

同地同价政策对水利工程土地补偿补助费用的影响

刘卓颖,姚玉琴

(水利部水利水电规划设计总院,北京 100120)

摘要 选取具有代表性的 24 个拟建大中型水利工程为样本,计算比较同地同价法和现行的 16 倍法 2 种补偿标准下的土地补偿补助费用,研究同地同价政策对水利工程土地补偿补助费用的影响,详细分析采用同地同价法后,不同区域、不同省(区)、不同工程类型、不同土地用途补偿标准的变化。结果表明,同地同价法较 16 倍法土地补偿标准总体提高 73%,其中其他土地、草地、水域及水利设施用地增幅较大,塘地、耕地、园地增幅较小。

关键词 同地同价政策;水利工程;土地补偿标准;16 倍法

中图分类号:F301.0

文献标识码:A

文章编号:1006-7647(2011)03-0040-03

Impact of same-land same-price policy on land compensation in water conservancy projects//LIU Zhuo-ying, YAO Yu-qin
(Water Resources & Hydropower Planning and Design General Institute of Ministry of Water Resources, Beijing 100120, China)

Abstract : 24 representative medium-size and large water conservancy projects to be built were selected as the samples. The land compensation expenses by means of the same-land same-price policy and the current 16 times-method were calculated and compared. The impact of the same-land same-price policy on land compensation in water conservancy projects was studied. The variations of land compensation standards in different regions, provinces (cities), project types and land use types were investigated. The results show that the land compensation standard of the same-land same-price policy method generally has an increase of 73% compared with that of the 16 times-method, including larger increase in land use for others, grassland, water area and land use for water conservancy facilities, and smaller increase in land for ponds, farmland and garden land.

Key words : same-land same-price policy; water conservancy project; land compensation standard; 16 times-method

1 研究背景

2004 年 10 月国务院办公厅出台了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》^[1],提出“省、自治区、直辖市人民政府要制订并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价,征地补偿做到同地同价,国家重点建设项目必须将征地费用足额列入概算。”所谓同地同价,即指在同一区片内,不同宗地的征地补偿标准相同,且不因征地目的及土地用途不同而有差异^[2-3]。截至 2010 年年底,全国绝大部分省(自治区、直辖市)人民政府都按照国务院同地同价的原则要求,结合各地的实际情况发布了征地统一年产值标准和区片综合地价,土地的补偿补助费用大多为统一年产值的 20~30 倍,土地补偿标准有了较大的提高。目前,交通、铁路等工程建设的土地补偿补助费用已经按照同地同价的原则执行。

与高速公路、铁路等线性工程相比,水利工程具有明显不同的建设性质和征地范围。水利工程是国

民经济发展的重要基础设施,具有显著的公益性特点,水利建设投资主要来源于中央和地方政府预算内资金和其他财政性资金,基本不具备市场化运作、多元化投资建设的条件。因此,国家对水利基础设施建设给予了大力鼓励和扶持。当前和今后一段时间内,水利基础设施建设任务仍然十分繁重,需要继续得到国家扶持。水利工程建设期长、淹没损失大、占地范围广,往往同一个工程涉及不同县、乡甚至不同省(区)大面积的土地淹没、大规模的人口迁移和经济社会系统的重建。长期以来,水利工程建设征地补偿和移民安置依据现行的《中华人民共和国土地管理法》^[4]和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》^[5],耕地补偿补助费用为该耕地被征收前 3 年平均产值的 16 倍(以下简称 16 倍法),实行开发性移民方针,采取前期补偿、补助和后期扶持相结合的办法。若水利工程建设征地采用同地同价原则进行,会引发一系列矛盾和问题。首先,对于同一个工程,在不同行政区域的区位相邻、

条件相似的土地,特别是跨省级行政区的土地,由于其补偿标准由各省(区)确定,往往差别较大,会造成由征地补偿标准不同引发的矛盾,同地同价政策难以执行。其次,与现行《中华人民共和国土地管理法》、国发〔2004〕28号文中规定的“大中型水利、水电工程建设征地的补偿费标准和移民安置办法,由国务院另行规定”以及《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》都存在政策上的不协调和不连续。第三,土地补偿同地同价政策对应的移民安置方式基本上为一次性货币补偿和由5个子系统组成的社会保障系统安置^[6],与现行的水利工程建设移民采用农业生产安置为主、其他安置为辅的安置方式和移民方针有较大冲突^[7]。第四,随着补偿标准的提高,同地同价政策下水利工程的土地补偿补助费用也会有较大提高,这会对公益性水利基础设施的建设和发展产生较大影响。

