

“十二五”国家重点图书出版规划项目



移民研究文库·水库移民系列

*Study on the Risk Management of
the Western Hydropower Resettlement*

西部水电移民 风险管理

郑瑞强 施国庆 ©著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



移民研究文库·水库移民系列

西部水电移民 风险管理

郑瑞强 施国庆 ©著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

西部水电移民风险管理/郑瑞强, 施国庆著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 7

(移民研究文库·水库移民系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2003 - 5

I. ①西… II. ①郑…②施… III. ①水利工程 - 移民 - 风险管理 - 研究 - 西北地区②水力发电工程 - 移民 - 风险管理 - 研究 - 西北地区③水利工程 - 移民 - 风险管理 - 研究 - 西南地区④水力发电工程 - 移民 - 风险管理 - 研究 - 西南地区 IV. ①D632. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 247030 号

移民研究文库·水库移民系列 西部水电移民风险管理

著 者 / 郑瑞强 施国庆

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

责任编辑 / 谢蕊芬

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 王洪强

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 15. 6

版 次 / 2011 年 7 月第 1 版 字 数 / 279 千字

印 次 / 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2003 - 5

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

丛书总序

移民已经成为世界性的难题，也已经成为世界性的科学研究前沿领域之一。在国内，移民问题已经成为中国改革开放 30 年以来最热点的社会问题研究领域之一。

移民是人口在不同地区之间迁移及其社会经济恢复重建活动的总称。移民包括工程移民、生态移民、灾害移民、扶贫移民、环境移民、经济移民等多种类型。

移民学是一门运用人口学、社会学、经济学、管理学、工程技术科学、资源科学、环境科学、数学、统计学、心理学、人类学、政治学等多学科理论与方法，专门研究各类自愿性及非自愿性移民活动的科学。移民学研究的对象是工程建设、生态、环境、自然灾害、战争、社会冲突、经济、扶贫等各种原因引起的人口迁移活动及其相关的社会、经济、文化、生态、环境、资源、政治系统。研究内容包括各类原因引起的人口迁移、社会经济系统恢复重建问题，以及移民的经济、管理、政策、社会、文化、资源、环境、心理、民族、宗教及工程技术等问题。移民学可以揭示移民活动全过程及相关人口、社会、经济系统的变迁、恢复、重建、发展的机理与客观规律，为移民系统的识别、调查、分析、解释、预测、规划、评价、监测、控制、管理提供理论和方法，从而为移民活动的管理和移民系统建设提供科学依据。移民学是一门综合性很强的由多学科交叉产生的边缘学科，

是自然科学、工程技术科学与社会科学交叉产生的一门新兴科学，极具复杂性、长期性和系统性，正日益受到越来越广泛的重视。

从全世界范围看，在 1990 ~ 1999 的 10 年中，约有 1 亿因为开发活动导致的非自愿移民，而在 2000 ~ 2009 年的 10 年中，这一数字则增加到 1.5 亿人。

1949 年以来，中国已经产生工程建设征地拆迁移民 7000 多万人，其中 1949 ~ 2008 年动迁水库移民 1930 万人。1998 年长江大水后进行了 246 万人移民建镇，黄河滩区和淮河行蓄洪区均需要通过移民方式解决防洪问题。汶川、玉树地震，舟曲泥石流以及全国各地大量的地质灾害也造成了大量灾害移民安置问题。2011 年，全国有 2.2 亿农村人口正在逐步向城市（镇）和发达地区流动与迁移。国家正在实施的生态移民，2030 年前约迁移 1000 万人。根据估计，移民也是人类适应和应对气候变化问题的重要手段。许多大中城市正在开展污染企业搬迁，河流、湖泊、海洋、草原等自然环境保护也导致人类经济活动形式的变化。

按照能否自愿选择，移民可以分为自愿性移民和非自愿性移民。

非自愿移民是尚未很好解决的世界性难题。从全球视野看，无论是中国、印度、巴西、俄罗斯等社会经济发展迅速的人口大国，还是非洲、东南亚、南美、中亚等大量发展中或者欠发达国家和地区，非自愿移民都步履艰难。欧美发达国家已经进入后现代化阶段，其在现代化过程中虽然也积累了一定的非自愿移民政策、经验与教训，但是由于政治、社会、经济、文化、宗教、资源、环境等差异，这些政策和经验也并不能够为发展中国家所照搬甚至借鉴。

