

建设项目土地征收社会稳定风险识别与评估

黄源华, 于冬升

(贺州学院建筑与电气工程学院, 广西 贺州 542899)

摘要: 基于文献研究与专家访谈识别建设项目土地征收社会稳定风险因素22项, 将社会稳定风险因素按合法性、合理性、可行性、可控性进行分类, 构建了建设项目土地征收社会风险因素清单。采用评估实例对风险因素清单加以验证, 评估结果显示, 拟征地项目的组合风险指数为0.24, 属于低社会稳定风险。

关键词: 建设项目; 土地征收; 社会稳定风险; 识别

中图分类号: F282 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)14-0181-05

土地征收是农用地转为建设用地的的重要途径^[1], 根据《中华人民共和国土地管理法》(2020年1月1日起实施), 土地征收是基于公共利益的需要, 对于确需征收农民集体所有土地的建设项目, 国家可以依法实施征收, 但应当开展拟征土地的社会稳定风险评估。土地征收具有涉及面广、利益诉求多、复杂性高等特点, 很容易引发农民群体诉求^[2], 甚至会导致群体性社会稳定事件的发生。

《中华人民共和国土地管理法》构建了土地征收社会稳定风险评估制度, 其作为土地征收的刚性程序是近年来我国多元化预防与化解土地征收社会矛盾纠纷的重要举措^[3]。然而实际土地征收社会稳定评估过程中却出现了评估工作流于形式、评估指标体系不能完全反映土地征收风险^[4], 以及标准、规范缺失等问题。为强化土地征收社会稳定风险评估, 降低社会稳定风险, 本文采用文献研究与专家访谈识别并建立建设项目土地征收社会稳定风险因素清单, 通过工程实例验证其有效性。

1 文献综述

1.1 建设项目社会稳定风险评估研究现状

社会稳定风险是影响社会生活的安定、协调、和谐和有序, 破坏社会生活的平衡和良性运行的不确定因素引发社会动荡和不安的可能性^[5]。而建设项目的社会稳定风险则是由于项目建设引发的社会风险的集中爆发, 社会风险隐藏在社会发展和社会系统中, 当社会矛盾问题处理不当, 累积到一定

程度就会致使社会失稳^[6]。除了理论研究^[7-8], 学者们也关注社会稳定风险评估在实际中的应用, 探讨其对于工程项目建设的作用^[9]。

为确保建设项目的顺利实施, 避免由于项目的建设导致社会稳定风险事件的发生, 学者们对大型工程项目如交通、水利、能源基础设施等特定建设项目的社会稳定风险评估做了研究。顾广耀和魏法杰^[10]基于结构方程模型(structural equation modeling, SEM)构建了大型建设项目社会稳定风险因素, 对某大型机场建设项目进行了实证分析; 许臻等^[11]基于社会网络分析(social network analysis, SNA)识别了大型工程项目的关键利益相关者和社会稳定风险因素; 田中兴等^[12]采用层次分析法(analytic hierarchy process, AHP)确定道路工程社会稳定性风险的各子风险权重, 对某国道改建工程的社会稳定性风险进行了定量化评价。

1.2 土地征收社会稳定风险评估研究现状

土地征收是建设项目前期工作中的一个环节, 在以往的评估实践中, 土地征收往往是作为建设项目社会稳定风险的类型之一参与评估。但土地征收社会稳定风险评估是平衡权力与权利、规范政府行政行为与保障公民合法权益的法律制度, 明确制度定位是保障该制度发挥效能及实现制度平衡的需要^[3]。因此, 越来越多的学者意识到社会稳定风险评估对土地征收工作的重要性, 并将风险评估运用到实践中。张亚丽等^[13]以除险加固水利工程征地拆迁为例, 基于

收稿日期: 2024-02-28

基金项目: 广西高校中青年教师科研基础能力提升项目(2019KY0728); 广西教育科学“十四五”2021年度基本建设研究专项课题(2021ZJY1865)

作者简介: 黄源华(1988—), 女, 广西玉林人, 硕士, 工程师, 研究方向为工程造价; 通信作者于冬升(1988—), 男, 吉林松原人, 硕士, 讲师, 研究方向为工程项目风险管理。

社会风险理论提出了该工程存在的社会稳定风险类型,提出了农村征地拆迁社会风险管理对策。朱永超等^[4]以“善治理论”的六点特性为准则,构建了土地征收社会稳定风险评估的指标体系。王良健等^[14]基于事故分析法,构建了土地征收环节、补偿安置环节和征地后农户生产生活环节的社会稳定风险评估指标体系。吴黎等^[1]以河北省土地征收为例,分析了征地行为可能引发的社会稳定风险,并从主动预防及控制、被动处理等方面提出了风险规避机制。

