

大中型水利工程征地补偿和移民安置实践与探讨

——以淮河入海水道二期工程淮安市境内工程安置为例

王志林¹, 张双林², 王盟¹, 姜小青¹

1. 江苏省工程勘测研究院有限责任公司, 江苏 扬州 225007

2. 淮安市淮泗涵闸管理所, 江苏 淮安 223001

DOI:10.61369/WCEST.2024090010

摘要： 基于淮河入海水道二期工程淮安市境内工程征地补偿和移民安置实践，本文以淮河入海水道二期工程淮安市境内工程征地补偿和移民安置实践为基础，探讨大中型水利工程征地补偿和移民安置以人民为中心、依法合规的实施流程。实践表明：通过对征收农民集体所有的土地给予公平、合理的补偿，对失地农民进行社会保障，对房屋及其附属物进行补偿安置，使被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障是做好新时代征地移民安置工作的最好体现。

关键词： 征地补偿；移民安置；政策执行

Land Compensation and Resettlement Practices and Exploration in Large and Medium-Sized Water Conservancy Projects—Taking the Second Phase of the Huaihe River Estuary Project in Huai'an City as an Example

Wang Zhilin¹, Zhang Shuanglin², Wang Meng¹, Jiang Xiaoqing¹

1. Jiangsu Province Engineering Investigation and Research Institute CO., Ltd., Yangzhou, Jinagsu 225007

2. The Management Office of Huai'an Huaisi Sluice, Huai'an, Jiangsu 223001

Abstract： Based on the practices of land acquisition, demolition, and resettlement for the Huai'an section of the Phase II Huaihe River Seaward Waterway Project, this paper explores the people-centered and lawfully compliant implementation process for land compensation and resettlement in large and medium-sized water conservancy projects. The practice demonstrates that properly conducting land acquisition and resettlement in the new era entails: providing fair and reasonable compensation for expropriating collectively owned rural land; establishing social security systems for land-lost farmers; compensating for and resettling houses and attached structures; thereby ensuring that the original living standards of affected farmers are not lowered while securing their long-term livelihood.

Keywords： land compensation; resettlement; policy implementation

淮河入海水道二期工程通过扩挖深槽、扩建枢纽、加固堤防等措施，将洪泽湖防洪标准提升至300年一遇，降低100年一遇洪水位，并改善渠北排涝能力。工程横跨淮安、盐城两市，全长162.3公里，从洪泽湖二河闸至滨海县扁担港入海。

工程涉及搬迁安置4754户18361人，采用新建17个安置区与货币补偿相结合方式。生产安置54085人，其中16岁以下8821人领取生活补助，16岁以上45264人通过社保和就业培训安置。

淮安段66.6公里，征收集体土地40208亩，临时用地5500亩，搬迁1604户6929人，新建3个安置区。影响企事业单位21家，电力线路99.47公里，通讯线路416公里。生产安置34196人（16岁以下5210人，16岁以上28986人）。

一、征地补偿和移民安置

淮河入海水道二期工程在二期基础上实施扩挖扩建，主要对堤防范围内滩地、加高加宽堤防、调度河、建筑物及弃土区进行征收，并搬迁受影响居民。鉴于二期与一期工程涉及相同村组但补偿政策差异较大，淮安市及辖区政府提前统筹谋划，严格依据

移民安置规划大纲和初步设计，依法合规开展征迁工作。通过成立专门机构、引入第三方监督、制定实施方案、完成用地报批等系列措施，确保前期准备充分，既避免政策反复引发群众疑虑，又保障工程及时合法用地。

（一）实施准备

工程征地补偿和移民安置实施前期工作主要包括：1）建立

省、市、县三级管理机构，明确各级政府主体责任；2）项目法人依据审批规划与县（区）政府签订协议，细化职责、标准及进度；3）县（区）政府组建征迁机构，制定制度并培训人员；4）通过招标委托监督评估单位实施全过程监管；5）设计单位进行规划交底并拆分概算，确保依法执行；实地放样征迁红线，明确用地范围；6）项目法人申请建设用地并履行组卷报批程序，包括公告、调查、听证及签订补偿协议；7）编制审批《移民安置实施方案》作为工作依据；8）设立移民资金专户实行封闭管理。通过上述系统化的工作流程，可确保征地补偿和移民安置工作前期依法依规推进，为工程征迁顺利实施奠定坚实基础。

