

# 水利工程征地移民多样化安置方式探讨

张立飞

广东江河工程咨询有限公司，广东广州，510000；

**摘要：**随着我国水利工程建设的快速发展，征地移民安置问题日益突出。传统的单一安置模式已难以满足当前社会发展需求，探索多样化安置方式成为解决移民问题的关键路径。本文系统分析了水利工程征地移民安置的现状与挑战，深入探讨了农业安置、城镇安置、产业安置和社会保障安置等多元化模式的具体实施策略与典型案例，并从政策体系、实施机制和监管评估三个维度提出了完善移民安置工作的对策建议。研究表明，因地制宜地采用多样化安置方式，不仅能有效保障移民权益，还能促进区域经济社会协调发展，为水利工程建设的顺利推进创造有利条件。

**关键词：**水利工程；征地移民；安置方式；多元化；社会保障

**DOI：**10.69979/3060-8767.25.11.050

## 引言

水利工程建设作为国家基础设施的重要组成部分，在防洪减灾、水资源调控和清洁能源开发等方面发挥着不可替代的作用。然而，这类工程往往涉及大规模的土地征收和人口迁移，由此产生的移民安置问题直接关系到工程建设的顺利实施和社会稳定的大局。长期以来，我国水利工程移民安置工作积累了丰富经验，但随着经济社会发展和城镇化进程加速，传统的以土地置换为主的单一安置模式面临诸多挑战，亟需探索更加灵活多样的安置途径。

当前水利工程移民安置工作正处于转型关键期，一方面要确保移民“搬得出、稳得住、能致富”的基本目标，另一方面要适应新型城镇化和乡村振兴的战略要求。在这一背景下，深入研究多样化安置方式的理论基础、实践模式和运行机制，对于完善移民安置政策体系、创新社会治理方式具有重要意义。

## 1 水利工程征地移民安置现状与问题分析

### 1.1 移民安置的基本现状

我国水利工程移民安置工作经过多年发展，已形成了较为完善的政策法规体系和管理制度框架。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》作为核心指导文件，确立了开发性移民方针，明确要求采取前期补偿与后期扶持相结合的方式，保障移民生活水平不降低。在实际操作层面，各地普遍实行“政府领导、分级负责”的管理体制，由县级政府具体组织实施，并建立了从规划编制到验收评估的全过程管理机制。

从安置方式看，现阶段主要采取农业安置、城镇安置、混合安置等基本形式。农业安置仍是主导模式，通过土地调整、开发整理等方式为移民提供生产资料；城镇安置则主要依托城镇化进程，通过就业扶持和社会保障解决移民生计问题；混合安置结合了前两种方式的特点，在部分条件允许的地区取得了良好效果。值得注意的是，随着农村人口流动加速和产业结构调整，一些地区开始尝试产业安置、入股分红等创新模式，为移民安置工作注入了新的活力。

### 1.2 存在的主要问题与挑战

尽管取得了一定成效，当前水利工程移民安置工作仍面临诸多深层次问题。补偿标准不统一是引发矛盾的焦点所在，不同地区、不同项目之间补偿差距较大，容易产生攀比心理。部分地区在土地补偿费、安置补助费计算上未能严格执行省级标准，导致移民合法权益受损。同时，补偿资金管理也存在漏洞，专户存储制度落实不到位，资金划转不及时等问题时有发生。

安置资源匮乏构成另一重大挑战。随着耕地红线政策收紧和生态保护力度加大，传统的农业安置面临土地资源短缺的瓶颈。一些库区周边剩余土地质量差、开发难度大，难以满足移民生产需求。而非农安置则受限于城镇就业容量和移民技能水平，存在岗位匹配度低、就业稳定性差等问题。特别是在经济欠发达地区，二三产业基础薄弱，吸纳移民就业能力有限，进一步加剧了安置难度。

规划实施脱节现象也较为突出。部分项目前期规划与后期实施缺乏有效衔接，安置规划脱离当地实际，导

致执行过程中频繁调整。少数民族地区、生态敏感区的特殊需求在规划中未能充分体现，引发文化适应和生态保护等衍生问题。此外，移民参与机制不健全，公众意见征求流于形式，削弱了安置方案的可行性和接受度。

