

# 跨区域水利水电工程土地补偿补助政策的几点建议

刘翠芬 俞 钢 王鲜苹

(环境与移民工程院)

〔摘要〕近年来,我国有关征地补偿方面的政策发生了一系列重大的变化,特别是2015年中央一号文件实施以来,水利水电行业与其他行业一样均开始实行统一年产值和区片综合地价标准,但在执行过程中出现了一些问题。笔者通过案例对存在的问题进行了分析,并针对存在的问题提出了建议,可为国家有关征地补偿方面的法规修订提供参考。

〔关键词〕土地补偿补助标准 统一年产值 区片综合地价 同地同价

## 1 问题的提出

随着我国水利水电资源的大力开发,工程建设征地数量和受影响移民人口数量均快速增长,土地补偿补助标准制订的是否合理不仅直接影响着移民的切身利益,也关乎移民安置及工程建设能否顺利实施和移民安置后能否安居乐业。为了维护被征地农民的合法权益,切实加强征地补偿安置工作、保障经济社会平稳较快发展,近年来我国有关征地补偿方面的政策发生了一系列重大的变化。在各地统一年产值标准和征地区片综合地价公布前,水利水电工程建设土地补偿补助标准依据《中华人民共和国土地法》和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,按年产值和补偿补助倍数制订,对于同一工程同一地类,基本实行同工程同地类同地价,但存在与其他类行业的项目如交通类项目土地补偿补助标准差异较大的现象。在各地统一年产值标准和征地区片综合地价公布后,特别是2015年中央1号文件以来,各行业的项目均开始实行统一年产值和区片综合地价标准,但在执行过程中出现了一些问题,比如各省政策制订不协调,同一地类在相邻省土地补偿补助标准差异很大,还有很多跨区域项目征收的同一地类虽在同一省但因在不同区片,其土地补偿补助标准差异很大,这大大增加了移民安置实施的难度。笔者针对存在的问题提出了几点建议,可为国家有关征地补偿方面的法规修订提供参考。

## 2 近年来征地补偿政策的一系列变化

近年来,我国关于征地补偿方面的政策发生了一系列变化,下面以时间为序进行简述。

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004年8月28日施行,简称《土地法》)

根据《土地法》第四十七条规定,征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前3年平均年产值的6~10倍。征收耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数,按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前3年平均年产值的4~6倍。但是,每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前3年平均年产值的15倍。

(2)《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号,简称《决定2004》)

《决定2004》第三条第十二款要求,省、自治区、直辖市人民政府要制订并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价,征地补偿做到同地同价,国家重点建设项目必须将征地费用足额列入概算。

(3)《国土资源部关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发〔2004〕238号,简称《指导意见》)

《指导意见》中,国土资源部在统一年产值标准制订、统一年产值倍数确定、征地区片综合地价制

订、土地补偿费分配等方面提出了意见。

(4)《国土资源部关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》(国土资发〔2005〕144号,简称《通知2005》)

为了加快制订和公布征地的统一年产值标准和区片综合地价工作,《通知2005》中明确了制订征地统一年产值标准和区片综合地价的必要性、推行征地统一年产值标准和区片综合地价的区域、制订和公布征地统一年产值标准和区片综合地价的步骤以及制订和公布征地统一年产值标准和区片综合地价需注意的几个问题。

(5)《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(2006年国务院令471号,简称《条例》)

《条例》第二十二条规定,大中型水利水电工程建设征收耕地的,土地补偿费和安置补助费之和为该耕地被征收前3年平均年产值的16倍。

(6)《国土资源部关于切实做好征地统一年产值标准和区片综合地价公布实施工作的通知》(国土资发〔2008〕135号,简称《通知2008》)

《通知2008》规定,原则上全国从2009年1月1日起实施新的征地补偿标准。新的征地补偿标准公布后,要坚持同地同价、协调平衡、公开透明的原则实施征地补偿,不得随意改变和降低补偿标准。在实施征地中,考虑到地类、土地质量、人口密度差异等实际情况,可按公布的征地统一年产值补偿倍数调整幅度、区片综合地价修正因素及修正系数,对征地补偿标准进行适当调整,调整后不得低于公布的标准。

