

《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》

解 读

主 编 张晓军
副主编 王孟岩 徐 萌

哈尔滨地图出版社



《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》解读

主 编 张晓军

副主编 王孟岩 徐 萌

哈尔滨地图出版社

· 哈尔滨 ·

图书在版编目(CIP)数据

《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》解读/张晓
军主编. - 哈尔滨:哈尔滨地图出版社,2008.12
ISBN 978-7-5465-0023-2

I. 黑… II. 张… III. 土地征用-补偿-处理-黑龙江省
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 000491 号

哈尔滨地图出版社出版发行

(地址:哈尔滨市南岗区测绘路2号 邮政编码:150086)

哈尔滨市动力区哈平印刷厂印刷

开本:850 mm × 1 168 mm 1/32 印张:6.5 字数:187 千字

2008 年 12 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5465-0023-2

印数:1~1 000 定价:18.00 元

前 言

为规范征地补偿安置争议处理行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护社会稳定,经黑龙江省政府常务会议审议通过,《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》于2008年3月1日起施行。

《办法》的出台,建立了我省征地安置补偿争议协调裁决制度,标志着我省的征地补偿安置争议处理工作进入法制化、规范化的轨道,具有重大的现实意义。当前,随着我国工业化、城市化进程的加快,因征地补偿安置引发的矛盾和纠纷日益突出,在实施征地中发生的矛盾、纠纷和冲突不断增加,迫切需要建立法定渠道来解决矛盾、化解纠纷。《办法》的制定和施行,建立和完善了群众征地过程中的利益诉求机制和权益保障机制,畅通了化解征地实施中矛盾和纠纷的有效途径,有利于引导被征地的农村集体经济组织和农民通过法定渠道化解征地矛盾、解决征地纠纷,切实维护社会稳定,也对于保证土地管理法规的顺利实施、完善征地程序、切实强化国土资源管理部门在实施征地中的社会管理和公共服务职能具有重要意义。

有效的制度在于得到有效的执行。为便于广大国土资源管理工作学习、把握和运用好该《办法》,本书逐条对《办法》进行了解读,并收录了国家、省关于征地及争议处理等方面的相关规定,希望能够给大家的实际工作提供一些帮助。由于编者水平所限,书中的解读难免有不足之处,敬请读者批评指正。

作者
2008年12月

目 录

《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》解读	1
黑龙江国土资源管理干部学校 张晓军	
中华人民共和国土地管理法	43
(1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修正 1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订 2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议修正)	
中华人民共和国土地管理法实施条例	66
(1998年12月27日国务院令 第256号)	
城市房屋拆迁管理条例	81
(2001年6月13日国务院令 第305号)	
黑龙江省土地管理条例	89
(1999年12月18日黑龙江省第九届人民代表大会常务委员会第十三次会议通过)	
黑龙江省城市房屋拆迁管理条例	111
(2002年1月23日黑龙江省第九届人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过)	
国务院关于深化改革严格土地管理的决定	117
(2004年10月21日 国发[2004]28号)	
关于加快推进征地补偿安置争议协调裁决制度的通知	129
(2006年6月21日 国土资发[2006]133号)	
国土资源听证规定	135
(2004年1月9日国土资源部令 22号)	

黑龙江省征地补偿安置争议处理办法	144
------------------------	-----

(2008 年 1 月 27 日 黑政办发[2008]4 号)

关于贯彻《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》的实施意见	154
-----------------------------------	-----

(2008 年 5 月 12 日 黑国土资发[2008]74 号)

《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》解读

黑龙江国土资源管理干部学校 张晓军

近年来,随着我国工业化、城镇化进程的加快,国家对建设用地的需求不断增加,大量的集体土地被国家征收征用,因征地补偿安置而引发的矛盾和纠纷,已成为群众日益关注的热点问题,也是引发群众上访、影响社会稳定的一个重要因素。而黑龙江省作为农业大省,因征地补偿安置而引发的矛盾和纠纷也时有发生。因此,需要通过法定渠道化解征地矛盾,解决征地纠纷,切实维护社会稳定。我省制定的《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》(以下简称《处理办法》)已经省政府第六十次常务会议审议通过,并由省政府办公厅以黑政办发[2008]4号文件2008年1月11日发布,已于2008年3月1日正式施行。《处理办法》的出台,标志着我省的征地补偿安置争议处理工作已进入法制化、规范化轨道。