（二）征地补偿和移民安置实施

（1）发布征收公告。用地获批后，县级政府十五日内发布公告，公布范围、时间，对未签约户作出补偿决定并组织实施。

（2）组织宣传培训。开展政策宣传与工作人员培训，涵盖工程信息、征迁范围、时限、补偿标准、安置政策、资金管理等。

（3）实物评估调查。在放样红线内，由专业机构评估受影响房屋、附属物、企事业单位资产；分解土地及地上附着物权属、数量到户，调查结果各方签字确认。

（4）张榜公示复核。对实物实行“三榜公示”。有异议的，村级登记后，多部门现场复核并再公示（可多次），终榜拍照存档。

（5）登记建卡存档。县级实施部门建立“一户一卡”，明确补偿项目、数量、标准、金额，监督评估审核后存档作为签约依据。

（6）签订补偿协议。县或乡政府与受影响单位、住户签订协议，明确拆迁任务、时限、补偿标准、资金及安置政策。

（7）移民资金拨付。项目法人按协议、计划和县级申请（附监督评估意见）拨付资金。实施机构按规支付，补偿支出须经监督评估审核后兑付。

（8）房屋拆除清理。拆除房屋、迁移坟墓、砍伐树木（补偿归产权人，通常分期兑付）。迁改建项目按“三原”原则补偿自拆。清理完毕验收后交接用地。监督评估全过程。



（9）搬迁生活安置。确定方式→落实用地→配套建设（路水电等）→农户自行建房过渡（获过渡费）→货币补偿（自愿申请）→困难帮扶→集镇安置（自愿置换）。

（10）社会保障安置（生产安置）。按批复费用和规定（如苏政发[2021]87号），将16周岁以上失地农民纳入社保体系，16

岁以下足额支付安置补助费。

（11）征迁安置协调：按“属地负责”原则分级处理群众反映问题。做好信访矛盾排查化解（力争不出县），依法妥善处理诉求，建立警地联席机制。

（12）征迁信息报送。及时收集、整理、传递进度、质量、资金等实施信息，准确报送报表报告，支撑决策和用地服务。

（13）征迁监督检查。接受监督评估、政府检查及上级稽查审计监察。对违规立即纠正，依法追究相关单位及人员责任（行政、刑事）。

（14）移民资金审计。县级审计部门依据批复概算、协议、实施方案对移民资金进行专项审计并出具报告。

（15）征迁安置档案。县级实施机构专人负责收集、整理、归档全过程真实档案，作为验收基础和依据。档案验收由县档案部门负责。

（16）征迁安置验收。工作完成后，按程序组织县级自验、市级初验、省级终验。

二、征地补偿和移民安置的政策执行

（一）以人民为中心

“以人民为中心的发展思想”是习近平总书记于2015年10月党的十八届五中全会提出的治国方针理论。必须坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，维护社会公平正义，保障人民平等参与、平等发展权利，充分调动人民积极性、主动性创造性^[5]。征地补偿和移民安置涉及人民群众切身利益和基本权益，随着中国经济社会的发展，指导思想由“以人为本”提升到“以人民为中心”，充分体现了人民当家作主思想、群众路线思想、保障改善民生思想^[6]。

（二）法律法规执行

根据《中华人民共和国土地管理法》，国家战略性基础设施建设项目可依法征收集体土地，适用于能源、交通、水利、通信等重大公共事业。征收须经审批并由县级及以上政府公示实施，确保程序合法。补偿应保障农民生活质量，包括土地补偿、安置补助、青苗及附着物赔偿，并落实社会保障，所有款项须依法足额及时发放。

