

山东省水利工程移民安置规划常见问题及对策

姚 慧, 刘小永

(山东黄河勘测设计研究院, 山东 济南 250013)

【摘要】 水利工程建设征地移民安置的顺利进展, 直接影响着工程推进和社会稳定。本文以山东省为例, 对水利工程建设征地移民安置审查中发现的实物调查类、生产安置类、土地复垦类、专项设施复建类等问题展开研究, 从规范编制、部门沟通、政策把握等方面提出相应对策建议, 对水利工程移民安置规划设计具有借鉴意义。

【关键词】 水利工程; 建设征地; 移民安置规划

【中图分类号】 D632.4

【文献标志码】 A

【文章编号】 1009-6159(2025)-12-0014-03

Problems of Resettlement Planning of Water Projects and Countermeasures in Shandong

YAO Hui, LIU Xiaoyong

(The Yellow River Survey, Design and Research Institute of Shandong Province, Jinan, Shandong 250013, China)

Abstract: The smooth progress of land acquisition and resettlement for water project construction directly affects project implementation and social stability. Taking Shandong Province as an example, this paper studies the problems in the review of land acquisition and resettlement for water project construction, such as physical survey, production resettlement, land reclamation, and reconstruction of special facilities. Corresponding countermeasures and suggestions are put forward from the aspects of standardized compilation, inter-agency communication, and policy placement, which provides reference for the planning and design of resettlement for water projects.

Key words: Water projects; Construction land acquisition; Resettlement planning

征地移民安置作为水利工程建设的重要前置环节, 实施成效直接关系到工程建设推进与社会和谐稳定。通过科学合理的规划设计, 能确保移民的生活水平和生产能力不降低, 促进区域经济社会可持续发展。征地移民安置规划设计必须严格遵守国家相关法律法规, 确保规划设计的合法规范, 同时尊重地方政策, 结合当地实际情况, 切实保障移民的合法权益^[1]。在山东省水利工程建设征地移民安置审查中, 发现存在一系列问题, 此文从政策及规范等方面进行梳理。

1 实物调查类问题

1.1 实物调查细则操作性不强

水利工程移民实物调查前编制的移民实物调查细则(或工作大纲)是移民实物调查的基础和工作指南, 明确了调查原则、依据、建设占地范

围、调查的内容、调查方法及要求、调查成果确认、调查组织形式等, 是移民安置规划大纲和报告的数据基础。实物调查的分类应执行山东省及地方规定。

目前, 山东省的征地上附着物和青苗补偿标准执行的是山东省自然资源厅会同省财政厅发布的自 2025 年 2 月 10 日起施行的标准, 有效期 3 年。该标准涵盖建筑物、构筑物及其他附属设施、地上定着物 and 青苗等, 分类细致, 含 2 个大类 6 个中类 148 个小类 404 个类别。

审查发现, 实物调查细则部分调查内容分类与山东省征地地面附着物与青苗补偿标准不一致。如设计单位未考虑部分市(县)的葡萄补偿标准低于桃树、梨树等其他果树, 未单独统计葡萄

收稿日期: 2025-07-01

作者简介: 姚慧(1982—), 女, 高级工程师

树数量;部分市(县)的猕猴桃补偿标准中,有立柱的单价提高;各市(县)的经济作物具体分类不同;山丘地区防护林、沿海防护林基干林带的乔木补偿标准提高;零星树木以棵为单位,设计单位却以亩为单位统计。这些问题在实物调查细则的内容和表格中频繁出现,导致在移民安置规划大纲阶段确定补偿标准时需返工修正。

针对实物调查细则调查分类与山东省补偿标准不一致、操作性不强的问题,建议设计单位在编制移民实物调查细则内容及表格时,针对实物调查范围所在市(县)的征地上附着物和青苗补偿标准逐项对照,为后续的移民安置规划大纲和规划报告奠定基础。同时,建立动态反馈机制,在实物调查过程中如发现新的分类差异或补偿标准特殊情况,及时与有关部门沟通协调,对实物调查表格进行修正完善,提高其实用性与准确性。

1.2 土地分类标准问题

根据建设征地移民安置规划设计规范^[2],土地分类标准依据《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)规定,共12大类,同时还应满足建设征地所在地省级人民政府的规定。按现行土地利用现状分类,其他草地为不适合畜牧的草地,属于未利用地。

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(自然资发[2023]234号)明确,其他草地指天然牧草地、人工牧草地以外的草地,不包括可用于开发补充耕地的土地。附录的对照表显示,草地全部属农用地,即其他草地亦属农用地。移民安置规划设计中,部分设计单位据此规定,将其他草地划为农用地。

其他草地归属农用地或未利用地,直接影响征地补偿费、耕地占用税取费。征地补偿费按山东省规定执行区片价,农用地为区片价,未利用地为0.8倍区片价,其他草地从归属未利用地调整为农用地后,单价增加25%。耕地占用税计税范围为农用地,山东省适用税额为21.5~45元/m²;其他草地属未利用地时不计取,属于农用地时,根据各县(市、区)适用税额计取。

建议设计单位在开展移民安置规划设计工作初期,主动与项目所在地自然资源部门取得联系,就其他草地的归属问题进行专项沟通。沟通

时,需详细说明不同政策规范中关于其他草地分类的具体规定,以及由此可能产生的征地补偿费和耕地占用税取费差异。同时,请求自然资源部门结合当地土地管理的实际情况,明确项目涉及的其他草地应执行的分类标准,并出具书面说明或相关依据文件。设计单位将沟通结果及相关文件作为土地分类的重要依据,融入到移民安置规划设计中,确保规划设计与当地实际政策执行情况相符,减少因分类标准不明确导致的后续问题。