笔者选取具有代表性的水利工程研究样本,计算比较同地同价法和16倍法2种补偿标准下的土地补偿补助费用,分析研究同地同价政策对水利工程土地补偿补助费用及标准的影响。

2 研究样本

选取了24个已经过初步审批的拟建大中型水利工程。所选水利工程具有以下特点:①总建设征地面积为69 740 hm²(占“十二五”期间水利工程初估土地需求量50万hm²的14%),其中耕(园)地面积为22 372 hm²,占总建设征地面积的32%。②涵盖了大部分国家重点水利工程,如峡江水利枢纽、大藤峡水利枢纽、古贤水利枢纽、引汉济渭工程、黔中调水工程等。③涉及东部、中部、西部和东北的11个省(区),如浙江、江苏、山西、江西、湖北、河南、广西、陕西、贵州、云南、黑龙江等。④在24个水利工程中,水库工程有14个,占总数的58%,如河口村水库、林海水库、钦寸水库、德厚水库、落久水库等;线性工程有10个,占总数的42%,如浙江省太嘉河整治工程、平湖塘拓浚延伸工程、洞庭湖荆南四河堤防加固工程等。⑤涉及城市建设用地的水利工程有3个,即扩大杭嘉湖南排工程、走马塘拓浚延伸工程以及大东湖水网连通工程。总之,选取的样本在多个方面具有较强的代表性。

3 研究方法和内容

基本依据《土地利用现状分类》^[8]中的土地一级分类标准,将土地分为耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、

其他土地共12类开展研究。由于水利工程移民安置的特殊性,对商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地等地类并未按征(占)用的实物进行补偿,而是结合移民安置方式和安置规划纳入规划指标进行征收,不具对比性。此外,对收益较大的鱼塘、苇塘、藕塘等地类在水利工程土地补偿中以塘地予以单列。因此,本文仅针对具有较强对比性、列入水利工程土地补偿项目的耕地、园地、塘地、林地、草地、水域及水利设施用地、其他土地等7类土地进行对比分析和研究。

4 研究结果

各类土地补偿标准的变化及对比见表1。由表1可知,24个工程中列入补偿项目的耕地、园地、草地等7类土地的征地面积共计66 100 hm²,其中耕(园)地面积占34%,水域及水利设施用地和其他土地面积占45%。采用现行的16倍法计算土地补偿补助费用为885 269万元,补偿补助平均单价为13.4万元/hm²;采用同地同价法计算则补偿补助费用提高至1 530 800万元,补偿补助平均单价为23.1万元/hm²。采用同地同价法相比现行的16倍法补偿标准总体增长73%,各类土地补偿标准均有所增长,其中其他土地、水域及水利设施用地和草地的补偿标准增幅分别约为原有补偿标准的8倍、2倍和3倍,耕地、园地及林地增幅不大,仅为28%、33%和46%。塘地的补偿标准略增15%,增幅远低于总体水平。采用同地同价法相比现行的16倍法耕(园)地补偿补助费用占总费用的比重由73%降至55%,降幅为18%。下面详细分析采用同地同价法后,不同区域、不同省(区)、不同工程类型、不同土地用途补偿标准的变化。

表1 各类土地补偿标准变化及对比

地类	征地 面积/ hm ²	16倍法		同地同价法		增长 比例/ %
		费用/ 万元	单价/ 万元·hm ⁻²	费用/ 万元	单价/ 万元·hm ⁻²	
耕地	15 981	463 950	29.1	594 026	37.2	28
园地	6 391	182 308	28.5	242 824	38.0	33
塘地	307	9 902	32.3	11 384	37.1	15
林地	8 330	141 877	17.1	207 417	24.9	46
草地	5 467	45 955	8.4	180 626	33.0	293
水域及水利 设施用地	21 122	11 792	0.6	36 461	1.8	209
其他土地	8 502	29 485	3.5	258 062	30.3	775

4.1 不同区域补偿标准增幅

将24个工程划分为东部、中部、西部、东北等4个区域,分析不同区域补偿标准的变化。结果表明,中部区域补偿标准增幅最大,达105%;西部区域补偿标准增幅基本达到总体增幅水平,为80%;东部区域补偿标准提高不大,不及全国平均增幅,仅

为 12% ,而东北区域补偿标准下降了 5%。补偿标准提高最大的地类仍为其他土地、水域及水利设施用地和草地,增幅达 4~10 倍。

4.2 不同省(区)补偿标准增幅

24 个水利工程涉及 11 个省(区),按不同省(区)对补偿标准增幅进行整理分析并与总体增幅对比可知,陕西、山西、湖北三省的补偿标准较 73% 的总体增幅提高较大,补偿标准增幅分别为 238% ,171% 和 142% ,其余大部分省(区)的增幅低于总体水平,其中浙江、江西、广西三省的增幅均在 10% 以内,而黑龙江和云南补偿标准则略有下降。河南、云南、黑龙江的耕地、园地、塘地的补偿标准甚至低于原有水平。