《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》分为4章36条,适用范围是本省行政区域范围内依法由省人民政府批准征地引发的征地补偿安置争议;明确了征地补偿安置争议应当遵循协调前置、重在协调,协调不成再行裁决的原则;规定了省人民政府土地行政主管部门是承办依法应由省人民政府办理的征地补偿安置争议协调裁决工作的具体工作机构;规定了

申请征地补偿安置争议协调裁决的四项受理范围和八种不予受理情况,以及征地补偿安置争议协调裁决程序。同时,在约束裁决机构工作人员、裁决文书送达及裁决案件档案管理等方面还作出了具体规定。

黑龙江省政府要求,全省各地、各部门要从以人为本,关注民生、重视民生、保障民生、改善民生的要求出发,贯彻实施好《黑龙江省征地补偿安置争议处理办法》,保证被征地农民原有生活水平不降低,长远生计有保障。

第一章 总 则

组织的合法权益,维护社会稳定,根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》的规定,结合本省实际,制定本办法。

解读:本条是立法目的和立法依据的规定。

一、关于立法目的,主要有三点

第一,为规范征地补偿安置争议处理行为。这里包括规范协调和裁决两个方面的行为。凡对补偿安置争议进行协调和裁决活动,均应遵守《处理办法》。

随着国家建设用地需求的不断增加,大量的集体土地被国家征收,征地工作中暴露出来的矛盾也日益突出,主要表现在部分地方政府不按照法定的征地补偿标准进行补偿,拖欠、截留、挪用征地补偿费等,成为人民群众日益关心的社会热点问题和不断上访的焦点问题。如何化解因征地而引发的矛盾,解决政府与被征地农民之间的征地纠纷,维护社会稳定,已成为事关经济建设全局和事关人民群众切身利益的大问

题。建立征地补偿安置争议协调裁决制度,是构建社会主义和谐社会的客观需要。

第二,保护公民、法人和其他组织的合法权益。包括两方面:一是保护的主体是公民、法人和其他组织;二是保护的内容是合法权益。

首先,为什么保护的主体是公民、法人和其他组织而不仅仅是农村集体经济组织和农民。

《中华人民共和国土地管理法》第四十七条:“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。”

征地补偿的对象是被征收土地的所有者和使用者。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条:“被征用土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内,持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。”第二十六条:“土地补偿费归农村集体经济组织所有;地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。”《中华人民共和国土地管理法》第八条:“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。”被征收土地的所有者就是农民集体。而被征收土地使用者则不仅仅是农民。《中华人民共和国土地管理法》第十四条:“农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生

产。”第十五条：“农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。”说明被征收土地的使用者既包括集体经济组织成员也包括集体经济组织以外的单位或者个人，这里的单位和个人没有限定身份。如果仅仅限定农民身份，则由本集体经济组织以外的单位或者个人而不是农民所承包经营的土地被征收后发生争议，要求进行裁决将会出现无据可依的现象。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（2004 年 10 月 21 日国发〔2004〕28 号）要求：“要加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制，维护被征地农民和用地者的合法权益。”所以，为了保护更广大土地使用者的合法权益，这里将保护的主体范围定在公民、法人和其他组织。

二是保护的内容是合法权益。对法律法规没有规定的额外要求，不予以保护。如：在征地依法报批前，当地国土资源部门应将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等，以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户。在告知后，凡被征地农村集体经济组织和农户在拟征土地上抢栽、抢种、抢建的地上附着物和青苗，征地时一律不予补偿。

第三维护社会稳定的原则。党的十七大提出了建立和谐社会的要求。稳定是和谐的前提。集体土地征收是一种国家行为，由于这种行为的强制性，加之种种主客观因素，农村集体经济组织和农民的合法权益往往得不到保障，正是基于这个原因，才出台了征地补偿安置争议协调裁决制度，使公民、

法人和其他组织在信访、行政复议和行政诉讼之外,又多了一条维护自身合法权益的重要途径。征地涉及被征地集体经济组织和农民的切身利益,处理不好影响征地工作的顺利进行。协调裁决制度的落实,为征地工作顺利进行提供了制度保障。在裁决工作中,要在维护农民利益的前提下,切实做好申请人的思想工作,使因征地引发的社会矛盾化解到最低限度,维护社会稳定。

