

# 硬梁包水电站工程建设征地移民问题的延伸思考

孙志敏, 李晨浩, 彭景, 杨树仁, 张帆

(四川华能泸定水电有限公司, 四川 泸定 626104)

**摘要:**硬梁包水电站是大渡河干流梯级规划的 14 级电站, 具有开发时间跨度长、施工战线长、工程涉及乡镇移民多、范围广、影响面大、穿越人居地形和洞室开挖变化复杂、临时占地面积多等特点, 移民工作中各种矛盾交织, 遗留问题复杂, 针对一些具有代表性和特殊性的问题提出了具体的解决思路, 为移民工作的顺利开展提供一定的参考。

**关键词:**水电工程; 移民; 临时占地

**中图分类号:** D632.4

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1001-2184(2023)01-0073-03

## Analysis on the Land Requisition and Resettlement in the Construction of Yingliangbao Hydropower Station

SUN Zhimin, LI Chenhao, PENG Jing, YANG Shuren, ZHANG Fan

(Sichuan Huaneng Luding Hydropower Co., LTD., Luding Sichuan 626104)

**Abstract:** Yingliangbao Hydropower Station is the 14th power station planned for the main stream of the Dadu River. It has the characteristics of long span in development time, long range in construction, large number of rural emigration involved, wide range, large impact area, complex changes in human settlement terrain and cavern excavation, large temporary land occupation. Due to the problems of various contradictions intertwined in the resettlement work, this paper puts forward specific solutions to some representative and special problems, which could provide some reference for the implementation of resettlement work.

**Key words:** Hydropower project; Resettlement; Temporary land occupation

## 0 引言

水利水电工程移民问题是一个复杂的社会经济问题<sup>[1]</sup>, 移民过程中的各种矛盾和利益冲突, 关系到移民们的生产生活水平、库区的和谐与稳定、企业在人民群众中的威信和水电工程的顺利推进。因此, 在新形势下, 必须从社会管理的角度, 审视移民管理问题。

## 1 工程概述

结合《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》<sup>[2]</sup>, 根据《建设征地移民安置专题报告》硬梁包水电站涉及 6 个乡(镇)32 个村(组)。土地 7 928.51 亩, 其中耕地 484.65 亩, 园地 2 319.96 亩, 林地 2 270.07 亩, 零星林木 16 213 株(丛)。规划生产安置人口 1 161 人, 水平年搬迁安置人口 1 425 人。电站所在区域环境和资源状况见表 1。

## 2 参与移民工作过程的思考

收稿日期: 2022-08-05

表 1 电站所在区域环境和资源状况

序号	区域现状	分析
1	资源短缺	高山峡谷地带淹没区和移民安置区土地资源少, 淹没区和枢纽区移民因大量土地被淹没和临时征用, 环境容量明显减少
2	生产力落后	淹没区和枢纽区移民原本自然条件差, 农业科技应用水平低, 产业优势不突出, 传统农业规模小
3	百姓思想文化落后	移民文化素质普遍偏低, 思想保守, 安土重迁; 文化水平低导致自我发展能力不足

说明: 同等装机硬梁包电站移民规模小, 居住相对集中。

## 2.1 边角地要予以征用

征地实物指标调查, 客观存在规划区域会出现部分土地不能整块征用, 余下的边角地区域可能存在道路出现障碍、灌溉受到影响、不便机械作业等普遍问题, 在实施阶段, 对于边角地的界定及调查, 在施工方顺利进场的前提下确保群众利益不受影响; 界定时, 应对恢复该地块水电路与征用该地块的投资成本进行比较, 采用最少投资的原则。

## 2.2 专业项目复建坚持“三原”原则

电力、通信、企业复建等专项恢复,依据“三原”原则(即原规模、原标准、原功能)进行投资核定,这一做法在水库征地移民工作中已经实行多年不曾改变。

## 2.3 抢建抢种适当补偿

省人民政府在工程可研阶段下发《关于禁止在工程建设用地范围内新增建设项目和迁人人口的通知》即停建令之后,有相当一部分农户及私营企业主不但不遵守,反而变本加厉抢建房屋、抢种树木,在征地移民实施阶段要求补偿,否则拒绝让地与搬迁。对此县政府专题研究后提出“房屋按当年建房成本价、树木按苗木价补偿”的处理意见。从执行情况看,效果较好。

