

# 水库移民长期补偿安置方式解读

陈绍军<sup>1</sup>, 顾梦莎<sup>2</sup>

(1. 河海大学中国移民研究中心, 江苏 南京 210098; 2. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100)

**摘要:**自1987年起,全国已建和在建水利水电项目水库移民采用长期补偿安置方式的已有30多个,遍布全国7个省区。然而,学术界和各地实践中对长期补偿的概念缺乏统一的认识。笔者认为,长期补偿是对现有水库移民安置方式的补充,其实质是在移民自愿的基础上对移民原一次性补偿费用进行动态的长期支付的一种方式。在实践中,各地长期补偿的实施模式也各不相同。在总结分析各地长期补偿实施模式的基础上,对长期补偿安置方式的实施模式和工作机制进行了深入解读。

**关键词:**水库移民;长期补偿;安置方式

**中图分类号:**D632.4

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2013)04-0065-05

## 1 研究背景

水利水电工程移民安置涉及移民群众的切身利益,关系到区域经济发展和社会稳定。由于我国人多地少的矛盾十分突出,随着社会经济的快速发展,“以土为本”的传统安置方式已不能完全满足移民安置的需要。为适应社会经济环境可持续发展的需要,同时保证移民长远生计有保障,移民安置方式创新势在必行。自1987年至今,全国长期补偿经历了20多年的探索,各地发挥已有试点的长期补偿工作经验,纷纷推广长期补偿安置工作。目前,云南、广西、贵州、湖南、福建、四川、辽宁7省区共有已建和在建水利水电项目实施移民安置长期补偿试点项目30多个。

然而,全国并没有形成一个统一规范的长期补偿的概念,一些学者在研究长期补偿问题时对长期补偿概念的理解各不相同。罗用能<sup>[1]</sup>提出,长期补偿是水电移民安置的新模式,补偿时按照“淹多少、补多少”的原则,以被淹耕地前3年的农作物平均产量为基础,根据当年的物价水平确定耕地年产值,由电站业主以货币或实物形式对移民实行逐年补偿,电站运行一年,补偿一年。施国庆等<sup>[2]</sup>指出,长期补偿是相对于常规的一次性补偿而言的,即变一次性补偿为与电站共存亡的长久的逐年兑现的补

偿。王应政<sup>[3]</sup>指出,长期补偿就是变静态的一次性补偿为动态的长久逐年补偿。电站业主对征占移民的耕地按依法审定的补偿标准,以谷物或现金的形式对移民实行长期补偿,电站运行一年,补偿一年,直至电站运行期结束。电站报废后,通过土地整理还地于民。

在实践中,各地对长期补偿的界定也有差别。贵州省认为长期补偿是相对于常规的移民安置“一次性”补偿而言的,其实质还是对征地补偿和移民安置模式的一种创新。它是指在一定时期内以水利水电项目水库淹没耕地(含枢纽工程建设占地)的地类、面积与经核定的年产值为标准,由项目法人对其所有权人或法定承包人进行逐年补偿的移民安置方式。补偿时限从耕地被征占之年起至工程项目报废为止,项目存在一年补偿一年。云南省称其为逐年补偿,作为《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令 第471号,以下简称《移民条例》)规定的安置方式的一种补充安置方式,逐年补偿标准以货币形式逐月(或逐季)兑付给移民。

综上所述,各界基本上都认为长期补偿是移民安置方式的一种创新,是相对于常规的移民安置“一次性”补偿而言的,其补偿标准大多为被征收耕地的年产值标准,长期补偿以实物或者货币的形式逐年补偿,补偿时限从耕地被征占之年起至工程项目报废为

**作者简介:**陈绍军(1965—),女,江苏六合人,教授,主要从事移民社会学、人口学研究。

止,项目存在一年补偿一年。这种理解对于我们进行长期补偿概念的界定具有一定的借鉴意义,但深入思考也可以看出,该理解具有一定的偏差:对于水利工程来说,水库一旦建成将长期存在,如果水库存在一年补偿一年,那么长期补偿势必因年限过长导致资金来源的不可保障。另外,水利水电工程用地属于单独选址项目的土地征收范畴,按照法律法规,征收单位应自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付土地补偿费、安置补助费、青苗和地上附着物补偿费,现在的实践似乎缺乏法律依据。

