

# 公众参与土地整理的研究综述\*

王文玲<sup>1</sup>, 阚酉浔<sup>2</sup>, 汪文雄<sup>1</sup>, 杨钢桥<sup>1</sup>

(1. 华中农业大学 土地管理学院, 湖北 武汉 430070; 2. 湖北省国土整治局, 湖北 武汉 430071)

**摘要** 有效的公众参与可以更好地监督政府行为和维护公众利益, 可以提高土地整理项目的运行效率。对国内外公众参与土地整理项目的研究成果与实践进行了回顾, 总结了以德国、荷兰、日本为代表的国外公众参与土地整理的特点和模式; 进而从公众认识、参与现状、参与机制和影响因素 4 个方面分析了国内公众参与土地整理项目的研究进展, 认为公众参与是保证土地整事业健康发展的必然要求, 提出了今后中国公众参与土地整理项目的探索领域。

**关键词** 土地利用; 土地整理; 公众参与; 文献综述; 耕地

**中图分类号:** F301.2    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1008-3456(2011)03-0071-05

随着中国工业化、城镇化进程的加快, 人多地少的矛盾也愈演愈烈, 坚守 1.2 亿  $\text{hm}^2$  耕地红线面临严峻挑战。而土地整理作为协调人地关系, 实现土地资源优化配置的重要手段, 在补充耕地、保护耕地资源, 提高农业综合生产能力, 优化农用地结构, 保障粮食和生态安全等方面发挥了重要作用。1999—2008 年, 中国通过土地整理共补充耕地 278 万  $\text{hm}^2$ , 近几年中国每年用于土地整理的资金投入近千亿元<sup>[1]</sup>。然而, 当前中国的土地整理工作仍然存在很多问题, 急需加以解决。如土地整理规划统筹乏力<sup>[2]</sup>; 规划设计不合理, 以至于变更比例大<sup>[3]</sup>; 资金来源单一, 资金管理效率低下<sup>[4]</sup>; 土地整理项目后期管护的效率低下<sup>[5]</sup>等。其主要原因之一就是没有建立起完善的公众参与监督机制。有效的公众参与, 可以使土地整理规划设计更易于被当地人民所接受, 降低项目建设和运营的风险, 也可以更好地监督政府行为和维护公众利益。本文对国内外公众参与土地整理项目的研究成果与实践进行综述, 以期为推进中国土地整理的学术研究、提高土地整理项目的运行效率作有益的探索。

## 一、国外公众参与土地整理项目的研究进展

### 1. 国外公众参与土地整理项目的概况

最早对公众参与制度作出规定的是美国在

1969 年制定的《国家环境政策法》。该法规定联邦政府的一切部门应将其制定的环境影响评价和意见书向社会公布<sup>[6]</sup>。联合国环境规划署在 1978 年提出的环境影响评价基本程序中明确提出了公众参与问题。此后, 公众参与作为环境保护的一项基本原则逐渐得到国际社会的广泛认可<sup>[7]</sup>。受环境保护运动的推动, 公众参与作为可持续发展的一个重要基础越来越受到人们重视。20 世纪 60 年代以后, 公众参与受到社会各界的重视, 各项规划逐渐从政府本位向公众本位转变<sup>[8]</sup>。国外土地整理领域也开始注重公众参与, 其中以德国、荷兰和日本较为典型。德国非常重视农村发展过程中的公众参与, 认为公众的积极参与和广泛支持是农村发展目标能够最终得以实现的关键<sup>[9]</sup>。德国是现代土地整理的发源地, 在其乡村土地整理中, 产权调整、田块合并、公共设施规划的编制、村镇改造规划的制定和实施及相关补偿措施的制定都引入了公众参与机制, 坚持公众参与原则, 追求的是“有限的政府权力与有效的公众责任”相结合<sup>[10]</sup>。荷兰是世界上开展土地整理较早的国家之一。第二次世界大战结束后, 荷兰就开始了较大规模的土地整理<sup>[11]</sup>。在荷兰, 土地整理始终坚持使农场主和当地居民的个人利益与社会利益相协调。从荷兰土地整理演变的轨迹中不难发现: 与土地整理利益分配密切相关的个人和团体是决定

