

工程移民活动中若干土地问题

吴宗法¹,王浣尘¹,耿汉文²

(1.上海交通大学安泰管理学院,上海 200052;2.江苏省工程勘测研究院,江苏 扬州 225002)

摘要:分析工程移民与土地的关系,分别从农村集体土地和国有土地两方面综述工程项目用地规划、工程建设地点和范围、土地调查、用地手续、工程项目占用土地补偿、移民安置地点、土地人口承载量、土地承载系数、农村移民中土地整理和调整等,认为注重工程移民活动中土地问题的特殊性研究具有现实意义。

关键词:工程移民;集体土地;国有土地;移民规划;土地规划

中图分类号:C922 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7647(2002)04-0056-03

1 工程移民与土地的关系

移民是人类社会普遍的现象,它与人类的文明进步相伴,促进了人类在地域上的合理分布,推动了各地资源开发,加快了不同种族的融合。葛剑雄^[1]定义移民为:具有一定数量、一定距离在迁入地居住了一定时间的迁移人口。研究移民需要研究移民的迁移过程,移民对社会经济的影响,移民的运动规律。工程移民和项目是分不开的,现代社会离不开项目,成千上万的项目构成了日益发展的各行各业。工程移民是指基本建设项目在工程建设时需要占用土地而引起的较大数量的有组织的人口迁移,具有非自愿性质。工程移民与土地是密不可分的,土地是工程移民的载体,项目占用土地是工程移民产生的根源,这里所指的土地是指陆地及其水面。工程移民活动中涉及的土地问题见图1。

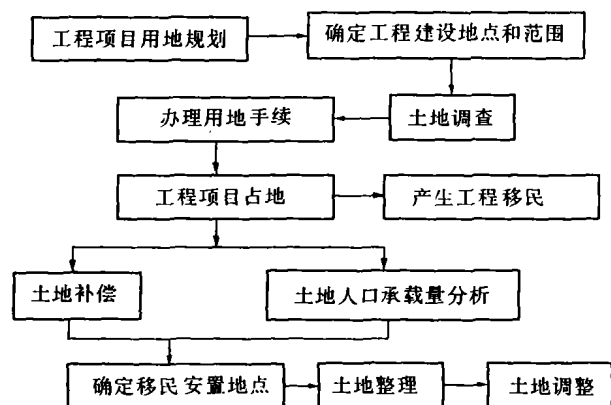


图1 工程移民活动中涉及的土地问题

2 工程项目用地规划

国家根据国民经济和社会发展规划而建设的经济、文化、国防设施以及兴办社会公共事业和公益事业的各项建设用地都必须使用国有土地。如果某一单位或者个人从事非农建设,只能向政府申请建设用地。一个建设项目从计划建设到建成投产,一般要经过确定项目、设计、施工和验收等阶段。主要包括:根据国民经济和社会发展规划编制建设项目的计划任务书,选定建设地点;经批准后进行勘察设计;初步设计经过批准,列入国家年度计划后,组织施工;工程按照设计要求建成后,进行验收并交付使用。在建设用地管理中,计划任务书是建设单位申请用地的主要依据。建设项目的计划任务书和选点报告得到批准后,由主管部门委托设计单位按照计划任务书要求编制初步设计文件,经过审批的初步设计文件是施工准备工作的依据,其中初步设计总平面图是征地过程中最重要的图纸文件,它按一定比例绘制,表示建筑物、构筑物方位、间距以及管道、绿化、竖向布置和基地临界等情况。通过分析总平面图,可以了解建设项目占用土地的范围、界线、面积、类型、分布和质量;建筑物、构筑物之间的距离是否合理,道路系统和道路宽度是否合适;绿化面积、卫生防护带是否占地过多等;还可以从建筑密度看出土地利用率高,据此可以对建设项目的用地类别、数量和界限进行最后的审核。

