

水利水电工程移民干部培训教材

# 水利水电工程 移民政策法规

● 张绍山 主 编  
陈绍军 副主编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

水利水电工程移民干部培训教材

# 水利水电工程 移民政策法规

◎ 张绍山 主 编  
陈绍军 副主编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

## 内 容 提 要

本书是水利水电工程移民培训教材的组成部分。本书内容包括：第一章概论；第二章方针政策；第三章法律法规；第四章大型工程移民政策对比分析；第五章国际金融组织移民政策；第六章移民政策法规展望和十二个附录。

本书从移民概念入手，系统地回顾、总结和梳理了新中国成立以来水利水电工程移民发展历程，移民方针政策和法律法规的制定、修改、完善的历史沿革；比较全面、准确地反映了移民方针政策出台的历史背景；对三峡、南水北调、小浪底和尼尔基等大型水利水电工程移民政策和实施管理进行了对比分析；介绍了世界银行等金融组织的移民政策；对我国今后移民政策法规的完善进行了展望。

本书可供从事水利水电工程移民工作的干部、工程技术人员参考；作为培训教材，亦可作为大专院校水利水电工程移民专业师生的参考书；亦是关心支持移民事业发展的同仁对水利水电工程移民进行了解难得的参考书。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

水利水电工程移民政策法规/张绍山主编. —北京:  
中国水利水电出版社, 2007  
水利水电工程移民干部培训教材  
ISBN 978 - 7 - 5084 - 4137 - 5

I. 水... II. 张... III. ①水利工程—移民—政策—中国—干部教育—教材②水力发电工程—移民—政策—中国—干部教育—教材③水利工程—移民法—中国—干部教育—教材④水力发电工程—移民法—中国—干部教育—教材 IV. ①D632.4②D922.182

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 124088 号

|       |                                                                                                                                                                                                                           |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 书 名   | 水利水电工程移民干部培训教材<br><b>水利水电工程移民政策法规</b>                                                                                                                                                                                     |
| 作 者   | 张绍山 主编 陈绍军 副主编                                                                                                                                                                                                            |
| 出版 发行 | 中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044)<br>网址: <a href="http://www.waterpub.com.cn">www.waterpub.com.cn</a><br>E-mail: <a href="mailto:sales@waterpub.com.cn">sales@waterpub.com.cn</a><br>电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心) |
| 经 售   | 北京科水图书销售中心 (零售)<br>电话: (010) 88383994、63202643<br>全国各地新华书店和相关出版物销售网点                                                                                                                                                      |
| 排 版   | 中国水利水电出版社微机排版中心                                                                                                                                                                                                           |
| 印 刷   | 北京市兴怀印刷厂                                                                                                                                                                                                                  |
| 规 格   | 787mm×1092mm 16 开本 14.25 印张 338 千字                                                                                                                                                                                        |
| 版 次   | 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷                                                                                                                                                                                         |
| 印 数   | 0001—5000 册                                                                                                                                                                                                               |
| 定 价   | <b>36.00 元</b>                                                                                                                                                                                                            |

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

# 《水利水电工程移民干部培训教材》

## 编辑委员会

主 任 唐传利

副 主 任 杨嘉隆 黄 凯 刘冬顺

委 员 (按姓氏笔画排序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 马贵安 | 王俊海 | 刘东顺 | 朱闽丰 |
| 张绍山 | 李文义 | 李 铭 | 杨建设 |
| 杨嘉隆 | 欧阳锋 | 胡维松 | 唐传利 |
| 顾茂华 | 黄 凯 | 龚银辉 | 傅秀堂 |
| 葛兰环 |     |     |     |

秘 书 长 张绍山

工作人员 陆 煜 宋向阳 林 晖 李雅蕾  
武 斌 崔志刚

# 前言

水库移民是随水利水电工程建设而伴生的，水库移民是工程建设的重要组成部分。水库移民与当今世界面临的人口、资源、环境问题密切相关，水库移民是具有自然科学和社会科学双重属性的新学科，已引起了国际社会的广泛关注。由于我国人多地少，资源匮乏，移民安置环境容量不足，水库移民已经成为我国水利水电工程建设的主要制约因素。水库移民不仅仅是经济问题，而且是敏感的政治问题和社会问题。

