

大中型水利工程土地补偿补助费调增方法探讨

周陈超¹,穆家朝²,张权伟²

(1. 国家投资项目评审中心,北京 100037; 2. 黄河勘测规划设计有限公司,河南 郑州 450003)

摘要:介绍我国大中型水库土地补偿补助政策和特点,对土地补偿补助费确定原则、土地补偿补助费调增采用的指标以及调增的方法进行了探讨,提出了相应的注意事项,并以某水库移民安置为例,分析土地补偿补助费调增方法。结果表明,采用人均基本耕地占有量以及移民搬迁前人均年种植业、林果业纯收入作为土地补偿补助费调增指标是合理的;调增后的土地补偿补助费应以恢复移民原有生活水平需要的生产安置投资为限额。

关键词:大中型水利工程;征地移民;土地补偿补助费;生产安置规划

中图分类号:F301.2;D632.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9511(2012)06-0062-03

大中型水库建设需要征收大量的土地。近年来,大中型水利工程征地移民补偿投资占工程总投资的比重越来越大;同时,土地补偿补助费在移民补偿投资中也占有较大的比例,且比例越来越大。

当按国家和地方一般规定分析确定的土地补偿补助费(理论补偿补助费)和水利设施补偿费不能满足农村移民生产安置资金需要时,就要增加土地补偿补助费。在实际规划设计工作中,影响土地补偿补助费的因素很多,其中移民生活水平是一个难以衡量的概念。合理确定土地补偿补助费调增原则和移民安置目标、标准,科学编制移民安置规划,合理地把握移民生活水平是土地补偿补助费确定的难点和重点。

1 土地补偿补助费有关政策和特点分析

根据《中华人民共和国土地管理法》^[1]和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》^[2](简称《条例》)规定,一般情况下,大中型水利工程土地补偿补助费是按照征收土地数量乘以补偿补助标准确定的,耕地补偿补助标准是按照土地被征收前3年平均年产值的16倍计算,其他土地补偿补助标准按照地方政府有关规定确定;当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的,需要提高补偿补助标准,提高补偿补助标准的多少由项目法人或者项目主管部门报项目审批或者核准部门批准。

依据政策法规规定,结合移民安置规划,可以看出土地补偿补助费有如下特点:

a. 土地补偿补助费与征收土地的数量和补偿补助标准有关,征收土地的数量越多、补偿补助标准越高,补偿投资越大。

b. 土地补偿补助标准政策性强,应根据国家及地方政府有关法律、法规和规定执行。

c. 土地补偿补助费与征地移民生产安置规划有密切关系,土地补偿补助费是移民生产安置费用的主要来源,土地补偿补助费要满足恢复移民原有生活水平需要。

d. 土地补偿补助费影响因素多,它和淹没影响及安置规划的很多指标有关。当生产安置费用存在资金缺口时采用不同的生活水平评价指标、用不同方法得出的土地补偿补助费结果不同。

e. 需调增的土地补偿补助费应按照相关程序报批。

2 土地补偿补助费确定原则

a. 土地补偿补助费要严格执行国家政策,当国家法规有明确规定时按国家法规执行,国家法规无明确规定时,执行省、自治区和直辖市有关法规。

b. 土地补偿补助费要满足恢复移民原有生活水平需要,但按一般规定计算的土地补偿补助费不足以恢复原有生活水平时,应按恢复移民原有生活水平需

作者简介:周陈超(1981—),男,湖南岳阳人,工程师,硕士,从事水利项目评审与咨询工作。

要的投资为限额确定最终的土地补偿补助费^[3]。

c. 要科学编制生产安置规划,生产安置规划既要符合项目区社会经济及其发展规划,又要满足规划目标和安置标准。

3 土地补偿补助费调增采用的指标

从法规要求看,土地补偿补助费调增采用的指标是生活水平评价指标,移民安置规划的目标值是通过移民安置达到或者超过其原有生活水平,故土地补偿补助费调增采用的指标可以以移民安置规划目标值采用的指标为基础拟定。移民安置规划的目标值应根据移民各村(组)原有生活水平及收入构成,结合安置区的资源情况及其开发条件和经济社会发展计划,具体分析拟定。农村移民具体规划目标值采用移民人均资源占有量、移民人均粮食拥有量、移民人均年纯收入等指标。

a. 人均粮食拥有量是保证移民搬迁后有基本口粮,用于保证基本生活需要。

b. 人均资源占有量主要是指移民安置后人均拥有土地数量,在保证移民拥有基本口粮田的基础上,在有条件的地方,移民拥有土地数量应与安置区居民基本相当。人均资源占有量指标可以涵盖人均粮食拥有量指标。

c. 人均年纯收入构成较多,主要包括种植业收入、养殖业收入、林果业收入以及第二、第三产业收入等。一般情况下,库区市场经济相对不发达,第二、第三产业收入较低。移民从市场经济不发达的山区迁移到相对市场经济发达的地区,第二、第三产业的收入下降较少,降低的主要是失去土地从而导致种植业和林果业的收入。

