

# 大中型水电工程建设征用土地的土地补偿费和安置补助费刍议

何永胜

(宝珠寺水电建设管理局, 四川 广元 628003)

**摘要:** 结合宝珠寺水电站工程总投资的构成, 说明水库淹没处理补偿费在电站总投资中占有较大比例。而征地的土地补偿费和安置补助费在整个水库费用中又占有很大比例, 这两种费用一方面政策性较强, 另一方面在执行中有一定的弹性。针对新颁布的《中华人民共和国土地管理法》的施行, 呼吁尽快发布与之相应的大中型水利水电工程建设征用土地的补偿标准和移民安置办法, 并且在政策制定上和具体执行中充分考虑大中型水电站的特性, 促进大中型水电建设工程健康发展。

**关键词:** 土地补偿费; 安置补助费; 水电建设

中图分类号: TV 212

文献标识码: B

文章编号: 1001-2184(1999)增-0068-04

国家为了加强土地管理, 保护、开发土地资源, 合理利用土地, 切实保护耕地, 促进社会经济的可持续发展, 1998年8月29日, 国家主席第8号令颁布了《中华人民共和国土地管理法》, 并于1999年1月1日起施行。该法严格控制耕地转为非耕地, 实行占用耕地补偿制度, “占多少, 垦多少”, 对征用耕地的补偿费用标准进行了规定; 同时, 《土地管理法》又考虑了大中型水利水电工程建设的特殊性, 在第51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”。目前, 整个水电行业乃至全社会都在关注这个“土地补偿费标准”和“移民安置办法”的发布。

## 1 大中型水电建设工程的水库费用在工程总投资中占有较大比例

嘉陵江流域白龙江干流上的宝珠寺水电站位于四川广元三堆镇, 电站总装机700MW, 水库总库容25.5亿 $m^3$ , 调节库容13.4亿 $m^3$ , 具有不完全年调节性能。电站以发电为主, 兼有防洪、灌溉、航运等综合效益。宝珠寺水电站水库涉及淹没四川、甘肃、陕西三省的三县一市, 淹没耕地41 042.61亩(2 736.2 $hm^2$ ) (其中四川36 758亩(2 450.5 $hm^2$ ), 甘肃2 148亩(143.2 $hm^2$ ), 陕西2 136.61亩(142.44 $hm^2$ )), 搬迁移民36 507人(其中四川32 838人, 甘肃2 087人, 陕西1 582人)。宝珠寺水电站工程水库淹没处理补偿费总计156 370.25万元(含耕地占用税5 247万元), 占工程概算总投资654 317.25万元的23.9%, 而仅农村部分的土地补偿费和安置补助费

共计53 025.38万元(含耕地占用税), 占水库总费用的33.9%。由此可见, 像宝珠寺水电站这样有一定调节能力的大型水电工程, 因其库容较大, 淹没的土地和需要安置的移民较多, 淹没处理补偿投资较高, 且征用土地的补偿费和安置补助费在整个水库费用中占有比例超过1/3。

与原《土地管理法》相比, 新《土地管理法》将征用耕地补偿标准由原来的“该耕地被征用前3年平均年产值的3~5倍”提高到了6~10倍; 安置补助费标准由原来的“该耕地被征用前3年平均每亩(0.07 $hm^2$ )年产值的2~3倍”提高到了4~6倍, 也就是说, 新《土地管理法》将征用土地补偿费标准和安置补助费标准均翻了一番, 且将这两项费用之和的上限由20倍提高到了30倍。另外, 新《土地管理法》还规定: “非农业建设经批准占用耕地的, 按照‘占多少, 垦多少’的原则”。

针对大中型水电建设而言, 淹没耕地面积一般较大, 建设单位又无条件开垦耕地, 势必缴纳相当数目的开垦费, 这样, 单就征用耕地的开垦费一项, 投资就会增加较多。所以, 即将由国务院根据新《土地管理法》而规定的大中型水利水电工程建设征用土地的补偿费和安置补助费标准, 引起了水电行业特别是投资者的密切关注。

