

附件

山东省黄河滩区居民迁建规划

2017年8月

前 言

黄河下游滩区是黄河河道的组成部分，既是黄河行洪、滞洪、泥沙的场所，也是区内群众生产生活的基本空间。长期以来，受汛期洪水淹没威胁等因素影响，滩区基础设施较为薄弱，经济社会发展相对落后。党中央、国务院高度重视黄河下游滩区治理和滩区群众脱贫致富工作。习近平总书记强调，要顺应人民群众对美好生活的向往，坚持以人民为中心的发展思想，以保障和改善民生为重点，发展各项社会事业，加大收入分配调节力度，打赢脱贫攻坚战，保证人民平等参与、平等发展权利，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕的目标稳步迈进。李克强总理多次就黄河下游滩区居民迁建工作做出重要指示批示，并于2017年5月赴河南省黄河滩区考察并主持召开现场会，研究推进黄河滩区居民迁建工作。按照党中央国务院决策部署，在深入基层调研、系统总结试点经验、广泛征求群众意愿、认真听取专家和基层政府意见的基础上，制定了山东省黄河滩区居民迁建规划。

本规划是指导山东省黄河滩区居民迁建的重要依据。

目 录

第一章 现状分析	1
一、山东省黄河滩区经济社会发展情况	1
二、山东省黄河滩区防洪安全建设存在的主要问题	1
三、山东省黄河滩区居民迁建试点情况	2
四、实施黄河滩区居民迁建的重要性和紧迫性	3
五、实施黄河滩区居民迁建有利条件和主要困难	4
第二章 总体思路	6
一、指导思想	6
二、基本原则	6
三、主要目标	7
第三章 主要建设任务	8
一、外迁安置住房	8
二、就地就近避洪设施	8
三、临时撤离道路	9
四、配套设施	9
第四章 资金筹措	9
第五章 环境影响评价	10
一、环境影响分析	10
二、环境保护对策措施	12
三、环境影响评价结论	13

第六章 主要配套政策和措施	15
一、土地支持政策.....	14
二、财政支持政策.....	14
三、金融保障政策.....	14
四、产业发展扶持政策	15
五、就业创业扶持政策	15
六、社会保障政策.....	15
第七章 组织实施	15
一、健全协同推进机制	15
二、健全绩效考核管理机制	16
三、健全社会力量参与机制	16
四、健全滩区群众主体参与机制	16

第一章 现状分析

一、山东省黄河滩区经济社会发展情况

黄河山东段由东明县入境，在东营市垦利区入渤海，河道长 628 公里。滩区总面积 1702 平方公里，涉及 9 个市、26 个县（市、区），居住人口 60 多万人。

由于历史、自然、政策性及管理体制等因素相互交织，黄河滩区经济社会发展滞后，主要呈现四个特点：一是涉及范围广。沿黄涉及市县多，滩区面积大且相对集中，其中菏泽市仅东明县就达 692 平方公里。二是产业基础弱。受特殊地理环境等因素制约，滩区洪灾风险大，自救能力差，产业发展严重受限，以种植业为主，基本无工业，属于典型的农业经济，经济发展落后，群众收入水平低。三是基础设施条件差。滩区投入严重不足，难以布局建设较大的基础设施，交通、水利、电力等设施薄弱，教育、医疗、文化等社会事业发展滞后，滩内外经济社会发展差距不断加大。四是贫困人口多。黄河滩区贫困发生率高，2015 年有省定贫困村 82 个、建档立卡贫困人口 4.3 万人。

二、山东省黄河滩区防洪安全建设存在的主要问题

新中国成立以来，山东黄河滩区陆续实施了就地就近筑村台迁建、外迁安置、防洪撤离道路建设等工程，取得了一定成效，对保障黄河行洪安全和滩区群众生命财产安全起到了积极作用。但由于

