

淮河入海水道工程移民 实践与研究

主审 戴元峰

编著 吴宗法 黄良勇 张建华 耿汉文 等

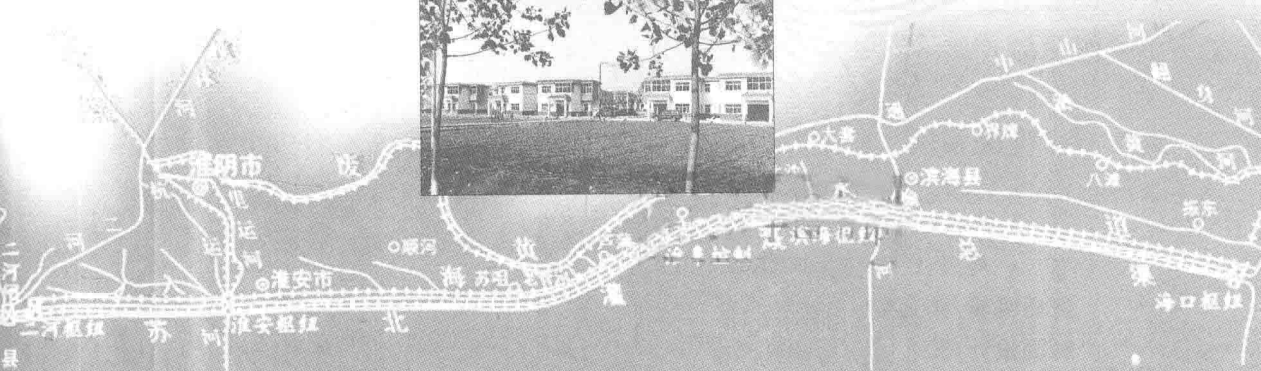


河海大学出版社
HOHAI UNIVERSITY PRESS

淮河入海水道工程移民 实践与研究

主审 戴元峰

编著 吴宗法 黄良勇 张建华 耿汉文 等



图书在版编目(CIP)数据

淮河入海水道工程移民实践与研究/吴宗法等编著.
—南京:河海大学出版社,2012.7
ISBN 978-7-5630-3149-8

I. ①淮… II. ①吴… III. ①淮河—水利工程—移民—研究 IV. ①D632.4

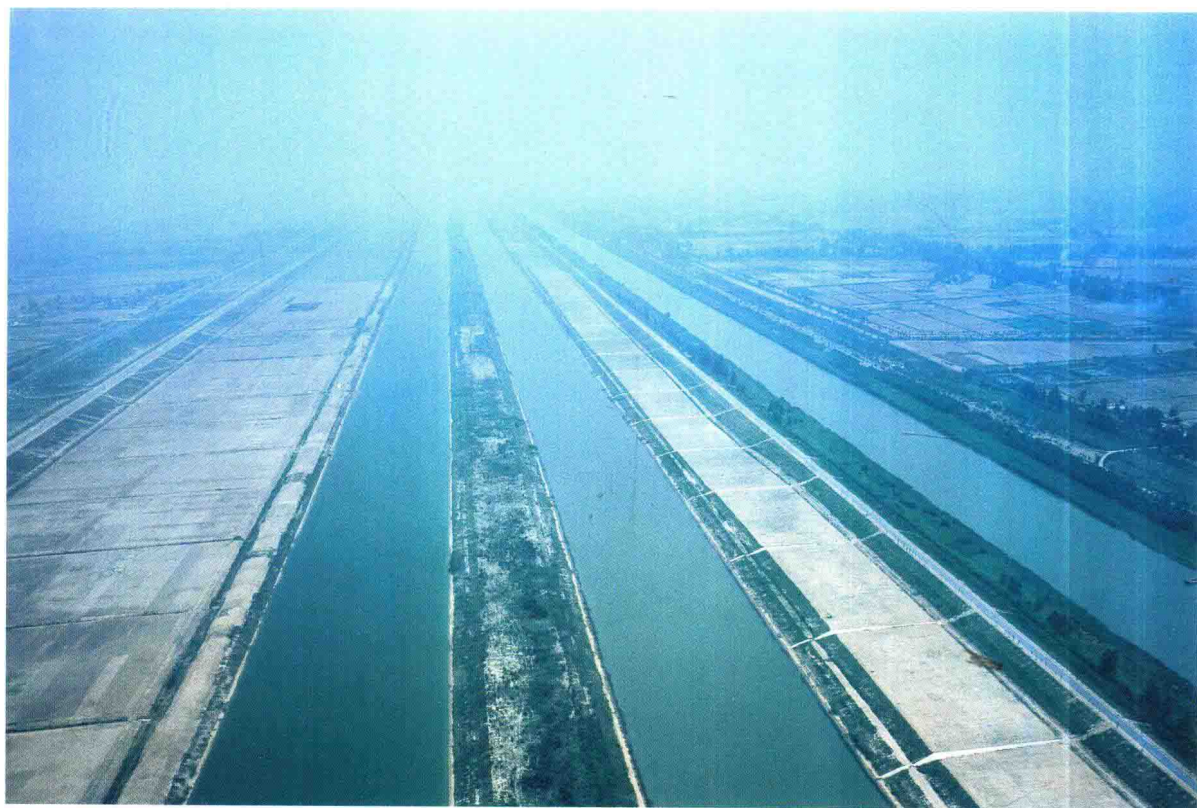
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 187321 号

