

专家论坛

水电开发征地移民工作的思考

吴世勇

(雅砻江流域水电开发有限公司,四川成都 610051)

摘要:截至2012年底,中国水电装机已达2.49亿千瓦,年发电量8641亿千瓦时,水电装机容量和年发电量均居世界第一。按照规划,到“十三五”末水电装机将达到3.5亿千瓦,中国水电正在经历一个快速发展的时期。随着电站向高坝大库和西部腹心地带推进,在技术难度不断加大的同时,征地移民工作也日益复杂。征地移民工作涉及各方利益协调,政策性强,矛盾多,在当前水电快速发展的时期,出现了一些困难和问题。建议有关部门和单位,进一步坚持以人为本,构建和谐,在做好环保和移民的基础上积极开发水电,切实加强水电建设中的移民工作和稳定工作,不断探索和创新移民后期扶持政策,使水电建设与移民利益更好结合,促进水电健康发展。

关键词:水电开发;征地移民;面临的问题;建议

中图分类号:TV7;D632.4

文献标识码: B

文章编号:1001-2184(2013)06-0125-03

1 引言

应对气候变化、实现节能减排,需要加快水电的开发。截至2012年底,中国水电装机已达2.49亿千瓦,年发电量8641亿千瓦时,水电装机容量和年发电量均居世界第一。按照规划,到“十三五”末水电装机将达到3.5亿千瓦,中国水电正在经历一个快速发展的时期。随着电站向高坝大库和西部腹心地带推进,在技术难度不断加大的同时,征地移民工作也日益复杂。征地移民是水电工程建设的重要组成部分,涉及政治、经济、社会、人口、资源、环境、工程技术等诸多领域,是一项庞大的系统工程。据统计,新中国成立以来我国兴建了各类型水库8.7万多座,共搬迁移民约1900万人,其中农村移民占80%以上。我国征地移民工作从建国初期的重工程轻移民,到逐步规范和法制化,再到法律制度进一步配套完善,2006年国务院出台《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),印发《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发[2006]17号)文件,全面调整完善了移民政策法规。随即修订《水电工程建设征地移民安置规划设计规范》(DL/T 5064—2007),进一

步完善和规范了征地移民相关政策和规划要求。2012年2月国家发展改革委以《关于做好水电工程先移民后建设有关工作的通知》(发改能源[2012]293号)明确水电开发新方针。尽管如此,由于征地移民工作的长期性、艰巨性、复杂性,水电开发中征地移民安置工作面临新的形势和挑战,目前仍然存在一系列问题。国家“十二五”规划中提出,要在做好生态保护和征地移民的基础上积极发展水电,征地移民工作已成为水电工程建设的制约因素之一。

2 面临的主要问题

在国家的土地管理和移民管理政策与实践存在与水电开发特点和形势不相适应的地方,带来一系列问题,亟待完善。

2.1 移民“三原”原则在实际中执行难度大,面临政策挑战

《移民条例》第二十四条规定“工矿企业和交通、电力、电信、广播电视等专项设施以及中小学校的迁建或者复建,应当按照其原规模、原标准或者恢复原功能的原则补偿”,这就是普遍采用的“三原”原则,但在移民安置规划和移民实施过程中,部分地方政府认为“三原”原则没有考虑地方经济发展,工作协调难度极大,并且地方政府的利益

收稿日期:2013-11-12

诉求与实际差距往往较大,如等外公路或四级单车道想提高到二级、三级公路,泥结碎石路面想提高到沥青路面或混凝土路面等。项目业主在编制移民安置大纲和移民安置规划时常常因为“三原”原则问题与地方政府达不成共识,规划成果一推再推,最后一般采取各方互相让步的方式进行解决。实际上在《水电工程建设征地移民安置规划设计规范》(DL/T 5064-2007)中已经明确“原标准、原规模低于国家规定范围的下限的,从国家规定范围的下限建设;原标准、原规模高于国家规定范围的上限的,从国家规定范围的上限建设;原标准、原规模在国家规定范围内的,按照原标准、原规模建设”,原来不符合标准,等级较低的公路、集镇、学校等都会按照新的国家标准进行规划和实施,但部分地方政府想尽快更好地发展,总希望规划得更美更好,一步到位,努力争取更多的投资,这超出了国家移民政策的规定。

