

大型灌区工程建设征地移民安置监督评估工作研究

覃文欢 阮仁干 韦贤彬 莫昔洁 张 彤
广西桂禹工程咨询有限公司 广西 南宁 530023

摘要：本文通过对百色水库灌区工程、大藤峡水利枢纽灌区工程、龙云灌区工程等项目进行调研，深入研究和分析了大型灌区工程建设征地移民安置工作的重点和难点内容，提出了相应的指导性对策和建议，同时总结了监督评估工作的方法和经验，旨在为类似项目的顺利实施提供实践参考。

关键词：大型灌区工程；建设征地移民安置；监督评估工作；重点和难点

1 研究背景与意义

水利工程，作为保障国家粮食安全、促进区域经济发展的重要基石，其建设进度与质量直接关系到农业灌溉、防洪抗旱及水资源调配等多方面效能的发挥^[1]。近年来，在国家对水利事业扶持力度不断加大的情况下，国家水网建设全面推进，百色水库灌区工程、大藤峡水利枢纽灌区工程、龙云灌区工程等作为国务院部署实施的重大水利工程，以及广西水网骨干工程建设如火如荼，

“两横八纵、六河连通”的广西水网主骨架加速构建。大型灌区工程作为重大民生水利项目，在农业生产和经济社会发展中发挥着越来越重要的作用。当前，地方政府在推进大型灌区工程征地时，大多无大中型水利工程建设征地移民安置工作经验，经常遇到覆盖区域广、牵涉机构多、政策执行难等许多问题，大型灌区工程征地工作覆盖区域特别广、占地规模相当大，而且点位很分散、分布范围广、延伸距离长，这就让征地实施过程面临着不小的挑战，征地工作的复杂性和艰巨性尤为突出^[2]。本文通过对百色水库灌区工程、大藤峡水利枢纽灌区工程、龙云灌区工程等项目进行调研，同时结合监督评估工作经验，深入研究和梳理了大型灌区工程建设征地移民安置工作的重点和难点内容，提出了相应的对策和建议，并系统总结了大型灌区工程监督评估工作的方法和经验，使大型灌区工程建设征地移民安置工作和监督评估工作提质增效，为大型灌区工程按期完成建设并发挥效益提供技术支撑。

2 项目建设征地移民安置概况

2.1 百色水库灌区工程

百色水库灌区工程用地总面积14178.51亩，其中永久征收888.83亩，临时征用13289.68亩。工程建设用地涉及3个县（区）12个乡镇及1个农场；生产安置人口为427人，推算到规划水平年为498人；影响交通、电力、电信、广播电视台、水利设施和文物古迹、压覆矿产资源等。

2.2 大藤峡水利枢纽灌区工程

大藤峡水利枢纽工程用地范围涉及贵港市桂平市、平南县及来宾市武宣县、兴宾区共2市4县（市、区）24个乡镇（街道）194个行政村。工程用地总面积为18347.15亩，其中永久用地9175.20亩，临时用地9171.95亩；设计基准年需搬迁38户153人；影响交通、输变电、通信、广播电视台、水利水电工程、管道设施和压覆矿产资源等。

2.3 龙云灌区工程

龙云灌区工程用地范围涉及玉林市玉州区、玉东新区、福绵区、北流市、陆川县19个乡镇（街道）、146个行政村（社区）。工程用地总面积为12687.16亩，其中永久用地面积7414.47亩，临时用地面积4974.93亩；调查年工程涉及搬迁人口242户，共959人；影响工业企业6家；影响交通、输变电、通信、广播电视台工程、水利水电工程设施和文物古迹、压覆矿产资源等。

3 建设征地移民安置工作重点、难点分析以及对策和建议

3.1 工程建设征地数量多、点多、面广、线长、实施难度大

工程建设用地组卷报批材料多，办理程序繁杂，审批时间长，且永久用地签约完成率是办理工程建设用地手续的关键条件，项目业主、各县（市、区）实施单位、自然资源部门等应积极配合，在工程全面开工前组织加快永久用地签约和组卷报批工作，确保工程合法用地和全面开工建设；征拆工作进度控制是确保工程顺利实施的主要工作，项目法人和签订移民安置协议的地方人民政府或征地实施管理机构往往都不太注重年度计划的管理，如未编制移民安置年度计划，未下达移民安置年度计划，年度征地任务不明确或制定计划滞后，造成不能按时供地，征地移民安置实施进度滞后或严重滞后而影响到工程的建设进度，建议项目法人根据工程建设的要求和移民安置规划，及时提出年度移民安置计划建

