

◎ 王应政 著

中国水利水电工程 移民问题研究



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

◎ 王应政 著

中国水利水电工程 移民问题研究



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书从理论和实践层面对水利水电工程移民问题进行深入思考和系统研究,全面分析和总结我国不同历史时期移民安置情况和经验教训,力求揭示水库移民的内在规律,把握移民的社会心理及其行为特征,探索移民安置补偿的科学机制、移民长远生计的保障机制以及移民社会稳定机制,提出新形势下移民社会管理的思路与方法,为移民的稳妥安置和水利水电开发的可持续发展提供科学依据。本书对研究和从事工程建设管理和移民工作的学者及有关人员,具有很高的参考价值和实践指导意义。

图书在版编目(CIP)数据

中国水利水电工程移民问题研究 / 王应政著. — 北京: 中国水利水电出版社, 2010. 6
ISBN 978-7-5084-7603-2

I. ①中… II. ①王… III. ①水利工程—移民—研究—中国②水力发电工程—移民—研究—中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第110215号

书 名	中国水利水电工程移民问题研究
作 者	王应政 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643 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	北京市地矿印刷厂
规 格	175mm×245mm 16开本 32.25印张 480千字
版 次	2010年6月第1版 2010年6月第1次印刷
印 数	0001—3000册
定 价	50.00元

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

序 言

移民是世界文明史上最为普遍的人类活动之一。考古学和人类研究表明，早在远古时代，人类为了生存和发展就本能地不断寻找可供生活和居住的地方，开始了最初的移民活动。随着社会的发展，人类的移民活动也越来越频繁，移民规模越来越大，迁徙距离越来越远，人类正是在不断的迁移中创造和传播了人类文明。

中国是一个移民活动频繁的国家。新中国成立以前，因饥荒、战争或者统治者的政治军事需要，我国历代均有大规模的移民活动，其中以秦朝的移民实边、两汉时期的少数民族内徙与西迁、五代十国时期各少数民族内迁、明清时期的湖广填四川尤为著名。新中国成立以后，为发展经济，改善民生，不断满足广大人民群众日益增长的物质文化需要，国家开展了大规模的水利水电基础设施建设，同时也带来了数以千万计的人口迁移。

水库移民工作是一个世界性难题，其特点是因修建水库或水电站工程而搬迁群众，属工程性移民。水库淹没集中连片，涉及人数多，往往涉及到整村、整乡，甚至整个县城的迁移。水库移民安置不仅包括移民生产生活恢复，而且包括移民的社会关系重建。水库移民工作涉及面广，政策性强，是一项复杂的系统工程。新中国成立以来，我国先后兴建了

8.6 万多座水库，其中大中型水库和水电站约 5000 余座，为我国经济社会的可持续发展起到了重要的支撑与保障作用，同时也引发了大量水库移民。据统计，大中型水库建设就搬迁安置了 2000 多万移民。

党中央、国务院历来高度重视水库移民工作，尤其是改革开放以来，国家先后制定了一系列移民政策法规，提高土地征用和移民安置的补助标准，不断增加对移民的投入，规范和加强移民工作。随着全党深入贯彻落实科学发展观，中央对民生问题更加重视，水库移民政策不断完善。2006 年，党中央、国务院审时度势，修订颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，印发了《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》，使新建水库移民工作不断改进，老水库移民遗留问题得到妥善处理，我国水库移民工作进入了一个新的历史阶段。

实践探索推进理论研究，理论创新指导实践深入。近年来，不少专家学者和具体从事水库移民工作的同志，从社会学、经济学、人口学等多维视角，总结我国水库移民工作，为做好水库移民工作提供了不少宝贵经验。王应政同志多年来一直从事水库移民工作，致力于对水库移民工作规律的探求。这本书就是他在多年移民工作实践的基础上，对水库移民工作经验总结和研究的成果。本书以科学发展观为指导，坚持多视角、多学科的研究方向，在理论联系实际的基础上，对水库移民安置和后期扶持工作规律进行了深入探讨。全书结构严谨，内容丰富，涵盖了移民安置规划、实施和后期扶持等全过程，既有宏观层面的理论探讨，又有微观层面的操作化措施，兼顾理论和实践，不仅对做好水库移民工作具有

