

SHUIKU YIMIN HOUQI FUCHI
PEITAO ZHENGCE KUANGJIA TIXI

水库移民后期扶持 配套政策框架体系

杨雪璐 著



黄河水利出版社

水库移民后期扶持配套 政策框架体系

杨雪璐 著

黄河水利出版社

· 郑州 ·

内 容 提 要

通过梳理现有移民后期扶持配套政策,剖析现有移民后期扶持配套政策存在的问题和缺陷,认为在当前有必要抓紧建立后期扶持配套政策框架体系,建立涵盖人口管理、规划管理、资金管理、项目管理、监督管理和保障措施等内容的后期扶持配套政策框架体系,然后进一步分析配套政策制定的重点和难点,提出加强和改进规划编制工作,健全移民资金的安全运行机制,完善规划实施的移民参与模式,建立多层次的后期扶持监管体系,强化项目的规范管理,建设高素质的移民管理队伍等完善配套政策的相关建议,以期为进一步制定和完善相关的配套政策提供理论指导和技术支撑。

本书可供从事水库移民工作的干部、实施管理人员及移民后期扶持技术咨询工作者参考。

图书在版编目(CIP)数据

水库移民后期扶持配套政策框架体系/杨雪璐著. 郑州:
黄河水利出版社, 2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5509 - 1685 - 2

I. ①水… II. ①杨… III. ①水库工程 - 移民安置 -
政策体系 - 中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 014919 号

出 版 社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371 - 66026940、66020550、66028024、66022620(传真)

E-mail: hhs@cbs@126.com

承印单位:河南新华印刷集团有限公司

开本:850 mm × 1 168 mm 1/32

印张:4

字数:115 千字

印数:1—1 000

版次:2017 年 1 月第 1 版

印次:2017 年 1 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

前 言

2006年5月17日,《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发〔2006〕17号,以下简称国务院“17号文件”)印发,决定对大中型水库移民实施新的后期扶持政策,统筹兼顾水电和水利移民、新水库和老水库移民、中央水库和地方水库移民,解决部分水库移民生产生活中存在的突出困难,改善部分库区和移民安置区基础设施薄弱的问题,促进库区和移民安置区经济社会长远发展。

移民后期扶持政策主要通过大中型水库移民后期扶持规划、大中型水库库区和移民安置区基础设施建设和经济社会发展规划实施。国务院“17号文件”对移民后期扶持政策实施工作做了明确规定:一是要求后期扶持资金能够直接发放到移民个人的应尽量发放到个人手中,用于移民生产生活补助;也可以实行项目扶持,用于解决移民村群众生产生活中存在的突出问题;还可以采取两者结合的方式。具体方式由地方各级人民政府在充分尊重移民意愿并听取移民村群众意见的基础上确定,并编制切实可行的水库移民后期扶持规划。二是要求以水库移民村为基本单元,按照优先解决突出问题的原则,抓紧编制库区和移民安置区基础设施建设和经济社会发展规划,作为国家安排扶持资金和项目的前提与依据。

自移民后期扶持政策实施以来,中央出台了一系列后期扶持配套政策,主要有:《关于大中型水库农村移民后期扶持人口核定登记工作的意见》《大中型水库移民后期扶持政策实施方案编制要求》《新建大中型水库农村移民后期扶持人口核定登记办法》《后期扶持基金征收使用管理办法》《后期扶持结余资金使用管理办法》《库区基金征收使用管理办法》《后期扶持基金征收使用责任追究办法》《大中型水利水电工程移民规划实施稽查暂行办法》《关于促进库区和移民安置区经济社会发展的通知》等。各省(区、市)在移民后期扶持相关规划实施

过程中,也根据本省(区、市)实际,制定了相应的配套政策,主要有:人口核定登记工作管理办法、关于后期扶持方式的意见、后期扶持资金管理办法、项目扶持管理办法、监督检查和责任追究办法以及宣传提纲等。这些政策的实施在维护社会稳定,促进库区和移民安置区的经济发展,提高移民生活水平方面取得了一定的成效。

