

水利水电工程建设征地移民安置工作的难点与创新做法 ——以 X 水电站为例

赵雪妮

永寿县水利工程服务中心

DOI:10.32629/jpm.v7i6.8940

[摘要] 水利水电工程建设中的征地移民安置工作，涉及范围很广、专业程度高，既要坚守政策方面的底线，让工程能够合规地开展，更要坚守民生方面的底线，切实保障被征地群众和移民的合法权益。为强化水利水电工程建设征地移民安置工作合规落实，显著提升项目效益，本文将以东庄水利枢纽建设项目作为研究实例，全面梳理工程征地移民推进过程中的各类实际难题。着重对征地范围进行界定，对全域实物指标开展核查，对移民安置规划以及落地执行等关键环节所存在的难点问题加以分析，同时结合项目现场的实际实践经验，总结出切实可行的创新办法，以期同类水利水电工程的征地移民安置工作提供能够参考的实践思路以及依据。

[关键词] 水利水电工程；建设征地；移民安置；工作难点；创新做法

Challenges and Innovative Approaches in Land Acquisition and Resettlement for Hydropower Projects: A Case Study of X Hydropower Station

Zhao Xueni

Yongshou County Water Resources Engineering Service Center

[Abstract] The land acquisition and resettlement process in hydropower projects involves extensive scope and requires high professional expertise. It must not only adhere to policy requirements to ensure compliant project implementation but also safeguard the fundamental rights of affected communities. To enhance compliance in resettlement practices and maximize project benefits, this study examines the Dongzhuang Water Control Project as a case study, systematically identifying practical challenges encountered during implementation. Key analyses focus on defining land acquisition boundaries, verifying comprehensive physical indicators, addressing difficulties in resettlement planning and execution, and proposing actionable innovative solutions based on field experience. These findings provide actionable insights and references for similar hydropower project resettlement initiatives.

[Key words] Water Resources and Hydropower Engineering; Land Acquisition for Construction; Resettlement of Affected Populations; Key Challenges; Innovative Approaches

水利水电工程关乎国计民生，征地移民安置工作事关群众切身利益与社会和谐稳定。截至目前，国家已经搭建了世界规模最为庞大，功能最为齐全，惠及人口数量最多的水利基础设施体系，建成各类水库 9.8 万座，总库容 9000 多亿立方米，5 级及以上的堤防长度 32 万公里，大中型灌区 7330 多处，农田有效灌溉面积 10.37 亿亩，水资源调控能力约 30%^[1]。然而，当前国家水网体系还没有构建完成，需要加快基础设施建设，弥补存在的短板，推动相关重大的工程，计划 2035 年之前构

建完整的水网格局，把各级水网进行完善，打造符合现代化发展的水安全保障体系。同时，2019 年进行修正的《土地管理法》，在耕地守护，补偿尺度、乡村发展等方面制定新的规定，对水利水电征地移民的事务产生深远的影响^[2]。但当下现行的《移民条例》已经无法契合新的法律以及现实方面的需求，亟须梳理水利水电工程建设征地移民安置工作存在的现有问题，从而为后续的修订提供依据^[3]。基于此，本文以东庄水利枢纽建设项目为研究对象，对水利水电工程建设征地移民安置工

作的难点与创新做法进行研究, 具有重要实践意义。

1 工程概况

东庄水利枢纽工程属于国家重大水源工程, 永寿段淹没影响 3 座小型水电站, 总装机容量达到了 1.65 万 kW, 覆盖 2 个镇 9 个村。库底清理实际任务包含建(构)筑物拆除清理面积是 10227.07m², 构筑物有围墙、变压器、水轮机组等, 林木清理亩数为 996.49 亩, 零星树木株数是 16966 株, 同时开展易漂浮物、卫生、固体废弃物的清理工作。工程需完成企业关停、资产核查、职工安置、设施拆除、库底清理以及验收销号, 任务包含资产处置、职工补偿、跨部门协同、社会稳定保障等整个流程的工作, 是典型的水利水电工程征地移民和企业关停相结合的复杂项目。因此对项目安置的难点和特色举措进行总结, 有明确实际的参考价值。

2 水利水电工程建设征地移民安置工作的难点

2.1 范围界定复杂, 方案调整频繁

东庄水利枢纽建设项目永寿段的征地范围因工程红线、河道管控线以及国土空间规划相互交叉重叠受到限制, 临水区域用地划定难度较大。仅仅依据工程红线去进行征地极易产生闲散土地, 全面对接各类管控线则极易导致土地出现闲置情况, 进而阻碍用地审查和节地评估工作推进。工作涉及水利、财政、自然资源、林业、生态环境等多个部门, 资料调取流程复杂, 跨部门协调阻力大, 省市执行标准不同, 前期论证和后期审批意见易出现不一致。为避开生态耕地等敏感的要害, 要同时考虑防洪、工程安全和土地利用效率, 但多方征求意见以及多方案进行比较选择会导致征地边界和实施方案多次进行调整, 影响工作连续性。

