

中国水工程移民补偿机制发展与改革

张绍山

(水利部水库移民开发局,北京 100053)

摘要:对我国水工程移民经济补偿政策发展进行了历史性的回顾;剖析了当前水工程建设征地补偿和移民安置中经济补偿存在的主要问题:土地产权制度问题,土地补偿补助标准测算缺陷问题,工程建设中征地行为不规范问题,征地补助费偏低问题,移民安置规划审批需要改革的问题,国家经济体制和经济建设新形势下移民安置中的新问题;对今后移民经济补偿机制的改革提出了建议:进一步完善征用土地补偿制度,提高征地补偿补助标准,高度重视移民前期工作,强调地方人民政府是移民安置的责任主体,保护移民的参与权与申诉权,制定《中华人民共和国非自愿移民法》。

关键词:水库移民;移民经济补偿;补偿机制

中图分类号:C922 文献标识码:A 文章编号:1006-7647(2006)03-0001-06

Development and reformation of resettlement compensation mechanism for hydro projects//ZHANG Shao-shan(*Reservoir Resettlement Development Bureau, Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China*)

Abstract: Based on a review of policies on economic compensation to reservoir immigrants for their resettlement, a discussion was made on some main problems about land compensation and economic compensation to reservoir immigrants, including the land property right system, some defects in determination of standard for land compensation, non-standard behavior in land requisition, remediation of examination and approval system for resettlement planning, as well as some new problems under current situation of national economic system and economic development. Moreover, some suggestions were made about the reformation of the economic compensation system, such as to perfect the land compensation system, to enhance the standard for land compensation, to pay more attentions to the resettlement project at early stage, to emphasize the government's responsibility for immigrant resettlement, to ensure the immigrants' rights to participate and appeal in resettlement projects, and to formulate the law for involuntary immigrants.

Key words: reservoir immigrant; economic compensation to immigrant; compensation system

水工程移民问题已经成为我国水工程建设的主要制约因素。移民安置必须以当地的资源承载力和环境容量为基础,按照科学发展观和构建和谐社会的要 求,以实现人与自然和谐相处为目标。在经济补偿机制中,土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费和私有财产补偿费在移民搬迁安置中是移民最主要的经济来源和物质基础,也是使移民能够搬得出、稳得住、逐步能致富的经济保障。1949 年新中国成立以来 的 55 年中,我国修建了 8.5 万多座水库,直接搬迁安置了 1850 万移民,其中农村移民 1540 万,占 83%,繁衍至今水库移民现状人口为 2560 万。对水库移民的经济补偿问题有一个逐步认识、提高和发展的过程。长期以来,经过不懈的探索和实践,从无到有逐步制定了一套对水库移民的经济补偿政策和法规。但是,随着经济社会的发展,我国目前对水库移民的经济补偿政策和补偿机制已经远远不能适应在社会

主义市场经济条件下水工程建设征地补偿和移民安置的需要,因此需要从理论与实践的结合上对水工程移民的经济补偿机制进行研究。

1 我国水工程移民经济补偿政策发展历程

水工程建设在为经济社会发展带来巨大经济效益、社会效益的同时,不可避免地要淹没土地、山林、基础设施和搬迁移民,使局部自然环境和生态环境受到影响,也会给地区经济社会带来重大影响和变化。对因工程建设而产生的非自愿移民给予合理的经济补偿并进行妥善安置,是党和各级政府历来都十分重视的大问题,也是义不容辞的责任,在不同的国家和地区,由于社会制度不同,对非自愿移民的经济补偿政策千差万别,而决定经济补偿政策最根本的因素在于国家实行的土地制度,不同的土地制度决定了不同的经济补偿政策。我国目前土地实行的

是社会主义公有制,即全民所有和劳动群众集体所有两种所有制形式。城市市区的土地属于国家所有;农村和城市郊区的土地除了法律规定属于国家所有的以外,都属于农民集体所有,宅基地和自留地、自留山属于农民集体所有。

目前,依附于土地而生存的农民只有土地使用权和承包权。对失地农民(即移民)的经济补偿政策都是根据我国不同时期的政治经济形势和当时的土地制度决定的,不同时期的土地制度又决定了给予移民的经济补偿水平。我国对失地移民的经济补偿随着土地制度的建设与改革,大体经历了3个阶段。