3 确定工程建设地点和范围

根据计划任务书的要求,选择建设项目的具体

作者简介:吴宗法(1963—),男,江苏海门人,博士,教授,主要从事工程移民研究。

建设地点.选择建设地点的工作,按照建设项目的隶属关系,由主管部门的勘察设计单位和项目所在地的土地管理部门以及城市规划部门共同进行.一般建设项目建设地点的选择主要解决3个问题:①工程地质、水文地质等自然条件是否可靠;②建设所需的水、电和运输条件等是否落实;③项目建设后所需的原材料、燃料等是否具备.在进行技术经济论证后,最后确定最佳的建设用地地点.对于水利水电工程的水库项目的用地范围,需要对正常高水位进行技术经济分析后确定.水库淹没区分为经常淹没区和临时淹没区.正常蓄水位以下为经常淹没区;正常蓄水位以上受水库洪水回水和风浪、船行波、冰塞壅水等淹没影响的地区为临时淹没区.水库洪水回水淹没范围的确定,应以坝址以上天然洪水与建库后设计采取的同一频率的分期(汛期和非汛期)洪水回水位组成外包线的沿程回水高程为依据.水库洪水回水位的确定,还应根据河流输沙量的大小、水库运行方式、上游有无调节水库以及受淹对象的重要程度,考虑20~30a的泥沙淤积影响.风浪影响区的确定,应对库面开阔、吹程较长的水库,视库岸地质地形、居民点和农田分布等情况,在正常蓄水位的基础上,考虑风浪爬高的影响^[2].

在确定建设用地范围后,需要在1:2000图上绘制封闭的红线图形,红线范围是批准的建设用地的合法范围.红线是项目建设用地不可突破的边界线,具有警戒性质和法律的权威性.对于水库项目,在平原区施测比例尺1:5000,在丘陵、重丘区施测比例尺1:2000的库区专用地形图,所测地形图应满足办理征用土地手续的要求.并在地形图上将各正常蓄水位线和推荐水位各种频率沿程回水线以及水库影响区分别绘制在地形图上.对集镇、城镇、居民点、工业企业及大片耕地,以及专业项目等重要的淹没对象,其边界线难以按图确定时,应实地测量确定土地征用和居民迁移界线.对于水库项目,到了技术设计阶段,需要对居民迁移线和土地征用线的永久界桩进行测设.

4 土地调查

在合理确定工程影响范围后,需要对工程项目范围内的土地进行调查.工程影响范围的土地调查需要进行土地调查的准备工作:明确调查任务;收集分析现有的基本资料,掌握调查区域的地形、地质、红线图等资料;编写调查大纲;做好有关组织协调事项.调查大纲应包括:设计任务,工程项目概况,调查范围、项目、方法和技术要求,计量标准,技术装备,进度计划,经费预算,组织领导和人员组成与分工协

作,定型表格,应提交的调查成果.

a. 农村土地调查.农村土地调查^[2]包括以下内容:①耕地.包括水田(含望天田)、水浇地、旱地、菜地(含商品菜地),以及新开荒地、轮歇地、耕种3a以上的滩地和海涂等,其面积中可包括南方地区宽小于1m,北方地区宽小于2m沟渠、田埂;②园地.包括果园、桑园、茶园、橡胶园等,以及种植可可、咖啡、油棕、胡椒、药材及其他多年生作物园地;③水塘.包括鱼塘、藕塘、苇塘、灌溉水塘等;④林地.包括用材林、经济林、防护林、薪炭林(乔林)、特种用途林、竹林、灌木林及苗圃用地等;⑤牧草地.包括天然草地、人工草地、改良草地;⑥居民点及工矿用地.包括集镇、城镇、农村居民点、居民点以外的工矿、国防、名胜古迹等;行政企事业单位用地,包括其内部交通绿化用地;⑦交通用地.包括居民点以外的各种道路及其附属设施和民用机场用地,包括护路林;⑧未利用土地.含荒草地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸地、裸岩、石砾地、高寒荒漠、苔原,以及南方宽大于或等于1m,北方宽大于或等于2m的地坎或堤坎;⑨水域.河流、湖泊和水库水面及其工程建筑物的占地面积,以及滩涂等.

b. 城市土地调查.城市土地调查,根据土地使用权转移类型来确定相应的调查内容.①土地使用权转让.包括实际成交价或向有关部门申报的成交价格、面积、土地用途、土地条件;②土地使用权出租.包括实际成交租金或向有关部门申报的成交租金、土地面积、土地用途、资本化率等;③土地联营入股.包括土地折价入股标准、该地的年收益、双方各占资本份额、土地用途、土地面积、资本化率、容积率等;④居民房屋用地.包括房地交易价、房屋建筑造价及建筑税费、房屋拆迁补偿标准、房地产开发资本利润及利息率、折旧率、用地面积、土地用途、房屋成新、容积率等;⑤商业企业用地.包括企业名称、行业类型、隶属关系、地址、用地面积、建筑面积、营业额、利润额、资产总额、固定资产、流动资产、职工人数、工资总额等;⑥工业企业用地.包括企业名称、行业类型、地址、用地面积、建筑面积、总产值、利润总额、资产总额、固定资产、流动资产、职工人数、工资总额.