4.3 不同工程类型补偿标准增幅

按水库工程和线性工程 2 类整理分析 24 个水利工程补偿标准的变化,见表 2。由于占地范围和占地类型存在较大差别,较之原有补偿标准,水库工程土地补偿标准的增幅(78%)明显高于线性工程补偿标准的增幅(42%)。2 类工程中耕(园)地、塘地、林地补偿标准的增幅较为接近,而水库工程中草地、水域及水利设施用地和其他土地补偿标准的增幅远高于线性工程中同类土地补偿标准的增幅。

表 2 不同工程类型补偿标准增幅对比 %

项目	耕地	园地	塘地	林地	草地	水域及水利设施用地	其他土地
水库工程	27	38	24	46	295	757	817
线性工程	36	5	10	58	13	176	-34

4.4 不同土地用途补偿标准增幅

同地同价政策针对集体农用地和城镇建设用地的征收标准采用统一年产值倍数法或区片综合地价法。水利工程涉及大面积城市建设用地的项目不多,文中涉及城市建设用地的水利工程有 3 个,即无锡市的走马塘拓浚延伸工程、杭州市的扩大杭嘉湖南排工程、武汉市的大东湖水网连通工程。对不同用途的土地补偿标准的变化进行整理分析。结果为:城镇建设用地的补偿标准增幅达 101% ,其中尤以水域及水利设施用地和耕地的补偿标准增幅较大,分别为 440% 和 77% ,集体农用地补偿标准增幅基本上与总体增幅相当。

5 结论与展望

5.1 结论

a. 由于补偿补助倍数普遍有所提高,同地同价政策下水利工程各类土地的补偿标准较现行的 16 倍补偿补助标准均有所提高,总体增幅为 73% ,其中耕(园)地补偿标准增幅为 30% 左右(未考虑价格水平的不同)。由于现行补偿政策下草地、水域及

水利设施用地和其他土地补偿标准较低等缘故,导致同地同价政策下这些土地的补偿标准有极大幅度的提高。

b. 同地同价政策下耕地、园地、塘地、草地、其他土地的补偿标准均在 30~37.5 万元/hm² 范围内,基本上体现了同地同价的原则。

c. 由于区位、经济社会发展以及同地同价政策制定的导向和目的等方面存在差异,经济较为发达、现有土地产出较大、土地资源较为紧缺的江苏、浙江等东部省(区)补偿标准增幅不大,中西部的山西、陕西、湖北等省(区)则有较大提高,而江西、广西、云南、黑龙江等省(区)的增幅很小甚至部分地类的补偿标准略有下降。

d. 由于占地范围及占地类型有较大差别,水库工程淹没土地补偿标准的增幅远大于线性工程土地补偿标准的增幅,且草地、水域及水利设施用地、其他土地等地类增幅较大。

5.2 展望

a. 由于各地发布及文中采用的大多为各地最低年产值征地标准及征地区片综合地价,且水利工程大多分布在较为偏远的地区,采用的补偿标准本身相对较低,且各地区补偿标准差别较大,因此,水利工程土地补偿标准 73% 的总体增幅应为最低增幅。更为翔实的测算需结合样本工程的选择进一步开展工作。

b. 同地同价政策对应的移民安置方式大多为一次性货币补偿方式,相对于水利水电工程移民安置规划中的种植业安置、社会保障安置、长效补偿安置等多元化安置方式较为单一^[9],且水利水电工程移民新址建设、工业企业迁(改)建、库周交通(电力等)复建等规划项目依据规划指标也会产生较大规划投资。文中住宅用地、工矿仓储用地、交通运输用地等地类的建设投资未参与对比分析及研究,全口径的土地补偿对比分析工作、土地补偿费用对征地移民安置投资和工程总投资的影响需结合水利工程移民安置规划、安置方式、价格水平等的变化开展进一步的研究。

c. 相对于线性工程,水库工程大多具有淹没成片土地的特点,且大多草地、其他土地等所占比重较大,即使处于同一(邻近)地区,水库工程土地补偿标准的增幅将远大于线性工程土地补偿标准的增幅,这对水利工程建设成本和公益性效益将产生较大影响,应选择部分地类开展敏感性分析。

d. 随着今后城市防洪等建设项目的增多,水利工程将更多地占用城镇建设用地。因此,应加强城镇建设用地补偿标准方面的研究工作。

(下转第 69 页)

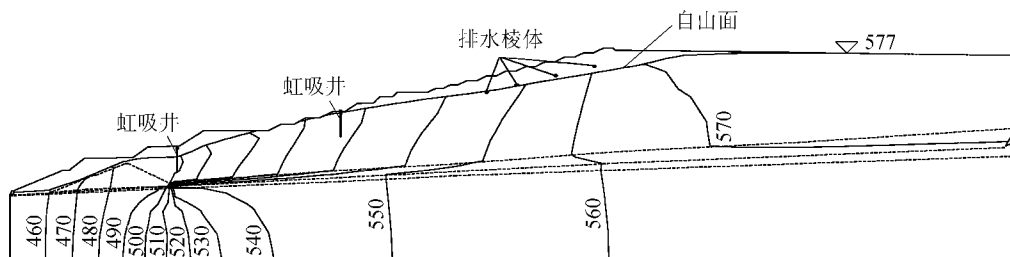


图7 工况4顺河向剖面水头等值线(单位:m)