中华人民共和国成立以来，我国修建了 8.5 万多座水库，直接动迁了 1300 多万人，繁衍至今已达 2300 多万人。在我国 50 多年水利水电工程移民的历程中，既有成功的经验可资借鉴，也有深刻的教训值得记取。在移民搬迁安置全过程中，国家制定的有关水库移民的方针政策 and 法律法规是妥善安置移民、促进水利水电可持续发展、维护经济社会发展和稳定的保障。本书力图对我国水库移民从方针政策和法律法规的制定到贯彻实施，从移民前期工作实物指标调查到对移民进行后期扶持，从移民遗留问题处理到开发性移民方针的提出，从三峡、小浪底、南水北调、尼尔基等大型水利水电工程移民工作实践到国际金融组织移民政策框架，做一个

历史性的回顾和经验性的总结，旨在与水库移民工作同行共同进行探讨和研究，以推进我国水库移民事业的健康发展。

本书的编写工作得到了水利部水库移民开发局领导和职工的大力支持和帮助；南水北调工程建设委员会环境移民司王宝恩、尼尔基水利枢纽工程移民处谢伟光参加了本书第四章的编写工作；参加本书编写工作的还有陆煜、宋向阳、孙燕；河海大学胡维松教授和许佳君教授对全书进行了修订和梳理。在此，对他们表示衷心的感谢。

限于水平，本书中的一些错误和疏漏之处，恳请专家和读者批评指正。

编 者

2006年2月10日

# 目 录

## 前言

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <b>第一章 概论</b> .....               | 1  |
| 第一节 移民概述 .....                    | 1  |
| 第二节 移民政策与法规 .....                 | 5  |
| 思考题 .....                         | 8  |
| <b>第二章 水利水电工程移民方针政策</b> .....     | 9  |
| 第一节 我国水利水电工程移民的发展历程 .....         | 9  |
| 第二节 水利水电工程移民基本政策 .....            | 13 |
| 第三节 安置方式与补偿政策 .....               | 17 |
| 第四节 优惠政策 .....                    | 19 |
| 第五节 后期扶持政策 .....                  | 20 |
| 第六节 水利水电工程移民遗留问题处理政策 .....        | 24 |
| 第七节 开发性移民方针 .....                 | 29 |
| 第八节 移民参与政策 .....                  | 36 |
| 第九节 其他政策 .....                    | 43 |
| 思考题 .....                         | 43 |
| <b>第三章 水利水电工程移民法律法规</b> .....     | 44 |
| 第一节 通用法规 .....                    | 44 |
| 第二节 房屋拆迁法律法规 .....                | 48 |
| 第三节 城市房地产管理法 .....                | 49 |
| 第四节 水利水电工程移民专项法规 .....            | 51 |
| 第五节 对重新修订《移民条例》的思考 .....          | 51 |
| 第六节 重新修订《移民条例》应注意的几个问题 .....      | 52 |
| 第七节 水利水电工程移民地方法规 .....            | 53 |
| 第八节 水利水电工程移民技术规程规范 .....          | 53 |
| 思考题 .....                         | 54 |
| <b>第四章 大型水利水电工程移民政策对比分析</b> ..... | 55 |
| 第一节 项目简介 .....                    | 55 |
| 第二节 政策框架 .....                    | 57 |
| 第三节 移民安置政策 .....                  | 60 |
| 第四节 实施管理政策 .....                  | 63 |

|                                          |            |
|------------------------------------------|------------|
| 第五节    优惠政策 .....                        | 70         |
| 第六节    后期扶持 .....                        | 75         |
| 思考题 .....                                | 79         |
| <b>第五章    国外金融组织移民政策 .....</b>           | <b>80</b>  |
| 第一节    世界银行移民政策 .....                    | 81         |
| 第二节    亚洲发展银行移民政策 .....                  | 85         |
| 第三节    国内外移民政策对比分析 .....                 | 86         |
| 第四节    借鉴 .....                          | 91         |
| <b>第六章    水利水电工程移民政策展望 .....</b>         | <b>96</b>  |
| 第一节    形势与任务 .....                       | 96         |
| 第二节    水利水电工程移民面临的问题 .....               | 96         |
| 第三节    移民政策发展展望 .....                    | 101        |
| 附录一    中华人民共和国水法（2002） .....             | 103        |
| 附录二    中华人民共和国土地管理法（1998） .....          | 112        |
| 附录三    大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例 .....      | 122        |
| 附录四    长江三峡工程建设移民条例（2001） .....          | 130        |
| 附录五    南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法（2005） ..... | 137        |
| 附录六    黄河小浪底水利枢纽工程移民安置实施管理办法（1994） ..... | 141        |
| 附录七    尼尔基水利枢纽工程移民安置实施管理办法（2002） .....   | 145        |
| 附录八    湖南省大中型水库移民条例 .....                | 152        |
| 附录九    水利水电工程建设征地移民设计规范（2004）（节选） .....  | 158        |
| 附录十    国务院和有关部门关于水库移民政策法规文件 .....        | 179        |
| 附录十一    亚行业务手册第 50 章（非自愿移民）（1994） .....  | 198        |
| 附录十二    世界银行关于非自愿移民政策（2002） .....        | 201        |
| <b>参考文献 .....</b>                        | <b>217</b> |

