

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

(发改能源〔2012〕293号 2012年2月7日印发)

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委、能源局，国家电网公司、南方电网公司，国电、华电、华能、大唐、中电投集团公司，国家开发投资公司、中国长江三峡集团公司、中国水电工程顾问集团公司，水电水利规划设计总院：

水电工程移民安置工作是水电工程建设的重要组成部分。自国务院颁布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》（国务院令 第471号）实施以来，移民补偿标准明显提高，安置条件不断完善，工作责任逐步落实，有效促进了移民工作开展。但由于种种原因，移民安置滞后工程建设的情况仍时有发生，影响了工程建设、移民利益和库区发展。为进一步做好水电工程移民安置工作，不断完善移民工作机制，维护移民合法权益，保障工程顺利建设，促进水电持续健康发展，现将“先移民后建设”的有关要求通知如下：

国家发展和改革委员会行政规范性文件

一、坚持“先移民后建设”的水电开发方针

“先移民后建设”是指在水电建设中，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。坚持统一规划、有序实施、政策衔接、确保稳定的原则，统筹制定移民安置规划方案及工程建设方案，科学确定移民安置周期和工程建设周期，优先实施移民安置，做到移民安置进度适度超前于工程建设进度，严格移民安置实施管理，做好移民政策有效衔接，确保移民安置质量，保障移民长久生计和长远发展。

二、突出抓好移民安置规划工作

经批准的移民安置规划是实施移民工作的基础依据，规划设计深度和质量直接影响移民搬迁安置的顺利实施和移民工作的效果，必须高度重视移民安置规划设计工作。

（一）认真查清建设征地实物指标。实物指标调查必须坚持依法依规、客观公正、公开透明、全面准确的原则，创新实物指标调查手段，在传统实地丈量基础上运用信息化等现代技术，对重要淹没对象现场拍摄照片，采集影像，实事求是反映调查时实

国家发展和改革委员会行政规范性文件

物指标的状况。人口调查，以户为单位分户籍性质逐人登记基本人口信息。土地调查，按利用现状分类进行，其中，农用地以农村集体经济组织或者国有土地使用权人等单位逐块登记地类和面积，建设用地以城市集镇、农村居民点或者独立工矿区等单位登记使用情况和面积。房屋以户或法人等单位逐栋调查用途、建筑结构和建筑面积。零星果树木和设施设备，以户或法人等单位逐项清点登记。基础设施和专业项目，以城市集镇、农村居民点或者专业项目等单位现场调查标准、规模和主要功能。

（二）科学制订移民安置规划方案。移民安置规划方案应根据实物指标调查结果，在全面分析移民区、移民安置区经济社会情况和资源环境承载能力的基础上进行设计。规划方案要与国民经济和社会发展规划以及土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划、环境保护规划等衔接，从实际出发，因地制宜，有利生产，方便生活，合理布局，将恢复提高移民生活水平作为重要工作内容，将促进移民脱贫致富作为重要工作目标，保障移民长久生计和长远发展。

农村移民安置，应当进行深入细致环境容量调查、分析、论证，合理规划生产安置措施，与当地产业布局相衔接。在坚持实行农业生产安置基础上，因地制宜稳步探索以被征收承包到户耕

国家发展和改革委员会行政规范性文件

地净产值为基础逐年货币补偿等“少土”、“无土”安置措施。通过移民安置促进地方种植业、养殖业、旅游业等产业发展，使移民就业有着落、收入有来源、生活有保障、发展有希望。农村移民居民点应按新农村建设标准布局，有条件的移民可结合当地城镇化进行安置，探索加快建立移民养老保险和医疗保险制度。对移民居民点置，探索加快建立移民养老保险和医疗保险制度。对移民居民点对外交通、库周交通、学校、医疗设施等进行合理布局，统筹解决好移民安全饮水、用电、交通、就医、就学等问题。

