自然资源管理。Email: peterho11@sina.com

*资助项目: 国家自然科学基金项目“基于土地制度变迁视角中的中小城镇发展模式研究”(71473286)

移民在政策实践中脱离当地人,造成的发展干预权的“缺失”是侵犯人权的触发器^[2]。为保护被征地人的权益,联合国土著人民权利宣言(UNDRIP)和国际劳工组织(ILO)都提出了自由的事先知情的同意(FPIC)原则,通过国际协议来加强和推动社会公平。在实施影响社区资源的活动之前,需要征得当地人的自由的事先知情的同意^[15]。FPIC 原则通常侧重于保护那些缺乏明确的法律身份和权利,或缺乏平等获得法律辩护和所需信息以维护非正式权利,或“非正式”社会制度下的人民^[15]。它关键在于“同意(consent)”“同意”并不意味着在征地中使社区具有绝对的否决权,也不是一次性的结果,而是强调政府、企业和社区通过协商达到共识的过程^[16, 17]。实证研究表明,FPIC 作为软法,可能会由于特定环境的影响使执行方案被简化,而达不到保障效果^[16]。针对这一现象,学者提出了通过强有力的社会动员和赋予社区权利,并在实施过程中与主体背景文化结合来实现“灵活”的保障^[2, 17]。我国学者对于 FPIC 原则的应用在生物遗传资源^[18]和医患关系中^[19],多为事先知情的同意(PIC),而在征地领域的应用为空白。

我国已经出台了有关非自愿移民的政策,包括征地的程序规定^[20]。征用程序施行“一书四方案”和“两公告一登记”制度,并开始注重征地中的公众参与。文章以 FPIC 原则的 4 个方面(“自由”、“事先”、“知情”、“同意”)作为分析框架,通过对比正式的制度和制度实施的实际情况展开实证研究。研究的主要问题:(1)我国的征地程序的功能是什么?(2)在实践中是否发挥作用?如果没有,那么原因是什么?该文的研究,对政府从操作层面上提高农民征地满意度有积极意义,有助于保障农民权益,平衡政府与农民的关系。为实现研究目的,该文分为 5 部分进行讨论:介绍研究方法、数据来源和研究框架,分析我国正式征地程序制度存在的问题,分析调研数据,对比 FPIC 原则的国际和国内遵循情况,得出文章结论并提出政策建议。

1 研究方法和数据来源

1.1 研究区域

该研究对河北省张家口市的 5 个在建项目进行调研,包括奥运村核心区、京张高铁、大唐电厂、京蔚高速、延崇高速。调研地点分布在崇礼区、宣化区、蔚县和赤城县的 32 个行政村。河北省城镇化、工业化进程迅速,人地矛盾较为突出^[21]。张家口市位于河北省西北部,是冀西北地区的中心城市^[22],依托其得天独厚的地理位置和自然条件优势,党中央、国务院批准北京和张家口联合申办 2022 年冬奥会,并于 2015 年 7 月 31 日获得冬奥会的举办权。为抓住奥运契机完成华丽转身,张家口“十三五”规划中提出要高水平做好场馆和基础设施的规划建设,建成一批铁路、公路和通用机场项目。这对于人均生产总值在全省排第 8 位,城乡建设水平和制度建设水平仍然比较落后的张家口地区是巨大的挑战^[23]。基于此,对张家口地区近年的征地拆迁项目进行调研,分析征地中存在的实际问题,对于该地区乃至全国的城镇化建设有重要的现实意义。

1.2 问卷和访谈

本研究调研采用参与式农村评估法(PRA)^[24],主要通过问卷和访谈对进行,选取的农户均被征用过土地,剪表性强。为保证调查不受干扰和保证问卷的回收率,在不事先通知的情况下,采用访问问卷的方式,由调查员入户一对一进行。调查共发放问卷 510 份,回收问卷 510 份,经筛选得到有效问卷 503 份。由于在调研地只能获取项目征地的总面积,无法获取征地中安置农户的具体数量,所以通过理论饱和度确定样本量(95%置信区间,5%误差界限)最大为 385 份,即该研究的样本量以农户作为调研单位具有代表性^[25]。问卷的内容包括 4 个方面:(1)受访人基本情况,(2)受访人对于征地程序的认知,(3)受访人对于土地补偿、安置方案的认知,(4)受访人的真实诉求。访谈对象为县和乡镇干部,村干部和占地面积较多普通村民。通过对干部的访谈了解当地土地征用的情况和征用制度在基层的实施情况;同时通过对于被征地农民的访谈了解农民对于征地的满意度和征地中存在的矛盾。征地项目在地方政府和农户眼中是十分敏感的,为了保护受访者权益,部分调查和访谈未记录受访者个人资料。未经农户同意,不进行问卷或访谈。

1.3 研究框架

FPIC 原则包含的 4 个方面：自由（Free）即没有强迫、恐吓及操纵；事先（Prior）表示在项目开始之前取得当地社区的批准；知情（Informed）指给予当地社区所有与项目相关的信息，并保障充分的理解；同意（Consent）是协商和参与的中心支柱，代表最终实现共识^[19, 26]。为了实现研究目的，该文在 FPIC 原则的 4 个方面分别进行规定的土地征用程序和土地征用程序在实际实施中的情况两方面分析（图 1），并得出土地征用在实施中存在的问题及产生的原因，并提出政策建议。

