

猴子岩水电站征地移民若干问题的研究

宋方刚, 沈小鹏, 朱益军

(国电大渡河流域水电开发有限公司, 四川成都 610041)

摘要:猴子岩水电站地处康巴藏区腹心地带,建设征地范围涉及四川甘孜、阿坝两州及康定、丹巴、小金三县,地域特殊,关系复杂,征地移民工作难度很大。结合猴子岩水电站征地移民工作的实际情况,对四川藏区大中型水电工程移民问题进行了有益的探讨。

关键词:水电工程;移民安置;猴子岩水电站;研究

中图分类号:TV7;D632.4

文献标识码: B

文章编号:1001-2184(2012)02-0108-03

1 猴子岩水电站工程情况

猴子岩水电站位于四川省甘孜藏族自治州康定县境内,部分库区在丹巴县和小金县境内,是大渡河干流水电规划的第9级电站。工程规模为一等大(1)型,枢纽建筑物由混凝土面板堆石坝、泄洪及引水发电建筑物等组成,最大坝高223.5 m。

水库正常蓄水位高程1 842 m,总库容6.62亿 m^3 ,具季调节能力。电站总装机容量1 700 MW(4台 \times 425 MW),多年平均年发电量74.1亿 $kW \cdot h$ 。

电站施工总工期96个月,其中准备工程占直线工期28个月,主体工程施工56个月,首台机组发电84个月,工程完建12个月。工程静态投资152亿元,动态投资201亿元。

2 征地移民工作基本情况

猴子岩水电站淹没涉及甘孜州康定、丹巴两县和阿坝州小金县。建设征地涉及人口398户、1 879人,耕地332.66亩,园地2 756.09亩,林地13 905.95亩;淹没省道S211公路、工矿企业等专业项目一批。经初步审查通过的规划补偿投资额度为32.60亿元。

截止到2011年6月底,猴子岩水电站项目核准所需的征地移民相关报批文件有望近期取得。其中《建设征地移民安置规划大纲》已获四川省政府批复,《建设征地移民安置规划报告》(审定本)也通过省移民办组织的核定,土地预审取得了四川省国土资源厅的初审意见并已上报国土资源部待审。此外,猴子岩公司完成了施工区674

亩土地的临时征用及青苗补偿工作,启动了过渡搬迁安置工作,共37户、157人。通过选择集中建房过渡、后靠安置、自谋职业、自谋出路等方式搬迁离施工区且得到妥善安置,生活日趋稳定。省道S211复建公路(过坝段)、孔玉居民点建设、船头小学迁建等一批具有重大意义的专业项目也相续提前实施,有效的保障了筹建项目工程建设的进度要求。

3 关于移民问题的几点思考和建议

3.1 政策法规急需调整

(1)移民政策不统一,补偿标准差异大、部门法规不衔接。

2006年7月1日,新的《移民安置条例》得以颁布,各省、自治区、直辖市制定了相应的水利水电工程移民相关规定,但政策尺度不统一,特别是在跨省、跨地区河流上的电站矛盾较为突出。更有甚者,在同一地区、同一河流上也存在政策不统一问题。如大渡河猴子岩、长河坝两座水电站相隔仅30 km,同属一州一县,却在线外实物指标调查补偿问题上存在差异。2008年,四川省对移民线外实物指标调查范围及内容做了新规定,上游的猴子岩水电站线外实物指标调查根据新规定只调查登记房屋、附属设施及其零星林木,下游的长河坝水电站在新规定之前则已经对线外耕园地进行了调查登记。两座相邻电站因政策变动而出现执行差异,从而出现两难局面:依法依规则两座电站的补偿差异大,移民相互攀比,难以执行;若要达到两电站平衡,则猴子岩水电站必须补充线外耕园地调查,从而出现违规行为,或者对长河坝水

收稿日期:2012-02-18

电站已调查耕园地不做补偿,却又极易引发不稳定事件。

由于目前国家对水电站建设实行核准制,按照装机的大小分别归类不同的部门进行审批。因此,在移民补偿标准制定上就很难做到一致。以猴子岩水电站为例,该项目属于百万千瓦级的大型水电站,各类补偿标准需报国务院最终审定。而周边的巴郎河电站、火地电站等小水电建设项目,以及小金县境内灾后重建工程等执行的补偿标准偏高;加之通常为加快工程建设进度,随意提高补偿标准而导致移民相互攀比,从而滋生了群体性事件的隐患。

