

## 城市建设

## 探究水电站建设征地移民安置工作与社会责任管理措施

尼玛扎堆

如美·邦多水电工程建设管理局

DOI: 10.32629/jpm.v7i1.8708

**[摘要]** 水电站的高质量开发建设，是践行“双碳”目标、筑牢能源安全屏障的关键路径。其中，征地移民安置工作具有显著的复杂性与重要性，涉及人民群众的切身利益与社会和谐稳定。当前，征地移民相关群体性事件是我国社会矛盾的集中表现之一，如何有效规避此类事件，扎实推进电站建设征地移民安置、帮扶援助（捐赠）等工作，强化社会责任管理，已成为亟待破解的现实课题。在此背景下，本文立足实践需求，重点阐释水电站建设征地移民安置的核心方针与指导理念，梳理安置工作的主要内容，深入分析当前安置工作中存在的问题及原因，进而提出针对性解决对策与社会责任管理强化路径，旨在为保障移民后续稳定发展提供有力支撑。

**[关键词]** 水电站建设；征地移民安置工作；社会责任；管理措施

## Exploring the Land Acquisition and Resettlement Work for Hydropower Station Construction and Social Responsibility Management Measures

Nimazadui

For example, Meibang Duo Hydropower Engineering Construction Authority Changdu,  
Xizang Autonomous Region

**[Abstract]** The high-quality development and construction of hydropower stations is a key path to achieving the "dual carbon" goal and building a solid energy security barrier. Among them, land acquisition and resettlement work has significant complexity and importance, involving the vital interests of the people and social harmony and stability. Currently, collective incidents related to land acquisition and immigration are one of the concentrated manifestations of social contradictions in China. How to effectively avoid such incidents, solidly promote land acquisition and immigration resettlement, assistance and aid (donations), and strengthen social responsibility management for power station construction has become an urgent issue that needs to be solved. In this context, based on practical needs, this article focuses on explaining the core principles and guiding concepts of land acquisition and resettlement for hydropower station construction, sorting out the main contents of resettlement work, analyzing in depth the problems and reasons existing in current resettlement work, and proposing targeted solutions and strengthened social responsibility management paths, aiming to provide strong support for ensuring the stable development of resettlement in the future.

**[Key words]** hydropower station construction; Land acquisition and resettlement work; Social responsibility; management measures

水电站建设征地移民安置工作开展效果直接关联移民群体切身利益与区域社会稳定发展。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的出台与实施，构建了更为完善的移民工作管理体系，明确了移民安置规划的法律效力，优化了后期扶持机制设计，为保障移民合法权益筑牢了制度根基。值得关注的是，征地导致的失地农民问题已成为影响社会经济协调发展的重要因素，该问题导致失地农民陷入边缘化困境，不仅加剧了区域贫富差距，还深化了社会矛盾。在此背景下，扎实推进水电站建设征地移民安置工作，同时推动相关企业规范履行社会责任、创新责任承担方式，在化解社会矛盾、保障工

程顺利推进及区域可持续发展等方面具有重要现实意义。本文主要探究水电站建设征地移民安置工作与社会责任管理措施，以期后续更好的实施水电站工程建设征地移民安置工作提供参考。

## 一、水电站建设征地移民安置的核心方针与指导理念

从实际来看，我国移民安置条例明确了开发性移民安置的核心方针，以前期补偿和后期扶持相结合为核心举措，助力提升移民群体的经济收入水平，确保其合法权益。开发性移民其实就是立足国家发展全局，深度融合移民安置工作与区域生态发展战略，并不断优化地方产业结构、拓展工业及相关产业就

业渠道，推动工程建设区域绿色发展转型。同时，开发性移民聚焦移民生活基地与配套设施建设，以技术升级显著提高工程建设效率与质量，强调前置性勘察与规划设计工作，以此提升移民安置规划的科学性与合理性，有效规避安置工作的盲目性与不稳定性，最终实现移民生活水平的稳步提升<sup>[1]</sup>。

