

# 新疆水库移民安置工作特点、难点与解决对策探究

徐刚

水利部新疆维吾尔自治区水利水电勘测设计研究院

DOI:10.32629/hwr.v4i8.3247

**[摘要]** 笔者分析新疆多座在建水库移民安置实施情况相关资料,提出当前新疆水库移民安置工作总体特点以及存在的难点,并据此进行深度剖析,从完善相关政策法规、探索新型安置方式、明确各参建单位主体责任等方面提出解决对策。

**[关键词]** 移民安置; 难点; 特点; 解决对策

**中图分类号:** TV734.2 **文献标识码:** A

## 1 新疆移民工作特点

1.1 移民区域性强。新疆水库工程区域多位于少数民族聚居区,交通不便,长期处于较为封闭的自然经济状态,当地居民以农牧业生产为主,文化素质不高,经济相对落后。为了不影响其原有的文化传统、风俗习惯、社会群体关系,移民安置通常采取就近安置,分布于工程建设征地区临近的一定范围之内。

1.2 移民劳动技能单一。新疆由于其特殊的地理位置及恶劣的生态环境,造成新疆农牧民长期处于较为封闭的自然经济状态,教育水平低,思想观念保守,依赖性强,移民群众主要以农牧业生产为主,劳动技能单一,不能适应社会发展的要求。移民搬迁安置后,原有的生产方式被打破,在政府统筹安排下外出务工、自主创业等,很多移民难以适应角色转换,无法顺利的完成生产方式的过渡。

1.3 基础设施及公共设施条件较差。新疆水库移民的生产生活水平普遍较低,存在行路难、饮水难、就医难、上学难和基础设施不足等问题,严重制约着当地经济社会发展和移民生产生活条件的改善,已成为制约区域经济发展和影响社会稳定的重要问题。

1.4 土地资源充足,生产开发成本高、效益低且存在失败风险。新疆地广人稀,土地资源丰富,与内地水利项目相比,新疆水利工程安置移民的土地资源容量充裕。但受恶劣自然环境(气候干

旱、土地贫瘠、盐碱化、水资源短缺、高原高寒等)影响,生产开发成本较高,生产开发存在一定风险。

## 2 当前移民工作难点

2.1 移民管理人员“流失”问题较为严重。2017年、2018随着自治区机构改革调整,原移民管理机构多并入扶贫开发办公室。原自治区移民管理局并入自治区扶贫办,成立水库移民处,日常办公人员8人,地、县从事移民管理工作人员基本为1人。移民管理机构力量偏弱,工作人员数量不足,普遍存在兼职现象,专业人员调动频繁,业务知识掌握不够,工程移民项目交接困难,出现问题难以及时发现并解决。

2.2 生产安置方式出现新变化,需要稳妥解决。近些年,新疆生产安置措施通常采取开发土地、调整土地或一次性补偿安置三种方式。由于新疆自然环境恶劣,生产开发存在一定风险,加之可调整土地资源量有限,故一次性补偿安置就逐渐成为主要生产安置方式。虽然现阶段移民上访现象较少,但难以确保一次性补偿安置后移民生产生活达到或超过原有水平。需要对生产安置加强管理,明确一次性补偿安置的前置条件,确保一次性补偿安置方案切实可行,同时尝试探索长效补偿安置与社会保障安置、购买公益性岗位等安置方式。

2.3 实施管理费使用不明确,给工作带来很大困难。目前新疆各级移民机构

对移民实施管理费使用整体十分谨慎,由于国家层面未出台实施管理费的具体使用办法,受财务管理制度和审计影响,移民机构存在不敢用的心理,影响了移民工作的开展。

2.4 移民资金管理仍较薄弱。一方面各级移民管理机构(主要是县级移民管理机构)财务账面资金较多,部分项目付款不及时、截留资金较多,未根据工作任务和资金计划使用资金,另一方面地方政府实施项目会计科目与概算项目不匹配,在项目实施过程中相关财会人员在记账时对核算的财务类科目与补偿费用概算的科目不一致。

2.5 设计变更工作较为普遍。部分项目实施主体在实施过程中未完全按照批准的规划设计成果执行,从设计变更报告反映出变更必要性不充分、理由不明确,从而对后续工作造成较大的影响。此外,由于自治区尚未出台设计变更管理办法,实施单位“未批先建”现象较突出。

