

水利水电工程征地移民实施问题及对策研究

何宁刚

宁夏水利水电勘测设计研究院有限公司广州分院

摘要：水利水电工程的建设关系到国计民生，作为我国重要的民生工程，在进行水利水电开发和组织建设的过程中，首先要解决的就是征地补偿和移民安置的问题。征地移民工作的效率水平，不仅关系到水利水电工程的顺利开展，还直接关系到社会稳定和民族团结。就当前一些大型水利水电工程的征地移民工作实施情况来看，其中还存在较多的问题和不足，我们有必要针对这些问题加以分析，进而提出相应的对策，旨在为今后水利水电工程征地移民管理工作的科学有效实施提供一定的参考和借鉴。

关键词：水利水电工程；征地移民；实施问题；对策研究

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.10.044

引言

随着我国社会经济的发展，越来越多的大型水利水电工程项目投入施工建设，水利水电工程项目建设规模的扩大对相应的组织安排工作也提出了更为严峻的挑战，其中关于征地补偿和移民安置的问题是尤为突出的。目前在国家层面针对大型水利工程的征地移民工作出台有相应的安置办法和组织管理条例，并且党中央也多次强调，移民安置工作的好坏关系到党和国家政策的有效落实，关系到政府的公信力，同时也关系到广大人民群众的生产生活以及社会安定^[1]。因此必须要把征地移民管理工作与工程建设放在同等重要的位置。当前在征地移民管理工作当中，还存在多方面的问题，如政策法规方面、方案制定方面、组织实施方面以及人员管理等方面等等，要综合征地移民管理中的关键要素，从多个方面入手构建完善的征地移民管理组织实施体系，切实提升征地移民工作质量和效率水平。

一、征地移民工作的特点

（一）强制性

水利水电工程的征地移民工作具有一定的强制性特征。水利水电工程属于国家层面的民生工程，水利水电工程是在政府的主导下进行施工建设的，是政府性的基础设施建设活动。同时现代水利水电工程建设对社会发展有着积极的作用，通过兴修水利水电工程，能够达到除害兴利的目的，水利水电工程除了能够用于灌溉和发电之外，还具有防洪、城市供水、跨区域调水、航运、旅游及生态环境保护等的综合价值，水利水电工程在投入使用之后能够产生巨大的经济效益、社会效益以及生态环境效益^[2]。基于水利水电工程建设的必要性，为确保工程项目的顺利开展，在实施过程中政府会颁布相关

的文件，做好相应的组织和规划工作。其中关于征地移民的问题，同样会在政策及相关文件的引导下逐步的落实，并且这个过程具有一定的强制性，就像法律的强制性一样，是必须要进行实施的。当然在征地移民的过程中要做好当地居民的安抚工作，确保强制性和稳定性的统一。

（二）复杂性

当前水利水电工程项目的建设规模一般都比较大的，那么所涉及的征地移民的范围就比较广，使得征地移民工作具有相当的复杂性特征。由于涉及的地域范围比较广，不同村落、不同地区的居民对于征地补偿和移民安置的需求存在一定的差异，如果不能进行综合性的考量，很有可能会使部分居民感到不满，因此必须要结合实际情况，从当地经济发展水平、产业结构、民风民俗等方面入手来制定相应的安置补偿方案^[3]，以确保当地居民权益的最大化，以免给征地移民工作造成阻碍。

二、水利水电工程征地移民规划实施中存在的问题

（一）政策法规方面

虽然针对大型水利水电工程项目的征地移民工作出台有相应的政策法规，但是在具体实施的过程中，仍然存在政策法规落实方面的问题。首先，由于各地区的经济发展水平存在一定的差距，因此需要实际情况来确定征地补偿的价款。但是就实际情况而言，很多地区的征地补偿价款与当地经济发展水平和居民生产生活状况不一致，与现行标准规范也存在较大的差距，不能很好的满足居民的实际需求^[4]。其次从征地移民政策的组织实施情况来看，仍然有不少地区将水利水电工程建设放在第一位，存在重工程轻移民的问题，导致在征地移民管理工作中，无论是人力、物力还是财力资源的投入都存在不足，也缺乏科学完整的征地移民规划，相应的指标要求和工作标准也不够细致，使得在移民安置中存在较大的随意性和混乱性。

