

线性工程项目征地拆迁工作中存在的问题及对策

张强, 琚德忠

(中国水利水电第五工程局有限公司, 四川成都 610066)

摘要: 依托石济铁路客运专线项目征地拆迁工作, 阐述了通过采取政策把握、地方协调、沟通理解、互帮互助等措施, 有效地推进了征地拆迁工作的顺利进行, 为工程施工保驾护航, 所取得的经验可供类似线性工程施工参考。

关键词: 线性工程; 征地拆迁; 问题; 对策

中图分类号: U215; U215.1

文献标识码: B

文章编号: 1001-2184(2018)增1-0094-03

1 概述

线性工程建设项目(铁路、公路、石油与天然气管线、渠道、管道、城市综合管网、输电线及索道工程等)点多、线长, 征地拆迁工作量大、涉及面广, 如果处理不当将会损害各方利益, 影响征地拆迁进度, 致使工程目标无法按时完成。为了切实做好征地拆迁工作, 维护各方合法权益, 推进线性工程项目顺利实施, 笔者通过对我国线性工程建设征地拆迁的主要工作内容与存在的普遍问题进行了阐述与分析, 并提出了具体的建议和措施。

线性工程是国民经济和社会发展的基础设施, 加快线性工程建设对促进经济发展具有十分重要的意义。我国传统的线型公共治理结构正在面临全球治理变革、社会转型发展、内在基因缺陷以及政府治理失灵等多重因素的巨大挑战。推进治理结构转型是当前我国公共治理改革的主要任务。网络治理结构具有开放、灵活、专业、参与等特质, 是公共治理结构转型的优秀选择方面。构建网络治理结构的基本路径是政府要做好顶层设计, 大力推进改革, 规范主体关系, 重构制度安排, 提升治理能力。线性工程建设必然会涉及到征地拆迁, 在人地关系日益紧张的情况下, 大面积进行征地拆迁工作已变得越来越困难。能否做好征地拆迁工作已成为制约线性工程项目实施的关键问题。

2 线性工程建设征地拆迁工作的内容

(1) 征地: 线性工程包括永久征地、回收线性工程已征地(既有线改扩建)、临时征地。永久征地是指国家机关和军事项目, 能源、交通、水利等

基础设施项目, 城镇公共设施和公益事业项目以及关系国家安全和国民经济命脉的重大经济发展项目, 可以依法征收农民集体土地并给予其合理的补偿; 回收线性工程已征地是线性工程产权单位在线性工程建设需要时有权收回由承种人耕种的线性工程土地; 临时征地是指抢险救灾、建设项目施工和地质勘查等需要其临时使用农民集体土地的可以依法征用, 并给予其合理的补偿。

(2) 拆迁: 主要内容是指房屋及其附属设施和其他建筑物、构筑物的补偿、安置和拆除, 包括民宅、企业厂房及商铺等。

(3) 三电及管线迁改: 主要指电力、通信、有线电视、市政管网、给排水管道、供热管道、煤气管道、油气管道发生平行或交叉干扰而不能满足线性工程施工要求需要进行迁改。

(4) 工程所在地地方政府和村民提出的与其生产生活相关的部分: 包括农村道路、排灌渠系的改移, 涵洞积水的解决, 涵洞增设的大小、施工引起的土地淹没、房屋裂缝、粉尘污染、放炮震动等损失补偿。

3 线性工程建设征地拆迁存在的问题及难点

3.1 勘察设计深度不够导致概算远低于实际征地拆迁补偿费用

(1) 概算单价偏低。

《国土部关于进一步做好征地管理工作的通知》明确要求“各地应建立征地补偿动态调整机制, 根据经济发展水平、当地人均收入增长幅度等情况, 每2~3 a对征地补偿标准进行调整, 逐步提高征地补偿水平。未及时调整的, 不予通过用地审查。”概算编制依据标准是勘察设计时的补

收稿日期: 2018-04-15

偿标准,从完成设计到项目用地批准后进行补偿兑现相隔时间为 2~3 a,征地补偿标准已经提高并突破概算。

(2) 概算征拆数量偏少。

一是由于概算中土地补偿只考虑了红线内永久征地补偿费,忽略了因永久征地导致剩余的边角地、阻隔地、夹心地等无法耕种或耕种困难的地块补偿费用和回收线性工程已征地补偿费用;二是从勘察设计到实际开展征地外业调查间隔的时间较长,加上勘察设计单位现场勘查时保密措施不到位,导致沿线群众“三抢”(抢栽、抢种、抢建)现象严重,直接增加了附着物补偿费用。

