



中咨研究系列丛书

工程咨询专业分析评价方法及应用丛书

工程项目征地安置评价理论 方法及应用

主 编 李开孟

副主编 陈绍军 何志扬



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS



中咨研究系列丛书

工程咨询专业分析评价方法及应用丛书

工程项目征地安置评价理论 方法及应用

主 编 李开孟

副主编 陈绍军 何志扬



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

本书系统地阐述了工程项目征地拆迁和移民安置方案的制定及分析评价的理论方法、政策规定、法律法规及在工程咨询实践中的具体应用,内容包括工程项目选址及其土地占用的合理性分析、土地征收政策及审批程序、项目周期不同阶段移民安置规划及方案的制定、实施及监测评价、移民安置方案的组织实施和公众参与、信息公开及社会评价,以及不同类型项目移民安置应关注的重点,并介绍了世界银行、亚洲开发银行等国际组织关于征地移民的相关政策及程序,以及移民安置计划编制示范案例。

本书可作为各类工程咨询机构、发展改革部门、项目业主单位、投融资机构相关领域专业人员开展专业学习、业务进修及继续教育用书,也可作为大专院校相关专业研究生和本科生教材使用。

图书在版编目(CIP)数据

工程项目征地安置评价理论方法及应用/李开孟主编. —北京:中国电力出版社, 2015.6

(工程咨询专业分析评价方法及应用丛书)

ISBN 978-7-5123-6991-7

I. ①工… II. ①李… III. ①基本建设项目—土地征用—补偿—研究—中国 IV. ①D922.394

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 309389 号

中国电力出版社出版、发行

(北京市东城区北京站西街 19 号 100005 <http://www.cepp.sgcc.com.cn>)

汇鑫印务有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2015 年 6 月第一版 2015 年 6 月北京第一次印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 24.5 印张 598 千字

印数 0001—3000 册 定价 72.00 元

敬 告 读 者

本书封底贴有防伪标签,刮开涂层可查询真伪

本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版 权 专 有 翻 印 必 究

中咨研究系列丛书

主 编 肖凤桐

执行主编 窦 皓

编 委 肖凤桐 裴 真 杨东民 苟护生

窦 皓 鞠英莲 王玉山 黄 峰

张永柏 王忠诚 武博祯

执行编委 李开孟 李 华 刘 洁 武 威



丛书总序

现代咨询企业怎样才能不断提高核心竞争力？我们认为，关键在于不断提高研究水平。咨询就是参谋，如果没有对事物的深入研究、深层剖析和深刻见解，就当不好参谋，做不好咨询。

我国的工程咨询业起步较晚。以1982年中国国际工程咨询公司（简称中咨公司）的成立为标志，我国的工程咨询业从无到有，已经发展成具有较大影响的行业，见证了改革开放的历史进程，通过自我学习、国际合作、兼容并蓄、博采众长，为国家的社会经济发展做出了贡献，同时也促进了自身的成长与壮大。

但应该清醒地看到，我国工程咨询业与发达国家相比还有不小差距。西方工程咨询业已经有一百多年的发展历史，其咨询理念、方法、工具和手段，以及咨询机构的管理等各方面已经成熟，特别是在研究方面有着深厚的基础。而我国的工程咨询业尚处于成长期，尤其在基础研究方面显得薄弱，因而总体上国际竞争力还不强。当前，我国正处于社会经济发生深刻变革的关键时期，不断出现各种新情况、新问题，很多都是中国特定的发展阶段和转轨时期所特有的，在国外没有现成的经验可供借鉴，需要我们进行艰辛的理论探索。全面贯彻和落实科学发展观，实现中华民族伟大复兴的中国梦，对工程咨询提出了新的要求，指明了发展方向，也提供了巨大的发展空间。这更需要我们研究经济建设特别是投资建设领域的各种难点和热点问题，创新咨询理论和方法，以指导和推动咨询工作，提高咨询业整体素质，造就一批既熟悉国际规则、又了解国情的专家型人才队伍。

中咨公司重视知识资产的创造、积累，每年都投入相当的资金和人力开展研究工作，向广大客户提供具有一定的学术价值和应用价值的各类咨询研究报告。《中咨研究系列丛书》的出版，就是为了充分发挥这些宝贵的智力财富应有的效益，同时向社会展示我们的研究实力，为提高我国工程咨询业的核心竞争力做出贡献。

立言，诚如司马迁所讲“成一家之言”，“藏诸名山，传之其人”。一个人如此，一个企业也是如此。努力在社会上树立良好形象，争取为社会做出更大贡献，同时，还应当让社会倾听其声音，了解其理念，分享其思想精华。中咨公司会向着这个方向不断努力，不断将自己的研究成果献诸社会。我们更希望把《中咨研究系列丛书》这项名山事业坚持下去，让中咨的贡献持久恒长。