## 二、水电站建设征地移民安置工作的主要内容

移民安置工作的核心框架具有共性，但需结合安置对象差异化可行性内容，核心工作涵盖七大关键环节。(1) 编制科学、合理、完善的移民安置规划大纲，首先要明确工程征地范围、勘察实物，其次要摸清移民区经济与资源状况，以此为基础完成大纲编制，为后续安置工作提供有序指引。(2) 开展淹没实物详细核查与记录，形成规范的调查报告，勘测过程中需现场测量定线并设置明显标识，确保数据符合工程设计要求，调查结果经调查方与被调查方签字确认后，报地方政府审核并公示。(3) 系统调研并分析工程建设区域及移民区经济社会要素，精准研判工程对当地经济发展的影响，以行政村为基本单元完成资料归集。(4) 对水利水电工程建设方案开展比选论证，为优化工程建设规模提供建设性意见。(5) 详细分析移民安置规划水平年、人口增长趋势等核心信息，为规划编制提供数据支撑。(6) 以村为单位核算生产安置人口、搬迁人口规模及安置区环境容量，科学确定移民安置区位与去向，同时同步勘察集中居民点地质、水文条件，合理界定安置人口数量与建设规模。(7) 细化城镇新址人口密度、建筑规模及建设标准，系统勘察区域水文与工程地质条件，编制针对性城镇建设规划方案。

## 三、水电站建设征地移民安置工作中存在的问题

### (一) 征地移民安置实行业部门不匹配

水电站建设作为能源类建设项目，具有征地拆迁工作量大、移民安置工作量相对较少、建设周期长、资金流量大一级建设环境复杂等特点，实施过程中极易出现“重征拆、轻安置”的倾向。县级政府作为移民安置工作实施主体，受地方水库移民管理机构改革后职能划转、人员力量薄弱等因素的影响，通常选取征地拆迁经验丰富的土地管理部门负责移民安置工作。但此类部门普遍存在水利移民政策掌握不熟练、安置实操经验不足以及对批复规划成果理解不深等问题，最终会造成移民安置工作推进效率偏低、规划成果执行不到位、项目概算投资难以有效管控<sup>[2]</sup>。

### (二) 征地移民安置信息管理困难

当前，水电站建设征地移民安置工作仍面临多重信息管理难题，严重阻碍工作效能提升与移民权益保障。一方面，实物调查精度不足，传统人工实地勘测与记录模式极易引发数据偏差，如地类判读失误、土地面积计量错误等问题频发，进而降低数据的准确性。另一方面，信息管理存在显著短板，移民安置涉及土地、人口、房屋及补偿安置等信息，由于存储标准与规范不统一，各部门信息存储方式各异，会导致信息整合与共享受阻。此外，信息传递滞后、更新机制不健全，难以动态匹配工程建设及政策调整需求，补偿标准与安置方案调整信息无法及时同步，会导致工作出现混乱。

### (三) 征地移民安置标准不一

安置标准不一也是水电站征地移民工作的突出问题。受

区域经济发展水平差异的影响，补偿标准参差不齐，不仅会破坏安置工作的公平性，还会加剧征地移民工作的难度与复杂性。例如，标准过高会加重财政负担，标准过低会降低移民生活质量。实际操作中，部分地区存在土地赔偿标准与区域综合地价不符、同地不同价及水利工程补偿标准偏低等现象，导致移民出现抵触情绪，降低工程建设效率与质量。此外，部分安置规划编制过程中，并未充分听取并尊重移民意愿，忽视其生活习惯与发展诉求，导致规划方案与实际需求脱节，无法保障移民切身利益，引发不满，阻碍规划方案落地<sup>[2]</sup>。

### (四) 征地移民安置程序不规范

在水电站建设征地移民安置工作中，还存在安置程序不规范问题。部分地区与项目存在程序混乱、流程模糊的现象，甚至存在违规操作行为，不仅降低了安置工作的效率与质量，严重损害了移民群体的合法群益，给他们带来了极大的困扰，造成重大经济损失。而且移民安置方式还存在单一化弊端，并未充分结合移民的个性化需求，未有效盘活当地资源与发展条件，导致安置方案可行性与灵活性较低。这些问题直接降低了群众对移民安置工作的满意度，导致安置成效与预期目标严重偏离，阻碍水电站工程建设的顺利推进，诱发各类社会矛盾。

