

中文摘要

基于 SFIC 模型下 X 市铁路征地拆迁协同治理优化研究

铁路作为现代综合交通运输体系的骨干，是服务构建新发展格局的重要支撑，是全面建设社会主义现代化国家的先行领域。党的二十大报告中明确提出加快建设交通强国。征地拆迁作为铁路建设的重要前置工作，涉及面广、情况复杂、社会关注度高、实施难度大。近年来，随着国家铁路、高速公路等重大线性工程建设的快速发展，地方政府作为征地拆迁的责任主体，如何进一步推动征地拆迁工作顺利进行，是一项亟待解决的问题。

本文基于协同治理的视角，对 X 市新建 S 高铁征地拆迁项目进行研究，采用文献研究法、案例分析法、访谈法等研究方法，通过对 X 市新建 S 高铁项目概况、拆迁范围及流程和拆迁协同主体及组织形式的分析，得出其目前存在主体协同动力不足、政府职能发挥有限、政策设计针对性差、协同机制运行不畅等问题。运用 SFIC 模型的理论框架，从起始条件、催化领导、制度设计和协同过程四个方面对问题原因进行分析，得出主体权利资源不对等、政府领导能力发挥不足、制度设计清晰透明度差、协同机制不够健全是导致政府在铁路征地拆迁协同治理过程中协同失灵的原因。并针对性提出相应对策性建议，包括：统一共识，调动各方积极性、发挥政府主导作用，细化合作规范，优化铁路征拆制度、做好履职监督，构建良好沟通平台等。

关键词：

征地拆迁，合资铁路，协同治理，SFIC 模型

Abstract

Study on the optimization of Collaborative Governance Of Railroad Land Acquisition and Demolition in X City Based on SFIC Model

Railroads are the backbone of the modern integrated transport system, is an important support for the construction of a new development pattern, is a comprehensive The first area of the comprehensive construction of a socialist modern state. The report of the 20th Party Congress clearly proposes to accelerate the construction of a strong transportation The country. Land acquisition and relocation, as an important pre-work of railroad construction, involves a wide range, complex situation, high social concern and The implementation is very difficult. In recent years, with the rapid development of national railroads, highways and other major linear projects, the local government, as a key player in land requisition and relocation, has been making a great deal of efforts in the construction of railroads. As the main body responsible for land acquisition and relocation, how to further promote the smooth implementation of land acquisition and relocation is an urgent issue. It is an urgent problem to be solved.

Based on the perspective of collaborative governance, this paper adopts the SFIC theoretical framework to study the new S high-speed railway land acquisition and relocation project in X. Through the analysis of the overview of the new S high-speed railway project in X, the scope and process of demolition and relocation, and the collaborative subjects and organizational forms of demolition and relocation, we conclude that the current problems include insufficient motivation of collaborative subjects, limited government functions, poor policy design, and poor operation of collaborative mechanism. The problems of insufficient motivation, limited government function, poor policy design, and poor operation of the coordination mechanism were identified. Using the theoretical framework of SFIC model, we analyze the causes of the problems from four aspects: starting conditions, catalytic leadership, system design and coordination process, and conclude that unequal rights and resources of subjects, insufficient government leadership, poor transparency of system design and inadequate coordination mechanism are the reasons for the failure of coordination in the process of cooperative governance of railroad

land acquisition and relocation. We also put forward corresponding countermeasure suggestions, including: unifying consensus, mobilizing the enthusiasm of all parties, playing the leading role of the government, refining the cooperation norms, optimizing the system of railroad acquisition and demolition, and doing a good job in supervising the performance of duties and building a good communication platform.

Key words:

Land Acquisition and Demolition, Joint Venture Railways, Collaborative Governance, SFIC model

目 录

绪 论.....	1
(一) 研究背景及意义.....	1
1. 研究背景.....	1
2. 研究意义.....	2
(二) 国内外研究现状.....	3
1. 关于铁路征地拆迁问题的相关研究.....	3
2. 协同治理相关研究.....	5
3. 文献评述.....	7
(三) 研究内容与研究方法.....	8
1. 研究内容.....	8
2. 研究方法.....	8
(四) 创新点与不足.....	9
1. 创新点.....	9
2. 不足.....	9
一、概念界定和理论基础.....	10
(一) 概念界定.....	10
1. 合资铁路.....	10
2. 征地拆迁.....	10
3. 铁路征地拆迁.....	10
(二) 理论基础.....	11
1. 协同治理理论.....	11
2. SFIC 协同理论模型.....	12
3. 模型可行性分析.....	14