资金投入不足、土地调整困难等原因，滩区安全建设滞后，外迁人口规模小，已建避水设施标准低、数量少，部分村庄受淹几率较大，缺乏安全保障。主要存在三方面问题：

（一）已建避水工程整体抗洪能力低。现有的避水村台多以群众自建为主，多数高度不够，且以孤立房台为主，群众生产生活极为不便。

（二）外迁安置返迁问题突出。1996年8月黄河洪水后，下游滩区采用堤防背河侧外迁方式安置了部分群众，但由于安置新村房屋面积小、缺乏必要的公共基础设施，部分安置区位于盐碱低洼地区，房屋潮湿无法入住，多种因素综合作用，群众返迁较多。

（三）防洪撤离道路不达标。滩内已建防汛道路及撤离道路标准低、里程少，且现有道路中的等级公路较少，路面宽度、质量不一，甚至还有部分村庄不通公路，不能满足及时撤离转移的需要。

三、山东省黄河滩区居民迁建试点情况

（一）迁建试点进展情况

2015年以来，山东省开展了两期黄河滩区居民迁建试点，共外迁安置东平、鄄城等4个县的1.3万人。

（二）试点主要做法

1. 合理确定试点范围和标准。按照国家要求，优先选择受洪水威胁较大的“落河村”“近堤村”，同时具备群众意愿统一、地方政府积极性高等条件，确保迁建项目有序实施。参照《山东省农村新型

社区规划建设管理导则》等规范，人均住房面积控制在 40 平方米。

2. 严格履行审批程序。项目县编制试点实施方案，报水利部黄河水利委员会审查后，省政府批复，明确试点范围、规模、投资等。

3. 充分尊重迁建群众意愿。项目建设各个环节充分倾听群众意见，接受群众监督，保障群众知情权、参与权、监督权，提高群众满意度。

4. 积极优化安置方式。结合新型城镇化，在滩外建设大型社区，以集中安置为主，分散安置为辅。

5. 多渠道筹集建设资金。按照“各级政府补一块、土地置换增一块、迁建群众筹一块”的思路，多渠道统筹解决资金需求。

6. 强化产业就业支撑。在规划建设安置新社区的同时，同步科学规划适宜产业，建设特色优势产业园区，完善迁建就业促进扶持政策，解决群众就业发展问题。

四、实施黄河滩区居民迁建的重要性和紧迫性

（一）实施滩区居民迁建，是保障群众生命财产安全，实现滩区长治久安的必然选择。1950 年至今，山东省黄河滩区遭受不同程度的洪水漫滩 20 余次，累计受灾 660 多万人次。尊重黄河自然规律，通过外迁或集中建设村台等多种方式安置，有利于进一步完善防洪体系，有效保障群众生命财产安全。

（二）实施滩区居民迁建，是加快滩区群众脱贫致富，同步实现全面小康的当务之急。滩区生产生活条件比较恶劣，普遍面临“住

房难、行路难、浇地难、吃水难、上学难”等问题。其中，最难的还是住房问题，存在“三年攒钱、三年筑台、三年盖房、三年还账”的困境，安居是滩区群众最大的期盼。加快滩区居民迁建，帮助滩区群众实现“安居梦”，是推进重点区域加快发展的现实需要，是确保全面小康社会道路上不落一户、不漏一人的必然要求。

（三）实施滩区居民迁建，是科学合理安排滩区生产，增强自我发展能力的重大举措。小浪底水利枢纽工程的实施，使黄河安澜有了重要保障，为科学开发利用黄河滩区资源创造了有利条件。把滩区居民迁建与新型城镇化、与长远发展相结合，引导滩区群众由散居转向新社区集中居住，促进土地资源的集约节约利用，布局发展乡村旅游、特色种养业、电商物流等产业，能够使滩区群众长期受益，增强“造血”功能，实现可持续发展。