书 名/淮河入海水道工程移民实践与研究
书 号/ISBN 978-7-5630-3149-8/D·236
责任编辑/隋亚安
封面设计/张世立
出 版/河海大学出版社
地 址/南京市西康路 1 号(邮编:210098)
电 话/(025)83737852(总编室) (025)83722833(发行部)
经 销/江苏省新华书店
印 刷/南京玉河印刷厂
开 本/787 毫米×1092 毫米 1/16 13.25 印张 331 千字
版 次/2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷
定 价/40.00 元



温家宝总理、回良玉副总理视察淮河入海水道工程





淮河入海水道鸟瞰





淮河入海水道移民新居





淮河入海水道移民中心村小学



前 言

淮河入海水道工程是经国务院批准兴建的国家重点水利工程,工程总投资 41.17 亿元,是江苏省也是淮河流域有史以来最大的单项水利工程。工程于 1998 年 10 月开工建设,2003 年 6 月通水,2006 年 10 月全面竣工。淮河入海水道工程进口在洪泽湖东侧二河口,沿苏北灌溉总渠北侧与总渠成二河三堤,总宽 750 米,最后在扁担港注入黄海,全长 163.5 千米。

淮河入海水道工程移民 6 万多人,创下了江苏省水利工程移民之最。在各级政府的支持下,移民安置机构完成了艰巨复杂的移民搬迁和安置任务。淮河入海水道工程移民实践与研究课题的宗旨,在于结合移民安置实践,对淮河入海水道工程移民安置中出现的问题,进行及时的研究和总结,提出解决问题的具体措施、并落实到具体的政策上。课题研究力求理论与实践有机结合,正确评价淮河入海水道工程移民安置实施的效果,总结河道工程移民安置的经验,探索河道工程移民安置的理论,为指导今后河道工程移民安置实践提供借鉴。课题研究得出如下成果:

(1) 河道工程移民和水库移民相比,在土地征用政策、工程影响实物量调查方法上基本相同。而在工程移民形成方式、区域内经济发展程度、工程征占耕地比重、工程占地程度、移民安置方式等方面存在差异。河道工程移民安置一般就近安置,采用土地指标作为环境容量分析指标。

(2) 农村移民生产安置人口和搬迁人口,是从不同角度来描述移民安置任务大小的两个方面。生产安置人口与搬迁人口都是反映移民任务大小的重要指标,但两者比较,生产安置人口不如搬迁人口那样直观。搬迁人口可以根据住房的对应关系落实到人,而生产安置人口在规划阶段只能作为一个量化分析的尺度,不容易确定到具体的人。

(3) 河道工程移民安置规划和水库移民安置规划一样,是工程规划设计的重要组成部分,应该给予同样的重视,并按照《水利水电工程建设征地移民设计规范》的要求,结合河道工程的特点给予编制。

(4) 社会经济调查是移民安置规划的基础,在调查中应注重公众参与。

(5) 河道工程是线状的工程,移民安置区的环境容量分析应以土地容量为主要指标,以土地所有权的权属单元为移民环境容量的分析单元,土地容量不足的应从权属单元外转让土地或将移民迁到土地资源相对丰富的权属单元。合理确定环境容量分析指标,是环境容量分析的基础。环境容量分析结果是移民安置方案落实的前提。河道工程用人均生产生活用地之和,作为移民环境容量分析的指标。淮河入海水道工程根据征地区域生产力发展水平的实际,确定土地安置标准。

