

四川省人民政府办公厅 关于进一步加强铁路和高速公路建设用 地保障工作的意见

(征求意见稿)

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府有关部门、有关
直属机构:

为加快构建西部综合交通枢纽,加快推进我省铁路和高速
公路建设,切实做好铁路和高速公路建设用地保障和服务,进
一步明确责任、规范管理,切实维护被征地群众的合法权益,
确保我省铁路和高速公路建设依法顺利进行,经省政府同意,
现就进一步加强铁路和高速公路建设用地保障工作提出如下意
见:

一、落实部门责任,密切协同配合,确保用地保障工作顺 利进行

落实主体责任保障铁路和高速公路建设用地。地方各级人
民政府、铁路、高速公路行业主管部门和建设用地单位要强化
联动责任机制,各司其职,落实主体责任,贯彻落实“简政放
权、放管结合、优化服务”的改革要求,简化程序、优化流程、
缩短周期,切实保障项目用地。

市(州)、县(市、区)人民政府是征地拆迁的工作主体、
责任主体和实施主体,对本辖区内征地拆迁工作负总责。要强
化领导、强化督促检查,依法按程序组织征地拆迁和补偿安置

工作；负责与建设用地单位签订征地拆迁协议，组织征地拆迁，按计划提供建设用地，足额兑付补偿资金；负责用地报批材料组卷、上报；负责协调处理相关问题。

建设用地单位为用地主体。负责向市（州）、县（市、区）人民政府提出征地拆迁申请，与市（州）、县（市、区）人民政府签订征地拆迁协议，明确用地拆迁范围，提供建设用地红线图；负责提供项目用地申报材料，参与项目政府拆迁补偿费用测算，与地方人民政府共同核实征地拆迁数量，确认补偿费用；负责按征地拆迁工作计划和进度及时拨付资金；负责依法缴纳征用土地相关费用；负责工程占用或损毁的水利设施、道路的还建和修复；负责配合地方政府解决涉及拆迁补偿其他问题。

省发展改革委、省铁路机场办、交通运输厅负责协调解决铁路和高速公路建设征地拆迁中的有关问题，研究提出推进征地拆迁工作的措施。省人力资源社会保障厅负责指导和协调征地拆迁社会保障安置工作。

省国土资源厅负责用地保障工作的总体指导和监管。负责依法依规保障或协调保障铁路和高速公路项目用地年度计划指标；负责指导、审查用地报批材料，按审批权限组卷上报，跟踪协调国土资源部审批情况；负责审查和向国土资源部转报控制性工程先行用地；负责审核征地拆迁补偿标准；负责统筹耕地占补平衡；负责协调处理征地拆迁的政策性问题。

省林业厅负责占用林地的指导和协调。按照规定权限，负

责审核或审查上报项目占用林地申请材料。负责协调处理项目占用林地审核，负责协调处理占用林地的政策性问题。

省环境保护厅负责按规定审批项目环境影响评价文件；省财政、审计部门负责督促地方政府做好征地拆迁资金的监督和跟踪审计工作，监察机关及时查处征地拆迁中的违纪行为。

二、加强规划衔接，落实计划指标，保障铁路和高速公路用地需求

（一）做好铁路和高速公路建设与土地利用总体规划的衔接

各级人民政府、发展改革、环境保护和铁路、高速公路行业主管部门应在编制相关发展规划时统筹考虑铁路和高速公路用地需求，做好与土地利用总体规划的衔接。

建设用地单位应在项目建设可行性和工程设计阶段，依据规划布局确定选址，避让生态红线，不得随意修改土地利用总体规划。对经国务院和省人民政府批准的铁路和高速公路建设用地，经充分论证，确需修改土地利用总体规划的，必须对修改规划的必要性和可行性进行论证说明，在用地预审阶段编制规划修改方案，并在建设项目用地报批前完成规划修改听证、规划实施影响评估和专家论证工作。铁路和高速公路建设应避让永久基本农田，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，在可行性研究阶段，必须对占用的必要性、合理性和补划方案可行性进行严格论证，通过国土资源部预审。

建设确需占用永久基本农田或占用其它耕地规模较大（占

用耕地 100 公顷以上或占用耕地面积达到用地总面积 50%以上)的,省国土资源厅应组织踏勘论证。对确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区的项目,应按要求组织开展建设项目节地评价。同时需要开展踏勘论证和建设项目节地评价的建设项目,可将两项工作合并开展,出具踏勘论证和节地评价报告。建设涉及占用永久基本农田的,农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准。