2 我国土地征用程序中的 FPIC 原则

为避免在征地过程中地方滥用征地权或侵犯农民权益，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》（国办发〔2010〕15 号）（以下简称《通知》）强调“强化监督管理，依法查处违法违规行为”，对于“野蛮手段逼迫搬迁，以及采取“株连式拆迁”和“突击拆迁”等方式违法强制拆迁的，要严格追究有关责任单位和责任人的责任”，即强调了在征地中的“自由”原则。

我国对土地征用程序的实施规定，可总结为“两公告一登记”制度。国土资源部制定的《征收土地公告办法》（2010 年修订）（以下简称《办法》），规定公告为两次，在征地审批通过后，组织征收土地公告。此公告应包含征地批准的机关、文号、时间和用途；被征收所有权人、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。在进行登记后，组织征地补偿、安置方案公告。此公告内容包括征收土地的具体信息；补偿费和安置补助费的数额、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。从其公告内容来看，已经可以确保农民在征地中了解征地的详细情况，做到“知情”。

然而，“两公告”都是在行政机关已经做出了征地决定或者已经确定好了补偿与安置方案之后再进行的，并不利于保障农民的事先知情，更像是在征地批准之后的“通知”。虽然在《征收土地公告办法》中没有体现，但我国《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国土资发〔2004〕229 号）中，要求征地申请机关在报批前应该履行“预公告”；“在征地依法报批之前，要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农户”。但是预公告并没有纳入到《办法》中，无法实现农民“事先”知情。

《国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知》（国土资发〔2010〕96 号）明确规定了要“认真做好用地报批前告知、确认、听证工作。征收农民土地要确保农民的知情权、参与权、申诉权和监督权。市、县国土资源部门要严格按照有关规定，征地报批前认真履行程序，充分听取农民意见。”《办法》中也要求对于农村集体经济组织、农村村民或其他权利人对征地补偿、安置方案有不同意见的，有关市、县人民政府土地行政主管部门应当进行研究。但是，由于被征地人的参与是在项目被批准之后，并且《办法》规定征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。所以，被征地农民的参与权在一定程度上被削弱。

综上，如果严格按照我国的征地程序（图 2）实施，在一定程度上可以保障农民自由的事先知情的同意。其功能在于保障农民在征地中的知情权和参与权，解决征地中的纠纷和争议，保障农民的合法权益，保证征地的顺利进行，并维护社会稳定。

