

□ 龚和平 黄 谨 李湘峰

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，党和国家经历了极不平凡的发展进程。面对错综复杂的局面和挑战，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，正式宣布全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标，党和国家各项事业取得了新的重大成就，带来了历史性影响，产生了时代性意义。

这十年，水电移民工作始终坚持党的领导，坚持人民至上，不忘初心牢记使命，坚持以人民为中心的发展思想，坚持完整、准确、全面贯彻新发展理念，政策法规更加完善，体制机制更加健全，宣传发动更加深入，群众工作更加细致，移民安置更加和谐稳定。这十年，移民安置成果丰硕，移民搬迁平稳有序，生产生活水平稳步提升，移民安置基础设施配套完善，学校医院达标建设，库区城乡面貌焕然一新，移民通过搬迁安置实现了跨越式发展。移民及时搬迁和妥善安置，为水电工程顺利建设和按期蓄水发电提供了有利条件和基础保障。

移民安置政策法规体系逐步完善

十年来，随着国家经济社会持续发展，水电移民工作及及时总结经验教训，建立了水电移民政策法规和标准体系框架，及时修订完善法规、政策和标准。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》经2013年7月18日第一次修订、2013年12月7日第二次修订、2017年4月14日第三次修订，并由国务院以第679号令公布实施。移民条例及时修订发布，为水电移民安置工作提供了法律保障。

国家发展改革委于2012年印发了《国家发展改革委关于做好水电工程先移民后建设有关工作的通知》，要求始终把移民工作作为水电工程的重要组成部分，把做好移民工作放在优先位置，根据经批准的移民安置规划统筹协调好工程建设进度和移民工作进度，切实保障移民群众合法权益，实现在做好移民安置的前提下积极发展水电的目标。2016年，国土资源部联合国家发展改革委、水利部、国家能源局印发了《关于加大用地政策支持力度促进大中型水利水电工程建设的意见》，在加强部门协同、保障水利水电工程建设用地需求，适应水利水电工程用地特点、改进用地报批工作，做好水利水电建设征地补偿安置、维护被征地农民权益，实行先行用地政策、确保水利水电工程及时开工建设等方面出台了支持水电水利工程建设 and 规范征地移民的政策。2019年，国家发展改革委联合国家能源局、财政部、人力资源和社会保障部、自然资源部、国家宗教局出台了《关于做好水电开发利益共享工作的指导意见》，要求坚持水电开发促进地方经济社会发展和移民脱贫致富方针，充分发挥水电资源优势，进一步强化生态环境保护，加强体制机制创新，完善水电开发征地补偿安置政策，建立健全移民、地方、企业共享水电开发利益的长效机制，构筑水电开发共建、共享、共赢的新局面，增强库区发展动力，维护库区社会和谐稳定，人民安居乐业，稳步推进共同富裕。这些政策文件出台，及时解决了水电移民安置实施中的政策瓶颈问题。

2017年，水电水利规划设计总院发布《水电行业技术标准体系表（2017年版）》，是我国首次发布覆盖水电工程建设全生命周期的技术标准

体系，其中移民技术标准28项；2020年后，根据形势进一步调整为27项；2022年又启动制订抽水蓄能电站技术标准体系，截至2022年1月底，已颁布移民安置技术标准19项。

移民妥善安置为大国重器保驾护航

做好移民安置规划是电站核准的前提条件之一；做好移民搬迁安置工作，是电站能蓄水发电的前提条件之一。十年来，一座座世界级水平的水电工程成功开工建设和陆续建成，与移民工作提供的保障密不可分。

2014年是党的十八大以来水电大丰收的一年，三座世界级水电工程先后全面投产。6月，当时世界第三大、中国第二大水电站溪洛渡水电站（被后来建设的白鹤滩水电站超过）全面投产。溪洛渡水电站的300米级高拱坝、基本烈度Ⅷ度的高地震烈度、接近50米/秒的高速水流、最大泄量约50,000立方米/秒的大流量、顶拱跨度超30米的大地下厂房、单机容量700万千瓦的大型机组均是世界先进水平。7月，安装中国完全自主知识产权、世界首台单机容量80万千瓦水轮发电机组的向家坝水电站全面投产。向家坝水电站还创造了沉井群、单体升船机、消力池、砂石骨料输送等多项世界纪录，至上海的±800千伏直流特高压国产化示范工程是世界输电电压等级最高、最先进的电力系统之一。11月，拥有世界最高拱坝和世界最大规模水工隧洞群的四川省巨型水电站锦屏水电站全面建成投产。这三座水电站都是国之重器。这三座水电工程和此后核准建设的白鹤滩、乌东德水电站均位于当时的乌蒙山集中连片特殊困难地区，贫困程度深，库周安置条件差。三座电站征地移民规模大，向家坝水电站12万移民，溪洛渡水电站6万移民，锦屏水电站1万移民，而且向家坝、溪洛渡两电站还是四川云南两省的界河电站，加之移民安置和扶贫攻坚交织，各方利益诉求问题突出，移民安置工作情况复杂。但这三座水电站移民工作都顺利在计划蓄水时间前完成搬迁安置，为电站蓄水发电创造了条件，为国之重器顺利投运保驾护航。