(7)2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》

2015年中央一号文件中指出,节水供水重大水利工程的征地补偿、耕地占补平衡实行与铁路等国家重大基础设施项目同等政策。

### 3 征地补偿相关政策的执行情况分析

从《土地法》施行以来,关于征地补偿的相关政策发生了一系列的变化,征地补偿标准的执行情况也相应地发生了变化,下面就近年来征地补偿标准的执行情况做简要分析。需要指出的是,以下分析均未考虑土地补偿费和安置补助费不能使需要安置的移民保持原有生活水平、需要提高标准的情况。

(1)《土地法》施行后至《条例》施行前,征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前3年平均年产值的6~10倍。征收耕地的安置补助费,一般为该耕地被征收前3年平均年产值的4~6倍。即征收

耕地的补偿补助费一般为该耕地被征收前3年平均年产值的10~16倍,平均年产值和具体倍数根据征地区情况确定,没有统一的规定。

(2)《条例》施行后至各地发布《征地统一年产值标准》和《征地补偿区片综合地价》前,征收耕地的土地补偿补助标准按该耕地被征收前3年平均年产值的16倍。

(3)各地发布《征地统一年产值标准》和《征地补偿区片综合地价》至2015年中央一号文件前,因存在政策交替、沿续等客观情况,征地补偿标准的执行情况较复杂。总体而言,国家投资项目仍沿用《条例》,采用16倍;地方投资项目开始采用统一年产值标准和区片综合地价。

(4)2015年中央一号文件以来,土地补偿补助标准逐步开始采用各省发布的《征地统一年产值标准》和《征地补偿区片综合地价》。

### 4 区片综合地价执行过程中出现的问题分析

征地区片综合地价是在综合考虑地类、土地质量、土地等级、农民对土地的投入、农产品价格、土地所在区位、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等多种因素的情况下制订的,它可以解决征地工作中存在的征地补偿标准偏低、区域不平衡、同地不同价等突出问题,是维护被征地农民合法权益的一项重大举措,但在执行过程中出现了一些问题,下面以3个案例进行说明。

#### 4.1 跨省项目

黑河黄藏寺水利枢纽工程总库容4.06亿 $m^3$ ,属于II等大(2)型。工程永久征地1.84万亩,工程征(占)地涉及青海省1市1县2个乡(镇)7个行政村和甘肃省3个单位。对于耕地,青海省根据《青海省人民政府关于公布调整更新后的青海省征地统一年产值标准和区片综合地价的通知》(青政〔2015〕61号)规定:人均耕地大于0.3亩的,耕地补偿补助标准为该地区对应征地统一年产值的20倍,即22400元/亩。甘肃省根据《甘肃省人民政府关于印发甘肃省征地补偿区片综合地价及甘肃省征地补偿统一年产值标准的通知》(甘政发〔2012〕151号)确定耕地补偿补助标准为19531元/亩。对于天然牧草地,青海省根据青政〔2015〕61号规定,天然牧草地和人工牧草地补偿补助标准为该地区对应征地统一年产值165元/亩的11倍计算为1815元/亩;甘肃省天然牧草地参照甘政发〔2012〕151号,确定补偿补助标准为19531元/亩。

通过此案例可以看出,同一个工程,仅一河之隔,甘肃省天然牧草地和耕地的土地补偿补助标准一致,为19531元/亩;青海省天然牧草地和耕地的补偿补助标准不一致,耕地为22400元/亩,而天然牧草地为1815元/亩,相差达11倍以上。就天然牧草地而言,两省补偿补助标准有差异且相差很大,达9倍以上。

#### 4.2 同省内跨区域项目

##### (1) 跨市项目

甘肃省庆阳市小盘河水库总库容4732万 $m^3$ ,属于中型水库,工程永久征地6170亩,工程征(占)地涉及庆阳市宁县、西峰区4个乡镇9个行政村和平凉市泾川县1个乡镇4个行政村。泾川县受影响土地均在库区,夹在西峰区和宁县之间,还有部分土地与宁县土地插花耕种。按甘政发〔2012〕151号,庆阳市区域内涉及各村区片综合地价分别为39304元/亩、23007元/亩和17894元/亩,平凉市区域内涉及各村区片综合地价均为25335元/亩。