收稿日期: 2010-12-02

\* 国家自然科学基金项目“基于过程的农地整理项目效率测度及效率提升机制研究”(71073065); 国家自然科学基金项目“城市化进程中农户的农地投入变化及其管控政策研究”(70773045); 中国博士后基金项目“基于过程管理的农地整理项目效率测度及效率提升机制研究”(20100471194)。

作者简介: 王文玲(1986-), 女, 硕士研究生; 研究方向: 土地经济与管理。E-mail: vineen.wang1986@163.com

土地整理项目的启动、规划和实施的最为重要的力量<sup>[12]</sup>,并十分注意在土地整理工作中不断充实完善法律、法规制度;不过,“土地整理项目必须获得当地大多数人的支持”<sup>[13]</sup>这项原则将不会改变。日本非常注重健全土地整理有关的法律制度,其《耕地整理法》历经多次修改。从《耕地整理法》的调整情况来看,日本不断完善耕地整理的公众参与。目前,《耕地整理法》明确规定:在耕地整理实施之前,必须得到相关人员的同意<sup>[14]</sup>。从各个国家的土地整理公众参与的发展来看,土地整理项目规划是通过吸收社会各阶层、各利益集团的意见进行平衡,从而达成一个大家共同遵守的“契约”<sup>[15]</sup>。

## 2. 国外公众参与土地整理项目的特点与模式

(1)德国公众参与土地整理的特点与模式。德国土地整理项目的执行单位是土地整理参加者联合会,它由土地整理区域内的全部地产所有者以及土地整理期间的全部建屋权人共同组成,其权利代表是由该组织民主选举的理事会<sup>[16]</sup>。参加者联合会是一种法人团体,其组织机构包括理事会、主席和参加者大会,负责管理联合会的日常事务,并负责各项措施的制定和实施。参加者联合会的成立保证了土地所有者能够自主管理地区事务;然而在此过程中,社区的意见也是不能被忽视的。如果公共利益受到了影响,征求社区委员会的意见是必需的<sup>[17]</sup>。此外,乡镇政府和农业协会等公共利益的代表机构也有责任参与土地整理。如《土地整理法》第 37 条规定,只要土地整理涉及到某种公共利益,其代表机构就要参与到土地整理的各项议程之中<sup>[16]</sup>。由此可见,德国土地整理的公众参与群体广泛,并且具有法律保障。另外,在德国的土地整理实践中,公众参与贯穿土地整理活动的全过程。施引芝<sup>[18]</sup>详细介绍了德国土地整理的实施步骤,其中每个阶段都有公众的参与。在准备阶段,必须要做好宣传工作;为了让参加土地整理的地产主了解土地整理的程序,土地整理部门在土地整理区发布公告邀请地产主出席大会。在土地整理颁布决议阶段,必须在土地整理区和相邻地区公布法律教育公告。除了公告外,还要以印刷品等形式作广泛宣传来引起人们的重视。特别是通过举办讨论会,使每个对此感兴趣者了解情况。在公共设施规划的制定和实施阶段、土地估价阶段、补偿措施的制定直到土地整理项目竣工验收阶段,参加者有权对决议提出异议,异议可以通过参加者大会来进行协调。

在德国,土地整理的费用,一般由国家资助 80%(其中联邦 60%,州 40%),土地整理参加者自筹 20%<sup>[18]</sup>。如果参加者目前的经济能力不能承担全部资金投入,参加者联合会也可向金融机构申请贷款。德国的乡村土地整理可分为 5 类:有常规性土地整理、简化的土地整理、项目土地整理、快速土地合并和自愿调换土地。不同的土地整理类型,国家的资助强度就不同。对于常规性土地整理(不包括葡萄园土地整理)、简化的土地整理和项目土地整理,补助强度为 60%~80%;在快速土地合并中,补助强度为 75%~85%;在葡萄园土地整理中,补助强度为 60%;自愿调换土地没有补助<sup>[16]</sup>。

