

征收集体土地社会风险评估 20 问

宁波市甬安社会评价研究院 编

二〇二〇年四月

目 录

1、征收集体土地社会风险评估的主要依据？	1
2、征收集体土地社会风险评估的主体？	1
3、征收集体土地社会风险评估的实施主体？	2
4、征收集体土地社会风险评估应在哪个阶段开展？	2
5、征收集体土地社会风险评估一般包含哪些内容？	3
6、征收集体土地社会风险评估的一般程序？	4
7、集体土地征收社会风险调查的方式方法有哪些？	5
8、现场踏勘应当包含哪些内容？	6
9、开展征地社会风险评估需要搜集哪些文献资料？	6
10、农村集体土地征收中的利益相关者有哪些？	7
11、基层政府组织调研应当包含哪些内容？	7
12、被征地村委会（股份经济合作社）调研应当包含哪些内容？	8
13、被征地农民/被拆迁户的调研如何开展？ 主要调研的内容有哪些？	9
14、征收集体土地风险识别的重点有哪些？	9
15、征收集体土地社会风险报告评审会如何组织？	10
16、征收集体土地社会风险评估的结果及其运用？	11
17、征收集体土地社会风险防范与化解措施如何制定？	12
18、征收集体土地应急处置预案如何制定？	12
19、征收集体土地社会风险评估报告如何报备？	13
20、委托第三方机构开展征地社会风险评估如何进行收费？	13
附：征收集体土地工作流程	14

1、问：征收集体土地社会风险评估的主要依据？

答：2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》（2020年1月1日起实行）第四十七条规定，县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。

目前，自然资源部正在组织对《土地管理法实施条例》进行修订。根据《条例》修订草案征求意见稿第三十三条，社会稳定风险评估应当对征收土地的社会稳定风险状况进行综合研判，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案。社会稳定风险评估结果是土地征收的重要依据。

此外，浙江省自然资源厅目前正在组织编制《关于土地征收程序暂行规定》。根据《规定》征求意见稿，征收土地的，市、县（市、区）人民政府应当组织开展社会稳定风险评估，提出风险防范措施和处置预案。社会稳定风险评估可结合项目立项、选址、环评等前期工作一并实施。

2、问：征收集体土地社会风险评估的主体？

答：根据《土地管理法（2019年修订）》第四十七条规定，国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。根据《浙江省重大决策社会风险评估实施办法》（浙委办发〔2019〕53号）第六条规定，社会风险评估工作由评估主体组织实施，评估主体按照“谁主管谁负责”的原则确定。其中，党委和政府作出决策的，由党委和政府确定的承办单位作为评估主体。

因此，征收集体土地社会风险评估主体一般为县（市、区）自然资源

主管部门或征地事务机构，也可由拟征收土地所在的街道办事处或乡镇人民政府等单位担任评估主体。

3、问：征收集体土地社会风险评估的实施主体？

答：根据《浙江省重大决策社会风险评估实施办法》（浙委办发〔2019〕53号），评估主体可以委托专业机构、社会组织等第三方机构作为评估实施主体，按照相关要求开展社会风险评估。我省对第三方社会风险评估机构采取备案管理，具体机构名单可向各地党委政法委咨询，或登录浙江省平安建设系统风险评估模块查询。

4、问：征收集体土地社会风险评估应在哪个阶段开展？

答：参考《土地管理法实施条例（修订草案）》（征求意见稿）、浙江省自然资源厅《关于土地征收程序暂行规定（征求意见稿）》等文件，征收集体土地社会风险评估一般在土地征收启动公告发布后开展，编制征地补偿安置方案前完成。

由于实际工作中，征地告知、土地现状调查、征地补偿安置方案编制及公告等工作往往存在一定同步性，因此征地社会风险评估，可以结合土地现状调查、征地补偿安置方案编制及公告等工作开展，但必须在征地报批前完成。

此外，还需要注意的是，浙江省自然资源厅《关于土地征收程序暂行规定（征求意见稿）》中提出，征地社会稳定风险评估可结合项目立项、

选址、环评等前期工作一并实施。一般而言，建设项目本身已经开展社会风险评估并对征地涉及的社会风险开展详细分析、研判的，征地阶段可不再重复开展评估。

5、问：征收集体土地社会风险评估一般包含哪些内容？

答：征收集体土地社会风险评估一般应包含以下内容：

（1）合法性评估：主要分析征地决策机关是否享有相应的决策权并在权限范围内进行决策；征地相关内容和程序是否符合《中华人民共和国土地管理法》《土地管理法实施条例》等现行法律法规和政策规定；征收土地建设项目是否符合国民经济和社会发展规划及年度计划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划等。