5 工程项目占地

征用农村集体土地需要签订用地协议.土地行政主管部门代表国家和被征地单位就征地有关事项签订协议.协议的内容主要包括征用土地的类型、数量和位置、土地补偿费、青苗补偿费、建筑物、构筑物

和树木补偿费、劳动力安置人数和安置费用、双方交

付款项和转让土地的时间等.需要使用集体土地的,首先由国家实行征用,使之转为国有土地后再通过出让或划拨方式,将该幅土地交付建设单位使用.出让国有土地使用权依照规定上报审批所应经过的步骤.根据有关规定,出让国有土地使用权的正式报批,按下列程序办理:①市、县土地管理部门根据出让计划会同有关部门拟订出让地块的征地、拆迁补偿安置方案、土地使用条件、出让国有土地使用权合同(草案)报同级人民政府审核;②按照出让国有土地使用权批准权限,经上级土地管理部门审查后,报人民政府批准;③经政府批准后,由市、县管理部门与国有土地使用权受让人正式签订出让国有土地使用权合同,依法办理土地使用权登记手续,核发国有土地使用权证.

在依法办理用地手续的同时,需要对工程项目范围内的移民进行生产生活安置.工程移民按照移民所在地域分为城镇移民和农村移民.城镇移民按照中华人民共和国国务院令《城市房屋拆迁管理条例》和所在市的城市房屋拆迁实施管理细则给予补偿安置.农村移民分为失去房屋的移民和失去土地的移民两大类,对于农村移民给予生产生活安置.在移民安置后对工程项目范围内的地上附着物进行清理,包括建筑物的拆除与清理、卫生清理、林地清理、专项清理.在清理验收合格后,施工队伍进场,进行工程项目的施工.

6 土地补偿

a. 农村集体土地补偿.征用农村集体土地,按照被征用土地的原用途予以补偿,其补偿标准按《中华人民共和国土地管理法》执行.征用耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前3a平均年产值的6~10倍.征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算.每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前3a平均年产值的4~6倍.但是,每公顷征用的安置补助费,最高不得超过被征用前3a平均产值的15倍.但是,如果按上述规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费.但是,土地补偿费和安置补助费总和不得超过土地被征用前3a平均年产值的30倍.征用农村集体土地,是对农村集体土地所有权的补偿.

b. 国有土地的补偿^[3].工程建设用地中对国有土地补偿主要是对国有土地使用者土地使用权的补偿.土地使用权是一种财产权,其价格是土地使用者为取得土地使用权而支付的一定经济代价,其实

质是地租.建设用地过程中国家对国有土地使用者土地使用权的补偿实质是国家对土地使用者提前收回国有土地使用权的一种补偿.

工程建设和移民安置占用了土地,根据国家有关法律法规给予补偿,确定土地补偿价格是工程移民活动中十分重要的问题.

7 确定移民安置地点

7.1 农村移民安置地点的确定

对于农村移民需要研究工程占地后土地人口承载量,为农村移民的安置规划打下基础.土地人口承载量是指单位土地面积上生产的农产品或单位土地面积上其他资源能负担人口的数量^[4].土地人口承载量是一个相对指标.在一定的经济、技术条件下,当土地资源与其他各类资源协调使用时,土地人口承载量大,反之则小.而在经济技术水平提高的情况下,人口承载量也会增加.在工程建设占地情况下,土地资源减少,研究和预测土地人口承载量具有重要意义.在工程建设占地后同时需要研究土地承载系数 k ,它显示土地的实际承载量 M_1 与合理承载量 M_2 之比值,用公式表示即: $k = M_1/M_2$. k 是反映土地负荷状况的指标.通过这一指标,可以直观地了解土地的实际负荷状况,找出土地开发利用中存在的问题,为寻求移民安置策略提供依据.通常情况下,如果 k 大于1,则表明土地的实际负荷已经超载或超负荷;如果 k 小于1,则表明土地尚未得到充分开发和利用,尚有开发利用的潜力,即弱载,因工程建设占地产生的移民可以就地安置.当土地特别是耕地超载时,就需要将移民适度外迁.确定移民适度外迁的地点时同样需要进行土地人口承载量和土地承载系数分析.

农村移民安置地点需要落实移民的生产用地和移民房屋及其专项设施的建设用地.移民的生产用地和移民的居住用地一般情况下要靠近,便于移民的生产.对安置移民的生产用地需要进行农业用地规划,根据移民安置区域的自然经济条件,因地制宜地安排农、林、牧、副、渔各业用地结构,并相应地进行合理的地区布局规划.

