

# 浅谈某大中型水电站移民代建管理存在的问题及对策

秦波

四川二滩国际工程咨询有限责任公司 四川 成都 611100

**摘要:**某大中型水电站移民代建管理在推进中面临诸多挑战。制度机制上,缺乏专项细则、验收流程与移民变更不规范;在多方协调时,参与主体诉求不一、地域文化差异大,协调困难重重;在工期质量方面,前期征地滞后、移民阻工频发、建设程序衔接不畅。针对这些问题,需完善制度体系,明确权责;搭建协同平台,强化文化适配协调;提前介入征地,加强施工管控,建立风险预警机制,以此提升移民代建管理水平。

**关键词:**大中型水电站;移民代建管理;存在问题;对策

引言:大中型水电站建设作为国家重大基础设施工程,对能源结构优化和区域经济发展意义重大。而移民安置工作是水电站建设的关键环节,其成功与否直接影响工程进度与社会稳定。移民代建管理模式凭借专业管理与资源整合优势,被广泛应用于水电站移民安置工程。然而,在实际操作中,该模式面临制度机制不完善、多方协调困难、工期质量风险等诸多问题。深入剖析这些问题并提出有效对策,对于保障移民合法权益、推动水电站项目顺利实施至关重要。

## 1 某大中型水电站移民代建管理现状

### 1.1 项目概况

(1)本项目属大型一等水电移民安置工程,对应电站是所在江中下游“龙头”水库和另一江主要支流“控制性”水库梯级,对所在江梯级电站开发影响重大。电站位于所在江中游河段,坝址位于干流与支流交汇口下游约2km处。建设征地涉及4县20个乡,有省道、县级公路通过,涉及人口6287人、各类房屋约125万m<sup>2</sup>及大量耕地、林地等,还有6座集镇、多条公路、4座寺庙,无文物古迹和重要压覆矿产,库区农牧业基础设施因气候、地形地质条件较差。

(2)部分项目代建模式采用地方政府委托、代建单位实施的机制,代建单位依据委托协议承担移民安置工程建设管理职责,地方政府负责政策落地与群众沟通,双方通过协议明确资金使用、工程验收等核心权责,形成分工协作的管理体系。

### 1.2 代建管理的主要内容

(1)工程建设涵盖三大核心板块:土地平整工程,完成全部集中安置点用地清理与土方作业,满足后续建设条件;基础设施工程,新建安置点、道路、供水管道、输电线路,同步配套污水处理设施,保障基本生活功能;复建公建项目,重建学校、卫生院等公共服务设施等,

恢复区域公共服务能力。(2)管理目标聚焦三大维度:投资控制上,严格遵循概算要求,建立资金动态监控机制;质量保障上,构建“建设、施工、监理、政府”四级质量管控体系,关键部位委托第三方检测;进度管理上,分批次推进工程建设,确保移民按期搬迁,保障电站蓄水发电节点目标。

## 2 某大中型水电站移民代建管理存在的问题分析

### 2.1 制度与机制不健全

(1)专项管理依据不足,当前移民代建工作主要参照通用法规,缺乏针对水电移民代建的专项管理细则,代建单位权责边界、工作考核标准等关键内容未明确,导致部分管理环节流程不规范。同时,在政策执行过程中,部分环节管控衔接不够紧密,易出现工程验收流程不严谨等情况。(2)合同管理存在漏洞,代建合同与总承包合同在工程范围、责任划分上存在重叠,代建单位与施工方职责边界模糊。此外,合同中对设计变更、不可抗力等特殊情况的处理流程及责任划分未明确,出现问题时易引发责任推诿,如某安置点因地质条件变化需调整设计,各方就费用承担问题未能及时达成共识,导致工期延误<sup>[1]</sup>。(3)移民变更与验收管理薄弱,项目实施后,相关变更手续启动缓慢,缺乏规范的申报、审核流程,代建单位应对被动;在工程验收环节,移民安置工程与电站主体工程验收标准衔接不足,部分验收指标未充分考虑移民实际需求,验收结果与移民满意度存在偏差。

### 2.2 多方协调难度大

(1)参与主体诉求差异引发矛盾,地方政府关注工程进度与移民稳定,移民关注生活保障与权益维护,设计、施工、监理等单位分别侧重技术合规、成本控制、质量监管,多方诉求难以统一。例如,地方政府提出加快安置点建设进度,施工方为赶工期简化部分施工流程,监

理方从质量角度提出整改要求，三方未能及时协调一致，导致工程短暂停滞。(2) 地域文化差异增加协调难度，项目所在区域为少数民族聚居区，移民存在特殊民俗习惯，在安置点选址、施工时间安排等方面需充分尊重当地文化。某安置点因前期未充分征求当地群众意见，未能契合民俗文化需求，引发移民对施工的抵触，经多轮协调后才推进施工，延误工期。

### 2.3 工期与质量风险高

(1) 前期征地工作滞后，受土地权属核查复杂、群众意愿沟通等因素影响，建设用地交付时间晚于计划，某安置点原定进场施工时间延迟3个月，后续工程为追赶进度不得不压缩工期，增加质量管控难度。(2) 移民阻工影响工程推进，部分移民对安置补偿、后续生活保障存在担忧，提出个性化诉求，在诉求未得到妥善回应时出现阻工行为。据统计，项目建设期间累计发生多起阻工事件，导致工程停工时长较长，不仅延误工期，还使部分已建工程因长期闲置出现质量隐患。(3) 建设程序衔接冲突，“先移民、后建设”的总体要求与实际建设流程存在衔接问题，移民安置工程部分环节需与电站主体工程同步推进，但在审批流程、建设时序上缺乏协同机制，导致部分工程建设节奏与总体要求不符，增加工期与质量风险<sup>[2]</sup>。

## 3 某大中型水电站移民代建管理问题的成因分析

### 3.1 政策与制度层面

(1) 国家层面推行代建模式，虽国家相关部委、四川省已出台相关配套文件，但政策关键内容仍未明确，尤其针对水电移民代建的配套细则存在缺失。地方执行时因缺乏统一标准，只能结合实际情况临时制定代建单位资质要求、移民资金使用细则及代建绩效评价办法，导致政策执行规范性不足，易出现执行偏差。(2) 建设程序协同机制缺失，“先移民、后建设”的总体要求与移民安置工程、电站主体工程的审批流程、建设时序未建立有效协同机制，各环节衔接不畅，易出现流程冲突，影响工程推进效率。(3) 地方政策执行保障不足，部分地方政府在移民代建管理中，专业人员配备不足、管理经验有限，对政策的解读与执行存在偏差，同时受资源投入限制，在征地协调、补偿落实等工作中推进力度不足，影响整体工作进度。

### 3.2 主体能力与利益层面

(1) 代建单位管理能力有待提升，部分代建团队成员缺乏移民安置工程管理经验，对移民变更处理、民俗沟通、阻工风险预判等工作应对能力不足，易导致问题处置不及时。(2) 信息沟通机制不健全，地方政府与移

民之间的信息传递存在滞后、不全面的问题，政策宣传、补偿标准解读等方式未能充分考虑移民信息获取能力，部分移民对政策理解不深入，易受不实信息影响，对安置工作产生质疑。(3) 代建单位执行受制约，在管理过程中，地方政府因职责分工及管理权限，对代建单位的工作存在较多管控，代建单位在工程进度调整、资金使用、问题处置等方面的自主权有限，部分决策需要反复协调，影响工作效率。

