



宁波市土地征收补偿安置政策研究

宁波市国土资源局 李千火 陈叶红 谢建定

根据党的十八大精神指示提出改革征地制度,让农民分享土地增值收益的要求,新土地管理法和土地征收条例即将修改出台,改革的路径选择主要是提高征地补偿标准,加大保障被征地农民利益的力度,新征地补偿安置政策出台直接关系到社会发展与稳定,将对我市新一轮建设带来新的影响。在充分肯定我市现行征地补偿安置政策为全市重大项目、新农村改造、城市城镇建设有力推进起到了非常积极作用的同时,应该充分认识到如何紧紧围绕新国土地征收制度改革要求,对于认真总结我市现行补偿安置政策执行情况、分析存在主要问题与原因、深入今后全市征地补偿政策调整与实施的研究与探索有着较为重要的意义。

一、现行征地补偿安置政策执行现状

根据国土资源部《关于切实做好征地统一年产值和区片综合地价公布实施工作的通知》(国土资发〔2008〕135号)以及省政府对征地补偿标准调整提出的“适度提高与当地经济发展水平相适应”的要求,市政府于2009年初出台了《关于调整宁波市三江片征地区片综合地价的通知》(甬政发〔2009〕24号)文件,各县(市)区对此也相应出台了征地补偿标准调整的政策文件,推出了新的区片综合地价标准。今年,根据浙江省人民政府下发的《浙江省人民政府关于重新公布全省征地补偿最低保护标准的通知》(浙政发〔2012〕2号)文件,我市又重新调整或公布全市征地补偿标准。主要体现在以下几个方面:

(一)全面实施征地综合区片价,不断提高征地补偿标准。2009年,各县(市)区严格按照省政府关于不得低于每亩3万元,统一年产值每亩不低于1800元,平均补偿倍数不低于16倍规定的要求,制订出台了新的区片综合价,比原征地补偿标准平均上调了55%。全市上调后区片价格最高区为9.65万元/亩,最低县为3万元/

亩,全市平均补偿价格为5.8万元/亩左右。各县(市)、区上调幅度分别最高区为102%,最低区为10%。2012年,北仑、东钱湖又在原区片综合价的基础上进行了上调,其余各县(市)都进行了重新公布。同时,上调了青苗及地上附着物补偿标准。除三江片区所剩土地极少,仍适用2003年政策(未调整)外,其他多数县(市)、区都调整了青苗和地上附着物补偿标准,并在政策文件中予以规定,为有利于操作,有的设定了上下限标准。对于特殊性或价值较高的由专业单位评估确定。据统计,现行的青苗及地上附着物补偿标准已比前三年平均上调将近1倍左右,有的地方提高幅度更大。

(二)全面实施被征地农民养老保障制度,切实解除被征地群众后顾之忧。2002年,我市制定出台了《宁波市被征地人员养老保障试行办法》(甬政发〔2002〕125号),对被征地人员实行社会保障制度,社会保障所需资金按照政府、集体和个人三方合理负担的原则解决;政府承担的费用从土地出让收益中列支,村集体承担部分从土地补偿费和村集体经济积累中列支,个人承担部分在安置补助费中抵交,经济条件较好的村集体,所有费用一律由村集体交纳,而且养老保障待遇视经济发展和城镇居民生活水平情况适时调整。目前,我市每人每月已达到600元。通过建立、实施和逐步完善被征地农民养老保障制度,我市已建成了一个完整的被征地农民养老保障体系,真正做到了被征地农民应保即保和即征即保。

(三)积极推行村发展留用地政策,切实壮大村集体经济。推行村发展留用地政策是保障和提高被征地农民利益的又一重要举措。近年来,全市各地分别出台相关政策,实施了村发展留用地政策。我市村发展留用地的用地性质一般为工业、商业或商务办公,其中市“三江片”留用地都为商业或商务办公用途,其他的县(市)、区按工业、商业或工业与商业的一定比例确

定。留用地面积一般按征收土地总面积的5%至12%核定,如鄞州区5%,北仑区7%,市“三江片”10%,余姚市12%;在工业与商业比例确定中,有8:2和7:3等情况;安置方式主要以落地为主,货币安置为辅。部分县市区结合实际情况确定了货币安置价格,如镇海、东钱湖的工业用地货币安置价每亩分别为6.5万元、20万元,高新区的商服用地货币安置每亩为250万元。村发展留用地制度赋予被征地村集体经济组织适当的发展空间,为被征地人员提供了基本的生产生活保障。仍以三江片区为例,村发展留用地政策实施,与征地补偿标准相比较,市三江片区的商服用地在每亩500万左右,相当于征地标准的3-5倍。