通过此案例可以看出,涉及2个地级市的同一个工程中,同一地类的补偿补助标准相差1倍多。

##### (2) 跨行政村项目

甘肃省庆阳市巴家咀水库新增调蓄工程—五台山水库总库容950万 $m^3$ ,属于小(1)型水库。工程永久征地1709亩,工程征(占)地仅涉及1镇3个行政村,按甘政发〔2012〕151号,3个相邻的村庄区片价分别为31089元/亩、19091元/亩和10525元/亩。

通过此案例可以看出,该工程仅涉及3个村庄,但同一地类的补偿补助标准相差竟高达2倍。

通过以上3个案例可以看出,同一工程中处于不同区域的同一地类的补偿补助标准有的差异很大。对于水利水电工程,尤其是大型水利水电工程项目或线性工程项目,跨村、跨乡(镇)、跨县(区)、跨市(区)是非常普遍的,有的甚至跨省,这些工程如果严格执行当地发布的统一年产值和区片综合地价标准,土地补偿补助标准将存在很大的差异。同一工程相同地类补偿补助标准相差较大,失地农民很难接受,这将给实施部门的征地工作带来很大的难度,有时甚至会激起民愤,引发上访等事件,导致征地工作无法按计划进行,影响工程建设和效益发挥,也不利于当地社会的和谐稳定和可持续发展。

#### 5 几点建议

(1) 加快政策修订,统一各地区各类项目征地补偿相关政策

我国是法治国家,应该有法必依。有关征地补

偿的政策有《土地法》、《条例》和各地发布的统一年产值和综合区片地价,政策内容不统一导致项目采用的征地补偿标准不一致。有的项目用区片综合地价,有的项目仍采用16倍,这些现象势必造成征地补偿标准不一致,为移民安置实施带来很大的困难。因此建议加快政策修订,使《土地法》、《条例》和各地发布的统一年产值和综合区片地价等征地补偿相关政策协调一致,使实施部门、规划设计人员和移民有明确一致的法规可依。

(2) 各省科学合理的制订统一年产值和区片综合地价,确实做到省内各地类土地补偿补助标准的协调平衡

统一年产值和征地区片综合地价是在考虑多种因素的基础上制订的,但有些地区制订的标准过于简单化,不符合实际,比如有些省耕地与其他草地补偿补助标准是一样的,这明显没有考虑地类、质量、等级等因素,这样的标准在执行过程中存在不公平,失地农民不易接受。建议各省综合考虑各相关因素,科学合理的制订统一年产值和区片综合地价标准,真正做到省内各地类土地补偿补助标准的协调平衡。

(3) 国务院土地行政主管部门做好土地补偿政策的归口管理工作

从目前各省发布征地统一年产值和征地补偿区片综合地价来看,各省制订标准的政策不尽相同,比如青海省的耕地和天然牧草地的标准是不同的,甘肃省却是相同的,而河南省同一区域内所有地类的补偿补助标准都是相同的。这些政策的不一致导致了征地补偿标准差异很大,不利于移民安置工作的实施。国土资源部作为国务院土地行政主管部门,统一负责全国土地的管理和监督工作,应该对各省土地补偿政策和标准进行审核和归口管理,使各省之间和省内各地区之间、各地类之间土地补偿补助标准相协调。

(4) 跨区域工程项目,根据实际情况执行同地类同地价的征地补偿标准

有些地区发布的征地统一年产值标准和征地补偿区片综合地价是以村为单位制订的,而工程项目跨村非常普遍,一些大中型项目跨县乡,甚至跨省市,这势必引起同一工程中不同区域的相同地类土地补偿补助标准相差较大的现象,针对此类情况,建议在相关政策法规中明确,相邻区域因征地补偿标准差异较大时,可根据实际情况,依据土地质量、人均耕地状况和经济发展水平等,将该项目区域划分为若干均质区段,在各区段内以高者为基础,按照区位逐段平衡,以确定项目所跨各区域的征地补偿标准,并制订相关实施细则以便于操作。