(2)荷兰公众参与土地整理的特点与模式。荷兰土地整理也具有广泛的群众基础。1954 年荷兰颁布了新的《土地整理法》,从法律上明确了“土地整理委员会”这一形式,并且明确指出,土地整理委员会编制的土地整理项目设计最终方案,在实施之前,必须获得项目区大多数土地所有者和使用者的赞成。同时要求委员会的成员应当包括:当地农户的代表,水资源管理委员会的代表,市政府的代表以及其它相关利益集团的代表。一旦土地整理项目的申请被批准,当地的“土地整理委员会”将通过严格的选举而立即产生,负责项目管理事务。具体来讲,土地整理委员会负责项目的规划和设计、组织公众听证会和投票表决,同时负责和监督项目的工程施工和验收<sup>[12]</sup>。公众参与也使荷兰土地整理的利益关系更加明晰:首先,土地整理项目的选择或立项必须由项目区中 50%以上的土地所有者和使用者决定;其次,土地整理项目规划是公众参与和各方协商的结果;再次,土地整理委员会的组成必须有项目区土地所有者和使用者的代表;最后,土地收益分配以土地整理前的土地价值为计算依据<sup>[19]</sup>。

荷兰土地整理实行的是项目运作。荷兰已经建立了新型融资机制——市场调节型融资机制,即融资活动通过经济手段而不是通过行政手段来调节。在城市,土地整理(包括征购、储备)的资金来源包括以各城市为股东的股份合作制荷兰城市银行的贷款、中央政府的贷款、商业机构的贷款和政府的财政收入;在农村,荷兰创建了农民合作金融制度。农民合作银行在性质上属于合作社,作为农民的金融合作社或信贷合作社。目前,荷兰农民全部信贷额的 90%以上来源于农民合作银行。实践证明,农民合作金融组织对促进荷兰农业健康发展是必要的和有

效的<sup>[20]</sup>。

(3)日本公众参与土地整理的特点与模式。日本耕地整理的法律体系较为完善,先后4次修改完善了《耕地整理法》。修订的《耕地整理法》明确指出:只要符合全体土地所有者的意愿,耕地整理的实施由耕地整理合作组织进行。原则上参加耕地整理的是土地所有者,但是为了促进耕地整理事业的发展,土地所有者以外的人,耕地整理法也认可他们的参加,如地上权、永久租种权、土地租用权的持有者以及依据国有财产法准备实施开荒、填海造田、排水造田者。为了方便耕地整理合作组织之间的协作,日本还设置了耕地整理合作组织联合会法人制度。耕地整理实施者在实施前制定耕地整理设计书,并附上相关人员的同意书。关于“相关人员的同意”是指在合作组织实施的情况下,地域内土地所有者总人数的1/2以上同意,同意的总面积和总租赁价格要占区域总面积和区域租赁总价格的2/3以上;共同实施时有必要征得几方同意后再实施<sup>[14]</sup>。

日本的土地整理项目一般都是自筹资金,即项目实施单位通过处置保留地而获得项目资金。在整理区域范围内有地籍登记的土地所有权,都要按照土地的面积或价值分享土地整理的成本和收益<sup>[21]</sup>。首先,每个土地所有者都必须按照一定比例(通常是15%~30%,个别案例是60%)上交土地。这些土地一部分用于道路、公园等公共设施建设,一部分由土地整理委员会拍卖,所得资金用于支付土地整理成本<sup>[22]</sup>。如果支付了整理成本后还有剩余土地,在整理项目结束后归还土地所有者。公共项目和私人项目的成本分担要经过大家的同意。除此之外,日本的建设用地整理项目可以通过多种途径获得资金补助,包括低息贷款、各种国家拨款,也包括拍卖土地的价款<sup>[23]</sup>。

## 二、国内公众参与土地整理项目的研究进展

### 1. 关于公众参与农地整理项目的认识

随着我国土地整理工作的逐步推进,公众也逐渐参与到土地整理中来。大部分学者已认识到,土地整理项目引入公众参与是一种必然趋势。梁留科等<sup>[24]</sup>对德国矿区景观生态重建/土地复垦的历史变迁、实施手段、理论研究等方面作了较为系统的分析。他指出加强公众参与并树立可持续发展的思想

