

梁福庆 著



三峡工程

移民问题研究

anxia
Gongcheng
Yiminwenti
Yanjiu



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

三峡工程移民

梁福庆 著

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

三峡工程移民问题研究/梁福庆 著. —武汉: 华中科技大学出版社,
2011. 4
ISBN 978-7-5609-6853-7

I. 三… II. 梁… 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(2010)第 259653 号

三峡工程移民问题研究

梁福庆 著

责任编辑: 章 红

封面设计: 范翠璇

责任校对: 何 欢

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编: 430074 电话: (027)87557437

排 版: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 华中科技大学印刷厂

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 13.5

字 数: 362 千字

版 次: 2011 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 28.80 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

本书得到湖北省高校人文社科重点研究基地——水库移民研究中心(三峡大学)2010年开放基金课题“三峡后续工作时期移民若干问题研究”(编号:2010KF01)的资助

前 言

三峡工程是中华民族伟大复兴的标志性战略工程,是我国改革开放取得巨大成就和综合国力日益强大的具体体现,寄托了中国人民近百年治水兴国的民族复兴梦想。三峡工程百万移民的搬迁安置是三峡工程建设的重点和成败的关键,被称为“世界级难题”。根据三峡工程移民安置规划及调整规划等,三峡工程累计搬迁安置城乡移民 129.64 万人,涉及社会、经济、政治、文化、资源、环境、工程技术等诸多方面,是一项复杂的系统工程,其规模之大、问题之复杂,在世界水利工程建设史上也是空前的。为了顺利破解百万移民搬迁安置这一世界难题,我国在总结国内外水库移民经验教训的基础上,提出了开发性移民方针,制定了《长江三峡工程建设移民条例》及“搬得出,稳得住,逐步能致富”的移民安置总目标,确立了“中央统一领导,分省(直辖市)负责,以县为基础”的移民管理体制,出台了一系列以人为本和关注民生的政策和措施,有力地推进了三峡百万移民按时搬迁安置。2009 年,我国全面完成了三峡工程建设任务和百万移民搬迁安置任务,三峡工程开始全面发挥防洪、发电、航运、供水、环保等巨大综合效益,我国人民治水兴国的民族复兴梦想成为了现实。实践证明:中国共产党和中国政府领导组织全国人民自力更生、艰苦奋斗,现已顺利破解了三峡百万移民这一世界难题,向全世界展现了中国集中力量办大事的社会主义制度优越性。

为了帮助破解移民的世界难题,顺利推动三峡百万移民搬迁安置工作,近 20 多年来,广大移民工作者和科研者殚精竭虑,客观分析三峡移民工作的规律、矛盾和难题,认真归纳总结三峡移民工作的辉煌成绩和人民群众的伟大创举,努力探索和创新推进三峡移民工作、促进移民安置稳定和库区社会和谐发展的有效方法、措施和对策,帮助领导机关科学决策、完善政策法规、改进移民管理

工作,帮助推进了三峡百万移民搬迁安置工作和库区社会安定。

梁福庆先生从 1985 年起参与原三峡工程的省筹备组工作,随后到国务院三峡地区经济开发办公室、国务院三峡建委移民开发局、国务院三峡办工作,20 多年来一直从事三峡移民工作。梁福庆先生不仅是三峡移民工作的忠实践履者,参与了三峡百万移民搬迁安置全过程工作,而且也是三峡移民研究的积极参与者。他在工作之余,对三峡移民政策法规、规划设计、建设管理、移民安置、移民外迁、经济开发、移民后扶、生态移民、环境保护、水库管理、监督管理、移民文化、移民人权、和谐库区建设等方面进行了全方位研究,一些创新思路及对策曾得到国务院领导及国务院三峡建委领导的好评及批示,并被领导决策采纳,体现了一位移民工作者和研究者对移民的拳拳之心和匹夫之责。

本书系从梁福庆先生在国际性、全国性、省(市)级的学术会议及学术刊物上交流、发表的 130 多篇学术文章中遴选出 30 多篇而汇编成册的。文章以实证研究为主,涉及广泛,数据翔实,分析严密,注重思路和对策创新,并力争理论紧密联系实际,对广大移民工作者和研究者有一定的参考价值。

