

水利工程征地移民多样化安置方式探讨

李唐

四川水发勘测设计研究有限公司

摘要：伴随着社会经济的快速发展，我国水利工程建设工作已进入全新阶段，水利工程移民安置问题也得到有效解决。水利工程移民安置问题直接影响人民群众切身利益，关乎水利工程能否顺利开展，并如期完成建设任务。水利工程建设需消耗大量土地资源，因此，水利工程征地问题始终无法避免，相关部门务必做好移民安置，如此方可真正展现出现代水利工程的潜在优势与社会经济效益。但是，我国部分地区移民安置过程经常遇到很多难以解决的棘手问题，对此，相关部门应积极采取多样化安置手段，深入了解群众的各项诉求，最大限度避免人民群众利益受损。在本文中，笔者将针对水利工程征地移民多样化安置方式进行初步分析与探讨，希望借此可对相关从业人员起到一定借鉴价值。

关键词：水利工程；移民安置；移民多样化安置；安置方式

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2022.08.121

引言

水利工程移民安置是水利工程建设过程中必须做好的关键任务，移民安置水平也决定水利工程的社会效益，并决定水利工程能否顺利实施。现如今，我国农村社会保障体系并不完善，土地是农户最为重要的经济来源，而在水利工程移民背景下，农户土地被征收，如何保障征地移民生产生活快速恢复，同步改善其生活水平，已成为困扰水利工程移民安置工作的首要难点。受诸多因素影响，当前水利工程移民安置标准较低，农户迁入新的定居点后，其生计难以维持，如此不仅严重损害人民群众的切身利益，也不利于社会稳定与和谐发展。

一、水利工程移民安置工作执行环节遇到的主要问题

（一）不同地区移民安置政策与标准并未实现统一

受诸多因素影响，我国在水利工程移民安置条例层面并未形成统一的补偿补助标准，不同地区之间的补偿标准差异较大，甚至出现一个工程一个补偿补助标准的不利局面，即便是同一个水利工程，其不同地区的补偿标准也会受到各地方政策影响。巨大的补偿差异很容易引发移民的攀比心理，移民安置工作难度大幅上升，移民后续就业及生存保障工作难以有效实施，极大影响移民搬迁安置的顺利进行与社会和谐稳定。

（二）移民安置前期准备工作不完善，工作难度大

部分移民安置工作者在参与移民工作前，并不了解移民安置工作特殊性，对其复杂性与艰巨性认知不足。与此同时，部分地区存在重工程而轻移民的现象，部分水利工程项目业主单位为争取早日核准项目，刻意缩减移民安置工作执行周期，移民安置工作未进行妥善设计，各项准备工作与前期方案并不完善，忽视移民参与权与知情权。此外，部分水利工程建设存在超常规实施现象，进而导致移民安置规划严重滞后，最终出现水赶

人的恶劣现象，大量移民未能得到妥善安置，其自身的利益受到严重损害，生产生活十分困难，库区社会环境恶化。

（三）移民实施组织管理工作并不完善

与水利工程移民工作相关的项目业主单位、各级政府及项目规划设计单位在具体工作中存在权责混乱、职责不清且角色定位异常等现象，实际移民工作并未真正实现“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的移民安置工作管理体制。各方利益主体不重视移民安置，不关心移民生活，移民安置工作执行机构不健全，整个工作体系缺少协调能力，难以保证各方管理的权威性与合理性，无法实施有效管理。如此背景下，移民安置工作执行过程出现意见难以统一、各方讨价还价、朝令夕改等恶性局面，严重影响移民安置规划的权威性，不利于移民安置工作的顺利实施，整体工作落实质量严重不足。

（四）移民群体致富难度较大，生产资料严重缺失

移民安置工作实施过程中，因前期规划不足，部分移民面临生产资料缺失的不利局面，加之部分地区社会经济条件较差，就业岗位不足，就业门路窄，移民安置机构也未能有效落实各项保障措施，进而造成移民生计难以维持，甚至出现部分移民群体被边缘化，且贫困代际传递现象。与此同时，部分库区基础设施与公共服务设施匮乏，难以有效保证移民群体各项基本诉求，移民上学难、就业难、就医难、出行难等问题更为普遍。此外，不合理的移民安置规划也造成移民群体出现抱怨与抵制情绪，如此不仅直接影响移民群体的正常生活，也同样对库区社会稳定带来负面干扰，库区社会生产生活被打乱，移民群体生活品质大幅下滑。

二、当前我国多样化的库区移民安置方式

（一）农业安置方式

农业安置是失地移民安置的主要措施之一，依托征

地后的剩余农业资源，地方政府在同步考量其他因素的前提下，广泛实施土地资源调整，利用土地补偿资金，针对移民群体可拥有的生产资源进行优化整治，深入挖掘土地资源的价值潜力，在不进行移民大范围迁移的情况下，移民依旧居住在农村，其经济收入依旧以农业收入为主。

