

KAIFAXING YIMIN YANJIU

开发性移民研究

沈永明 主编

 广西人民出版社

KAIFAXING YIMIN YANJIU

开发性移民研究

沈永明 主编

 广西人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

开发性移民研究 / 沈永明主编. — 南宁: 广西人民出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-219-09854-7

I. ①开… II. ①沈… III. ①水库工程—移民安置—研究—广西 IV. ①D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第 065402 号

策划编辑 吴春霞
责任编辑 林晓明
责任校对 曾蔚茹
封面设计 李彦媛
版式设计 陈瑜雁
印前制作 麦林书装

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路 6 号
邮 编 530028
印 刷 广西大华印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 28.5
字 数 435 千字
版 次 2016 年 6 月 第 1 版
印 次 2016 年 6 月 第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-219-09854-7/D • 1333
定 价 86.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

绪 论 / 1

论我国开发性移民的实践与创新

沈永明 / 2

第一部分 自治区重点课题成果 / 17

完善广西现行水库移民政策研究

中水移民开发中心 / 18

柳江流域水库移民问题研究报告

贺州学院 / 71

右江流域水库移民问题研究报告

中国能源建设集团广西电力设计研究院有限公司 / 109

左江流域水库移民问题研究报告

河海大学 / 149

第二部分 自治区年度调研成果 / 203

广西水库移民工作的创新管理

沈永明 / 204

库区同步建成小康社会路径探索

——江西库区小康共建模式及其启示

广西水库移民课题组 / 211

目
录

广西水库移民工作的改革思路

沈永明 / 225

建立改革法制服务长效机制的建议

杜勇 贾晔 韩玉平 郭惠德 / 234

加强广西水库移民信贷扶持工作的思考

章义平 / 241

九洲江流域库区综合治理的做法与体会

吴秋和 / 248

柳江流域水库移民问题的调查与思考

贾晔 / 251

以信息化手段确保资金项目干部“三安全”

唐诺 闫铁妹 吴柯 林庆 陈铎炜 / 263

源头治理水库移民问题的根本举措

——以岩滩水电站的五年规划实施为例

韦统朝 / 271

第三部分 市县年度调研成果 / 277

大王滩饮用水水源区移民权益保障的调查与思考

莫启科 / 278

老口航运枢纽工程库区移民工作调研报告

西乡塘区水库移民工作管理局 / 281

小型水库移民问题解决思路

梁永国 / 285

柳州市水库移民同步建成小康社会的问题与对策

刘里军 莫立全 潘克 韦钊 / 291

融水水库移民同步建成小康社会面临的问题及对策

龙涛 / 304

三江侗族自治县水库移民信访突出问题成因及对策
吴善吉 / 314

临桂区水库移民产业发展现状及思考
罗瑞林等 / 320

平口水库荣家移民新村的建设模式
林 辉 唐常鸿 / 326

关于小溶江水利枢纽溶江村移民安置的几点思考
诸葛毅 / 333

全州县水库移民信访突出问题及其解决思路
钟 梅 / 337

山区水库移民致困原因及其对策
秦满发 / 348

广西创新漓江补水工程移民安置方式
余 昕 / 354

水库移民新村建设的实践与探索
吴文智 / 358

用法治思维开展水库移民工作
劳 健 / 364

城区水库移民问题及其对策
张佳明 / 370

沿海地区水库移民同步小康的问题与对策
黄广就 / 374

覃塘区库区建设新模式
王雅氏 / 379

百色市水库移民可持续发展的思考
黄彩桃 / 386

田东县水库移民信访问题的调查与思考

韦侍金 / 392

右江区水库移民新村建设经验

邓杰方 / 399

乐业县水库移民信访问题及对策

岑 喆 / 403

自治县库区同步小康的调查与思考

黄家庆 / 410

西林县水库移民信访工作新常态

王政深 / 417

河池市水库移民收入倍增路径探讨

兰明杰 / 424

贺州市库区同步小康的调查与思考

彭福军 吴 锋 莫 沫 / 434

来宾市水库移民系统廉政建设刍议

蒙立伟 / 441

左右江革命老区库区振兴的调查与思考

崇左市水库移民理论与实践课题组 / 445

后 记 / 449

绪 论

论我国开发性移民的实践与创新

沈永明

开发性移民，是一项实践性很强的社会管理活动，涉及移民群体千家万户，关系库区和移民安置区长远发展。总结 30 多年来的实践，开发性移民工作成效十分显著，成绩十分突出，已经上升为中国水库移民安置工作的主导模式和成功经验，并获得世界银行等国际组织的充分肯定。但是，中国开发性移民工作实行“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的管理体制，在看到水库移民安置取得显著成绩的同时，也要客观地分析当前面临的诸多问题。