（四）实施滩区居民迁建，是保护滩区生态环境，构建生态安全屏障的内在要求。黄河滩区拥有丰富的湿地生态资源，是黄河下游重要的生态安全屏障。实施滩区居民迁建，统筹兼顾生态、生产和生活，将全面改善滩区生态面貌，放大生态功能和效应，维护区域生态稳定和平衡，为山东全省及沿黄地区生态安全提供有力支撑。

五、实施黄河滩区居民迁建有利条件和主要困难

（一）有利条件

1. 面临重大政策机遇。党中央、国务院高度重视滩区居民迁建和群众脱贫致富问题。国务院批复的《黄河流域防洪规划》提出，

要“合理引导滩区群众逐渐外迁”。黄河滩区居民迁建试点被纳入国务院要求加快建设的 172 项重大水利工程范围，已连续实施两期。国家明确滩区居民迁建由试点转入全面实施，将给予中央补助资金政策支持，统筹包干使用。

2. 具备相应的经济实力。经过多年的改革发展，山东省已进入工业化、城镇化、信息化和农业现代化“四化”同步发展加速期，经济实力显著增强，为滩区居民迁建提供了坚实保障。

3. 拥有良好群众基础。通过前两批试点的实施，示范带动作用凸显，群众迁建愿望强烈。青壮年劳动力大部分转移到城镇就业，生产生活方式发生深刻变化，为滩区居民迁建创造了较好条件。

（二）主要困难

黄河滩区居民迁建时间紧、任务重、要求高、统筹协调难度大，历史性、特殊性、复杂性、攻坚性“四性”特征明显，面临着诸多困难和挑战。

1. 滩区所在市县可用财力不足。滩区大多位于山东省欠发达地区，经济社会发展水平总体不高，地方财力较弱。群众收入水平较低，自筹能力差。

2. 迁建规模大时间紧。全省需要三年安置黄河滩区 60.62 万人，并需同步配套建设基础设施和公共服务设施。滩区居民迁建涉及范围之广、人口规模之大、建设投资之多、时间安排之紧，都是历史上前所未有的，任务艰巨繁重。

3. 居民迁建和后续致富统筹难度大。滩区居民迁建涉及到群众

调查摸底、政策协调、资金筹措、安置区建设、旧村复垦、后续社会保障等诸多方面，需各级各层面合力推进，统筹协调难度大。同时，迁建既要搬得出，又要稳得住，更要保证群众能就业可致富，后续发展任务非常艰巨。

第二章 总体思路

一、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，认真落实李克强总理关于黄河滩区居民迁建的指示要求，以保障黄河安澜、实现滩区群众“安居梦”和致富奔小康为目标，汇集各方资源，创新迁建方式，着力提高基础设施和公共服务水平，着力改善生产生活条件，着力培育后续发展产业，以迁建促发展，以发展助迁建，努力实现滩区群众迁得出、稳得住、可发展、能致富，促进黄河滩区长治久安和经济社会可持续发展。

二、基本原则

坚持政府主导，群众自愿。发挥政府主导作用，抓好组织动员，搞好顶层设计，强化政策引导，督促责任落实，切实形成工作推力。充分尊重群众意愿，保障群众合法权益，把滩区居民迁建打造成群

众满意的民生工程、德政工程。

坚持省负总责，市县落实。合理划定各级责任，层层签订责任状，明确目标任务和配套政策，健全工作推进机制。省级重点做好统筹规划、政策制定和督导考核，市级承担主体责任，县级具体负责组织实施。

坚持因地制宜，分类施策。统筹考虑迁建规模、环境容量、筹资能力等因素，区分轻重缓急，科学确定迁建目标和建设时序，合理选定筑村台、外迁等安置方式，积极稳妥加快实施。坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度。

坚持整合资源，创新机制。加大资金整合力度，盘活各类政策资源，多渠道筹措建设资金。围绕土地、金融、就业创业等，创设政策措施，优化工作流程，满足滩区居民迁建的需求。

坚持产业为基，就业为本。依托当地资源禀赋和产业优势，大力发展特色产业，培育壮大主导产业，增强迁建区域经济发展后劲。加强职业技能培训，促进就业创业，拓宽增收渠道，增强迁建群众自我发展、脱贫致富的能力。

