

基于利益相关者理论的长输管线建设临时用地管理

吴 昀 (浙江能源天然气集团有限公司, 浙江 杭州 310000)

摘要: 识别并分析长输管线建设临时用地工作中的利益相关者, 寻找企业在临时用地管理上产生问题的深层次原因。从而为企业提供管理对策和建议, 以针对性地解决由于利益主体识别不明、工作责任和风险分解不当、各利益相关者预期收益无法满足等原因导致的线路用地各类问题, 保障线性工程项目各目标的实现。

关键词: 长输管线; 临时用地; 利益相关者

1 问题的提出

长输管线工程在空间上具有连续性和长距离性的特点, 沿途需要长期或临时占用各类土地, 所占用的土地按用地性质可以分为永久性用地和临时用地两种。对于永久性用地, 其权属及补偿在法律和程序上基本不存在异议。而对于一般临时用地(如线路作业带、施工便道、堆场等), 由于仅仅是在施工过程中使用, 施工结束后即可交由原权利人继续使用, 争议相对较小。而特殊临时用地, 即管道经过的土地及管道建成后需要保留的安全距离范围内的限制使用的土地, 原土地权利人虽然可以在工程建成后对该部分土地继续进行利用获取收益, 但在使用上受到很大限制。比如根据《石油天然气管道保护法》的规定, 管道线路中心线两侧各五米地域范围内禁止挖塘、修渠、建家畜棚圈、建房以及修建其他建筑物、构筑物, ……。这些法律法规的要求, 直接导致原土地权利人的土地使用受限、土地收益受损, 历来是线性工程借地工作的难点, 容易造成进场施工困难、工期大幅延误、成本大幅超标等不良后果, 对工程目标管理十分不利。

笔者选取建设单位在长输管线建设中的临时用地管理作为研究对象, 利用利益相关者理论识别和分析在企业临时用地中影响较大的利益相关者, 剖析造成问题的深层次原因, 针对原因拟定对策措施, 有助于提升项目的目标实现程度, 有助于加快实施和构建省域天然气利用、保障体系, 同时也对其他线性工程施工的用地管理工作提供有益的借鉴。

2 利益相关者的定位

在土地获取过程中必然会涉及到不同利益主体, 他们的利益在企业临时用地过程中会受到不同程度的影响, 各主体也会反作用于用地过程。因而, 必须对企业临时用地管理的利益相关者进行识别, 分析对临时用地工作影响最大的利益相关者的预期收益、实现

成本, 构建或者维持有利于企业的权力-利益矩阵, 避免其通过对自身的重新定位妨碍既定策略的有效实施, 并通过满足主要利益相关者的预期收益, 实现企业的管理目标。在访谈和收资的基础上, 初步确定所涉及的相关者至少有: 地方政府、职能部门、企业、土地使用权人、当地村委、施工单位、设计单位、相邻公用设施单位等。

将识别出的企业借地工作利益相关者代入“权力-利益”矩阵, 通过确定利益相关者在矩阵中所处的位置, 分析其对组织管理的影响。

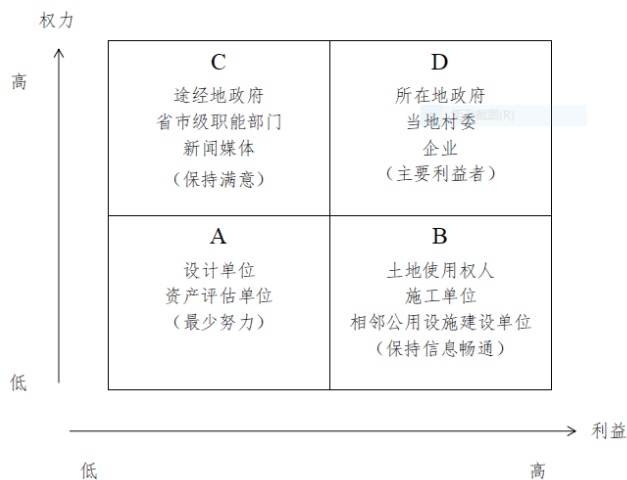


图 1 临时用地利益相关者“权力-利益”矩阵

根据利益相关者理论, 结合图 1 中项目临时用地中各利益相关者的定位, 可以得到以下结论: ①在临时用地工作中, 除了企业自身外, 项目所在地政府、当地村委是最重要的利益相关者, 要给予最大程度的关注和重视, 任何管理策略的制定, 要符合它们的利益和期望; ②项目途经地政府、省市级职能部门和新闻媒体处于 C 区, 虽然总的来说借地工作与他们的利益相关程度不大, 但却可能因某些特定事件而对项目工作产生聚焦或兴趣, 并施加有力的影响。如果低估了他们的利益而使其移动至 D 区内, 会加大企业的管