（二）货币安置方式

土地是农户群体最为重要的生产资源，土地管理部门在将全部征地补偿费中农民个人及土地使用者应得的部分以货币的形式发放至农民手中，在土地权属变更登记完成前，应完成一次性支付。货币安置模式下，政府不负责农户群体的安置与就业，农户需自谋生路。货币安置方式相对粗糙，其不适用于长期从事农业种植的农户，而多用于城市郊区或城中村地带的失地农民的安置过程。

（三）征地补偿费入股安置方式

征地补偿费入股安置方式是一种较为合理的失地农民安置机制，但这种补偿方式也存在很高风险，需配合良好的监管机制，并做好前期规划。征地补偿费入股安置方式应以农户自愿加入为基本原则，农户在土地管理部门及其他职能部门辅助下，将部分或全部征地补偿费入股，此时，集体经济组织、农户个人将会作为股东，直接入股用地单位，并参与其生产经营，享受土地使用单位的经营利润，并同步承担相应的市场风险。征地补偿费入股安置模式下，农户的经济收入将按照股份合作制企业分配的基本方式，完成收益划分。征地补偿费入股安置方式可广泛应用于开发区或工业园区失地农民安置过程。

（四）社会保险安置方式

社会保险安置方式需农户本人申请，在此机制下，土地管理部门可将农户个人应得到的征地补偿款部分或全部支付给保险机构，依照相关法律法规，办理医疗保险、养老保险等。这种安置措施多与其他安置措施同步实施，可在一定程度上保护农户群体收益，避免其利益受到损害。

（五）留地安置方式

留地安置方式多用于经济发达地区或城乡结合部区域。留地安置方式应与城镇建设规划方案保持一致，土地管理部门及政府职能部门应在指定区域，依照土地资源的具体用途，规划一块土地，并将其权属转交至农村集体经济组织手中，允许其进行开发经营并发展生产。相关土地资源被征收后，其性质发生改变，生产经营过程由农村集体经济组织负责，由此产生的收入也归本集体中的所有农户进行分配。

（六）双置换安置方式

双置换安置模式下，相关部门需准确测量农村居民宅基地面积，并将其更换为城市住房，因此，双置换安

置模式也是以承包经营权换取城市社会保障。在此机制下，农户身份转变为城市居民，并享受城市居民待遇，而土地资源将会被重新整理、开发与使用，可有效提升土地资源的使用价值。双置换安置模式下，地方财政压力将会大幅增加，若财政投入不及时，则会产生很多遗留问题，因此，双置换安置模式多应用在经济发达地区。

（七）城乡联合的城镇化安置机制

城乡联合的城镇化安置方式也要具体考量区域农业资源保有量，着重分析土地资源与环境容量，科学评估移民生产问题、移民生活问题以及城乡一体化的基本要求，以更合理的方式，将移民集中安置，形成全新的中心集镇。移民离开原居住地后，剩余资源依旧归属于移民，移民可利用得到的补偿资金，从事其他生产经营活动。

三、不同移民安置模式引发的思考

水利工程移民安置过程中，很多地区都存在土地资源不足问题，加之部分地区财政压力较大，移民安置机构设置的移民规划方案无法有效满足移民安置需求，各类社会保障无法及时到位。水利工程多建设在偏远地区，而这些地区经济条件十分有限，整体收入水平不高，社会保障机制及各类基础设施也不够完善，移民群体难以获得相对稳定的收益渠道，一旦其生活出现问题，其未来生活水平将出现断崖式下跌，若后续保障工作不及时，则会引发诸多社会问题。

移民群体本身处于弱势地位，其不仅会失去土地资源，也会失去与土地相关联的诸多权益，尤其是当前土地资源可对农户群体产生较为稳定的保障效用，一旦失去这些保障，移民内心将普遍出现恐慌情绪。因此，移民安置过程必须做好各项配套设施建设，最大限度完善并维护移民的合法权益，为其未来生活寻求更多出路，为失去土地的农民提供更多的就业机会与生存空间，全面完善移民安置点的各项基础资源，优化社会服务保障机制，如此方可有效解决移民问题。

四、水利工程征地中移民安置的工作规划过程

（一）环境容易分析与评估

水利工程建设单位及业主单位应严格遵循国家相关规定，以保障移民群体根本权益为基本原则，针对移民安置区域的环境容量进行科学评估，广泛征求社会各界反馈意见，并寻求移民群体支持，妥善制定移民安置工作规划，深入分析影响移民安置工作执行的各类影响要素。相关部门应准确分析移民安置过程中对应的人口数量、安置方向、移民生产、安置区域行业分布、区域土地承载能力等等。相关分析人员应树立崇高的责任感，并具备丰富的工作经验，面向移民安置区域的整体社会发展现状，针对环境容量做出精准判断，进而为移民安置中长期规划提供有效意见。移民安置种植区域环境容