二、X 市铁路征地拆迁协同治理现状分析.....	15
(一) X 市新建铁路基本情况.....	15
1. X 市基本情况.....	15
2. X 市新建 S 高铁项目概况.....	16
(二) X 市铁路征地拆迁协同治理概况.....	17
1. 铁路征地拆迁范围及流程.....	17
2. 征地拆迁主体及组织架构.....	19
3. X 市铁路征地拆迁协同措施及成效.....	20
三、基于 SFIC 模型下 X 市铁路征地拆迁协同治理存在问题及成因分析.....	23
(一) X 市铁路征地拆迁协同治理存在问题.....	23
1. 主体协同动力不足.....	23
2. 政府职能发挥有限.....	24
3. 政策设计针对性差.....	27
4. 协同机制运行不畅.....	28
(二) X 市铁路征地拆迁协同治理存在问题的原因分析.....	29
1. 起始条件层面：主体权利资源不对等.....	29
2. 催化领导层面：政府领导能力发挥不足.....	31
3. 制度设计层面：制度设计清晰透明度差.....	33
4. 协同过程层面：协同机制不够健全.....	35
四、基于 SFIC 模型下 X 市铁路征地拆迁协同治理优化对策分析.....	37
(一) 起始条件：统一协作共识，夯实合作基础.....	37
1. 凝聚共识，调动各方积极性.....	37
2. 提前沟通，深化协作程度.....	38
(二) 催化领导：强化组织领导，提高协同领导力.....	39
1. 政府主导，促进协同合作.....	39
2. 完善机制，细化考核政策.....	40
(三) 制度设计：健全制度设计，注重开放透明.....	40

1. 依法行政，优化征拆政策.....	41
2. 制度建设，注重开放透明.....	41
（四）协同过程：优化协同过程，推动良好循环.....	42
1. 数字交互，搭建线上平台.....	43
2. 履职监督，筑牢制度藩篱.....	44
结 论.....	46
参考文献.....	48
附 录.....	53
致 谢.....	54

绪 论

（一）研究背景及意义

1. 研究背景

铁路是国家全局性、先导性、关键性重大基础设施，是国民经济大动脉、重大民生工程和综合交通运输体系骨干，是国家战略性、基础性、支柱型重要产业，对国民经济的发展有着举足轻重的作用。加快铁路发展，是解决人民群众出行、交通运输、港口集疏运瓶颈、完善路网结构、构建综合交通运输系统、推动经济社会可持续发展的关键。党的十九大报告中指出，中国特色社会主义进入了新时代，社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，并明确提出加强铁路等基础设施建设，建设交通强国。2020年7月国铁集团正式印发《新时代交通强国铁路先行规划纲要》，开启了交通强国铁路先行的新篇章。

土地征拆是我国铁路工程建设中最为复杂的一环，征地拆迁项目的有效实施，对项目的顺利进行有着重要的影响。特别是铁路、公路等线性项目，其具有政策性强、影响范围广、不可预见性强等特点，牵涉到多个行业、多个部门、多个群体的利益，协调沟通困难，而且过程中控制和管理不善，往往会给建设项目带来一系列问题，不但耽误项目推进，还会造成不良社会影响关系到整个社会的和谐稳定和改革发展。在多种因素的复杂影响下，地方政府作为征地拆迁的责任主体，如何进一步推动征地拆迁工作顺利进行，是一项亟待解决的问题。

X市位于J省东南部、长白山腹地。全市幅员17485平方公里，与朝鲜隔江相望，下辖2个区、2个县和1个自治县，代管1个县级市。目前有新建S高铁已经开工建设，预计2024年建成通车。在建设过程中，由于征地范围大、涉及土地性质复杂、波及人数多、重大企业拆迁协调困难、“三电”及管网拆迁复杂等问题，使征地拆迁进度推进缓慢，已经制约了铁路项目工程建设进度。显露出的征地拆迁问题具有紧迫性、复杂性和普遍性。

基于此,本文以协同理论的视角,运用 SFIC 模型,从起始条件、催化领导、制度设计和协同过程出发,这四方面的因素共同作用于协同治理结果。以 J 省 X 市为例,从多方面分析铁路征拆中遇到的问题,对各治理主体协同动力不均衡、政府征拆机构设置存在缺陷、制度设计方面待完善等困境进行分析,为 J 省 X 市铁路征地拆迁策略优化提供路径,对今后其他重大项目建设解决征地拆迁问题提供参考和思路,进一步加强政府执政能力建设。

