

抽水蓄能电站工程建设征地移民安置问题与对策

郭啸波

柞水国电投发电有限公司 陕西 商洛 711400

摘要: 本文立足于抽水蓄能电站区别于常规水电工程的独特属性,系统剖析了其在征地移民安置工作中面临的规划设计深度不足、政策执行与调整困难、资金管理与保障机制、专业人才队伍建设以及全过程监督评估等核心问题,并在此基础上,从强化顶层设计、深化前期工作、完善政策与资金体系、构建现代化治理体系及加强能力建设等方面,提出了具有针对性和可操作性的对策建议,旨在为推动抽水蓄能事业高质量发展、实现移民“搬得出、稳得住、能致富”的根本目标提供理论参考与实践路径。

关键词: 抽水蓄能电站; 征地移民安置; 问题; 对策; 开发性移民方针

引言

抽水蓄能电站作为“巨型充电宝”,在调峰、调频、事故备用等方面作用不可替代,成为提升电力系统灵活性和保障高比例可再生能源消纳的关键设施。

“十四五”期间,我国将大规模推进抽水蓄能建设,核准规模创历史新高。此类工程多选址于山地丘陵,需建设上下水库及输水系统,必然涉及征地与移民安置。这项工作不仅关乎移民群众的切身利益与长远生计,也直接影响项目成本、工期与成败。尽管我国已建立以《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》为核心的法规体系,并推行“开发性移民”方针,但抽水蓄能电站在实践中仍面临诸多特殊难题。深入研究并破解这些难题,对保障国家能源战略实施、维护社会稳定、促进区域协调发展具有重要意义。

1 抽水蓄能电站征地移民安置工作的特殊性

1.1 工程特性差异显著

传统水电站主要利用河流天然落差发电,其淹没区呈线状或带状沿河道分布,而抽水蓄能电站的上、下水库多为人工开挖或筑坝形成,淹没区呈现点状或面状,且往往位于分水岭两侧。这种布局导致其征地范围相对集中,但单位装机容量的占地面积可能更大,对局部区域的土地资源和生态环境扰动更为剧烈。

1.2 移民规模普遍较小但结构复杂

多数抽水蓄能电站的移民安置人口规模远小于大型水电站,常为数百人至数千人。然而,其移民群体构成却可能更为多元,既包括传统的农业人口,也可能涉及林场职工、小型工商业主甚至少量城镇居民。这种小规模、多元化的特点,使得采用统一模式进行安置的难度加大,对安置方案的精细化、个性化提出了更高要求。

1.3 农业生产安置方式受限

由于电站多建于山地,周边可用于安置移民的优质耕地资源极为稀缺。传统的“以土安置”——即通过调剂土地解决移民生计的模式面临巨大瓶颈。移民失去赖以生存的土地后,如何为其创造新的、可持续的非农就业机会,成为安置工作的核心难点。

1.4 建设周期与设计深度矛盾突出

当前,为加快能源转型步伐,抽水蓄能项目审批和建设周期被大幅压缩。然而,高质量的移民安置规划需要充足的时间进行深入的社会经济调查、资源环境承载力分析和多方案比选论证。时间压力常常导致前期工作深度不足,为后续实施埋下隐患。

2 当前征地移民安置面临的主要问题

2.1 前期规划设计深度不足,科学性与前瞻性欠缺。

移民安置规划是整个工作的纲领。然而,在实际操作中,部分项目的移民安置规划大纲和报告编制存在“重工程、轻移民”的倾向。实物指标调查不够精准,对移民意愿、风俗习惯、社会网络等软性因素考虑不周。安置方案设计过于理想化,对安置区的资源环境承载能力、产业发展潜力、公共服务配套等缺乏严谨的可行性论证。特别是对于后期扶持产业的选择,往往脱离当地实际,盲目追求“高大上”,导致项目建成后难以持续运营,无法真正惠及移民^[1]。此外,规划与地方国土空间规划、乡村振兴规划等衔接不够紧密,容易造成规划冲突或资源浪费。

2.2 政策执行刚性与现实调整需求之间存在张力。

国家层面的移民安置政策框架虽已建立,但在具体执行过程中,面对复杂的实际情况,时常遭遇困境。一方面,政策标准(如补偿补助标准)一旦审定,便具有很强的刚性,难以根据物价上涨、市场变化等因素进行动态调整。另一方面,移民的诉求是动态变化的,尤其

是在漫长的建设周期内，最初的安置方案可能已无法满足移民的新期望。当出现政策覆盖不到的“边缘群体”或新情况时，地方政府往往缺乏有效的政策工具进行灵活处置，极易引发矛盾。同时，移民身份界定、人口核定等环节的标准若不够清晰，也会成为争议的焦点。