尽管中央和各地制定了一系列的后期扶持配套政策,但尚存在不少问题,需要进一步调整完善。为适应新时期水库移民后期扶持政策实施工作新形势和新任务的现实需要,更好地体现党和政府执政为民的理念,十分有必要总结移民后期扶持政策实施以来的经验、教训,构建大中型水库移民后期扶持配套政策框架体系,加强和完善移民后期扶持政策实施体系建设。

基于此,笔者通过对现有移民后期扶持配套政策的系统梳理,综合分析现有后期扶持配套政策的特点、发挥的作用及存在的缺陷,研究现有后期扶持配套政策有待完善之处,探讨后期扶持工作对配套政策的需求以及政策框架建设的重点和难点,并提出完善后期扶持配套政策的意见和建议,建立移民后期扶持配套政策框架体系,从而为后期扶持政策实施单位和宏观决策者提供参考,以促进移民后期扶持政策实施工作的制度化、规范化、法制化。

由于作者的阅历以及对移民工作认知程度及水平所限,书中难免存在缺点和错误,殷切期望广大读者加以斧正。

作 者

2016年7月

目 录

前 言

第 1 章 水库移民概述	(1)
1.1 移民的概念及分类	(1)
1.2 水库移民的概念、属性与特征	(5)
1.3 我国水库移民概况	(9)
第 2 章 水库移民政策的发展与完善	(16)
2.1 法律与政策	(16)
2.2 水库移民法律法规体系与政策框架	(18)
2.3 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例	(26)
2.4 水库移民遗留问题处理政策	(31)
2.5 水库移民后期扶持政策	(33)
第 3 章 新时期水库移民后期扶持政策	(42)
3.1 新时期水库移民后期扶持政策概述	(42)
3.2 水库移民后期扶持政策的指导思想、目标和原则	(44)
3.3 水库移民后期扶持政策的主要内容	(47)
3.4 水库移民后期扶持政策实施的保障措施	(52)
第 4 章 现有移民后期扶持配套政策分析	(55)
4.1 现有移民后期扶持配套政策及框架体系	(55)
4.2 现有移民后期扶持配套政策的特点	(64)
4.3 现有移民后期扶持配套政策的作用和成效	(65)
4.4 现有移民后期扶持配套政策的缺陷	(87)
第 5 章 建立移民后期扶持配套政策框架体系的必要性和可行性	(95)
5.1 建立移民后期扶持配套政策框架体系的必要性	(95)

5.2	建立移民后期扶持配套政策框架体系的可行性	(98)
第6章	移民后期扶持配套政策框架体系的建立	(100)
6.1	建立移民后期扶持配套政策框架体系的原则	(100)
6.2	移民后期扶持配套政策框架体系建立的主体	(101)
6.3	移民后期扶持配套政策框架体系	(102)
第7章	完善移民后期扶持配套政策的建议	(111)
7.1	移民后期扶持政策实施注意事项	(111)
7.2	移民后期扶持配套政策制定的重点和难点	(114)
7.3	完善移民后期扶持配套政策的建议	(115)
参考文献		(120)

第1章 水库移民概述

移民是人类与时俱进的重要发展活动,可以说,人类文明的发展史就是一部移民史,移民促进了人类文明的生长、交融。因水利水电建设而产生的水库移民是人类移民的重要组成部分,水库移民已经有很长的历史,为世界各国普遍重视。我国水力资源十分丰富,蕴藏量达6.76亿kW,居世界第一位,开发潜力巨大。目前,水利水电建设如火如荼,所产生的水库移民数量还将不断增加。大规模的水库移民,涉及政治、经济、文化、社会生活等各个领域,个中关系错综复杂,涉及面广,影响期长,一旦处理不好,产生的后果将十分严重。因此,水库移民问题的妥善解决是一项复杂的系统工程,关系到水库工程的顺利进行、移民的切身利益、库区及移民安置区的社会稳定。

