

四川省大型水电工程移民安置竣工验收存在问题及对策研究刍议

崔洪梅

中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司, 四川 成都 610000

[摘要]四川省是国内在建已建大型水电工程较多的省份之一, 移民工作体制机制较为成熟, 但目前通过移民竣工验收的项目较少。新时代围绕高质量开展移民工作, 如何深入推进已建工程的移民安置竣工验收, 促进工程竣工验收是一个需要全面调查、研究、分析的事项。研究结合四川省内移民工作实际, 分析了开展移民安置竣工验收的必要性、存在问题及原因, 从政策层面、技术层面和实施层面提出了措施建议。

[关键词]水电工程; 移民; 竣工验收

DOI: 10.33142/hst.v7i8.13161

中图分类号: TV63

文献标识码: A

Discussion on the Problems and Countermeasures of the Completion Acceptance of Resettlement for Large scale Hydropower Projects in Sichuan Province

CUI Hongmei

PowerChina Chengdu Engineering Corporation Limited, Chengdu, Sichuan, 610000, China

Abstract: Sichuan Province is one of the provinces in China with a large number of large-scale hydropower projects under construction. The immigration work system and mechanism are relatively mature, but currently there are few projects that have passed the immigration completion acceptance. In the new era, focusing on high-quality immigration work, it is necessary to comprehensively investigate, study, and analyze how to deeply promote the completion and acceptance of resettlement for existing projects, and promote the completion and acceptance of projects. Based on the actual immigration work in Sichuan Province, this study analyzes the necessity, existing problems, and reasons for carrying out the completion acceptance of immigration resettlement, and proposes measures and suggestions from the policy, technical, and implementation levels.

Keywords: hydroelectric engineering; immigration; completion acceptance

水电工程开发从成长期逐步进入成熟期, 一些已建的大型、巨型工程逐步进入竣工验收阶段。结合各地实践, 已有研究关于当前移民安置竣工验收存在的问题, 如邓益等结合官地水电站的竣工验收实践, 提出出台管理办法、加强移民费用管理、履行各方职责推动移民移民竣工验收^[1]; 洪金山等结合移民安置验收条件, 分析了验收难点, 提出验收需关注竣工验收的工作动力、移民工作的协调解决机制、移民规划的“严肃性”和完善法规政策等^[2]。

四川是水电开发大省, 也是移民大省。2020年, 四川省大中型水利水电工程移民管理职责划转至水利厅, 水利厅对全省大中型水利水电工程概况进行了梳理。近年来, 立足省内移民工作实际, 四川省不断完善政策, 聚焦移民工作的堵点和难点, 始终强化责任担当, 持续助力发力, 移民安置取得了较明显的成效。特别是移民验收方面, 通过调研座谈等方式, 对省内的规定进行了修订, 于2023年10月出台了《四川省大中型水利水电工程移民安置验收管理实施办法》, 进一步优化完善了验收流程和验收条件, 有力促进了移民安置竣工验收工作的开展。笔者结合四川省大型水电工程移民安置工作现状, 对影响竣工验收的因素进行了系统梳理, 提出促进大型水电工程移民安置竣工验收的建议, 平稳推动后移民时代区域社会经济的发展。

1 四川省大型水电工程移民竣工验收现状

1999年9月, 党中央在十五届四中全会提出国家要实施“西部大开发”战略、“西电东送”战略。作为国内水量最丰富、水资源最富集的省份之一, 拥有金沙江、雅砻江、大渡河、岷江、嘉陵江等几大流域的四川省随之将水电列为“支柱产业”^[3]。奋楫数载结硕果, 截至2021年12月底, 金沙江、雅砻江、大渡河三大主要流域的电力开发已趋成熟, 一批工程投产发电, 筑就了西部的“水电能源基地”。

