

# 采煤塌陷地征用问题探讨

鹿士明

(江苏省徐州矿务集团公司征地迁建管理处 徐州 221006)

## 1 征地和征用土地概念上的区别

征用土地包含征地和用地两层含义。长期以来,煤矿开采塌陷的土地征归国有,往往都习惯称之为征用土地。笔者认为,这个概念不能随意混淆,特定的含义必然有其不同的实质内容。正确理解征用土地的含义,有助于正确解决工作中出现的具体问题。《中华人民共和国土地管理法》第四章关于建设用地上涉及的征用土地概念,是否涵盖采煤塌陷地征地?这个问题有待于进一步深入探讨。对此,笔者浅谈一下个人的见解。

首先,建设用地是以用地为目的所发生的征地行为,最显著特征是用地和占地同时并存。占用农民的集体土地必须依法先征后用。所以,建设用地称为征用土地,概念是正确的,描述是准确的。采煤塌陷地是因建设需要,开采地下矿产资源造成对地面的破坏。从征地的目的和特征来看,它既不是为了用地而征,也没有发生实质性的占地行为。所以,建设用地征地与采煤塌陷地征地有着本质区别,采煤塌陷地最显著的特征是征而不用。因此不应称为征用。

其次,建设征用土地随着土地所有权的转移,土地者也完全丧失了土地使用权,失去了终生依靠土地收益的来源。采煤塌陷地是因为地下开采地面遭到破坏而征,征了以后只是所有权发生转移,土地使用权不一定必须转移。由于煤矿单位没有占用土地,征地前直至塌陷造成土地绝收,土地者都能从土地中获利。征地后,政府仍可将土地使用权保留给原土地所有者,经过整治利用,土地使用者仍能从中受益。也就是说,建设征用土地剥夺土地者的使用权是必然的,采煤塌陷地征地不一定剥夺土地者的使用权,这是两者实质性的区别。从这一点上看,征采煤塌陷地也不能称为征用。

再次,建设征用土地受用地性质的限制,办理征用手续的同时必须办理农用地转用手续。而采煤塌陷地征地不一定非要办理农用地转用手续。由于土地没有被占用,原土地者可以利用煤矿支付的土地补偿费,及时对破坏的塌陷地进行复垦整治,从而恢复成耕地或其他农用地。建设用地在办理征用土地手续时,同样要支付土地补偿费,但土地者所得的这笔补偿费是一次性的,他既不能对土地再投入,也不能再从土地中获利。所以,建设征用土地与采煤塌陷地征地相比,土地者在利益方面的损失存在着很大差别。

此外,矿藏开采造成村庄塌陷,搬迁征用土地也应区别于建设用地。建设征用土地是纯增建设用地,搬迁村庄征用土地可以对老址进行复垦抵补。搬迁村庄的老址土地面积,往往大于新址征用土地的面积。因此,搬迁村庄征用土地并不增加建设用地数量,新老址土地抵补后还有节余。所以,搬迁村庄征用土地不应列入新增建设用地的范畴。

## 2 采煤塌陷地征用问题的处理

采煤塌陷地存在征用的问题,为了使用采煤塌陷地而征是征用问题。征归国有是单纯征的问题,征归国有后的利用和使用是单纯用的问题。

征用采煤塌陷地应当是以用地为目的征用。一般来讲,征用采煤塌陷地有两种情况:一是造成塌陷破坏土地的主体单位搬迁村庄征用或征作他用;二是国家有目的的征用。煤矿征用塌陷地搬迁村庄应当积极支持,由于它不新增建设用地总量,具备老址复垦抵补的条件。因此,可制定一些税费减免政策,如减免“占一补一”和新增建设用地有偿使用费等收费项目,鼓励煤矿搬迁村庄尽量利用采煤塌陷地,减少搬迁村庄过多的占用耕地。国家征用采煤塌陷地和企业征作他用的,必须严格控制用地总量。因为采煤塌陷地多数是可以恢复成耕地或其他农用地的。为了贯彻珍惜土地、保护耕地的基本国策,采煤塌陷地不宜随意改变其用地性质。

绝产的采煤塌陷地征与不征问题应当慎重考虑。煤矿开采对地面的破坏是阶段性,按现代开采技术推算,一个年产百万吨矿井的开采年限一般在三四十年。也就是说,土地受塌陷破坏影响的时间是相对短暂的。1989年国务院实施《土地复垦规定》前,采煤塌陷地的唯一处理途径就是征地。煤矿开采已经稳沉和分层开采尚未稳沉的土地,征了以后不再承担任何赔偿责任。《土地复垦规定》实施以后,实行了征而不复、复而不征的土地补偿政策。复垦可以解决农民土地权属不发生变化这一根本性问题。鉴于采矿对土地破坏的时间能够预计掌握,土地又是农民的命根子,可以采用以下几种方式,取代对采煤塌陷地征地的做法。一是根据土地破坏的程度和终止破坏的时间长短,由煤矿支付一次性的土地补偿费,其中包括土地复垦整治费;二是对于分层开采再次造成土地破坏时间间隔较长的采煤塌陷地,采取多次破坏多次复垦的办法。多次及时复垦,可以解决充分完全塌陷过深而难以进行复垦的实际问题;三是煤矿也可以租用采煤塌陷地从事其他生产经营活动,租用期间由煤矿负责复垦整治。

《土地复垦规定》实施前已经征归国有的采煤塌陷地,应列入当地政府土地利用总体规划,综合治理,合理利用。复垦整治要充分体现“谁投资、谁受益”的原则,调动复垦整治者的积极性。煤矿复垦整治的采煤塌陷地,在一定时期内自己可以无偿使用,也可以用于抵补建设用地的“占一补一”和新增建设用地有偿使用费等征用地费用。国有采煤塌陷地无论复垦整治前后,对未投资者一律实行有偿使用。一是维护所有权人合法收益的权利,二是促使使用者复垦整治土地,也使其更加珍惜土地。

采煤塌陷地从目前情况来看,无论在征用概念方面还是在管理使用方面,都还是粗放型的。需要从学术理论到具体实践中深入探讨研究,这是土地资源管理中一个不容忽视的重大课题。处理解决的得当,对国家、企业、集体、个人都有好处,也是我们造福于子孙万代义不容辞的责任。