1.1 通过划拨或调剂土地以置换方式进行经济补偿(1950~1957年)

1950~1957年,国家经济基础薄弱,百废待兴,根据工厂、矿山、交通、城市建设及大规模水工程建设征地的需要,政务院于1953年12月颁布了第一部关于征地的法规,对移民征地补偿的原则是:应根据国家建设的需要,保证国家所必需的土地,又应照顾当地人民的切身利益,必须对土地被征用者的生产和生活有妥善的安置,凡有荒地、空地可利用的,应尽量不征用或少征用人民的耕地良田。对土地被征用者一时无法安置的,则应待安置妥善后再建设或另行择地建设。解放初期,土地是国家所有和个人所有两种所有制形式,当时征用土地指的是国家征用农村和城市属私人所有的土地,按照“尽一切努力保证不降低原有生活水平,依据淹没损失计算补偿投资”的原则,主要是补偿个人和集体的房屋、土地。征地的补偿标准为:一般以土地的最近3~5年产量的总值为标准。1958年,国务院修订并重新公布的《国家建设征用土地办法》规定:补偿的标准改为按2~4年的亩产量总值予以补偿(1亩=0.0667hm²——编者注)。在合作化时期,农村土地由原来的农民私有变为农业生产合作社所有,土地所有权发生了根本性的变化。在当时,土地补偿费或安置补助费都发给合作社统一使用,只有属于私人的补偿费才发给个人。征用合作社土地,对社员生产没有影响的不发给补偿费。征地后的劳动力主要由当地政府和农业合作社安置。在当时,由于人地矛盾并不突出,虽然补偿的标准不高,但一般不会给农村移民的安置造成困难。即使是水工程,由于当时水库淹没的实物指标比较简单,经济发展水平比较低,水库淹没补偿费只占整个工程投资比例的很少部分。据调查,当时在综合利用工程中水库费仅占整个工程投资的5.4%,堆石坝投资占9.3%,土坝投资占8.5%;这个时期修建了白沙、薄山、南湾、佛子岭、梅山、响洪甸、磨子潭、狮子滩、黄坛口、

上犹江、古田一级等20多座大中型水库或水电站,移民总数达30多万人。在土地改革和农业合作化时期,全国各地均掌握部分公有耕地和荒地、荒坡,农民人均占有耕地的数量也相对较多,当时主要是通过划拨土地或调剂土地、以土地置换土地的方式进行经济补偿和安置移民。这个时期修建水库对移民的经济补偿很少,人均经济补偿只有100~300元左右。这个时期的移民多数是以土地置换土地的方式安置。

1.2 特殊的历史时期依靠行政手段低补偿简单安置(1958~1978年)

20世纪50年代中期社会主义改造基本完成以后,全国进入多快好省地建设社会主义阶段。这个时期在全国加快了大江大河的治理和水电开发的步伐,一大批大中型水工程相继上马建设,先后建成了三门峡、新安江、富春江、云峰、桓仁、新丰江、柘溪、柘林、丹江口、碧口、西津、密云、刘家峡等280多座大中型水库(水电站),共移民253万多人(中央直属水库,不含地方)。这是建国以来修建水工程最多、移民数量最多的时期。这个时期中国遭受了严重的3年自然灾害,特别是受到了“大跃进”和“文化大革命”两个特殊历史时期的严重干扰和影响,在工程建设中普遍存在“重工程,轻移民”、“重搬迁,轻安置”、“重生产,轻生活”的错误倾向;“左”的思想盛行,大刮“浮夸风”,在移民安置中违反了客观经济规律,缺乏实事求是精神,没有制定切实可行的移民安置规划,即使有规划也无法执行。当时,主要靠行政命令进行移民搬迁;把移民安置只看成是简单的搬搬家而已。有的地方搬迁移民按“军事化”进行组织,要求在很短的时间内搬完;有的要移民自找门路,自己组织搬迁;更有甚者,为了赶工程进度,提前下闸蓄水,甚至采取了极端做法。总之,当时移民搬迁安置简单粗糙,多数采取由低向高就近、就地、后靠上山安置的办法或到荒山荒坡和未经开垦的不毛之地进行安置。据统计,1986年以前的老水库移民有82%以上就近后靠。在移民安置区,土地、山场等资源匮乏,安置环境容量严重不足。当时给予移民的经济补偿普遍偏低,20世纪60年代农村人均补偿经费一般为300~500元,70年代初为600~1200元。这个时期移民安置和经济补偿基本上无法可依、无章可循,主要靠行政命令进行简单安置,加之经济补偿低、环境容量严重不足、基础设施差等多种原因,不能满足移民生产生活的基本需求,给移民生产生活遗留下很多问题。