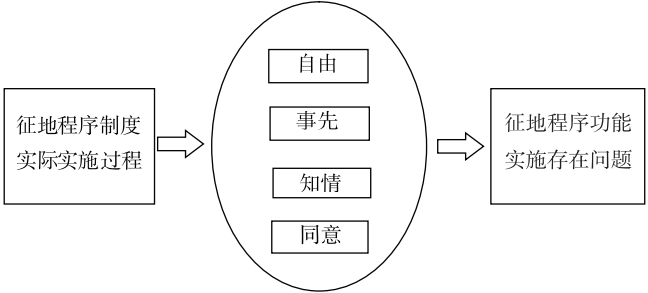


图 1 研究框架

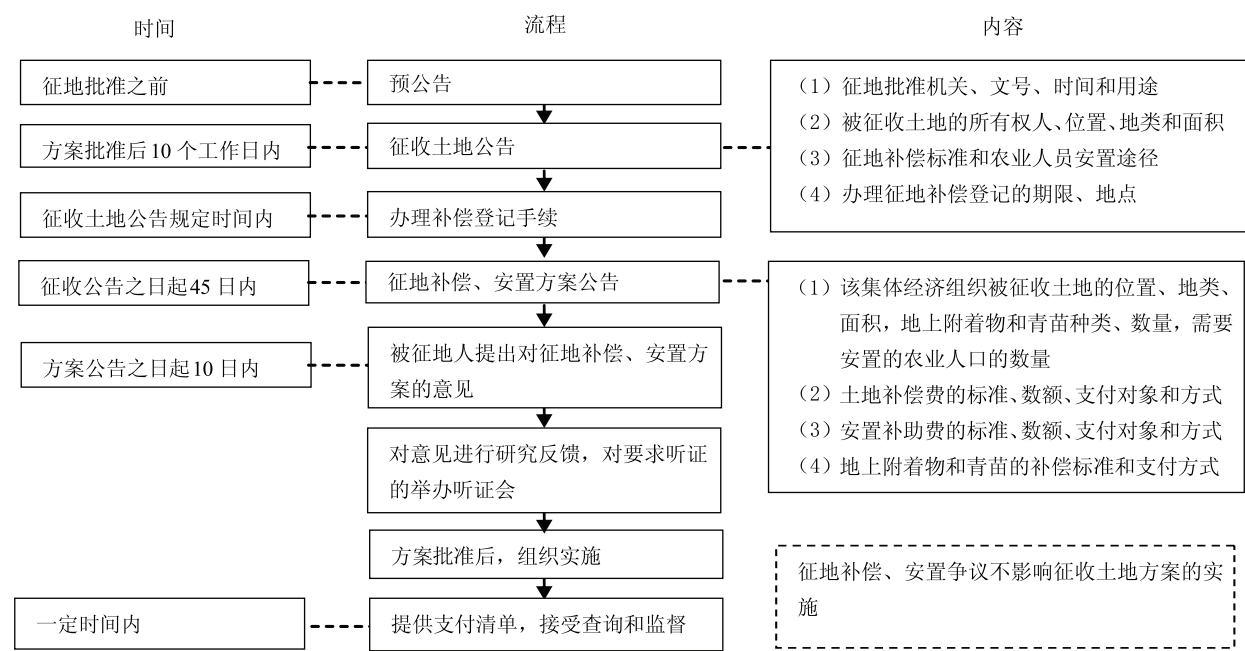


图 2 我国现行征地程序流程

注：根据我国相关法律规定整理得到

3 数据分析

3.1 征地中农民的事先知情权保障情况

在调研的 32 个村中，大部分在征地过程中张贴了征收土地公告，有 6 个村未进行这一程序。公告均为在征地批准之后进行，并且都未进行过“预公告”。村民有 70.8% 表示村里张贴了征收公告，但是公告的时间和内容均不符合规定（表 1）。仅有 29.8% 的农户表示公告张贴时间是在土地征用之前，64.6% 的农民都表示征收公告是伴随着征地工作一起进行的，即边征边建（图 3）。由于土地的测量和附着物清登是农民必须参与，不可省略的过程，所以在调研中所有的村都进行了这一程序。农民也通常是在工作组进入村庄后进行测量清登工作时才知道要进行土地征用。但土地征用的公告程序在实际的征用工作中流于形式，不能起到提前告知的作用。对于征地补偿方案，表示进行了公示的只有 50.9%。在实际的征地工作中，农民往往不能及时了解征地补偿标准，补偿标准伴随着测量估值工作进行通知，通过核算直接被告知农民补偿总额。这说明农民的知情具有滞后性，对于相关的征地信息不能及时了解。

在调研地收集到的公告多由为该工程成立的指挥部或征迁办发布，主要内容：（1）告知工程涉及的村落范围，（2）禁止农耕活动，（3）通知准备测量评估工作，（4）通知进行登记。84.9% 的农民表示完全不了解征地流程，有 63.0% 的农民表示没有听说过土地片区价（表 2）。虽然有近一半的农民表示进行了征用公告，但当问到农民是怎么了解征地补偿和安置方案的方式时，仅有 10.5% 的农村通过公告了解，64.8% 的农民通过村委宣传，18.5% 的村民通过亲朋而了解。这说明征地公告并不是农民了解征地补偿的主要途径，村委的宣传起到了重要的作用。农民对于征地补偿和安置方案的了解程度多集中于基本了解（43.9%）和了解一点（45.1%），非常了解和较了解的农民仅有 9.1%（表 3）。这些调研项目均为刚刚发生或正在发生，大部分农民已经接受了补偿，但是对于补偿的标准了解程度依然不高。这说明公告并未取得预期的效果，不能保障村民的知情权。

表 1 征地程序实施情况

问题	选项	百分比（%）
是否进行了征地前公告	是	70.8
	否	19.7
	不知道	9.5
是否进行了补偿登记	是	88.5
	否	11.5
	不知道	0.0
是否进行了测量估值	是	93.8
	否	6.2
	不知道	0.0
是否进行了补偿方案公示	是	50.9
	否	25.0
	不知道	24.1

注：根据调研数据整理得到

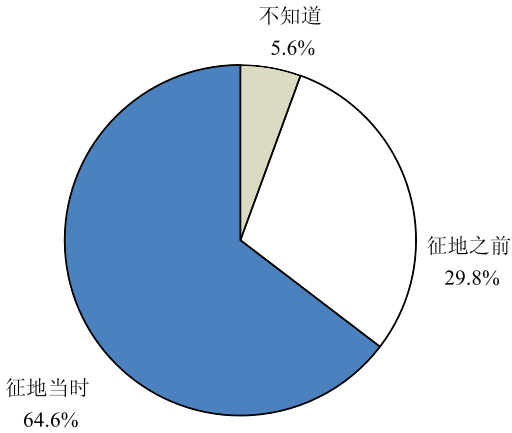


图 3 征地信息公告时间分布

注：根据调研数据整理得到

3.2 征地补偿情况

在土地征用补偿、安置方案方面。奥运村核心区由于为整体征迁，补偿安置方式为货币补偿、房屋安置和社保安置结合的方式，以确保农民在征迁后生活水平不降低。京张高铁宣化段涉及到宅基地征用的，也给予了货币补偿和房屋安置。在征地过程中，货币补偿主要有两种形式：（1）大多数使用当前的土地地区片价进行补偿，（2）少数地区使用年产值法进行补偿。青苗和地上附着物的补偿，依据产值和评估结果进行计算。根据《河北省人民政府关于实行征地区片价的通知》（冀政〔2008〕132号）规定，区片价补偿的20%归村集体所有，村对这部分资金的利用情况不同，可分为以下几种情况：（1）应村民要求，发放人头费，（2）为村民缴纳社保，（3）为村民缴纳水费，（4）用作村集体基础设施建设（路灯、机井、道路硬化等）。可以看出，调研地的补偿方式较为单一，多为直接的货币补偿，但基本能依照国家规定进行。