2. 研究意义

通过对 X 市有关情况进行分析,并基于 SFIC 模型下铁路征地拆迁协同治理优化研究,兼有理论及实践的双重意义。

第一,理论意义

本文探讨了基于 SFIC 模型在铁路征地拆迁协同治理的实践应用,梳理了政府在铁路征地拆迁项目中的地位和职责,在一定程度上拓展了协同治理的研究视角,丰富了公共管理学等理论,充实了重大项目征地拆迁协同治理的相关理论研究成果,为铁路项目征地拆迁工作科学化、规范化发展提供理论支持。

第二,实践意义

目前,征地拆迁项目在实施过程中困难重重,受到各方面的阻力。由于铁路工程具有特殊性:征地拆迁范围很大,涉及征地和农村征地、企业补偿和个人补偿、大宗临时用地和小宗临时用地、补征地等问题,需要各部门配合。通过本文对铁路征地拆迁协同治理的研究,提升责任主体地方政府与各利益主体间协同合作能力,规范征地拆迁的相关程序,完善铁路项目征地拆迁的管理体制,为铁路征地拆迁策略进一步优化提供路径。

(二) 国内外研究现状

1. 关于铁路征地拆迁问题的相关研究

(1) 国内对征地拆迁问题的研究

在征地拆迁费用政府包干模式的研究方面,陈旭璋(2019)通过对国家铁路总公司(原铁道部)在不同阶段出台的铁路建设项目征地拆迁工作和费用政策的梳理,

总结出征地拆迁模式演变趋势,使资金来源发生变化,缓解了国家在高铁项目建设中的出资压力;优化了成本核算和控制方式;加快了铁路管理机构改革的步伐,使高铁项目建设能够与时俱进发展^[1]。周涛、余春秋(2021)通过回顾湖南省铁路建设征地拆迁模式变迁,将征拆量、价分离模式及分类包干模式和总包干模式三个阶段相对比,得出目前的“政府包干模式”压缩了工作周期,提高了工作效率,有利于调动当地政府在征地拆迁中的积极性^[2]。马志国、徐斌(2022)通过对杭绍台铁路投资控制的案例分析,研究发现之前存在着铁路征拆投资超概严重、预算管理不明显等问题,“政府包干模式”压实了沿线地方政府作为铁路征地拆迁的主体责任,使“概预算-征拆”形成管理闭环,实现了项目投资控制目标^[3]。靳丽芳(2022)通过对杭绍台铁路资金使用情况的梳理,将预计实际投资与概算批复以及 PPP 合同范围对比,得出“政府包干模式”使项目公司执行投资计划更加清晰,减少了征迁费用变化对投资规模的影响,降低了项目投资概算超支的可能性和幅度^[4]。

在铁路征地拆迁现状分析方面,黄志刚(2020)认为目前存在着拆迁制度不完善等问题,无法可依、执法不规范等会影响拆迁户的积极性^[5];叶开春(2018)指出目前道路征地补偿标准达不到拆迁群众预期、资金落实不到位等问题会影响工期,所以需要推动完善与区域相适应的征地拆迁政策及激励补偿机制^[6]。张强、琚德忠(2018)认为在铁路、公路等线性项目建设中,由于前期概算勘察设计深度不够,造成概算单价低、征拆数量少等问题^[7];张家发(2019)分析探讨了目前影响铁路工程建设及投资的主要因素,他们都认为应强化地方政府及相关部门在项目立项前期的介入力度,协助铁路设计单位同步开展勘察设计,加深项目概预算深度,缩短设计与开工的时间差,减少实际指标与测算指标的差异^[8]。周志亮(2020)提出由于铁路项目涉及利益主体多,各方面的利益难平衡,政府在征地过程中容易与拆迁户产生矛盾,所以要做好政策出台之前的基础工作,提高工作透明度,做好宣传工作及

^[1]陈旭璋. 浅析高铁征地拆迁模式演变趋势[J]. 现代经济信息,2019(15):391.

^[2]周涛,余春秋. 新形势下铁路建设项目征地拆迁工作模式探讨[J]. 国土资源导刊,2021,18(2):52-56,81.

^[3]马志国,徐斌. 浅谈铁路项目征地拆迁政府包干模式下的投资控制[J]. 铁路工程技术与经济,2022,37(4):41-44.

^[4]靳丽芳. 杭绍台铁路工程建设项目投资控制的经验[J]. 铁路工程技术与经济,2022,37(3):6-9,29.

^[5]黄志刚. 对铁路建设项目中的征地拆迁工作分析[J]. 中华建设,2020(18):88-89.

^[6]叶开春. 道路工程建设项目征地拆迁补偿及协调策略分析[J]. 中国经贸,2018(4):86-87.