坚持生态搬迁，绿色发展。树牢绿水青山就是金山银山的发展理念，将滩区居民迁建与保护生态相结合，打好绿色生态牌，切实把生态优势转化为经济优势，促进滩区生产、生活、生态协调并进。

三、主要目标

到 2020 年，全面完成滩区居民迁建各项任务，基本解决 60.62

万滩区居民的防洪安全和安居问题。其中，外迁安置人口 14.10 万人，就地就近避洪安置人口 34.97 万人（就地就近筑村台安置 13.89 万人，筑堤安置 15.97 万人，旧村台改造提升安置 5.11 万人），采用临时撤离措施安置人口 11.55 万人。

第三章 主要建设任务

一、外迁安置住房

外迁安置征地根据《山东省新型农村社区建设技术导则（试行）2013 年》的要求及已建试点工程标准，人均用地面积 40 平方米（包括公共设施用地、生产设施用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、工程设施用地和绿地等）。住房面积参照国家发展改革委、财政部、水利部《关于帮助各地开展大中型水库移民避险解困试点工作的通知》及已建试点工程标准，人均住房面积按 40 平方米控制。

二、就地就近避洪设施

（一）就地就近筑村台。筑村台安置征地根据《黄河流域综合规划（2012—2030 年）》的要求及已建试点工程标准，人均用地面积 80 平方米（包括公共设施用地、生产设施用地、仓储用地、交通用地、道路广场用地、工程设施用地和绿地等）。住房面积参照国家发展改革委、财政部、水利部《关于帮助各地开展大中型水库移民避险解困试点工作的通知》及已建试点工程标准，人均住房面积按

40 平方米控制。

(二) 筑堤保护。结合黄河下游实际情况,根据国家颁布的《防洪标准》《堤防工程规范》及《黄河流域综合规划(2012—2030年)》。新筑一级堤防。

(三) 旧村台改造。主要是针对村台破烂不堪、基础设施落后的旧村台进行改造提升。

三、临时撤离道路

临时撤离道路建设标准参照平原微丘三级公路。

四、配套设施

依据《关于深入推进农村社区建设的实施意见》要求,参照山东省现行相关公共服务设施配建标准,新社区规划建设一站式后续服务平台,促进安置区公共服务设施完善、功能配套齐全,为迁建群众提供良好的公共服务和生活环境。

第四章 资金筹措

规划总投资共 260.06 亿元,其中外迁安置工程投资 95.85 亿元,就地就近避洪工程投资 157.2 亿元(其中,就地就近筑村台 115.3 亿元,筑堤保护 24 亿元,旧村台改造提升 17.90 亿元),撤离道路改造提升投资 7 亿元。按“各级政府补一块、土地置换增一块、专项债券筹一块、金融机构贷一块、迁建群众拿一块”的总体思路筹措建设

资金。

第五章 环境影响评价

一、环境影响分析

（一）滩区居民迁建工程对河道行洪影响分析

滩区村庄外迁会扩大河道行洪断面，有利于黄河河道行洪。

村台对河段行洪的影响，主要是村台修建后过水断面的减少，使设防水位有所抬高。根据规划分析，新建村台面积占滩地的比例很小，由过水断面减小而引起的水位抬升几乎可以忽略不计。

护城堤保护部分长平滩区的居民，但护城堤建设将缩窄河道过流断面，增高影响范围内的设计防洪水位，减小蓄滞洪量。

（二）规划实施对生态功能区的影响分析

根据山东黄河滩区环境现状分析，其生态系统主要功能是涵养水源、补充地下水、消减洪峰、防止洪涝灾害；湿地多样性保护；防风固沙、农业及林果生产。村庄的外迁可以减轻黄河滩区的生态压力，新村台建设和旧村复垦，只是土地的置换，规划的实施并不会改变当地的生态环境现状，不会影响该区域生态系统的功能。

