

白濂水利枢纽工程移民征迁安置实践与思考

云西峰

(环境与移民工程院)

[摘要] 移民征迁安置是一项复杂的系统工程,不仅关系到水利水电工程的顺利建设,也关系到移民群众的切身利益和社会稳定。最新颁布实施的《土地管理法》改变了水利水电工程土地征收既有模式,白濂水利枢纽工程对此进行了积极实践与探索。同时,结合白濂水利枢纽工程移民征迁安置工作实践,对科学合理的移民安置规划重要性,以及因地制宜、创新移民生产安置方式进行了思考。

[关键词] 水利枢纽 移民 土地征收 搬迁安置 生产安置

1 白濂水利枢纽工程概况

白濂水利枢纽工程是国务院确定的172项重大水利工程之一,工程位于晋江主源西溪上,坝址位于福建省泉州市安溪县白濂乡长基村大桥上游约1 km处,控制流域面积968 km²,占西溪流域总面积3101 km²的33.4%,为晋江西溪上控制性水利工程。工程的开发任务以供水为主,结合防洪,兼顾发电,并为改善下游灌溉、生态用水创造条件。

白濂水利枢纽工程水库正常蓄水位288 m,拦河坝为碾压混凝土重力坝,总库容5.44亿m³,总装机容量57 MW。工程施工总工期54个月,初步设计阶段审定的项目总投资142.69亿元,其中征地移民投资118.38亿元,占比83%。

工程建设征地涉及泉州市所属安溪和永春2个县6个乡镇的24个行政村以及2个集镇所在地。永久征收土地总面积32946亩,其中:耕地6548亩、园地9608亩、林地5747亩、施工临时用地总面积1426亩。涉及移民总人口40417人,其中安溪县38897人,永春县1520人。影响房屋面积258万m²。影响农工商企业33家,工业企业21家。影响交通工程设施(铁路工程、公路工程)、输变电工程设施、电信工程设施、广播电视工程设施、国有林场、文物古迹、水利水电设施等。

2015年8月5日,工程项目建议书通过水规总

院审查,2018年4月经国务院同意、国家发改委批复立项,2019年10月获得工程初步设计报告准予行政许可决定书,2019年12月31日,项目主体工程C1标段正式开工建设。

2 白濂工程移民征迁安置实施情况

2.1 新《土地管理法》的实施创造了移民征迁安置的“白濂速度”

2020年1月1日,新《土地管理法》颁布实施,对土地征收制度做出了重大改革,土地征收程序由原来的“先报后征”改为了“先征后报”。

根据自然资源部文件要求,白濂项目“工程正式用地报批材料应于2021年3月16日前报自然资源部审查”,福建省自然资源厅要求“工程正式用地报批材料应于2020年12月16日前上报省厅审查”,作为率先实行该模式的国家172项重大水利工程之一,白濂工程涉及移民总人口40417人和32946亩征地,要在2020年下半年全部完成征收补偿工作,任务繁重,且没有先例可循,具有极大的难度和挑战性。

作为移民征迁工作的实施主体,安溪、永春两县人民政府分别出台了《白濂水利枢纽工程建设征地补偿和移民安置实施方案》,对移民安置实施工作内容、方法、标准、操作程序等进行系统规定。特别是征迁工作重点县安溪县,抽调全县17个乡镇干部

作者简介:云西峰(1966—),男,河南省长垣人,高级工程师,从事水利水电工程移民规划设计监督评估工作。

组成 17 个现场工作组,抽调全县 15 个县直单位工作人员组成 9 个专项工作组,每个工作组由 1 名县领导挂钩指导,工作组组长由 1 名乡镇主要领导或责任单位主要领导兼任,每个现场工作组配备 10 名乡镇干部,每个专项工作组指定 1 名成员单位副职领导和 2 名业务骨干专班对接,在设计单位和监督评估单位的配合下,集中全县之力开展移民征迁工作。