是中国矿区生态重建应遵循的基本原则。胡振琪等<sup>[25]</sup>指出“公众参与型”模式作为一种有效的项目管理方法,对促进我国土地复垦工作的开展、实现我国土地资源的可持续利用具有重要意义。徐雪林<sup>[26]</sup>认为公众参与是社会评价的重要手段之一。有效的公众参与,使得社会评价更加全面、完整和更具有针对性。薛继斌等<sup>[27]</sup>认为公众参与是农地整理规划环境影响评价的重要组成部分,是确定环境资源价值的重要方法,同时还可以促进项目的顺利实施。毕宇珠<sup>[28]</sup>认为公众参与提升了乡村土地整理规划决策的科学性和公共性,增强了乡村土地整理的社会可接受性和可操作性,保障了乡村土地整理规划顺利实施。从国际经验和国内实践上来看,公众参与乡村土地整理项目的立项、规划设计、施工建设与管理是大势所趋。

### 2. 关于公众参与农地整理项目的现状

从目前的实际情况来看,国内公众参与土地整理项目表现为一种较低层次的参与。国内学者鲍海君等<sup>[15]</sup>、徐雪林<sup>[26]</sup>、刘建生等<sup>[29]</sup>对我国目前土地整理项目公众参与的现状和存在问题进行了阐述。他们认为,我国公众参与主要存在以下问题:①公众参与土地整理项目的广度不够。目前我国公众参与土地整理主要是在规划编制阶段和规划审批阶段,而没有将公众参与贯彻到项目区的选址、规划设计方案的确定、施工监督、工程验收与工程后期管护等阶段。②公众参与的主动性和积极性不够。目前我国土地整理项目被纳入政府的公共产品投入范围,一般都是由中央政府和地方政府投资。这样就容易造成公众对土地整理项目的忽视,同时基层政府官员易将向上级政府争取到的土地整理项目数量与资金的多少当作“政绩”来看待。③意见表达渠道缺乏。长期以来,我国公众参与土地整理项目的方式主要为座谈咨询、民意调查,常用的方式是问卷调查。这种单一的参与方式,很多时候表现为“例行公事的参与”<sup>[28]</sup>。公众真正的意见无法通过合适的渠道来表达。在项目的各个阶段,有些农民持有不同意见,却因为无法通过合适的渠道来表达自己的利益,所以一些地方出现了农民阻挠项目实施、人为破坏工程设施等现象。④土地整理中公众监督机制不完善。⑤公众参与土地整理项目的立法仍需完善。到目前为止,国家还没有专门的法律来规范土地整理的实施运作,而至于公众参与土地整理的立法更是空白。

### 3. 关于公众参与农地整理项目的机制

我国公众参与土地整理项目主要体现在规划设计阶段。鲍海君等<sup>[15]</sup>对土地整理项目规划设计中公众参与机制进行了研究。他设计了公众参与土地整理项目规划设计的总体框架:土地整理项目规划设计草案准备阶段——向公众公布;土地整理项目规划设计方案形成阶段——公众意愿调查;土地整理项目规划设计方案初步完成阶段——公众评议;土地整理项目规划设计成果审查阶段——公众听证会;土地整理项目规划设计成果完成阶段——公众展示会;土地整理项目规划设计实施阶段——公众监督。

要实现公众参与,还要有一定的组织机构作保障。我国目前出现了一些公众参与的“政府组织”,如土地整理规划公众随访中心;个别地方还有“民间组织”。“民间组织”应该和村集体经济组织、村委会等结合起来。但从目前来看,普遍成立这种民间组织的困难很大<sup>[27]</sup>。在公众参与方式上,国内学者也进行了相关研究。薛继斌等<sup>[27]</sup>认为公众参与土地整理环境影响评价的方式主要有:意愿调查、会议式参与、舆论式参与。柴西龙等<sup>[30]</sup>指出我国公众参与的方式主要为座谈咨询、民意调查,常用的方式是问卷调查,该方法简单易行但结果不具代表性且呈现单一化。