和上游侧虹吸井失效后尾矿坝逸出点高程都相应增加,严重影响坝体稳定性,因此建议采用2排虹吸井设计方案,并确保虹吸井施工质量,防止虹吸井失效。④从工况1~4的计算结果可以看出,尾矿坝设置排水棱体的排水效果较差,只有最下层排水棱体起到排水作用,因此建议去掉上面2层排水棱体。

4 结 论

a. 虹吸井排渗系统设计原理简单,可操作性强,排渗效果良好,国内尾矿坝内使用较为广泛,采用子结构技术模拟虹吸井的渗流行为效果良好,算法理论严密可靠。

b. 在改进截止负压法中引入虹吸井子结构算法,较好地解决了虹吸井作用下渗流场的求解问题,进而可研究尾矿坝密集虹吸井排水降压效果。

c. 工程算例的计算结果表明,采用虹吸井子结构法可以很好地模拟尾矿坝在虹吸井、导渗盲沟等排水措施作用下的渗流场分布,为尾矿坝渗流控制设计提供理论支持和技术指导。

参考文献:

- [1] 王镭,刘中,张有天.有排水孔幕的渗流场分析[J].水利学报,1999(4):15-20.
- [2] 朱岳明,陈振雷.改进的排水子结构法求解地下厂房洞室群区的复杂渗流场[J].水利学报,1999(9):79-85.
- [3] 赵坚,沈振中.尾矿坝复杂排水系统渗流计算方法的改进[J].河海大学学报:自然科学版,1999(3):25(2):110-113.
- [4] 关锦荷,刘嘉忻,朱玉侠.用排水沟代替排水井列的有限元法分析[J].水利学报,1984(3):10-18.
- [5] ZHAN Mei-li, SU Bao-yu. New method of simulating concentrated drain holes in seepage control analysis[J]. Journal of Hydrodynamics SerB, 1999(3): 27-35.
- [6] 速宝玉,沈振中,赵坚.用变分不等式理论求解有渗流问题的截止负压法[J].水利学报,1999(3):22-29.
- [7] 张乾飞,吴中如.有自由面非稳定渗流分析的改进截止负压法[J].岩土工程学报,2005,27(1):49-54.
- [8] 王凤江.虹吸排渗系统在尾矿坝降水工程中应用[J].中

国地质灾害与防治学报,2005,16(1):102-105.

- [9] 朱岳明,陈建余,龚道勇,等.拱坝坝基渗流场的有限单元法精细求解[J].岩土工程学报,2003,25(3):326-330.
- [10] 崔皓东,朱岳明,吴世勇.有自由面渗流分析中密集排水孔幕的数值模拟[J].岩土工程学报,2008,30(1):440-445.
- [11] 陈建余.有密集排水孔幕的饱和-非饱和渗流场全精细数值模拟分析[J].中国农村水利水电,2004(11):53-60.
- [12] 朱岳明,刘昌军,李螺,等.碾压混凝土坝防渗与排水渗控设计方法[J].贵州水力发电,2005,19(3):5-10.

(收稿日期:2010-08-02 编辑:骆超)

(上接第42页)

参考文献:

- [1] 国务院办公厅.国务院关于深化改革严格土地管理的决定.国发[2004]28号[EB/OL]. [2006-06-30]. http://www.gov.cn/ztl/2006-06/30/content_323794.htm.
- [2] 王晓映.论土地征收中的同地同价补偿[J].新视野,2010(1):24-26.
- [3] 李集合,邹爱勇.土地征收补偿之同地同价的理性分析[J].河北法学,2009,27(9):48-52.
- [4] 国务院办公厅.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.
- [5] 国务院.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[EB/OL]. [2006-07-07]. http://www.legaldaily.com.cn/misc/2006-08/29/content_397416.htm.
- [6] 陈绍军,陈阿江,周魁.移民社会保障体系探讨[J].水利经济,2002,20(4):59-63.
- [7] 郑晓萍.浅议移民条例实施后征地移民规划设计存在的问题[J].水利经济,2010,28(3):71-74.
- [8] GB/T 21010—2007 土地利用现状分类[S].
- [9] 曾凡亮,叶发勇.水利水电工程建设征地实行长期补偿安置移民有关问题的探索[J].红水河,2009,28(5):82-86.

(收稿日期:2010-01-19 编辑:骆超)