目 录

三峡百万移民工程简论·····	(1)
破解世界难题,树立不朽丰碑·····	(73)
全国对口支援三峡移民工作的回顾及思考·····	(82)
三峡工程移民风险评估与对策·····	(93)
实事求是搞好三峡库区百万移民工作 的思想保证和重要法宝·····	(106)
后三峡移民研究的思考·····	(116)
三峡水库移民安置规划编制与管理·····	(123)
三峡水库移民规划专家评估工作·····	(132)
三峡库区农村移民安置问题初探·····	(140)
三峡库区城镇移民安置与稳定·····	(148)
三峡库区移民安置可持续发展·····	(155)
三峡库区农村移民安置可持续发展·····	(164)
三峡库区农业产业结构调整与优化·····	(171)
三峡库区农村移民外迁工作回顾与思考·····	(183)
三峡农村移民外迁安置调查·····	(191)
秭归县新县城占地移民安置情况调查·····	(207)
移民企业迁建问题研究·····	(218)
三峡库区城(集)镇库岸防护问题·····	(228)
移民工程验收工作研究·····	(236)
浅谈三峡工程移民后期扶持工作·····	(246)
三峡工程库区生态移民·····	(255)
三峡库区移民工程的监督管理·····	(264)
三峡工程移民综合监理·····	(284)
基于三峡移民综合监理的成果应用与评价研究·····	(299)
三峡移民项目销号问题研究·····	(307)

对三峡工程库区三期水位蓄水库底 清理工作的思考及建议·····	(317)
长江三峡水库管理·····	(322)
三峡文物保护回顾及后续保护对策·····	(333)
三峡移民培训工作·····	(343)
三峡移民资源环境可持续开发利用·····	(353)
运用循环经济,促进三峡库区移民安置 和环境安全及可持续发展·····	(367)
三峡工程库区生态环境建设与保护·····	(376)
三峡水库消落区保护与利用·····	(384)
三峡库区生态补偿问题探讨·····	(392)
三峡移民人权保护与库区可持续发展·····	(404)
三峡工程移民信访工作研究·····	(412)
后记·····	(424)

三峡百万移民工程简论

长江三峡工程是具有防洪、发电、航运、环保、供水、灌溉、旅游等综合效益,符合国家可持续发展战略的跨世纪宏伟工程,是中华民族伟大复兴的标志性工程。三峡大坝的兴建无疑是我国社会主义现代化建设历史进程中的一座里程碑。

长江三峡工程大坝坝址位于湖北省宜昌市三斗坪,由拦江大坝、水电站厂房、双线五级船闸和单线垂直升船机等水工建筑物组成。大坝全长 2335 米,高程 185 米,正常蓄水位 175 米,总库容 393 亿立方米,其中防洪库容 221.5 亿立方米。大坝水电站装机 26 台 70 万千瓦发电机组,总装机容量 1820 万千瓦,年发电量 847 亿千瓦时。工程总投资为 900.9 亿元人民币(1993 年 5 月末价格,下同),其中枢纽工程投资 500.9 亿元,水库移民投资 400 亿元(后调整为 529.01 亿元)。工程总工期为 17 年(1993—2009 年)。

在党中央、国务院的正确领导下,在全国人民的大力支持下,经过全体工程建设者的共同努力,三峡工程建设取得了丰硕成果。截至 2009 年年底,三峡工程累计完成动态投资 1900 多亿元,折合静态投资为 1300 亿元,整个工程投资控制在国家批准的概算之内。其中:三峡枢纽工程实现了初步设计的建设目标,三峡大坝全线建设达到 185 米设计高程,三峡左右岸电站 26 台 70 万千瓦发电机组(包括新增机组)总装机容量 2250 万千瓦已全部投入运行,双线五级船闸顺利通航;输变电工程已批复初步设计的单项工程全部建成,共投产交流线路 6519 千米、交流变电站 2275 万千伏安,直流线路 2965 千米、直流换流站 1800 万千瓦;移民工程已累计搬迁安置移民 129.64 万人,复建各类房屋 5054.76 万平方米,关破、迁建工矿企业 1632 家,完建各类项目 1.72 万个,质量全部

