

工作研究

潍坊市土地征收工作与维护群众利益的调查报告

张永田, 宋继山

(潍坊市国土资源局, 山东 潍坊 261041)

近几年来,潍坊市各级党委、政府和国土资源部门认真贯彻落实国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)、《关于加强调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)和省委、省政府的部署要求,严格执行国土资源法律法规,依法办理各类建设用地审批,全力做好补偿安置工作,最大限度地维护了群众利益,促进了全市经济社会和谐发展。

1 主要做法

(1)认真落实法规政策,严格土地征收程序。在土地征收上严把“三关”:一是用途管制关。对各类建设用地,认真搞好现场勘察,对不符合土地利用总体规划的项目用地一律不受理、不报批。二是耕地占补平衡关。严格按照法律法规要求,对建设项目占用耕地的,落实耕地占补平衡方案,实行先补后占和“占一补一”。到2006年底,全市耕地面积为78.65万 hm^2 ,耕地保有量达到省政府下达的保护指标。三是内部会审关。国土部门要对所有建设用地,在规划定点的同时,将占地位置、占地面积、用地性质、供地方式等情况进行会审,符合土地利用总体规划、城市总体规划和国家产业政策的,依法办理用地报批手续,否则一律不受理、不报批。在土地供应上实行“四个转移”:一是在用地安排上,由新增用地为主转移到存量土地挖潜利用上来。二是在项目定点上,由遍地开花式布局转移到重点安排省政府以上批准设立的开发园区上来。三是在区域布局上,由县乡村一齐上转移到重点发展市、县(市)和中心镇上来。四是在项目争取上,由大小项目一齐抓转移到国家和省重点项目上来。通过实施“四个

转移”,把解决发展用地的着力点转移到存量土地的挖潜利用上来,最大限度地保护耕地特别是基本农田。在审批程序上坚持政务公开。严格按照《征用土地公告办法》和《国土资源听证规定》的要求,依法做好两公告一登记。公开征地工作程序和 related 标准,把政策交给广大农民群众,提高征地补偿安置工作的透明度。对拟征土地现状的调查结果必须经农村集体经济组织和农户确认,对要求举行听证的,依照有关规定组织听证,决不擅自违背群众意愿自行确定土地征用过程中发生的权、责、利关系。在土地报批材料中,也具体体现农村集体经济组织和农户的权利和利益,征地报件中也必须附有经村委会和被征地农户确认的征地补偿费到位情况证明和听证材料,否则不予上报。

(2)落实征地补偿政策,保护农民切身利益。积极探索征地农民补偿安置的新路子,努力改变过去以一次性货币安置为主的安置补偿方法,研究制定适应社会主义市场经济体制的新型征地补偿制度。一是采用货币安置。安置补助费一次性支付给村集体经济组织,由村集体经济组织负责协调分配,村民自谋职业。对自谋职业的村民实行税费减免制度,根据实际情况,最长可免3年。二是由征地单位安置村民。首先根据当地的经济条件,政府、农村经济组织跟所征地企业协调,优先安排被征地村村民就业,征地企业安排确有困难的,可在所在乡镇企业安排。三是采取以“土地换社保”的新机制,为农民解决终生之忧。从征地补偿费中拿出资金,由村集体负责统一投保,为所有符合条件的农民建立养老保障。村民60岁以后每人每月享受100元的养老金。四是采取农业安置,也叫调田安置。就是调整

* 收稿日期:2007-07-14;修订日期:2008-03-17;编辑:曹丽丽

作者简介:张永田(1957-),男,山东临朐人,潍坊市国土资源局副局长。

土地使征地后村民的人均耕地不低于 0.03 hm^2 (0.5亩)。五是采取留用地安置,解决农民的生活之忧。按照人均 75 m^2 的标准,给被征地村民留足标准化厂房建设用地。按照人均 40 m^2 的标准,为每户农民提供 160 m^2 的单元式两户型住房,一套用于自己居住,一套用于出租。按照人均 10 m^2 的标准,建立商业用房,确保人均年出租收入2000元。重点在高新区进行了“四个置换”的试点。“四个置换”就是把征地农民的土地补偿费置换成标准厂房;把旧村址置换成城市居民小区;把农村剩余劳动力置换成企业职工或个体私营业主;把农民传统小农意识置换成市场经济观念。围绕实现“四个置换”,采取各种措施,解决农民“三忧”(眼前之忧、终生之忧、生财之忧)问题。全区已有8782名农民参加了养老保险,其中2000多名60岁以上的农民已经开始领取养老保险金;区内征地村已建成标准厂房 15 万 m^2 ,年租赁费收入170多万元;15个村开始实施旧村改造,其中7个村基本完成;发展私营业户2850户,8000多名农民在企业就业。

(3)加强补偿资金管理,确保补偿安置到位。全市普遍推行了征地补偿资金“村由乡管”,确保资金使用规范、管理安全。潍城区根据《土地管理法》及有关法律法规,制定了《加强农村征地补偿资金管理暂行办法》,对资金的使用范围和用途、农民安置、监督与管理、组织领导等做出了明确规定。在安置费使用上,侧重采取社会保险方式。对年满60周岁及不宜参加社会保险的人员,一般按15年预留安置补助费,由镇(街办)经管站专户储存,按月发放生活补助费;其他符合入保条件的人员,按实际年龄逐年核算应缴纳的养老保险费,其安置补助费全部投入社会养老保险。该区西关街办黄家村,采取这种安置方式,共安置村民1184人,其中入保村民956人,用于入保的安置费735万元;未入保老年人及不宜参保人员228人,预留养老金353万元,解决了无地农民的后顾之忧。

