

浅析构皮滩水电站建设征地移民安置成效与创新

邱正光, 邱奕龙, 张 兵, 胡泽梅

(长江勘测规划设计研究院 库区处, 湖北 武汉 430010)

摘要:移民安置妥善与否关系到库区与安置区社会稳定和水电站正常运行及综合效益的发挥。构皮滩水电站库区地方政府在实施移民搬迁安置过程中,积极发挥引导作用,创新实践,坚持以土为本、大分散、小集中的移民安置模式,妥善解决了后靠移民户和留居农户线上土地调整,库周线上零星留居农户出行难,婚嫁人口土地承包经营权益补偿等问题,顺利地完成了移民安置任务。结合构皮滩水电站库区的移民工作实践,对大中型水利水电工程建设征地移民安置中应关注和积极应对的敏感问题,以及如何切实维护移民合法权益进行了有益的探讨,以为有关部门参考和借鉴。

关键词:建设征地; 移民安置模式; 承包经营权益补偿; 构皮滩水电站

中图法分类号: D632.4 文献标志码: A

1 工程概况

构皮滩水电站是乌江干流12个梯级中装机规模最大的水电站,总装机容量3 000 MW,多年平均年发电量96.67亿kW·h,2003年底开工,2009年建成发电。构皮滩水电站水库淹没涉及贵州省余庆、湄潭、瓮安、开阳、息烽、遵义等6县的34个乡镇,134个村,414个村民组。淹没耕地0.26万hm²(3.9万亩),移民约2万人。2003年国家审定可研规划建设征地移民安置补偿费用13.63亿元(静态)。

2 移民安置成效

(1) 农村。构皮滩水电站建设征地移民搬迁安置历时6 a,库区各级政府在实施移民搬迁安置过程中,农村移民生产安置坚持以土为本,以大农业安置为主;移民搬迁安置坚持大分散、小集中的原则。累计完成农村移民生产安置人口1.71万人,其中种植业安置1.53万人,占89.4%,有偿流转对接耕地0.13万hm²(1.9万亩),人均0.09 hm²(1.25亩);自谋职业等其他方式安置0.18万人,占10.6%。累计完成搬迁建房人口1.78万人,建集中或相对集中安置点46个,集中建房安置人口0.75万人,占42.1%;分散建房安

置人口0.86万人,占48.3%;进城集镇建房安置人口0.17万人,占9.6%;新建(购)房屋面积89.6万m²,人均住房面积50.2 m²。

(2) 集镇。龙水、翁昭、乌江3集镇迁建总人口1 789人,总建设用地规模18.47 hm²(277亩),人均用地103 m²。集镇场平、道路、供水、排水、供电、通信等基础设施建设全部完成,进镇居民、企事业单位、学校、医院房屋已全部建成并投入使用。集镇经商、贸易等辐射功能已恢复到搬迁前水平。

(3) 专项设施。复建三级公路7.5 km,四级公路6.3 km,等外级公路17.6 km,机耕道120.7 km,人行道55.2 km,大中型桥梁7座,在建桥梁4座。电力、通信等其他专项复(改)建工程已基本完成并恢复其原有功能。

(4) 移民资金使用完成情况。库区6县累计使用完成移民补偿投资12.24亿元,占到账资金13.1亿元的93.4%,其中,农村使用完成投资10.45亿元,占85.4%;集镇使用完成投资0.23亿元,占1.9%;专业项目使用完成投资1.24亿元,占10.1%;其他使用完成投资0.32亿元,占2.6%。

(5) 移民安置质量状况。构皮滩水电站库区农村移民选择的安置地大多在本县境内交通便利、社会经

济较为发达、土地资源比较充裕的乡(镇)。流转对接的耕地大多是当地村民耕作多年的熟田、熟地,质量好、产量高、耕作方便,人均耕地 0.09 hm^2 (1.25 亩),其中,水田 0.05 hm^2 (0.75 亩),基本上达到了当地村民的水平。

多数移民原居住在交通不便、信息闭塞、基础设施差、远离集镇、生存环境较恶劣的地方。搬迁后,无论是集中安置还是分散安置的移民,其安置地的交通、供水、供电、文教、卫生、通信等基础设施基本完备,就医、购物、子女上学等各方面都好于搬迁前。

搬迁前原人均住房面积为 35.6 m^2 ,且 95.0% 以上是破旧的木瓦房。搬迁后,多数移民户建的是砖混房,进城集镇安置的移民户均建有经商门面房,人均住房面积比搬迁前增加了 14.6 m^2 ,且居室功能配套齐全。

