

2012年

水电移民政策 技术 管理论坛

论文集

中国水电工程顾问集团公司 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

2012年

水电移民政策 技术 管理论坛

论文集

中国水电工程顾问集团公司 编



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书收录了由国家水能风能研究中心联合水力发电水库专业委员会、水电水利规划设计总院、中国水电工程顾问集团公司主办的“2012 水电移民政策 技术 管理论坛”所发表的 74 篇论文。内容主要涵盖了移民安置规划设计、移民实施工作管理、移民政策法规和技术标准、移民工作管理体制机制和工作方式方法、监督评估机制等多个方面，并对近年来水电移民安置规划和实施管理工作经验进行了总结，对新时期水库移民理论创新与制度建设进行了深入探讨。

本书可供从事水利水电工程建设征地移民工作的相关人员参考阅读。

图书在版编目（C I P）数据

2012年水电移民政策、技术、管理论坛论文集 / 中国水电工程顾问集团公司编. -- 北京：中国水利水电出版社，2013.5

ISBN 978-7-5170-0876-7

I. ①2… II. ①中… III. ①水利水电工程—移民安置—中国—文集 IV. ①D632.4-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第103093号

书 名	2012 年水电移民政策 技术 管理论坛论文集
作 者	中国水电工程顾问集团公司 编
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京纪元彩艺印刷有限公司
规 格	184mm×260mm 16 开本 30.75 印张 724 千字
版 次	2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷
印 数	0001—1000 册
定 价	88.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

《2012 年水电移民政策 技术 管理 论坛论文集》编委会名单

主 任：王 斌

副主任：卢红伟 龚和平

委 员：张一军 蔡 频 王锐林 张江平 胡 平
彭幼平 文良友 冯玲琳 丁 杰 孟繁范
李湘峰 郭万侦 李红远 卞炳乾 王 奎
王祝安 罗建新 王朝阳 张绍山

前 言

Preface

水电是目前技术最成熟、最具竞争优势且可大规模开发的非化石能源。在应对全球气候变暖和削减温室气体排放的大背景下，以水电为代表的清洁能源越来越受到国际社会的关注和重视。我国水能资源丰富，水电开发在全国能源发展战略中具有极其重要的地位，民生水电、绿色水电、和谐水电，正以其历久弥新的动人魅力，奏响我国能源领域结构调整和可持续发展的时代强音。

通过政府、社会、企业的共同努力，水电开发先后破解了技术、资金、市场和体制上的制约，中国水电建设取得了辉煌的成就，为经济社会发展提供了重要的能源支撑。与此同时，国家法律法规体系日益健全、公众环境保护意识日益增强、利益相关者诉求日益增多，水能资源的开发又面临着解决好环境保护和移民安置工作的社会要求。当前，水电工程建设征地移民安置问题已经成为制约水能资源开发的关键因素之一。

党的“十八大”明确提出把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，确立了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局，要求加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权力公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体制，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展的权力。作为水电移民专业领军单位的中国水电工程顾问集团公司，积极践行十八大精神，紧跟社会进步和经济发展的步伐，于2012年5月启动了“2012水电移民政策 技术 管理论坛”论文组稿工作。这项工作旨在总结近年来水电移民安置规划和实施管理工作经验，加强水电工程建设征地移民专业的技术交流，结合我国水电开发建设新形势下对移民工作社会管理的要求，深入探讨新时期水库移民理论创新、技术发展方向和政策制度建设。众多专家、学者和移民工作者积极响应，百花齐放，百家争鸣，从水电工程建设征地移民政策、技术和管理等多角度提交了150余篇论文。

2012年12月，国家水能风能研究中心、水力发电学会水库专业委员会、

水电水利规划设计总院、中国水电工程顾问集团联合在北京举办了“2012 水电移民政策 技术 管理论坛”。论坛汇集了中国水电移民专业的各路精英，参加部门和单位之多、论文涉及的范围之广、学术水平之高，实属近年少有。论坛以专家、学者和移民工作者提交的论文交流为主线，近 80 人进行了论文交流，充分展示了近年来水电移民工作的新成绩和理论探索的新高度。尤为可喜的是，1980 年以后出生的年轻人在论文交流中占大多数，展现了水电移民工作者年轻向上的朝气和可持续发展的未来。

