提质增效视角下水电工程土地征收与移民安置衔接路径优化

黄运锋　胡　斌　东　博
中国电建集团西北勘测设计研究院有限公司　陕西　西安　710000

摘　要：水电工程建设涉及大规模土地征收与人口迁移，其征收与安置两大环节的衔接效率直接决定工程整体社会经济效益和区域社会稳定。当前，两者在时序安排、补偿标准、信息传递及发展导向等方面存在显著脱节，导致过渡期拉长、资源错配和移民满意度下降，背离了高质量发展所要求的协调性与系统性。本文立足于提质增效分析视角，揭示土地征收与移民安置衔接不畅的深层制度逻辑和机制障碍，进而提出以规划协同为先导、以动态补偿为纽带、以数字平台为载体、以产业前置为支撑的优化路径，并辅以法规完善、组织重塑和绩效监管等保障措施。研究旨在推动水电工程征地移民工作从粗放衔接向精细化、一体化运作转变，为提升国家重大基础设施项目治理效能提供理论参考。

关键词：水电工程；土地征收；移民安置；衔接路径；提质增效

引言

水电作为清洁低碳能源体系的重要组成部分，其开发建设在优化能源结构、促进区域经济发展中发挥着不可替代的作用。然而，水电工程尤其是大型水库建设，必然伴随大面积土地征收和数以万计人口的迁移安置，这一过程历来被视为工程建设中最复杂、最敏感的社会治理难题。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，水电工程移民工作也被赋予了更高要求——《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》明确提出要保障移民合法权益，实现搬得出、稳得住、逐步能致富。但现实运作中，土地征收环节侧重于实物指标调查与补偿兑付，移民安置环节侧重安置点建设与生产恢复，两者在政策设计、实施主体和时序安排上往往相互割裂，形成“征而缓安”“安而不稳”的尴尬局面，既降低了资源利用效率，也增加了社会矛盾风险。

1 土地征收与移民安置的内在关联及衔接困境

1.1 环节互锁与目标递进的逻辑关联

土地征收是启动移民搬迁的法律前提，通过国家公权力依法取得集体土地所有权和使用权，为枢纽建筑物施工和库区蓄水提供空间保障；移民安置则是征收行为的补偿延续和社会目标实现载体，通过住房重建、生产资料配置和社会保障接续，使移民生产生活水平达到或超过原有水平。两者在时间上具有严格的顺承性，在内容上具有明确的因果性——征收范围的确定直接框定安置人口基数，补偿资金来源和支付节奏直接影响安置点建设进度与标准。更深层地看，两者共同服务于“工程安全”与“民生改善”双重目标，其衔接质量不仅关系具体移民户的权益实现，也制约着库区社会秩序重构和工程长效效益发挥，故而构成一个不可分割的有机整体。

1.2 时序错位与主体分治的现实脱节

首先是时序安排上的错位：土地征收工作通常随工程筹建同步推进，要求在截流前完成库区清理和移民搬迁；而安置规划及配套基础设施建设受规划审批、资金到位和施工周期限制，往往滞后于征收进度，致使部分移民在临时过渡房中滞留时间远超预期，生活成本上升且就业中断。其次是实施主体的分治：土地征收及移民安置由水利水电工程移民管理机构负责，尽管同属移民管理机构，但数据标准（国土图斑vs公安户籍）、工作节奏（征地从速报批vs安置周期漫长）和考核指标（供地率vs稳定率）的差异，仍使内部不同业务板块形成“部门墙”，导致物理指标与人口属性脱节、报批与搬迁不同步、执行优先序错位，构成隐性的“两套体系”与信息壁垒[1]。再次是补偿与发展的断裂：征收补偿以实物量为依据一次性结算，而安置发展需要持续性资金注入和产业培育，两者在资金使用方向和拨付节奏上缺少衔接设计，造成“重补偿轻发展”的惯性。

1.3 制度供给不足与激励扭曲的深层成因

在制度层面，现行法律法规对征收和安置分别作出规定，但对两者之间的信息交换时限、规划衔接要求及争议协同处理机制缺乏刚性约束条款，使各主体缺乏主动衔接的外部压力。在激励层面，地方政府考核指标往往偏重于工程进度指标（如征收完成率、移民搬迁

率），而对安置质量和移民发展效果的评价相对软性，导致执行部门将更多行政资源投向易于量化考核的征收环节，而对周期长、见效慢的安置及后续发展工作投入不足。此外，移民在征收阶段处于信息弱势地位，对安置方案选择权和参与权有限，搬迁后面对陌生的生产生活环境，极易产生相对剥夺感，反过来又通过上访或群体事件等方式增加衔接成本，形成恶性循环。

