



济南市土地征收工作探讨

寇薇

(济南市国土资源局, 山东 济南 250102)

摘要:土地征收工作对保障建设、保护耕地、保障被征地农民的利益具有重要作用。随着经济社会发展,土地征收的制度设计出现了一些问题,该文通过探讨分析土地征收在制度层面的缺陷,提出了征地制度改革的一些对策建议。

关键词:土地征收;制度;探讨;济南市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

济南位于山东省中西部,北临黄河,南依泰山,有2700余年的历史,因境内有“七十二名泉”而被称为“泉城”。全市总面积7998 km²,市区面积3257 km²,辖六区三县一市。济南是国家创新型城市、中国软件名城、全国重要的交通枢纽和物流中心,也是国家批准的副省级城市和沿海开放城市。近年来,济南市按照“加快科学发展,建设美丽泉城”的总体要求,大力实施实体经济发展战略,各项经济社会事业快速发展。济南市完善政策、改革创新,破解制约土地征收工作的难点和热点问题,保障了全市国民经济和社会发展对土地资源的需要。

1 主要做法

1.1 完善征地政策

济南市根据相关法律法规^[1,2],于2010年7月28日颁布了《济南市土地征收管理办法》(市政府令第238号),对土地征收工作的领导管理、征收程序、补偿安置方式、监督检查、法律责任等作出了规定。2011年11月28日,出台了《济南市人民政府关于实施《济南市土地征收管理办法》若干问题的意见》(济政发[2011]42号),细化了安置人员、安置房屋等相关内容。以上一个《办法》和一个文件的出台,完善了征地制度,为全市的土地征收工作提供了政策依据。

1.2 明确征地程序

济南市根据《山东省土地征收管理办法》的规定,对土地征收工作的各个环节进行分解,明确了土地征收工作的具体程序,实行18步工作法:一是受理用地申请;二是发布拟征收土地公告;三是组织勘测定界、清点地上附着物;四是拟订公布补偿安置方案;五是组织听证;六是签订土地征收协议;七是编制卷宗;八是市局会审;九是申请相关费用;十是上报省厅;十一是省厅审核;十二是缴纳相关费用;十三是协调审批;十四是组卷分别存档;十五是发布征收土地公告;十六是落实补偿费用;十七是土地征收成本测算;十八是组卷转入供地程序。

1.3 形成整体合力

市、县(市)区政府以及相关部门上下互动,分工负责、协同合作,形成了做好土地征收工作的整体合力。国土部门对上主动与省厅沟通协调,在政策指导、解决疑难问题等方面争取支持和帮助;横向协调各县(市)区政府、投融资平台和市直相关部门,了解用地需求,统筹安排土地征收计划和报批计划;对下指导县(市、区)局、镇(办)和用地单位主动与被征地群众沟通,提前开展前期基础工作。

1.4 做好补偿安置

(1)提高补偿标准。一是调整了征地区片综合地价。2012年,济南市启动了征地区片综合地价调整工作,经过收集资料、调查分析、区片调整、区片地

收稿日期:2014-01-20;修订日期:2014-03-26;编辑:曹丽丽

作者简介:寇薇(1971—),女,山东济南人,经济师,主要从事土地管理工作;E-mail:kw0001666@sina.com。

价测算、征询意见及综合平衡,最终确定了征地区片和区片综合地价。通过调整,市本级(六区)征地区片综合地价整体提高了19.3%,章丘市整体提高了28.7%,济阳县整体提高了12.6%,商河县整体提高了17.1%,平阴县整体提高了26.3%。该标准已经省政府批准,于2013年1月1日起实施;二是调整了地上附着物补偿标准。2013年,启动了地上附着物补偿标准调整工作,经过调研、测算、论证等多个环节,最终形成了新的标准。新标准与上一轮相比,提高幅度为20%~50%。

(2)依法补偿安置。济南市按照“依法补偿、尊重民意”的原则进行补偿安置,及时足额拨付征地补偿费用。征收集体土地不涉及住房的,采取货币安置或调整土地安置的方式进行安置;涉及房屋拆迁的,实行房屋安置或者货币安置,由被征地群众自由选择。其中,在中心城区规划建设用地范围内征收农民集体所有的土地,需要拆迁农民住房的,以房屋安置为主,标准为每人40 m²。其搬家费、过渡安置费按照鲁价费发[2008]178号文件批准的补偿标准支付。房屋及附属设施的搬迁费,按照该建(构)筑物补偿费总额的15%~20%予以补偿。在补偿安置到位的基础上,房屋以被征地农民自我拆除为主,拆除的旧料归原主所有。

1.5 创新工作方法

(1)建立了科学的指标管理机制。一是实行预支指标制度。“三县一市”可预支部分指标提前组卷上报审批;市内六区和高新区基础设施项目及非开发经营性急需项目,可预支部分指标,开展征地前期准备工作,待国务院批复规模后上报省厅审查。二是在指标分配管理工作中引入了竞争机制,实行了联席会议和计划通知书两个制度,构建了重点项目、自控和调控指标三层指标体系。

