

江苏省大中型水利工程临时占地损失补偿与复垦费用标准

张 艺,鞠大为,贾 健,叶新霞

(江苏省水利勘测设计研究院有限公司,江苏 扬州 225009)

摘要:为了在实践中更好地编制大中型水利工程移民补偿投资概算,通过梳理国家、周边省份和交通行业关于临时占地损失与复垦费用标准相关的政策规定,并参考近期批复的2个大中型水利工程临时占地损失与复垦标准,测算得出弃土区干法施工临时占地损失补偿为106 500元/hm²,复垦费用为67 500元/hm²;弃土区水下施工损失补偿为256 500元/hm²,复垦费用74 250元/hm²,而取土区和施工临时占地损失补偿建议根据施工期年限,结合恢复期年限的方法灵活计算。

关键词:临时占地;损失补偿;复垦费用;补偿标准;江苏省

中图分类号:F301

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2016)03-0075-04

土地复垦是对生产建设活动和自然灾害损毁的土地采取整治措施,使其达到可供利用状态的活动^[1]。临时占地损失和土地复垦问题受到了社会各界的关注。钱爱国等^[2-3]从环境保护的角度出发,认为工程建设过程中超期使用(超过一般规定的2年使用期限)、水土流失防治措施不到位、土地复垦责任不清、复垦质量差等问题较为突出,给工程建设的水土保持工作造成了一定的影响,同时也会破坏地表的植被,造成土壤表层侵蚀,有可能演变成水土流失灾害性事件。李乐等^[4]则从管理学的角度出发,认为在临时用地土地征用的过程中,使用主体、使用范围、签约对象、部门权限和使用权能存在缺乏综合管理、标准不统一等问题。马锡铭^[5]从社会治理的角度出发,认为临时占地带来的移民临时性过渡问题,给移民的生产生活造成很大的不便,不利于社会的稳定。

针对临时占地存在的种种问题,在临时占地选用原则上,于怀涛等^[6]认为首先要尊重原设计规划,其次要因因地制宜,保证主体工程施工进度、质量和安全,少占农田。管理上,钱爱国等^[2]认为首先应规范临时用地手续;李乐等^[4]认为要强化项目法人的主体责任,并加强临时用地复垦的规划设计、监理以及部门间协调合作,严格监督执法工作,建立城乡统一的土

地产权制度,整合不同层次的立法权限与内容,完善土地市场机制和内容建设等多种规范临时用地的措施;刘环等^[7]认为必须把好土地复垦审核关。在土地复垦方面,陈甜甜等^[8]采取工程技术措施、生物化学措施,杨锐锋等^[9-10]采用表土剥离临时防档措施、土地复垦区的排灌系统、生态植被系统等工程技术方案以及BP神经网络模型,杨亚伦等^[11]利用人工神经网络评价法对土地复垦的适宜性进行了评价。

综上所述,目前关于临时占地的研究主要集中在临时占地影响、征用管理和占地复垦三方面,缺少对临时占地损失补偿和复垦费用标准的研究。随着172项重大水利工程提上日程,江苏省迎来水利建设的高峰期。水利工程建设过程中必然要临时征用一定量的土地,而江苏省人均耕地面积不足0.060 02 hm²^[12],且人均耕地呈下降趋势,后备土地资源不足。建设征地后,一方面人地矛盾会更加紧张;另一方面工程建设的临时占地不能保质保量地复垦,将造成土地资源的浪费,从而带来临时占地损失补偿和复垦费用标准问题。《江苏省土地管理条例》规定“按合同的约定支付临时使用土地补偿费”、“临时使用土地届满,由临时用地的单位和个人负责恢复土地的原使用状况;无法恢复而造成损失的,应当承担相应的经济赔偿责任”,并未出台具

