

澜沧江上游水电工程移民安置方式的研究与实践

余 洋

(华能澜沧江水电股份有限公司, 云南 昆明 650214)

【摘要】 水电工程建设征地移民安置工作具有点多、面广、量大等特点,如何在国家现行法规政策框架内做好水电移民安置工作,值得深入探讨。项目业主单位创新性地采用了“逐年补偿移民安置方式”,取得了很好的效果,得到了国家和社会的高度认可。本文主要通过澜沧江流域的移民实践对该创新方式进行探讨,以使其更加完善,更好地服务于工程建设。

【关键词】 澜沧江上游;水电工程;移民逐年补偿;研究与实践

中图分类号: TV74

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2017)03-0062-04

Research and practice of upstream hydropower project resettlement mode in Lancang River

YU Yang

(Huaneng Lancang River Hydropower Co., Ltd., Kunming 650214, China)

Abstract: Hydropower project construction land acquisition and resettlement work is characterized by many points, wide scope, high quantity, etc. How to do well in hydropower migrant resettlement work in the frame of domestic existing rules and policies is worthy of further discussion. ‘Emigrant resettlement mode of year-by-year compensation’ is adopted innovatively by project owner units with good effect. The mode is recognized by the state and society highly. In the paper, emigrant practice in Lancang River basin is mainly adopted for discussing the innovation mode, thereby perfecting the mode and better serving project construction.

Key words: upstream of Lancang River; hydropower project; emigrant year-by-year compensation; research and practice

1 前 言

移民安置工作是大中型水电工程建设的重中之重,能否妥善安置好移民,直接关系到工程建设的成败。华能澜沧江公司自成立以来一直高度重视移民安置工作,针对澜沧江上游项目所处地理条件,联合各相关设计单位及行业主管部门积极探索研究新的安置方式,以期更好地服务移民、安置移民,使移民“搬得出,稳得住,逐步能致富”。

2 实施背景

西南地区大型水电开发是国家能源发展需要,妥善安置移民是水电开发的重要时代课题。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出“在做好生态保护和移民安置的前提下积极发展水电,重点推进西南地区大型水电站建设”。国家《能源发展十二五规划》提出“坚持水电开发与移民致富、环境保护、水资源综合利用、地方经济社会发展相协调,加强流域水

电规划,在做好生态环境保护和移民安置的前提下积极发展水电”。

澜沧江上游(云南段)从滇藏交界处至苗尾电站,规划“一库七级”,由上至下依次为古水(180 万 kW)、乌弄龙(99 万 kW)、里底(42 万 kW)、托巴(140 万 kW)、黄登(190 万 kW)、大华桥(92 万 kW)、苗尾(140 万 kW),总装机容量 883 万 kW。项目涉及云南省三地州四县区,预计移民人口约 2.8 万。澜沧江上游水电开发已列入国家能源发展规划,国家发改委已相继对七个梯级电站批复,同意开展前期工作,并明确要求“要高度重视电站建设的生态保护和移民安置工作,将帮助移民群众脱贫致富和促进库区生态环境建设作为水电开发的重要目标”“要试行先移民后建设的水电开发方针”。多渠道、多形式妥善安置好移民,有效保护生态环境是开发澜沧江上游(云南段)项目的前提条件和重要任务。

澜沧江上游地区地势高亢,山峦重叠,起伏变化大,由海拔 1500~4000m 的高原和中高山组成;河谷狭窄,呈“V”字形,两岸岸坡地形不完整,冲沟发育,呈沟梁相间;两岸分布众多少数民族,社会经济活动、生产生活方式以及语言、文化、风俗、宗教等差异大;基础设施落后,土地资源稀少(见图 1)。在这样的自然条件下,不利于农业安置和生态保护。原因主要体现在:一是土地坡度大,土层浅薄,土壤砂石含量高,土壤保水保肥性差,地块零星分散,耕地质量差,不利耕作;二是山区山高坡陡,暴雨、泥石流频发,开垦耕地不利于生态保护,也不利于农业生产,同时高山和半高山地区低



图 1 澜沧江上游峡谷地貌

温阴雨,对农作物产量影响很大;三是民俗文化多样,不同宗教设施分布两岸,库区森林资源丰富,牧业和林下资源相对发展,移民对剩余资源依存度较高,异地搬迁难度较大。

澜沧江上游水电项目列入国家能源发展规划,并经国家批准开展前期工作,要求切实做好移民搬迁安置工作。而该地区少数民族人口众多,土地资源稀少,淹没线以上剩余资源丰富,传统的移民安置方式主要以新开垦耕地和流转承包耕地两种方式解决移民的生产生活问题,在澜沧江上游人均耕地资源不到 2 亩,并且 90% 以上为山地,国家实行退耕还林后,可开发整理成耕地的后备资源十分匮乏。无论是开发荒地还是调整承包地安置移民,都受到了严重制约,大农业安置方式难以实现。因此开拓思路,创新移民安置方式是澜沧江上游水电顺利开发的有效途径。

