

南通市港闸区探索被征地农民 权益综合保障机制的实践与思考

[黄元宰 刘志成]

如何保障失地农民权益,已成为各级政府实践“三个代表”重要思想,体现执政为民的重大责任。文章对南通市港闸区积极探索保障被征地农民权益,建立和完善以被征地农民基本生活保障为基础,以医疗保险、就业指导、商品住房、社区股份制改造、集体经济股份分配为补充的被征地农民权益综合保障等机制进行了研究、对他们的做法进行了总结并提出了对策思考。

一、综合保障机制

1. 实行无缝对接,妥善化解征地补偿安置中的历史遗留问题。2004年初,作为全省最早开展被征地农民基本生活保障试点工作的21个县(市)区之一的港闸区,当时面临着三大难题:一是1999年至2003年货币化安置期间征用土地安置补偿标准偏低,农民不愿意接受安置,安置工作开展不下去。二是由于前期安置工作难以到位,农民对征地怀有抵触情绪,许多已批项目难以落地,发展受到严重影响。三是1983年至1998年农改居人员因生活补助费标准偏低难以维持基本生活。为了有效地化解矛盾,港闸区审时度势,在充分调查研究的基础上,出台了三项政策:一是将基本生活保障办法前移五年执行,对货币化安置期

间的被征地农民按原补偿标准参照基本生活保障安置办法进入基本生活保障安置,“低标准进入,同标准享受”。二是对农改居人员参照被征地农民基本生活保障标准发放相应年龄段的生活补助。对因铁路、公路建设补偿标准偏低,不安置人员而造成农民收入下降问题妥善进行了化解。三是在上述两种对象“无缝对接”的基础上,全面落实南通市政府有关文件规定的征地补偿标准和安置人员的各项待遇。此举一出台,得到广大基层干部群众的普遍拥护,仅用半年时间货币化安置期间的已批项目全部安置到位,安置总人数达到10000余人,确保了征地、交地工作顺利开展。

2. 实行“无条件参保、有条件退保”,有效地保证了被征地农民人人享有养老保险目标的实现。基本生活保障安置实施之初,

由于相当一部分人员对政策的理解、对办法的信任等存在偏差,再加之农民“落袋为安”的思想根深蒂固,大部分征地安置人员选择了一次性领取个人账户资金,参保率不到20%。随着参加基本生活保障安置人员的待遇节节上升,一次性领取个人账户资金人员要求“回保”的呼声越来越高,港闸区顺应民意,采取了两项措施:一是全力推进“回保”工作,2011年11月投入大量人力、财力,全面动员一次性领取个人账户资金的征地安置人员回归基本生活保障,在两个月的时间内为5856人办理了“回保”手续;二是从2011年起所有征地安置人员一律“无条件参保、有条件退保”,允许已参加城镇职工社会养老保险及80岁以上高龄人员等对象一次性领取个人账户资金余额,其他人员一律参加基本生活保障,为被征地农民人人享有养老保险奠定基础。

3. 实现“小步快跑”式调整标准,不断提高被征地农民基本生活保障水平。南通市港闸区被征地农民的基本保障待遇采用“快步小跑”的方式,从2004年至今调整了4次,标准翻了一番,现为16周岁以下发放一次性生活补助6000元;男16周岁以上50周岁以下、女16周岁以上45周岁以下的发放两年的就业培训生活补助费,标准为每月250元;男50周岁以上60周岁以下、女45周岁以上55周岁以下的每月发放生活补助费230元;男60周岁以上、女55周岁以上的每月发放保障金350元。纳入职工养老保险后,男年满60周岁、女年满55周岁,且缴费满15年的,在审批退休的次月起享受基本养老金待遇。待遇标准按年龄确定,目前最低655元、最高1046元,以后参加企业退休人员养老金正常调整。为了努力保障被征地农民的基本生活,

促进其保障水平逐步与经济社会发展水平、城乡居民收入增长水平、物价指数水平相适应,港闸区采取“小步快跑”的方式,对就业培训、生活补贴费和养老金标准等作了相应调整,由2004年的140元、120元和170元调整至2011年的250元、230元和350元,八年调整了四次。标准翻了一番。