2020年6月，党的十八大以来我国开工建设投产的首个千万千瓦级巨型水电站乌东德水电站首批机组发电，习近平总书记作出重要指示。乌东德水电站创造了世界最薄300米级双曲拱坝等八项“世界第一”。在建规模全球第一、单机容量世界第一、装机规模全球第二大水电站白鹤滩水电站首批机组投产发电，白鹤滩水电站的勘测设计、施工建造、装备制造，进一步刷新了世界水平。在这背后，乌东德水电站3万多人的移民安置规划历经5年才达成共识，白鹤滩水电站10余万人的移民安置更是在近20年的前期研究和6年之久的移民安置规划基础上才得以完成，圆满完成移民安置规划为项目核准开工建设创造了基础条件，两电站移民都在蓄水前全面完成搬迁安置，为电站蓄水发电提供了保障。

这十年，我国水电维持高速发展态势，40余座大型水电工程完成建设，完成了约58万人的搬迁。截至2022年5月，我国水电发电总装机3.96亿千瓦，预计今年年底实现全部

十年艰辛 千淘万漉

党的十八大以来水电移民工作不断取得新成就

机组投产的白鹤滩水电站将成为突破4亿千瓦的重要里程碑。

这十年，水电开发“重工程轻移民”的倾向逐步扭转，逐步树立了“始终把移民工作作为水电工程的重要组成部分，把做好移民工作放在优先位置，根据经批准的移民安置规划统筹协调好工程建设进度和移民工作进度，切实保障移民群众合法权益，实现在做好移民安置的前提下积极发展水电的目标”的先移民后建设水电开发理念。这十年，没有出现因为移民搬迁安置导致工程不能蓄水发电的情况，确保了一个又一个世界水平水电工程建成投产发挥效益，确保了中国水电无论是装机规模，还是勘测设计、建造、制造、管理水平继续保持世界领先。

移民安置实施成效越来越好

党的十八大以来明确提出，在中国共产党成立100周年时全面建成小康社会。水电工程大多位于高山峡谷地区，也是经济社会欠发达地区。通过水电工程建设和移民安置，带动当地经济社会发展、促进移民脱贫致富，是水电开发贯彻落实党的十八大精神的体现和行动。2013年3月，在核准澜沧江里底水电站时，明确将“促进‘西电东送’和西部大开发，加快民族地区经济和社会发展”作为开发任务之一。此后，水电开发的任务就增加了“促进地方经济社会发展和移民脱贫致富”，移民安置也将移民脱贫作为目标。

这十年，水电工程对外交通和库区公路复建由满足枢纽工程建设和迁复建要求，逐步发展到结合地方发展规划并兼顾地方经济社会发展需要，做到一次规划，与地方投资规划建设，提高资金使用效率，显著改善了当地交通条件。如，结合对外交通和库区公路复改建，沿澜沧江修建一条二级公路，便利了工程建设，提升了复建公路质量，也为沿江群众脱贫致富创造了条件。如，白鹤滩水电站库区巧家县利用淹没的巧蒙二级公路补偿资金加上自筹资金、市场运作，建成了巧家至东川高速公路、巧蒙四级公路。又如，雅砻江两河口水电站库区干线公路按同等级高标准建设，并增加路面铺装。据统计，党的十八大以来建成投产的大型水电工程库区复建公路里程达2150公里。

这十年，移民安置标准不断提高。集中安置居民点场地平整增加超深基础处理补助，水、电入户率达到100%，对外交通均满足通车条件，路面硬化，农村居民点内部道路从主干道硬化到主要道路硬化，城市集镇场内强弱电从架空到主干道埋地。幼儿园、村委会、文化室等从预留用地到增加适当补助，义务教育学校、卫生防疫设施达标建设，大型移民居民点配置广场，居住区文教卫设施更加配套，移民生活环境更宜居，移民获得感增强。

