

烟台市开发区土地征收及失地农民权益保障探讨*

巩镇杰,田力

(烟台经济技术开发区土地储备中心,山东烟台 264006)

摘要:随着烟台市开发区经济的发展,城市化进程不断加快,大量的农村集体土地被征收,随之而来的是出现大量失地农民,因此做好土地征收工作,解决好失地农民问题是开发区长远发展和社会稳定的保证。近年来,烟台市开发区制定出台了关于征地拆迁管理、失地农民的相关保障和促进就业的相关政策,保证了征地工作顺利开展,解决了失地农民的权益保障问题,促进了开发区经济又好又快的发展和社会的稳定。

关键词:土地征收;失地农民;权益保障;山东烟台

中图分类号:F301.21

文献标识码:B

1 开发区概况

烟台市经济技术开发区位于山东半岛东北部,濒临黄海套子湾,于1984年10月经国务院批准设立,是我国首批14个国家级开发区之一。建区25年来,开发区主要经济指标保持了30%以上的年均增速,创造了烟台发展史上新的奇迹。2006年,在全国54个国家级开发区投资环境综合评价中居第6位,综合经济实力居第7位。2008年,在全市1/60的国土面积上,创造了1/6的GDP,1/5的产值与税收,1/4的工业增加值,2/5的高新技术产业产值和2/3的进出口。目前已成为我国重要的轿车、汽车零部件、工程机械、计算机及第三代移动通信终端、电子网板、氨纶丝等生产基地^[1]。

2 面对的问题

2.1 征地工作量大

近年来,区内项目投资逐渐增多,征地工作业务量从纵向比较,比以前成十几倍增长;从横向比较,每年的征地量相当于全市其他县市区的征地总量。截至目前,根据上级批准的征地计划,全区土地征收总面积累计达2 535.849 5 hm²。

2.2 时间紧迫

省、市级重点项目落户密集,用地时间紧迫,工作任务紧急。由于建区时大部分都是农村集体土地,建设需要的储备用地缺乏,必须先对大量集体土地进行征收征用。

2.3 参与工作的职能部门多

就征收土地的整个工作过程来说,国土局根据征收土地方案要求,具体组织实施征地工作,签订征地补偿协议;财政部门负责征地补偿费用的拨付;人事劳动社保局为失地农民办理各种保障手续;各街道办事处负责地上附着物(建、构筑物)的清理。各职能部门的配合衔接问题尤为重要。

2.4 土地信访问题

土地征收一直以来是一项矛盾纠纷多发的的工作。近年来国家对土地问题非常重视,连年开展各种全国性的土地检查活动,舆论媒体、社会各界对此也都特别关注和敏感,各地由于征地引发的信访案件时有发生。作为开发区,由于征地业务量大,面临的问题更加严峻,需要经常走访被征地农户,耐心解释征地优惠政策,打消其疑虑。

2.5 失地农民的权益保障问题

随着大批土地被征收、民房被拆迁,特别是一些农村整村征收拆迁,大量失地农民的生活保障、居住

* 收稿日期:2010-07-20;修订日期:2010-08-03;编辑:曹丽丽

作者简介:巩镇杰(1970—),男,山东胶州人,房地产经济师,主要从事国土资源管理及土地储备工作;E-mail:green59297@126.com。

安置以及就业问题亟待解决。

3 征地工作的主要做法

3.1 在具体征地工作方面的应对措施

(1)明确分工,合理安排,统筹全局。区国土局制定详细周密的工作计划,确立“保重点带全面,明确分工,科学合理安排”的工作思路,既要优先保证重点项目及时开工建设的用地要求,又要全面完成全年的征地工作,将全局征地工作人员分成4个组,对重点项目用地实行分组包片,明确责任。