笔者认为长期补偿是依据现行政策,以移民自愿选择为前提,变一次性静态补偿为长期动态补偿的移民安置方式的一种创新,其实质是对移民原一次性补偿费用,在移民自愿的基础上,按照动态的原则,进行长期支付的一种方式。移民一次性补偿费用按照政策一次性补偿到位,再根据移民的意愿,按照固定的利率、年限支付。在此概念下,长期补偿不存在政策风险,并且,分期支付补偿费用也可缓解项目建设资金来源不足的问题。

## 2 长期补偿实施模式的实践

由于各地社会经济条件不同,各地长期补偿的补偿标准根据国家文件,结合当地实际情况划定,各地在探索长期补偿的实践中总结出了诸多实施模式,主要包括:租赁模式、入股模式、年产值补偿模式、实物补偿模式、实物补偿与年产值补偿相结合模式以及低保等模式。

### 2.1 租赁模式

租赁模式是指涉淹农户以土地出租的方式在一定时期内将土地交付给项目业主使用,定期获取租金收益,租赁期满后项目业主复垦农田移交给出租农户,或与出租农户协商后续租。该模式中,项目业主与涉淹农户为土地承租与出租的关系,土地的所有权并不发生转移,项目业主以逐年支付租金的方式取得一定年限内的使用权。

这种模式的代表是贵州省平松水电站。平松水电站位于贵州省寨蒿河中游,装机6400 kW,淹没涉及榕江县寨蒿镇寿洞村的耕地4.6多 $\text{hm}^2$ ,林地6 $\text{hm}^2$ 。2004年经项目业主与寨蒿镇寿洞村委会及农户协商,最后由业主与寿洞村委会签订涉淹稻田租赁合同,每年把租金直接兑现给农户,租金为每公顷每年7500 kg干稻谷加1500元人民币(稻田养鱼损失补助费),租赁年限为70年。

该模式有履约期的规定,风险较大。对项目业主来讲,具有两个风险,一是租金不受项目经营好坏和电站产权转让等因素的影响,即使项目报废,也要

按合同约定支付租金;二是合约期满,若需继续经营,需重新与涉淹农户协商签订租赁协议,风险成本增加。对农户来说,一是履约期满对主张收回土地使用权面临着较大障碍;二是若履约期内电站经营不善或报废停产,其租金收益将难以保障;三是没有租金调整机制,物价、农业科技、农作物产量等因素变化不对租金产生影响。

### 2.2 入股模式

入股模式是将入股分红模式应用到水库移民补偿中。移民将评估后承包地使用权或者将被征用土地的土地补偿款和安置补助费,以资本金的方式投入到水电工程项目开发经营中,根据所占股份比例分享水电工程经营效益。该模式主要选择有长期稳定收益的项目用地,在农户自愿的前提下,被征地农村集体经济组织与用地单位协商,以征地安置费用入股,或以经批准的建设用地土地使用权作价入股使失地农民收入有保障,农村集体经济组织和农户通过合同约定以优先股的方式获取收益。

以四川槽渔滩水电站为例,该水电站长期补偿政策采取对房屋、青苗、专项设施等按当时政策进行一次性补偿,对土地补偿、安置补助费880万元采取借款方式全额投入电站建设,电站每年按当时的银行利率(13%)每年支付利息给移民,每年利息总额114.4万元,由涉及各村组根据淹没耕地面积数量进行分配。

这种模式的优点是使移民分享了最大利益,也保证了项目资金的投入,有效缓解了融资的压力。缺点是风险大、退出机制不健全,目前采用入股模式的水电站仍是少数。

### 2.3 年产值补偿模式

年产值模式以地方政府公布的耕地年产值为依据,以现金形式逐年支付给被征地农户,但年产值不得低于项目审批或核准部门审定的年产值标准。在年产值补偿模式下,项目业主与涉淹农户是土地征收与被征收的关系,使用权发生转移,土地所有权也由农民集体所有变更为国家所有,只是补偿方式由一次性补偿变为长期逐年补偿,补偿标准为地方政府公布的征地统一年产值,或者项目业主、涉淹农户认可并经主管部门审定的年产值,一般3~5年调整一次。