### 4. 关于公众参与农地整理项目的影响因素

从我国公众参与土地整理项目的现状来看,公众参与的主动性和积极性较低。研究公众参与的意愿,分析公众参与的影响因素,对提高公众参与的积极性有一定的指导作用。然而,现有的研究对此问题关注较少,笔者仅找到 3 篇相关文献<sup>[5,31-32]</sup>。徐国柱<sup>[31]</sup>采用潍坊市农民参与土地整理项目的实例,分析了农民参与土地整理项目的制约因素。他指出,我国目前管理体制、机制和法制上存在一些制约农民参与土地整理项目的因素,首先是农民对土地整理工作的认识不足,其次是相关法律法规针对性不强,再次是农民参与土地整理缺乏具体制度规范,最后是现行管理体制不顺。汪文雄等<sup>[5]</sup>构建了农地整理项目后期管护效率影响因素的结构方程理论模型,并运用实地调研的数据来检验并修正该理论模型。他指出村委会的参与对农村土地整理项目后期管护的效率影响最大,其次是农户的参与,而政府部门的参与与专业化组织的参与影响相对较小。同时,汪文雄等<sup>[32]</sup>运用 Logistic 模型实证研究了影响

农户参与土地整理项目后期管护意愿的因素,得出如下研究结论:户主文化程度、耕地面积、劳动力非农就业比例、项目后期管护认知程度、项目前期参与程度、后期管护资金来源、项目后期管护组织的健全程度、项目管护监督检查机制、项目后期管护的宣传等是影响农户参与土地整理项目后期管护意愿的显著性影响因素。

## 三、结 语

公众参与是保证土地整事业健康发展的必然要求。有效的公众参与一方面可促进土地整理项目立项决策的科学化和民主化,可使农地整理规划设计方案更加科学合理;另一方面可以通过监督地方政府、基层领导、施工与监理单位的行为,提高土地整理项目的建设与管理效率。通过对国内外公众参与土地整理文献的梳理,发现国外公众参与土地整理具有以下特点:一是公众参与的社会认可度很高;二是公众参与群体广泛;三是公众参与贯穿土地整理的全过程;四是公众参与有法律保障。而国内学者对公众参与土地整理项目的研究,主要集中在描述公众参与现状与存在问题、公众参与的方式和途径、公众参与的影响因素等方面。关于公众参与程度的测度、公众参与模式的比较、公众参与绩效的评价、公众参与机制的设计、公众参与立法等方面,现有文献研究还不够深入,有待进一步探讨。

## 参 考 文 献

- [1] 夏珺. 土地整治 10 年补充耕地 4163 万亩[N]. 人民日报, 2009-05-29(1).
- [2] 李卫祥. 我国土地整理实践综述[J]. 生产力研究, 2004(7): 190-191.
- [3] 王瑗玲, 赵庚星, 史娟. 我国土地整理发展的现状、问题与对策研究[J]. 山东农业大学学报: 社会科学版, 2005(4): 45-48.
- [4] 严丽平, 邵霞珍, 吴次芳. 我国土地整理中存在的问题及发展展望[J]. 农机化研究, 2006(12): 48-50.
- [5] 汪文雄, 杨钢桥. 农村土地整理后期管护效率的影响因素实证研究[J]. 资源科学, 2010, 32(6): 1169-1176.
- [6] 汪劲. 中国环境法[M]. 北京: 法律出版社, 1998: 2.
- [7] 黄海艳. 发展项目的公众参与研究[D]. 南京: 河海大学商学院, 2003.
- [8] 张萍. 从国家本位到公众本位——建构我国城市规划法规的思想基础[J]. 城市规划汇刊, 2000(4): 21-24.
- [9] 贾文涛, 张中帆. 德国土地整理借鉴[J]. 资源·产业, 2005, 7(2): 77-79.
- [10] 陈易. 公众参与中的若干问题[J]. 城市问题, 2002(1): 61-64.