为面向水电界传递真实、准确的移民工作信息，我们对论文进行了整理、归纳和总结，编辑出版本论文集。论文集共收录 74 篇参与交流的论文，总体质量高、研究范围广、涉及问题多。既有对移民工作综合问题的研究与思考，也有结合工程实例进行的总结和提升；既有探讨前期规划设计的技术管理问题，也有剖析移民安置实施工作管理要求；既有研究移民政策的前沿理论，也有探讨移民安置技术与方法的成果；既有国内水电移民工作的学术总结，也有国外工程移民工作的经验借鉴。这些论文凝聚着水电移民专业工作者的心血与智慧，体现了水电移民专业深入落实科学发展观，推动水电开发全面、协调、可持续发展的工作作风，展现了水电移民工作者深入研究重大理论和实践问题、加快成果转化、破解产业难题的专业水平。

以“2012 水电移民政策 技术 管理论坛”的成功举办和本论文集的集成册为新起点，我们要继续大力开展学术和技术交流，积极倡导科学精神，推广科技创新成果，发挥人才和技术优势，集中专家智慧，精心谋划未来，广泛开展技术和政策咨询，为行业发展和国家有关政策的制定建言献策。让我们继往开来，精诚团结，为促进水电可持续发展，为建设美丽中国做出新贡献，再创新辉煌。

作者

2013 年 1 月

目 录

Contents

前言

第一篇 移 民 政 策

水电水利工程征地补偿安置政策解读	3
关于水电建设促进移民脱贫致富与地方经济社会和谐发展的思考	42
我国水电工程移民安置现状	53
大中型水电工程执行《国有土地上房屋征收与补偿条例》之我见	64
浅谈长效（逐年）补偿机制下的移民发展问题	69
基于长效补偿安置模式的水电工程农村移民发展问题浅析	73
水电移民逐年货币补偿安置方式优劣分析	78
关于矿产企业货币补偿处理方式的深度思考	86
瀑布沟水库汉源县城消落区综合治理思路研究	91
瀑布沟水电站移民安置后续发展规划思路研究	96
长效补偿安置方式的社会风险及规避措施	101
浅析移民项目社会评价迫切性与技术路线	105
云南藏区水电开发对藏传佛教宗教设施的影响分析研究	112
非物质文化的传承在移民安置后期扶持中的重要性	119
浅议水电工程企业淹没处理规划	124
水电站建设征地移民生产安置方式探析	128
水库移民安置社会风险评估若干问题之商榷	133
移民遗留问题处理规划目标及实施效果预测	137
贵州省大中型水利水电工程移民安置长期补偿机制研究	142
创新移民工作思路 开创和谐水电开发局面	147
征收农用地补偿补助标准研究	154
水库移民长期补偿普适性模式设计及应用推广	160
“同地同价”对水库移民征地补偿的影响研究	167

水库移民可持续性生产生活及相关概念辨析	172
非自愿移民：冲突与和谐	176
国际避灾移民政策、实践经验与启示	182
水电工程农村移民长期逐年补偿安置模式研究	187
水库建设对移民社会资本影响及其重构路径	196
浅议水库移民长期补偿方式	202
对水电工程移民安置问题的进一步思考	206

第二篇 移 民 技 术

从田家坝集镇迁建浅谈库区迁建城镇建筑风貌的控制	213
关于水电工程农村生产安置人口计算的思考	217
浅析土地整治在移民安置工作中的重要性	223
水电工程移民人口调查难点分析及对策	227
关于水电工程农村移民生产安置人口计算单元的探讨	233
水电工程农村移民生产安置若干问题探讨	244
浅谈水电工程移民安置房屋补偿单价测算问题	250
多目标系统模糊优选决策理论在溪洛渡水电站库区集中安置点供水方案选择中的应用研究	256
藏族地区寺庙宗教仪式仪轨补助费计算方法初探	263
水电工程水库回水处理有关问题探讨	267
移民集镇和居民点公共设施配置研究	271
水电移民工程高山峡谷地区石坎水平梯田优化设计研究	282
长期补偿安置方式对电价核定的影响研究	289
基于 GIS 的大中型水库后期扶持政策实施监测评估指标体系构建	296
水电工程移民安置社会稳定风险评估工作探讨	303
大中型水电站库区城镇供水工程设计	306
白鹤滩水电站库区土地质量级差系数取值分析研究	311
信息技术在移民安置规划设计工作中的应用研究	318
浅谈白鹤滩水电站移民房屋调查的主要难点	325
水库淹没集镇迁建优化方法探析	330

