

探索新形势下铁路建设征地拆迁工作的新方法

何柏良

汉巴南城际铁路有限责任公司 四川 巴中 636000

摘要: 2017年底,中国铁路总公司(国铁集团)发布《关于进一步加强铁路建设项目征地拆迁工作和费用管理的指导意见》(铁总计统〔2017〕177号)(以下简称177号文),四川省政府办公厅发文要求各地市州政府、各相关企业遵照执行^[1]。自此,四川省铁路建设及征地拆迁工作迎来全新模式。

关键词: 铁路建设; 征地拆迁; 新政策

铁路建设征地拆迁是一项涉及面广、政策性强、错综复杂的重点工作,不仅能够直接影响项目投资,也为铁路建设项目是否具备合规性、合法性提供有效依据,并与社会发展息息相关。在依法依规的基础上,根据汉巴南铁路南充至巴中段工作经验,探寻新政策、新模式下高实施性、高效率的征地拆迁工作方法,为后续新建铁路建设单位开展工作提供参考建议。

汉巴南铁路南充至巴中段位于四川省东北部。正线全长147.7km,设计行车速度250公里/小时,为双线客运专线,采用有砟无砟结合的轨道形式。全线设南充北、睦坝、仪陇、马鞍、恩阳、巴中东6个车站,正线桥隧比69.50%。项目施工总工期4.5年。项目工程概算216亿,由四川省铁投集团、南充市、巴中市人民政府共同筹资建设,其中四川省铁投集团负责工程建设费用,两市地方政府负责征地拆迁费用。该条铁路于2019年12月正式全面开工建设,是自铁总计统〔2017〕177号文出台以来,四川省第一条国铁集团不出资,完全由省、市两级地方政府出资建设管理的高速铁路^[2]。站在铁路项目建设单位的角度浅析如何保障征地拆迁资金和开展征地拆迁工作:

1 保障征地拆迁资金

1.1 全力配合地方政府争取债券资金。

177号文规定“地方政府出资不少于征地拆迁费用”,明确了地方政府资本金出资额度。由于四川省位于西部内陆,经济相对落后,铁路又属于长大线性工程,征地拆迁数量多,资金需求量大。省内绝大多数地市州政府财政困难,难以依靠本级财政足额保障征拆资金,发行地方铁路专项债券成为资金筹集的重要途径。

1.2 提高初步设计概算质量,保障地方政府债券申报额度。

在可研和初步设计两阶段,建设单位应组织设计单位做好、做实初测及定测等相关勘察工作,尽量精确征地拆迁规模;与地方政府及各产权单位签订立交跨越、道路沟渠改移、三电及管线迁改等框架协议;组织设计单位综合考虑地质、工程、环保、集中拆迁点等因素经济选线,尽量控制征地拆迁规模,并充分、深度挖掘相关政策,做足做够概算。初步设计概算是地方申报债券额度的重要依据,建设单位应通过完善提高设计概算质量,保障地方政府申报债券资金额度。

1.3 合理计划征地拆迁资金,保障工程建设用地需求。

建设单位应按照工程建设投资计划,协调地方政府合理安排征地拆迁资金(包括债券资金申报计划)。根据铁路建设征地拆迁工作要求,原则上按不超过两年完成全部征地拆迁资金投资,按时交地,保障后续工程建设。

2 征地拆迁存在的主要问题

2.1 补偿主体模糊

征地拆迁中土地使用价值补偿主体模糊问题是指在征地拆迁中,由于信息不透明、流程不规范、资料不全等原因,征地拆迁主体(如政府、开发商、拆迁公司等)经常会出现难以确认的情况,从而使得征地拆迁中的补偿问题难以解决,进而导致一系列社会问题的产生。例如,在一些征地拆迁项目中,政府部门无法确定征地拆迁主体是哪个机构或单位,拆迁户们往往也无法知晓自己的博弈对手是谁,甚至会出现不同的拆迁主体互相推诿和相互扯皮的情况,导致征地拆迁补偿难以进行。同时,由于补偿金额高低不一,也容易导致不同拆迁户之间的矛盾和不满。

2.2 审批程序不清晰

在征地拆迁补偿过程中,由于审批程序不够明确,征地拆迁主体会滥用职权或者出现过多的中间环节,从而导致以下具体问题:一是审批时间长,征地拆迁补偿审批程

作者简介: 何柏良(1987.04.16),男,汉族,本科,工程师,目前从事高速铁路建设管理工作。

序不清晰,可能会出现过多的审批环节,审批时间长,这加剧了征收和拆迁的不确定性;二是导致不公正,由于征地拆迁中往往涉及到较大的经济利益,一些征地拆迁主体会滥用职权,拒绝进行公正的判定和补偿,导致被征收人的权益受到损害;三室诱发社会矛盾,不公正的征地拆迁决策和不合理的补偿标准,很容易激化社会矛盾,引发群体性事件,对社会稳定造成威胁。

2.3 土地使用价值淡化

征地拆迁中土地使用价值淡化是指在征地拆迁过程中,由于征地拆迁主体的一些操作,包括人为破坏、置换、买卖等,导致被征收土地的使用价值降低,从而影响了征地拆迁补偿的公正性和合理性。具体来说,造成土地使用价值淡化的原因主要有以下几点:一是人为破坏,征地拆迁主体可能会通过人为破坏、破坏农田水利设施等方式来降低被征收土地的使用价值,以牟取更多的补偿款;二是非法置换,一些征地拆迁主体可能采用非法置换的方式来规避相关规定,导致被征收土地的使用价值下降;三是买卖炒作,大量的征地拆迁项目可能会引起市场的炒作,一些人借机购入征地拆迁用地,进行投机买卖,从而导致土地的使用价值淡化;四是不合理评估,在征地拆迁中,评估土地的使用价值是否合理对于补偿金额的确定非常重要。但是,由于评估标准不统一、评估程序不规范等原因,可能会导致对土地的实际使用价值有所忽略或低估。

3 征地拆迁安置补偿的机制建立

3.1 评估标准要合理

征地拆迁安置补偿的评估标准需要考虑以下具体因素:一是基础设施情况:该地的市政、水利、交通等基础设施情况,包括是否有便捷的出行方式、是否有不远处的公共交通工具、是否能够供应充足的水源、是否有配套健全的市政设施等。这些因素将直接影响土地的使用价值;二是自然资源情况:该地的自然资源情况,例如土壤肥力、水质状况、气候条件等,若此区域的自然环境状况较优秀,则其土地使用的价值会比较高;三是土地市场行情:该地的土地市场行情,即近期该地区类似土地交易的平均价格,可以通过查阅当地的土地市场报价等信息来了解。这些数据可以帮助决策者更准确地把握当前市场行情,确定合理的补偿标准,避免市场风险导致的补偿过高或过低。只有综合考虑以上各方面因素,才能制定一个相对合理的土地使用价值补偿标准,确保被征收人能够获得公正、透明、科学、合理的补偿。

3.2 评估过程要公正透明

征地拆迁安置补偿的评估过程应当具备以下特点:

一是评估机构第三方参与:评估机构必须是第三方专业机构,不应该受到被征收人或政府部门的影响。评估机构应该有相关资质,并遵循相关法规和规范进行评估;二是规范的评估程序:评估机构应按照规范的评估程序开展评估工作,包括资产的检查、测量、调查、分析、比较等工作。评估程序应当严谨、科学、准确,避免主观因素对评估结果的影响;三是评估结果公开透明:评估机构应当将评估结果及其依据报告向被征收人、政府部门等有关方面公开,以保证评估结果的公开透明。评估报告应当详细记录评估过程、方法、数据来源、评估结论等内容,让其他人能够了解到评估的具体过程和结果。只有在评估过程中充分考虑这些因素,才能确保评估的公正透明。

3.3 补偿标准要科学合理

对于土地使用价值补偿机制的补偿标准,应该具有以下特点:一是科学合理:补偿标准应当根据评估结果确定,并且应当根据土地类型、地区经济发展水平、补偿期限等因素科学合理确定。这样可以确保补偿标准与评估结果、当地实际情况相符合,减少争议和纠纷;二是相对稳定:补偿标准应当具有相对稳定性,即在同一地区、同一时间段内,相同类型土地的补偿标准应当基本相同。这有利于维护补偿机制的公正性和可持续性;三是公平公正:补偿标准应当坚持公平公正原则,不应该存在明显的种植、位置、产出等的差异导致的补偿标准差异。同时,在补偿过程中,应当充分考虑被征收人权益,保障其合法权益。

3.4 补偿方式应多样化

土地使用价值补偿应当采取多元化的补偿方式。土地使用权征收时的补偿方式包括:一是货币补偿:货币补偿是最基本的一种补偿方式,也是最容易操作的一种方式。它可以直接向被征收人支付现金或者存款等,把货币的价值等同于所征收土地的价值;二是给予被征收人土地补偿:如果被征收人的土地面积相同,那么他们在市场上购买新土地的价格将是相近的。为了在合法用途范围内给被征收人更好的利益,有些国家选择向被征收人提供同面积的其他土地作为补偿;三是给予被征收人股权:这种方式比较灵活,可以根据具体情况进行调整。例如,政府可以向被征收人提供公共项目的股权,以抵消他们所失去的土地价值;四是给予被征收人就业机会等其他形式的补偿:在土地征收过程中,有些被征收人可能已经依靠土地生产谋生,如果失去土地的话,他们就会失业。为了解决这种问题,政府可以提供培训、安排就业机会等方式来补偿。

4 开展征地拆迁工作

4.1 征地拆迁工作范围。

177号文明确项目建设单位以初步设计批复的拆迁费用为基础,与地方政府签订征地拆迁实施协议,由地方政府按实施协议明确的工期和费用组织开展征地拆迁工作。工作内容包含:土地征收、地面及地下建构筑物拆迁,“三电”及地面、地下管线迁改,评估赔付沿线压覆矿产资源,按国家相关规定进行文物保护和处理地质灾害,对项目建设和农田、水利设施、水系损坏及房屋损坏进行修复或补偿等。对比之前铁路征地拆迁模式,明确将原属于工程建设范围的“三电”迁改及存在费用出资争议的压覆矿、文物保护、地灾处理、炮损等纳入征地拆迁,原属于征地拆迁的临时用地纳入工程建设范围。

4.2 征地拆迁工作主体。

《中华人民共和国土地管理法》、川办发〔2017〕105号明确市(州)、县(市、区)政府是征地拆迁的工作主体、责任主体、实施主体,对行政辖区内征地拆迁工作负总责,要规范征地拆迁行为^[3]。建设单位由征地拆迁的主导者转变为协助参与者,配合协调地方政府在国家和省级相关政策规定范围内,制定高执行度、充分保障被征拆户切身权益的征地拆迁实施细则,根据铁路用地红线图,依法合规地开展征收补偿安置工作。同时建设单位需委托具有相关资质的单位编制用地预审、耕地补充及基本农田调规补划等方案,组织做好先行用地及全线红线用地报批工作。

4.3 五方勘验真实锁定征拆数量。

五方勘验是指县(区)地方政府组织县级相关部门、乡镇、村组、建设单位、施工单位、设计单位、监理单位工作人员,依据国家相关政策法规,发挥职能职责,相互配合,客观、公正地对铁路征地红线内的土地、房屋、地面青苗、附着物、构筑物据实测量、登记的活动。五方勘验以地方政府为主体,其余各方配合,勘验成果应具备合法、公正、真实的特性,是支付各项补偿,验工计价、接受国家审计审价的基础资料。按177号文要求,对征地拆迁事项的执行要形成建设、设计、监理单位与地方政府、被拆迁人五方确认签证,其中,通过施工排水用地面积和变更设计图的面积之和确定征地面积,按水平正射投影面积计算。建设单位应积极主动参与各项五方勘验工作,同地方政府共同委托具备相应资质的勘测定界单位和房屋测绘单位,依照相应规

范及统一标准开展土地勘界及房屋测绘工作,真实锁定土地及房屋数量、类别,并签认,后续统一规范完善各项登记、补偿表册资料。

4.4 用好第三方审价,规范厂矿、企事业单位拆迁。

177号文明确对重大单项征地拆迁事项可委托第三方审价单位审价并出具审价意见,对进行评估的国有土地及其房屋、厂矿、企事业、学校等拆迁引入第三方审价,对征地拆迁数量和补偿标准的合规性、真实性、准确性进行监督,同时对征地拆迁资金流向和支付情况进行监管。建设单位应加强对第三方审价管理,规范厂矿、企事业评估程序,保证厂矿、企事业拆迁工作依法合规开展。

4.5 控制三电迁改费用。

在以往铁路项目建设中,三电迁改费用往往超概严重。建议采取由地方政府委托产权单位建设管理的模式,由产权单位组织设计及施工。三电迁改设计实施方案经论证满足铁路施工及运营安全要求后,由地方政府财政评审把关,铁路初步设计概算作为迁改费用总控上限。该模式可有效发挥地方政府的行政管理优势,调动产权单位的积极性,多方参与、多方监督,既控制迁改费用支出,又保证迁改进度不影响铁路施工。

结束语

综上所述,征地拆迁工作在铁路建设中是一项政策性极强的工作,意义重大,不仅会对工程建设投资与进度造成直接影响,同时也容易引发社会问题。无论地方政府还是铁路的参建各方,都应更加认真的去对待这项工作,保障铁路的建设。同时,参建各方也应当以人为本、探索多元化征拆途径,以被征拆群众生活水平不降低、长远生计有保障为宗旨,落实工作责任,明确工作范围,在完善我国铁路运输体系的同时,更好地适应经济社会发展需求。

参考文献

- [1] 中国铁路总公司. 关于进一步加强铁路建设项目征地拆迁工作和费用管理的指导意见: 铁总统计〔2017〕177号[Z]. 2017-07-13.
- [2] 国家铁路局. 四川省合资铁路建设征地拆迁工作专用手册[M]. 北京: 中国铁道出版社有限公司, 2017.
- [3] 四川省人民政府办公厅. 关于进一步强化铁路和高速公路建设用地保障工作的通知: 川办发〔2017〕105号[Z]. 2017-11-02.