

浅析四川省大中型水利水电工程移民安置设计变更管理

董 杰

(四川省水利水电工程移民中心, 四川 成都 610000)

摘要: 近年来水利水电工程建设节奏加快, 全国开工在建大中型水利水电工程逐年增多, 移民安置工作中的设计变更管理工作重要而迫切, 本文浅析设计变更涉及的若干问题。

关键词: 设计变更; 水利水电; 合规合理性; 类别界定; 监督管理

为满足经济社会发展不断增长的生产生活需求, 近年特别近年来, 水利水电工程建设节奏明显加快, 水利水电工程在防汛抗旱、农业灌溉、发电和生产生活用水等方面将发挥重要作用, 四川开工在建大中型水利水电工程逐年增多, 其中移民安置工作周期长、情况各异、难度大, 在实施已批复的移民安置规划过程中, 设计变更难以避免, 如何更好管理设计变更就显得重要而迫切, 本文将浅析大中型水利水电工程的移民安置工作设计变更管理。

一、综述

移民安置设计变更是指自移民安置规划批准之日起至移民安置竣工验收之日止, 对已批准的规划项目进行调整、修改等活动。在实施阶段因政策、移民意愿、设计方案优化及其他外部条件变化, 对审批的移民安置规划进行相应的调整或者修改的行为。按照重要程度、变更幅度又可分为一般变更和重大变更。

二、移民安置设计变更事项、原因分析

移民安置设计变更分为重大设计变更和一般设计变更。

(一) 重大设计变更

重大设计变更在移民安置实施过程中均涉及, 设计变更频率由高到低的分别为: 征地范围、搬迁安置方案、单项工程发生变化、和库周交通、补偿投资和其他专项。每个重大设计变更事项的原因分别为:

1. 征地范围: 在移民安置实施阶段, 由于工程建设的优化导致对枢纽工程建设区用地调整, 以及对水库淹没区(水库蓄水后)、水库淹没影响区可能发生的影响, 导致征地范围发生变化, 因征地范围发生变化, 实物指标亦会发生变化, 主要在土地、人口、房屋、零星林木等数据的增减。
2. 搬迁安置方案: 在移民安置实施过程阶段, 因工程施工方案发生优化, 征地范围发生变化, 导致实物指标发生变化, 原批复的方案已不适应新的安置需要。如: 移民人口的增减、用地的增减等。以及国家政策发生变化, 近年来因乡村扶贫及乡村振兴战略、新农村建设等规划实施, 原批复的方案以不能很好结合新出台的规划政策, 导致移民安置方案变化。因为大型水利水电工程施工建设时间长, 从规划报告批复到实施完成阶段时间跨度大, 移民的安置意愿随着政策及经济的发展, 其安置意愿发生变化。
3. 库周交通: 因征地范围优化和移民安置安置方案的调整, 库周交通亦会根据安置方案做出调整。
4. 补偿投资: 在移民安置实施阶段, 因施工时间长, 距离批复原规划报告时间较长, 物价水平上涨, 导致补偿补助标准发生变化, 需要调整, 导致补偿投资调整。
5. 其他专项: 主要因设计方案发生变化, 调整范围内新增专项。

(二) 一般设计变更

一般设计变更是指在重大设计变更之外的局部小范围调整作为一般设计变更处理。比如建设征地范围、实物指标等基础指标在变化幅度范围内的调整。

综上, 设计变更在上述每个项目实施过程中均涉及, 出现频次较高。究其原因: 枢纽工程规模普遍较大, 技术复杂, 施工周期内, 征地范围易受工程优化调整而变化; 移民安置规划实施周期较长, 易受政策影响、移民意愿、物价水平影响。

