

文章编号:1001-4179(2013)02-0013-03

主体设计单位在水利水电工程移民安置中的作用

戴 贵 明, 林 彤, 宋 为 群, 唐 玮 玮

(长江勘测规划设计研究院 库区处, 湖北 武汉 430010)

摘要:大中型水利水电工程建设征地移民安置是一项复杂的系统工程,充分发挥工程主体设计单位的总体策划、组织协调和设计总成作用,能有效保障移民安置规划目标的顺利实现。在分析总结国内一些大中型水电工程移民安置工作经验教训基础上,阐述了不同阶段各参建单位在移民安置中的职责,以及主体设计单位所承担的总体协调、阶段衔接、总体设计和相关业务技术处理等方面的工作内容。对于进一步促进移民安置的顺利实施和合理的控制投资,提出了建设性的思考与建议。

关键词:移民安置工程;规划设计;主体设计单位;设计总成;大中型水利水电工程

中图法分类号: D632.4 文献标志码: A

建设征地移民安置被视为大中型水利水电工程建设成败的关键,是一项内容庞杂、涉及面广、周期长、政策性强、社会影响大的系统工程。参建方众多,不仅涉及项目法人、设计单位、监理单位、施工单位,而且涉及到地方各级政府部门及相关各专业单位,而其中设计单位中又包含主体设计单位和单项工程设计单位。在众多参与工程移民安置工程的单位中,主体设计单位从始至终为移民安置提供强有力的技术保证,贯穿了从项目立项到组织实施的全过程,在移民安置过程中的作用无可替代。实践表明,在中大型水利水电工程建设征地移民安置工作中,应充分发挥主体设计单位的技术支撑作用,以保障移民工程规划设计工作及移民安置规划的顺利实施。

1 移民安置工作阶段划分

目前我国将水利水电工程分为水利工程和水电工程,水利工程勘测设计阶段分为项目建议书、可行性研究报告、初步设计和技施设计等4个阶段;水电工程勘

测设计通常分为预可行性研究报告、可行性研究报告、招标设计和施工详图设计4个阶段^[1]。水利水电工程征地移民安置是水利水电总体工程建设的重要组成部分,一般而言,大中型水利水电工程勘测规划设计应对移民安置作专题研究,划分为前期规划阶段和组织实施阶段。前期规划是指在水利水电工程批复或核准前的规划设计阶段,对应水利工程项目建议书和可行性研究报告阶段(水电工程预可行性研究报告阶段)以及水利工程初步设计阶段(水电工程可行性研究报告阶段);组织实施是指在水利水电工程批复或核准后根据前期的规划设计付诸实施的过程,对应水利工程技施设计阶段(水电工程招标和施工详图阶段)^[2]。

2 移民安置工作中各参建单位职责

移民安置前期规划和组织实施两个阶段的工作内容以及各参建单位职责不尽相同,两个阶段中各参建单位所发挥的工作重点与作用也各不相同,但需要各尽其职、相互配合、加强协调,才能保证移民安置任务

收稿日期:2012-12-10

作者简介:戴贵明,男,高级工程师,主要从事水利工程移民规划设计工作。E-mail:844989289@qq.com

的完成效果。

(1) 前期规划是移民安置的基础性工作,是移民安置组织实施的主要依据。其主要工作内容为:确定征地移民范围,进行水库淹没影响和枢纽工程建设区实物调查,确定移民安置规划方案,进行农村移民安置、城(集)镇迁建、工业企业处理、专业项目恢复改建、防护工程的规划设计、水库库底清理设计、环境保护与水土保持设计,编制建设征地移民补偿费用概(估)算,编制实施总进度及年度计划等。这一阶段参与方主要为项目法人、设计单位和地方各级政府及相关各职能部门。项目法人主要职责为委托有相应资质的设计单位编制移民安置规划大纲和移民安置规划报告并报批或核准;设计单位主要依据相应的法律法规、政策以及规程规范进行规划设计,形成科学合理、切实可行的规划方案,编制移民安置规划大纲和移民安置规划报告;地方各级政府在规划过程中主要是组织协调并对规划设计成果签署意见。

