

# 引江济淮工程移民安置设计变更处理思路探析

陈小海 魏军亮

中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司城乡发展工程分公司, 四川 成都 611130

**[摘要]** 文章根据目前引江济淮工程(安徽段)建设征地移民安置设计变更缺少管理办法的实际,分析了制定变更管理办法的必要性,对变更的界定及分类、处理程序、各方职责进行了研究,并就下步有效的开展引江济淮工程移民安置设计变更提出了措施建议。

**[关键词]** 引江济淮; 移民安置; 变更处理

DOI: 10.33142/hst.v2i3.821

中图分类号: D632.4;TV67

文献标识码: A

## An Analysis of the Ideas of Dealing with the Change of Migrant Resettlement Design of Diversion from the Yangtze to The Huaihe River Project

CHEN Xiaohai, WEI Junliang

Urban and Rural Development Engineering Branch ,China Electric Power Construction Group Chengdu Survey and Design Research Institute Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 611130, China

**Abstract:** According to the reality of the lack of management methods in the design change of land resettlement for the construction of Leading the Yangtze to The Huaihe River Project (Anhui section), this paper analyzes on the necessity of formulating the change management measures. The definition and classification of changes, handling procedures and responsibilities of each party are studied. Some measures and suggestions are put forward to effectively carry out the design change of resettlement in the next step of diversion from Yangtze River to Huai River Project.

**Keywords:** Diversion from Yangtze to The Huaihe River Project; resettlement of affected residents; change processing

### 引言

引江济淮工程是一项以城乡供水和发展江淮航运为主,结合灌溉补水和改善巢湖及淮河水生态环境为主要任务的大型跨流域调水工程。引江济淮工程(安徽段)主体输水河道总长 587.4km,建设征地总面积为 231027.76 亩(永久征地 78822.06 亩、临时用地 152205.7 亩),工程影响人口 72094 人、房屋 2721848.2m<sup>2</sup>,同时工程建设征地还涉及大量专业项目设施;规划生产安置 28752 人、搬迁安置 73830 人,规划集中居民点 56 个。工程建设征地移民安置于 2017 年开始实施,与审批的初步设计成果比较,在用地范围、实物数量、安置任务、安置方案、工商企业处理、专项处理、移民单项工程建设等方面均有不同程度的变化,按照《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》和《水利工程设计变更管理暂行办法》等文件规定,存在变化的项目需要履行变更审批程序。由于本工程缺少明确的移民安置设计变更管理办法,各级政府处理变更的方式、标准均不相同,移民安置实施中设计变更均未履行审批程序,影响了工作进度和质量,存在一定风险。

为了下步合法合规、有效的处理设计变更,规范移民安置实施工作,本文从变更的界定分类、处理程序和各方职责权限等方面分析了引江济淮工程移民安置变更处理中存在的问题和风险,并提出完善工作的建议,为下步出台移民安置设计变更管理办法提出了参考意见。

### 1 设计变更的原因及类型

水利水电工程建设征地移民安置是一项政策性强、涉及面广、关系复杂、影响深远的工作,受主体工程施工调整、时间跨度、阶段勘测设计深度、政策变化、移民意愿及地方发展规划等因素的影响,移民安置规划设计发生变更的情况难免发生。本工程属于跨流域、跨地市的国家重点水利工程,建设征地涉及县(市)、区较多,由于上述原因造成设计变更的情况很普遍,主要包括了范围、指标、方案和工程建设等类型的变更。

(1) 用地范围变化。施工过程中对部分弃渣场临时用地范围进行了优化调整;由于河道主体工程需要,部分区域需要增加跌水,造成永久征地范围增加。

(2) 实物数量变化。实施阶段地方委托第三方测绘公司丈量房屋面积和初设成果存在差异,A 县约有 1000 户移民房屋面积变化超过 5%,少量移民户房屋面积变化超过 20%。

(3) 安置方案变化。由于移民意愿发生变化,搬迁安置方案较原规划发生变化,如 B 县 XX 镇有 158 户由原集中安置变化为选择一次性补偿,占该镇总移民户的 13%;受地方发展影响,B 县原规划的集中安置点已有 8 个点新址位置

发生变化。

(4) 移民单项工程建设变化。实施阶段, 个别单项工程的迁改建规划设计进行了调整, 造成工程量和工程投资变化。如某 10kV 和 35kV 专项电力线路在跨河部分的电压等级标准提高到 110kV, 造成投资分别增加 856 万和 770 万, 增幅分别为 83%和 60%。

