

# 公路项目和水利项目征收土地有关政策和费用标准比较

穆家朝<sup>1</sup>,周陈超<sup>2</sup>,李敬茹<sup>1</sup>

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

**摘要:**针对公路建设和大中型水利工程建设征收土地的特点、征收土地补偿补助政策和有关费用,以案例形式分析两者在费用上的区别,提出了不同类型的建设项目在土地补偿补助标准和税费标准方面应执行相同政策、提高大中型水利工程土地补偿补助标准、降低耕地占用税标准的建议,供征地拆迁补偿政策修订时参考。

**关键词:**土地征收;土地补偿补助标准;有关税费;公路项目;水利工程

**中图分类号:**F407.9

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2012)06-0065-04

## 1 问题的提出

根据国家现行政策规定,不同类型的建设项目征收土地补偿补助和有关税费政策不同,引起不同类型的建设项目征收同一块土地的费用及其构成不同,从而导致受影响群众得到的补偿费和生产安置效果也不同,使土地补偿补助标准较低的大中型水利水电工程在征收土地时困难较大。研究不同建设项目征收土地补偿政策,并提出合理的建议可为国家有关法规修订提供参考。

## 2 征收土地特点及补偿补助政策分析

### 2.1 公路项目

公路项目占地比较分散,对具体村庄或居民影响程度相对较小。截至目前,国家还未颁布针对公路项目专用的征地拆迁补偿文件,除部分大型公路项目专门制定了相关费用标准外,一般公路项目按照项目建设区人民政府征地拆迁有关文件规定执行。公路项目与土地有关的征地费用构成一般包括土地补偿补助费、社会保障费、耕地占用税和耕地开垦费。

**a. 土地补偿补助费和社会保障费。**近几年,各省、自治区、直辖市人民政府陆续制订并公布了各市

县征地的统一年产值标准或区片综合地价以及社会保障费的相关政策和标准。各地区片综合地价执行以来,公路项目基本上直接采用区片综合地价作为补偿标准。

**b. 耕地占用税。**根据《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》(国务院第511号令,以下简称《耕地占用税暂行条例》)第九条规定,公路线路占用耕地,按2元/m<sup>2</sup>(2.00万元/hm<sup>2</sup>)的税额征收。

**c. 耕地开垦费。**计费面积按实际占压耕地面积计算,计费标准按地方规定标准的100%计列。

### 2.2 大中型水利项目

大中型水利工程(本文主要以防洪为例分析,下同)征收土地面积大、占地相对集中,征迁安置任务重,工程建设周期长,征收土地补偿和安置补助费占工程总投资的比重较大,征地移民采取前期补偿、补助与后期扶持相结合的办法,最终目标是保证移民安置后生活达到或者超过原有水平。SL290—2009《水利水电工程建设征地移民安置规划设计规范》<sup>[1]</sup>(以下简称《规范》)规定:规划设计不仅要按规定进行补偿补助,而且要确定安置去向和安置方案,确定安置目标、标准,要进行生产安置规划和投资平衡分析。

大中型水利工程建设征收土地补偿补助标准及投资构成主要依据《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,以下简称《条例》)和《规范》的规定,同时考虑水利工程所在省(自治区、直辖市)的土地管理法实施办法相关规定。大中型水利项目与土地有关的费用包括土地补偿补助费、耕地占用税、耕地开垦费和后期扶持资金等。

**a. 土地补偿补助费。**《条例》第二十二条明确规定“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三年平均年产值的 16 倍;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、需要提高标准的,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。”。

**b. 耕地占用税。**按《耕地占用税暂行条例》执行。经统计分析,大部分地区一般耕地的耕地占用税额在 20.00 ~ 40.00 万元/hm<sup>2</sup>之间;占用基本农田的,在规定一般耕地适用税额的基础上提高 50%。

**c. 耕地开垦费。**根据中华人民共和国国土资源部、国家经济贸易委员会、中华人民共和国水利部联合发布的国土资发[2001]355 号文件规定和各省关于《中华人民共和国土地法》实施办法确定。355 号文规定:“以防洪、供水(含灌溉)效益为主的工程,所占压耕地,可按各省、自治区、直辖市人民政府规定