重要的参考价值，也可作为广大移民干部业务培训的教材。

我国水资源的特点和经济社会发展对水资源、能源的需求，客观上决定我国今后相当长一段时期仍将修建大量水库和水电站，同时也必然产生大量移民。不管是已建水库移民后期扶持还是新建水库移民安置，未来一段时期我国水库移民工作任务都将十分艰巨和繁重。在新的历史阶段，如何贯彻落实好新时期移民政策法规，做到工程建设、移民安置与生态保护并重，促进库区经济发展、水库移民增收、生态环境改善，实现库区和移民安置区社会和谐稳定，任重而道远。广大移民工作者，要深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，发扬理论与实际相结合的优良传统，加强移民理论研究，总结历史经验，解决现实问题，探索发展方向，为促进库区和移民安置区经济社会发展，保障新时期水利水电事业健康发展，构建社会主义和谐社会作出新的贡献。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '严勇' (Yan Yong).

2010年4月15日

目 录

序言

第一章 导论	1
第一节 水库移民问题的提出	2
第二节 水库移民问题研究现状、目的和方法	7
第二章 我国水利水电开发现状与趋势	17
第一节 水利水电资源与分布特点	18
第二节 水利资源开发现状与趋势	27
第三节 水电资源开发现状与趋势	32
第四节 水利水电开发的意义和面临的主要问题	36
第三章 水库移民概论	42
第一节 水库移民的基本概念、性质和特点	43
第二节 水库移民现状、存在问题及形成原因	49
第三节 水库移民的社会心理特征	55
第四节 水库移民安置的基本内容	62
第五节 做好水库移民工作的条件、思路和意义	64
第四章 移民政策与实践	71
第一节 水库移民政策的基本概念、内涵和特点	72
第二节 水库移民政策的历史沿革	77
第三节 新时期水库移民政策解读	89
第四节 中外移民政策比较分析	103
第五节 水库移民政策的应用与典型分析	115
第五章 移民安置规划与设计	128
第一节 移民前期工作的主要任务和作用	129

第二节	建设征地处理范围的界定	137
第三节	实物指标调查	141
第四节	移民安置规划概述	147
第五节	农村移民安置规划	154
第六节	城(集)镇迁建规划	163
第七节	移民补偿投资概算	168
第八节	典型案例分析——以龙滩水电站贵州库区为例	178
第六章	移民搬迁与安置	186
第一节	移民安置概述	187
第二节	农村移民安置	192
第三节	城(集)镇迁建	204
第四节	专业项目复建	209
第五节	库区和移民安置区环境保护	216
第六节	移民安置验收	223
第七节	典型案例分析	228
第七章	移民后期扶持	238
第一节	移民后期扶持的概念、由来和发展	239
第二节	移民后期扶持方式与管理	246
第三节	水库移民遗留问题处理	256
第四节	移民后期扶持思路与对策	267
第五节	典型案例分析	275
第八章	移民长远生计问题研究	282
第一节	移民长远生计保障	283
第二节	水库移民生存与发展系统动力学特性分析	290
第三节	立足可持续发展,实现移民的稳妥安置	301
第四节	“大分散、小集中”的移民安置模式	308
第五节	移民安置“长期补偿”机制	315
第六节	移民自我发展的良性机制	321
第七节	水库移民社会保障体系研究	328