## 2 移民安置工作变更管理机制

### 2.1 移民安置工作管理体制

根据安徽省下发的《安徽省人民政府办公厅关于做好引江济淮工程建设征地拆迁工作的通知》(皖政办秘[2017]95号), 本工程移民安置工作实行“省级统筹、市县主体、分级负责”的管理体制, 即“安徽省引江济淮办负责统筹协调工程建设征地拆迁工作, 及时解决矛盾和问题; 沿线市、县(市、区)人民政府为征地拆迁工作的实施主体, 负责按计划完成工程建设用地的征收、拆迁安置等相关工作”<sup>[1]</sup>。为推进该项工作, 结合现场工作实际, 市人民政府和县人民政府分别下设引江济淮办负责具体移民安置实施工作, 建设征地涉及各镇政府负责移民安置实施具体工作。从职能来看, 省引江济淮办和市引江济淮办负责统筹协调征迁工作, 包括现场移民安置工作的协调和移民资金的使用管理等, 未明确其行政执法职能, 因此对于发生的移民安置设计变更无审批权限。

在安徽省和各地市出台的移民安置管理办法中, 对征迁范围的确认、实物量的复核和确认、移民安置规划的执行、移民资金的范围和使用管理均有规定, 如征迁实物量由县级人民政府牵头, 会同项目法人、设计单位、监督评估单位、移民户共同复核, 最终由市引江济淮办和项目法人进行确认。但由于缺乏统一的省级、市级层面组织领导, 各县(市)、区按地方征迁政策开展工作, 政策、标准不一致, 加之整个工程未出台档案管理、变更管理等管理性文件, 造成相关工作推进困难。

### 2.2 移民安置设计变更处理现状

本工程建设征地移民安置实施中, 各县(市)、区执行的主要是等级公路、铁路、市政基础等地方征迁政策, 对本工程出现的变更按照以前其他工程的经验处理, 与政策规定的大型水利工程移民安置变更处理的要求不一致, 主要体现在以下方面。

(1) 用地范围变更。在处理因增加跌水项目扩大引起永久征地范围的变更时, 仅有项目业主和设计单位确认, 未履行变更审批程序。

(2) 实物数量变更。为了赶拆迁进度, B 县未按照“皖政办秘[2017]95 号”等文件规定进行实物量六方认证, 先行组织拆除了移民房屋进行, 然后再申请完善实物量六方认证程序, 造成实物数量变更复核工作困难。

(3) 安置方案变更。安置点新址位置发生变化的变更处理中, 已完成施工和监理招标工作, 即将进场施工的情况下仍未履行变更程序; 选择一次性补偿的安置方案还未审批的情况下, 部分补偿资金已兑付到移民户。

(4) 移民单项工程建设变更。部分专项工程较初设在技术标准、工程量方面有所调整, 在未履行变更审批程序的情况下已完成设计、审批工作, 并开始实施建设。如 10kV 和 35kV 专项电力线路, 跨河部分的电压等级标准提高到 110kV, 无相关单位进行变更可行性、合理性的审核, 也未编制变更设计报告和相关审查, 已完成施工图设计、工程量清单编制工作, 并通过了电力行业内的技术审查, 目前施工单位已进场施工。

### 2.3 存在问题及风险

通过对目前引江济淮工程(安徽省)各县(市)、区移民安置工作的实施开展情况的调查了解和分析, 在设计变更处理方面存在的主要问题包括变更性质的界定不明确、未批先建(或简单化处理)和各方职责不明确。

#### (1) 变更性质的界定不明确

在移民安置实施过程中, 如果不能明确变更性质的界定, 很容易造成变更处理不严谨、随意变更的情况, 从而引起投资的不可控。

#### (2) 未批先建或简单化处理

出现变更后, 如果在未履行相关变更程序、未予审批(审核)的情况下就启动实施工作, 这种情况导致了变更程序的混乱, 由于缺乏变更文件及依据, 不利于变更程序的完善, 同时如果审批(审核)结果与实施出现差异, 实施方案的可行性和合理性不佳可能导致后续问题产生后无人承担责任, 影响工程建设进程, 而且为后期审计稽查带来很大风险。