的耕地开垦费下限标准的 70% 收取。同时还规定,为安置移民的生产和生活新开发出的耕地及按有关规定新开出的可以调整为耕地的园地、通过土地整理和坡地改梯田新增加的耕地、新增加的可以调整为耕地的园地、结合工程施工开发复垦整理土地新增加的耕地可以冲减耕地开垦费计费面积”。

**d. 后期扶持费。**《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发[2006]17 号)规定将大中型水库(不包括堤防等防洪工程)的农村移民纳入后期扶持范围。扶持标准为每人每年补助 600 元,扶持期限从其完成搬迁之日起扶持 20 年。

### 2.3 对比分析

公路项目和水利项目征收土地特点及补偿补助有关情况对比见表 1。

## 3 征收土地有关费用对比分析

为定量分析公路项目和水利项目在征收土地有关费用及构成方面的差异,本文选取了不同类型、不同区域的 2 个案例,以征收 1 hm<sup>2</sup> 水浇地(基本农田)进行分析。

### 3.1 案例 1

征收的土地位于河南省济源市克井镇佃头村,

表 1 公路项目和水利项目征收土地特点及补偿补助政策、费用情况对比

项目	公路项目	大中型水利项目
项目建设目的性	提供客运和货运服务。干线公路盈利性大于公益性,地方公路公益性较强。	防洪、防凌、减淤、灌溉、供水、发电等综合利用功能,社会、环境、经济等效益兼顾,公益性较强。
被征地对象	既是受损者同时又是受益者。	库区被征地对象一般是受损者而非受益者。
征收土地特点	呈线性分布,征地较为分散,对具体村庄或居民影响程度较小。	呈扇形分布,征地相对集中,对具体村庄或居民影响程度非常大。
征迁实施难易程度	征占地面积较小,实施难度小。	征收土地面积大,波及范围广,移民迁安任务重,实施难度大。
生产安置	采用一次性货币补偿,不进行生产措施规划。	前期补偿补助与后期生产扶持相结合,在分析征收土地对居民生活水平的影响程度基础上制定生产措施规划。
土地补偿补助标准	一般依据地方政府发布的区片价。补偿补助标准和土地的位置、地类有关,补偿标准容易确定。	依据《条例》,按耕地被征用前三年平均年产值的 16 倍进行补偿,按此规定确定的土地补偿补助标准一般低于区片价。亩产值分析比较复杂,补偿标准不容易确定。
土地补偿补助费	按征收土地面积和土地补偿补助标准计算。	根据生产安置目标、标准和安置规划确定生产安置投资,并和计算的补偿补助费(征收土地数量乘以土地补偿补助标准)进行平衡分析和安置效果评价,当计算的补偿补助费不能使安置的移民保持原有生活水平的,可以提高土地补偿补助费(计算比较复杂,另文探讨)。
社会保障费	交纳	不交纳
耕地占用税	2.00 万元/hm <sup>2</sup>	直接为农业服务的灌溉项目免交,其他项目按地方规定,标准很高。
耕地开垦费	按地方规定,一般是全额缴纳,不存在面积冲减问题。	和开发目标结合紧密,采用地方规定标准下限的一定比例(70% ~ 100%)。有条件的可以结合生产安置规划,进行占补平衡,冲减一定的计税面积。
后期扶持费	无	水库的后期扶持期限为 20 年
征地费用占总投资的比例	较小	较大
有关税费占征地费用比例	较小	较大

其中大中型水利项目以国家批复的《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》<sup>[2]</sup>为基础,公路项目以河南省征地补偿及安置标准调研资料为基础进行案例分析。

### 3.1.1 公路项目

a. 土地补偿补助费按照《河南省人民政府关于公布实施河南省征地区片综合地价标准的通知》(豫政[2009]87号文)确定的标准,该村征收耕地的土地补偿补助费为63.00万元/hm<sup>2</sup>。

b. 社会保障费为9.90万元/hm<sup>2</sup>。

c. 耕地占用税按《耕地占用税暂行条例》取2.00万元/hm<sup>2</sup>。

d. 耕地开垦费根据河南省人民政府办公厅《关于加强土地调控严格土地管理的通知》(豫政办[2007]33号)规定:“非农业建设项目占用基本农田的,占用水浇地、灌溉水田、菜地的按24.01万元/hm<sup>2</sup>收取”。