作者简介:张艺(1967—),男,安徽天长人,高级工程师,主要从事水利规划、水利工程移民规划设计研究。E-mail:zhyi-2000@163.com

体的水利工程临时占地损失补偿与复垦费用标准,因此在投资概算编制过程中主要参考交通行业或者其他类似工程的补偿标准。由于不同类型工程补偿标准存在差异,给规划工作带来不确定性,且若补偿标准差异太大,会造成被征地居民的不满,不利于工程建设。本文根据国家现行政策,借鉴其他省份和其他行业的相关规定,确定一个兼具适用性与合理性的水利工程临时占地损失补偿与复垦费用标准,为江苏省大中型水利工程临时占地土地补偿工作提供借鉴。

1 临时占地损失补偿与复垦费用政策分析

1.1 国家政策

土地复垦在中国真正得到重视是在 20 世纪 80 年代,由自发、零散状态变为有目的、有组织、有计划、有步骤的阶段^[13]。1989 年 1 月 1 日生效实施的国务院《土地复垦规定》标志着中国土地复垦走上了法制化的轨道。经过 20 多年的发展,土地复垦制度体系越来越健全,2011 年 3 月 5 日国务院正式颁布实施的《土地复垦条例》(国务院第 592 号令)规定:“土地复垦义务人应当按照土地复垦标准和国务院国土资源主管部门的规定编制土地复垦方案”“土地复垦义务人对在生产建设活动中损毁的由其他单位或者个人使用的国有土地或者农民集体所有的土地,除负责复垦外,还应当向遭受损失的单位或者个人支付损失补偿费。”

1.2 周边省份规定

江苏省周边省份主要是浙江省、山东省、安徽省和河南省。目前浙江省、河南省仅对临时占地损失补偿和复垦费用作了原则性规定。《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定:“因工程施工、堆料、运输和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有土地的,以及从事种植业、养殖业需要搭建临时建筑的,土地使用者应当根据土地权属与县级以上人民政府土地行政主管部门或者村民委员会、农村集体经济组织签订临时使用土地合同,并按照合同约定支付临时使用土地补偿费”“临时使用土地期满,土地使用者应当退还土地,并恢复土地原状。”山东省和安徽省则规定了补偿标准,《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定:“临时使用土地按以下标准进行补偿:(一)临时使用城市规划区内建设用地,应当按照相应年期的土地使用权价格确定补偿费;临时使用城市规划区以外的建设用地,应当参照当地占用一般耕地的补偿标准确定补偿费,造成地面附着物破坏的,应当视具体情况给予适当补偿;(二)临时使用农用地的,应当按照该土地前三年平均年产值确定补偿费;造

成地面附着物破坏的,应当视具体情况给予适当补偿;(三)临时使用未利用地的,应当参照当地占用一般耕地补偿标准的百分之三十确定补偿费。”2010 年安徽省国土资源厅发布的《安徽省国土资源厅关于加强临时用地管理的通知》规定:“临时用地期限一般不超过 2 年,国家和省重点建设项目工期较长确实需要延长期限的,须按有关规定程序办理延期用地手续”“堆土区、充填区 4 000 ~ 6 000 元/hm²,弃土区 2 800 元/hm²,其他临时占地 1 500 元/hm²。”

1.3 相关行业规定

2005 年 12 月 9 日江苏省政府办公厅转发了《省国土资源厅省交通厅关于省交通重点建设工程项目征地补偿安置实施意见的通知》(简称《苏政办发[2005]125 号》),对重点交通工程征迁补偿做了明确规定。《苏政发[2011]40 号文》发布实施后,江苏省办公厅转发《省交通运输厅省国土资源厅关于调整省高速公路建设项目征地补偿安置标准的通知》对交通行业征迁补偿标准进行了调整:“综合考虑产值、土地区位、农用地等级等因素,将江苏省范围内的土地分为一、二、三、四类地区,四类地区的临时用地补助费分别调整为每亩每年 2 400 元、2 100 元、1 800 元和 1 600 元”,但同时规定“高速公路建设项目征地拆迁涉及的其他事项仍按照《苏办政发[2005]125 号》执行”。《苏办政发[2005]125 号》关于临时占地复垦费具体规定如下:

