

李家河水库移民搬迁的实践与思考

任永军

(蓝田县水利水保工作站,陕西 西安 710500)

摘要:为解决李家河水库移民搬迁问题,本文以李家河水库移民搬迁为例,在严格执行国家移民政策的基础上最大限度保护移民合法权益,并提出在搬迁方式、安置房建设、移民补偿资产兑付上积极探索、实践创新,走出了一条适合自己的路子。移民搬迁效果显著、安置区社会稳定,移民满意度高。

关键词:水库;移民安置;实践;思考

中图分类号:D632.4

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2022)15-0046-03

1 李家河水库工程概况

西安市辋川河引水李家河水库工程枢纽位于蓝田县辋川河中上游。工程任务以供水为主,兼有防洪、发电等综合利用效益的中型水库工程,是西安市重点水源工程。水库大坝最大坝高 98.5m,坝顶高程▽884.0m,正常蓄水位 880m,正常蓄水位时水库面积 1.89km²,总库容 5260 万 m³,调节库容 4400 万 m³,年供水 7093 万 m³。

李家河水库建设征地移民安置涉及蓝田县玉川、葛牌两个镇 5 个行政村 15 个村民小组。移民规划水平年搬迁总人口为 2062 人,其中淹没区 1668 人、影响区 287 人、施工区 107 人;农业人口 505 户 1951 人。涉及各类土地 3546.17 亩,各类零星树木 112177 株,各类房屋面积 167049.04m²,涉及集镇 1 处。

2 李家河水库移民搬迁安置的实践探索

2.1 李家河水库移民搬迁安置方式

蓝田县人民政府作为移民安置实施主体,依据相关政策法规,根据移民环境容量分析成果及安置规划标准,在充分征询移民意愿的基础上,确定了“以土安置为主、以农业安置为主、以本县安置为主”,以及“小集中,大分散”安置原则。移民安置采用以政府集中安置为主,投亲靠友、后靠安置和货币安置相结合的安置方式。

(1)政府集中安置 422 户 1668 人。根据环境容量分析成果分别安置在蓝田县自然条件较好,土地容量较为充足,交通便利,水、电、路等基础设施以及学校医院商业配套等功能较为完善且发展空间较大鹿原地区的安村、前卫、孟村镇涉及 29 个行政村,建立移民安置点 28 个。共调配土地 1324.82 亩(人均耕地 0.8~1.0 亩)。

(2)采取投亲靠友方式安置 38 户 96 人。移民通过

自主联系其县内和县外亲戚和朋友或夫妻投靠进行的安置方式。由移民提出申请,并提交接收地政府和公安部门出具的接收证明和户籍迁移证明后,县指挥部与接收地政府和移民签订安置协议,将土地补偿费、安置补助费交由接收地政府统筹安排移民生产生活。

(3)采取货币安置方式安置 7 户 21 人。对于已脱离农业常年在外经商或务工、已在城市购买商品住宅长期居住且融入所在城市生活的移民,在本人的申请下签订安置协议书,采取一次性货币补偿不再进行农业安置。

(4)后靠安置 25 户 111 人。由于较好的保留了原有的社会关系和生活习俗,所以更容易搬迁。对于淹没耕地较少的葛牌镇化坪村 3 户 15 人采用就地后靠,对于坝址所在的两河桥村五组 22 户 96 人后靠安置在李家河管理站下游 300m 处。

(5)采取其他方式安置 13 户 55 人。在尊重事实的基础上采取与其他移民有别的搬迁奖励和资产补偿兑付办法,主要解决在库区长期居住生活有房产无户籍的 5 户 15 人以及公路改线搬迁户共 8 户 40 人。

2.2 李家河水库移民安置房屋建设

根据有关规定,李家河水库移民安置房原则上在政府引导下自主建设。移民建房费用由移民户自行承担,迁入地政府负责管理指导和服务工作,划拨宅基地做好三通一平工作,并推荐当地有资质的建筑施工队。由县协调指挥部为移民提供建房参考图纸,各个点的移民代表在该点拟安置移民的委托下负责和施工队签订施工合同,并由移民代表和熟悉建筑业务的移民作为甲方代表驻工地监督建房。为确保移民建房质量,县指挥部压缩工作经费为移民聘请专业的监理公司严格控制建房质量、进度和施工安全。在建房过程中由于材

料人工等费用上涨，市县召开联席会议分两次对移民安置房进行补助，确保移民不因涨价建不起房。同时由于建房时移民财产清算工作尚未结束，为了保证安置房建设工程的顺利进行，由移民代表和村委会代表移民和指挥部签订借款协议，指挥部根据协议和借条按工程进度分期将建房工程款直接拨付施工单位账户。在移民财产清算完毕后，由指挥部在移民个人财产兑付时予以扣除。