1.1 移民的概念及分类

1.1.1 移民的概念

移民(An Immigrant; Resettlement),作为动名词,是指人口的迁徙活动,即从甲地迁居乙地;作为名词,即人口迁移活动的主体——个人或人群。两者是因和果的关系,前者为因,后者为果,即因为人口的迁移而产生移民,是相对于其他人或人群的特殊身份。

“移民”一词,最早见于《周礼》《管子》。《管子·秋官·士师》曰:“若邦凶荒,令移民通财。”《管子·七法》载:“不明于决塞,而欲聚众移民,犹使水逆流。”这里的“移民”,均指迁移人口。

《辞海》将移民定义为:①迁往国外某一地区永久定居的人(To change one's country of permanent residence);②较大数量、有组织的人口迁移。

由以上定义可见,一般意义上的移民特征为:要跨越一定区域;要改变居住地。在我国现行户籍管理制度下,一般意义上的移民通常是指跨越一定行政区域并办理户口迁移的人或人群。

本书所研究的移民,仅指国内有组织迁居的人群,是指较大数量的、有组织的、在迁入地居住较长时间的人口迁移过程和迁移人口的总称。具体地说,“移民”当作动名词时是指人口迁移过程;而作为名词时则指具有上述迁移行为的人(个人或群体)。

移民现象古已有之,在低生产力水平时代,人类还是自然的奴隶,征服自然和改造自然的能力相当薄弱,当自然环境、食物供给条件恶化时,为了生存需要而不得不择境而居,导致人口不断发生迁徙活动。可以说,古代移民更多的是自然型、环境型移民。随着社会经济的发展、生产生活设施建设的需要以及交通运输条件的改善,人们在空间位置上的迁居现象越来越普遍、频繁。现代移民的社会型、经济型、文化型、政治型等特征更加突出。

移民,是一种人口活动或人口变动过程,既可理解为人地地理现象,即通过人口在空间上的不断迁徙,改变了人口在空间位置上的聚集或组合状况,对人口进行了再分布,扩大了人口的地理生存空间;也可理解为一种社会现象,即移民促进了文化传播、经济繁荣、民族融合、基因交流等,有利于社会进步。因此,移民过程,既是人们生存空间的变更过程,也是经济、社会、文化系统的重建过程。

1.1.2 移民的分类

考察移民发展的历史得知,自然灾害、战争、政治、宗教、经济、环境、生态、工程等因素都是移民产生的动因。由于产生的因素不同,移民的种类也不相同。按不同标准,移民可以划分为不同的类型。

(1)按移民迁移的意愿不同,可以分为自愿移民和非自愿移民。自愿移民一般是自己选择的,以青壮年为主,并愿意寻求新机会,如农村向城市的移民以及由政府组织的移民活动,常常能够刺激经济的增长。牵涉到此类移居的人一般有两类:①自告奋勇的单身年轻人或中年人;②以第①种人为户主的家庭。他们精力充沛,愿意冒险去寻求新

的机会和挑战。非自愿移民,主要是因为较大规模的工程建设或为了某种特殊需要,居民的房屋和土地等主要的生产生活资料将被占用或被淹没,现有生存条件将不复存在,必须迁移而直接或间接影响到的人口。非自愿移民包括各种年龄的人,观念与能力各不相同,其中很多人别无选择,只有离开故土和放弃其资产。非自愿移民牵涉男女老少,有些可能不情愿搬迁,许多非自愿迁移的人不愿冒险,对搬迁和在新地方落户并从事新事业缺乏精力和资力。

自愿移民主要是从个体或家庭利益出发而迁居,非自愿移民则是因宏观或大局利益的需要而不得不迁居。因工程建设而产生的较大规模的有组织的人口迁移与经济社会重建活动,属非自愿移民。非自愿移民的安置较自愿移民的安置更为艰巨复杂,涉及社会、政治、经济、文化、心理、宗教、环境、技术等诸多方面。因此,从社会、文化、心理、经济和环境结果方面正确理解非自愿移民问题,具有重要的战略意义,因为它可能导致一个包括移民行动在内的不同的项目选择。同时,受影响的人们对项目的社会认同至关重要,因为它可以使项目继续进行而不会产生延误或不需付出很大代价的调整,否则,将对项目执行导致负面影响。