《中咨研究系列丛书》编委会



前 言

中国国际工程咨询公司一直非常重视工程咨询理论方法及行业标准规范的研究制定工作。公司成立 30 多年来,接受国家发展改革委等有关部门的委托,以及公司自开课题开展了众多专题研究,取得了丰富的研究成果,部分成果以国家有关部委文件的方式在全国印发实施,部分成果以学术专著、论文、研究报告等方式在社会上予以推广应用,大部分成果则是以中咨公司内部咨询业务作业指导书、业务管理制度及业务操作规范等形式,用于规范和指导公司各部门及所属企业承担的各类咨询评估业务。中咨公司开展的各类咨询理论方法研究工作,为促进我国工程咨询行业健康发展发挥了重要作用。

进入新世纪新阶段,尤其是党中央、国务院提出贯彻落实科学发展观、实现中华民族伟大复兴的中国梦,并对全面深化改革进行了一系列战略部署,对我国工程咨询理念及理论方法体系的创新提出了更高要求。从 2006 年开始,中咨公司先后组织公司各部门及所属企业的 100 多位咨询专家,开展了包括 10 大领域咨询业务指南、39 个行业咨询评估报告编写大纲、24 个环节咨询业务操作规范及 10 个专业分析评价方法体系在内的 83 个课题研究工作,所取得的研究成果已经广泛应用于中咨公司各项咨询业务之中,对于推动中咨公司承担各类业务的咨询理念、理论体系及方法创新发挥了十分重要的作用,同时也有力地巩固了中咨公司在我国工程咨询行业的领先者地位,对推动我国工程咨询行业的创新发展发挥了无可替代的引领和示范作用。

工程咨询专业分析评价方法的创新,在工程咨询理念及理论方法体系创新中具有十分重要的地位。工程咨询是一项专业性要求很强的工作,咨询业务受到多种不确定性因素的影响,需要对特定领域的咨询对象进行全面系统的分析论证,往往难度很大。这就需要综合运用现代工程学、经济学、管理学等多学科理论知识,借助先进的科技手段、调查预测方法、信息处理技术,在掌握大量信息资料的基础上对未来可能发生的情况进行分析论证,因此对工程咨询从业人员的基本素质、知识积累,尤其是对其所采用的分析评价方法提出了很高的要求。

研究工程咨询专业分析评价关键技术方法,要在继承的基础上,通过方法创新,建立一套与国际接轨,并符合我国国情的工程咨询分析评价方法体系,力求在项目评价及管理的关键路径和方法层面进行创新。所提出的关键技术方法路径,应能满足工程咨询业务操作的实际需要,体现工程咨询理念创新的鲜明特征,与国际工程咨询所采用的分析评价方法接轨,并能对各领域不同环节开展工程咨询工作所采用的分析评价方法起到规范的作用。

本次纳入《工程咨询专业分析评价方法及应用丛书》范围内的各部专著,都是中咨公司

过去多年开展工程咨询实践的经验总结,以及相关研究成果的积累和结晶。公司各部门及所属企业的众多专家,包括在职的和已经离退休的各位资深专家,都以不同的方式为这套丛书的编写和出版做出了重要贡献。

在丛书编写和出版过程中,我们邀请了清华大学经管学院魏林蔚教授、北京大学工业工程与管理系张宏亮教授、同济大学管理学院黄瑜祥教授、天津大学管理学院孙慧教授、中国农业大学人文学院靳乐山教授、哈尔滨工程大学管理学院郭韬教授、中央财经大学管理科学与工程学院张小利教授、河海大学中国移民研究中心陈绍军教授、国家环境保护部环境规划院大气环境规划部宁淼博士、中国科学院大学工程教育学院詹伟博士等众多国内知名专家参与相关专著的编写和修改工作,并邀请美国斯坦福大学可持续发展与全球竞争力研究中心主任、美国国家工程院 James O. Leckie 院士、执行主任王捷教授等国内外知名专家学者对丛书的修改完善提出意见和建议。

本次结集出版的《工程咨询专业分析评价方法及应用丛书》,是《中咨研究系列丛书》中的一个系列,是针对工程咨询专业分析评价方法的研究成果。中咨公司出版《中咨研究系列丛书》的目的,一是与我国工程咨询业同行交流中咨公司在工程咨询理论方法研究方面取得的成果,搭建学术交流的平台;二是推动工程咨询理论方法的创新研究,探索构建我国咨询业知识体系的基础架构;三是针对我国咨询业发展的新趋势及新经验,出版公司重大课题研究成果,推动中咨公司实现成为我国“工程咨询行业领先者”的战略目标。