三、移民安置设计变更程序

(一) 重大设计变更

移民安置实施阶段, 项目责任单位或实施主体向县人民政府提出变更申请及变更初步方案, 移民监督评估(综合监理)单位应组织县人民政府、项目法人、综合设计(设代)等有关各方及相关专家对设计变更申请进行必要性审核, 判定变更类别。设计变更申请通过审核后, 项目法人或移民安置实施单位应及时委托原设计单位编制设计变更文件。经原设计单位书面同意, 项目法人或移民安置实施单位也可以委托其他具有相应资质的设计单位进行编制。设计变更报告编制单位对变更文件承担相应责任。重大设计变更申请通过审核后, 由项目法人委托原设计单位编制项目初步设计变更报告, 综合设计(设代)单位技术归口。

(二) 一般设计变更

移民安置实施阶段, 原设计单位提出变更设计文件, 由移民综合设计(设代)单位技术归口, 移民监督评估(综合监理)单位组织县级人民政府、项目法人、移民综合设代单位、项目实施单位等进行审核, 经县级人民政府批准后实施, 同时逐级报与项目法人签订移民安置协议的移民管理机构。

四、移民安置设计变更管理

针对四川部分移民安置项目实施过程中设计变更出现频率较高, 将分别阐述合规合理可行性初步论证、设计变更类别界定、设计变更及时性、设计变更协调性、设计变更监督管理五方面:

(一) 设计变更的合规合理可行性初步论证

根据四川省移民相关政策, 项目实施单位在项目实施中对重大设计变更必须提出申请, 移民管理机构应会同移民监理、移民设代、项目法人或者项目主管部门对变更项目的合规合理可行性进行初步论证, 在各方出具书面同意意见后, 逐级报省级移民管理机构同意后, 由原规划设计单位编制设计变更报告。设计变更的合规合理可行性初步论证是设计变更成立的基础, 各方应引起足够的重视。下面将分别探讨各个设计变更事项的合规合理可行性论证:

1. 征地范围: 在移民安置实施过程中, 由工程优化调整引起, 移民安置各方应充分了解工程施工用地调整情况, 判断用地调整是否必要, 对于确需调整应本着满足工程优化调整需要, 同时又要贯彻节约用地原则, 对用地范围进行确认或者提出优化意见。

2. 搬迁安置方案: 一般由新出台政策规划或者移民意愿引起。应充分收集近期本地区出台的相关政策规划, 分析研究上述政策规划对原搬迁安置方案的影响, 进而判断搬迁安置方案调整方向是否满足相关政策规划要求。应充分征求移民意愿, 可采取书面、座谈会或者村民小组大会的形式, 听取移民对搬迁安置方案的意见和建议, 如合规合理可行, 应采纳, 并体现到后续的设计变更规划设计中, 对不合规合理可行部分, 应充分宣讲解释移民相关政策, 避免移民意愿因不理解而再次变化, 影响设计变更的实施。

3. 库周交通: 一般由配合搬迁安置方案调整而调整库周交通方案。针对调整后的移民安置方案, 各方应充分分析搬迁安置方案调整对库周交通方案的影响, 即坚持原规划报告审定原则(如“三原”原则), 又要有利生产生活方便群众。对库周交通方案中必要性充分的线路应予以认可, 如有提高道路标准情形, 应与相关方协商, 明确投资分摊原则。

4. 补偿投资: 一般由距离批复原规划报告时间较长, 物价水平上涨所致。应充分收集现行补偿标准相关政策, 并参考该地区或邻近地区其他同类工程现行补偿标准, 既要符合现行相关政策标准, 又要充分考虑补偿标准调整对该地区或邻近地区其他同类工程的影响。

(二) 设计变更类别界定

设计变更分为一般变更和重大变更。两者处理方式、批复程序差异较大, 如不能准确界定, 则会影响给设计变更工作。如将重大设计变更界定为一般变更, 将会使复杂问题得不到充分论证而草率实施, 造成不可预见的影响, 也会脱离上级移民管理监管, 违反相关管理规定而承担相应责任。如将一般变更界定为重大设计变更, 也会使简单问题复杂化, 影响问题处理的时效性。如何界定一般变更与重大设计变更, 则显得十分重要。如《四川省大中型水利水电工程移民安置项目设计变更管理办法》中, 根据变更事项类别、性质、幅度、界定, 就一般变更和重大变更在实物指标变化、农村移民安置、城集镇迁建及安置点、专业项目处理等方面做出了详细规定。各方应按照相关政策, 准确界定。同时, 《〈四川省大中型水利水电工程移民工作条例〉释义》中也明确了不得化整为零的原则, 必须依据批准的移民安置规划项目为整体单元, 不得将大中型水利水电移民安置项目重大设计变更拆分为一般设计变更规避审查。