理负担；③土地使用权人、施工单位和相邻公用设施建设单位处于 B 区，借地工作与他们的利益密切相关（如土地使用权人对于临时土地使用期限、补偿标准，施工单位对于临时用地获取难度、成本和周期，相邻公用设施建设单位对于临时用地作业强度、安全距离和措施、施工周期等诉求均比较强烈），而他们并没有太大的权力，一般而言可以通过保持信息交流来满足他们对利益关注的要求；④设计单位和资产评估单位处于 A 区，相对而言企业保持最小努力即可；⑤一旦确定了利益相关者的定位，就应该采取一定的维持行动，以阻止他们自身重新定位，因为重新定位可能会妨碍策略的有效实施。

3 主要利益相关者分析

3.1 地方政府

利益相关性及大小程度决定地方政府意愿。项目所在地政府的利益诉求包括“稳定的能源供应通道”。这一利益诉求也是项目所在地政府和项目途经地政府最大的差别，这一差别决定了项目所在地政府和项目途经地政府在“权力-利益”矩阵中的定位是不同的，应采取的策略也是不尽相同的。项目所在地政府对于临时用地工作的意愿大于项目途经地政府，用气需求强烈或紧迫的项目所在地政府，意愿又大于用气需求不那么紧迫的政府。建设单位在项目策划和施工准备阶段容易因为对地方政府分析不明导致选择不匹配的用地管理模式，从而在施工招标、合同签订、施工组织设计评审时违背了借地工作不同利益主体利益诉求不同的规律，在实践中受阻。

其次，地方政府趋向于用最小的成本和代价实现借地工作，而路由调整是其中代价较小的实现方式，可以规避对现有待开发土地的影响，减少政策处理难度，但这会大大增加企业的投资成本。另外，政策处理工作需要政府投入相当的人力物力，所需要的管理人员不仅要有经验和技能，还要有足够的精力，要避免项目所在地政府的工作量过大或过度，影响工作方式和效率。

3.2 当地村委

村委的利益诉求包括拥有充分补偿以及补偿分配权，意味着要从借地补偿款中截留一部分款项作为村委自留资金，这部分款项越大，分配给被借地人的款项就越少，政策处理工作就越难开展。在土地借用赔付过程中，土地的补偿款并不是直接分配到农民手中，而是采用层层分配的形式，最终由当地村委支付给村

民，至于村组织是否将补偿款及时、足额支付给了被借地农民，建设单位不得而知。

由于村委的利益需求和不公开、不透明的赔付过程，最容易造成一些其他利益相关者重新自我定位，妨碍企业原有策略的实施（即产生“钉子户”），而建设单位缺乏维持既有“权力-利益”矩阵模式的理念，也没有采取必要的信息沟通手段，导致影响借地的其他利益相关者增多，更加制约借地工作的开展。

3.3 施工单位

建设单位与施工单位是以承发包合同确定的平等经济主体。一般情况下，建设用地获取是业主的责任，传统的招投标模式往往将施工单位置身于临时用地管理工作之外，施工单位即便有“尽快获得施工用地”的诉求，但也缺乏实现利益的方式。

但是由于线性工程独特的路由确定和政策处理特点决定了“边施工、边交地”这种情况的产生，在大部分情况下，企业没有也不需要具备独立完成临时用地借用工作的能力。而且，虽然施工单位和建设单位的最终诉求存在偏差，但具体到施工阶段，经常还是表现出局部、短期利益相一致的情况，如两者都希望尽快进场施工，减少阻工窝工等，也就是说，建设单位可以将施工单位作为企业借地工作的有效助力。因此，企业完全可以通过招标和合同设计，提升其相应责任，增加其在借地工作上的自主权，将施工单位定位于 D 区，提升其参与度和自由度，避免出现企业“孤军奋战”的情况。

3.4 其他利益相关者

对于其他利益相关者，总体来说应该采取一定的维持行动，以阻止他们自身重新定位。这其中特别要重视涉及特种种植、养殖产业的土地使用权人。对于这些人来说，如何使其获得满意的补偿是其关键。而目前的实现方式仅有评估与谈判一种，不论是地方政府的行政力还是村委的协调能力对其的影响均很有限。建设单位在谈判过程中没有任何主动权可言，最终会带来两种结果，要么无法阻止其进入重要利益相关者行列，付出更多的代价来满足其要求，要么选择改线，将其从利益相关者中剔除，但改线往往需要额外的代价。

4 应对策略

企业的临时用地管理工作是一个涉及多主体、长周期、多变量的活动，单一的措施或对策无法应对所有问题，因此管理策划必然需要多措并举、权衡利弊。

4.1 充分的前期准备

企业临时用地管理的重点阶段是项目前期，前期工作又是建设项目各阶段难度最大的一个阶段，开展项目前期工作，外部协调是关键，它有其内在的规律性和外部复杂性，涉及国土、规划、环保、水保等十多个行政管理部门，需要精心谋划，控制好节奏，制定好计划，特别是站址的选择、路由的初步确定都是需要在项目组赴实地进行调研分析的基础上，与各基层地方政府反复沟通后才能初步确定是否具有可操作性。