## 2 多样化安置方式的理论基础与政策框架

### 2.1 多样化安置的理论依据

移民安置本质上是一种复杂的社会重构过程，需要多学科理论支撑。制度变迁理论为理解安置方式演变提供了宏观视角，随着社会经济环境变化，移民安置从单纯补偿向综合发展转型成为必然趋势。不完全契约理论则揭示了安置过程中的权责关系，由于无法事先约定所有细节，必须建立灵活调整机制来应对不确定性。

可持续生计框架强调从人力资本、自然资源、物质资本、金融资本和社会资本五个维度全面提升移民发展能力。这一框架下的安置工作不再局限于物质补偿，而是注重培育移民自主发展能力。社会融合理论则关注移民在新环境中的适应过程，指出安置方式应促进文化认同和社会网络重建，避免出现社会排斥和边缘化现象。

### 2.2 政策法规体系

我国已建立起较为完备的水利工程移民安置政策体系。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》作为核心法规，确立了移民安置的基本原则和实施规范。该条例历经多次修订，最新版本进一步强化了移民权益保障，明确了土地补偿费、安置补助费的省级统筹要求，并细化了安置规划编制和实施的各个环节。

在配套政策方面，国家发展改革委、水利部等部门相继出台了《水利水电工程建设征地移民安置规划大纲编制规程》《移民安置验收管理办法》等文件，形成了从规划设计到验收评估的全链条制度安排。各省级政府也结合本地实际制定了实施细则，如《隆阳区大中型水利水电工程建设征地移民安置实施办法》等，进一步增强了政策的可操作性。

值得注意的是，近年来政策导向更加注重安置方式创新。2024年最新政策鼓励各地探索入股分红、资产收益权等新型安置途径，允许将部分补偿资金转化为生产发展资本，为多样化安置提供了制度空间。同时，政策强化了部门协同要求，明确自然资源、人社、民政等部门在移民安置中的职责分工，形成了多部门联动的工作格局。

## 3 多样化安置的具体模式与实践案例

### 3.1 农业安置模式创新

传统农业安置面临土地资源约束，必须通过模式创新突破发展瓶颈。土地整治升级是有效途径之一，通过对库区周边未利用地进行综合开发，建设高标准农田，既增加了耕地面积，又提高了土地质量。江苏泗水县在水利移民安置中实施“坡改梯”工程，将荒山坡地改造为梯田，移民人均获得1.2亩优质耕地，配合节水灌溉设施，实现了产量和收入的“双提升”。

生态农业转型是另一创新方向。结合库区生态保护要求，引导移民发展有机种植、林下经济等环境友好型农业。我国云南某水电站移民区利用补偿资金建设生态茶园，推行“猪-沼-茶”循环模式，既保护了水源地环境，又提高了农业附加值。移民通过土地入股方式参与经营，除获得劳务收入外，还能享受年底分红，形成了可持续增收机制。

合作社带动模式在小规模移民安置中表现突出。通过组建专业合作社，将分散的土地资源集中利用，实现规模效益。典型案例中，移民以土地承包经营权入社，由合作社统一规划种植高价值经济作物，并建立产销一体化体系。这种模式既解决了单个移民家庭市场竞争力弱的问题，又保留了农民对土地的权益，受到了移民群体的广泛欢迎<sup>[1]</sup>。

### 3.2 城镇安置与就业扶持

城镇安置已成为当前水利工程移民的重要选择，尤其适合土地资源匮乏、城镇化水平较高的地区。成功实施的关键在于就业保障体系的建立。

创业扶持是城镇安置的有效补充。部分地区将部分补偿资金转化为创业基金，为有意愿的移民提供启动资金和小额贷款贴息。

产城融合安置代表了最新发展方向。这种模式将移民安置与产业园区建设有机结合，在移民社区周边布局劳动密集型产业，形成“居住-就业-服务”一体化格局。实践表明，产城融合不仅解决了移民生计问题，还优化了区域产业布局，实现了人口集聚与产业发展的良性互动。关键是要做好前期产业规划，避免出现“有城无产”的空心化现象。

### 3.3 产业安置与入股分红

产业安置打破了传统安置方式的局限性，为移民提供了更广阔的发展空间。水电资源入股是创新做法之一，移民将部分补偿资金转化为电站股权，长期享受发电收益分红。

旅游资源开发特别适合库区移民安置。通过挖掘水库周边的自然景观和人文资源，发展乡村旅游、休闲渔业等新兴产业。

飞地经济模式突破了地域限制。对于资源禀赋较差的移民区，通过与经济发达地区合作建立“飞地园区”，共享发展资源。具体操作上，移民补偿资金集中投入园区标准厂房建设，通过租赁获得稳定收益；同时园区企业优先招聘移民就业，实现“资产收益+工资收入”双保障。这种模式需要完善的利益分配机制和政府间的协调配合，但对解决特殊地区移民安置难题提供了新思路<sup>[2]</sup>。