（2）合规性评估：征地相关工作内容是否符合《中国共产党农村工作条例》《中国共产党农村基层组织工作条例》等党内法规；是否贯彻落实新发展理念；是否体现党的以民为本、以人为本执政理念等。

（3）合理性评估：征地决策是否有利于改善区域整体发展环境，是否有利于提升被征地村与相关农民长远发展利益，是否可能引发不同地区、群体之间的攀比；拟出台征地补偿安置方案是否切实维护被征地村与相关农民切身利益；被征地农民职业技能培训和就业促进及社会保障政策措施是否完善等。

（4）可行性评估：征地决策是否与本地经济社会发展水平相适应；补偿安置方案是否经过科学严谨周密论证，出台时机和条件是否成熟；征地相关补偿费用能否保证按时足额到位；征求被征地村村民代表以及被征

地农民及意见是否到位，是否缺乏群众支持的基础等。

(5) 可控性评估：征地实施过程中是否可能发生群体性事件、集体上访、个人极端事件等，是否可能引发严重负面舆情、恶意炒作以及其他影响社会稳定的问题；宣传解释和舆论引导工作是否充分；对可能引发的苗头性、倾向性问题是否有完善的防范化解措施和应急处置预案等。

6、问：征收集体土地社会风险评估的一般程序？

答：根据《浙江省重大决策社会风险评估实施办法》（浙委办发〔2019〕53号），征收集体土地属于一类重大政策（措施），应当按照特殊程序进行评估，即在标准程序的基础上，针对征地决策的特殊性，加强对重点环节、重点群体、重点人员、重点部位的风险排查、防范和控制。

(1) 制定评估方案。县（市、区）自然资源主管部门或征地事务机构、拟征收土地所在街道（乡镇）在统筹谋划、深入分析的基础上，周密制订评估方案，明确征地事项风险预判、第三方评估机构选择、评估经费保障、时间安排等事项，依法依规选定评估实施主体。

(2) 充分听取意见。通过访谈、座谈等形式征求县（市、区）自然资源和规划、住房和城乡建设、人力资源和社会保障、农业农村、信访等部门，以及街道（乡镇）农业、城建、信访、综治等办公室负责人的意见态度；通过实地走访、会议座谈、问卷调查等途径征求被征地村党支部（党委）、村委会（股份经济合作社）主要干部、村民组长的意见；采取适当方式与村民、被征土地承包户、流转经营户、被拆迁户及承租户等敏感群体进行接触，掌握其意见诉求。

（3）全面分析论证。系统梳理政府相关部门、基层政府组织、农村基层组织、利益相关者的意见和情况，参考相同或类似决策引发的社会稳定风险情况，查找并分析本次集体土地征收的社会稳定风险点。

（4）初步确定风险等级。根据分析论证情况，按照决策实施后可能对社会安全稳定造成的影响程度划分为高风险、中高风险、中风险、中低风险、低风险五个风险等级。

（5）编制评估报告。在充分评估、客观科学论证分析的基础上编制社会风险评估报告。主要包含对相关问题的描述与总结、不同群体意见与可能采取的行动估计、可能引发的风险点等内容，并提出风险防范措施与处置预案建议。

（6）评审评估报告。评估报告编制完成后，评估主体应当组织相关机构、党政部门代表、专业人员对评估报告进行评审。评审时，参加的人员原则上应为单数且不少于 7 人；参与评审的人员应当发表意见，并出具本人签名的书面意见。县（市、区）人民政府向上级人民政府提出土地征收申请时，应当包含社会风险评估报告。

（7）备案评估报告。评估主体和第三方机构应按要求将评估报告相关内容同步规范录入浙江省社会风险评估信息管理系统。评估报告由评估主体主要负责人签字后，送同级党委政法委备案。

7、问：集体土地征收社会风险调查的方式方法有哪些？

答：根据《浙江省重大决策社会风险评估实施办法》（浙委办发〔2019〕53 号），开展社会风险评估，可以采取公示、问卷调查、实地走访和召开

座谈会、听证会、专家论证会等方式方法，听取各方意见。征地社会风险评估工作中，可以根据实际情况，选择上述一种或多种方式方法开展调查。比较常用的有现场踏勘、文献调查、访谈座谈、问卷调查等方法；调查对象选择上，可以采用个案调查、典型调查等方式。

8、问：现场踏勘应当包含哪些内容？

答：评估主体/评估实施主体应当组织开展拟征土地现场踏勘，详细了解掌握地块自然区位、利用情况。主要内容应包括（但不限于）：耕种情况（例如是否抛荒）、主要作物（例如是否种植多年生作物、高价值经济作物等）、交通区位、生态环境、农业设施（例如大棚或其他农林水利设施情况）、建筑分布（例如农村住宅、集体用房等）、敏感目标（例如祠堂、宗庙）等。