第三篇 移 民 管 理

水电工程建设征地农村移民安置系统研究	341
协调机制在水电移民工作中的作用及建议	347

论水电工程移民安置资金的监督管理	352
潘口移民成功实践的启示	360
论移民综合监理项目组织管理模式的选择	366
瀑布沟水电站汉源新县城迁建工程设计变更处理经验总结	370
论水电站移民安置工程前期设计各专业协同配合的重要性和必要性	377
工程移民综合监理工作的点滴体会	383
关于大中型水库移民后期扶持政策实施监测评估的思考	389
缅甸开展水电项目建设用地实物指标调查工作组织程序研究	394
从小湾电站看实施中影响移民方案调整的因素	398
糯扎渡水电站建设征地移民安置实施中存在主要问题分析研究	404
发挥主体勘察设计单位龙头作用，确保移民安置规划设计工作有序进行	409
水电工程建设征地移民安置规划设计问题探讨	414
浅谈农村移民安置实施管理	419
浅谈水电工程建设征地移民安置资金的监督管理	423
水利水电移民实施阶段工程设计工作方式探讨	428
水电工程移民安置实施阶段综合设计（综合设代）工作探讨	432
关于移民安置工作若干问题的思考	440
关于创新水库移民社会管理的思考	447
从水库移民政策及管理沿革浅谈加强社会管理	453
长江三峡工程移民安置规划总结性研究	458
三峡后续工作规划对今后水库移民规划工作的启示	467
压力与张力的多维调适	473

第一篇

移民政策

水电水利工程征地补偿安置政策解读

——兼行业间政策差异分析

龚和平

(国家水能风能研究中心, 北京 100120)

摘 要: 1982 年, 经第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议批准, 国务院公布施行了《国家建设征用土地条例》(国发〔1982〕80 号), 其第十六条规定, “大中型水利、水电工程建设的移民安置办法, 由国家水利电力部门会同国家土地管理机关参照本条例另行制定”。此后, 国家发布的《中华人民共和国土地管理法》一直采用了这条规定。目前, 针对水电水利工程建设征地移民安置, 国家出台了专门法规, 有关部门也出台了行业技术标准 and 政策规定, 有水电水利工程移民安置任务的省(自治区、直辖市)、市(地、区、州、盟)和县(区、旗)先后成立了专门的主管部门, 水电水利工程大型勘察设计单位均设置了专门的部门、配置了相应的技术人员, 在土木工程师系列中, 也专门设置了征地移民专业。水电水利工程建设征地移民安置工作已经形成了相对独立、完善的体系。本文通过对水电水利工程建设征地移民安置有关政策进行分析, 并与其他征地补偿安置政策进行了对比, 从政策基本出发点来揭示水电水利工程征地补偿安置政策内在的本质的内容, 以加深对水电水利工程征地补偿安置政策的正确、准确理解。

关键词: 水电 水利 征地补偿安置 政策

长期以来, 水电水利工程的征地补偿安置执行和其他建设项目不同的政策。对此, 很多人以为, 水电水利工程因为征地移民数量巨大, 国家财力所限, 所以不得不采取比其他项目征地补偿低的标准, 这样不得不对水电水利工程征地补偿安置制订专门政策。产生水电水利工程征地补偿标准低于其他项目这样认识是有其现实依据的。

