

水电移民

逐年货币补偿移民安置方式资金来源分析研究

李明, 何生兵

(中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司, 四川成都 610072)

摘要:逐年货币补偿安置方式作为现行移民生产安置方式的有效补充,将有效化解电站蓄水淹没后的人地矛盾及减缓资源环境压力;由于逐年货币补偿资金需求呈逐年递增趋势,资金保障是考验逐年货币补偿安置方式能否真正成功的重要因素,目前其资金解决方案大多从被征收耕(园)地的土地补偿费及安置补助费中列支,不足部分由项目法人负责解决,资金压力和风险全部由项目法人承担,风险较大;本文从资金需求及可利用资金等角度,建议成立“长补保障基金”,确保逐年货币补偿安置资金的落实。

关键词:逐年货币补偿;资金需求量;可利用资金;资金来源量

中图分类号:[F031.2];F746.14;D632.4

文献标识码:B

文章编号:1001-2184(2014)06-0108-04

0 引言

近年来,我国水利水电开发向偏远高山峡谷发展,向江河上游延伸,电站所属区域耕地资源越来越紧张,并且河流沿线的优质河谷土地被电站水库大面积淹没,剩余的高海拔山区土地大多不适宜耕种,且交通、水源等均有不便,人地矛盾突出,调地安置难度极大;电站水库移民受当地民族文化和宗教信仰影响,移民普遍不愿外迁。针对目前面临的新问题,为妥善安置移民,在养老保障、投亲靠友、自谋职业和自谋出路等生产安置方式的基础上,云南、贵州、广西、湖南、四川省等地均在积极研究将逐年货币补偿安置方式作为现行生产安置方式的有效补充,各省在封闭试点的基础上对其进行进一步试点和推广。

1 逐年货币补偿的现实意义

逐年货币补偿安置方式是指对农村集体经济组织被征收耕(园)地的生产安置移民,按其被征收耕(园)地面积的产值,长期逐年发放货币补偿金的一种生产安置方式。项目法人按照“淹多少、补多少”的原则,对项目建设征地征收的农村集体耕(园)地按公布的耕地年产值,以现金的形式对移民实行长期补偿,是一种变静态的一次性补偿为动态的长期逐年补偿的生产安置方式。

收稿日期:2014-11-13

逐年货币补偿安置在一定程度上改变了移民外迁的命运,使其原有的社会关系网络保持完整,原有的地方性风俗文化传统得以继续维持,有效避免了移民异地安置中产生的社会适应和角色转换等问题,提高了水库移民的搬迁积极性,实现了非自愿移民的自愿迁移。四川省在毛尔盖水电站移民生产安置中的大胆创新,所有生产安置移民均选择了逐年货币补偿安置,化解了人地矛盾,减缓资源环境压力,移民满意度得到了大幅提高,加快了移民搬迁安置进度,推动了工程的建设,为电站提前8个月下闸蓄水创造了条件。

逐年货币补偿安置方式具有“长期性”重要特征,其资金需求呈逐年递增趋势,资金保障是考验逐年货币补偿安置方式能否真正成功的重要因素。根据调研,目前在实际电站移民征地补偿中,移民安置所需资金先从土地补偿费和安置补助费中支取,不足部分由项目法人从电站运行成本或收益中提取;后续资金压力及风险全部由电站业主承担。

由于电站受上游来水影响导致年度发电量变化、电站开发不断增多且供电需求受国际国内市场经济变化等因素影响导致电价及发电量波动较大、国内经济市场化程度不断提升导致对建设成本较高的电站售电竞争压力持续加大、目前国内

面临物价持续上升压力导致征地补偿资金过快增加等多重不确定因素影响,极有可能面临电站的收入无法完全满足移民安置资金所需的现实问题,故亟需研究多途径多渠道统筹各项可利用资金,为逐年货币补偿安置方式提供充足的资金保障,确保移民的合法利益不受损失,确保移民安置区的持续稳定,能够促进移民工作“搬得出,稳得住,能发展,可致富”的政策目标的实现。

2 逐年货币补偿安置资金需求量分析

逐年货币补偿安置资金是以进入逐年货币补偿安置方式的土地量与每年耕地年产值这积后逐年累加,如下列公式所示:

$$T = \sum_{n=1}^N A_n \times P \quad A_n = A(1-m)^{(n-1)}$$

式中 T 为逐年货币补偿安置总资金需求量; A_n 为第 n 年的耕地年产值(目前四川省暂按四川省国土资源厅每两至三年动态调整发布的各地区征地统一年产值标准进行动态调整;为便于研究资金需求总量,特设置了此计算公式); P 为进入逐年货币补偿安置总土地量; A 为基准年耕地年产值; m 为土地年产值上涨指数(暂按 3% 计算); n 为补偿年限(暂按 50 年计算)

以毛尔盖电站为例,逐年货币补偿耕地总量为 3 816 亩,土地年产值按每年 3% 上涨,补偿年限暂按 50 年进行保守计算,2011 年-2061 年年付金长效补偿安置累计总投资为 70 868 万元,年度资金需求从 599.65 万元逐年递增至 2 628.83 万元,先用土地补偿费和安置补助费资金用于移民安置,到 2025 年开始出现移民安置资金缺口;保证内部收益率 8% 不变的情况下,在将 50 年补偿金额平摊入 30 年电价测算期,毛尔盖电站将电价增加幅度为 0.007 元/kWh;保证上网电价不变的情况下,电站利润减少总额为 55 678 万元,财务内部收益率由 8% 下降为 7.94%;故实行逐年货币补偿后对毛尔盖电站后续财务成本要求相对较大。

3 逐年货币补偿安置可利用资金探讨

3.1 土地“两费”

根据国务院 471 号令,大中型水利水电工程建设征收耕地的,土地补偿费和安置补助费之和为该耕地被征收前三年平均年产值的 16 倍。土地补偿费和安置补助费不能使需要安置的移民保

持原有生活水平、需要提高标准的,由项目法人或者项目主管部门报项目审批或者核准部门批准。

由此可见,征收土地的“两费”是移民逐年货币补偿安置资金的首要来源。

3.2 库区基金

根据《财政部〈大中型水库库区基金征收使用管理暂行办法〉的通知》(财综[2007]26号),“库区基金从有发电收入的大中型水库发电收入中筹集,根据水库实际上网销售电量,按不高于 8 厘/千瓦时的标准征收”。《四川省大中型水库库区基金征收使用管理暂行办法实施细则》明确提出库区基金“根据水库和水电站实际上网销售电量,按 8 厘/千瓦时的标准征收。跨省行政区域大中型水库的库区基金征收使用管理,按财政部财综[2007]26号文件规定执行”。“地方政府在安排库区基金时,应将其中的 75% 用于支持实施库区及移民安置区基础设施建设和经济发展规划,以及解决水库移民的其他遗留问题,其余部分用于库区防护工程及移民生产、生活设施维护”。

因此,可考虑从用于库区经济发展和移民生产设施维护的库区基金中提取部分费用作为逐年货币补偿资金来源的重要补充。

3.3 耕地占用税

目前,四川省水电建设征地的耕地占用税是根据《四川省人民政府关于印发〈四川省耕地占用税实施办法〉的通知》(川府发[2008]27号)中的第六条执行,即“市(州)人民政府应根据人均耕地多少、土质和经济条件等情况,根据本条第一、第二、第三、第四款规定的税额幅度和平均税额具体规定所属县(市、区)的适用税额;乡与乡之间差别较大的县(市、区),县(市、区)人民政府可根据上级规定和实际情况确定乡的适用税额”。同时,该文件的第八条规定,“铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道占用耕地,减按每平方米 2 元的税额征收耕地占用税”。

考虑到电站建设是一项民生工程(多数电站具有调节能力,有防洪、灌溉等水利工程特点),因此,电站建设可考虑争取按文件中的第八条规定,减按每平方米 2 元的税额征收耕地占用税,与第六条规定的征收耕地占用税的差额部分作为逐年货币补偿安置资金来源之一。

3.4 提取部分电价收益

据《中共四川省委四川省人民政府关于推进藏区跨越式发展和长治久安的意见》(川委发[2010]3号)中“将水电水库移民和生态环境保护成本计入电价”要求,可将运行期逐年货币补偿安置成本计入电站电价,并从其中提取部分电价用于逐年补偿安置。由于该资金定期提取,来源持续、可靠,可作为电站进入运行阶段移民逐年补偿安置的重要资金来源。目前,向家坝水电站已试点从电站发电收益中提取0.003元/kWh,用于解决移民安置及后期长远发展等问题。