第八节	水库移民人力资源开发与培训	338
第九节	移民安置长期补偿实证分析	348
第九章	移民与社会稳定	354
第一节	水库移民社会稳定概论	355
第二节	水库移民不稳定因素的诱发机理	362
第三节	水库移民社会稳定机制与对策	369
第十章	移民资金管理	383
第一节	移民资金管理概述	384
第二节	移民资金计划	395
第三节	移民会计	398
第四节	移民资金的监督管理	408
第五节	移民资金管理存在的主要问题及对策	412
第十一章	监督、监测与评估	420
第一节	监督评估的由来及发展	421
第二节	监测评估的定义、内容和方法	425
第三节	移民安置效果评估	431
第四节	监测评估的作用、问题和对策	439
第十二章	水库移民管理	444
第一节	新时期水库移民管理的形势与任务	445
第二节	水库移民管理体制	455
第三节	水库移民计划管理	467
第四节	移民工程项目管理	471
第五节	移民统计管理	477
第六节	移民档案管理	485
第七节	移民管理信息化	491
第八节	水库移民干部队伍建设	497
后记		504



第 一 章

导 论

本章要点

- ◎ 水库移民问题的提出
- ◎ 水库移民问题研究现状、目的和方法

第一节 水库移民问题的提出

水是生命之源，治国必先治水。水利是治国安邦的大事，水电是国家能源安全保障的重要组成部分。新中国成立以来，我国已建成各类水库 8.6 万多座，水利工程规模和数量跃居世界前列，水电装机规模世界第一。大规模的水利水电开发在推动国民经济发展和社会进步的同时，也产生了数以千万计的水库移民。由于多种因素的综合影响，水利水电工程移民问题已从战略和全局高度，成为一个事关和谐与发展的重大问题。

由于水利和水电工程的共同特点都是修筑大坝、拦水成库，从而引起淹没区人口的迁移活动，所以国外学术界习惯称为工程性移民，国内习惯称为水库移民，即水利水电工程水库移民的简称，为方便叙述，下面均简称水库移民。

一、移民是人类社会的普遍现象，也是人类社会发展的结果

从农耕经济时代开始，移民就伴随着人类历史而产生和发展，并形成波澜壮阔的移民历史。但是，在工业革命以前，由于社会生产力低下，人类社会适应自然、改造自然的能力不足，移民的产生更多局限于自然灾害、经济利益、生态环境和战争等带来的人口流动；工业革命以后，随着生产力和科学技术的突飞猛进，为了开发利用资源推动经济社会发展，人类开展了大规模的工程建设尤其是水库、交通、城市建设活动，产生了大量的工程性移民。正如社会学家迈克尔·M·塞尼（Michael M. Cernea）所描述的那样：今日辉煌的巴黎城市，是以 19 世纪的移民安置工程为代价的；令人叹为观止的纽约 Cross Bronx 高速公路，是在驱赶了许多土地所有者后修建起来的；而加拿大的许多水电工程，则是在许多土著居民背井离乡下形成的。特别是近、现代社会，大规模的经济建设必然产生大规模的非自愿工程性移民。“每当人民及其政府想要改善生活条件并以重要的方式改变他们利用土地和水这些自然资源、习惯的时候，就产生了非自愿移民……今天，在 20 世纪末这个

历史时刻，非自愿移民的进程在发展中国家将更加明显。简单地说，是因为这些国家为了提高人民生活水平，在向落后挑战，为实现工业化而斗争。在此进程中，常有必要在那些地区将人口进行再分配，以便可能更好地利用可资利用但却稀缺的自然资源。”^①

水库移民是水利水电资源开发利用的必然结果，是非自愿工程性移民的重要组成部分。第二次世界大战以后，全球范围内因经济建设而导致的工程性移民已成为非自愿移民的主流。而在工程性移民中，水库移民又因人数众多而成为工程性移民的主流。

二、水库移民既是一个经济问题，也是一个社会问题

中国是一个水利水电资源大国，也是目前世界上水库移民最多的国家。随着水利水电资源的深度开发，水库移民问题越来越突出，成为中央高度重视、社会普遍关注的社会热点问题之一。究其原因有如下几点：