4. 实行社区股份制改造,努力实现被征地农民个个配有集体股权。在确保征地安置人员原所在村民小组征地各项补偿全部到位、组级资产真实完整的基础上,从2009年开始,港闸区对撤组改居村民小组全面进行社区股份制改造,通过全面清产核资,将组级净资产全部折股量化给原集体经济组织成员,实行按股分红,使征地补偿安置人员对集体资产的享有权得到完整有效的保护。几年来,港闸区组建组级股份合作社109家,折股量化净资产4467万元,4612户12679人享有股权。

5. 实行被征地农民视同农民的拆迁补偿安置政策。2008年以前,港闸区农户拆迁实行“双轨制”,即城市建制镇以低价位商品房安置为主,农村建制镇以集居区安置为主,考虑到集居区安置会带来许多弊端,更是考虑到被征地农民为主体的拆迁户将资产转化为资本开展有效流通,2008年以后港闸区对拆迁户全面实行低价位商品房安置。在拆迁安置面积标准上,征地安置人员与农民享受同等待遇;在拆迁补偿标准上与城市居民享受同等待遇,在拆迁户余房出租、转让等方面提供必要的服务和优惠。

6. 实行被征地农民医疗、就业等与市民并轨。2010年起,港闸区将农村新型合作医疗与城市居民医疗保险并轨,把征地安置人员纳入城市居民的医疗保障体系;为引

导和鼓励征地安置人员就业创业,港闸区将被征地农民纳入城镇就业范畴,享受城镇人员的就业、待业、创业待遇,专门举办面向征地安置人员的就业技术培训班98期,受训总人数5600多人次,物业、保洁、保安等公益岗位重点向被征地农民倾斜,安置被征地农民就业2000多人次。此外,为切实解决征地安置人员中困难户、重残户的生活,港闸区还将征地安置人员中的低保户纳入城镇低保体系,享受城镇的低保标准,对因病、因残等生活特别困难的征地安置人员通过社会救助、慈善基金等办法帮助解决。

二、做法和体会

1. 统一思想,深化认识,再苦不能苦农民。发展为民,感恩百姓,其中重要的是要维护好为发展作出牺牲的被征地农民的利益。目前港闸区征地安置人员已占全区总人口的20%,占农村集体经济组织成员的35%,随着城市化水平的不断提高,不久的将来征地安置人员占比必定大幅上升。被征地农民由于各方面的综合因素所限,短期内不可能成为真正的市民,他们面临着许多阶段性的困难,各级政府和领导应该重点扶持他们。正是基于这样的认识,港闸区委、区政府感到,尽管政府也有许多困难,财力也十分有限,但再苦不能苦农民,知恩图报必须有切实的行动。为此,港闸区将被征地农民基本生活保障体系建设工作摆上重要位置,倾全区之力抓好落实,主要领导亲自抓,分管领导具体抓,相关部门各司其职,区、街道、村(居)、组齐心协力,形成了一套比较完善的工作推进机制,确保了各项工作的扎实有效推进。

2. 深入调研,制定政策,再难也要求突

破。1999年到2003年期间被征地农民采取的是货币化安置办法,由于补偿标准偏低、安置工作主体不明确等原因,至2003年底应安置6000余人实际只安置了1000余人,严重影响了征地、交地工作进行。南通市政府2004年10号文件出台以后,港闸区深入调研、细致分析、广泛听取意见、积极寻求突破,拿出了《关于实行货币化安置期间征地安置遗留问题的处理意见》,将基本生活保障安置办法前移五年执行,使货币化安置期间的安置人员全面纳入基本生活保障体系;下发了《关于调整农改居人员生活补助费标准的通知》,将农改居人员生活补助费标准与基本生活保障标准对接,有效地化解了历史上的征地遗留问题。针对农村集体经济组织成员资格界定难的问题,及时出台了《关于农村集体经济组织成员资格界定若干问题的答复意见》,规范了农村集体经济组织成员界定办法;针对征地补偿安置中不同批次人员个人账户资金悬殊较大的矛盾,出台了《农村集体经济组织成员人均占有土地测算办法》,保证同组不同批次安置人员个人账户资金的基本平衡;针对人员安置后出现的承包地人地严重不均的矛盾,拿出了《承包地调整原则意见》,保障了组内群众权益相对公平;针对部分村民小组分配标准较高,大部分群众不愿接受安置的矛盾,拿出了《村民小组收益分配指导意见》,由组对安置人员进行组级分配补差,调动了接受安置的积极性。2010年南通市政府《关于加强和完善被征地农民基本生活保障工作的意见》下发后,为解决一部分群众一次性交清“回保”资金确有困难的矛盾,及时拿出了《被征地农民回归基本生活保障体系工作实施意见》,让低保、重残、患重病等困难人员直接“回