## 2 尽快发布大中型水利水电工程建设征用土地的补偿标准和移民安置条例, 促进水电建设健康发展

在原《土地管理法》的基础上, 国务院发布了第

74 号令《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,作为水利水电行业进行土地补偿和安置移民的政策性法规,确保了水电建设的顺利发展。目前,新《土地管理法》已实施快一年了,相应的大中型水利水电工程征地补偿标准和移民安置办法还未发布。在这期间,大中型水利水电项目申报、建设受到一定制约:作为水电水利部门,在没有新的条例发布之前,都按照国务院第 74 号令《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》执行,但在与涉及淹没的地方政府协商补偿标准和移民安置规划时,分歧较大:国务院第 74 号令在征用土地的补偿费和安置补助费标准与原《土地管理法》基本一致,而新《土地管理法》的耕地补偿标准和安置补助标准均在原来的基础上翻了一番,作为地方政府将希望提高土地的补偿和安置补助标准。土地补偿费用和移民安置规划达不成一致,水电站将无上报项目的前提,项目只好等待新条例的发布。但作为投资者,他们不可能在那里等待,结果有可能造成该项目“流产”。另外,根据新《土地管理法》制定的大中型水利水电工程建设征用土地的标准和安置办法,其标准将在国务院第 74 号令基础上提高多少,也是投资者十分敏感的问题:水电建设投资多元化,某几个企业、公司合资组建的“某某水电开发有限责任公司”或“股份有限公司”,他们一是为了水电建设的需要;二是有经营目的,投资多少,回报多少。他们往往更关心后者,他们的投资热情对水电建设的影响很大。所以,尽快发布大中型水利水电建设征地补偿标准和移民安置办法,将有利于各部门具体操作,有利于水电建设健康发展。

### 3 制定新的土地补偿费和安置补助费标准时,应充分考虑大中型水电站的特性

#### 3.1 水电,特别是大中型水电工程,作为一种能源基础设施,随着国民经济的发展将发挥重要作用

目前,我国电力供应不足的矛盾有所缓解,甚至个别地方电力出现了暂时“饱和”现象。但我们的整体用电水平却很低,人均占有装机仅 200 W,与发达国家相比,我们甚至是用电贫困国家。这就说明,我们还有较多的地方、较多的用户用不上电或用不起电,这种“饱和”只是相对于目前的电力市场和购买力的“相对饱和”,这是一种社会矛盾。它的解决办法一是电力部门加强自身管理,加强电网改造,降低成本,降低电价;但导致电价降不下来的另一原因是投资很大,特别是除发电工程以外的其它费用占有比

例较大,水库淹没处理补偿费就是其中之一,而这部分投资的降低,与社会对大中型水电建设的认识以及国家政策的宏观调控有关。

《电力法》第 3 条规定“电力事业应当适应国民经济和社会发展的需要,适当超前发展”。大中型水电建设工期较长,如果目前规划,兴建一批具有调节性能的大中型水电站,等它们建成投产,正好赶上大批国有大中型企业走出困境、蓬勃发展的时候,特别是石油开采、化学工业、金属冶炼等耗电较大企业的解困,它们对电力的需求将迅速增加;同时,正在进行的城网、农网改造,在进一步拓宽电力市场,特别是农村用电上将起到重要作用。

随着社会的不断发展,经济的繁荣,人民生活水平的提高,对电力的需求也不仅仅是用电量的不断增加,更重要的是电力质量的提高。为了满足这种要求,电力工业就需要调整电源结构,优化资源配置,要让电网具有较强的调峰调频能力,运行更灵活,输送高质量的电能。最近,国家经贸委要求:“加快实施全国电网联网,实现资源优化配置”、“充分利用南方电网的电力资源,实施国务院确定的‘西电东送’战略”。这就说明在水能资源丰富的西南地区,加快具有调节性能的大中型水电站的建设,仍是电力建设的重要。

#### 3.2 水电在可持续发展战略中占有重要作用

##### 3.2.1 能源储备

我国水能资源十分丰富,而目前总装机容量仅占可开发量的 16% 左右。四川水能资源居全国第一,技术可开发水能资源总装机达 1.03 亿 kW,经济可开发装机容量也接近 8 000 万 kW,而目前开发程度尚不足 10%。虽然我国的煤、油藏量也较丰富,但它毕竟不能再生,烧一吨就少一吨,让它埋在地下却永远是宝藏;而水能资源,不利用它,白白地流走;开发利用了它,也不会因此而减少。如何调整水火电结构,有国家宏观调控,涉及较多社会因素,也有电网运行的综合考虑。但水、火电并举,积极开发水电不失为一种好战略。

##### 3.2.2 环境保护

与火电相比,水电对环保是有利的。虽然水库淹没了库区绿色植物,但同时,由于水库的形成,浸润线抬高,又出现了大片更加茂盛的绿色地带,整个库区山清水秀,风景宜人。当今人类社会对环保的意识越来越强,对环保的要求越来越高,在能源利用方面,大力开发水电资源,对保护我们的家园干净整洁将是一大贡献。

