

索引号:	11220000013544357T/2011-00411	分类:	农业、林业、水利、农业、畜牧业、渔业;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2011年03月01日
标题:	吉林省人民政府关于妥善解决受灾不可复垦农户水毁承包地问题的指导意见(吉政发〔2011〕8号)		
发文字号:	吉政发〔2011〕8号	发布日期:	2011年03月10日

吉林省人民政府关于妥善解决 受灾不可复垦农户水毁承包地问题的指导意见

吉政发〔2011〕8号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

2010年我省部分县（市、区）遭受了历史上罕见的特大洪涝灾害，一些农户的耕地被洪水浸泡冲毁，损失严重。对此，各级政府组织广大受灾群众积极开展抗灾自救，采取多种有效措施，收到了明显成效。目前，从耕地水毁情况看，受损程度较轻的耕地经过整理后可以恢复耕种，受损较重的耕地经过一定时间的整理也可以逐步恢复耕种。但因洪水漫延、江河改道导致土地变为河道的，因洪水冲刷、表层土壤彻底流失的，因洪水泛滥、土地表层遗留大量沙石等受损严重的耕地，则很难再恢复耕种。针对上述问题，为妥善解决不可复垦农户水毁承包地问题，特提出如下指导意见：

一、充分认识妥善解决不可复垦农户水毁承包地问题的重要性

土地是农民最基本的生产资料 and 最重要的生存保障，承载着农民生产、收益、就业、保障等多种功能，农户失去承包地就失去了最基本的生产、生活保障。解决不可复垦农户水毁承包地问题，是从根本上解决受灾农户生产、生活问题的长效措施，是一个重大民生问题，对于做好灾后重建，维护广大受灾农户的根本利益、促进农业和农村经济发展、保持农村社会稳定，都具有十分重要的现实意义。各级政府要充分认识妥善解决不可复垦农户水毁承包地问题的重要性、紧迫性，把这项工作纳入重要议事日程，抓好落实。

二、准确把握解决不可复垦农户水毁承包地问题的基本原则

解决不可复垦农户水毁承包地问题是受灾农民最为关注的焦点问题，情况复杂，操作难度大，在实际操作中必须坚持以下原则。

（一）坚持属地负责的原则。县（市、区）、乡（镇）人民政府是这项工作的实施主体和责任主体，负责组织领导、安排部署、具体实施、化解纠纷等

方面的工作。对解决不可复垦农户水毁承包地过程中出现的问题和矛盾，要实行属地负责制，将可能出现的不稳定因素化解在基层。

（二）坚持所有权不变的原则。用于解决不可复垦农户水毁承包地的各类耕地不能打破原集体经济组织所有权界线，属于村的耕地用于解决全村不可复垦农户水毁承包地；属于社的耕地用于解决本社的不可复垦农户水毁承包地；收回企事业单位占用的耕地归原集体经济组织所有，用于解决本集体经济组织内部不可复垦农户水毁承包地，权属不清的，由县级人民政府依法确权。

（三）坚持公开公平公正的原则。在解决不可复垦农户水毁承包地问题过程中，对所涉及到的相关法律法规和政策、实施方案、操作程序以及落实的结果等信息要及时进行公开。每个工作环节和程序都要广泛听取群众的意见和建议，尊重群众的意愿，保障农民群众的知情权、参与权和监督权。在操作过程中，要严格按照程序和政策办事，实行阳光操作，确保每一个被列入解决对象的受灾农户能够依法平等分配承包地。对于分配后剩余的耕地，纳入集体机动地管理，依法使用。

（四）坚持因地制宜的原则。针对各地受灾情况、土地资源情况、土地承包的历史背景等差异，解决不可复垦农户水毁承包地问题要坚持从实际出发，不搞“一刀切”，在实际工作中，要坚持因地制宜、因村施策的原则。

（五）坚持确保稳定的原则。解决不可复垦农户水毁承包地问题要在法律法规和政策允许的框架内依法稳步开展，不能违法侵害国家、集体经济组织和个人的合法权益强行操作，防止因工作失误引发新的矛盾。对群众提出的问题和要求，要耐心细致地做好解释和调处工作，绝不能简单粗暴，激化矛盾。对可能影响稳定的苗头性问题，要制定解决预案，确保社会稳定。

