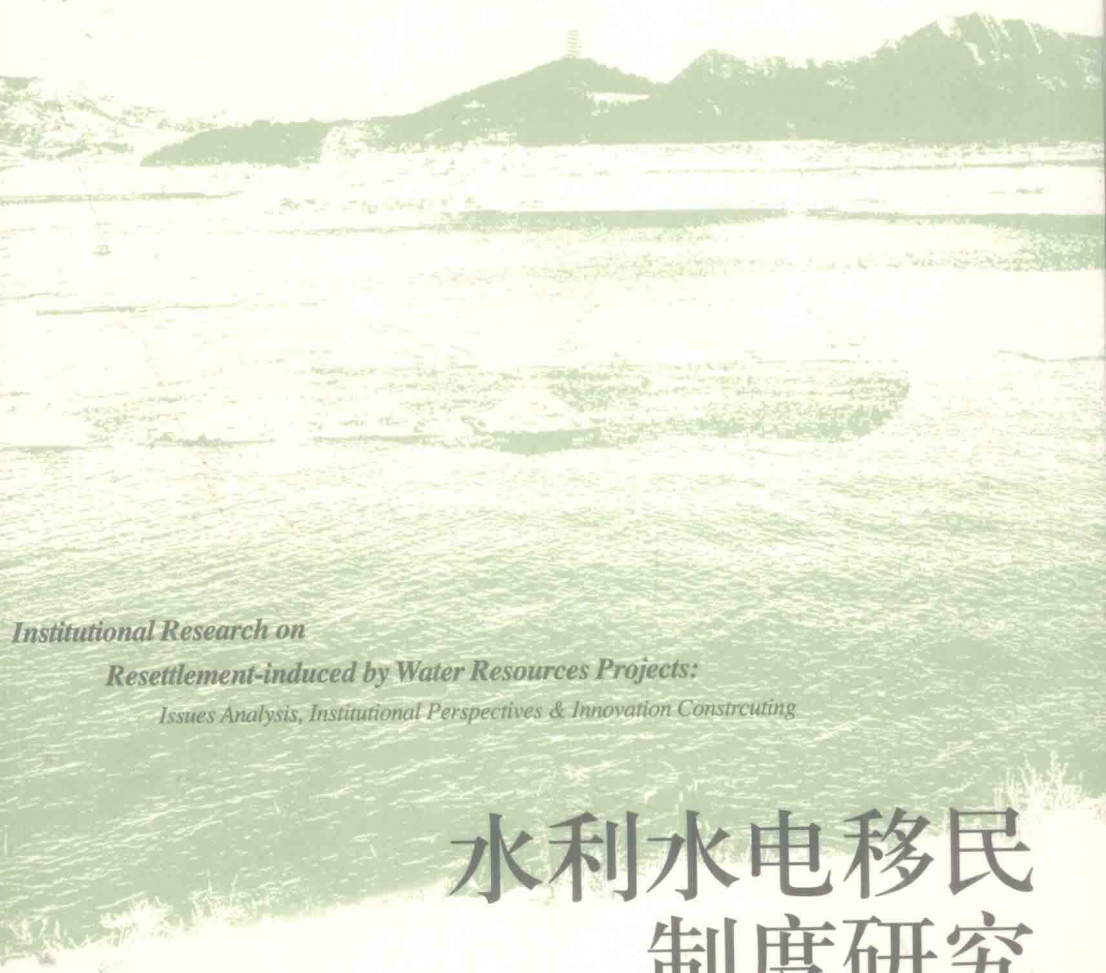


“十二五”国家重点图书出版规划项目



移民研究文库·水库移民系列



Institutional Research on

Resettlement-induced by Water Resources Projects:

Issues Analysis, Institutional Perspectives & Innovation Constructing

水利水电移民 制度研究

——问题分析、制度透视与创新构想

朱东恺 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

水利水电移民 制度研究

——问题分析、制度透视与创新构想

朱东恺 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

水利水电移民制度研究：问题分析、制度透视与创新构想/朱东恺，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 978-7-5097-2143-8

I. ①水… II. ①朱… ②施… III. ①水利工程-移民-规章制度-研究-中国 ②水力发电工程-移民-规章制度-研究-中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 024714 号

移民研究文库·水库移民系列

水利水电移民制度研究

——问题分析、制度透视与创新构想

著 者 / 朱东恺 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

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 童根兴

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

责任编辑 / 盛爱珍

郑 燕

责任校对 / 马普清

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 12.8

版 次 / 2011 年 7 月第 1 版 字 数 / 232 千字

印 次 / 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2143-8

定 价 / 35.00 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

本著作获河海大学 211 工程三期项目资助

Institutional Research on

Resettlement-induced by Water Resources Projects:

Issues Analysis, Institutional Perspectives & Innovation Constrcuting

“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
编辑委员会

主 任：施国庆

副主任：余文学 陈绍军

委 员：许佳君 朱文龙 杨文健 黄健元 韩振燕
黄涛珍 毛春梅 董 铭 殷建军 孙 燕
余庆年 周 伟 赵姚阳 朱秀杰 何志扬
周 建 孙中艮 黄 莉 支晓娟 朱东恺
郑瑞强 孔令强 贾永飞 陈晓楠 王慧娟
尚 凯 于浩淼 杨瑞娟