安溪县、永春县分别于 2020 年 7 月 12 日、9 月 1 日开展工程水库淹没影响区及枢纽工程建设区范围内移民补偿安置协议的签订工作。截至 2020 年底,枢纽工程建设区和淹没影响区的移民补偿安置协议签订工作已基本完成。安溪县累计签订移民安置协议 8662 户,占总户数 8670 户的 99.9%;完成土地征收补偿协议签订 15842.65 亩,占总任务 15993.88 亩的 99%;完成行政事业单位、工商企业、水利水电设施征收协议签订 108 家,占总任务 116 家的 93%。永春县 329 户移民安置协议、775.97 亩土地征收补偿协议和 11 家行政事业单位征收协议签订工作均已完成,水电站和工商企业征收基本完成。

目前,两县正在开展铁路复建工程、公路复建工程、移民安置新址建设等移民安置工程用地范围内的实物补充调查及移民补偿安置协议的签订工作。

2.2 安溪县农村移民农业生产安置发生调整

根据已批复的《福建省泉州白濂水利枢纽工程初步设计阶段建设征地移民安置规划设计报告》,至规划水平年,农业安置移民人口为 3776 人,均为安溪县人口,共需调剂耕园地总面积 4164.09 亩;规划非农业安置移民人口为 5473 人,对于安溪县选择外迁城镇化安置、自主安置的生产安置人口,仅有生产资料受影响的移民 5325 人和永春县的 148 人可以采取自谋职业安置、社会养老保险安置为主的非农业安置方式,辅以后财产性置业安置措施等方式进行安置。

在实施过程中,根据已签订的征地补偿安置协议,移民基本选择被征收土地按一次性补偿,目前征地涉及的土地相关补偿费用已拨付至各村集体经济组织。按照已签订的建设征地实施成果,安溪县有偿调剂耕园地资源的农业安置方式将调整为一次性补偿后自谋职业安置。

2.3 永春县横口乡部分移民搬迁安置意愿发生变化

根据《福建省泉州白濂水利枢纽工程初步设计阶段建设征地移民安置规划设计报告》,至规划水

平年,工程涉及永春县搬迁安置人口 1608 人(含寄住人口 6 人及行政事业单位职工 68 人),其中进集镇安置 1270 人、永春城关存量房安置 290 人、自主安置 48 人。

根据实施阶段的移民搬迁安置方式选择成果,水库淹没影响区和移民安置区涉及搬迁安置人口 316 户 1332 人(不包括财产户 27 户 113 人),其中 144 户 611 人选择随集镇迁建,在红旗桥安置点(横口新集镇)进行集中安置,172 户 721 人选择自主安置。公路复建区移民(10 户 44 人)和安置点占地区移民搬迁安置意愿的调查和补偿安置协议签订正在开展。

因此,根据永春县实施阶段移民搬迁安置协议签订成果,移民安置意愿发生了较大变化,安置区(横口新集镇)搬迁安置人口相比初设规划的 1270 人有较大幅度减少。目前,需要结合实施阶段移民签约成果,对横口新集镇安置点用地规模和容量作出变更及调整。

2.4 安溪县企业处理补偿费增加

截止 2020 年底,安溪县已完成 5 家采用一次性补偿方式处理的工业企业的处理,并已按照签订的补偿协议兑付补偿资金,其中 11 家企业由迁建处理方式变更为一次性补偿,另外有 10 家企业已经进入协议签订流程,有 5 家企业正在进行实物资产评估。

根据白濂项目初设报告,初设阶段白濂工程建设征地影响涉及工业(商)企业 54 家,处理补偿投资概算为 27006 万元。实施阶段经现场复核评估,预计增加投资 3539 万元(增幅 13%),经分析,主要原因为:部分企业处理方式发生变化,由迁建改为一次性补偿;大多企业占地面积出现增加;实物复核评估新增了部分设施、设备。

2.5 专业项目处理正在有序开展

(1)电力、广电、通讯等专业复(改)建项目已确定建设管理模式并签订工作协议,正在组织实施。

(2)铁路复(改)建项目完成初设报告评审工作,正在与泉铁公司、厦门枢纽指挥部对接洽谈资产置换及代建事宜。

(3)公路复建项目已完成立项和初步设计审查,近期进行初步设计审批,正在组织研究建设管理模式。

3 白濂工程移民征迁安置实施中有关问题的思考

3.1 安溪县农业生产安置方式变更

国务院《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)第十三条规定,“对农村移民安置进行规划,应当坚持以农业生产安置为主,遵循因地制宜、有利生产、方便生活、保护生态的原则,合理规划农村移民安置点;有条件的地方,可以结合小城镇建设进行。”