(4)做好土地信访工作,维护群众合法权益。各级国土资源部门认真实行巡回检查、局长接访、重大案件集体会审、分级负责、跟踪回访等“五项制度”,对违法用地、破坏耕地和征地补偿不到位的行为及时发现、及时处理。市、县国土资源部门分别确定每月10日和25日为局长公开接访日,对群众反映的问题落实专人,限期调查处理。推行了信访工

作目标责任制,实行重大问题领导包案,对每起信访案件都做到了领导靠上,专人负责落实,及时进行处理。集中开展了局长“带案下访”活动,市国土资源部门领导班子成员利用6天时间,到12个县市区和3个开发区,对32起重点信访案件逐一研究了处理意见,限期办结。2007年以来,共处理信访213件,比去年同期下降46%,处结率达到98%以上,到省以上上访数量明显下降。

2 存在问题

(1)少数地方征地补偿不到位。特别是按年度进行补偿的,很有可能形成历史遗留问题,造成不安定的因素,农民的利益得不到保障。土地征收过程中,土地收益为土地所有权及使用权收益,这部分收益应在失去土地所有权和使用权的产权主体之间进行分配,即在集体经济组织及农民个人之间进行合理分配。但现实中,一些乡镇政府也参与补偿收益的分配,导致集体经济组织及农民个人获得补偿收益减少。

(2)“两公告一登记”执行得不够规范,内容不够具体,尤其是公告的方式单一,难以备案,跟不上科技和社会发展进程,且群众认知度低,造成行政复议和诉讼案件上升。土地征收是政府强制性取得集体土地所有权的一种方式,这种所有权的转移,是在有偿的方式下发生的。《土地管理法》中的补偿标准难以正确体现地块的区位差异和各地不同的经济发展水平,进而难以维持农民现有的生活水平。政府低价获得土地所有权,高价出让土地使用权的行为,也难以被农民所接受。

(3)执法查处难度大,制止土地违法的措施比较少。处罚没收地上建筑物没有规定具体的可操作程序,执法力度受到影响。

3 几点建议

(1)研究出台相关政策规定。市政府要提出加强征地补偿使用管理、防止因拖欠农民土地补偿款而侵犯农民合法权益行为发生的举措。在现行操作过程中,将农民土地收益划归农民集体经济组织,看似由农民自主决定土地收益的分配,实质上是将支配权交给了少数村组干部,这种做法是需要完善和改进的,政府应出台相关政策,对具体操作做出统一

规定,以切实保障农民利益不受侵犯。

(2)制定完善征地补偿标准。对征地补偿费不到位的,一律不报批、不供地。法律确定的征地补偿安置标准必须足额到位,以确保农民的利益不受侵犯,保证被征地群众生活水平逐步提高。严格按照有关法律法规和省政府办公厅《关于调整征地年产值和补偿标准的通知》(鲁政办发[2004]51号)限定征地年产值最低标准。对于占用耕地的,征地补偿、安置补助2项合计不低于年产值的16倍,人均耕地 0.013 hm^2 (0.2亩)以下的2项费用按法定上限30倍补偿。因征地使被征地农民不能保持原有生活水平的,要求当地政府从国有土地有偿使用收入中予以补贴。尽快出台被征地农民基本生活保障制度,建立规范完善的被征地农民基本生活保障制度。

(3)妥善采取多种安置措施。一是对于在城市规划区内因征地导致无地的农民,全部纳入城镇统一就业和社会保障体系。二是在城市规划区外征地的,当地政府在其行政区内为被征地农民留有必要的耕作土地,确保粮食生产自给自足。三是在同等条件下,要求用地单位优先吸收被征地农民就业。四是因征地而发生的土地补偿费、安置补助费以及

地上附着物和青苗补偿费,在征用土地方案被依法批准后,都要及时足额发放到被征地单位和群众手中,一次性补偿到位,坚决制止多占少补和拖欠、挪用征地补偿费现象的发生。

(4)严格法律法规和办事程序。把征地补偿作为今后执法监察的重点,对违反土地管理法规政策,损害农民群众利益的,要严肃查处,依法追究有关人员的责任。切实加强信访工作,努力使全市土地信访案件明显下降。对非法批地、征收土地、多占少补和拖欠、挪用征地补偿费的有关人员,依纪、依法严肃处理。在征用土地时,严格按照《征用土地公告办法》和《国土资源听证规定》的要求,依法做好“两公告一登记”。对拟征土地现状的调查结果必须经农村集体经济组织和农户确认,对要求举行听证的,依照有关规定组织听证,决不擅自违背群众意愿自行确定土地征用过程中发生的权、责、利关系。严格按照法定程序协议出让土地和报批土地,不得违反规定出让土地。对征地补偿工作做的好的,在土地利用指标分配和土地报批上优先考虑;对工作做的不好的,特别是引发群众上访事件、影响社会稳定的,坚决予以停止土地报批。