(2)加强各职能部门之间的沟通协调,积极配合联动,密切协作。保证征地及后续工作平稳、顺利进行。

(3)做好矛盾纠纷的排查调处工作,维护农村稳定,确保各项工作顺利推进。一方面,采取有效措施宣传征地政策和失地农民权益保障等优惠政策,提高农民配合征地工作的积极性,在辖区内形成征地工作良好氛围;另一方面,区国土局组织专门人员实行一条龙服务,从地上附着物清点、清理、补偿协议签订,到解答咨询,配合工作组、信访处相关部门等方面都做了大量耐心、认真、细致的工作。积极努力地争取妥善处理 and 解决棘手问题和矛盾纠纷,尽量将矛盾纠纷消灭在萌芽状态,保证不存在越级上访事件。

3.2 在征地管理方面的应对措施

3.2.1 规范征地程序

严格执行国土资源管理法律法规,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)、烟台市局《关于规范征地程序严格征地管理的通知》(烟国土资发[2008]237号)等上级有关规定,在土地征收程序中增加告知、确权、公告、听证等内容,全力做好征地补偿安置工作^[2]。

(1)严格执行征地告知和确认制度。征地报批前,土地部门以《征地告知书》的方式,将拟征土地的用途、位置、补偿标准、安置途径等告知被征地村集体和农户。组织调查核实拟征土地的权属、地类、面积以及地上附着物的权属、现状、面积和数量。

(2)切实履行“两公告一登记”程序,加强征地批后实施监管。自收到征地批准文件之日起10个工作日内,在被征地村内张贴《征收土地公告》,办理征地补偿登记。在规定时限内发布《征地补偿安置方

案公告》,被征地村集体和农户就公告内容申请听证的,依法组织听证,充分听取群众意见,维护群众的合法权益。征地补偿安置方案经依法批准后,征地补偿安置费依法及时全额支付到位。

3.2.2 完善土地补偿工作

(1)严格实施新的征地区片地价。烟台市调整了全市土地征收区片综合地价,不再采用按每亩年产值倍数计算补偿的办法,而是将原来土地补偿费、安置补助费两项合计确定一个价格,每个县市区确定几个区片,一个区片一个价格,做到区片内同地同价。通过执行新的区片地价,提高了开发区征地土地补偿费和安置补助费的标准^[3]。

(2)提高地面附着物及青苗补偿标准。根据烟台市《关于调整我市征地地面附着物和青苗补偿标准的通知》中有关规定,国土局经与财政、物价等部门协商探讨,联合拟定了开发区调整后的征地地面附着物和青苗补偿政策,并经管委审查批准后开始实施,新政策提高了征地地上附着物及青苗的补偿标准^[4]。

(3)对特殊地面附着物实行科学、合理补偿。对实际征地中某些特殊的附着物,采取委托评估的方式,委托相关行业的权威专家现场调查核算,并出具科学的鉴定意见。根据鉴定结论,经请示管委,确定既能保护群众利益,又不致引起大面积相互攀比的合理补偿标准。

4 失地农民权益保障的主要做法

4.1 多种方式解决农民的社会保障

(1)出台《开发区新型农村合作医疗管理办法(试行)》,建立由政府组织、引导、支持,农民以户为单位参加,家庭、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。确保广大农民群众能够享受到基本医疗卫生服务,减轻经济负担,促进农村经济社会健康稳定发展^[5]。

(2)出台《开发区新型农村社会养老保险暂行办法》,逐步建立个人缴费、集体补贴、财政扶助相结合的筹资机制,并实行个人帐户为主的管理制度,满足农民的养老需求。

(3)农村养老生活补贴。在集体经济水平比较高的自然村,通过村级统筹的方式,对该村范围内的农村居民提供养老生活补贴。

4.2 加强农村安居工程建设

为解决失地农民的居住安置问题,开发区管委专门为失地农民规划了十多个安置小区,目前已建成5个,建成住宅约6000套,大部分已经入住。同时为加强房屋拆迁管理,维护被拆迁农户的合法权益,出台了《开发区房屋拆迁补偿安置暂行规定》,对房屋确权、补偿标准、拆迁程序、补偿安置程序及拆迁工作监督管理方面都做了明确规定,为征地拆迁工作有序进行,被征地拆迁百姓安居乐业提供了法律保障^[6]。