(6) 农村移民居民点的确定,需要符合经济、社会发展规律,以环境容量分析结果为前提,以有利于生产生活、符合规划为条件,以现有的经济发展水平和长远的发展规划有机结合为基础来合理确定,同时需要尊重移民的意愿。

(7) 企事业单位的补偿方案,要执行有关政策,企事业单位的迁建方案,要和企事业单位的发展结合起来。

(8) 编制移民安置实施规划设计大纲,并对参加实施规划的基层工作人员进行培训,是一条成功的经验。移民安置实施规划的编制,首先来自于基层,来自于村、组、企事业单位。在初步设计移民规划的基础上,成功编制移民安置实施规划,是移民安置的前提,是移民安置的基础。重视基层规划并以实施规划大纲为制约,是做好移民安置实施规划的根本。

(9) 移民安置实施规划,采用限额规划的原则。依据限额规划,编制农村移民规划、集镇迁建规划、企事业单位迁建规划、专业项目恢复改建规划等,在此基础上编制分县移民安置规划。限额规划,解决了规划之外存在争规模、争标准的现象,保持了移民投资包干的严肃性,有利于工程项目设计的优化。

(10) 淮河入海水道移民的管理体制。

在江苏省政府确定的补偿标准范围内,征地拆迁安置工作,由省包干到市,市包干到县。市、县人民政府负责制定安置方案,组织实施,协调解决工作中的矛盾和问题,确保社会稳定。淮海农场的征地拆迁安置工作,由江苏省农垦集团公司负责实施。

成立江苏省淮河入海水道工程征地拆迁安置办公室^①,设在江苏省淮河入海水道工程建设管理局^②,负责制定征地拆迁实施规划和分年实施计划,负责补偿资金拨付,检查监督各有关地区和部门征地拆迁安置工作实施情况和经费使用情况。

江苏省有关部门积极配合,做好淮河入海水道征地拆迁安置工作。建立江苏

① 江苏省淮河入海水道工程征地拆迁安置办公室简称省征迁办,市(县、区)淮河入海水道工程征地拆迁安置办公室简称市(县、区)征迁办。

② 江苏省淮河入海水道工程建设管理局简称省建管局。

省淮河入海水道征地拆迁安置办公室联络员制度,省发改委、财政厅、监察厅、审计厅、交通厅、广电厅、国土局、电力公司、电信公司、农村经济集体资产管理办公室,各派一名联络员,定期研究有关问题。省有关部门负责做好交通、电力、通讯等专项设施复建的协调、规划工作,优化拆建方案,节省工程投资。省国土局负责做好办理征地手续等工作。

淮安、盐城市及所属有关县(区)设立征地拆迁安置办公室,根据征地拆迁安置方案组织实施,拨付各项补偿资金,并检查、督促到位情况;江苏省淮海农场成立相应的征地拆迁安置机构,负责相关工作。

(11) 移民安置区的土地调整工作,在河道工程移民安置中占有十分重要的位置。在土地调整中需要注意如下几个问题:①土地调整注重公众参与,充分尊重移民和接收权属单元的居民意愿。②接收安置权属单元的土地调整,一要双方自愿,二要有偿,不要强迫平调。接收安置的调出同质土地,价格一般应和征用土地价格相一致。③工程影响区权属单元,如果出现需要部分人口外迁,部分人口留下时,要分析留下和外迁人口之间的土地补偿权益的平衡问题。因为土地集体所有的性质,决定了从土地这方面考虑,在权属单元之内的人谁留下谁外迁都是合理的。如果在制定政策时不考虑土地补偿权益的平衡,从经济角度去考虑,移民的决策会偏向利益较高的一面,从而影响到移民安置的实施。④在土地调整方案确定之后,工程影响权属单元和接收安置的权属单元,应签订相应的合同。土地主管部门要和移民签订土地承包合同,要给移民及时发放土地经营权证书,移民获取土地使用权的标志,是经营权证书是否发放到移民手中,没有发到手的就不能算最后落实。移民土地承包经营权证书,是移民获取土地使用权的法律凭证。⑤将移民宅基地安排和生产用地的安排合理结合起来。⑥统筹兼顾,一步到位。土地调整和移民安置(农村、集镇、专项)占地结合起来,把已有移民占地与可预测的移民占地结合起来,把已有的土地资源与可获得的土地资源结合起来,确保调整土地一步到位。