^[7]张强,琚德忠. 线性工程项目征地拆迁工作中存在的问题及对策[J]. 四川水力发电,2018,37(z1):94-96.

^[8]张家发. 影响铁路工程建设的主要因素分析和对策[J]. 高速铁路技术,2019,10(3):51-54.

迁徙群众的安置工作^[1]。赵晓怡（2019）认为应该设立征拆专项问题解决部门，完善高水平的协调机制。各部门需要明确责任、积极参与，需要建立地方政府与建设单位有效性沟通，从而确保征地拆迁与项目建设的同步性^[2]。缪睿（2021）通过对江苏省近年来铁路建设用地管理情况的梳理，认为用地预审、土地组卷报批、征地拆迁等程序复杂，需要强化多主体的合作，使征地拆迁依法合规进行^[3]。

聂相田，侯光耀，李利利（2022）通过构建层次分析—模糊综合评价模型并采用德尔菲法和问卷调查法，分析征地项目中社会稳定风险评价结果和满意度调查结果，得出政府作为征拆主体更容易开展工作，但是征拆标准不一致及安置房位置结构不好和建设速度慢会引发征地群众的不满情绪^[4]。

（2）国外对土地征用制度现状分析

国外的土地制度与国内不同，其土地征收制度最早可以追溯到 1810 年拿破仑建议公布的《土地征用法》。西方学者对土地征用制度作了较全面的探讨，认为土地征用必须经过政府有关部门的严格审核和计划，才能在公众的利益范围内进行，并对被征用的人进行相应的补偿。在土地征收和拆迁补偿，发达国家从经济补偿、产权保护和人民安置保障等方面，可以给我们一些启示。

国外学者对土地补偿问题的研究，已经形成了各种的理论学说包括：公用征收说、公平负担说、社会义务说、恩惠说、特别牺牲说等。其中公用征收论：由于公共利益的原因，政府有权对私人财产进行合法的征用，对这种性质的征用，国家不应该对此承担法律责任，但出于公正和合理的考虑，政府应该对被征收财产的个人进行一定的赔偿。这种看法认为，国家和法律都有保护私人财产的责任，并且为了正当的目的，有权对私人财产进行征用；公平负担说：由于国家征收的目的是公共利益，因此，征收所需的费用应当由全社会来分摊。同时，对被征收人造成的损失也需要由全社会一起分担。具体以税制调整为手段，实现对被征收人和整个社会成员的利益平衡；特别牺牲论：即便是出于维护公共利益的需求，被征收人对政府的

^[1]周志亮. 对工程建设管理中征地拆迁工作的思考[J]. 百科论坛电子杂志,2020(5):1270-1271.

^[2]赵晓怡. 铁路征地拆迁存在的问题浅析[J]. 管理观察,2019(9):60-61.

^[3]缪睿. 浅析高速铁路建设用地管理[J]. 城市建设理论研究,2021(19):94-95.

^[4]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.

财产征收行为也没有必须承担的义务,这一征收要求是被征收人为了社会全体成员的利益所作出的特别的牺牲,社会全体成员应当平均分担作出特别牺牲的被征收人的损失。

Gerhard Larsson (1997) 研究认为征地拆迁和土地开发可以作为一个城市或街道发展的工具^[1]。Betting Reimann (1997) 提出城市重建中的赔偿标准和原则必须根据财产的属性不同有所差距^[2]。Colwell, P. F. & Munneke (1999) 认为土地整理是影响土地价格的重要元素^[3]。Henrich, J., Boyd, R., Blowles (2001) 研究了人本身的经济行为, 表明人类经济行为表现自私性的理性计算^[4]。Seong-Kyu Ha (2001) 则探讨了韩国在首尔强制拆迁所带来的法律问题以及租金不断攀升的问题^[5]。另外一些学者对土地法规、拆迁和房价的相互关系进行了研究。

2. 协同治理相关研究

(1) 国内对协同治理的研究

协同治理是一种新型的公共管理方式, 强调不同层次、不同部门之间的合作。

国内的政府协同治理研究相对起步较晚, 目前大部分研究成果多集中在跨部门的政府协同治理研究。饶常林, 赵思娟 (2022) 基于 12 个跨域环境污染政府间协同治理案例, 采用清晰集定性比较分析方法, 建立了“结构—过程”的分析框架, 探讨了跨域环境污染政府间协同治理效果的影响因素及其复杂因果机制, 得出有效的跨省际协调治理具有两条路径: 利益驱动与权力驱动, 具有地方自治的特点^[6]。李乐虎、高奎亭、李可兴 (2022) 从组织社会学视角研究区域性地方政府公共体育服务协同治理, 提出推动协同治理的组织场域的形成, 强化地方政府的协同治理意识, 理顺政府之间的关系, 协调各个地方政府的协同治理机制, 提高协同治理的效率^[7]。

