

山东黄河防洪工程建设占地问题探讨*

刘景国,李遵栋,邱 青

(山东黄河河务局,山东 济南 250011)

0 引言

黄河流经山东省菏泽、济宁、泰安、聊城、德州、济南、淄博、滨州、东营 9 市,25 个县(市、区),河道长 628 km。由于黄河含沙量高,大量泥沙淤积在河道内,造成目前河床高于两岸背河地面 4~6 m,设计洪水位高出背河地面 8~10 m,济南河段的 2000 年设计防洪水位高出济南市工人新村地面达 11.6 m,形成举世瞩目的地上悬河,防洪形势十分严峻。

1998 年“三江”大水之后,党中央、国务院对水利工作做出了一系列重大决策,加大了对大江大河的治理投资力度,加快了黄河下游的治理步伐。经过连续 6 年的建设,黄河山东段防洪工程整体强度得到明显提高,为战胜可能发生的大洪水奠定了重要物质基础,也保护了大面积的耕地。按照国务院、省政府“急事急办、特事特办”的要求,沿黄各级政府给予了大力支持,确保了黄河防洪工程建设的顺利实施。

1 防洪工程建设占地及征收土地补偿费执行的标准

1.1 防洪工程建设征地范围

黄河防洪工程建设征地主要用于黄河大堤加高、放淤加固、防浪林建设等项目。黄河防洪工程建设用地不同于其他水利工程存在选址的问题。黄河防洪工程均是为了加高加固黄河大堤、控制河势而兴建,只能在两岸大堤临背河堤角一定范围内征地。为解决黄河防洪工程建设用地的问题,1999 年,山东省计委、农业厅、土地管理局和山东黄河河务局联合下发通知,指出:防洪工程建设用地由当地人民政

府调剂解决;在土地调整时,要考虑到近 3 年和今后大规模防洪工程建设的需要,可将工程建设规划范围和防洪工程管护范围内的土地调为机动地,即背河的大堤堤脚外 120 m,临河的陶城铺以上堤脚外 60 m 和陶城铺以下堤脚外 40 m。为给防洪工程建设留有余地,以免影响到工程的建设,黄河防洪工程建设用地均在以上规定的带型区域内,符合《防洪法》和山东省人大颁布的《山东省黄河河道管理条例》确定的范围。

1.2 防洪工程建设占地的基本情况

1998—2004 年国家安排山东黄河水利基本建设工程总投资 60.9 亿元,完成土方 24219 万 m^3 ,石方 298 万 m^3 。新《土地管理法》实施以来,山东黄河防洪工程建设征收土地 3 867 hm^2 ,分布在沿黄九市、25 个县(市、区)内。其中耕地 3 380 hm^2 ,占 87.4%;非耕地 487 hm^2 ,占 12.6%。

1.3 防洪工程建设征地补偿执行的标准

《土地管理法》第五十一条规定:“大中型水利、水电工程建设征用土地的补偿费标准和移民安置办法,由国务院另行规定”。2000 年 5 月份,水利部针对黄河防洪工程建设用地的有关问题,以水政发[2000]168 号文批复:“在发布新的《移民条例》前,大中型水利水电工程征地补偿标准仍按现行《移民条例》执行”。2004 年 10 月,国务院下发了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28 号),其中第十二条规定:“大中型水利、水电工程建设征地的补偿标准和移民安置办法,由国务院另行规定”。由于新的《大中型水利水电工程建设征地补

收稿日期:2005-08-05;修订日期:2005-11-18;编辑:王先起

作者简介:刘景国(1960-),男,山东滕州人,教授级高级工程师,主要从事黄河水利建设规划计划工作。

偿和移民安置条例》一直未颁发,1999 年以来,山东防洪工程建设征地补偿标准仍执行国务院《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(1991 年第 74 号令)和《山东省大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例实施细则》(1994 年山东省人民政府令第 48 号)中的有关规定。国家在 2002 年以前批复的征地补偿和安置补助费采用 6 倍年产值的标准,2002 年及其以后批复的工程建设征地补偿和安置补助费采用 10 倍年产值的标准。