- [11] NOORT P. Land consolidation in the Netherlands [J]. *Land Use Policy*, 1987, 1(4): 11-13.
- [12] 廖蓉, 杜官印. 荷兰土地整理对我国土地整理发展的启示[J]. *中国国土资源经济*, 2004(9): 25-27.
- [13] TAN R, BECHMENN V, VAN D B. Governing farmland conversion: Comparing China with the Netherlands and Germany [J]. *Land Use Policy*, 2009(26): 961-974.
- [14] 王瑰琦. 日本耕地整理法概述: 国内外土地整理借鉴[M]. 北京: 中国大地出版社, 1998: 45.
- [15] 鲍海君, 吴次芳. 土地整理规划中公众参与机制的设计与应用[J]. *华中农业大学学报: 社会科学版*, 2004(1): 43-46.
- [16] ERICH W β. 联邦德国的乡村土地整理[M]. 贾生华, 译. 北京: 中国农业出版社, 1999: 112.
- [17] 王敬. 公众参与土地管理是农村发展的基本原则和核心内容——德国巴伐利亚州的成功经验[J]. *资源与产业*, 2008, 10(1): 94-96.
- [18] 施引芝. 德国土地整理概况: 国内外土地整理借鉴[M]. 北京: 中国大地出版社, 1998: 36.
- [19] 蒲春玲, 吴郁玲, 金晶. 国外土地整理实施经验对新疆土地整理的启示[J]. *农村经济*, 2004(2): 95-97.
- [20] 董利民. 土地整理融资机制研究[D]. 武汉: 华中农业大学经济管理学院, 2005.
- [21] 杨遵杰. 我国建设用地整理研究[D]. 杭州: 浙江大学公共管理学院, 2006.
- [22] NAGAMINE H. The land readjustment techniques of Japan [J]. *Habitat International*, 1986(1): 51-58.
- [23] SORENSEN A. Conflict, consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries [J]. *Habitat International*, 2000(3): 51-73.
- [24] 梁留科, 常江, 吴次芳. 德国煤矿区景观生态重建/土地复垦及对中国的启示[J]. *经济地理*, 2002, 22(6): 711-715.
- [25] 胡振琪, 贺日兴, 初士力. 参与型土地复垦的概念与方法[J]. *地理与地理信息学*, 2003, 19(1): 96-99.
- [26] 徐雪林. 公众参与土地整理项目的必然[J]. *资源产业*, 2004, 6(6): 20-22.
- [27] 薛继斌, 吴次芳, 徐保根. 农地整理规划环境影响评价中的公众参与探讨[J]. *农机化研究*, 2004(5): 23-25.
- [28] 毕宇珠. 乡村土地整理规划中的公众参与研究——以一个中德合作土地整理项目为例[J]. *生态经济*, 2009(9): 38-41.
- [29] 刘建生, 胡卫军, 梁晨雯, 等. 论土地整理中的公众参与[J]. *河北农业科学*, 2010, 14(2): 115-117.
- [30] 柴西龙, 孔令辉, 海热提·涂尔逊. 建设项目环境影响评价公众参与模式研究[J]. *中国人口资源与环境*, 2005, 15(6): 118-121.
- [31] 徐国柱. 农民参与土地整理研究——以潍坊市土地整理实践为例[D]. 北京: 中国农业科学院研究生院, 2008.
- [32] 汪文雄, 杨钢桥, 李进涛. 农户参与土地整理项目后期管护意愿的影响因素研究[J]. *中国土地科学*, 2010, 24(3): 42-47.

## Review on Public Participation in Land Consolidation

WANG Wen-ling<sup>1</sup>, KAN You-xun<sup>2</sup>, WANG Wen-xiong<sup>1</sup>, YANG Gang-qiao<sup>1</sup>

(1. *College of Land Management, Huazhong Agricultural University,*

*Wuhan, Hubei, 430070;*

*2. The Land Remediation Bureau of Hubei Province, Wuhan, Hubei, 430071)*

**Abstract** Public participation can not only supervise government's behavior and protect public interest but also improve the operational efficiency of land consolidation projects. This paper reviewed the domestic and foreign research and practical experiences of public participation in land consolidation and summarized the characteristics and patterns mainly represented by Germany, Netherlands and Japan. Then, this paper analyzed the research progress on domestic public participation in land consolidation from the following four aspects: public awareness, present situation of public participation, mechanism and influencing factors. Finally, this paper pointed out that public participation is now a necessary element to ensure sustainable development of land consolidation and figured out the exploratory areas for the public of China to participate in land consolidation.

**Key words** land use; land consolidation; public participation; literature review; farmland