

西南民族大学民族经济研究文库之六

四川民族地区

水电工程移民政策研究

Sichuan Minzu Diqu Shuidian Gongcheng Yimin Zhengce Yanjiu

庄万禄 ◎主编

西南民族大学民族经济研究文库之六

四川民族地区

水电工程移民政策研究

Sichuan Minzu Diqu Shuidian Gongcheng Yimin Zhengce Yanjiu

庄万禄 ◎主编

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

四川民族地区水电工程移民政策研究/庄万禄主编. 北京:民族出版社,2007.10

(西南民族大学民族经济研究文库)

ISBN 978-7-105-08945-1

I. 四… II. 庄… III. ①民族地区—水利工程—移民—政策—研究—四川省②民族地区—水力发电工程—移民—政策—研究—四川省 IV. D632.4 D927.710.218.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 158747 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编:100013)

<http://www.mzchs.com>

北京东方弘文照排部微机照排 北京艺辉印刷有限公司印刷
各地新华书店经销

编辑室电话:58130104 发行部电话:64211734

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10 字数:250 千字

印数:0001—1500 册

ISBN 978-7-105-08945-1/F·252

(汉 217)

定价:22.00 元

成果简介

本成果是国家社科基金课题“四川民族地区水电工程移民政策创新研究”(批准号:05BMZ036)的最终成果。

一、本课题研究的目的和意义

西部大开发的标志性工程之一是“西电东送”,而“西电东送”的主战场在四川民族地区的雅砻江、金沙江、大渡河“三江”流域地区,这是四川少数民族的主要聚居区域。水电工程移民是水电工程建设的重要组成部分,涉及政治、经济、文化、社会、人口、资源、环境、工程技术等诸多领域,是社会系统和生态环境系统的再造,是一项复杂的系统工程。

四川少数民族地区的移民是一个非常敏感的问题,与三峡工程的移民相比,具有显著的民族性、区域性特征。四川民族地区水电工程移民,大多处于彝族和藏族聚居的核心地域。由于移民的结构、地域、文化、宗教信仰等特殊因素,其移民工作更具有显著的特殊性,水电开发给四川民族地区经济发展带来巨大机遇的同时,大规模的移民工作也给民族发展、民族团结、区域社会稳定带来了

极大的挑战。四川民族地区的水电工程移民,可以说是目前最不安定的人群之一,聚众请愿、拦车请愿、群体上访、聚众回流库区等“移民群体事件”时有发生,成为四川省各级政府高度警觉的社会问题。因此,四川民族地区的水电移民问题必须引起高度重视。未雨绸缪,把水电移民中可能出现的问题发现在萌芽、解决在基层、稳定在长远,这是我们进行专题调查的宗旨、目的和意义。

二、本课题研究的指导思想和研究方法

本课题以四川民族地区水电工程移民政策为研究对象,以马克思主义民族理论、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以国家基本政治制度《民族区域自治法》为依据,以国务院(1991)《大中型水电工程建设征地补偿和移民安置条例》和四川省人民政府(1994)《四川省大型水电工程建设征地补偿和移民安置条例》为参照,以各民族共同富裕为宗旨,遵循“调查不添乱”、“研究不帮倒忙”和维护安定团结大局的原则,本着实事求是的精神,以田野调查为手段,从少数民族发展和少数民族经济发展的视角点切入,对四川省三个少数民族自治州水电资源开发工程移民进行了较为全面深入的调查研究,实现了一系列的突破和创新。尤其是把“移民心态”研究引入移民工作的改进和移民政策的创新之中,充分体现了以人为本的精神,使移民政策的人文基础更加扎实。

三、研究成果的主要内容

第一是水电开发与民族地区经济发展的关系研究;第二是移民工作与水电工程建设的关系,以及民族地区水电工程移民特殊性研究;第三是四川三个民族自治州^①移民工作现状研究;第四是溪洛渡水电站典型案例研究;第五是移民群体事件和移民心态研究;第六是移民工作和移民政策研究;第七是移民政策创新研究;第八是对国内外水电工程移民研究的借鉴研究;第九是关于四川省移民政策创新对策与建议研究。

