本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

参考与借鉴

健全征地纠纷预防化解制度

在推进城市化进程中，因征地纠纷引发的上访和群体性事件时有发生，成为影响社会和谐稳定的一个重要因素。有必要进一步健全征地纠纷预防化解制度，从源头上保护被征地农民的合法权益。

□ 柴方胜

近年来，在推进城市化进程中，因征地纠纷引发的上访和群体性事件时有发生，成为影响社会和谐稳定的一个重要因素。现行征地纠纷预防化解制度存在着土地征收中公共利益界定不清、土地征收前缺乏有效沟通与协调、征地纠纷司法救济制度不完善、土地征收后忽视失地农民的利益保障等问题。因此，有必要进一步健全征地纠纷预防化解制度，从源头上保护被征地农民的合法权益。

合理界定土地征收中公共利益的范围

法律明确规定，只有为了公共利益的需要，政府才可以行使征收土地的权力。世界各国对于公共利益的立法模式主要有三种：第一种是概括式，仅对公共利益的范围做出笼统大体的概括而无详细明确的规定，典型代表国家有美国、德国、英国等；第二种是列举式，在法律规定范围内将属于公共利益的事项明确列举出来，典型代表国家有印度、巴西等；第三种是折中式，即概括式和列举式的混合模式，典型代表国家有韩国、日本等。

我国宪法和土地管理法中关于“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”的规定仅限于对土地征收目的的解释，而对公共利益未进一步作出细化，这主要是采用了概括式的立法模式。这种立法模式需具备两个条件：一是要有完善的配套法律制度和高素质的执法人员；二是要有已有案例可以为概括式的规定提供具体的执行参照依据。对于正处于社会转型时期的我国来说，以上两个条件都不成熟，故不适合采用概括式立法模式。列举式立法模式存在固有的不可能列举所有情况的弱点，也不适合我国国情。综上，我国可以像大多数国家一样，选择折中模式。具体来说，可以借鉴我国行政诉讼中关于受案范围的立法模式，即概括条款加肯定的列举加否定的排除这样一个模式：先笼统概括土地征收的公共利益目的，然后采用列举的方法将比较重要的、具有典型代表意义的公共利益事项列举出来，最后再以列举的方式将比较典型的不作为公共利益处理的事项列举出来。通过这种折中的立法方式将我国土地征收中的公共利益范围作出合理界定，可以有效地规范和约束地方政府的土地征收权力，维护群众利益。

建立土地征收前的听证制度

听证制度是现代民主政治的产物，是行政程序基本制度的核心。将听证制度引入土地征收过程中，不仅有利于保证土地征收整个过程的公开、公平与公正，还可以使被征地人真正行使参与权与知情权，切实保障被征地人的合法权益。

完善土地征收中听证制度的法律体系。我国目前尚无明确的法律层面上的土地征收听证制度，单纯由规章、规范性文件等建立起来的土地征收听证制度存在着法律位阶低、缺乏权威性等弊端。为使土地征收听证制度法律化，这就要求我们应当从法律层面建立起一套完善的土地征收听证制度。笔者认为，全国人大作为土地法律制度的制定者，可以在今后的土地征收法立法中，对土地征收程序加以明确规定，并将土地征收听证程序作为该部分的重要内容，明确土地征收听证的目的、申请参与的具体制度与流程，使土地征收听证制度真正实现有法可依。

在土地征收听证前引入谈判协商机制。谈判协商机制作为公民参与的一种重要形式，在西方国家土地征收的听证程序中被广泛应用。如美国在土地征收听证程序开始前会有一个谈判协商的程序，先由政府对征收土地进行评估，然后向被征地人发送评估报告及初次补偿金的要约，被征收人如对初次补偿金的要约不满意，可以向征收人提出自己的诉求，这一过程就类似于谈判协商。我国也可以在土地征收听证制度前实行此种谈判协商机制，作为听证制度的一个预设程序。若双方能达成一致意见，可省略后续听证程序。若双方意见无法达成共识，可再启动后续听证程序。这样能够大大提高土地征收工作效率。

扩大土地征收中听证的范围。土地征收听证范围的大小直接反映了被征地人在土地征收中受保障程度的大小。土地征收听证范围越广，被征地人了解的就会越多，在整个征地过程中得到的保障就越多。目前我国土地征收听证的范围主要局限于补偿事项方面，而未涉及至征地目的方面。而国外的土地征收听证非常重视被征地人对征地目的的判断及了解程度，他们往往会极力使被征地人确信征地的行为出自公共利益的目的，同时必须向被征地人论证该征地行为确定不移的将增进公共福利。将“征地目的”纳入土地征收听证范围内，让被征地人适时了解征地的目的对于下一步土地征收听证程序的开展具有良好的推动作用，同时也能真正意义上保障被征地人的利益，促进社会和谐稳定。