就征地规模而言, 改革开放前, 通过严格户籍管制限制人口流动, 城市扩张缓慢, 城市建设用地规模小; 由于经济发展落后, 交通基础设施标准低, 蜿蜒的低等级公路铁路等交通工程用地规模也不大, 征地影响小。这个时期建设的新安江、丹江口、三门峡、古田溪等水电水利工程动辄涉及征地移民成千上万甚至数十万, 建设用地规模和当时城市建设、交通基础设施建设相比是巨大的, 社会影响也更深远。改革开放后, 城市急剧扩张, 高等级公路铁路全面布局, 工矿企业蓬勃发展, 社会各经济领域建设用地需求大幅增长, 水电水利工程建设用地规模份额逐渐变小。根据国土资源部公布的国土资源公告, 2002 年城镇村及独立工矿区用地、交通用地和水利设施用地分别为 3.77 亿亩、0.31 亿亩、0.53 亿亩, 2008 年分别为 4.04 亿亩、0.37 亿亩和 0.55 亿亩, 分别增长了 7%、19% 和 4%, 2008 年批准的建设用地中, 水利设施用地也仅占单独选址项目用地总量的 8.8%, 此后未见明显增长。从全国征地全局分析, 水电水利工程建设用地规模所占份额在缩小, 但就单一工程而言, 有些水电水利工程占地规模较大, 如三峡水利枢纽总用地面积约 100 万亩, 其中耕(园)地约 40 万亩, 高于大多数高速公路、机场等单独选址基础设施项目

用地。如昆明官渡区长水机场主体建设工程总用地面积为 3.45 万亩，其中农用地面积为 2.63 万亩（耕地面积仅为 0.71 万亩）；韶赣高速公路粤境段（韶关市曲江至南雄高速公路）全长 125.6km，全线采用双向六车道高速公路标准，设计速度为 100km/h，路基宽 33.5m，建设用地总面积 1.5262 万亩。但 1318km 的京沪高速铁路是个例外，其建设用地面积超过 750 万亩，远高于三峡水利枢纽工程用地面积。

就补偿标准来说，在不同时期都可以找出水电水利工程征地补偿标准低于同期相邻地区其他项目征地补偿标准的案例，但是，交通甚至城市建设征地标准低于同期相邻水电水利工程的案例也屡见不鲜。20 世纪 90 年代初，与福建水口水电站库区移民搬迁安置实施同期建设的 316 国道，库区部分县市 316 国道征地补偿标准就低于水口水电站移民安置补偿标准；正在建设的向家坝水电站，其建设征地补偿标准就高于库区绥江县人民政府以“绥政公〔2011〕3 号”公布《绥江县城集镇规划区外征地拆迁补偿安置暂行办法》中的征地补偿标准。单就征地补偿标准而言，也不能简单下结论认为水电水利工程执行了低标准。

但水电水利工程征地补偿安置确实有其特殊的地方，需执行特殊的法规，采取特殊的工作程序，建立相对独立的机构体系，等等。为什么水电水利工程要区别于其他项目征地补偿安置呢？我认为，必定有其特殊的原因，其根源必定源于其特殊的补偿安置思想。思想是行为的先导，有正确的思想才有正确的行动，有积极的思想才有积极的行动。本文尝试从征收和补偿基本理论、水电水利工程征地移民特征、水电水利工程征地补偿安置与其他项目联系和区别、水电水利工程征地补偿安置思想分析等方面进行分析，揭示水电水利工程征地补偿安置基本思想，解释水电水利工程征地移民工作特殊本质。

1 征收（征用）和补偿基本理论

1.1 征收（征用）和补偿概念的提出

有关行政补偿的条款最早出现在 1944 年 1 月颁布的《陕甘宁边区地权条例》。1950 年 11 月政务院公布的《城市郊区土地改革条例》第 14 条明确规定：“国家为市政建设和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。对耕种该项土地的农民也给以适当的安置，并对其他该项土地上的生产、投资（如凿井、植树等）及其他损失，予以公平合理的补偿”。1953 年 11 月政务院颁布的《关于国家征用土地办法》又对补偿的标准和程序作了具体规定。据不完全统计，截至 2004 年 7 月 31 日止，我国制定了 459 部法律、982 部行政法规、32761 部规章，其中涉及行政补偿仍有效的法律规定就有 40 多部、行政法规 150 多部、地方性法规 160 多部、规章 140 多部^①。此后还陆续出台了涉及行政补偿的法律、法规和规章。