(二) 做好铁路和高速公路年度计划指标的保障

各级地方人民政府、发展改革、交通运输、国土资源、人力资源和社会保障等部门要及时了解铁路和高速公路发展情况,将保障铁路和高速公路用地需求、空间布局、建设时序等纳入规划工作中,国土资源主管部门要根据建设项目等别配套落实新增建设用地计划指标。

省国土资源厅在落实建设用地年度计划指标时,对铁路和高速公路用地予以积极支持。对列入省级重点建设项目清单的铁路和高速公路项目,按《四川省重点项目管理办法》匹配年度计划指标。地方年度计划指标不足的,由省、市、县统筹协调解决。

三、针对用地特点,规范报批方式,切实做好用地报批和用地管理工作

(一) 支持国家重点建设项目先行用地报批

对于需国务院及国务院有关部门和省人民政府已批准(核准)的国家重点公路、铁路建设项目,在用地通过预审、项目可

研批复后，桥梁、隧道、车站、特殊地基处理等控制性单体工程，以及受季节影响或与其他工程交叉干扰急需开工的工程，在初步设计批复或设计审批部门确认工程选址和范围的前提下，可以申请办理先行用地。先行开工工程涉及的拆迁安置用地，可一同申请办理先行用地。涉及林地的，用地单位需取得林业主管部门同意。各地按照先行用地报批程序，严格把关申报材料，按程序向省国土资源厅提出申请，由省国土资源厅转报国土资源部。申请先行用地前，应查清所需使用土地的权属、地类、面积，就补偿安置充分征求被占地单位和群众的意愿，承诺动工之前将征地补偿费发放到被征地村组和群众，确保不因先行用地发生信访问题和突发事件。

（二）规范铁路和高速公路用地报批上报方式

铁路和高速公路项目正式报批用地时，原则上以项目为单位组织材料。对于项目用地跨市（州）的，可根据用地报批组卷进度，以市（州）为单位分段报批用地。

项目用地在一个市（州）的一个县（市、区）范围内的，报批组卷由县（市、区）人民政府起报，市（州）人民政府审查后转报省级国土资源主管部门，扩权县可直接组卷上报省级国土资源主管部门；项目用地在一个或多个市（州），跨多个县（市、区）的，组卷材料需经市（州）审查汇总后上报省级国土资源主管部门。相关报批事项按我省统一政策规定执行。

（三）统筹做好项目占用耕地的占补平衡

铁路和高速公路项目耕地占补平衡原则上由省国土资源厅

按“占优补优、占水田补水田”的耕地占补平衡要求负责落实。占用耕地的，建设用地单位必须认真履行耕地占补平衡法定义务，依法向国土资源厅缴纳耕地开垦费，2018 年底前缴纳标准按每亩 1 万元执行，2019 年起耕地开垦费缴纳标准按相关规定执行。对经依法批准占用永久基本农田的，缴费标准按当时当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。

甘孜州、凉山州、乐山市马边彝族自治县、峨边彝族自治县辖区内铁路和高速公路的耕地占补平衡任务，由业主向当地缴纳耕地开垦费，由所在市、县按照相关规定和程序自行负责落实。

随铁路高速公路项目一同报批的拆迁安置用地涉及占用耕地的，由地方政府按照“占优补优、占水田补水田”的耕地占补平衡原则，在市（州）域范围内自行平衡。

（四）规范铁路建设土地综合开发用地、高速公路连接线用地及拆迁安置用地报批

新建铁路建设土地综合开发用地应按照省政府关于支持铁路建设土地综合开发的实施意见执行。高速公路项目在可研及初步设计阶段，应衔接沿线地方城镇规划及地方既有路网，合理安排高速公路连接线，并将连接线工程纳入工程立项及初步设计，纳入初步设计的连接线用地可随同项目用地一同报批。