2 防洪工程建设占地存在的问题

由于国家批复的黄河防洪工程概算中没有计列耕地开垦费、征地管理费、地籍测绘费及登记费费用,河务部门无法完善正式占地手续。有些土地的权属关系没有变更,激化了矛盾,给防汛和工程运行管理带来很多困难。

自 1999 年实行《土地管理法》以来,黄河河务局每年多次以正式文件向上级专题汇报防洪工程建设用地问题,并在各级领导视察、检查黄河防汛工作时,积极汇报当前防洪工程建设征地存在的问题。山东省人民政府对黄河防洪工程建设用地问题也极为重视,2004 年也曾以正式文件向国家做过专题请示,至今还没见明确意见。

3 几点建议

(1) 尽快出台新的黄河防洪工程建设征收土地补偿标准。1999 年实行新的《土地管理法》以来,黄河山东段防洪工程建设征地补偿和安置补助费标准仍执行 1991 年国务院第 74 号令规定。该规定标准明显偏低,与当前社会经济发展不相适应。国家应尽快出台新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,制定新的黄河防洪工程建设用地补偿标准。

(2) 在新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》出台前,工程建设占地补偿费标准应执行《关于水利水电工程建设用地有关问题的通知》(国土资发[2001]355 号)规定。2001 年 11 月,国土资源部、国家经贸委、水利部联合下发了《关于水利水电工程建设用地有关问题的通知》(国土资发[2001]355 号)。根据该文件精神,山东河务局及时编制上报了 1998 - 2001 年山东黄河防洪工程建设

用地投资调整计划,但没有得到批复。在新的移民条例出台前,防洪工程建设占地补偿费标准应执行该文件规定。建设单位在初步设计阶段编制移民安置规划时,应征求当地政府及土地行政主管部门或移民迁安机构的意见,共同落实好土地征用等迁占补偿的数量及有关的补偿标准,将征地的各项费用一并计列,以便顺利实施土地征用及移民迁安工作,及时完善征收土地手续。

(3) 妥善解决已占用土地问题。对于 1999 - 2004 年黄河防洪工程建设用地问题,各有关单位还要继续向上级有关部门积极反映,争取出台相应的政策规定,或调整项目投资,提高征地补偿和安置补助费标准,增列耕地开垦费、土地管理费、地籍测绘费及登记费等相关费用。有关部门应本着尊重历史、面对现实的原则,尽快协调办理土地审批手续及土地证。

(4) 征收土地应列入国家重点工程用地计划。黄河下游治理工程是国家水利重点建设项目,是消除洪水隐患,确保黄河安全的重要措施。由于每年防洪工程建设用地较多,项目建设与耕地保护的矛盾将会愈来愈突出。为保障黄河山东段防洪工程建设的顺利进行,上级部门应将黄河防洪工程建设用地列入国家重点工程用地计划指标,专项予以解决。

(5) 加强移民迁安经费的管理。安置补偿费及土地征收费用属移民资金,要做到专款专用,任何单位和个人不得克扣、挤占和挪用。有关单位要以对党和人民高度负责的态度做好工作,严格执行财务规定,保证资金运作合法合规,及时足额兑现给群众或相关单位。

(6) 积极开发沿黄两岸附近的涝洼地,增加耕地资源,解决山东省土地紧张问题。由于自然或人为的原因,在黄河大堤堤角及堤外有许多坑塘、盐碱涝洼地。这种荒地大约有 4 万 hm^2 ,大多常年积水,无法耕种。若利用黄河丰富的泥沙资源淤填堤沟河,为群众造地,有效缓解耕地紧张问题。可改善群众的生产、生活环境,同时增加群众赖以生存的土地资源,有关部门应当积极筹措资金,开垦黄河大堤两岸的盐碱涝洼地。

及早解决山东黄河防洪工程建设用地存在的问题,不仅有利于积极争取国家投资,加快山东省黄河治理的步伐;同时,黄河作为山东省第 3 条旅游线,将对山东省经济发展起到巨大的推动作用。