### (五) 征地移民安置资金不到位

安置资金落实滞后，会制约水电站建设征地移民工作的整体推进。部分地区与项目存在资金缺口、资金滥用浪费等问题，导致安置工作推进受阻，给移民群体带来诸多困扰与损失。同时，移民安置工作存在重短期搬迁、轻长期发展的倾向，导致移民搬迁后面临多重生存发展困境。一是就业转岗难度大，原有技能难以适配新的就业环境，重新学习技能、获取职业资质需投入大量时间与资金；二是文化适应存在障碍，移民需要面对新的文化环境与价值观念，克服语言沟通、生活方式差异等问题，重建社会关系网络；三是社会保障体系不健全，难以有效应对移民失业风险，相关再就业培训等配套支持欠缺。

### (六) 社会责任履行管理体系欠缺

现阶段，部分征地方社会责任履行管理体系存在显著问题，包括未设置专职管理机构，未系统规划社会责任履行内容、实施计划及推进步骤，以及对下属子公司履责情况的监管缺位等问题。同时，履责流程呈现随机性与分散性特征，缺乏全局统筹视角，尽管部分征地方虽然设立了工会、安全生产小组等相关组织，但并未构建全方位的社会责任管理架构，因此，会导致各职能机构相互割裂，出现重复管理问题，存在监管真空地带。此外，相关报告无法直观的呈现履责成效，反而隐晦披露负面信息，且多数征地方履责处于自发阶段，不仅没有统一标准与考核机制，还没有建立完善的专业化管理体系，即使设置了相关组织，但也存在管理方法缺乏系统性的问题，难以保障履责效果。

## 四、水电站建设征地移民安置工作存在问题的原因

### (一) 跨部门协同机制缺位，职能衔接与权责划分不清晰

水电站建设征地移民安置工作涉及多部门、多行业，参建各方的任务、管理模式以及政策理解存在差异，在开展工作的工程中极易出现责任分歧与协同机制缺位的问题，导致工作推进受阻，出现缺乏集约式数字化协同平台统筹分工，进一步加剧工作混乱，制约了项目实施效率。从公共治理角度看，政府

虽然需要通过制度供给、政策激励、健全社会责任评价体系等引导企业履行社会责任，但部分国有企业履责主动性严重不足，会为了完整政府任务去承担社会责任。从实际来看，国资属性导致政企联系紧密，企业常将社会责任视为政府下达的任务被动执行，甚至认为履责会增加运营成本，忽视其带来的无形资产与长远收益。部分水电企业会将提升工程建设效率、扩大电力供应等同于履行社会责任，无法真正做到自觉履行移民安置社会责任，只需提升经营户营业额、水电工程和光伏工程的建设效率，这种错误观念阻碍了企业社会责任战略落地，影响了内部控制。

(二) 企业数字化建设滞后，数据共享与整合机制不完善

水电站建设征地移民安置涉及的群体规模大，且不同省市的移民补偿政策存在差异，政策宣传的精准度能够直接影响移民的配合度。对存在抵触情绪的移民群体，应通过高效宣传进行政策的良好引导，通过数字化手段结合干部登门走访的模式，显著提升宣传效率，扩大宣传范围，降低人力成本，以便将更多精力投入核心安置工作。然而，当前部分水电企业数字化建设相对滞后，数据共享与整合机制存在短板，未能搭建起充足政策储备的网络平台。同时，部分干部因政策储备不足，面对移民咨询时无法精准解答，极易引发移民负面情绪，阻碍安置工作推进。因此，需要构建一个科学、合理、完善的数字化宣传体系，有效弥补存在的短板，保障工程项目顺利实施。

(三) 安置标准制定存在差异，区域和项目差异化管控缺失

安置标准不统一的成因具有多元性，主要原因是区域和项目层面的差异化管控机制缺失。不同地区的经济发展水平、生活习惯、社会结构及文化习俗存在显著差异，项目建设规模与效益也各不相同，会导致安置标准制定缺乏统一参照依据；部分地方与项目在标准制定环节缺乏科学论证，存在明显的地域保护倾向，执行过程中随意性较强，未严格遵循相关政策规范，出现违规操作；部分区域存在安置标准滥用与资源浪费现象，或是抬高标准，增加财政负担，压低标准，损害移民权益，加剧了安置标准的混乱局面。