保”,允许 70-80 岁人员“先抵算、再缴款、享待遇”,解决了操作中的一些具体问题。

3. 精心组织,整体推进,再繁都得做到位。被征地农民基本生活保障体系作为社会保障的一个重要组成部分,涉及面广、政策性强、任务繁重、要求很高、程序严格。港闸区建立了横向到边、纵向到底的区、街道、村三级组织网络,成立了被征地农民基本生活保障领导小组,区主要领导任组长,分管领导任副组长,相关部门负责同志为成员,明确了相关工作目标和工作责任,组建了专门工作班子,负责征地补偿安置的具体业务。制定了征地补偿安置工作流程,对从征地项目受理调查到基本生活保障费发放各个环节都明确了具体要求。利用政府网站对征地补偿、集体经济组织成员、人员安置情况进行实时公开,主动接受社会监督。将征地补偿安置工作纳入对街道和村年度工作目标责任制的主要内容,实行专项奖惩,区政府在每批次征地补偿安置公告送到后,及时向街道和村下达工作任务书,提出安置到位的具体时间要求,做到补偿安置公告后两个月内人员安置到位。在征地工作中做到公开、公平、公正、规范有序,阳光操作,使被征地农民享有充分的知情权、监督权、参与权。每征一块地,国土部门都要进行“四次公告”,即:征地报批前进行征地预公告,征地批准后进行征收土地方案公告、征地补偿安置方案公告,征地补偿费用到位后,进行补偿安置费用到位情况公告。“开好三次会”一是开好征地安置动员会,对征地安置政策和安置工作程序进行深入宣传,使广大群众充分了解政策,主动配合和参与征地安置;二是开好征地安置方案通过会,组织村民讨论通过征地安置方案,明确安置原则和

评议条件;三是开好征地安置名额评定会,引导村民按照征地安置方案进行民主推荐,落实安置人员,杜绝安置工作中少数干部确定安置对象的现象。对村民会议形成的决议、结果等,由所在村按统一格式及时进行公示。村民提出听证要求的,按听证的有关规定及时组织好听证,广泛地听取被征地农民意见。

4. 不断完善,逐步提升,再紧必须保民生。随着被征地农民的不断增多,保障民生压力逐步加大,港闸区克服财力紧张的困难,在保障被征地农民老有所养的同时,积极追求病有所医、居有所安、难有所帮、劳有所得,努力使被征地农民能够得到综合性保障。仅将货币化安置期间安置人员纳入基本生活保障一项,就将增加财政近 3 亿元的支出。但区委区政府认为,为老百姓办的事花再大代价都值,维护好被征地农民利益,为发展营造了宽松的环境,有利于经济社会发展。港闸区在拆迁安置、医疗保险、低保解困、就业创业等方面采取了一系列措施,逐步形成了一套比较完善的被征地农民权益维护体系,使得被征地农民的各项权益得到有效保障。为确保征地拆迁户家家有物业,港闸区落实了比较宽松的拆迁安置政策。以三至五人为例,三至五人户一般可享受拆迁安置面积 190m²,合法面积超过 190m²的“拆一还一”,不足 190m²的可享受 190m²低价位商品房;在拆迁补偿中,一般楼房拆迁补偿价高于低价位商品房结算价 500 元/m²左右,以保障拆迁户除能置换到合法房产外,尚有部分装潢费用;在港闸区一般拆迁户享有两套住房,一套自住,一套出租,增加家庭财产性收入。为保障被征地农民病有所医,港闸区将被征地农民纳入城市居民医保体系。对每位

