

## 工作研究

# 关于黄河下游防洪工程建设 征地补偿和移民安置有关问题的思考

古萍<sup>1</sup>,许日坤<sup>2</sup>

(1. 山东黄河勘测设计研究院, 山东 济南 250013; 2 山东黄河河务局, 山东 济南 250011)

自 1991 年, 国务院根据当时的土地管理法颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(简称“1991 移民条例”, 下同), 十几年来, 黄河下游防洪工程建设一直依据此条例开展征地补偿及移民安置工作。随着社会经济的快速发展和人民群众生活水平的提高, 特别是 1999 年新土地管理法实施以后, 公路、铁路等工程建设征地补偿和移民安置标准大幅度提高, 相比之下, 黄河下游防洪工程建设征地补偿和移民安置工作由于标准偏低, 引发的矛盾、纠纷和群众上访事件不断发生。最近, 国务院根据新土地管理法出台了新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(简称“2006 移民条例”, 下同), 并于 2006 年 9 月 1 日起施行, 无疑将对下一步水利水电工程的建设起到较好的法律保障作用, 也必将有效地促进黄河下游防洪工程建设的顺利实施。但在实施过程中, 有些具体问题值得思考, 为此提出点个人看法, 供有关部门参考。

## 1 存在的问题

### 1.1 工程建设征地补偿和移民安置费用问题

新土地管理法自 1999 年 1 月 1 日开始实施, 而据此制定的“2006 移民条例”开始实施的时间是 2006 年 9 月 1 日, 在两个日期之间建设的大中型水利水电工程, 其征地补偿和移民安置标准比较混乱, 有按照新土地管理法执行 16 倍补偿标准的, 比如南水北调中、东线工程; 有仍然执行“1991 移民条例”的, 比如黄河下游防洪工程, 其征地补偿和移民安置标准只有 5~7 倍年产值, 近几年虽然提高到 10 倍

年产值, 但与南水北调工程相比仍然差距很大, 且没有计划列出耕地开垦费。由于上述补偿标准的差别, 导致群众纠纷不断, 群体上访事件时有发生。由于征地和移民拆迁工作困难, 造成工程建设进度缓慢, 部分 2000 年以前安排的项目到目前仍然不能开工建设, 工程建设资金滞留, 国家投资不能及时发挥应有的效益; 而已经建成的工程, 由于概算中没有计划列出耕地开垦费, 所征用的土地不能办理土地证, 法律上的权属关系与事实不符, 建设管理单位与当地群众的关系变得紧张, 给工程的管理和防汛工作带来很多困难。因此, 1999 年 1 月 1 日—2006 年 8 月 31 日期间所征用土地应执行什么标准的问题已经成为一个重要的遗留问题, 能否尽快妥善解决, 关系到下一步防洪工程建设能否顺利实施, 也关系到黄河防汛和管理工作的顺利开展。

### 1.2 施行过程中引起的异议

“2006 移民条例”第六十三条规定“本条例自 2006 年 9 月 1 日起施行。容易引起异议的是: 2006 年 9 月 1 日之前已经审批并列入年度计划, 但在此之后才开始征地和移民安置工作的项目, 其征地和移民安置是否执行本条例? 黄河下游防洪工程实际建设的过程中, 部分项目 2006 年 9 月 1 日之前已经审批并下达了投资计划, 但由于各种工作的开展需要时间或者由于原批的迁占赔偿标准偏低, 群众不能接受等原因, 导致 2006 年 9 月 1 日之前征地、拆迁补偿协议没有签订。这部分工程能不能执行“2006 移民条例”确定的赔偿标准, 将成为其能否顺利实施的关键。

收稿日期: 2006-08-24; 修订日期: 2006-10-10; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 古萍 (1962-), 女, 安徽无为, 讲师, 主要从事人事劳动工资管理工作。

## 2 对有关规定的思考

(1)按规定,“1991 移民条例”是依据旧的土地管理法制定的,应随着旧的土地管理法的废止而同时自行废止,废止日期应是新土地管理法开始施行的日期,即 1999 年 1 月 1 日。因此,“2006 移民条例”第六十三条提出的“1991 年 2 月 15 日国务院发布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》同时废止”似乎欠妥。