(三) 设计变更及时性

设计变更处理是整个移民安置实施阶段承上启下的重要环节。首先, 报批不及时, 将拖延实施过程中各种问题矛盾的解决, 影响移民安置进度, 如根据政策调整, 项目相关补偿标准不能及时跟随调整, 移民无法接受原标准, 将影响签订移民安置协议。其次, 设计变更处理完结往往也是各类验收的重要依据, 如四川省验收相关规定就明确, 移民安置设计变更文件是验收的主要依据之一, 设计变更处理不及时往往导致验收依据不充分问题, 严重的会导致验收程序终止。最后, 设计变更处理不及时往往导致未批先建

等违规行为的发生, 移民实施单位往往迫于安置进度压力, 先行实施, 而最终在稽查、审计、考核等环节因违规而承担相应责任。

(四) 设计变更的协调性

在实施过程中, 移民安置是一个系统工程, 各个子项目互相关联、互相制约, 如搬迁安置方案与生产安置方案紧密相连, 搬迁方案也直接影响到库周交通恢复方案的制定, 反之亦然。在设计变更中应通盘考虑, 将变更设计各关联事项一并纳入变更范畴, 若只变更部分, 或变更时间不同步, 移民安置实施将出现不协调现象或者造成失误。比如某水库项目, 因未提前通盘考虑, 集中安置点取消, 而集中安置点连接路实施在先, 致使该道路失去了存在的必要性, 给移民安置后续工作带来困难。

(五) 设计变更监督管理

设计变更监督管理作为设计变更管理重要的一环, 对设计变更管理规范化意义重大。如《四川省大中型水利水电工程移民安置项目设计变更管理办法》中, 就监督管理的主体、措施、档案管理做出了具体规定。一、明确了责任主体, 省市人民政府移民管理机构负责本辖区范围内水利水电工程移民安置项目设计变更的监督管理。二、具体的监督管理措施有: 对相关单位的擅自变更、未批先建行为进行通报; 将重大设计变更列为工作目标考核的重要内容, 未按规定开展的, 扣减考核分值; 将咨询单位、综合设计单位、综合监理范围的弄虚作假行为反馈为相关资质、资格管理机构; 对屡禁不止、情节严重, 造成重大后果的, 移交检查委员会问责追究。三、移民安置实施单位、综合设计单位、综合监理单位按照相关规定, 做好设计变更文件的资料管理和归档工作。上述管理办法首先明确了责任主体, 负责整个实施阶段的监督管理工作, 使得监督管理工作界限清晰且具有连贯性。其次从惩处措施、年度考核等方面具体规定, 以示设计变更工作的严肃性和重要性。最后, 对档案管理提出要求, 以便实施各方做到有据可依, 且为各阶段验收工作做好前提准备。

五、对策及建议

1. 应及时关注并收集本地区移民相关法律法规、相关规划、政策文件, 对正在实施的移民安置工作有影响的应及时分析研究, 如有影响应及时提出设计变更, 以便于移民安置工作的顺利实施。

2. 应严格按照审定的移民安置规划实施, 对设计变更必要性及方案可行性严格把关, 确保合规合理可行。

3. 熟悉设计变更相关政策规定, 准确界定重大变更与一般变更。

4. 设计变更的应及时申报, 杜绝擅自变更、未批先建等违规行为, 同时为各阶段验收创造条件。

5. 设计变更待移民管理机构批复后应及时实施, 特别是补偿补助标准的调整, 避免实施严重滞后, 物价水平再次大幅上涨后而二次变更。

参考文献:

[1] 张冬梅. 设计变更对水利水电工程造价的影响分析[J]. 四川水利, 2022, 43(1): 4.