（三）陆生生态影响分析

1. 陆生植物影响分析。迁建工程将占用大量的土地。临时用地在工程结束后，将恢复土地原有利用类型，不会对整个区域的生态完整性造成大的影响。

2. 对野生动物的影响分析。黄河下游滩区及大堤外侧，除湿地自然保护区外，区域陆生动物以家畜家禽为主，野生动物数量很少，没有濒危珍稀动物。因此，工程施工不会对陆生动物的生存环境造成明显的不利影响。

（四）水生生态影响分析

黄河滩区居民迁建工程施工活动大多位于堤防或黄河滩地，离黄河水体较远，不会对黄河水生生物构成影响。

（五）土地利用影响分析

滩区居民迁建工程将占用大量的耕地，对农业生产有一定的影响，撤离道路用地比例很小，对土地资源影响很小。规划迁建旧村进行复耕，总耕地面积不但没有减少，反而增加。

（六）迁建工程环境影响分析

1. 环境容量分析

（1）水资源和土地资源环境容量。由于滩区居民迁建为就近安置，水资源环境容量不受制约，迁建村民不做生产安置，不需置换土地，土地资源环境容量不受制约。

（2）居住条件环境容量。安置新社区符合城乡建设规划，居住条件环境容量满足滩区居民迁建需要。

（3）生态环境容量。安置区为农耕区，对生态资源的破坏不明显，对生态环境容量不会产生明显影响。

2. 居民生活环境影响分析。外迁居民迁往滩外，仍种植原有耕地，增加了耕作半径，但外迁可以一劳永逸地解决洪水威胁问题；

就地就近筑村台进行统一规划，统一布置供水、排水、交通等基础设施，可使村庄布局更合理，环境更优美。

3. 安置区原居民影响分析。外迁安置减少了安置区原居民的土地资源，需调整耕地进行补偿。

（七）社会环境影响分析

迁建工程实施后，可有效提高防洪能力，保护滩区群众的生命财产安全。

二、环境保护对策措施

（一）生态环境影响减缓措施

安置新社区选址尽量少占用耕地、林地；取土场、弃渣场选址应优先考虑荒地、洼地等，尽量少占耕地、林地。工程施工应注意表土保护，将表土进行统一收集、堆放，施工结束后复耕和表土恢复。临时用地在施工结束后要采取严格的迹地恢复措施、土地平整，恢复原有土地利用类型。施工车辆要按照规划的施工道路行驶，以避免对施工区周边野生植被的碾压。在施工过程中发现野生动物栖息场所，要注意进行保护。

（二）土地利用影响减缓措施

工程尽量少占耕地，用地应给予补偿，并按法定程序调整土地利用规划。工程结束后，迁建旧村及临时用地要及时复垦耕种杜绝返迁。

（三）村庄迁建环境保护措施

1. 居民生活饮用水。应当加快农村饮水安全工程建设，尽量采取集中供水，保证居民饮用水安全。

2. 生活垃圾处理。设置生活垃圾集中收集、处理设施，并保证生活垃圾的定期清运和统一处理。

3. 排水工程。安置新社区统一规划建设排水系统。建设水冲式厕所，对粪污集中处理。

4. 水土流失防治。对于基建施工过程中产生的裸露边坡应及时采取防护措施，产生固体废弃物要及时清运，布置排水设施及绿化措施，防止各种水土流失。

三、环境影响评价结论

（一）社会、经济效益显著。滩区居民迁建总体规划的实施可以提高保护区抗御洪水的能力，保护滩区群众的生命财产安全。

（二）生态效益显著。规划实施有利于保持水土，改善生态环境，不会影响生物的多样性，也不会造成珍稀濒危物种的损失。

（三）集约利用土地。规划的实施，总耕地面积不但没有减少，反而增加，用地对土地利用的影响是暂时的。

综合来看，环境保护效益远大于不利影响。规划实施对黄河下游滩区的防洪安全提供了保证，环境保护效益是主要的，不利影响只是局部的、小范围的，通过合理的规划和科学管理可以减轻。