在此基础上,各地为适应各库区实际情况,采取了不同的做法,具体包括静态年产值补偿模式和年产值标准动态调整模式。静态年产值补偿模式以广西岩滩水电站为代表,该水电站征收耕地发放的生活补助标准为水田15540元/ $\text{hm}^2$ ,旱地15210元/ $\text{hm}^2$ ,此标准随物价变化而适当调整,其他因素变化不影响

长期补偿标准。贵州省石垭子水电站和广西长洲水利枢纽工程是采取标准动态调整的代表。以贵州石垭子水电站为例,自2008年3月起,该水电站采取年产值模式,补偿标准为水田每年15 000元/hm<sup>2</sup>,旱地每年1 200元/hm<sup>2</sup>。2010年1月,贵州省政府颁布新的统一年产值后,其补偿模式随即按照新的统一年产值标准执行,即不分水田、旱地,补偿标准为每年18 750元/hm<sup>2</sup>。

综合各地实践,不难发现,该模式的优点,一是规避了租赁模式的履约期风险并保障了涉淹农户的时间收益;二是直接与货币挂钩,操作较为方便;三是年产值标准由政府公布,具有较强说服力和权威性,缺点是对土地市场价值的反映具有滞后性。

## 2.4 实物补偿模式

实物模式是以耕地主要农产品为计量单位,亩产量经项目业主、被征地农户认可的并报主管部门审核后,按照对应年份省级粮食或物价部门监测的相关县(区)市场交易的平均价格折现给移民,但价格不得低于国家同期的收购保护价格。

云南省金沙江中游水电开发移民补偿补助安置的主要方法是,根据“淹多少、补多少”的原则,以被淹法定承包耕地前3年的谷物平均产量为基础,依据所对应年份省粮食主管部门公布的粮食交易价格确定耕地平均亩产值,按照《移民条例》规定的土地补偿补助标准,以货币形式对移民实行逐年长效补偿。在贵州省实践中一般都是以谷物为计量单位折现。

该模式的优点一是规避了租赁模式的履约期风险并保障了涉淹农户的时间收益;二是直接与市场挂钩,及时反映土地增值收益,移民的既定收益不因物价上涨而受损。其缺点一是对农作物亩产量的认定受主观因素影响较大,随意性较大;二是农作物亩产量折现,每年都要认定一个市场交易价格,需要投入更多的精力;三是在农作物市场价格变化较大的情况下,一旦随市场价格下跌而下调折现价格必然会引起涉淹农户的不满,进而形成社会稳定风险,而如果对折现价格采取“涨调跌不调”的做法,又将加重项目业主的社会负担,进而形成企业财务风险。

## 2.5 “实物补偿+年产值补偿”模式

“实物+年产值”补偿模式是实物模式与年产值模式的结合,一般是根据水利水电工程项目的实际,一段时期选择实物模式,而另一段时期选择年产值模式。

该模式的代表是贵州沙沱水电站,2011年4月,经省政府批准,其建设期实行年产值模式,补偿标准为每年18 712.5元/hm<sup>2</sup>;运行期实行实物模式,并与新的统一年产值相衔接,不分水田、旱地,补偿标准为每年9 375 kg/hm<sup>2</sup>稻谷。

“实物+年产值”补偿模式结合项目不同时期的特点,综合利用年产值补偿模式和实物补偿模式的优点,在较短的建设期内采用年产值补偿模式,方便快捷,地方政府和移民部门、项目业主可以腾出更多的精力投入移民安置和项目建筑工作中,同时减少了涉淹农户对补偿标准认定的疑虑,集中精力搞好生产生活;在较长的运行期内采用实物补偿模式,能够更好地保护涉淹农户的利益,使其生活水平不因物价的上涨而降低,充分体现了长期补偿的长远生计保障作用。