2.2 移民安置规划执行过程中设计变更频繁

国家高度重视移民安置规划大纲和移民安置规划的编制工作。《移民条例》规定要充分论证安置环境容量,多次广泛征求移民群众的意见,要各级政府对规划方案进行行政认可,以确保移民安置规划的科学性、合理性和可操作性。但在实际实施过程中,经过层层审查认可的移民安置规划方案时常得不到执行,设计变更一再发生,从移民安置点的变化,到集镇迁建规模,再到专业项目复建方案,许多项目要发生变更甚至是多次变更。因时间的推移发生物价水平的变化而增加部分投资是必要的,但个别移民安置点地点偏远、基础条件差而强行建设则显得不尽合理。不断发生设计变更的结果使得移民安置进度缓慢,移民规划投资一超再超。

2.3 水电工程抢建抢种抢栽现象严重

许多水电开发项目在省府下达“封库令”前后出现较大规模的抢建抢种抢栽现象,给实物指标调查工作带来巨大困难,也对维护库区“公正公平”制造了障碍。究其原因,一是“封库令”下达时间太长,程序复杂,从水库正常蓄水位审定到下达“封库令”再到实物指标调查往往需要一至三年时间,给部分不法分子提供了抢建的机会,有获得信息和抢建抢种抢栽的充足时间。个别已

获得非法利益的案例,在移民群众中产生了非常恶劣的影响;二是个别地方政府法律意识淡薄,把关不严,甚至放宽突击建房、分户的手续,使之合法化,个别地方政府的宽容或纵容使得抢建抢种抢栽得到扩大和普及;三是少部分基层干部和工作人员陷入非法利益格局,借移民之机谋取不正当得利,由于他们身陷其中,制止抢建抢种抢栽的力度大大降低,甚至诱使移民群众跟随他们进行抢建抢种抢栽。

实际上部分地方政府忽视甚至纵容抢建抢种抢栽现象并不能解决移民搬迁安置难的问题,项目业主增加了投资也不能得到移民群众的理解和支持,相反因为有了不公正不公平,会给移民工作带来无穷的后患。一些移民群众互相攀比,互相指责,拒绝调查和搬迁;一些移民群众到处上访要求平衡实物指标和补偿费用,使得移民工作产生更多的矛盾和问题,增大了处理难度,甚至会成为社会稳定的隐患。

2.4 主体设计单位参与移民工程施工建设(代建)带来投资失控风险

目前征地移民工作中出现了个别主体设计单位到水电工程所在地总承包移民工程现象,如公路复建、防护工程、水库灌溉工程等。《国家能源局关于加强水电建设管理的通知》(国能新能[2011]156号)文规定“积极探索和试点推广移民工程项目由项目法人、主体设计单位等有社会责任的企业代建和总承包等多种形式”,是要求项目法人代建移民工程,主体设计单位负责全过程规划和设计。出现主体设计单位承建移民工程现象可能会产生负面作用,个别地方政府出于经济利益追求可能会联合主体设计单位夸大移民工程的作用,进行超规模、超功能设计,待国家或省级部门审批后再调整规划,达到地方政府、主体设计单位互利互惠的目的,其结果时导致无谓的投资增加。

2.5 移民投资大幅增长

受国家政策影响,建设征地及水库淹没处理补偿投资风险很大。自2006年以来,国家及地方出台了系列相关政策,就征地移民补偿倍数、产值标准以及耕地占用税缴纳范围和缴税标准作了大幅调整,使移民投资成倍或数倍增加,特别是近年

一些省份(云南、四川等)耕地占用税征收标准一再提高,使部分工程税费以十倍以上甚至几十倍的倍率增加,造成土地使用税费过重而未直接用于库区移民民生;同时个别地方诸多不合理需求如巧立名目的工作经费、协调经费、配合费、赞助、援建、救济费,以及以移民为借口搭顺风车的助学、修路、送电、引水等所谓社会公益项目等等,对移民投资也产生了一定影响。这些现象导致移民投资大幅增加,严重制约了水电工程的可持续发展,也损害了地方和库区移民的长远利益。