### 3.3 充分考虑大中型水电站的综合社会效益

大中型水电站除了其发电效益外,一般均有防洪、过木、航运、灌溉等综合社会效益,对于这些综合效益应承担的分摊投资,水电行业已在大声疾呼,也越来越多地得到社会的重视和认可。这里要呼吁的是在制定大中型水利水电工程建设征用土地的补偿费标准和安置补助费标准时,在政策上给予充分考虑。

国务院第74号令与原《土地管理法》相比,只是土地补偿费标准的上限略低(由5倍降为4倍),下限及安置补助的标准均一致。它是当时通过有关部门的调查研究、测算统计而制定,应该说是比较符合实际的。但现在新《土地管理法》规定的土地补偿费标准和安置补助费标准均翻了一番,且目前水电建设的投资主体发生了较大变化,大中型水电建设征用土地的补偿费标准和安置补助费标准将提高多少?目前还未出台,但请各级政府和参与测算、统计的专家尽可能考虑大中型水电的综合作用以及投资者的承受力。

国务院第74号令第5条(一)项规定:“大型防洪、灌溉及排水工程建设征用的土地,其土地补偿费标准可以略低于上述土地补偿费标准”。在以往,发电与防洪没有完全分开,未采用“低于上述标准”;但目前,投资主体逐渐公司集团化,他们投资兴建的兼有防洪效益的大型水电站,其防洪作用十分明显,征地补偿费标准按理也应“低于上述标准”,但“低于上述标准”多少?在整个淹没耕地中发挥防洪效益的比例如何界定?笔者有这样一条思路:大中型水电工程都有防洪限制水位这一概念,是否可以这样认为:防洪限制水位以下的耕地淹没,完全是为了电站自身的发电蓄水,其补偿费标准庆按照大中型水利水电工程征地补偿标准全额补偿。但防洪限制水位以上的耕地淹没,就涉及综合效益:一是为了电站蓄水发电需要,二是提高流域防洪标准需要。在河流的整个汛期,水位超过防洪限制水位,其水库调度权一般属于防洪部门,为防洪服务,而只是在非汛期才是为电站服务。所以,在防洪限制水位以上淹没的耕地,可以根据发挥作用、服务对象的时段比例分为“防洪淹没耕地”和“发电蓄水淹没耕地”,“防洪淹没耕地”就应该采用“低于上述标准”,甚至于这部分耕地的补偿费和补助费不应由电站承担。有关部门和专家对这些问题加以研究、测算,在新的大中型水利水电建设征地补偿标准和移民安置条例中给予明确,在具体操作时就有规可循。

## 4 在执行新的补偿费和补助费标准时,地方政府可以采取一定措施,刺激水电投资者

作为有关地方政府,应本着以发展为目的,多注重长远效益。大中型水电建设,投资巨大,在本地兴建,必然会带动地方各相关基础产生的发展,在电站建设和建成后,对地方就业,交通改善,地方财政的税、费收取,搞活地方经济十分有利。所以,在国家政策允许的范围内,根据本地的具体情况,为投资者创造一个良好的投资环境。

在新、旧《土地管理法》以及国务院第74号令中,对耕地的补偿标准和安置补助标准均有一个上限和下限,或者是二者之和不超过20倍或30倍,在根据新《土地管理法》制定的大中型水利水电建设征用土地的补偿标准和移民安置办法也一定有这样一个弹性范围。如何利用好这个可调变幅,在不损害国家、地方整体利益的基础上,给投资者一定承诺;另外,耕地还耕,缴纳开垦费的标准,都是省、自治区、直辖市根据各自具体情况制定,在权衡短期与长远利益,特别是电力需求的远景规划、电源结构的合理程度之后,给投资者一定的优惠条件,鼓励他们来开发投资。

在可兴建大中型水电站的地方,一般都是山区或丘陵地区,交通不方便,比较偏僻、贫困,经济和文化水平比较落后,甚至个别地方还没有用上电或电力十分贫乏,有相当比例是属于国家或地方政府的扶贫对象,如何对这些地区和人民进行扶持,已在政府的考虑范围之内,在财政上都有一定的扶贫资金。大中型水电站水库淹没处理补偿费一般都是由地方政府包干使用,如果地方政府能够将二者结合起来,分摊适当比例的费用,既解决了扶贫问题,可以更合理、较完善地安置和扶持移民,尽快让他们富起来,使他们满意,保证社会稳定;同时又减轻了投资者一定压力,双方互惠互利。