完善征地纠纷司法救济制度

征地纠纷涉及面广，事关民生大计，对群众利益影响巨大。多年来，各地对征地纠纷的解决，基本是通过行政手段，这是一种非常态化与法治化的管理方式。全面推进依法治国，司法救济应当作为解决征地纠纷问题的主要方式。

适当扩大司法救济的范围。将征地过程中涉及的公共利益界定纠纷、征地补偿标准纠纷、征地补偿款分配纠纷等问题统一纳入司法审查的范围，实现司法权对行政权的有效监督，最大限度地保障被征地人的合法权益。

设置征地纠纷合议庭。为防止地方政府征地权力的滥用，缓和政府与被征地人的紧张关系，可效仿国外设立专门征地纠纷处理机构的做法，在我国各级地方法院设立征地纠纷合议庭，为被征地人提供专门的司法救济。

设立征地纠纷法律援助机构。针对被征地人作为弱势群体存在法律知识欠缺的现实，可以在基层设立专门的征地纠纷法律援助机构，对被征地人提供征地纠纷方面的法律援助，帮助其维护自身利益。

建立土地征收后的追踪寻访制度

对于土地征收后是否存在暗度陈仓擅自改变土地用途，少征多用、征而未用以及是否存在补偿费用分配和管理不当等问题缺乏有效监管。被征地人往往缺乏土地征收法律知识，不了解国家补偿政策，对于自己应得利益没有确切把握，合法权益极易受到损害。

征地补偿款是否能够确保及时分到被征地农民手中，是考验基层政府行政能力的试金石。地方政府有关部门不仅要事前进行有效监督和预防，更要建立事后回访的长效机制，深入到失地农民家中，了解征地补偿款是否足额发放。应当通过建立考核评价体系与回访制度，强化征地管理部门及工作人员的工作水平与服务意识。

加强土地征收后寻访检查。土地征收手续办完后，有关主管部门应不定期检查征收后的土地使用情况，查看落实是否存在擅自改变规划、少征多用、征而未用等问题，是否存在损害被征地人利益的补偿费分配和管理不当等问题。可以成立由纪检、国土、规划、住建等部门共同参加的联合督导组，采取实地督查、电话督查、跟踪办理等方式进行督查督办。通过听汇报、对台账、看资料、访群众、查整改等方式全面了解征地后续工作，掌握失地农民纳入社会保障体系的情况，加强对被征地农民的就业指导，将失地农民纳入统一的就业服务体系，从根本上解决失地农民的后顾之忧，确保被征地农民利益不受损害。同时，通过走访加强土地征收法律的普及，在提高失地农民维权意识的同时，获得他们对于征地工作的理解与支持，减少征地纠纷的发生。

法学研究应突出时代性

法学作为一门实践性很强的社会科学，理应聆听时代的声音，回应时代的呼唤，用发展的理论指导发展的实践。

□ 刘锐 马慧

时代性是中国特色哲学社会科学的一个重要特征。习近平总书记在近日召开的哲学社会科学工作座谈会上的讲话中指出：“当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。”变革、创新的时代需要理论创新。法学作为一门实践性很强的社会科学，理应聆听时代的声音，回应时代的呼唤，用发展的理论指导发展的实践。

与其他社会科学研究相比，我国法学研究起步晚、历史短，遭遇的干扰多，因而底子薄、基础弱、积累少。改革开放30多年，法学研究在介绍、引进法治先进国家和地区的理论、制度，构建中国特色法学理论、法律体系方面取得了卓著成绩，但与全面深化改革、全面推进依法治国的伟大实践的需求相比，还存在不小的距离。总的来看，法学研究对改革创新的实践关注、总结不足，对重大改革举措的理论支撑不够，已经影响到改革的进一步推进和深化。比如，农村承包土地的“三权分置”改革，作为一项农村土地制度改革的重大举措，中央推出一年多来，各界争论不断，法学研究至今未能在理论层面阐述清楚、形成共识。又比如，十八届四中全会提出“人大主导立法”改革主张以来，对于人大如何主导立法，很少有研究成果问世，能够有效指导改革实践的重大理论创新成果更是缺乏。从2015年以来的立法实践来看，虽然立法的针对性、可操作性明显增强，立法质量有了一定提升，但立法体制机制的调整仍未到位，部门主导立法问题依然存在，立法理由仍嫌概括、模糊，专家参与立法的渠道仍不畅通。再有，对于市场经济秩序有重大影响的法律责任设置，从法律责任规范实践运行效果角度进行研究的不多，从立法模式角度开展宏观统筹各类责任研究的几乎没有。刑法研究对刑事责任过于固守单一刑法典模式，民法研究对民事责任也过于强调民事基本法的独揽地位，对于立法中长期存在的附属刑法（指存在于大量单行法中的刑事责任规定）虚置、民事责任不到位问题引不起重视，刑事责任、民事责任始终不能与行政责任平衡、合理配置，这是造成市场经济中违法犯罪追究不力，市场主体违法成本过低，市场秩序得不到有效改善的一个重要原因。