2.3 李家河水库移民资产兑付

李家河水库移民资产兑付关系到工程建设的成效和社会的安定。县协调指挥部严格按照国家移民政策和补偿标准，坚持科学、公正、公平、公开、客观的原则，在充分征询移民群众的意见和意愿下，创造性提出采用“大包干”平均分配的方式：即将移民群众的房屋补偿款及建房补助费按照政策补偿到户，对所有集体耕地、林山、林地、经济林及群众个人零星树木，一切地面附着物补偿款和政策性奖励实行按人均总包干制。在维护国家、集体、个人之间利益的同时，在政策范围内最大满足群众的需求，避免矛盾纠纷发生，维护了各方及移民群众的合法权益，保证了财产兑付工作的顺利进行^①。

3 李家河水库移民搬迁的几点思考

(1) 高度认识移民工作的艰巨性、复杂性、长期性，建立健全移民搬迁工作管理和运行机构是李家河水库移民搬迁工作的重要保证。

蓝田县人民政府为西安市辋川河引水李家河水库工程建设征地移民安置工作的实施主体，县委、县政府高度重视李家河水库移民安置工作，成立了李家河水库工程建设协调领导小组，下设了县协调指挥部，具体落实各项移民任务。涉及移民工作的各镇也分别成立了移民工作机构，明确镇书记为第一责任人。县主要领导定期召开移民安置工作专题会议，经常深入到库区和安置区督促检查，现场解决实际问题。为了加快工作，先后两次抽调百余名干部驻村包户做群众思想工作。同时县政府实行了移民工作目标责任制，建立责任追究制度，县委督查室和县政府督办室就李家河水库移民安置工作建立了督查督办机制，定期通报工作进展情况，有力推进了移民安置工作。

(2) 树立全心全意为移民服务的思想，坚持以人为本，把移民的合法权益放在首位，制定切合实际的移民政策是李家河水库移民搬迁的根本原则。

水库移民是因水库兴建而被迫搬迁的特殊群体，是非自愿的属性，目前我国普遍采用的是前期补偿和

后期扶持的办法，补偿标准已不能和经济社会发展很好适应。补偿标准过低补偿政策不细不实都会导致移民搬迁后生活水平降低，容易引起群众的不满甚至群体事件的发生。李家河水库移民搬迁在维护国家、集体、移民个人利益的原则下，用足政策灵活处理最大限度满足群众要求维护移民合法权益：①根据实物调查指标，在充分征求移民意见的基础上创造性提出采用“大包干”平均分配的方式。避免了村与村、户与户之间因土地、林山补偿差距过大而导致部分群众因搬迁致穷的问题；避免了因政策制定不全面不及时导致分配不公而引起的社会问题。②对淹没线上林地、土地以及经济林采取和线下有区别的标准予以补偿，同时为移民办理林权证享受国家后期林业补贴，解决了移民远迁后的后顾之忧。③针对在建房过程中由于材料人工等费用上涨，增加了移民建房负担，市县召开联席会议分两次对移民安置房进行补助，确保移民不因涨价建不起房。

(3) 综合运用政治，行政和法律手段动员和搬迁是李家河水库移民安置的有效方法。

政治的手段就是从全县抽调干部，进村入户了解每户移民的实际情况和搬迁诉求解决好每户群众的实际困难。同时做好思想政治工作，使移民逐步树立服务大局、支持搬迁的思想和意识，在思想上理解搬迁，在行动上配合搬迁。行政的手段就是做到政策透明、公开。为了便于移民正确的了解国家移民政策，县指挥部先后以宣传彩页、张贴公告、文件汇编的形式将国家相关移民搬迁法律法规和各级政府有关文件以及补偿标准，发放到群众手中，还多次组织移民听取移民专家讲解移民政策及补偿标准。法律的手段就是为了推进移民工作，抽调公安、检察及相关部门干部参与协调工作，成立了李家河水库工程公安室、检察室，派出警力常驻库区。对于煽动移民闹事阻挠搬迁的不法分子采取法律措施，维护搬迁秩序和库区稳定^②。

(4) 正确处理协调移民和安置区的关系是李家河水库移民顺利搬迁的基本前提。

移民安置是一项复杂的民生问题，具有双向性。它同时改变了移民和安置区原有的生产生活秩序和文化的社会的结构，引发移民和安置区生产生活模式以及社会组织结构的变化。因此正确处理移民和安置地群众工作尤为重要。①在县指挥部的统一安排下各镇向库区各自承担安置任务的移民村组派出干部提前熟悉和参与移民搬迁动员工作，同时做好安置地的群众的思想工作，向安置地群众宣讲政策使广大群众理解移