2.6 现有土地管理制度难以适应水电的发展

现有土地报批程序包括土地预审、报批和登记等。大型水电工程通常地处偏远,交通通讯等均较为困难,在主体开工前需要较长的筹建时间。国家能源局为了筹建的开展,采取了“路条”;环保部开展了三通一平工程的评估;但国土方面没有提供相应的政策,使项目筹建十分困难。另外,土地目前的预审文件有效期为两年,由于大型水电项目核准程序十分复杂,周期长,通常会遇到项目还未核准,土地预审文件已过期的情况,带来问题。同时水电在核准前通常已完成筹建,核准即具备开工条件。但按土地政策,核准后再办理土地报批,带来水电开工的两难境地。

2.7 库区基金征收后不能主要用于水库自身,带来后扶困难

为了做好水库移民后期扶持,按现有政策,每度电征收8厘钱用于后扶。一个大型水电站如一年发电100亿度,则上交8000万元后扶资金。但水库库区基金征收后,一般由省财政厅或移民局用于全省统筹,根据项目的轻重缓急,安排各年实施的项目和分配资金,很难主要用于缴费电站自身的库区移民。大部分的水电工程都遇到了发电以后且上交巨额后扶基金后,还要不断出资解决移民遗留问题的难题。

3 建议

为了促进水电的健康发展,针对出现的问题,提出如下建议:

(1)建议国家层面强力协调,严格遵守移民政策规定的“三原”原则,有序开展水电工程移民安置规划设计工作,坚决制止非移民项目搭车现象,对与移民安置相关但提高标准的项目投资进

行合理分摊。

(2)建议国家和地方有关部门研究移民安置规划设计变更问题,切实维护移民安置规划报告的严肃性和权威性,细化移民安置设计变更管理规定,规范设计变更。

(3)建议国家和各级地方政府采取严厉措施,强化法制执行力度,制止抢建抢种抢栽现象。有关涉及的城建、国土、公安等部门应在“封库令”下达后停止办理规划、土地、工商登记和分户等手续;地方政府加强监管和执法力度,对违章、非法建筑和抢种抢栽的林木要及时进行清理,甚至组织强行拆除;对拟征地移民范围内土地和房屋等现状进行拍照和录像,作为征地补偿标准制定的影像依据。

(4)主体设计单位只有保持独立、公正,才能科学、规范地完成移民工程规划设计任务。建议国家进一步规范移民复建工程的“代建”制度,明确规定主体设计单位不得参与移民工程的施工建设,不得陷入移民工程的利益格局之中。

(5)建议适应水电核准特点,出台筹建期土地管理政策。延长土地预审期限,避免在核准前失效。同意水电核准后即开工建设,过程中再办理手续。

(6)2007年国家财政部制定《大中型水库库区基金征收使用管理暂行办法》(财综〔2007〕26号)中规定“地方政府在安排库区基金时,应将其中的75%用于支持实施库区及移民安置区基础设施建设和经济发展规划,以及解决水库移民的其他遗留问题,其余部分用于库区防护工程及移民生产、生活设施维护”。建议进一步规范库区基金的使用,使缴费的项目库区能主要受益。

(7)建议国家进一步修改完善“先移民后建设”、长效补偿机制、移民竣工验收等实施细则和政策。

4 结论

水电是洁净可再生能源,需要加快开发。但水电站特别是大型电站建设中将涉及征地移民。征地移民工作涉及各方利益协调,政策性强,矛盾多,在当前水电快速发展的时期,出现了一些困难和问题。建议有关部门和单位,进一步坚持以人

(下转第135页)

2.4 统供材料核销

实行业主统供材料的工地,必须进行统供材料的核销工作。统供材料核销是材料管理的最后一环,也是事后管理,通过材料核销不仅可以全面反映统供材料领用、使用、库存和超欠耗情况,也可以降低工程投资,因此,必须高度重视统供材料核销工作,主要从以下方面着手:

(1) 承包人、监理人及业主等各个环节均设置专人进行统供材料核销管理工作,参与材料领用和库存清理,配合工程部门按照已完工程量并结合合同约定的材料核销标准按月及时上报统供材料核销资料,进行材料损耗分析,统供材料核销不应依赖于竣工一次核销,这样不利于过程控制,不易及时发现材料管理各环节存在的问题,容易产生材料串用和私自采购低价材料的情况,不利于控制工程质量和工程投资。

(2) 统供材料核销报告审核完成后,应及时扣回承包人的材料负价差,以避免业主超额支付工程款,承担相应的资金利息,减少工程投资。

(3) 对合同约定的统供材料核销标准应在实

际施工过程中进行校核,通过工地实际环境和标准的施工工序,实测多组数据,认真分析研究施工各环节实际的材料损耗水平,及时对合同约定的统供材料核销标准进行调整,损耗率的大小直接关系到整个工程投资,损耗率每降低1%,同样也可以减少工程投资约0.71亿元。

3 结语

统供材料管理是整个工程管理的重要组成部分,是提升整个工程建设管理水平的基础,统供材料管理工作贯穿于整个水电工程建设过程中,而统供材料占整个工程建设投资约30%,因此材料管理工作显得尤为重要,通过上述分析可知,加强统供材料管理对于降低工程投资,使投资效益最大化具有重要作用。

参考文献:

[1] 顾自立:现代电力企业物资管理[M].北京:中国电力出版社,2007

作者简介:

吴建军(1982-),男,四川洪雅人,经济师,主要从事水电工程合同管理工作。 (责任编辑:卓政昌)

(上接第127页)

为本,构建和谐,在做好环保和移民的基础上积极开发水电,切实加强水电建设中的移民工作和稳定工作,不断探索和创新移民后期扶持政策,使水电建设与移民利益更好结合,促进水电健康发展。

参考文献:

[1] 吴世勇,申满斌.水电开发征地移民政策和管理环

境分析,水力发电学报,2011 30(3)

[2] 曾耀,试论移民安置工程的代建制,四川水力发电 2013 32(4)

作者简介:

吴世勇(1965-),男,四川仁寿人,副总经理,教授级高工,博士,长期从事水力电力经济管理和水电建设管理。

(责任编辑:卓政昌)

溪洛渡水库蓄水至560米

12月8日17时02分,溪洛渡水库成功蓄水至560米高程,圆满完成第二阶段蓄水任务,为第三阶段蓄水至600米水位打下坚实基础。2013年5月4日,经国家验收委员会同意,溪洛渡电站3号、4号导流底孔开始下闸,进行第一阶段蓄水。蓄水期间水位从440米上升至540米死水位,于6月23日蓄水完成,历时51天。11月1日上午9点,除机组发电过流外,其他泄洪孔口均关闭。按计划每天小幅度提升水位,直至12月8日达到防洪限制水位560米。此次蓄水用时38天,库区震动及拱坝位移情况均保持在设计预测值范围内,库区居民生活与航运状况正常。

四川万欣水电设备公司1.5亿加码水电环保清洁能源设备

四川万欣水利水电设备有限公司主要从事水利水电设备和环保清污设备的生产、销售,是集设计、制造、服务为一体的科技型企业,公司技术力量雄厚、专业配套齐全,具有丰富的水电设备设计制造实践经验,拥有先进的生产设备、检测仪器和技术工艺。此次公司投资1.5亿元的四川万欣水电环保清洁能源设备项目,主要是建立水电环保清洁能源设备生产线。投资总额高达1.5亿元,预计建设时间为2013~2014年。项目地址位于自贡市国家级高新技术开发区板仓工业园区内,占地面积100亩,新建厂房、办公楼、科研实验楼及附属设施总面积40000平方米,建成年产水电自动化元件800吨,水电辅助件2000吨,水电大口径阀门1500吨,智能环保清污船80艘。