根据以上分析,土地补偿补助费调增指标建议采用人均基本耕地占有量结合移民搬迁前人均年种植业、林果业纯收入两个指标^[4]。

4 土地补偿补助费调增方法

4.1 确定合理的生产安置目标和标准

《条例》规定,农村移民安置应当坚持以农业生产安置为主的原则,生产安置规划首先应根据生产安置人口,对迁出区以及安置区的社会经济状况、人均耕地占用量、生产条件和生产水平、人均基本口粮、人均纯收入及构成等情况调查分析。

a. 根据人均基本口粮标准及安置区耕地平均亩产量,确定人均基本口粮田标准。

b. 根据库区和安置区人均土地资源情况,初步确定移民人均土地占用量,并对安置区土地承载容量进行分析,确定安置区以及人均土地占有标准。

c. 根据库区移民纯收入及构成、安置区人均纯收入及构成、地方经济发展规划等综合拟定人均纯收入目标值。

4.2 初步确定生产安置规划

在保证人均基本口粮田的基础上,根据安置区社会经济状况以及第二、第三产业发展情况,结合地方政府以及移民意愿,分析确定种植业、养殖业、林果业以及第二、第三产业安置或者其他安置方案和安置规划等。按照初步确定的安置规划,分析其产生的移民人均纯收入。如果规划获得的人均纯收入不满足(小于)人均纯收入安置目标值,则需要增加规划项目或规划数量;如果满足则可以进行生产安置规划投资来源与运用平衡分析。

4.3 生产安置规划投资来源与运用平衡分析

生产安置规划投资来源于被征收土地的土地补偿补助费和淹没影响该村组的水利设施补偿费。生产安置规划投资主要运用于获得土地的投资、土地开发整理投资、第二、第三产业安置投资和其他安置方式投资等。根据生产安置规划投资来源与运用分析,当生产安置规划项目投资低于或等于其投资来源(不存在资金缺口)时,说明生产安置规划可行,按照一般规定计算的补偿补助费即为最终的补偿补助费,即土地补偿补助费不需要调增;当生产安置规划投资高于其来源时,应复核、优化安置方案或提出解决资金缺口的办法,此资金缺口即为需要增加的土地补偿补助费。

出现投资缺口时,应优化生产安置规划,调整生产开发规模。具体操作时可以先分析各种生产开发项目的投入产出效果指标,并对经济可行的开发项目按照万元投资增加移民纯收入指标从大到小进行排序;在保证移民基本口粮田的前提下,按照投资效果好的项目优先的原则调整开发项目和规模,直至生产安置获得的人均纯收入等于人均纯收入规划目标(搬迁前人均种植业和林果业纯收入),此时的生产安置规划为最终安置规划,相应的生产安置资金扣除水利设施补偿费和基本土地补偿补助费即为需要调增的土地补偿补助费。土地补偿补助费分析程序^[5]如图1所示。

5 土地补偿补助费调增案例

以国家批复的某水库初步设计报告有关资料^[6]为基础进行案例分析。

5.1 库区基本情况

某水库淹没影响小山村A村。A村总人口873人,水库淹没662人(淹没比例为76%);总耕地35 hm²,水库淹没25.2 hm²(淹没比例为72%)。基

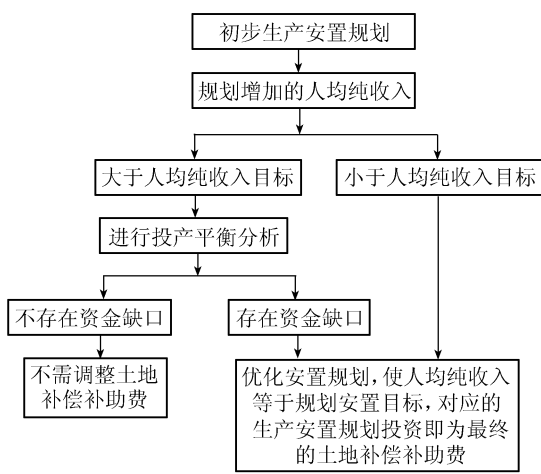


图1 土地补偿补助费分析框图

准年2008年库区淹没影响A村种植业、林果业人均纯收入2561元。耕地补偿补助标准首先按照土地被征收前3年平均年产值的16倍、其他土地根据库区所在省的实施土地管理法办法确定,按照淹没土地计算出的土地补偿补助费加上水利设施补偿费为2417万元(其中土地补偿补助费为2350万元)。