1.3 规范土地征用,实行开发性移民(1978年至今)

1978年开始改革开放,中国的经济建设又进入

一个新的高峰期,城市以及各项基础设施建设需要占用大量土地,征地数量大幅度增加。随着人口的增加,人地矛盾开始突显,加大了征地难度。工程建设占用农村土地后,需要进一步加强对征地移民的安置工作。这个时期农村实行了家庭联产承包责任制,土地所有权和承包经营权相分离,土地制度发生了变化,农村集体经济组织不再经营土地,在征地中既要土地所有者支付补偿费,又要对土地承包者进行安置。国家既要保证工程建设用地的需要,又要负责妥善解决移民安置问题。征用土地和安置移民必须从法律制度上予以保证。

1982年国务院颁布了《国家建设征用土地条例》(以下简称《土地条例》),对征地补偿和移民安置作出了规定。首先是保证国家建设必需的土地,其次是妥善安置被征地群众的生产和生活。《土地条例》规定建设需节约用地,要提高土地利用效率,凡有荒地可以利用的不得占用耕地,凡有劣地利用的不得占用良田,尤其不得占菜地、园地、精养鱼塘等经济效益高的土地。城市建设要与旧城改造相结合,以减少新占用土地。把对土地的经济补偿分为土地补偿、安置补助和地上附着物补偿。土地补偿费为单位土地年平均产值的3~6倍。地上附着物的补偿标准由省级地方政府制定。安置补助费按农业人口计算。单位安置劳动力的可获得或者核减安置补助费。《土地条例》的颁布,对于当时条件下解决工程建设用地和妥善安置失地移民发挥了重要作用。

1986年我国第一部《中华人民共和国土地管理法》诞生,把对土地的管理从行政法规上升为国家法律,大大提高了法律效力。《中华人民共和国土地管理法》进一步强调了要节约用地,保护耕地,并相应采取了一些经济措施。特别是针对大中型水工程建设与其他项目建设(铁路、公路等)在征地补偿和移民安置中的特殊性,《中华人民共和国土地管理法》第32条规定:大中型水工程建设征地补偿和移民安置办法由国务院另行规定。1985年国务院指出,水库移民是水工程建设的一个重要问题,关系到库区人民的切身利益和水利水电事业的发展。在总结我国多年移民安置工作经验教训的基础上,党中央、国务院提出了开发性移民方针:水库移民工作必须从单纯的安置补偿的传统做法中解脱出来,改消极赔偿为积极创业,变救济生活为扶助生产。要使移民安置与库区建设结合起来,合理使用移民经费,提高投资效益,走开发性移民的路子。国务院要求有关部门和各级地方人民政府要以认真负责的态度抓紧解决移民遗留问题,同时做好新建工程移民安置工作。在开发性移民方针指导下,在全国范围内开始

处理中央直属水库移民遗留问题。同时也提高了新建水工程移民安置补偿、补助费的标准。1982~1986年新建工程移民农村安置补偿费人均均为3000~3500元,1986~1990年增加到4000~7000元。

1991年国务院颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(以下简称《移民条例》)。《移民条例》是在总结建国40多年移民工作经验教训的基础上制定的,也是我国第一部针对水工程建设征地和移民安置制定的专项法规,初步形成了征地和移民安置管理的制度框架,结束了长期以来移民工作无法可依、无章可循的历史。

在移民安置和经济补偿方面,《移民条例》明确提出“国家提倡和支持开发性移民,采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法”,这是根据我国的国情和水工程建设淹没面积大、移民人数多、工程周期长、一次性投资大的特点提出的。对移民进行后期扶持并用法律的形式予以明确,解除了移民的后顾之忧,从根本上改变了长期以来单纯安置补偿的传统做法,也是对移民经济补偿政策的重大改革和突破。20多年的实践证明,后期扶持政策对移民安置后的生产生活水平恢复和提高起到了至关重要的作用,是给予移民在经济发展中最有力的经济支持和保证。对移民进行后期扶持作为一项政策将在相当长的时间内发挥作用,并应根据经济社会发展的需要不断地进行调整、修改和完善。