一、我国开发性移民的演变过程

中国是世界上水库移民人数最多、分布最广、安置任务最重的国家。新中国成立以来，为满足经济社会发展对水资源的迫切需要，满足城乡人民生活对洁净水资源的长远需要，国家进行了大规模的水利水电工程建设，已修建各类水库约 8.6 万座，形成 4924 亿立方米的总库容。通过水库与全国 26 万多千米的江河堤防及 98 处蓄滞洪区联合调度，保护了 4.1 亿人口、3300 多万公顷耕地、600 多座城市和主要铁路以及交通干线的防洪安全；每年提供生活及工业用水 300 亿立方米，灌溉农田面积 1600 多万公顷；每年水力发电总量超过 2500 多亿千瓦时，已经成为保障国民经济建设和社会持续发展以及城乡居民生活需要的主要能源之一。为支援国家建设，60 多年来，全国共搬迁安置大中型水库移民 1930 万人，其中农村移民 1666 万人。2006 年 6 月 30 日实施国家大中型水库移民后期扶持新政策

前夕，全国共有大中型水库农村移民 2288 万人，加上大中型水库非农业户口移民和小型水库移民，全国有各类水库移民 3500 多万人，占世界水库移民总人数（11000 多万）的 32% 左右。随着西部大开发战略的深入实施，21 世纪上半叶，全国又将产生 500 余万新建工程水库移民，中国已经成为世界上头号水库移民大国。^①

在 1978 年实行改革开放以前，由于缺乏经验，我国对水库移民安置工作的复杂性、长期性、艰巨性认识不足，存在着“重工程轻移民、重电站轻库区、重搬迁轻生产”的现象，水库移民全部在农村自行消化，导致出现水库移民搬迁后生产资源落实不到位、长远发展后劲不足，安置区基础设施不完善等突出问题。1979 年国家实行改革开放政策以后，在认真总结前期水库移民工作经验的基础上，明确提出了开发性移民的方针，开始对工程建设征地和移民安置进行补偿补助。这样做，既保证了主体工程建设的顺利进行，又较好地保障了水库移民群体的基本权益。与社会主义建设阶段划分相一致，全国开发性移民也历经了 4 个不同的发展阶段。

（一）以服务农业经济发展为中心的水库移民政策实施阶段

按照马列主义关于社会主义革命和社会主义建设的基本理论，新中国成立以后，党和政府就致力于正确处理各方面的矛盾和问题，兼顾各方面的发展需要和利益关系，最大限度地调动一切积极因素，全面加速独立自主的政治、经济和社会发展体系的建设步伐。从 1949 年到 1958 年的 10 年间，为了恢复和提高农业劳动生产率，解决广大农民的吃饭问题，各级人民政府组织和发动群众自己动手，兴修了一批水利工程。当时受技术限制，水利工程多为中小型。它们服务农业经济发展，惠及当地广大群众。这时期国家没有制定单独的水库移民政策，水利工程建设所造成的淹没、搬迁等问题，全部纳入“三农”发展政策统筹解决。

（二）以发展社会主义工业为目标的水库移民政策实施阶段

1958 年“大跃进”运动以后，至 1985 年全国开展水库移民遗留问题处理工作以前，国家为了建设社会主义工业体系而全面实施了“赶超”战略，

^①唐传利. 中国水库移民政策与实践 [OL]. 中国水工程移民网.

工业经济优先发展而且不断“提速”，国民经济和社会发展进入了一段特殊的历史时期。在优先战略的推动下，国家实行了工农业产品价格剪刀差政策，通过转移农村原始资本积累的办法，来确保工业经济优先发展目标的顺利实现。同时，实行了严格的城乡户籍分离制度，把农村人口严格控制在“广阔天地”里，以此减轻工业城市的经济和社会负担。这一时期，为了加速工业经济的优先发展和满足城市日益增长的供水、供电需求，国家投资兴建了一大批大中型水利水电工程，淹没了农村大片耕地，搬迁了农村大批人口，使我国逐步成为世界上水库移民人数最多、分布最广的国家。但由于国家集中主要财力用于工业发展和城市建设，水库淹没补偿少，移民搬迁补助低，后期生产扶持不够，导致库区遗留大量突出的社会问题。