议，由与其签订移民安置协议的地方人民政府或授权部门组织编制并下达移民安置年度计划；各县（市、区）执行的区片综合地价以及临时用地、青苗及附属建筑物的补偿标准均不一样，补偿标准的差异以及一些被征地农户觉得补偿标准太低，可能会引起征地区群众的相互对比，影响征地工作推进；工程用地涉及地类种类多，不同地类区片综合地价补偿标准差异大，地类认定方法不统一或实际分解与初设调查时的地块地类有出入时，会出现地类争议认定需协调处理，影响兑付交地和补偿投资的变化；实施过程中可能会因现场实际条件限制或受民风民俗的影响，造成局部用地范围需要重新调整或群众不配合征地的情况，制约工程用地的连片交付，影响工程的连续施工；由于线性工程的特点，在地亩测绘分解时，群众可能会提出一些线外剩余面积（边角地）也要纳入补偿才配合征地工作。

建议各县（市、区）在征地实施过程中，对受补偿标准差异、地类认定、局部用地调整、边角地补偿等因素影响，导致群众不配合征地而影响交地的，一是加强对项目建设意义及相关征地补偿政策的宣传，统一征地工作方式方法和宣传口径；二是建立和健全沟通协调问题的工作机制；三是征地前明确地类认定方法；四是成立现场问题处理小组，碰到需参建各方现场核实处理的问题，启动现场问题处理机制，并及时完善现场核实处理签认记录，现场问题处理小组不能决定的事宜，通过一事一议制度处理；确保征地过程中碰到的问题得到及时解决。临时用地复垦数量大及复垦进度、质量控制难。大型灌区工程临时用地居多，涉及耕地多，临时用地复垦数量大，复垦进度和质量控制是重点和难点。建议实施单位提前做好临时用地复垦方案的编制和报审工作，择优选择复垦施工单位，做好相关地块原始地类和亩数的造册登记，严格控制复垦施工质量，注意控制好临时用地租期和复垦进度的有效衔接，确保在协议租期内完成复垦并顺利还地，避免未在复垦期完成复垦而引起续租而增加投资。

3.2 专项设施涉及范围广、项目多、线路长的问题

大型灌区工程建设征地通常涉及影响的专项设施主要有交通、通信、输变电和广播电视工程设施等，涉及范围广、类型多，线路长。由于专项设施迁改建前需要按工程建设管理规定进行单项工程设计、施工、监理招投标工作，这些工作往往需要一定的时间才能落实，如果主体施工单位进场后，需要迁改的专项设施因前期工作跟不上导致不能及时迁改，将严重影响主体工程的建设进度。建议实施单位提前落实专项设施迁改建实施模

式，核实和确认实施阶段最终迁改清单、制定好年度迁改计划。

3.3 建设征地移民安置管理体制建设、相关配套文件制定问题

建设征地移民安置工作管理机制建立，加强制度建设，制定出台相关管理办法是规范、科学和高效推进工程建设征地移民安置工作的前提，也是水利部关于建设征地移民安置工作监督检查和建设征地移民安置验收的工作要求，各地方人民政府和有关单位必须引起高度重视。如移民安置工作实行政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与的管理体制^[3]，按规定签订建设征地移民安置协议，明确建设征地移民安置责任部门，制定市、县（区）级建设征地移民安置相关管理办法等文件。

3.4 建设征地移民安置规划设计交底和监督评估工作交底

在开展建设征地移民安置工作开展前，需要组织规划设计单位和监督评估等单位进行交底，确保各方充分掌握规划内容与建设征地移民安置工作中应注意的事项，便于日常工作的高效沟通与协调。

3.5 建设征地移民安置规划设计变更管理

建设征地移民安置规划设计变更涉及初设规划任务的“删、改、增”，为一般变更和重大变更。一般变更（如：少量的房屋结构和面积错漏、专项复改建迁改数量错漏、零星地类变化等）一般只需地方政府、权属人、设计、监督评估单位、项目业主等签认；重大变更（如征地主线路变化、移民单项工程建设投资变化较大等）需编制专题报告报原规划审批部门审批。建议在建设征地移民安置工作前期，地方政府会同项目业主组织有关各方研究制定出台建设征地移民安置设计变更管理办法，明确变更的处理原则、程序和审批层级权限，确保变更管理的规范性和做好投资控制。

