


 经验交流

东营市河口区做好征地制度改革工作*

王德超,高兴叶,王爱秀

(东营市国土资源局河口分局,山东 东营 257200)

近年来,随着农村人口向城市转移日趋规模化,城市建设征地矛盾和失地农民生活保障问题越来越多,因征地问题引发的信访、群体性事件时有发生。为此,东营市河口区在征地过程中针对土地制度和其他制度变革滞后、征地制度不合理性和僵化性问题进行了有益尝试,对切实维护农民利益,规范征地程序起到了一定的成效。

1 东营市河口区规划征地基本情况

东营市河口区城市规划区内共有7个村庄,960户家庭,3078人。村庄居住面积211.47 hm²,人均占地0.069 hm²(1.03亩);耕地面积420.93 hm²,人均0.14 hm²(2.05亩)。就业类型主要为从商、劳务、种植、养殖等。2004年以来,根据土地利用总体规划 and 城市规划划定的范围,将圈内的集体土地逐步征为国有土地。城镇建设各类项目征收集体土地上报审批271.75 hm²,其中,2004年征地144.73 hm²。2005年上报1个批次,征地59.34 hm²,其中农用地转用面积12.68 hm²(耕地11.57 hm²),未利用地46.66 hm²。2006年上报审批4个批次,征地67.68 hm²。独立选址项目全部为油田井站路能源建设项目,征地30.46 hm²。到2010年,城镇规划用地面积为1779.38 hm²,其中,河口城区用地1000 hm²,建制镇用地779.38 hm²;独立工矿用地4364.68 hm²;乡村居民点用地3501.62 hm²,合计9645.68 hm²。截至目前,没有因征地发生行政诉讼案件;先后接待土地方面来信、来访事件6起,其中因征地引发的上访事件2起,占信访总数的33%,上访的原因因征地而起,涉及土地主要是没有补偿资金或资金没有足额到户。

2 存在的主要问题

东营市河口区是胜利油田的主产区,油田建设是继城市规划征用土地后占第二位的用地源头。工作中存在的现实性问题如下:

(1)协商征地与征地报批相对脱节。征地的关键点在于农民是否同意用地,因此在有征地意向时首先要征得农民的同意,有时征地不顺利,时间较长,一旦项目急需用地,不能及时供应,就出现了协议储备现象。同时集体土地协议储备后没有合适的项目,不能及时报批,造成协商征地与征地报批相对脱节。

(2)补偿标准不统一,实际补偿与国家规定补偿标准存在差异。城镇建设与独立选址征地补偿标准不统一。城镇征地补偿主要以协商为主,相邻地块补偿标准可能不一样,随意性大,有的签订协议后又反悔,征地的行政行为不严肃。

(3)独立选址主要是油田的井站路项目,比如油田井站路用地,因打井包干协议早在1999年签订,时间较早,现在需要根据新政策进行统一规范。

3 土地征用中的基本做法

3.1 建立协议储备机制规范法定征地程序

东营市河口区在征地工作中积极探索有效的工作机制,进一步规范征地程序,切实保障征地工作的顺利实施。一是协议储备。按照土地利用总体规划、城市规划及经济发展用地的需求,该区引入土地储备机制,做到征储结合、征供分离,并制定切实可行的年度用地计划,根据计划依法实施征地行为。

* 收稿日期:2008-08-06;修订日期:2009-02-12;编辑:王秀元

作者简介:王德超(1973-),男,山东广饶人,房地产经济师,主要从事土地管理工作。

在有征地意向,先调查被征地村土地情况,与村委会协商确定是否征地及告知村民的方式。确定征地面积、地类及补偿标准后与村委会签订《拟征地协议》,拨付补偿资金。二是报批时履行征地法定程序。填写《土地情况调查表》,告知征地听证事项,报件批准后执行“两公告一登记”制度,对征用土地面积、地类、用途、位置、土地补偿安置标准等情况依法进行公开。这种做法老百姓比较认同,因在协商阶段就拿到了补偿费,在实际征地报批时能够放心地盖章;同时,对虽达成协议,但没有合适的项目安排前能够耕种的土地仍由原土地使用人耕种。