纳入《工程咨询专业分析评价方法及应用丛书》中的《工程项目征地安置分析评价理论方法及应用》,是专门针对工程项目征地安置方案制定及优化评价的专著。近年来,因项目选址及工程建设所引发的征地安置问题,愈来愈受到社会各界的高度关注,工程项目征地安置方案的制定及分析评价工作已经成为工程咨询的一项重要新兴业务。本书希望从构建和谐社会、维护公共利益,为项目建设构建良好的社会环境条件的角度,阐述工程项目征地拆迁和移民安置方案的制定及分析评价的理论方法、政策规定、法律法规及在工程咨询实践中的具体应用。

本书是中咨公司工程咨询专业分析评价方法研究的重要成果,是在借鉴世界银行、亚洲开发银行等国际组织和外国经验,系统总结中咨公司开展各类工程项目征地拆迁移民安置方案制定相关咨询工作经验的基础上,结合我国关于项目征地安置的相关政策法律规定及我国工程咨询实际需要,对工程项目征地安置相关领域的咨询工作提出专业性建议。本书编写得到了河海大学中国移民研究中心陈绍军教授、何志扬教授的大力支持,殷建军、王磊等同志也为本书的出版做出了重要贡献。

本书系统地阐述了工程项目选址及其土地占用的合理性分析、土地征收政策及审批程序项目周期不同阶段移民安置规划及方案的制定、实施和监测评价,移民安置方案的组织实施和公众参与、信息公开及社会评价,以及不同类型项目移民安置应关注的重点,并介绍了世界银行、亚洲开发银行等国际组织关于征地移民的相关政策及程序,以及移民安置计划编制示范案例。可作为各类工程咨询机构、发展改革部门、项目业主单位、投融资机构相关领域专业人员开展专业学习、业务进修及继续教育用书,也可作为大专院校相关专业研究生和本

科生教材使用。

本套丛书的编写出版工作，由研究中心具体负责。研究中心是中咨公司专门从事工程咨询基础性、专业性理论方法及行业标准制定相关研究工作的内设机构。其中，开展工程咨询理论方法研究，编写出版《中咨研究系列丛书》，是中咨公司研究中心的一项核心任务。

我们希望，工程咨询专业分析评价方法及应用系列丛书的出版，能够对推动我国工程咨询专业分析评价方法创新，推动我国工程咨询业的健康发展发挥积极的引领和带动作用。

编 者

二〇一四年九月一日



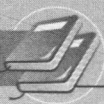
目 录

丛书总序

前言

第一章 绪论	1
第一节 我国土地征收概况	1
第二节 我国工程建设征地安置的政策与管理体系	5
第二章 工程项目选址	10
第一节 项目选址概述	10
第二节 项目选址的内容和方法	13
第三节 项目选址基础资料调查的内容	23
第三章 项目占用土地及其合理性分析	31
第一节 土地利用规划概况及理念创新	31
第二节 项目土地资源合理利用的分析评价	42
第三节 各类土地利用的分析评价	50
第四章 土地征收政策及审批程序	63
第一节 建设项目征地概况及特征分析	63
第二节 我国建设项目用地政策及调整变化趋势	74
第三节 建设项目的用地审批	81
第五章 项目周期中的移民规划	92
第一节 工程项目移民规划体系	92
第二节 移民资格的确认	100
第三节 政策适用性及移民规划类型的确定	107
第六章 移民安置方案的制定	117
第一节 移民安置方案编制的步骤和内容	117
第二节 征地拆迁补偿和收入恢复	124
第三节 关注脆弱群体	145
第四节 费用、预算和融资	150
第七章 组织机构框架和参与机制	160
第一节 组织机构框架	160
第二节 协商和参与	173

第八章 移民安置方案的实施与监督	183
第一节 移民安置规划的实施	183
第二节 移民实施方案的监测	189
第三节 移民监理	204
第四节 监测评估信息资料的收集	217
第九章 不同类型项目的移民安置	227
第一节 城市地区项目的移民安置	227
第二节 线形项目的移民安置	240
第三节 大坝项目的移民安置	249
第十章 非自愿移民的社会评价	264
第一节 移民及其社会影响	264
第二节 移民社会风险分析	270
附录 A 中咨公司工程建设征地安置分析评价准则	277
附录 B 世界银行非自愿移民的业务政策及程序	298
附录 C 亚洲开发银行移民安置保障政策声明	314
附录 D 世界银行贷款城市交通项目移民安置计划示范案例	354
参考文献	378