聆听时代的声音，回应时代的呼唤，也是法学研究的基本要求和崇高使命。“问题就是时代的口号，是它表现自己精神状态的最实际的呼声。”只有坚持问题导向，认真研究解决重大而紧迫的问题，才能真正把握住历史脉络、找到发展规律，推动理论创新。我们的改革已进入攻坚期和深水区、各种深层次矛盾和问题不断呈现、各类风险和挑战不断增多，这为法学研究提出了一系列重大命题。法学研究不能小视，更不能忽视实践的呼声。实践不会因为没有正确的理论指导而停止不前，正确的理论不登台，错误的理论就上位。法学研究也不能总是在实践的后面“跟跑”，应该有一些前瞻性的学术研究，为改革开放的推进多储备一些理论成果，从而引领改革向前发展，这也是时代的要求。

“理论创新只能从问题开始”，那问题又自何而来呢？法学研究要更好地体现时代特征，服务实践发展，还需要进一步打通、拓展法学研究走向实践的信息之桥——政府信息公开。信息的来源渠道很多，获取的方法也不止一种，但政府信息公开无疑是最为权威、可靠的主渠道，也是研究人员获取信息最为便捷、廉价的途径。时代的声音、呼声就在浩如烟海的信息中，问题把握得准不准、吃得透不透，主要取决于信息是否真实、全面、准确、及时，当然也与研究者的信息捕捉、挖掘、分析、提炼能力有很大关系。马克思说得好：“主要的困难不在答案，而是问题。”法学研究对实践关注、跟进不及时、不深入，根本的原因就在于发现问题的通道不畅，因而出现了马克思所讲的发现问题这一主要困难。面对困难，就出现了绕着问题走的法学研究，针对假问题、伪命题的法学研究，以及为了理论而理论的所谓纯粹的研究，诸如此类，不一而足。法学研究要服务实践、造福时代，没有可靠、充分的政府信息公开是不行的。某种意义上可以说，当前一些法学理论研究与实践联系不够，甚至脱节，与我国当前政府信息不准、不全、不及时，尤其是公开度不够不无关系。变革的时代需要强化法学研究的时代性，法学研究时代性的提升需要与之相应的统计制度、政府信息公开制度及其有效实践。如果一些关键信息仍然为个别单位甚至单位内的个别部门垄断，研究人员获得信息的渠道不畅、成本过高，甚至为虚假、过时的信息所左右，法学研究的时代性要求就很难满足。

法学研究要更好地服务这个伟大的时代，还需要彻底改变制约法学研究繁荣、面向实践的考核、评价制度。考核、评价是指挥棒，有什么样的指挥棒，就可能产生什么样的学术研究。为了学位点、应付学科检查评估的应急考核，只注重篇数、字数、刊物、出版社级别等的简单考核，只会催生科研成果的数量扩张。服务于时代需求的法学研究，需要科学的、突出效果和质量的考核评价制度与之配套。要向研究要效益，就得首先向影响研究的制度要质量。

强调法学研究的时代性，并不意味着弱化法学研究的其他品性。法学研究需要处理好时代性与继承性、民族性、原创性、系统性、专业性等之间的关系。理论创新有其约束条件，需要处理好与既有知识、理论的关系，需要能在既有的理论体系、框架中妥当安置，越是基础的理论，越是如此。正是在这个意义上，我们要谨慎对待理论创新，对理论创新既要积极追求也应心存敬畏，不是与既有理论的任何变化都是创新，理论创新的标签不能乱贴。

依法治国

议政论法

法治思维让社会变得更好

法治思维是以公平正义为目标，运用科学的制度来解决社会问题的思维习惯。而法治方式是制定并遵循科学的制度，实现人们普遍的情感，让我们有所作为，使社会变得更好的一种方式。