四、研究成果提出了一系列创新性的重要观点

1. 水电资源开发给四川民族地区带来重大发展机遇的同时,大规模的移民工作也给民族发展、民族团结、区域社会稳定带来了极大的挑战。

2. 民族地区水电工程移民具有民族性、宗教性、少数民族的聚居性、生存和发展的资源依赖性、相对富裕性等特征。

3. 藏族移民对精神文化(宗教文化)的关注重于对经济、物质利益的关注,这是必须特别重视的。

4. 《民族区域自治法》是处理少数民族地区移民问题的基本依据,《大中型水库移民条例》必须服从于和服务于《民族区域自

^① 指四川凉山彝族自治州、阿坝藏族羌族自治州和甘孜藏族自治州。

治法》。

5. 在移民与水电开发的关系上,对于水电开发工程而言,水电移民工程具有前置性、关联性和保证性的意义,是整个水电开发项目的重要有机组成部分。

6. 水电开发业主哪怕是再大的国有企业,也有区别于国家利益、全民利益的企业自身利益,应该把他们的利益与移民的利益放在同一法律尺度上平等对待,让移民共享资源开发的成果。

7. 水电工程移民事实上存在损害少数民族地区和少数民族群众利益现象:开发公司异地注册、优质资源不优价、不承认名特优土特产的价值、不承认已经存在的发展基础、把移民隐性损失排除在补偿范围之外等。

8. 《移民条例》中“原样补偿”在理论上的错误和在实践上的有害性。

9. 水电工程建设中的“封库令”事实上剥夺了准移民长达十余年“封库期”的发展权。

10. 在水电工程移民政策制定和移民规划过程中存在一个“中间利益集团”,即勘察设计单位。

11. 水电移民群体事件的形成因素是以利益诉求为动力、以移民利益共同体为号召力、以从众和无罪感为驱使力而形成的;水电移民“群体事件”的基本诉求是利益问题,基本性质是人民内部矛盾,处理方式应该坚持“柔性处理”。

12. 把负责移民的县级政府和被移民群众排除在移民政策制定和移民规划过程之外是造成移民不安定、或不断上访、或发生大规模群体事件的主要原因之一。

13. 如果政府不代表移民利益,移民就会自己寻找代言人与政府“作对”;要重视对移民不信任地方政府缘由的调查研究;不重视移民心态研究和化解不良心态的工作,是没有把矛盾发现在萌芽、化解在基层的主要原因之一。

14. 四川移民队伍中存在的“临时受命,短期培训,仓促上阵,乱了方寸”的非专业化队伍是造成移民群体事件增多的又一重要原因。

15. 对施工单位的《民族区域自治法》教育不到位和对移民接收地宣传不到位是造成移民群体事件增多的重要原因之一。

16. 实现水电开发利益相关者各方的共赢是建设和谐四川的经济基础。

五、实现了系统性的移民政策创新,并且具有极强的可操作性

移民政策创新方面,在充分论证政策创新的理论依据和必须遵循的基本原则的基础上,提出了比较系统的、可供操作的政策创新建议。如“移民安置要与新农村建设相结合,移民安置要与和谐四川建设相结合”;“改变移民政策决策程序,立法公正是执法公正的前提,用‘程序公正’来保证‘政策公正’,核心是改变单方面定价”;“水电资源的优质优价原则——工程建设节约成本共享和超利润分红”;“改变‘一次性解决’的政策,实行移民养老保障制度与移民发展长期扶持政策”;“调整‘封库令’,允许公共设施的正常维修和适度改善,承认封库区内的‘准移民’正常的经济发展和经济增量”;提出“在中央政府与地方关系运行中,地方政府主张权益比要求照顾容易得多”的观点,建议省政府向国家职能部门主张优质资源收益共享权;“实行移民工作队伍专业化、职业化,以提高移民工作队伍的水平和质量来确保移民工作的平稳进行”,等等。其中的科学方案和方法已经得到四川省移民办的充分肯定和采用,已经和正在产生显著的社会效益。