第一章

绪 论

第一节 我国土地征收概况

改革开放以来,我国工业化和城镇化加速发展,尤其是进入20世纪90年代之后,城乡建设速度加快,大量的开发建设活动引起巨量的农村集体土地征收转变为国有建设用地,同时伴随着大量的失地农民需要补偿和安置。由于我国的城乡二元化的土地制度,绝大多数农地非农化和农地城镇化都是通过土地征收途径完成的。据有关资料显示,从建国之初的1949~1983年,我国耕地转非耕地达10亿亩,同期新垦耕地8.1亿亩,净减耕地1.9亿亩。在前述10亿亩土地中,约有5亿亩耕地因城市扩张而变为非耕地。另据来自国土资源部及农业部等部门的资料表明,1987~2001年,全国用于非农建设的占用耕地达3394.6万亩,其中70%以上是征地。截至2004年底,我国耕地面积锐减到18.37亿亩,2004年全国各地新建开发区6015个,占地面积达5300多万亩;高速公路达8.5万km,占地450万亩。而按照《全国土地利用总体规划纲要》,2000~2030年的30年间,占用耕地将超过5450万亩。伴随着大规模的土地征收,我国失地农民总量高达4000多万人,每年仍以200多万人的速度递增,预计到2020年将达到8000多万人。

一、我国土地征收制度变迁

根据中国的土地制度,城市土地属于国家所有,即全民所有。农村土地一般属于农村集体经济组织(村民委员会或村民小组)所有。如果发展项目建设需要永久占用土地,需要依照法律规定的程序,对国有土地办理使用权转让手续,对集体所有土地则由国家先进行土地征收然后再将土地使用权转让给建设用地单位。土地征收是指国家为了公共利益需要,依照法律规定的程序和权限将集体所有的土地转化为国有土地,并依法给予被征地的农村集体和个人合理补偿和妥善安置的行政行为。《宪法》第10条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并予以补偿”,从国家根本大法的高度对土地征收制度进行了确立。相应地,《土地管理法》及其实施细则、《物权法》均对相关制度进行了细节性和可操作性的规定,构建起了我国土地征收制度。

根据冯昌中(2001年)等对我国征地制度变迁的研究,我国土地征收(征用)补偿制度经历了一系列重要的阶段。

我国最早涉及土地征用的政策文件是中央人民政府政务院于1950年6月24日公布的《铁路留用土地办法》,该办法第6条规定:“铁路因建设关系,原有土地不敷应用或有新设施需要土地时,由铁路局通过地方政府收买或征购之”。同年9月16日,政务院关于《铁路留用土地办法》的几点解释中,进一步明确:“至于地价问题,凡接收国民党政府时期之路基地产,经过征用程序有案可稽者,一般不予补发地价,对确实贫困之所有权人,可酌情补助;其未办征用程序以及新占用者在未进行土改以前,应照原办法第六条由路局通过地方政府收买或

收购之”。“征用公地，无需发价，如所征土地系土地改革法第3条学校、孤儿院、养老院、医院所依靠该土地收入维持费用者，应通过地方政府发给地价”。

1950年11月21日，中央人民政府政务院第58次政务会议通过并公布执行的《城市郊区土地改革条例》规定了因市政建设需要征用土地的补偿问题。该条例第14条规定：“国家为市政建设及其他需要征用私人所有的农业土地时，须给予适当代价，或以相等之国有土地调换之。对于耕种该项土地的农民亦应给予适当的安置，并对其在该项土地上的生产投资（如凿井、植树等）及其他损失，应予公平合理的补偿”。

1953年在经济建设蓬勃开展和土地需求增大的情况下，中央人民政府于12月5日通过了《政务院关于国家建设征用土地办法》。这是新中国第一部比较完整的土地征用法律规定。该办法规定“征用土地应该尽量占用国有、公有土地调剂，无法调剂的或者调剂后被征用土地者的生产、生活有影响的，应该发给补偿费或者补助费”。同时该办法首次对被征用土地的补偿标准作出了比较明确的规定：“一般土地以其最近3年至5年产量的总值为标准，对于茶山、桐山、鱼塘、藕塘、桑园、竹林、果园、苇塘等特殊土地，可以根据具体情况变通办理。如另有公地调剂，也须发给被调剂土地的农民以迁移补助费。被征用土地上的房屋、水井、树木等附着物及种植的农作物，要按公平合理的代价予以补偿”。“遇有因征用土地必须拆除房屋的情况，应该在保证原来的住户有房屋居住的原则下给房屋所有人相当的房屋，或者按照公平合理的原则发给补偿费。对被征用土地上的水井、树木等物和农作物，都应该按照公平合理的原则发给补偿费”。该条例也明确指出，“被征用土地的补偿费或者补助费以及土地上房屋、水井、树木等附着农作物的补偿费，都由用地单位支付”，并对征地补偿的发放对象作了相应的规定：“土地补偿费的发放，属于征用农业生产合作社土地的发给合作社，属于征用私有土地的发给所有人。对于征用农业生产合作社的土地，如果社员大会或者社员代表大会认为对社员生活没有影响，不需要补偿，经县级政府同意，也可以不发给补偿费。征用农业生产合作社使用的非社员的土地，如果土地所有人不从事农业生产，又不以土地收入维持生活，可以不发给补助费，但必须经本人同意”。条例中关于土地补偿“以其最近3年至5年产量的总值为标准”的规定，可以认为是目前仍在实行的产值倍数法的前身。

