

三峡工程管理创新丛书

三峡外迁移民 工作回顾与思考

SANXIA WAIQIAN YIMIN GONGZUO HUIGU YU SIKAO

张宝欣◎主编

中国三峡出版社

三峡工程管理创新丛书

三峡外迁移民工作 回顾与思考

张宝欣◎主编

中国三峡出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

三峡外迁移民工作回顾与思考 / 张宝欣主编. —北京:
中国三峡出版社, 2008. 3

(三峡工程管理创新丛书)

ISBN 978 - 7 - 80223 - 421 - 5

I. 三… II. 张… III. 三峡工程—水库移民—研究
IV. D632. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 021334 号

责任编辑: 袁国平

中国三峡出版社出版发行

(北京市西城区西廊下胡同 51 号 100034)

电话: (010) 52606692 52606693

[http: //www. e - zgsx. com](http://www.e-zgsx.com)

E - mail: sanxiaz@ sina. com

中国科学院印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 18. 125

字数: 264 千 印数: 1 - 5000 册

ISBN 978 - 7 - 80223 - 421 - 5 定价: 38. 00 元

三峡外迁移民
工作回顾与思考

吴邦国题

《三峡外迁移民工作回顾与思考》编委会

顾 问：郭树言 蒲海清 漆 林

主 任：汪啸风

副 主 任：高金榜 何文彬 卢 纯 宋原生 张宝欣

委 员：张大志 赵耕田 王克福 李德刚 余孝敬

欧会书 徐 江 杨德菊 邓一章 郭振华

陈普胜

主 编：张宝欣

序

为了移民美好的明天

山俏水美，奇峰竞秀，三峡自古令人神往。但生态脆弱、人多地少、环境承载能力有限等矛盾，却一直制约着三峡地区的经济和社会发展，并影响着三峡工程的论证、决策和兴建。1998年，一场历史罕见的流域性特大洪水袭击，使人们对三峡地区生态环境保护重要性有了更深刻的认识。党中央、国务院及时作出重大决策，调整和完善了三峡移民政策，把更多的农村移民外迁到沿江、沿海发达地区安置，还长江两岸以青山绿水。这一重大政策调整，开创了三峡移民工作的崭新局面。

把更多的农村移民外迁到沿江、沿海发达地区安置，体现了传统发展观向科学发展观的转变。三峡地区山多坡陡、沟壑纵横，但是在早期的工程论证和移民安置试点中，移民基本上是采用就地后靠安置的。在重新论证的《移民安置规划大纲》和《长江三峡工程建设移民条例》中虽提出了外迁安置方式，但由于工程前期准备工作头绪繁杂，也一直未能专题研究和组织实施。1998年特大洪水之后的移民政策重大调整，实质是对水库移民客观规律认识的进一步深化，是解放思想，与时俱进，认识和坚持科学发展观的结果。

把更多的农村移民外迁到沿江、沿海发达地区安置，体现了水电工程建设指导思想从以往考虑工程建设多，关注移民安稳致富少向以人为本的转变。三峡库区是全国18个连片贫困地区之一，尚处于由温饱向

小康转型的起始期。库区人口密度为 331 人/km²，是全国平均人口密度的 2.47 倍。即使是在江边几十万亩良田沃土不被淹没的情况下，库区群众的生活水平与全国平均水平相比，也存在着较大差距。如果三峡移民全部就地后靠安置，不要说长远发展没有空间，即使眼前的生产、生活恢复也将十分困难。1998 特大洪水之后的移民政策重大调整，实质是改变了水电工程移民的传统指导思想，是以人为本思想在移民工作中的正式确立和充分体现。

把更多的农村移民外迁到沿江、沿海发达地区安置，体现了人类在改造自然过程中由掠夺性开发向建设环境友好型社会的转变。三峡库区的生态环境十分脆弱。虽然经过采取天然林保护、退耕还林等环境治理措施，绿化面积有所增加，但滑坡、塌方、泥石流等地质灾害仍然频繁发生，库区水土流失面积已占库区总面积的 58%。如果三峡移民全部就地后靠安置，那将使本已十分脆弱的生态环境，变得更加脆弱。1998 特大洪水之后的移民政策重大调整，实质是对人与自然关系的正确认识 and 准确把握，是对生态恢复和环境保护采取的切实有效的重大举措。

把更多的农村移民外迁到沿江、沿海发达地区安置，也充分体现了社会主义制度集中力量办大事的优越性。尽管三峡工程将会给广大沿江、沿海地区人民造福，但在市场经济条件下组织移民，必然要受到许多市场规则的约束和限制。1998 年特大洪水之后的移民政策重大调整，实质是党中央高瞻远瞩，科学执政能力的充分体现，是全国“一盘棋”思想、万众一心、众志成城的生动实践。

