

土地利用规划中公众利益的弱化机理及其实现路径

甘建文 (华南农业大学公共管理学院, 广东广州 510642)

摘要 以土地利用规划编制和实施过程中利益相关者分析为切入点, 通过分析各个利益主体的利益目标和行为选择, 探讨公众利益被削弱的过程机理, 找出影响公众利益实现的障碍因子。据此提出实现公众利益保护的途径: 构建权利框架, 提高公众参与的效力; 搭建第三方组织介入式参与平台, 实现公众利益代表的多元化; 成立地方土地利用规划委员会, 确保利益协调到位。

关键词 土地利用规划; 公众利益; 弱化机理; 实现路径

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)15-289-02

伴随着公民意识的增强, 土地利用规划的属性由技术管制逐渐转向公共政策。土地利用规划作为一项公共政策安排, 实际上是各方利益博弈的结果, 要增进帕累托效率, 必然要充分考虑到公众的利益, 这也是由我国土地所有权制度决定的^[1]。

自2002年来, 为了保护公众的利益, 在新一轮的土地利用规划修编过程中公众参与已有所体现。国家要求地方摒弃以前只有政府官员和专家参与的封闭式的“高层规划”模式^[2], 要求规划团队实地调查, 了解公众的意愿和实际诉求。然而, 由于公众参与的主体、相关的制度保障和决策机制存在不足, 公众的集体意志难以上升到公共决策层面, 公众的利益容易被边缘化。在新型城镇化背景下, 如何在新的规划方案编制过程中保护公众的利益, 对于提高规划的权威性和执行力具有重要意义。

1 土地利用规划利益相关者

1.1 利益相关者管理理论 1984年美国经济学家弗里曼(R. Edward Freeman)在《战略管理: 利益相关者管理的分析方法》一书中, 明确提出了利益相关者管理理论。随着该理论的深入, 利益相关者分析成为了人们制定战略决策的常用工具之一。随着利益相关者管理理论研究的不断深入, 该理论在公共管理中的应用逐渐兴起。

1.2 土地利用规划中的利益相关者分析 土地利用规划涉及的利益相关者包括中央政府、地方政府、地方政府官员、意图用地者、公众代表、公众、规划者、专家评审人, 该研究分析了各个利益主体在土地利用规划编制、决策、实施过程中的利益目标、行为选择和角色担当。

1.2.1 中央政府。 中央政府的利益目标是实现土地的经济、社会、生态可持续发展。在土地利用规划过程中利用规划管制权, 通过纲领、制度、文件、指标等提出地方土地利用规划的方向要求, 下达约束性指标等刚性指标和指导性指标等弹性指标, 实现对地方政府的总体控制。中央政府提出的要求对编制土地利用规划方案既有宏观指导性, 又有强制性, 是地方制定土地利用规划的“指挥棒”。

1.2.2 地方政府。 在“地方分肥”和“分灶吃饭”的分税制下, 地方政府作为有自身目标函数的公共经济人, 其根本的

利益目标是地方财政收入的最大化。具体是要落实中央政府的要求, 同时体现所在城市的发展计划, 满足规划年度内重大项目的用地要求, 促进地方经济发展。地方政府的发展计划是土地利用规划的总纲领。

1.2.3 地方政府官员。 在实际操作中, 地方政府代表的公共利益往往容易被地方政府官员的私人利益掩盖。地方政府官员利用权力资本, 或通过主动政治创租, 或受意图用地者的影响, 导致地方政府的经济发展计划被当权者凌驾。当有利益驱动的时候, 他们利用政治权威加强对土地利用规划的影响, 有“一指定江山”的可能。在土地利用规划中, 地方政府官员往往充当“大喇叭”的角色。

1.2.4 意图用地者。 意图用地者的利益目标是利润的最大化。当有项目需要用地或者想通过变更规划来实现更高利润时, 他们会通过动用自己的社会资本来影响规划, 使用的主要手段是通过利益输送等方式与决策团体政治结伴。意图用地者是地方政府背后最大的利益集团, 在土地利用规划中扮演“幕后推手”的角色。

1.2.5 公众代表。 公众代表既有反映群众意见、为群众代言的公共责任, 又兼有为“功成名就”而讨好上级的个人利益。他们善于为上级官员做群众工作, 当地方政府未能兑现公众利益时, 公众代表则需要帮助地方政府开导、安抚甚至威胁、绑架群众。在土地利用规划中, 公众代表往往扮演“电话线”的角色。

