

黄河下游防洪工程征地移民工作实践与思考

王 坤, 陈 扬, 李 丛

(济南黄河河务局章丘黄河河务局, 山东 济南 250200)

【摘要】黄河下游防洪工程征地移民工作是黄河防洪工程施工建设的重要环节和前提条件, 做好征地移民相关工作是工程建设得以顺利实施的关键所在, 作为一名基层征地移民工作者, 结合在黄河下游“十四五”防洪工程征地移民工作开展过程中遇到的实际困难, 分析当下征地移民工作中存在的问题, 并提出有针对性的意见建议, 以期对征地移民工作规范有序开展提供几点参考。

【关键词】黄河下游; 防洪工程; 征地移民

【中图分类号】D632.4

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2025)-06-0041-03

Practice of Land Requisition and Resettlement for Flood Control Projects in the Lower Reaches of the Yellow River and Thinking

WANG Kun, CHEN Yang, LI Cong

(Yellow River Administration Bureau of Zhangqiu District, Jinan Municipality, Jinan, Shandong 250200, China)

Abstract: The land requisition and resettlement for flood control projects in the lower reaches of the Yellow River is an important prerequisite for the construction of Yellow River flood control projects, which is crucial to the smooth implementation of project construction. As a grass-roots worker engaged in land requisition and resettlement, combined with the practical difficulties encountered in the process of carrying out the work for the "14th Five-Year Plan" flood control projects in the lower reaches of the Yellow River, this paper analyzes the existing problems in the current land requisition and resettlement, and puts forward targeted opinions and suggestions, in order to provide some references for the standardized and orderly development of land requisition and resettlement.

Key words: Lower reaches of the Yellow River; Flood control projects; Land requisition and resettlement

黄河下游“十四五”防洪工程是国务院部署实施的重大水利工程之一, 是推进黄河流域生态保护和高质量发展国家战略, 进一步提高黄河下游防洪工程的整体防洪能力, 保障黄淮海平原经济社会稳定发展的重要工程^[1]。黄河下游“十四五”防洪工程建设内容包括河道整治工程和堤防工程, 工程建设范围为河南省孟津县白鹤至山东省垦利县入海口, 河道长度 878 km, 共涉及河南、山东两省 14 个市 44 个县(市、区)。征地补偿及移民安置工作作为防洪工程建设实施的重要一环, 是工程建设能否顺利实施的前提和保障。文章结合在征地移民工作开展过程中遇到的实际困难和问题, 对征地移民工作实施过程中存在的

具体问题进行研究探讨, 以期对征地移民工作规范有序开展提供几点参考。

1 基本情况

黄河下游“十四五”防洪工程建设用地范围根据布置方案和施工组织设计成果确定, 按用途和用地性质分为永久占地和临时用地, 其中永久用地是河道整治和堤防等工程建设布置的永久性建(构)筑的用地, 临时用地包括土料场、施工生产生活区、施工道路、施工临时压地等临时性工程用地。工程建设总用地面积 879.94 hm², 其中永久

收稿日期: 2025-03-31

作者简介: 王坤(1991—), 女, 工程师

用地 231.09 hm² (永久集体土地 129.32 hm², 永久使用国有土地 101.78 hm²), 临时用地 648.85 hm²。

2 工作特点

黄河下游防洪工程沿黄而建, 具有典型的“黄河”特色。主要表现在以下几个方面: 一是征地范围跨度大, 呈条带状分布。黄河下游“十四五”防洪工程涉及河南、山东两省 14 个市 44 个县(市、区), 无论是从宏观还是微观角度看, 征地范围地域跨度都较大, 且呈典型的条带状, 这就导致在较小的征地范围内可能涉及众多农户, 而每户平均占用的土地数量很小, 土地权属区分工作量大, 例如黄河下游“十四五”防洪工程(章丘段)永久征地仅 1.04 hm², 但涉及农户达 36 户; 二是临时用地征地位置可选择性少。黄河防洪工程临时用地征用时, 既要满足运距、取土量、土质等工程施工需要, 还要排除沿黄基本农田, 因此, 要避免与其他规划例如生态环境保护区规划、基本农田保护规划发生冲突和矛盾, 可选择范围较小; 三是历史遗留问题导致土地权属难以明确, 沿黄群众存争议。1988 年以来, 经过一些列新建和改建防洪工程建设, 黄河防洪工程体系虽不断完善, 但仍遗留了一些问题, 尤其是部分黄河工程管理范围内土地存在“已划界、未确权”现象, 导致土地权属不明晰, 征地移民工作开展过程中, 沿黄群众意见较大, 有碍工作开展。