非自愿移民活动极为艰巨复杂，尤其当它与以年轻人或有专门技能的中年人为主、为寻求新的发展或者生活质量提高的机会而自主进行人生选择的自愿移民比较时。人口的非自愿迁移对任何人来说均非一个简单的过程，要人们迁离世代居住的家园，离开熟悉的土地、社区和环境，解体原有的社会经济系统和社会网络，重构个人和家庭可持续的生计系统，改变千百年世代形成的生产和生活方式，经历与亲邻分离的精神痛苦和心灵煎熬。它具有利益相关人群的不可选择性，其群体由各种年龄、不同性别、多种社会阶层的人所组成，其观念与谋生能力各不相同。非自愿移民的迁移、安置与生计恢复工作是一项庞大而复杂的系统工程，涉及社会、经济、政治、文化、人口、资源、环境、民族、宗教、心理、工程技术诸多领域。随着人口的增加，各种资源减少，人地关系更加紧张，社会阶层分化加剧，非自愿移民的迁移与妥善安置也越来越困难，已经并将继续成为世界性的难题。

在各类非自愿移民活动中，水利水电工程移民尤其是水库移民的问题最复杂、影响最深远、涉及面最广、实施难度最大。

水利水电工程所导致的大规模移民活动，涉及永久征地、临时占地、房屋拆迁、个人或者家庭财产被征收、公共性设施与其他财产拆迁、工矿企业拆迁、城集镇迁建等实物损失型影响，需要进行物质系统恢复与重建；水库淹没和征收土地使移民丧失了土地等各类资源、经营性资产、收入机会、生计和获得财产机会等经济损失型影响，需要进行经济系统恢复与重建；导致移民丧失教育、医疗卫生、文化、宗教场所、社区中心、商业贸易等公共服务机会，丧失或损失

人力资本、政治地位、社会网络、劳动技能、生活环境等产生的社会损失型影响，需要进行社会系统恢复与重建。水利水电移民安置活动涉及人口迁入和迁出地区人口功能区的重新划分，自然资源转换与重新配置，公共设施与基础设施功能的调整与恢复，社会系统的恢复、调整、重建，经济系统的恢复、调整与重建。因此，移民是十分复杂的“人口—资源—环境—社会—经济系统”的破坏、修复、调整和重建的系统工程。

水利水电移民问题非常复杂。移民涉及土地、房屋、林地等有形资产损失及其补偿和重置，社会网络、人力资本、社会资本、政治资本等无形资产损失及补偿和重置，区域社会经济系统和移民家庭可持续生计系统重建，移民与安置区非移民的社会整合。其具有以下特点：①非自愿移民本质。工程建设征地和水库移民在是否受征地与淹没影响和是否搬迁方面没有自由选择权，属于非自愿性移民。②移民规模大。水利水电移民尤其是水库移民，往往涉及整村、整乡、整县人口，迁移人口规模大。③复杂系统再造。水库移民涉及区域人口—资源—环境—社会—经济系统的功能调整、恢复、重建，十分复杂。④利益关系复杂。坝区与库区、上游与下游、左岸与右岸，可能涉及不同（省、市、县、乡）行政区域，政策法规、政治、经济、社会、文化体系等均可能有差异，“界河”工程利益关系复杂，具有冲突易发性。⑤社会经济整合不易。异地安置和后靠安置均涉及移民与安置区非移民在土地资源、公共设施、社会服务、就业机会、政治权力、发展机会等方面进行机会公平、资源分享、利益调节、均衡发展的社会经济整合难题。⑥移民家庭系统性损失严重。移民家庭失去土地、职业、生计、收入来源、住

房、财产、社会网络、社区生产生活、宗教文化场所，损失严重。⑦移民安置意愿各异。移民家庭人口、资源、社会、经济条件不同，在迁移去向、安置方式、生计与收入恢复、房屋重建等安置方面需求各异，许多移民具有一定的选择权。⑧移民精神压力大。在补偿、迁移、安置、重建中，移民的生产生活和精神受到巨大的冲击。⑨移民社会适应不易。生活和生产方式调整不容易，语言环境适应不容易，社会网络重构不容易。⑩计划性与市场性并存。移民活动与工程建设在时间、空间上需要匹配，移民活动的复杂性、系统性、长期性、跨区域性、多利益主体性，都决定了移民活动要有中长期规划和具体实施计划，需要政府的强力介入、主导、组织、协调、实施和监督。移民活动处于市场经济环境中，各类财产（土地、房屋等）征收补偿和重置、各类资源调整（生产安置和住宅用地）补偿、公共设施建设等必须符合市场经济自愿、等价、公平交换的原则。