1.2.6 普通公众。 普通公众的利益是提高土地利用的持续收益水平。但普通公众因自组织化程度不高、公民参与渠道不健全、缺乏制度供给以及公民自身“搭便车”和从众心理的影响, 使得公众在决策行为的表现上屈从外部意志, 很容易放弃意见的表达^[3]。他们的利益往往不能有效表达, 即便表达了也难以引起足够重视和关注。公众的意志甚至会被某些公众代表、地方政府官员利用, 成为其实现自身非法利益的靶子。普通公众在土地利用规划中扮演“幕后路人”的角色。

1.2.7 规划者。 规划者是土地利用规划方案的编制者, 他们既想要想办法落实国家的硬性指标, 又要体现地方政府的经济发展计划, 遇到地方政府官员干预时又要满足部分地方官员的要求, 还应该充分表达公众的意志。在土地利用规划方案编制项目外包的形式下, 地方政府官员的利益往往会被规划者重点考虑, 优先实现。即便在土地利用规划实施过程, 如遇到有地方政府关于提出变更规划, 规划者也需要为

基金项目 广东省哲学社会科学规划项目(GD11CGL04)。

作者简介 甘建文(1992-), 男, 广东郁南人, 硕士研究生, 研究方向: 土地制度、土地生态与经济。

收稿日期 2015-04-07

地方政府官员的规划寻找正确的依据,使得规划变更合情、合理、合法。规划者在土地利用规划中充当协调者。

1.2.8 专家评审人。专家评审人主要审核方案技术上是否科学可行、内容上是否与中央政府的要求和约束指标冲突、形式上是否清晰可读。在评审会上,专家往往不作原则性修改。

2 土地利用规划中公众利益弱化的过程机理

以上分析表明,中央政府的命令和指标因为具有强制性,所以能很好地被地方政府、规划者落实。另外,因为中央政府有方案的审批权和监督权,中央政府对地方政府乃至最终的方案编制者的管制效果没被弱化。而由于地方政府官员存在创租、寻租行为且缺少必要的监督,受意图用地者影响的地方政府官员利用自身的话语权,强力作用于土地利用规划。就在此过程中,当公众利益与官员的个人利益相冲突时,公众利益往往被忽略。另外,由于公众代表可能存在片面听取部分公众意见、选择性反映群众利益等逆向选择和道德风险行为,公众的利益诉求在公众代表层面上被弱化。最后,由于规划者本身也存在讨好地方政府官员的公司利益,没有真正起到协调不同利益集团的利益和凝聚社会共识的作用,最终导致最没有发言权的公众的利益被埋没。因而,普通公众的利益诉求在地方政府官员强力作用、公众代表逆向“代议”、规划人员选择落实3个通道上被削弱,公众在实际的土地利用规划中的作用微乎其微,公众的利益在最大程度上被边缘化了。

土地利用规划过程中公众利益受损隐藏着公众利益表达机制不充分、公众参与权利体系不完善、规划主体工作不到位等深层机理。在土地利用规划的实践中,由于国家赋予公众的权力不充分,导致公众参与土地利用规划的权利难以被重视。公众的话语权与地方政府官员的话语权严重不对等,导致公众的利益甚少能够最终在规划方案层面上得到反映。这一定程度上也反映了公众的权力未能受到法律制度的重视,公众反而成为规划实施的受害者^[4]。

在土地利用规划过程中,公众的意志表达只有群众本身、公众代表2个主体,民众意愿反映渠道的狭窄,导致公众利益表达的机制不完善。由于受公众代表个人利益的影响,公众的真实意见很可能被公众代表歪曲、利用,导致公众参与的不全面。另外,普通公众因为自组织化和社会化程度较低,所拥有的组织资源、人力资源和社会资源较小,因而公众的意志很容易被官员的意志侵蚀,导致公众意志不能很好地被实现。因而,安排多元的利益表达渠道,创新代议主体并提高公众自组织化程度有利于全面反映群众意见。

目前土地规划团队并不是一个公共部门,并不完全代表公众意志,而是兼有私人利益的经济部门。使得土地利用规划还停留在“精英规划”、“封闭规划”、“高层规划”的黑箱操作中,并没有营造公开透明的利益表达氛围,更没有主动进行广泛的试验,形成“自下而上”的规划思路。

3 土地利用规划中公众利益的保护路径

3.1 构建权利框架,提高公众参与的效力 法律法规是保障公众有效参与土地利用规划的前提,也是确保依法有序参

与的必要条件。具体来说,土地利用规划过程中应重点实现公众以下几个权力:

(1)话语权。在征求意见阶段,政府要营造一个民主、平等的对话氛围,让公众敢于真实表达利益诉求和倾诉意见。公众提出保密申请时,需要对公众的话语进行保密。

(2)论证听证权。在初步的规划方案出来后,公众有权要求召开论证听证会,就方案是否合理、存在的问题、改善的意见等表达自己的意见。而且,在最后专家评审验收阶段,公众有权参与专家评审过程的听证。

(3)同意通过权和否决权。通过这2项权力来实现公众充分的决策权。规划方案要获得通过,必须经规划范围内2/3的公众表决通过,并在意见书上签字。公众也可以对规划方案行使否决权,只要规划范围内有1/3以上的公众反对该规划方案,则该方案需要重新进入听证阶段。

(4)选择权与罢免权。如果在土地利用规划过程中,公众感觉到规划人员不能很好地落实自己的合理意见,并且不能就某些不能达成的诉求做出合理解释,在提交可靠证据后可以罢免规划人员,要求政府重新选择规划队伍,以保障自己的利益。

3.2 搭建第三方组织介入式参与平台,实现公众利益代表的多元化

实现在参与主体的多样性,要尤其重视第三方组织的作用,这更有利于公众参与到规划中来并且能够更有力的表达公众的意见。独立的第三方组织是非营利性的,有效避免了出现类似地方政府官员绑架规划者的现象。在土地利用规划中,第三方的专业知识能力能够提升公众的参与能力,影响公众参与的方式,提升参与的效率,提高公众话语的影响力。第三方组织还可以通过有效提高公众的组织化程度,而组织化程度的提高有利于扩大公众的参与优势,通过影响决策,将大大提高公众利益的实现程度^[5]。另外,拓宽意愿表达的渠道,要进行理性的沟通,这依赖于第三方组织培育社会联系交流的网络,教育公民并提供规划信息、鼓励独立地对以规划范围内所在地为基础的项目进行反思^[6]。

3.3 成立地方土地利用规划委员会,确保利益协调到位

针对现有规划者对各方利益协调不到位的情况,参考美国的经验,成立地方土地利用规划委员会成为解决这一问题的可能路径。土地利用规划委员会可以由规划者、专家和社会公众等组成,独立于地方政府及其官员。土地利用规划委员会的成立,打破了原有单一的“代议制”的代议决策和“首长制”的个人决策体系,通过委员会内部人员构成体系的优化完善规划的治理结构。此外,成立地方土地利用规划委员会还可以最大程度调动公众参与的积极性,把碎片化的个人监督转变成有组织的集体监督,从而保证公众的利益与其他利益集团的利益在同一平台上高效运转。

参考文献

- [1] 吴末,黄贤金.土地利用规划中公众利益的价值取向[J].中国土地科学,2005(1):17-22.
- [2] 段建南,胡瑞芝.县级土地利用总体规划修编试点工作方法和技术创新思路[J].国土资源导刊,2004(2):10-13.

表 3 小麦耕地、播种、收割作业类型调查结果

作业类型	耕地				播种				收割			
	地块	块均土地	地块最小	地块最大	地块	块均土地	地块最小	地块最大	地块	块均土地	地块最小	地块最大
	片数	面积//hm ²	面积//hm ²	面积//hm ²	片数	面积//hm ²	面积//hm ²	面积//hm ²	片数	面积//hm ²	面积//hm ²	面积//hm ²
人工作业	1	0.13	0.13	0.13	622	0.21	0.01	6.67	1	0.13	0.13	0.13
自有机械作业	49	0.50	0.03	6.67	16	0.42	0.01	2.67	12	0.86	0.67	4.27
农机社会化服务作业	611	0.19	0.01	2.67	23	0.27	0.04	2.67	648	0.20	0.01	6.67

表 4 调查对象耕地、播种、收割环节农机社会化服务作业地块占比

项目	%		
	耕地	播种	收割
农机社会化服务作业地块片数占比	92.44	3.48	98.03
农机社会化服务作业地块面积占比	82.66	4.45	92.69

4 结论与政策含义

该研究对人口结构和土地细碎化对农机社会化服务利用的影响进行了探讨,结果表明:农户农机社会化服务的采用主要受农业人口老龄化、兼业化与接受农业技能培训情况的特征以及土地规模等因素的影响。农村农业人口的老龄化、兼业化的人口特征都会使农户采用农机社会化服务替代人工作业维持农业产量的不变甚至增加;而土地细碎化的地块特征又抑制了社会化服务的利用。