这十年，库区迁建城乡面貌显著优化。移民安置结合美丽乡村、新型城镇化、乡村振兴，不断为库区迁复建注入新活力，迁建城市、集镇、农村居民点规划布局、基础设施配置、对外交通越来越好。据统计，党的十八大以来投产的大型水电工程，完成整体迁建两座县城、84座集镇，还有四城市局部受影响采取防护等措施。向家坝四座水电站库区淹没的绥江、屏山两县城迁建后，旧貌换新颜。当地老百姓自豪地说，“能新建县城是天赐良机，新建的县城能保持至少50年不落伍”。白鹤滩四座水电站库区巧家县城局部受淹，结合防护在县城周边安置移民约4万人，三峡集团和云南省政府协商，决定结合移民搬迁安置建设巧家新型特色旅游城镇。如今移民安置区座座高楼大厦平地起，与老城区形成鲜明对照。

这十年，移民安置越来越稳妥。生产安置政策不断探索，率先在向家坝水电站探索逐年货币补偿安置方



向家坝水电站绥江移民新县城

式，通过逐年补偿不仅保障了移民托底收益、解决移民的长远生计，还解放了移民劳动力，提高了移民生产生活水平。这十年，移民合法权益不断得以保障。运用法律手段，通过签订移民安置协议的方式切实维护了移民合法权益，约有90%以上的移民自愿与地方政府签订了移民安置协议，仅白鹤滩电站达到了95%以上，侧面反映了移民对安置的满意情况。

这十年，通过采取多种方式和手段，极大地保障了移民平稳过渡。如金沙江下游四座电站在部分移民搬迁条件尚不完全具备、基础设施配套建设尚未完全运行的条件下，通过采取三保措施，即保居住、保水电路通、保就学就医，并给予移民一定补助，提高了移民满意度和自愿搬迁的积极性，确保了四座水电站按期蓄水。中国藏区综合规模最大的水电站工程——四川省两河口水电站更是在移民安置过程中创造了多项“零”记录，7000多藏族同胞未有一户过渡搬迁、未有一户强拆，未发生过一件群体性事件。自党的十八大以来，移民安置区社会稳定有序，水电移民没有出现恶性群体性事件，未发生有不良影响的群体性事件。

这十年，正视并解决了一批水电站移民遗留问题。注重减少存量，控制增量，通过解决好老水库移民问题，从源头上杜绝因老问题衍生新问题，并对目前在建项目中的问题进行清理和处理，防止新问题再次成为老问题。针对困扰各方的移民竣工验收难题，党的十八大以来，水利水电规划设计总院采取通过验收促进解决遗留问题的方式，开展了澜沧江苗尾、果果桥、景洪，雅砻江官地、桐子林，北盘江董箐等水电站竣工验收工作，目前正紧锣密鼓开展金沙江中游移民竣工验收。遗留问题的处理不仅消除了老水库移民问题带来的社会稳定隐患，化解了老水库移民生产生活面临的实际问题与矛盾，还着力改善移民群众生产生活条件、促进移民安置遗留问题处理与脱贫攻坚工作齐头并进，最终实现同步建成小康社会的发展目标；同时也免除了新项目移民的后顾之忧，提高了移民对政府公信力的认可及信任感，促进了新项目的移民工作和电站顺利建设。

移民管理更加高效

这十年，移民管理体制逐步理顺。有水电工程移民安置任务的地方政府均逐步建立完善了移民管理机构。移民安置工作管理体制经“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的实践，调整为“中央统筹、省负总责、县为基础、项目法人参与”，市人民政府进一步明确为移民工作的责任主体、实施主体、工作主体。为推动金沙江上游水电开发，国家能源局建立了协调机制，开展了包括移民政策措施、工程建设方案等方面的协调，推动金沙江上游水电有序开发。为解决

金沙江下游水电移民问题，国家能源局建立了移民工作协调机制，协调推进溪洛渡、向家坝两电站移民安置实施工作，协调推进白鹤滩、乌东德两电站移民前期和实施工作。有效地推动了向家坝、溪洛渡、白鹤滩、乌东德水电站移民妥善安置，为四电站顺利建设运行提供了条件。

这十年，移民安置技术工作责任体系进一步理顺。党的十八大以来，为进一步明确移民安置的技术责任，通过总结瀑布沟、龙滩、向家坝等水电工程移民工作的经验教训，探索建立了水电工程主体设计单位技术责任制。主体设计单位对所承担规划设计的水电工程移民安置规划大纲、移民安置规划、设计变更、实施阶段综合设计等负技术总体责任，各移民工程勘测设计单位对主体设计单位负责。水电总院承担移民安置勘察规划设计全过程技术成果咨询评审审查，对审查成果负技术决策责任，并协助和配合国务院投资、能源主管部门对全国水电移民的技术工作进行统筹管理；对需要协调的重大问题研究提出意见和建议，负责对水电移民技术标准进行制订和管理。

