

江苏与皖、鲁、浙、豫四省水利工程征迁移民 补偿政策对比研究

鞠大为, 贾 健, 张 艺, 黄 莹

(江苏省水利勘测设计研究院有限公司, 江苏 扬州 225009)

摘要: 征迁补偿和移民安置关系到水利工程前期的立项, 直接影响着水利工程建设顺利实施, 同时也关系到移民切身利益和社会稳定。对苏、皖、鲁、浙、豫五省水利工程征迁移民补偿政策对比研究不仅可以发现其共性和个性, 促进江苏省水利工程征迁政策的进一步完善, 同时也可以明晰政策问题的原因, 对江苏省农村土地征地补偿和被征地农民安置以及国家大中型水利水电工程征地补偿和移民安置政策改革具有理论指导意义和参考价值。

关键词: 水利工程; 征迁补偿; 移民安置; 政策对比

中图分类号: TV211.3 **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839 (2016) 04-0056-06

Comparison and analysis of water conservancy project resettlement compensation policy among Jiangsu , Anhui , Shandong , Zhejiang and Henan provinces

JU Dawei, JIA Jian, ZHANG Yi, HUANG Ying

(Jiangsu Surveying and Design Institute of Water Resource Co., ltd, Yangzhou 225009, Jiangsu)

Abstract: The compensation of land requisition and demolishing and resettlement is not only related to the early stage of water conservancy project, but also directly affect the smooth implementation of the water conservancy project construction. At the same time, it is also related to the vital interests of immigrants and the social stability. The comparison and analysis of water conservancy project resettlement compensation policy among Jiangsu, Anhui, Shandong, Zhejiang and Henan provinces can not only discover the commonness and individuality in order to improve the Jiangsu water conservancy project resettlement policy, but also clarify the reasons for the policy issues. This is a theoretical guidance to the rural land requisition compensation and resettlement of land-requisitioned farmers in Jiangsu province. It could provide reference value to the reform of national large and medium-sized water conservancy and hydropower projects land requisition compensation and resettlement policy.

Key words: water conservancy project; compensation for land requisition and demolishing; resettlement; policy comparison

1 问题提出与研究意义

在国家水利工程征地补偿和移民安置政策下, 为了移民安置可持续发展与区域社会经济、环境、资源开发相协调, 各地都为妥善安置移民出台了适合地方的政策。苏、皖、鲁、浙、豫五省是全国经济

发展水平相对较高的省份, 2014 年, 五省地区生产总值达到 22 万亿元, 占全国总量的 32.18%; 五省人口总数达到 3.9 亿, 占全国的 29%。近年, 五省水利工程发展迅速, 苏、鲁、豫、皖四省作为南水北调东线、中线经过的主要省份, 新修了大批的水利工程, 浙江省也在积极推进“五水共治”等大中

收稿日期: 2016-01-29

作者简介: 鞠大为 (1983-), 男, 工程师, 主要从事水利规划、水利工程移民规划工作。

型水利工程。水利工程建设是一件利国利民的大事,既利当前更惠长远,既是提升防汛抗旱能力、保障水安全的基础性工作,也是实施定向调控、激活力、补短板、强实体、惠民生的一项重要举措。然而,水利工程建设必然要涉及征地拆迁与移民安置,征迁补偿和移民安置不仅关系到水利工程前期的立项,直接影响着水利工程建设顺利实施,同时也关系到移民切身利益和社会稳定。^[1]最近实施的水利工程项目中普遍存在补偿标准不统一、补偿标准偏低或缺乏依据、补偿标准和市场经济体现出的价格差异较大、征地补偿和移民安置政策与不断、快速变化的政策实施环境不协调等问题,这些问题成为困扰水利项目报批和实施的主要因素。^[2]