## 2.6 其他模式

除以上5种较为普遍的模式外,云南省怒江中下游地区水利水电工程的移民安置补偿,按照当地城镇居民最低生活保障标准,以货币形式逐月兑付给移民,实行长期补偿。长期补偿标准随当地城镇居民最低生活保障标准的调整而调整。移民长期补偿期限与电站运行期限相同。水电站运行终止时,通过整理恢复相应土地后,交由农村集体经济组织分配给移民户耕种使用,或为移民另辟生产就业门路。这种模式优点是,每月发放资金给予了移民生活一定保障,且统一货币形式,操作简单。缺点是各地区、各库区最低保障标准不统一,不利于社会的安定团结,且难以保障移民的长期生活,生活水平提高难度大。

长期补偿安置方式主要实施模式详见表1。

综上所述,在以往的实践中,各地长期补偿模式各不相同,有的地方“按地”补,有的地方“按人”补,有的地方进行货币补偿,有的地方进行实物补偿,可谓五花八门,缺乏统一的依据;各地长期补偿政策各

表1 长期补偿安置方式主要实施模式

长期补偿模式	具体做法	典型项目
租赁模式	土地出租	平松水电站(贵州)
入股模式	入股分红	槽渔滩水电站(四川) 岩滩水库(广西)
年产值补偿模式	按淹没耕地面积和年产值实行静态补偿 按淹没耕地面积,实行动态年产值补偿 (以主管部门审定的年产值,3~5年调整一次)	石垭子水电站(贵州)
实物补偿模式	按淹没耕地面积,以粮食交易价格折现补偿	金沙江中游水电开发项目(云南)
“实物+年产值补偿”模式	根据项目实际,实物补偿与年产补偿相结合	沙沱水电站(贵州)
低保模式	按照移民所在地区的低保标准向移民发放补偿金	怒江中下游地区水利水电工程(云南)

异,同一个地区不同水库长期补偿方式也各不相同。此外,有的地方实践中将长期补偿年限确定为和工程项目存在年限相同,在工程项目报废后,通过土地整理还地于民。“还地于民”的做法本身也存在巨大的政策风险,在现行政策下,工程项目建设征地已属国有建设用地,再还地于民,将涉及土地用途的逆向改变。各地长期补偿实际工作中的种种问题都阻碍了长期补偿方式的健康发展。鉴于此,本文在长期补偿概念界定的基础上,对长期补偿安置方式实施模式和工作机制进行了再思考。

### 3 长期补偿安置方式分析

#### 3.1 运行模式分析

根据上文对长期补偿概念的界定,笔者认为,长期补偿资金的运作可视为以资金时间价值为理论基础的移民与业主之间的投(融)资形式。移民作为一个投资决策者将其移民补偿资金作为移民的个人财产存入业主这一非银行实体,相当于移民将补偿资金投入虚拟农业产业,移民以年金的方式每年从业主处领取一定额度的补偿款。移民与业主之间的关系相当于移民将本应一次性补偿到位的补偿款全部贷给业主用于项目建设与开发的债权人与债务人的关系。长期补偿资金的管理在政府的协调下由负责管理业主单位资金的金融机构负责。在该模式下,政府/移民管理机构不介入长期补偿资金的投资和发放,只负责资金支付使用情况的监督与管理。长期补偿安置方式运行模式见图1。

在此运行模式下,长期补偿资金的管理使用方式应是项目业主逐年将当年度所需长期补偿资金存入长期补偿资金发放指定农村经济合作社,由当地农村经济合作社建立移民长期补偿资金账户,并逐年向移民发放长期补偿资金。因此,长期补偿方案在现有政策框架的基础上具有一定的可行性,应直接报批。这样既避免了与《移民条例》相悖的风险,解决了审批“两张皮”的问题,又符合了单独选址项目的土地征收补偿费用3个月内全额支付的规定。