城市集镇迁建和基础设施项目复建，应依法依规，以现状为基础，坚持统一规划、满足搬迁、分步实施、逐步完善的原则。对于淹没设施低于国家规定范围下限标准的，按国家规定范围下限标准建设；对于淹没设施高于国家规定范围上限标准的，按国家规定范围上限标准建设。自行扩大规模、提高标准在家增加的费用，由有关人民政府或者有关单位承担。城市集镇的迁建规划，应合理布局、节约土地、集约发展，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源和历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域社会发展、防灾减灾和公共卫生、公共安全等需要。城市集镇移民安置，应优先采用房屋产权调换方式安置，既要保障移

国家发展和改革委员会行政规范性文件

民基本住房，也要控制随意扩大面积，并尽可能维持原有区位关系，专业项目复建规划，应结合移民安置区专业规划及现状发展水平，按照有利生产、方便生活、经济合理的原则，合理确定其建设标准、规模和布局。文化教育和医疗卫生设施迁建，应衔接好相应专业规划，兼顾移民安置区社会发展需要。

（三）广泛征求移民群众意见。涉及移民群众切身利益的事项，必须公平、公正、公开，听取移民群众的意见。实物指标调查结果应落实到权属人，经权属人签字认可后张榜公示，由县级以上人民政府确认。对移民搬迁安置去向、移民生产安置方式的选择充分尊重移民意愿，由移民在政策范围内自主选择，尽量满足不同移民需求；对涉及移民利益的移民居民点布局规划、宅基地分配、搬迁计划等事项，要充分听取移民群众意见，吸收合理化建议；对与移民利益相关的工程建设实施、移民安置有关政策法规、移民安置方案等信息，要依法及时公开，接受移民监督。对移民提出异议的事项应及时核查，不准确的应及时修正，核查无误的应及时解释。移民安置规划设计，应研究制订建立移民申诉及反馈机制等具体措施，保障移民诉求渠道畅通。

三、全面做好移民安置规划实施

（一）精心制订移民安置实施计划。移民安置实施计划应按

国家发展和改革委员会行政规范性文件

照提前安排、先用先搬、因地制宜、分区（期）实施的要求编制。要根据工程建设特点，按照工程建设用地顺序，合理确定建设征地处理范围各个区域的移民搬迁安置顺序，优先安排枢纽工程建设区、围堰淹没区的移民搬迁安置。根据移民安置任务和分布情况，结合安置区自然环境和经济社会特点，充分考虑移民政策宣贯、新址建设用地落实、场地平整及基础设施建设、住房建设、搬迁等所需要的时间周期和学校入学以及移民区和安置区风俗习惯对搬迁时间的要求，合理拟定移民搬迁安置需要的周期。并按照适当留有余地的原则，做好与枢纽工程建设筹建、截流、蓄水等节点的衔接，科学制订移民搬迁安置实施计划，并尽可能提前安排移民基础设施建设，为移民搬迁安置创造良好条件。

（二）扎实推进移民安置实施工作。移民安置实施是将移民安置规划付诸实践的关键环节，必须采取切实可行的措施，稳步推进移民安置实施工作，保障移民搬迁始终超前工程建设。要根据实施计划，尽早开展移民搬迁安置工作，切实抓好移民政策宣传，通过广播、电视、宣传册等途径广泛深入宣传移民安置方案、补偿补助标准、搬迁总体安排等，使移民广泛知晓移民政策，增加政策的透明度、让移民早作准备、早作谋划，搬迁有序。对于农村移民安置，要建立健全干部与移民对口帮扶制度以及干部包

国家发展和改革委员会行政规范性文件

村包户机制，分解落实移民工作责任到人，尽早组织干部进村入户，释疑解惑，了解移民需求、掌握移民动态、增强移民信心、密切干群关系，主动协助移民解决建房、搬迁等实际问题，夯实移民工作基础；对于迁建城市集镇移民安置，应充分发挥机关单位、社区以及其他组织的作用，选择适宜时机优先完成学校、医院、行政机关和单位的搬迁，适时布局商业服务设施搬迁，解决移民搬迁的后顾之忧。农村居民点和迁建城市集镇新址场地平整、基础设施以及复建专业项目工程建设，应按基本建设要求进行招投标，也可委托水电工程项目法人、大型国有企业等有实力企业根据批准的移民安置规划代建或者总承包，确保移民工程建设进度、建设质量，有效控制投资，为推进移民搬迁安置创造条件。