正是由于这一重大政策调整，给三峡工程顺利建设提供了有力保障，给库区经济社会发展留下了更大空间，给三峡移民的安稳致富奠定了坚实基础，也给三峡生态环境建设与保护创造了重要条件。

这一重大政策调整在实施中，既得到了外迁移民迁出、迁入地各级党委政府、广大移民干部群众的坚决拥护和积极支持，也得到了公安、交通、铁道、民政、教育等相关部门的密切配合和无私援助。没有他们，占库区农村移民总数 36% 的 20 万外迁移民是难以顺利搬迁、平稳安置的。

为了认真总结三峡移民外迁工作的经验，努力实现“动力三峡、生态三峡、文化三峡、和谐三峡”的宏伟目标，也给以后其他水库移民工作提供有益的借鉴，国务院三峡办组织部分亲历亲为三峡移民外迁工作的同志，开展了三峡库区农村移民外迁工作的专题研究。作为研究成果，这本《三峡移民外迁工作回顾与思考》现已结集付印。我愿意推荐给大家，既是对建国以来水库移民史上颇有一定影响的三峡外迁移民工作的纪念，也是对更多移民战线同行关注、总结三峡外迁移民工作经验的激励，更想表达对各个安置地干部群众继续关心、促进外迁移民安稳致富的诚挚希望。

郭树言

二〇〇八年五月

目 录

序 为了移民美好的明天	1
-------------------	---

决 策 篇

第一章 三峡工程与三峡移民	3
---------------------	---

第一节 三峡工程建设的重大意义	4
-----------------------	---

一、长江是中华文明的发祥地之一	5
-----------------------	---

二、长江洪水是中华民族的心腹之患	6
------------------------	---

三、三峡工程是治理开发长江的关键性工程	9
---------------------------	---

第二节 三峡工程方案研究与论证	15
-----------------------	----

一、早期研究阶段	15
----------------	----

二、实质性研究阶段	16
-----------------	----

三、重新论证与 175m 方案形成阶段	18
---------------------------	----

第三节 三峡工程建设成败关键在移民	19
-------------------------	----

一、工程技术问题通过攻关可以解决	20
------------------------	----

二、移民问题是三峡工程建设的难点	21
------------------------	----

三、移民的难点在农村移民安置	22
----------------------	----

第二章 农村移民安置规划及外迁研究	24
-------------------------	----

第一节 农村移民安置规划编制过程	24
------------------------	----

一、150m 方案中的农村移民安置规划	25
---------------------------	----

二、1988 年版 175m 方案中的农村移民安置规划	26
-----------------------------------	----

三、《长江三峡工程水库淹没处理及移民安置规划大纲》中的农村 移民安置原则	27
第二节 农村移民安置规划	28
一、指导思想及原则	28
二、主要任务与生产安置标准	29
三、规划主要成果	30
第三节 外迁安置相关研究	32
一、外迁移民农场安置研究	32
二、三峡库区人口和经济问题研究	33
三、川东地区农业发展历史研究	34
四、外迁移民安置地研究	37
第三章 外迁安置实现形式的探索	39
第一节 移民自主外迁安置的探索	39
一、投亲靠友，主动考察	40
二、自发结队，广泛联系	40
三、发挥特长，兼业安置	40
四、适应需要，逐步规范	41
第二节 政府组织省、市内外迁安置的探索	41
一、发掘库区土地资源，安置外迁移民	41
二、设立各类开发区，安置外迁移民	42
三、动员工矿企业，安置外迁移民	43
四、结合城镇化建设，安置外迁移民	43
五、利用军队农场土地，安置外迁移民	43
六、利用市郊富余土地，安置外迁移民	44
第三节 政府组织出省、市外迁安置的探索	45
一、开发三江平原安置三峡移民的探索	45
二、利用海南初建省安置三峡移民的探索	46
三、开发沿海滩涂地安置三峡移民的探索	47
四、联合生产建设兵团招收农工安置三峡移民的探索	48
五、开展技术人才交流安置三峡移民的探索	49

第四章 加大农村移民外迁力度的决策	50
第一节 加大农村移民外迁力度的思路	50
一、1998 年洪水的警示	50
二、加大农村移民外迁工作力度的提出	52
三、加大农村移民外迁工作思路的形式	53
第二节 加大移民外迁工作力度方案的制定	56
一、外迁安置地及安置方式调研	56
二、加大移民外迁力度的建议方案	58
第三节 加大农村移民外迁工作力度决策的确立	59
一、决策的标志性文件	59
二、京西通气会	60
三、重庆现场会	61