二、立法依据

首先,国务院1998年12月27日颁布并于1999年1月1日开始实施的《中华人民共和国土地管理法实施条例》(国务院令第256号),其第二十五条规定了“对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决”。2004年国务院在《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)中又提出了“加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制,维护被征地农民和用地者的合法权益”。近年来,国土资源部相继在湖南、重庆和安徽进行了推广协调裁决制度的试点工作。2006年1月,国土资源部在长沙召开了征地补偿安置争议协调裁决制度座谈会,李元副部长在会议上做了重要讲话,他总结了试点省市的经验,对试点省市的做法给予高度肯定。要求全国各省市在年底前务必要建立健全这项法律制度。2006年6月21日,国土资源部印发了《关于加快推进征地补偿安置争议协调裁决制度的通知》(国土资发[2006]133号),对征地补偿安置争议协调裁决制度的内容提出了明确要求。上述法

规、行政决定以及文件精神,是制定《处理办法》的直接依据。

其次,《处理办法》是结合我省的实际情况制定的。全国各地都在开展征地补偿安置争议协调裁决工作,国家也高度重视,但是,由于各地经济、社会发展程度不同,协调裁决工作开展的也不一致,近期内国家不易用一部统一的立法来加以规范,在这种情况下制定地方的《处理办法》就显得十分必要。并且由省政府第六十次常务会议审议通过,按地方政府规章的立法程序出台,可见其规格和效力是比一般规范性文件要高,这就使今后的补偿安置争议协调裁决工作的开展更加规范。

推行征地补偿安置争议协调裁决制度,是法规有要求,现实有需要,实践有经验,应当加快进行。

第二条 本省行政区域范围内依法由省人民政府批准征地引发的征地补偿安置争议的处理适用本办法。

解读:本条是适用范围的规定。

一、关于征地审批制度

征地审批制度是在《土地管理法》中规定的。为了保护耕地,1998年8月29日全国人大常委会对原有《土地管理法》作了修订,取消了省辖市、自治州、县的征地审批权,规定只有国务院和省、自治区、直辖市政府按照各自权限具有征地审批权。其中,省、自治区、直辖市政府征收土地的范围只限于35公顷以内的耕地和70公顷以内的非耕地,超过这一范围的土地征收均应由国务院批准。

《土地管理法实施条例》第二十五条:“对补偿标准有争

议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。”所以,《处理办法》第二条明确,本省行政区域范围内依法由省人民政府批准征地引发的征地补偿安置争议的处理适用本办法。申请人如果对国务院审批的土地征收就应当向国务院申请裁决。那么,是不是在本省行政区域内由国务院批准征地引发的征地补偿安置争议,就一律不受理。为了减轻上级机关负担,可以受理,并参照本办法进行协调,协调不成,应当告知当事人到在本省行政区域内由国务院批准征地引发的征地补偿安置争议到国务院申请进行裁决。

二、征地补偿安置争议与征地补偿标准的争议

《土地管理法实施条例》第二十五条:“对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。”按照《土地管理法实施条例》的立法本义,对征地补偿标准的争议进行协调和裁决,才适用《处理办法》。而《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)要求:“要加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制,维护被征地农民和用地者的合法权益”,在这里国务院用的是征地补偿安置争议,而不是征地补偿标准争议。并且,国土资源部《关于加快推进征地补偿安置争议协调裁决制度的通知》国土资发[2006]133号对协调裁决的范围作了具体规定,主要有:对市、县人民政府批准的征地补偿安置方案有异议的;对适用征地补偿安置方案涉及的对被征

土地地类、人均耕地面积、被征土地前三年平均年产值的认定有异议的;实行区片综合地价计算征地补偿费的地区,对区片综合地价的适用标准和计算有异议的。

1. 关于征地补偿安置标准

征地补偿安置标准有些是《土地管理法》直接确定的,有些则是国务院及省、自治区、直辖市根据法律原则进一步确定的。在法律地位上,它们都是对不特定相对人普遍适用的,在性质上属于立法规范或者抽象行政行为的范畴,而不是具体行政行为。所以,不能把这些征地补偿安置标准列为协调裁决对象。

2. 征地补偿安置争议处理制度

《土地管理法》未对征地补偿安置争议处理制度作出规定。《实施条例》第二十五条则规定:“征用土地方案经依法批准后,由被征用土地所在地的市、县人民政府组织实施,并将批准征地机关、批准文号、征用土地用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等,在被征用土地所在地的乡(镇)、村予以公告。”“被征用土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内,持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。”“市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征用土地方案,会同有关部门拟订征地补偿、安置方案,在被征用土地所在地的乡(镇)、村予以公告,听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后,由市、县人民政府土地行政主管部门组织实

