

水利水电工程建设征地移民安置工作的几点思考

郭啸波

陕西 商洛 711400

摘 要: 水利水电工程是国家基础设施建设的重要组成部分,其在发挥防洪、发电、供水、航运等综合效益的同时,也不可避免地产生大量工程移民。征地移民安置工作直接关系到工程建设的顺利推进、区域社会经济的稳定发展以及移民群体的长远生计保障。本文立足于我国水利水电工程建设征地移民安置的实践,从政策法规体系、补偿机制、安置模式、参与机制、后续发展及风险防控等六个维度展开系统性思考,分析当前工作中存在的主要问题,探讨优化完善移民安置工作的路径与对策,以期提升移民安置工作质量、促进移民可持续发展提供理论参考。

关键词: 水利水电工程;征地移民;安置工作;补偿机制;可持续发展

引言

水利水电工程建设往往涉及大面积土地征用和大量人口迁移。随着我国水利水电事业进入高质量发展新阶段,工程规模不断扩大、建设强度持续增加,移民安置工作的复杂性和敏感性日益凸显。当前,我国已初步建立起以《中华人民共和国土地管理法》《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》为核心的政策法规体系,移民安置工作逐步走向规范化、制度化。然而,在实际操作层面,仍然存在补偿标准偏低、安置方式单一、参与机制不健全、后续扶持不足等问题,移民生产生活恢复缓慢、部分移民返贫风险较高、社会矛盾时有发生等现象尚未得到根本扭转。有鉴于此,有必要对移民安置工作的若干关键问题进行深入剖析,提出具有针对性的改进建议。

1 政策法规体系的完善与衔接

1.1 现行政策法规的基本框架与不足

我国水利水电工程移民安置政策经历了从行政指令为主到依法规范管理的演变过程。目前,《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令第679号)作为专门性行政法规,与《土地管理法》《农村土地承包法》等法律共同构成制度框架。这一体系明确了移民安置的原则、程序、补偿标准和后续扶持要求,为规范移民工作提供了基本遵循。然而,现行政策法规仍存在若干亟待完善之处。一是法规层级偏低,专门性法规仅为行政法规,法律位阶不足,对地方政府的约束力有限。二是部分规定过于原则化,缺乏可操作的具体细则,导致各地在执行中存在较大差异。三是与相关法律法规的衔接不够顺畅,例如《土地管理法》规定的征地补

偿标准与水利水电工程移民补偿标准之间存在不一致,造成实践中适用混乱。四是动态调整机制缺失,补偿标准多年未变,难以适应经济社会发展实际。

1.2 完善方向与路径

针对上述问题,建议从以下方面加以完善:其一,适时推动将《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》上升为法律,提升制度权威性和执行力。其二,制定配套实施细则,对移民身份认定、财产调查登记、补偿资金兑付等关键环节作出明确规定,减少自由裁量空间。其三,建立跨部门政策协调机制,确保水利水电工程移民政策与土地管理、社会保障、乡村振兴等政策有机衔接。其四,建立补偿标准的动态调整机制,参照当地经济发展水平和物价变动情况定期修订,确保移民合法权益得到充分保障。

2 补偿机制的优化与公平性提升

2.1 补偿原则与标准审视

征地移民补偿遵循“公平合理”原则,旨在弥补移民因土地被征收而遭受的财产损失。按照现行规定,补偿内容包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等。其中,土地补偿费和安置补助费的总和按照被征收土地所在省、自治区、直辖市规定的标准执行,但不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。这一补偿标准的确定逻辑存在内在缺陷。农地年产值的计算方式未能充分反映土地的区位价值、生态价值和潜在开发价值,对于城乡结合部或具有较高市场价值的土地而言,补偿水平明显偏低^[1]。同时,单纯依据农业产值的补偿逻辑,与移民脱离土地后进入二三产业的实际需求存在结构性矛盾。移民失去的不只是“土地产出”,更是一种集生产、生活、保障

于一体的复合性资源。

2.2 补偿方式创新

单一货币补偿难以满足移民多元化需求。应建立“货币补偿+实物安置+权益置换”的复合补偿模式。具体而言：一是扩大实物安置覆盖面，对住房被征收的移民优先提供安置住房，并确保安置房质量与原有住房相当甚至有所改善。二是探索土地入股机制，对于具有经营价值的水利水电工程，允许移民以被征收土地的补偿权折价入股，参与工程运营收益分配，实现短期补偿与长期收益的平衡。三是推行“补偿资金信托管理”模式，特别是对于缺乏理财能力的移民群体，由政府委托专业机构对补偿资金进行管理，确保资金安全并实现保值增值。