在农民的满意度方面，对于补偿标准有71.8%的农民都表示不满意和非常不满意，表示满意和非常满意的仅为8.4%；对于安置方案，表示不满意和非常不满意的为44.8%，表示满意和非常满意的为17.7%（表4）。这表明农民对于征地补偿标准和安置方案并不满意。对于征地补偿标准和安置方法的期望显示，农民更倾向于货币补偿（66.8%）和就业安置（43.8%）（图4），当问到他们期望的补偿金额

表 2 被征地农户对于征地流程了解情况

问题	选项	百分比（%）
您了解法定征地流程吗？	非常了解	0.0
	较了解	0.8
	基本了解	1.6
	了解一点	12.7
	完全不了解	84.9

注：根据调研数据整理得到

表 3 被征地农户对于征地补偿方案了解情况

问题	选项	百分比（%）
您了解征地补偿方案吗？	非常了解	0.8
	较了解	8.3
	基本了解	43.9
	了解一点	45.1
	完全不了解	1.8

注：根据调研数据整理得到

表 4 被征地农户对于补偿方案的了解途径分布

问题	选项	百分比 (%)
您是通过什么途径了解补偿方案的?	公示	10.6
	政府宣传	4.6
	村委宣传	65.3
	听亲朋说	18.6
	其他	0.8

注：根据调研数据整理得到

表 5 农民对征地补偿标准的满意程度

问题	选项	百分比 (%)
您对征地补偿标准是否满意?	非常满意	0.2
	满意	8.2
	一般	18.7
	不满意	51.9
	非常不满意	19.9
	不知道	1.2

注：根据调研数据整理得到

表 6 农民对征地补偿安置方案的满意程度

问题	选项	百分比 (%)
您对征地安置方式是否满意?	非常满意	0.4
	满意	17.3
	一般	34.4
	不满意	39.0
	非常不满意	5.8
	不知道	3.2

注：根据调研数据整理得到

时，有 44.3% 的农民表示，只要按照国家的规定补偿即可（图 5）。而他们期望获得更高补偿的原因主要是其他项目补偿较高（41.5%）和希望按照国家规定标准补偿（38.9%）。虽然农民对于正式补偿的标准并不满意，但是大多数农民对于补偿的期望值并不高，而是要求符合国家标准。

3.3 征地中农民的参与和协商情况

在项目征地过程中，农民参与的过程包括征地补偿和安置方案的制定、征地纠纷的解决和项目的环评影响评价。此调研的征地项目中，由于奥运村核心区的征地工程涉及两个村落的整体搬迁，影响范围广，程度深。所以在此项目中，进行了征地补偿、安置方案的意见征集，驻村工作组对于村民提出的意见进行了收集整理，并结合实际情况进行了反馈^①。而在其余 4 个项目中，均没有系统的意见征集和协商过程。在处理征地纠纷时，大部分人选择求助村委会（57.9%），10.1% 的农民选择私下协商，5.9% 的农民选择上访，仅有 0.3% 的

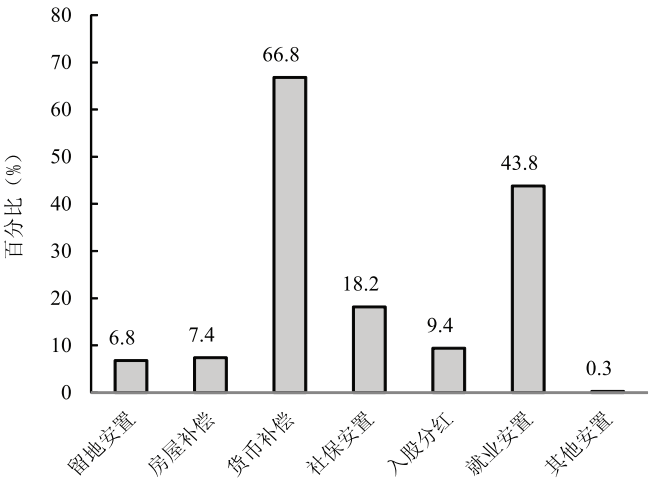


图 4 农户期望的补偿方式分布

注：根据调研数据整理得到

① 在奥运核心区的征地工程中于 2016 年 7 月公布了《崇礼区奥运场馆核心区征收补偿安置实施方案》（意见征求稿），在广泛征求意见后，于 2016 年 9 月公布了《崇礼区奥运场馆核心区征收补偿安置实施方案》（定稿）

农民选择法律诉讼,有 25.9% 的人不知道怎么解决(图 6)。这也表明,农民在征地中缺乏与政府对话的机会,多在集体内部调解解决,这也使得受限于自身文化水平和能力,在权益受到侵害时缺乏解决问题的方法和途径。在建设项目的环境影响评价方面也缺乏公众参与的过程,仅有 5.1% 的农民表示进行了环评,27.3% 的农民表示没有,67.6% 农民表示不知道(图 7)。环境影响评价应当在项目当地进行公示,但在实际实施中很少在基层进行。实际上,除涉及到自身土地和房屋等资产测量评估时能参与到现场核对确认程序中,其余过程均未获得参与权和协商权。这也表明农民在征地中的地位与政府存在不对等,缺乏参与协商的机会。