而征收、征用的概念长期被混淆、混用。党的十六届三中全会根据当时的形势和取得的经验，提出了《中共中央 关于修改宪法部分内容的建议》，主张把实践中取得的、并被实践证明是成熟的重要认识和基本经验写入宪法，反映了全党全国各族人民的共同意愿，使宪法更加完善，更加适应全面建设小康社会、开创建设中国特色社会主义事业新局

① 青锋，张水海，中国行政补偿制度综论，社会科学论坛，2005（9）。

面的要求，更加能够发挥宪法作为国家的根本法的作用。2004年全国人大常委会对《中华人民共和国宪法修正案》进行修改时，从完善土地征用制度、对私有财产保护的规定，就首次提出了“征收或者征用并给予补偿”的概念，对征收、征用进行了规定。2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，将《中华人民共和国宪法》第十条第三款原有表述“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用”修改为“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”；将第十三条原有表述“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权”修改为“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。王兆国副委员长在第十届全国人民代表大会第二次会议上对《中华人民共和国宪法修正案（草案）》进行了说明，对第十条第三款的修改说明为“完善土地征用制度。宪法修正案（草案）将宪法第十条第三款‘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用’修改为：‘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’。这样修改，主要的考虑是：征收和征用既有共同之处，又有不同之处。共同之处在于，都是为了公共利益需要，都要经过法定程序，都要依法给予补偿。不同之处在于，征收主要是所有权的改变，征用只是使用权的改变。宪法第十条第三款关于土地征用的规定，以及依据这一规定制定的土地管理法，没有区分上述两种不同情形，统称‘征用’。从实际内容看，土地管理法既规定了农村集体所有的土地转为国有土地的情形，实质上是征收；又规定了临时用地的情形，实质上是征用。为了理顺市场经济条件下因征收、征用而发生的不同的财产关系，区分征收和征用两种不同情形是必要的”。对第十三条的修改说明为“完善对私有财产保护的规定。我国改革开放以来，随着经济发展和人民生活水平提高，公民拥有的私人财产普遍有了不同程度的增加，特别是越来越多的公民有了私人的生产资料，群众对用法律保护自己的财产有了更加迫切的要求。根据党的十六大关于‘完善保护私人财产的法律制度’的精神，宪法修正案（草案）将宪法第十三条‘国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权’‘国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权’修改为：‘公民的合法的私有财产不受侵犯’‘国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权’‘国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用，并给予补偿’。这样修改，主要基于三点考虑：一是，进一步明确国家对全体公民的合法的私有财产都给予保护，保护范围既包括生活资料，又包括生产资料。二是，用‘财产权’代替原条文中的‘所有权’，在权利含意上更加准确、全面。三是，我国几个现行法律根据不同情况已经作出了征收或者征用的规定，在宪法中增加规定对私有财产的征收、征用制度，有利于正确处理私有财产保护和公共利益需要的关系，许多国家的宪法都有类似的规定”。

随后，《中华人民共和国土地管理法》也进行了修改，将第二条第四款修改为：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”，将第四十三条第二款、第四十五条、第四十六条、第四十七条、第四十九条、第五十一条、第七十八条、第七十九条中的“征用”修改为“征收”。此后，《中华人民共和国物权法》等法律也对征