2.3 资金筹措、拨付与监管机制有待完善。

移民安置资金是工作的生命线。目前，资金管理普遍存在“重拨付、轻绩效”的问题。资金计划编制与实际需求脱节，导致“钱等项目”或“项目等钱”的现象并存。资金拨付链条过长，审批环节繁琐，影响了安置工程的进度。更关键的是，对资金使用的全过程监管尚不健全，缺乏有效的绩效评价和问责机制，难以确保每一分钱都精准高效地用在刀刃上。此外，后期扶持资金的来源和长效机制尚未完全稳固，过度依赖项目法人的一次性投入，不利于移民社区的长期可持续发展。

2.4 专业队伍与现代化治理能力不足。

高质量的移民安置是一项高度专业化、跨学科的系统工程，需要懂政策、精业务、善沟通的复合型人才。然而，基层移民管理机构普遍存在人员编制不足、专业背景单一、知识更新滞后等问题。同时，面对信息时代的新要求，移民安置工作的信息化、数字化水平普遍较低。缺乏统一的移民信息管理平台，导致数据分散、信息孤岛，难以实现对移民人口、资金、项目、档案等要素的动态、精准管理，制约了决策的科学性和服务的精细化。

2.5 全过程监督评估与公众参与机制薄弱。

目前的监督评估多集中于事后验收，缺乏贯穿规划、实施、验收、后评价全过程的常态化、独立化的第三方监督评估机制。这使得一些潜在风险和问题难以被及时发现和纠正。同时，虽然法规强调要尊重移民意愿，但在实践中，公众参与往往流于形式，如简单的公示或听证会，未能建立起让移民真正参与到方案制定、过程监督和效果评价中的实质性渠道^[2]。信息不对称导致移民的知情权、参与权和监督权得不到充分保障，容易滋生不信任感，增加社会稳定风险。

3 优化征地移民安置工作的对策建议

3.1 强化顶层设计与法治保障，夯实制度根基

法规政策是移民安置工作的准绳，必须通过顶层设计为其注入更强的适应性和权威性。（1）推动专项法规或指导意见出台：国家能源主管部门应联合水利、自然资源、农业农村等部门，研究制定《关于进一步加强抽水蓄能电站建设征地移民安置工作的指导意见》。该文件应明确承认并回应抽水蓄能项目的特殊性，例如，在

安置方式上，允许并鼓励以城镇化集中安置为主；在补偿标准上，授权省级政府建立与CPI（居民消费价格指数）或当地平均工资增长挂钩的动态调整机制，确保移民的实际购买力不因物价上涨而受损。（2）细化争议解决的法定程序：在现有条例基础上，进一步明确移民身份认定、实物指标复核、补偿方案异议等关键环节的申诉、调解、仲裁和诉讼路径。可探索在项目所在地设立由法律、工程、社会学专家组成的独立调解委员会，为移民提供专业、中立的纠纷化解渠道，避免矛盾层层上交。（3）强化省级政府的统筹协调责任：明确省级政府在跨区域安置、重大产业扶持项目布局、后期扶持资金整合等方面的主导作用，打破市县级行政壁垒，实现资源的优化配置。

3.2 深化前期工作，提升规划设计的科学性与以人为本性

前期工作必须从“走过场”转变为“精雕琢”，确保规划方案既符合客观规律，又尊重移民主体意愿。

（1）实施“双线并行”的工作模式：改变以往“先定工程、再做移民”的线性流程，推行工程设计与移民安置规划同步启动、深度融合的“双线并行”模式。移民规划设计单位应全程参与工程选址、坝址比选等关键决策，从源头上规避高成本、高风险的移民安置方案^[3]。

（2）开展深度参与式农村快速评估（PRA）：超越传统的问卷调查，运用绘制社区资源图、季节历、生计策略矩阵等PRA工具，引导移民自己分析社区的优势、劣势、机遇与挑战（SWOT），共同识别可行的安置点和发展方向。例如，通过组织移民代表实地考察多个备选安置点，让他们亲身体验交通、教育、医疗等配套条件，从而做出更理性的选择。（3）构建多情景、可回溯的安置方案：安置规划不应是单一的、静态的蓝图，而应包含A（理想）、B（次优）、C（应急）等多套情景方案，并明确各方案的触发条件和转换路径。所有调查数据、会议纪要、方案比选过程均需完整归档，形成可追溯、可审计的电子档案，为后续可能出现的争议提供事实依据。