（三）以提高国家综合经济实力为主要任务的水库移民政策实施阶段

1986年以后，国家采取了前期补偿和后期扶持相结合的办法，多渠道筹集资金，妥善解决水库移民的生存与发展问题，正确处理改革发展稳定的关系，使水利水电资源分布区和移民安置区的社会主义物质文明、政治文明和精神文明得到了全面发展。实践证明，用发展的办法来解决库区经济和社会的发展问题，以倾斜的政策来确保水库移民群众共享发展改革成果，已经成为社会主义水库移民政策的特色。

（四）以人为本坚持科学发展观的水库移民政策实施阶段

2006年3月29日，国务院第130次常务会议通过了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》；2006年5月17日，《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）正式印发执行。这两个政策性文件明确规定：一是提高移民前期补偿补助标准，扩大水库淹没补偿范围。按照土地管理法的规定，统一提高到16倍；远迁移民在水库淹没线以上属于移民个人所有的树木、房屋等，不能带走的，也纳入实物补偿范围；对于补偿费不足以修建基本用房的贫困移民，国家给予适当补助。二是加大水库移民的后期扶持力度，延长水库移民的后期扶持年限。后期扶持标准由中央统一制定，每人每年600元，扶持年限为20年，扶持资金尽量发放到移民个人。三是多方增加投入，加快解决库区基础设施和公共服务薄弱问题。同时通过贷款贴息、投资补助等方式，支

持移民能够直接受益的生产开发项目。这两个政策性文件的正式实施，是党中央、国务院以人为本、执政为民，坚持科学发展观的生动体现，标志着我国水库移民工作进入了新的历史时期。

总体来看，做好水库移民工作，是促进城乡协调、地区协调，贯彻落实科学发展观的重大举措；是帮助移民脱贫致富、促进库区发展，推进社会主义新农村建设的必然要求；是维护农村稳定、社会安定，构建社会主义和谐社会的迫切需要；是保障新时期水利水电事业持续健康发展，推进社会主义现代化建设的重要条件，是社会主义初级阶段一项艰巨而紧迫的政治任务。

二、我国开发性移民管理面临的主要问题

我国水库移民问题，突出表现在 3 个方面：一是库区基础设施建设严重滞后。根据 2003 年全国水库移民情况调查，全国水库移民人均住房面积仅有 19 平方米，尚有移民危房面积 3927 万平方米；有 60765 个移民村组的 394.8 万人不通机耕路，3329 个移民村组的 110 万人还不通电，有 557 万移民饮水困难，适龄儿童失学人数为 12 万人，有 22835 个移民村没有卫生所等基本的医疗卫生条件。二是水库移民群体贫困问题还非常突出。主要是移民收入水平低，绝对贫困问题还比较突出，到 2003 年底全国水库移民人均年收入只有 1175.856 元，是全国农民年收入水平 2622.2 元的 45%，人均纯收入 625 元以下的绝对贫困人口尚有 345 万人；移民与当地群众发展差距逐步拉大，1985 年以前建成的中央直属水库移民，1992 年人均收入 441 元，2003 年提高到 1249 元，同期全国农民人均年收入从 784 元增加到 2622.2 元，收入差距拉大现象非常突出。三是耕地少、部分移民口粮不能自给。2003 年全国水库移民人均耕地只有 0.7 亩，多是冷浆田、山田、望天丘，产量很低，不能自给。造成我国水库移民问题长期不能有效化解的主要原因如下。

（一）全国大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作尚未走上依法治国科学轨道

十八届四中全会提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。从 1978 年十一届三中全会后党

中央提出健全法制目标，到 1999 年依法治国写入宪法，再到十八届四中全会明确提出依法治国理念，历时 36 年。“法制”与“法治”一字之差，但概念不同，“法制”仅指法律制度，而“法治”指的是法的治理，法律在国家治理中应处于至高无上的地位。国家只有走依法治理的道路，才能实现依法治国伟大目标。大中型水利水电工程移民立法工作，是改革开放以后逐步起步的。1986 年 6 月 25 日第 6 届全国人民代表大会常务委员会第 16 次会议审议通过了《中华人民共和国土地管理法》，该法律经第 7 届全国人民代表大会常务委员会第 5 次会议审议，于 1988 年 12 月 29 日进行修正，修正稿第三十二条明确规定：大中型水利、水电工程建设征用土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定。按照该法律的授权，国务院组织力量，开展了全国大中型水利水电工程移民立法工作，历时两年，于 1991 年 1 月 25 日经国务院第 77 次常务会议审议，以国务院令 74 号颁布实施了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，明确规定：国家提倡和支持开发性移民，采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法。2006 年 3 月 29 日，国务院第 130 次常务会议审议通过了移民条例修正案，并以国务院令 471 号公布实施，新修订的移民条例明确规定：国家实行开发性移民方针，采取前期补偿、补助与后期扶持相结合的办法，使移民生活达到或者超过原有水平。由于国务院根据授权制定并颁布实施的移民条例，均只是行政规章，不是真正意义上的法律，所设定的水库移民工作管理项目，均只是非行政许可审批项目，不是法律授予的行政审批许可项目，因此，距离水库移民依法管理的目标还有较大差距。