(12) 移民区城镇化态势和特点:移民安置区城镇化水平的提高,和一般意义上的城镇化水平的提高,其形式有一定的差别,一般意义的城镇化进程是循序渐进的过程,只是在不同经济发展阶段的速度不同。而移民安置区城镇化水平的提高,是通过移民安置的契机,在外力推动下使城镇化水平发生突变性的提高。

(13) 中心村建设,可以促进农村的集约化发展,促进城镇化建设。农村移民中心村安置,符合淮河入海水道沿线实际,是今后移民走向富裕之路,实现乡村城镇化的总趋势。

(14) 资金管理方式:江苏省淮河入海水道工程建设管理局,负责全面征地拆迁安置经费的财务管理、监督工作;市、县(区)征地拆迁安置办公室,负责本级经

费的拨付、使用、管理工作。淮河入海水道征地拆迁安置补偿费,严格按照“专户存储,封闭运行”的要求,设立专用账户,单独核算,按规定使用。移民经费使用,按照基本建设程序进行管理,严格执行基本建设财务管理制度,按计划进度拨款,及时报送会计报表和竣工决算。实行补偿经费公开制度,张榜公布拆迁户补偿经费情况,接受群众监督。征用土地补偿费,作为农村集体经济组织所有的资金,实行村(组)有乡管,主要用于改善征地拆迁群众的生产生活条件。集体资金用于项目建设的,坚持“资金到项目、效益到拆迁户”的原则,通过拆迁群众集体民主表决,经乡(镇)以上人民政府批准,报县(区)征地拆迁安置管理部门备案后使用。

(15) 安全管理工作的主要做法:①构建安全管理网络,明确安全生产责任,建立安全工作制度,强化安全管理措施;②科学制定搬迁方案,减少安全事故隐患;③加大安全宣传教育力度,增强干群安全意识;④合理确定安全投入,降低事故损失。

(16) 移民监理,是按照移民工作进度与工程建设进度相衔接的要求,对移民安置的综合进度、工程影响区社会总体功能的恢复,以及补偿投资的使用,进行全过程监理的活动。监理的主要内容包括:移民搬迁、农村移民居民点建设和移民建房、农村移民生产用地调整和生产开发项目的实施、农村移民安置区居民点专项设施建设、集镇迁建、基础设施和公共设施恢复项目的实施、企事业单位迁建实施的进度、投资、质量控制;移民安置合同管理;移民安置的协调。因此,移民监理应从实物量复核开始,至移民安置全部结束这一完整的过程。

移民监理的工作制度包括:①监理联络员制度;②监理报告制度;③监理信息共享制度;④监理信息反馈制度;⑤监理通知制度;⑥工作例会和协调会制度。

(17) 移民安置监测评估的主要内容:①移民机构;②移民政策与补偿标准的实施;③移民实施进度;④移民补偿资金与预算;⑤移民生产就业安置;⑥移民房屋重建与生活安置;⑦企事业单位恢复重建;⑧集镇及专项设施恢复重建;⑨移民收入与生产生活水平恢复;⑩公众参与、协商与信息公开。

(18) 公众参与。公众参与的过程,主要集中在:①实物指标确定时,拆迁户参加,并签字认可;②房屋及附属物补偿标准确定后,村将拆迁户补偿费张榜公布;③征地资金运用,由各村村民大会讨论,2/3以上赞成通过,并张榜公布;④宅基地分配,实行抓阄选择,出现矛盾时由村民委员会协调解决。

(19) 淮河入海水道工程建设及移民安置,达到的社会、经济效果表现在:

淮河入海水道工程顺利完成了征地拆迁及移民安置任务,保证了工程建设如期进行。工程的提前建成,为2003年淮河特大洪水安全行洪创造了条件,取得了巨大的社会效益和经济效益。淮河入海水道工程资金的投入,有利于拉动当地经济的发展。在移民拆迁安置过程中,移民中心村建设、土地调整、企事业单位迁

建,也为区域经济结构调整创造了有利条件。

① 淮河入海水道工程,是治理淮河洪水,提高洪泽湖防洪标准,从根本上解决淮河洪水出路的大型防洪工程。淮河入海水道工程的实施,大大提高了洪泽湖的防洪标准,改善了淮河中下游行洪条件,提高了苏北灌溉总渠渠北地区的排涝标准,同时也为区域通航提供了条件,在干旱年景还可为渠北地区抗旱提供一个河川水库。