3.2 合理确定补偿标准监督补偿费落实到位

由于土地盐碱化严重,东营市河口区未利用土地多。即使是耕地,质量也差,农民种植农作物投入大,产出少,收入也较低。在实际征地中,该区兼顾以农民满意为标准,注重维护农民合法权益,不能因征地而降低农民的生活水平。一是合理确定补偿标准。2004年之前,根据土地的实际年产值,征地补偿费标准较低,每公顷仅为18万元左右。该区在支付土地补偿费用后对征地过程中的有关方面也相应给予补偿,以确保补偿不至太低,维护农民合法权益。比如2004年城镇违法用地完善手续而征收的集体未利用地,因用地户与所有权人就低于国家规定的补偿标准的土地补偿问题均达成协议,虽然补偿标准远低于国家标准,但用地单位为维护农民权益,在安置村民、基础设施建设等其他方面给予了补偿。2004年后,根据国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》、山东省人民政府办公厅《关于调整征地年产值和补偿标准的通知》(鲁政办发[2004]51号)等文件精神,城郊、开发区和建制镇在办理征地过程中,都不得低于国家现行政策规定标准,低于标准的不予办理征地手续。补偿费综合标准每公顷不低于30万元。二是确定合理的补偿费支付方式。主要有两种:①全部拨付,一般分期进行。②暂存区级财政,每年按时支付高额利息。东营市河口区根据征地调查确认情况,对需补偿人员进行登记造册,由区监察和国土部门共同监督兑付情况。实行了村财政乡级代管,从而确保了征用土地补偿费用足额按时兑付,做到了专款专用。在具体供地阶段,把补偿资金到位的票据或证明材料作

为必须的要件,补偿不到位不予供地。河口区征地较集中的地区主要是城区郊区、开发区等建设比较集中的地区。

3.3 积极探索征地方式保障重点项目建设

2004年以来,东营市河口区涉及的国家、省、地方在交通、能源、水利、军事等方面的重点工程项目主要是油田的井站路项目。由于油田井站路项目为点式征地,量大,是否需永久征地在占地之前不能确定,加之征地程序繁琐、报件复杂、资料重复、耗时过长、成本太高等问题,在施工时涉及的工农关系复杂,现场施工难度大,工农关系主要由乡镇政府处理,补偿费由国土局拨付到乡镇,乡镇负责补偿到村到户。对此采取项目完工后补办征地手续,其他涉及用地全部实施先批后占的方式。

3.4 合理依法安置维护社会稳定

工作中对因征地造成耕地减少而富余的劳动力,该区采取就业和安置等多种途径进行劳动力安置,有效地减少了社会不稳定因素。一是政府引导成立劳务公司,提高劳动技能。不需要政府招标的零星劳务由被征地村的劳务组织承担,这些组织通过承担零星工程不断壮大,技术力量不断提高,成为农村建设的主力军,有的也成为城市建设的力量。比如,河口城郊区李坨村的建筑公司由小到大,目前具备三级建筑资质。二是项目建成后优先安置被征地村村民。河口城郊的协胜村、李坨村、广河村等1/3的村民多数都成为拥有耕地的工人。三是鼓励引导被征地村民从事第三产业。农民在从事第三产业等经营活动,享受与市民同等待遇。

3.5 规范保障机制构建和谐社区

东营市河口区针对耕地质量差、数量少的实际,工作中不断加强社会保障机制建设。一是将耕地少、年龄大的农民纳入最低生活保障。为全区人均耕地不足 0.067 hm^2 (1亩)的男60岁、女55岁村民办理了最低生活保障。二是积极帮助收入较好的村办理了村民养老保险。三是探索土地安置补助费的使用问题,通过召开村民代表会讨论、报乡镇政府审批、村财乡管、国土部门监督等有效手段,妥善使用土地补偿费。四是企业用工,劳动部门为其办理雇佣合同,强制企业为工人交纳保险费用。