识别和归纳出各地制度经验的特征,并比较不同制度的异同之处,从而考察制度结构与地区环境的相容性。苏、皖、鲁、浙、豫五省由于经济社会发展水平、资源禀赋等方面存在差异,导致水利工程征迁移民和补偿政策方面存在一定的差异性,这对五省征迁移民补偿政策对比研究具有重要的理论意义和实践意义。从理论上讲,通过江苏省与皖、鲁、浙、豫四省的征迁政策对比分析,一方面可以得出各省政策制定的规律、政策问题与政策制定和政策实施的基本逻辑关系,以对江苏省农村土地征地补偿和被征地农民安置进行理论指导,同时也对国家大中型水利水电工程征地补偿和移民安置政策的改革具有重要参考价值;另一方面,在依法治国要义下,完善江苏省水利工程征迁补偿政策,对推进依法征迁具有指导意义,对江苏省全面推进依法治省,建设法治社会具有重要意义。^[3,4]从实践上看,通过对比研究,得出五省在征迁移民补偿政策方面的共性和个性,明晰江苏省水利工程建设征迁补偿政策现存问题,同时借鉴皖、鲁、浙、豫四省成功实施的征迁政策以完善江苏省水利工程征迁政策,对促进水利工程建设具有现实意义。

2 现行江苏省水利工程征迁移民补偿政策分析

目前,国内征地补偿相关的法律法规主要包括:《中华人民共和国土地管理法》(2004年8月28日修订)《中华人民共和国土地管理法实施条例》《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条

例》(以下简称《国务院第471号令》)等。国家现行的水利工程征地补偿政策中主要采用原用途的收益乘以倍数来确定补偿补助。水利工程采用耕地前三年平均产值的16倍计算土地补偿费和安置补助费。

基于现行的中央一级政府制定的法律、规范性文件政策仅对耕地的补偿补助费标准做了明确的规定,对于其他类型的土地规定“执行工程所在区省、自治区、直辖市规定的标准”。因此,为了保证水利工程顺利实施建设,江苏省结合地区经济社会发展的实际水平,制定本区域内工程征迁补偿相关政策。目前,江苏省征迁补偿政策主要有:《江苏省土地管理条例》(2006年修订)《江苏省政府关于调整征地补偿标准的通知》(以下简称《苏政发[2011]40号》)《江苏省征地补偿与被征地农民社会保障办法》(以下简称《省政府第93号令》)等一系列相关的补偿政策。现做以下整理分析:

《江苏省土地管理条例》以中央一级政府2004年颁布的《中华人民共和国土地管理法》为依据,对土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等补偿标准进行了调整,其补偿标准略高于国家的补偿标准,具体电子表详见本刊网站。

分析可知,《江苏省土地管理条例》只是做了原则性的规定,缺乏实质性可参考标准,同时也为各地区自行制定实施细则留下了空间。2011年江苏省政府颁布了《苏政发[2011]40号》,对江苏省范围内征地补偿标准最低标准做出明确规定,综合考虑产值、土地区位、农用地等级等因素将江苏省范围内的土地分为一、二、三、四类地区,分别规定了各片区的土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费,具体电子表详见本刊网站。

另一个与征迁补偿标准相关的江苏省政府文件是2013年12月1日起施行的《省政府第93号令》,该办法规定了江苏省征地补偿标准和征地农民社会保障办法,是根据江苏省实际情况和社会经济发展水平,对征地和征地农民安置政策的又一次调整,具体征迁补偿政策电子表详见本刊网站。目前,江苏省征地拆迁补偿标准依据原则上已从传统的年产值倍数法向征地区片综合地价转变。

由于江苏省没有出台独立的大中型水利工程建设征地补偿和移民安置政策,故近几年,江苏省国家审核批复的在建水利工程征地补偿具体

实施基本是按各省辖市颁布的对应于《苏政发〔2011〕40 号》的具体实施细则来执行的,而批复中耕地补偿标准是按国家标准来执行,即耕地年产值的 16 倍。

3 苏、皖、鲁、浙、豫五省征迁补偿和移民安置政策对比分析

3.1 土地补偿补助标准对比分析

3.1.1 安徽省与江苏省水利工程建设征地补偿补助费标准对比

由表 1 可知:《江苏省土地管理条例》和《安徽省土地管理办法》都是依据 2004 年颁布的《中华人民共和国土地管理法》制定的,并根据各自省情,调整了补偿标准。从表中可以看出,江苏省的土地补偿费和安置补助费的补偿倍数高于安徽省的补偿标准,这是由两省不同的经济发展水平所决定的。在青苗和土地附着物方面,江苏省只是做了原则性的规定,缺乏实质性可参考标准,同时也