3 移民安置创新

(1) 坚持移民以土为本、大分散、小集中的安置模式。构皮滩水电站库区农村产业结构单一,社会、经济发展水平欠发达,农村移民主要生活来源于种植业收入。为保障移民搬迁出库区后能长治久安,为日后发展创造有利条件,库区地方政府认真研究移民安置模式,坚持农村移民生产安置以土为本、以大农业安置为主的原则,即有偿流转部分老居民的富裕土地,结合发展高效农业扩大安置容量。安置方式坚持以分散种植业安置为主,集中种植业安置为辅,自谋职业无土安置为补。通过有偿流转耕园地,加强农田水利设施配套等,妥善安置移民;坚持移民生产安置与资源开发、水土保持、生态环境保护和经济发展相结合,并根据库区、移民安置区后备土地资源状况、环境容量和移民安置意愿对接,将农村移民采用“大分散、小集中”的安置方式,既有利于安置区农户富裕土地的流转利用,实现农村移民生产安置有土化,同时也减轻了耕园地集中调剂难度,盘活了土地资源,提高了土地利用效率。在“大分散”安置中,多数移民选择有亲朋所在的区域安置,一方面安置地容易接收,另一方面在亲朋的带动下可使移民更快、更好地融入当地社会,减轻了移民的孤独感。“小集中”的搬迁安置,一是使移民安置后不会显得孤单,可互帮互助,共同发展。“大分散、小集中”的安置模式,更多的移民选择依托城集镇,有明显区位优势的地方,除方便就医、购物、子女上学外,还有更多的农产品销售和就业机会,增加了经济收入,提高了生活水平,改善了生活质量。

(2) 移民安置得力于地方政府积极正确的引导。移民安置是政府行为,库区各级政府是实施移民安置

的责任主体。在构皮滩水电站建设征地移民安置实施过程中,库区各级政府在移民安置实施规划方案的指导下,发挥了积极的、正确的引导作用,使移民得到了妥善安置,主要体现在 3 个方面:① 在移民安置前各县相应编制了《移民安置指南》,提供了本县范围内可供移民选择的闲置房屋、宅基地与可供调剂流转的耕园地数量及土地流转政府指导价等基本信息,供移民户根据各自情况自主选择;② 密切结合社会主义新农村建设统一规划设计,进一步配套完善基础设施,并采用黔北民居风貌新建移民房屋,使之独具特色;③ 给予移民更多的人文关怀,移民安置后,各级政府、移民部门领导经常登门拜访,帮助移民解决实际困难和问题;对移民搬迁安置中表现突出、安置后迅速致富的移民户授光荣匾,增强了移民的自信心和荣誉感。

(3) 妥善解决后靠移民户和留居农户线上土地的调整。自移民搬迁始,库区 6 县政府就着手研究线上土地调整工作。在土地调整中,因淹没线上剩余耕地以旱地居多,水田较少,土地贫瘠,产量低,且分布零散,为此各县根据村民小组线上剩余土地数量及质量情况,因地制宜制定和实施土地调整方案,主要从 3 个方面着手:① 针对淹没耕园地较少的组,为不影响其留居农户的生产生活,按淹没耕园地地类、数量和国家审定的土地补偿标准实行一次性补偿;② 对已迁移民户线上剩余耕园地与留居农户线下淹没耕园地面积相比数量相当的组,水田面积不够调整时,采用旱地调补并补足水田与旱地之地类差价;③ 对已迁移民户线上剩余耕园地与留居户线下淹没耕园地面积相比调整数量不足的组,采用从相邻村民组有偿调剂土地质量、数量相当的耕园地进行调补。

通过上述方法,妥善解决了库区淹没线上后靠移民户和留居农户土地调整重新发包难的问题,确保了后靠移民户及留居农户的合法权益。

(4) 妥善解决库周线上零星留居农户出行难问题。构皮滩水电站建成蓄水后,水库形成的库岸线长达 768.42 km,随着大多数移民搬迁出库区,原有自然村寨消失,原有社会结构被打破,库周线上零星留居农户的就医、子女就学、购物、农产品销售等生产、生活活动极为不便。经调查,库区 6 县涉淹村组线上留居农户约 0.87 万户,3.5 万余人,其中出行特别困难的有 206 户,892 人。为保障库区社会稳定和从切实考虑线上留居农户的实际困难出发,对出行难的特困户搬离出原居住地,迁往相对集中且就医、子女就学、购物、交通条件相对便利的地方进行安置,农户享受移民生产安置、搬迁安置待遇,但不享受移民后期扶持政策待遇。这样做充分体现了党和政府以人为本的政策,妥