## 3 解决措施探究

3.1 补充和完善自治区移民安置相关政策法规。在简政放权、加强监管,依法行政、依法移民,脱贫攻坚、维护社会稳定等背景的要求下,充分认识到移民政策法规是做好水库移民工作的生命线。本着“围绕条例、结合实际、便于操作、灵活易用、衔接严谨”的原则,加强政策研究制定工作。一是推动移民法规制定。加强顶层设计,根据《国务院

关于修改〈大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例〉的决定〉(国务院679令),加快区级移民政策的修订和完善,有效规范水利水电工程移民工作行为。二是健全完善移民工作程序。制定、完善移民工作管理办法、设计变更管理办法等,合理界定移民工作各阶段的实施内容、分步流程、协议签订、标准要求。三是更加重视过程控制。在实物调查、规划编制、规划审核、搬迁实施、后续发展等各环节工作中,严格把关,规范操作,实现移民工作标准化、精细化。

3.2 研究探索符合自治区实际的新型安置方式。创新思维,根据不同水利水电工程移民安置项目的特点,积极借鉴国内已经成熟应用的长效补偿、入股分红、社会保障与养老保障结合等新型安置方式。以保障移民的合法利益为出发点,深入研究调查库区实际情况,分析论证“无土安置”存在的风险性,实事求是、因地制宜,制定切实可行、长远的移民安置规划,同时充分结合库区产业发展规划,积极引导移民产业化安置,把提高移民素质作为移民工作的重点。

3.3 立足现状抓管理,明确有关各方主体责任。在当前工作形势下,根据全疆移民工作开展现状,调整管理思路,出台管理办法。一方面确保自治区能够抓大放小减轻工作压力,另一方面用活用好用好监督评估等单位在现场作为委托方“手”和“眼”的职责并发挥项目管理咨询服务

职能,确保各单位各司其职,找准定位、敢于担当、切实发挥作用。一是创新移民管理体制。对现行的移民管理体制进行完善,强化综合监理、独立评估单位和移民群众主体作用的发挥。二是理清移民各主体间的责任。合理平衡移民工作中移民群众、项目业主、县为代表的地方政府三个主体的职责,做到自治区政府及移民管理部门将重点放在移民规划审核审批、资金项目的统筹监管上;地、县政府履行责任主体,执行实施移民安置规划和负责后续发展;项目业主将移民工作摆在工程建设的首要位置,充分履行社会责任,促进地方发展;规划设计等单位应当发挥好技术支撑作用,坚持移民安置和后续发展统筹考虑,“安居”与“乐业”同步规划,确保规划的科学性、权威性;移民监理、独立评估单位应当严格做到认真到位,为移民工程提供第三方监督和详实的评估等服务;同时,坚持尊重和引导并重,突出移民的主体地位,发挥其自我管理作用,形成联动共治的移民工作大格局。

3.4 强化库区安置区社会治理。切实做好水利水电工程移民信访工作。坚持信访工作属地管理、分级负责的原则,层层落实移民信访工作责任。建立畅通信访工作渠道,加大移民矛盾纠纷排查,做好信访接待处理,力争把问题解决在基层,处理在萌芽状态。及时公布移民安置方案、移民安置标准以及征地补偿和移民安置资金的拨付使用情况,维护移

民群众的知情权、参与权和监督权,切实维护社会和谐稳定。通过贫困移民调查摸底和精准识别工作,摸清大中型水库移民列入建档立卡贫困人口数量。确定以库区和移民安置区经济发展和民生改善为基础,重点做好脱贫解困、移民增收、美丽家园建设工作,全面提升贫困移民生产发展能力和创业致富能力,实现贫困移民率先脱贫、优先发展,打赢贫困移民脱贫攻坚战的目标,确保移民安置区的稳定和发展。

#### 4 结语

聚焦“水利工程补短板、水利行业强监管”工作总基调,面对当前存在的水库移民安置工作难点和问题,新疆水库移民工作仍需从完善相关水库移民政策法规、探索新型水库移民安置方式、明确各参建单位主体责任等方面进行探索,从而实现保障工程顺利实施,维护移民群众合法权益,最终实现库区和安置区社会稳定,移民安居乐业。

#### [参考文献]

- [1]康敏.新时代大型水利工程农村移民城镇化安置模式[J].水利规划与设计,2020(01):100-104.
- [2]聂振,阿茹娜,瞿志斌,等.江苏省水利工程移民社会保障安置方式探讨[J].水利规划与设计,2019(12):81-84.
- [3]王珮,吴壮海.新形势下水库移民安置规划面临的问题与对策[J].水利规划与设计,2019(06):144-147.