合格,顺利实现了三峡水库 175 米试验性蓄水。三峡工程的防洪、发电、航运、环保等综合效益开始全面发挥。

长江三峡工程的难点和成败关键在于百万移民的搬迁安置。党和国家高度重视三峡移民工作,对三峡移民实施开发性移民方针,制定了《长江三峡工程建设移民条例》等法规,落实了“中央统一领导,分省(直辖市)负责,以县为基础”的移民工作管理体制,实施了移民经费切块包干、限额规划、移民资金与移民任务“双包干”等管理方法,建立、健全了“四大监督”体系,切实加强移民管理工作;广大移民干部群众积极支持三峡工程建设,孕育出和弘扬了以“顾全大局的爱国精神、舍己为公的奉献精神、万众一心的协作精神、艰苦创业的拼搏精神”为主要内容的三峡移民精神,克服困难,按时搬迁安置,确保了百万移民搬迁安置工作顺利开展和各阶段性任务圆满完成。

一、三峡移民工程概论

长江三峡工程百万移民是非自愿性的工程移民。三峡工程百万移民搬迁安置工作呈现出人数庞大、内容繁杂、项目众多、资金数额巨大、时间跨度长、管理难度大等显著特点,是三峡工程的难点和成败的关键。同时,移民工程从淹没实物调查、补偿资金测算、搬迁安置规划编制、移民补偿资金拨付、移民工程项目建设、移民搬迁安置到移民安置效果评价等是一个系统工程,管理方面之广、难度之大,也是国内外水库移民工作中极其罕见的。

(一) 三峡工程移民的意义及目的

三峡水库移民工程是举世瞩目、异常艰巨繁重的。三峡工程淹没区淹没范围广,淹没涉及湖北省、重庆市 20 个县(区);淹没动迁人口多,其中:淹没动迁城乡移民人口达到 84.62 万人,最终安置人口高达 129.64 万人;迁建任务重,需要迁建 2 座城市、11 座县城、116 个集镇、1632 个工厂,以及为数众多的公路、桥梁、电力、

通信、文物等专业设施项目；涉及面宽，涉及农业、工业、交通、城镇建设、资源开发、环境保护、移民心理、社会文化等 10 多个方面；移民补偿投资巨大，按 1993 年 5 月静态价格计算，共计 400 亿元（后调整为 529.01 亿元），平均每年有数十亿元；移民时间连续集中，从 1993 年至 2009 年的 17 年时间要连续移民，完成百万移民迁建安置任务。

通过组织三峡百万移民搬迁安置，重建美好家园，破解百万移民搬迁安置这个世界性难题，充分展现社会主义制度集中力量办大事、办实事的优越性，展现人民伟大的精神和能力；确保三峡水库按阶段顺利蓄水并正常运行，充分发挥三峡工程巨大的经济效益、社会效益和生态效益；推进移民“搬得出，稳得住，逐步能致富”的安置目标顺利实现，促进库区和坝区移民、经济、社会、环境协调可持续发展；加快建设社会主义新农村和人与自然和谐相处的新型库区，确保建设移民和谐社会。

（二）三峡工程移民基本情况

1. 三峡工程库区淹没情况

三峡水库淹没涉及湖北省的宜昌市的夷陵、秭归、兴山、巴东，重庆市的巫溪、巫山、奉节、云阳、万州、开县、忠县、石柱、丰都、涪陵、武隆、长寿、渝北、巴南、重庆市区、江津等 20 个区（县）的 277 个乡（镇）、1680 个村、6301 组，有 2 座城市、11 座县城、116 个集镇需要全部或部分重建。按照三峡工程 175 米水位蓄水高程，5 年一遇回水水库面积 1045 平方千米，其中淹没陆域面积 600 平方千米。20 年一遇回水水库面积 1084 平方千米，其中淹没陆域面积 632 平方千米（为全库区面积的 1.11%）。

根据水利部长江水利委员会 1991—1992 年淹没实物指标调查，三峡库区 175 米水位淹没线以下人口 84.75 万人，其中城镇人口 49.88 万人（含工矿企业人口），农村人口 34.87 万人。