民为国家建设所作出的巨大贡献，在思想上接受移民安置，在行动上配合移民安置。②科学规划、精心组织。根据批准的移民安置规划，在经济状况较好交通便利的白鹿原选取移民安置点 28 个涉及安村、孟村、前卫三个镇 29 个村，并组织移民到安置点实际查看了解，由移民和安置村组共同选取建房地址。③按照规划积极实施对安置区的道路扩建提升、变电站升级增容，饮水水源和管网建设等增加和整合安置区社会资源，让安置区群众感受到接受移民带来的好处和发展机遇。同时及时拨付移民安置资金，保障了移民宅基地和承包地的调拨以及安置房建设工作的顺利进行。

(5) 坚持联席会议制度是李家河水库移民搬迁的根本保障。

根据李家河水库移民搬迁的实际，县指挥部提出了定期召开市县各相关单位参加的联席会议制度的建议。通过联席会议解决了在财产核查、移民个人资产兑付、个别移民的身份认定等方面政策不明确而又真实存在的具体问题，解决了安置规划与现场实际衔接的问题，使各项移民工作有规可依、有章可循，有力推进了移民搬迁工作。

4 李家河水库移民管理工作的几点建议

4.1 加大后期扶持力度

后期扶持政策是发展生产、提高生活水平、保护移民合法权益重要保障。从李家河水库补偿标准来看不存在前期补偿不足的问题，所以后期扶持显得尤为重要^①。目前李家河水库移民根据国发(2006)17号享受每人每年 600 元扶持资金，随着经济的法展和人们生活水平的提高，对移民的生活保障起到的作用有限，应在财力允许情况下逐次提高。同时精准识别移民中的特殊贫困人员作为后扶结余资金扶持的重点人群。结合国家乡村发展战略和新农村建设，有计划地整合后扶资金统筹推进安置村和移民安置点基础设施薄弱的问题、为移民发展生产勤劳致富创造条件。加大移民培训力度，帮助移民解放思想转变思维，努力提高移民劳动技能扶持移民就业和创业，增强恢复和发展生产的能力。

4.2 帮助移民尽快融入当地

移民安置的最终目标就是帮助移民在政治上、经济上、社会上和当地居民高度融入。移民搬迁到新址后适应新的生产生活方式和当地人文生活环境，这需要一个思想转变的过程。在移民搬迁时按照移民意愿尽量将移民安置点集中靠近，这就导致了有的安置点离村组较远(比如安村镇新华、龙村、牟家三个安置点

在三个村的交界地带)指挥部人员在走访过程中，移民普遍感觉和当地群众很难融入、社会事务参与性低、各项合法权益得不到有效保障而产生很强失落感。所以安置区政府要高度关注移民群体，移民在水库建设中做出了特殊贡献，要怀着感情去做移民工作要树立移民至上的观念。安置区各镇要定期深入安置点入户走访，贴近实际了解移民状况，倾听移民呼声帮助移民解决生产生活中的实际困难，要引导移民熟悉当地民俗民风主动融入。在水库建设中移民和安置区群众都作出了极大贡献，安置区居民应该积极配合和移民和谐共处共同发展，促进形成新老居民同心同德共建美好家园的良好氛围。

4.3 建立健全移民管理机构

移民管理工作是一项长久、复杂、具体、系统的工作，业务性强，工作量大，目前蓝田县还没有专业的移民管理机构和人员，水库移民搬迁完成后移民的管理和后期扶持工作由县协调指挥部交水务局计划科实施。移民无小事，移民的事处理不好、不及时、不到位都会引发移民的不满甚至群起性事件的发生，成为社会不稳定的因素。必须整合社会资源健全健全专门性移民管理机构和一支专业的、高素质的移民工作干部队伍明确职责和任务，保证移民工作的连续性。为移民长远发展和安置区长治久安奠定基础。

李家河水库移民搬迁安置工作已于 2021 年 7 月顺利通过陕西省水利厅组织的西安市辋川河引水李家河水库工程竣工移民安置终验。与会专家一致认为：李家河水库移民搬迁安置后，生产和生活状况已超过库区原有水平并已趋于稳定，移民各项指标达到规划的目标，移民的合法权益得到了实现，移民社会适应性良好。

参考文献

- [1] 张丹,龚一菀,姚凯文.水库移民家庭搬迁安置模式选择及影响因素研究[J].人民长江,2021,52(6):212-217.
- [2] 张朝熙.水库移民搬迁安置中值得关注的几个问题[C]//中国水利学会.中国水利学会 2005 学术年会论文集:水库移民理论与实践.北京:中国水利水电出版社,2005:423-426.
- [3] 段跃芳.水库移民补偿理论与实证研究[D].武汉:华中科技大学,2004.

收稿日期:2022-01-19

作者简介:任永军(1975—),男,汉族,陕西蓝田人,本科,工程师,主要从事水利工程管理工作。