施。对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。”

从行政执法的角度看,在整个征地过程中,存在征地审批和征地补偿安置两个不同的具体行政行为,其中征地审批行为在先,征地补偿安置行为在后;征地审批行为的主体是国务院和省级政府,征地补偿安置行为的主体则是被征用土地所在地的市县政府;征地审批行为是以国务院和省级政府批准有关征地文件的方式进行的,征地补偿安置行为是以有关市县政府批准征地补偿安置方案的方式进行的。从各地了解到的所谓补偿标准争议案件,实际上针对的都是征地补偿安置争议。因此,根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)和国土资源部《关于加快推进征地补偿安置争议协调裁决制度的通知》国土资发[2006]133号文件精神,《处理办法》将《实施条例》第二十五条规定的补偿标准争议解释为征地补偿安置争议。

第三条 征地补偿安置争议的处理应当遵循协调前置、重在协调,协调不成再行裁决的原则,协调和裁决都必须依法进行,做到事实清楚,证据确凿,依据正确,程序合法,处理适当,手续完备。

解读:本条是征地补偿安置争议处理工作原则的规定。

一、协调和裁决顺序

所谓协调,是指市、县政府(协调机关),对经市、县人民政府批准,并由市、县土地主管部门组织实施的,涉及申请人

利害关系的征地补偿安置方案,重新进行调查、核定的行为。其中,经对补偿安置进行调整后,申请人认可的,作出《征地补偿安置标准争议协调意见书》,对维持原补偿安置申请人不认可的,制作《征地补偿安置标准争议未达成协调结果告知书》。

所谓裁决,是指在裁决机关(机构)的主持下,裁决申请人与被申请人(市、县人民政府)就补偿标准问题进行协调或者裁决的行为。经申请人和被申请人协商后对安置补偿标准达成一致意见的,由裁决机关制作协调书;对安置补偿标准达不成一致的,依法作出裁决书。

先协调后裁决。协调程序要简单,而裁决相对来说,程序要复杂。并且裁决机关是省人民政府,边远区县申请人会很不方便,因此,本着高效便民的行政原则,即申请人对征地补偿安置有异议的,要先向所在的市、县人民政府(协调机关)申请协调,对协调没有达成一致结果的,再向省人民政府(裁决机关)申请裁决。关于协调和裁决顺序的规定,主要考虑的是协调本身是一种缓和的处理方式,申请人和被申请人双方处于平等的位置上,并可经协商解决一些具体问题。而裁决是居间裁判,是一种硬性的处理方式。因此,按照先协调后裁决的顺序进行处理符合事物的逻辑顺序。

二、协调和裁决原则

合法合理合情。合法是指裁决的内容、步骤、环节期限等都要有法律依据,即裁决在内容上要合法,在程序上也要合法。没有法律、法规、规章的规定,不得作出损害公民、法人和

其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。合理,是指要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的,排除相关因素的干扰。在裁决过程中,要在充分考虑法律规定的前提下,充分照顾到不同区域的经济发展水平、管理实际以及农民实际生活状况等情况,正确处理国家、集体、个人三者之间的关系,在法律规定范围内,尽可能做到国家和集体能够承受,农民个人可以接受。合情是指在合法合理的情况下,对于需要特殊照顾的弱势群体,允许在国家财力可及的范围内,适当予以照顾。

公开公平公正。公开是指裁决的依据公开、程序公开、过程公开、结果公开。公平是指裁决要适用于同一标准,不能对一部分人适用,对另一部分人不适用。公正是指在裁决过程中,要客观公正。

三、行政复议与征地补偿裁决

行政复议也是解决征地纠纷的主要途径。尽管行政复议与征地补偿安置争议裁决制度有着许多共同之处,但裁决制度作为一项具有自身特点的专门的纠纷解决制度,是行政复议所无法取代的。

首先,行政复议是行政机关内部的监督行为,而征地补偿裁决的机关为批准征地的机关即国务院和省级人民政府,被申请的机关一般为市县人民政府,裁决机关相对比较中立;其次,行政复议强调的是纠错功能,不适用于调解,而征地补偿安置争议裁决以解决纠纷为目的,对于调解不成的才行使裁决权;第三,行政复议内容涵盖行政管理的方方面面,而裁决