在全力推进水电工程建设的同时, 也产生了一批水电移民。截至2021年12月底, 四川省已核定后期扶持人口114.74万人, 分布全省21个市(州)179个县(市、区)。据梳理, 四川省大型水电工程共涉及68座, 其中: 处于规划阶段15座、安置阶段17座(移民安置规划审批后至水库蓄水前)、后扶阶段36座(水库蓄水后至后扶期限截止)。目前工程已蓄水移民已进入后扶阶段的36座大型水电工程中, 已完成竣工验收的有5座, 竣工完成率仅14%。因此也造成工程投产发电多年长期无法竣工验收, 移民工作遗留问题多, 区域社会矛盾突出。如何加速完成在建水电工程移民工作收尾、合理引导水库移民身份转变、引领库区后续发展成为新时期移民工作者的首要责任。

2 移民安置竣工验收的必要性

2.1 工程建设基本程序的需要

水电工程建设基本程序包括预可研、可研、核准、招标、建设实施、生产准备、竣工验收、后评价等阶段。工程竣工验收是对规划、设计、建设过程的全面检视和总结，是后续投入正常运行阶段的基础。按照规定，移民安置未经验收或者验收不合格的，不得对大中型水利水电工程进行截流验收、蓄水验收和竣工验收。一些项目在工程蓄水发电后，长期因移民验收问题影响工程竣工验收。特别是近年来，对水电工程安全生产管理要求更加严格，加快已建工程的竣工验收成为迫在眉睫的任务目标。

2.2 项目业主形成固定资产的需要

水电工程投资巨大，四川省目前已蓄水未完成移民安置竣工验收的36座工程中，绝大多数由央企或地方政府控股，涉及三峡集团、中国华电、国家能源、中国大唐、中国电建、四川能投、四川港航等企业，移民投资达千亿规模。工程长期不开竣工验收，导致建设期成本无法按规定核算，无法转列固定资产，直接影响项目业主的财务指标。特别是部分上市央企，建设投资无法及时转化成固定资产，对年度财务报告及股票市值影响较大。

2.3 移民工作全面收尾的需要

在工程建设过程中，特别在截流、蓄水两个重要的控制性节点上，移民工作最大程度地“让步”工程建设，个别项目甚至采用了移民工程保通、移民临时安置等非正规措施。工程蓄水后，电站实现了按期投产发电，项目业主对移民工作的积极性锐减。加之收尾工作需处理大量的实施遗留问题，投入大量的资金，协调实施工作难度较大。由此造成的移民工作收尾长期停滞，不利于建设征地区社会、经济的良性发展。一些项目蓄水发电长达10年，仍有极个别移民因较高诉求未得到安置的情形，严重影响社会和谐；一些移民工程未按规划实现建设目标，需要通过设计变更等途径有效处理；

2.4 移民安置恢复正常生产生活的需要

作为非自愿移民，水库移民搬迁到安置区恢复生产生活需逐步适应^[6]。一些移民在搬迁前后心理落差大，以水电工程开发功臣自居，提出各类诉求，成为地方维护社会稳定的风险隐患。特别是国家或省级层面出台了新的补偿补助政策，这些移民政策敏锐度较高、信息渠道畅通，一般会积极主动要求普惠，要求在规划外新增补偿补助资金，给地方社会管理造成了一定的负面影响。水电工程移民安置后，历经生产生活水平的恢复期，已经达到或超过原有生活水平和安置地居民生活水平，已经恢复“自我造血”功能，通过竣工验收，可以逐步实现去移民身份化。

3 存在的问题及原因分析

3.1 移民竣工验收存在的问题

(1) 农村移民安置任务未按规划全面完成。目前已蓄水未完成竣工验收的36座工程中，尚有黄金坪（2015年蓄水）、长河坝（2016年蓄水）、猴子岩（2016年蓄水）、

乌东德（2020年蓄水）、白鹤滩（2021年蓄水）等项目移民安置任务未全面完成。部分已实施的移民安置未严格按规划执行，需完善设计变更手续，如金沙（2020年蓄水）、桐子林（2015年蓄水）等。

(2) 移民单项工程验收移交难。移民单项工程建设管理模式多样，常见的有移民机构组织实施、行业管理部门组织实施、权属单位自行实施、项目业主或设计单位代建实施等。受实施阶段的合同变更、纠纷等因素影响，综合实施时间间隔太久，施工、监理等单位撤场等，一些工程建设完成后无法开展验收，无法满足移民竣工验收的要求。