(2)新土地管理法第五十一条明确:“大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法,由国务院另行规定”。该条并不意味着:在“另行规定”出台以前可以继续执行“1991 移民条例”,因为其已经随着旧土地管理法的废止而废止。新土地管理法第五十一条的含义应该是:对于大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法,国务院要另行出台新规定;在“另行规定”出台以前,先执行新土地管理法确定的补偿标准。

(3)对于当地百姓,只要是同时征用同样质量的土地,都应该一样的补偿标准,至于工程什么时候获得批准,百姓不关心。如甲、乙同时征用同一个村的同样的耕地,甲征用的 2 万元/亩,而乙征用的只给 1.5 万元/亩,对于农民来说,显然有失公平。因此,不能因为个别适用的“另行规定”尚未出台而影响一部分人的利益。

## 3 建议

由于补偿标准的不足,又没有后期的扶持资金,造成黄河下游两岸部分失地农民生活困难,在一定

程度上影响到了社会的和谐。为此建议,由国家出资,对 1999 年以来征用的土地,其征地补偿和移民安置费用全部按照“2006 移民条例”的标准补齐,属于农民个人的,足额兑现给农民,属于农村集体组织的,足额兑现给农村集体组织;关于耕地开垦费,考虑到国家财力有限,建议由中央和地方共同承担;2006 年 9 月 1 日以前实际已经征用的耕地,其开垦费由工程所在省财政负担;2006 年 9 月 1 日起实际没有征用的,通过追加概算的方式由国家负担。这样既照顾了失地农民的利益,也维护了法律的尊严。

## 4 结语

新中国成立以来,我国因水利水电工程导致的移民达 1500 余万人,他们就近安置或投亲靠友分散落户,或集中跨乡、县、省远迁重建家园。毫无疑问,这些基础设施的建成,有力地保障和支撑了国民经济的快速发展。遗憾的是,至今仍然有 200 余万移民未能解决温饱问题,即使到最近几年,因征地、拆迁而致贫的现象仍然存在,甚至发生“水电越开发,群众越贫困”的怪现象。黄河下游堤防不仅保护两岸沿堤人民的生命财产安全,也同时保护了河南、河北、山东等 5 省约 8755 万人的生命财产安全,沿堤两岸人民已经为黄河防洪工程建设做出了很大的牺牲,但与省内其他地区相比,其生活却一直处于底层。“2006 移民条例”为大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置提供了法律保障,有关决策部门应以移民的生计为本,堵塞各种可能出现的漏洞,彻底解决因移民拆迁而致贫的现象发生,保证移民的生活水平有所提高。

### 德州市建立土地开发整理联席会议制度

为切实加强土地开发整理工作的领导,加强部门间的协调配合,进一步规范项目管理,确保项目资金发挥最大效益,近日,德州市建立了土地开发整理工作联席会议制度。联席会议由市国土资源局、财政局、监察局、审计局、农业局 5 部门组成。联席会议设总召集人 1 名,由分管国土资源工作的副市长担任;设召集人 2 名,由市政府分管副秘书长和国土资源局主要领导担任。联席会议下设办公室,负责联席会议的日常工作。办公室设在市国土资源局。办公室成员组成以市国土资源局工作人员为主,其他成员单位各确定 1 名联络员。联系会议不定期召开,召开的时间、议题由联席会议办公室提交召集人审核,报请联席会议总召集人批准同意。联席会议主要职责是:在市政府领导下,研究审议加强土地开发整理工作的政策措施;协调部门之间涉及土地开发整理工作的重大事项,督导全市土地开发整理项目建设规范、有序实施;定期通报国家和省级项目进展工作情况,及时研究解决项目实施中的难点和问题;对严重违规项目所在地政府及有关部门提出处理意见或建议;通报工作情况,分析存在的问题,研究解决办法或措施。该项制度的出台为促进项目顺利实施、确保项目资金安全运作、发挥部门间整体效能起到了重要的保障作用。

(王福刚 石敬涛)