

大中型水利水电工程建设 征地补偿和移民安置条例 释 义

主编 张穹 矫勇 周英



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

大中型水利水电工程建设 征地补偿和移民安置条例 释 义

主编 张穹 矫勇 周英



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令 第 471 号)已于 2006 年 7 月 7 日发布,自 2006 年 9 月 1 日起执行。为全面理解、准确把握移民条例精神,避免对政策理解上的偏差,国务院法制办、水利部组织参与《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》修订、起草工作的领导、专家、学者和部分从事移民工作的同志编写了本书。

本书对条例中条文的制定目的、制定依据、主要概念和内容进行了逐条解释,并针对条文实际执行中应注意的问题进行了提示。本书内容全面、系统、实用,是从事水库移民工作的各级领导和管理干部、专业技术人员,以及广大移民学习、贯彻、实施移民条例的重要参考书。

图 书 在 版 编 目 (CIP) 数 据

大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例释义/张穹,矫勇,周英主编. —北京:中国水利水电出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 5084 - 5100 - 8

I. 大… II. ①张…②矫…③周… III. ①水利工程—工程施工—土地征用—补偿—条例—法律解释—中国②水利工程—工程施工—移民—安置—条例—法律解释—中国③水力发电工程—工程施工—土地征用—补偿—条例—法律解释—中国④水力发电工程—工程施工—移民—安置—条例—法律解释—中国 IV. D922.297.5 D922.182.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 172674 号

书 名 作 者 出版 发行 经 售	大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例释义 主编 张穹 矫勇 周英 中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心) 北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版 印 刷 规 格 版 次 印 数 定 价	中国水利水电出版社微机排版中心 北京市兴怀印刷厂 850mm×1168mm 32 开本 7.5 印张 202 千字 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷 00001—10000 册 20.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例释义》

编写组人员名单

主 编 张 穹 (国务院法制办副主任)

矫 勇 (水利部副部长)

周 英 (水利部副部长)

副主编 王振江 (国务院法制办农业资源环保法制司司长)

赵 伟 (水利部政策法规司司长)

刘伟平 (水利部水库移民开发局局长)

撰稿人 (按姓氏笔画排列)

王俊海 王振江 刘冬顺 刘伟平 朱闽丰

李 汀 李 曦 杨松德 杨嘉隆 宋向阳

张绍山 陆 煜 陈 琴 武 斌 罗怀熙

赵 伟 姚似锦 郭文芳 唐传利 黄 凯

梅秀兵 龚和平

前言

大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置，关系到广大移民的切身利益，关系到大中型水利水电工程建设的顺利进行，关系到经济发展和社会稳定。新中国成立以来，党中央、国务院高度重视水库移民工作，先后出台了一系列政策措施。国务院1991年制定的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》（国务院令第74号，以下简称“原条例”），施行10多年来，对规范征地补偿和移民安置工作、促进大中型水利水电工程建设发挥了积极的作用。

党的十六大以来，党中央、国务院就解决“三农”问题、统筹城乡发展、建设和谐社会等作出了一系列重大战略决策，这对大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作提出了新的更高的要求。在新形势下，原条例暴露出补偿补助标准偏低、移民安置程序不够规范等问题。为给新时期的移民工作提供有效的法律保障，切实维护移民合法权益，根据国务院的统一安排，水利部会同有关部门根据《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国水法》的有关规定，在认真总结实践经验的基础上，起草了《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”）的修订草案，国务院法制办在修改审查工作中，坚持保护移民合法权益、维护社会稳定、落实科学发展观的指导思想，先后5次征求了有关部门和省级人民政府意见，多次到地方调研，在此基础上，会同有关部门对修订草案进行了反复的研究、协调和修改，报国务院常务会议讨论通过。

移民条例的修订始终坚持以“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观；认真总结移民工作实践经验，着力解决移民工作中存在的突出问题；全面推进依法行政，确保有法可依、有法必依、执法必严、违法必究；贯彻开发性移民方针，促进移民增收与库区经济社会发展；坚持工程建设、移民安置与生态保护并重，促进大中型水利水电工程建设，维护社会稳定。