库区淹没耕园地 50.67 万亩（1 亩 = 0.667 公顷），其中耕地

25.26 万亩,园地10.83万亩,其他土地 14.58 万亩。

淹没房屋面积 3473.15 万平方米,其中城镇 1831.24 万平方米,农村 921.44 万平方米,工矿企业 720.47 万平方米。

淹没工矿企业 1599 个。

淹没公路 816 千米,输变电路 1986 千米,通信线路 3526 杆千米,广播线路 4480 杆千米。

淹没码头 601 个,水电站 114 处(装机 91735 千瓦),抽水站 139 处(装机 9933 千瓦)。

淹没文物古迹 1087 处(其中地面文物 364 处,地下文物 723 处,地下文物考古发掘面积 172 万平方米)。

2. 三峡工程坝区移民搬迁安置情况

三峡工程坝区红线内征地 15.277 平方千米,移民搬迁涉及湖北省夷陵区(原宜昌县)、秭归县 2 个区(县)的 13278 人。

3. 三峡水库移民搬迁安置规划及补偿资金测算情况

(1) 移民安置初步规划情况。

根据国务院三峡工程建设委员会 1998 年批准的长江三峡水库移民安置规划:三峡水库城乡移民 110 万人(加上各种因素影响,最终安置城乡移民 120 万人),其中农村移民 43 万人,城镇移民 77 万人,规划复建房屋面积 3687.8 万平方米,这在国内外水库移民工作上都是史无前例的。

三峡库区移民搬迁安置按照三峡工程建设分期蓄水方案分为一期移民工程(1993—1996 年,库区蓄水至 90 米水位,城乡移民 11 万人)、二期移民工程(1997—2002 年,库区蓄水至 135 米水位,城乡移民 53 万人)、三期移民工程(2003—2006 年,库区蓄水至 156 米水位,城乡移民 35 万人)、四期移民工程(2007—2009 年,库区蓄水至 175 米水位,城乡移民 21 万人)等四个阶段。

移民补偿资金测算:三峡工程全库区移民安置补偿总投资为 400 亿元(1993 年 5 月末价格,其中:湖北省包干投资 53.51 亿元;重庆市包干投资 315.55 亿元;中央统筹 30.94 亿元)。其中:农村

移民补偿投资 60.19 亿元,受淹城镇迁建补偿总投资 136.55 亿元,工矿企业迁建补偿投资 68.27 亿元,专业项目改复建总投资 42.61 亿元,移民安置区环境保护补助资金 2.91 亿元,防护工程投资 8.85 亿元,调整机动费 1.46 亿元,其他费用 29.65 亿元(勘测设计费 5.97 亿元,监理费 3.08 亿元,行管费 9.87 亿元,培训费 3.29 亿元,勘测规划费 5.79 亿元,科研费 1.65 亿元),基本预备费 34.99 亿元,滑坡处理及监测费暂预列 6 亿元,耕地占用税 8.52 亿元。

(2) 移民安置规划调整情况。

根据国务院三峡工程建设委员会 2007 年批准的长江三峡水库移民安置规划及概算调整方案,三峡移民工程初步设计任务是:搬迁安置 124.55 万人(其中农村移民 55.06 万人、城(集)镇移民 69.49 万人);还建各类房屋 4365.52 万平方米,搬迁工矿企业 1632 家;复建一批交通、电力、邮电通信、广播电视、环境保护等专业项目;实施 1087 处文物保护单位。

三峡移民工程初步设计及其调整规划及概算投资共计 479.50 亿元,加上 1999 年至 2006 年期间因政策调整增加投资 49.51 亿元,移民补偿静态投资总额为 529.01 亿元(1993 年 5 月末价格)。

(3) 移民安置最终情况。

由于三峡水库 175 米蓄水影响搬迁、孤岛移民等因素增加移民人数,2009 年国家最终确定三峡移民搬迁安置人数为 129.64 万人,还建各类房屋 5054.76 万平方米。