(2) 组织实施是移民安置成效是否满足规划目标以及社会评价好坏的关键。目前,我国大中型水利水电工程建设征地移民安置一般由县级人民政府依据批准的移民安置规划负责组织实施。实施过程中,项目法人参与处理实施过程中出现的问题,主体设计单位派出建设征地移民安置项目设计代表,负责技术交底和现场咨询服务等工作,及时解决移民安置实施中出现的规划设计问题。

3 主体设计单位在移民安置中的作用

移民安置工作是一项复杂的系统工程。由于移民安置规划设计涉及的对象和专业多,技术衔接复杂,既要协调好设计体系内部的各个专业,又要与外部系统进行有效的对接,这就需要主体设计单位具备较强的综合实力、齐全的专业配套、雄厚的技术力量、系统完整的思维和丰富的经验。归纳起来,主体设计单位在建设征地移民安置中的作用主要体现在总体策划、统筹协调和设计总成3个方面。

3.1 前期规划阶段

(1) 总体控制协调,发挥内部专业协作和外部沟通交流的作用^[3]。移民安置工作情况复杂、政策性较强,因此需要主体设计单位整体把握,全过程控制协调,应突出加强以下两个方面的重点工作。① 主体设计单位内部各专业间的协作。建设征地移民安置涉及建设征地范围的确定、农村移民生产安置和搬迁安置、城集镇迁建、企事业单位搬迁处理、各专业项目复(改)建、环境保护和水土保持等多项工作内容,近20个专业参与,各专业间内容交叉、衔接紧密。就所涉及

专业的先后顺序而言,建设征地移民专业处于专业链的中游,既要在枢纽规划、水工设计、施工、地质及测量等上游专业成果的基础上开展工作,又是环境保护及水土保持等下游专业工作的基础,所以加强专业间的衔接与协调尤为重要。如建设征地范围的确定既涉及规划专业的水库回水成果,同时又涉及水工专业的枢纽布置和施工专业的施工组织设计成果,还涉及勘测专业的水库影响区地质勘探成果,四者缺一不可,因确定建设征地范围处在工程可行性研究阶段,各专业方案都处于反复比较论证的过程,各专业间的成果引用也处于动态之中,如不加强协作,很容易出现各种矛盾,影响设计质量。② 主体设计单位与外部系统的有效对接。移民安置规划设计工作反映着政府、业主、集体和个人等有关各方的利益格局,关系着工程项目能否顺利开工和建设。主体设计单位作为独立的第三方,从某种程度上说,承担的不仅是简单的规划设计任务,同时也肩负着协调、保障各方利益的重大责任。主体设计单位的这种技术支撑和协调作用发挥得好,有利于各方在政策框架内及时有效地达成一致意见,从而推进移民安置工作的顺利进行,而如果忽视了这种作用,则容易使各方在建设标准、建设规模等方面产生分歧,继而影响到移民安置工作的有序开展。

项目法人、地方政府和移民分别代表不同的利益主体,在移民安置过程中,极易出现各种利益冲突。主体设计单位应站在公正的第三方立场上,本着科学合理的原则参与到决策过程中,有助于缓解业主与地方及移民之间的利益冲突,能起到良好的缓冲与沟通协调作用。例如,某水电站建设征地涉及一条复建道路,如按地方发展规划要求应将道路路基宽度设计成24.50 m,而移民安置规划的道路路基宽度为12 m,究竟采用哪个标准,地方政府与项目法人双方争持不下,主体设计单位针对实际情况,发挥其技术优势,充分考虑地方经济社会发展需求,提出“统一规划,投资分摊”的合理方案,既满足了地方规划等级要求,又达到了项目法人控制投资的目的,双方均接受了这种方案。

(2) 提供技术支撑,充分发挥为移民安置建言献策的作用。我国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,政府部门为移民安置工作的责任主体,但因政府部门多为行政人员,且人员流动性较大,移民安置工作的延续性较差,因此,主体设计单位作用显的尤为重要。在技术层面,积极配合政府部门的移民安置工作,如概算调整、专项验收、配合审计、资料管理等。在政策层面,为了更好地安置移民,地方政府根据地方现有的相关政策和移民群体的特性,提出一系列政策,而每一项移民安置政