# 第一章 概 论

在江河治理、筑坝建库过程中，随之伴生的水利水电工程移民问题，即“非自愿移民”问题，与当今世界面临的人口、资源和环境等问题密切相关，已经成为世界性难题，引起各国政府和国际社会的广泛关注。由于我国水土资源短缺，安置环境容量不足，移民问题已经成为我国水利水电工程建设的主要制约因素。水利水电工程移民问题不仅仅是工程技术问题，而且广泛涉及经济、环境和社会等敏感问题，移民科学已经成为一门具有自然科学和社会科学双重属性的新学科。大规模的移民搬迁安置，受到民族、宗教、风俗习惯和社会环境等多方面的影响，在社会结构重组、正常生产生活秩序恢复过程中，移民心理要经受巨大的冲击，在新的社会环境中移民在住房、食物、饮水、交通、教育、医疗卫生和就业等方面必然会遇到许多新的困难和问题。

新中国成立 50 多年来，国家进行了大规模的经济建设，同时也产生了大量的工程类非自愿性移民。据估算，50 多年的工程类非自愿性移民大约有 5000 多万人，其中直接动迁的水利水电工程移民就达 1300 多万人，公路、铁路、机场等交通移民 1200 多万人，工矿、企业、城市改造等移民 2500 多万人。20 世纪 80 年代以来，我国的改革开放不断深入，随着大规模的高速公路建设和城市改造工程建设以及我国农业产业结构的调整，农村城镇化的趋势加快，工程移民数量还将大幅度增加，工程移民任务将越来越繁重。在我国 50 多年水利水电工程移民的历程中，既有成功的经验，也有沉痛的教训。在移民搬迁安置过程中，国家制定的水利水电工程移民的方针政策 and 法律法规是妥善安置移民，维护区域经济社会发展和稳定，促进水利水电建设事业健康发展的根本保障。本教材力图对我国水利水电工程移民从方针政策和法律法规的制定到贯彻执行，从移民遗留问题的处理到开发性移民方针的提出，从三峡、小浪底、南水北调等工程移民的实践到今后移民政策的完善做一个历史性的回顾和实践经验的总结。

## 第一节 移 民 概 述

移民是人类社会发展的必然结果，移民与社会发展紧密相连，移民促进经济和社会发展的作用已经永久地载入发达国家和发展中国家的史册。

### 一、移民的概念

移民，作为名词，是指人或者人的集合（人群），即迁移人口的集合。作为动名词，移民通常是指人口迁移活动。《辞海》中对“移民”一词的释义是：迁往国外某一地区永久定居的人；较大数量、有组织的人口迁移。与这两种释义相对应的英文单词分别为 Immigration 和 Resettlement，这里取后者。

移民是重要的人口地理现象和社会现象。通过人口不断地迁徙,促使人口在地理空间上合理流动和分布,扩大人类的生存空间,促进生产地理空间的扩大,促进人类文明的传播和人种、民族的融合,促进社会、经济和文化的快速发展。因此,移民是人口在不同地区或者同一地区不同地点之间的迁移和社会经济系统重建活动的总称。

在国际上,移民一词包含的内容更为广泛,通常还指受建设项目影响的各类人群及其所在的社会经济系统的重建活动,项目影响人群包括各种受项目建设产生的直接的与间接的经济、社会、环境不利影响的人群。

为了规范和统一有关基本概念,本书中的“移民”一词泛指征地、拆迁、移民安置和社会经济系统重建的全部活动,必要时,“移民”也可以是指其中的一项或者几项活动。但这些全都可以称为非自愿移民。

## 二、移民的类型

移民,按其意愿的性质而言,大体上分为两类:一类是自愿移民,一般是迫于生存的环境与条件,由政府或集体将较大数量的人口有组织地迁移到新的地区永久居住;另一类是非自愿移民,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,必须迁移受到直接和间接影响的人口,所以称之为非自愿性质的移民。