收进行了规定。2011年1月，国务院以第590号令颁发了《国有土地上房屋征收与补偿条例》，正在研究制定《农民集体所有土地征收补偿安置条例》。

1.2 征收（征用）的基本理论

征收、征用是宪制国家或法治国家的产物，是一种公权力，是基于国家主权的权力，或者说是主权国家固有的不可剥夺的强权，是政府因特定公用目的或公共利益需要的产品通过市场机制无法实现，舍强制而无他途必须采取的一种权力，是政府拥有的超越市场自由财产交易的特别权力。征收、征用不是社会主义制度的特定产物，也不是中国的特殊制度，所有宪制国家或法治国家都有征收、征用制度，差异在于制度本身的完善程度。2005年6月23日，美国联邦最高法院对众所瞩目的“凯洛诉新伦敦市案”作出裁决，以五票赞成四票反对的比例，维持了康涅狄格州最高法院对新伦敦市征地计划的判决，确认新伦敦市为该市经济增长同意大制药商辉瑞公司在市区扩大它的全球研发中心、修建一家旅馆、一家运动场和一栋高端住宅楼等的用地而实施征收符合美国宪法。在其他西方国家，还有更多类似案例。

征收、征用，一般泛指国家为了公共利益的需要并基于主权原则强制实施的损害私人利益的一切合法公权力的行为，是一种例外规则。征收，是指国家为了公共利益的需要，根据法律强制取得集体所有的土地所有权和公民的不负有缴纳义务的私有财产的所有权，并给予正当补偿的法律制度。征收是国家强行取得公民和法人的财产权的制度。征用，是指国家为了公共利益的需要，根据法律强制取得集体所有土地的使用权、公民私有财产的使用权或劳务，并给予适当补偿的法律制度。征收是国家强行取得公民和法人的财产使用权的制度。征收、征用前提必须是为了公共利益需要、通过合法程序并给予补偿。

土地征收是国家基于公共利益的目的，按照法定程序强制性将农民集体所有的土地转为国有且给予合理补偿，农民集体的土地所有权因此而消灭的制度。而土地征用是指国家基于公共利益的目的，按照法定程序在一定期限内强制性取得土地使用权且给予合理的补偿，待使用完毕后，仍将土地归还所有人或使用人的制度。土地征收的对象为土地所有权，土地的征用的对象为土地使用权；土地征收的后果在于使原土地所有权消灭，土地征收的后果则是暂时使用他人的土地使用权。这样的差异，反映了通过土地征收和土地征用的追求目的是不同的，土地征收的最终目的旨在获得对被征客体的最终支配权，土地征用的最终目的在于满足一定时期的需求。土地征收、征用的强制性仅仅是出于公共利益的需要而法律赋予的，同时，国家在进行土地征收征用时须履行一项法定义务，即公正合理的补偿，这就使之又具有了补偿性的特征。

1.3 补偿的基本理论

补偿是指国家行政主体及其工作人员基于社会公共利益的需要，在管理国家和社会公共事务的过程中合法行使公权力的行为致使特定的公民、法人或其他社会组织的合法权益遭受特别损失，或者特定的公民、法人和其他组织为社会公益、协助公务而使自身权益受到特别损失的，依公平和保护人权原则，对遭此损失的相对人给予填补、回复的一种行政救济行为。补偿是征收、征用前提，但并不是只有征收、征用时才发生补偿。《中华人民共和国城乡规划法》规定，“在选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证

或者乡村建设规划许可证发放后,因依法修改城乡规划给被许可人合法权益造成损失的,应当依法给予补偿”“经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改;确需修改的,城乡规划主管部门应当采取听证会等形式,听取利害关系人的意见;因修改给利害关系人合法权益造成损失的,应当依法给予补偿”。《中华人民共和国水污染防治法》规定“国家通过财政转移支付等方式,建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制”。《中华人民共和国人口与计划生育法》也规定“妇女怀孕、生育和哺乳期间,按照国家有关规定享受特殊劳动保护并可以获得帮助和补偿”。补偿,作为一种权利保障和利益平衡机制,对为了实现国家和社会公共利益而合法地给特定人带来特别损失时依法予以弥补,这反映了当公权损害私权时对私人财产和合法权益保护的力度。补偿制度的要件,一是补偿的主体是国家(通过政府行为实施);二是补偿的前提是“公共利益”需要;三是补偿的原则是公平补偿;四是补偿的方式多种多样,除了财产补偿外,还可以在生产、生活、就业等方面给予妥善的安置;五是补偿的程序依照法律程序。补偿的实质在于,对于因公共利益需要,在经济上对蒙受特别损失的人给予补偿,以调和私有财产权与公共利益的关系,实现法律关系意义上的公平正义,保障市场经济秩序。补偿是由于行政主体的合法行为造成的相对人权益损失或者因相对人为社会公共利益而受到的损失所给予的补偿,他并不以行政违法或过错为条件。对于相对人因社会公益而受到的损失给予补偿的,并不以侵害行为与损害结果之间存在因果关系为补偿的要件。补偿与行政赔偿都是行政主体对相对人损失、损害给予的救济,但二者的性质明显不同。一是前提不同。补偿是因合法的行政行为或为社会公益而受到损失的补偿,其前提具有合法性、正当性;而行政赔偿是因行政违法或不当,使相对人受到损害所给予的赔偿,其前提具有违法性。二是目的不同。补偿主要是为了保障相对人的合法财产权而对相对人损失的合理补偿;而行政赔偿则主要是为了对行政违法侵权行为进行惩戒。三是性质不同。补偿是交换性的、替代性的,通过合法行政行为来实现,属于行政义务的范畴;而行政赔偿则是惩罚性的,基于违法行政行为这一前提,属于违法责任的范畴^①。