## 4 完善多样化安置方式的政策建议

### 4.1 健全政策支持体系

完善法规标准是推进多样化安置的基础工作。当前亟需制定专门的《水利工程移民多样化安置实施细则》，对各类创新安置方式的操作流程、权责划分、风险防控等作出具体规定。特别是在入股分红、资产收益权等新型安置领域，需要明确移民权益保障措施，防止出现资本侵蚀移民利益的情况。同时，应建立补偿标准动态调整机制，根据物价指数和居民收入增长情况定期更新补偿标准，确保移民生活水平不降低。

强化财政金融支持是推动安置方式创新的关键。建议设立水利工程移民产业扶持专项资金，重点支持移民安置区特色产业发展和就业创业项目。在金融政策方面，可推广“补偿资金+信贷融资”模式，允许移民将部分补偿资金作为担保，获取更大额度的生产经营贷款。针对入股分红类安置，应建立风险准备金制度，在收益低于预期时给予适当补贴，保障移民基本收益<sup>[2]</sup>。

### 4.2 优化实施管理机制

建立全过程参与机制是确保安置方案科学可行的必要条件。从规划编制阶段开始，就应充分听取移民和安置区居民的意见建议，通过听证会、村民代表大会等形式广泛凝聚共识。在实施过程中，要定期公示进展情况，接受移民群体监督。特别对于少数民族移民，应尊重其文化传统和生活习俗，在安置方案中体现差异化安排，如保留祭祀场所、规划特色产业等。

加强部门协同是破解资源约束的有效途径。水利部门应与自然资源部门协调土地调整政策，在严守耕地红线前提下，为移民安置预留建设用地和农业生产用地空

间；与人社部门合作开展职业技能培训，将移民纳入政府补贴性培训范围；与民政部门联动落实社会保障政策，确保移民无缝衔接安置地医保、养老等公共服务。跨区域安置项目还需建立地方政府间的协商机制，明确收益分享和责任分担方式<sup>[3]</sup>。

### 4.3 强化监督评估体系

构建多维度的评价指标体系是科学评估安置效果的前提。除传统的“搬得出、稳得住”等基本指标外，应增加移民发展能力、社会融入程度、生态环境影响等综合评价维度。具体可包括：移民家庭人均可支配收入增长率、就业稳定率、子女教育衔接度、社区参与度等量化指标。通过这些指标的系统监测，及时发现安置过程中问题并作出调整。

引入第三方评估机制有助于提高监督工作的客观性。可委托专业机构对移民安置实施独立评估，重点审查资金使用效益、政策执行情况和移民满意度。评估结果应与项目验收和政府绩效考核挂钩，形成强有力的责任机制。同时，建立移民申诉救济渠道，设立专门的仲裁机构公正处理安置纠纷，维护各方合法权益<sup>[4]</sup>。

## 5 结束语

水利工程征地移民安置是一项复杂的系统工程，关系到工程建设、民生保障和区域发展多重目标的实现。本文研究表明，单一安置模式已难以适应新形势下移民工作需求，必须根据移民意愿、资源禀赋和发展潜力，因地制宜采取多样化安置方式。农业安置需要通过土地整治和生态转型提质增效；城镇安置应强化就业创业支持；产业安置则要探索资源入股、旅游开发等创新路径。各类安置方式各有优势和适用条件，实践中往往需要组合运用、相互补充。

## 参考文献

- [1]曾戡. 水工程建设征地移民安置规划设计工作探讨[J]. 四川建材, 2023, 47(9): 235-236.
- [2]李瑞清. 水工程建设征地移民安置法律法规和规范性文件简述[J]. 长江技术经济, 2023, 5(3): 3-7.
- [3]滕娟, 刘颖, 吴泽昊. 水工程建设征地移民安置规划设计影响要素探讨[J]. 珠江水运, 2023(03): 78-79.
- [4]徐翔宇, 何君, 高兴德, 等. 区域现代水网建设总体战略与基本策略的有关思考 [J]. 水利规划与设计, 2023 (4): 5-9+33.