在缺少协商机制的情况下,少数农民为了争取更高的补偿,会表现出投机行为和抵抗行为,例如:(1)临时土地增值行为。即通过抢建、抢栽等方式,试图获取更多的附着物补偿。京张高铁沿线存在抢建大棚现象^[27],延崇高速路段也存在抢建新房现象等。(2)临时变动户口行为。即通过建立或解除婚姻关系、临时户口迁移等方式获取集体经济组织分配的补偿金。在奥运村核心区工程中,由于涉及集体资产分配,村集体户口便成了获利的缺口。(3)“缠访”和“闹访”行为。村集体中少数有能力的村民,组织上访,利用地方政府的维稳原则来获取关注,增加补偿。在调研的 5 个项目中都存在不同程度的上访事件。而面对农民在征地中表现出的行为,地方政府在征地中则有如下的应对方式:(1)强行施压。通过打压集体中的各类强人,避免上访或聚众闹事。(2)实施软政策。即对于态度强硬的被征地农民给予关注和更多的福利。(3)许诺格外征迁奖励,如提前签字奖和提前搬迁奖励来争取农民的同意。在奥运核心村土地征用中就设立了提前搬迁奖励^①。这些行为已经超出了法定治理范畴,使得征地变得错综复杂。

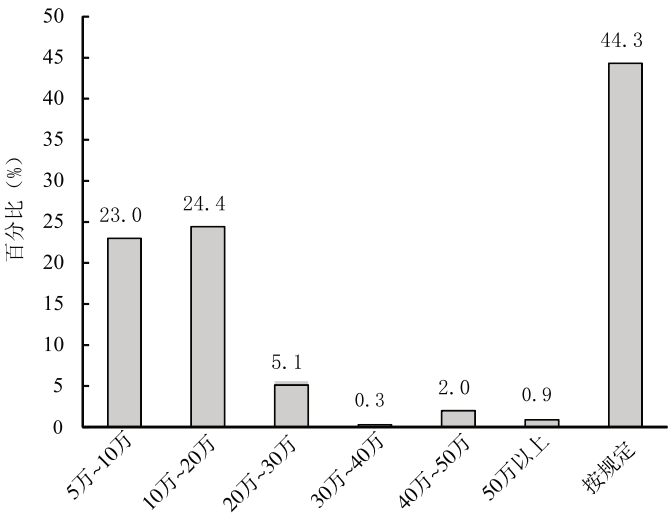


图 5 农民期望的补偿金额分布

注：根据调研数据整理得到

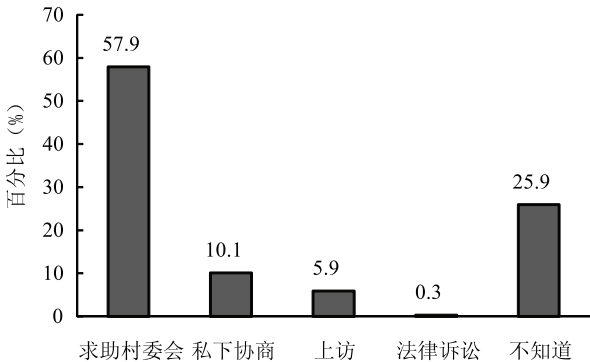


图 6 农户解决征地纠纷方式分布

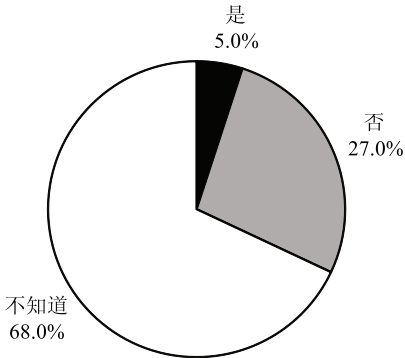


图 7 环境影响评价参与情况

① 2016 年 9 月崇礼区奥运场馆核心区征收补偿安置工作指挥部颁布了《没有在规定时间内签订协议并完成搬迁不能享受的七项优惠政策》

4 讨论与结论

4.1 讨论

4.1.1 “自由”原则和征地中的非正式治理

FPIC 中的“自由”，是指在征地中没有强迫、恐吓及操纵，要求地方政府避免在征地中滥用征地权，侵犯农民权益。我国正式的土地征用制度虽然已经体现在通知和规定中，但是《土地管理法》《土地管理法实施条例》等都没有将细节内容纳入体系，所以其正式性在法律层面并不完整。与其他国家一样，FPIC 作为软法，在实施时需要各方的共同尊重和参与。而迄今为止，在法律法规框架做出明确规定的国家很少，这一原则在不同国家也被简化^[16]。在征地工作中，我国农村的正式治理和非正式治理往往同时存在^[28]。由于对征地程序和补偿的不满，农民对于征地活动会表现出不同程度的抵制行为，而为了以规定的成本和时间完成征地工作，政府会选择相应的非正式的治理来实现目的^[29]。例如：（1）强硬压制措施。对农民施加压力，强拆、限期搬离或延期扣款等措施。由于这种压制有时并非针对个人，就容易在避免投机行为的同时，损害其他农民利益。（2）软策略安抚措施。对于个别征迁中的强人，政府也会采用软策略，给予较高补偿或其他多余福利，而这些福利实际上取自于集体资产，这就也使得村集体成员利益受损。非正式治理的手段，在减少工作时间、降低成本方面有一定作用，但是会严重损害农民的利益，影响社会稳定，降低政府公信力。

