

# 《桐庐县被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的实施办法》实施后评估报告

根据《浙江省行政规范性文件管理办法》（浙江省人民政府令第372号）、《杭州市行政规范性文件后评估办法》等相关规定，桐庐县规划与自然资源局对《桐庐县被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的实施办法》开展规范性文件后评估工作。形成评估报告如下：

## 一、《实施办法》基本情况

### （一）文件制定背景

2010年1月浙江省人民政府颁布的《浙江省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》（浙江省人民政府令第264号）提出要维护被征地农民的合法权益，规范征地补偿工作，保障被征地农民的基本生活。

2014年4月《浙江省人民政府关于调整完善征地补偿安置政策的通知》浙政发〔2014〕19号文件要求各市、县（市、区）政府完善被征地农民基本生活保障政策，按照“即征即保、先保后征、人地对应”的要求，根据征收耕地及其他农用地的数量合理确定参保人数。

2018年7月省国土厅等四部门颁布的《浙江省国土资源厅 浙江省人力资源和社会保障厅 浙江省财政厅 浙江省农业厅关于被征地农民参加社会保障实行“人地对应”的指导意见》（浙土资规〔2018〕5号）要求各地从实际情况出发制定被征地农民“人地对应”参保具体实施办法。

为切实维护被征地农民合法权益，进一步规范征地参保安置工作，实行被征地人员“人地对应”，2019年10月初县规资局对编制《实施办法》的必要性和可行性的调研和论证；10月8日开始向县各相关公权力部门征求对《实施办法》征求意见稿的意见；10月30日县政府网站上发布了关于征求《桐庐县被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的实施办法（征求意见稿）》意见的通知，向社会各界公开征求意见；11月7日完成了行政规范性文件合法性审查工作；11月13日《实施办法》再次向县各相关公权力部门征求意见；11月26日桐庐县规划和自然资源局等四部门颁布了《桐庐县被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的实施办法》。

### （二）制定目标

《实施办法》制定的目的是为了切实维护被征地农民合法权益，进一步规范征地参保安置工作，保障被征地农民的基本生活，完善被征地农民社会保障政策。

### （三）主要内容

1. 明确被征地农民参加社会保障的范围和对象。
2. 明确被征收耕地的被征地参保人员名额指标的方法。
3. 规范被征收耕地的被征地参保人员名单确定审核方式。
4. 明确相关职能部门在办理被征地农民参加社会保障实行“人地对应”工作中的职责、分工和办理被征地农民参加社会保障实行“人地对应”工作的流程。
5. 新老政策衔接办法。

### （四）实施情况

《实施办法》颁布以来全县共完成了 4000 多人次的被征地人员参保工作，除了在指标分配过程中由于指标数不足（指标根据征地总量结合安置系数核算，有些项目征地时涉及人员较多，但个人涉及的征地量较少，达不到安置的征地量，造成涉及人员多于安置指标的局面。）或家庭（户）指标不均衡（有些家庭征地多，指标用不完，有些家庭指标少不够）导致产生一些矛盾之外，在办理被征地人员参保工作过程中未发生诉讼、复议或信访等事件，社保资金足额、按时发放，《实施办法》的实施取得了较好的成效。《实施办法》现实施已满两年，应当评估规范性文件施行效果。

## 二、评估工作基本情况

### （一）评估依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》
2. 《中华人民共和国物权法》
3. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》
4. 《浙江省国土资源厅浙江省人力资源和社会保障厅浙江省财政厅浙江省农业厅关于被征地农民参加社会保障实行“人地对应”的指导意见》（浙土资规[2018]5号）
5. 《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》
6. 《国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》（国办发明电〔2010〕15号）

7.《浙江省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法（浙江省人民政府令第264号）

8.《浙江省人民政府关于调整完善征地补偿安置政策的通知》（浙政发〔2014〕19号）

9.《杭州市区被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的实施办法》

## （二）评估内容

《实施办法》的合法性、合理性、操作性、实效性、规范性。

## （三）评估方法

采用定量与定性相结合的方法，主要采取文献研究、实地调研、问卷调查、座谈会、专家论证会等方式进行。

## 三、评估意见

根据对《实施办法》制定依据的相关法律法规的解读和研究，并结合对《实施办法》涉及的规资局、县人力资源和社会保障局、县农业农村局、县财政局、乡镇街道人民政府、村委会、村集体经济组织等与《实施办法》执行或政策制定相关的公权力部门、被征地参保人员和被征地人员的访谈或问卷调查，总结和研究得出以下评估意见：