9、问：开展征地社会风险评估需要搜集哪些文献资料？

答：开展征地社会风险评估，应当注重收集的文献资料包括（但不限于）：土地管理有关法律法规和政策、项目所在地国民经济和社会发展规划及年度计划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划、征地区片综合地价相关文件、征收集体土地房屋拆迁相关政策、被征地人员职业技能培训和就业促进及社会保障政策、拟征土地勘测定界报告、土地调查报告、征地补偿安置方案草拟稿、被征地村基础资料、区域内其他征地项目资料、网络及其他媒体舆情、信访或投诉、举报材料等。

10、问：农村集体土地征收中的利益相关者有哪些？

答：利益相关者是指利益将受重大决策实施影响的个人或组织群体，与决策事项有利益关系，并能影响项目能否顺利实施的各利益相关者，包括直接和间接利益相关者。

农村集体土地征收中的直接利益相关者一般包括被征地农村集体经济组织及其村民、被征土地承包农户、被拆迁户等；间接利益相关者一般包括相关土地流转经营户、被拆迁房屋的承租户以及周边其他村（居）民等。

11、问：基层政府组织调研应当包含哪些内容？

答：开展征地社会风险评估，应当充分征求拟征收土地所在地街道办事处或乡镇人民政府的意见及建议。一般采取走访座谈方式，对街道（乡镇）农业、城建、信访、综治等办公室负责人进行调查。调查内容包括（但不限于）以下方面：

（1）被征地村基本情况（经济社会发展总体情况、被征地村两委干部工作能力及团结程度、历史遗留矛盾、信访苗头及其他不稳定事件倾向、乡风民俗等）；

（2）街道（乡镇）辖区范围内近期征地情况（村镇规划及落实情况、区域内同类征地事项实施过程中引发的不稳定问题及解决情况、是否存在“预征”等）；

（3）征地实施过程中需要注意的其他问题及工作建议等。

12、问：被征地村委会（股份经济合作社）调研应当包含哪些内容？

答：开展征地社会风险评估，应当深入征求拟征收土地所在集体经济组织的意见及建议。一般采取走访座谈方式，对村委会（股份经济合作社）主要干部态度和意见进行调查。调查内容包括（但不限于）以下方面：

- （1）被征地村基本情况（农户数、农业人口、劳动力数、务农人数，集体农用地面积、耕地/园地/林地面积、人均耕地面积，农村经济总收入，农民人均收入等）；
- （2）拟征收土地涉及的自然村/村民小组、承包农户数量；
- （3）对拟征收土地权属划分是否有意见；
- （4）被征地村土地流转情况（包括租金、租期、用途以及合同中对于征地情况发生的预定等）；
- （5）村民对征地的知晓程度；
- （6）是否有强插抢种等行为；
- （7）村集体是否召开会议商议本次征地事项；
- （8）被征地农民就业促进和养老保障指标分配有何问题；
- （9）土地补偿款分配有何问题；
- （10）涉及的承包农户/被拆迁户中是否有特殊困难人员（如独居老人、残疾人、五保户等）；
- （11）对村级留用地落实或指标折现的意见及要求；
- （12）其他可能影响本次征地的不稳定因素（例如村委会换届、区片价调整等）。

13、问：被征地农民/被拆迁户的调研如何开展？主要调研的内容有哪些？

答：根据实际情况，可以采取入户访谈、村民代表座谈、问卷或电话访谈等适当方式，对被征地农民/被拆迁户意见诉求进行调查。调查内容包括（但不限于）以下方面：

- （1）对本次征地事项以及补偿安置政策的了解程度；
- （2）土地耕种或流转情况；
- （3）务农收入在其家庭收入中的比重；
- （4）再就业能力、意愿以及保险、保障情况；
- （5）对补偿安置具体政策的期望和要求；
- （6）对相关政策不了解或有异议时可能采取的咨询或反映意见的渠道。

涉及房屋拆迁的，还应当补充了解：

- （1）家庭人口数量及总体收入水平；
- （2）对货币补偿或调产安置的意见和要求；
- （3）对装修及附属物补偿、临时过渡等的意见和要求；
- （4）涉及老人、大龄青年等特殊群体的安置要求；
- （5）其他具体问题。