a. 取土坑。取土深度在 2 m 以内,四类地区分别定额补助 10.5 万元/hm²、9.6 万元/hm²、8.7 万元/hm²、7.8 万元/hm²;取土深度在 2 m 以上 3 m 以内的,四类地区分别定额补助 15.75 万元/hm²、14.4 万元/hm²、13.05 万元/hm²、11.7 万元/hm²;取土深度在 3 m 以上的,参照征收同类土地的标准进行补偿。取土用地涉及耕地的,另按当地标准缴纳耕地开垦费。

b. 弃土(石)用地。四类地区分别定额补助 27 万元/hm²、24 万元/hm²、21 万元/hm²、18 万元/hm²。

c. 其他费用。取土坑、弃土(石)用地青苗补助费按照征收农用地的补助标准执行,并按有关规定征收或减免耕地占用税、土地管理费。

2 近期典型水利工程临时占地损失补偿与复垦费用标准

由于江苏省目前还没有出台临时占地损失补偿与复垦费用的具体补偿标准,所以移民投资概算编制实践工作中多采取参考近期批复的类似工程的做法,笔者在测算过程中借鉴了该方法,以近期江苏省批复的川东港整治工程、新沟河延伸拓浚工程作为参考,其临时占地损失补偿与复垦费用见表 1、表 2。

表1 川东港整治工程临时占地补偿单价

项 目	挖泥船施工/ (元·hm ⁻²)	水枪施工弃土区/ (元·hm ⁻²)	干法施工弃土区/ (元·hm ⁻²)	施工临时用地/ (元·hm ⁻²)	备 注
施工期	18 615	18 615	18 615	37 230	施工期 0.5 年,施工临时用地 1 年
固结期	130 305	55 845	18 615		挖泥船施工 3.5 年,水枪施工 1.5 年,干法施工 0.5 年
弃土区四周坡地	33 360	33 360	33 360		
恢复期	63 285	26 055	18 615	0	挖泥船第 1 年 80%,第 2 年 60%,第 3 年 30%;水枪第 1 年 50%,第 2 年 20%;干法第 1 年 50%
合计	245 565	133 875	89 205	37 230	
耕作层处理	30 000	30 000	30 000		耕作层 0.3 m,单价 5 元/m ³ ×2
耕作层临时占地	8 940	4 470	2 235		
农田水利配套措施	31 800	31 800	31 800	15 900	灌排沟渠、简易泵站、泥结石路
土壤改良费	5 250	5 250	5 250		
合计	75 990	71 520	69 285	15 900	
综合补偿单价	321 555	205 395	158 490	53 130	

注:耕地产值为 37 230 元/hm²,弃土区堆高 3.5 m。

表2 新沟河延伸拓浚工程临时占地补偿单价

项目	排泥场/ (元·hm ⁻²)	弃土区/ (元·hm ⁻²)	备 注
施工期	18 885	18 885	施工期 0.5 年
固结期	132 150	18 885	水下施工 3.5 年, 干法施工 0.5 年
弃土区 四周坡地	24 165	24 165	
恢复期	64 185	26 430	水下施工第 1 年 80%,第 2 年 60%, 第 3 年 30%;干法 施工第 1 年 50%, 第 2 年 20%
合计	239 385	88 365	
耕作层处理	30 000	30 000	耕作层 0.3 m, 单价 5 元/m ³ ×2
耕作层临时占地	9 060	2 265	
农田水利 配套措施	32 955	32 955	灌排沟渠、简易 泵站、泥结石路
土壤改良费	5 250	5 250	
合计	77 265	70 470	
综合补偿单价	316 650	158 835	