移民问题明显制约了水利水电工程的经济与社会可行性。移民投资在工程总投资中占有相当大的比重，且呈增加趋势。移民工作在工程建设中占有决定性地位，移民必须先行于工程。移民在社会发展中具有重要的地位。移民是世界上水电开发最具有争议的影响之一。

新中国成立后前 35 年的水库移民造成了大量的遗留问题。大部分水库移民存在吃水难、用电难、上学难、就医难、行路难、住房难、种地难、收入低等诸多遗留问题，以至于在 1985 年后处理 20 年仍然难以彻底解决。水库建设导致了大规模的移民次生贫困，产生了“负示范效应”。许多水库建设形成了“先进的工程、落后的库区、贫困的移民”。1985 年后移民政策法规、规划设计和实施管理虽然不

断完善，移民生产生活条件不断改善，特别是 2006 年水利水电移民新政策实施后显著改善了移民安置状态，但由于中国人多地少的国情、城乡二元结构的差异、欠发达地区城市化与农民非农化转移不易，以及社会经济快速发展等多种因素，“移民难”这一社会现象仍然没有根本改变。水利水电移民成为工程建设最主要的制约因素，成为重大社会问题之一，水利水电移民成为导致社会失稳的最主要活动之一，而移民群体也成为当今中国社会最不稳定的群体之一。

在可以预见的未来一段时间里，水利水电工程移民仍然无法避免。中国的城市化将从 2011 年的 49.6% 提高到 70%~80% 甚至更高比例，城市需要淡水供应、防洪、排水、电力供应、污水处理设施。能源短缺，节能减排，需要尽可能开发利用清洁的水电能源。水土保持需要调整土地利用方式。水环境保护需要调整湖泊、河流利用方式。应对策略气候变化需要建设更加多的水利基础设施：灌溉水源工程、城市和工业供水、海堤建设、河道防洪设施。而这些工程建设无疑需要占用大量的土地进行建设，征收土地、拆迁房屋及其产生的人口迁移和社会经济恢复重建活动就成为必然。

移民问题的解决，必须依靠科学的理论指导，采用科学的方法，有大批高素质的专业人才具体筹划、决策与实施。因此，移民科学研究、学科建设和人才培养作为基础性工作就极为重要了。

20 世纪 80 年代后期，河海大学在国内率先开展了移民科学研究活动，1992 年经水利部批准创建了世界上第一个非自愿移民研究机构——（水利部）水库移民经济研究中心，后创建河海大学中国移民研究中心。20 多年来，该中心既承担大量的移民基本理论、方法的研究，也结合三峡、

小浪底、南水北调、西部水电开发、首都机场扩建、高速公路和铁路等大型基础设施建设和生态移民、扶贫移民、城市污染企业迁移等进行应用研究。完成的研究成果在国内外产生了广泛的学术影响。目前，在国际上，河海大学被认为是研究非自愿移民问题最好的大学之一，特别是在工程移民、生态移民和环境移民等方面。中国移民研究中心已成为世行、亚行推荐的贷款项目移民业务咨询机构，以及移民业务培训方面在中国最主要的合作机构。

河海大学在不断推动移民科学研究的同时，还不断加强学科建设和人才培养，逐渐创立、开拓和初步形成了移民学学科体系。1988 ~ 1992 年培养了中国乃至世界上第一批移民专业本科毕业生（水资源规划与利用专业水库移民专门化），1992 年开始首创移民学博士、硕士研究方向，先后在技术经济与管理二级学科内设立了工程移民科学与管理方向，在社会学设立移民社会学方向、在人口学学科设立人口迁移与流动方向、在土地资源管理学科设立建设征地拆迁管理方向、在行政管理设立移民管理学方向、在社会保障设立移民社会保障方向，形成了不同学科的移民分支研究领域。2004 年，经过国务院学位办公室备案同意，在国际上首次和管理科学与管理学科设置了移民科学与管理二级学科。施国庆教授于 1999 年在国际上首次提出建立水利水电移民学的学科设想，2002 年在南京举行的移民与社会发展国际研讨会上进一步系统地提出了“移民学”建设总体框架。20 多年来，河海大学不仅在移民科学学科创立和建设方面做出了自己的贡献，也为政府部门、研究机构、规划设计单位、咨询机构、大中型建设项目单位、实施机构、高等学校和科研机构等培养了一大批移民专业或者方向的博士、硕士和本

