

关于水电工程开发征地移民政策的探讨分析

纪祥洲

国电金沙江旭龙（奔子栏）水电开发有限公司，四川 成都 610041

[摘要] 水电工程的开发建设，离不开征地移民活动，相关政策成为人们关注的要点。此文首先解读了我国水电开发征地移民政策，然后指出存在的问题，最后阐述了政策完善的主要方向，以供参考。

[关键词] 水电开发；征地移民；政策；分析

DOI: 10.33142/hst.v2i3.840

中图分类号: F323.8

文献标识码: A

Discussion and Analysis on the Policy of Land Expropriation and Migration for Hydropower Project Development

Ji Xiangzhou

Guodian Jinsha River Xulong (Benzilan) Hydropower Development Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610041, China

Abstract: The development and construction of hydropower projects can not be separated from land expropriation and migration, and the related policies have become the key points of people's attention. This paper first interprets the policy of land expropriation and migration for hydropower development in China, then points out the existing problems, and finally expounds the main directions of policy improvement for reference.

Keywords: hydropower development; land acquisition and migration; policy; analysis

新的经济形势下，我国的综合国力增强，人们的生活水平提高。与此同时，经济社会发展更加多元化，不仅存在文化差异，而且地区经济发展不平衡。水电工程开发过程中，征地移民工作必须遵循以人为本的原则，对补偿模式进行创新，才能推动工程建设顺利实施。以下结合相关实践进行探讨。

1 我国水电开发征地移民政策

1.1 国家政策

我国水电工程在开发建设时，征地移民依据《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《条例》）^[1]。该《条例》要求：坚持以人为本的原则，切实保证移民的合法权益；移民安置工作，采用政府领导—分级负责—县为基础—法人参与的管理模式。移民则采用本地、异地相结合，集中、分散相结合，政府安置、自找门路相结合的原则。此外，《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》，是该《条例》的配套措施，对于移民后的扶持标准、范围、期限、方式等进行明确规定。2019年3月8日，发改委联合五部门又颁布了《关于做好水电开发利益共享工作的指导意见》，即发改能源规〔2019〕439号，为了做好水电开发利益共享工作，提出总体要求，指出主要内容和保障措施。

1.2 地区政策

我国四川、云南等省份，由于水能资源丰富，水电工程项目多。而且，这些省份由多个民族组成，征地移民工作难度大。以云南为例，结合自身实际情况，出台了《云南省人民政府关于贯彻落实条例的实施意见》（以下简称《贯彻意见》）、《云南省金沙江中游水电开发移民安置补偿补助意见》（以下简称《金沙江补助意见》）等^[2]。其中，《贯彻意见》对《条例》进行了延伸和细化，例如分别针对园地、耕地、林地、未使用土地，制定了相应的补偿标准。《金沙江补助意见》是对征地移民安置工作的一次创新，采用长效补偿机制，补偿费用逐年递减；为了减小分配差距，动态调整土地补偿费等。

2 水电开发征地移民政策中存在的问题

2.1 执行难度较大

“三原”原则在具体执行时困难重重，因为移民不是简单的技术问题，要求结合当地的经济社会现状，要实现脱贫致富的目标，因此是一项综合性的工作。近年来，水电工程的开发建设，对当地经济发展具有推动作用，但发展水

平略低于预期规划目标。从规划设计的角度来看,“三原”原则限制了基础设施的建设,长远来看不利于库区经济社会的发展。随着移民政策的完善,“三原”原则在各个时期,基本满足农村经济社会的发展需求,但和移民长远发展、长久生计需求相比,这一原则存在较多弊端。新开工建设的水电项目,若继续实行“三原”原则,到2020年库区移民可能达不到小康生活的目标。对此,必须结合当地的发展情况,对“三原”原则进行调整和完善,正确处理移民安置和地方发展的关系。

2.2 设计变更频繁

《条例》中指出,移民安置工作应该征求民众的意见,保证移民方案科学合理,具有较强的操作性。实际工作中,移民安置方案需要层层审查,设计变更频繁,例如安置点变化、村镇迁移规模变化、项目复建方案变化等。在此影响下,移民安置进度缓慢,继而导致移民成本增高。

2.3 存在抢建现象

水电开发项目建设前,政府下达封库令后,不少地区存在抢建、抢种现象,会影响实物指标调查工作,不利于维护公平和公正^[3]。分析其原因,一是封库令的下达时间长,一般需要1-3年时间,这为抢建、抢种创造了条件,希望从中获得非法利益。二是政府的管理不力,相关宣传工作不到位,甚至表现出纵容态度。三是一些干部和工作人员存在利益关系,通过抢建、抢种谋取个人利益,损害了国家和集体利益。

2.4 投资成本增高

国家非常重视水电工程的建设,以及征地补偿、移民安置等问题。基于《条例》下,国家和地方出台了多个规范,对补偿标准、缴税范围等进行调整。以四川、云南省为例,近些年的耕地占用征收标准不断提高,导致水电工程的税费增加。此外,“搭车”移民开展社会公益项目,或者设置援建、赞助、奖励等费用,也会影响移民投资,不仅导致征地移民的投资成本增高,也会影响水电工程的健康发展,损害了当地民众的合法利益。