② 淮河入海水道工程,没有打乱地区原有的产业布局 and 产业结构,带状的工程区,使得搬迁人口和企业能够在较小的区域范围内得到安置,有利于生产的恢复。工程的建设和移民安置,为当地企业提供了一定的市场需求,工程建设资金的投入,促进了当地经济的发展,移民补偿资金进入生产生活领域,有利于加速企业的资本积累,加快当地经济结构调整。

③ 中心村建设达到的社会效果:中心村的建设是重新配置资源,形成新型机制,发展农村经济的重要手段。中心村的规模扩大,村民日常活动的空间扩大,村民居住、生活和生产活动的选择范围扩大,在客观上使部分区位条件好、自然条件优越、基础设施建设相对完善的地点,成为较大范围内人口和经济活动的集聚地,推动了小城镇和中心村的建设和发展。中心村使村庄形成一定规模,利用统一进行的村镇规划,集中人力、物力和财力,重点建设现有基础好、发展潜力大的村庄,使其基础设施、生活服务设施建设,有可能按照城镇规划的要求发展,形成功能分区,发挥规模效应,进而以流通、服务、居住、商贸等功能来吸引人口,促进产业发展。在客观上起到了改善农民生活条件、提高物质文明和精神文明水平、缩小城乡差别的作用。中心村的建设,有利于土地集中使用,使各村在一定规模基础上形成发展特色,加速农村专业化分工、产业化和结构调整的进程。

④ 移民户家庭收入产生了明显变化。种植业收入较以前略有降低,养殖业收入所占比例明显下降,第二、第三产业收入比例有所提高,其他收入所占比例有较大提高。征地前,移民户年总收入中种植业收入约占 35.1%,养殖业收入约占 23.2%,第二、第三产业收入约占 16.5%,其他收入约占 25.2%;征地后,移民户年总收入中种植业收入约占 30.4%,养殖业收入约占 9.5%,第二、第三产业收入约占 24.7%,其他收入约占 35.4%。

⑤ 搬迁后,移民住房结构有了较大变化,居住环境得到改善,人均住房面积增加。清浦区、楚州区、阜宁县和滨海县的新建楼房的户数,分别是拆迁前的 49、17、5.5 和 5 倍,楼房面积分别是原来的 61、19、6.7、8 倍。砖瓦房户数,因地区的不同有不同程度的减少,按户数计算,清浦区减少 79%、楚州区减少 66%、阜宁县减少 37%、滨海县减少 26%;按面积计算,清浦区减少 79%、楚州区减少 65%、阜宁县减少 58%、滨海县减少 12%。搬迁前住草房和简易房的移民,在搬

迁后全部新建了砖瓦房或楼房,楼房成为移民的主要住房类型。移民的住房条件,均有了较大程度的改善。

工程移民学,是一门随着工程建设发展而不断完善的新兴边缘学科,是一门社会科学和自然科学交叉的学科。河道工程移民问题,有其自身的特点,在淮河入海水道工程移民安置的实践中,为解决浩大的工程移民各类复杂问题,我们作过一些探索,积累了一定的经验,但与整个学科的发展相比还有差距,同时也受我们学识的限制,难免有不足之处,恳切希望得到工程移民界同仁的批评指正,以共同推进工程移民学科的发展。

在课题研究过程中,参考了一些学者的研究成果,并在参考文献中列出,在此向参考文献的作者表示衷心的感谢!

目 录

第一章	淮河入海水道工程	1
第一节	淮河入海水道工程的重要意义	1
一、	是提高淮河防洪标准的战略性骨干工程	1
二、	是改善区域引排条件的综合利用工程	2
三、	是一项造福于子孙后代的民心工程	2
第二节	淮河入海水道工程的论证过程	3
一、	主张开挖淮河入海水道的漫长过程	3
二、	淮河入海水道的规划设计情况	5
三、	工程论证的最终结论	6
第三节	淮河入海水道工程概况	7
第四节	淮河入海水道的功能	8
一、	改善区域防洪条件	8
二、	改善区域排灌条件	9
三、	改善生态环境	10
四、	2003 年入海水道防洪效果	10
第五节	工程对地区的影响	11
一、	工程影响村耕地减少	11
二、	居民居住条件得以改善	11
三、	引起区域经济重建	11
第六节	河道工程移民的特点	12
第二章	工程影响实物指标调查	14
第一节	实物指标调查过程	14
一、	项目建议书阶段的实物指标调查	14
二、	可行性研究阶段的实物指标调查	14
三、	初步设计阶段的实物指标调查	14
四、	实物量复核组织形式及程序	15
第二节	初步设计阶段实物指标调查	15