移民条例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，提高并统一了征收耕地的土地补偿费和安置补助费标准，规范了移民安置的程序和方式，完善了移民后期扶持制度，加强了移民工作的监督管理。移民条例的颁布实施，必将为维护移民的合法权益，促进库区和移民安置区经济社会发展，保障新时期水利水电事业健康发展，构建和谐社会发挥重要的作用。

为深入开展移民条例的学习宣传和贯彻实施打好基础，为全面理解、准确把握移民条例精神，避免对政策理解上的偏差，国务院法制办、水利部组织参与修订、起草工作的领导、专家、学者和部分从事移民工作的同志编写了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例释义》，释义内容全面、系统、实用，是从事水库移民工作的各级领导和管理干部、专业技术人员，以及广大移民学习、贯彻、实施移民条例的重要参考书。

由于编写者水平所限，疏漏和错误之处在所难免，敬请谅解。

编 者

2007年10月

目 录

前 言

第一章 总则	1
第二章 移民安置规划	15
第三章 征地补偿	41
第四章 移民安置	55
第五章 后期扶持	69
第六章 监督管理	81
第七章 法律责任	94
第八章 附则	112

附 录

中华人民共和国土地管理法	117
中华人民共和国水法	135
中华人民共和国农村土地承包法	151
大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例	162
中华人民共和国土地管理法实施条例	175
国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见	187
国务院法制办关于《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(修订草案)的说明	194
国务院有关部门负责人就《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》有关问题答记者问	198

让水库移民共享改革发展成果 促进库区和移民安置区 经济社会可持续发展——发展改革委等有关部门负责 人就《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策 的意见》答记者问·····	206
财政部关于印发《大中型水库移民后期扶持基金征收 使用管理暂行办法》的通知·····	213
财政部关于印发《大中型水库库区基金征收使用管理 暂行办法》的通知·····	219
国土资源部、国家经贸委、水利部关于水利水电工程 建设用地有关问题的通知·····	223

第一章 总 则

本章是关于大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作的总规定，共 5 条。主要对立法目的、立法依据、适用范围、基本方针、基本原则和移民工作管理体制等作了规定。

本条例是在国务院 1991 年制定的《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“原条例”）的基础上修订而成的。这次修订是原条例实施 15 年来的第一次修订，新增了 3 章 36 条。具体到总则部分，新增了管理体制一条，并对基本原则进行了重大调整，突出了以人为本的理念。

第一条 为了做好大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作，维护移民合法权益，保障工程建设的顺利进行，根据《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国水法》，制定本条例。

【释义】本条是关于立法目的和立法依据的规定。

制定本条的目的

一是为了明确本条例的立法目的或者说价值取向，即在维护移民合法权益的前提下，保障大中型水利水电工程建设的顺利进行，为建立公平、有序、合理的征地补偿和移民安置秩序提供相应的法律保障；二是为了明确本条例的立法依据或者说立法权力来源，即以《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国水法》为依据。

本条主要概念解释

1. 水利水电工程，指为了控制、调节和利用自然界的地表水和地下水，以达到除害兴利目的而兴建的各类工程。通常将以开发利用水能资源发电为主要目的的各类工程，称为水电工程。

2. 大中型水利水电工程,指规模达到国家规定标准的水利水电工程。不同的工程有不同的划分标准,如水库工程以水库库容划分,总库容在1亿立方米以上为大型水库,总库容在1亿立方米以下、1000万立方米以上为中型水库;水电工程以水电站总装机容量划分,总装机容量在25万千瓦以上为大型水电站,总装机容量在25万千瓦以下、5万千瓦以上为中型水电站;防洪工程以保护农田面积划分,保护农田面积在100万亩以上为大型防洪工程,保护农田面积在100万亩以下、30万亩以上为中型防洪工程;治涝工程以治涝面积划分,治涝面积在60万亩以上为大型治涝工程,治涝面积在60万亩以下、15万亩以上为中型治涝工程;灌溉工程以灌溉面积划分,灌溉面积在50万亩以上为大型灌溉工程,灌溉面积在50万亩以下、5万亩以上为中型灌溉工程。综合利用工程只要有一项指标达到上述标准,即为大中型水利水电工程。

