

关于《南宁市征收集体土地工作程序规定 (修订稿)》的起草说明

一、修订的必要性

《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》重新修订后，已经对征地程序做出重大调整，我市现行《南宁市人民政府办公厅关于印发南宁市征收集体土地工作程序规定的通知》南府办〔2015〕97号已经不符合法律法规的相关规定，无法指导具体工作，亟需进行修订。

二、政策依据

(一)《中华人民共和国土地管理法》

(二)《中华人民共和国土地管理法实施条例》

(三)《自然资源听证规定》

(四)《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》
(法释〔2011〕20号)

(五)《自然资源部办公厅关于印发农村集体土地征收基层政务公开标准指引的通知》(自然资办函〔2019〕1105号)

(六)《广西壮族自治区人民政府办公厅关于进一步加强和规范征地管理工作的意见》(桂政办发〔2021〕11号)

(七)《关于印发广西壮族自治区发展和改革委员会固定资产投资社会稳定风险评估暂行办法的通知》(桂发改投资〔2013〕833号)

(八)《南宁市2020年建设用地报批工作推进视频会议纪要》
(南宁市人民政府工作专题会议纪要〔2020〕150号)

三、修订过程

根据《南宁市重大行政决策程序规定》《南宁市行政规范性文件管理办法》相关规定，制定行政规范性文件应当遵循调研起草、征求意见、组织论证、合法性审查、集体讨论决定、公布等程序。

2021年，我科将修订《南宁市征收集体土地工作程序规定》列入2022年年度预算。多次前往各城区开展政策修订调研与研讨会，于2021年12月完成政策修订初稿。

2021年9月，我局委托南宁市自然资源信息集团有限公司对《南宁市征收集体土地工作程序规定(修订稿)》开展社会稳定风险评估。

2022年3月16日，我局以《南宁市自然资源局关于征求<南宁市征收集体土地工作程序规定(修订稿)>意见的通知》(南自然资发〔2022〕269号)、《南宁市自然资源局关于征求<南宁市征收集体土地工作程序规定(修订稿)>意见的函》(南自然资函〔2022〕1246号)征求各城区人民政府、开发区管委会、市直相关部门和各城区局、分局的意见，并根据收到的反馈意见对修订稿进行修改完善。截至意见反馈日期止，除江南区人民政府、西乡塘区人民政府、良庆区人民政府、经开区管委会、市公安局、市城管综合执法局未在规定时间内反馈视同无意见外，共收到意见99条(详见附件1、2、3);市重点办、市林业局、市信访局、市行政审批局、市卫健委、市市场监督管理局均反馈无意见。

2022年6月9日，我局召集各城区人民政府、开发区管委会和市直相关部门对《南宁市征收集体土地工作程序规定(修订稿)》再次进行研究讨论。

四、需要说明的主要问题

(一) 关于集体土地征收责任主体

根据新修订《中华人民共和国土地管理法》第四十七条有关规

定，国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上人民政府予以公告并组织实施。根据《南宁市 2020 年建设用地报批工作推进视频会议纪要》（南宁市人民政府工作专题会议纪要〔2020〕150 号）结合机构改革和用地报批改革实际，市区范围内由城区人民政府承担征地主体责任，征收土地預告、征地补偿安置方案公告、土地征收公告、征地补偿安置决定等均由城区人民政府作出。

根据南宁市中级人民法院的解释，省级以上人民政府批准设立的开发区管委会可以依法通过行政授权获得征地主体资格，在未有法律明文禁止情形下，地方性法规从权利接受端作出的权利行使的规定，可以理解为法规关于允许授权的规定，开发区可以根据政府授权获得征地主体资格。经与自治区自然资源厅对接，开发区管委会可以作为征地主体。因此，在本规定中赋予城区人民政府、开发区管委会征地主体资格，独立开展征地工作，进一步简化征地工作流程，明晰城区、开发区征地权责关系。

（二）关于征收土地預告发布和实施

项目前期推进单位取得建设项目用地预审和选址意见书后，按照属地管理原则，向城区人民政府、开发区管委会提出用地申请，申请材料由城区（开发区）自然资源部门负责接受和初步审查。

需要征收土地且符合《土地管理法》第四十五条要求的，报城区人民政府、开发区管委会发布征地預告。

（三）关于征收土地預告延期

从既往实践看，项目大多在两年内难以完成补偿协商工作。由于项目前期推进单位对征地手续问题不普遍够关注，未及时办理延期手续，容易引发群众质疑。同时，城区（开发区）征地机构因没有赋予相关职责也没有给予关注，但征地告知不力的后果最后均由

政府承担。鉴于征地机构掌握征地进展情况，赋予城区（开发区）征地机构督促职责有利于延期办理工作落实。

（四）关于限制户口迁移

根据现行政策的有关规定，户籍不是认定补偿安置人口的唯一条件，但从既往实践看，户籍仍然是补偿安置人口认定的主要矛盾来源。参照自治区实施水库移民项目发布封库令的做法，征收土地预公告发布后，除暂停可能造成不当增加补偿的许可证照的审批手续、暂停办理入户和分户外，也暂停除出生、婚嫁、转业退伍军人以及大中专学生毕业、肄业、退学等国家政策允许情况外等户口迁入。城区政府、开发区管委会应当将发布的征地预公告及范围图（或范围示意图）抄送相关部门。