科毕业生，这些毕业生活跃在中国各个行业的移民领域，已经成为中国移民行业的专业学（技）术带头人或者学（技）术骨干。

河海大学在移民科学领域的国际学术交流与合作方面，有广泛的影响和合作。建立了与世界银行、亚洲开发银行、欧洲投资银行、国际水电协会、国际水资源学会、英国海外开发署等多边和双边合作国际机构的长期合作关系，与德国、英国、美国、法国、南非、加拿大、荷兰、印度、土耳其、日本、韩国、印度尼西亚、哥伦比亚等国家移民机构或者学者的学术联系，并进行了多次富有成效的双边或多边国际学术交流，与世行、亚行合作举办了 20 多次移民研讨会（班）。

为了进一步推动具有中国特色的移民学学科的建立和发展，推动移民科学研究为中国社会经济可持续发展、以人为本的和谐社会的建设服务，在社会科学文献出版社的大力支持下，河海大学中国移民研究中心决定以“水利水电移民系列专著”形式，将近年来在中心工作的学者及毕业的博士研究生有关水利水电移民的研究成果予以出版，以供国内外从事移民研究的学者、政府官员、规划设计人员、实际工作者和相关专业的研究生、本科生分享和参考。

施国庆

河海大学中国移民研究中心主任、教授、博士生导师

2011 年 6 月 8 日于南京

前 言

水电资源为满足国家社会经济高速发展的能源需求，践行党中央、国务院提出的在科学发展观统领下构建社会主义和谐社会的治国策略发挥着越来越重要的作用。水电资源在为社会提供发展所需能源的同时，也给区域社会发展带来了一些影响。开发水电需要淹没土地及产生与淹地伴生的移民问题。水电开发移民工作政策性强、涉及面广、利益关系复杂。移民工作艰巨，任重道远。在一定程度上讲，能否做好水电开发的移民工作，是水电开发成败的关键。

移民风险源于工程建设，产生于行为，风险的出现必然会给移民工作带来实施与管理中的不便和问题，但是当前的移民风险管理只是针对水电移民总体风险中的一个领域——移民活动对于移民群体带来的风险进行分析与管理，在移民风险管理工作中难免会出现风险分析不全面，管理主体不完整，管理资源不丰裕导致管理效能不高，移民问题处理不善等问题。其中的根源性问题是本来应属于多个利益相关群体合力解决并且分多个阶段进行风险分散以解决的事情，却由于风险的识别不明和责任不清等，使移民活动总体风险全都积压表现在作为总体风险组成部分的移民实施阶段所产生的风险上。即使个别利益相关者活动的潜在风险较小，但由于在一个区域或整个事件过程中多种危险因子并存且相互影响而大大增加诱发新的移民风险事件的可能性。所以，对单个移民群体自身的风险进行分析，显然不能反映整个水电移民过程中风险的综合效应，还应关注“移民系统工程中移民风险外风险”。同时，目前对移民风险认识广度上的片面性和深度上的浅显性，也带来水电移民风险管理意识不高，移民风险预警系

统、移民风险防范和突出事件处置系统不够完善，风险管理体系能力不强等弊端。这对于水电移民安置工作的顺利实施、移民安置影响区域的经济发展与社会稳定，对于贯彻科学发展观统领的和谐社会建设都具有潜在的不利影响。

在这一现实要求下，本书在系统分析西部水电移民概况与特征、冲突与全面风险管理思想的基础上，结合西部水电移民风险管理的现状，对西部水电移民风险管理进行了探索性的研究。

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 研究背景与研究意义	1
第二节 研究综述	9
第三节 技术路线与研究方法	21
第四节 研究内容与创新之处	23
第二章 西部水电移民风险管理研究基础	29
第一节 现实基础	29
第二节 理论基础	49
第三节 小结	64
第三章 西部水电移民冲突分析	65
第一节 冲突分析与西部水电移民冲突分析	65
第二节 西部水电移民主要利益相关者寻求与 利益冲突焦点分析	68
第三节 西部水电移民冲突领域与局中人冲突分析	73
第四节 小结	95
第四章 西部水电移民风险辨识	97
第一节 风险辨识内涵	97
第二节 风险辨识的范围与方法	99

