

# 大型水电工程建设征地移民安置专项验收探讨

朱成红

(中国长江三峡集团有限公司移民工作局,四川成都 640041)

**摘要:**移民安置验收是水电工程验收的不可或缺的重要部分,国家能源局颁布了专业技术标准。大型水电工程淹没影响范围广,搬迁移民多,涉及大量基础设施项目,相关工作完成后,及时开展移民安置验收是切实保障移民利益的要求,是促进移民后续发展的要求,各方要高度重视。

**关键词:**移民安置;组织及内容;阶段性验收;主要问题;建议与对策

**中图分类号:**TV7;D632.4;U416.06

**文献标识码:** B

**文章编号:**1001-2184(2018)06-0182-03

## 0 引言

水电是可再生的清洁能源。目前,我国的水电工程建设水平无论在数量规模,还是技术创新方面都已进入世界领先行列。我国西南地区的金沙江流域、雅砻江流域及澜沧江流域等蕴藏着丰富的水电资源,其中金沙江流域规划梯级电站25座,金沙江下游规划有4座大型梯级电站,规划总装机容量和年发电量相当于两个三峡电站,已建成发电的溪洛渡和向家坝水电站,以及在建的是白鹤滩和乌东德水电站。四座水电站建设征地移民涉及四川和云南两省30余万人,属于大型水电站工程。

### 1 移民安置验收政策依据

#### 1.1 现行的国家层面的法规政策

《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,原为471号,以下简称移民安置条例)明确规定:“移民安置未经验收或者验收不合格的,不得对大中型水利水电工程进行阶段性验收和竣工验收”。《国家能源局关于印发水电工程验收管理办法的通知》(国能新能[2015]426号)(原为国能新能[2011]263号)也明确规定,在水电工程阶段性验收和竣工验收之前,必须开展移民安置验收工作。这两个文件是国务院和国家能源局从宏观上对水电工程移民安置验收作出明确规定。

为配合移民安置条例的实施,切实维护移民合法权益,2013年6月8日,国家能源局发布《水电工程建设征地移民安置验收规程》(NB/T

35013-2013),并于2013年10月1日施行,这是水电工程移民安置验收的专业性技术标准,涉及具体移民验收程序、组织、内容及必备资料等,规范了水电工程移民安置验收工作。

#### 1.2 省级层面的法规政策

为做好水电工程移民安置验收工作,各省级移民主管部门也制定、发布政策文件用于指导和规范本省(地区)移民验收工作。

云南省移民主管部门于2011年8月15日印发了《云南省大中型水利水电工程建设征地移民安置验收管理办法》(云移法[2011]17号),四川省移民主管部门于2013年11月29日印发了《四川省大中型水利水电工程建设征地移民安置验收管理办法》(川扶贫移民发[2013]445号),明确各方职责、验收工作程序和内容等。

### 2 移民安置验收阶段、工作组织及内容

#### 2.1 验收阶段

水电工程移民安置验收分为阶段性验收和竣工验收,阶段性验收包括工程截流、工程蓄水移民安置验收,其中工程截流移民安置验收包括围堰淹没影响区和枢纽工程建设区移民安置验收。对于实行分期蓄水的大型水电站项目,可结合蓄水进度计划、移民安置实施计划等分期分批次开展移民验收。

#### 2.2 验收工作组织

移民安置条例规定“移民安置达到阶段性目标和移民安置工作完毕后,省、自治区、直辖市人民政府或者国务院移民管理机构应当组织有关单

收稿日期:2018-09-30

位进行验收”。移民安置验收工作一般由省级人民政府或委托投资、能源、移民主管部门负责组织。验收前,成立验收委员会,并设主任委员单位和副主任委员单位。验收委员会成立专家组,开展验收的技术检查与评价工作,提出经专家组成员鉴定的专家组验收意见。需要说明的是,市、县级人民政府是否需要组织本行政区内的移民安置验收工作,由省级人民政府或受委托的移民安置验收组织部门决定。