(2)简化审批程序。市政府授权市国土资源局审签拟征收土地公告、征地公告;卷宗会审与办理市政府呈报申请书、申请社保补贴资金同步开展等,缩短了征地报批周期;利用县、市、省三级联网的土地征收报批系统,实现了农转用、土地征收批次、单独选址用地报批、土地征收方案落实网上审查、网上报批。

2 存在的主要问题

2.1 征地权使用范围过宽

我国《宪法》和《土地管理法》都规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿”。但法律、法规对“公共利益”的范围并没有明确界定^[3-5]。事实上,目前我国无论是为了公共利益的能源、交通、水利设施等基础建设项目用地,还是非公共利益的工业企业、开发区、工业园及房地产用地,都在行使征地权。一方面使土地征收与否的决定权掌握在政府系统内部,被征地农民无权参与,只有征收公告发布后,民众才有资格与政府展开谈判,但内容仅是确定赔偿款数额;另一方面使政府利用制度制定和执行优势,通过寻租行为掠夺了本属于农民的资源禀赋。

2.2 报批程序复杂周期长

按照现行的审批政策,在城市规划圈内实施土地征收的,要启动农用地转用和土地征收两个独立程序。农用地转用经国务院批准后,再报省政府进行土地征收审批。从县(区)国土部门、县(区)政府、市国土部门、市政府、省国土部门、省政府、国土资源部、国务院逐层逐级上报审批,需经80多人审查签字,环节众多,程序复杂,一宗土地从最初的选址到取得批准文件,一般都在一年左右。报批程序复杂、周期长是导致社会各界对国土资源管理部门不满意的主要原因。

2.3 缺乏统一领导协调机制

土地征收工作涉及项目管理、城市规划、资金保障、社会保障、劳动就业、房屋建设等多项内容,需相关部门协调合作。多年来,由于缺乏统一领导,土地征收工作的整体力度、质量和效率得不到有效保障。如:被征地群众的安置和土地补偿费的监督已经出现了不少问题,造成了大量的信访案件。据统计,因征地拆迁引发的群体性上访案件已经占到了上访总量的60%左右。

2.4 统一征地制度未落实

统一征地制度是土地征收工作的基本制度,在实际工作中,还存在很多与统一征地不符的环节,如:征地还是项目征地,没有形成提前供应机制,不是以“供”引“需”,而是有“需”才“供”。征地的相关费用还在相当范围内由意向用地单位缴纳,既不符合政府统一征地制度,也与现行的供地制度矛盾。

2.5 安置方式少且不到位

济南市安置被征地农民的方式主要有4种:一是货币安置;二是调整土地安置;三是社保安置;四是就业安置。在实际工作中,除货币安置和调整土地安置外,其余两种方式都存在不到位的问题,而这两种安置方式对保障被征地群众的长远生计具有极为重要的作用。

(1) 社保安置。按照《山东省土地征收管理办法》的规定,社保资金按照个人承担35%,村委会承担35%,政府承担30%的标准共同出资。由于被征地农村集体和群众对参加社保的认识不足,操作困难,所以积极性不高,不愿出资参保,导致这一部分财政补贴资金积压在社保财政专户。同时,被征地农民参保的具体细则没有出台,没有具体的参保程序、标准,导致无法具体开展被征地农民的参保工作,被征地农民无法享受社会保障^[6]。

(2) 就业安置。就业安置在大多数情况下仅仅停留在政策层面,被征地农民既没有纳入失业登记范围和就业服务体系,也没有组织进行培训。被征地农民大多数文化程度偏低,只能从事报酬较低的劳动密集型工作,就业渠道少,市场狭小。同时,现代企业的用人制度也影响到被征地农民的就业工作。

3 对策建议

3.1 限制征地范围

土地征收冲突的根源就在于公权与私益的碰撞,公共利益的不确定性使得这种碰撞尤为激烈^[4]。首先要完善相关法律法规,明确征地目的,严格限制征地范围。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要建立城乡统一的建设用地市场,缩小征地范围。在合理界定“公共利益用地”的前提下,加大力度盘活城市土地存量市场,开放农村集体非农建设用地市场来解决项目用地。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。逐步实现农民成为土地交易的主体。

3.2 改革审批制度

改革审批制度是提高效率的根本措施,要从以下三方面着手:一是改革审批方式,将农用地转用审

批和年度指标管理结合起来,通过对年度计划指标实施的全程监督实现对农用地转用的监管,不再单独进行农用地转用审批;二是下放审批权限,赋予市、县人民政府一定的审批权限;三是简化报批材料,实行报批材料分级留存负责制度。县级人民政府及其相关部门对报批材料的真实性、准确性负责,市级人民政府及其相关部门对报批材料的合法性、合规性负责。