（二）前期准备方面

在具体实施水利水电工程征地移民工作的过程中，还存在前期准备不够充分的问题。征地移民工作具有一定的复杂性特征，在进行工程建设之前，就需要对移民区以及安置区的地域状况、资源条件以及基础设施建设情况加以充分的了解，这样才能够制定除更加科学和完整的征地移民安置方案^[5]。但是就目前的实际情况来看，存在前期调查环节缺失或者是调查内容不完整的问题，不能够很好地了解当地的经济发展状况、民风民俗、居民生产情况等，这就很容易导致征地移民规划安

置的盲目性和随意性，不能很好的满足当地居民的实际需求，也影响后期移民的稳定性。

（三）方案制定方面

在组织实施水利水电工程征地移民工作时，需要制定相应的工作方案，这是进行移民安置最根本的依据。但是就当前的方案制定情况来看，还存在以下几个方面的问题和不足：首先，方案制定缺乏长效性，水利水电工程征地移民工作涉及的人员众多、工作难度也比较大，有不少建设单位把前期的工作重点放在工程设计这一方面，对于征地补偿和移民安置的问题则是能拖就拖，等到工程要进入施工阶段，才着手进行征地移民问题的解决，时间比较仓促，所制定的征地移民方案不够详尽，容易存在一刀切的问题，缺乏长效性与科学性^[6]。其次是制定的征地移民方案缺乏可操作性，由于前期调查的不够深入，不能够很好的了解当地的土地资源环境状况，使得移民安置与资源配置之间存在不协调性，所选择的移民安置点不能够满足人民群众的生产生活需求，给人们后续生存带来一定的压力，缺乏现实性与可操作性。

（四）组织实施方面

在水利水电工程征地移民工作组织实施的过程中，存在机构职能混乱、责任主体不清、权责不明等问题，这就在一定程度上阻碍了水利水电工程征地移民的进程。尤其是在进行一些补偿安置规划方案审批的过程中，移民主管部门没有足够的权利参与水利水电工程征地移民方案的审批与资金审查^[7]，征地移民管理的主体是工程建设单位，但是由于工程建设单位缺乏征地移民管理的经验，导致在具体操作中存在很多的问题和不足，像有关的移民主管部门及移民监理单位都只能在外围执行一定的监督工作，影响了征地移民工作实施的科学性和有效性。

（五）人员管理方面

水利水电工程征地移民工作还存在人员管理方面的问题和不足。首先是人员数量与工作量不相匹配，一般大型的水利水电工程，其征地移民的工作量是比较庞大的，需要相当数量的工作人员从事征地移民的组织和协调工作，但就实际情况来看在人员配置上存在一定的不足，使得许多的管理工作落实不到位。其次是从从事征地移民管理的工作人员资源其专业能力和综合素质参差不齐。在水利水电工程建设过程中，由于征地移民工作长期以来得不到足够的重视，也缺乏组织机构的建设，导致在征地移民工作实施中很多人员都是临时抽调来的，并不是专职进行征地移民研究和工作实践，无论是对相关政策法规的理解还是沟通方法都缺乏科学性和有效性，影响了征地移民工作的顺利开展。

（六）宣传及安置遗留方面

在进行水利水电征地移民管理的过程中，还存在宣传和后期安置方面的一些遗留问题。首先来看宣传，不少地区的移民安置工作之所以难以顺利的推进，居民配

合程度不高，究其原因就在于宣传不到位。政府部门及主管单位没有及时的公布关于征地移民的规划和实施细则，关于征地补偿也存在争议，由于民众缺乏可靠的消息来源，很容易造成谣言传播，反而影响移民工作的稳定性。其次来看移民安置后的遗留问题，包括安置区的基础设施建设及居民在移民后的生产生活保障等，这些都需要进行相应的规划。