2.2 实物核查困难, 安置选址受限

对于水利水电工程, 存在明确的法规要求, 在可研阶段需落实停建通告的发布、专项调查组的组建以及核查成果的公示等一系列工作流程。东庄水利枢纽建设项目前期现场核查协调不顺畅, 出现了多次返工的情况。3 个水电站关联到土地、房产、机器设备、债权债务等各类资产, 权属方面复杂而且存在抵押、查封等限制情况, 清产核资以及资产评估工作任务重, 时间长。库底清理涵盖建(构)筑物、设备、林木、漂浮物等多个类别, 有着点多面广的特点且标准严格, 需同时保证拆除安全与环境符合规定。区域耕地资源数量有限, 安置选址以及生产用地的调配难度大, 再加上企业职工和村民的安置相互交叉, 进一步加大实物核查和落实压力。

2.3 安置意愿不一, 补偿标准难以平衡

传统水利移民把农业安置当作主要的方式, 但当前城乡发展, 产业结构发生转变, 民众对于土地的依赖程度降低。东庄水利枢纽建设项目永寿段包含企业职工 83 名在岗人员, 44 名退休、离职、调离以及死亡的人员, 人员构成复杂, 安置方面的诉求存在明显差别。在职员工关心经济方面的补偿和失业保

险, 退休以及离岗的人员更加关注社保、公积金的补缴情况, 不同身份人员的补偿规定不同, 在政策讲解和诉求平衡方面存在比较大的压力。3 座电站产权性质不同, 有国有参股、股份制、私营, 资产处置以及股权退出流程也存在差别, 没有统一的参照标准, 进行一对一沟通的成本较高。此外, 工程变更以及前期规划存在不足, 导致补偿口径容易产生不同意见, 职工对于政策的接受情况不同, 信访维稳和舆情处置的任务较重, 极易引发矛盾。

2.4 全流程管理薄弱, 协同与进度管控不足

企业关停拆迁涵盖关停通知、核查认定、处置股权实施安置补偿、管理档案等环节, 流程链条长, 节点多。部分环节责任的边界不清晰, 企业和部门之间协同配合的效率较低, 存在资料报送出现延迟、审核流程比较繁琐等现象。但在时间方面对节点又有严格要求, 必须要在规定的期限之内完成拆除以及清理工作, 若督导问责机制未全面落实, 极易出现敷衍应付、进度缓慢等问题。而且, 还存在资金管理档案归集、验收标准规范化不够的问题, 对整体工作的质量以及闭环销号造成影响。

3 水利水电工程建设征地移民安置工作的创新做法

3.1 查清敏感制约因素并确定处理范围

东庄水利枢纽建设项目在项目前期阶段, 与项目业主、地方政府还有生态、林业等多个主管部门共同开展实地联合踏勘, 对区域内各类敏感制约因素进行全面排查, 确定它们的分布、规模。同时, 融合要素保护等级优化工程的设计与征地边界, 广泛地去征求各个方面的意见, 有效降低方案调整次数。针对靠近水域的线位存在重叠的情况, 采用“补偿不征收”的办法来处置闲置的土地, 以此来平衡工程方面的需求和土地利用的效率。针对征地范围之内的土地权属方面的争议情况, 依托已有设计以及报批资料全面梳理已征收土地范围, 在核实土地权属信息后提交给地方政府进行确认, 并制定合法的补偿处理的方案。结合 3 座电站产权不同以及乡村分布的特性, 对建筑物、设备、林木等补偿的项目开展细化, 构建统一规范, 分类来施行的补偿体系, 降低方案调整的次数^[4-5]。

3.2 规范调查工作程序并理清土地权属

实物调查是水电工程移民安置中的基础性且核心的工作, 兼具较为突出的政策性与技术性。东庄水利枢纽建设项目应严格依照行业规范以及地方政策规定, 组建专项联合调查小组, 对实物核查、成果签字确认、公开公示等全流程工作予以规范落实, 从而保证调查结果真实合规且准确有效。为解决传统调查存在的效率低下, 方案调整易返工以及人员到场困难等问题, 引入数字化手段, 借助三维建模以及 ArcGIS 技术构建征地实物数据库, 房屋、设备、林木、土地等进行分类建立档案并进行动态更新, 以此提高核查的效率与精准度。同时实施视频线上核查以及远程签字公示这类灵活的工作模式, 能够高效

节省人力与时间成本, 进而提高移民的配合程度^[6]。库底进行清理时采用分类实施策略, 实现标准化作业, 通过推进建(构)筑物拆除、设备拆解、林木清运以及环境整治等工作, 严格控制安全以及环保方面的要求, 进一步提高清理效率与质量。在此过程中, 还需构建“企业当作主体, 各个部门协同配合, 领导小组全面进行统筹”的机制, 清楚划定各个单位的职责, 组建跨部门协同工作的专门小组, 打通资料报送、审核、审批的便捷通道。严格按照时间节点来进行管理, 确保 2025 年 2 月 15 日前全部完成拆除工作, 按时开展库底清理并且进行验收销号相关工作。