3.3 实行统一领导

按照政府领导、部门协同、上下联动的原则建立统一领导工作机制,强化市、县级政府在土地征收工作中的主体地位。成立以市政府领导为组长、市直相关部门(国土、发展改革、农业、财政、人力资源和社会保障、住房城乡建设、规划、公安、民政、审计、监察)和各县(市)区政府为成员的土地征收工作领导小组,负责土地征收的政策制定、指导、协调和监督工作。明确市直各部门和县(市)区政府相应职责和工作内容及完成时限,各县(市)区成立由区直相关部门和乡(镇)政府组成的土地征收工作领导小组,负责土地征收的组织实施工作。如制定征地计划、受理用地申请、签署征地协议、组织征地报批、落实补偿安置等。

3.4 实现统一征地

建立征地计划制度。市、县两级人民政府根据国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和土地征收年度计划,统筹安排本行政区域内的土地征收工作;设立征地资金专户,土地征收相关费用,包括土地征收补偿安置费、地上附着物和青苗补偿费、耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、被征收土地农民社会保障资金政府补贴部分等,纳入年度土地出让收支预算,确保土地征收相关费用及时足额到位。按照“基数固定、动态平衡”的原则对专户资金进行管理、使用,土地征收的所有费用由政府统一缴纳。

3.5 创新安置方式

完善原有的安置方式,探索实行新的安置途径。一是制定出台有关社保安置和就业安置可操作性强的政策,做好政策的衔接和落实,有些省份已经出台了被征地农民刚性进保的相关政策,但相关保险的衔接和转移接续办法还需要继续研究;二是探索新的安置方法,逐步建立确保被征地群众长远利益的

安置保障机制。例如:以征地补偿费入股确保长期收益,建立完善覆盖全市的被征地农民留地安置制度、留物业安置制度。从国内一些城市的实践经验来看,留地安置是一种被征地群众广泛认可的行之有效的安置方法,即按照被征土地或全村土地的一定比例,或按照一定的人均数量,留取部分土地由被征地集体经济组织开发使用,一方面可以保障被征地群众长期收益(增值、股份分红等),另一方面可以安排一部分人就业,起到了“双保险”的作用^[7,8]。

4 结语

土地征收工作事关经济社会发展的全局和被征地群众的切身利益。济南市积极探索、大胆创新,在完善制度、简化程序等方面进行了有效的改革,提高了土地征收工作的管理水平和保障发展、保障民生的能力。目前,征地制度改革已经提上议程,积极探索完善相关制度设计是促进征地制度改革积极稳妥进行的基础。

参考文献:

- [1] 国土资源部. 国土资源部关于印发《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》的通知(国土资发[2004]238号)[EB/OL]. [2004-11-03]. http://wenku.baidu.com/link?url=P8Ju84CrPSm9MWW_I05W98P3BMtdP-ASndt3QKMj9v7vrG8tAh-WZl3H74_3qemZPEkcTjaKo-b2KvRNCw_uuNL0RmfcvHFG1acwyRQYym.
- [2] 山东省国土资源厅. 山东省国土资源厅关于印发实施《山东省土地征收管理办法实施规范》的通知(鲁国土资发[2010]201号)[EB/OL]. [2011-04-21]. <http://www.sddlr.gov.cn/channels/ch0030720d314/201104/5A3617BC69C24FEAB9114CE43AB9842C.htm>.
- [3] 李凌汉, 姜成武. 差异性土地制度租型政府收入的合法性批判[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2013, (4): 12-20.
- [4] 郭跃. 土地征收的公共利益及其实现[J]. 思想战线, 2013, (6): 107-110.
- [5] 王红建. 土地征收理论研究综述及启示[J]. 河南社会科学, 2013, (10): 13-16.
- [6] 张少华, 李文云, 于桂清. 农村土地征收补偿问题探讨[J]. 山东国土资源, 2009, 25(11): 21-22.
- [7] 张永田, 宋继山. 潍坊市土地征收工作与维护群众利益的调查报告[J]. 山东国土资源, 2008, 24(11): 14-17.
- [8] 巩镇杰, 田力. 烟台市开发区土地征收及失地农民利益权益保障探讨[J]. 山东国土资源, 2010, 26(8): 46-49.

Study on Land Expropriation Work in Jinan City

KOU Wei

(Jinan Bureau of Land and Resources, Shandong Jinan 250102, China)

Abstract: Land expropriation work will play an important role in guarantee construction, arable land protection, and protecting the interests of landless farmers. Accompanying with the economic and social development, there occurred some problems in land expropriation system designing. In this paper, through analysis on the deficiencies of land expropriation, some suggestions are put forward for land system reform.

Key words: Land expropriation; system; study; Jinan city