#### (3) 各方职责不明确

如果在变更处理过程中, 各方的职责或管理权限不明确, 易出现互相推诿、延误变更处理时间的问题, 从而延误施工进度, 造成不必要的投资浪费。

### 3 变更管理思路探析

#### 3.1 变更界定和性质分类

通过对国内部分大中型水利水电工程、公路工程、铁路工程的变更分类调查分析,从变更的性质、变更内容方面进行分类更具有操作性、更利于项目变更管理工作。

根据引江济淮工程(安徽段)移民安置实施情况,目前出现的变更内容包括征地范围、实物量、搬迁安置任务、安置点建设方案、生产安置方式、部分专业项目的迁建标准等,结合其他水利水电工程项目变更内容分类方法,可以分为范围及实物量变更、移民安置规划变更、移民工程设计变更和费用类变更四类。在上述变更分类的基础上,依照《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》和《水利工程设计变更管理暂行办法》中规定,遵循合法依规、实事求是、责任明确、先批准后实施等原则,按变更的性质分为重大变更和一般变更,对不同性质变更实行不同的审批程序,更利于规范和推进变更管理。

##### (1) 重大变更

以批准的引江济淮工程移民安置规划为基准,对初设报告中设计方案、施工方案、技术标准等发生重大调整变化,或造成的投资较审定概算投资变幅超过一定比例的变更属于重大变更。根据引江济淮工程特点,重大变更内容主要包括建设征地范围有较大调整,重要实物的数量发生较大变化,移民安置任务或安置方式发生较大调整和变化,安置标准发生变化,移民单项工程的主要技术标准、设计方案发生变化,主要工程量和投资超过一定比例,补偿补助项目、标准发生调整或新增<sup>[2]</sup>。其中按照水利工程建设征地移民实物调查规范,在初设阶段的实物调查精度误差在±5%,再考虑到工作实际,因此人口、房屋及土地等重要实物在变化超过8%的可以界定为重大变更;通过参照四川等省份的设计变更管理办法,结合多年的水利水电移民安置工作经验和引江济淮工程实际,变幅超过200万的工程项目可以界定为重大变更。如①B县初设阶段批准的搬迁安置方式全部为进入安置点安置,实施过程中,部分移民签订的征迁协议为货币化补偿,安置方式发生了变化;②镇政府和工商企业法人签订的补偿协议中的补偿金额较初设概算增加了106%;③经各方现场核实,初设阶段漏登了C市高压电力设施,需要重新调查复核,并增加相应的概算投资。

##### (2) 一般变更

除了重大变更以外的都归纳为一般变更,即无重大设计方案、施工方案、技术标准等调整变化的变更,或者变更投资累计未达到重大变更要求比例的变更。如征地红线局部调整增加或减少少量实物量,一般的场平工程中工程数量变更,房建工程中混凝土标号等小部分技术参数变化即属一般变更。<sup>[2]</sup>

#### 3.2 变更处理方式和处理程序

变更的处理程序既要遵守国家有关政策规定,又要考虑本工程的管理体制。根据皖政办秘〔2017〕95号要求,对实物量的复核和确认程序为:由县级人民政府牵头,会同项目法人、设计单位(综合设代)、监督评估单位、移民户共同复核,经市引江济淮办和项目法人确认为准。为了统一组织领导、明确变更的审批职能,严格控制重大变更,按照679号令中政府领导、分级负责的要求,由市引江济淮办对重大变更进行审批核准。变更处理程序为:由项目实施单位牵头提出申请,业主单位、综合设代、监督评估单位参与复核情况,一般变更由项目实施单位的上一级引江济淮办审批,重大变更由项目实施单位所在地的市引江济淮办审批,有必要的报原批准单位批准。

根据变更的性质分类,可以把变更处理方式分为两类:一是以设计变更报告表的形式处理一般变更,二是编制设计变更报告书报送审查的方式处理重大变更。

##### (1) 设计变更报告表处理程序

由项目实施单位提出设计变更申请,申请在得到上一级引江济淮办批准的情况下,由项目实施单位组织设计单位编制设计变更报告表,设计变更报告表需要综合设代、监督评估单位、业主单位签署意见,最后报上一级引江济淮办审批。具体变更处理程序如下:

1) 由项目实施单位书面提出设计变更申请,申请中主要内容包括产生变更的原因、设计变更依据和理由、设计变更建议意见等。

2) 根据设计变更申请提出的变更内容,综合设代、监督评估单位和业主单位到现场实地勘察,核实变更内容的准确性及合理性,以及变更方案的可行性。

3) 根据现场勘察情况,各方对变更申请签署意见。有必要的情况下可以由监督评估单位主持相关变更会议,通过对现场情况进行讨论分析,综合设代和监督评估单位对变更的可行性和合理性进行审核。

4) 在各方对变更申请同意签署意见后,由项目实施单位报上一级引江济淮工办批准。

5) 项目实施单位组织设计单位编制设计变更报告表,设计变更报告表应当对设计变更的理由、设计变更的内容、设计变更引起的方案、数量及投资变化等进行技术论证和详细说明。