有专家学者<sup>[4]</sup>认为:长期补偿的方式只适用于

有稳定收益的电站项目,是一种入股分红的方式,其实质是分享工程的效益。笔者用技术经济的方法比较产值法、长期补偿法以及入股分红法3种补偿方式,在考虑资金时间价值的前提下,采用银行贷款利率来计算补偿费用的现值,入股分红方式最多,年产值的16倍方式次之,长期补偿方式相对较少。并且,从补偿费用现值计算的结果看,按照年产值16倍计算得到的补偿费用足以支付长期补偿年费用。因此,长期补偿方式可适用于盈利能力有限的工程,该方式不仅可降低业主的初始投资,减少了业主的融资成本,也节约了业主实际支付的总投资,同时还降低了移民的风险。对于水电行业来说,其行业收益率较高,只需引入担保方对资金的使用和运营进行监督管理;而对于水利行业来说,其行业收益率较低,且水利项目为政府投资项目,此时政府应作为担保方,确保长期补偿资金安全。

#### 3.2 工作机制解读

##### 3.2.1 补偿对象及内容

在各地的实践中,长期补偿有的“按地”补,有的“按人”补。《移民条例》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。根据对长期补偿概念的理解,笔者认为,长期补偿依据水利水电工程建设所涉及到的土地,补偿内容是被征收承包地上的土地产出,长期补偿只是改变补偿金额的发放方式,变原先的一次性补偿为长期的动态补偿。从移民稳定的角度来看,对移民被征收承包地进行补偿而不是对受影响人口进行补偿可以避免征地过程中因人口界定不清产生的纠纷,也可以规避按人口进行补偿对人少征地多的家庭户带来的不公平。

##### 3.2.2 补偿标准及年限

在实践中,长期补偿的补偿标准有的地区按照年产值,有的地区按照净产值(扣除成本)计算。笔者认为,采用净产值(扣除成本)的标准进行补偿易带来成本测算的公平性和合理性问题,建议采用年产值的标准进行补偿,并定期调整统一年产值。在

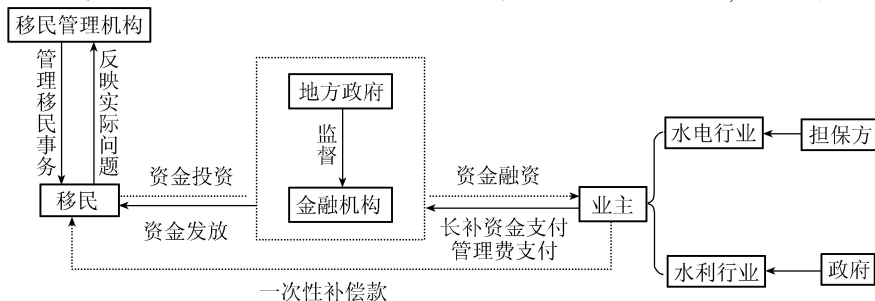


图1 长期补偿安置方式运行模式

此运行模式下,长期补偿资金的补偿标准符合《移民条例》的规定,可以有效避免不同地区不同时期长期补偿标准差异显著的问题,消除移民攀比心理。同时,长期补偿的期限应该是一个具体量化的年限,该年限综合经济增长情况、物价水平、经济运行收益率等多方面因素,根据严格精算确定。

### 3.2.3 补偿模式

长期补偿的补偿模式多种多样,总结实践,主要有以下几种模式:租赁模式、入股模式、年产值补偿模式、实物补偿模式、“实物+年产值”的补偿模式、低保模式等。长期补偿是对移民原一次性补偿费用,在移民自愿的基础上的长期支付方式。因此,长期补偿模式的落脚点是货币补偿。在具体操作过程中,各地可以根据当地以及水利水电工程的特点选择货币补偿、实物补偿或者实物+货币补偿的形式。从本质上来讲,实物补偿是货币补偿的另一种形态,在进行实物补偿时,补偿的实物量是以货币为衡量标准转化而来的。这样一来既可以统一补偿模式,避免多种模式共存的工作混乱和操作复杂局面,又可以满足不同工程和地区对不同补偿模式的需求,增强长期补偿操作的灵活性。