三、水利水电工程征地移民实施问题的对策分析

（一）加强政策及法律法规的建设

在水利水电工程征地移民工作实施的过程中，各地区要在国家有关政策的指导下，结合地方的实际情况进一步加强地区政策及法规的建设。首先，要求水利水电工程建设管理部门联合当地政府的民生发展及政策研究部门，组织成立专门水利水电工程征地移民政策研究机构，机构成员既要包括政府工作人员又要包括工程管理人员，还包括一些专家学者，同时可以通过组织移民听证会的方法倾听人民群众的声音，真正做到集思广益，从而制定能够适应当地发展水平，满足人民群众合理诉求的征地移民管理政策，增强政策的规范性、指导性和实用性^[8]。其次，要求当地政府在组织和开展征地移民工作时，要始终坚持以人为本的原则，从实际需求出发，引入补偿价格机制，通过有效的市场调节来确保土地价格的合理性。对于一些农用地要结合社会经济发展水平进行全方位评估，实现地区范围内征地补偿补助标准的统一，解决同一地区同地不同价的问题，确保征地移民安置工作的顺利开展。最后是制定详细和完善的征地移民工作规划，明确其中的量化指标和硬性任务，尤其是要关注到人口迁移和社会经济环境之间的协调状况，结合征地安置的政策实现土地价值的最大化和资源的合理配置。

（二）做好征地移民的前期调查工作

要确保水利水电工程征地移民安置及管理方案的科学性和有效性，避免后期移民工作中不稳定性因素的增加，就需要做好征地移民的前期调查工作，为后续征地移民工作方案的顺利实施奠定重要基础。首先，政府部门要牵头组建一支前期调查小组，深入到当地的移民区进行实地的走访和调研，与民众和村干部展开深入的沟通和交流，对移民区的生产生活情况、经济发展水平有一个清晰全面的认识，在此基础上再进行征地移民安置规划的制定，以提升征地移民方案的科学性和合理性^[9]。其次，在前期调查阶段，一定要充分的保证当地居民的参与权和知情权，尤其是不能在当地人不知情的情况下进行施工，使当地居民合法权益能够得到保障，并且居民也可以发挥自身的监督职能，对水利水电工程建设进行有效的社会监督。

（三）科学制定征地移民方案

在水利水电工程整体移民工作实施过程中，要科学地制定征地移民方案。首先要针对征地移民工作要建立长效机制，确保征地移民方案制定和实施的长效性，依

托于长效机制实现对征地移民工作的分批规划和统一部署。就比如,通过充分的前期调查,了解当地居民的实际需求,采取科学有效的安置方式,将农业安置、生产安置进行有机结合,确保安置后的居民生活质量能够得到明显提升。另外,在制定征地移民方案时,要考虑到当地的自然地理状况,确保移民安置的安全性,保障人民群众生命财产安全。其次在征地移民方案中会涉及征税问题,由于水利水电工程施工建设中的征税名目比较多^[10],容易存在税收交叉和重复的问题。在这样的情况下就工作人员进行细致和深入的分析,结合移民地的土地资源状况对涉及耕地开垦、林地占用以及工地占用等的税费问题予以关注,科学合理的制定征收方式,明确土地用途,这样不仅能够加快推动移民安置工作的开展,同时也能够帮助建设单位提高征地的经济效益,以免出现重复缴税的问题。

(四) 建立和完善征地移民管理制度

为着力解决水利水电工程征地移民组织实施方面的问题,就要加快建立和完善征地移民管理的制度体系。首先是建立完善的领导体系,针对水利水电工程中的征地移民管理工作,要将监督和审批的权利交给移民主管部门和移民监理单位,工程建设单位只是写到辅助管理的作用,通过明确的权责划分,确保征地移民管理工作的有序开展。其次是建立层次分明的责任体系,完善责任管理机制,针对水利水电工程征地移民问题的管理,要实行属地责任^[11],同时明确移民主管部门的主体责任,通过建立三级责任体系将征地移民管理的责任落实到个人,确保相关政策法规在基层的有效落实。