虽然已有研究构建了土地征收社会稳定风险清单,但部分土地征收社会稳定风险因素仍取自建设项目社会稳定风险因素,导致土地征收社会稳定风险评估缺乏针对性。而且土地征收社会稳定风险评估在实践工作中通常以社会稳定风险评估报告来体现评估结论,征收主体单位根据评估结论决定是否启动土地征收工作,完善的评估指标体系是土地征收稳评工作的基础,缺乏针对性稳评指标体系将导致土地征收社会稳定风险评估结果存在偏差。因此,本文致力于构建建设项目土地征收社会稳定风险因素清单,为实际建设项目土地征收稳评

工作提供借鉴与参考。

2 土地征收社会稳定风险识别与分类

土地征收可分为已明确建设项目的征地和未明确建设项目的征地两种类型^[15],本文主要探讨已明确建设项目的土地征收情况。采用文献研究与专家访谈相结合的方法识别土地征收社会稳定风险,以中国知网收录的期刊为文献来源,从中选取近 10 年来关于土地征收社会稳定风险、建设项目社会稳定风险相关文献。经文献研究,提取土地征收社会稳定风险因素,通过相同风险因素合并与剔除,将文献中出现频次较高的风险因素进行系统的归纳与整合,得到初始土地征收社会稳定风险因素共 32 项。

在此基础上,邀请社会稳定风险评估领域的专家 12 人参与访谈,专家来自政府政府部门、高校及咨询单位。结合专家访谈对初步识别的风险因素进行补充与修正,汇总得出 22 项土地征收社会稳定风险因素,借助专家观点及意见,将 22 项风险因素按合法性、合理性、可行性、可控性四个风险类别进行分类处理。最终获得的建设项目土地征收社会稳定风险因素清单如表 1 所示。

表 1 建设项目土地征收社会稳定风险因素清单

风险类型	风险因素	风险描述	来源
合法性	土地征收实施主体	土地征收实施主体是否符合《土地管理法》及其实施条例的要求	专家访谈
	征地选址及用地规划	征地选址是否符合三区三线的城镇开发边界、是否不涉及占用三区三线的生态保护红线、是否不涉及占用永久基本农田、是否符合土地利用总体规划	文献[4]、文献[12]、文献[18]和文献[19] 专家访谈
	土地征收程序	土地征收程序是否符合《土地管理法》及其实施条例等有关要求	文献[21]
	项目立项程序	拟建项目的立项程序是否做到合法合规	文献[4]、文献[10]、文献[11]、文献[19]、文献[21]和文献[22]
	拟建项目与规划的符合性	拟建项目是否符合国民经济和社会发展规划、专项规划、产业准入政策等	文献[18]、文献[21]和文献[22]
合理性	土地权属及现状	是否已进行权属外业调查、是否出具土地分类面积表	专家访谈
	信息公示及公众沟通参与程度	征地各个环节是否公开透明,是否充分征集公众意见;征地全过程中公众参与程度和范围,意见反馈的真实性、有效性等	文献[4]和文献[10]
	征地补偿安置标准	征地的补偿标准是否合理,能否保证被征地村民生活水平不降低,长远生计有保障等对失地人员的安置方案是否完整合理,社会保障措施是否完善	文献[4]、文献[10]、文献[13]、文献[14]、文献[16]和文献[18]
	社会群体反应度	征地是否征求相关利益群体意见,是否兼顾了群众的现实和长远利益,是否得到大多数群众的支持和认可,是否符合社会公共利益	文献[4]、文献[18]和文献[21]
	土地征收范围	土地征收范围是否明确,是否符合因地制宜、节约土地资源等要求,用地规模是否合理	文献[10]
可行性	政策连续性	是否保持了征地政策的连续性、相对稳定性及协调衔接性	专家访谈
	生态环境影响	征地实施期间是否对当地生态环境产生影响,是否会造成重大环境问题	文献[4]、文献[10]~文献[12]、文献[14]、文献[16]、文献[18]~文献[21]
	征地时机与条件	土地征收时机与条件是否成熟,是否制定具体、翔实、可操作的征地工作方案和完善的配套措施	文献[18]
	征地费用补偿及保障	征地费用及补偿资金是否有充裕,被征地农民社会保障是否落实	文献[10]和文献[12]
	农户征地意愿	是否通过组织听证、宣传征地知识等方式来达到尊重农户征地意愿,是否得到村民的支持	文献[14]
	经济可行性	征地是否与当地经济社会发展水平相适应,项目建成后有利于带动周边的发展、提高当地就业率,是否有利于改善区域发展环境	文献[18]