5.2 移民安置目标和标准确定

按照0.6%的人口自然增长率计算,水平年2010年该村生产安置人口为884人。由于水库蓄水后淹没库区内唯一一条对外交通路,使得库尾A村对外交通中断,居民失去基本生产、生活条件,规划将该村整建制集中外迁安置在本镇平原区B村。B村资源、区位及社会经济情况较好,基准年人均纯收入高于库区大约40%。

移民安置规划总目标为搬迁后移民生活水平不低于搬迁前,调增土地补偿补助费对应的移民安置目标是搬迁后恢复移民种植业和林果业纯收入。根据土地承载容量分析以及移民人均收入情况分析,按人均占有粮食440kg/a标准及安置区水平年水浇地1.2万kg/hm²的平均产量,确定某水库移民生产安置标准为移民人均耕地不低于0.037hm²。

根据环境容量分析,安置区最多可为移民提供人均0.053hm²的水浇地。

根据当地发展规划,A村水平年种植业、林果业人均纯收入为3043元。考虑到安置区B村水平年规划人均纯收入及种植业纯收入高于库区大约

40%,综合分析确定移民生产安置规划目标为年均纯收入为4243元。

5.3 生产安置规划及土地补偿补助费调增

生产措施投资来源:土地补偿补助费2350万元以及水利设施补偿费67万元,合计2417万元。

移民初步安置规划包括调整土地、发展高效农业和养殖业项目,经分析发展高效农业和养殖业其万元投资分别可以获得0.37万元和0.12万元的年纯收入。

按照生产安置初步规划进行投资平衡分析,分析结果表明生产安置规划投资存在931.2万元缺口,需要对初步规划进行优化。根据优化原则,首先保证人均0.037hm²的基本口粮田,其次规划投入产出高的项目(首先选择投资效果好的高效农业项目),优化安置规划共需要调整水浇地45.65hm²,其中基本口粮田32.41hm²,高效农业13.23hm²。此时规划的生产措施可使移民获得的人均纯收入等于人均纯收入规划目标,生产措施投资超来源699.6万元。至此,得出结论,土地补偿补助费需增加699.6万元,才能保证移民安置后达到原有生活水平,即A村最终的土地补偿补助费应为3049.6万元(2350万元+699.6万元)。分析结果见表1。

6 移民土地补偿补助费调增注意事项

a. 当生产安置存在资金缺口时,首先要对影响投资缺口的因素逐一进行复核或优化安置方案,应按恢复移民原有生活水平需要的投资为限额确定最终的土地补偿补助费。

b. 土地补偿补助费调增指标建议以人均基本耕地占有量结合移民人均年种植业、林果业纯收入两个指标为基础分析确定。

c. 生产安置收入目标值应是恢复移民原有与土地有关的纯收入,即种植业和林果业纯收入。

d. 要重视搬迁前农村移民收入水平及构成调查,这是移民生活水平的基础目标值。

e. 要考虑生活水平是动态的,应采用有无对比而不是前后对比。应根据征地区域经济发展规划,预测规划设计水平年移民收入增长水平及构成,并将此作为生活水平的最终目标值。

表1 A村水库移民生产措施规划成果

| 方案 | 生产措施规划/hm ² | | | | 投资平衡/万元 | | |
|----------|------------------------|-------|-------|---------|-----------|----------|-----------|
| | 调整耕地小计 | 种植业 | | 养殖业(养猪) | 需要的生产措施投资 | 生产措施投资来源 | 差值(需要-来源) |
| | | 基本口粮田 | 高效农业 | | | | |
| 初步规划方案 | 47.15 | 32.41 | 12.07 | 2.73 | 3348.2 | 2417.0 | 931.2 |
| 优化后的最终方案 | 45.65 | 32.41 | 13.24 | 0 | 3116.6 | 2417.0 | 699.6 |

(下转第68页)