《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》中主要遵循以下原则：1）土地补偿和安置补助参照铁路等重大基建项目的补偿标准，具体金额按当地省级政府规定执行；2）地上青苗、零星树木等附属物的补偿同样依据省级标准；3）房屋等建筑物按原状或同等功能标准补偿，对特别困难的移民可额外补助；4）占用国有耕地参照耕地补偿标准，未开发利用的国有土地则不予补偿。

（三）江苏省和淮安市、区相关文件

《江苏省土地管理条例》、《省政府关于公布江苏省征地区片综合地价最低标准的通知》（苏政发〔2020〕44号）、《省政府关于印发江苏省被征地农民社会保障办法的通知》（苏政发〔2021〕87号）、《省政府办公厅关于转发省水利厅省发展改革委、省国土资源厅江苏省大中型水利工程建设征地拆迁和安置补偿意见的通知》（苏政办发〔2016〕106号）、《市政府关于公布淮安市所辖各县区征地区片综合地价执行标准的通知》（淮政发〔2020〕15号）和等有关规定。

淮河入海水道二期工程淮安市境内涉及淮安区、清江浦区、工业园区、洪泽区，均根据初步设计批准的移民安置规划与项目法人签订了《移民安置协议》，并编制了《征地补偿和移民安置实施方案》，经审查后报区级政府批准实施，确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

三、征地补偿和移民安置的实践与探讨

（一）用地审批高效推进

淮河入海水道二期工程淮安市境内先导工程于2022年7月开工，用地834.85亩（国有水工建筑用地），创江苏省当年批复可研当年开工先例；2022年11月获批13854亩先行用地并开工，2023年5月总体初步设计获批，同年12月国务院批准65811亩建设用地。沿线县（区）在批文下达15个工作日内启动征地补偿与移民安置，截至2024年底，淮安区、清江浦区、工业园区、洪泽区完成土地补偿和社会保障工作，其中清江浦区、工业园区拆迁安置全部结束，淮安区、洪泽区按计划推进，有效保障了工程建设用地需求。

（二）严控补偿兑付机制

淮安市在淮河入海水道二期工程征地补偿中，通过预缴专户直拨征迁专户确保资金及时兑付。按照《江苏省土地管理条例》要求，土地补偿费在征收公告发布后15个工作日内足额支付至农村集体经济组织，集体经济组织须在10个工作日内向农户发放不少于70%的补偿款。针对工程用地紧迫性，市政府协调清江浦区等4个辖区实施补偿费直补到户机制，由征迁办统一将70%款项直接发放至农户账户，30%支付给集体经济组织，既保障了资金及时足额发放，又提高了农户配合度，有效满足了工程建设用地需求。

（三）社保精准落实

依据《江苏省被征地农民社会保障办法》，社保资金实行预存制；用地报批时足额预存至区财政社保专户，以批文日为基准核定标准。公告后10个工作日内，人社部门将资金记入农民个人分账户。工程涉及生产安置29874人，落实社保27306人：16周岁以下领取安置补助费；16-60周岁社保资金入个人账户，辅以技能培训促进就业；60周岁以上按月领取养老金（不低于1080元

/人），保障基本生活。

（四）集约化拆迁安置优化

拆迁安置充分尊重群众意愿和发展权益，结合乡村振兴与城镇化：引导搬迁群众选择存量农改房或城集镇房屋安置，推行农村拆迁房合法面积等价置换临近城集镇安置房，确保群众得实惠、权益有保障。同时精准土方平衡，集约用地减少拆迁。淮安区苏嘴镇采纳建议优化方案：减少临时弃土区807亩，压减拆迁安置242户（911人），节省投资近4000万元，实现节地惠民双赢。

（五）资金闭环监管强化

在移民资金管理方面，淮安市严格执行专款专用制度并强化监督评估机制。工程开工前，项目法人需依据批准的移民安置规划及概算，与相关县（区）政府签订安置协议并设立资金专户。项目法人按照年度计划和实施进度，将征地补偿和移民安置资金支付给签约县（区）政府，且每笔用款申请必须附有监督评估单位的审核意见。县级政府根据复核的实物量，将土地补偿费、安置补助费和集体财产补偿费直接全额拨付至村集体经济组织或村委会；同时将搬迁费及个人房屋、附属建筑物、零星树木、青苗、农副业设施等个人财产补偿费直接全额发放给移民个人。特别规定未经监督评估单位出具意见，任何补偿资金都不得支付，确保资金使用的规范性和透明度^[7]。