4.1.2 “事先”原则与征地公告程序

FPIC 原则要求确定受影响的群体要建立在健全的环境、社会和健康影响评估过程之上，重视前期的调研和评估^[20]。在国际经验中征地造成的流离失所，也主要是由于政策与实践脱节，没有重视当地人的观点^[20]。这就需要“事先”对被征地农民通知，并且进行调研，确定征地的影响。从制度基础层面来看，“预公告”并未写入《征收土地公告办法》，实地调研也显示我国实际的土地征用流程不存在前期的调研和评估。而《办法》要求的两次公告均为在征地审批通过之后进行，使公告更像是“通知”，公告程序缺失并不会影响政府的土地征用行为。在实际实施中，征地程序就成了形式化的软法^[30]，较正式流程相比被简化或被省略，起不到“事先”的作用。从征地实施方来看，正式规定中的公告实施方为市、省的政府，但是实际执行中，征地工作通常委托乡镇政府进行，并且缺少有效的监督。为了避免农民的投机行为或者方便政府土地征用的实际操作，可能省略公告内容或推后张贴公告，存在一定的程序实施偏差或者滞后的情况。虽然在一定程度上能够避免个别农民的投机行为，但是却直接导致了农民在征地活动中的被动局面。

4.1.3 “知情”原则与征地公告内容

征地公告是政府向社会、利害关系人公开土地征收有关信息的一项活动，也即享有法定权利强行征收土地的公共机构对土地所有人、使用权人等发出的通知^[31]。在土地征收中，保障被征地者的知情权，这是正当程序的一项基本要求。只有充分了解征地的信息，被征地人才能有效的参与、准确的发表意见，才能有针对性地进行法律规范内的监督权^[28]，错误的实施 FPIC 原则会破坏国家的权威^[26]。在调研地虽然有 50.9% 的村民表示征地中进行了补偿方案的公告，但是很少有农民对于公告完全了解。方式方面，仅有 10.6% 农民表示自己了解征收补偿是通过公告，多是通过村委宣传和亲朋告知。而部分村委在征地中主要完成本村被征用土地的清登和征地中的调解工作，对于补偿的标准的了解也很有限。对于征地补偿标准存在争议的农民认为，土地征用不是按照国家规定进行补偿，存在“层层扒皮”的现象。例如，在奥运村征地的过程中，村民要求征迁工作组拿出由政府审核盖章的“红头文件”；在延崇高速赤城支线的征地区域，农民对于区片价表示不接受。导致这一结果的原因主要为：（1）土地区片价在制定时并没有征求过农民意见，农民并不了解；（2）征地时补偿标准的内容往往在公告中省略，征地方对补偿标准未作出提前的宣传和解释，农民并不相信区片价为国家规定；（3）在征地中，农民经常容易受其他因素的影响，如相邻土地或项目的补偿差异。缺乏了解征地相关信息的条件，使农民的知情权严重受损。实际上农

民对于补偿标准的诉求并不是很高,大部分农民要求按照国家标准进行货币补偿即可。但是,由于知情权受损,也使得农民对政府信任程度降低,从而造成对补偿标准的不信任和不满意。

4.1.4 “同意”原则与征地的协商机制

对于“同意”原则,错误的理解是该地人民的权利不能阻止对整个国家发展具有战略性意义的项目,“同意”原则赋予被征地方的否决权对国家发展有负面影响^[26]。“同意”原则实际上是保障农民的参与权,使征地各方可以参与到协商过程中,最终达成共识。我国征地行为指向往往为单方面,即县、市委委托乡镇政府统筹征地工作,乡镇组织实施。虽然在《征收土地公告办法》中强调了对于补偿标准和安置方式有异议的农民可以向县市政府相关部门提出,并可以要求召开听证会。但是在调研地除了奥运核心去工程外,并没有系统的协商过程。农民在征地中能够充分参与的只有有测量估值过程,缺少对于补偿、安置方案的制定和修改的话语权。《政府信息公开条例》(国务院令 492 号)中规定公民可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。农民虽然有强烈的参与协商的愿望,但是受限于受限于文化水平和权力约束,极少会采用有效手段保障合法权益,在发生争议的时候 57.9% 的农民都会选择求助村委会。这种完全由政府主导的征地过程,缺乏各方活动者的协商,使得被征地农民和政府站在活动的对立面,不利于达成共识。

4.2 结论

4.2.1 我国土地征用程序本身存在缺陷

我国征地程序的功能是维持征地秩序,保护被征地农民权益,维护社会稳定。我国的土地征用程序在 FPIC 的 4 个方面都有相关规定,但是规定的内容存在缺陷。首先,由于“预公告”没有在《征收土地公告办法》中提及,所以在征用中被省略。其次,征收公告和补偿安置公告在项目批准后进行,对于工程审批和实施不会构成影响,所以没有实际效力。最后,由于征地公告方、实施方和纠纷处理方都为地方政府,这使得农民从一开始就处于不平等的地位,而被排除在程序之外。这些缺陷使得我国征地程序形式化情况严重,在实施中不能保障农民的事先知情的同意。