(五) 提升管理人员的专业能力及综合素质

要做好水利水电工程征地移民管理工作,提升征地移民管理的效率水平,必须要注重人员的优化配置和专业化建设。首先,要根据水利水电工程的实际建设情况,对征地移民的人口、规模以及范围进行充分的了解,在此基础上进行相应的人员配置,给征地移民工作的开展奠定重要的人力资源基础。其次要求征地移民主管部门要重视专业化人才队伍的建设,设立专职移民管理人员岗位,加强对工作人员的教育和培训,使其能够了解最新的国家政策及法律法规,能够更加深入的就水利工程建设中的征地移民管理问题进行研究和实践,推动征地移民管理工作不断朝着专业化、科学化的方向发展。

(六) 加大宣传及安置遗留问题的解决力度

在组织实施水利水电工程征地移民工作时,要进一步加大宣传力度。当地政府部门及有关的主管单位可以借助政府网站等网络平台,或者是利用政府新媒体公众号对有关征地补偿和移民安置的问题作出详细的解答,并且对征地移民规划和具体的实施方案面向社会层面进

行公布,对于征地移民工作进程及时向社会做出反馈,保障移民区居民的知情权和参与权^[12],这样能够很好的避免由于信息不对称所导致的矛盾和冲突,以确保征地移民工作的顺利开展,确保社会的安定团结。要加强移民安置遗留问题的解决,要知道确保移民安置后的经济发展和社会稳定是非常重要的,政府部门及有关机构要加大对移民安置后的关注和扶持力度,在一些比较贫困的地区可以采取长期补偿安置的方法来为移民解决后期经济来源的问题。同时政府要督促加快完成安置区的基础设施建设,提高居民的生活质量。

结语

综上,做好水利水电工程建设中的征地移民安置管理工作,解决好移民安置中存在的问题,结合实际情况提升征地移民工作的针对性、科学性、有效性,对于维护水利水电工程建设的稳定性以及促进工程建设事业健康发展都具有积极意义。

参考文献

- [1] 曾戡. 水利水电工程征地移民实施问题及应对策略[J]. 智能城市, 2021, 7(16): 161-162.
- [2] 张西陆, 任泽俭, 阮同华. 大型水利水电工程征地移民实施相关问题探讨[J]. 水利技术监督, 2021(02): 49-51+137.
- [3] 张晶德. 水利水电工程征地移民存在的问题及解决措施[J]. 珠江水运, 2020(15): 105-106.
- [4] 黄雪峰. 水利水电工程移民安置实施进度管理的问题与对策[J]. 水利建设与管理, 2018, 38(09): 57-60.
- [5] 张向明. 水利水电工程建设征地移民规划设计中存在的问题及对策[J]. 居舍, 2018(08): 180+107.
- [6] 张昌华, 曹波. 浅论水利水电工程征地移民安置规划工作中的问题与对策[J]. 四川水利, 2017, 38(04): 61-63.
- [7] 毛子明, 李童航, 凌晨. 水利水电工程建设征地移民安置问题及对策分析[J]. 科技与创新, 2016(23): 26+28.
- [8] 张英. 新疆水利水电工程征地移民存在的问题及对策[J]. 水利规划与设计, 2014(07): 17-19+7.
- [9] 陈鹏飞, 郑国忠. 水利水电工程建设征地移民安置工作中的问题与对策[J]. 企业技术开发, 2014, 33(02): 158-159.
- [10] 余纪云. 河南省大中型水利水电工程征地移民存在的问题及对策[J]. 国土资源, 2006(09): 35-37.
- [11] 余纪云. 河南省大中型水利水电工程征地移民存在的问题及对策[J]. 河南国土资源, 2006(07): 16-17.
- [12] 曾建生. 水利水电工程征地移民问题分析和对策研究[J]. 广东水利水电, 2002(S3): 28-30.