2 当前建设征地和移民经济补偿方面存在的主要问题

《移民条例》的颁布实施,在规范征地行为、重视前期工作、制定科学的移民安置规划、加强移民工作管理等方面发挥了重要作用。但《移民条例》是在计划经济向市场经济过渡的时期制定的,大多采用的是计划经济运作方式,当时突出了国家征地的强制权,规定国家建设需要征用集体所有土地时农民必须服从,对被征地对象移民的权益保护不够。国家对失地农民给予的费用也只是补偿性的,后期扶持只侧重于对移民搬迁后的生产开发、生活扶持和安置区的建设。补偿补助只是对有形的物给予了较低标准的补偿,没有充分考虑失地农民的其他各种社会损失。当时,基于大中型水工程建设淹地面积大、移民人数多、影响范围广、一次性投资大的特点,为使工程能够顺利实施,《移民条例》规定的补偿标准低于原《中华人民共和国土地管理法》规定的补偿标准。

2.1 土地产权制度方面的问题

我国农村土地产权分为所有权和承包经营权(或土地使用权),土地所有权属农村集体经济组织

(或村民小组),承包经营权归农户拥有。目前的土地产权制度对征地和移民安置制度造成了麻烦。在征地组织过程中,既要受农村集体经济组织,又要受承包经营土地的农户,还要受农村承包经营权 30 年不变政策的制约,总之,征地组织中的协商机制极为复杂。在确定征地补偿费用时,划分为土地补偿费、安置补助费和地上附着物补偿费。对各种费用的管理和使用都要分别作出规定。目前这种产权制度的产权主体和利益主体不一致。征地中需要得到补偿和安置的是承包土地的农户,但法律规定征用的是土地的所有权,因为土地所有权的转移造成了承包经营权的灭失。政府首先面对的是农村集体经济组织,再由农村集体经济组织与土地承包者发生关系,这就造成了农户的利益难以得到保证。这种土地产权制度上的问题,给征地和移民安置带来了一定的困难。

2.2 土地补偿补助标准测算方面的缺陷

我国对征地补偿费和安置补助费的标准采用的是土地被征用前 3 年的平均年产值乘以一定的倍数。这种计算方法从根本讲不能体现土地本身的实际价值。同时倍数算法也缺乏科学的衡量标准,这种方法在实际工作中很难操作和掌握。一是种植结构不断变化。市场经济条件下种植的农作物是根据市场的供求状况不断调整的,很难确定 3 年中的作物种植变化。二是作物产量的调查和统计困难。实行土地家庭承包经营后,难以对农作物的产量作出准确的统计,调查也难以得到真实的情况。三是作物的价格随市场波动,年度之间和年内不同时期的市场价格都是不确定的,很难确定统一的计算价格。四是在实际工作中,取规定的下限还是上限相差很大,难以施行。五是我国幅员辽阔,东、西、南、北、中人均占有土地的数量差别很大,这就形成一些地方在补偿标准时真正起作用的是人为因素、主观臆断、长官意志,实际上多数采用的是政府定价或者与农民的协商价,给项目业主和一些地方政府压低征地补偿标准提供了条件。

2.3 工程建设中征地行为不规范

《中华人民共和国土地管理法》规定:“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用,将集体土地征为国有,任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”。目前,在全国各地,不管是各级政府、单位、项目业主、企业还是个人都以“公共利益”需要和国家的名义进行征地,使建设征地范围过宽,“公共利益”的概念过于宽泛,而《中华人民共和国土地管理法》对“公共利益”的概念和国家在何种情况下行使征地权缺乏明确的

界定,都可以动用国家征地权来满足各自的需要。征地的目的已不都是为“公共利益”服务,“公共利益”已经失去了其本身的意义和内涵。另外,“农村土地集体所有”,而“集体所有”是指村民小组还是村一级或乡镇一级也没有明确的界定,造成在实际执行中哪一级都可以代表集体、代替失地农民做决定,由于不规范的行为或决策的失误,往往损害了许多失地农民的利益。