(1) 水库淹没面积大，影响人口多，往往使几十、几百平方公里，甚至上千平方公里的土地变成一片汪洋泽国，不仅涉及大规模的原住居民跨区域迁移，还涉及淹没区社会的异地重建。水库淹没中断了移民正常的生产生活秩序，使原有的社会关系、邻里关系、组织机构、传统文化遭到毁灭性的破坏，习惯的生活方式、耕作方式和谋生技术被迫改变；迁到新的安置地后，这些社会关系网络的复建、生产生活方式和心理的社会融合以及生产生活的恢复是一个复杂的过程，也是一个漫长的过程。在此过程中，移民安置稍有失当，就会使他们失去家庭经济良性循环的能力，陷入次生性贫困和边缘化的境地。

(2) 水库移民迁移活动是受外力作用的被动行为，离开祖祖辈辈世代生息之地，融入到另一个完全陌生的环境，并不是移民心甘情愿、自觉选择的结果。出于对故土的眷念和对未来的担忧，心理比较复杂，情绪容易波动，加上安置补偿政策带来的利益驱动，往往会充满不稳定的因素，极易产生群体上访、阻工堵路，甚至冲击政府机关的过激行为。

① 迈克尔·M·塞尼《移民与发展》，河海大学出版社，1996年。

纵观我国过去的大中型水利水电工程建设，大多发生过程度不同的移民上访事件。

(3) 大中型水库建设往往涉及整村、整乡甚至整县的人口大规模迁移，家族关系、宗亲关系、邻里关系以及共同的利益诉求交织在一起，容易产生抱团行为。只要产生不稳定因素，往往会酿成大规模的群体性事件，给工程建设和社会稳定带来极大的负面影响。例如 2004 年 10 月在四川省汉源县发生的瀑布沟水电站移民群体性事件，参与聚集的移民规模达万人以上，县城一度陷入瘫痪，工程被迫停工一年多时间，在国际国内都产生了一定的负面影响。

正是由于上述原因，水库移民安置历来被称为世界性的难题，既是关系到工程建设和社会经济发展的经济问题，也是事关社会稳定大局的政治问题，近年来更成为社会关注的热点问题。正如国务院所指出：“大中型水利水电工程建设，涉及成千上万，甚至几十万、上百万移民。而移民工作的好坏与成败，关系到党和国家的政策能否得到贯彻落实，关系到党在人民群众中的威信，关系到广大移民的生产、生活和社会安定问题，也关系到水利水电工程建设能否顺利发展的问题”。

三、水库移民问题既是水利水电工程建设的难点问题，也是一个重大的民生问题

在举世瞩目的三峡水电工程建设中，国务院三届总理都曾谆谆告诫各级政府部门和三峡工程建设者，移民是三峡工程建设成败的难点和关键，要高度重视移民安置工作，真正使移民搬得出，稳得住，逐步能致富！1996 年 10 月 20 日，时任国务院总理李鹏在三峡移民工作会议上指出：“移民是三峡工程成败的关键”；^① 1999 年 5 月 20 日，时任国务院总理朱镕基在三峡移民工作会议上指出：“三峡工程能否顺利进行，难点在移民，关键在移民”；^② 2004 年 12 月 24 日，国务院总理温家宝在国务院三峡建设委员会第十四次全体会议上指出：“移民工作是三峡

① 《李鹏三峡日记》，中国三峡出版社，2003 年。

② 国务院三峡建委移民局《三峡工程移民工作文件汇编》，1999 年。

工程建设的重点和难点”。三位总理的论断，充分体现了中国对移民群众的重视和关心，体现了科学发展、以人为本的执政理念，也充分说明了移民问题在水利水电工程建设中的重要地位和特殊地位。

历史的经验告诉我们，水库移民问题是三峡工程建设的关键问题，也是所有水利水电资源开发的难点问题。历来制约水利水电开发的重要因素是资金、技术和移民问题。随着国家的富强，资金已不是问题，中国的水利水电工程建设技术也在世界居于领先地位，现阶段水利水电工程建设的最大制约因素是环保和移民问题。移民问题如果处理不好，不仅关系到社会的和谐稳定，还关系到千千万万移民群众的生计问题。由于历史的局限性，我国 20 世纪 80 年代以前建设的水利水电工程，移民的安置条件较差，生产生活水平下降，农村移民年人均纯收入大大低于当地农村的平均水平，近一半的移民“因移而贫”，长远生计得不到保障，成为当地农村中一个次生的贫困群体和突出的民生问题。