（六）矛盾源头预防治理

淮安市在征地拆迁工作中坚持“依法拆迁、政策透明、宣传前置、程序规范”原则，通过多渠道宣传解读移民安置政策、补偿标准等内容，确保政策家喻户晓。严格执行公告公示制度，保障群众知情权和监督权^[8]。同时建立健全矛盾化解机制：一方面压实地方责任，常态化开展矛盾排查和舆情监测，做到风险早发现、早评估、早处置；另一方面对群众反映强烈的问题，由市县府专题会办，将矛盾化解在基层。针对可能出现的突发情况，还制定了完善的应急预案，确保群体性事件能够依法快速处置、平稳可控，实现“及时清账，杜绝隐患”的工作目标。

四、结论

大中型水利工程建设征地补偿和移民安置是工程建设的基础性工作，既是工程顺利实施的前提条件，也是关系民生福祉的社会工程^[9]。在新时代背景下，坚持以人民为中心的发展思想，创新开展征地补偿和移民安置工作，对保障被征地群众可持续发展具有重要意义。以县级政府为主体实施征迁安置工作，其运作效率直接关系到工程建设进度和被征地农民“生活水平不降低、长远生计有保障”目标的实现。

淮河入海水道二期工程作为淮河流域防洪体系的关键项目，征迁安置工作是工程开工建设的先决条件。淮安市通过建立规范的准备流程和实施流程，重点抓好政府主体责任落实、征迁宣

传、实物调查复核、公告公示、补偿安置、社会保障等关键环节，并创新构建权责明晰的协同治理机制，有效解决了以往权责不清、程序混乱等问题。江苏省出台的被征地农民社会保障办法，为征迁工作提供了制度保障，实现了工程建设与移民安置的高效衔接。

后续工作中，需要深入贯彻落实习近平总书记在南水北调后

续工程高质量发展座谈会上的重要讲话精神，借鉴“千万工程”成功经验，坚持规划引领、规范实施、严格验收的工作原则^[10]。要统筹推进移民安置与乡村振兴战略，通过完善社会保障体系、加强技能培训、发展特色产业等举措，切实保障移民合法权益，不断提升移民生活水平，推动移民安置工作高质量发展，为重大水利工程建设创造和谐稳定的社会环境。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）。
- [2] 曾秋怡. 城镇化背景下我国农村发展问题研究 [D]. 西安：西安工业大学，2014.
- [3] 江苏省人民政府. 省政府关于印发江苏省被征地农民社会保障办法的通知 [EB/OL]. （2021.12.31）https://www.jiangsu.gov.cn/art/2022/1/9/art_46143_10311368.html
- [4] 国务院南水北调工程建设委员会. 关于印发南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行管理办法的通知 [EB/OL]. （2005.1.27）https://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_68992.html
- [5] 海娜，南储鑫. 论习近平新时代中国特色社会主义思想战略思维的逻辑基础 [J]. 兵团党校学报，2023，（06）.12-18.
- [6] 刘燕杰，刘鑫，郭佳乐. 白龙江饮水工程藏区移民安置思路探讨 [J]. 水利水电工程设计，2023，42（04）.23-26.
- [7] 王昱淇，曹良兵. 对完善水库移民监督管理工作的几点思考 [J]. 广西水利水电，2023（06）.136-139.
- [8] 梁振城. 鱼梁航运枢纽工程移民安置工作实践 [J]. 广西水利水电，2022（03）.96-99.
- [9] 姜小青，蒋志强，胡玉龙，金晶. 水利水电工程移民监督评估时间存在的问题及完善措施 [J]. 水利经济，2019，37（01）.70-72+78+82.
- [10] 伍晓涛，查双全，张军伟. 乌东德水库蓄水移民安置专项验收实践 [J]. 水利水电快报，2024，45（S1）.83-87.