14、问：征收集体土地风险识别的重点有哪些？

答：征收集体土地风险识别的重点一般包括（但不限于）：

(1) 土地权属认定是否有异议（例如地界纠纷、“插花地”等历史遗留问题等）；

(2) 征地范围是否可能引发群众异议，是否可能提出带征要求（例如是否可能出现边角地、无法利用地等）；

(3) 被征地村、承包农户对征地区片综合地价是否满意（尤其要注意跨区片征地价格不统一、区片综合地价调整、“预征”土地政策处理价格与现行征地补偿价差等问题）；

(4) 青苗附着物补偿标准是否可能引发承包农户、流转经营户意见；

(5) 被征地农民对职业技能培训、就业促进及社会保障政策措施是否满意（例如是否可能出现失地农民养老保险指标不足等问题）；

(6) 征地相关补偿费用是否及时足额到位，资金分配方面是否可能引发村集体内部矛盾或造成干群关系紧张；

(7) 农村历史遗留问题可能对征地实施的影响；

(8) 征地程序是否符合相关法律法规及政策规定，是否可能引发行政复议、行政诉讼等涉法涉诉风险；

(9) 其他敏感事项（如村委会换届）可能对征地实施的影响等。

15、问：征收集体土地社会风险报告评审会如何组织？

答：根据《浙江省重大决策社会风险评估实施办法》（浙委办发〔2019〕53号），评估主体应当组织相关机构、党政部门代表、专业人员对评估报告进行评审。评审时，参加的人员原则上应为单数且不少于7人，参与评审的人员应当发表意见，并出具本人签名的书面意见。

实际工作中，可邀请政法、宣传、公安、信访、自然资源和规划、住房和城乡建设、人力资源和社会保障、农业农村等相关部门以及属地街道（乡镇）负责人参会；参与评审的社会专家，可以由当地“两代表一委员”、律师、媒体工作者、社会工作者以及法学、社会学、公共管理等领域的学者构成。

报告评审会的一般流程：评估主体负责人介绍本次征地基本情况→第三方机构负责人介绍社会风险评估报告主要内容→参会部门单位代表、专家发表意见→形成评审结论并签字→评估主体负责人总结并部署下一步工作。

16、问：征收集体土地社会风险评估的结果及其运用？

答：根据《浙江省重大决策社会风险评估实施办法》（浙委办发〔2019〕53号），社会风险等级划分为高风险、中高风险、中风险、中低风险、低风险五个等级。其中：

经评估为高风险的，应当作出不予实施的结论建议；

经评估为中高风险的，应当作出中止实施的结论建议，待时机成熟后再作评估论证；

经评估为中风险的，应当作出暂缓实施的结论建议，待采取有效防范化解措施降低风险后再予以实施；

经评估为中低风险的，可以作出予以实施的结论建议，但须进一步落实风险防范化解措施，做好部分群众的教育疏导与信访稳定工作；

经评估为低风险的，应当作出予以实施的结论建议。

17、问：征收集体土地社会风险防范与化解措施如何制定？

答：根据征地事项特点，针对主要风险因素，制订综合性风险防范化解措施和专项风险防范化解措施。明确风险防范的目标与总体策略，确定落实措施的责任主体、协助单位、具体工作内容，重视社会宣传与舆论导向，把征地社会风险化解在萌芽状态，最大限度减少不和谐因素。

根据相关规定，征收集体土地属于一类重大政策（措施），因此还应当针对重点环节、重点群体、重点人员、重点部位提出相应的防范和控制措施。

18、问：征收集体土地应急处置预案如何制定？

答：浙江省自然资源厅《关于土地征收程序暂行规定（征求意见稿）》提出，征地社会风险评估应包含风险防范措施和处置预案。因此，评估主体/评估实施主体应依据相关法律法规规定，结合本地区突发公共事件应急预案等，编制征收集体土地应急处置预案。

应急预案一般应包含以下内容：

- （1）总则。包括编制目的、编制依据、适用范围、工作原则等内容；
- （2）组织体系及职责。包括领导机构、办事机构以及沟通协调、现场处置等具体工作组织的人员构成、主要职责等；
- （3）应急启动。包括先期处置、信息报告、指挥协调、扩大应急、信息发布等内容；
- （4）善后工作；

(5) 应急保障。包括资金、队伍、装备保障及舆情管理等方面内容；

(6) 附则。包括责任追究等内容。

19、问：征收集体土地社会风险评估报告如何报备？

答：征地社会风险评估开展过程中，评估主体和第三方机构应按要求将评估报告相关内容同步规范录入浙江省社会风险评估信息管理系统（<http://172.17.229.229:28080/#/login>）。评估报告正式稿与评估报告备案（摘要）表送同级党委政法委备案。在取得党委政法委出具的备案文书后，评估工作完成。