3 进一步完善移民政策的主要方向

3.1 实物指标认定

《贯彻意见》中,对实物指标调查认定的范围、标准、方法具有明确规定,但实物指标的质量标准、操作方法缺失。实际调查中,只要实物存在,就能认定数量并补偿,会损害建设单位的利益。征地时,主要是农民和农村的集体用地,农民通过土地承包具有使用权。在云南省内,虽然人口是变化的,但土地承包面积是不变的,因此土地征用时的补偿费用差异大,会造成攀比、不公平等现象,甚至导致社会不稳定。此外,流动人口的数量、居住时间,在调查时也是一个难点,并没有明确的认定和补偿标准^[4]。因此,进一步完善移民政策,应该对实物指标的认定范围、标准、方法进行改进。

3.2 提升宜居品质

在乡村振兴战略的指引下,结合当地经济社会的发展现状,合理布局移民村镇新址,提高村镇迁建标准,完善基础设施的建设。第一,解决移民村镇的建设用地、安全饮水、电力、通信、交通、就学、就医等问题,配置完善的水、电、路、电信网络、污水处理、垃圾处理等基础设施,村内外道路全部硬化处理。第二,为了满足人们的生活需求,建设卫生站、集贸市场,结合村委会的工作特点,建设办公、活动、社会服务场所,预留出商业网点、体育健身、便民超市等用地,切实提高移民的生活质量。第三,大型的移民村镇,规划建设时管线入地,上级政府对公共服务建设、整体风貌建设给予补助和支持。

3.3 修改认定期限

《贯彻意见》中指出:移民安置规划审批后3年没有开工建设,或者5年没有移民搬迁,就要对实物指标进行复核,对移民安置规划进行重新编制、重新审批。对于大中型水电工程而言,前期准备工作多,工程建设周期长,可能会超过3-5年的期限。对于这个问题,其一应该适当修改实物指标的认定期限,简化移民安置流程,避免时间超限后重新规划、重新审批、重新认定,会造成人力和资金浪费^[5]。其二要加快封库令的下达速度,目前封库令的下达条件,是正常蓄水位审定、施工枢纽布置审定。考虑到水电站的规模大,正常蓄水和枢纽布置之间,往往需要几年时间,为抢建、抢种现象创造了机会。对此,建议正常蓄水位审定后,即可下达封库令,从而避免抢建、抢种现象,降低工程

投资。

3.4 拓宽收益渠道

《金沙江补助意见》中，率先提出长效补偿机制，这一举措真正体现了以人为本的理念，是提高移民生活质量的有效措施。发改能源规〔2019〕439号指出，要拓宽移民资产收益渠道，一方面合理使用补偿费用，有条件的地区，优先为移民配置土地；没有条件的地区，在足额支付补偿费用的同时，采用多种渠道进行安置。另一方面，发挥出当地的资源优势，针对贫困地区，进行水电资源开发资产收益扶贫试点，不断总结成功的经验，建立资产收益扶贫长效机制。

3.5 推进产业升级

对移民安置规划、后续产业规划进行统筹，能促进库区生产发展，实现产业升级的目标，能促进移民就业增收。其一，利用水库和安置资源，发展农林、旅游、加工、运输、电商等产业，引导库区和产业转移衔接。其二，利用好移民安置技术培训费用，对移民进行技能培训、创业培训，在同等条件下，鼓励水电企业优先吸纳移民就业。其三，及加快产业扶持政策落地，利用水电工程，开发风电、光电项目，切实增加移民的库区居民的收入。

结语

综上所述，水电工程开发建设时，征地移民是当地政府和民众关注的重点。文中以四川和云南省为例，介绍了现行的征地移民政策，指出存在的问题。在未来，进一步完善移民政策，主要从实物指标认定、提升宜居品质、修改认定期限、拓宽收益渠道、推进产业升级等方面出发，切实保障移民的合法权益，推动工程建设顺利实施。

【参考文献】

- [1]王加德.水电工程建设征地移民政策之解读[J].云南水力发电,2014,34(1):1-3.
 - [2]吴世勇.水电开发征地移民政策和管理环境分析[J].水力发电学报,2011,30(3):191-194.
 - [3]吴世勇.水电开发征地移民工作的思考[J].四川水力发电,2013,32(6):125-127.
 - [4]徐斌.四川省中型水电站征地移民竣工验收实践探讨[J].四川水力发电,2019,38(1):96-98.
 - [5]苟兴铸.水电移民工程项目建设管理模式的实践与探讨[J].建筑工程技术与设计,2016,22(14):19-20.
- 作者简介：纪祥洲（1972.6.18-），男，江苏徐州人，工程师，就职单位：国电金沙江旭龙（奔子栏）水电开发有限公司。