按移民行为和移民现象的性质进行分类,可以分为工程性移民(由水利、电力、交通等各类工程建设引起)、灾害性移民(洪水、地震等引起)、生态环境性移民(沙漠化地区、湿地、水源地、自然保护区等)、战争性移民、政治性移民、经济性移民(包括扶贫、自主迁移等)。大多数建设项目都可能产生移民影响,而且项目产生的移民影响因项目类型不同而异。为建学校、卫生院、高压输电塔、小型泵站征用的小块土地所产生的移民影响是有限的。修建公路、铁路或人工河道将在狭窄的沿线地区造成移民影响,永久性征地、房屋拆迁、社区网络破坏都呈线性特征。建造用于防洪、灌溉、供水或发电的水库可能会造成大规模的土地征用、城市(镇)与工矿企业迁建和大规模的人口迁移活动。城市道路、桥梁、排水、供水、电力设施、污水管网与污水处理厂建设都会产生居民、店铺、企业和各类地上的和地下的管网、设施的拆迁。

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。按工程性质可分为城建(含工业)移民、交通(含铁路、河道)与电力移民、水利水电工程移民;按移民居住地区可分为农村移民、集镇移民、城市移民;按工程征地形状可分为线形片地移民、带状征地移民、块状征地移民;按征地对居民影响可分为征地移民、拆迁移民、征地拆迁移民;按移民生产安置行业可分为农业安置移民、工业安置移民、第三产业安置移民;按安置方式可分为就地后靠移民、集中外迁移民、分散插组移民;按就业安置组织方式可分企业招工安置移民、自谋职业安置移民、养老保险安置移民;按水利水电建设移民涉及不同地区可分为库区移民、坝区移民、河(渠)道、闸(站)移民。

根据工程性质及其导致的移民的特点,移民可划分为三类:城建移民、交通与电力移民、水利水电工程移民。

(1) 城建(含工业)移民。指城市规划区内部道路等基础设施建设、旧城区改造、工业企业迁移或新建、开发区建设所产生的移民。该类移民多数呈块状分布,房屋拆迁和移

民安置房屋建设任务重、较集中、工作量大。由于土地级差地租原因,城市与农村征地拆迁补偿费用标准往往相差甚远。

(2) 交通(含公路、铁路、机场、河道等)与电力(含输变电、火电等)行业移民。多数项目征地范围呈带状分布,宽度数米到数百米不等。其征地拆迁范围涉及行政区域(省—市—县—乡—村—组)多,但每个单元(乡、村)征用土地占总土地面积比例不大,征地移民不多,由于在工程设计时尽量避开居民点,故拆迁移民数量与水库、城建项目相比较少。该类项目因项目所处行业特点不同,被征地区受益程度不同,往往费用相差甚大。

(3) 水利水电工程移民。水利水电工程移民是指因公共利益的需要进行水电站、水库、河道、堤防、水闸、泵站、排水、灌溉、调水等工程建设而引起的较大数量的、有组织的征用土地、房屋拆迁、人口迁移和社会经济系统重建活动的总称。水利水电工程移民项目区多处偏僻农村,征地、拆迁涉及的移民数量比较大,往往涉及到整村、整乡、整县人口大规模的迁移与社会经济系统重建,还伴随着大量的城(集)镇、居民点、工矿企业、专项设施的迁(改)建,移民生产就业安置难度大,并比交通、环保、城建等移民涉及面大、范围广、人口多,移民情况更为复杂、艰巨。

### 三、工程移民

工程移民是移民的一种,通常是指由工程建设(包括水利、电力、铁路、公路、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与社会经济系统重建,在国际上被称为非自愿移民。非自愿移民的安置较之于自愿移民的安置更为艰巨复杂,涉及社会、经济、政治、文化、人口、资源、环境、宗教、民族及工程技术等诸多领域,是一项庞大而复杂的系统工程,已引起世界各国和国际社会的广泛关注。

工程移民学是一门交叉而又复杂的边缘学科,由移民工程学、移民经济学、移民社会学、移民心理学、移民环境学、移民人口学、移民管理学、移民统计学、移民财会学等组成。其研究的目的是揭示工程移民全过程的客观规律,研究移民系统的分析、预测、规划、评价、监测、控制、管理的理论和方法,从而为移民安置与社会经济系统重建提供科学依据。其研究对象主要是因水利、电力、公路、铁路、机场、工业、城市建设、环保等工程建设而引起的土地挖、压、占、淹没、浸没、塌岸、滑坡等产生的人口迁移、社会经济系统重建问题,以及移民系统的技术、经济、环境、社会、文化、政策和移民心理调适等问题。工程移民学研究范围很广。从地域空间上看,以工程征地拆迁地区及其影响区、移民安置区为主,同时也考虑与移民系统有紧密联系的区域社会经济系统。从时间跨度上看,既有区域规划、可行性研究、初步设计等前期工作阶段,也有安置实施与后期扶持等阶段。从涉及的国民经济部门角度看,既有工业、农业、林业、牧业、副业、建筑业、商业、服务业、旅游业等国民经济产业部门,也有供水、电力、水利、交通、城建、邮电、广播等基础设施建设与产业部门。从涉及的学科看,既涉及工程技术科学,也涉及社会科学与经济科学。所以,工程移民学是一项涉及面广、问题复杂、社会经济影响深远的系统工程,是一门综合性很强的由多学科交叉产生的边缘学科,必须大力加强其科学理论研究。