2.4 征地补偿费用偏低

在工程建设中,特别是国家和地方重点基础设施项目多数采取“省部协议”或“政府定价”的办法确定征地补偿标准。为节省工程投资,给予农民的补偿往往低于法定的最低补偿标准。据有关部门对 12 个国家重点建设项目进行调查,结果表明项目的征地补偿安置费用一般只占工程总投资的 3% ~ 5%,最低的只占 0.8%。在征地补偿费分配中,又经过层层盘剥,使真正失去土地的农民所得很少。工程建设中土地的使用者是企业业主或项目法人,业主和项目法人追求的是企业的利润,不负责移民安置。有些项目的业主只对土地、地上附着物等有形的物给予补偿或赔偿,采取一次性发放安置费的办法,补偿或赔偿几万元了事,让失地农民自谋职业,根本没有考虑失地农民的长远生计,被移民称为“一脚踢”。项目开发商对自然资源、生态环境等无偿占有,而失地移民是个弱势群体,很难找到稳定的就业门路,这已成为社会不稳定因素之一。

2.5 移民安置规划审批需要改革

目前,在我国的大中型水工程建设中,特别是中央和地方共同投资建设的项目,移民安置多数实行地方政府包干的办法,工程项目投资和移民安置规划由项目主管部门审批,而项目主管部门在审批投资时大多是从主体工程技术方面进行可行性研究,进行经济评价、环境评价,注重的是经济效益和社会效益,不用考虑移民安置问题,移民安置是地方政府的事;在审批移民安置规划时,往往认为能够节省、压缩投资的只有“移民”这个有伸缩性的“软”指标,这就很容易造成在移民安置规划审批阶段就使移民的权益受到侵害。一些地方政府为了上项目招商引资或搞所谓的“政绩工程”,不顾地方财力,大包大揽移民安置任务,在财政困难的情况下往往采取以牺牲不可再生的土地资源、环境资源的代价和压低移民经费的办法使工程立项上马。结果是先进的工程,业主受益;落后的库区和贫困的移民,使地方政府背包袱。笔者认为移民安置规划的审批应进行改革,由项目主管部门审批改为由国家移民行政主管部门审批。

2.6 新形势下移民安置中的新问题

随着改革开放的不断深入,国家经济体制和经济建设项目发生了重大变化,移民安置工作出现了很多新情况、新问题。现在执行的法律法规中很多规定已不能适应新形势下移民安置工作的需要,特别是在计划经济条件下形成的管理模式已不适应市场经济条件下征地移民管理的需要。首先是经济管理体制的改革使国家、企业与农村集体经济组织的关系发生了变化,政府和企业的利益目标不再一致,移民安置中政府、项目法人、集体、个人等有关各方责、权、利的关系发生了变化;其次是投资体制发生了变化,投资主体已由单一的国家投资向国家、地方、集体企业、中外合资、股份制、个人等多元化投资转变;三是随着大量的基本建设、城市改造扩建占用了大量耕地,已经影响到农业的基础地位,需要对农用地采取更加严格的保护措施,不能再走以牺牲农民利益、牺牲自然资源和环境来搞建设的老路;四是人多地少的矛盾更加突出,移民安置难度越来越大,在强化农村土地承包经营权的长期性和稳定性时,靠重新调整承包地安置移民已难以实现;五是以人为本的理念深入人心,移民的法制观念、维权意识增强以及小康目标的实现和构建和谐社会都给移民安置提出了更高的要求;六是随着对外开放程度的提高,我国的建设征用土地和移民安置,在实行移民监理、监测、后评估和移民参与、社会评价等方面应尽量采用国际通行的做法与国际接轨。

3 对移民经济补偿机制改革的建议

21 世纪是中华民族经济腾飞、社会进步的新世纪。党的十六大提出到 2020 年国内生产总值翻两番的目标,根据国民经济发展的需要,水电装机容量应达到 2.5 亿 kW,也就是说,再用 15 年的时间再增加装机容量 1.5 亿 kW,相当于 1949 年新中国成立 55 年来水电装机总容量的 1.5 倍。今后 15 ~ 20 年将是我国水电事业发展的高峰和最快的时期^[1-2]。当前,一大批大中型水工程已经开工或将要开工兴建,还会有 200 多万移民产生,我们将面临繁重的水工程移民安置任务。能否成功解决征地与移民安置问题,是水工程建设成败的关键。