续表

风险类型	风险因素	风险描述	来源
可控性	媒体与网络舆论	否可能引发社会负面舆论、恶意炒作及其他影响社会稳定的问题	文献[4]、文献[10]、文献[11]、文献[16]和文献[21]
	社会影响	是否会造成生活成本异常波动,生活质量下降,是否导致就业出现异常波动,当地居民收入下降、征地实施期间对当地的就业、物价和生活水平的影响、农户耕地粮食变化、流动人口增加	文献[4]、文献[10]~文献[12]、文献[14]、文献[16]、文献[18]~文献[20]
	对生活、交通的影响	征地是否对受影响民众的生产生活产生影响,项目施工是否对周围群众出行影响风险等	文献[13]和文献[16]
	历史遗留问题	征地所在地区是否存在会对项目实施产生各种负面影响的历史遗留问题	文献[10]~文献[12]
	社会 稳 定 风 险 管 理 体系	是否有社会稳定风险管理方面经验或制度、纠纷调解机制;是否制定社会稳定风险管理责任制和联动机制;是否制定了突发事件应急处置预案、社会稳定风险处置措施等	文献[4]、文献[10]、文献[14]、文献[21]和文献[22]
	社会治安与公共安全风险	征地是否存在公共安全隐患,是否可能引发群体性事件	文献[4]、文献[16]、文献[18]、文献[19]和文献[21]

3 实例分析

为验证该社会稳定风险因素清单的有效性,将其作为风险检查表,以某医院项目土地征收为例进行社会稳定风险分析。该项目拟征收农村集体土地 5 745 m²,总建筑面积 13 500 m²,其中地上建筑面积 1 1000 m²,地下建筑面积 250 m²。

土地征收社会稳定风险评估包括风险调查、风险识别、风险评估等流程,根据风险评估结果提出针对性的防控措施,最后得出评估结论。现以此为基础进行某医院项目土地征收社会稳定风险分析。

3.1 风险调查

以现场踏勘、实地访谈、会议座谈、公告公示、问卷调查等多种风险调查方法相结合的方式对拟征地项目涉及的利益相关者、容易引发社会稳定风险的因素展开调查。通过风险调查,发现本次征地涉及的利益相关者不理解、不认同、不满意、不支持的方面有土地征收征用程序是否合法合规、征收补偿款标准是否合理、被征地农民的社保是否得到妥善安排、低保、残疾等特殊困难家庭的利益、被征地农民就业及生活是否得到妥善安置、拟建项目是否必要等。

3.2 风险识别

针对风险调查形成的敏感点,采用风险检查表法进行社会稳定风险因素识别,形成了社会稳定风险因素对照表如表 2 所示。

3.3 风险估计

风险估计主要是计算出组合风险指数,组合风险指数由风险权重和风险等级确定。将计算得出组合风险指数与风险等级评判准则相比较,可反映拟评估项目风险等级的高低^[23]。

3.3.1 风险因素排序

利用 Borda 序值法对已识别风险因素的风险程度进行从高到低的排序,Borda 数的计算公式如下^[24]:

$$b_i = \sum_{k=1}^n (N - R_{ik}) \quad (1)$$

式中: b_i 为第 i 个风险因素的 Borda 数; N 为主要风险因素的总数; k 为风险评价准则的个数; R_{i1} 为在风险概率范围评判标准下比第 i 个风险因素发生可能性更高的风险因素的个数; R_{i2} 为在风险影响程度评判标准下比第 i 个风险因素发生可能性更高的风险因素的个数。

表 2 社会稳定风险因素对照

风险类型	风险因素	参考评价指标	是否为本项目风险
合法性	土地征收程序(R_1)	土地征收程序是否符合《土地管理法》及其实施条例等有关要求	是
	拟建项目与规划的符合性(R_2)	拟建项目是否符合国民经济和社会发展规划、专项规划、产业准入政策等	是
合理性	征地补偿安置标准(R_3)	征地的补偿标准是否合理,能否保证被征地村民生活水平不降低,长远生计有保障等对失地人员的安置方案是否完整合理,社会保障措施是否完善	是
	社会群体反应度(R_4)	征地是否征求相关利益群体意见,是否兼顾了群众的现实和长远利益,是否得到大多数群众的支持和认可,是否符合社会公共利益	是
可行性	征地费用补偿及保障(R_5)	征地费用及补偿资金是否有充裕,被征地农民社会保障是否落实	是