三、合理确定不可复垦农户水毁承包地涉及的村（社）和农户范围

不可复垦农户水毁承包地涉及的农村集体经济组织范围是指在 2010 年洪涝灾害中，存在家庭承包地被水毁且无法恢复耕种的村（社）。

不可复垦农户水毁承包地涉及农户范围是指依法获得家庭承包地并与集体经济组织签订土地延包合同，在 2010 年洪涝灾害后经相关部门认定土地无法恢复耕种的农户。不包括由人为等其他原因造成承包地毁损的农户。

四、明确用于解决不可复垦农户水毁承包地的土地来源

（一）农户私自开垦的荒地。农户私自开垦的荒地是指在土地利用总体规划划定的可开垦区域内的宜耕地，不包括非法侵占的林地、草原、江河滩地等。农户私自开垦的荒地未经集体经济组织依法定程序发包，没有向集体经济组织交纳承包费的，经本集体经济组织成员的村民会议或村民代表会议民主议定后，可由集体经济组织收回，用于解决不可复垦农户水毁承包地。

（二）违法发包的机动地和“四荒地”。在《农村土地承包法》实施后违法发包的机动地和“四荒地”，按照有关法律法规和政策规定依法解除合同。不能解除的，可以申请农村土地承包仲裁机构或人民法院依法解除。

（三）依法发包的机动地。由集体经济组织与承包方通过公平协商方式处理，自愿变更或者解除机动地承包合同的，集体经济组织应返还剩余期限的承包费用，并对承包方的生产设施等投入给予合理补偿。集体经济组织与承包方协商不一致的，不能强行解除合同。集体经济组织依法发包的机动地合同到期后，可以用于解决不可复垦农户水毁承包地。

（四）企事业单位占用的集体耕地。主要包括乡（镇）政府、学校、敬老院、卫生所、科研单位和企业等占用的集体耕地，未按规定用途使用或对外发包获取收益的，由当地政府限期收回，归还原集体经济组织用于解决不可复垦农户水毁承包地问题。

（五）违法占用的集体耕地。包括违背土地利用总体规划占用的集体耕地。

（六）经开发整理和复垦的集体经济组织新增土地。

（七）承包方自愿交回和集体经济组织依法收回的其他土地。

对于具有土地来源，但由于多种因素短期内不能落实承包地的农户，当地政府和相关部门要及时给予扶持和救助，切实解决好农户的生产、生活问题。对于没有承包地来源的可以通过异地安置、广开就业门路、落实农村社会保障、民政救济等多种方式解决。

五、严格规范工作程序

（一）健全组织机构。解决不可复垦农户水毁承包地工作必须在县（市、区）党委、政府直接领导下开展，组织农业、国土资源、监察、民政、教育、司法、水利、林业、信访、畜牧等相关部门成立解决不可复垦农户水毁承包地工作机构，负责制订工作方案，组织开展清查、测量，对具体操作环节进行全程指导监督。乡（镇）、村也要成立相应的工作机构。

（二）搞好宣传动员。在县（市、区）范围内做好宣传发动工作，为解决不可复垦农户水毁承包地工作创造良好氛围，消除群众疑虑，取得广大群众的理解和支持。县、乡、村要分级开展相关政策法规和业务培训，确保工作顺利开展。

（三）制定工作实施方案。县（市、区）政府要在深入调研基础上，结合本地灾情和耕地资源状况等实际，科学制定具有操作性工作实施方案并以政府文件下发。方案要明确组织领导、工作目标、工作方法、程序和步骤等内容。各县（市、区）政府要在

方案下发前做好风险评估工作，并明确负责评估的主体部门、实施程序和评估方法。要重点明确土地清查程序和收回土地的条件、方式。对村级制定的实施方案要经过本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上人员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）政府和县（市、区）政府农业行政主管部门批准备案。乡（镇）政府制定的实施方案要报县（市、区）政府审核，县（市、区）政府制订的实施方案要报市（州）政府审核。

