

## 工作研究

## 黄河防洪工程建设征收土地标准问题探讨

李遵栋, 邱青, 古萍

(山东黄河河务局, 山东 济南 250011)

黄河是中国第二大河, 黄河流域是中华民族摇篮和文化发源地, 对国家的繁荣昌盛有过重大贡献。但由于黄河是世界举世闻名的地上悬河, 黄河洪水泛滥, 灾害频繁, 被称为“中国之忧患”, 几千年来, 治理黄河为历朝历代所关注。新中国成立以后, 中央各级领导高度重视黄河的治理与开发, 进一步加大了治理力度, 黄河下游防洪工程抗洪强度得到明显提高, 防洪效益十分显著。黄河下游防洪工程治理投资历来由中央财政全部承担, 1998 年以前, 黄河治理投资体制为计划经济管理模式, 1998 年以后黄河水利工程投资体制变革为基本建设项目管理。该文重点探讨实行基本建设项目管理后黄河防洪工程建设征地执行标准中存在的一些问题。

## 1 黄河下游防洪工程建设征地执行标准

### 1.1 1998—2002 年防洪工程建设征地执行的标准

1999 年 1 月起实施的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称“新土地管理法”)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。”黄河下游防洪工程建设属于国家大中型水利工程, 建设征地补偿标准应由国务院另行规定。为积极争取提高黄河防洪工程建设征地补偿标准, 河务部门多次向上级主管部门反映。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》(1991 年国务院第 74 号令)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”。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), 根据文件精神, 河务部门及时编制上报了山东黄河防洪工程建设用地申请调增投资的请示, 由于该文件未得到国家相关部门的认可而无法执行。由于新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》一直未颁发, 1999—2002 年, 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只采用 6 倍年产值的标准, 没有耕地开垦费、征地管理费等相关费的补偿。

### 1.2 2003 年以后黄河下游(山东段)治理实施标准化堤防建设征地的标准

2003 年以后, 为解决下游重点堤段防洪问题, 黄河治理委员会推行建设黄河下游标准化堤防体系, 在济南和东明所辖黄河大堤全面实施标准化堤防工程。工程建设时间紧、任务重, 征地工作量大, 为提高沿黄群众的补偿安置标准, 河务部门一方面积极向上级反映, 一方面通过当地政府向国家有关部门积极呼吁。2003 年以后, 黄河防洪工程建设征用土地补偿和安置补助费标准增到 10 倍年产值的标准, 达到了新土地管理法的下限, 但征用土地管理费、测绘费及耕地开垦费仍然没能列入国家批复的项目概算投资中。为严格土地管理, 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

(下转第 32 页)

收稿日期: 2006-03-06; 修订日期: 2006-08-15; 编辑: 杨学作

作者简介: 李遵栋(1969-), 男, 山东嘉祥人, 高级工程师, 主要从事水利规划设计工作。

资的总体规划、政策导向,引导地勘单位进行正确选择。

(2)国家要加强对境外投资的保护与扶持。国家要建立海外投资保险制度,对境外投资的政治风险提供法律保证。加强对海外投资的信贷、外汇、税收扶持,完善相关扶持政策,并使这些政策得以落实。

(3)加强投资的监督管理。要改变对省外、境外投资重审批,轻管理,审批管理脱节的状况。

(4)地勘单位要努力提高自己的竞争力和“走出去”的能力,要充分利用国家各类援外资金,大力开展对外承包地质勘查工程和劳务合作,提高国际经济技术合作层次和水平。鼓励有条件的地勘单位和矿山企业到香港、新加坡、美国纳斯达克等境外发达资本市场上市,积极开拓欧洲、日本、加拿大、澳大利亚等资本市场,不断拓宽境外融资渠道。同时,必须深化改革,转换机制,加强管理,不断创新,全面提高

国际竞争力。要了解、掌握境外投资的信息、知识,培养相关人才,提高“走出去”开展境外投资的能力。

(5)在矿种的选择上,要把市场需求,特别是近期需求与长远市场需求统筹考虑,比较利益和自我能力应充分考虑;国内和国外条件的不同对选择矿种影响很大,应全面考虑,分析论证。金、银、铜、铅、锌、稀有金属及宝玉石应作为首选矿种。在地区选择上,国内西部省情总体大致相似,只要资源条件好,合作伙伴可靠,应作为首选;国外项目要综合考虑包括政治、社会、税收、进出口法规等因素。要与资源潜力大的结为合作对象。

(6)投资资源勘查项目的操作形式多种多样,主要有3种:①租地或登记获得地盘,投入勘查,取得矿权资产;②购买矿业权权益;③联手合作,包括勘查—开发(或转让)。后两种的关键是要获得控制权,取得50%以上的权利。

(上接第27页)

安置办法,由国务院另行规定”。这次针对规范征地管理工作的一项重大改革,却再次将黄河防洪工程建设用地问题搁置起来,对解决防洪工程建设用地手续问题,仍然没有上级的政策支持。为贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号),省政府下发了《山东省人民政府关于贯彻国发[2004]28号文件深化改革严格土地管理的实施意见》(鲁政发[2004]116号),进一步提高了征收土地的补偿和安置补助费标准。但由于国发[2004]28号文将大中型水利、水电工程建设征地的补偿标准另行规定,目前山东黄河防洪工程建设征地补偿和安置补助费仍然只执行10倍年产值的标准。

## 2 黄河下游治理工程(山东段)建设征地执行标准存在的问题

(1)由于目前新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》一直未能出台,黄河防洪工程建设征地所应执行的补偿和安置补助费标准,缺乏上级部门的政策或文件依据。对于目前在建项目征地补偿和安置补助费标准仅达到土地管理法规定

的下限。

(2)南水北调东线工程位于山东境内,济平干渠工程取水口位于东平湖陈山口闸附近,干渠主体工程是顺着黄河南岸向下游修建,可谓是与黄河下游治理部分工程比邻相隔,而南水北调东线工程征地补偿和安置补助费标准达到16倍年产值的标准,并列有耕地开垦费等相关费用。同样是国家重点水利工程,执行的标准却不一样,沿黄群众为此多次向河务部门上访,虽努力解释,但群众对此很难接受,产生一些不必要的误会,也给黄河防洪工程正常建设带来极大困难。

## 3 结语

“十一五”期间的黄河下游治理防洪工程即将实施,为了沿黄群众的根本利益,为全面推动标准化堤防工程建设,有关部门应积极向上级反映,针对黄河下游治理工程建设征地情况制定相应的补偿和安置补助费标准,或出台新的规定、办法,力争黄河下游(山东段)防洪工程建设征地补偿和安置补助费标准有充分的法规或政策依据支持。