地方政府在电站建设前期及建设中给予了投资者一定的支持,甚至于短期上作出了一定牺牲,这也可以是有条件的。比如说在电站水库建成后,如何开发利用库水面及水位消落区,可以事先与投资者协商,签定协议,根据在水库费中分摊的比例、优惠的程度,更大程度地享有优先开发或免费开发权。在以往,由于投资主体是国家,电站建成、水库形成后,地方政府就顺理成章地拥有了开发权;但随着投资主体的变化,这种意识应该改变,投资者是谁,管理者

是谁,开发使用权属于谁,应该根据有关法律法规,有进一步的明确,依法开发使用。

## 5 结束语

目前,我们的电源结构存在一些矛盾:电网中火电装机比例大于水电装机,径流式水电站装机比例大于具有调节性能水电站装机;一方面,资源丰富而经济不太发达的中西部地区的电力呈现“饱和”的现象,另一方面,电网的调峰、调频能力又不高。而在经济比较发达的东部沿海地区,用电高峰缺电现象仍然十分严重,并在不断加剧。如何解决好这些问题,已逐渐得到政府、社会各界的高度重视,国家计委在“九五”后期调整电力建设结构要求中明确指出:“在水电资源丰富的地区,根据电力需求,优先建设水库

(上接第 58 页)  
践中不断地改进。

闸门长期关闭,一直需要给水封充水保压,水封橡皮将长时期处于膨胀(拉伸)状态,会加速水封的老化失效。水封老化又会影响到压力腔严密性,从而使供水保压系统启停频度增大,影响供水设备使用寿命。

水封预压缩量对运行不利。启闭闸门时水封紧贴门叶面板,对面板的加工制作和安装精度以及水封的耐磨性提出了更高的要求。如本电站右底孔弧门,要求门叶结构、支臂结构焊接后整体退火,面板机加工,水封表面贴 F<sub>4</sub>。

关闭闸门,如果框型止水不充压,受库水的作用,水封会被压回门槽而失去预压力,此时起作用的是常规止水。右底孔弧门投用至今就是处于这种状态,其漏水比左底孔等只设常规止水的弧门稍大,原因是水头高而框型止水未起作用,当然与安装误差也有关系。

闸门开启后,由于突扩式门槽的影响,库水不再对水封产生压力,水封又会凸起。再关闭闸门时,面板就会挤压水封。特别是在底坎部位,由于水封顶面呈反坡,门叶底缘正好横切水封凸起,极易破坏水封。如右底孔的左孔,安装后底坎部位水封局部过高,闭门时面板对水封的挤压切磋比较严重。经过两年多时间的运行,最终导致水封从压板下翻卷脱出,

调节性能好的大中型水电站。而调节性能好的大中型水电站因其淹没面积很大,水库淹没处理补偿费在整个工程总投资中占有很大比例,在这个很大比例中,有一部分是其它部门(如防洪、航运、漂木、灌溉等)应分摊的,还有一部分是需要依靠政策关心的(如土地补偿费和安置补助费标准)。水电建设改革到今天,厂网分开、竞价上网的试行,电力市场竞争日益激烈。如何降低工程造价,提高水电的竞争力,推进“西电东送”战略的顺利实施,不仅是投资者应该关心的问题,也是包括用户、电网以及整个社会应该关注的问题。

作者简介:

何永胜(1968年-),男,四川遂宁人,宝珠寺水电建设管理局计划合同部副部长,工程师,学士,现从事基建计划、合同及概预算管理工

彻底破坏了水封。试运行,关闭闸门受阻,连常规止水也不能压在底坎上。

排水管口高于门楣,水封内始终有压力,而且越至底坎压力越高。由于底坎部位水封和门叶关系本来就不太好,从而更加剧了这种倾向,不过这个问题应当是可以解决和克服的。

综上所述,如果能够在水封强度和压板的压紧度上想点办法,也许就可以在水封和面板间预留间隙而不是压缩量。那么,门叶面板就可以不加工,水封的磨损也大大好转,闸门的运行情况大为改善。

## 7 结束语

膨胀式、伸缩式止水型式是今后的一个发展方向,我们不仅希望看到新技术的应用,更希望新产品结构简单、性能优越并且耐用。也许随着科学技术的发展,新材料的出现,闸门漏水问题将会迎刃而解。

参考文献:

- [1] 水利部 电力部东北勘测设计研究院 水利水电工程钢闸门设计规范 DL/5013-95[S],北京:水利电力出版社
- [2] 中国水利水电长江葛洲坝工程局机电建设公司 水利水电工程钢闸门制造安装及验收规范 DL/5018-94[S],北京:水利电力出版社

作者简介:

唐明云(1968年-),男,四川绵竹人,宝珠寺水电建设管理局,工程师,现从事金属结构工程监理