（四）开展土地清查。以农村集体经济组织土地登记台账、土地承包合同等档案为基础开展清查，重点清查发包程序是否合法、签订合同面积与实际面积是否相符，签订合同地块与实际地块是否相符，发包期限和价格是否合理。对企事业单位使用、经营土地的面积和用途进行调查，由农村审计机构负责对耕地的收入使用情况进行专项审计。鼓励农民群众提供违法发包、占用集体耕地等相关情况和信息。对符合收回条件的，限期收回。

（五）进行公示、公告。清查出的耕地，没有争议的直接用于解决不可复垦农户水毁承包地。存在争议的解除争议后再纳入解决不可复垦农户水毁承包地范围。对于确定的不可复垦水毁承包地农户情况和清查出的土地面积等要及时进行公示、公告，接受群众监督。

（六）按法定程序分配。土地分配要严格按照《农村土地承包法》规定的程序操作。一是由本集体经济组织成员的村民会议选举产生承包工作小组；二是承包工作小组依照法律、法规的规定拟定并公布承包方案；三是依法召开本集体经济组织成员的村民会议，讨论通过承包方案；四是公开组织实施承包方案；五是签订家庭承包合同。

六、切实加强对妥善解决不可复垦农户水毁承包地工作的领导

妥善解决不可复垦农户水毁承包地问题是我省灾后重建工作的一项重要内容。各级政府要切实加强对这项工作的组织领导，政府的主要领导是此项工作的第一责任人。各相关部门要明确分工，密切配合，农业部门负责此项工作的综合协调，承担土地清查的相关工作；国土资源部门负责清查违法征占耕地，配合土地清查和认定土地损毁程度等工作；民政部门负责落实民主管理等相关工作；监察部门负责督查督办；信访部门负责落实信访责任制，及时受理群众的来信来访。其他各相关部门要按照职责，积极参与、共同做好此项工作。要力争在2012年底前基本解决不可复垦农户水毁承包地问题。同时，各地在具体操作中，要做好与解决不可复垦农户水毁承包地问题有关的各项工作。

（一）确保政策宣传到位。充分利用广播、电视等媒体，采取多种形式，大力宣传解决不可复垦农户水毁承包地问题的重要意义、解决范围、条件以及相关政策，力争做到家喻户晓。切实提高广大干部群众对妥善解决农户水毁承包地工作的认识，取得包括未受灾农户在内的广大群众的理解和支持，在全力解决受灾群众困难的同时，也要使受灾农户充分理解基层政府和村社的实际困难，暂时不具备解决条件的，要做好解释工作。

（二）确保土地清查平稳开展。在土地清查过程中，要正确处理好国家、集体和个人的利益关系，突出体现“以人为本”、“让利与民”的原则。对于单位、个人违法和无偿占用、使用的土地要重点清收，尽最大努力积聚可用于解决农户水毁承包地问题的物质条件。具体操作中，要坚决杜绝工作方法简单粗暴，操作不细致、预案不全面，矛盾化解不及时等问题，坚决杜绝群体性事件发生。对于土地权属不清的，当地政府要做好确权和纠纷调处工作，争议解除后方可清收。

（三）确保公开、公平、公正。提高解决不可复垦农户水毁承包地问题的透明度，土地资源状况要公开，清收土地的方式、方法、面积要经过民主议定程序充分讨论协商。坚决杜绝村社利用解决农户水毁承包地工作之机，直接或变相扩大清收范围、侵害农民利益，引发新的矛盾。同时，在土地分配中要妥善处理好面积、等级平衡问题，做到承包地块、面积四至、承包合同、经营权证书落实到户。

（四）确保与相关惠农政策衔接。受灾农户新分得土地后，要做好粮食直补、良种补贴等各项惠农政策的衔接，确保新分配土地农民平等享受国家各项惠农补贴。

（五）确保农村社会和谐稳定。各地要在妥善解决不可复垦农户水毁承包地问题的同时，加强对其他各类土地承包矛盾纠纷的化解工作。从根本上维护水毁承包地农户的合法权益，促进社会和谐稳定。

二〇一一年三月一日