实 践 篇

第五章 三峡工程外迁移民安置概述	65
第一节 外迁移民计划任务及完成情况	65
一、外迁移民计划任务	65
二、外迁移民计划任务完成情况	66
第二节 外迁移民安置分布情况	69
一、外迁移民类型、分布范围及数量	70
二、外迁移民安置分布情况	70
第六章 外迁移民安置实施体制	73
第一节 外迁移民组织体系及管理机构	73
一、国家外迁移民管理机构	75
二、12 个相关省市外迁移民管理机构	75
第二节 外迁移民管理机构的职责及管理内容	76
一、外迁移民管理职责	76

二、外迁移民管理内容	77
第三节 有关部门分工合作	83
一、迁出地有关部门的分工合作	83
二、外迁移民搬迁运送中有关部门的分工合作	84
三、迁入地有关部门的分工合作	85
第七章 外迁移民安置的政策措施	86
第一节 国家制定的外迁移民政策和规定	86
一、“以农为主、以土为本”的安置原则	86
二、“相对集中到县乡，分散安置到村组”的安置方式	87
三、不低于当地村民平均水平的安置标准	88
四、外迁移民资格审查和“随迁人口”界定	88
五、比后靠移民更优惠的经济鼓励政策	89
六、外迁移民资金管理制度	90
第二节 地方各级政府制定的优惠政策和措施	91
一、生产安置优惠政策和措施	91
二、生活安置优惠政策和措施	92
三、基础设施建设优惠政策和措施	93
第八章 外迁移民安置的实施	95
第一节 外迁移民安置试点	95
一、外迁移民安置试点概况	95
二、外迁移民试点取得的经验	97
三、外迁移民安置试点工作的意义	102
第二节 外迁移民安置规划及选点	103
一、科学编制外迁移民安置规划	103
二、合理选择外迁移民安置点	104
第三节 移民外迁的宣传发动	106
一、外迁移民思想状况	106
二、高度重视移民宣传发动工作	109
第四节 外迁移民安置的考察与对接	118

一、考察对接的组织	118
二、考察对接的内容及工作要求	119
三、考察对接的纪律	120
第五节 外迁移民资格审查	120
一、资格审查的要求及程序	121
二、资格审查的内容及措施	122
第六节 外迁移民安置土地及建房	124
一、外迁移民安置土地调整	124
二、外迁移民建房	125
第七节 外迁移民搬迁运送	130
一、外迁移民搬迁运送方案的制定	131
二、外迁移民搬迁运送的组织协调	133
三、外迁移民搬迁运送的安全措施	136
四、外迁移民搬迁运送工作的实施	137
第九章 促进外迁移民安居乐业	141
第一节 移民搬迁入住后的帮扶措施	141
一、热情欢迎外迁移民,妥善安排移民生活	141
二、加强移民适应新环境培训	143
三、建立挂钩联系移民户制度	144
四、帮助解决移民子女入学入托等实际问题	145
五、帮助移民尽快恢复生产	146
第二节 加强外迁移民思想政治工作	148
一、把思想政治工作贯穿到移民帮扶工作的全过程	148
二、政治上关心移民,维护移民合法权益	148
三、建立信息快速反应机制,及时消除移民中的各种矛盾	149
第三节 妥善处理外迁移民回流、返迁问题	150
一、移民回流、返迁情况及产生的原因	150
二、移民回流、返迁问题的处理	152

第十章 外迁移民工作的监督	154
第一节 外迁移民安置资金的监督	154
一、制定外迁移民资金管理规定	155
二、落实外迁移民资金管理责任	156
三、确保外迁移民资金使用安全	159
四、严肃处理资金使用违规违纪问题	160
第二节 外迁移民安置政策实施的监督	160
一、提高移民干部政策执行水平	161
二、公开外迁移民政策	161
三、加强外迁移民监督检查	162
四、严把移民资格审查关，防止假移民现象产生	165
第十一章 自主分散外迁移民的规范管理	166
第一节 自主分散外迁移民概况	166
一、自主分散外迁移民情况	167
二、自主分散外迁移民中存在的问题	167
第二节 规范自主分散外迁移民的方法	175
一、规范自主分散外迁移民的意义和目的	175
二、规范自主分散外迁移民的措施	181
第三节 规范自主分散外迁移民工作的效果	185
第十二章 外迁移民安置的实施效果	188
第一节 各省外迁移民安置情况	188
一、10 省市接收安置重庆出市外迁移民的安置情况	188
二、湖北省外迁移民安置实施情况	192
三、重庆市外迁移民安置实施情况	192
第二节 外迁移民安置实施效果	193
一、缓解了三峡库区安置容量不足的压力，促进了库区生态环境 保护和可持续发展	193
二、外迁移民生产生活安置稳定，已融入当地社会	194