2.3 公平性保障机制

补偿公平性既包括横向公平（不同移民户之间的公平），也包括纵向公平（移民与原住居民发展机会的公平）。应建立三维公平保障机制：第一，完善财产调查登记制度，引入第三方评估机构参与，确保移民财产的准确认定。第二，建立补偿争议调处机制，设立独立的移民补偿复议和裁决机构，畅通移民申诉渠道。第三，对弱势群体（如贫困户、残疾人、老年人）给予额外补偿或安置照顾，防止其在安置过程中陷入更加不利的境地。

3 安置模式的多元化与适应性选择

3.1 传统安置模式评估

我国水利水电工程移民安置主要采取农业安置、二、三产业安置、养老保险安置等模式。农业安置通过重新分配土地保障移民继续从事农业生产，这一模式适用于土地资源充裕、农业比较效益较高的地区。然而，随着可开发耕地资源日益稀缺，农业安置的可行性不断下降。二、三产业安置通过发展乡镇企业、提供就业岗位等方式吸纳移民，但受制于地方经济吸纳能力，实际效果参差不齐。养老保险安置为老年移民提供基本生活保障，但保障水平有限，难以覆盖全部生活需求。

3.2 安置模式创新探索

面对传统模式的局限性，各地在实践中探索出若干创新模式。一是城镇化安置，将移民集中安置到城镇区域，依托城镇公共服务和就业机会实现转型发展。这一模式适应了我国城镇化进程，但也对移民的社会适应能力提出了更高要求。二是“前置安置”模式，在工程开工建设之前先行启动安置区建设，避免移民陷入“先搬迁、后安置”的被动局面^[2]。三是“就近后靠”与“远

迁”相结合，根据移民意愿和安置区承载能力灵活选择安置地点。四是“留地安置”，在征收土地的同时为村集体预留一定比例的发展用地，用于建设商业设施或标准厂房，使村集体获得持续收入来源。

3.3 模式选择的适应性逻辑

安置模式的选择应遵循“因地制宜、分类指导、尊重意愿”的原则。具体而言，应建立安置模式选择的决策支持框架：对移民意愿进行系统调查，了解其对安置地点、就业方向、生活方式等方面的偏好；对安置区资源环境承载能力进行科学评估，避免超出环境容量的过度安置；对不同模式的成本和效益进行测算比较，选择经济可行、社会可接受的最优方案；建立安置模式动态调整机制，允许移民在安置后一定期限内根据实际情况申请变更安置方式。

4 参与机制的建设与赋权功能

4.1 移民参与的现状与困境

移民参与是保障移民权益、提升安置质量的重要途径。然而，当前的移民参与普遍存在“形式化、碎片化、低效化”问题。在规划阶段，移民意见征集往往走过场，移民对安置方案缺乏实质性话语权；在实施阶段，移民参与的渠道有限，缺乏制度化的协商平台；在监督环节，移民对补偿资金使用、安置工程建设等情况信息不对称，难以有效行使监督权。这种状况导致安置方案与移民需求脱节，增加了后续矛盾风险。

4.2 全过程参与机制的构建

构建移民全过程参与机制，需要将参与贯穿于移民安置的各个阶段。在规划阶段，应组织移民代表参与安置方案的设计和比选，重大事项须经移民代表大会讨论通过。在实施阶段，应建立移民监督委员会，对补偿评估、资金发放、安置房建设等关键环节进行监督^[3]。在验收阶段，应设置移民满意度测评环节，将测评结果作为工程竣工移民安置验收的重要依据。在后期扶持阶段，应建立移民定期回访和联席会议制度，及时收集反馈意见并协调解决问题。

4.3 参与能力建设

移民有效参与的前提是具备相应的知识和能力。应开展系统的移民参与能力培训，内容包括政策法规知识、协商谈判技巧、财务管理常识等，提升移民表达诉求、维护权益的能力。同时，充分发挥村组干部、老党员、致富带头人的骨干作用，形成以点带面的参与格局。此外，还应引入社会组织、专业机构等第三方力