1.3 实物调查数据与土地勘测定界成果不一致

移民实物调查规范^[3]规定,土地调查依据《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)进行分类;可研阶段应采用不小于1:2000比例尺地形图开展调查,全面调查建设永久及临时占用范围内土地的类型、面积、权属等,经确认后,为生产安置人口计算、移民安置方案制定、土地补偿补助费计算等提供基础数据。

土地勘测定界由建设单位委托具备资质的测绘机构实施,包括实地界址界定、界桩坐标测量、土地利用现状调绘及用地面积计算,其成果是永久征地手续报批和审批的重要依据。

实物调查数据反映的是停建令发布后调查时的土地实际地类现状;土地勘测定界所用的土地利用现状图为全国第三次国土调查形成的地图(简称“三调图”)及土地变更结果图,变更调查以每年12月31日为统一基准节点,土地权属人未经规定程序擅自变更的土地地类不予认可。

上述差异导致实物调查数据与土地勘测定界数据存在不一致。依据行业规定及用地手续办理需求,生产安置人口、土地补偿费用、青苗补偿费用、土地复垦费等计算采用实物调查成果;耕地开垦费(计税范围耕地)、耕地占用税(计税范围农用地)、森林植被恢复费(计税范围林地)、社会保障金(计税范围永久征用集体土地)的计算则采用土地勘测定界成果。

2 生产安置问题

生产安置中常见的问题是生产安置人口计算偏差。生产安置人口数量的核算以主要生产资料受工程征地影响程度为基础^[4]。当主要生产资料为耕(园)地时,通过集体组织的耕(园)地资源被征收规模与原有人均占有水平的比值来计算。

在移民安置规划设计中,设计单位进行移民安置人口计算时,往往存在对园地重视不足、统计遗漏的情况。部分设计人员将关注点主要放在耕地之上,在实地调查和数据整理过程中,对于园地的范围界定不够清晰,或是在信息录入时因疏忽而未将其纳入统计范畴,导致被征收的园地数量未被完整计入到公式中的基准年集体组织被征收的耕(园)地数量这一参数里。

在临沂等园地占比高的区域,园地是农民重要生产资料与收入来源,征地时若遗漏园地,会导致生产安置人口计算偏差大,影响移民安置方案科学性和合理性。建议设计单位应严格依据移民实物调查规范等,明确耕(园)地的调查范围与界定标准,同等重视园地调查。在实地调查前,对参与人员进行专项培训,强调园地在生产安置人口计算中的重要性,确保调查人员清晰掌握园地的类型、特征及界定方法,避免因认知偏差遗漏。

3 土地复垦类问题

土地复垦类问题主要体现为临时用地中林地的复垦投资在建设征地与移民安置和水土保持设计中存在重复计列。移民安置规范对临时用地复垦作出规定,要求临时用地应恢复农用地原土地利用类型,且保证耕地的数量和质量。依据水土保持设计规范,水土保持设计中针对临时占用的林地,需采取土地整治与复植措施。即在主体施工结束后,通过整地、深耕、增施有机肥等土地整治措施,复植乔木及草种。

据此,移民安置规划中不应再重复计列林地的复垦费用,且在复垦土地的范围与类型中,应说明林地复垦措施由水土保持专业负责实施。这样既能够明确责任主体,确保复垦工作跟进落实,也能保证达到预期的复垦效果,保障临时用地林地的有效恢复。

4 专项设施复建类问题

专项设施复建类常见问题为通讯与广电的基础设施重复建设。水利工程占压的通讯与广电设施需进行专项复建。根据工程建设对现状线路分布的实际影响,在与产权部门充分沟通并达成共识后,确定线路复建方案。从实践来看,线路复建主要采取异地架空迁建的处理方式,即征地红

线范围内的线路予以全部拆除,并移至红线范围外,重新规划迁改路径。

移民安置规划中,设计单位在处理移动线路、联通线路、电信线路等不同运营商的设施时,往往采用各自独立的复建方式,采取异地架空迁建或埋地管道敷设。这种分散的复建模式,使得架空线杆在空间重复布设,地下管道也各自为政,不仅占用更多的土地资源,还造成了线杆、管道等资源浪费。

对于通讯与广电设施的复建,设计单位应及时通讯管理部门联系,打破各运营商各自为政的局面,由通讯管理部门牵头主导统一共网规划工作。通过整合不同运营商的线路需求,规划出既能满足各方功能要求,又能实现资源共享的复建方案,从而有效避免基础设施的重复建设,提高资源利用效率,降低总体建设和维护成本。

5 国有土地占用补偿标准问题

对于水利工程占压国有土地的补偿,移民安置规范明确应根据土地使用权取得情况计算。原国有土地以出让方式取得的,按市场价补偿;以划拨方式取得的,不予补偿;企业通过缴纳补偿、安置等费用取得的土地,对支付的征地、搬迁等费用予以补偿,土地补偿费按原址所在地区的土地片区综合地价计算,地面附着物等补偿费用按当地征地地上附着物和青苗补偿标准执行。

评审发现,设计单位对占压国有土地往往采用“一刀切”处理方式,存在全部补偿或全部不补偿的情况。针对国有土地,应具体调查其权属及土地使用权获得情况并进行分析,同时与国有土地的使用单位进行沟通,以避免初步设计批复投资后,因实际赔付情况不符而产生变更。

6 森林植被恢复费的计费范围问题

根据财政部、国家林业局关于森林植被恢复费的文件规定,水利工程占用、征用或临时占用林地,需预缴森林植被恢复费。山东省财政厅、山东省林业厅对省内征收标准作出了细化规定。按照相关要求,水利工程临时占用林地和永久占用林地同样需缴纳森林植被恢复费,但是水土保持规范及设计中要求,临时占用林地要进行复植,常规措施是种植乔木和撒播草(下转第37页)