## 2.4 集中安置应“统规自建”,分散安置应成为水电工程移民安置首选

电站建设除少部分搬迁户采用分散安置外,对多数搬迁户采用集中安置的方式。集中安置点决定征求搬迁群众意见,经当地乡县政府同意,列入《专题报告》后经省级政府批准实施,且明确集中安置点的建设方式;集中安置点要有足够的面积,且要成块连片,同时保证地理位置优越、水电路通畅、上学就医等民生条件都不得低于搬迁前水平;此外,集中安置点还要经过规划设计与研讨论证、土地批准、建设招投标等一系列建设程序。因此,从地点相对容易确定、节约安置点基础设施建设成本、群众易于接受、建设周期短,利于搬迁等角度出发,电站水利工程移民搬迁应尽量采用分散安置的办法<sup>[3]</sup>。

## 2.5 施工单位参与要适度

我国征地移民工作目前实行的是“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的管理体制,征地移民工作是地方政府牵头的工作。施工单位的职责是参与配合,是从属地位。在征地移民工作中,移民偶尔会有违反征地政策和规定的非分要求,都要求施工单位表态支付,这就背离了政府负责的基本原则。然而这种做法后续会引发连锁反应,进而给地方政府带来更多麻烦。因此,对于以政府主导的征地移民安置工作,施工单位不宜参与过深。

## 2.6 补偿标准可因地制宜

近年来,电站征地、公路征地、铁路征地、城市

拆迁征地,在实物指标补偿方面,地州与地州、县市与县市各不相同。相关州(市)、县政府按照国家批复的《征地移民安置规划专题报告》,下发《工程建设征地补偿标准的通知》,强调按规定执行补偿标准,不得各自为阵。实施中要保持征地政策的连续性,补偿标准波动不易过大,造成群众心理失衡,进而增加不稳定的因素,使工作陷入被动。

## 3 参与移民工作管理的思考

### 3.1 电站建设坚持“先移民、后建设”的移民工作方针

移民安置的满意度,关系到移民的生产生活和库区和谐稳定。要从安定团结、稳定发展的高度,深刻认识“先移民”的重要性,转变“重工程轻移民”的观念<sup>[4]</sup>。

### 3.2 从深度上强化移民安置工作

水利水电工程项目的实施,是为了经济社会的发展,发展的成果要让移民共享。要实现建成一个电站、富裕在一方群众、改善一片环境的目标。做好移民工作,就是要贯彻好“以人为本”的科学发展观,深刻认识移民是水利水电工程的贡献者,移民工作就是要对移民负责,从移民的利益出发,想移民所想,解决好移民的困难和问题,让移民安居乐业,共享发展成果。

#### 3.2.1 建立沟通机制

水利水电移民是一项复杂的工程,在移民过程中会出现许多预想不到的问题。移民原来的生存结构基本解体,要建立新的生存结构,适应新的生存环境,必定会遇到各种困难和问题。政府首先必须建立一个与移民沟通的渠道,在县级移民部门政策指导下,在涉及乡镇设立移民工作站,在移民村通过村委会推荐出移民代表,集中表达移民意愿;其次各级政府和移民部门加强服务意识,全心全意为移民服务。在工程项目前期工作阶段,对库区移民进行宣传,对安置政策进行细致解释。在移民资料中对每一户、每个人的情况和诉求进行记录和整理。在移民搬迁过程中,随时做好走访和接待工作,按照国家政策,能回答和解决的立即解决;不能及时解决的,说明原因并定期给予答复;对无理要求,耐心宣传和解释。最后,在移民搬迁完成后,对新环境下出现的新问题,及时进行处理,加大后期扶持力度,缓解移民心理压力,化解各种矛盾纠纷,避免群体上访和恶性事件

发生,维护库区和谐稳定。

### 3.2.2 保障移民的权利

随着水库移民相关法律法规的出台和不断完善,我国水库移民的知情权、参与权和监督权有了法律保证。但移民权利的保障,仍需要加大力度,如移民的选举和被选举权、移民村公共财产处理的参与权、移民享有正常的(不低于移民前的)生活条件的权利等。对于关系移民切身利益的各种款项,如拆迁补偿款、征地补偿款、后期扶持款等,要建立严格的公示制度,确保公开透明,对集体资产的处理要严格实行村民自治,坚持财务公开。