参加城市居民医保的被征地农民,财政补贴 200 元/年的医保费用,个人自缴 120 元/年,社区门诊可报支 300 元/年,重大病住院报销比例 50% 至 60%,特殊情况还可享受其他社会救助。为搞好被征地农民的就业培训,在征地安置后,政府将每人 105 元标准的执业培训费用划到劳动就业指导部门,专款用于被征地农民的执业培训,被征地农民与同住城市居民一样,可领取待业证、失业证,享受相应的失业金、待业补助。在就业指导、创业贷款、工商税务优惠等方面与城市居民享有同等待遇。为增加被征地农民的分配性收入,港闸区积极扶持集体经济发展。为弥补因征地拆迁阶段性造成的集体收入的减少,港闸区开展政府指定性商业用房优惠出售给集体经济组织试点,小区配套商业用房出售给集体经济组织仅 2670 元/m²,低于市场价近万元/m²,试点阶段每村 500m²,通过资产经营来增加集体收入,提高分配水平。

三、思考与启示

启示之一:被征地农民地位特殊、影响面广,重视被征地农民就是重视城乡发展的现在和未来。被征地农民是经济社会发展中出现的一个不断壮大的新型群体,是介于农民与市民之间的一个特殊群体,维护好他们的利益,对城市的建设、对农村的发展、对社会的稳定都将产生重大而深远的影响。港闸区建区 20 年来,全区总人口(不包括外来人员)没有多大变化,传统意义上的城镇人口 9 万人,农村人口 5.8 万人,被征地农民 3.2 万人。随着经济社会的快速发展,未来几年,被征地农民的人数必将逐年增加,妥善处理好被征地农民的问题,是一件事关当前和长远的大事,因此建

立健全比较完善的被征地农民权益保障体系,是消除和化解被征地农民中存在问题 and 矛盾的有效措施,也是加快城乡经济、政治体制改革,推进社会管理创新的重要抓手。

启示之二:被征地农民权益保障是一项系统工程,必须统筹兼顾。被征地农民的权益,涉及到土地承包权、集体资产所有权收益权、家庭财产物权以及医疗、教育、就业等多项权益,单纯从“土地换保障”的角度来考量被征地农民的权益是偏颇的、不完整的,建立被征地农民权益保障体系,必须充分考虑其现实状况、统筹兼顾其长远利益、不断平衡城乡关系,尽量避免“头痛医头、脚痛医脚”。政府要站在改革发展稳定的高度,用“感恩被征地农民”的心态,本着对被征地农民负责的精神,统筹谋划被征地农民的保障体系。

启示之三:保障好被征地农民权益需要积极探索。港闸区在被征地农民权益维护体系上进行了积极探索,其创新点主要体现在以下几个方面:一是将农改居人员和货币化安置期间征地安置人员纳入了基本生活保障体系,解决了这一阶段征地安置人员养老保障缺失的问题;二是动员已安置的一次性领取个人账户资金人员“回保”,解决了他们长远生计保障问题;三是实行“无条件进保,有条件退保”,鼓励被征地农民参加城保,提升了被征地农民的保障水平;四是完善了拆迁安置、征地安置人员医保、劳动就业指导、组级资产股份制改造、扶持集体经济发展等综合配套办法,从而建立了比较健全的被征地农民权益保障体系。

(作者单位:南通市发改委 226018;南通市港闸区农工办 226000)

加快苏北欠发达地区 科学发展的几点思考

[孙道权]

科学发展观强调以人为本,全面、协调、可持续地发展。而苏北欠发达地区由于经济发展滞后,推动全面协调和统筹发展的物质动力不足,落实科学发展观的难度远远大于苏南等先进发达地区。因此,如何在科学发展中加快发展,在加快发展中实现全面协调可持续发展,这是苏北欠发达地区必须认真思考,勇于实践,积极探索的重要课题。