但该研究也存在不足:第一,该研究只在苏中平原地区调查,结论可能无法推广到丘陵地区;第二,除了农业人口结构和土地细碎化之外,影响农机社会化服务的因素可能还有农机作业价格,这一点并未在该研究中体现。如果农机社会化服务价格高于农户的保留价格,农户不采用农机社会化服务的可能性就很大;如果农机社会化服务价格低于农户自服务的成本(这也与农户收入有关,农户收入越高,其从事农业生产工作的机会成本越大),农户就会更多的采用社会化服务。另外,农户支付农机作业费用时,地块一起付费与单独付费的费用可能不同——并不是严格按照地均价格支付。今后应就农机社会化服务价格进行深入探究,分析农机社会化服务价格对社会化服务的影响。

该研究的政策含义如下:我国是农业大国,但是农业劳动力不管是体力方面还是技能方面都呈下降趋势,随着越来越多的学习与接受能力强的人走出农村,农村剩余劳动力远远不够满足农业生产发展所需,只有更多地依靠社会化服务。政府部门应针对农业劳动人群制定鼓励留在农村的优惠政策,比如可以在农村多设立一些职位,尽可能地减少有

技能、学习能力强的年轻劳动力的流失。另外,政府等相关部门应更加重视对农业机械的研发,以便在劳动力稀缺时有各类型农机替代自服务维持农业产量。此外,苏中地区土地细碎化现象的存在,不仅会增大农机作业时的损耗,而且会降低农机作业的效率,增大了农机社会化服务的成本,又抑制了社会化服务的利用。政府部门应加强土地整理,修建通畅的田间道路与地块相连,为利用农机服务创造条件。

参考文献

- [1] FREDERIC O. Sargent, fragmentation of French land: It's nature, extent, and causes[J]. Land Economics, 1952, 28: 218 - 229.
- [2] NGUYEN T, CHENG E, FINDLAY C. Land fragmentation and farm productivity in China in the 1990s[J]. China Economic Review, 1996, 7(2): 169 - 180.
- [3] BURTON S, KING R. Land fragmentation and consolidation in Cyprus: A descriptive evaluation[J]. Agricultural Administration, 1983, 11(3): 183 - 200.
- [4] 王俊程, 武友德, 赵发员. 农村青壮年劳动力过度流失对新农村建设的影晌与解决对策[J]. 北京工业大学学报: 社会科学版, 2009(5): 6 - 11.
- [5] 何昇林, 李鑫利, 吴沁珍. 农村青壮年劳动力大量流失的相关问题及对策研究[J]. 农业科技管理, 2008(5): 70 - 72.
- [6] 杨敏丽, 李安宁. 国外农机社会化服务发展综述[J]. 现代农业装备, 2007(11): 57 - 60.
- [7] 王林力, 江波, 汤楚宙. 农机服务产业化的现状与前景展望[J]. 农机化研究, 2006(12): 12 - 15.
- [8] 谭淑豪, 曲福田, 尼克·哈瑞柯. 土地细碎化的成因及其影响因素分析[J]. 中国农村观察, 2003(6): 24 - 30, 74.
- [9] 许庆, 田土超, 徐志刚, 等. 农地制度、土地细碎化与农民收入不平等[J]. 经济研究, 2008(2): 83 - 92, 105.
- [10] 张海鑫, 杨钢桥. 耕地细碎化及其对粮食生产技术效率的影响——基于超越对数随机前沿生产函数与农户微观数据[J]. 资源科学, 2012(5): 903 - 910.
- [11] 丁启朔, 丁为民, 杨伟, 等. 耕地细碎化条件的机械化特征——小型收割机的田间作业行为调查[J]. 浙江农业学报, 2013(6): 1397 - 1403.
- [12] 侯方安. 耕地细碎化对农业机械化的影响研究[J]. 中国农机化, 2009(2): 68 - 72.
- [13] 吴洋, 聂勇, 胡振虎, 等. 家庭生命周期、土地细碎化与农户农业生产性投入——来自湖北省老河口市的数据[J]. 云南财经大学学报, 2008(1): 70 - 75.
- [14] 纪月清, 钟甫宁. 非农就业与农户农机服务利用[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2013(5): 47 - 52.

(上接第 290 页)

- [3] 王妹. 公共政策视角下的城市土地利用规划[J]. 天水行政学院学报, 2010(3): 61 - 63.
- [4] 鲁春阳, 郑其祥. 土地利用总体规划中公众参与现状及对策研究[J]. 资源与人居环境, 2007(10): 36 - 37.

- [5] 莫文竟. 西方城市规划公众参与方式的分类研究——基于理论的视角[J]. 国际城市规划, 2014(5): 76 - 82.
- [6] 樊纲, 武良成. 城市化: 一系列公共政策的集合[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009.