策的出台,都离不开技术支撑。主体设计单位长期从事移民安置规划设计工作,熟悉相关的法律、法规和政策,能为政府部门制订政策的合法性和可操作性提供依据。以长江上某水电站为例,目前可研阶段实物指标调查已经完成,正在开展移民安置规划工作,其中农村移民安置,省(直辖市)级政府相关政策鼓励“农转非安置”,与我国现行的“水电移民规范”中“以农业安置为主”的指导性规定有冲突。针对这一具体情况,经政府部门组织项目法人及主体设计单位经过多次研究讨论,最终找到解决这一矛盾的契合点,即省(直辖市)级政府拟出台针对该项目的“农村移民安置管理办法”,为农村移民安置规划提出了明确的安置方式。

3.2 组织实施阶段

(1) 落实前期规划方案,发挥主体设计单位综合协调管理作用。实施阶段是移民安置成效好坏的关键阶段,这一阶段主要在于落实经批复的移民安置规划,因而存在总体与局部、综合与单项的统一协调问题。移民安置规划由主体设计单位编制,对于规划指导思想及规划内容,主体设计单位更能深刻认识和全面把握,实施阶段规划设计工作由主体设计单位统一牵头和技术归口可在责任、进度、质量、协调方面得到有效落实。

部分水利水电工程在初设(可研)批复(核准)后的实施中委托较多的规划设计单位开展实施阶段的规划设计工作,由于忽视主体设计单位的牵头和技术归口作用,使很多工作衔接上出现失调,导致发生工期滞后、费用超概等情况。以大渡河上某水电站为例,实施时实行勘测设计项目多级管理制度,由地方委托上百家设计单位展开了农村、集镇、县城、专项等众多项目的实施规划设计及单体设计。由于各设计单位缺乏统一管理与协调,不能与移民安置政策充分结合,相互设计边界条件不够明确,结果导致专业无法衔接,甚至出现道路标段之间场地标高衔接不上的情况,因此耽误了工期,多花了经费,致使移民不能按计划搬迁,临时过渡期延期,并且费用超出可研核准费用。为此,经省级人民政府与项目法人多次协商,最终重新委托主体设计单位对该项目各设计单位设计成果进行整合,并由省级移民管理机构出台了相关政策,明确了主体设计单位权利和责任,避免再次出现工作上的反复。

也有一些地方移民安置工作任务较多,经过长期的摸索总结,积累了一定的经验,充分认识到了主体设计单位在移民安置规划过程中的重要性,始终将主体设计单位视为移民安置战线上的排头兵和可依靠的中坚力量。事实表明,由主体设计单位牵头移民工程规划设计工作,可以达到事半功倍的良好效果。例如嘉

陵江某水利枢纽,地方政府将移民安置实施过程中设计工作委托主体设计单位,对其充分信任。主体设计单位则凭借自身熟悉政策、技术过硬、协调沟通能力强等优势,严把每道技术关,使得移民安置进度、质量得到了保证。在合理控制投资方面效果显著,既为水利枢纽早日下闸蓄水发电、尽快产生效益创造了条件,也为移民安稳致富打下了坚实基础。

(2) 充分利用设计资料,发挥相关工作的技术总成作用。为改进设计质量管理,保证技术服务产品质量的稳定和提高,增强在市场的竞争力,作为主体设计单位,大都贯彻实施了ISO9000族标准和质量体系认证。在注重提交成果质量的同时,对各种资料的归档工作也同步进行,这就为工程建设的后续工作成果质量和工作效率提供了强有力的保障,可以充分发挥后续相关工作的技术总成作用。如在“三峡后续规划”某些专业论证工作中,主体设计单位邀请国内一流设计院所参与进来,由主体设计单位技术总成,采取“开门办设计”的方针,多专业、多单位协同合作,参与该规划的单位有20余家,规划设计人员达3000多人,所涉及的项目3148个。在短短半年内,完成各种专题报告48个,在报告质量、总体进度上都取得了良好效果,顺利通过了中国国际工程咨询公司的评审,并得到了项目法人和相关省级地方政府的高度评价。

4 结语

移民安置工作任务艰巨而复杂,参建各方地位和作用都不容忽视,只有各方认清职责,顾全大局,密切配合,才能化被动为主动,把移民安置工作做好。主体设计单位作为移民安置专业技术单位,应充分发挥主观能动性,为移民安置提供科学合理、切实可行的安置规划,真正实现移民“整体搬得出、长期稳得住、逐步能致富”的目标。实践表明,在移民安置的全过程中,整体依托主体设计单位,充分发挥其总体策划、组织协调和设计总成作用,既有利于保障和平衡各方利益,又有利于顺利推进移民安置的实施。