农村移民生产安置直接影响移民的生产生活水平,也关系到移民搬迁后稳定、可持续发展问题,农村移民没有最低生活保障,土地是农民最主要的生产资料,一旦失去土地,就会失去赖以生存的根基,将会带来诸多社会问题,影响社会稳定,因此,就全国大多数农村地区而言,农村移民应坚持以大农业生产安置方式为主。

同时,我们也应该注意到,全国各地区农村的经济发展水平是有很大差别的。白濠水利枢纽工程位于闽南经济较发达地区,移民拥有土地的数量非常有限,土地质量欠佳,一般没有灌溉条件,靠单纯的农业种植难以维持生活,多年来库区移民主要以茶叶(安溪铁观音)的种植、生产、经营为主,有大量移民劳动力人口常年经营茶叶生意或外出务工。工程规划的安置地均位于二、三产业较为发达的区域,集镇化程度较高,且具有较大的用工缺口及商业氛围。因此,根据已签订的征地补偿安置协议可以看出,农村移民选择一次性补偿、放弃大农业生产安置方式也是出于自身的选择和需要。

当然,库区移民数量庞大,每个移民的个人素质和所掌握的生产技能也不尽相同,我们在安置工作中也应该充分关注到某些弱势群体,通过对该部分移民进行相关的生产培训,使其掌握必要的生产和经营技能,有利于提高其市场竞争力和劳务收益,保证其安置后的生活水平不降低或有提高。

3.2 永春县移民搬迁安置意愿变化

白濠水利枢纽工程规划水平年共需搬迁安置移民42643人,其中:安溪县41041人,永春县1602人。从搬迁安置人口数量对比来看,安溪县占搬迁安置总人口的96.24%,永春县仅占3.76%,但从实施阶段的效果来看,两者差异较大。

安溪县印发的《安溪县泉州白濠水利枢纽工程建设征地补偿和移民安置实施方案》第四十九条规定,“移民安置方式原则上实行一户一选,即移民户原则上以户为单位,只能选择一种安置方式和安置地点。……移民安置方式自主选择确定后原则上不得更改。”

安溪县在实施阶段严格执行这一规定,从而保证了4万多移民搬迁安置方式选择的连续性和8个安置点规模的相对稳定,为后续安置点规划设计和开工建设争取了时间,提高了移民搬迁效率。

永春县在实施阶段对移民安置意愿重新进行调查,导致新集镇安置点用地规模和容量都需要进行变更及调整,给移民搬迁安置工作造成了被动局面。

3.3 实施阶段安溪县企业补偿费用增加

根据技施阶段企业实物补充调查、评估成果,除了已经完成补偿的5家企业,其余企业在占地面积、基础设施等实物方面比2015年可行性研究阶段实物调查成果和2018年初步设计阶段实物复核成果均出现一定比例的增加。

当前,对于已完成补充调查的企业征迁新增费用,建议实施单位、项目业主、设计院、监督评估等各方共同研究、把关,确认新增费用的真实性、合理性。(1)涉及改变迁建方式的合理新增费用,应按要求履行变更程序;(2)如果是技施阶段新增项目,应明确新增项目的具体年限时间,按原有的评估方法重新进行评估;(3)企业占地面积增加的,应提供取得土地的合法证明材料,同时结合土地二调成果、初步设计复核成果对企业用地边界进行核实;(4)涉及到使用集体土地的企业,土地补偿费应直接兑付给土地权属人(村集体),在取得土地权属人(村集体)书面同意意见后,方可兑付给企业方。

4 结论与建议

(1)2020年新版《土地管理法》实现了对土地征收模式的重大改革,土地征收程序由原来的“先报后征”改为“先征后报”,白濠水利枢纽工程在移民征迁安置工作中进行了积极的实践和探索,取得了有益的经验。

(2)科学合理、操作性强的征地移民安置规划设计成果是地方政府做好移民安置实施工作的前提,也是维护移民合法权益、保障工程建设顺利实施的基础。

(3)传统农业安置方式是妥善安置农村移民的重要途径,但是不同地区的土地资源、营商环境各不相同,闽南地区土地资源非常有限,为了生存历代培育了成熟的商业模式,经商氛围浓厚,具有创新移民安置方式的实践基础。