^[1]Gerhard Larsson. Land Readjustment: A Tool for Development[J]. Habitat International. 1997 (2):141-152[28]

^[2]Betting Reimann. Consequences of the restitution principle for urban development and renewal in East Berlin's inner-city residential areas[J]. Applied Geography, 1997 (4):310-314

^[3]Colwell, P. F. & Munneke, H. J. Land Prices and Land Assembly in the CBD [J]. The Journal of Real Estate Finance and Economics, 1999, 18(2): 186-180.

^[4]Henrich, J., Boyd, R., Blowles, S., et al. In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies[J]. American Economic Review, 2001, 91(2), 73-79.

^[5]Seong-Kyu Ha. Substandard settlements and joint redevelopment projects in Seoul [J]. Habitat International, 2001(21):385-397

^[6]饶常林, 赵思娟. 跨域环境污染政府间协同治理效果的影响因素和作用路径——基于 12 个案例的定性比较分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022, 61(4):51-61.

^[7]李乐虎, 高奎亭, 李可兴. 组织社会学视角下我国区域性地方政府协同治理公共体育服务的影响因素及路径研究: 基于我国 3 个区域的调查分析[J]. 首都体育学院学报, 2021, 33(4):429-437, 446.

纪宁辉（2021）通过论述基层政府、市场与社会三者在乡村振兴中发挥的作用及其形成双向互构的动态过程，得出结论：打造基层政府、市场与社会三位一体的协同治理，重塑三者之间的关系，是我国乡村振兴战略的实施与乡村社会发展的重要途径^[1]。

从协同治理理论应用来看，孙大鹏（2022）通过对搭建协同治理理论框架，分析居民停车纠纷化解的案例，提出各地社会治理改革的方向包含了许多协同治理的要素，而且实践是走在理论前面的，在未来的社会治理体系中必然需要公共部门和非公共部门的利益相关者之间大量的协作^[2]。柳迪（2021）利用利益相关者理论分析了在政府投资建设项目中主要应该研究核心利益相关者，运用协同管理进行利益相关者的管理，明确利益诉求，可以提高政府投资项目的建设效率，保证建设项目质量^[3]。盖涛（2015）以建筑项目管理为例，认为协同管理的本质就是打破人力、财务、物品、信息、流程和其他资源之间的限制，以便他们能够共同努力实现目标，使资源最大限度地开发、使用和增值^[4]。

从协同治理理论的分析模型应用来说，主要有跨部门协同的 Bryson 分析模型、六维协同模型、SFIC 模型等。黄建伟、董冠宇、张兆亮（2022）借助 SFIC 理论假设模型，对南京市高淳区农村闲置土地流转协调治理中的基层政府权力满意问题进行了分析，提出协同治理对于提升基层政府的权能满意度有积极的影响，而政府权力中的服务功能则是最需要弥补的问题^[5]。陈桂生，徐铭辰（2022），基于中国农村数字化建设的具体实践修正 SFIC 模型，对数字农村合作起步条件、领导力薄弱、制度设计不足、协同过程不顺畅、协同效应差等问题进行了梳理。总结出优化数字农村协同建设可以通过强化协同基础，提升组织催化效能，设计目标适宜的政策设计，构建共建共治共享的协同程序，聚焦评估和反馈的机制等实现^[6]。

^[1]纪宁辉. 乡村振兴战略视域下基层政府、市场与社会的协同治理研究[J]. 河北科技师范学院学报（社会科学版）,2021,20(3):22-27.

^[2]孙大鹏. 协同治理的理论框架及案例考察[J]. 财经问题研究,2022(8):113-121.

^[3]柳迪. 政府投资建设项目利益相关者协同管理研究[J]. 居业,2021(2):145-146.

^[4]盖涛. 建筑项目管理中协同管理的应用探究[J]. 科技风,2015(20):182-182,185.

^[5]黄建伟,董冠宇,张兆亮. 闲置宅基地流转的协同治理能提高基层政府权能满意度吗?——基于南京高淳区的实证研究[J]. 农林经济管理学报,2021,20(1):102-113.

^[6]陈桂生,徐铭辰. 数字乡村协同建设研究:基于 SFIC 模型的分析[J]. 中共福建省委党校（福建行政学院）学报,2022(1):138-147.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/887134163160006050>