相关部门的政策衔接不够,甚至相互矛盾。最为常见的如:国土和林业部门对园地是属于耕地范畴还是经济林范畴界定不够明确,从而使补偿执行难度大,给土地报批带来困难。由于关乎部门利益,有些项目业主在办理征地手续时,对同一块土地既缴纳了耕地占用税,同时又需缴纳森林植被恢复费,从而产生重复收费现象,对于项目业主极为不公平,严重影响投资环境的建设。

(2) 电站利益分配不均,影响移民工作的质量。

按照我国现行的税收政策,征税以“生产经营活动经营地和发生地”为原则。通常,水电工程产生的税收由坝址或发电站厂址所在地的地方政府征收。

由于猴子岩水电站坝址位于康定县境内,且公司注册在康定,工程建设期间的建安营业税均交付给康定县,因此康定县充分享有工程建设带来的各项税费收益。而对于“淹没损失”较大的丹巴、小金两县(丹巴县淹没土地 27.8%,涉及移民 54.78%,小金县淹没土地 12.08%,涉及移民 15.64%),为了加快境内水电开发,维护社会稳定,也将移民工作作为中心工作来抓,投入了大量的人力和物力,在前期却没有见到实际“收益”,长期如此,移民工作将处于政府被动状态,直接影响移民搬迁及安置的质量。因此,笔者建议上级政府及主管部门在电站利益分配上作出调整,从而使电站建安营业税和发电后的增值税能够得到妥善的分配。

3.2 移民机构仍需完善,干部素质有待提高

近几年来,随着国内大型水电站相继开工建

设,国家对移民问题的进一步重视,使得移民工作取得了很大的成绩。但相比之下,移民工作的复杂程度随着社会法律法规的健全和人们认知程度的提高也相应增加,许多移民任务艰巨的地方政府出现移民机构设置、工作程序、干部队伍不相匹配的现象。

猴子岩水电站涉及的两州、三县政府,在移民管理机构的设置上存在差异,机构建设、级别高低、部门归属等不相一致。起初,移民机构多属临时机构,工作人员流动性大,工作不稳定,后备干部筹备培养较差。近年来,甘孜、康定、丹巴分别设立了移民局,干部人员配备逐渐加强,整体素质也日益提高,在移民管理机构的重视程度和加强该项工作的力度上作出了有益的尝试。特别是成立了以移民局为主,国土、林业、水利、乡镇、公安等部门人员共同参与的移民指挥部,在县委、县政府的统一领导下,由县委副书记亲自挂帅担任指挥长,加强了各部门之间的联系和协调,使得移民工作、土地征用、政策宣传等工作顺利快捷。但由于移民工作本身的艰辛,加上政府激励机制上的不足,使得多数人员在这个被成为“天下第一难事”的工作面前表现出畏惧感,丧失主动性。从目前情况看,移民机构的设置要不断地得到重视,移民战线上的干部数量和整体素质有待于进一步改进与提高,移民后备干部的培养急需增强。只有如此,才能满足不断增多的水电项目建设的需要,才能适应日趋艰难的移民工作要求。

3.3 科学、合理的编制好移民安置规划

前期工作的深度和精度如何,是关系到移民群众的切身利益,也是保证电站移民安置能否顺利实施的前提条件,并最终影响电站的投产发电。

猴子岩水电站移民安置规划的编制在前期做了大量细致的工作,克服了众多困难,按照做深、做实、做精的要求完成了规划。

其主要问题及解决方法如下:

(1) 安置容量有限问题。移民安置容量有限是制约猴子岩水电站移民安置规划工作的最大障碍,在目前“以土安置”为主的稳妥安置要求下,开发出条件较为成熟的安置点集中安置移民已难以实现。必须根据实际情况,摸底调查,开展分插后靠、投亲靠友、自谋职业、自谋出路等多种安置方式相结合的措施,才能真正因地制宜,科学发展

的解决好安置容量有限的问题。

(2)移民思想观念引导。水电工程移民涉及地区多属经济、文化、教育落后的地区,移民的思想观念也较为落后,文化水平不高,思想保守,祖祖辈辈习惯了自己的生活环境。因此,在开展移民规划设计工作中,一方面,必须将规划的初步方案提交并征求移民的意见,另一方面,又要将工作做细,在认真宣传各种政策法规的同时,对确实好的安置方案或安置区,应耐心引导移民接受。