(3) 企业处理进度慢。企业处理向来是移民安置任务中的难题，规划阶段，为顺利促进工程规划审批和工程核准，一些企业法人在可研阶段原则同意规划处理方案。实施阶段，因各种原因，企业法人拒绝按审定方案实施，诉求多，协调难。

(4) 建设征地手续未按规定办理。一是部分工程因历史原因，未按规定办理建设征地手续。二是移民安置涉及的建设征地范围和面积与土地批复不一致，影响验收。移民安置涉及的建设征地主要用于补偿补助，土地批复用地主要用于工程建设，因实施中存在一些“只征不转”的土地使用，经常造成二者数据不一致。

(5) 移民资金审计单位无法按规定落实。现行的验收规范要求对移民资金开展政府审计，但目前审计开展缓慢。移民资金作为专项资金，在移民系统内部运行，未纳入政府财政预算体系。因此从管理角度，政府审计一般无法将其纳入审计计划。为推动审计工作开展，近年来变通地采取了社会审计的方式开展，但社会审计的审计范围、审计报告质量、审计问题整改等仍有一些问题需要研究处理。

(6) 新增影响区的处理影响竣工验收工作进度。水库蓄水具有周期性，对库周地质条件的影响具有时间累积效应。如锦屏一级水电站自2013年蓄水至今，仍不断发生滑坡塌岸。移民竣工验收前，库区新增影响区按在建工程纳入移民安置规划处理，相应范围的农村移民可享受后期扶持政策；移民竣工验收后，库区新增影响区按地质灾害处理，由项目业主在电站运行成本中列支。受此影响，项目法人与地方政府对新增影响区的处理常常持不同意见。同时新增影响区的处理需要历经范围界定、实物指标调查、移民安置规划大纲、移民安置规划报告等阶段，工作流程和审批周期较长。

3.2 原因分析

(1) 不同时期移民政策的影响。2006年以前，规划工作深度有限，移民工作实行“包干制”，有关各方对竣工验收的意识不强。1991年5月1日起施行的国务院74号令明确，“工程竣工后，由该工程的主管部门会同移民安置区县级以上地方政府对移民安置工作进行检查和验收”。但从执行来看，二滩、宝珠寺、铜街子、龚嘴、福堂4座电站均未开展移民安置竣工验收。按照现行的验收规定，完善规划调整报告的编制、开展移民综合监理和独立评估的委托、移民资金审计、移民档案验收等补充履行验收程序的难度较大。

因此，这些老项目的竣工验收工作进退两难。

(2) 有关方面积极性不高。移民工作收尾对项目业主而言，只增加经济负担、没有直接收益，因此并不主动。地方政府具体承担移民工作的人员调岗后，新来干部存在“畏难”情绪，“新官不理旧账”现象普遍。设、监、评等技术服务机构以生产合同为导向，在收款目标基本完成的情况下，被动服务为主。验收工作组织缺乏强制规定，有关各方对验收的主观能动性不高。

(3) 现行验收标准偏高。移民工作属于社会管理性质，现行的验收标准规定验收条件要求较高^[4]，在具体实践中，难以全部契合。如移民单项工程全部完成验收和移交，大型水电工程涉及数十项乃至数百项单项工程，无法保证所有项目都能达到验收条件，特别是一些新建的专业项目，涉及运行管理费等争议事宜长期无法验收。

(4) 验收程序繁冗。移民验收按照自验和验收的程序开展，自验由县级人民政府组织，验收由省人民政府授权省移民管理机构开展^[5]。从项目法人提出验收申请，到验收结束，假设期间不经历问题整改，仅履行程序就需耗费至少2个月的时间。一旦存在问题需要整改，时间则更久，以官地水电站为例，移民验收问题整改耗时长达2年。

4 处理措施及对策

4.1 加强顶层设计，完善政策体系

水电工程验收是一项系统性、技术性较高的工作，目前从技术管理工作已经出台了一系列的规程规范，指导验收工作的开展。从行业管理角度看，缺乏专门的政策规定，造成大量的工程投产发电后未履行移民安置竣工验收的手续。建议水电工程行业管理机构从规范工程建设管理角度明确验收工作要求，对长期不开展验收的项目业主落实必要的约束措施，如限制新核准项目、限制发电上网电量及电价等；促请省级人民政府介入，结合省内工程实际情况，开展系统调研，研究出台471号令出台前水电工程移民安置验收的一揽子解决方案，妥善处理移民安置遗留问题。