4.3 转变失地农民的就业观念

失地农民中相当一部分人存在着等、靠、要和小富即安等依赖思想,就业观念差,而且普遍缺乏就业技能,解决他们的就业难问题首先就要彻底转变他们的就业观念,由政府主导,加强对他们的就业培训。为此,开发区出台了《关于进一步加强失地农民就业工作的意见》等文件,加强职业教育和就业培训,让失地农民掌握就业技能^[7]。

(1)根据失地农民不同年龄段及特点,构建了失地农民就业的总体框架:中高考落榜生,通过进入区内职业学校定向学习,全面掌握职业技能,实现稳定就业;18~35岁的,组织动员其接受正规职业教育或是参加短期技能培训,实现大部分稳定就业;36岁以上的,通过就业服务载体组织起来,采取各种方式,实现稳定或灵活就业。

(2)按照“企业下定单、学校出菜单、政府来买单”的模式,搞好各种培训的衔接,全面加强失地农民就业技能和创业能力培训;同时,深入开展就业形势和政策教育,帮助失地农民树立正确的就业观念,提高就业率。

4.4 实施“换碗工程”

4.4.1 鼓励失地农民自主就业

(1)开发市场,创造失地农民就业岗位。搞好农村市场规划,组织村(居)进行市场开发,鼓励失地农民到市场就业,增加收入。近年来共开发市场4处,吸纳了近300户失地农民就业。

(2)组建劳务派遣中心。目前已帮助失地农民成立5家劳务分包公司和6家物业公司,在房屋建设、施工回填、物业管理、绿化保洁、家政服务等方面吸纳失地农民实现就业。

(3)规划苗木培育基地、畜牧养殖区域。在区内

建立4处苗木培育基地,规划3处畜牧养殖区域,组织失地农民从事苗木栽培,组织散养户集中入驻养殖区继续从业^[8]。

4.4.2 鼓励企业吸纳失地农民就业

(1)企业吸纳36岁以上失地农民灵活就业的,除享受各项就业优惠政策外,只需为失地农民支付工资报酬和缴纳工伤保险,其养老、医疗保险费由村集体承担。

(2)企业吸纳失地农民稳定就业的,在享受税费减免等各项就业扶持政策的基础上,按照每人100元的标准对企业进行奖励,并在3年内按照每人每年500元的标准发放岗位补贴。

4.4.3 促进失地农民就业

(1)实行新建项目按征地面积(或注册资本)安置失地农民就业的制度。凡在区内注册成立且征收土地(或租房)从事生产经营活动的新建项目,均须按每征收3亩土地安置1人(租房生产经营的,按注册资本每40万美元安排1人)的标准安置失地农民从业。

(2)项目施工优先招用失地农民。施工主管部门负责将项目的土方工程直接分配给工程所在办事处,由办事处组织失地农民施工;其他工程施工及维护,要求总承包施工企业在同等条件下优先招用失地农民从事力所能及的工作,并依法签订劳动合同。近年来,已有3000余人次失地农民通过此渠道实现了灵活就业。

(3)督促、鼓励失地农民尽快上岗就业。全力促成失地农民实现稳定或灵活就业。对具备就业能力,经两次推荐工作岗位,本人胜任、企业同意接收,但被推荐者拒绝上岗就业的,不再推荐就业。因不就业导致生活困难的,不享受低保和其他困难救助待遇。

(4)加强对用人单位招用失地农民的监督管理。各办事处负责定期对辖区内情况进行跟踪调查,发现用人单位不按规定招用失地农民的,及时督促整改;对拒不整改的,由各主管部门依法从严管理。