第六章 主要配套政策和措施

统筹落实好土地、财政税收、脱贫攻坚、配套基础设施、产业发展等政策，注重发挥叠加效应，形成政策合力，加大对滩区居民迁建支持力度。

一、土地支持政策

用足用好城乡建设用地增减挂钩政策和各项土地专项资金政策，符合条件的滩区居民迁建村庄全部纳入增减挂钩试点范围。新增建设用地指标优先支持滩区居民迁建安置新社区及配套基础设施、公共服务设施建设。

二、财政支持政策

统筹整合各级各类财政专项资金，支持滩区基础设施建设，提升滩区公共服务质量，促进滩区产业发展，为实现滩区群众稳定脱贫和长远发展创造条件。将现有农村危房改造、棚户区改造、保障性住房、生态移民等投资政策，在不改变管理渠道和投向的前提下，由滩区县级政府统筹协调使用。

三、金融保障政策

鼓励和引导开发性、政策性、商业性、合作性等各类金融机构加大对滩区支持力度，积极创新金融产品和服务，大力发展地方金融组织，拓宽资金来源渠道，全面提升滩区金融服务水平。

四、产业发展扶持政策

立足完善促进滩区脱贫致富长效机制，结合当地资源禀赋和产业优势，用足用好各类产业发展扶持政策，宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游，在产业配套、全域旅游、城乡互动、生态农业等方面统筹谋划，培育壮大主导产业，推动居民迁建、产业培育同步规划、同步实施，增强滩区经济发展后劲。

五、就业创业扶持政策

实施更加积极的就业创业政策，搭建就业创业公共服务平台，千方百计拓展就业渠道，多措并举激发自主创业积极性，提高滩区群众脱贫致富奔小康能力。

六、社会保障政策

深入贯彻落实共享发展理念，加快完善教育、医疗、社会保障和社会救助等政策体系，织牢加密民生保障网，提高基本公共服务均等化水平，增进滩区民生福祉，促进滩区社会和谐稳定。

第七章 组织实施

加强对黄河滩区居民迁建的组织领导，加大统筹协调力度，充分调动各方面主动性、积极性、创造性，形成统一指挥、部门协调的良好局面，凝心聚力将规划蓝图变为美好现实。

一、健全协同推进机制

按照“省负总责，市县落实”的原则，明确责任分工，各司其职，各负其责，确保各项任务抓紧、抓实、抓出成效。省级负责指导开展项目前期工作，协调争取中央补助政策，研究制定省级支持政策，协调解决重大事项，做好监督考核工作；市级负责统筹制定全市项目实施方案和年度建设安排，指导县（区）落实建设条件，统筹推进项目实施等，确保项目实施与资金落实相匹配；县级负责组织开展项目前期工作，筹集建设资金，落实建设条件，组织项目实施，保障工程质量和安全，做好社会稳定等工作。

二、健全绩效考核管理机制

制定黄河滩区居民迁建工作考核办法，合理划定各级职责，明确目标任务，层层签订责任状，加强调度监管、督查督办、考核评估，对成员单位进行督导考核，及时通报结果。

三、健全社会力量参与机制

社会力量是推进滩区居民迁建工作的重要组成部分，要积极鼓励并高效引导社会力量参与滩区居民迁建，构建政府、社会与滩区群众共同参与、互利多赢的新格局。

四、健全滩区群众主体参与机制

黄河滩区居民迁建关系到滩区群众的切身利益，各级各部门要充分认识迁建工作的复杂性、艰巨性、紧迫性，践行群众路线，切实做好政策宣传和群众发动工作，营造良好的工作环境和氛围。