4.2.2 征地程序实施的偏差使农民权益受损

实现征地程序的功能,在于征地中社会行动者能够恪守程序。然而,在实际的征地过程中,征地程序实施往往存在滞后和省略现象。除了程序规定本身的缺陷,这主要也是由于:(1) 征地实施方对于程序的不了解;(2) 征地方忽视程序,更追求工期和收益;(3) 征地方为方便征用,进行有意的省略。这种程序实施过程中的偏差,使农民处于不透明的公告环境中,从而造成双方的信息不对等。而这种信息的不对等,即农民对于征用补偿标准和安置方式模糊不清,严重损害农民的知情权。农民知情权受损,进一步导致了农民对于政府的不信任,表现为对于征地行为的抵制和对补偿标准的不满。

4.2.3 征地中的非正式治理方式激化征地矛盾

地方政府“因地制宜”的非正式治理方式对于解决征地中的投机行为起到一定的“润滑”作用。但是由于非正式治理的关注点在于防范和解决征地中存在的个别的投机行为,很容易在处理的过程中使大多数人的利益受损。非正式治理不可避免的施压和奖励方式,也使“自由”原则无法实现,从而激发征地矛盾。

4.2.4 政府和农民的对立关系破坏平等协商机制

FPIC 原则中的“同意”即在征地中建立良好的协商机制,并不是指赋予农民否决权,而是赋予农民参与权和与政府对话的权利。但是在实施时作为博弈双方的地方政府和农民为实现利益的最大化,往往站在对立面,缺乏沟通。由于政府在征地中的主导地位,将农民排除在征地工作过程之外。农民无法了解政府工作的初衷和征用补偿的依据,政府也无法了解农民的真正需求。缺乏沟通的征地双方无法在工作中达成共识。

4.2.5 对不同规模的征地项目的实施行为存在差异

地方政府在对待不同规模的项目有不同的应对策略。对于征用规模较大、社会关注度高的项目,尤其

是涉及整体迁移的项目往往会严格的遵守征地程序规定。在调研中的奥运村核心区的征迁项目由于得到各级政府的密切关注,在征迁过程中保留了公告和协商的过程,并依据农民的诉求修改方案,制定了货币补偿、社保安置和房屋抵顶并存的补偿机制。这种实施的差异会直接导致其他项目的被征地农民产生不平衡感,对征地造成进一步影响。

5 建议

5.1 根据 FPIC 原则完善我国土地征收程序

实现自由事先知情的同意,需要通过征地程序保障农民的知情权和参与权。这就需要,将预公告纳入正式的规定中,在项目批准之前公告并听取意见。另外,改变征地程序的“软法”局面,在《土地管理法》及《土地管理法实施条例》中,进行详尽的规定,促进各地方政府对于征地程序及其内容的重视。另外,在争议处理中,应当设立第三方争处理机构,避免在全过程中的政府掌控局面。保证农民的平等协商的权利,对于被征地农民提供适当的法律援助。

5.2 地方政府自觉遵守征地程序规定

无论是何种规模的项目,都要求地方政府遵守征地程序规定,使征地过程公开透明。保证公告的时效性和全面性,让农民能够事先知情。考虑地区农民的文化差异,对于征用土地类型、权属和补偿安置方案通过农民可接受的方式进一步宣传,如:村民代表大会、广播、走访等。另外,为在征地中增加农民对于标准的认可,对于土地征用标准的区片价规定,应该在更新之后在各相关地区进行解释宣传。

5.3 通过正式的方法避免投机行为

对于征地中的投机行为,不采用非正式治理手段,而是通过事先预防策略来避免和排除。对于抢建抢栽现象可以在工程前通过录像和摄像等方式对地上附着物进行摸底清查;对于突击转入户口行为,可以设立户口转入时间截点。

5.4 增加征地中的调研和协商过程,实现真正的“因地制宜”

确定对于被征地农民的影响需要建立在健全的环境、社会评估过程之上,确保被征地农民的需求得到尊重。可以在征地中增加调研工作,了解被征用地农民的基本情况和基本诉求,并分析土地征用可能对被征地农民产生的影响,从而制定合理的安置方案。在整个征地过程中也应当打破政府和农民之间的对话壁垒,贯彻“灵活性”原则,加强与被征地农民的协商对话,以未来发展为目标力求达到共识。

参考文献

- [1] Robinson W C. Risks and Rights: The Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement. 2003.
- [2] Sahu A. Development-induced Displacement and Issues of Resettlement. International Research Journal of Multidisciplinary Studies 2016, 2 (2): 2452 - 8499.
- [3] Friis C, Nielsen I J. Small-scale land acquisitions, large-scale implications: Exploring the case of Chinese banana investments in Northern Laos. land Use Policy, 2015, 57 (67): 117 - 129.
- [4] 人民网. 国家信访局: 土地征用、拆迁和社会保障是信访突出问题. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1128/c70731-23684032.html>. 2013-11-28/2017-12-15.
- [5] 刘新华. 对征地补偿标准本质的探讨——兼论市场化征地补偿价格的测算方法. 生产力研究, 2014 (9): 103 - 106.
- [6] 马军成, 吴翼虎, 郑防修. 城乡一体化土地市场下的征地补偿标准研究. 中国农学通报, 2016, 32 (1): 200 - 204.
- [7] 董祚继. 增值收益归“公”还是归“私”——关于土地增值收益分配问题的思考. 中国土地, 2016 (12): 5 - 7.
- [8] 罗婷婷, 邹学荣, 陆林. 确立主体地位与被征地农民多元保障机制完善路径思考. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (10): 144 - 151.
- [9] 谢宗棠. 对征地制度中土地补偿标准问题的研究——以甘肃省为例. 西北民族大学学报: 哲学社会科学版, 2007 (2): 36 - 42.
- [10] 李兴涛. 当代中国土地征收纠纷解决机制研究. 秦皇岛: 燕山大学, 2011.
- [11] 许鹏泽. 农村土地矛盾纠纷探析. 南方农业, 2016, 10 (21): 145 - 146.
- [12] 吕冠静, 柳瑞禹, 刘跃前. 失地民众的征地拆迁满意度研究——以湖北咸宁市嘉通高速公路征地拆迁为例. 地域研究与开发, 2017, 36 (2): 139 - 144.
- [13] 徐金广, 石凤友. 土地征收程序中的几个常见问题. 中国土地, 2017 (6): 55 - 56.
- [14] 金慎. 对现行征地程序的几点看法. 中国土地, 2016 (8): 47 - 8.