### 2.3 验收内容

阶段性验收和竣工验收的目的不同,其验收内容也不完全相同。需要说明的是,阶段性验收主要是检查农村移民安置规划、城集镇迁建实施、专业项目处理实施、水库库底清理实施情况等等,是否满足工程截流、蓄水要求,竣工验收较为全面,除了检查阶段性验收的内容外,还需要检查移民资金审计情况等,对工程完成情况进行全面评价,作出结论意见。

### 3 大型水电工程移民安置竣工验收的重要意义

首先,大型水电工程基本都是国家重点工程,投资较大,社会效益和经济效益显著,工程建设完成后,需要对其进行鉴定、评价,进行工程竣工验收,依据移民安置条例和国能新能[2015]426号,移民安置验收是水电工程竣工验收的不可或缺的重要部分。因此,从某种意义上说,开展移民安置竣工验收是规范行业管理的要求,是新时代依法治国的要求。

其次,开展移民安置竣工验收可检查移民安置工作是否符合国家及行业管理要求,移民安置效果是否达到规划目标和相应标准,移民的生产生活水平是否得到恢复,移民的长远生计是否落实,有利于切实保障移民合法利益。同时,大型水电工程淹没影响范围广,向家坝和溪洛渡水电站水库回水长度分别约156 km和204 km,迁复建等级公路(约700 km)、供电、供水、通信、广播电视,以及新建污水和垃圾处理等大量基础设施项目,这些基础设施项目的建成、稳定运行关系着移民的生产生活,关系着移民后续发展,尽早进行移民安置竣工验收可促进单个项目验收,有利于更好地管理养护基础设施项目,保证其稳定运行,促

进移民安置区社会经济和谐稳定发展。

## 4 大型水电工程移民安置阶段性验收

### 4.1 工程概况

向家坝和溪洛渡水电站是金沙江下游河段规划的最后两个梯级,两电站位于四川、云南两省交界的金沙江下游河段,是国家重点工程,两电站总装机容量分别为640万kW和1386万kW,多年平均发电量分别为307.47亿kWh和571亿kWh,分别于2012年10月和2013年6月下闸蓄水。两电站水库淹没影响涉及四川、云南两省的3个市州15个县区,建设征地规划搬迁安置移民近20万人,向家坝电站整体搬迁2座县城,11个集镇。

### 4.2 移民安置阶段性验收

两电站淹没影响区涉及四川和云南两省相关市州、县区,两电站分省进行工程截流和工程蓄水移民安置阶段性验收。工程截流验收实行一次验收的工作方式,两电站水库移民实行按正常蓄水位一次搬迁,一次清库,一次蓄水移民安置验收的工作方式。

在两电站下闸蓄水前,国家能源局以会议纪要形式安排两电站工程蓄水验收,成立工程蓄水验收委员会,委托水电水利规划设计总院(以下简称水规总院)作为主任委员单位。依据国务院令471号及国能新能[2011]263号文,四川和云南两省人民政府应组织两电站工程蓄水移民安置验收,经授权,两省移民主管部门分别发文组建移民安置验收工作委员会,担任主任委员,省级能源、投资主管部门,水规总院,中国三峡集团公司作为副主任委员单位,验收工作委员会下设专家组,专家组成员由水规总院组建,由设计单位编制验收工作大纲报验收委员评审。验收委员第一次会议明确,县(区)开展本行政区移民安置初验工作,市(州)开展移民安置自验工作,验收委员会进行终验,分搬迁安置、环保水保、交通工程、学校医院等专项分别开展验收工作,移民安置专项验收委员会根据县市初验、自验成果及专家组意见形成工程蓄水移民安置验收报告,报工程蓄水验收委员会。

值得说明的是,在两电站工程蓄水移民安置

验收时, NB/T 35013 - 2013 尚未颁布施行, 尚无专业性技术标准或办法, 水规总院、四川和云南两省移民主管部门、项目法人及设计院借鉴其他电站的经验, 摸索商定两电站移民安置验收工作程序、步骤及内容, 做法与 NB/T 35013 - 2013 基本一致, 保障了移民利益, 顺利完成了阶段验收工作。再者, 县区和市州开展初验、自验的工作方式, 更直接地反映了移民安置规划实施情况, 反映了移民的满意度, 体现了以移民为中心的理念, 有利于电站蓄水后库区社会稳定, 有利于促进移民安置后续发展。

