

“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



河海大学社科精品文库

*Policy Innovation of Reservoir
Resettlement under Urban-Rural Integration*

城乡一体化背景下 水库移民政策创新

余文学 ◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



河海大学社科精品文库



移民研究文库·水库移民系列

城乡一体化背景下 水库移民政策创新

余文学 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡一体化背景下水库移民政策创新 / 余文学著

— 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 11

(移民研究文库·水库移民系列)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3852 - 9

I. ①城… II. ①余… III. ①水库工程 - 移民安置 - 研究 - 中国 ②城乡一体化 - 研究 - 中国 IV. ①D632.4
②F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 257190 号

移民研究文库·水库移民系列

城乡一体化背景下水库移民政策创新

著 者 / 余文学

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 胡 亮

责任编辑 / 胡 亮 杨鑫磊

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心 (010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.75 字 数: 307 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3852 - 9

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

*Policy Innovation of Reservoir
Resettlement under Urban-Rural Integration*

“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：陈绍军 余文学

委 员：黄涛珍 韩振燕 毛春梅 陈阿江

黄健元 杨文健 许佳君 王毅杰

石德生 朱文龙 余庆年 朱秀杰

郭剑平 张虎彪 董 铭 殷建军

孙 燕 何志扬 孙中良 黄 莉

周 建 严登才 曹志杰 许 燕

胡子江 龙腾飞 朱东恺 郑瑞强

于浩淼 肖建良 尚 凯

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 多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，正受到越来越广泛的重视。

从全世界范围看，在 1990 ~ 1999 年的 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。

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 万人移民建镇活动，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。汶川地震、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，计划 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，非自愿移民问题的解决都步履维艰。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，它要求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产生的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;它导致移民丧失教育、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。水利水电移民问题具有以下特点。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系统再造复杂。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、政治权利、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（生产安置和住宅用地）调整和补偿、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;应对气候变化需要建设更多的水利基础设施: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,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，特别是在工程移民、生态移民和环境移民等方面最好的大学之一；中国移民研究中心已成为世界银行、亚洲开发银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，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，在社会学学科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，在行政管理学科设立移民管理学方向，在社会保障学科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。我于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。河海大学建立了与世界银行、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开展学术联系，并进行了多次富有成效的双边或多边国际学术交流，与世界银行、亚洲开发银行合作举办了 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”的形式，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

水库是水利水电枢纽工程的重要组成部分，水库移民是水利水电枢纽工程建设的关键。随着我国社会主义市场经济的快速发展，水利水电工程建设投资主体多元化，经济体制不断改革和深化，农村土地以及经营体制不断改革，带来利益主体、利益关系和利益诉求的多元化和复杂化，各种社会矛盾逐渐凸显，加之政策环境不断变化，尽管各级政府都十分重视移民工作，但移民问题仍然越来越多。移民工作面临着难度大、投资大、社会敏感性越来越强的局面。移民的社会稳定问题和贫困问题不解决，将影响和谐社会和全面小康社会建设。

水库移民政策创新是水库移民改革、发展和稳定的基本条件。创新水库移民政策，长远地解决水库移民问题，是一项重大、前瞻性课题，既是实践需求，也是理论需求。纵观水库移民实践历程，政策改革往往滞后于实践和外部环境，基本是“问题导向性”的“修修补补”，受现行政策的约束，很难有大的突破；理论研究受现行制度制约，缺乏前瞻性和系统性，不能对实践问题进行有效指导。现行的“前期补偿，后期扶持”方针，在实践中导致交换的不平等、安置的不充分、思想认识的差异等问题；“政府领导，分级负责”的管理体制，在实践中导致行为主体不明、政府的推力与市场的驱动力不能形成合力等问题。政府看的是公平和发展，移民看的是市场和眼前，二者在现行政策的价值观上很难统一。以上政策问题，加之社会经济快速发展中，水库移民活动利益关系复杂化、多变化，以至于水库移民问题始终得不到有效解决。十八大城乡发展一体化战略，尤其是“改革征地制度”、“要素平等交换”和“公共资源均衡配置”等措施，给水库移民政策创新打开了思路：抓住机遇，遵循社会主义市场经