3 内涵和做法

国务院第 471 号令规定:国家实行开发性移民方针,采取前期补偿、补助与后期扶持相结合的办法,使移民生活达到或者超过原有水平。条例颁布后,澜沧江公司根据澜沧江上游水电移民安置人地矛盾突出、少数民族众多、移民安置任务繁重等实际情况,创新移民安置方式,实行多渠道、多形式安置移民,按照“保证基本、建立保障、立足发展、构建和谐”的基本原则,经过认真研究对比,提出逐年补偿方案,经云南省人民政府同意后,澜沧江上游(云南段)项目自 2009 年上半年开始实施逐年补偿移民的安置方式。

逐年补偿安置方式,即以被淹法定承包耕地前三年的谷物平均产量为基础,依据所对应年份省粮食主管部门公布的粮食交易价格确定耕地平均亩产值,以货币形式对淹没的耕地实行逐年补偿,补偿年限与电站运行期同步。

逐年补偿安置方式对移民发展及电站建设均有重要意义,具体体现在以下两方面:

第一,移民方面。一是建立了以不降低移民原有生活标准为前提的长期生活保障制度,移民每年不劳作而得到耕地年产值补偿,旱涝保收。二是库区生态

得到保护,逐年补偿可以少配或不配耕地,不需要大量开垦耕地,有效减少对库周生态影响。三是把移民劳动力从耕种土地中解放出来,发展其他产业。四是民族文化、民族特色、宗教信仰及设施等得到有效保护。五是库区剩余资源有效利用,澜沧江流域森林资源丰富,牧业和采集业发展,若采取以土安置的方式,因耕地环境容量而产生大量外迁,剩余资料的处置和利用是一大难题,造成很多社会矛盾。逐年补偿有效解决了这些问题,剩余资源得以充分利用,维护了群众生产生活习惯和方式,有利于构建库区和谐。

第二,电站建设方面。一是减少移民搬迁规模。逐年补偿安置方式是对淹没耕地实行逐年补偿,一些仅淹没耕地资源,环境容量充裕的生产安置人口不需要远迁和外迁,从而减少移民搬迁安置人口规模。据统计,若澜沧江上游七个项目采用传统大农业安置方式,将产生搬迁人口约4万人,而采用逐年补偿安置方式后,搬迁人口降至约2.8万人。二是降低移民安置资源配置难度。对淹没耕地实施逐年补偿,不需要配置相当于淹没数量的耕地,并可继续使用淹没线上剩余资源,在“淹多少,补多少”的前提下,有条件的配置0.5亩以下耕地,远远小于大农业生产安置人均资源需求量(人均1.5~2亩耕地,3~5亩林地);除此之外,逐年补偿安置方式搬迁安置人口较少,也直接减少了移民安置对土地资源的需求。三是降低融资成本,有效提高移民安置费用使用效果。

总体而言,澜沧江上游采取逐年补偿符合实际,并优越于以土安置,主要体现在:逐年补偿安置是水电开发移民安置的有效途径;安置效果优于大农业生产安置;降低了移民安置工作难度;使移民有了一个稳定的基本生活保障基础;可以最大限度管理使用淹没线上剩余资源;大幅提高了移民安置工作效率;有利于提高移民安置区可持续发展能力;降低了水电项目业主的融资贷款压力;减少了耕地需求量,体现了节约用地的原则。

4 实施效果

目前,逐年补偿安置方式在澜沧江上游项目逐步实施,苗尾、黄登、里底等电站可研阶段建设征地移民安置规划设计报告均已通过审查,筹建项目移民安置

工作顺利推进,逐年补偿安置方式满足了先移民后建设的要求,有力推动了水电工程建设,社会效益较好,具体表现在以下几点:

a. 降低水电移民搬迁难度,开创水电和谐移民新局面。澜沧江上游两岸地形复杂,逐年补偿安置有效降低移民对耕地的依存度,减少了由于生产资源受到影响而导致的人口搬迁情况,建设征地范围内受影响人口充分利用库周剩余资源而就地后靠安置,充分尊重了澜沧江上游少数民族地区移民民族文化,充分利用了剩余资源,降低了移民搬迁任务和难度。据征求移民意愿结果,90%以上移民自愿选择逐年补偿,水电和谐移民局面显现。