（五）关于征地调查登记

被征收土地所有权人、使用权人不配合开展土地内分、清点丈量 and 调查登记工作的，城区（开发区）征地机构应当组织项目推进单位、测绘单位及其他相关单位进行调查登记。

对调查登记结果应当备注情况说明并由相关人员签字确认，结果应当进行公示。

（六）关于社会稳定风险评估的组织实施

根据《广西壮族自治区人民政府办公厅关于进一步加强和规范征地管理工作的意见》（桂政办发〔2021〕11号），社会稳定风险评估可由市、县人民政府指定本级自然资源主管部门或征地工作机构作为牵头单位，牵头单位可以委托有资质的第三方开展评估。结合我市实际，考虑到风险评估工作与历史征地补偿安置工作关系紧密，且征地机构较为熟悉被征地单位情况，确定由征地机构牵头负责社会稳定风险评估工作，有利于灵活组织评估工作，也有利于后

续征地工作的组织实施。

（六）关于社会稳定风险评估结果的运用

根据《关于印发广西壮族自治区发展和改革委员会固定资产投资项社会稳定风险评估暂行办法的通知》（桂发改投资【2013】833号）的有关规定，风险登记分为高风险、中风险、低风险三类。高风险属于大部分群众对项目有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件；中风险属于部分群众对项目有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突；低风险属于多数群众理解支持但少部分人对项目有意见，通过有效工作可防范和化解矛盾。据此，经评估属于高风险等级的应暂停征地，积极采取措施消除主要风险后重新进行评估；属于中风险等级的应采取有效防范措施，降低风险等级；属于低风险等级的可以开展征地，但应当先行拟定风险防范措施和处置预案。

（七）关于征地听证组织

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十八条第三款之规定，听证工作应由县级以上人民政府组织。结合我市实际，听证工作由城区人民政府、开发区管委会具体组织，主持人至少应为城区人民政府、开发区管委会办公室副主任及以上人员，听证通知书和听证处理意见应以城区人民政府名义出具。

（八）关于征地补偿安置协议书签订对象

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十二条第二款之规定，地上附着物和青苗等的补偿费，归其所有权人所有。为严格遵守法律法规要求，使管理更加清晰，统计更为方便，征地补偿安置协议书应分别于土地所有权（使用权）人、地上附着物所有权（承包经营权）人签订。

（九）关于不予补偿情形的处理

从司法实践看，对不予补偿的内容，在实际工作中没有做出书面应对已经颇受法院诟病。为规范征地管理，对属于征地预告发布后抢栽、抢种、抢建、抢装修等情形或者存在其他不予补偿情形的，促使城区、开发区做好前期证据保全等工作。

（十）关于征地补偿安置协议书的审核

坚持两级审核机制，城区（开发区）征地机构组织内部会审后报城区人民政府、开发区管委会组织审定。

城区（开发区）征地机构内部会审应坚持3人以上单数。城区人民政府、开发区管委会可以结合自身情况安排审核工作，但协议书生效以城区人民政府、开发区管委会下达核准批复时间为准。

（十一）关于拟征地补偿安置决定

根据《广西壮族自治区人民政府办公厅关于进一步加强和规范征地管理工作的意见》（桂政办发〔2021〕11号）的有关规定，对个别确实难以签订协议的，市、县人民政府可依法作出拟征地补偿决定，并在报批土地征收手续时，应如实说明未签订征地补偿安置协议的具体情况，以及保障其合法权益的措施。结合我市实际，对个别确实难以签订协议的，由城区人民政府、开发区管委会依法作出拟征地补偿安置决定，并在申请用地报批前完成补偿款预存，以保障其合法权益。

（十二）关于征地补偿安置决定

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十一条之规定，征地经依法批准后，县级以上人民政府应当在收到批准文件之日起十五个工作日内发布征收土地公告，对个别未达成协议的作出征地补偿安置决定。对作出征地补偿安置决定时间顺延十五日，既有利于征地拆迁奖励政策安排，也为争取签订补偿安置协议预留适

当协商空间。

（十三）关于补偿款提存

根据《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》（法释〔2011〕20号）的有关规定，申请强制执行责令交出土地的必备条件之一是，执行相对人已经依法得到安置补偿或者无正当理由拒绝接受安置补偿。因此，在作出补偿安置决定后，责令交地之前应当开展补偿款提存工作、催告领款等工作，确保补偿到位。

（十四）关于移交土地管理

项目前期推进单位应当密切关注项目用地情况。同时，根据《中华人民共和国土地管理法》结合我市实际，城区人民政府、开发区管委会是征地主体，城区（开发区）征地机构是实施单位，征地拆迁补偿全面完成后，城区（开发区）征地机构应将土地管理权正式移交项目前期推进单位。