参考文献:

- [1] 张穹,矫勇,周英.大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例释义[M].北京:中国水利水电出版社,2007.
- [2] 中华人民共和国国家发展和改革委员会.水电工程建设征地移民安置规划设计规范[S].北京:中国电力出版社,2007.
- [3] 全国一级建造师执业资格考试用书编写委员会.水利水电工程管理与实务[M].北京:中国建筑工业出版社,2011.

(编辑:喻伟)

民问题。根据三峡后续工作规划,国家将三峡水库定位为最大的战略性淡水资源库,其在长江流域和国家重要资源战略配置中的作用更加突出。因此,必须围绕国家确定的三峡工程及库区的战略定位,在现有已实现的功能配置基础上,采取一系列措施,保障三峡工程长期安全运行和持续发挥综合效益,努力将三峡工程建设成为可持续发展的典范工程。

(3) 把促进移民脱贫致富和地方经济社会发展作为水利水电开发的任务之一。在移民安置工作中,应根据我国国情,结合征地区域自然地理和经济社会条件,统筹移民安置规划,引导和科学调整库区产业结构,积极推进社会主义新农村建设,为当地居民从事第二、三产业提供良好机会,促进地方经济发展与人民生活水平的提高。

(4) 切实维护移民合法权益。以利益均衡作为移民安置重要出发点,提高公众参与和信息公开力度,并引入社会学家与人类学家参与和评估。

(5) 从发展的角度审视移民安置环境容量。应适

应发展需求,改变以土地资源为主的单因子环境容量分析法,充分考虑环境容量的“短板”因素,发掘库区和安置区蕴藏的各种潜在环境容量。

(6) 积极探索新时期农村移民安置方式。新时期水库移民工作面临的新形势,要求我们必须解放思想,全方位审视水利水电工程移民安置效果,深入总结经验,广泛开展农村移民生产安置方式研究,创新移民安置方式,保障移民长远生计。

(7) 加深移民安置规划设计深度。移民安置规划设计是水利水电工程设计和建设的关键环节,也是体现国家移民政策、关系社会稳定的重要工作。移民安置规划编制的失误,将严重制约水利水电工程建设进程并影响移民安置工作,各有关方面应给予高度重视。

(8) 在移民安置规划实施阶段引入监测评估机制,实时评价效果,并根据反馈意见对规划进行及时动态调整,保证规划的有效性和指导性。

(编辑:李慧)

Summary of resettlement planning of Three Gorges Project

QI Meimiao, JIANG Jiandong

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

Abstract: Commissioned by the Executive Office of Three Gorges Project Construction Committee of the State Council, Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research carried out the conclusive research of resettlement of Three Gorges Project, standing on the times background of construction of Three Gorges Project, as a result, the resettlement planning of the project is reviewed comprehensively according to the economic and social development and resettlement goal, the effects of the resettlement planning are evaluated and summarized. In the given historical conditions, the major experience and innovative achievements are described systematically. The problems existed in the resettlement plan are analyzed. The enlightenment of the resettlement planning is further discussed in the perspective of development; the suggestions are proposed correspondingly, which provide reference for the resettlement planning in the future.

Key words: resettlement planning; environmental capacity; planning outline; Three Gorges Project

(上接第 15 页)

Role of major design unit in resettlement for hydropower project

DAI Guiming, LIN Tong, SONG Weiqun, TANG Weiwei

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

Abstract: The land acquisition and resettlement for construction of large and middle scaled hydropower projects is a complicated system. We should pay attention to the roles of major design unit in the aspects of overall planning, organization, coordination and design assembly, to achieve the resettlement planning goal. On the basis of analyzing the working experience of the resettlement of domestic large and middle scaled hydropower projects, the responsibility of the units participated in the resettlement in different stages is described, and so is the working content of the major design unit including overall coordination, connection of every stage, major design and related business. In order to promote the smooth implementation of resettlement planning and reasonable investment control, some constructive working thoughts and proposals are put forward.

Key words: resettlement; planning design; major design unit; summary of design; large and middle scaled hydropower project