民生问题与一个国家、一个民族、一个政党的命运休戚相关。古今中外，无数朝代更迭，无数政党兴衰，都在反复证明一个道理：重视民生，则国泰民安、政通人和；无视民生，则国覆民反、政息人亡。正是从历史的经验教训出发，党中央、国务院历来对民生问题高度重视，并把水库移民作为重大的民生问题来抓，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）指出：“妥善解决移民群众关心的问题，使他们的长久生活有保障，关系到党和政府的威信，关系到党群、干群关系，关系到改革发展稳定的大局。”以保障移民长远生计为核心，妥善做好移民安置工作，促进工程建设与移民开发协调发展，已成为新的历史时期保障水利水电事业可持续发展，构建社会主义和谐社会的重大课题。

四、水库移民理论滞后于实践，实践期待理论的指导

水库移民是集自然科学和社会科学为一体的综合性系统工程，其迁移行为涉及移地、移业、移境、移文化，是一项综合性很强的社会系统复建活动；其迁移的对象是人，他们有自己的生产方式、生活方式、思维方式、交往方式和行为方式，是一项十分复杂的人口迁移活动。只有

成熟的理论作指导，才会有成功的移民实践。“但至今为止，移民还没有形成系统的科学理论与方法，移民学还没有形成系统的学科体系”。^①全国乃至全世界没有一份公开发行的移民理论刊物和报纸，没有一所移民专业学校，没有一套成熟的移民干部培训教材，大规模的移民实践活动事实上是“摸着石头过河”，理论滞后于实践，实践缺乏理论的指导。

随着经济全球化、城市化、工业化和农业现代化进程的加快，大规模的工程性移民（包括水库移民）已经发生并将继续发生，移民所引起的严重问题正在不断显现和增加。据世界银行估计，在过去的10年中，由于基础设施建设（如大坝、城市建设工程、交通项目）而造成的移民总数大约有8000万~9000万人；现在世界范围内平均每年有300座大坝开工，所造成的移民约400万人，城市建设与交通工程造成的移民600万人，每年产生的工程性移民共计1000万人左右。“移民的复杂性不仅仅产生于移民的人数，而且产生于给人们造成后果的严重性以及工程成功影响的严重性”。^②移民形势和移民实践催使移民理论的发展和成熟。

水库移民是一项政策性、专业性、技术性和社会性很强的实践活动。但政策制定的基础是对客观规律的认识和把握，所以移民政策的制定必须以理论为基础。

水库移民是一项复杂的社会工作。具体到一个县来说，不可能年年都有水库建设，从事移民工作的干部不可能天生就熟悉移民政策和业务，都有一个由生到熟的过程。但一个水库的建设周期往往只有几年到十几年，待到移民工作有了经验，能够驾轻就熟、得心应手时，移民搬迁安置的任务也结束了，而另一个县得到工程项目，移民工作又得从头学起。如果能够从一个一个的水库移民实践中总结提炼出具有普遍意义的经验，并上升为理论反过来指导实践，对全国范围内的移民工作来说，就会少走弯路。所以，移民实践迫切需要成熟的移民理论指导。

① 施国庆《移民学探讨》，见：中国水力发电工程学会水库经济专业委员会《水库经济论文集》，2003年。

② 迈克尔·M·塞尼《移民与发展——世界银行移民政策与经验研究》，河海大学出版社，1996年。

理论来源于实践。大规模的移民活动和多年的移民实践，为我们积累了丰富的经验与教训，为移民理论研究提供了丰富的土壤和坚实的基础，在战争中学会战争，在实践中创新理论，已成为时代的要求。