### 3.2.3 加强移民区文化建设

要努力营造移民安居乐业的生产生活环境,为移民提供良好的设施和条件。建立活动场所,对空巢老人和留守儿童的关怀和照顾,使移民日益热爱新的家园。

### 3.2.4 加强库区和移民区环境建设

结合县级“全域无垃圾行动”,将人居环境整治和乡村振兴结合起来,对移民安置区科学规划,以净化、绿化、美化为目标,环境质量得到有效提升,生态建设得到长远发展。

### 3.3 加强移民安置区基础设施建设

电站建设枢纽区和移民安置区要以工程项目和移民安置为契机,结合新农村建设<sup>[5]</sup>,与地方水利、乡村振兴部门配合,统筹规划,完善基础设施,改善部分区域村容村貌,让移民搬迁后生活得更好。

### 3.4 加强对移民的培训工作

提高移民非农业收入,是移民今后生活的长久保障。加强对移民各种技能的培训,是移民“稳得住、能致富”的基础。让每个移民家庭至少有一人掌握一门实用技术,有稳定的就业收入,移民家庭就有希望,移民工作就有成效。通过培训转变移民观念、提高移民劳动技能、增强移民长远发展信心。

### 3.5 培育库区经济新的增长点

一是调整产业结构,因地制宜,发展和扶持特色农业。二是要在库区和移民区因地制宜发展优势特色产业,多渠道增加居民收入。三是在符合条件的地方建立集市,完善基础设施,加大库区和移民区居对外商品、劳务交换。四是在库区发展旅游、餐饮、民族饰品等休闲观光服务业,促进第

三产业的发展。五是要完善移民后期扶持机制。以移民增收为核心,集中力量改善移民生产生活条件;以县政府为主体,将后扶项目资金和地方乡村振兴资金可整合统筹考虑,优先安排在特色产业库区和移民安置区。

### 3.6 完善移民的社会保障体制

建立农村失地移民社会保障制度,为不同年龄段的移民安排不同的保障项目。

### 3.7 加强农村基层组织建设

加强乡(镇)、村两级党的核心组织建设,发挥党组织的核心领导作用。在移民安置区要注重民族和谐关系培育,尊重民族风俗,构建不同民族之间的睦邻友好关系,开展民族文化交流活动,为移民新家园营造和谐、团结、温暖的社会氛围。

### 3.8 建立多部门联动机制,共同解决移民问题

由地方政府牵头,发改、水利、乡村振兴、公安、交通、自然资源、林草、农牧农村科技、生态环境、医疗保障、电力、通讯等多部门联合办公,定期会商,汇总一段时间内的移民情况,共同研究和解决移民发展问题。本着“以人为本,为民服务”的方针,讲求效率,提高质量,维护大局,共同促进库区和移民安置区的和谐稳定发展。制定和完善移民突发群体事件应急处置预案,提升各部门参与处置移民工作的能力,强化移民工作社会管理水平。

## 4 结 语

水利水电建设中的征地移民问题,在当前新的经济形势下,所带来的移民权益保障问题面临全新的挑战,既是因为政府职能的转变,同时也在于社会主义法律体系的不断完善,既要政府发挥引导作用,又要企业合理规范自身的行为。因此,水利水电工程建设征地移民应力求实现移民安置法治化、公平化,在切实保障移民权益的同时,实现社会的稳定和发展。

### 参考文献:

- [1] 商艳光,施国庆.基于五大发展理念的水利水电工程移民政策评价[J].西部论坛,2017,27(2):63-71.
- [2] 中华人民共和国国务院令 第 679 号.国务院关于修改《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的决定[Z].国务院公报,2017,1-7.
- [3] 倪伯宁.水利水电工程征地及移民安置制度问题探究[J].建筑工程技术与设计,2019(19):32-46.