尽量选择委托具有高级资质和相关业绩的的可行性研究编制单位，和企业共同配合，研究项目所在地总体规划和各专项规划，对市场、经济、技术、法规等项目影响因素进行具体调研、分析，提前识别出风险因素等。

4.2 全面的利益主体分析

企业还应及早进行工程项目利益相关主体分析，尤其是线性工程这种社会化工程，需要区分“过境”政府还是“受益”政府，一是在各下载点技术、经济论证的时候考虑如何最大限度获取沿线地市级政府的支持，给后续用地借地谈判留有余地；二是重点分析不同地市级、区县级政府对项目建设的态度、经验、能力、资源等，特别是在前期走访时要了解当地政策处理方面的组织架构、程序流程、人力资源、经费使用等情况。

4.3 选择合适的管理模式

对所涉利益主体分析完毕后，企业才能确定采用哪种用地管理模式。一般来说线路建设方面有如下几种临时用地管理模式可供实践：①业主直接管理模式，由业主逐一进行借地赔偿工作；②业主与当地政府签署框架协议，委托当地政府处理作业带内用地工作，施工单位负责作业带外临时借地工作；③施工单位政策处理费包干模式。具体采取哪种模式，既要考虑各利益相关者的情况，也要考虑公司自身的情况。不同的模式需要不同的合同来匹配和执行，不恰当的模式必然会带来不恰当的合同，不恰当的合同则必然会带来后续问题。

4.4 进行招标策划工作

用地管理模式选择完毕之后，建设单位方可进行施工单位的招标策划和合同设计工作，并相应的可以采用初步设计及概算框定、针对性招标设计、评标办法相关条款和报价设置、合同设计、技术规范书条款等方式确定施工单位的职责和要求，确保施工单位可以在用地工作中承担相应的责任，发挥应有的作用。其他参建单位的招标策划工作可参照施工单位一并开展。

4.5 提前研究意外应对措施

意外事件中特种养殖业、种植业的赔付比较常见，缘于特种养殖和种植业不存在法定的赔付标准，需要按照市场价进行评估，但也仅限于市场成熟度比较高的动、植物，如果碰到名贵兰花、稀有苗木等“有价无市”的物品，则土地借用工作就会陷入困局，需要企业提前考虑。此类问题基本无法规避，也无法彻底解决，但是建议企业做好以下几方面工作，一是在前期路由踏勘时尽量深入现场，规避可能会造成高额赔付的线路路由；二是做好分级授权机制，给予项目部一定额度的决策权，及早启动路由变更论证程序，避免因某一处区域的工作滞后影响全局目标的实现。

5 结论

社会经济发展到一定阶段，各类线性工程项目层出不穷，而土地资源和管廊带资源则日益稀缺，客观上导致项目实施的环境越来越复杂，项目实施的难度与日俱增。线性工程临时用地管理涉及的相关主体众多，牵涉的各方利益错综复杂，必须要对各利益相关方进行包含资源、利益、动力和风险的识别和分析，必须结合工程项目本身的特点开展设计和策划，必须要调动所有可利用的资源和力量，寻找最匹配工程目标、方便工程管理的工作开展模式。临时用地管理对策的制定和选择不是一尘不变、一劳永逸的，往往需要进行多阶段、多主体的具体管理策划，企业应该在此阶段投入更多的资源和关注度。

参考文献：

- [1] 陈实. 电网企业工程项目前期管理工作问题与对策研究 [J]. 低碳世界, 2017, (18): 112-113.
- [2] 董昭君. 厦门地铁土地征收难点及对策分析 [J]. 企业改革与管理, 2019, (24): 223-224.
- [3] 林楠, 黄丽萍, 谢文璐. 基于利益相关者理论的青年住房政策主体关系研究——以广东“青年安居计划”为例 [J]. 中国青年研究, 2024, (01): 29-36.
- [4] 王磊, 颜景增. 风电场用地困境及应对策略研究 [J]. 新能源, 2023, S2(038): 231-235.
- [5] 闫小龙, 马小芳. 风力发电与光伏发电项目建设用地的现状与合规性研究 [J]. 自动化应用, 2023, (14): 145-147, 150.
- [6] 杨洪. 石油企业用地及土地管理中的问题和解决对策分析 [J]. 全面腐蚀控制, 2021, (12): 96-98.
- [7] 于相青, 李振种. 浅析露天矿采矿用地管理遇到的问题及建议——以临朐县为例 [J]. 新疆有色金属, 2023, 03(6): 22-23.