黄河下游防洪工程征地补偿和移民安置工作实施采用“政府领导, 市、县分级负责, 县为基础, 项目法人参与”的管理模式。相关省级政府移民办公室对征地补偿与移民安置工作承担业务指导责任; 相关省辖市、省直管县(市)政府对于征地移民工作承担实施主体责任, 县级政府作为征地补偿及移民安置工作的工作主体和责任主体; 项目法人是工程建设责任单位和工程投资主体, 参与征地补偿和移民安置工作, 并协调解决工作中发现的重大问题, 确保资金到位, 保证工程按时开工建设。

3 存在问题

3.1 工程建设施工和征地移民工作衔接不畅

为满足黄河防洪需要, 黄河河务部门往往优先考虑防洪工程主体建设, 存在“重工程轻移民”

的思想, 急于立项审批和开工建设。由于项目前期立项时间跨度长、土地性质及地上附属设施可能发生变化, 加之缺乏与地方政府及沿黄乡镇沟通, 导致移民规划编制不深、不实、不细, 因此, 征地移民具体工作开展时存在诸多困难。有时甚至出现施工过早介入而征地移民工作滞后的问题, 为征地移民各项手续办理及征地移民工作开展带来诸多困难。

3.2 补偿标准不统一, 实施过程引发争议

由于防洪工程征地移民工作时间跨度大, 地方征地政策可能发生调整 and 变化, 导致地方法规和国家现行征地补偿政策存在矛盾。例如, 在“十四五”防洪工程征地移民实施过程中, 部分地区青苗补偿费及耕地开垦费与规划设计标准不一致, 尤其是耕地开垦费标准相差悬殊, 造成个别群众不理解, 激化社会矛盾, 影响征地移民工作开展, 同时为征地相关权属手续的办理带来困难。

3.3 地方政府责任落实缺失

历次黄河防洪工程征地移民工作开展期间, 黄河河务局部门在工作中往往占主导作用, 因此, 黄河下游“十四五”防洪工程征地移民实施过程中, 县(区)人民政府在思想上仍然认为征地移民是黄河河务部门的职责, 虽成立了以政府部门牵头的征地移民机构, 但实际工作仍由黄河河务部门具体实施。然而新形势下征地移民工作开展流程已发生较大变化, 沿用“十二五”“十三五”时的工作方法和经验已不完全适用。况且征地移民工作涉及地方自然资源部门、财政部门、农业农村部门、审计部门等多个单位机构, 需各部门协调合作完成。单纯依靠黄河河务部门力量, 在工作协调和沟通上存在很大难度, 进而影响征地移民工作进度和效率。

3.4 政策宣传力度不足, 覆盖面有限

在征地移民工作开展实践中, 尤其是在征地移民实施的一线, 移民政策宣传不足、不到位最直接的影响主要表现在两个方面: 一是负责征地移民的领导干部和工作人员对相关政策掌握不足、理解不充分, 征地移民工作边摸索边实施, 从而导致移民实施流程不规范、存漏洞。二是被征地群众由于缺乏对移民政策的了解, 在征地工作中不配合, 甚至出现群众上访事件, 严重影响征地移