以移民社会学为例,作为工程移民学和社会学的分支学科,也有许多问题亟待研究和

解决。工程移民引发的社会变迁不是渐进式的,而是在巨大的外力作用下突然发生的。工程移民使一个运行数百年甚至上千年的社会经济系统解体,长期形成的居民社区和社会经济组织被拆散,社会关系网络被瓦解,生产者与消费者的贸易纽带被割断。传统的文化、宗教、习俗面临变异,而业缘、地缘、血缘都因人口迁移而不复存在。因此,工程移民过程中的人口、家庭、就业、贫困、社会建设、社会变迁、社会运行、社会组织、社会保障与社会控制等社会学问题亟待有识之士去研究和探索。如何从社会学的角度来观察、分析和研究工程移民问题,已开始引起移民界和社会学界有关人士的高度重视。世界银行非常重视移民、安置地区居民和非政府组织的广泛参与,重视工程移民过程中的社会学研究,倡导进行项目社会分析与评价,注重应用社会学知识于工程移民过程,并制定相应的社会政策和保障措施。

#### 四、水利水电工程移民的特点

在社会主义现代化建设中,因水利、交通、城镇等工程建设而搬迁安置移民的现象难以避免。总的看,工程移民具有以下四大共同特点:

(1) 工程移民属于非自愿移民。

(2) 非自愿移民具有很强的、复杂的社会性。低估或处理不当非自愿移民的社会性,都会严重影响工程的经济和社会效果。

(3) 工程移民涉及到社会、经济、政治、文化、人口、资源、环境、工程技术等各个方面,工程移民本身是一项庞大而又复杂的系统工程。

(4) 工程移民学属新兴的工程移民学范畴,是评估或监督移民项目的开展和实施的科学理论依据。

除了具有工程移民共同的特点外,水利水电工程移民还有其自身的特点:

(1) 在水利水电工程项目中,移民数量多,尤以大中型水利水电工程施工占地和水库淹没涉及面广,移民人数多,搬迁安置任务重。水利水电工程移民是水利水电资源开发的必然产物,移民问题将伴随着人类的历史进程长期存在。

(2) 移民依赖性强。水库大多建于深山地区,由于交通不便,信息不灵,经济落后,移民思想陈旧,文化水平低,科技意识淡薄,缺乏市场观念,搬迁后,丧失了原有的生产生活资料,新的生产格局在短时间内难以恢复到原有水平,需要各级政府多年的扶持,因此,移民对国家和各级政府存在强烈的依赖性。

(3) 移民工作十分复杂。移民在搬迁、安置、重建的一系列过程中,关系到思想观念的转变、产业结构的调整、生产生活水平的恢复和提高、社会经济系统的重建、社区管理体制的重构、安置区社会公共利益的调整、移民心理的调适以及民族、宗教、文化、信仰的整合等。所有这些都增加了移民工作的复杂性、艰巨性。

(4) 移民安置过程具有长期性。水利水电工程移民迁建过程大致可以分为三个阶段:第一是前期淹没处理阶段,大约需3~5年甚至更长的时间;第二是移民迁建实施阶段,大约需要3~5年;第三是后期扶持恢复发展生产阶段,大约需要10~15年。很多水库是解放初期兴建的,移民遗留问题至今尚未彻底解决。举世瞩目的长江三峡工程,移民搬迁工作从20世纪80年代开始试点,按搬迁计划将持续到2009年竣工,历时时间长,后期扶持还需要若干年时间。可见,移民工作绝非一朝一夕就能解决的,它是一项长期的工作。

## 第二节 移民政策与法规

### 一、政策与法规

#### (一) 政策

政策是国家或者政党为了实现一定历史时期的路线和任务而制定的,是国家机关或者政党组织的行动准则。

政策的原理主要研究政策的一般性质、政策的一般规律以及政策的根本性的价值标准。政策的学科体系为政策基本理论、基本理念、基本价值观、社会目的、涉及的知识。政策的制定可以分为政策问题的认定、政策规划、政策的合法化、政策执行、政策评估和政策修正几个部分。