1958年1月6日经全国人大常委会第90次会议批准，国务院公布实施了经修订的《国家建设征用土地办法》。该办法将补偿标准由原来的“一般土地以其最近3年至5年产量的总值为标准”，改为“以它最近2年至4年的产量的总值为标准”。对于被征用土地的安置问题，新办法强调了被征用土地的农民在农业上安置，不要过多的要求转业。

此后，我国对于征地补偿问题一直按照1958年修订的《国家建设征用土地办法》执行。1978年改革开放以后，随着国民经济建设全面发展，建设用地需求激增，国家建设征用土地出现了一些新情况和新问题。从规范化、法制化和便于操作出发，经1982年5月4日全国人大常委会原则通过，国务院颁布并施行《国家建设征用土地条例》。该条例同1958年修订执行的《办法》相比，无论政策的深度和广度，还是内容均有大幅度增加。

该《条例》第九条、第十条明确指出征用土地的补偿费包括土地补偿费、青苗补助费、附着物补偿费和农业人口安置补助费，这些原则沿用至今；征用耕地（包括菜地）的补偿标准，为“该耕地年产值的3~6倍”，由省、自治区、直辖市人民政府在此范围内制定，征用无收益的土地，不予补偿。对于其他土地的补偿费以及青苗补助费、附着物补偿费，该条例没有做出规范，而是规定由省、自治区、直辖市人民政府制定。征收耕地的农业人口安置补

助费标准“为该耕地每亩产值的2~3倍,需要安置的农业人口数按被征地单位征地前农业人口(按农业户口计算,不包括开始协商征地方案后迁入的户口)和耕地面积的比例及征地数量计算。年产值按被征用前三年的平均年产量和国家规定的价格计算。但是,每亩耕地的安置补助费,最高不得超过其产值的十倍。”而征收其他土地的农业人口安置补助费标准则由省、自治区、直辖市人民政府自行制定。此外该条例第十二条、第十三条对因征地造成的农业剩余劳动力提出了留地安置、乡镇企业安置、农转非后招工安置等多项安置途径。

1986年6月25日,全国人大常委会16次会议通过了《中华人民共和国土地管理法》,该法律对青苗补偿费、附着物补偿费和农业人口安置补助费的标准做出了比较详细的规定:“征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口计算。需要安置的农业人口数,按照被征用的耕地数量除以征地前被征地单位平均每人占用耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前3年平均每亩产值的2~3倍。但是,每亩被征收耕地的安置补助费,最高不超过被征用前3年平均年产值的10倍。征用其他土地的安置补助费标准,由省、自治区、直辖市参照征用耕地的安置补助费标准规定。按规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。但是,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前3年平均年产值的20倍。”

进入90年代后,为了保护耕地,1998年8月29日,经第九届全国人大常委会第四次会议审议通过,新修订的《土地管理法》于1999年1月1日起正式施行。新的《土地管理法》也提高了征地补偿标准。“征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征用耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前三年平均年产值的6~10倍。征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前3年平均年产值的4~6倍。但是,每公顷被征用耕地的安置补助费,最高不得超过被征用前3年平均年产值的15倍。”“依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。但是,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前3年平均年产值的30倍”。

2004年,宪法修正案对征地条款做了一定修改,指出“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”除了将征地补偿写入宪法外,还首次区分了“征收”和“征用”两种情况,其中“征收”是指土地由集体土地所有转为国家所有,而“征用”仅仅是使用权由国家行使,土地所有权并没有发生转移。2004年8月修订的《土地管理法》对土地征收的补偿和安置没有作出调整。

为克服土地征收过程中普遍存在的补偿标准偏低、补偿信息不公开透明、补偿标准制定随意性大、被征收土地同地不同价等突出弊端,2004年10月国务院发布《关于深化改革严格土地管理工作的决定》(国发〔2004〕28号文)首次要求“省、自治区、直辖市人民政府要制订并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价,征地补偿做到同地同价,国家重点建设项目必须将征地费用足额列入概算。”全国范围内采取了制定和实施统一年产值标准和征地区片综合地价,提供了征地补偿的统一标准,在一定程度和范围内取得成效。该项征地补偿方法是当前我国土地征地补偿的执行的基本办法。