由于移民数量大,安置移民的环境容量有限,移民安置的难度越来越大。对移民进行合理的经济补偿必须是在对土地制度进行改革的前提下。在我国从计划经济向社会主义市场经济转轨时期,对征用的土地实行的仍然是行政行为,由于我国土地制度的限制,对移民个人的财产可以按照当地的市场价格进行评估,给予赔偿;但对土地只能是补偿性

的,还做不到完全按照市场经济规律对土地进行赔偿。对水库移民进行前期补偿补助、后期扶持的政策完全是基于我国现有的土地制度而制定的具有中国特色的移民补偿政策。从补偿补助到完全按照市场经济进行赔偿,其根本出路在于对我国土地流转制度进行实质性的改革。

我国正在逐步由农业社会向工业社会转型,城市化建设的步伐在不断加快,城乡结构调整在不断深入。针对目前在移民经济补偿方面存在的缺陷和问题,研究制定一个更加科学合理、公正、公平的土地补偿办法是大势所趋。为此,提出以下建议。

3.1 进一步完善征用土地补偿制度

目前,主要对《中华人民共和国土地管理法》和《移民条例》确立的征地补偿和移民安置制度进行修改完善。征地补偿制度主要解决征地中的经济补偿或者征地移民中的经济问题,涉及到其他方面的问题则由其他法律调整。要按照市场经济的要求,改变目前按年产值乘以倍数的补偿办法,采用按评估价或者市场价予以补偿的办法。在补偿费确定的程序上,要更多地听取移民或者土地承包者的意见。在补偿费用的分配和使用上,要更加有利于土地承包者利益的保护,给农村集体经济组织的费用应当减少或者取消,使征地费用能更多地用于失地农民的生活安置、生产能力的恢复和提高。积极探讨用失地农民的居住权和土地使用权作为权益资产参与水工程建设问题,让失地农民拥有一定的权益资产股权,长期分享工程效益,建立最低社会保障制度,切实保障失地农民的合法权益。

3.2 关于土地补偿补助标准问题

在目前土地管理制度不变的情况下,经过有关部门和专家在全国范围内进行的大量调查研究和科学测算,认为根据移民在征地前人均占有土地的多少给予不同的补偿补助比较符合实际,即人均占有耕地超过 0.133 hm^2 (2 亩) 的,土地补偿费和安置补助费之和不得低于该耕地被征收前 3 年平均年产值的 10 倍;人均占有耕地在 0.133 hm^2 (2 亩) 以下、 0.033 hm^2 (0.5 亩) 以上的,不得低于该耕地被征收前 3 年平均年产值的 16 倍;人均占有耕地 0.033 hm^2 (0.5 亩) 以下的,不得低于该耕地被征收前 3 年平均年产值的 22 倍。按上述标准补偿尚不能使移民达到原有生活水平的,还应适当提高补偿补助标准,土地补偿费和安置补助费之和可以达到 30 倍。这种设计和《移民条例》相比具有以下特点:一是补偿补助标准有了较大幅度的提高,《移民条例》规定的土地补偿费是该土地被征用前 3 年平均年产值的 3 ~ 4 倍,安置补助费是 2 ~ 3 倍;二是从我国东、西、

南、北、中人均占有耕地数量不同的实际情况出发,进一步分类细化了标准,便于在实际工作中掌握和操作,比较符合实际;三是规定了不得低于补偿标准的下限,和原规定不得超过上限相比,体现了以人为本的理念和切实保护失地农民合法权益的指导思想;四是既与 1999 年颁布实施的《中华人民共和国土地管理法》规定的标准进行了很好的衔接,又为今后的发展预留了空间。

3.3 高度重视移民前期工作

为确保移民得到合理的经济补偿,从前期工作入手,在前期工作阶段,必须根据当地的资源情况,结合实际、实事求是地编制移民安置规划。未编制移民安置规划或未经审核、批准的,项目审批部门不得批准工程设计文件,不得办理建设项目征地手续,工程不得开工。从根本上建立经济补偿机制,规避征用土地的随意性和不负责安置移民的行为,确保移民经济损失得到合理的补偿。