(2)按移民行为和移民现象的性质,可分为工程移民(水利、电力、交通等各类工程建设)、灾害移民(泥石流、火山、洪水、地震、流行性疾病等)、生态移民(沙漠化地区、湿地、水源地、自然保护区等)、战争移民(如公元376—568年日耳曼诸王国的建立,包括自发的或有组织的行为)、政治移民(古代社会的强迫移民,如古希腊、古罗马国家的建立和中国古代的军屯、民屯制度等)、经济移民(建立经济特区、扶贫、工商行为、择业等)、宗教移民(如古犹太民族因宗教原因而被迫迁移)等。

工程移民通常指由工程建设(如水利、电力、铁路、机场、城建、工业、环保等)所产生的较大规模的有组织的人口迁移及社会经济系统的重建,从性质上讲,属于非自愿移民。工程移民与一般意义上的移民比较,或许不跨越一定行政区域(如后靠移民、城建移民),也可能不改变户籍所在地,仅仅是一种房屋的拆迁与重新安置,当然,那些涉及跨

行政区域的外迁移民则与一般意义上的移民具有相同之处。但是,工程建设所产生的非自愿移民较自愿移民(或一般意义上的移民)的安置更为艰巨而复杂,涉及社会、经济、政治、文化、人口、资源、宗教、民族、风俗习惯以及移民工程技术、移民管理等诸多领域,是一项十分庞大、复杂的系统工程,影响范围广、时间跨度长,也是世界各国及国际社会普遍关注的问题。水库工程移民也是包括内容最多、难度最大、最具代表性的工程移民。

在我国,从工程性质、移民居住地区和安置方式等不同角度考察移民,可划分为不同类型。按工程性质分,有城建(含工业)移民、交通(含铁路、河道)移民、水库移民;按移民居住地区分,有农村移民、集镇移民、城市移民;按工程征地形形状分,有线性征地移民、带状征地移民、块状征地移民;按征地对居民影响分,有征地移民、拆迁移民、征地拆迁移民;按移民生产安置行业分,有农业安置移民、工业安置移民、第三产业安置移民;按安置方式分,有就地后靠移民、外迁移民、分散安置移民;按就业安置组织方式分,有农业安置移民、企业招工安置移民、自谋职业安置移民、养老保险安置移民;按水利水电建设及涉及不同地区移民分,有库区移民、坝区移民、河(渠)道、闸(站)移民。

按工程性质及其产生的移民的特点,可将移民分为:城建移民、交通与电力移民、水利水电工程移民。

(1)城建移民是指城市规划区内部道路等基础设施建设、旧城改造、工业企业迁移或新建、新区建设等所产生的移民。该类移民大多呈块状分布,房屋拆迁和移民安置房屋建设或补偿费用核算等任务重、工作繁杂而量大。

(2)交通与电力移民,是指公路、铁路、机场、河道、变电站、火电站等的修建而引发的移民。该类型的移民大多呈带状分布,其征地拆迁范围涉及行政区域多,但每个单元(村、社、街道)征占土地占总土地面积比例不大,征地移民也不多。

(3)水利水电工程移民,是指因公共利益的需要进行水电站、河道、堤防、水闸、排水、泵站、灌溉、调水等工程建设而引起的较大数量的、有组织的征占土地、房屋拆迁、人口迁徙和社会经济系统的重建活

动或过程的总称。本书仅以水利水电工程移民中最具代表性的、影响最大的大中型水库移民为研究对象。

1.2 水库移民的概念、属性与特征

1.2.1 水库移民的概念

水库是指在山沟或河流的狭口处建造拦河坝形成的人工湖泊。水库建成后,可起防洪、防凌、蓄水灌溉、供水、发电、养鱼等作用。有时天然湖泊也称为水库(天然水库)。水库规模通常按库容大小划分,水库规模类型划分见表1-1。

表 1-1 水库规模类型 (单位:万 m³)