六、成果的学术价值和应用价值及其社会影响和效益

1. 成果具有首创和普适的意义

遍查国内外所有相关文献和进行网络搜索,没有以“水电工程少数民族移民政策”和“民族地区水电工程移民政策”为题目的研究文章和著作。所以,成果开“少数民族地区水电工程移民研究”之先河,具有首创的地位或意义,在“民族地区水电工程移民政策”的理论架构和创新方面走在了该类研究的前沿,具有较高的学术水平和重要的实践价值,对国家实施“西电东送”战略的主要地区、同时又是多民族的云南、贵州、西藏、四川等省区具有前瞻性的普适意义。

2. 成果已经被四川省移民办采纳应用,开始产生了显著的社会影响和效益

课题的核心成果“四川民族地区水电开发工程移民政策创新问题的建议”提交给了四川省委、省政府,经省委、省政府信访办公室作为“重要来信”于2006年8月15日批转四川省移民办处理,8月21日省移民办正式复函课题组:“一、我办对你所提出的《建议》高度重视……二、对《建议》中提出的科学方案和方法,我们将在移民工作中吸收并采纳……”

国务院在2006年7月7日颁发了新的大中型水电工程移民条例,核心是增加了土地收益补偿的倍数(由3~8倍统一调整到15倍)、调整了移民规划和移民工作的程序以及后扶政策,新条例对民族地区移民的特殊性基本没有涉及。目前,四川省各级移民部门正在组织学习贯彻,并制定贯彻执行实施细则,进行新老政策的“对接”。本成果为四川省制定实施细则中涉及少数民族地区移民问题提供了框架性的系统思路。

课题调查研究说明

一、调查对象的选定

四川民族地区的水电开发工程的移民工作,真正属于“川电东送”系列开发工程性移民的是从 2004 年溪洛渡电站开始的 3780 余人移民。这之前的攀枝花二滩水电站移民、凉山州的漫水湾水库移民和大桥水库移民、阿坝州的紫坪铺水库移民,都不属于这类移民。造成重大负面影响的瀑布沟水电站移民,虽然牵涉到凉山州甘洛县的少数彝族群众移民,但是由于是属于非民族地区的雅安市石棉县,所以也不属于这个范畴。金沙江下游的向家坝水电站,虽然涉及凉山州雷波县的少数彝族群众,但由于其主坝建设地在宜宾市的宜宾县,所以,也不属于这个范畴。

从 2005 年开始,民族地区规模以上水电站开发工程移民才陆续展开,如凉山州的锦屏一级、官地,但是由于其地处高山峡谷,移民很少(锦屏一级和二级、官地三个大型电站移民才 10 000 余人),而且其中属于少数民族移民群众的只是其中一部分。相对而言,移民数量比较多且属于彝族、藏族聚居区的凉山州乌东德和

白鹤滩、甘孜州的两河口、阿坝州的双江口等水电站,还处于开工前的辅助工程和移民实物调查建卡的阶段。换言之,四川民族地区大规模的水电工程移民还没有开始,但是,项目移民预研工作已经开始进行。根据测算,四川民族地区大规模的水电移民将从2007年逐步开始。

根据以上情况,我们把调查对象主要确定为:

1. 有代表性的水电站和移民安置点

已经实现移民3780余人的溪洛渡水电站及所在的雷波县溪洛渡移民安置点——西昌市兴胜乡小桥村移民点和安宁镇五堡村移民点;冕宁县漫水湾水库、大桥水库及其移民点西河村;二滩水电站在凉山州盐源县的移民点;甘孜州雅江县两河口水电站;阿坝州马尔康县与小金县交界处的双江口水电站、理县杂谷脑河流域水电梯级开发。

2. 相关移民办、局及勘查设计与施工建设单位

凉山州移民办、甘孜州移民办、阿坝州移民办、四川省移民办;云南永善县移民局;雷波县移民办、西昌市移民局、冕宁县移民局、盐源县移民局、雅江县移民局、马尔康县移民局等;三峡公司、二滩公司、成都勘查设计院等。