国家重点建设的铁路和高速公路涉及的拆迁安置用地可随同项目用地一同报批；其他建设项目涉及的拆迁安置用地，选址在土地利用总体规划确定的城镇建设用地规划范围内的，

按批次用地报批；选址在土地利用总体规划确定的城镇建设用地规划范围外的，可随同项目用地一同报批。

（五）严格控制征地拆迁规模

要严格依据经批准的项目设计用地范围组织征地，原则上不得对用地范围外进行征地。确需征地的，必须经建设用地单位和地方人民政府共同确认。但因设计变更、方案修改或规划调整等确需征地的，必须经建设用地单位和地方人民政府共同确认，经国土资源部同意后，办理完善用地相关手续。

因铁路建设形成的夹角（心）地，按照节约用地的原则，大块夹角（心）由建设用地单位采取工程措施解决当地农民耕作通道或出行问题；零星分散夹角（心）地不具备采取工程措施解决耕作通道或出行条件的，由地方人民政府会同建设用地单位共同认定，纳入铁路征地范围。多条铁路项目同时建设产生的夹角地的处置，由建设用地单位共同承担；分期建设的，由后建的建设用地单位承担夹角（心）地的拆迁补偿费用。纳入征收的夹角（心）地原则上控制在征地总量的 2% 以内。

涉及住房拆迁的，原则上按项目设计红线范围进行拆迁，红线以外临近道路的房屋应根据环评要求，采取相应环保措施，如果仍然不能达标，应由地方人民政府会同建设用地单位共同认定，纳入拆迁范围。

（六）强化临时用地管理

铁路和高速公路建设项目施工和地质勘查需要临时使用土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。临时用地

造成土地损毁的，用地单位必须依照《土地复垦条例》有关规定，履行土地复垦义务。按照“谁损毁、谁复垦”的原则，项目用地单位是临时用地复垦的义务人。项目工程建设完成后，要依法履行临时用地复垦义务，保护土壤质量与生态环境。违反《土地管理法》规定，拒不履行土地复垦义务的，由县级以上人民政府土地行政主管部门依法查处。

临时用地原则上不得占用耕地和有林地，特殊情况确需占用的，要切实做好补偿和恢复工作。市、县国土资源主管部门对经审查符合临时用地条件的，在用地单位按规定编制土地复垦方案、与土地所有权人签订临时用地补偿协议后，依据法定权限办理临时用地批准手续。涉及林地的，用地单位需取得林业主管部门同意。临时用地期限一般不超过2年。

四、坚持统一标准，依法补偿安置，切实维护被征地农民合法权益

（一）明确征地补偿标准

铁路和高速公路项目征地拆迁补偿安置按照同地同价原则，依法安置补偿。

1、铁路和高速公路项目征地依据经省政府批准同意的征地统一年产值标准，按照项目所在地征地统一年产值区域标准实施征地补偿。在符合国家相关法律、法规的前提下，包括项目主线工程建设用地及附属设施、安置用地、高速公路连接线等在内的项目涉及建设用地，均采用统一的补偿政策、测算方法和安置标准，做到征地补偿安置同地同价。

项目用地范围内占用耕地以勘测定界实地调查耕地为准，拟征收范围外的集体经济组织的土地总面积及总耕地面积，以土地利用现状年度变更数据为准。

2、土地补偿费和安置补助费的计算倍数按照我省一般项目征地补偿安置标准的规定执行。

3、地上附着物和青苗补偿标准按照经省人民政府批复的各市（州）的补偿标准执行。被征收土地上的违法建筑物、构筑物原则上不予补偿，依法发布征地公告后抢种抢栽的作物和临时搭建的建筑物不予补偿。凡杆管线或道路委托迁改的，要按照只计直接费、不计间接费的原则，编制工程预算，经双方审查认可后，签订委托迁改协议，由被委托单位限时完成。

（二）鼓励安置方式的多元化

铁路和高速公路建设涉及被征地农民安置的，原则上采用农业安置。但征地后人均耕地少于 0.5 亩，且主要从事种植业的，按有关法律和政策测算需要安置的农业人口数并纳入社会保障体系。采取社会保障安置途径的人口应纳入城镇就业范围，加强就业培训，提高就业能力，多途径实现就业，特别要重点解决零就业家庭的就业，并建立相应的社会保障制度，确保生活水平不降低，解决好长远生计问题。同时鼓励以发放安置补助费、留地留物业安置、用地单位安置、征地款入股安置等多元化的安置方式。