为各地区自行制定实施细则留下了空间。而安徽省则较细地规定了青苗和附着物的补偿标准。

为规范征地补偿安置工作,切实维护被征地农民和农村集体经济组织的合法权益,促进全省经济平稳、较快发展和社会和谐稳定。2012 年 5 月 15 日,安徽省人民政府发布了《关于调整安徽省征地补偿标准的通知》(皖政〔2012〕67 号),适当提高了安徽省征地区片综合地价标准,并规定了各地征地统一年产值及补偿标准。根据调整后的新标准,全省农用地平均每亩补偿 33760 元,与过去相比提高了 12.57%。通知指出,建设用地位于同一年产值或区片综合地价区域的,征地补偿水平要保持一致,做到征地补偿同地同价。大中型水利水电工程建设征地补偿标准,按国务院有关规定执行。各市、县人民政府可根据本地实际情况,对特殊地类提高征地补偿标准。使用国有农(林、牧、渔)场土地,参照农(林、牧、渔)场所在乡(镇、街道)的区域(区片)征地补偿标准执行,

表 1 苏、皖、鲁、浙、豫五省土地补偿费标准对比

土地补偿费标准	江苏省	安徽省	山东省	浙江省	河南省
	土地管理条例 (2004)	土地管理办法 (2004)	土地管理办法 (2004)	土地管理办法 (2000)	土地管理办法 (2009)
耕地	耕地前3年平均产值的8~10倍		城市规划区:该耕地前3年平均年产值的8~10倍城市规划区外:该耕地前3年平均年产值的6~8倍	前3年平均年产值的8~10倍	设区的市近郊区的按前3年平均年产值的8~10倍;其他市近郊区、工矿区和建制镇按前3年平均年产值的7~9倍;其他地方按前3年平均年产值的6~8倍
园地	邻近耕地前3年平均年产值的8~12倍	该地前3年平均年产值的6倍	与耕地补偿标准一致	前3年平均年产值的4~7倍	参照征用耕地的土地补偿费标准执行
建设用地	邻近耕地前3年平均年产值的6~10倍	邻近耕地前3年平均年产值的4~5倍	邻近一般耕地前3年平均年产值的5~7倍	参照当地耕地的补偿标准	参照征用耕地的土地补偿费标准执行
鱼塘	精养鱼塘:邻近耕地前3年的10~12倍;其他养殖水面:邻近耕地前3年的4~8倍	该地前3年平均年产值的6倍	城市规划区:该耕地前3年平均年产值的8~10倍;城市规划区外:该耕地前3年平均年产值的6~8倍	前3年平均年产值的4~7倍	参照征用耕地的土地补偿费标准执行
林地、牧草地、苇塘、水面等农用地			邻近一般耕地前3年平均年产值的5~6倍		
未利用地	邻近耕地前3年平均年产值的3~5倍	邻近耕地前3年平均年产值的2~3倍	邻近一般耕地前3年平均年产值的3倍	当地耕地补偿费的50%	参照征用耕地的土地补偿费标准执行

农(林、牧、渔)场周边有多个区域(区片)的,按周边区域(区片)的最高标准执行。

3.1.2 山东省与江苏省水利工程建设征地补偿补助费标准对比分析

与《江苏省土地管理条例》不同的是,《山东省土地管理办法》将征地分为城市规划区和城市规划区外两个类别,分别执行不同的标准。但是,从表1可以看出,江苏省的土地补偿倍数高于山东省城市规划区的补偿标准,所以,江苏省的土地补偿标准整体上比山东省土地补偿标准高。安置补助费方面,江苏省是按照安置人均耕地面积计算补助标准,而山东省是按照需要安置的农业人口计算的。