注:耕地产值为 37 770 元/hm²,弃土区堆高 2.5 m。

通过表 1、表 2 可以发现:①不同施工工艺,临时占地损失补偿与复垦费用标准存在差异。新沟河延伸拓浚工程中河道工程、直立墙工程、桥梁工程、水系调整施工临时占地损失补偿考虑占用 1 年为 37 755 元/hm²,复垦费用为 15 000 元/hm²;枢纽建筑物工程施工临时占地损失补偿考虑占用 3 年为 113 265 元/hm²,复垦费用为 15 000 元/hm²。②临时占地损失补偿与复垦费用的补偿单价受到施工期、耕作层、施工方式等因素的影响。综合来看,近期批复的水利工程临时占地损失补偿与复垦费用的分类方法、计算方式与江苏省交通重点工程建设项目和安徽省水利工程临时占地损失补偿、复垦分类补偿政策有相似之处。

3 江苏省大中型水利工程临时占地损失补偿与复垦费用测算

江苏省水利工程的临时占地主要分为弃土弃渣区(按施工方式分为陆上机械施工堆土区、水下机械施工排泥场)、取土区、施工临时用地(包括临时道路、施工单位营地、施工临时设施占地及工程维护临时占地等)。而临时占地损失补偿主要包括施工期、固结期、恢复期、弃土区四周坡地损失补偿,在测算过程中综合考虑施工期、耕作层、施工方式等因素。

3.1 临时用地损失补偿

3.1.1 弃土区

弃土区施工期根据不同的施工方法,水下施工排泥场按 1 年考虑,干法施工堆土区按 0.5 年;固结期根据不同的施工方法,水下施工排泥场按 3 年,干法施工堆土区按 1 年;恢复期主要考虑复垦后农作物产量需要一定的时间才能逐步恢复到原有水平,水下施工排泥场按 3 年考虑,第 1 年达原产量的 20%(补偿 80%),第 2 年达 40%(补偿 60%),第 3 年达 70%(补偿 30%),第 4 年后达到原有水平,干法施工堆土区按 2 年考虑,第 1 年达原产量的 50%(补偿 50%),第 2 年达 80%(补偿 20%),第 3 年后达到原有水平。损失补偿按影响时间×耕地年产值进行测算,见表 3。

表3 弃土区损失补偿测算

项目	水下施工排泥场/ (元·hm ⁻²)	干法施工堆土区/ (元·hm ⁻²)
施工期损失补偿	37 500	18 750
固结期损失补偿	131 250	37 500
弃土区四周坡地损失补偿	24 000	24 000
恢复期补偿	63 750	26 250
合 计	256 500	106 500

15 000 元/hm²。

4 结 论

通过对江苏省大中型水利工程施工过程中涉及的临时占地损失补偿和复垦费用补偿标准,依据占用类型和施工方法进行测算,得出弃土区干法施工临时占地损失补偿为 106 500 元/hm²,复垦费用 67 500 元/hm²;弃土区水下施工损失补偿 256 500 元/hm²,复垦费用 74 250 元/hm²,而取土区和施工临时占地由于施工期、恢复期年限弹性较大,建议根据施工期年限结合恢复期年限的方法灵活计算。另外根据《土地管理法》临时占地原则上不超过 2 年的规定,超过 2 年需重新签订协议。在生产建设活动中损毁由其他单位或个人使用的国有土地或者农民集体所有的土地,除负责复垦外,还应向遭受损失的单位或者个人支付损失补偿费。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国务院. 土地复垦条例[M]. 北京:中国法制出版社,2011.
- [2] 钱爱国,王峰利. 关于建设项目施工临时占地若干水土保持问题的处理[J]. 中国水土保持,2014(7):6-9.
- [3] 高宝林,周全,高武林. 水利工程设计中水土保持理念辨析[J]. 人民长江,2014(8):26-28.
- [4] 李乐,薛剑,田振国,等. 我国临时用地管理与土地征用存在的问题与分析[J]. 中国国土资源经济,2015(11):31-35.
- [5] 马锡铭. 水电工程建设征地临时过渡问题分析[J]. 黑龙江科技信息,2014(24):52.
- [6] 于怀涛. 浅谈南水北调工程临时占地征迁及使用[J]. 南水北调与水利科技,2011(7):10-11.
- [7] 刘环,李振军,张扬,等. 南水北调临时用地复垦存在问题分析及复垦机制研究[J]. 科技与生活,2011(18):220-221.
- [8] 陈甜甜,尹君. 关于线性临时占地复垦措施分析:以南水北调廊涿干渠廊州段土地复垦项目为例[J]. 中国农业信息(上半月),2012(4):48-49.
- [9] 杨锐锋,张建强. 铁路工程临时用地土地复垦研究[J]. 铁道工程学报,2009(4):57-61.
- [10] 杨锐锋. 基于 BP 神经网络的铁路大临工程水土保持及土地复垦研究[D]. 成都:西南交通大学,2009.
- [11] 杨亚伦,戴梅. 南水北调中线京石段工程临时占地复垦适宜性评价方法研究[J]. 水科学与工程,2011(1):48-51.
- [12] 江苏省统计局. 江苏省统计年鉴 2010[M]. 北京:中国统计出版社,2010.
- [13] 胡振琪. 中国土地复垦与生态重建 20 年:回顾与展望[J]. 科技导报,2009(17):25-29.