为了确保移民在长期补偿期间的合法权益,避免补偿年限到期后的纠纷和风险,长期补偿应建立相应的退出机制,即以移民自愿选择为前提,在实施前,业主单位应与移民签订协议确定长期补偿方案,年限期满后自动解除协议。同时,要建立相应的纠纷处理机制,为长期补偿机制的退出奠定稳定可行的基础。此外,长期补偿工作还应建立风险评估机制,建立第三方独立评估体系和风险预防基金,做好项目维稳应对策略,以避免资金管理和年产值增长过快等风险。贯穿整个过程的还应包括广泛的公众参与和培训等相关配套措施。

长期补偿机制的具体方案应由各地根据自身实际制定,在实施时,长期补偿方案作为当地实施长期补偿的依据。长期补偿机制构建详见图2。

## 4 结论与展望

由于自然、经济、社会、文化等条件的制约,传统的移民安置已难以适应水利水电工程建设及移民安置的要求。因此,为解决移民的长远生计,使移民既能保证基本的生产生活需要,又具备与安置区原住居民同步发展的基本条件,积极探索长期补偿安置方式势在必行。

笔者在分析前人研究和实践经验的基础上,对长期补偿的概念、实施模式和工作机制进行了深入解读,得出以下3点结论:

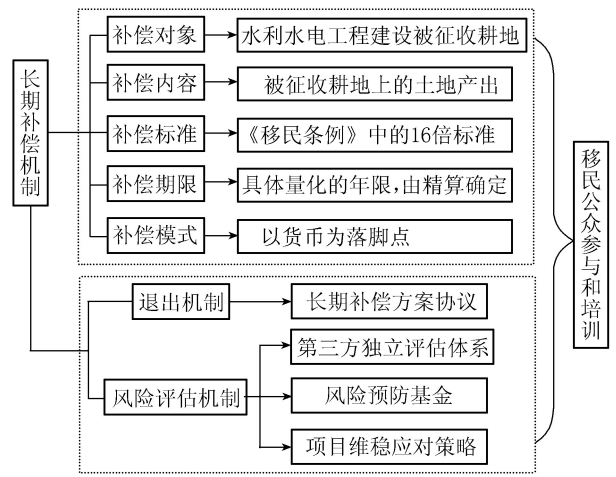


图2 长期补偿机制构建

a. 长期补偿是在现行政策下,以移民自愿选择为前提,变一次性静态补偿为长期动态补偿的移民安置方式的一种创新,其实质是对移民原一次性补偿费用,在移民自愿的基础上的长期支付方式。

b. 长期补偿资金的运作可视为以资金时间价值为理论基础的移民与业主之间的投(融)资形式。以银行贷款利率,按照年产值16倍计算得到的补偿费用足以支付长期补偿年费用,长期补偿对于盈利能力有限的水利行业同样适用。对于水电行业来说,长期补偿资金由第三方担保方来担保;对于水利行业来说,需要引入政府作为其担保方,以确保移民的长期补偿资金安全。

c. 长期补偿的补偿对象是水利水电工程建设所涉及到的土地,补偿内容是被征收承包地上的土地产出;长期补偿采用年产值的标准进行补偿,其补偿期限是一个具体量化的年限;长期补偿模式的落脚点是货币补偿,在实际操作中可以选择不同的资金发放形式。长期补偿还应引入相应的退出机制和风险评估机制,并建立广泛的移民公众参与和培训措施。在实施中,具体做法以各地根据自身情况制定的长期补偿方案为依据。

### 参考文献:

- [1] 罗用能. 长期补偿机制: 开创贵州水电移民安置新模式[J]. 中国经贸导刊, 2009(24): 47-48.
- [2] 施国庆, 唐继锦. 大型水库移民安置模式创新探讨: 广西长洲水利枢纽库区淹没耕地试行长期补偿安置方式研究[C]//中国水力发电工程学会. 中国水力发电论文集. 北京: 中国电力出版社, 2008: 3-10.
- [3] 王应政. 贵州省大中型水电工程征地移民长期补偿机制研究[J]. 贵州社会科学, 2009(5): 62-66.
- [4] 陈绍军, 韩智娟, 于浩森. 水库移民补偿方式比较研究: 以某省A水电站为例[J]. 中国发展, 2011(2): 22-26.

(收稿日期: 2012-08-28 编辑: 陈玉国)