这十年，移民安置实施工作管理制度进一步完善。一是资金管理制度得到加强，建立了经批准移民安置规划的建设征地移民安置补偿费用概算项目台账，并根据移民安置实施进度编制并实施资金使用计划的资金管理制度，做到“资金跟着计划走，计划跟着项目走，项目跟着规划走”。二是探索试点移民工程推行总承包、代建管理建设制度。为扎实推进移民安置实施工作，解决实施过程中因地方政府缺乏工程项目管理和工程技术经验不足等问题，贵州省从2011年起在该省探索推行“地方政府管民生、项目业主管工程”的水电移民工程总承包、代建制度，其后在金沙江下游、中游，澜沧江、雅砻江和大渡河流域也普遍采纳该建设管理模式。三是全面推行移民综合监理和独立评估制度。通过对安置实施过程中的移民搬迁进度、移民安置质量、移民资金的拨付和使用情况等进行综合监理，以及对移民安置后的移民生活水平、建设征地涉及区域经济发展状况恢复效果、效能和效率进行独立评估，确保移民安置尽量按照批准的移民安置规划予以实施，实现规划目标。四是建立了社会稳定性评估制度。在项目核准前，由项目法人、地方政府共同对项目区进行项目建设和移民安置的社会稳定风险评估，识别出风险源和主要社会风险，并对风险损失进行预测和判断，共同决定项目是否成立。在水电工程建设和移民安置实施过程中，对风险评估提出的重要风险源加强管理，地方政府对风险评估确定的重点区域、重点人群，安排专人联系管理，

发现风险苗头及时干预和疏导，防微杜渐。五是探索建立了水库新增影响区群策群防制度。为解决电站蓄水后库水位反复升降变动、库岸再造，可能会威胁部分库周居民生命财产安全以及基础设施安全运行问题，在金沙江下游四座水站建立了责任落实、分类指导、预防为主、安全第一、及时响应、统筹规划、妥善处置的水库影响区群策群防制度，保障了居民生命财产安全。

这十年，移民工作推进更加平稳有序。地方政府不断压实主体责任，移民干部包片包村包户、开展对口帮扶，工作重心前移至村、下沉至移民点，每个移民点都设有工作办公室，安排专人现场协调，第一时间发现问题，第一时间解决，不断加强库区社会稳定监控。通过制作“纸质宣传手册”“宣传标语”等多种形式及时做好移民政策的宣传和解读，加大信息公开力度，做到公开透明，保障了移民群众的知情权。制定合理的搬迁激励措施，充分调动了移民搬迁的积极性。管理手段和管理水平的不断提升，化解矛盾于萌芽，妥善解决了问题，赢得了移民群众的信赖与支持。

向世界传递中国水电移民经验

十年来，我国水电移民注重国际交流与合作，向世界传递中国经验。联合世界银行及课题团队编撰完成了《中国水电移民经验研究》；先后赴非洲3国、南美洲1国、东南亚3国进行了调研交流；积极参与国际大坝委员会年会水库移民专委会会议，并赴加拿大渥太华进行调研交流。

这十年，积极与世界银行合作，讲述中国水电移民故事。兼收并蓄，参考并吸纳了世界银行的部分移民经验和做法，同时也将世界银行作为重要的对外窗口媒介，讲好中国故事，传播好中国声音，通过移民媒介，努力展示一个生动立体的中国。

这十年，积极参与国际项目移民实践。与印度尼西亚国家电力公司充分开展征地移民经验交流，建立了初步合作机制；参与非洲、东南亚等众多国际工程项目移民咨询；下一步将计划继续加大与世界银行、亚洲投资银行等多边银行合作，积极推广我国水电移民工作经验，探索与东盟、非洲等国家移民工程实践和技术交流。

党的十八大以来，在中国共产党坚强领导下，我国水电事业和水电移民工作取得举世瞩目的辉煌成就，我国移民安置积累了很多宝贵的经验。展望未来，中国水电必将在推进实现“双碳”目标中继续担当重任，移民工作也将继续坚持人民至上理念，继续助力我国水电的高质量、可持续发展，进一步完整、准确、全面贯彻新发展理念，奋力推动水电移民事业实现新跨越。

（本文配图由水电总院提供）