3. 建设征地,指因建设需要使用土地,而依照法定程序,将农民集体所有的土地征收为国有土地、将农用地转为建设用地,并支付补偿补助费用的全过程。

4. 移民安置,广义的移民包括不属于原住民的所有居民。在本条例中,移民专指因为大中型水利水电工程建设而搬迁或安置的居民。移民安置是指在移民搬迁或安置后为其提供必要的生产生活条件,帮助其在安置区生存、发展的全过程。移民安置包括搬迁安置和生产安置。

本条包括的内容

1. 制定本条例的主要目的是做好大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作,维护移民合法权益,保障工程建设的顺利进行。大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置,关系到移民群众的切身利益,关系到水利水电工程的顺利进行,关系到经济发展和社会稳定。党中央、国务院历来高度重视移民工作,先后出台了一系列政策措施。1991年国务院颁布实施的原条例,对维护移民合法权益、保障水利水电工程建设顺利进行发

挥了重要作用。但是,随着经济社会发展,原条例在执行中出现了一些新问题,主要表现在以下五个方面。一是管理体制不够科学。由于移民工作长期从属于工程建设,原条例没有明确规定移民管理体制,实践中出现了多头管理、政出多门、标准不一等问题。二是工作程序不够规范。原条例在程序方面的规定比较原则,可操作性不够,实践中存在责任不清、互相扯皮的现象,影响了移民工作的顺利开展。如一些工程在建设过程中未编制移民安置规划、压缩征地补偿和移民安置资金、不公开补偿范围和标准,损害了移民切身利益。三是补偿补助标准不够合理。1999年颁布实施的《中华人民共和国土地管理法》,大幅度提高了征地补偿补助标准,但大部分大中型水利水电工程征地补偿标准仍按原条例执行,与其他各类建设工程相比,移民心理不平衡,加大了安置工作的难度。四是水库移民后期扶持政策不够完善。原条例对后期扶持的规定比较原则,没有明确扶持方式和扶持规划等问题,实施中一些项目的扶持效果欠佳,移民直接受益少,心理认同差,诱发了诸多社会问题。五是监督管理机制不够健全。由于原条例没有明确具体的监督措施,致使实践中移民前期工作深度不够,移民参与不够,移民事务公开不够等问题,不同程度地损害了移民的合法权益。

党的十六大以来,党中央、国务院就贯彻落实科学发展观、解决“三农”问题、统筹城乡发展、建设和谐社会等作出了一系列重大战略决策,国务院有关部门和地方党委、政府也将移民工作摆上重要日程,进行了积极的改革与探索。水利部和原国家经贸委在认真总结实践经验的基础上,根据《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国水法》的有关规定,起草了修订草案,报请国务院审批。国务院法制办先后5次征求有关部门和省级人民政府意见,多次到地方调研,会同水利部、发展改革委、财政部、国土资源部等部门对修订草案进行了反复的研究和修改。本条例于2006年3月29日经国务院第130次常务会议讨论通过,2006年7月7日以国务院令 第471号颁布,2006年9月1

日起施行。

2. 制定本条例的立法依据是《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国水法》。国务院制定行政法规共有三种形式：授权立法、执行立法、职权立法。本条例主要是为了细化《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国水法》的有关规定，增强法律的可操作性，属于执行立法。《中华人民共和国土地管理法》第五十一条规定：“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。”《中华人民共和国水法》第二十九条规定：“国家对水工程建设移民实行开发性移民的方针，按照前期补偿、补助与后期扶持相结合的原则，妥善安排移民的生产和生活，保护移民的合法权益。移民安置应当与工程建设同步进行。建设单位应当根据安置地区的环境容量和可持续发展的原则，因地制宜，编制移民安置规划，经依法批准后，由有关地方人民政府组织实施。所需移民经费列入工程建设投资计划。”

第二条 大中型水利水电工程的征地补偿和移民安置，适用本条例。

【释义】本条是关于本条例适用范围和效力的规定。

制定本条的目的

一是明确本条例的适用范围限于大中型水利水电工程；二是明确本条例适用于大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置。考虑到后期扶持是大中型水库工程建设征地补偿和移民安置的必要延续，所以本条例一并予以规范。

本条主要概念解释

适用，即法的适用，也称法的效力范围。包括：①法的时间效力，即法从什么时候开始发生效力和什么时候失效；②法的空间效力，即法的适用的地域范围；③法对人、事的效力，即法对什么人、什么行为适用。法的效力来自于制定它的合法程序和国家强制力。