(3)移民安置点的选择。农村移民是重点、难点。在猴子岩水电站移民安置点的选择中,我们重点做好了以下几点:第一,充分考虑移民搬迁后社会融合问题。祖辈居住于高山峡谷的移民,以宗教、民族、习俗等为纽带,已经有机结合成一个团体。在《移民安置规划大纲》、《移民安置规划报告》意见征集工作中,移民群众最关心的莫过于安置点的选择,并且对县外远迁安置等方案表现出担忧甚至抵触。基于此,我们在安置点挑选中坚持了移民搬迁不出县,本乡安置为最优的原则,充分征求意见,让移民群众满意;第二,猴子岩水电站的移民长期以来依靠所谓的“虫草山”、“材山”等国有山林中的资源维持生计,可以说这些山林资源已经同土地资源一样成为移民的生存之根,发展之本。由于这种山林资源不属于移民补偿条例的范围,因此,在安置点的选择中,考虑地点也必须尽量满足具备这些山林资源供移民生产开发;第三,按照国家开发性移民政策的要求,安置点的选择应结合当地城市农村总体规划,优先选择交通、就医、上学等条件便利的地点作为今后的安置点。

3.4 充分尊重民族地区的特殊性,科学制定各类补偿标准

补偿标准是关乎移民群众切身利益的问题,其标准制定的合理性直接影响移民搬迁工作的难易,甚至影响到地区的社会稳定。在猴子岩水电站,我们妥善处理了以下几类特殊补偿问题。

(1)藏区建筑的补偿特殊性。在藏区,居民利用当地石料加工成条石、块石、片石等垒砌成石木、石混等结构的房屋。一般下层用于养猪、养牛等牲口;二层供生活、起居用;三层用于堆粮放物;顶层则为经堂。其建筑内部较为复杂,可搬迁家具较少,基本为壁柜、壁厨与房屋一体,每户的经

堂基本上是精华,全部采用浮雕、彩绘。由于山区交通、石料开采、木料加工等种种困难,使其房屋的造价远远大于内地。

(2)青苗补偿的特殊性。在县相关部门统计关于地区农作物产量时,根据所得到的数据计算青苗补偿标准往往不适合移民区标准的制定。因此,必须尽可能进行农作物产量实测,且不能忽视河谷冲积粮食高产地区的典型调查,以多取真,最终将其作为补偿标准和依据。

(3)宗教文化设施的特殊性。猴子岩水电站共涉及白塔13座。根据当地信仰,每家每户应当将自家最为贵重的物品在白塔修建时埋于白塔内,供奉自己信仰的神灵。因此,每座白塔的单价测算就难以开展。为得到一个能够覆盖整个电站涉及的白塔的真实单价,设计单位走访了当地宗教并选择了多个典型进行估价。

3.5 努力探讨新时期的移民安置办法

按照党中央“以人为本”、构建社会主义和谐社会的要求,移民工作应与时俱进,不断丰富移民安置的多样性。

猴子岩水电站以土为主安置移民的环境容量极为有限,开发耕园地资源成本较高,经济性较差;土地资源缺乏导致调剂现有耕园地亦存在较大难度。虽然除农业安置方式外还辅以养老保障、投亲靠友、自谋出路等方式安置,但大多数移民仍须依托有限且造价高昂的土地资源安置。从节约投资、提升安置效果的角度考虑,研究更为经济合理的、妥善的移民安置新方式是在移民安置现实困难下提出的必然要求。探讨采用并施行长效补偿安置方式后,仅需解决移民的居住生活问题,可不配置土地,从而可节约数额巨大的垫高造地费用,避免投入和产出之间不匹配的矛盾,还可在一定程度上减轻实施难度;利用社会养老保险解决老弱病残移民的生活问题。这些办法的研究和实施都将有利于水电工程移民的妥善安置。

作者简介:

宋方刚(1984-),男,陕西西安人,丹巴筹备处助理工程师,学士,从事水电站建设征地移民管理工作;

沈小鹏(1974-),男,四川犍为人,处长,助理工程师,从事水电站建设征地移民管理工作;

朱益军(1970-),男,湖北松滋人,副处长,工程师,学士,从事水电站建设征地移民管理工作。

(责任编辑:李燕辉)