第三节	风险产生机理与 SR 模型构建	102
第四节	基于模型的西部水电移民风险辨识成果	107
第五节	小结	137
第五章	西部水电移民风险预警	139
第一节	风险预警的内涵和运行逻辑	139
第二节	风险预警指标体系构建	144
第三节	风险评价与风险区划	164
第四节	风险预控管理系统设计	185
第五节	小结	189
第六章	西部水电移民风险应对	190
第一节	治理视野下的移民传统风险管理审视	190
第二节	移民动态协同风险管理模式设计	199
第三节	移民群体性事件风险发生机理分析与防控	213
第四节	小结	235
第七章	结论与展望	237
第一节	结论	237
第二节	展望	239
附件一	风险、保障和重建——移民安置的一种模式	241
附件二	征地拆迁移民社会稳定与社会管理研究综述	269
参考文献		283
后 记		296
中英文内容摘要		297

第一章 绪 论

第一节 研究背景与研究意义

一 研究背景

（一）加快西部水电开发是国家和地区发展战略实现的需要

“西部大开发”战略、“西电东送”的能源战略是国家在不同的发展阶段根据国内外形势所作出的正确选择。西部地区发展的优势在于水电资源的充裕，水电开发对于西部地区的发展具有“增长极”的带动作用，可以促进实现区域的社会经济发展和国家发展大局的平衡。水电作为世界公认的清洁能源在国家与世界要求科学发展和可持续发展的今天无疑发挥着越来越重要的作用：它是传统能源的补充和替代，有助于国家的能源保证、环境保护等。

1. 加快西部水电开发是西部大开发的重要组成部分

（1）贯彻科学发展观、构建和谐社会和实施西部大开发的政策环境，为加快西部水电开发提供了强大的动力。西部水电开发要按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，坚持以人为本的原则，统筹区域发展，缩小地区差距，妥善解决“老少边穷”地区的发展问题。而要解决西部地区的发展问题，最主要的出路就是充分发挥其水电资源优势 and 比较优势，加快开发水电资源，带动地方经济和居民脱贫致富。特别是西部大开发战略的提出和实施，更是直接为加快西部水电开发提供了

依据。近年来，党中央、国务院明确提出将发展特色优势产业（包括水电）作为增强西部地区自我发展能力，扩大社会就业，改善人民生活的根本性措施，要求把发展西部特色优势产业列入西部大开发的重要议事日程。国务院下发的《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》文件中，明确提出水电开发作为国家布局的西部特色优势产业重点工程，中央财政要给予资金和贷款贴息支持，对西部地区发展水电特色优势产业优先予以支持。

（2）水电开发成本相对具有竞争优势。长期以来，由于水电开发前期投入较大，回报期长，风险较大，业主投资水电积极性较低，不利于水电开发。但 2003 年以来，由于全国大范围缺电，煤电价格大幅上涨，火电的成本急剧上升，本来就具备成本优势的水电优势更为明显。上网电价的上调也增大了水电的盈利空间，缩短了水电的投资回收周期。与火电相比，虽然水电的建设成本较高，但它具有明显的低成本优势。因此四川、云南、贵州、青海等西部省份开发水电的积极性高涨，电力体制改革也调动了各类经济主体开发西部水电的积极性。电力企业从以前的谨慎投资转变为积极投资，出现了各大发电集团公司、独立发电企业和众多民营企业争相开发水电的局面。金融机构也积极参与其中。一些施工困难、以前无人问津的水电开发项目，现在也成为大家争抢的目标。

（3）经过一个多世纪的发展，水力发电的工程建设技术、水轮发电机组制造技术和输电技术等日趋完善，运行的可靠性也较高。水电技术可以说是目前最成熟的可再生能源技术，大规模开发的技术条件已经具备，我国水电开发技术已达到世界领先水平，水电设备制造业水平近年来也大幅提高，在西部进行大规模水电开发的技术障碍变小。而且，我国水电开发企业综合素质不断提高，资本运作能力不断增强，这为加快西部水电开发提供了条件。

2. 加快西部水电开发是带动区域社会经济全面发展的迫切需要

水电项目通常是一个庞大的系统工程，尤其是大型水电项目，施工期间往往能为当地提供强大的材料市场和设备市场，促