水库类型		总库量
小型水库	小(二)型	10 ~ 100
	小(一)型	100 ~ 1 000
中型水库		1 000 ~ 10 000
大型水库	大(二)型	10 000 ~ 100 000
	大(一)型	> 100 000

无论是哪种类型水库的兴建,都势必导致一定数量的移民。

水库移民(Reservoir Immigration),指因兴建水库工程而同时或分别失去房屋、土地以及其他生产生活资源,或生产生活资源受到工程建设影响,而需要补偿和重新进行生产生活安置的单位或个人。

显然,水库移民的产生是因为国家或社会为了获得水利水电资源而修建水库或为防止水灾而进行江河整治,水库移民不是按他们自己的意愿自行迁移,而属于非自愿移民活动。水库移民数量大,又很集中,大中型水库移民少则几百上千,多则数万、数十万,乃至上百万,往往涉及城镇、工矿企业、交通设施、社会文化、人际关系等领域,影响面很大,情况十分复杂。因此,水库移民需要具有公共职能的政府机构来

主导;同时,水库移民还牵涉政府、移民、业主、规划设计单位、安置地居民等各方利益,因此多方参与必不可少;另外,水库移民是一个系统工程,有政府的主导和多方的参与,从前期规划到搬迁安置再到一个时段的扶持(即后期扶持),都是一个有组织的过程。

因此,水库移民是指因水利水电资源开发建设或大江大河治理而发生的、国家(或政府)主导的、多方参与的、有组织的、大规模的非自愿人口迁移过程及其引发的社会经济系统重建活动。

1.2.2 水库移民的属性与特征

1.2.2.1 水库移民的属性

水库工程的兴建,势必淹没大片的农田、村庄、城镇以及工业企业,大量的移民需要政府组织动员、负责安置,移民离开原来的生产与生活环境,到异地重建家园,其社区结构和区域经济需要重组。因此,水库移民就其性质看,属于典型的非自愿性移民,其复杂性与难度远高于自愿性移民。在国外,水库移民也是一个难题,因为它涉及农村、城镇、工业企业、交通运输、生态环境等诸多方面,既要考虑到社区结构的重组,又要考虑到区域经济的恢复与重建;既涉及移民的生产与生活安置、后期的可持续发展,又关系到淹没区和安置区各方面的利益。水库移民搬迁安置、后期扶持是一项复杂的系统工程,集自然、社会、经济、环境等科学于一体。

因此,就水库移民的活动过程看,它是自然属性与社会属性的统一,但其本质属性是社会属性。

1.2.2.2 水库移民的特征

水库移民一般具有如下特征:

(1)政府主导性。水库移民的产生是因为国家(政府)开发水利水电资源或治理大江大河而引起的居民搬迁,移民的实施机构是各级地方人民政府以及各级地方人民政府移民机构,具有明显的政府主导性。政府负责移民的搬迁安置规划制定、实施以及移民政策的落实,移民过程中各种问题的处理,移民生产生活水平的恢复和提高的各种帮助,必要时还要采取行政手段干预,以确保移民工程进度。因此,水库移民过

程中政府自始至终都参与其中,并发挥着主导作用。

(2)多方参与性。大中型水库移民是一项复杂、庞大的系统工程,涉及主体众多,包括政府、移民、项目法人、规划设计机构、技术咨询机构、金融机构、安置区居民等。目前,我国水库移民还遵照各方支援水库移民的原则,动员各种社会力量支持和支援移民恢复生产,重建家园,发展经济。

(3)组织系统性。水库移民是政府主导、多方参与的系统工程,体现出很强的组织性。在移民系统中,各个参与主体各司其职、各负其责;整个系统流程,从前期规划设计到搬迁安置,再到后期扶持,各个环节环环相扣,密切配合。同时,其他的政策、法规、机构设置、舆论宣传等保障体系紧跟其上,体现出很强的系统性和组织性。

(4)非自愿性。水库移民,是由水库工程建设所决定的,不以移民本身的意愿为转移;这些移民不能事先筹划自己的迁移目标和从业去向,不能自由决定自己的去留,移民搬迁处于被动地位,表现为非自愿性特征。大中型水库工程一般规模较大,涉及面广,常由政府组织,往往带有很强的政府行为色彩。