一、壮大民营经济,激活发展内驱力

民营经济是“草根经济”,其生命力极其旺盛,一旦扎根,就可以茁壮成长,形成燎原之势。正是“草根经济”的原始活力,使得民营经济有可能从“提篮小卖”,逐渐发展成为家庭作坊、村落经济、乡镇经济、县(区)域经济乃至产业集群,这也正是苏北欠发达地区全面发展所需要的内驱力。苏北欠发达地区要充分激活这股强大的经济发展内驱力,必须大力发展民营经济。其一,着力培育创业精神。采取多种方式强化宣传引导,在全社会营造“追求致富、崇尚创业”的浓烈气氛,激发“想创业、敢创业、会创业、创大业”的创业热情。鼓励机关干部“离岗”创业,广大农民“离土”创业,在外经商务工人员“返乡”创业,广大乡村干部“带头”创业,形成政府鼓励创业、社会支持创业、民众自主创业的良好格局。其二,提高民营经济质量。坚持抓大扶强,着力培育一批规模较大、科技含量较高的龙头骨干

企业,积极推进企业“二次创业”,引导骨干企业通过增资扩股、资产重组等手段扩大总量,壮大规模,提高质量;围绕地方特色,做大做强特色产业。积极鼓励支持民营企业提高产业聚集度,提高企业竞争力。其三,加强民营企业家人才队伍建设。制定科学的培训计划,采取有针对性的专家讲座、座谈交流、外出参观等多种形式,加快民营企业家人队伍建设。引导广大企业家破除小富即安、小成即满的思想,始终保持勇于创业的精神和热情,始终保持兴家立业时的闯劲、拼劲和韧劲。鼓励民营企业家人不断开阔视野,学习和借鉴先进的发展思路、管理模式和经营方式,加快实现由单一的业主制向投资主体多元化转变,由“家族经营型”向现代企业制度转变,由粗放式经营向集约化经营转变。

二、抓好新村建设,夯实发展承载力

与苏南等先进发达地区相比,苏北欠发达地区的农村差距更大,更需要突出抓好

新农村建设,夯实经济社会发展的承载力。抓好新农村建设,一是要建设好小城镇。制定和完善城镇规划及中心村规划,不断增强“经营城镇”的理念,稳步推进村镇建设,凸显小城镇建设对农村经济发展的拉动作用。加快康居示范村、集中居住点建设,大力推进环境综合整治,积极开展优美乡镇和生态示范村创建活动,优化农村人居环境,美化农村形象。二是要搞好农村基层组织和基础设施建设。推行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,推行政务公开和村务公开,改革和完善乡村治理结构,突出抓好“素质工程、阵地工程、民心工程”,建立起真正由农民群众参与的有效的制衡机制,保障人民群众对各项事务的知情权、参与权、监督权,密切党群干群关系。做好乡村工程,完善乡村公路交通网、通讯电话网、信息互联网,促使城乡人员、物资、信息交流无障碍,使农产品能最快地运出去,使外界信息能最快地传进来。三是要拓展农民增收空间。加快劳动力的内转外输,做大劳务经济,着力致富农民;加快农村产业结构升级,积极发展特色产业,大力发展高效农业,加速推进高效农业规模化、规模农业产业化;推行农产品标准化,树立品牌意识,开拓广阔的农产品市场空间,拉长农产品生产加工产业链,提高产品附加值;鼓励农民走出家门闯天下,打工创业发家;通过工业化、城镇化、农业产业化和现代服务业发展,扩大农业、就业、创业、物业富民规模,拓宽增收渠道。

三、营造创业环境,优化发展竞争力

与苏南等先进发达地区相比,苏北欠发达地区的硬环境并不占优势,最大的优势就体现在软环境建设上。苏北欠发达地区

要精塑软环境,全力打造政策“洼地”、管理“平地”、投资“宝地”和创业“高地”,不断提高发展竞争力。第一,做到精心服务。确立抓服务就是抓招商,抓环境就是抓项目的思想。当前,对于苏北欠发达地区来说,发展的竞争很大程度上就是服务和环境的竞争。要大力推行企业全员帮办制度、引资单位终身服务制度、重大项目领导挂钩帮扶制度,形成自上而下、全方位的服务体系。为企业的持续发展和企业家的健康成长创造良好外部环境。第二,深化行政审批制度改革,进一步为企业松绑。重点要放在核减审批项目、简化审批程序、减少审批环节、公开收费标准、严守审批时限、加强社会监督上。按照“非禁即许”的原则,凡公民、法人或其他组织能够自主决定、市场竞争机制能够有效调节、行业组织或中介机构能够自律管理的事项,政府都应退出;凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项,都不设前置审批。特别是对高新技术产业和重大价值发明创造要从政策上开直通车,以政府权力的减法换市场活力的加法。第三,放宽创业政策,允许民资自主进入法律法规未明令禁止的所有行业和领域,实行内外资同等待遇。坚持一切从实际出发,找准各种规定与市情的最佳结合点,努力营造“创业最宽松、社会最文明、人居最安全和低生产成本、低交易成本、低行政成本、低社会成本”的“三最四低”投资发展环境。同时要实现创业“零门槛”、“零骚扰”,使中小企业有一个休养生息的过程。第四,敢于动真碰硬。做到有诉必受,有受必查,有查必果,有果必究,决不手软。加大投诉查处力度,持之以恒实行重典治乱,大力治理不作为,狠抓乱作为,整顿慢作为,坚决打击胆大妄为的违法乱纪分子,坚决斩断伸向

广大创业群众的“黑手”。特别是对工业园区、重点企业、重点市场、重点客商,要集中兵力重点保障,让外商感到交往有亲切感,办事有方便感,生活有舒适感,投资有优越感,赚钱有安全感,社会有稳定感,使本地区真正成为投资者的热土、创业者的乐园。

四、健全社会保障,凝聚发展综合力

苏北欠发达地区社会保障物质条件欠缺,在构建和谐社会的进程中,必须加强社会保障工作,协调社会关系,凝聚民心民力,汇成促进和谐发展的强劲合力。其一,努力提高社会事业发展水平。把涉及群众切身利益的教育、卫生、文化等各项社会事业摆在突出的位置上,优先发展教育事业,大力发展职业教育和技能培训,加大公共卫生事业投入,发展社区卫生事业,完善农村卫生服务体系,解决群众看病难、看病贵和饮水安全等“民生、民心工程”。切实提高各项社会事业的供给水平,促进和谐发展。其二,扎实做好就业和社会保障工作。将扩大就业作为政府工作的优先目标,统筹做好下岗失业人员再就业、城镇新增劳动力就业、农村富余劳动力转移工作。扩大社会养老保险覆盖面和基本医疗参保率,完善城乡居民低保制度,做到应保尽保。加快推进“关爱工程”建设,做好“村村推进”、“千村万户帮扶”工程。其三,切实加强平安创建工作。建立健全社会矛盾纠纷调解网络,创新信访工作机制,突出抓好企业改制、土地流转、拆迁补偿等工作,从源头上控制和减少不稳定性因素。加强社会治安综合治理,突出加强技防建设,扎实推进群防群治,努力建设社会认可、群众满意的法治社会、和谐社会。

五、加强生态监管,壮大发展影响力

一是对发展的政策或战略进行调整。在发展政策上要抓紧制定有利于环境保护的价格、财政、税收、金融、土地等方面的环境经济政策。促使鼓励发展的政策与鼓励保护环境的政策充分融合,在发展布局上要遵循自然规律,开展生态功能区划工作,根据不同地方的资源、环境的承载能力,按照优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发的要求,引导各地合理地选择发展方向,形成各具特色的发展格局。二是实行最严格的环境保护制度。像控制人口、保护耕地一样实行最严格的环境保护制度。凡是污染严重的落后工艺、技术、装备、生产能力一律淘汰,凡是不符合环保要求的建设项目一律不许兴建,凡是超标或者超过指标排污的工业企业一律停产治理,凡是未完成主要污染物排放总量控制任务的地区实行区域限批,绝不允许少数人发财,人民群众受害,全社会买单的情况一再出现。三是推行党政领导生态审计报告制度,每年结合班子和干部考核考察管辖区域内生态环境在其任职期间是否遭受污染和破坏,出台的各项经济决策和本人政绩是否以牺牲生态环境为代价,人民群众对本地生态环境是否满意,并向人大或党代会公开报告,作为衡量领导干部的综合政绩的重要指标。四是动员全社会的力量共同参与,充分调动一切积极因素,聚集保护环境的力量。强化社会舆论的监督,公开环境质量和环境信息,鼓励公众检举揭发各种环境违法行为,支持正当的环境诉讼,为各种社会力量参加环境保护搭建平台。

(作者单位:江苏省盱眙县物资集团公司 211700)