民工作开展,进而影响工程建设和社会稳定。

4 对策建议

4.1 提高对征地移民工作的重视,理顺工作流程

征地移民工作是工程施工建设的前提和必要条件,征地移民工作做不好,工程施工建设无从谈起。各级、各单位要坚决杜绝“重工程轻移民”的思想,主管单位、项目法人应高度重视、提前谋划,将征地移民工作前置,优先开展。同时加强与所在地政府及相关部门的沟通对接,结合黄河特点和实际情况,做实做细征地移民工作专题方案,促进征地移民工作开展有章可依。严禁“先施工后征地”的情况发生,确保各项工作流程合规合法,切实为工程施工建设打好基础,不留后患。

4.2 加强征地移民规划设计,做好资金预留

征地移民规划设计是征地移民工作开展的基本遵循和技术支撑,同时也是资金审批的重要依据。针对补偿标准不一致的问题,按照《大中型水利水电工程征地补偿及移民安置条例》第二十二条“被征收土地上的零星树木、青苗等补偿标准,按照被征收土地所在省、自治区、直辖市规定的标准执行”的等有关规定,项目法人可提前协调县(区)人民政府做好配合工作,商定统一的补偿标准,做好规划。或在编制规划设计时,充分考虑时间跨度、地域跨度和政策跨度,做好相应的指导说明或预留部分资金,确保规划设计更加有效地指导征地移民工作开展。

4.3 强化县(区)政府工作职能,提升工作优先级

在征地移民实施过程中,要突出县(区)政府的基础地位,强化县(区)政府工作职能。县(区)政府才是征地移民工作实施的主体,应严格落实好主体责任,强化组织领导,做好与黄河河务部门、自然资源资源部门、农业农村部门、财政部门等单位的协调沟通,保证各单位目标一致、职责明确,确保征地移民工作更加高效实施。黄河流域主管部门可向省、市政府汇报,申请其按照《大中型水利水电工程征地补偿及移民安置条例》中的有关规定,出台相应的政策文件,进一步明确县(区)政府职能。此外,黄河防洪工程建设事关

地方经济发展和沿黄群众生命财产安全,因此,可将征地移民工作纳入政府重点工作,接受社会各界监督,进一步加快工作进度,提升工作质量。

4.4 加强培训教育,强化政策宣传

征地移民干部是征地移民工作开展的核心力量,沿黄群众是征地工作的主要参与者和监督者,因此,加强对二者的培训教育,提高他们对征地移民工作的认知水平,将会有效促进征地移民工作的开展。各移民办要充分利用技术培训资金,对相关工作人员和群众进行移民法律法规、相关设计批复文件以及工作流程的培训教育^[2],可通过开设专题培训班、发放宣传材料、实地考察学习等方式进行,同时做好政策解读和相关事项的公开,提高工作人员的工作水平和群众的认知度。要将宣传教育贯穿征地移民实施的全过程,在重要时间节点前及时进行培训和指导,从而推动征地移民工作更加规范和高效实施。

5 结语

黄河防洪工程建设事关经济社会发展大局,事关人民群众切身利益,利在当代,功在千秋。黄河流域生态保护和高质量发展战略对黄河防洪工程体系建设同样提出了明确的发展要求,作为防洪工程建设实施的重要组成部分,做好征地移民工作显得尤为重要^[3]。受时间、地域以及政策影响,征地移民工作实施过程中还存在诸多问题和困难,因此,各级、各单位都应切实履行好各自职责,严格把控征地移民工作开展的各个环节,在不断积累和实践中逐步探索构建更加科学完善的工作体系,为黄河防洪工程建设的顺利实施奠定良好的体制机制基础。

参考文献

- [1] 永保黄河安澜,造就幸福黄河——黄河下游“十四五”防洪工程[J].中国工程咨询,2024(8):2.
- [2] 季厚民.黄河下游防洪工程征地移民工作浅析[J].山东水利,2017(11):30-31.
- [3] 王作轩,李秀梅.水利工程建设征地补偿和移民安置资金监督管理调研——以黄河下游防洪工程为例 [J]. 财政监督,2022(10):78-81.

(责任编辑 张玉燕)