（二）全国大中型水利水电工程移民工作没有实现自上而下的统一管理

由于历史原因，全国水库移民政策分为四大块：大中型水利水电工程移民工作，适用国务院令 471 号的规定；三峡工程移民工作，适用《长江三峡工程建设移民条例》；南水北调工程移民工作，适用《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》；地方小型水库移民工作，适用地方各级人民政府制定的有关政策。与政策法规相一致，全国水库移民工作也是分块管理：大中型水利工程移民工作由水利部直接管理；大中型水电

工程移民工作由国家发展和改革委员会直接管理；三峡工程移民工作，由国务院三峡建设管理局直接管理；南水北调工程移民工作由国务院南水北调工程建设委员会办公室直接管理；地方小型水库移民工作，根据隶属关系，分别由地方各级人民政府直接管理。全国水库移民工作管理机构的设置也是五花八门，没有统一。按照移民条例的规定，国家设置国务院水利水电工程移民行政管理机构，负责全国大中型水利水电工程移民安置工作的管理和监督。但由于多方面原因，该机构迄今没有设置，目前有水库移民工作管理职责的水利部、国家发展和改革委员会、三峡工程建设管理局、南水北调工程建设办公室均内设水库移民工作管理机构；有水库移民工作任务的各省、自治区、直辖市，也根据本地实际，分别在省级人民政府或发改、水利、国土、扶贫等部门设置厅级、副厅级、县处级等不同级别的管理机构；市、县两级人民政府也根据工作需要，设置水库移民工作管理机构。因此，从全国目前情况来看，不同类型的水库移民，尚未做到“同身份同待遇”。

（三）全国大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置补助尚未做到“同地同价”

土地问题一直是中国农村改革与发展的核心问题和关键环节。在有关土地的各项制度中，征用制度涉及政府、用地单位、农村集体、农户等多方面利益主体，事关经济发展与社会稳定全局。1999年1月1日施行的土地管理法，明确规定了“用途管制”和“耕地占补平衡”制度，提出了“按照被征用土地的原用途给予补偿”的土地补偿标准计算原则，设立了“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍”的补偿上限标准。2004年国务院出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》，2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。这一系列政策和文件对土地征收征用做出法律区分，对补偿安置标准进行了重大调整，对建立失地农民社会保障制度提出明确要求，对同地同价、集体土地直接进入二级市场等进行明确规范。十八大以后，将征地制度改革提上重要议程，强调要“提高农民在土地增值收益中的分配比例”，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。但是，从全国水库移民

工作的现状来看，同地同价政策迄今没有在库区和移民安置区落地生根，表现在国务院令第 471 号所规定的大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置补助 16 倍标准迄今还在执行，新建大中型水利水电工程与其他同期建设工程“同地不同价”的问题还相当突出。

（四）全国大中型水利水电工程建设征地补偿和电站效益分配尚未体现倾斜照顾优惠政策

1984 年 5 月 31 日第六届全国人民代表大会第二次会议审议通过、2001 年 2 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会第 20 次会议修正的《中华人民共和国民族区域自治法》第六十五条明确规定：国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。国家采取措施，对输出自然资源的民族自治地方给予一定的利益补偿。国家引导和鼓励经济发达地区的企业按照互惠互利的原则，到民族自治地方投资，开展多种形式的经济合作。第六十七条明确规定：上级国家机关隶属的在民族自治地方的企业、事业单位依照国家规定招收人员时，优先招收当地少数民族人员。第五十五条规定：上级国家机关应当帮助、指导民族自治地方经济发展战略的研究、制定和实施，从财政、金融、物资、技术和人才等方面，帮助各民族自治地方加速发展经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育等事业。国家制定优惠政策，引导和鼓励国内外资金投向民族自治地方。上级国家机关在制定国民经济和社会发展规划的时候，应当照顾民族自治地方的特点和需要。第五十六条又规定：国家根据统一规划和市场需求，优先在民族自治地方合理安排资源开发项目和基础设施建设项目。国家在重大基础设施投资项目中适当增加投资比重和政策性银行贷款比重。第五十九条还规定：国家设立各项专用资金，扶助民族自治地方发展经济文化建设事业。但民族区域自治法自颁布实施以来，上述规定和要求，均没有在国家审定的大中型水利水电工程移民安置规划中得到体现和落实。