□ 李 勇

人类社会一直在探索改变世界到底应该用什么样的思维习惯，什么样的治理方式。古代社会有人信奉武力勇冠三军，强力压制反抗。虽然武力可以包打天下，也可以压制一时的反抗，但正如同马克思主义者常讲的那样，哪里有压迫，哪里就有反抗，这也是为什么前现代社会各个朝代不能持久执政的重要原因。古代社会有人开始反躬自省，希望上到最高统治者，下到君臣百姓，都能够加强自律，做到“圣人”的境界，然而这种理想状态由于忽略了人性因而在人类社会没能普遍实现过。马克思讲，人们奋斗所争取的一切都同他们的利益有关。无论是为金钱还是为名利，归根到底都是一种利益。简单要求自律通常都是制度漏洞较多、合法性欠缺时统治者所采取的一种策略，在历史上效果一直不明显，特别是统治者自己通常也做不到。在柏拉图反复思考找不到理想中的“哲学王”后，他也不得不转而投向法治国。遵从符合人们普遍利益的可预期的制度而不是人治社会的“灵光一现”已经成为现代社会治理的主要方式，被认为是人类社会利益最大化的选择，“国无常强无常弱，奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”成为通识。

法治的思维方式不是简单地对社会进行解释说明，更不是对不合理、不平等、不公正的现象予以简单认可，绝不会把社会看成僵化不变的，更不会轻易得出“生在此地，命该如此”的结论，而是把现实中遇到的每一个问题都当成社会进步的契机，在肯定人性的基础上，推动社会向前进步和发展，以可预期的制度的治理方式着力使人权得到保护，使人们生活得更加幸福。可以说，法治思维是以公平正义为目标，运用科学的制度来解决社会问题的思维习惯。而法治方式是制定并遵循科学的制度，实现人们普遍的情感，让我们有所作为，使社会变得更好的一种方式。

发展必然带来问题，有问题不可怕，可怕的是不敢面对和解决问题。党的十八届四中全会报告提出，从法治上为解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题提供制度化方案。哲学社会科学的科学性就在于它能够利益最大化地解决现实中存在的问题，围绕解决问题来进行研究，问题导向也避免了把精力浪费在无法得出结论的争论上。

过去有的同志说，法治是个好东西，但中国做不到。我们现在已经看到，中国在法治道路上迈出了坚实的步伐。生活中其他许多问题也是如此，不能简单地说中国做不到。再举几个例子，今天我们要做垃圾分类，这是个利国利民的好事情。北京已经开始给一些住户分发家庭分类垃圾桶，现在很多路边的垃圾桶也都是分类垃圾桶，但现在推进的效果不明显。有个德国学者跟我说，你们中国人注定做不了垃圾分类。我对他说，不对。你们德国人最早做垃圾分类也是明确规定不分类不拉走垃圾，不分类就罚款，逐渐养成了分类的习惯。每个国家都有自己的问题，外国的月亮不是必然圆，中国的月亮也不是总有缺；反之亦然。取长补短，借鉴成熟的经验是成熟的、理性的国家的做法。

我们经常看到满地的矿泉水空瓶，这在德国几乎没有看到过。为什么呢？我曾经从德国回国后有收集矿泉水瓶的习惯，占着厨房一块地攒了一大兜子，结果一个瓶子七八分，总共卖了一块多钱，于是我再也不攒矿泉水瓶了。在德国，一个矿泉水瓶卖两三毛钱（欧元），十来个水瓶够吃一顿简餐的了。回收矿泉水瓶的操作也很简单，几乎每个超市都有一个矿泉水瓶回收机器，把水瓶放入机器内一扫码，就会吐出一个变现的纸条，直接可以在这个超市购物，所以德国街道上有矿泉水瓶就等于捡到了宝。可见，好习惯没有好的法律制度保障也能变没了。

还有一次我坐火车，由于雪下得很大火车晚点了，一位女同志非常焦急，反复追问乘务员如果赶不上下列火车怎么办？乘务员被问急了，回答“我不知道，出去问外面的乘务员。”这位女同志就一直焦躁地在火车上走动，搞得整个车厢都有一种不安的情绪。这时我想起我在德国火车上也遇到一次晚点，那些德国人竟然纹丝不动，继续在座位上看书看报。过了半个小时后，乘务员出来给每个人发了一张表，填写好哪趟列车，晚点多长时间，他们就会按照规定赔偿，由此造成赶不上火车的衔接他们也会有保障措施。不安的坏情绪依然是制度没有做出明确规定造成的。

法治不能解决一切问题，却是解决一切问题的主要抓手，通过不断深化认识，变革知识，更新观念，中国社会一定变得更好。