济和现代社会发展规律,前瞻性地研究符合我国社会经济发展趋势的水库移民政策,是解决水库移民问题的基本条件,对于长期、有效解决困扰我国社会经济发展的水库移民问题具有理论指导意义。

本书从推进城乡发展一体化大背景出发,针对水库移民现行政策实施困境,结合典型地区和典型工程调研,分析政策实施问题症结所在;通过土地制度、保障制度以及城乡统筹发展规划等变革对水库移民活动的影响,分析我国水库移民安置方式的变革趋势;结合城乡要素平等交换、公共资源均衡配置和城乡互动关系变化,分析我国农村的经济结构、社会结构、生产方式、社会关系、文化认同、生活方式的变革趋势,以及这些变革给水库移民带来的机遇和阻力;在城乡新型关系以及相互交融的情况下,移民对土地、就业、财产的认知和需求产生变化,分析这些变化对现行政策的影响,从底层角度分析政策需求;根据社会经济发展趋势,以及城乡一体化发展进程中政策环境的变革,提出了与我国社会经济发展规律相适应的水库移民政策创新框架以及实施步骤、措施。

本研究受到教育部人文社科基金的资助。调查研究工作得到了河南省人民政府移民工作办公室、贵州省水库和生态移民局、江苏省水利厅、江苏省水利勘测设计研究院有限公司等部门的支持,得到了河海大学人文社科处的支持,在此一并致谢。

目 录

第一章 绪论	1
一 研究背景及意义	1
二 目前国内外研究现状和对本研究的贡献	7
三 相关概念界定	43
四 研究目标	48
五 主要研究内容	49
六 研究重点和难点	50
七 研究思路、方法和技术路线	51
八 研究进程	54
第二章 水库移民政策创新理论分析框架构建	55
一 城乡一体化下城乡交融的机制	55
二 水库移民政策问题及政策目标	71
三 城乡一体化背景下水库移民政策研究框架构建	78
第三章 水库移民政策演变及现实问题	85
一 我国水库移民发展历程：阶段及特征分析	85
二 路径依赖视角下水库移民政策演变途径	92
三 不同历史阶段政策问题、影响因素及调整	98
四 现行水库移民政策体系及实施的困境	107
五 水库移民政策演变的特征	113

第四章 水库移民现行政策的冲突分析	117
一 现行水库移民政策规则及行动框架	117
二 水库移民政策的实施	119
三 水库移民现行政策实施冲突的现象和根源	122
四 冲突为水库移民政策的创新提供了基本逻辑	128
第五章 征地补偿和移民安置：政策范畴的重新界定	132
一 水库移民政策范畴界定	132
二 土地制度改革对水库移民政策的影响	136
三 水库移民政策范畴重新划分：政策体系重构	139
第六章 市场经济下征地补偿范围和标准	150
一 水库征地补偿范围分析	150
二 水库征地补偿原则	159
三 市场经济下水库征地补偿标准的确定	161
第七章 贵州水库移民政策探索	170
一 贵州省水库移民改革进程	170
二 长期补偿的创新及问题	182
三 水利工程、生态和扶贫“三位一体”的移民安置创新	202
四 贵州省水库移民创新实践出现的问题与经验借鉴	217
第八章 南水北调中线丹江口水库河南库区移民政策探索	223
一 丹江口水库初期建设移民历程	223
二 丹江口河南库区移民安置：任务和困境	224
三 试点工作：政策试验和政策改进	231
四 移民难题破解：征地补偿和安置协调	234
五 河南库区移民探索的经验	241
第九章 城乡一体化下移民安置的挑战和机遇	248
一 城乡一体化对农村社会、经济的影响	248

二 城乡一体化对水库移民安置的挑战	256
三 城乡一体化带来的水库移民安置机遇	260
四 现行水库移民政策应对新形势的不足	263
 第十章 水库移民政策创新构思	268
一 构建依法移民基本框架	268
二 水库移民安置的特殊问题及解决思路	284
三 构建新时期水库移民政策创新框架	295
 参考文献	305