20、问：委托第三方机构开展征地社会风险评估如何进行收费？

答：目前，浙江省尚未出台重大决策社会风险评估咨询服务收费参考指导意见。征地风险评估咨询费，一般在综合考虑拟征收土地面积、涉及农村及承包农户数量、历史矛盾情况等各方面因素的基础上，由评估主体和受托的第三方机构协商确定。评估主体可以依法采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价等方式，择优确定第三方评估机构。

附：征收集体土地工作流程

阶段	具体环节	主要内容	时间节点要求	备注
批前	发布土地征收启动公告	征收范围、征收目的、开展土地现状调查的安排等	不少于 3 个工作日	同时暂停办理户口迁入、分户、房屋交易、翻（扩）建、装潢、核发营业执照、调整农业结构等事宜
	土地现状调查	土地的权属、地类、面积，农村村民住宅、其他地上附着物和青苗的权属、种类、数量等		
	社会稳定风险评估	对征收土地的社会稳定风险状况进行综合研判，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案		可结合项目立项、选址、环评等前期工作一并实施
	编制征地补偿安置方案	征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式、社会保障和农村村民住宅的补偿安置方案等		
	征地补偿安置方案公告	建设项目预审与选址意见书（或用地规划意见）附图、征地补偿安置方案、申请听证事项、补偿登记期限、异议反馈渠道等	不少于 30 日	土地现状调查结果可与征地补偿安置方案一并公告；公告期结束后，应取得农村集体经济组织回执函

阶段	具体环节	主要内容	时间节点要求	备注
	补偿登记	拟征收土地的所有权人和使用权人在征地补偿安置公告规定的期限内，持不动产权属证明资料，到公告指定的单位、地点办理征地补偿登记		在规定期限内不办理征地补偿登记的，以土地现状调查和公示结果为准
	征地听证	征地事项的必要性、可行性以及具体内容等（听证告知书与送达回执可与土地征收启动公告同时送达）	被征地的农村集体经济组织成员要求听证的，应当在规定期限内提出书面申请；逾期未提出的，视为放弃听证	半数以上被征地的农村集体经济组织成员不同意征地补偿安置方案的，应当组织召开听证会；被征地村就征地补偿安置方案及是否举行听证举行村民代表会议
	签订征地补偿安置协议	市、县（市、区）人民政府应当组织有关部门与拟征收土地的所有权人、使用权人（土地承包权人、集体建设用地使用权人、林地使用权人）签订征地补偿安置协议		对个别确实难以达成协议的，市、县（市、区）人民政府可以依据征地补偿安置方案和补偿登记结果作出拟征地补偿安置决定
	落实费用	测算并足额落实土地补偿费、安置补助费、其他地上附着物和青苗等的补偿费用		

阶段	具体环节	主要内容	时间节点要求	备注
报批	按照《土地管理法》第四十六条的规定报有批准权的人民政府审批	1、建设用地项目呈报说明书（农用地转用方案、补充耕地方案）； 2、土地勘测定界报告书及附图； 3、土地征收启动公告； 4、土地现状调查成果； 5、社会稳定风险评估报告； 6、征地补偿安置方案； 7、村民代表会议纪要； 8、建设用地预审与选址意见书（或用地规划意见）； 9、征地补偿安置方案听证情况书面材料； 10、社保落实情况凭证； 11、土地征收补偿安置协议签订情况（含个别未能签订征收补偿安置协议的书面情况说明）		经国务院或省人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批手续
批后	土地征收公告	批准名称、批准征地机关、批准文号、征收土地用途、范围、面积以及补偿标准、安置办法、救济途径等	不少于 10 日	

阶段	具体环节	主要内容	时间节点要求	备注
	实施土地征收	下达征地参保指标，按要求足额支付土地补偿费、安置补助费、其他地上附着物和青苗等补偿费用，组织实施土地征收	收到土地征收批准文件之日起3个月内	
	土地交付	被征地的农村集体经济组织应及时将被征土地交付市、县（市、区）自然资源主管部门		被征收土地所有权人、使用权人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在征地补偿安置决定规定的期限内又不腾退土地和房屋的，由作出征地补偿安置决定的市、县（市、区）人民政府依法申请人民法院强制执行

注：上述征地工作流程主要参考《土地管理法实施条例（修订草案）》（征求意见稿）、浙江省自然资源厅《关于土地征收程序暂行规定（征求意见稿）》等文件编写，仅供参考，具体以正式发文公布的征地工作流程为准。



宁波市甬安社会评价研究院

地址：宁波市高新区江南路 666 号宁兴大厦 20 楼

电话：0574-89078470 0574-89078471