2009年3月30日,山东省人民政府办公厅发布《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),规定了区片综合地价标准是征收一般农用地土地补偿费与安置补助费之和,在维持各地征地价格基本稳定的基础上作了适当上调。经测算,全省各城镇(边缘)核心征地区域加权平均价格达到43184元/亩。按核心征地区域平均价位,可分为4个层级:第一层级5万元/亩以上,包括济南、青岛等七市驻地区,共30区;第二层级4.5万元/亩以上,包括10区1县16市;第三层级4万元/亩以上,包括6区13县9市;第四层级3万元/亩以上,包括3区47县5市。

山东省没有对水利工程征迁补偿和移民安置出台单独政策,且征地总体补偿标准低于江苏省。鉴于两省省情,山东省征迁补偿政策对江苏省参考意义不大。

3.1.3 浙江省与江苏省水利工程建设征地补偿补助费标准对比分析

从表1中可以看出,除耕地补偿标准基本一致外,江苏的其他土地补偿倍数略高于浙江的补偿标准。安置补助费方面,浙江也是按照需要安置的农业人口数规定安置补助费标准,不同于江苏按人均耕地面积规定补助费。

2014年5月8日,浙江省政府办公厅发布《浙江省人民政府关于调整完善征地补偿安置政策的通知》(浙政发〔2014〕19号),通知明确指出自2014年7月1日起,全省征收农村集体土地全面实行区片综合价补偿,征地区片综合价由土地补偿费和安置补助费组成,青苗和地上附着物补偿

费另行计算。全省征地补偿最低区片综合价按以下标准执行:征收耕地、其他农用地(除林地以外)和建设用地,一类地区不低于5.4万元/亩,二类地区不低于4.5万元/亩,三类地区不低于3.7万元/亩;征收林地、未利用地,一类地区不低于2.8万元/亩,二类地区不低于2.3万元/亩,三类地区不低于1.9万元/亩。

通知指出,各市、县(市、区)政府调整后的征地补偿标准不得低于省政府规定的征地补偿最低区片综合价标准和当地现行的征地补偿标准,并明确土地补偿费和安置补助费的构成比例。根据经济发展水平、当地居民人均收入增长幅度等情况,建立动态调整机制,适时调整征地补偿标准。

浙江省社会经济发展水平和江苏省相当,其补偿标准和补偿原则和江苏省基本一致,但浙江省强调全省实施片区价,对水利水电工程没有单独出台征迁补偿和移民安置政策。经调查,浙江省近期水利水电工程征地补偿基本上执行各市的片区价,地面附着物也是执行各市规定的标准。

3.1.4 河南省与江苏省水利工程建设征地补偿补助费标准对比分析

与《江苏省土地管理条例》不同的是,《河南省土地管理办法》将补偿范围分为3个层级,分别是设区的市近郊区、其他市近郊区、工矿区和建制镇以及其他地方。三类地区的土地补偿费依次递减。

2013年,河南省人民政府发布了《河南省人民政府关于调整河南省征地区片综合地价的通知》(豫政〔2013〕11号),发布了新的片区价,片区价包含社会保障费用,并明确费用标准仍按照原河南省劳动和社会保障厅《关于公布各地征地区片综合地价社会保障费用标准的通知》(豫劳社办〔2008〕72号)执行。新的征地区片综合地价标准涵盖了每个行政村。征地区片综合地价是针对土地确定的综合补偿标准,包括土地补偿费、安置补助费和新增加的社会保障费用,不包括地上附着物和青苗补偿费。同样,河南省也没有针对水利工程制定单独补偿政策。

安置补助费的补偿标准是水利工程征迁补偿的重要组成部分,表2梳理了苏、皖、鲁、浙、豫五省安置补助费标准情况。通过对比这5个省的政策,可以发现:

(1)耕地的补助费标准不得超过前三年平均

表 2 苏、皖、鲁、浙、豫五省安置补助费标准对比

安置补助费标准	江苏省	安徽省	山东省	浙江省	河南省
	土地管理条例 (2004)	土地管理办法 (2004)	土地管理办法 (2004)	土地管理办法 (2000)	土地管理办法 (2009)
耕地	人均耕地十五分之一公顷以上的,为该耕地被征用前3年平均年产值的5倍;人均耕地不足十五分之一公顷的,从6倍起算,人均耕地每减少一百五十分之一公顷,安置补助费相应增加一倍,但最高不得超过该耕地被征用前3年平均年产值的15倍		每一农业人口的安置补助费标准为该耕地被征用前3年平均年产值的6倍;每公顷被征用耕地的安置补助费最高不得超过被征用前3年平均年产值的15倍	每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,按该耕地被征用前3年平均年产值的4~6倍补助。但每公顷被征用耕地的安置补助费最高不得超过被征用前3年平均年产值的15倍	人均耕地一亩以上的,该耕地被征用前3年平均年产值的4~5倍;;人均耕地半亩到一亩的,该耕地前3年平均年产值的6~9倍;人均耕地半亩以下的,该耕地前3年平均年产值的10~12倍;在特殊情况下,每亩最高不超过该耕地被征用前3年平均年产值的15倍
其他农用地	该类土地补偿费的70%	前3年平均年 产值 的3~4倍	每一农业人口的安置补助费标准为邻近一般耕地前3年平均年产值的4倍;每公顷被征用土地的安置补助费最高不得超过邻近一般耕地前3年平均年产值的10倍	参照耕地的安置补助费执行	
未利用地	不支付安置补助费	不支付安置补助费		参照耕地的安置补助费执行	
农民集体所有的非农业建设用地	不支付安置补助费	当地耕地前3年平均年 产值的 2~3倍	每一农业人口的安置补助费标准为邻近一般耕地前3年平均年产值的4倍;每公顷被征用土地的安置补助费最高不得超过邻近一般耕地前3年平均年产值的10倍	参照耕地的安置补助费执行	

年产值的 15 倍;

(2) 其他农用地的补偿标准江苏省、浙江省、山东省均是参照耕地的补偿标准,而安徽省则采用年产值倍数法;

(3) 未利用地基本上不支付安置补助费,除了浙江省规定参照耕地的补偿标准,而非农建设用地只有江苏省规定不支付安置补助费。

3.2 地上附着物和青苗补助费标准对比分析

在青苗和土地附着物方面,江苏省只是做了原则性的规定,缺乏实质性可参考标准,同时也为各地区自行制定实施细则留下了空间。由表 3 可知,除安徽省作了较详细的规定外,其他省份皆未对青苗和附着物的补偿标准做出明确规定。为规范水利水电工程征迁补偿工作,安徽省发展改革委员会、安徽省水利厅联合发布《关于公布安徽省大中型水利水电工程建设地面附着物拆迁补偿标准的通知》(皖发改农经〔2012〕98 号),制定了针对水利水电工程建设征地的房屋和地面附属设施的拆迁补偿标准,房屋补偿标准和地面附属物设施补偿标准电子表详见本刊网站。因篇幅限制,在此不再赘述。

综上对比分析:与江苏省征迁补偿政策对比分析的皖、鲁、浙、豫四省皆没有对水利工程征迁补偿和移民安置出台单独政策。其中,山东省不但没有对水利工程征迁补偿和移民安置出台单独政策,而且征地总体补偿标准低于江苏省,根据两省省情,山东省征迁补偿政策对江苏省参考意义不大。浙江省社会经济发展水平和江苏省相当,其补偿标准和补偿原则和江苏省基本一致,经调查,浙江省近期水利水电工程征地补偿基本上执行各市的片区价,地面附着物也是执行各市规定的标准。不过,安徽省水利水电工程征地地面附着物补偿标准的出台,对规范安徽省水利工程建设征地补偿工作起到很大作用,尤其是对工程的前期规划及审批,使其有了基本依据,而且,对工程建设实施管理也起到政策保障作用。安徽省政策制