(三) 三峡工程移民搬迁安置基本情况

党和国家高度重视三峡移民工作,对三峡移民实施开发性移民方针,制定了《长江三峡工程建设移民条例》等法规,落实了“中央统一领导,分省(直辖市)负责,以县为基础”的移民工作管理体制,实施了移民经费切块包干、限额规划、移民资金与移民任务“双包干”等管理方法,建立、健全了“四大监督”体系,切实加强移民管理工作;广大移民干部群众积极支持三峡工程建设,孕育出和弘扬

了以“顾全大局的爱国精神、舍己为公的奉献精神、万众一心的协作精神、艰苦创业的拼搏精神”为主要内容的三峡移民精神,克服困难,按时搬迁安置,确保了百万移民搬迁安置工作顺利开展和阶段性任务圆满完成。同时,国家通过对库区移民安置、资源开发、人才培养、环境保护等全方位的开发利用,优化配置资源,合理调整产业结构,逐步实现移民“搬得出,稳得住,逐步能致富”的搬迁安置目标,并使移民、经济、社会、资源和环境协调可持续发展,建设移民和谐社会。

三峡工程移民是在党和国家领导下,在开发性移民方针指导下,百万移民群众大力支持和积极参与的伟大群众实践。库区移民安置经历了移民 8 年试点和一期移民、二期移民、三期移民、四期移民等阶段,并取得了可喜的成就,破解了百万移民搬迁安置的世界难题,树立了业界水利工程移民史上的不朽丰碑。截至 2009 年年底,三峡工程库区累计搬迁安置城乡移民 129.64 万人,其中,搬迁安置农村移民 56 万人(其中外迁安置 19.6 万农村移民),搬迁安置城(集)镇移民 73.64 万人;完建各类房屋 5054.76 万平方米;完成城(集)镇迁建 118 座(按照合并调整后的城(集)镇,其中城市和县城 12 座、集镇 106 座),城(集)镇基础设施建设如期完成;工矿企业迁建完成 1632 家,其中迁建 530 家,破产关闭 1102 家,31 万企业职工按政策得到安置;1087 处文物保护任务按计划全部完成;库区公路、港口码头、输变电、邮电通信、广播电视等专业项目的恢复、建设任务如期完成;移民档案收集、整理、保管符合国家规定。三峡移民工程累计完成静态投资 529.01 亿元(动态为近 800 亿元)。经审计署审计,移民投资使用安全、效益良好。

二、移民管理体制及政策法规

(一) 三峡工程移民组织管理体制

1. 三峡工程移民管理体制

国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》(以下简称《三峡

移民条例》)规定,三峡工程建设移民工作实行中央“统一领导,分省(直辖市)负责,以县为基础”的管理体制。

“中央统一领导”是指国家成立国务院三峡工程建设委员会作为三峡工程建设移民工作的领导决策机构。国务院三峡工程建设委员会移民管理机构(原为国务院三峡工程建设委员会移民开发局,2002年后合并为国务院三峡工程建设委员会办公室)负责三峡工程建设移民工作。

“分省(直辖市)负责”是指湖北省、重庆市人民政府负责本行政区域内三峡工程建设移民工作,并设立三峡工程建设移民管理机构。

“以县为基础”是指三峡工程淹没区和移民安置区所在地的区(县)人民政府负责本行政区域内三峡工程建设移民工作,并根据需要设立三峡工程建设移民管理机构。

“分省(直辖市)负责,以县为基础”,就是要充分发挥地方政府在移民工作中的积极性,湖北省、重庆市及库区各级人民政府分别负责本地区的三峡工程移民安置工作。按照《三峡移民条例》的要求,在批准的移民投资概算内,包干完成移民搬迁安置任务。为了落实这一管理体制,湖北省、重庆市和库区各级人民政府普遍建立了三峡工程移民工作责任制,明确把移民工作摆在经济工作的首位,明确各级党政一把手对管辖范围内的移民工作负全部责任,并且层层建立严格的移民工作目标管理责任制和领导干部离任审计制,根据移民安置规划和年度计划,制定明确的移民工作目标,层层签订责任状,作为干部考核的重要依据。

“中央统一领导,分省(直辖市)负责,以县为基础”的移民工作管理体制,明确了中央和地方政府在移民工作中的职责,各司其职,各负其责,较好地处理了中央和地方的关系,充分发挥中央和地方的积极性,得到了库区各级政府的支持和拥护。实践证明,这一体制为做好移民工作提供了组织管理保证。