3.6 建设征地移民补偿资金使用管理问题

建设征地移民补偿资金的使用管理涉及资金拨付、使用和监督，需要遵循专款专用原则，严禁挤占、截留和挪用。实施过程地方政府应制定出台建设征地移民补偿资金使用管理办法，建立征地移民补偿资金财务内部控制制度，执行县级报账制，实行集中支付制度、专款专用、专账核算，按计划使用，按进度拨款^[4]。

3.7 项目涉及区域广，参与单位多，征地移民信息管理难的问题

大型灌区工程建设征地影响范围广，参与部门和单位较多，征地移民信息的收集和管理往往会出现统计和汇报口径不统一、不及时、不准确等情况发生。建议

实施单位根据各单位的工作任务组织制定并统一建设征地移民安置工作实施情况的相关统计报表，各单位对信息管理人员实行工作责任制，对提供统计数据的质量和准确性负责。为解决信息管理难问题，打破传统工作模式，有条件的情况下，建议开发使用建设征地移民综合信息管理系统。

3.8 重视建设征地移民档案管理工作

移民档案验收是移民安置验收的重要组成部分。工程竣工移民安置验收时，应同步验收移民档案，凡是移民档案验收不合格的，不得通过移民安置验收^[5]。从移民安置工作前期到竣工移民安置验收，有关参与工程建设征地移民安置工作的单位会形成很多应归档的文件材料，但征地移民档案的收集、整理和归档工作规范性和专业性较强，往往地方政府部门或征地实施管理部门没有进行系统的移民档案管理培训，造成征地移民档案管理不规范或达不到验收要求。建议县（市、区）实施单位在实施过程中参照《水利水电工程移民档案管理办法》研究制定建设征地移民档案管理办法，地方档案管理部门同时做好业务指导和检查工作。

4 监督评估工作方法和经验总结

监督评估工作必须在国家及地方相关法规、政策、规程规范的指导下进行，严格履行监督评估合同，确保征拆工作的合法性和规范性；保持独立性，公正公平地对待各方利益，确保监督评估结果的客观性和公正性；预见性开展工作，对征地移民安置实施情况按照事前、事中和事后监督评估的方法做好相应阶段的监督评估工作；成立建设征地移民安置工作协调机制，定期召开协调会议，及时沟通建设征地移民安置进展情况，协调解决实施过程中存在的问题，并提出监督评估意见和建议，维护各方的合法权益，化解分歧；通过编制用于调查移民安置实施情况的各类图表，监督检查建设征地移民安置实施情况，建立有关建设征地移民安置实施情况的统计台账，对收集的数据和检查的结果进行整理分析并做出评价，及时发现问题并提出整改意见，定期向项目法人和相关部门报告监督评估结果^[6]；在建设征地移民

安置工作中，通过成立现场问题处理小组，及时处理建设征地移民安置实施过程中出现的问题，有效推动征拆工作；善用科技软件辅助开展工程建设征地工作。如开发征地移民信息综合管理系统，实现征地数据从审核、补偿兑付和汇总等多方面的信息自动化智慧管理，提高工作效率和数据的准确性。

5 结语

大型灌区工程建设征地移民安置工作涉及面广、政策性强、实施难度大，需要各级政府和相关单位的高度重视和精心统筹。监督评估工作作为保障工程建设征地移民安置工作顺利实施的重要环节，需要坚持依法依规、科学管理、主动协调的原则，确保移民安置工作的顺利实施。本文总结了工程建设征地移民安置工作的重点和难点内容，并提出了多项合理化建议，同时分享了监督评估工作的方法和经验。希望本文的研究成果能为类似工程提供参考和借鉴，推动大型灌区工程建设征地移民安置工作的规范化和高质量发展，确保工程建设的顺利实施。

参考文献

- [1]沈心哲,闫一博,王青.基于AHP-SEM的灌区工程建设管理风险评估研究[J].水利与建筑工程学报,2023(6):197-203.
- [2]吕杰.大型线性水利工程建设征地工作的常见问题——以环北部湾广西水资源配置工程为例[J].广西水电,2024(4):104-106.
- [3]《国务院关于修改〈大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例〉的决定》（国务院令第679号）.
- [4]广西壮族自治区财政厅、水库移民工作管理局《关于印发广西壮族自治区大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置资金管理暂行办法的通知》（桂财农〔2015〕191号）.
- [5]国家档案局、水利部、国家能源局关于印发《水利水电工程移民档案管理办法》的通知（档发〔2012〕4号）.
- [6]《水利水电工程移民安置监督评估规程》（SL716-2015）.