凡由一定的主体作出、同时对一定的客体产生了一定的影响的要求、希望、规定、强制等,都可以被视为主体的某种政策。政策科学的逻辑过程至少包括了三个要点:即要达到的目标或目的、为达到目标而作的宣示或拟采取的行动,以及由政策声明所引发的权威者的实际的政策行动。政策战略是指为某一特定政策所制定的指导性原则、基本的政策假定、战略选择、总体构想、目标战略、政策适用范围以及政策制定所遵循的主要方向和应有的态度等。

政策具有现实性、系统性、权威性等基本特征。

##### 1. 政策的现实性

亦称客观性或实践性,是指政策的目的、动机、方案是在特定历史条件下产生的,政策行为受客观条件的制约,政策活动受客观规律支配。

##### 2. 政策的系统性

政策的系统性,就是政策本身所固有的相互作用,相互依赖共同结合成一个具有特定性质和功能的有机整体的特性。即是说各项政策及其相互间存在着纵向一致和横向协同的关系,并组成一个完整的政策体系。政策是一个复杂的系统,包含着许许多多的分系统和子系统。任何一项政策都可以看作是一个系统,同时,又可以看作是它所从属的更大系统中同其他政策相联系的一个子系统。

##### 3. 政策的权威性

政策的权威性是指政策具有约束力(法律的、行政的),必须坚决执行,而不能随意违反。政策之所以具有权威性,是因为它是按照法定程序,经过特定权威机关颁布的。它的决定体现了统治集团的意志。因此,政策的权威性是政策阶级性的直接反映,是政策原则性的集中体现。政府政策是由国家权力机关按照法定程序制定并由国家强制力保证实施的;政党政策是由党的决策机关按照民主集中制原则制定并由党的组织纪律保证其实施的。没有权威,也就没有政策。

政策可以分为元政策、基本政策和具体政策。元政策是指用以指导和规范政府政策行为的一套理念和方法的总称,是关于政策的政策,一般指政策的指导思想、价值标准、行为准则、程序步骤、方式方法等。基本政策是指指导具体政策的主导性政策,一般反映占社会主导力量的社会群体的政治信仰和社会价值观。在层次上,制定和发布政策机关的规

格或级别是高还是低,如我国的基本国策和基本方针;在范围上,政策的适用面是否广泛;在时间长度上,政策是否具有相当的稳定性;在权威上,政策是否构成相关政策的依据。具体政策,主要指针对特定而具体的公共政策问题作出的政策规定。具体政策还可以分为:

- (1) 目的型与手段型政策。
- (2) 改造型与调整型政策。
- (3) 创新型与改良型政策。
- (4) 对策型与引导型政策。
- (5) 直接型与间接型政策。
- (6) 理性与超理性政策。
- (7) 顺序决策型政策。
- (8) 其他:实质性政策、策略性政策或规划性政策、程序性政策等。

政策的逻辑过程由政策问题的形成、政策决定和政策实施构成。

#### 1. 政策问题的形成

第一,政策问题。由于客观情势发生了变化,特定的主体感受到了这种变化,并由于自觉价值标准、经济利益、自我意识等受到伤害而发生困惑、不满、愤怒等,于是向政府提起有关政府公共政策的既定诉求。

第二,政策诉求(政策主张、政策要求或政策倡议)。国家政治体系中的非官方的社会行为主体或者公共权力主体,就上述某一面临的问题向政府提出来的、要求政府采取行动或不采取行动的要求。

第三,政策分析。面对复杂的政策诉求和复杂的价值标准,政府按照一定的原则组合起以政策问题专家为主体的政策分析者的组织,而政策分析者会根据一定的理念、应用一定的方法进行比较研究、预测研究、可行性研究,并以此作为政策选择和决定的基础。

#### 2. 政策决定

第一,政策选择。在政策分析者所提出的可供选择的政策方案的基础上,政策决定者根据自己的价值偏好、人生态度、谋略思想判断客观情势、权衡利弊、确定价值,择优选择自认为最佳的政策方案。

第二,政策决定。政策决定者最终作出的、用以“确立公共政策行动的法律地位、指导公共政策的活动方向、确立公共政策的活动内容”。

第三,政策宣示(政策声明)。在政策决定最终作出以后,通过一定的法定的或约定俗成的方式,政府正式向公众晓以政策决定。

#### 3. 政策实施

第一,政策执行。政府在“行动”的界面上与各种行为主体实际发生关系的政策行为。也称“政策输出”。

第二,政策结果。由于政府作为或不作为而对社会、公众等产生的影响。

第三,政策修正。对既定政策在实践中的错误或缺憾进行改正。建立在政策反馈的基础之上。

## （二）法规

法规是由国家制定、认可并保证实施的，反映由特定物质生活条件所决定的统治阶级意志，以权利和义务为内容，以确认、保护和发展统治阶级所期望的社会关系和社会秩序为目的的行为规范体系，并由国家强制力保证实施的行为准则。