表 3 苏、皖、鲁、浙、豫五省地上附着物和青苗补助费标准对比

地上附着物和青苗补助费	江苏省	安徽省	山东省	浙江省	河南省
	土地管理条例 (2004)	土地管理办法 (2004)	土地管理办法 (2004)	土地管理办法 (2000)	土地管理办法 (2009)
房屋	按照重置价格结合成新确定	由省人民政府规定	按有关规定给予折价补偿, 或者给予新建同等数量和质量的附着物	按照其实际价值计算	按省人民政府规定执行
青苗	能如期收获的不 予补偿; 可以移 植的支付移植 费; 不能移植 的, 给予合理补 偿或者作价收购	按照当季作物的产值补偿; 多年生作物, 按照其年产值补偿	按一季作物的产值计算	按照当季作物 的产值计算	按一季产值 补偿
鱼苗		放养2年以上的, 不予补偿; 不足2年的, 按照放养鱼苗费的3~4倍补偿			
用材林、防护林、特种用途林主		胸径>20 cm, 实有材积价值的10%~20%补偿; 5 cm<胸径<20 cm, 实有材积价值的60%~80%补偿	有条件移栽的, 应当组织移栽, 付给移栽人工费和树苗损失费; 不能移栽的, 可给予作价补偿;		
苗圃苗木、经济林、薪炭林		征用前三年平均年产值2倍补偿; 尚无产值的, 按实际造林投资2倍补偿。幼龄林、新造林按实际投资2倍补偿			

定工作经验及政策标准值得江苏省制定相关政策时借鉴。

4 结论

通过五省征迁移民补偿政策的对比分析, 可以得出以下结论:

(1) 在土地补偿费方面, 五省征地补偿基本上都实行片区价, 土地补偿费都是在《土地管理条例》的基础上制定标准, 江苏补偿水平略低于浙江, 高于安徽、河南和山东, 各省略有差异, 但总体差别不大;

(2) 在安置补助费方面, 五省存在明显差异, 如河南省明确片区价中包含社会保障费用, 江苏省则规定安置补助可以用于社会保障;

(3) 在政府配套文件上, 省级文件只规定了土地补偿费、安置补助费的补偿标准, 征地的地面附着物补偿标准基本都是执行市级规定, 这体现了各省省辖市内部的差异性, 具有一定的科学性;

(4) 在水利工程单独政策上, 只有安徽省出台了单独适用于水利工程征迁移民安置的政策, 表明了水利工程与道路交通、电力等部门的差异性、特殊性。研究发现: 缺乏单独的水利工程征迁移民政策给各省征迁移民工作带来困扰, 一方面《移民安置条例》和《规划设计规范》要求按照前三年平均产值乘以 16 倍计算征地补偿, 和各地的片

区价形成冲突, 另一方面《规划设计规范》概估算规定十分细, 各地配套政策明显供给不足, 导致审查和实施时, 依据不可靠。

根据以上对比分析, 得出结论: 为解决当前江苏省水利工程建设征地补偿和移民安置实施过程中存在的问题, 亟需国家修订统一政策框架, 实施国家统一和地方分散相结合的方法, 将制度自然演进和人为设计有机结合。

对于江苏省, 亟需结合当前政策法规、经济发展水平、工程投资、移民生计发展需求等, 参考周边省份制定单独的江苏省水利工程建设征地补偿和移民安置政策, 有效指导征地补偿和移民安置的有序进行。

参考文献:

[1] 兰荣蓉等. 非自愿移民政策与我国水库移民政策之比较分析[J]. 人民长江, 2015, (21): 102-105.

[2] 朱俊生. 城镇居民基本医疗保险的比较制度分析——基于东、中、西部 3 省 9 市试点方案的比较[J]. 人口与发展. 2009(3): 17-26.

[3] 冯英, 耿成云, 邱丽. 浅议水利工程征地移民问题及对策[J]. 治淮, 2013(3): 41-42.

[4] 曾建生. 水利水电工程征地移民问题分析和对策研究[J]. 广东水利水电, 2002(z3): 28-30.

(责任编辑: 张亚男)