三、大部分外迁移民夯实了安稳致富、可持续发展的基础	196
四、涌现了一批外迁移民安稳致富典型	197
五、为三峡生态移民提供了有益借鉴	198
第三节 三峡外迁移民安置效果调查	198
一、三峡外迁移民安置效果基本情况	199
二、调查结论及建议	200

思 考 篇

第十三章 贯彻科学发展观 合理规划移民安置..... 205

第一节 农村移民安置方式选择的先决条件 205 |

一、农村移民安置方式的选择, 取决于安置容量 205 |

二、农村移民安置方式的选择, 还取决于库区经济社会发展水平 206 |

三、农村移民安置方式的选择, 要贯彻科学发展观, 统筹兼顾 208 |

第二节 三峡库区农村移民安置规划调整分析 208 |

一、人多地少的基础性矛盾, 决定了必须加大移民外迁工作力度 209 |

二、加强库区生态环境保护, 就要鼓励更多的农村移民外迁 209 |

三、切实保证移民的长远发展, 也要鼓励更多农村移民外迁 210 |

第三节 择优选择外迁移民安置点 210 |

一、坚持“三个有利于”的原则 210 |

二、满足“三个靠近”的要求 211 |

三、符合以人为本思想 212 |

第十四章 坚持以土为本、以农为主的安置模式..... 214

第一节 土地是农村移民生存和发展的基础 214 |

一、土地是农村移民赖以生存的最基本条件 214 |

二、土地是农村移民发展生产的基础 215 |

三、选择以土为本,符合三峡库区的搬迁实际·····	215
第二节 坚持以农为主,同时大力发展多种经营·····	217
一、积极调整农业结构的需要·····	217
二、拓宽移民就业门路的需要·····	218
第三节 加强帮扶,切实解决好移民的实际困难·····	218
一、要有土地但不唯土地·····	219
二、以农为主不是固守传统农业·····	219
三、以土为本、以农为主也要因地制宜·····	220
第十五章 集中安置到县乡 分散安置到村组·····	221
第一节 集中安置到县乡得失分析·····	221
一、便于移民文化的相对保留·····	221
二、可以节约移民安置成本·····	223
三、有利于消除移民相互攀比心理·····	223
四、容易在迁入地形成“移民孤岛”效应·····	223
第二节 分散安置到村组得失分析·····	223
一、有利于移民融入当地社会·····	224
二、有利于减少公共基础设施建设投入·····	225
三、有利于帮扶措施的落实·····	225
四、处理不好,容易使移民群体边缘化·····	225
第三节 集中到县乡、分散到村组安置,符合三峡外迁移民实际·····	226
一、移民生产的恢复情况·····	226
二、移民生活的恢复情况·····	227
三、移民经济发展情况·····	227
第十六章 尊重移民意愿 合理解决住房·····	228
第一节 多种形式建房,确保居者有其屋·····	228
一、发达地区尽可能组织统一建房·····	228
二、经济相对欠发达地区要积极鼓励移民委托建房·····	228
三、外迁距离不是十分远的地方,应鼓励移民以自建房为主·····	229
四、闲置房多的地方,鼓励移民购旧房·····	229

五、提供多种房屋设计样式	229
第二节 外迁移民住房建设的几点启示	230
一、适当延长移民安置准备时间,可使住房建设更加完善	230
二、科学确定住房建设方式,避免政府对移民房屋质量承担无限 责任	230
三、总结三峡农村外迁移民住房建设的成功经验,可为政府解决 低收入群体住房问题提供借鉴	231
第十七章 确保外迁移民运送安全有序	232
第一节 加强领导是保证	232
一、各级领导必须真正重视	232
二、迁出、迁入地政府特别精心	233
三、各级干部坚持一线指挥	233
第二节 周密组织是关键	233
一、搬迁运送、迎接方案必须科学合理	234
二、工作责任必须落实到人	234
三、协调配合高度密切	235
第三节 狠抓安全是核心	235
一、坚持安全第一	235
二、细化安全措施	235
第十八章 帮扶制度持之有恒 拓展移民增收门路	237
第一节 要有切实可行的帮扶政策	237
一、摸清移民的发展需求,才能做到有的放矢	238
二、逐人逐户帮扶,措施才能落实	239
三、多方筹集资金,帮扶才会更有实效	239
四、全程跟踪服务,帮扶才能持久	240
第二节 坚持典型引路,帮助移民克服等、靠、要思想	240
一、要引导移民树立正确的观念和态度	240
二、要帮助移民调整角色定位,增强自我调适能力	240
三、要运用市场化方式,调动移民的积极性	241