### （一）合法性评估意见

《实施办法》主要依据《浙江省国土资源厅浙江省人力资源和社会保障厅浙江省财政厅浙江省农业厅关于被征地农民参加社会保障实行“人地对应”的指导意见》（浙土资规〔2018〕5号）文件精神，结合杭州市《关于印发杭州市区被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的实施办法的通知》相关内容制定（详表一）。比照《实施办法》与《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国物权法》、《浙江省国土资源厅浙江省人力资源和社会保障厅浙江省财政厅浙江省农业厅关于被征地农民参加社会保障实行“人地对应”的指导意见》等上位法律法规进行分析研究和通过对相关公权力部门和利益相关人的访谈和问卷调查得出《实施办法》基本不存在与上位法律法规抵触、超越地方行政规范性文件制定权限等问题，制定程序基本符合《浙江省行政规范性文件管理办法》有关规定，且《实施办法》实施以来，制定法律及政策依据无明显变动。未发现违反上位法等违法性问题，经评估《实施办法》具有合法性。

## （二）合理性评估意见

《实施办法》明确了被征地农民参加社会保障的范围和对象、被征收耕地的被征地参保人员名额指标的方法，规范了被征收耕地的被征地参保人员名单确定审核方式。对相关职能部门在办理被征地农民参加社会保障实行“人地对应”工作中的职责、分工和办理被征地农民参加社会保障实行“人地对应”工作的流程进行明确，规定了新老政策衔接方法。通过对乡镇（街道）等公权力部门和利益相关人的访谈和问卷调查得出《实施办法》颁布以来，办理被征地农民参加社会保障实行“人地对应”的工作进行较为平稳、顺畅，未出现纠纷、诉讼以及群体性事件，表明文件的可接受性较高，维护了被征地农民合法权益，进一步规范了征地参保安置工作，完善了被征地农民社会保障政策。经评估《实施办法》制定较为全面、合理性、可接受度较高。

## （三）操作性评估意见

在实施被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的工作中，《实施办法》对参保对象、范围、指标和人员名单确定的流程设计完备、合理、清晰；相关职能部门在办理被征地农民参加社会保障实行“人地对应”工作中的职责、分工明确。总结对人社局、规资局和乡镇（街道）等公权力部门的访谈可得出，在《实施办法》的实施过程中职责明确，被征地农民参加社会保障实行“人地对应”工作开展平稳顺畅。经评估《实施办法》颁布让被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的工作运行相对更加顺畅、更加规范，具有操作性。

## （四）实效性评估意见

通过对规资局、县人力资源和社会保障局、县农业农村局、县财政局、乡镇街道人民政府的访谈和利益相关人的问卷调查，可知《实施办法》规范了被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的工作，保障了被征地农民的基本生活，完善了被征地农民社会保障政策，维护了群众合法权益，各利益相关方的反映总体良好，产生了较好的社会效益。经评估认为《实施办法》具有较强的实效性。

## （五）规范性评估意见

《实施办法》表述用语准确，条文表述比较简洁，相关概念的界定明确，条款之间没有明显歧义，较为规范。结合对《实施办法》的分析研究，经评估认为《实施办法》具有规范性。

#### 四、评估结论和建议

##### （一）评估结论

《实施办法》实施后得到了有效执行和运用，推动了被征地人员参加社会保障实行“人地对应”的工作，维护了被征地农民的合法权益，进一步规范了征地补偿工作，完善了被征地农民社会保障政策，实施效果显著。综上所述，评估单位认为《实施办法》具备合法性、合理性、操作性、规范性和实效性。

##### （二）评估建议

《实施办法》依据相关要求对与农业农村局相关的职责条款进行调整。加强文件实行过程中的监督、审查工作，听取广大人民群众对征地参保工作的意见，根据两年的工作经验，《实施办法》也有可以进一步提升、改进的空间。

桐庐县规划与自然资源局

2022年3月15日