4 资金来源量分析

4.1 土地“两费”

征收土地的两费是土地补偿费和安置补偿费,该项费用指主要是用于农村移民的生产安置,根据国务院471号令,该项费用按征收耕地前三年平均年产值的16倍计。

从资金理论分析,土地征收的两费可以基本满足10~12年移民逐年货币补偿费的发放,建设期移民逐年货币补偿安置费用基本充足,但还需对后续近40年(按50年的补偿年限)的补偿资金进行筹措。

因此,土地征收两费是移民安置资金的基础和首要来源,且该费用是列入电站的建设成本,资金来源可靠、稳定;针对逐年货币补偿安置方式,进行逐年货币补偿安置方式的土地两费应当足额纳入逐年货币补偿安置项目。

4.2 其他资金来源量分析

通过分析,目前已经明确规定的土地补偿补助费无法满足逐年货币补偿,因此,需从其他的途径筹措资金来解决资金缺口,本文将从库区基金、耕地占用税、提取部分电价三个方面对逐年货币补偿安置方式的资金来源进行分析。

4.2.1 库区基金

根据《财政部〈大中型水库库区基金征收使用管理暂行办法〉的通知》(财综[2007]26号)，“地方政府在安排库区基金时,应将其中的75%用于支持实施库区及移民安置区基础设施建设和经济发展规划,以及解决水库移民的其他遗留问题,其余部分用于库区防护工程及移民生产、生活设施维护”。

以电站发电为起始年,每年提取一定比例的库区基金存入银行用于生产安置移民。以毛尔盖

水电站为例,以电站每年库区基金总额的40%~50%用于逐年补偿安置,每年可筹措资金530万元~663万元,以年利率3%复利计算50年,则50年共可以筹措资金59 827万元~74784万元。

4.2.2 耕地占用税

根据《四川省人民政府关于印发〈四川省耕地占用税实施办法〉的通知》(川府发[2008]27号)第八条规定,“铁路线路、公路线路、机场跑道、停机坪、港口、航道占用耕地,减按每平方米2元的税额征收耕地占用税”。

利用减少税额的费用用于水电站移民安置,以毛尔盖水电站为例,原可研阶段审批的耕地占用税为3元/m²,毛尔盖水电站共计征收耕地4041.8亩,若参照铁路等减税政策,将减税的资金用于移民安置,共计资金269.45万元。

4.2.3 提取部分电价收益

据《中共四川省委四川省人民政府关于推进藏区跨越式发展和长治久安的意见》(川委发[2010]3号)要求,“将水电水库移民和生态环境保护成本计入电价”。

在考虑移民安置基础上核准的电价中提取0.003~0.005元/kWh,以毛尔盖水电站为例,每年共可筹集资金497万元~829万元。

4.3 资金来源汇总

4.3.1 电站建设期

从以上分析可看,电站建设期的资金主要为两费及减少耕地占用税的费用两部分,以毛尔盖水电站为例,共计资金10616.46万元。

4.3.2 电站运行期

电站运行期主要有两部分资金来源,分别为库区基金的40%~50%和提取0.003~0.005元/kWh的电费。以毛尔盖水电站为例,共计每年可筹集资金1028万元~1492万元。

4.4 资金平衡分析

通过以上分析,以毛尔盖水电站为例,土地年产值按每年3%上涨,补偿年限暂按50年进行保守计算,在极限条件下,至第50年年末,所筹措的资金总额分别还有8608万元(下限)~62539万元(上限),由此可见,毛尔盖水电站建设期资金及运行期的筹措资金完全可以满足50年逐年补偿安置。该部分结余资金可用于解决移民长远发展和促进地方经济发展中面临的相关问题,促进