(下转第 112 页)

## 5 总结与建议

(1)特大断面引水隧洞开挖应结合揭露围岩地质条件,及时调整开挖方式,尤其是碎裂结构及蚀变岩洞段建议采用台阶加预留核心土法开挖。将核心土高度取3 m,上底长度取6 m,下底长度取9 m时对掌子面挤压变形控制效果最好。

(2)针对Ⅳ类、Ⅴ类围岩及不良地质洞段采取超前小导管进行超前支护时,建议小导管搭接为每循环小导管长度的2/3,按上仰10°和15°错开间隔布置,力求同一断面上有两层超前小导管在棚护。

(3)针对特殊地质条件洞段,建议采用TRT地震波成像技术及地质钻机超前钻探等进行超前地质预报,并制定对应的开挖支护方案以指导现场施工。

(4)应根据地质预报或超前勘探孔信息成果,如不良地段长度超过15 m宜采用大管棚加钢支撑的支护方式,以预防洞室发生较大坍塌和保障洞室安全稳定。

(5)针对受风化或地下水影响较大的蚀变岩体,在开挖后及时喷射5~7 cm厚混凝土快速封闭是必要的,对于Ⅳ类、Ⅴ类围岩破碎且蚀变的洞段建议采用喷钢纤维混凝土封闭。

(6)建议对已支护工字钢洞段(围岩破碎、裂隙发育、断层等)结合不同的围岩条件有针对性地进行预固结灌浆处理,预固结灌浆参数建议灌浆孔间排距按3 m×3 m、孔深4.5 m,水灰比1:1,灌浆压力0.5 MPa左右控制,以进一步保障在下半洞开挖前上半洞的稳定,同时也将会减少锚杆孔塌孔注装的难度和概率。

(7)建议不良地质段增加锚筋桩、预应力锚杆、锚索等深层支护措施,并与钢支撑、管棚形成

足够的受力结构体系,以预防减小下半洞开挖支护过程中洞室变形、坍塌风险。

## 6 结 语

水电站工程建设中引水隧洞开挖支护是关键,尤其是不良地质洞段的开挖,应选择科学合理开挖支护方式。由于引水隧洞地下施工环境特殊,所以,要充分考虑施工中存在的安全风险。引水隧洞作为工程的主要环节,在其开挖和支护施工中应该受到足够重视,有效提高水电站工程施工效率和质量的同时,实现对最低的成本投入取得更高效的建设效果,实现更大的价值。

### 参考文献:

- [1] 张朝磊.水电站引水隧洞开挖及支护施工技术[J].河南建材,2020(1):3-6.
- [2] 苟元军.水电站引水隧洞开挖及支护的施工技术[J].黑龙江水利科技,2018,46(11):167-169.
- [3] 王建.引水隧洞软岩洞段变形拱架换拱施工浅议[J].水利技术监督,2022(11):226-229.
- [4] 陈汉宝.软岩大跨度长引水隧洞施工支护与地质预报[J].资源环境与工程,2009(05):142-146.
- [5] 季毛伟.软岩隧洞围岩及支护结构稳定性分析[J].《工业建筑》2018年全国学术年会论文集(中册):242-246.

### 作者简介:

- 王 伟(1984-),男,四川绵阳人,中国水利水电建设工程咨询西北有限公司,工程师,学士,从事土建监理工作;  
梁存绍(1974-),男,四川成都人,四川华能泸定水电有限公司,高级工程师,学士,从事水电工程建设管理工作;  
邱鸿志(1997-),男,四川汶川人,四川华能泸定水电有限公司,助理工程师,学士,从事水利水电工程方面工作;  
王禹超(1990-),男,四川三台人,四川华能泸定水电有限公司,助理工程师,学士,从事项目合同管理工作;  
杜奇龙(1998-),男,四川成都人,四川华能泸定水电有限公司,助理工程师,学士,从事水利水电工程方面工作。

(责任编辑:吴永红)

(上接第75页)

- [4] 张舫,王艺青,王楠.水利水电工程建设征地移民安置问题及对策分析[J].区域治理,2018,(44):44-47.
- [5] 苏秀华.水利水电工程移民长期实物补偿机制与新农村建设相结合研究[J].中国人口资源与环境,2015,25(4):116-119.

### 作者简介:

孙志敏(1982-),男,甘肃宁县人,本科,高级工程师,从事征地移民及水利水电工程施工与管理工作;

- 李晨浩(1980-),男,云南泸西人,研究生,高级工程师,从事水电工程管理工作;  
彭 景(1975-),男,四川乐山人,本科,助理工程师,从事征地移民及水利水电工程施工与管理工作;  
杨树仁(1981-),男,四川凉山州人,本科,助理工程师,从事征地移民及水利水电工程施工与管理工作;  
张 帆(1996-),男,四川南充人,本科,助理工程师,从事征地移民及水利水电工程施工与管理工作。

(责任编辑:吴永红)