(收稿日期:2016-01-29 编辑:胡新宇)

弃土区四周坡地损失补偿主要因为弃土区形成后四周为 1:2 坡度的坡地,无法耕种,需进行补偿。弃土区(堆高 2.5 m)面积按 266 800 m² (400 m×667 m)分析,坡长水平投影长度为 5 m,则坡地水平投影面积为 10 667 m²,坡地损失采用征地标准进行测算。

3.1.2 取土区

取土区损失补偿主要包括施工期及恢复期损失补偿。取土区由于复垦方式、取土深度不同,恢复期时间也不相同,因此取土区主要根据施工期、恢复期年限考虑损失补偿。

3.1.3 施工临时用地

施工临时用地损失补偿主要包括施工期损失补偿。施工期根据工程施工设计确定。

3.2 复垦费用测算

3.2.1 弃土区

a. 耕作层处理费。按 266 800 m² (400 m×667 m)分析。先将 30 cm 厚的表层耕作层临时堆放于弃土区外,待固结后再覆盖于弃土区表层,运距按 300 m 考虑,铲运机施工单价约为 5 元/m³×2,则耕作层处理费用为 30 000 元/hm²。

b. 耕作层临时占地补偿。耕作层临时堆放按 5 m 堆高,6 000 hm² 弃土区耕作层需临时堆放 16 000 m²,水下施工按 4 a/hm² 补偿,干法施工按 1 a/hm²,折合弃土区水下施工费用 9 000 元/hm²,干法施工 2 250 元/hm²。

c. 农田水利配套措施费用。弃土区农田水利配套措施总体布置包括灌溉干渠(间隔为 200 m,护砌)、排水主沟(间隔 200 m)、生产道路、灌溉支渠与排水支沟(间隔均为 50 m)以及简易抽水泵站。工程量根据各弃土区具体情况分析测算。借鉴近期水利工程临时弃土区复垦费用,农田水利配套措施费用平均约 30 000 元/hm²。

d. 土壤改良费用。为了提高恢复垦地的产量,对土地实施肥力配置措施。根据已实施工程情况分析,需施肥 50 kg/hm²,2 700 元;施加有机肥 2 000 kg/750 元,人工费 600 元,合计土壤培肥补助为 5 250 元/hm²。

将以上各项费用合计,水下施工弃土区复垦费用合计为 74 250 元/hm²,干法施工弃土区复垦费用合计为 67 500 元/hm²。

3.2.2 取土区

取土区复垦费用一般根据复垦方式,结合工程实际情况确定。

3.2.3 施工临时占地

施工临时占地复垦费用包括土壤疏松和农田水利恢复费用,参照类似工程相关实施标准,一般在