根据上述标准计算,征收1hm<sup>2</sup>水浇地(基本农田)需投资98.91万元,其中土地补偿补助费(含社会保障费)为72.90万元(74%),有关税费为26.01万元(26%)。

### 3.1.2 大中型水利项目

a. 土地补偿补助费。征收耕地的前三年平均每公顷产值为28545元(亩产值为1903元),按16倍计算,标准为45.67万元/hm<sup>2</sup>。

b. 耕地占用税。根据河南省《耕地占用税暂行条例》实施办法(2009年河南省人民政府第124号令),水浇地(基本农田)征收标准为36.00万元/hm<sup>2</sup>。

c. 耕地开垦费。根据河南省有关规定和国土资发[2001]355号文件规定,按规定耕地开垦费标准24.01万元/hm<sup>2</sup>的70%收取。

d. 后期扶持费。佃头村人均耕地为0.067hm<sup>2</sup>,占0.067hm<sup>2</sup>耕地生产安置人口为1人,每公顷投资18万元。

根据上述标准计算,征收1hm<sup>2</sup>水浇地(基本农田)需补偿116.48万元,其中土地补偿补助费为45.67万元(占39%),有关税费为52.81万元(占45%),后期扶持为18.00万元。

有关费用对比分析成果见表2。

表2 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	后期 扶持费
差值(水利-公路)	-17.33	-9.90	34.00	-7.20	18.00
大中型水利工程	45.67		36.00	16.81	18.00
公路项目	63.00	9.90	2.00	24.01	

注:征收土地上有青苗等附着物时两者的补偿标准一样,故对比分析不含附着物补偿项目。

### 3.1.3 对比分析

大中型水利工程在河南省济源市征收1hm<sup>2</sup>水浇地(基本农田)需要116.48万元,公路项目需要98.91万元,水利项目比公路项目多17.57万元。从表2可以看出,水利项目征地投资若扣除后期扶持18.00万元后与公路项目相差0.4%,与公路工程相比,水利工程税费比例偏大,移民实际用于生产开发的土地补偿补助费偏低。

## 3.2 案例2

征收的土地位于山东省济南市长清区,其中大中型水利项目以国家批复的《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》<sup>[3]</sup>(发改投资[2012]1848号)为依据,公路项目以《山东省征地补偿及安置标准调研报告》<sup>[4]</sup>为基础进行案例分析。

### 3.2.1 公路项目

a. 土地补偿补助费按照《山东省人民政府办公厅关于实施征地区片综合地价标准的通知》(鲁政办发[2009]20号文)确定的标准,该地区征收耕地的土地补偿补助费为90.00万元/hm<sup>2</sup>。

b. 社会保障费为22.50万元/hm<sup>2</sup>。

c. 耕地占用税按2.00万元/hm<sup>2</sup>的税额征收。

d. 耕地开垦费按规定足额收取。按《山东省人民政府办公厅关于京沪高速铁路(山东段)征地拆迁工作有关问题的通知》(鲁政办字[2008]29号),取15.00万元/hm<sup>2</sup>。

根据上述标准计算,征收1hm<sup>2</sup>水浇地需投资129.50万元,其中土地补偿补助费(含社会保障费)112.50万元(87%),有关税费17.00万元(13%)。

### 3.2.2 大中型水利项目

按国家发改委批复的《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》<sup>[3]</sup>(发改投资[2012]1848号)为依据进行案例分析。

a. 土地补偿补助费。国家批复的山东省济南市长清区征收水浇地补偿每公顷产值为32535元(亩产值为2169元),按16倍计算,标准为52.06万元/hm<sup>2</sup>。

b. 耕地占用税。根据山东省人民政府关于贯彻执行《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》有关问题的通知(鲁政字[2008]137号),水浇地征收标准为30.00万元/hm<sup>2</sup>。

c. 耕地开垦费。根据1999年颁发的山东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法规定“占用基本农田的,按该耕地被征用前三年平均年产值的10倍计收。同时执行国土资发[2001]355号文件规定,按规定耕地开垦费标准的70%收取。

根据上述标准计算,征收 1 hm<sup>2</sup>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 hm<sup>2</sup>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。

## 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/hm<sup>2</sup>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)

(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](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](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:

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)