为落实国务院上述政策要求,国土资源部于2008年6月22日发布《关于切实做好征地

统一年产值标准和区片综合地价公布实施工作的通知》(国土资发〔2008〕135号),要求全面完成征地统一年产值标准和区片综合地价的测算工作,并要求原则上全国从2009年1月1日起实施新的征地补偿标准,并强调“征地补偿标准原则上应每2~3年更新一次,逐步提高;经确认补偿标准不需要进行调整的,也要予以重新公布。新的征地补偿标准提高幅度低的地区,要适应当地经济社会发展水平及时更新。”自此,土地征收补偿中的征地统一年产值标准和区片综合地价制度在全国普遍实施。

此外,与征收农村集体土地制度相对应,我国对城市国有土地使用权的收回制度也进行了改革调整,尤其是国有土地上房屋征收制度在新世纪发生了较大的变革。2011年1月21日,国务院发布实施了新的《国有土地上房屋征收与补偿条例》。与原有的《城市房屋拆迁管理条例》(2001年)相比,新《条例》进行了一些重要的改革,主要包括:

1) 明确只有为了公共利益的需要才能征收,并列举了公共利益的六类基本类型,这也是我国立法首次对公共利益作出具体界定。对于公共利益以外的房屋征收,只能通过市场机制解决,以避免公权力的滥用。

2) 取消了房屋拆迁许可制度,明确了征收主体必须是政府,以避免用地单位和建设单位实施和参与房屋拆迁存在的各种弊端。

3) 禁止暴力拆迁,取消行政强拆,明确了通过司法程序解决房屋征收中的利益分歧和矛盾纠纷,建立了司法对行政的一定程度上的审查和制约权利,以避免行政权力在房屋征收过程中的肆意作为。

4) 明确以市场评估价格作为补偿标准,实行先补偿后搬迁的原则,能够有效保障被征收人获得公平合理的补偿。

5) 实现征收过程程序化,并强调尊重被征收人的选择权,如对房产评估公司的选择、对安置方式的选择等。

二、我国土地征收制度改革方向

总体来说,现行的土地征收制度,对促进我国经济发展、确保重大项目顺利实施起到了关键作用。但同时也要看到,当前我国土地征收制度还存在一系列问题,容易引发各种社会矛盾与社会冲突。不断调整和改革征地补偿安置制度,是我国进一步深化改革的重点内容之一。

2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出建立城乡统一的建设用地市场,明确了深化农村土地制度改革的方向、重点和要求。《决定》的一个亮点,就是进一步扩大了土地的权能,不仅允许土地承包经营权抵押、担保,而且赋予了农村集体经营性建设用地与国有建设用地平等的地位和相同的权能。《决定》提出:“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”;“完善土地租赁、转让、抵押二级市场”,这为建立城乡统一的建设用地市场提供了保障。征地制度既是国有建设用地市场建设的基本制度,关系农村集体经营性建设用地市场发展的空间,更关系农民的切身利益。为了贯彻落实党的十八大报告提出的要求,切实解决征地中存在的突出问题,《决定》在总结征地制度改革经验的基础上,指出了深化征地制度改革的方向和重点任务就是缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制;建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。

党的十八届三中全会对我国土地制度的改革所做出的部署,必将对我国土地征收产生重大影响,尤其是缩小土地征收的适用范围,允许农村集体经营性建设用地入市。主要的利好包括:一是盘活粗放利用的农村集体建设用地;二是现状为建设用地的土地直接进入市场,不涉及耕地保护的难题;三是农民的补偿已在只转不征的前期解决,收益绝大部分情况下只在集体、企业与国家之间分配;四是可以拓展建设用地空间,地方政府、农村集体经济组织和农民可以从集体建设用地用途改变的增值收益中获得一定利益。

第二节 我国工程建设征地安置的政策与管理体系

根据现行的法律法规和政策,我国工程建设征地安置的基本体系按照不同类型来分,包括大中型水利水电工程建设项目的征地补偿和移民安置体系、国际金融组织贷款工程建设项目的征地补偿和移民安置体系,以及一般性工程建设项目的征地补偿和移民安置体系。

一、大中型水利水电项目征地安置的政策与程序

与其他工程项目相比,大中型水利水电工程的建设用地具有自身的特点,归结起来有以下几个方面:

第一,工程征地量大,占用耕地多,需要安置的移民多。大中型水利水电工程一般都需要占用和淹没大量土地。例如,已经建成的黄河小浪底水利枢纽工程在河南省总占地量超过30万亩;南水北调中线工程在河南省占地38万多亩,其中永久性占地19万多亩。在所占用和淹没的土地中,80%以上的是耕地。在移民安置方面,小浪底水利枢纽工程河南省境内移民约16万人,南水北调中线工程移民约21万人。

第二,征地移民工作时间紧,任务重。大中型水利水电工程基本属于国家或省重点基础设施建设项目,有的还是世界瞩目的工程,如三峡工程、小浪底水利枢纽工程、南水北调中线工程等,其对改善和优化区域环境,推动区域经济发展,具有十分重要意义。因此,这些项目都得到了各级政府的高度重视,有的成为省长工程、市长工程。项目一旦进入用地阶段,国家往往把征地移民任务一级一级落实到各级政府和主管部门头上,限期完成征地移民任务。各级政府和主管部门在征地、农地转用、实现占补平衡和移民安置等工作上的压力非常大。

第三,大多数工程涉及不同的行政区域,协调工作量大。大中型水利水电工程一般跨两个以上地市,涉及若干个县市。例如,小浪底水利枢纽工程河南省境内涉及洛阳、三门峡、济源3个省辖市的7个市(区)。南水北调中线工程在河南省境内穿过南阳、平顶山、许昌等8个省辖市的34个市(区)。由于涉及的地方较多,在用地和移民政策尤其是相关费用标准上不仅要考虑地市内的平衡,还要考虑地市间的平衡,增加了协调工作的难度。由于大中型水电水利工程征地移民的特殊性,根据1986年颁布的《土地管理法》规定,1991年国务院颁布了《大中型水利水电工程建设征地和移民安置条例》,这是我国第一部针对水利水电工程建设征地和移民安置制定的专项法规。但随着《土地管理法》的修改,以及国务院2004年28号文件等一系列政策的实施,原有《条例》的规定就显得比较滞后,亟需修订。2006年3月29日,国务院第130次常务会议通过了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,于2006年7月7日发布,自2006年9月1日起施行。新条例共8章63条,从保护移民合法权益、维护社会稳定的原则出发,明确了移民工作管理体制,强化了移民安置规划的法律地位,特别是对征收耕地的土地补偿费和安置补助费标准、移民安置的程序和方式、水

库移民后期扶持以及移民工作的监督管理等问题做了比较全面的规定，加大了补偿力度。

新的《条例》中对大中型水利水电工程建设引起的征地补偿进行了规定，“国家实行开发性移民方针，采取前期补偿、补助与后期扶持相结合的办法，使移民生活达到或者超过原有水平”。“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。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，按照工程所在省、自治区、直辖市规定的标准执行”。“被征收土地上的附着建筑物按照其原规模、原标准或者恢复原功能的原则补偿；对补偿费用不足以修建基本用房的贫困移民，应当给予适当补助”。

为适应水电工程项目核准和水电工程建设需要，以及水电工程建设移民安置规划设计工作需要，根据《国家发展改革委办公厅关于印发 2007 年行业标准项目计划的通知》（发改办工业〔2007〕1415 号）的要求，水电水利规划设计总院组织对 DL/T 5064—1996《水电工程水库淹没处理规范设计规定》进行了修订，并组织编制了《水电工程建设征地处理范围界定规范》、《水电工程建设征地实物指标调查规范》、《水电工程农村移民安置规划设计规范》、《水电工程移民专业项目规划设计规范》、《水电工程移民安置城镇迁建规划设计规范》、《水电工程水库库底清理设计规范》、《水电工程建设征地移民安置补偿费用估（概）算编制规范》7 项规范。2007 年 7 月 20 日，国家发展和改革委员会以 2007 年第 42 号公告发布了 DL/T 5064—2007《水电工程建设征地移民安置规划设计规范》。

2003 年，水利部颁布了 SLB 290—2003《水利水电工程建设征地移民设计规范》。2009 年，按照 SL 1—2002《水利技术标准编写规定》，水利部在对上述设计规范进行修订的基础上，出台了 SL 290—2009《水利水电工程建设征地移民安置规划设计规范》、SL 440—2009《水利水电工程建设农村移民安置规划设计规范》、SL 441—2009《水利水电工程建设征地移民安置规划大纲编制导则》、SL 442—2009《水利水电工程建设征地移民实物调查规范》4 项标准为水利行业标准。