本条包括的内容

1. 本条例对人的效力，即本条例对谁有效，适用于哪些人。世界各国的法律实践中先后采用过四种对人的效力的原则：一是属人主义，即法律只适用于本国公民，不论其身在国内还是国外，非本国公民即使身在该国领域内也不适用；二是法律适用于该国领域内的所有人，不论其是否是本国公民，都受法律约束和保护，本国公民身在国外，则不受法律约束和保护；三是保护主义，即以维护本国利益作为是否适用本国法律的依据，任何侵害本国利益的人，不论其国籍和所在地域，都受该国法律追究；四是以属地主义为主，与属人主义、保护主义相结合，这是近代以来多数国家所采用的原则。本条例采取的是第四种原则，即以属地主义为主，原则上只适用于中华人民共和国领域内的大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置，但同时也采取属人主义，中华人民共和国公民即使身在国外，如果属于征地和移民范围，需要补偿和安置的，也同样适用本条例。

2. 本条例对事的效力，即本条例适用于大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置。长江三峡工程的建设移民，国务院已经制定了专门的行政法规；小型水利水电工程，属于地方自建、自管、自用、自利工程，且建设工期短、征地规模小、移民人数少，其相应的制度设计属于地方政府事权范围，可以由各省、自治区、直辖市人民政府根据有关法律、行政法规自主决定。

3. 本条例的空间效力，即本条例在哪些地域有效，适用于哪些地区。一般来说，一国法律适用于该国主权范围所及的全部领域，包括领土、领水及其底土和领空。在理论上，本条例效力及于中华人民共和国全部领域内的大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置。但是，按照宪法第三十一条规定，国家在必要时得设立特别行政区，在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定，据此，全国人大先后制定了香港、澳门特别行政区基本法，规定在特别行政区原则上实行独立

的法律制度。因此，本条例适用于中华人民共和国除特别行政区外的全部领域。

第三条 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。

【释义】本条是关于大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置方针的规定。

制定本条的目的

一是明确移民工作的方针，即实行开发性移民，将移民安置和发展经济相结合；二是明确移民工作的办法，即前期补偿、补助与后期扶持相结合；三是明确移民工作的目标，即保证移民生活达到或者超过搬迁安置前的原有水平，促进库区和移民安置区经济社会可持续发展。

本条主要概念解释

1. 开发性移民，指坚持以人为本，在保障移民合法权益、尊重移民意愿的基础上，把移民安置与经济社会发展相结合，为移民群众的生存与发展创造基本条件，使移民在搬迁安置后获得可持续发展的能力。

2. 前期补偿、补助，指移民搬迁安置时，对因工程建设占地和淹没造成的土地等生产资料以及移民财产损失给予的经济补偿、补助。

3. 后期扶持，指对大中型水库农村移民搬迁安置后生产生活恢复给予的经济扶持，包括发放给移民个人的生产生活补助，以及为改善移民生产生活条件、拓宽就业渠道、发展生产等开展的项目扶持。

本条包括的内容

1. 国家实行开发性移民方针。新中国成立以来，我国进行了大规模的水利水电工程建设，共修建各类水库 8.5 万座，总库容 5500 亿立方米，水电装机容量 1.2 亿千瓦。这些水利水电工程在防洪、发电、灌溉、供水、生态等方面发挥了巨大的效益，

对我国经济社会可持续发展起到了重要的支撑和保障作用。但是,多年的水利水电建设也产生了数以千万计的移民。我国大多数水利水电工程是在改革开放前修建的,由于受历史条件的限制,对移民工作的长期性、艰巨性和复杂性认识不足,对保护移民合法权益重视不够,给移民生产生活遗留下了许多问题,相当部分移民至今仍然处在贫困和相对贫困状态。改革开放后,国家在认真总结过去几十年水库移民工作经验教训的基础上,提出了开发性移民方针,变单纯救济生活为扶持发展生产,将工程建设和移民安置统一起来,将发展移民经济与当地资源开发利用紧密结合起来,不断改善生产生活条件,提高移民生活水平,最终实现移民长远生计有保障。实践证明,在开发性移民方针的指导下,移民工作取得了很大的进展,移民遗留问题得到有序处理,移民安置效果有了明显改善,有力地维护了社会稳定,保证了水利水电工程建设的顺利进行。当前,要全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村,移民工作必须继续坚持开发性移民方针,贯彻以人为本的指导思想,彻底纠正“重工程、轻移民,重搬迁、轻安置”的倾向,充分认识移民工作的长期性、艰巨性和复杂性,坚持工程建设与移民安置、生态保护并重,使移民共享改革发展成果,实现工程建设、移民安置和生态保护的共赢。

