

黄河下游防洪工程建设移民安置实施影响及问题分析

葛 玮¹ 王玉晓²

(1. 河南黄河河务局工程建设中心, 河南 郑州 450003; 2. 河南黄河河务局信息中心, 河南 郑州 450003)

[摘要] 征地与移民安置工作是一项复杂的系统工程,受到各种复杂内部和外部因素的影响,在规划设计上存在理念不新、因素考虑不全等问题。移民可持续生计基础不太牢固,还面临诸多困难与挑战,要不断完善防洪工程建设征地与移民安置政策以及规划设计,以促进防洪工程建设的顺利进行。

[关键词] 防洪工程 移民安置 规划设计 问题分析

黄河是我国第二大河,在河南省的流域面积为3.62万km²,占黄河流域总面积的5.1%,是一条“地上悬河”。河南段黄河历来是黄河下游防洪治理的重中之重。征地补偿与移民安置是黄河下游防洪工程建设的重要组成部分,是工程建设的前提,是当前社会经济发展过程面临的重点与难点问题。“十三五”黄河下游防洪工程建设征地及移民安置项目区共涉及河南省焦作市温县、孟州和武陟,郑州市的巩义、荥阳、惠济和中牟,新乡市的原阳、封丘和长垣,开封市的龙亭区、祥符区和兰考县,濮阳市的濮阳、范县和台前,共计5个市16个县(市、区)^[1]。堤防工程建设长度100余公里,战线长,人口多,分布广,情况复杂,需要根据实际情况大胆进行政策与实践创新、管理与机制创新,才能更好地化解征地补偿与移民安置过程中遇到的各种难题,为防洪工程顺利建设创造必要条件。因此,对黄河下游防洪工程建设征地补偿与移民安置工作进行系统性、前瞻性研究具有重大现实需求。

1 征地影响

1.1 永久征地影响

黄河下游防洪工程建设永久征地对沿黄各乡、村的影响,由于各村总耕地面积不同,工程建设占地耕地面积不同,所以占地后各村的耕地失地比例不同,受工程影响的程度也不相同。其特点如下:

一是失地比例与影响程度成正比。根据独立监

测评估机构对工程占地失地量较大的57个村调查,永久征收耕地总计1851.26亩,占初步设计征收耕地总量的86.2%。57个村平均失地比例为1.73%。其中失地比例大于10%的有5个村,失地比例在5-10%之间的有10个村,在1-5%之间的有18个村,在1%以下的有22个村,2个拆迁村不涉及耕地。受工程占地影响最大的村人均耕地仅0.79亩,工程占压耕地后人均耕地0.68亩,人均失地0.11亩,失地比例为13%,受影响程度较大。对家庭的土地资源拥有量产生了一定的影响,来自农作物的收入产生一定的影响^[2]。

二是种植结构不同,受征地影响程度不同。以经济作物为主的征地村较以种植粮食作物为主的村,受征地影响大。如以种植花生和地黄、牛膝、山药等怀药为主,每亩地的收益高于种植粮食作物,同样失地比例情况下,受影响程度较大^[3]。

三是征地地类不同,对村民的影响程度也不同。征地地类为土地肥力好、亩产值高的良田,影响程度较大;反之,所征土地为较为贫瘠的盐碱地或未利用地,影响程度较小。

1.2 临时占地影响

由于防洪工程建设的特殊性,多是放淤固堤堤防加固工程,需要征用大量的临时用地,作为放淤固堤的取土(料)场。具有工程建设战线长、土方量大,需取土占地面积多的特点。河南黄河防洪工程临时征用土地(挖地)13556.99亩,所占比例为总临时占地的79.5%。施工结束后,需要按照有关技术

作者简介:葛玮(1974—),女,河南省郑州人,高级工程师,从事工程建设征地移民管理工作。

标准对临时用地进行复垦。对于挖地,其复垦主要采取施工前原耕地剥离的耕作层腐殖质土回填、土坑回淤、灌排等措施。表层肥沃的腐殖质土壤是土地复垦时进行再种植成功的关键。从理论上讲,通过一定的保水保肥措施,土地复垦三年后,农作物生长所需的土壤理化指标逐步接近当地土壤,复垦后的耕地生产力和适应性基本能达到当地耕地的平均水平。但实际上,由于每块土地受临时占地挖地的影响程度存在差异,有些挖地由于取土深度大,改变了原来土地相对位置与高度,即使进行了复垦,部分耕地很难达到占用前的产出水平,对农户生计产生不同程度的影响^[2]。