上述新的移民政策对各个设计阶段的主要工作内容、工程深度进行了调整和充实，体现在如下几个方面：

- (1) 明确了水库淹没影响区和枢纽区工程建设区界定技术要求。
- (2) 补充了影响区、扩迁人口实物指标和特殊项目的实物指标调查技术规定。
- (3) 增加了移民安置总体规划和移民安置规划大纲编制要求。
- (4) 具体细化了农村移民安置规划设计内容，详细规定了移民人口计算、环境容量分析、规划目标及安置标准拟定、安置方案确定、生产安置规划设计、搬迁安置规划设计。
- (5) 具体细化了城市集镇规划设计内容，补充迁建选址、迁建规划和基础设施设计等技术要求。
- (6) 具体细化了专业项目规划设计内容，增加企业处理规划设计的有关规定。
- (7) 完善了补偿费用项目划分、费用构成和补偿标准。

通过比较可以发现，新的法规政策提供了征收耕地的土地补偿费和安置补助费标准，由原来的平均年产值的 5~7 倍统一提高到 16 倍；扩大了对移民财产的补偿范围，远迁移民在水库淹没线以上属于移民个人所有的树木、房屋等，不能带走的，也纳入实物补偿范围；对于补偿费用不足以修建基本用房的贫困移民，要给予适当补助。法规政策针对水电建设的特

点,还规定了各方权益的维护要求。这些规定提高了移民对安置工作的参与程度,扩大了移民的知情权、参与权和监督权。

新的法规政策还规范了移民安置规划的编制程序,强化了移民安置规划的法律地位,增强了项目法人在移民规划中的责任;国家对移民资金的使用管理实行稽查制度,对移民安置实行全过程监督评估,强化了监督管理,使得移民工作得到保障。同时,移民后期扶持力度得到提高,后期扶持政策得到完善。对移民既进行前期补偿补助,又注重后期扶持,即在输血的同时帮助完善造血功能,这是我国水库移民现行政策的一大特点。

二、国际金融组织贷款项目征地安置的政策与程序

我国参与的国际金融组织贷款项目,凡是涉及到征地移民的,需要按照该国际金融组织的非自愿移民安置政策和程序组织实施。当前建立了完整的非自愿移民政策体系国际金融组织主要是世界银行和亚洲开发银行。如世界银行规定,凡涉及非自愿移民的项目都要向世界银行提交移民安置行动计划,经审查通过后,项目才能进入评估阶段;亚洲开发银行也采用了类似的要求。

在20世纪60年代以后的发展中国家的大型项目建设中,世界银行发挥了极其重要的作用。而大型项目的建设往往都涉及到以土地征收为基础的移民补偿与安置工作,鉴于移民问题的普遍性和重要性,在1980年2月世界银行针对世行贷款项目中出现的有关非自愿移民问题,首次发表了政策声明,此政策声明适用于利用世界银行贷款的所有移民项目。1990年世界银行根据实际运用情况,发表了世界银行非自愿移民业务导则OD4.30,此政策声明阐述了当开发项目有非自愿移民时,世界银行要求其工作人员及贷款国政府所要开展的工作和要求。2001年12月,世界银行通过过去经验的总结,再次发布了非自愿移民业务政策和世界银行程序OP/BP4.12,取代了非自愿移民业务导则OD4.30,自2002年1月1日起实施。

根据世界银行(以下简称“世行”)相关政策文件,非自愿移民指由于工程建设强制性征收土地,导致受到以下任何一种条件影响的人:①搬迁或丧失住所;②失去资产或获取资产的渠道;③丧失收入来源或谋生手段,不论受影响的人是否必须搬迁至他处。为了防止因非自愿移民而造成新的贫困和对环境的破坏,世界银行确定了如下非自愿移民政策的整体目标:①应在可行范围内尽可能避免或减少非自愿移民,探讨一切可行的项目设计的替代方案。②如果移民不可避免,移民安置方案应考虑可持续性发展。应提供充分的资金使移民能够分享项目的效益。应与移民进行认真的协商,使他们有机会参与移民安置方案的规划和实施。③应帮助移民努力改善他们的生计和生活水平,至少使其真正恢复到搬迁前或项目开始前的相应水平。

为确保上述目标的实现,世行制定了以下保障措施:

(1) 根据项目类型编制相应的移民安置文件。移民参与协商,在安置问题上有选择权和其他权利,对安置方案有选择的机会。对损失的财产要按完全重置成本给予补偿,对受影响的人除现金补偿外,还应提供其他形式的帮助,包括过渡期的帮助,以便妥善地安置移民。

(2) 应特别关注移民中的弱势群体,尤其是:处于贫困线以下的人;没有土地的人;老年人、妇女、儿童;少数民族。

(3) 移民安置措施落实前不得发生征收土地和搬迁居民的其他财产的活动。

(4) 对于靠土地为生的移民,特别是少数民族的移民,应优先考虑依土安置战略。