风险概率范围评判标准及影响程度评判标准参考《重大项目社会稳定风险评估规范》(T/CNAEC0506—2023)执行,计算结果如表 3 所示。

3.3.2 风险因素权重确定

利用归一法确定风险权重,计算公式如下^[23]:

$$W_i = a_i / (a_1 + a_2 + \cdots + a_n) \quad (2)$$

式中: W_i 为各主要风险的权重值; n 为主要风险的项数; a_i 为主要风险的排序序号, $i=1,2,\cdots,n$ 。各风险因素的权重值如表 4 所示。

3.3.3 风险程度赋值

采用半定量法对每一个已识别的社会稳定风险因素,根据其不同的风险程度进行赋值^[23],各风险程度赋值量如表 5 所示。

3.3.4 组合风险指数计算

用各项社会稳定风险因素的权重乘以其风险程度赋值,计算得出各风险的风险指数(I_i);所有风险指数求和,得到项目的组合风险指数^[23]。通过计算得出,拟征地项目的组合风险指数为 0.24,与风险等级评判准则对比(表 6),属于低风险。

表 3 社会稳定风险因素 Borda 序值

风险序号	R_5	R_4	R_1	R_3	R_2
Borda 数	9	8	6	5	2
Borda 序值	0	1	2	3	4

表 4 半定量法赋值风险程度

风险程度(D_i)	微小	较小	一般	较大	重大
赋值量	0.04	0.16	0.36	0.64	1.00

表 5 风险指数计算

主要风险	风险权重	风险程度(D_i)					风险指数(I_i) $W_i \times D_i$
		微小	较小	一般	较大	重大	
		0.04	0.16	0.36	0.64	1.00	
R_1	0.07		√				0.01
R_2	0.13	√					0.01
R_3	0.20	√					0.01
R_4	0.27		√				0.10
R_5	0.33			√			0.12
合计	1.00	—	—	—	—	—	0.24

表 6 风险等级评判准则^[28]

变量	风险等级		
	高风险	中风险	低风险
	有 1 个及以上重大风险程度的	无重大但有 1 个及以上较大风险程度的	无较大及以上风险程度的
组合风险指数(I)	$I > 0.64$	$0.36 < I < 0.64$	$I < 0.36$

4 土地征收社会稳定风险防控对策

为降低建设项目土地征收社会稳定风险,针对本文已识别的土地征收社会稳定风险因素与评估实例,提出如下对策建议。

(1)完善拟建项目前期各项审批程序,保证项目的合法性。明确用地红线,核实项目选址范围是否符合列入国土空间规划,若未列入,应按规定编制规划衔接方案,确保拟建项目用地符合各类规划要求。同时,根据《土地管理法》明确征地实施主体和程序。

(2)征地启动前,做好被征收土地农民的入户走访调查、村民小组及村集体的座谈调查等工作,采用多样化的调查手段收集其他利益相关者的意见,充分了解社情民意,以初步研判各利益相关者的意愿和反应度。

(3)确保建设项目土地征收政策的一致性和连贯性,征地补偿标准应定期更新并与经济社会发展水平相适应,足额保障被征地农民的社会保障费用。

(4)制定合理可行的《土地征收维稳工作方案》和《突发性事件应急预案》,成立社会稳定风险防范与化解领导小组,具体负责社会稳定矛盾的调解、风险防范与化解工作的落实和监督;同时加强监控媒体舆情与信息公开,充分重视利益相关者的合法合理诉求,将征地补偿落到实处。

5 结论

本文综合文献研究与专家访谈识别了建设项目土地征收社会稳定风险因素,从征地项目的合法性、合理性、可行性、可控性方面建立了建设项目土地征收社会稳定风险因素清单。以该风险因素清单为基础,利用风险检查表法,对某拟征地的医院项目展开社会稳定风险评估,评估结果显示组合风险指数为 0.24,属于低社会稳定风险,验证了该建设项目土地征收社会稳定风险因素清单的可行性和有效性,同时提出了土地征收社会稳定风险防控对策,以供实践评估参考。建设项目的土地征收是动态过程,其风险因素也随政策、环境等条件的变化而变化。因此,在实际评估过程中,需要针对具体情况调整并优化风险因素,进一步完善建设项目土地征收社会稳定风险因素清单。

参考文献

[1] 吴黎,许月明,吴婧. 征地行为的社会风险规避机制探析——以河北省为例[J]. 农业经济, 2013(9): 55-56.
[2] 杨朴伟,孙秋鹏. 土地征收中农民群体与地方政府行为