（三）规范房屋拆迁安置

征收土地涉及住房拆迁的，要按有关规定采取有效措施，

切实保障被征地农民的基本居住条件，可以采取统建还房或实行货币补偿、农民自建房方式安置。实行统建还房安置的，提供的基本住房建筑面积不得少于每人 30 平方米。实行农民自建房方式安置的，应按相关政策规定及规划要求落实宅基地。

五、加强资金筹措，规范经费管理，确保各类经费及时足额到位

以划拨方式供地的交通工程建设项目，建设单位应将征地补偿费、被征地农民社会保障资金、耕地开垦费、耕地占用税、临时用地复垦费、新增建设用地土地有偿使用费等用地有关费用纳入工程概算，为工程顺利建设提供资金保障。

规范和加强征地拆迁资金管理，实行财政专户管理，严格收支两条线，确保资金专款专用。参加共建的地方人民政府和项目单位要确保所承担的项目建设资金及时筹集到位。铁路和高速公路建设中，凡市（州）委托省铁路投资集团作为四川省出资方代表的，以及与省交通投资集团签订了高速公路政企共建协议的项目，市（州）要按协议和计划将所承担的资金拨付到省铁路投资集团和省交通投资集团；凡承诺和已明确承担的资本金或征地拆迁经费，均应按年度出资计划将所承担的资金按时拨付到建设用地单位，再由建设用地单位拨付到征地拆迁工作实施主体，确保征地拆迁和项目建设需要。

铁路和高速公路建设项目要按照“总额控制、规范使用、勤俭节约”的原则，根据各项目的具体情况按一定比例合理确定征地拆迁工作经费额度并纳入概算，专项用于征地拆迁工作

开支，要加强监督和管理，做到专款专用。

各县（市、区）要为被征地拆迁对象实行财政专户管理，优先保障征地拆迁补偿、补助被征地农民社会保障等重点支出，减少中间环节，及时足额将征地拆迁补偿费用直接兑现到被征拆对象手中。

各级审计部门要加强征地拆迁资金的审计和监督，严禁任何单位和个人挤占、挪用、截留征地拆迁资金。

六、严格组织实施，规范征拆行为，确保项目建设顺利实施及社会和谐稳定

市（州）、县（市、区）人民政府要切实履行项目征地补偿安置和拆迁工作的主体责任。各地要按照建设用地计划制定供地时间表，按时提供建设用地。严禁违法用地，要规范征地拆迁行为，按照规定的征地程序进行，认真履行征地告知、确认、听证程序和落实“两公告、一登记”制度，确保群众的知情权、参与权、申诉权和监督权。要切实维护群众合法权益，坚决纠正征地拆迁中侵害群众利益的行为，严格依法依规制订和实施征地拆迁补偿安置方案，依法足额和及时支付补偿费，不得随意降低或提高标准，切实做好征地拆迁安置补偿各项工作。

省铁路机场办、交通运输厅要加强项目征地拆迁、资金到位情况的收集并定期通报。各地要加强对征地拆迁、资金到位情况的督促检查，地方政府对在征地拆迁工作中表现突出的单位和个人，予以表彰。对因工作推诿敷衍、相互扯皮、措施不力的，要进行通报批评。对不按规定程序进行征地拆迁，没有

按期完成征地拆迁任务，影响项目推进的，要实行问责并限期整改。对在征地拆迁工作中利用职权徇私舞弊、贪污受贿，截留、拖欠和挪用征地拆迁补偿款的，要严肃查处。对因工作方法简单粗暴引发群体性事件，造成恶劣影响的，要严肃追究责任。

市(州)、县(市、区)人民政府要妥善安排好铁路和高速公路建设项目施工区人民群众的生产生活，要认真做好相关法律法规和政策的宣传解释及项目建设动员工作，使施工区广大群众理解和支持项目的建设。要公开办事程序，建立有效的群众信访处理机制，畅通群众诉求渠道，对群众反映的问题要认真梳理，妥善解决好群众提出的合理合法要求，依法认真解决被征拆对象提出的安置补偿问题，有效化解矛盾，不得违法强行实施征地拆迁。对乱收费、乱罚款、无理刁难施工单位、设障拦截施工车辆、阻碍施工等违法、违规行为，要及时制止和处理。各方要加强协调，共同建立和谐项目建设环境，确保铁路和高速公路建设顺利进行。

本意见自印发之日起施行，有效期五年。

四川省人民政府办公厅

年 月 日