4.4.4 确保失地农民就业

(1)加强组织领导。成立由工委分管领导任组长,30多个职能部门、单位一把手任成员的失地农民就业工作领导小组。实行失地农民就业工作联席会议制度,每季度召开一次联席会议,调度通报工作进展情况,研究解决失地农民就业方面出现的问题,

确保失地农民就业保障的各项政策、措施落到实处。

(2) 加强责任制考核。制定专门的考核办法, 将失地农民稳定就业纳入全区目标考核管理。工委管委与各职能部门、各办事处, 各职能部门与下属单位, 各办事处与村委会, 层层签订促进失地农民就业责任书, 实行动态目标管理, 年底严格兑现考核奖惩。

(3) 加强资金投入。由财政每年预算安排一部分、从再就业资金中调剂一部分, 设立失地农民就业扶持资金, 目前已投入 500 余万元。该资金实行社保财政专户管理, 专款专用, 专门用于兑现有关优惠政策, 为失地农民实现稳定就业提供保障。

5 结语

开发区的土地征收、失地农民权益保障政策, 保证了经济发展和项目建设用地, 有力地推动了全区经济社会发展和城市化进程。同时让失地农民得到了实惠, 分享了经济社会的发展成果, 受到普遍欢迎, 取得良好的社会效果。

参考文献:

[1] 烟台经济技术开发区管理委员会. 走进开发区. 区情概况[EB/

OL]. [2010-06-09]. http://www.yeda.gov.cn/html/html/3586/index_1.html.

[2] 中国国土资源部. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定(国发[2004]28号)[EB/OL]. [2006-01-12]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tgdlflfg/200601/t20060112_72080.htm.

[3] 山东省人民政府. 山东省人民政府办公厅关于实施征地区片综合地价标准的通知(鲁政办发[2009]20号)[EB/OL]. [2009-03-30]. http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/1706/79/faee385c730fb4a8c83c68c7877edb2c_0.html.

[4] 烟台市物价局, 财政局, 国土资源局. 关于调整我市征地区片附着物和青苗补偿标准的通知(烟价[2008]40号)[EB/OL]. [2008-05-29]. <http://www.lawtime.cn/info/zhengdi/qingmiaopeichang/20100410119.html>.

[5] 烟台经济技术开发区. 烟台经济技术开发区新型农村合作医疗管理办法(试行)(烟开[2006]73号)[EB/OL]. [2006-11-28]. <http://xxgk.yeda.gov.cn/showdetail.asp?id=413>.

[6] 烟台经济技术开发区. 烟台经济技术开发区房屋拆迁补偿安置暂行规定(烟开[2005]67号)[EB/OL]. [2005-10-20]. <http://xxgk.yeda.gov.cn/showdetail.asp?id=406>.

[7] 烟台经济技术开发区. 关于进一步加强失地农民就业工作的意见(烟开[2005]74号)[EB/OL]. [2005-11-25]. <http://cjsq.yeda.gov.cn/show.php?id=90>.

[8] 王光明, 魏东, 毕淑娟. 流金海岸[M]. 武汉: 长江文艺出版社, 2007: 194.

Primary Study on Land Levying and Rights Protection of Landless Peasants in Yantai Development and High Technology Zone

GONG Zhenjie, TIAN Li

(Land Reserve Center of Yantai Development and High Technology Zone, Shandong Yantai 264006, China)

Abstract: Accompanying with development of Yantai Development and High Technology Zone and urbanization process, a large number of rural collective land has been levied, and a large number of peasants have lost land. Thus, doing land levying work well, solving the people's livelihood of landless peasants are the gurantee for development and social stability. In recent years, some policies have been issued by Yaitai Development and High Technology Zone, such as land levying management, relevant security for landless peasants, and policies for promoting employment. It has ensured smooth conduction of land levying, solved the rights of landless peasants, and promoted rapid economic development and social stability effectively.

Key words: Land levying; landless peasants; rights protection; Yantai in Shandong Province