6) 综合设代和监督评估单位对设计变更报告表中的变更方案、数量和投资变化进行审核,各方对核定的设计变更

报告表签字确认。签字顺序为：项目实施单位、设计单位、综合设代、监督评估单位、业主单位。

7) 项目实施单位将各方签字确认的设计变更报告表报上一级引江济准办审批。

#### (2) 设计变更报告书处理程序

设计变更报告书报送审查的方式处理的是重大变更，在重大变更申请得到批复后，由业主单位组织设计单位编制设计变更报告书，设计变更报告书在综合设代、监督评估单位、业主单位签署意见后，由市级引江济准办组织审查批准或报原批准单位批准。具体变更处理程序如下：

1) 由项目实施单位书面提出设计变更申请，申请中主要内容包括产生变更的原因、设计变更依据和理由、设计变更建议意见等。

2) 根据设计变更申请提出的变更内容，综合设代、监督评估单位和业主单位到现场实地考察，核实变更内容的准确性及合理性，以及变更方案的可行性。

3) 根据现场勘察情况，监督评估单位主持相关变更会议，通过对现场情况进行讨论分析，综合设代和监督评估单位对变更的可行性和合理性进行审核。

4) 在各方对变更申请同意签署意见后，由项目实施单位报所在地的市级引江济准办，提出初审意见后，如果需要，报原批准单位批准。

5) 由业主单位组织设计单位编制设计变更报告书，设计变更报告书应当对设计变更的理由、设计变更的内容、设计变更引起的方案、数量及投资变化等进行技术论证和详细说明。设计变更报告书深度应当达到初步设计深度要求。

6) 综合设代、监督评估单位、业主单位对设计变更报告书签署意见后，由市级引江济准办组织审查批准或报原批准单位批准。

### 3.3 变更处理中的各方职责

根据国务院令 471 号、679 号令的规定，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”和“全过程监督评估”的管理体制。因此，在移民安置实施阶段处理移民安置变更工作时，应坚持广泛参与和责任明确的原则。引江济准工程移民安置工作中主要涉及综合设计、监督评估、项目实施单位（县级人民政府或镇政府）、项目业主、市引江济准办、省引江济准办、原审批（核）准单位等。

根据对一般设计变更和重大设计变更处理程序的分析，移民安置变更设计处理各方的职责主要包括：提出变更的职责、审核并签署变更处理意见的职责、报送变更的职责、主持审查处理变更的指责、反馈变更处理结果的职责。<sup>[2]</sup> 现根据引江济准工程特点，提出设计变更处理中各方职责建议。

(1) 项目实施单位：提出变更申请；协调施工单位、工程设计和工程监理提供变更相关基础资料；组织处理变更，协调相关外部环境；签署变更处理意见；负责设计变更的申报；反馈变更处理过程和结果。

(2) 项目法人：参与、协调处理变更；签署变更处理意见。

(3) 综合设代：分析变更方案的必要性、重要性、可行性、经济合理性；复核变更设计规模、标准、投资变化；编制重大变更设计文件；对申报的变更提出综合设代意见；签署变更处理意见。

(4) 监督评估单位：主持一般变更的处理，召开变更处理工作协调会；签署一般变更处理意见；复核变更方案的必要性、重要性、可行性、经济合理性；对申报的变更提出监督评估意见；签署重大变更处理意见或建议。

(5) 市引江济准办：组织、协调处理变更，协调外部环境；主持重大变更处理审查会；提出重大变更处理决策意见，下发审查批复文件；反馈重大变更处理结果。

(6) 省引江济准办：参与重大变更审查；出台设计变更管理办法。

(7) 原审批（核）准单位：主持重大变更处理，召开咨询会、审查会等；下发审查批复文件。

### 4 结束语

引江济准工程建设征地移民安置工作正在有序开展，为了保证主体工程顺利实施，在设计变更管理办法出台之前，为了能合法合规地开展设计变更处理工作，使变更处理程序、方法切合实际，具有可操作性，规避实施过程中可能出现的风险，本文根据其他水利水电工程移民安置设计变更处理实践经验，结合引江济准工程自身特点，对如何明确变更性质的界定和分类、有序的完成变更处理程序、明确各参与方的职责权限提出了建议和措施。

#### [参考文献]

[1] 安徽省人民政府办公厅关于做好引江济准工程建设征地拆迁工作的通知[S]. 2017.

[2] 杨洲, 陈小海, 郭万侦, 等. 水电工程建设征地移民安置实施阶段变更处理的初步研究[J]. 水电站设计, 2010, 24(4): 86-89.

作者简介：陈小海（1981-）本科，工程师。魏军亮（1979-）硕士研究生，高级工程师。