3.3 因地制宜拟定适宜的移民安置方式

东庄水利枢纽建设项目依据区域经济基础、土地资源状况、移民安置意愿以及地方实际操作经验, 因势利导制定契合的安置方案。生产安置方面, 依据区域条件实施差异化策略: 对于经济发达, 土地匮乏且社保体系完备的区域, 主要采取社保安置与一次性货币补偿相结合的方式; 而对于经济相对薄弱, 以农业为主要产业且土地资源充裕的区域, 则首先选用契合移民生产需求的传统农业安置模式。搬迁安置遵循因地制宜的原则, 在城镇周边没有多余宅基地且建设用地较为紧张的区域, 借助成熟的市政拆迁安置政策推行货币安置, 显著提高移民的接受程度。传统乡村地区满足宅基地划拨条件时, 可采用集中或后靠分散的方式进行安置, 以此维持移民原本的生活圈子与社会关联^[7]。企业职工安置以 2024 年 10 月 31 日为基准日, 按照在岗人员、退休人员、死亡人员、调离离职人员、代缴费人员类别进行安置。在岗工作的职工解除劳动合同, 给予其经济补偿, 同时落实失业保险方面的待遇; 退休的人员补缴医疗保险和住房公积金; 对死亡人员落实住房公积金补偿; 调离岗位以及离职的人员补缴社会保险和住房公积金; 返还职工垫付的社会保险单位承担部分。经济方面的补偿以职工每个月平均工资为基数, 若(职工月均工资)低于最低工资标准就按照最低工资标准来执行, 同时考虑公平和合规这两个方面的情况。对于不同产权的电站, 采取不同的资产处置方案, 国有参股企业按照规定进行处置并进行备案, 股份制企业和民营企业自己制定方案并且自己来实施, 以此来保证资产能够合法地进行处置。

3.4 构建建设征地移民安置数字化平台

结合东庄水利枢纽建设项目实际状况, 可搭建科学合理的建设征地移民安置数字化平台, 面向设计、建设、监管等主体, 不同岗位的人员依靠权限去开展数据的更新以及运维方面的工作。数据借助移动终端、航拍影像、GIS 地图等进行现场采集录入, 工程、资金这类资料定期在网上进行更新。平台被划分为八个功能板块, 包含全流程业务^[8]。调查模块按照农村、集镇、专项设施等不同类别来开展实物核查工作, 以此保证外

业的数据能够精准地录入; 统计功能自动把各类占地、房屋的数据进行汇总并生成图表。补偿模块调用基础数据自动计算费用, 支持在网上签订电子的协议, 当数据错误时在线去审核修改。工程、资金模块则分别对项目全周期进度、台账以及资金流向进行管控, 实时掌握建设推进的状况和资金使用的情形。针对安置板块中的移民搬迁、生产安置各方面的数据进行跟踪, 实现全动态监管。另外平台统一汇聚各类档案文件, 跨模块调用已有资料, 避免重复存档, 专门设立后期扶持的板块, 将相关人口以及扶持信息录入进去, 确保移民后续扶持工作能后实现信息化管理。

4 结语

综上所述, 随着现代经济与科学技术的快速发展, 我国水电开发的程度不断提高, 工程建设向更高标准、更复杂环境、更智能化方向迈进, 征地移民安置工作迎来新挑战。针对东庄水利枢纽建设项目建设征地移民安置存在的问题, 采取查清敏感制约因素并确定处理范围、规范调查工作程序并理清土地权属、因地制宜拟定适宜的移民安置方式、构建建设征地移民安置数字化平台等策略, 有效解决了征地范围界定、实物核查、安置补偿、全流程管理等难点, 推动了建设征地移民安置工作提质增效。

【参考文献】

- [1]朱运亮, 黄南青, 吴昱. 平原河网水利工程移民安置规划设计难点与对策探讨[J]. 水利规划与设计, 2026, (2): 82-86.
- [2]贾敬立, 葛玮, 段跃芳. 新《土地管理法》背景下关于《移民条例》修订的思考[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2021, 43 (6): 51-55.
- [3]刘洋. 新《土地管理法》的亮点与意义研究——基于 2004 修正案与 2019 修正案的文本对比分析[J]. 农村实用技术, 2020, (5): 3-5.
- [4]李志明. 长塘水库工程技施阶段建设征地移民安置工作分析[J]. 广西水利水电, 2025, (4): 120-124.
- [5]李光华. 水利水电工程建设征地和移民安置对策研究[J]. 水利水电快报, 2025, 46 (S1): 124-127.
- [6]晏飞. 抽水蓄能电站建设征地移民安置规划设计与管理[J]. 中国科技纵横, 2026, (1): 168-170.
- [7]李涛, 李家明, 胥天星. 两河口水电站移民安置工作难点与创新做法[J]. 水利技术监督, 2026, (6): 80-82.
- [8]张驰飞, 孙坤. 水电工程建设征地移民安置数字化平台架构设计及功能实现[J]. 红水河, 2025, 44 (5): 24-27.

作者简介: 赵雪妮, 1988.11, 女, 陕西永寿, 汉族, 本科, 工程师二级, 永寿县水利工程服务中心, 研究方向: 水利工程质量、大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置。