二、调查方式方法

调查的主要方式是田野调查。调查对象主要是移民部门和移民群体。

1. 对移民部门的调查,一般采取对话方式进行。资料则采取复印或购买的方式。在调查对话前,要制定详细的调查纲要,以免发生重要遗漏。下面是我们在调查雷波县移民局前准备的调查纲

要。

雷波县移民局调查(对话)纲要:

(1)全县移民的总体规模及其分布,少数民族构成及分阶段要求;

(2)2005年后比2004年前移民的平均费用增加了多少,费用构成(培训费);

(3)移民补偿中房屋补偿标准是否扣除了“可利用”费用;

(4)移民的名特优经济作物因素有没有考虑;

(5)业主委托设计规划部门制定移民标准,从法理上讲有没有不妥之处;

(6)对移民心理有没有专门研究,有些移民为什么不相信政府;

(7)在整个移民过程中,移民有哪些参与权;

(8)“封库令”、“临控价格”是怎么回事,是否有具体文件样本;

(9)“一库一策”是怎么回事,具体文件是什么;

(10)溪洛渡水电站的移民成本占总投资的比例,与云南省比较有无差异,每千瓦建设成本是多少;

(11)你们对移民安置仍然执行1991年政策怎么看;

(12)水电公司异地注册问题怎么看,优质资源不优价怎么解决;

(13)移民工作最困难的是什么、移民工作最容易引起群体性事件因素在哪些方面;

(14)汉源县瀑布沟水电站事件后移民工作有那些改进;

(15)执行后扶政策的资金从何而来、责任是怎么划分的;

(16)移民安置好典型有哪些,包括移民点、移民班子及个人;

(17)目前已经移民的状况较差的有哪些,是什么原因;

(18)你们如何理解“开发式移民”,有哪些具体措施;

(19) 怎样看待移民队伍专业化;

(20) 你们有哪些心得体会、政策建议、经验总结、理论研究。

2. 对移民户和移民群体的调查,以走访和座谈的方式进行。移民问题非常敏感,对移民户的调查比较麻烦。移民是一个非常不稳定的群体,尤其是在移民的初期阶段,调查中稍有不慎,就会引发事端。移民的集中安置点,由于利益相关,移民利益的一致性往往使其行动也高度地一致,一谈到切身利益就情绪激动,容易引发群众聚集事件。所以,地方政府一般不允许随意进行入户调查。课题组的调查都是在当地移民办(局)的陪同下有限制地进行。所以原计划的入户调查就变更为座谈会或走访的形式进行。

三、关于课题研究的说明

1. 本课题研究的非自愿性移民只限于四川民族地区水电工程建设性质的移民。研究的地域只限于四川三个少数民族自治州行政区划范围内的大中型水电工程,因为金沙江上的向家坝水电站属于宜宾市、大渡河上的瀑布沟水电站属于雅安市、岷江上的紫坪铺水电站属于都江堰市,所以都没有纳入研究范围。

2. 移民工作与移民政策是既有联系又有区别的,但是由于移民工作是移民政策的具体执行过程和体现,所以,在研究移民政策过程中,是紧密联系移民工作来进行的。

3. 主要的田野调查工作是在 2005 年完成的,但是因为甘孜州实质性的移民工作是在 2006 年才开始的(2005 年底才成立甘孜州移民办),所以,在 2006 年的 8 月又进行了两河口水电站移民的补充调查。

4. 所用统计资料,原则上是采用 2005 年底的,但是在 2006

年底进行总报告修改时,又获得了凉山州水电开发与经济发展的一些最新数据和材料,所以,这部分的数据和资料采用了部分2006年底的一些最新资料。

5. 课题设计中有入户调查,由于稳定等诸多原因,地方移民办(局)不同意大面积单独入户调查,所以,调查方式就改为以座谈为主的方式进行,而且是在移民办(局)干部陪同下进行的。