（五）全国各级大中型水利水电工程移民工作管理机构尚不具有行政许可审批权力

多年来，依据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》

赋予的审批权限，各级水库移民工作管理机构只有非行政许可审批权力。由于非行政许可审批，是行政机关或具有行政执法权的事业单位及其他组织实施的，除依据法律、法规和国务院决定等确定的行政许可事项外的审批事项。自2004年《中华人民共和国行政许可法》颁布实施以来，国务院先后分7批对非行政许可审批进行清理，共取消了209项非行政许可审批事项；2015年5月6日，国务院常务会议审议通过了对剩余244项非行政许可审批事项的处理意见，全面清理任务基本完成。清理的办法：一是直接取消258项。这些事项都涉及社会公众，多数具有许可性质，取消后将有利于激发市场活力，增强发展动力。这些事项今后各部门不再实施审批，也不得以其他名目搞变相审批。二是新设行政许可20项。对于确有需要且符合行政许可法规定条件的，依照法定的程序履行新设行政许可程序。三是调整为政府内部管理事项84项。这些事项的审批对象都是地方政府及其部门和中央国家机关，审批结果不涉及社会公众，因工作需要确须保留的，今后要加强规范管理。四是调整为需要进一步改革和规范的其他权力91项。这些权力将在研究制定国务院部门权力清单的过程中进一步清理和规范。其中，大中型水利水电工程移民安置规划（大纲）审批和新建大中型水库移民后期扶持人口核定两项，统一列为政府内部审批事项。作为政府内部审批事项，国务院明确要求，不得面向公民、法人和其他社会组织实施审批。

（六）流域重大水利水电资源开发与流域经济社会协调发展的格局尚未形成

表现在：一是流域开发战略的选择上，依靠行政手段，实行集中开发战略，国家水利水电企业是流域开发主体，长期对水利水电资源进行垄断性开发、经营与管理；流域水利水电资源开发的最大受益者是国税、国企和电力产品输入地，国税占据了电力产品增值税的75%，国企占据了水利水电资源开发的后期效益，电力产品输入地占据了上网电价之外的社会经济效益；资源开发区虽然获得25%的电力产品增值税，但承担了沉重的水库移民安置任务和维护库区社会稳定的艰巨任务，由此带来的经济、社会等方面负担远远超出实际获得的开发利益；作为新生产力的增长点，大中

型水电站由于封闭运行与直属管理，客观上没有形成拉动库区经济社会发展的强大力量，“两张皮”的现象非常突出。二是“三原”原则严重影响水库移民的长远发展。按照《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》所规定的“被征收土地上的附着建筑物按照其原规模、原标准或者恢复原功能的原则补偿”，移民群体淹没搬迁以后，实际无法购置或置换到原规模、原标准的附着建筑物，自然更无法恢复原功能、保障原有的既得利益。这是水库移民搬迁以后长期无法恢复原有生产生活水平的根本原因。“三原”原则的实质，是国家计划经济体制下工农业产品价格剪刀差政策的延伸。三是流域饮用水水源保护区的设置缺乏应有的权益保障政策。按照《饮用水水源保护区污染防治管理规定》（环境保护部令第16号）的规定：饮用水水源保护区一般划分为一级保护区和二级保护区，其中一级保护区内，禁止新建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目；禁止向水域排放污水，已设置的排污口必须拆除；不得设置与供水需要无关的码头，禁止停靠船舶；禁止堆置和存放工业废渣、城市垃圾、粪便和其他废弃物；禁止设置油库；禁止从事种植、放养畜禽和网箱养殖活动；禁止可能污染水源的旅游活动和其他活动。二级保护区内，禁止新建、改建、扩建排放污染物的建设项目；原有排污口依法拆除或者关闭；禁止设立装卸垃圾、粪便、油类和有毒物品的码头。但该规定没有明确对因设置饮用水水源保护区而被迫搬迁并且生产生活受到严重影响的移民群体的合法权益的配套保障政策。

三、我国开发性移民的创新管理

针对我国开发性移民存在的突出问题，当前和今后一个时期，应从以下5个方面入手，着力进行创新管理。

（一）积极借鉴国际先进经验，切实加快水库移民安置制度的改革进程

中国改革开放与富民强国，需要学习和借鉴国外成功经验和积极政策，大中型水利水电工程移民安置工作，更需要学习国外好经验、好做法。具体体现：一是坚持以人为本的理念。作为国际上最庞大的非自愿移