1.3 生产安置产生的影响

黄河下游防洪工程农村生产安置方式主要采用以下三种方式:一是一次性补偿。对人均失地少且对拆迁居民生产生活影响小的村,永久占地补偿款可采取直补到户,不再进行生产用地的平衡调整,居民利用征地补偿费,结合自身实际情况,自主选择发展方式。二是本村调地。针对人均失地相对较多的村、组,村组内所有成员平均分配征地补偿及安置补助费,然后进行土地平衡调整,居民利用土地补偿补助资金自主选择发展方式。三是集体统筹。土地补偿费由集体留存并统一使用,主要用于村、组内公共基础设施建设和农业结构调整,大力发展规模化蔬菜大棚种植和养殖,以提高农民生活水平^[1-3]。

根据独立监测评估机构的样本调查显示,26个样本村中,有21个村采取一次性补偿生产安置方式,5个村采取调地生产安置方式。

在农村移民安置规划中仍然使用传统的生产安置人口概念。由于正式和非正式土地流转越来越频繁,土地承包权和经营权的分离基本趋势明显,务工收入越来越成为农民主要收入来源,农民对土地的依赖程度大大降低,这样导致使用生产安置人口概念所处的环境和条件发生了重大变化。

2 居民搬迁安置影响

黄河下游防洪工程建设影响拆迁的房屋,以砖混结构和砖木结构为主,一层或两层。农村房屋一般都有院子围墙,宅基地的每户占地面积一般在0.4亩至0.8亩之间。根据规划设计,新址安置点的每户宅基地面积为0.25亩左右,比原来的宅基地面积要少。黄河下游防洪工程建设拆迁主房屋面积129870.2 m²。基准年生活安置552户2644人。

2.1 经济条件影响

房屋建筑对拆迁户的影响,主要与拆迁户的家庭经济条件、获得补偿款等情况有关。一是经济条件好的,有能力将补偿款与自己的积蓄结合起来建造适合自己的新房,受影响程度相对较小;二是家庭经济条件差的,需要借债解决建房资金问题。主要是由于原补偿房屋面积较小或补偿价格较低,另外,目前人工、建材等价格较高,没有足够的资金来弥补新老房子之间的建造成本差异,政府部门给予一定建房困难补助,但仍然需要拆迁户投入额外的资金完成新房建造,经济压力骤然上升。

2.2 建房方式选择的后期影响

住房是农民家庭安身立命的场所,选择合适的房屋重建方式和周围环境对以后的生产生活十分重要。政府移民管理部门按照“政府引导、农户自愿、集中与分散相结合”的原则进行自建房屋。结合农村实际和村民的愿望,合理安排群众居民点建址位置,做到有利于生产,方便生活,不降低居住条件等,采取“分散建房、集中建房、货币补偿”等多种方式进行生活安置。

(1)分散建房安置。对于房屋拆迁比较分散的村组,采取分散建房方式,由村委会安排调剂宅基地,同时给予一定比例的基础设施建设费,由其自行进行基础设施建设。实际上部分农户并没有将此项钱款用于基础设施建设,而是挪作了他用,再加上该村基础实施的现有条件,如供水、供电、交通、社区服务设施等又存在一些问题,导致后期搬迁户生活质量下降,没有实现长远的良性发展需求。

(2)集中建房安置。集中建房安置方式主要优点是可以与乡村振兴战略实行对接,利用搬迁资金进行集中安置居民点的供水、供电、道路等基础设施建设,可以配套建设村卫生室、幼儿园、老年公寓、小学、文化广场等设施,能够提升移民集中安置点公共服务水平;可以设计统一住房户型与外貌,形成整洁美观的村容村貌。但集中建房安置方式也存在局限性,主要是基础设施投资较大,占用的土地较多,需要对建设过程进行有效管理与协调,保证基础设施的建设进度与居民建房进度相协调。同时,集中建房安置方式加大一部分经济实力不强的搬迁户经济压力。集中建房会导致搬迁户之间相互攀比,一些经济能力弱的家庭可能为了满足虚荣心会建造超过自己经济能力的房子,但遇到资金困难需要借债,从而产生了债务负担,对家庭产生了很大的经济压力。

3 房屋重建过程存在的问题

3.1 宅基地分配与宅基地空置问题

随着我国城镇化快速推进、越来越多农民离开土地到城镇打工,许多打工农民要么在城镇租房或者购买住房,同时还保留着农村的住房。这种现象在黄河下游防洪工程受影响地区也不例外,这给房屋重建带来新的挑战。例:* *村拆迁户为70多户,按照规划为集中建房安置,村委会已经为每个拆迁户划定了建房宅基地,但目前在集中安置点建房的只有30多户,另外的30多户在短期内并没有打算在宅基地上建房子。因为他们已经在附近的社区或县城购置了住房,但并不放弃已分配到的宅基地,计划年老后回家建房,为的是可以落叶归根。