第二节 水库移民问题研究现状、目的和方法

从 20 世纪 80 年代以来，我国移民政策法规不断完善，水库移民理论研究取得了显著的进步。但从总体上说，随着水利水电资源的深度开发，水库移民正在不断增加，加之社会环境的发展变化，由此所引发的矛盾和问题也在不断显现，水库移民理论的研究明显滞后于实践。移民问题研究已成为理论与实践的紧迫课题。

一、水库移民问题研究现状

由于世界各国的水利水电工程移民安置都走过曲折、艰苦的历程，移民问题的研究也经历了逐步深化的过程。相对而言，对移民问题研究比较系统的国际组织首属世界银行，国家应为中国。

世界银行是移民理论研究的主要倡导者和拓荒者。从 1974 年聘请第一位社会学家担任移民顾问开始，就积极倡导进行移民的社会学、经济学问题研究，最早提出了开发性项目中非自愿移民政策，并在其贷款项目中实施，在实践中总结，在总结中不断完善。1980 年，世界银行制定并颁布了第一个移民政策《世界银行资助项目中的非自愿移民所产生的社会问题》（运用导则说明 2.33）；1986 年，又提出了《实施政策说明》（OPN10.08）；1988 年将上述两个政策文本合并成《开发项目中的非自愿移民》（技术文件 80 号）；1990 年，世界银行在对世界范围内所有贷款项目移民情况进行系统考察、总结的基础上，修订并重新颁布了世界银行文件《非自愿移民》（业务导则 OD4，30），标志着世界银行非自愿移民政策体系的形成和完善。同时，以迈克尔·M·塞尼为代表的世界银行移民专家，比较系统地开展了对 1986～1993 年间 192 个世界银行贷款项目移民问题的考察与研究，编写并出版了《移民与发展》、《人类学与移民：政策、实践与理论》等颇有影响的专著，运用社

会学理论观察、分析和研究非自愿工程性移民，注重移民前期调查、移民安置规划和社区重建活动，以人的权利、尊严、需要、发展为中心，强调最小移民原则和移民生活的恢复与提高。这些研究成果和观点，都被吸收进世界银行移民政策中并成为指导移民工作的基本原则。各国政府为获得世界银行贷款，逐渐遵循世界银行的基本原则和要求开展移民工作，从而促进了各国政府有关部门对移民问题的研究。世界银行的移民研究成果和移民政策已在全球范围内产生了极为广泛的影响，引起了国际社会对移民问题的重视和关注。

中国是世界上水利水电工程建设规模最大、移民人数最多的国家，移民理论和政策研究来自于形势、任务和实践的要求。在 20 世纪 80 年代以前，为了实现工业化、城市化的资本积累，移民问题作为工程建设的附属问题被简单化，国家对移民安置实行低补偿政策，往往一搬了事，以致造成了大量遗留问题。20 世纪 80 年代以后，移民问题逐渐引起政府和社会的重视，开始从一般关注到广泛的研究，从单纯的工程视角探讨到从社会、经济、政治等多视角研究，取得了丰硕的研究成果，并后来者居上，在世界各国中居于领先地位。具体表现在以下几个方面。

1. 开发性移民方针的提出和实践

1984 年，水利电力部在总结国内外水库移民经验教训的基础上，第一次提出了开发性移民的概念和思路。1986 年，国务院正式肯定了开发性移民的思路，并作为我国水库移民工作的基本方针。国务院办公厅转发水利部等部门《关于加快解决中央直属水库移民遗留问题若干意见的通知》（国办发〔2002〕3 号）指出，由于过去对移民安置工作的复杂性认识不足，偏重于生活安置，没有安排好移民的生产、生活出路，遗留下许多问题。强调水库移民工作“必须从单纯安置的传统做法中解脱出来，改消极赔偿为积极赔偿，变救济生活为扶助生产。要使移民安置与库区建设结合起来，合理使用移民经费，提高投资效益，走开发性移民的路子。”开发性移民方针的提出和实践，促进了水库移民由单纯搬迁补偿到注重生产、生活安置，从简单安置到移民经济可持续发展的转变，为我国水库移民工作指明了正确的方向和路子，是水库移民