法律有以下几方面的特征：

（1）法律是一种概括、普遍、严谨的行为规范。法律首先是指一种行为规范，所以规范性就是它的首要特性。规范性是指法律为人们的行为提供模式、标准、样式和方向。法律同时还具有概括性，它是人们从大量实际、具体的行为中高度抽象出来的一种行为模式，它的对象是一般的人，是反复适用多次的。法律还具有普遍性，即法律所提供的行为标准是按照法律规定所有公民一概适用的，不允许有法律规定之外的特殊，即要求“法律面前人人平等”。

法律规范不同于其他规范的一个重要特征是它的严谨性。它有特殊的逻辑构成。构成一个法律的要素有法律原则、法律概念和法律规范。每一个法律规范由行为模式和法律后果两个部分构成。行为模式是指法律为人们的行为所提供的标准和方向。其中行为模式一般有三种情况：①可以这样行为，称为授权性规范；②必须这样行为，称为命令性规范；③不许这样行为，称为禁止性规范。其中②和③又称为义务性规范。法律后果是指行为人的具有法律意义的行为在法律上所应承受的结果。法律后果分为两种：一个是肯定性法律后果，指行为人按照法律规范的行为模式的要求行为，从而导致的一种积极的结果，包括国家承认行为合法、有效、应予保护甚至奖励。另一个是否定性法律后果，指行为人违反法律规范的行为模式的规定而行为，从而导致的一种消极的结果，包括国家不承认行为合法、行为无效或者受到法律的制裁。

（2）法律是国家制定和认可的行为规范。这是法律来源上的一个重要特征。所谓国家制定和认可是指法律产生的两种方式。国家制定形成的是成文法，国家认可形成的通常是习惯法。

（3）法律是国家确认权利和义务的行为规范。法律所规定的权利和义务，不同于其他社会规范的权利和义务，它是由国家确认或认可和保障的一种关系，这是法律的一个重要特征。

（4）法律是以国家强制为保障实施的行为规范。由于法律是一种国家意志，它的实施就由国家来保障。

## （三）政策与法规的异同

政策与法规的关系可从两方面来阐述。

### 1. 政策与法规相互联系

在我国，政策与法规联系密切，其主要表现是两者互为依据，相互渗透，相互制约。

（1）法规依据政策而制定。这主要是指制定法规要以政策为指导，宪法要依据和体现党和国家的总政策，基本法律要依据和体现党的基本政策，其他法律、法规也要依据和体现党的具体政策。在一定意义上可以说，法是党和国家政策的具体化和条文化，这是其一；其二，党的许多政策又是根据宪法和法律制定的。从这个意义上又可以说法律指导政策的制定，政策也不能违背宪法和法律，即不能借口执行政策而违背法律。

(2) 政策与法规在本质上是—致的。两者都是建立在社会主义经济基础上，它们都是工人阶级领导的社会主义国家的广大人民群众意志和利益的体现。它们都是依据马列主义、毛泽东思想和邓小平理论而制定的，它们也都是人民民主专政的工具。政策与法规本质上的这种—致性，决定了政策与法规相互融合又相互制约，比如，总政策和基本政策制约宪法和法律，具体政策制约具体法规，两者内容不能相互抵触。同时，政策是实施法律的形式和手段，政策要保障法律的实施，政策的制定和实施必须在法规范围内活动。

## 2. 政策与法规相互区别

政策与法规虽然相互联系，相辅相成，但是两者毕竟是两种不同的社会规范，它们具有各自的特点和独特的作用。两者的区别主要表现在，制定的组织不同：法规是由国家制定或认可的，具有国家意志的属性；政策由党组织和国家有关部门及机构制定，其中，党的总政策、总方针、总路线等，具有党的意志性，而国家有关部门和机构（甚至是地方政府）所制定的政策必须体现党的意志。表现形式不同：法规是由宪法、法律、法规等规范性文件形式来表现的；政策还可以通过决定、决议、纲领、宣言、通知、纪要等形式来表现。实施的方式不同：法规是以国家强制力为后盾保证实施的，在法规的背后，有法庭、检察院、监狱；而政策则是由政府号召、党纪等保障实施的。调整的范围不同：一般而言，政策对社会生活的调整，其范围要大于法律。政策一般能比较原则和概括地对社会生活予以调整，而法律则相对比较具体、明确，它规范行为入权利、义务所采取的方式是，“你可以怎么样，你应该怎么样，你不得怎么样”。稳定程度不同：由政策与法规的上述特点所决定，一般来说，法规比政策要稳定，政策相对灵活，变化较快，特别是各具体政策更是如此。