3.4 强调地方人民政府是移民安置的责任主体

移民区和移民安置区县级以上地方人民政府是移民安置的责任主体,负责移民安置规划的组织实施。在移民安置时要特别注意帮助和支持移民恢复和发展生产,使移民失有所得、失有所补,使移民的生产和生活水平不降低,并有可持续发展的资源环境,随着安置区经济社会的发展,逐步提高移民的生产生活水平。根据农村移民在本县集中安置、分散安置,在本省行政区域内其他县安置,跨省安置和自愿投亲靠友等不同安置方式,详细规定土地补偿费、安置补助费和搬迁费的使用方法。移民安置达到阶段性目标和安置工作完毕后,有关单位和部门要组织验收,未经验收或者验收不合格的不得对水工程进行阶段性验收和竣工验收。

3.5 保障移民的参与权与申诉权

为了确保移民得到合理的经济补偿,切实维护移民的合法权益,在移民安置过程中要充分听取移民的意见,这对做好移民安置工作十分重要。有关部门在制定移民安置规划、移民安置方案、征地补偿标准、移民经费使用等方面都要广泛听取移民和移民安置区居民的意见,必要时可以采取听证的方式听取被征地农村集体经济组织和农民的意见,并张榜公布、接受监督。在征地补偿和移民安置过程中,移民认为其合法权益受到侵害时可以依法向信访部门、移民管理机构反映,县级以上人民政府或者其信访部门、移民管理机构应当对移民反映的问题进行核实并妥善解决。要从制度上防止压低征地补偿、补助标准和移民经费使用不当的现象。

3.6 制定《中华人民共和国非自愿移民法》

征地移民问题不仅是一个经济补偿问题,而且是一个复杂的社会问题,该问题涉及面广、影响面大,情况十分复杂,必须高度重视。必须加强法制建设,用专门的法律制度作保证,应该建立独立的《中华人民共和国非自愿移民法》或《中华人民共和国水利工程移民法》,法律应重点规定非自愿移民的原则、管理机构、经济补偿补助标准和安置途径,移民的权利和义务,社会参与、移民参与、移民后期扶持政策以及法律责任等。

参考文献:

[1] 潘家铮.水电与中国[C]/敬正书.中国水利发展报告.北京:中国水利水电出版社,2005:64-73.
[2] 汪恕诚.坚持科学发展观 坚持依法行政 努力把水利事业推进到新水平[C]/敬正书.中国水利发展报告.北京:中国水利水电出版社,2005:3-22.

(收稿日期:2006-01-11 编辑:高建群)

·简讯·

“十五”期间我国风电装机容量稳步增长

“十五”期间,我国风电装机取得了可喜的进展,风电装机容量从 34.5 万 kW 增长到 126.6 万 kW,风电场的数量也从 26 个增加到 61 个。在世界的排位从第 9 位上升到第 8 位。但从我国风电装机占全世界风电装机的份额来看,2000 年为 1.87%,而“十五”的前 4 年,份额不但没有加大,反而有所减少,说明我国风电装机的增长还不及世界的平均水平。再从平均每个风电场拥有的装机容量来看,即使是 2005 年,平均每个风电场也仅是 2 万 kW 稍多一点,这个规模还是太小。实际上我国目前拥有 5 万 kW 以上的风电场仅有 6 个,它们是新疆的达坂城风电场、宁夏的贺兰山风电场、内蒙古的辉腾锡勒风电场、广东的南澳风电场、甘肃的玉门风电场和内蒙古的达里风电场。不过这种情况在“十一五”期间将会改观,因为从 2004 年起我国已推行风电场特许经营权项目,采用公开招投标方式选择业主,每个项目装机规模都在 10 万 kW 以上,示范的有两个项目,一个是江苏的如东一期风电工程,另一个是广东的石碑山风电工程,装机都是 10 万 kW,分别由江苏联能风力发电有限公司和广东粤电集团公司中标,均已开工建设,有望在 2006 年建成投入。2005 年又推出了江苏如东二期风电工程和江苏东台风电工程两个项目,分别由龙源集团公司和国华能源投资有限责任公司中标,装机容量分别为 10 万 kW 和 20 万 kW,现已开工建设,将分别于 2007 年和 2009 年建成投入。2006 年国家又推出了 3 个风电项目,位于河北和内蒙古,共装机 70 万 kW。

(吴 高供稿)