2. 国家对移民实行前期补偿、补助的政策。前期补偿、补助是移民工作的关键环节,及时足额的补偿、补助是移民恢复和发展生产的重要基础。前期补偿、补助是对大中型水利水电工程建设占地和淹没造成的直接损失补偿和间接损失补助的统称。前期补偿、补助政策与经济社会发展阶段是紧密相连的。过去,由于我国经济社会发展条件的限制和特殊的历史原因,移民前期补偿、补助标准相对较低。近年来,大中型水利水电工程补偿标准虽然在不断提高,但与实际需要仍有一定差距。本条例考虑到我国总体上进入城市支持农村、工业反哺农业新阶段,按照中央在“三农”问题上“多予、少取、放活”的方针,将补偿标准作了

较大幅度提高，进一步完善了前期补偿、补助政策。

3. 国家对大中型水库移民实行后期扶持政策。大中型水库淹没的范围大、成片集中、影响程度深，不仅使移民失去了赖以生存的土地和以土地为基础的就业机会、收入来源、谋生手段等，而且导致移民原有社会关系瓦解。因此，搬迁对水库移民造成的影响是巨大和长期的，有些影响甚至是不可逆转的，这就决定水库移民生产生活水平的恢复需要较长的时间，实行后期扶持，帮助移民恢复和发展生产，提高生活水平，是十分必要的。

为了扶持水库移民发展生产、使移民长久生计有保障，国家先后出台了一系列政策措施，主要有1981年出台的库区维护基金，1986年出台、2002年完善的库区建设基金，1996年出台的库区后期扶持基金，分别用于解决不同时期、不同类型水库移民的生产生活困难问题。这些后期扶持资金的使用，使移民的生产生活条件有所改善，解决了部分移民的温饱问题，为维护社会稳定起到了积极的作用。2006年国家又进一步完善了水库移民后期扶持政策。

4. 移民安置的目标是使移民生活达到或者超过原有水平。水利水电工程移民在搬迁安置后相当长的一段时期内，许多移民会不同程度地存在贫困的风险。一般来说，移民搬迁安置后的生活水平变化，呈U字形，即要经过一个先下降后逐步上升的过程。移民的生活质量，直接关系到移民安置区的社会稳定和经济发展。将移民达到或者超过原有生活水平作为移民安置的基本目标，既是社会主义市场经济的基本要求，又是立党为公、执政为民理念的具体体现，也是落实科学发展观、建设和谐社会的必然要求。

本条例所指的原有生活水平，是指不建工程的条件下，移民在相应年份应达到的总体生活水平。

第四条 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置应当遵循下列原则：

(一) 以人为本，保障移民的合法权益，满足移民生存与发

展的需求；

(二) 顾全大局，服从国家整体安排，兼顾国家、集体、个人利益；

(三) 节约利用土地，合理规划工程占地，控制移民规模；

(四) 可持续发展，与资源综合利用、生态环境保护相协调；

(五) 因地制宜，统筹规划。

【释义】本条是关于大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置应当遵循的基本原则的规定。

制定本条的目的

一是明确大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作的基本原则；二是将大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作的基本政策制度化、法律化；三是对本条例的具体条文出现理解上的分歧时，本条规定的基本原则将成为法律解释的重要依据。

制定本条的依据

1. 《中华人民共和国宪法》第九条规定：“国家保障自然资源的合理利用……禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”；第四十二条规定：“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件”；第五十一条规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。

2. 《中华人民共和国土地管理法》第二条规定：“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”；第三十六条规定：“非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地”。党的十六届三中全会提出，要坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的观，促进经济社会和人的全面发展。