善解决了这部分农户的后顾之忧。

(5) 妥善解决婚嫁人口土地承包经营权益补偿问题,切实维护法律尊严。构皮滩水电站库区婚嫁人口,系指 20 世纪 80 年代我国农村第一轮土地承包经营权下放到户至 2000 年可研规划调查时这一时期的婚出人口。在第二轮土地承包时,贵州省采用的是在第一轮土地承包经营权下放到户的基础上实行土地延包,即农户增人不增地,减人不减地的政策。这部分婚嫁人口虽然离开原居住地,但承包经营的土地还在原淹没村民组,2000 年可研规划调查时,因这部分婚嫁人口的户口已迁出库区,未作为淹(占)地村民组农业人口统计。然而,婚出人口一直是构皮滩水电站库区各县农村移民户反映最为强烈的问题,且多次上访,给库区社会稳定带来了一定的负面影响。根据我国 2002 年 8 月 29 日颁布,2003 年 3 月 1 日起施行的《中华人民共和国农村土地承包法》,设计单位在实施规划修编时,对构皮滩水电站工程建设区、库区婚嫁人口数量及土地承包经营权益补偿作了认真的调查与分析。

在实物指标调查时已婚嫁出工程建设区、库区,不存在对其进行生活安置问题。解决婚出人口的土地承包经营权益补偿问题,只兑付其被工程建设区征占耕园地和水库淹没耕园地的土地补偿费用部分,不考虑其生产安置和搬迁安置补助。根据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院第 471 号令)有关规定,按照构皮滩水电站库区各县人均生产安置费计算婚出人口相应的土地补偿费,并予以兑付,用于解决婚出人口在婚入地进行生产资料的配置,但不享受移民后期扶持政策待遇;同时,对可研规划调

查后的婚进人口,不兑付土地补偿费,只兑付生产安置补助费和搬迁安置费用,但可享受移民后期扶持政策待遇,妥善解决了婚进婚出人口的生产、生活问题,切实维护了婚嫁人口的合法权益和法律的尊严。

4 结 语

水利水电工程移民乃非自愿移民,移民安置是一庞大的社会系统工程,是世界级难题。随着我国经济的高速发展和大中型水利水电工程的兴建,征地移民群体日益庞大,如何稳妥安置移民是摆在各级政府面前的重大课题。正如世界银行移民专家迈克尔·M. 塞尼博士在其论著《移民与发展》一书中写道:“在世界银行的政策与中国制定的政策之间有很多是相同的。中国的政策也是把目标指向变非自愿移民为发展良机,并且使移民们直接分享项目的利益”。另外,世界银行经济发展学院 H. 阿苏米先生也称赞道:“中华人民共和国政府为移民安置制定出了强有力的政策,为信息传播、咨询、补偿和申诉提供了机会。正如中国的做法所表明的,在移民安置计划的成功实施中,仔细规划、公众参与和认真管理是基本因素”。

构皮滩水电站库区地方各级政府、移民部门面对艰巨而复杂的移民工作任务,理清思路,讲求科学,锐意创新,结合县情、乡情,稳妥推进移民工作,真正实现了使“移民搬得出,稳得住,逐步能致富”预期目标,为移民后续发展创造了有利条件,为我国水利水电工程建设征地移民安置事业的健康发展作了有益的尝试。

(编辑:常汉生)

Preliminary analysis on achievement and renovation of land expropriation for resettlement of Goupitan Hydropower station

QIU Zhengguang, QIU Yilong, ZHANG Bing, HU Zemei

(Planning and Design Department of Reservoir Region, Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research, Wuhan 430010, China)

Abstract: Resettlement quality concerns the social stability in reservoir area and resettlement area and the normal operation of hydropower station. In the relocating and resettlement process of Goupitan Hydropower Station, the local governments in the reservoir area actively played the guiding role, implemented renovation practice, insisted on the resettlement mode of land-oriented, scattered resettlement in general but small concentration in local area. By the above mentioned measures, the governments properly solved land adjustment problems for the people who remained, solved the problems of traffic difficulties for a few of people who lived above the inundation line, as well as compensation problem for the land contract rights and interests of married people. It is indicated that the sensitive issues in resettlement of large hydropower construction should be focus and actively solved, and the issues to guarantee the legitimate rights and interests of relocates are discussed.

Key words: land expropriation for resettlement; resettlement mode; compensation for loss of land contract rights; Goupitan Hydropower station