量,为移民参与提供专业支持和资源链接。

5 后续发展与可持续生计保障

5.1 后续扶持政策体系

移民搬迁安置不是工作的终点,而是可持续发展的新起点。后续扶持政策的完善程度直接决定移民能否实现“能发展、可致富”的目标。当前,后期扶持政策主要以后期扶持资金直补到人和项目扶持两种方式进行,但存在补贴标准偏低(每人每年600元)、项目扶持针对性不强等问题。应建立分阶段、分类别的后续扶持体系:安置初期重点解决就业培训、子女入学、医疗保障等基本需求;安置中期着力培育移民的自我发展能力,支持其参与当地产业链分工;安置远期则应推动移民与当地社会深度融合,实现权利平等、机会均等。

5.2 生产恢复与就业促进

生产恢复是移民安置工作的核心任务之一。应建立“六个一批”就业促进机制:技能培训转移一批,依托安置区周边企业和产业园区吸纳一批,公益性岗位安置一批(特别是针对就业困难人员),创业扶持带动一批,劳务输出输送一批,农业生产安置一批^[4]。技能培训应坚持需求导向,紧密对接当地劳动力市场需求,实行“订单式、定向式”培训。对吸纳移民就业的企业,可给予税收优惠、社保补贴等政策激励。

5.3 社会融入与心理适应

移民搬迁不仅是地理空间的转移,更是社会关系的重构。大量研究表明,移民面临的主要困难并非经济层面,而是社会适应和心理调适问题。应高度重视移民的社会融入工作:在安置区规划阶段,注意保留村落原有的社会网络和邻里关系,尽量以成建制方式安置;在安置初期,组织开展社区融入活动,促进移民与原住居民的互动交流;建立心理援助机制,对出现焦虑、抑郁等心理问题的移民提供专业疏导服务;保护和传承移民的民俗文化和社区记忆,增强移民的归属感和认同感。

6 风险评估与矛盾化解机制

6.1 移民安置风险识别

水利水电工程移民安置涉及面广、利益关系复杂,潜在风险点多面广。主要风险包括:补偿分配不公引发的群体性矛盾风险;安置区环境容量不足导致的生产生活困难风险;移民与原住居民之间的文化冲突和资源竞争风险;移民心理适应不良引发的个体极端事件风险;后期扶持政策落实不到位造成的返贫风险等。这些风险相互交织、相互传导,一旦爆发可能造成严重社会后果。

6.2 社会稳定风险评估

应建立移民安置社会稳定风险评估制度,将其作为工程立项和移民安置规划审批的前置条件。评估应覆盖全流程:事前评估重点考察移民安置方案的可行性和潜在风险点;事中评估着重监测安置实施过程中的风险演化态势;事后评估主要评价移民安置的实际效果和移民满意度。评估方法综合运用问卷调查、深度访谈、专家论证、舆情分析等多种手段,确保评估结果的科学性和可靠性。对评估发现的高风险事项,应及时预警并采取干预措施。

6.3 矛盾多元化解机制

建立“预防为主、调解优先、法治保障”的矛盾化解体系。预防层面,通过信息公开、政策透明、程序规范减少矛盾产生的土壤。调解层面,建立由政府部门、移民代表、村干部、乡贤等共同参与的联合调解机制,发挥非正式制度的柔性化解功能。仲裁层面,成立独立的移民安置仲裁机构,为移民提供快捷、低成本的争议解决渠道。司法层面,对调解和仲裁无法解决的争议,依法保障移民的诉讼权利。同时,对缠访闹访等非理性行为,应坚持依法处置与教育疏导相结合的原则。

7 结语

水利水电工程移民安置是一项涵盖经济、社会、心理等多维度的系统工程。本文从政策法规、补偿机制、安置模式、参与机制、后续发展和风险防控六方面提出优化建议:提升立法层级、建立复合补偿模式、因地制宜选择安置路径、构建全过程参与机制、完善后续扶持体系、健全风险防控机制。展望未来,移民安置需顺应生态文明建设要求,强化生态友好理念;依托数字技术,建设信息化管理平台;响应共同富裕目标,探索利益共享机制;结合乡村振兴战略,推动移民融入与乡村融合发展,实现安置与发展双赢。

参考文献

- [1] 李犇. 水利水电工程建设征地移民安置工作的几点思考[J]. 山西水利, 2023, (05): 62-64.
- [2] 彭铃铃, 王磊. 线性水利工程建设征地移民安置规划设计关键技术研究[J]. 广西水利水电, 2025, (04): 125-127+133.
- [3] 杨旋旋, 罗岚, 万治, 等. 重大水利水电工程征地移民管理复杂性演化分析[J]. 人民长江, 2026, 57(04): 248-257.
- [4] 李犇. 量化视角下水利水电工程建设征地移民利益共享模式研究[J]. 水利科技与经济, 2025, 31(07): 118-124.