确定农村移民安置的居民点应考虑以下几个方面:①便于生产.从区域性总体规划出发,农村移民的居民点位置要适中,要考虑居民点与原料基地的联系,为更好地组织生产、提高劳动生产力创造条件;②交通便利.居民点用地应与其他各项用地之间有方便的交通联系,最好靠近道路、河流及车站码头等;③适宜建筑.选择居民点用地时要使地势、地形、土质、水文条件等方面都能适合各类(下转第68页)

存在.近年来,一些水库在正常运行中,因水位变动幅度过大对环境造成影响曾受到批评.

7 结 语

a. 因发生水库溃坝事件,1930年英国颁布了《水库法》.该法对水库安全起着良好的作用.根据新情况,对该法将作进一步的修改和完善.

b. 《水库法》明确规定了水库业主、执法局、环境部、合格工程师的职责和权力,从法制和技术两个方面进行管理,通过四者的相互配合和制约,共同保障水库安全运行.

c. 大坝老化问题日益突出,还有气候变化、环境限制等问题,定期检查和日常监测十分重要.在大坝安全检查中特别强调检查工程师凭借经验的直接判断,同时又组织力量编写一些导则和水库安全技术指南,供检查工程师参考.

d. 合格工程师对水库安全至关重要,但面临着

后继乏人的问题,因此英国十分重视培养未来的合格工程师.

e. 借鉴英国的经验,在继续健全我国水库大坝安全立法的同时,应加强普法教育,加大执法力度;建立大坝安全检查专家的资格管理和参与大坝安全检查、补强加固工作单位的资质管理制度;加紧大坝档案库和信息系统的建设;及时总结大坝安全管理经验,并组织力量编写有关导则和技术指南,不断提高我国水库大坝的安全管理水平.

参考文献:

- [1] 霍斯金 C. 英国水库的安全检查[J]. 郎昌清译. 水利水电快报, 2000(13): 10~13.
- [2] 米尔默 J P. 英国大坝安全立法与准则展望[J]. 朱晓红译. 水利水电快报, 1998(21): 10~14.
- [3] 威廉·哈尔克罗. 英国水库安全与监测[J]. 郭恺丽译. 水利水电快报, 1997(4): 27~28.

(收稿日期: 2001-11-05 编辑: 马敏峰)

(上接第 58 页)建筑的要求,同时,还要留有居民点扩建发展的余地;④环境优良.在进行居民点用地选择时,要注意创造优美的环境条件,有利于卫生防疫、防止污染和安全.

对专项设施功能恢复的布局、布点进行规划设计.在技术经济分析后进行选线,从而确定专项设施恢复方案,确定专项设施的地点及占地面积.

7.2 城市移民安置点的确定

城市移民补偿安置,根据《城市房屋拆迁管理条例》的规定,其补偿标准根据被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积等因素,以房地产市场评估价格确定货币补偿金额.由被拆迁人自行到房地产市场购买商品住房安置.

8 农村移民中的土地整理和调整

工程建设占用农村集体土地,使得移民区土地资源减少,人地矛盾尖锐.因此,加强移民安置区的土地整理,形成合理、高效、集约的土地利用结构,提高土地利用效率,从而满足移民对土地的最基本需求.通过土地整理,增加移民安置区的有效耕地面积,提高土地利用效率,在挖掘移民安置区现有土地利用潜力的前提下,通过土地整理的多种方法来增加有效耕地面积,以解决因工程建设而使耕地减少的问题^[5].

工程建设占地的整体性,使得农村移民之间以及农村移民与非移民之间土地拥有量产生很大的差别,有的农村移民生产安置前耕地拥有量为零,严重影响移民的生存.因此,运用国家政策给农村移民以

土地重新调整,是农村移民安置过程中十分重要的问题.注重农村移民中的土地调整,使农村移民获得最重要的生产资源——土地,稳定移民土地承包关系,把土地经营权重新划拨给移民,是农村移民安置中的一件大事.

总之,工程移民活动中涉及的土地问题很多,也很重要,它贯穿于工程移民活动的全过程.对工程移民活动中土地问题的特殊性研究具有现实意义.

参考文献:

- [1] 葛剑雄. 中国移民史(第一卷)[M]. 福州: 福建人民出版社, 1997.
- [2] DL/T5064-1996, 水电工程水库淹没处理规划设计规范[S].
- [3] 吴宗法. 工程移民活动中的土地补偿价格评估研究[J]. 南京农业大学学报(自然科学版), 2001(4): 98~103.
- [4] 陈洪博, 邹清平. 土地科学词典[M]. 南京: 江苏科学技术出版社, 1992. 329.
- [5] 吴宗法, 余文学. 农村移民活动中的土地整理和调整研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2001(3): 63~66.

(收稿日期: 2001-08-02 编辑: 张志琴)