水电水利工程建设征地移民安置补偿,包括了征收、征用土地补偿,征收房屋补偿,征收地面附着物补偿,征收设施设备补偿,国务院以第471号令颁布了《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》),作为水电水利工程建设征地补偿和移民安置的法律依据。

1.4 我国土地征收(征用)补偿的特点

尽管征收、征用并给予补偿均是法治国家普遍拥有的超越市场自由财产交易的特别权力,但由于我国特殊的国体,征收征用及补偿也有自身的特点。

一是确定补偿标准用公权,补偿标准用法律、法规或者规章进行规定。《中华人民共和国土地管理法》规定,“征收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。征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口

① 王诗俊,杨忠霖.行政补偿制度基本理论研究.

数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍”“征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定”“被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定”。《中华人民共和国物权法》规定，“征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益”“征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件”，明确要“依法”补偿。水电工程建设征地移民安置补偿标准执行《移民条例》及《水电工程建设征地移民安置规划设计规范》(DL/T 5064—2007)、《水电工程建设征地移民安置补偿费用概(估)算编制规范》(DL/T 5382—2007)等技术标准。对于征地补偿标准，《中华人民共和国土地管理法实施条例》还规定“对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施”。将补偿标准通过公权确定，是我国征收(征用)和补偿的一个鲜明特点。其他国家，征收(征用)用公权，而补偿则是采用市场价格或者共同委托评估、协商乃至法院裁决。如美国联邦最高法院对“凯洛诉新伦敦市案”作出征收裁决后，凯洛及其邻居们必须服从裁决，必须搬迁，但却可以协商或者评估来确定补偿，最终他们争取到了一个相对满意的补偿额度。

二是征收的最终决定权或者裁决权在政府。《中华人民共和国土地管理法》规定，“征收下列土地的，由国务院批准：(一)基本农田；(二)基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；(三)其他土地超过七十公顷的。征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案”。《中华人民共和国土地管理法实施条例》规定，“征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施”“能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地，涉及农用地的，按照下列规定办理：(一)建设项目可行性研究论证时，由土地行政主管部门对建设项目用地有关事项进行审查，提出建设项目用地预审报告；可行性研究报告报批时，必须附具土地行政主管部门出具的建设项目用地预审报告。(二)建设单位持建设项目的有关批准文件，向市、县人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请，由市、县人民政府土地行政主管部门审查，拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案和供地方案(涉及国有农用地的，不拟订征用土地方案)，经市、县人民政府审核同意后，逐级上报有批准权的人民政府批准；其中，补充耕地方案由批准农用地转用方案的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准；供地方案由批准征用土地的人民政府在批准征用土地方案时一并批准(涉及国有农用地的，供地方案由批准农用地转用的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准)。(三)农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案和供地方案经批准后，由市、县人民政府组织实施，向建设单位颁发建设用地批准书。有偿使用国有土地的，由市、县人民政府土地行政主管部门与土地使用者签订国有土地有偿使用合同；划拨