(四) 安置工作流程制度不健全，执行监督与约束机制薄弱

安置程序不规范的主要原因是流程制度体系不完善，配套的执行监督与约束机制存在显著短板。部分地方与项目的安置流程制度制定缺乏科学性与系统性，并未充分结合移民安置实际需求，规范操作，同时在执行阶段也未严格落实流程要求，随意性较大；少数地区在安置工作中会出现违规操作行为，如擅自简化关键流程、调整操作标准，这对安置工作的规范性与公正性造成了严重影响；部分地区还会出现流程制度的滥用与资源浪费现象，流程环节过多，导致工作成本增加，必要环节缺失，未矛盾的激化埋下了隐患，制约安置工作提质增效。

(五) 项目安置资金不足，安置资金滥用和管理有待规范

安置资金不到位、使用混乱的原因是资金保障不足、管理机制缺失。部分地方及项目的财政统筹能力有限、资金拨付流程繁琐，存在安置资金缺口问题，导致搬迁安置、配套设施建设等工作无法顺利高效开展，进一步影响移民的合法权益。少数地区和项目存在资金滥用与浪费现象，如非必要开支挤占安置专项资金、重复列支成本等，加剧资金紧张局面，导致社会矛盾突出。部分地区的资金管理制度有待健全，缺乏全流程闭

环管控，对项目实施缓慢、不按规定内容、进度和要求组织实施、不按项目资金管理要求，进行会计核算项目，导致资金流向不清晰、使用效率较低，放大负面影响。

(六) 缺乏承担社会责任意识，监管体系与考核机制欠缺

国企社会责任是其固有职能，对社会具有示范效应，但目前部分水电国企履责存在显著短板，责任意识薄弱及监管、考核机制缺失。监管层面，外部缺乏专门监管组织，主要依赖政府主导约束，存在监管责任模糊、重复监管等问题；行业协会约束不足，媒体舆论方面关于水电的关注度不强，缺乏全流程关注，且报道推广力度不足。同时，利益相关者协同治理机制缺失，并未形成政府、企业、公众等多元主体共治格局，政企及多方协作不足，履责效能受限，加上制度供给不足，缺乏国企履责的法律法规，现有规定多为纲领性表述，惩戒力度不足。考核机制方面，社会责任评价指标体系缺乏针对性，并未明确具体的责任评估标准，企业难以自我检视，利益相关者也无法有效监督。且部分企业内部未设立专职履责管理部门，社会责任报告内容不具体，内部监管意识薄弱，加剧了履责不到位问题。

## 五、强化水电站建设征地移民安置工作与社会责任的措施

(一) 建立常态化跨部门协同沟通机制

建立常态化跨部门协同沟通机制，是强化水电站征地移民安置工作与社会责任的措施之一，为实现这一目标，需要从三个方面推进工作。第一，要强化顶层设计，加快出台移民安置实施及资金管理办法，进一步明确政府、项目法人、设计及监督评估单位的职责边界，统筹推进移民安置规划编制、项目落地实施、设计动态变更等关键环节，构建全流程规范化管理体系。第二，要落实全过程监督评估，依据项目法人与地方政府签订的安置协议，及时委托专业机构，对移民安置进度、实施过程以及资金使用情况开展全面监督评估，保障各项工作合法合规推进，提高工作质量。第三，要加强政策与业务培训，积极组织移民安置实施单位开展水利移民政策专项培训与学习活动，扎实推进设计单位与监督评估单位的技术交底工作，督促各方严格遵照已批复的安置规划设计方案执行，保障水利移民安置工作规范、有序、高效落地。

(二) 加强数字化建设

新时代背景下，数字化转型是各行业发展必然趋势，航拍航测、三维倾斜摄影、云计算、大数据、人工智能等技术的成熟，为水电站征地移民安置工作搭建统一数字化平台提供了技术支撑<sup>[4]</sup>。为有效推进水电站建设征地移民安置工作，需采取以下措施。首先，充分发挥GIS技术的作用于优势，统一数据接口标准，采用dwg和shapefile格式满足政府对接与数据分析需求，针对工程建筑物特点扩展标准化属性字段，实现文件多属性挂接，为跨部门协作与规划设计提供信息支撑<sup>[5]</sup>。其次，完善数据标准化管理，建立数据库，在建项目应对基础数据分类分析、核验封装，新建项目应制定统一的数据收集标准，同时联合系统开发单位明确数据修改、验证流程，最大限度的发挥先进数据存储与分析技术的正面作用，确保适配移民安置工作数据量大、属性多、增长快的特点。最后，明晰概(估)算逻辑并固化查询功能，叠加标准化征地范围图与地理信息数