- 分析与治理研究——基于讨价还价理论[J]. 公共治理研究, 2021, 33(6): 88-99.
- [3] 纵兆康, 刘金明, 耿伟. 社会治理视域下土地征收社会稳定风险评估探析[J]. 中国工程咨询, 2022(1): 86-90.
- [4] 朱永超, 蔡俊, 王雪兵, 等. “善治理论”特性下土地征收社会稳定风险评估研究[J]. 江西理工大学学报, 2022, 43(5): 41-48.
- [5] 韩家勤, 周伟. 风险感知视角下社会稳定风险的属性识别与政策建议[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2019, 21(1): 75-79.
- [6] 黄德春, 贺正齐, 张长征. 大型工程社会稳定风险扩散的系统动力学仿真研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2019, 21(3): 60-67.
- [7] 张乐, 童星. 社会稳定风险评估之评估: 过程与效果的综合指标[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2015(5): 49-57.
- [8] 王伯承, 亓淑敏. 我国工程项目社会稳定风险治理的政策思考[J]. 山东行政学院学报, 2022(1): 83-89.
- [9] 周鹏. 新时代我国社会稳定风险评估研究评述——现状、问题与发展方向[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2023, 36(6): 1-8.
- [10] 顾广耀, 魏法杰. 基于 SEM 的大型建设工程项目社会稳定风险分析[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2019, 32(6): 83-91.
- [11] 许臻, 宇德明, 罗含. 基于 SNA 的大型工程项目关键利益相关者和社会稳定风险因素识别[J]. 铁道科学与工程学报, 2024, 21(5): 2048-2058.
- [12] 田中兴, 杨新苗, 周嗣恩. 基于层次分析法的道路工程社会稳定性风险评价——以北京市某国道改建工程为例[J]. 公路工程, 2018, 43(2): 265-269.
- [13] 张亚丽, 张晓晨, 季年芳. 农村征地拆迁的社会风险治理研究——以 G 除险加固水利工程为例[J]. 湖北农业科学, 2019, 58(21): 214-219.
- [14] 王良健, 陈小文, 刘畅, 等. 基于农户调查的当前农村土地征收易引发的社会稳定风险评估研究[J]. 中国土地科学, 2014, 28(11): 19-29.
- [15] 赵心田. 新《土地管理法》实施后关于征地社会稳定风险评估工作探讨[J]. 中国工程咨询, 2020(9): 51-56.
- [16] 聂相田, 侯光耀, 李利利, 等. 征地项目社会稳定风险和满意度对比研究——以郑济高铁新乡段某拆迁项目为例[J]. 项目管理技术, 2022, 20(4): 75-82.
- [17] 邱依珊, 张云波, 祁神军. 二维视角下拆迁安置的社会稳定风险因素识别[J]. 华侨大学学报(自然科学版), 2019, 40(5): 612-620.
- [18] 胡琴, 吴克宁, 王桂华, 等. 基于征地试点的社会稳定风险评估体系探索——以定州市和林格尔县为例[J]. 中国国土资源经济, 2018(2): 54-59.
- [19] 杨敏婕, 李梦琴, 蒲雨桐, 等. 川藏铁路社会稳定风险评估与控制策略研究[J]. 中国工程咨询, 2022(11): 53-58.
- [20] 宋迪. 轨道交通选线方案社会稳定性评价指标构建[J]. 市政工程, 2022, 43(2): 316-318.
- [21] 张曦, 戴二玲, 黄嘉南. 建设项目社会稳定风险估计中风险因素权重确定方法的优选研究——基于问卷调查类型与信度指标的匹配性[J]. 建筑经济, 2020, 41(11): 101-108.
- [22] 徐慧智. 基于两阶段专家评价的大型工程项目社会稳定风险因素权重系数确定方法[J]. 工程管理学报, 2019, 33(4): 94-99.
- [23] 中国工程咨询协会. 重大项目社会稳定风险评估规范: T/CNAEC0506-2023[S]. 北京: 中国标准出版社, 2023.
- [24] 赵虎林. Borda 序值法在社会稳定风险分析中的应用[J]. 中国工程咨询, 2014(11): 17-19.

Social Stability Risk Identification and Assessment of Land Requisition for Construction Project

HUANG Yuanhua, YU Dongsheng

(School of Architecture and Electrical Engineering Hezhou University, Hezhou 542899, Guangxi, China)

Abstract: In order to improve the pertinence and effectiveness of social stability risk assessment of land requisition in construction projects, 22 social stability risk factors of land expropriation in construction projects were identified based on literature research and expert interviews. The risk factors were classified according to legality, rationality, feasibility and controllability, and a list of social risk factors of land expropriation in construction projects was constructed. The risk factor list was validated using engineering examples, and the evaluation results show that the combined risk index of the proposed land expropriation project is 0.24, which belongs to low social stability risk.

Keywords: construction project; land requisition; social stability risk; identification