量分析工作相对简单,工作人员可根据土地资源现状,以及以往农业种植产出,快速得到各项基本数值。但第二、第三产业安置区域的分析工作难度较高,工作人员不仅要考虑现有资源的具体情况,也要为移民后续发展预留足够的空间与潜力,深入分析当前环境容量下,各类社会资源可否为移民群体提供充足保障。以土地资源承载力角度分析,无论是土地资源,抑或是环境要素,均要保证移民群体可人手一份,如此方可最大限度降低移民生存风险,促使移民群体逐步向第二第三产业转移。土地资源规划及移民安置阶段,相关机构也要考虑到国家当前政策,移民安置区域耕地情况以及环境质量等等。

(二) 确定好移民搬迁规划方案

为进一步改善移民群体的生存要素,确保移民群众的生活质量不受影响,移民安置规划也要对搬迁规划进行细节分析,面向移民群体,提前建设好住房建筑以及其他基础设施。以安置住房角度分析,移民安置机构及相关部门应深入分析移民群体特征,根据其不同情况,以及不同地区的具体生存条件,合理选择分散建房或集中建房。其中,集中建房可分为居民点集中建设,及城镇为载体构建城镇新区域两种模式。分散建房必须进一步考虑移民群体人均住房指标,并遵循移民群体自身意见。大规模集中建房应深入分析区域基础设施的实际情况,注重整体建设标准,保证各项基础设施足够完善,如道路通行资源、给排水管网资源、电力通讯资源、绿地景观以及其他娱乐设施等等,综合各方细节,评估移民安置点的宜居性与生存状况。

(三) 专项复建规划

水利工程征地移民安置工作也要进一步做好文物保护、电力线路、码头、企事业单位及公路交通等专项项目的同步落实,在移民安置工作推进期间,快速做好各类专项项目的复建工作,快速恢复移民的生产生活条件。复建工作推进过程中,相关部门不仅要对照原有专项项目进行复原,也要进一步考量区域环境生态需求,积极做好水土保持与生态环境保护等各项工作,保证专项复建体系的科学性与合理性,及时消除移民安置过程中可能出现的诸多问题与隐患。

五、深入完善水利工程征地移民安置问题的科学举措

(一) 全面统一水利工程征地移民政策与法律法规,搭建高效的移民工作机制

法律法规与政策条例具备极高的权威性,其不仅可保障人民群众的切身利益,亦可为各项工作开展奠定坚实基础。因此,政府职能部门应以保障水利工程征地移民工作完美实施为目标,结合安置工作所要面临的实际问题与跳帧,进一步完善各项政策条例与法律法规,落实政策统一性,保证移民安置各项工作足够合理。研究

表明,水利工程征地移民安置工作单纯依靠水利工程建设单位将无法达到预期的保障效果,对此,地方政府及水利工程项目业主单位应对征地移民工作予以高度关注与支持,积极建立更为高效的工作机制,将移民安置放在首位位置,尽可能为移民群体创造更多的致富条件,提升其生活品质与幸福感。

(二) 移民安置工作应遵循先移民后建设的基本原则

水利工程征地移民安置工作应充分体现以人为本的基本理念,遵循先移民后建设的基本原则,全面做好移民安置与各项保障体系建设工作,将移民工作与水利工程建设工作深度融合,以移民安置工作体系促进水利工程平稳实施,实现二者协调统一。水利工程规划阶段,相关部门应依照工程规划的基本需求,以及相关土地的使用程序,提前筹备好移民安置方案,让前期筹备与后期建设紧密结合。此外,为避免水利工程建设受到其他因素干扰,并同步保障移民群体的切身利益,相关单位应及时办理土地使用的安置审批手续,单独核准项目,杜绝水赶人等恶性事件。移民安置工作应注意过程的平稳与有序,科学规划移民安置进度,积极做好各项工作统筹,为水利工程的开展创造有利条件,各项安置措施应及时到位,快速消除移民群体的抱怨与抵触心理。

(三) 依照安置条件不同及地域差异,科学设置多元化安置方式

水利工程征地移民安置工作推进过程中,相关机构及工作人员应综合考量移民就业问题、农户收入问题以及各项保障工作,建立综合性安置体系,明确移民搬迁工作的建设标准,严格监督各项基础设施与住房的建设水准。以农村移民就业角度分析,移民安置工作应为移民创造更多的就业岗位与财富创造机会,改变传统移民安置机制,具体分析征地移民所在地区的实际情况与移民群体意愿,妥善安置,设置多元化安置措施,为移民群体筹备更丰富的利益保障措施。

结束语

综上所述,水利工程征地移民工作直接关系到人民群众的生存空间与生活品质,良好的征地移民保障土地可为社会和谐稳定创造更多有利条件。对此,相关部门应进一步完善水利工程征地移民的各项政策与制度章程,建立统一且规范的保障体系,筹备多元化安置措施,及时解决移民安置过程遇到的各类问题,深入分析移民群体可能面临的实际困难,消除征地移民可能出现的各类隐患,为移民群体创造更多的致富机会与就业岗位,拓展其生存空间,确保移民区域和谐稳定。

参考文献

[1]王琰青白浩宇.水利水电工程建设征地移民安置综合监理工作方式探讨——以两河口水电站(雅江县)移民综合监理工作为例[J].大陆桥视野,2022.