(四)积极探索其他保障性政策,切实维护群众根本合法权益。目前拆迁安置是保障群众利益最大化的保障途径,我市对集体土地上房屋拆迁实行合法建筑面积“拆一补一”、适当扩户、保障低限的政策,低限安置标准最低的为人均30平方米,最高为人均80平方米,而且安置的土地性质都为国有,建设标准等同与商品房,且与商品房一样允许上市交易,农民通过拆迁安置实现了资产大幅增值,生活水平直线上升。此外,我市各地还采取了一些其他保障性政策。如有部分地方结合本地的房屋拆迁安置工作,将部分经营性用房分配给当地村集体经济组织经营,村集体用来出租获得收益。如某区街道7个村在旧城区改造时,政府安排营业用房面积达1.31万平方米,年租金收益600多万元,其中获益最多的一个村每年能分126万元,而且还逐年递增。又如某区某村30亩左右商业储备地块拍卖所得的出让金收益的一部分补贴给村集体,用于解决该村新农村建设拆迁安置资金的平衡达2500万元。在失地农民保障问题上,各地也结合实际制订了一系列政策,如个别地方在正常的社保标准上还对40-50岁年龄段的被征地农民给予每月200元的务工补助,对于自谋职业的在税收上给予减免,对于进企业务工的免费给予培训。

二、政策执行中存在问题与原因

虽然现行征地补偿政策实施得到了较平稳的过渡,但我们也应看到在实施中还存在的问题,主要有以下四个方面。

(一)补偿标准差异过大且不平衡。一是政策层面。相邻区域之间的价格差异过大。如高新区与北仑区相邻村最高相差4.44万/亩,镇海区与江北区相邻村相差2.5万元/亩,其他县(市)、区相邻村一般相差1万元/亩左右;区片价格合理性尚存在问题。全市县(市)区的区片价政策制订时没有充分考虑规划和地域的变化与发展问题,导致了部分镇村的区片级别与价格的划分不尽合理,价格偏低,与周边之间不相称。如慈溪、余姚市发达地区与奉化市和宁海县相比较,也存在区片价

格标准相对偏低的情况。青苗及地上附着物补偿标准差异大且制定难。因青苗及地上附着物补偿项目繁多、情况复杂,各地在制订标准时各自为政,缺乏统一标准,有的地方制订得较为详细可行,有的地方较为笼统。因青苗、地上附着物种类过多,一些较为特殊的种类无法在政策上明确,多通过专业评估机构评估确定,各机构间评估价格差异较大,导致补偿项目有较详细、简单以及没有规定且制定难。此外,在同类型地上附着物其价格标准上,有的县(市)、区之间存在差异较大差异,存在一定的人为因素。二是实际操作层面。多数县(市)、区存在政策以外增加补偿的情况,其补偿标准要高出政策标准几倍、十几倍,甚至更多,采用明补暗贴,其中对企业性以及特殊性项目征地情况更明显。如慈溪市高出政策标准2-5万元/亩。另外,在青苗及地上附着物补偿上,由于弹性度更大,可操作性更强,通过政策以外增加补偿的情况更多。

(二)安置补助标准不一性问题突出。征地补偿标准中最受直接影响的是对农民承包户的补偿和安置对象的补助标准问题。全市安置方式有一次性货币补偿、养老保障、适当补助、置换承包土地、村自行办企业等,有单一和多种组合的做法,其中采用一次货币补偿形式不但最多,而且发放标准的不一性问题突出。一是政策层面不一。全市有按区片价格比例、人均标准、年产值一定倍数确定标准等。如三江片区、宁海县按区片价标准55%、慈溪市为区片价格的47%、象山县为区片价格的57%计算。余姚市政策规定为22000元/亩;二是操作层面不一。全市有按人均定安置补助标准、按亩定补助标准、按全村平均分配、有全额(包括所有补偿费)支付承包者或安置对象等。如镇海区各街道政策不一,有的按征地人员人均21500元,区片扣除后的剩下由村留成,有的将区片价格小部分留下,余额生产队人员均分或余额先分配承包户再全社员分配等的多种模式。安置补助费发放标准的不一性问题将成为较长时期内难以解决,又影响征地工作顺利开展,具有历史性的遗留问题。

(三)村发展留用地难以落实带来征地难。近几年,随着工业化、城市化进程不断加快,城市和城镇规划区征地数量一直居高不下,全市各地不同程度地存在留用地指标兑现的问题,由于留用地涉及农民利益最突出,导致了该问题是近年来我市征地难的焦点问题,基层镇村干部呼声强烈,农民对政府的期望特高。一是留用地指标欠账多。如市“三江片”至今留用地欠账在上千亩左右,多数县市区不同程度地存地欠账情况。据估算全市欠账1万多亩,有的欠账达好几年或更长。二是留用指标落地难。全市大多数地方征地报批时不能同步解决留用地落地问题,尤其是市“三江片区”及各县(市)区的城镇建成区。原因是这些区域大量土地用于

基础设施与民生方面建设,可供开发利用的土地资源日益稀缺。三是货币补偿资金缺口大。以市三江片区的商业和商务办公用地货币补偿价格每亩在400万元左右,以缺口千亩计算,需40亿元左右。对于全市来说,可想要兑现留用地指标问题其资金缺口数大。