(5)高风险性。移民搬迁虽然可以为移民群体提供改善生存环境、提高生活质量、实现经济社会可持续发展的机遇,但也面临着因告别家园、失去土地、丧失房屋、缺少生产工具、远离亲戚、减损社会关系而导致的边缘化、贫困化风险,进而引发严重的社会问题。20世纪80年代以前我国建设的水利水电工程,由于受到当时补偿和安置政策的影响,移民收入普遍低于当地原居民的平均水平,约有1/3移民相对贫困。因此,水库移民是一个伴有较大程度破坏性的痛苦过程,总会产生或累积各种矛盾,留下隐患和后遗症,有时还会引发冲突、对抗和暴力,酿成大规模的群体性事件,成为影响水利工程建设和库区、移民安置区社会稳定的重要因素。

(6)时限性。任何一项水库工程,都有明确的实施计划及开工、竣工时间期限。如三峡工程,根据三峡水利工程建设规划和实施计划,在1994年开工建设后,1997年第一次大江截流,2003年开始蓄水至135 m水位,2006年蓄水至156 m水位,2009年全部建成,三峡水库正

常蓄水至 175 m 水位。在以上不同时限以前,对应水位库区范围内的移民,必须在这一时限以前撤离原居住地,搬往新区,具有很强的时限性特征,需要按计划组织实施。移民迁建工程建设进度必须与水利工程建设同步或者适当提前。

(7)区域性。水库修建的选址,大多具有特殊的自然地理位置或社会经济战略地位,其区域性特征明显。如三峡水库蓄水涉及的 20 个县(区),总面积 5.8 万 km^2 ,人口 1 937 万人,其中农业人口 1 479 万人。这一地区同我国其他大多数山区一样,由于交通不便,长期处于较为封闭的自然经济状态,当地居民以农业生产为主,文化素质不高,经济相对落后,部分地区靠国家财政补贴。受水库蓄水影响,当地居民要迁出原居住地,从文化传统、生活习惯和社会群体关系等考虑,大部分人员适宜就近安置,分布于库区的一定范围之内。由于淹没区涉及人口聚集的 13 座城镇、116 座集镇,这些移民的搬迁,具有很高的密度和强度,因而,移民工程量大、难度高、情况复杂,对一定区域范围内的经济社会具有重大影响,要注意对其区域社会、经济与环境背景的研究。

(8)补偿性。无论是国家的公共行为,还是企业行为,工程建设造成当地居民的生产、生活条件丧失和固定资产损失,需要迁移,这些移民为大局利益做出了牺牲,理应得到相应补偿,并在移民过程中得到发展。这种补偿往往是按原值或恢复原功能给予的,一些私有财产少、居住条件差的弱势群体,得到的补偿亦较少,要维持或超过其原有生活水平,非常不容易,更需要政府和社会的关心与帮助。库区移民补偿包括农村移民安置、城集镇迁建、工矿企业复建、专业项目复改建、环境保护等分项补偿内容。库区移民实行开发性移民的方针,国家对移民除按“原标准、原规模、恢复原功能”的原则补偿受淹受损设施和生产生活资料外,还采取多种措施保证移民的稳定安置与发展。

(9)社会性。水库移民安置是以人为中心的活动,人的社会性决定了水库移民活动的社会性。水库移民活动综合考虑到社会、政治、经济、文化、风俗、环保、就业、安置区公共设施以及移民与原居民的融合问题。水库移民工作若有疏漏,就会给移民工作造成失误,严重伤害移民的感情和利益,给移民后期发展带来诸多困难。因此,在移民搬迁安

置中,必须编制切实可行的移民安置规划,考虑到农村移民的实际困难,还应建立较长时期的移民后期扶持制度,从而保证移民搬迁安置后生产生活得以恢复和提高,生活水平得以改善。