3.2 回收线性工程已征地困难较大,容易引发纠纷矛盾而导致施工受阻

首先,线性工程部门普遍存在重运输经营、轻土地管理的现象。由于监管不到位,导致线性工程土地被侵占;其次,针对线性工程已征地的回收补偿,《线性工程用地管理办法》明确规定:“所收回的线性工程用地如已播种,由线性工程部门支付给承种人当季青苗补偿费;被收回线性工程用地的承种人确有实际困难的,由线性工程部门发给不超过实际种植作物一年产量总值的补助费。”但是,实际收回线性工程已征地并补偿时,被征地群众往往以线性工程用地界限不清楚且其经营土地属于国家第二轮土地承包合法取得为由,要求按照红线内征地补偿标准统一对待,而且在各地政府部门曾出台的线性工程征地补偿相关办法中,回收已征地补偿标准也往往远高于《线性工程用地管理办法》规定,进而导致补偿费用成倍增加。例如,《广西壮族自治区线性工程交通基础设施重大建设项目征地拆迁工作实施办法的通知》(桂政发[2010]52号)中规定:“线性工程建设项目收回线性工程原有建设用地补助标准:持有土地承包证的耕地 20 000 元/亩;不持有土地承包证的耕地 10 000 元/亩;非耕地 5 000 元/亩;未利用地不予补助;有青苗和地上(下)附着物的,按红线内永久征地标准给予补偿。”该文件明确规定,除了对线性工程原有建设用地种植的作物进行补偿外,还需对未利用地以外的其他土地进行补偿。

3.3 三电及管线迁改难度大,影响施工进度

(1) 对于三电及管线迁改,用地单位必须与

产权单位对接,由产权单位自行迁改。

一是由于产权单位可以对因管线迁改造成的供电、通信、供水、供热等中断及产生的后果负责;二是由于产权单位施工可以满足行业标准及自身迁改要求,更容易通过验收。

(2) 迁改费用高、进度慢。

一是由于迁改协议虽然有工期要求,但双方仅是配合协作关系,常有因迁改不及时而影响线性工程施工进度的情况发生;二是由于国家虽有明确的标准,但产权单位往往以施工复杂、危险性大为理由编制较高的迁改预算,否则不予办理迁改工作。

3.4 与沿线群众生产生活相关的部分容易被忽视而导致频繁阻工

无论是勘查设计单位,还是外业调查工作小组均容易忽视当地群众的生产生活习惯,缺乏对不利因素进行分析,从而导致频繁阻工,影响工程进度。例如:占用灌溉渠系后,剩余渠系是否受到影响;占用农村道路或平交道取消后,群众是否绕道行走;平交改立交后使涵洞积水,群众是否通行困难;复线建设中既有涵洞宽度、高度不足,是否满足群众生产运输要求;因永久征地剩余的边角地、阻隔地、夹心地是否耕种困难;施工造成的震动、粉尘、噪音是否干扰了群众生产生活等。

3.5 征地拆迁涉及行业及部门间的配合或拖延导致进度缓慢

线性工程征地拆迁工作是一项复杂的系统工程,涉及多行业、多部门,而部门之间往往因无法及时有效沟通配合或互相推诿拖延影响到征拆的进度,进而影响工程进度。

对于地方政府而言:征地拆迁涉及沿线县、乡两级政府及村委会和国土、林业、交通、公安、法院、安监、信访、电力、通信、有线电视、供热、供水等多个部门或单位;对于建设单位而言,征地拆迁涉及到线性工程、基建、土地、工程、造价、审计、政策法规、财务等多个部门或单位。许多征地拆迁项目均需多行业、多部门共同调查、研究并出具最终方案,若部门间缺乏及时有效的沟通协调,必然会影响征拆进度。