移民长治久安。

5 结论及建议

(1)多途径、多渠道筹措逐年货币补偿安置资金十分迫切和必要

通过本文分析和探讨,土地“两费”仍是逐年货币优先补偿资金来源项目,该项资金基本可以满足电站建设期移民逐年货币补偿安置所需资金,但随着国家土地征收相关政策的日益完善以及农民对土地重要性认识的不断提高,可以预见,电站建设征占土地的成本将会在相当长的一段时间里不断提高,土地“两费”根本无法完全满足移民在电站运行期逐年货币补偿安置资金需求。若电站后续资金压力及风险全部由电站业主承担,项目业主经营压力将持续加大,移民后续资金保障难度也将持续增加,移民生活及后续发展出现瓶颈势必会持续加大移民安置区的社会稳定风险,移民“搬得出,稳得住,能发展,可致富”的政策目标实现难度将会持续加大。因此,研究、探讨多途径多渠道统筹各项可利用资金,为逐年货币

(上接第100页)

混凝土浇筑量达300万 m^3 ,仅发现7条浅表性裂缝,温控管理效果显著。

6 结语

大岗山水电工程规模巨大,高拱坝、高边坡、高地震烈度的工程特性使得工程建设难度大、工程技术复杂。突发性重大工程问题对工程建设影响巨大,右岸边坡加固处理占用关键线路时间长达约10个月,迫使工程建设总进度计划进行了重大调整。深入开展前期工程勘测设计、科学组织施工生产是顺利推进工程建设的重要基础。

大岗山水电站经过9年多的工程建设,在参建各方的共同努力下,目前面临的重大工程技术问题基本得到解决。在技术管理工作中,业主单位必须要充分发挥主导作用,以设计为龙头,充分

补偿安置方式提供充足的资金保障,确保移民的合法权益不受损失显得十分迫切和必要。

(2)建议成立“长补保障基金”,确保逐年货币补偿安置资金的落实

为确保选择逐年货币补偿生产安置的移民后续资金的长期有效保障及促进移民安置区的经济发展,本文作者建议在有逐年货币补偿作为生产安置方式的库区,从电站首台机组发电基准年开始成立“长补保障基金”(以下简称保障基金),保障基金由库区基金和提取部分电站电价收益组成,其中库区基金按本电站当年上缴的库区基金总额的40%~50%进行提留;电站电价收益以电站当年发电总量为计算基础并按0.003~0.005元/kWh计算每年电价收益。

作者简介:

李明(1975-),男,四川眉山人,学士,高级工程师,从事水利水电移民安置规划设计工作;

何生兵(1980-),湖北宜昌人,硕士,高级工程师,从事水利水电移民安置规划设计工作。(责任编辑:卓政昌)

调动设计单位的积极性,增强施工单位的主体责任意识,加强沟通协调,积极推动重大技术问题的研究和处理,才能保证工程建设目标的顺利实现。

参考文献:

- [1] 张建华,吴基昌.大岗山水电站前期工程建设重大技术问题处理[J].人民长江,2011(14).
- [2] 林丹,吴基昌.大岗山水电站提前分流决策及实施效果[J].人民长江,2011(14).

作者简介:

林丹(1966-),男,福建福州人,总经理,主要从事水电工程建设管理工作;

吕鹏飞(1965-),男,山西运城人,副总经理兼总工程师,主要从事水电工程建设管理工作;

李方平(1973-),男,江西赣州人,副总工程师,主要从事水电工程建设管理工作。(责任编辑:卓政昌)

武警水电成功实施桐子林水电站三期明渠截流

由武警水电部队承担施工任务的桐子林水电站,经过10天9夜高强度施工,于11月8日晚19时28分成功实施了三期明渠截流,比预定计划提前7天合拢,这次截流是国内同类型水电站明渠工程截流中难度最大的一次。据悉,桐子林水电站截流龙口最大流速达到7.45米每秒,上下游最大落差达到10米,这两项指标为目前国内同类型水电站工程截流难度之最。武警水电部队组织专家组确定截流方案,并从各基层单位抽调270多名参加过四川芦山和云南鲁甸抗震救灾任务中的技术骨干力量参与施工。截流现场武警水电官兵24小时不间断监测水文数据,截流采用右岸预进占的战法,截流戗堤龙口段采用全断面推进和凸出上游挑角两种进占方式,堤头抛投采用直接抛投、集中推运抛投和卸料冲砸抛投三种方法。该水电站以发电任务为主,兼有下游综合用水要求,计划2015年6月首台机组发电,2016年6月工程竣工。