- [15] Mahanty S, McDermott C L. How does 'Free, Prior and Informed Consent' (FPIC) impact social equity? Lessons from mining and forestry and their implications for REDD+. *land Use Policy*, 2013, 35: 406-416.
- [16] Cariño J, Colchester M, Moore D, et al. From dams to development justice: progress with 'free, prior and informed consent' since the World Commission on Dams. *Water Alternatives*, 2010, 3 (2): 323-437.
- [17] Ashukum J C. Included or Excluded: An Analysis of the Application of the Free, Prior and Informed Consent Principle in land Grabbing Cases in Cameroon. *Social Science Electronic Publishing*, 2016, 19: 1.
- [18] 邵琰. 对遗传资源获取中事先知情同意制度的探究. *法制与社会*, 2017 (1): 30-31.
- [19] 盖玲飞. 患者知情同意的伦理学研究. 北京: 中央民族大学, 2011.
- [20] Stanley J. Development-induced Displacement and Resettlement. *Forced Migration*, 2004.
- [21] 牛志君, 王晓晴, 封乾, 等. 河北省土地利用变化图谱特征分析. *中国农业资源与区划*, 2017, 38 (10): 54-62, 80.
- [22] 360 百科. 张家口市. <https://baike.so.com/doc/24056798-24639929.html>, 2017-12-25.
- [23] 王海涛. 环首都经济圈视域下张家口市发展存在的问题及对策研究. 秦皇岛: 燕山大学, 2014.
- [24] 李道亮, 傅泽田. 加强我国参与式农村评估的研究与实践. *中国农业大学学报*, 1998 (3): 20-23.
- [25] Small M L. 'How many cases do I need?' On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography*, 2009, 10 (1): 5-38.
- [26] BARELLI M. Free, prior and informed consent in the aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: developments and challenges ahead. *International Journal of Human Rights*, 2012, 16 (1): 1-24.
- [27] 张家口资讯网. 张家口宣化区强力推进京张城际铁路线位范围内违建拆除. <http://www.zjk169.net/news/news/10649/>. (2016-04-14) [2017-12-15].
- [28] 习剑平, 刘根. 以正当程序整合农村土地征收中的利益关系. *学术交流*, 2014 (12): 53-58.
- [29] 祝天智. 边界模糊的灰色博弈与征地冲突的治理困境. *经济社会体制比较*, 2014 (2): 97-108.
- [30] 习剑平, 刘根. 以权利本位重构我国的征地公告制度. *理论月刊*, 2015 (12): 90-95.
- [31] 沃克. 牛津法律大辞典. 北京: 法律出版社, 2003.

STUDY ON THE PROCEDURE OF LAND REQUISITION FROM THE PERSPECTIVE OF PROTECTING PEASANTS' RIGHTS AND INTERESTS*

—TAKING FIVE CONSTRUCTION PROJECTS IN HEBEI PROVINCE AS AN EXAMPLE

Wang Yakun, Zhao Heng, Peter Ho**

(Minzu University of China, College of Life and Environmental Sciences, Beijing, 100081 China)

Abstract Based on the investigation of five core areas of Olympic Village in Hebei province, Beijing-Zhangjiakou Railway, Datang Power Plant, BeiJing-Yuxian Expressway and Yanqing-Chongli Expressway, this paper analyzed land acquisition procedures and problems in real implementation in China, and proposed targeted policy recommendations, so as to provide reference for the improvement of land acquisition procedures and the development of land expropriation work in China. It analyzed the peasants' cognition of land acquisition through questionnaires and interviews, compared the system and implementation of the land acquisition procedure from the four aspects of the free prior informed consent (FPIC) principle. The results showed that (1) The land acquisition procedure in our country could not fully match the FPIC principle; (2) The deviation of the implementation of the land acquisition procedure impaired the rights and interests of peasants; (3) The informal governance in land expropriation intensified the contradiction in land acquisition; (4) The antagonistic relationship between the government and the farmers undermined the equal consultation mechanism; (5) The government had obvious differences in the implementation of land acquisition projects of different scales. Based on the conclusion, it is suggested that it is necessary to improve the process of land expropriation from the perspective of FPIC, enhance the openness and transparency of the procedures in implementation, and break down barriers to dialogue between the government and farmers, so as to achieve "full process" and "flexibility" of consultation.

Keywords questionnaire survey; defects in land acquisition procedures; the protection of farmers' rights and interests; empirical research; Hebei province