总的来说，政策内涵和外延要比法规宽泛，由于需要，政策往往要转化为立法。那么，从这个意义上说，转化为法规的政策就成了整个社会政策和法规体系的组成部分。

## 二、移民政策与法规

移民政策为具体政策，具有具体政策的一切特征和逻辑过程。移民政策与法规是与我国移民工作与管理联系在一起的。移民政策是指党和政府为了实现或服务于一定时期的移民工作和任务而制定的国家机关或者政党组织的行动准则。移民法规是指为了维护移民的利益，由国家制定和认可，并由国家强制力保证实施的有关移民工作和管理的法律法规。

由于政策的制定具有现实性，因此在不同的历史时期，移民政策不同。我国已经实施和正在实施的移民政策有用地政策、移民安置政策（农村、城镇、企事业单位等）、经济补偿政策、优惠政策及后期扶持政策等。

政策与法规相互联系和制约，因此，不同时期的移民政策相应有不同的移民法规。移民法规从无到有，并且不断地改进和完善，如在水利水电工程移民专项法规出台前，水利水电工程移民工作一直在依照《中华人民共和国土地管理办法》和《中华人民共和国土地法》实施。移民的法律法规将在第三章具体讲解。

## 思 考 题

1. 何谓移民概念、自愿移民与非自愿移民？
2. 水利水电工程移民的特点是什么？
3. 移民政策与法规有何异同？

## 第二章 水利水电工程移民方针政策

水利水电工程移民总的方针是实行开发性移民方针，妥善安置移民，扶持移民发展生产，使移民生产和生活达到或超过原有水平，做到使移民搬得出、稳得住、逐步能致富。修建水利水电工程必须树立和坚持科学的发展观，实现水资源的可持续开发利用与人口、资源、环境的协调发展。实现人与自然和谐相处。移民搬迁安置必须坚持以人为本的原则，正确处理工程建设与移民的关系；正确处理国家、集体和移民三者的利益关系；正确处理整体利益与局部利益的关系；正确处理工程上下游、左右岸的关系；正确处理工程淹没区与工程受益区和移民安置区的关系；修建水利水电工程时尽可能避免或减少移民，在不可避免搬迁移民的情况下，按照客观经济规律，因地制宜，实事求是，统筹考虑，科学决策，依法搬迁安置移民。

制定移民政策离不开国内外政治经济形势和国内经济发展水平，我国的水利水电工程移民根据国内外政治经济形势和国内经济发展水平在不同时期制定了不同的政策，总的政策是经济上补偿补助、后期扶持和各项政策优惠。多年来，我国水利水电工程移民安置工作主要实行的是政府负责、社会动员、社会监督、移民参与、经济补偿补助、后期扶持、优惠照顾、多方支援的综合政策措施。改革开放以来，我国的经济社会发生了巨大的变化，在计划经济时期制定的许多政策和法规已经不适应新形势的需要，必须重新进行修订和完善。从完全的计划经济到社会主义市场经济的培育、发展已日见成熟，从发展趋势看，对水利水电工程移民的补偿应逐步实行按照市场经济规律，走依法行政、依法移民的路子。

### 第一节 我国水利水电工程移民的发展历程

从中华人民共和国成立至 2005 年底累计直接搬迁水利水电工程移民 1300 多万人（其中 1985 年前老水库移民 1000 万人），由于人口自然增长，目前，全国水库移民总数已达 2300 多万人（含三峡和南水北调工程移民）。我国水利水电工程移民人数为世界之最，在我国 50 多年水利水电工程移民的历程中，既有成功的经验，也有沉痛的教训。我国水利水电工程移民搬迁安置大致经历了以土地置换土地方式安置移民、以行政手段安置移民和开发性依法移民三个阶段。但三个阶段的划分不是截然分开和孤立的，而是相互联系、相互交叉的。在阶段的划分上，有不同的认识和不同的划分方法，都是正常的，但遵循的原则应该是尊重历史，实事求是。

#### 一、第一阶段，以土地置换土地方式安置移民（1950～1957 年）

中华人民共和国刚刚成立，百废待兴，从中华人民共和国成立到农村社会主义改造基本完成的 7 年中，党中央领导全国人民迅速恢复了在旧中国遭到严重破坏的国民经济，开