

公路铁路等线性工程项目土地征收工作难点解析

何长宁

吴忠市自然资源局 宁夏 吴忠 751100

摘要：公路铁路等线性工程项目土地征收有鲜明的独特性，其效率与质量直接影响项目建设的顺利推进，本文以新《土地管理法实施条例》实施后，线性工程征收全流程为主线，分析其特征，识别工作难点，从政策、程序、管理制度等方面构建破解路径，完善保障机制，以进一步提升征收工作规范性、科学性与可操作性，减少社会矛盾、保障项目建设用地需求，助力交通基础设施建设高质量发展。

关键词：线性工程项目；土地征收；征收难点；保障机制

引言：在交通强国战略引领下，宁夏路网建设全面提速，银川至西安高速铁路、吴忠至中卫城际铁路开通运营，银昆高速、京藏高速公路拓宽等项目陆续建成通车，对外交通运输大通道全面贯通，为我区高质量发展和现代化建设提供了有力支撑。土地征收作为用地要素保障的关键环节，其效率与质量直接影响项目建设的顺利推进，新《土地管理法实施条例》以维护被征地农民合法权益为核心，对土地征收程序进行了细化规定，本文结合吴忠市利通区土地征收工作实际，对新条例实施后县域范围内交通路网等线性工程项目土地征收工作难点进行深入解析、探索破解路径，对保障项目用地需求、维护群众权益意义重大。

1 线性工程项目土地征收特征分析

公路铁路等线性工程项目在土地征收上有鲜明的独特性。征收范围上，线性工程以“线”为核心，沿线路呈狭长分布，跨度从数公里至数百公里不等，征收范围呈“线性延伸”特征，途经区域涵盖城区、农村等多种社会单元；利益主体方面，线性工程用地会涉及多个乡（镇）及村集体经济组织，土地使用权人众多，各方诉求差异显著，呈现出“政府追求进度、群众关注补偿、建设单位重视成本”的现状；政策执行上，线性工程项目常面临不同行政区域的征收政策差异，尤其在毗邻县域交界区域，存在补偿标准、奖励机制不统一的情况，易引发“同路不同价”争议；进度管控上，线性工程征收工期需与工程施工计划精准衔接，某一标段滞后即可导致整体工程“卡脖子”，征收进度时限性要求高。

与一般项目（如房地产开发、工业项目建设）相比，存在土地现状调查工作量大、社会稳定风险评估辐射范围广、沟通协调难度高的特性。此外，线性工程征收过程中会对原沟渠路进行破坏及形成大量边角地，后续沟渠路恢复和边角地征收等不可预见费用高，成本管

控难度更大。

2 线性工程项目土地征收全流程难点识别

土地征收工作中，结合“三公告”（预公告、安置公告、征收公告）制度的落实，一般划分为准备、实施、收尾三个阶段。聚焦线性工程“长跨度、多区域”的独特属性，覆盖征收工作全流程，梳理、识别出以下工作要点难点。

2.1 准备阶段难点。预公告发布后属土地征收工作的准备阶段，为抢进度要争取在公告期（10个工作日）内完成土地现状调查和社会稳定风险评估，这两项工作是土地征收风险防控的关键，主要难点有二点。

2.1.1 现状调查时间紧任务重，会出现调查不细的问题。土地现状调查是拟定安置方案的前提条件，制约着发布安置公告时间乃至整体征收进度。线性项目用地狭长布局，涉及权利人众多，权属界定复杂，调查工作量大，易出现对拟征收土地的权属、地类、面积；农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等“漏查”或记录不详实等问题。如利通区一村民信访反映数年前征收土地时的地上附着物（枣树）没有给予补偿问题，经查询现状调查表，地上附着物记录栏“空白”，到底“是没有记录，还是地上没有附着物”成了争议的焦点。由此可见对土地现状进行详查并详细记录尤为重要^[1]。

2.1.2 征地范围跨度大涉及相关权利人数多，会导致土地征收社会稳定风险评估不够深入。评估调查涉及范围广、时间紧，加之评估机构能力参差不齐，不能科学运用多种方法深入开展调查、识别潜在风险。若没有全面、广泛的听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他相关权利人的意见，会因识别风险因素不精准，没有针对性的去做好相关解释、宣传工作等原因，形成矛盾隐患。

2.2 实施阶段难点。安置公告发布后属土地征收的实施阶段,同样为给土地报批抢时间,要争取在公告期(30日)内完成补偿登记和补偿安置协议签订工作,涉及群众切身利益,是土地征收工作的核心,此阶段矛盾集中,难点多元。

2.2.1 补偿协议管理难度大。一是协议管理工作量大,依据《土地管理法实施条例》规定,土地征收需要分别与土地所有权人、使用权人签订补偿安置协议,线性工程相对征地面积不大,但涉及使用权人众多,由此签订的补偿协议数量非常多,协议管理工作量大。二是补偿协议“政出多门”,线性工程的特性决定了项目用地会涉及国有土地使用权收回、宅基地拆迁安置、集体农用地征收等多种征收(收回)补偿安置方式。以吴忠市利通区为例,市拆迁办负责国有建设用地上建筑物拆迁,利通区拆迁办负责辖区宅基地拆迁安置,市自然资源局负责集体农用地征收,各部门协同推进分别在职能范围内签订补偿协议,虽然做到了各司其职、各负其责,但也导致了协议签订“政出多门”,在征拆成本核算、补偿费支付等方面工作量倍增,且会因信息不对称出现“漏补”或重复补偿的问题。

2.2.2 补偿标准认定异议多。一是对地类的认定有异议,目前地类认定主要是通过三调数据库分析成果进行认定,若土地现状与数据库成果不符,补偿金额与村民预期有差异,会导致群众不认可。我市在灵白公路建设过程中,金银滩镇灵白村、银新村就发生过因地类认定引发争议的事件。二是对区间类补偿标准的确定有异议,目前我市土地补偿标准执行《宁夏回族自治区人民政府关于重新公布自治区征收农用地片区综合地价的通知》(宁政规发〔2023〕4号)文件,该文件明确征收牧草地、灌木林地、鱼塘、未利用地等地类的补偿标准按不低于所在片区综合地价0.1(0.3等)倍执行,此类补偿标准只有下限、没有上限,弹性区间较大,涉及此类土地补偿时群众诉求过高,在确定适用补偿标准过程中会与村民有异议。

2.2.3 计划外补偿事项多。线性工程的特性决定了项目实施过程中会形成数量较多的边角地,新增大量边角地的补偿事项;项目建设会对原沟渠路有毁损,需要进行修复,会新增部分恢复沟渠路工程费及土地补偿费。银西高铁项目(利通区段)就将沟渠路恢复工程费计入了征拆成本,将此部分工程的验收、工程量的审核及结算工作交由征地单位承担,造成工作量加大、征拆成本增多,补偿费用兑付压力大。

2.3 收尾阶段难点。征收公告发布后属土地征收的

收尾阶段,难点在于若出现补偿款不按时支付,集中安置区交房延期或配套不全等安置措施落实不到位,社会保障措施落实不及时等问题,将引发信访与舆情风险,损害政府公信力。“钉子户”诉求超标、不按时腾退移交土地等待处置化解的遗留问题多,走法律程序耗时较长,化解不及时将影响项目建设正常推进。

3 线性工程项目土地征收难点的破解路径

3.1 规范征收程序,是实现征收进度与社会稳定的双重保障。一是做好公示、公告。通过召开村民代表大会和在村公告栏、人员集聚区张贴公告等方式做好征地工作的宣传与动员,争取群众对征地工作的理解和支持;对土地现状调查结果在村集体内部进行公示,做到被征地群众对征地信息应知尽知,保障群众的知情权、参与权、监督权。二是做细土地现状调查。土地现状调查过程中须要土地所有权人、使用权人,青苗及地上附着物所有权人等相关权益人员在场当面进行权属认定、数量核实并签字确认,详细填写调查表,对调查现场、土地现状、调查标的物、附着物等进行照相、录像留下相关影像资料,为征收工作夯实基础。三是做实社会稳定风险评估。通过现场调查走访、问卷调查等方式客观、公正地开展社会稳定风险调查,调查范围要覆盖到全部土地所有权人、使用权人和其他利害关系人,认真听取民情民意、收集公众意见,分析涉及群众切身利益的现实问题和风险隐患,作出风险预判,有针对性的提出风险防范和化解措施的意见建议,形成全面、详实的土地征收社会稳定风险评估报告,为土地征收科学决策提供依据^[2]。

3.2 强化多部门的协调联动,提升工作效率。设立由县政府牵头的工程征收专项指挥部,明确自然资源、财政、住建(拆迁)、乡(镇)人民政府及项目建设单位等各相关单位(部门)在公告发布、现状调查、风险识别及化解、协议签订、资金落实与拨付、争议调处等方面的权责清单,建立“统一指挥、分工负责、信息共享”的工作机制。建立定期协调会议制度,强化各方的沟通协调及信息互通共享,避免在工作衔接过程中出现纰漏;做好问题调处,确保土地征收工作顺利实施。

3.3 强化政策引领,防范法律与廉政风险。一是在详实的现状调查基础上,因地制宜的拟定补偿安置方案,构建多元补偿安置模式,避免“一刀切”。基于线性工程途经区域类型(城市、农村、特色产区),由县级人民政府牵头成立政策协调小组,细化土地与附着物补偿标准,针对设施农业、小微企业等特殊标的,制定专项评估与补偿指引,明确评估方法与补偿范围。二是优化政策弹性空间,在政策框架内设置“特殊情况处置条

款”，对历史遗留问题、特殊困难群体等，由多部门联合审核后灵活处置，实现刚性标准与柔性关怀结合。利通区在征拆一个养殖园区时，因养殖区是经政府批准建设，且群众已居住多年，管护房都按正常居住的房屋进行建设装修，按设施用地拆迁阻力较大，利通区政府创新性的出台了按照“宅基地”与“设施用地”按4:6的比例“混搭”补偿安置的模式，取得了非常好的效果。三是做到补偿协议“政出一门”，土地征收工作涉及相关权利人多、补偿资金量大，需由一个牵头部门负总责，其他相关部门可以经办人的身份，按要求开展土地使用权收回、拆迁安置、土地征收等前期工作，但最终补偿安置协议应由牵头单位统一签订。一方面便于统计核算及支付补偿费，做到归口管理；另一方面有利于执行调查-审核-协议签订三级监督机制，规避一定的廉政风险^[3]。

3.4 坚持民生为本，维护群众权益。一是及时兑付补偿费，落实社会保障措施。通过建立补偿款专户，资金提前足额到位，以“一卡通”方式支付等方式，确保补偿款及时足额到户；通过为老年人优先安排就近安置房源，为失地农民提供就业培训与企业对接服务，落实相应的社会保障，满足不同群众诉求。二是建立高效协商与纠纷化解机制，组建由征收人员、法律顾问、乡（镇）及村干部、群众代表组成的协商团队，采用“柔性沟通”方式倾听诉求；建立“调解优先、仲裁衔接、司法保障”的阶梯式纠纷化解体系，快速处置争议。三是最大程度发挥村委会作为土地所有权人的管理职能，通过完善土地所有权人协议文本，将土地使用权人协议签订情况涵盖在所有权人协议中，优化征收补偿协议的管理；让村委会作为协议鉴证方参与使用权人协议的签订，发挥村集体的主观能动性，协同高效推进土地征收工作；指导村委会做好村集体成员补偿费汇总统计、上报等补偿费兑付的前期工作，做好征地信息的公示公开，充分发挥村集体服务效能。

4 如何构建高效的土地征收工作保障机制

4.1 强化统筹协调能力，构建权责统一的组织保障体系。一是建立层级化组织架构，县级政府负责跨区域协调与政策统筹及资源调配，乡（镇）负责具体实施，落

实“一把手”负责制，把征收工作成效纳入乡（镇）政府绩效考核。二是组建专项工作团队，抽调自然资源、财政、住建（拆迁）、乡（镇）等部门骨干，成立工程征收专项工作组，负责政策解读、沟通协调、矛盾化解，确保政策问题能解答、群众诉求有回应。

4.2 强化制度建设，确保征收工作依规有序开展。完善配套管理制度，制定《线性工程项目土地征收工作规范》《征收补偿款管理办法》《特殊标的处置流程》等制度，明确各环节操作标准、时限要求与责任主体，实现“事事有标准、步步有依据”。建立考核与激励机制，将征收工作成效（进度完成率、矛盾发生率、群众满意度）纳入相关部门与人员的考核体系，对工作突出的团队与个人给予表彰奖励，对推诿扯皮、效率低下的进行问责。

4.3 强化政策与技能培训，打造高素质征收队伍。一是加强政策理论学习，通过“理论授课+案例模拟”相结合的方式，定期开展土地管理、合同管理等相关政策法规的学习，提升征收队伍专业素养。二是通过强化思想教育，增强廉洁自律、遵规守纪之风，不断提升服务意识，改进工作作风，在顺应“民之关切”中彰显新作为。

结束语

线性工程土地征收要针对工作中的难点，从程序、制度、管理等方面构建破解路径，完善保障机制，形成系统方案。随着乡村振兴与新型城镇化推进，线性工程征收面临新挑战，后续需完善跨区域协同、优化补偿安置模式，强化数字化应用，不断提升征收工作的规范化、科学化与信息化，为项目建设和社会和谐稳定筑牢坚实基础。

参考文献

- [1] 安东阁. 农村土地征收问题研究[J]. 农业开发与装备, 2023(3): 60-61.
- [2] 孟晋芝, 程培琦. 土地征收社会稳定风险评估机制探究[J]. 华北自然资源, 2024(3): 111-115.
- [3] 赵心田. 新《土地管理法》实施后关于征地社会稳定风险评估工作探讨[J]. 中国工程咨询, 2020, (9): 51-56