4.2 优化验收条件，启动标准修订

移民工作涉及面广、项目多、类型众，验收工作难以面面俱到。技术标准应从影响移民安置实施和效果的主要方面，如农村移民安置、移民工程建设、移民资金使用等深入检查，分清主次。建议技术标准对主要检查内容设置细化的检查指标，按照对验收结果的重要性，将检查指标分为主控和一般，对不同类型的指标分别设置达标率，综合考虑验收条件的符合性。

4.3 落实职责分工，提高验收效率

移民安置工作实行“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的管理体制。在验收环节，地方政府负责落实移民安置实施和协调，设计单位负责统揽规划任务、方案和投资，监理单位负责统揽移民安置任务实施情况、移民资金拨付使用情况等数据，独立评估单位负责统揽移

民生产生活水平恢复、后期扶持政策实施等数据，项目法人负责资金保障工作。有关各方应立足验收工作实际，从职能职责出发，做好各自的工作，共同推进验收。在验收准备阶段，做好工作计划和任务分工，确保工作落实；在验收整改阶段，组建工作专班，全力以赴加快整改，提高效能。

4.4 规范过程管理，奠定验收基础

已建工程的移民工作为在建工程提供了生动全面的经验和教训。在全力推进移民安置的同时，各级移民管理机构应重视强化移民安置设计变更、移民单项工程验收、建设征地报件、实施问题处理、移民资金、移民档案等过程管理，强化移民安置系统内部控制体系建设，发挥社会监督和自我监督的合力，规范有序地开展移民安置实施，从源头上解决影响移民安置验收的疑难杂症。

5 结论

移民安置是水电开发的难点和重点，近年来，在各级政府及移民管理机构的共同努力下，以往“重工程轻移民”的现象得到了较大改善。国家发改委于2019年印发了《关于做好水电开发利益共享工作的指导意见》（发改能源规〔2019〕439号），进一步完善了水电开发征地补偿安置政策，促进移民、地方、企业在水电开发中实现共赢。移民安置竣工验收是对移民安置规划和实施的全面检视，是后期扶持工作的实施基础，有利于维护移民群体的切实利益，有利于区域社会管理的良性发展，有利于促进移民和安置区社会经济的可持续发展。移民安置验收工作涉及方面较广、时间跨度长，笔者在政策、技术、实施和管理方面提出了规范和加快验收的路径，下步针对竣工验收的激励措施、验收工作的组织还需开展进一步的研究分析。

[参考文献]

- [1] 邓益, 汪奎, 张江平, 等. 大型水电工程建设征地移民安置竣工验收的若干思考[J]. 水力发电, 2019, 45(9): 1-5.
 - [2] 洪金山, 刘莹莹. 大中型水利水电工程移民安置竣工验收难点工作探讨[J]. 西北水电, 2019(6): 34-39.
 - [3] 《加快四川水能资源开发, 建设四川水电能源基地》课题组. 加快四川水能资源开发, 建设四川水电能源基地[J]. 四川水力发电, 2002, 21(4): 17-21.
 - [4] 国家能源局. 水电工程建设征地移民安置验收规程; NB/T 35013-2013[S]. 北京: 中国电力出版社, 2013.
 - [5] 四川省扶贫开发局. 四川省大中型水利水电工程建设征地移民安置验收管理办法(2018年修订)[Z]. 2018.
 - [6] 四川省水利厅. 四川省大中型水利水电工程移民安置验收管理实施办法[Z]. 2023.
 - [7] 刘辉, 黎爱华, 彭洁琼. 移民安置独立评估指标体系设置探讨[J]. 人民长江, 2016, 47(21): 110-114.
- 作者简介: 崔洪梅(1987.10—), 女, 毕业于华北电力大学, 水文学及水资源专业, 当前就职于中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司, 高级工程师。