6. 课题研究的政策参照系统,一是以国务院(1991)《大中型水电工程建设征地补偿和移民安置条例》、四川省人民政府(1994)《四川省大型水电工程建设征地补偿和移民安置条例》为对象;二是以四川省移民工作中实际执行的政策为对象;三是以地方性的一些具体实践为对象。

7. 由于移民政策的变动性、每个水电工程的具体差异性都比较大,所以,我们的政策创新和政策建议只能以实践中的问题或困难为解决对象,因此,带有明显的历史性和阶段性特征。

目 录

成果简介	1
课题调查研究说明	1
第一章 四川民族地区水电资源概况与开发规划	1
一、总量大,可开发量大	1
二、三个少数民族自治州的水电资源的具体分布	3
三、“三江”水力资源在四川省的地位	9
四、“三江”流域水电开发淹没指标与全国比较	10
五、2005—2020 年金沙江、雅砻江、大渡河开发规划	10
六、规划开发中的部分骨干水电站	12
第二章 四川水电资源开发与民族经济发展	14
一、将大幅度地增加民族地区地方财政收入	14
二、水电工程建设期内的强大投资将全面拉动民族地区经济发展	15
三、水能资源的开发将会带动相关产业的巨大发展	18
四、有利于环境保护和循环经济的发展	20
第三章 水电工程移民与水电开发工程关系研究	28
一、水电工程移民的性质	28
二、水电工程移民的一般特征	29
三、四川民族地区水电工程移民的显著特征	31

四、水电工程移民与水电开发的关系·····	34
五、2005~2020年四川民族地区规划移民概况·····	37
第四章 凉山州移民工作与移民政策调查·····	54
一、雷波县第一次座谈会记录·····	54
二、雷波县第二次座谈会记录·····	62
三、考察溪洛渡水电站建设工地·····	65
四、考察“投亲靠友”的县内安置移民·····	66
五、考察第一期蓄水后将要淹没的部分村、组·····	68
六、西昌市移民安置点调查·····	69
七、对话西昌市移民局·····	70
八、对话凉山州移民局·····	73
九、冕宁县漫水湾水库移民调查·····	76
第五章 甘孜州移民工作与移民政策调查·····	95
一、两河口电站工程情况简介·····	96
二、工程移民状况简介·····	97
三、关于移民状况的调查·····	99
四、关于移民安置难点的几点思考·····	105
第六章 阿坝州移民工作与移民政策调查·····	110
一、马尔康双江口水电开发调研·····	111
二、民族地区农村水电移民的社区发展 ——以理县狮子坪水电开发为例·····	120
第七章 溪洛渡大型水电站移民专项调查报告·····	130
一、金沙江水利资源开发简况·····	131
二、溪洛渡水电站建设的规模、成本和作用·····	132
三、溪洛渡电站移民地域范围、户数、人数·····	135
四、溪洛渡电站移民群众不愿意移迁的主要原因·····	136
五、溪洛渡水电工程典型移民户案例·····	141

六、溪洛渡水电工程的开工建设拉动了当地经济发展	151
七、雷波移民工作的经验值得推广 移民工作者的精神值得弘扬	154
八、目前溪洛渡移民工作中有待解决的问题	164
九、溪洛渡水电工程移民问题的对策和建议	169
第八章 四川民族地区移民工作与移民问题专题研究	180
一、关于“群体性事件”	180
二、四川民族地区水电移民心态研究	187
三、四川民族地区现行移民工作和移民政策总体上是比较成功的	196
四、移民工作和移民政策存在的某些不足	204
第九章 四川民族地区水电工程移民政策创新研究	206
一、水电工程移民工作和移民政策的问题与矛盾分析	206
二、扫除民族地区水电工程移民政策创新的观念障碍	220
三、民族地区水电工程移民政策创新的基本理论依据	222
四、民族地区水电工程移民政策创新的基本原则	225
五、四川民族地区水电工程移民政策创新的具体建议	228
第十章 国内移民问题研究参考与借鉴	238
一、移民贫困问题受到社会各方面的广泛关注与重视	239
二、关于移民政策的研究	252
三、移民工作研究	261
四、完善移民立法、依法移民问题研究	269