2 提质增效对衔接路径优化的导向性要求

2.1 效率维度：压缩过渡损耗与资源闲置

提质增效的核心要义之一在于提升资源配置效率和流程运转速度。当前征地与安置脱节造成的直接效率损失包括：移民长期过渡期内双重生活成本支出、安置点基础设施因规划变更反复拆建、征收腾退土地闲置等待安置配套等。衔接优化的首要目标即是通过并行工程理念，将安置规划编制前置并与可行性研究阶段实物调查同步展开，压缩“征收完毕至安置入住”的空窗期，减少临时过渡带来的社会资源消耗和经济损失，使工程建设释放的土地和资金尽快转化为移民稳定生活的有效支撑。

2.2 质量维度：从生存兜底向发展赋能跃升

“提质”不仅要求安置住房质量达标和基础设施配套齐全，更要求移民具备可持续的生计能力和社会融合条件。传统衔接模式将安置理解为一次性的物理搬迁，忽视了移民人力资本重构和社会关系网络重建的长期需求。优化后的衔接路径必须将发展要素嵌入征收阶段——在签订补偿协议时同步登记移民就业技能和创业意愿，在土地征收规划中预留产业发展用地，在补偿资金拨付中设置生产开发专项科目，使征收环节不再是单纯的权益让渡，而是移民发展转型的起点。这种发展导向的衔接设计，直接回应了“逐步能致富”的移民政策目标。

2.3 治理维度：协同决策与精准匹配

提质增效在治理层面要求从多头分散走向协同集成。土地征收涉及大量实物指标、权属数据和家庭信息，移民安置需要以这些基础数据为底图进行安置容量测算、户型设计和产业配置。建立跨部门、跨层级的信息共享与联合审批机制，使征收阶段采集的每一户人口结构、耕地面积、房屋状况等数据能够无缝流转至安置规划与后期扶持系统，实现“一次采集、多方复用、动态更新”[2]。同时，利用精细化数据开展需求精准匹配，例如根据移民年龄结构和劳动能力配置不同规模的安置户型和生产用地，避免“一刀切”造成的资源浪费和需求错位。

3 衔接路径优化的核心策略与操作机制

3.1 规划协同：推进移民安置规划与工程建设方案同步编制

破解衔接时序错位的关键在于将移民安置规划从工程可行性研究的附属环节提升为同等重要的前置约束条件。具体而言，在项目建议书阶段即启动移民安置意愿初步调查和环境容量分析，在可行性研究阶段同步编制移民安置规划大纲，并将安置点选址、基础设施配套方案纳入工程总体设计审查范围，实行“工程布置图”与“移民安置布点图”双图联合审批。对于安置点建设涉及的土地利用规划调整、城乡规划许可等事项，由县级以上人民政府启动“多规合一”联合审批通道，压缩公文流转时间。同时，明确规划编制深度要求——征收阶段必须完成安置点地质勘察、水土资源平衡分析和移民户对应方案，确保征收决定作出时移民已经知悉具体安置去向和标准，从源头上稳定预期。

3.2 补偿联动：构建征收补偿与安置投入的动态平衡机制

补偿标准和安置成本之间的合理匹配是衔接顺畅的物质基础。建议建立“区片综合地价+安置物价指数”双因子联动调整机制，使征收补偿标准不仅反映区位和地类差异，还能与安置点建设期间物价上涨幅度挂钩，避免因补偿购买力缩水导致移民无力承担新房差价。进一步地，创新补偿资金拨付方式，将部分补偿金转化为“安置权益账户”，即移民补偿总额中的一定比例（如基础设施建设补助）不直接发放给个人，而是存入专用账户定向用于安置点公共配套建设和产业发展基金，移民入住后享有对应的股权收益或服务使用权[3]。这种设计将补偿资金的消费属性部分转化为资本属性，既保障了安置工程建设资金充裕，又让移民分享土地增值和产业发展红利，实现补偿与安置的资本衔接。

3.3 数字赋能：建设全链条移民管理信息共享平台

应依托省级政务云平台建设水电工程移民管理信息系统，将实物指标调查模块、补偿协议管理模块、安置房建设进度模块、就业培训服务模块和后期扶持监测模块集成于统一数据库，赋予移民个人查询端口和问题反馈端口。征收阶段录入的户主身份信息、家庭成员结构、承包地地块坐标和房屋影像资料一经确认即生成唯一编码，后续所有补偿发放、选房顺序、社保接续均基于该编码进行关联操作，杜绝重复填报和数据篡改。平台同时设置预警功能：当某户移民从签订征收协议到入住安置房的间隔超出规定时限时自动触发黄灯提醒，督促主管部门加快环节流转；当安置点配套设施进度滞后于搬迁计划时推送红灯警报，提请上级部门协调资源。