一、组织形式及机构设置	15
二、房屋及附属建筑物调查	16
三、土地调查	16
四、专项设施调查	16
五、工业企业及事业单位调查	17
六、零星果木、树木的调查	17
七、实物指标汇总的内容和方法	17
八、检查验收	17
九、调查成果	18
第三章 移民安置规划	19
第一节 移民安置实施规划的编制	19
一、移民安置实施规划设计大纲	19
二、移民安置规划编制程序	19
三、移民安置实施规划审查	20
第二节 农村移民生产规划	21
一、规划的基本原则	21
二、生产安置人口	21
三、环境容量分析	22
四、移民生产用地方案	23
第三节 农村移民住房迁建规划	25
一、居民点位置的确定	25
二、居民点用地规划	25
三、农村移民建房安置方案汇总	27
第四节 企事业单位迁建规划	28
一、企业迁建原则	28
二、企业迁建补偿	29
三、事业单位迁建原则	29
四、事业单位迁建补偿	29
第五节 集镇迁建规划	30
一、规划原则	30
二、苏嘴镇改建规划	30
三、天场集镇迁建规划	30
第六节 概算	34
第七节 移民安置规划的体会	35

第四章 移民安置机构	37
第一节 移民安置机构的组织	37
一、移民机构及其作用	37
二、移民机构的组织原则	37
第二节 移民安置管理体制与机构建设	39
一、淮河入海水道移民安置的特点	39
二、淮河入海水道移民安置管理体制	40
三、机构部门的职责	42
第三节 移民机构的能力建设	43
一、移民机构的人力资源配置	43
二、移民机构的能力建设	44
三、移民机构能力建设的经验	44
第五章 移民安置政策	45
第一节 工程移民政策的基本特征	45
一、工程移民政策的合法性	45
二、工程移民政策的权威性和强制性	45
三、工程移民政策制定者的特征	46
第二节 移民政策的作用和意义	46
一、指导作用	46
二、协调作用	46
三、规范作用	47
第三节 移民工作的主要政策	47
一、我国工程移民政策的立法体系	47
二、现行有关征地拆迁与移民安置的法律法规	48
三、淮河入海水道工程移民政策分类	48
四、征地拆迁安置和补偿的工作程序	53
第四节 移民政策的改进和完善	53
第六章 移民区经济结构与土地调整	55
第一节 移民区经济结构分析	55
一、产业结构与经济增长	55
二、影响地区产业结构的因素	56
三、淮河入海水道工程区域内经济结构分析	57
第二节 移民区经济结构调整	59

一、产业结构演变规律	59
二、移民区经济结构调整原则	59
三、农业结构调整	60
四、移民区企业搬迁与结构调整	61
第三节 移民区的土地调整	61
一、土地所有权转移的补偿	61
二、农村土地调整	62
三、土地调整应注意的问题	63

第七章 移民区城镇化与移民新村建设

第一节 移民区城镇化态势和特点	65
一、一般意义下的城市化与城镇化	65
二、移民区城镇化态势和特点	67
三、移民区劳动力构成分布状况分析	67
四、移民区城镇化的机制	69
五、移民安置区城镇化进程应采取的措施	70
第二节 移民新村建设	73
一、淮河入海水道工程沿线村庄的特点	74
二、中心村建设的发展趋势	75
三、中心村建设达到的社会效果	75
四、加快中心村建设的做法	76
五、中心村建设的基本原则	77
六、中心村建设的合理规模	77
七、中心村的规划体系	78
八、淮河入海水道工程中心村建设的效果	78
第三节 移民安置房建设	83
一、房屋补偿标准	83
二、房屋拆迁与重建	83
三、中心村及集中安置点基础设施建设	85
四、移民新村建设的体会	86

第八章 企事业单位迁建

第一节 受影响企事业单位概况	89
第二节 企事业单位迁建的实施	90
一、“完全重建”安置模式	90
二、“优化组合+转产改制式”安置模式	91