## 5 大型水电工程移民安置竣工验收面临的主要问题

十一五和十二五期间, 是我国水电工程建设和投产的高峰, 很多水电工程完成了阶段性移民安置验收, 实现下闸蓄水发电目标, 但完成移民安置竣工验收的大中型水电工程屈指可数, 不少已蓄水发电多年的电站未完成移民安置竣工验收, 移民安置竣工验收面临的主要问题是多方面的。

一是依据移民安置条例, 大中型水利水电工程建设征地移民实行“政府领导, 分级负责, 县为基础, 项目法人参与”的管理体制, 市州、县区政府是移民安置的“工作主体、实施主体、责任主体”, 在移民安置实施过程中, 设计变更量大、遗留问题多, 原因复杂, 这些问题的处理需要多次协调研究, 耗时长, 在一定程度上影响了移民安置竣工验收进度。

二是大型水电工程移民安置竣工验收的前提是市州、县区政府完成移民安置工作, 并完成单项工程验收等, 一般来说, 省级人民政府会要求市州、县区先开展初验、自验。但市州、县区政府却很担心移民安置竣工验收完成后, 迁复建项目(主要是交通工程)的维护管养, 以及移民后续发展等没有资金保障等问题难以解决。

另外, 就溪洛渡和向家坝电站而言, 两电站是界河水电工程, 同时涉及四川、云南两省有关市州, 协调两省市启动、完成移民安置竣工验收的难度较大。

## 6 大型水电工程推进移民安置竣工验收的建议与对策

(1) 移民安置工作的关键在于组织领导, 移民安置政策的执行力在于组织领导, 移民安置工作的推动力在于组织领导, 各方利益调整的协调力在于组织领导, 加强组织领导, 维护移民安置规划的权威性, 尽快完成遗留问题处理工作。

(2) 水电工程建成投产后缴纳了大量库区维护基金和税收等税费, 由省财政厅统筹安排使用, 建议国家或省级人民政府探索出台政策, 明确有关税费的分配与移民安置竣工验收进度挂钩, 激励市州、县区积极开展移民安置竣工验收。

(3) 在工程蓄水后, 移民安置工作基本完成后, 尽早编制移民后续发展规划, 促进移民安置区后续经济社会发展, 及时消除市州、县区政府及移民的顾虑, 有利于尽早开展移民安置竣工验收。

## 7 结语

移民安置条例规定, 移民安置验收是水电工程验收的不可或缺的部分, 国家能源局颁布了专业技术标准。大型水电工程淹没影响范围广, 搬迁移民多, 涉及大量基础设施项目, 相关工作完成后, 及时开展移民安置验收是贯彻落实新时代依法治国理念的要求, 是切实保障移民利益的要求, 是促进移民后续发展的要求, 各方要高度重视, 依法依规, 尽早研究部署移民安置验收, 维护移民利益, 尤其是移民安置竣工验收的前置条件较多, 在下闸蓄水后, 相关方需要尽早启动竣工验收准备工作。

### 参考文献:

- [1] 李杰富. 水电工程建设征地移民安置规划设计中几个问题探讨[J]. 云南水电技术 2008(1): 5-8.
- [2] 龚和平. 水电工程移民问题与对策探讨[J]. 水力发电, 2014, 40(3).
- [3] 史志平, 常献立等. 小浪底库区第一期移民安置验收方法分析[J]. 人民黄河, 2000, 22(10): 25-26.
- [4] 彭幼平. 对水电工程建设征地移民安置验收的探讨[J]. 水力发电, 2012, 38(3): 6-9.
- [5] 郭万侦. 水电工程征地移民工作面临问题思考[C]. 北京: 中国水利水电出版社, 2017.

### 作者简介:

朱成红(1984-), 男, 安徽霍邱人, 硕士, 工程师, 现就职于中国长江三峡集团有限公司, 一直从事水电工程征地拆迁和移民安置工作。

(责任编辑: 卓政昌)