数字化平台使衔接过程全程留痕、可追溯、可问责，为提质增效提供透明化治理底座。

3.4 产业前置：实施“以产定迁”生产安置模式

针对移民“搬得出却稳不住”的突出问题，必须将产业培育节点大幅前移。在征收调查阶段同步开展安置区资源禀赋评估和市场需求分析，按照“安置点周边三公里产业圈”原则，提前确定主导产业方向（特色种植、农产品加工、乡村旅游或劳动密集型服务业），并引入意向企业或合作社签订框架合作协议。在安置房规划设计时，按产业配套需求预留生产设施用地、仓储物流空间和电商服务站点，避免后期产业导入时无地可用、无房可租。对于选择农业安置的移民，在征收后即启动土地整理和灌排设施建设，确保搬迁入住时耕地已具备耕作条件；对于选择非农安置的移民，在补偿协议签署阶段即开放职业技能培训预报名，利用过渡期完成技能培训，搬迁后直接对接就业岗位[4]。产业前置策略将安置从“被动承接”转变为“主动孵化”，有效缩短移民收入恢复周期。

4 衔接优化的制度保障与配套支撑

4.1 法规标准修订与权责清单明确

应在《土地管理法实施条例》和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》修订中增设专章，明确征收机关向移民安置机构移交入户调查数据的法定时限（不超过征收协议签订后30个工作日），规定安置规划方案未通过审查的不得下达征地批文，从法律层面强制锁定衔接节点。同时，编制全国统一的水电工程征地移民衔接工作操作指南，制定实物指标与安置需求的对照映射标准、补偿资金转入安置账户的法定比例范围，消除地方自由裁量过大导致的衔接随意性。

4.2 组织架构重塑与跨部门协调机制

改革现行条块分割的管理架构，在水电工程所在流域或省级层面设立征地移民衔接联合办公室，由地方政府分管领导牵头，自然资源、水利、发改、住建和人社等部门派员常驻联合办公，实行“统一接受任务、统一会商决策、统一调配资源、统一跟踪督办”的工作模式。在县乡层面建立“双项目长”责任制，由工程业主代表和属地政府负责人共同担任衔接责任人，对征收进度和安置质量负连带考核责任，一票否决制度同时约束双方，促使两套体系形成目标同向的行动合力。

4.3 全过程绩效评估与风险预警体系

构建涵盖衔接时效性、移民满意度、资源利用率和投诉上访率等维度的综合评价指标体系，委托第三方机构在征收启动、搬迁入住和后期扶持三个阶段分别开展独立评估。评估结果向社会公示，并作为地方政府年度绩效考核和工程业主单位社会责任报告的核心内容。依托前文所述信息平台，设置衔接风险动态预警模块，对补偿标准与安置成本背离度、过渡期超时率、产业配套落实率等前瞻性指标进行实时监控，一旦触及阈值即刻启动专项整改程序，将衔接风险处置在萌芽状态。通过制度化、常态化的评估预警，形成衔接优化的持续改进闭环。

5 结语

水电工程土地征收与移民安置并非孤立的两道工序，而是紧密咬合的治理链条。提质增效视角要求我们摒弃“先征后安、重征轻安”的传统思维，转向全周期、一体化、赋能的衔接新范式。本文所提出的规划协同、补偿联动、数字赋能和产业前置四条路径，分别从时间维度、物质维度、信息维度和能力维度回应了衔接断裂的核心矛盾，辅之以法规、组织和监管层面的保障，能够有效缩短过渡周期、提升资源配置精度并激活移民内生发展动力。当然，不同地区水电工程面临的资源条件和移民诉求存在较大差异，未来研究可进一步探讨差异化衔接方案的适配条件，以及在极端突发事件下衔接机制的韧性构建，持续推动水电工程移民治理走向更高质量和更有效率。

参考文献

[1]张海峰，陈晓红.水电工程移民安置与区域发展协同机制研究[J].水力发电学报，2025，44(2)：56-64.

[2]李志刚，王丽丽.土地征收补偿标准动态调整的法律经济学分析[J].中国土地科学，2024，38(4)：89-97.

[3]赵建辉，刘洋.数字化转型背景下水利移民管理信息平台设计与应用[J].水利信息化，2025(1)：28-35.

[4]周明华，黄燕.水库移民后期扶持与安置区产业融合路径研究[J].人民长江，2023，54(12)：41-48.