(四) 征地补偿标准调整过渡难问题突出。征地补偿标准调整往往最容易会引发不稳定因素,影响最大的一种情况是征地方案已批准,而尚未实施征地两公告以补偿款到位,可以理解为补偿款未到位而受到村里拒绝征地。另一种情况是大面积的预征地,很早发生了补偿安置到村或以到农民手里,但补偿安置同一时间而报批分割实施,期间发生多次补偿标准调整,早征地报批者会提出要按新标准补偿或补足差价,到底按新标准还是老标准补偿,往往难以取舍。全市预征地具有一定数量,一个区域内受到多次政策调整情况项目不少。该类情况,如处理得不妥容易会引发社会问题。

三、征地补偿政策调整的思考

截至目前,我市普遍经历了几十年的征地历史,各地已经形成了成熟的征地补偿安置和养老保障与留用地等相关配套政策以及操作模式,加上征地具有属地化性强的特点,设想应按先易后难的思路,我们认为提高征地补偿标准是首选。综观我市近几年征地补偿标准调整,总体上是小步快走,稳步上升。总体上从以下三方面做好文章。

(一) 科学合理制订新征地补偿与养老保障标准。

调整征地补偿标准既要兼顾农民利益,又要考虑政府承受能力和新老政策的平稳过渡,稳妥适当调整标准。一是合理确定新征地区片综合地价。从目前我市某村的实际情况分析,被征地农民实际得到的征地补偿费包括综合区片价与青苗补偿费和被征地农民社会保障与村发展留用地补偿折算,平均每亩达到20—50万元左右。而在工业化推进过程中,我市相应的工业地块出让价格标准偏低,如果征地补偿费提高较高,将会出现与工业土地出让价格严重倒挂以及加大城市建设成本。新征地补偿标准的提高幅度不宜太大。综合考虑被征土地的开发用途、利用价值、容积率等因素,参照同类型国有土地出让的市场价格10%—30%确定征地区片综合地价,相当于在原来区片价格基础上提高20%—40%。二是运用科学的调整方法。对于今后区片级别的调整,从尽可能减少区片级别,采用低区片向高区片级别靠的原则,从而缩小因区片级别高低所产生的利益差距。三是建立征地补偿动态调整机制。调整的时间间隔可以由国土部门、统计部门、物价部门协商确定,建议最好每三年一调,调整的幅度要与当地的土地市场相挂钩。四是切实提高被征地农民的社会保障水平。把提高的征地补偿部分主要用于提高被征地农民养老保障与医疗保障水平,建立

被征地农民养老保险基金,并逐步实现农民与城镇居民社保水平无缝对接。

(二) 妥善处理新老政策平稳过渡问题。征地政策调整的过渡时期是矛盾的多发阶段。为此,要切实加大过渡时期的工作力度,确保平衡过渡。一是抓紧通过报批解决征地历史遗留问题。做好与农民的政策处理,有效解除征地协议,对于有条件征地报批的项目尽快履行报批,对于无条件报批的抓紧复耕种植,同时处理好与村的经济利益关系。二是加大批而未征和批而未供土地处置力度。抓紧履行征地两公告和征地补偿款的到位,确保新老征地补偿政策的顺利过渡。三是百折不挠落实发展留用地政策。宁波的实践证明,发展留用地政策是征地工作稳步推进的主要举措。对此,应继续完善发展留用地政策,切实兑现村发展留用地历史欠帐,解决遗留问题。也可采用货币等多种途径消化村发展留用地指标欠账问题。切实做到新帐不欠,老帐逐步还清,从发展权上保障农民的就业及长远生计。四是不断完善补偿安置政策,各地通过加大调研,着力及早统一各地补偿安置标准,以确保征地工作的有力实施,

(三) 着力推进“阳光征地拆迁”工作。征地拆迁阳光工程建设是解决当前征地拆迁难的一个重要举措。阳光征地拆迁的核心工作是规范征地拆迁行为,要坚持“稳步推进”的方法。一是通过信息系统加强对征地批后情况监管。今后加强对全市各县(市)、区征地批后“两公告”以及补偿款到位上加大公开、透明力度,我局正着手开发征地批后信息监管系统设计,对两公告与补偿款到位情况通过网络全程跟踪与监管。通过系统建立,可以全面掌握前几年已报批的每个征地项目补偿安置的公告情况以及补偿到位的各个节点情况,进一步保护被征地农民利益;二是开展阳光拆迁网上签约试点。全市集体土地量大面广,信访上访矛盾特别集中,老百姓对诉求问题多,更影响当前征地实施。对此,集体土地房屋拆迁将与国有房屋征收部门一起在全市各县(市)区内启动阳光拆迁网上签约试点工作,加大集体土地房屋拆迁的透明度与公正性,争取今年内各县(市)、区进行试点,为确保全市全面阳光拆迁工作的推进打基础。三是强化信访预警与矛盾调解机制力度,加强基层政府以及村干部的力量,多渠道多方面了解和听取被征地农民的诉求和思想动态,耐心做好群众工作,对征地拆迁中的特殊问题通过联席会议制度等力争将矛盾在阳光下解决、在基层消化。

综上所述,我们认为改革征地制度要从系统性、协同性上统筹考虑,除了适当提高征地补偿标准,更要加大力度落实发展留用地政策和提高被征地农民的社会保障水平,确保征地工作能有序推进,社会能和谐发展,工业化、信息化、城镇化和农业现代化“四化”建设同步实现。