4 线性工程建设征地拆迁应采取的对策

(1) 加大勘察设计深度,缩短设计与补偿兑现及开工的时间差,坚决遏制并打击“三抢”行为。

首先,勘察设计深度必须进一步加强,概算编制要与项目所在地政策标准紧密结合,使设计单位提供的征地拆迁类型、数量及标准与实际接近,从而确保征地补偿费用支出具有更强的可预见性;其次,建设单位应积极协调各级地方政府及相关部门,加快建设用地审查报批工作,争取项目早日开工,缩短勘察设计和工程开工的时间差,从而使实际的征地拆迁类型、数量和标准与原设计文件大体相同;再次,建设单位应积极协调各级地方政府及相关部门加强征地拆迁法律法规的宣讲力度,坚决遏制“三抢”行为,对违章建筑和突击抢栽抢种附着物一律不予补偿并限期自行清理,否则按法律程序进行强制拆除。

(2)加强线性工程存量土地管理,维护线性工程土地的合法权益。

首先,线性工程建设部门应加强存量土地权属确认工作,明确线性工程用地的界限、范围并根据国家有关规定、按依法确定的地界埋设界标、安装护网;其次,线性工程部门应设立土地监察部门,配备专职人员,制定土地管理规章制度,定期开展监督检查工作,及时制止或提请所在地县级以上人民政府国土资源行政主管部门予以制止非法侵占线性工程用地行为,保证合法土地权益免受侵害。

(3)争取政府的支持,有力推动三电及管线迁改工作的进行。

积极履行企业的社会责任,尽企业所能支持线性工程沿线公益事业建设,推动企地和谐共建工作,增进企地友谊,争取地方政府加大对线性工程项目建设的支持力度,由当地政府出面协调三电及管线产权单位依据国家及行业标准按照满足原用途的原则编制合理的迁改预算并积极配合建设单位及时办理拆改事宜,保障线性工程项目顺利推进。

(4)事前深入调查,坚持统筹兼顾、互利共

(上接第86页)

成功的应用,目前已全部施工完成,取得了经济、安全、高效、快捷的效果,受到了业主方、设计和监理单位的一致好评,创造了良好的经济效益和社会效益,已在行业内推广、实施。

作者简介:

赢,努力为群众办好事、做实事。

一是深入细致地进行征地外业调查工作,将不利因素在事前调查清楚,对影响沿线群众生产生活的部分进行细致分析并及时解决,化解企地矛盾;二是在用工条件满足的前提下,优先录用线性工程沿线本地群众参与线性工程建设,营造建设者与沿线群众“一家人”的氛围,从而减少施工阻拦现象,保证工程建设顺利推进。

(5)高层领导负责,健全组织机构,保障征地拆迁工作顺利推进。

不论是地方政府,还是建设单位,均应实行高层负责制并建立健全专门的征地协调组织机构。首先,实行高层负责制,可以减少一些中间环节,降低管理成本,有利于强化高层领导的参与意识和责任意识;可以使主要领导设身处地的考虑征地拆迁面临的实际问题,从而在第一时间做出正确判断并及时予以解决;其次,建立健全专业征地协调机构并定期展开征地拆迁协调会,可以营造出各方面高度重视的氛围,形成全体工作人员共同参与的大协调局面,明确各自承担的职责并发挥各自的专业特长,积极配合、密切合作,有利于及时解决存在的问题,保障项目顺利推进。

5 结语

综上所述,线性工程建设征地拆迁工作是一项任务重、时间紧,要求高、政策性强、风险性高、敏感性高、维稳压力大的工作。能否做好征地拆迁工作不仅会影响到工程进度,还极有可能引发一些社会问题,影响社会和谐。所以,我们应当切实开展好这项工作,为线性工程项目顺利建设和人民生活安定提供有力的保障。

作者简介:

张强(1985-),男,甘肃张掖人,主任,助理工程师,从事水电及铁路工程建设技术与管理工作;

琚德忠(1968-),男,辽宁西凤人,副经理,工程师,从事水电及铁路工程建设技术与管理工作。(责任编辑:李燕辉)

段景朝(1982-),男,河南陕县人,工程师,学士,从事水电与铁路工程建设技术与管理工作;

郭中德(1986-),男,河南范县人,项目工程管理部副主任,助理工程师,学士,从事水电与铁路工程建设技术与管理工作;

王亚斌(1993-),男,甘肃天水人,技术员,从事水电与铁路工程建设技术与管理工作。

(责任编辑:李燕辉)