b. 有利于对林地资源的保护,生态环境效益显著。逐年补偿安置方式减少搬迁安置人口,减少安置点的占地范围,也减少了生产安置资源的配置。澜沧江上游周边地区山多地少,多数土地开发唯一途径为毁林开荒,减少了土地的占用意味着减少对林地的破坏,产生了显著生态效益。

c. 库周基础设施大幅改善,改善了移民和库区剩余居民的生产生活、交通出行条件,使原住居民充分享受电站建设带来的实惠(见图2)。



图2 里底电站姑布移民安置点及移民大桥

d. 移民经济收入较之前有所提高。以里底电站为例,电站建设前2009年移民人均年收入为1981元,而按照移民安置规划,移民人均收入达到3100元以上。

e. 移民住房条件大为改善。逐年补偿安置方式改变了以土安置方式使用集体财产新建生产性水利工程的做法,把集体财产补偿费直接用于改善移民生活条件上,使移民的住房条件大为改观。澜沧江上游逐

年补偿配套政策中,移民建房最低标准为人均 25m^2 的砖混结构,不足部分以建房困难补助的形式由业主给予补助(见图3)。

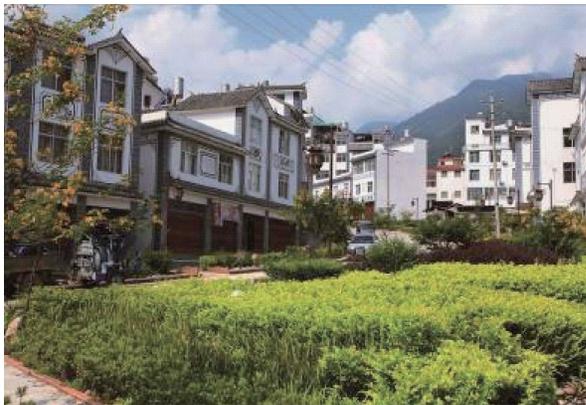


图3 功果桥电站旧州移民街

f. 有效降低项目建设融资成本。以功果桥水电站为例,采用农业安置方式规划搬迁人口为 5377 人,采用逐年补偿安置方式搬迁人口为 3424 人,减少了 1953 人,减少比例达 36%。据估算,逐年补偿安置方式较 大农业移民安置方式节约总投资 2 亿元。

g. 通过对被征收承包耕地的逐年补偿,释放了农村劳动力,有利于库区和安置地的产业结构调整。同时通过加大对库周基础设施的投入,改善了移民和库区剩余居民的生产生活、交通出行条件。

(上接第 69 页)



图8 吊装完成后的典型断面

5 结 论

随着社会发展,沿海区域土地资源紧缺,促淤、圈围工程逐步从沿海高滩作业发展到深水施工,块石供

逐年补偿安置方式充分结合了澜沧江上游水电开发的地域特点,受到了移民群众及当地政府的认可及欢迎,移民安置实施的难度有效降低,移民搬迁进度较之前大幅加快,实现了先移民后建设、移民和谐稳定、工程建设顺利推进。

5 结 语

从澜沧江上游自然环境条件及实践结果看,逐年补偿安置方式优于大农业安置方式。当然,逐年补偿安置方式也存在一些弊端,需要制定政策法规的相关部门不断探索和改进。建议结合《云南省征地区片综合地价补偿标准》(试行)的通知和国家相关部委的文件精神,进一步研究区域内同地同价原则,完善补偿标准逐年递增机制。

立足于逐年补偿安置方式,合理利用库区剩余资源,合理制定库区发展规划并推进后期扶持,总结并充分借鉴其他流域移民工作的成功经验,不断完善和改进工作机制,逐年补偿将开创澜沧江上游水电工程移民安置新篇章。◆

参考文献

徐俊新,施国庆. 水库移民补偿中的几个问题探讨[J]. 水利经济,2008(5).

应日趋紧张,为减少施工过程中对大块石的依赖程度,透空块作为坝体的趋势日益明显。为进一步促进水利促淤、圈围工程更好、更快、更安全的发展,在施工过程中从以下方面加强对透空块安装的控制。

a. 吊装船选用 2000t 以上的平板吊机船,以保证船舶在风浪中的平面摇摆幅度不大于 20cm,从船机设备方面保障安装的精度及安装质量。

b. 依据工前测量,根据每段滩地高程及透空块的断面尺寸计算确定摆放形式。

c. 采用分区定位法进行(网格法)吊装,用 GPS 点对每一个透空块进行定位。

d. 根据底层及上层透空块不同的安装要求,选用不同的专用吊具。

e. 采用潜水员水下探摸,旁扫声纳以及 GPS 复核质心的方式进行吊装质量的检查验收。◆