（三）严格实行移民安置实施监督检查。监督检查，是妥善安置移民的重要保障措施。对于基础设施和专业项目等移民工程，应严格工程建设管理，确保工程建设质量；对于移民房屋，应加强建房质量监督和施工队伍管理，维护移民合法权益；对农村移民搬迁安置、城市集镇迁建、专业项目处理、水库库底清理等的综合进度、综合质量和资金使用情况等实行全程移民综合监理，监督移民补偿补助费用按批准标准和数量兑付、单项移民工

国家发展和改革委员会行政规范性文件

程按规定进行建设管理，督促移民安置协议签订双方的责任义务履行和移民安置规划的实施；要做好对移民生产生活水平恢复情况、基础设施功能恢复情况、库区经济社会发展情况、移民安置实施情况等阶段性独立评估；丰富行政监督检查方式，通过座谈会、汇报会、调研、抽查、普检、定期检查、情况汇报等，因地制宜、实事求是地做好督促检查工作。

（四）及时组织移民安置验收。建立健全移民安置专项验收制度，工程截流、蓄水、竣工前应先对移民安置进行专项验收。截流、蓄水阶段移民安置验收时，应做到移民新址具备对外通行条件；新址内规划的道路、给排水、供电等基础设施投入正常使用；规划的学校、医院等公共设施具备使用功能，或者移民就医和子女入学均已解决；移民生产安置已按规划实施；安置房屋满足入住条件，移民搬入新址。竣工阶段移民安置验收时，应全面完成移民安置规划确定的移民安置任务，移民补偿补助费用已兑付到位，移民工程已经通过验收。未进行移民安置专项验收或者移民安置专项验收未通过的，不得进行工程相应验收。

四、落实好有关各方责任

（一）加强省级政府对移民工作的领导。省级人民政府对水电工程移民工作负总责，应加强对市、县人民政府移民工作的领

国家发展和改革委员会行政规范性文件

导，整合地方各类资源，统筹做好移民安置和库区建设工作，并依法统一制定本省水电工程建设征地补偿和移民安置实施办法、移民生产安置方式及相应补偿补助等重要政策，保持政策的连续性和相对稳定，积极探索本行政区域“先移民后建设”办法和移民先行政策，探索多渠道、多途径安置移民政策、研究水电建设促进移民脱贫致富途径和措施。省级人民政府投资、能源和移民主管部门，应加强对本省移民相关工作的管理和协调。移民实施工作开始后，应认真组织、协调、督促本行政区有关各级人民政府及部门严格执行批准的移民安置规划设计文件，协调、处理移民工作中重大问题。建立移民分级工作责任制度、资金运用安全保障制度、危机管理制度、实施进度报告制度、信息公开制度、移民参与制度、监督管理制度、移民工程建设管理制度等，有序推进移民工作，及时组织移民安置专项验收。维护移民安置规划的严肃性，经批准的移民安置规划大纲及移民安置规划应当严格执行，不得随意调整。确需调整或者修改的，应按规定重新报批。

（二）落实市、县政府的工作责任。市、县人民政府在省级人民政府的领导下负责做好本行政区的水电移民工作，组织政策宣传，贯彻执行移民政策；研究制订落实移民政策的具体措施；严格执行省级人民政府的“停建令”（“封库令”），采取切实措施