2. 三峡工程移民管理机构

为了确保三峡工程建设顺利进行,1993年1月3日,国务院决定成立国务院三峡工程建设委员会(以下简称国务院三峡建委或三峡建委),成员由国务院有关部门、三峡建委办事机构、中国长江三峡工程开发总公司及湖北省和重庆市主要领导组成,国务院总理任主任。三峡建委下设办公室、移民开发局、监察局三个办事机构。

国务院三峡工程建设委员会移民开发局(简称国务院三峡建委移民局,2002年后与三峡办公室、监察局合并为国务院三峡工程建设委员会办公室,简称国务院三峡建委办公室或国务院三峡办)是三峡建委负责三峡工程库区移民工作的管理机构,主管三峡工程库区移民开发、搬迁安置和对口支援工作,主要职责是:研究、拟订三峡工程库区移民方针、政策和有关条例,制定有关管理办法;管理、协调三峡工程库区移民安置规划工作,组织编制三峡工程库区移民安置计划,并负责下达和监督实施;协同中央有关部门编制三峡工程库区行业发展规划和制定有关管理办法;监督、检查三峡工程库区移民搬迁安置和移民资金使用管理情况,对三峡工程库区移民工程进行稽察;组织、协调全国有关省(市)和中央有关部门对口支援三峡工程库区移民和经济技术协作工作;指导、协调三峡工程库区移民外迁安置工作;组织、协调和指导三峡工程库区移民工程监理和移民工程技术咨询评估工作;组织、指导三峡工程库区移民培训和宣传、出版工作;总结交流三峡工程库区移民和对口支援工作经验;完成国务院和三峡建委领导交办的工作。

在国务院三峡建委移民局主管三峡工程移民工作的同时,国务院的有关部门,如财政部、审计署、建设部、国土资源部、环保总局等,依法对移民的有关业务工作,如移民资金管理使用、工程建设质量、城镇规划及用地、环境保护等进行管理、监督和指导。

为了做好本辖区内的三峡工程移民工作,湖北省与重庆市分

别成立了由政府主要领导和部门负责人组成的移民工作领导小组,全面负责本省(市)移民工作,同时成立省(市)级移民机构,作为同级人民政府的职能部门。其主要职责是:在移民工作领导小组领导下,负责具体组织实施本省(市)的移民工作;贯彻执行国家关于三峡开发性移民工作的方针、政策和法律、法规,接受国务院三峡建委移民局的业务指导和监督检查;编制移民安置规划和库区发展规划,审批实施计划和年度计划,下达移民年度资金计划;对下级移民机构实施业务指导,并监督、检查移民工作完成情况;管理好移民资金;指导监理机构做好移民监理工作;审查移民计划变更;研究起草地方性移民法规草案,制定有关政策;负责库区对口支援和经济合作的组织协调工作。

三峡库区有移民任务的区(县)相应设立了区(县)移民工作领导小组和移民管理机构。其主要职责是:贯彻落实三峡移民工作的法规、政策;参与移民项目前期工作,配合设计单位进行淹没损失调查并编制本区(县)移民安置规划;具体负责规划的实施和移民工程项目的管理;扶持移民发展生产;组织对移民的培训、宣传、教育;制定本区(县)的各项移民管理制度。

1999年5月,国务院召开三峡工程移民工作会议,鼓励和引导更多的农村移民外迁安置。同年10月,国务院三峡建委召开三峡库区农村移民外迁工作现场会议,决定将三峡工程重庆库区7万农村移民外迁至上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、湖北、湖南、广东、四川等沿海沿江较富裕的11个省(市)。除湖北省原设有三峡移民管理机构外,其余10个省(市)相应成立了安置三峡库区移民工作领导小组办公室,负责本省(市)三峡库区外迁农村移民的接收安置工作。三峡工程移民组织管理机构图如图1所示。

(二) 三峡工程移民政策法规

为切实保证三峡工程百万移民搬迁安置工作顺利进行,国家和三峡库区各地相应制定了有关移民政策法规。国务院根据《中