3.3 健全资金全周期管理体系，确保精准高效与安全

资金是安置工作的血液，必须建立一套透明、高效、安全的“血液循环”系统。（1）推行“资金池+项目包”管理模式：以单个电站项目为单元，设立独立的移民安置资金池。将安置任务分解为若干标准化的“项目包”，如“新村基础设施包”、“就业技能培训包”、“特色产业扶持包”等。每个项目包都有明确的预算、绩效目标和验收标准。资金拨付与项目包的完成进度和质量直接挂钩，实现“花钱必问效，无效必问

责”。(2)建立直达基层的资金拨付通道:利用国库集中支付系统,探索将部分补助资金(如个人房屋补偿款、搬迁费)通过“一卡通”方式直接发放到移民个人账户,减少中间环节,杜绝截留挪用。对于工程类项目资金,则实行按进度、凭发票、经第三方审核后直接支付给施工单位的模式。(3)创新后期扶持金融工具:除了财政投入,应积极引入金融活水。可由地方政府牵头,联合金融机构设立“移民创业贷”、“移民产业贷”等专属金融产品,提供贴息或风险补偿,撬动社会资本投入到移民社区的小微企业发展中,形成可持续的“造血”机制。

3.4 构建现代化治理体系,赋能精细管理与服务

利用现代信息技术,推动移民安置工作从经验式、粗放式管理向数字化、智能化治理转型。(1)建设国家级/省级移民信息“一张图”平台:该平台应整合地理信息系统(GIS)、遥感影像、人口数据库、项目管理系统等,实现对移民安置全过程的可视化监管。管理者可以随时查看某个安置点的建设进度、某笔资金的流向、某个移民家庭的帮扶记录。移民则可通过手机APP查询个人补偿明细、报名参加培训、反馈生活诉求,真正实现“数据多跑路,群众少跑腿”^[4]。(2)推广“网格化+数字化”社区治理:在移民新村推行网格化管理,每个网格配备一名专职或兼职的网格员,并赋予其使用移动终端采集信息、上报问题、宣传政策的职能。后台系统对网格员上报的信息进行智能分拣和派单,确保移民的急难愁盼问题能在第一时间得到响应和处理。(3)建立移民信用积分体系:将移民在搬迁、建房、参与公共事务、遵守村规民约等方面的表现纳入信用积分管理。积分高的家庭可在申请创业贷款、子女入学、评优评先等方面获得优先支持,以此引导形成向上向善的社区新风尚。

3.5 加强专业能力建设与全过程监督评估

人才是第一资源,监督是最后防线,二者缺一不可。(1)打造专业化、复合型的移民工作队伍:在中央和省级层面设立移民安置专家库,涵盖社会学、经济学、法学、城乡规划、农业经济等领域的顶尖人才,为重大项目提供智力支持。同时,加大对市县乡三级一

线工作人员的常态化培训力度,重点提升其群众工作能力、政策解读能力和应急处突能力。(2)构建“三位一体”的全过程监督评估体系:内部监督由项目法人和地方政府移民管理机构进行日常自查自纠。外部监督引入独立的第三方咨询机构,对规划、实施、验收等关键节点进行客观、专业的评估,并出具具有约束力的评估报告。社会监督通过定期召开移民代表大会、设立线上线下的意见箱、邀请媒体和NGO组织参与等方式,保障移民和社会公众的知情权与监督权。(3)强化评估结果的刚性运用:将全过程监督评估的结果与地方政府的政绩考核、项目法人的履约评价、相关责任人的奖惩直接挂钩。对于评估中发现的问题,建立清单化、销号式的整改机制,确保件件有着落、事事有回音。

4 结语

抽水蓄能电站建设是能源结构优化的必然选择,而其征地移民安置成效直接关系工程成败与社会稳定。移民安置不仅是经济和工程问题,更是重大社会和政治议题,其成功应以移民生活水平提升、生计保障和社区和谐为根本标准。面向未来,需提高政治站位,强化法治保障,深化前期调研,完善资金与治理体系,加强移民能力建设,切实落实“开发性移民”方针。通过系统性举措,推动安置工作从“搬得出”向“稳得住、能致富”转变,将每个项目打造为民生改善、社会和谐与区域发展的典范,既点亮万家灯火,也温暖移民心房,助力国家能源安全与协调发展。

参考文献

- [1]李湘峰,黄谨,潘菊芳.抽水蓄能电站建设征地移民安置工作不同阶段关注问题的探讨[J].水力发电,2023,49(09):12-15.
- [2]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,(01):168-170.
- [3]潘秀庭,郑寿春.抽水蓄能电站建设征地移民安置规划设计与实施管理[J].红水河,2024,43(05):83-89+114.
- [4]刘震宇.新时期抽水蓄能电站建设征地移民安置分析[J].水上安全,2024,(16):145-147.