3.2 房屋重建成本上涨

按照国家有关房屋补偿政策,房屋补偿标准主要是根据房屋重置成本确定,考虑了房屋建设期间内价格上涨因素。如果拆迁户按照规划及时进行房屋拆迁与重建,就不会发生由于建筑材料和人工上涨导致房屋建造费用大幅超支的问题。但由于有些村委会在宅基地征用、分配、集中安置点基础设施建设等环节出现了一些问题,导致集中安置点房屋重建进度滞后,原计划应该在一年内完成的集中住房建设,被延误了2至3年,而在延误期间,市场上建筑材料特别是水泥、钢材、砂石、人工等大幅度上涨,原来的补偿费用不能弥补建房成本支出,房屋拆迁户需要为上涨的建造成本买单,这导致部分房屋拆迁户情绪激动,强烈要求政府部门提高补偿标准,但政府部已按有关房屋补偿标准全部支付给了拆迁户,很难提供额外补偿费用。目前,建房成本大幅上涨成为拆迁户普遍抱怨的问题。

3.3 集中安置点基础设施建设进度滞后

主要是有些集中安置点基础设施及配套设施建设进度滞后,如道路没有硬化,配套服务设施没有建成,部分搬迁户入住后出入十分不方便。

3.4 房屋重建过程中存在不规范行为

实施过程中,某乡政府和村委会通过协商由某施工单位承包集中安置点房屋建造,并确定建成后由拆迁户按680 m²价格回购住房。之后承包单位开展了房屋建设,但到了2018年建筑材料价格大幅上涨,因为合同中并没有考虑建筑材料价格上涨因素,导致按照原来确定的合同价格继续施工,将会造成施工单位亏损。施工单位考虑到建筑成本上涨,

要求拆迁户支付因建筑材料价格上涨的费用,但房屋拆迁户认为村委会原来已做承诺,拒绝接受施工单位的涨价要求。由于无利可图甚至面临亏损,施工单位单方面终止了施工建设合同,导致该集中安置点建设不能按期完成,拆迁户眼看自己的房屋建设完工遥遥无期,只好自己建造,但这样导致建房进度严重滞后于计划。

4 问题与建议

(1)在制定防洪工程建设涉及的房屋补偿及重建政策时,需要适应我国城镇化趋势以及农民在城镇购房的意愿,鼓励哪些长期在城镇打工的房屋拆迁户自愿让出宅基地,并给予合理补偿,同时在购房价格上给予拆迁户一定的优惠,在住房按揭方面给予支持,简化拆迁户在城镇落户手续,引导更多的拆迁户到城镇购房落户,这样就能使宅基地这一有限资源得到合理利用,促进资源优化配置。

(2)对移民进行生产安置时,不能以土地指标作为安置移民的依据,应该从就业和收入恢复的角度,为移民提供更多选择。

(3)规划设计对物价上涨因素考虑要周全。黄河防洪工程征地与移民安置规划实施期间为5年,在此期间物价上涨是十分正常的现象,但征地与移民安置投资概算没有考虑物价上涨特别是建筑材料价格上涨的因素,这样给房屋重建规划的实施带来的隐患。

(4)对征地土地资源产生的长远影响还关注不够。根据《大中型水利水电工程征地补偿与移民安置条例》规定,水利水电工程给居民产生的间接影响原则上要进行补偿,但有关政策与规范并没有规定如何进行补偿,这样在征地与移民实践中就留下一个政策空白。例如黄河防洪工程建设会对土地灌溉、排水系统产生影响,从而影响土地产出与收入,但目前这种潜在影响还没有在规划中进行考虑。

参考文献

- [1] 黄河勘测规划设计有限公司. 黄河下游防洪工程初步设计阶段建设征地及移民安置规划专题报告(河南段)[R]. 郑州:黄河勘测规划设计有限公司,2015.
- [2] 河南黄河移民经济开发公司. 黄河下游防洪工程(河南段)建设征地及移民安置监测评估报告(第四期)[R]. 郑州:河南黄河移民经济开发公司,2018.
- [3] SL440-2009,水利水电工程建设农村移民安置规划设计规范[S]. 北京:中华人民共和国水利部,2009.