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，在国际上首次在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

以“脱贫、发展为目标”的水利水电工程，却使一些原本较富裕的农民成为移民并因此陷入贫困，一定程度上把受到损失的移民排除在发展之列的争论不断。这违背了经济学上的“帕累托改进原则”，究竟是移民（搬迁）本身造成了这种现象，还是由于缺乏相应的利益补偿或利益均衡机制扭曲了这种“发展”？贫困成为移民的代名词。如何处理好移民、贫困与发展的关系，是我们全面建设小康社会和构建和谐社会所亟待解决的问题。这就需要我们从事制度分析的视角，研究移民问题，寻求制度出路。笔者试图把水利水电工程移民作为一个社会经济问题，从制度视角进行分析：一方面，分析工程移民本身产生的制度根源；另一方面，分析工程移民引致社会经济问题的根源。研究水利水电工程移民问题是为了“研究真实世界的问题”，移民与发展是长期共存的，因而本书的研究是“问题导向”型研究。近些年来，笔者从事大量的移民相关课题研究，曾多次到三峡、小浪底、丹江口、五强溪、珊溪水库等库区和南水北调涉及的北京、天津、河北、河南、湖北、山东、江苏等地及瀑布沟水电站调研。在调研过程中，笔者发现各方将移民安置效果不好、移民安置规划不落实等归咎于制度、体制问题的屡见不鲜。多年来的研究和实践告诉我们：制度建设对于做好水利水电工程移民工作起着至关重要的作用，要消除征地移民中的不和谐，关键还是要从制度入手。在笔者与世界银行移民与社会政策高级顾问 Michael M. Cernea 的交流中，他多次强调移民政策的重要性，笔者也为他对经济学家很少关注移民问题而表现的无奈所启发。为此，笔者试图用制度分析的工具来分析移民问题、解析移民政策，提出水利水电工程

移民制度分析范式（假设），为移民政策改进提供建议，为评价移民政策建立模式，为移民制度建设提供思路，为努力实现工程建设与移民发展和谐、双赢和落实科学发展观尽一份微薄之力。

本书所提观点仅为个人的认识、思考或建议，不代表所属机构观点，文责自负。

朱东恺 施国庆

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
一 选题原因和研究对象	1
二 相关概念界定	17
三 本书研究方法	22
四 国内外研究述评	25
五 研究结构与主要内容	42
第二章 水利水电工程移民制度分析：理论、拓展 及其运用	44
一 制度分析脉络	44
二 利益冲突分析	50
三 制度评价：公平与效率	58
四 水利水电工程移民的制度分析假设（范式）	68
小结	71
第三章 水利水电工程移民制度演变与现状	72
一 国际层面比较制度分析	72
二 国家层面分析	80
三 项目层面分析	94

四 现行水利水电工程移民制度的理论透视	114
小结	123
第四章 水利水电工程移民制度创新：问题导向	125
一 问题识别：识别水利水电开发中的两难困境	125
二 问题分析：解析困境	132
三 水利水电工程移民中利益相关者分析	140
四 创新构想：从冲突到互惠（补偿机制研究）	150
小结	173
第五章 水利水电工程移民制度安排	175
一 移民法律法规制度框架	180
二 项目决策机制：水利水电开发的可持续发展 影响评价制度	199
三 移民管理体制保障	206
四 移民政策评价及监测反馈机制	213
小结	219
第六章 结论与展望	220
一 主要结论	220
二 主要特点和创新	221
三 有待进一步研究的问题与展望	222
参考文献	225
后记	242

第一章 绪 论

一 选题原因和研究对象

（一）问题的提出

为发展而兴建的水利水电工程、高速公路、铁路、城市建设等产生了大量的工程移民，其中以水利水电工程移民最具有代表性。相对于其他工程移民，水利水电工程移民特别是水库移民安置的难度最大，引起的社会关系调整最为复杂，遗留问题也尤为突出。因此，研究工程移民问题，重点和难点在于研究水利水电工程移民。水利水电工程移民是水利水电工程建设的重要组成部分，它涉及人口、资源、环境和政治、经济、社会、文化、工程技术等诸多领域，融社会性、政策性、经济性和技术性于一体，是一项庞大而复杂的系统工程。移民问题解决得好与坏，不仅直接关系到水利水电工程的顺利建设成功与否，更关系到广大移民的切身利益，关系到社会稳定和移民长远发展，关系到全面建设小康社会、和谐社会建设的目标实现，是贯彻落实科学发展观的重要内容。我国人多地少的矛盾十分突出，工程移民已日益成为水利水电事业发展的重要制约因素。正如潘家铮、陆佑楣院士在2004年“联合国水电与可持续发展研讨会”上指出的：“开发水电需付出淹地和移民的代价，这是许多人反对修水电的主要理由之一。与淹地伴生且更难处理的问题是移民，移民工作十分复杂困难。做好水库移民搬迁是水电项目成败的关键^{[1][2]}。”移民