根据上述标准计算,征收 1 hm²水浇地需补偿 104.83 万元,其中土地补偿补助费 52.06 万元(占 49.7%),有关税费 52.77 万元(占 50.3%)。

有关费用对比分析成果见表 3。

表 3 有关费用对比分析成果 万元

| 项 目 | 土地补偿补助费 | 社会保障费 | 耕地占用税 | 耕地开垦费 |
|-----------|---------|--------|-------|-------|
| 差值(水利-公路) | -37.94 | -22.50 | 28.00 | 7.77 |
| 大中型水利工程 | 52.06 | | 30.00 | 22.77 |
| 公路项目 | 90.00 | 22.50 | 2.00 | 15.00 |

3.2.3 对比分析

大中型水利工程在山东省济南市征收 1 hm²水浇地需要 104.83 万元,公路项目需要 129.50 万元,水利项目比公路项目少 24.67 万元。从表 3 可以看出,与公路工程相比,水利工程不仅土地补偿标准偏低,且税费比例偏大,移民实际用于生产开发的土地补偿补助费偏低。

3.3 案例分析总结

2 个案例的分析结果见表 4,从表中可以看出,水利项目和公路项目总费用差别不大,但水利项目的土地补偿补助费低于公路项目,而耕地占用税高于公路项目。

表 4 水利项目和公路项目有关费用差值占水利项目总有关费用比例汇总 %

| 案例 | 土地补偿补助费 | 耕地占用税 | 耕地开垦费 | 后期扶持费 |
|------|---------|-------|-------|-------|
| 案例 1 | -60 | 94 | -43 | 100 |
| 案例 2 | -116 | 93 | 34 | |

注:案例 1 是水库项目,有后期扶持费;案例 2 是防洪项目(堤防加固),没有后期扶持费。

(上接第 64 页)

参考文献:

[1] 中国政府门户网站. 中华人民共和国土地管理法[EB/OL]. [2005-05-26]. http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm.

[2] 中国政府门户网站. 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例(国务院第 471 号令)[EB/OL]. [2006-08-13]. http://www.gov.cn/flfg/2006-08/13/content_367585.htm.

[3] SL290—2009, 水利水电工程建设征地移民安置规划设计规范[S].

[4] 王鲜苹,刘翠芬,杨云辉,等. 征地移民补偿投资研究课题:水利水电工程建设征地移民补偿投资概算关键问题研究[R]. 郑州:黄河水利委员会勘测规划设计研究院,2003.

[5] 孔令磊,王鲜苹,崔洋,等. 沁河河口村水库工程可行性研究报告阶段建设征地移民安置规划报告[R]. 郑州:

4 建 议

a. 大中型水利工程项目应和公路工程项目同地同价,相应提高水利工程建设征收土地补偿补助标准;同时水利工程也要逐步实施社会保障政策,取消后期扶持政策。

b. 公路工程项目征地应考虑生产安置问题。长期以来公路工程项目占地处理均以一次性货币补偿为主,不考虑失地群众的安置,随着社会发展,土地资源将越来越紧张,土地将越来越成为农民安居乐业的基本生产资料,公路项目征地应逐步辅以社会保障、留地安置等方式,考虑生产安置问题。

c. 考虑到水利工程大多公益性较强,有关税费占征地总费用比重大,综合市场经济和资源观点等因素,建议水利项目和公路项目耕地占用税统一按 2.00 万元/hm²计列。

参考文献:

[1] SL290—2009,《水利水电工程建设征地移民安置规划设计规范》[S].

[2] 崔洋,周金存,王慧娟,等. 沁河河口村水库工程初步设计阶段建设征地移民安置规划报告[R]. 郑州:黄河勘测规划设计有限公司,2011.

[3] 张权伟,李敬茹,马鲜果,等. 黄河下游近期防洪工程建设初步设计占地处理及移民安置规划设计专题报告[R]. 郑州:黄河勘测规划设计有限公司,2012.

[4] 张权伟,李敬茹. 山东省征地补偿及安置标准调研报告[R]. 郑州:黄河勘测规划设计有限公司,2011.

(收稿日期:2012-06-17 编辑:方宇彤)

黄河勘测规划设计有限公司,2008.

[6] 崔洋,周金存,王慧娟,等. 沁河河口村水库工程初步设计阶段建设征地移民安置规划报告[R]. 郑州:黄河勘测规划设计有限公司,2011.

(收稿日期:2012-06-18 编辑:张志琴)