## 4 优化某大中型水电站移民代建管理的对策建议

### 4.1 完善制度保障体系

(1) 推动专项政策出台，代建单位主动联合地方政府，向省级主管部门提出建议，推动水利、发改、住建等部门联合制定《水电移民代建管理办法》，明确代建单位资质要求（如具备水利工程管理甲级资质及一定年限移民安置项目经验），细化代建单位在投资控制、质量监管、进度管理、移民变更处理、验收协调等方面的权责清单。同时建立“季度考核+年度评估”机制，考核结果与代建费用支付挂钩，强化代建单位责任意识。(2) 规范合同管理，代建单位牵头制定标准化代建合同范本，明确代建合同与总承包合同的边界，避免职责重叠。在合同中单独列明设计变更、不可抗力、移民阻工等特殊情况的处理流程与责任划分，如因设计变更产生的费用调整，需经业主、监理、第三方造价咨询机构共同审核确认，确保流程透明<sup>[3]</sup>。(3) 健全移民变更与验收机制，代建单位制定《移民变更管理细则》，规范移民变更申请、审核、实施流程，明确变更条件、申报材料、审批时限，主动对接移民与地方政府，及时响应合理变更需求；在工程验收环节，代建单位牵头协调各方，制定移民安置工程专项验收标准，将移民满意度纳入验收指标，确保验收结果贴合移民实际需求。

### 4.2 优化代建协作与协调机制

(1) 搭建多方协同平台，代建单位推动建立由地方政府牵头，移民代表、设计、施工、监理等单位参与的月度联席会议机制，设立“问题台账”，对征地进度、补偿争议、工程质量、移民变更等问题实行“清单式管理、销号制推进”，确保问题及时解决。(2) 建立代建单位与政府的沟通反馈机制，针对政府管控较多的问题，代建单位定期向地方政府提交工作简报，汇报工程进展、存在问题及建议方案，主动争取政府支持，在职责范围内争取更多决策自主权，提高工作效率。

### 4.3 强化工期与质量风险防控

(1) 提前介入征地协调, 代建单位组建征地专项工作组, 主动协助地方政府开展土地权属核查、移民意愿沟通等工作, 制定详细的征地推进计划, 明确时间节点与责任人员, 及时跟踪进展, 推动建设用地按期交付; 针对“先移民、后建设”与实际流程的冲突, 代建单位主动对接电站建设方与地方政府, 制定协同推进方案, 优化审批流程, 确保建设时序符合总体要求。(2) 加强施工过程管控, 代建单位建立“日常巡查+专项检查”的质量监管机制, 对施工流程、材料质量、工艺标准进行全方位监督, 发现问题立即要求整改; 针对工期紧张的情况, 科学制定赶工方案, 避免因压缩工期导致质量问题, 同时储备应急物资与人员, 应对可能出现的阻工、不可抗力等情况, 减少工期延误风险。(3) 建立风险预警机制, 代建单位梳理工期与质量风险点, 如征地滞后、移民阻工、设计变更等, 制定相应的预警指标与应对预案, 定期开展风险评估, 提前预判问题并采取措施, 如针对移民阻工风险, 提前与移民沟通, 了解诉求并协助解决合理问题, 降低阻工概率<sup>[4]</sup>。

### 结束语

某大中型水电站移民代建管理工作复杂且意义重大, 虽在推进中发挥了积极作用, 但现存制度机制不健全、多方协调困难、工期质量风险高等问题不容忽视。这些问题若得不到妥善解决, 不仅会影响移民的切身利益, 还会阻碍水电站项目的整体进程。通过完善制度保障体系、优化代建协作与协调机制、强化工期与质量风险防控以及完善补偿安置与后期服务等对策, 有望有效解决现存问题, 实现水电站建设与移民安置的和谐共赢, 为类似工程提供有益借鉴。

### 参考文献

- [1]胡中科,郑春风.大中型水电工程征地移民设计变更处理模式研究[J].人民黄河,2023,(10):98-99.
- [2]许辉,王显富.浅析大中型水利水电工程移民安置设计变更管理[J].四川水利,2022,(12):120-121.
- [3]江进辉.大中型水利水电工程移民安置全过程信息平台设计与应用[J].水利水电快报,2024,(11):116-117.
- [4]姜志武.大中型水利水电工程移民安置竣工验收难点工作探讨[J].工程管理与技术探讨,2025,(04).33-34.