国家发展和改革委员会行政规范性文件

防止和处置“抢载、抢建”等行为；配合、参加移民安置规划设计工作，组织实物指标权属人签字认可及调查成果公示、拟定移民安置区和移民安置方式、组织听取移民和安置地居民对移民安置规划大纲和安置规划的意见、确认移民安置规划设计成果；按批准的移民安置规划、“先移民后建设”规划设计文件组织实施移民搬迁安置及移民补偿补助资金兑付工作，负责组织移民工程建设，确保移民安置按批准的计划进度实施，避免移民临时和过渡搬迁；建立健全移民信息公开、参与、协商、诉求表达等机制，落实移民工作实施责任、资金运用安全保障、风险管理等制度，遇突发事件及时采取措施妥善平息事态；充分利用好现有各项政策，整合各类资金与资源，统筹做好移民安置和库区建设工作，以移民搬迁安置为契机，积极谋划库区长远发展，促进移民脱贫致富。

（三）落实项目法人的参与责任。项目法人应加强移民前期工作的组织和实施阶段的参与。应根据现行水电工程移民管理规定和程序，优先安排移民工作、加强移民前期工作投入；合理安排移民规划设计周期，保证移民规划设计必要时间；组织移民安置规划设计并及时报审报批相应设计文件；根据企业情况和项目特点，积极履行社会责任，认真研究促进移民脱贫致富的措施，

国家发展和改革委员会行政规范性文件

经各方协商一致后按有关程序纳入移民安置规划设计文件，使项目融入当地，得到地方政府和移民群众的支持；移民安置实施开始后，应及时足额兑现移民安置费用，密切关注移民安置进展情况，积极参与代建移民工程，主动与地方政府协调解决工作中存在的问题。要始终把移民安置放在电站建设的优先位置，做好工程建设与移民安置的进度安排，确保枢纽工程截流、下闸蓄水等进度与移民搬迁安置进度有效衔接。

（四）强化主体设计单位的技术责任。设计单位要按照现行法律法规政策和技术标准，组织精兵强将，优先安排移民安置规划设计工作。在电站总体设计方案审查确定前，通过开展正常蓄水位选择、施工总布置规划、建设征地范围地址勘测等专题研究工作，提前确定征地范围，为尽早下达停建令、开展后续设计工作创造条件；实物指标调查务求全面客观、准确无误；规划方案要充分尊重移民意愿、衔接好地区发展规划；农村居民点、迁建城市集镇、专业项目等移民工程设计全面达到柯岩（初步）设计深度。充分考虑移民群众生产、生活水平的恢复和提高，加强对促进移民脱贫致富措施研究，主动向有关各方提出政策建议。主体设计单位要充分发挥在移民安置实施过程中的技术牵头和设计归口作用，全过程做好综合设计（设代）工作，向移民安置实

国家发展和改革委员会行政规范性文件

施单位和移民综合监理单位说明勘察、规划、设计意图，及时解决移民安置实施中出现的规划设计问题。

(五) 发挥技术归口单位作用。中国水电顾问集团公司要发挥集团整体技术优势，整合全集团技术资源，加强水电移民政策研究，针对移民工作面临的新形势、新问题，及时研究提出政策措施建议；要进一步加强规划设计技术指导，强化服务意识，做好移民工作的技术咨询服务工作，充分发挥技术咨询对设计的指导作用，全面提升移民工作技术水平和工作质量。水电水利规划设计总院作为行业技术管理单位，要坚持技术管理机构的独立公正性，保持技术管理的科学有效性和权威性；充分发挥技术把关和审查作用，维护移民政策的连续性、严肃性和相对稳定性。要优先安排水电工程移民规划设计方面的审查，对有必要并具备条件的，要提前审查正常蓄水位选择、施工总布置规划、建设征地区域地质勘测专题等报告，及时组织对移民安置规划大纲、移民安置规划报告等进行审查；没有完成或落实移民安置规划设计工作的，不予审查工程可行性研究报告。要加强对移民安置实施阶段的技术指导，及时组织对移民安置重大设计变更的审查，加强对移民实施过程的技术管理和控制。

请各有关单位按照本通知要求，进一步提高认识，转变观念，

国家发展和改革委员会行政规范性文件

按照“先移民后建设”的原则，认真做好移民安置各项工作，及时总结移民工作经验，不断完善移民政策措施，促进水电工程顺利建设和移民妥善安置，努力实现在做好移民安置的前提下积极发展水电的目标。

国家发展改革委

2012年2月7日