(10)发展性。修建水库在给移民造成巨大损失的同时,也孕育着重建和发展的机遇。开发性移民实现了移民系统的重建和恢复,在移民重建家园的过程中可以趋利避害,因地制宜地规划和建设移民安置区的社会经济系统,因此水库建设给移民带来了开发资源、发展经济、建设新住地的机遇,有利于安置区人口、资源、环境、社会与经济的可持续发展。

1.2.2.3 水库移民心理状况

在实践中,移民群体往往除了表示支持国家重点建设、顾全大局,就心理状态而言又有如下状况:

(1)依附性。移民支持国家建设,国家应该把移民安置好,这是国家应尽的责任。但移民往往把这种责任无限延伸,不论是否因移民带来的问题,都希望甚至依赖国家解决。

(2)攀比性。水库移民涉及面广,情况各异。在补偿和安置中,移民往往有脱离实际、脱离国家政策、比高不比低的思想,提出不切实际的要求。除在内部比以外,还和发达地区和其他工程比。

(3)超前性。大部分移民主观上都希望通过搬迁安置一次性解决今后发展需要解决的问题,因而往往不满足于补偿和安置后生活比搬迁前有较大改善和提高了的客观现实,期望立即办成大工业、大工厂、大城市,脱离资源、市场、环境及人口、资金状况等基本条件,期望值高。

(4)归属感。不管主客观原因,凡是问题一律归罪于“水淹人搬”,一旦戴有“移民帽子”,就有了最可靠的政府保险,本人不论在什么方面都可不承担风险,以致变成“万岁移民”。

1.3 我国水库移民概况

我国水资源总量十分丰富,达 2.8 万亿 m^3 。但是,由于我国人口众多,人均占有水资源量只有 2 300 m^3 ,仅为世界人均水资源量的 1/4,

被联合国列为 13 个贫水国家之一。同时,我国幅员辽阔,水资源在时空分布上极不均衡,导致我国成为一个水旱灾害频繁发生的国家。长江流域及其以南的河川径流量占全国七大河流总径流量的 81%,而黄淮海流域水资源只占全国的 7.2%。为控制水旱灾害,开发利用水资源,保证社会生产和人民群众生活需要,我国必须修筑大坝和水库,与此同时,不可避免地出现了如何处理大量水库移民的拆迁安置问题。

新中国成立以来,已修建各类大坝共约 8.6 万座,形成大中小水库共 5 542 亿 m^3 的总库容。通过水库与全国 26 万多 km^3 的江河堤防及 98 处蓄滞洪区联合调度,保护了 4.1 亿人口、3 300 多万 hm^2 耕地、600 多座城市和主要铁路以及交通干线的防洪安全;每年提供生活及工业用水 300 亿 m^3 ,灌溉农田面积 1 600 多万 hm^2 。全国建成水电站 4 500 多座,总装机容量达 6.5 万 MW,年发电量 2 100 多亿 kWh。总之,大坝的建设在防洪、灌溉、供水、发电以及综合利用等方面,发挥了巨大的经济效益和社会效益,为我国国民经济持续、稳定、快速发展提供了重要保障。

我国水库移民数量众多,以农村移民为主体。据调查,截至 2006 年 6 月底,全国大中型水库移民现状人口 2 500 多万人,其中农村移民 2 288 万人,占 91%。

我国水库移民类型多样。按照建设时期,可分为 1985 年底前建成的水库移民和 1986 年以后建设的水库移民,各占 76% 和 24%;按照水库功能,可分为水利工程移民和水电工程移民,各占 69% 和 31%;按照水库管理隶属关系,可分为中央所属部门与单位管理的水库移民和地方管理的水库移民,各占 34% 和 66%。

水库移民耕地匮乏,生存空间狭小,发展能力不足。1985 年底前建成的水库移民,80% 以上是就地后靠安置,安置区生存容量狭小,耕地面积急剧下降,且土地贫瘠,缺乏灌溉设施,库区耕地的单产普遍比非库区低好几成。

库区和移民安置区基础设施落后,生存环境恶劣,普遍存在行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难等问题。

我国水库移民工作,大致可分为三个阶段: