



中国水利学会2005学术年会论文集

水库移民理论与实践

水利部水库移民开发局 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本论文集收录了近 80 篇论文, 涉及面广、内容丰富, 分别对移民政策研究、移民与社会发展、移民实施与管理与移民监理与监测进行了有益的探讨和分析, 反映了当前移民安置工作中存在的主要问题, 并对今后移民工作的开展进行了展望。

本论文集适合从事水库移民工作的水利工作者及其他相关工作人员参阅。

图书在版编目 (CIP) 数据

水库移民理论与实践 / 水利部水库移民开发局编.

北京: 中国水利水电出版社, 2005

(中国水利学会 2005 学术年会论文集)

ISBN 7-5084-3349-1

I. 水... II. 水... III. 水库移民—问题—中国—文集 IV. D632.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 120799 号

书 名	中国水利学会 2005 学术年会论文集 水库移民理论与实践
作 者	水利部水库移民开发局 编
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn
经 售	电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心) 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	787mm×1092mm 16 开本 27.75 印张 658 千字
版 次	2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷
印 数	0001—1200 册
定 价	80.00 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

本书编辑委员会

主 任

唐传利

副主任

杨嘉隆 黄 凯 刘冬顺

委 员（按姓氏笔画为序）

王俊海 朱闽丰 余文学 张绍山

李 铭 欧阳锋 胡维松 莫国汉

顾茂华 龚银辉 葛兰环

秘 书

陆 煜 宋向阳

前 言

《水库移民理论与实践》论文集收录了近80篇论文，分为移民政策研究、移民与社会发展、移民实施与管理、移民监理与监测四篇。论文作者来自不同岗位，但都是多年从事水库移民工作或水利水电工程建设的领导、专家、学者，具有深厚的理论功底和丰富的移民实践经验。论文的作者从不同的视角结合各自的具体实践，对移民理论进行了探索。有的从理论与实践的结合上对移民政策法规进行探讨；有的从社会学角度对移民进行研究；有的对大中型水利水电工程移民工作进行了案例分析；有的对移民监理与监测进行了有益的探索；有的反映了当前移民安置工作中存在的主要问题，对今后移民工作的开展进行了展望。论文涉及面广、内容丰富，凝聚了论文作者大量的心血，值得热爱、关心、支持和从事移民工作的同仁一阅。

论文集在出版过程中，得到了赵人骧、任柏林、杨建设、杨松德、莫国汉、龚和平、卞艺杰、陈绍军、聂相田、马贵安、黄会明、胡维松、余文学等领导、专家的审阅、修改，在此一并感谢！

由于时间仓促，难免有疏漏之处，敬请谅解。

编者

2005年9月

目 录

前言

移民政策研究

- | | | |
|--------------------------------|-----------------|----|
| 高度重视并妥善解决好移民问题 促进水利水电事业发展····· | 唐传利 | 3 |
| 关于强化水库移民工作行政监督的思考····· | 黄凯 | 10 |
| 水利工程、移民、环境····· | 傅秀堂 尹忠武 李殿球 郭祖彬 | 15 |
| 纵谈征地拆迁移民政策····· | 刘哲夫 | 24 |
| 水电开发投资型移民模式初探····· | 高季章 尹明万 王浩 杨全明 | 30 |
| 水利水电工程移民补偿机制的发展与改革····· | 张绍山 | 37 |
| 水库移民实行长期补偿的探索与实践····· | 张绍山 李凡宁 贾晔 | 46 |
| 水库移民政策法规创新研究····· | 梁福庆 | 54 |
| 土耳其水利水电工程建设征地移民的经验及启示····· | 张静波 | 58 |
| 我国水利水电工程移民管理体制创新的探讨····· | 张俊生 | 62 |
| 广东省水库移民管理工作经验与管理模式创新探讨····· | 曾建生 | 67 |
| 老水电站移民后期扶持政策还需延续 20 年时间····· | 储斌 | 74 |

移民与社会发展

- | | | |
|------------------------------|------------|-----|
| 水利水电建设项目社会评价探讨····· | 陈绍军 殷建军 | 83 |
| 论我国水库移民的权益保护····· | 曾庆连 张春美 | 91 |
| 非自愿移民：冲突与和谐····· | 施国庆 周建 | 96 |
| 移民安置工作中不同利益主体的自利性及其制衡机制····· | 徐和森 | 103 |
| 水利水电工程移民系统经济分析····· | 陈绍军 殷建军 | 108 |
| 水库移民社会经济发展评价研究····· | 赵静 胡宝柱 何小龙 | 113 |
| 水库农村移民安置模式理论与方法研究文献综述····· | 杨文健 赵海涵 李伟 | 122 |
| 水利水电工程移民管理决策探讨····· | 杨涛 周建 施国庆 | 128 |
| 水库移民后期生产扶持保障体系····· | 宋向阳 | 137 |
| 移民的社会影响分析····· | 施国庆 | 145 |
| 水利水电工程移民问题的经济学研究现状与展望····· | 朱东恺 施国庆 张彬 | 151 |

水库库周区土地极限承载力分析方法及应用

.....	陈晓楠 施国庆 赵言文 余文学	160
水库移民最低生活保障体系探析.....	张润森 施国庆	167
移民中的文化和心理问题——以新疆轮台塔里木河生态移民为例.....	李菁怡	174
非自愿移民：国际经验和中国实践.....	施国庆 周建	182
世界银行非自愿移民政策移民安置规划准备.....	何楚良	192
利益协调与角色转换——水库移民的社会学思考之一.....	陆煜	197
社会整合与社会控制——水库移民的社会学思考之二.....	陆煜	204
失地农民安置的可持续发展评价探讨.....	张润森 陈绍军	210
小浪底水库移民的可持续发展之路——清河移民村生产开发状况的 调查与思考.....	胡宝柱 谢俊莹 祁萌	216

移民实施与管理

千分制：珊溪水库移民安置任务分解机制——温州市基于利益平衡机制 的移民安置新思维.....	董直福 谷献旦 刘际来 詹应区	225
百色水利枢纽工程缴纳建设用地税费分析.....	邓森	230
中国水库库底清理理论与实践.....	张华忠 董方勇	238
三峡库区移民安置可持续发展探讨.....	梁福庆	244
百色水利枢纽单体控制性工程先行用地的实践.....	雷萍	250
构建和完善水库移民稳定长效工作机制的探讨.....	刘进坛 孙福立	254
以创建平安社区为载体 着力做好“安”、“富”文章.....	张维德	259
陕西省大中型水利水电工程移民后期扶持情况与对策.....	毛敏	264
水库移民安置后易出现的问题及对策.....	黄平	268
依法移民 依法行政.....	曹柱盛	272
尼尔基水利枢纽工程移民计划与资金管理体系 研究.....	张立伟 谢伟光 张静波 马季喆 张文利	277
小额信贷与移民生产扶持.....	周文珍 邱世华 刘际来 吴瑞跃	282
关于水利水电工程移民安置市场化改革的探讨.....	张海军	287
浅谈水库移民后期扶持政策的发展与完善.....	张海军	292
科技扶持是解决库区“三农”问题的有效形式.....	王涌慧 白书国 王义昌	297
水库移民外迁安置的新思路探讨.....	黄宇	301
贵州省大中型水电工程就地后靠移民生产生活现状及对策 研究.....	王应政 张锦文 黄贵萍	307
水库移民再搬迁安置问题研究.....	葛胜荣	313
三峡外迁移民在浙江安置区的经济发展现状研究.....	许佳君 彭娟 刘姝伶	318
岩滩水电站库区移民问题现状与对策.....	李凡宁 苏寿峰 韦庆奇	326
在移民集中安置区发展小城镇的实践与思考.....	侯步伦	332
关于在广西岩滩库区实行淹没耕地定值定补政策的建议.....	吴荣标	336

紫坪铺水库农村移民安置及开发性移民			
探索·····	紫坪铺开发有限责任公司征地移民办公室		340
金寨县实施移民异地安置做法与思考·····		黄煌	345
陆浑水库回流移民问题处理的探索·····	李连栋	郭贵明	350
贵州省清水江三板溪水库锦屏县农村移民外迁有土安置			
浅析·····	田一德	杜金平 陈永道	谷茂峰 356
关于丹江口库区农村移民外迁安置的若干问题思考·····	李立	肖世平	360
探索水库移民成功之路——湖南皂市水库 104m 水位移民平稳			
搬迁纪实·····		曹茂华	366
政府行为在皂市水库移民实施中的具体体现·····		方长荣	370
探索生产扶持有效途径 创新科技推广培训思路·····		王桂楠	374
日本与韩国的水工程建设征地补偿和移民安置制度分析及			
借鉴·····	徐之青	李雅蕾	379

移民监理与监测

亚行贷款松花江洪水管理项目移民外部监测评估的实践和			
体会·····	于春河	苗立峰	389
水库移民安置综合监理需要关注的几个问题探讨·····		李忠军	395
总监在移民综合监理工作中应具备的能力和素质略谈·····		黄清彪	401
水利水电工程移民后期扶持综合监理的实践与思考·····	房明方	余丰君	404
维护水库移民的根本利益是移民综合监理的历史使命·····		李希浞	409
工程建设监理的新领域·····		王红跃	413
水库移民搬迁安置中值得关注的几个问题·····		张朝熙	421
综合监理在四川水库移民工程中的			
应用·····	杨建成	李忠军 李希浞	房明方 王红跃 酉自成 425
东明黄河标准化堤防建设征地移民监理实践·····	段永峰	胡宝柱	谢俊莹 429

移民政策 研究

高度重视并妥善解决好移民问题 促进水利水电事业发展

唐传利

(水利部水库移民开发局, 北京 100053)

摘要 分析了我国水利水电发展趋势、带来的移民问题及移民工作面临的形势, 提出了今后水库移民工作的思路和对策措施。

关键词 水库移民; 思路; 对策

移民问题是全球性的难题。高度重视并妥善解决好移民问题, 对水利水电事业的发展具有重要意义, 也是当前我国水利水电事业健康持续发展面临的一项十分紧迫的任务。

1 移民问题是水利水电发展的重大问题

移民是人类社会文明发展的必然结果。我国是发展中国家, 解决水资源问题、能源问题, 保障经济社会可持续发展, 还必须兴建一大批水利水电工程, 而移民是一个不容回避的现实问题。伴随着人口增长和经济社会的快速发展, 水库移民问题更加复杂化, 特别是由于各种自然资源及环境容量的减少, 移民安置越来越困难, 水库移民问题已经成为水利水电发展的重大问题。

1.1 加快水利水电发展是我国经济社会发展的必然要求

应当看到, 在今后很长一段时期里, 我国继续加快水利水电工程建设将是不以人们主观意志为转移的必然选择。这是由两个因素决定的。

一是中国水资源问题。随着经济社会发展对水利的要求越来越高, 我国面临着比较严峻的水资源问题。例如洪涝灾害。据统计, 1990年以来全国年均洪涝灾害损失在1100亿元左右, 约占同期全国GDP的1%左右, 而一些发达国家洪涝灾害损失仅占当年GDP的0.1%~0.3%。又如水资源短缺。按目前的正常需水要求, 全国每年缺水约300亿~400亿 m^3 , 农田受旱面积年均达3亿亩左右, 还有约3亿农村人口未能使用清洁饮用水等。这些情况说明, 建设水利工程, 发展水利事业, 解决饮水、灌溉、防洪等问题, 实现以水资源的可持续利用支撑和保障经济社会的可持续发展的目标是一个必然的选择。“十一五”期间以及更长一段时间, 中央继续将水利放在基础设施建设的突出位置, 仍将保持较大的水利投资规模, 这就要求我们继续为推进可持续发展水利做好各方面的工作。

二是中国的能源问题。21世纪前叶是我国经济腾飞和民族振兴的关键时期, 尤其前20年, 我国国民生产总值将再翻两番, 全面建成小康社会, 为今后更大的发展奠定基础。在经济社会发展的诸多因素中, 能源问题无疑是关键因素之一。事实上, 能源问题在

一定程度上已经成为我国经济快速增长的“瓶颈”。据专家预测，到2010年，为满足我国经济社会的发展需求，全国电力装机将达到9.5亿kW，年发电量达4.3万亿kW·H，2050年全国电力装机可能达16亿kW。我国有丰富的水能资源，根据最新的勘测资料，我国大陆部分水电的理论蕴藏容量为6.944亿kW，年发电量6.0829万亿kW·H，其中技术可开发容量为5.416亿kW，年发电量为2.474万亿kW·H，列世界之冠，但目前开发度仅占17%，而世界上发达国家水能资源的开发程度都在50%左右，欧美发达国家水电开发程度已经达到60%~90%。我国水电开发潜力还很大，而且水电与其他能源比较具有再生和清洁的特点。因此，解决能源短缺问题，除加大油、气、煤等资源开发力度外，大力开发水电是国家宏观政策的必然选择。

1.2 移民问题已经成为水利水电发展的重要制约因素

随着一大批水利水电工程相继开工建设，不可避免地带来大量的移民问题。近年来，移民问题越来越受到社会各方面的广泛关注，成为水利水电建设不容回避的敏感问题；移民问题对水利水电工程建设的影响越来越大。其主要原因在于：

第一，移民投资占水利水电工程建设总投资的比重越来越大。从近几年水利水电工程建设中移民投资所占投资比例看，一般的投资也占40%左右，有的甚至高达70%。移民投资比重的不断增加，已经成为工程前期技术经济论证必须考虑的重要指标之一，是水利水电工程立项建设的重要条件。

第二，移民需求多样化进一步增加了安置的难度。移民不仅要求对经济功能进行补偿和恢复，而且要求对社会功能进行补偿和恢复；不仅要求提高生活水平，而且要求注重心理调适；不仅对自身安置区域、安置方式有不同的要求，而且对补偿的标准和投资也相当关注；不仅要求了解掌握移民政策、法规，而且对移民理论探索也有自己的看法。同时，移民参与意识也不断增强，不仅要求参与移民安置方案的制定，而且要求参与补偿标准的制定；不仅要求参与前期工作，而且要求参与组织实施和后期扶持。移民的这些需求，是经济社会发展和文明程度提高的必然结果，如果不能及时正确引导，最终可能影响移民工作的顺利开展。

第三，国家宏观政策的实施使移民安置困难的因素不断增多。一方面，由于我国人多地少，且大多数可耕地被淹没，环境容量的有限性和可选择的局限性，为移民搬迁安置在土地调整、安置实施等方面带来很大困难。另一方面，随着我国最严格的耕地保护政策的推行，以及退耕还林还草政策的深入实施，加之农村土地承包30年不变，这些政策措施进一步加剧了调整土地安置移民的难度。

第四，计划经济时代形成的老水库移民备受社会关注。计划经济时代由于当时的历史条件和对移民安置工作的规律认识不足，重工程、轻移民，重搬迁、轻安置，无论在环境容量，还是在投资比重方面均考虑不足，甚至不予考虑，给移民遗留下一系列生产生活困难问题。这部分移民的状况，在一定程度上对新建水利水电工程移民产生了消极的影响，增加了移民工作的难度。

对于移民问题与水利水电建设的矛盾，许多领导和专家、学者作过深刻的论述。水利部部长汪恕诚在《论大坝与生态》一文中指出，修建大坝可能带来的生态问题归纳为八个方面：移民问题，对泥沙和河道的影响，对大气的影 响，水体变化带来的影响，对鱼类和

生物物种的影响，对文物和景观的影响，地质灾害，溃坝。在以上八个方面，汪部长把移民问题作为第一位，并强调水库移民涉及众多领域，是一项庞大复杂的系统工程，关系到人的生存权和居住权的调整，是当今世界性的难题。在我国，移民问题是大坝建设带来的生态影响中最值得关注的问题。他还进一步指出，我国水电事业在不同的历史时期曾受到不同因素的制约，先后经历了技术制约、投资制约、市场制约和生态制约四个发展阶段。目前水利水电事业在走出技术、资金、市场等因素的困扰后，又面临包括移民在内的生态问题。这是一个信号：就是在今后一个时期，包括移民在内的生态问题将成为我国水电建设乃至整个水利事业进一步发展的重要制约因素。生态问题处理好了，水利水电事业的发展可能会更快、更好；如果处理不好，就可能会遭受挫折。潘家铮院士对此也作过论述，他指出，中国水电开发制约条件主要有四方面：技术水平和装备水平，投入问题，降水时空分布极为不均，淹没移民和对环境的负面影响。可见，移民问题对水利水电工程建设的影响，大家的认识是一致的。

1.3 移民安置与水利水电发展可以实现“双赢”

水利水电工程建设虽然带来了移民及生态影响，但只要扎扎实实地做好工作，水库移民问题是能够得到妥善解决，可以做到移民安置与水利水电发展相互促进，实现移民安置与工程建设“双赢”。

一是水利水电建设得到贫困地区群众的支持。我国在建和拟建的水库中，有相当一部分水库地处山区和贫困地区，土地资源贫乏，生存环境恶劣，库区群众生活十分贫困。水利水电工程建设给他们带来了改变生存环境、“下山脱贫”的机会。

二是移民安置是地方经济布局 and 产业结构调整的一次难得机会。移民安置不仅一次性投资比较大，而且能得到国家更多的支持，对重新安排移民安置区经济布局、进行产业结构调整带来了机遇，可以有效地进行二次创业，实现经济布局科学合理、产业结构优化升级，推动移民安置区和当地区域经济持续协调发展。同时，移民安置过程中带来的人流、物流、信息流也得到了广泛交流，成为推动经济社会发展的重要力量。

三是水利水电建设对移民安置区经济社会的持续发展提供支撑和保障。水利水电工程建设虽然带来了移民等生态问题，但其带来的丰富的电能和良好的水资源条件，以及库区形成的新的生态景观，又为移民安置区以及当地区域经济发展创造了良好的条件，有力地促进地方经济社会的可持续发展。

综上所述，可以得出三点结论。一是认真树立和落实科学发展观，按照人与自然和谐相处的理念，认识和处理水利水电工程带来的移民问题，要求我们比以往任何时候都要更加重视移民问题。二是水利水电发展与移民工作并不是一对不可调和的矛盾，既不能因噎废食，停止工程建设，停止发展步伐，也不能掩盖矛盾，留下隐患。只要我们搞好规划，精心组织实施，妥善安置移民，可以做到工程与水利水电发展相互促进。三是水利工作者必须承担起水利建设和生态保护两副重担，妥善解决好移民问题，促进水利水电事业的健康发展。

2 当前水库移民工作面临的形势

目前，我国水库移民工作面临着良好的机遇，可以说是历史上最好的时期。主要体现在

在以下五个方面：

一是党中央、国务院高度重视。党中央和国务院领导同志就移民工作多次作出重要批示，并召开会议研究有关移民的政策法规，处理移民突出信访问题，制定促进水库移民稳定的具体措施。这些充分体现了党中央、国务院对移民工作的重视和对移民的关怀，这是我们做好移民工作的重要政治基础。

二是良好的理论和政策环境。党的十六大以来，提出的树立和落实科学的发展观和正确的政绩观、人与自然和谐相处、构建社会主义和谐社会等。这些指导思想体现在移民工作上，就是要求从保障移民的合法权益出发，转变观念，调整思路，创造性地开展工作，妥善处理好移民工作。党和国家新的执政理念，为理顺移民管理体制、加强行业监督管理，奠定了良好的理论基础和政策环境。

三是较强的经济基础。改革开放以来，特别是近 10 年来我国经济发展保持高速增长态势，生产力水平有了大幅度的提升，国家财力进一步增强。这些为提高移民补偿标准、增加移民投入、妥善安置移民提供了物质基础。

四是广泛的社会关注。近年来，移民问题既是舆论关注的焦点，也是社会大局稳定的敏感问题。这既带来了巨大的压力，也为做好工作提供了强大的动力。

五是丰富的移民经验。经过几十年的艰辛探索，在移民工作中积累了许多经验。特别是移民安置中有不少可供借鉴的经验。如，黄河小浪底工程采取大农业安置的方式安置移民，河北桃林口水库按照“谁受益、谁承担”和“异地分散插村、抽签定向”的原则安置移民，广东飞来峡水库依托小集镇建设安置移民，温州珊溪水库采取“农转非”换取土地承包权安置移民的方式等。通过进行积极有益的探索，特别是小浪底、水口、二滩等利用世界银行贷款的水利水电项目，移民安置工作已成为世界银行推荐的成功典范。与此同时，通过调查研究、积极试验、理论研讨等措施，对水库移民工作规律有了比较深刻的认识，这些都为做好水库移民工作奠定了扎实的基础。

近几年，通过各级移民工作者共同努力，水利移民工作也取得了可喜的进展。一是老水库移民遗留问题处理有序推进，移民生产生活条件有了较大改善，产业结构逐步得到调整，移民生活水平明显提高。以中央直属水库为例，通过对六年规划的实施，已经取得了初步成效。到 2004 年底，中央直属水库移民人均纯收入达到 1335 元，年均增长 7%，增长速度高于全国农民人均收入水平。二是在建水利工程移民搬迁安置工作进展顺利。先后完成了小浪底、万家寨、江垭等工程的移民搬迁安置工作；基本完成了长江干堤、淮洪新河入海水道等工程移民工作；百色、尼尔基、紫坪铺、皂市、西霞院等重点水利工程移民安置正在有序进行；南水北调等工程移民前期工作顺利开展。三是移民行业管理和理论政策研究不断加强。先后完成了《移民条例》和后期扶持政策等重大政策法规的修订和起草工作；积极开展了水库移民不稳定问题、移民合法权益保护等 10 多个专题调研；组织实施了加强移民社会管理职能、移民管理体制和补偿机制、移民达标等 20 多个课题研究；积极探索和实践移民工作中的社会管理职能，促进山西汾河二库、河南陆浑等水库移民问题得到妥善解决。这些工作具有基础性、前瞻性，为推进移民工作奠定了扎实的基础。

在看到移民工作面临良好机遇和取得不少成绩的同时，我们也要清醒地认识到，移民

工作自身也存在的一些困难和问题。一是部分地方政府对水利水电移民问题还没有引起足够的重视，在领导力量、工作部署、政策措施等方面给予的关注还不够。二是移民工作机构能力状况还不能满足移民工作的实际需要，对于全面有效地贯彻落实移民政策、组织移民搬迁安置、实施监督检查带来一定困难。三是移民政策法规体系不健全，移民经费投入不稳定，成为推进移民工作的两大难点。这些问题需要各级移民管理机构和从事移民工作的专家、学者不断努力，加大工作力度，在实践中不断摸索前进，并及时总结经验教训，努力把移民工作做得更好。

3 解决水库移民的基本思路和措施

面对新时期水库移民工作面临的新情况、新形势，我们要善于把握机遇，及时调整工作思路，完善工作措施，努力做好移民工作。今后一个时期，水库移民工作要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大、十六届三中全会、四中全会精神，坚持以人为本，树立和落实科学发展观，按照“五个统筹”的要求，努力实践水利部新时期治水思路，逐步理顺移民工作管理体制，全面履行“水利工作者主动承担工程建设和生态保护两副重担”的职责，积极探索移民工作的新规律，科学、公平、公正、有效地开展移民工作，努力维护移民合法权益，确保移民得到妥善安置，使移民与社会、工程、资源、环境相协调，推进现代水利、可持续发展水利，不断为构建社会主义和谐社会做出新贡献。

当前，从我国经济社会发展的形势来看，做好水库移民工作还必须把握好以下五条原则：

(1) 坚持以人为本的原则。这是移民工作应当坚持的核心理念。我国水工程建设的主体往往是国家和地方政府，相对而言，移民是一个弱势群体，在搬迁安置过程中，容易导致移民的财产损失、心理创伤和权益损害。因此，不管从移民前期工作到搬迁安置，还是从移民验收评估到后期扶持，在移民管理的全过程都要坚持以人为本的原则，切实转变“重工程、轻移民”的传统观念，从人的需求出发，把维护移民群众合法权益作为移民工作的出发点、落脚点和最终归宿，充分满足移民生存和发展基本资源配置，着力解决好水利建设中的移民安置问题，全面提高水库移民搬迁安置和后期扶持的能力。

(2) 坚持开发性移民方针。这是移民工作多年来探索出来的一条重要经验，要始终坚持和贯彻。开发性移民不仅使移民工作从单纯安置补偿的传统做法中解脱出来，改消极赔偿为积极创业，变救济生活为扶助生产。使移民安置与库区开发结合起来，因地制宜、广开门路、多种方式安置移民，充分利用当地资源，合理调整产业结构，提高移民资金的投资效益。坚持开发性移民方针，就是要强调移民搬迁安置与生产开发并重，而且生产开发还可以适度超前，为长远的经济发展和移民生活水平的提高创造条件。通过开发性移民实现以资源的可持续利用满足移民安置区经济社会的可持续发展，保证移民生活水平不断提高。

(3) 坚持移民工作是政府行为。这是移民工作的复杂性决定的。移民工作涉及面广，政策性强，是一个利益冲突十分集中的社会问题。移民工作的这些特点，决定了水利水电工程移民工作必须依靠当地政府组织实施。只有充分发挥各级政府在动员群众、组织群

众、发动全社会实施移民搬迁安置的优势，才能把移民工作任务如期实施；只有通过政府强有力的财政扶持和市场机制的有机结合，才能使移民获得发展的良机，得到妥善安置。要进一步完善移民工作“省级政府负责、县为基础实施、项目法人参与、中央政府有关部门行政监督”的工作机制，强化各级政府在实施移民搬迁安置、维护移民合法权益、确保移民生活水平恢复等方面的责任和作用，加强对移民实施全过程的监督管理，确保移民得到妥善安置。

(4) 坚持依法移民。各级移民机构必须从传统的计划经济体制下依靠行政命令的管理模式中转变过来，实行依法移民，依法对移民工作中的各种事务进行决策、组织、管理和调控。一方面，要积极开展移民政策法规研究，制定出台宏观协调和监督管理的各项办法，不断完善移民政策法规体系；另一方面，要加强自身建设，严格遵守法律、法规，严格执行党和国家的政策，依法实施移民安置和扶持移民发展生产，依法加强对移民各项事务的监督管理。

(5) 坚持移民安置与区域经济社会发展相结合。要按照经济社会可持续发展的要求，正确处理经济社会发展与人口、资源、环境的关系，把移民搬迁安置和区域经济社会发展有效地结合起来，通过加强基础设施建设，扶持发展生产，提高移民的生活质量和综合素质，逐步改变移民安置区社会、经济、文化的落后状态。要切实将移民安置纳入区域经济社会发展总体规划，加大对移民的投入，把移民资金与农业开发、水利建设、林业发展、扶贫解困和其他社会投入的资金捆绑起来，统一规划，统筹安排，提高移民资金的整合效益。

做好水库移民工作，具体要抓好以下五项工作：

(1) 坚持科学发展观，做好移民安置规划。树立和落实科学发展观，就必须从规划工作中体现以人为本的思想，当前要把提高移民前期工作在工程决策中的地位作为重点，进一步提高深度要求，完善工作程序，加强行政管理，使移民前期工作扎实、科学和具有可操作性。重视前期工作，至少要达到四个目的：一是确保从前期工作开始就充分考虑移民的切身利益，根据环境容量，实事求是、科学确定移民安置方案；二是能够打足移民安置投资概算，保证移民恢复生产生活所需的基本资金需求；三是能够充分征求移民对移民安置方案、移民安置规划的意见和建议；四是在工程项目的立项审查审批程序上得到严格把关，有效监管，避免造成不应有的损失。

(2) 增加移民投入，妥善解决移民生产生活问题。不论是老移民还是新移民，都要把改善移民生产生活条件、增加移民收入作为移民工作的首要任务。对新建工程，要按照依法、科学、合理的原则，确定移民补偿标准，做足移民投资概算。对已建工程，要不断完善后期扶持政策，增加移民投入。对于中央直属水库移民遗留问题处理，要不折不扣地贯彻落实好国办3号文件精神，力争通过6年的努力，基本解决贫困移民的温饱问题，部分移民的生产生活水平达到或超过安置区所在县农民的平均水平。总之，在积极争取增加财政扶持移民的同时，农业开发、水利建设、扶贫解困和民政救济等方面的资金也要向移民倾斜，多渠道、多层次加大对移民的投入，逐步形成多元化移民投资体系。

(3) 完善政策法规，推进依法移民。依法移民是市场经济对移民工作的必然要求，也是在新形势下做好移民工作的基本前提。移民工作政策性很强，当前要把完善移民政策法

规作为今后一个时期移民工作的重点，加大推进力度，使移民工作有法可依、有章可循。主要包括三个层面。一是政策法规。要促进新修订的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》和后期扶持政策尽快出台。二是标准。要抓紧研究制定水利工程移民工作管理办法、水利工程移民项目稽察办法、水利工程移民安置实施管理办法、移民验收办法、移民资金管理规定、移民监理规定以及水库移民生活水平评价标准和移民监测评估导则等技术标准，规范各级地方政府移民机构、项目法人，设计和监理单位等有关部门和单位的职责。三是法律。从长远的角度讲，要从根本上解决水库移民立法滞后的问题，着手研究制定《水工程移民法》，争取尽早列入国家立法计划，开展立法调研。

(4) 落实工作责任，实行全过程管理。移民工作有其自身的特点和规律。从近年来的实践来看，移民工作是一项十分的复杂的系统工程，每一个环节都会影响移民工作成败。因此，在工作中，我们不能人为分割管理体制，要遵循其基本规律，进一步整合资源，强化行业管理；要在理顺管理体制的基础上，明确移民工作行政监督的责任主体；要对移民工作加强全过程控制，实行全过程管理，重点抓好前期工作、搬迁安置、移民验收和后期扶持四个环节，切实维护移民合法权益。当前，要特别重视移民行政监督，尽快解决移民工作行政监督不到位的问题。通过强化行政监督，促进移民工作各个环节的有效落实，使移民进度满足工程建设的需要；使移民资金得到安全高效使用，移民合法权益得到充分维护；使工程建设与移民搬迁之间的矛盾得到有效化解，水利工程建设外部环境和舆论氛围得到切实改善。

(5) 加强移民机构能力建设，提高移民管理水平。移民机构能力是做好移民工作的根本保障。要进一步理清移民管理机构职责，按照服从任务需要、便于指挥协调、适应移民经济发展的原则，建立强有力的移民工作机构，配备高素质移民干部，提供管理经费保障，强化行政职能，提高移民机构的组织、协调、管理能力，以保证移民工作顺利开展。当前，各级移民机构要努力提高“五个能力”，即提高维护移民稳定的能力、促进移民区经济社会发展的能力、强化移民行业管理的能力、研究制定移民政策法规的能力、加强移民队伍建设的能力。这“五个能力”既体现了新时期移民工作的新特点，也是做好移民工作的现实需要。我们要在工作实践中不断丰富和完善，使移民机构能力建设更加切合实际，富有战斗力，更好地为移民群众搞好服务。

解决好我国的水库移民问题任重道远，困难还很多，需要移民工作者共同努力，不断探索，不断实践，不断总结，我们有信心解决好水库移民问题，为促进水利水电事业的发展做出自己应有的贡献。

作者简介：唐传利（1959— ），教授级高级工程师，水利部水库移民开发局局长；
地址：北京市宣武区南线阁10号；邮编：100053。

关于强化水库移民工作行政监督的思考

黄凯

(水利部水库移民开发局, 北京 100053)

摘要 本文通过对强化移民工作行政监督的必要性分析,明确了强化移民工作行政监督的指导思想、基本原则和工作目标,进一步提出了强化移民工作行政监督的主要措施和建议,从而形成了一个完善的体系。

关键词 水库移民; 行政监督

近年来,水库移民集体上访事件逐年攀升,成为影响水利水电工程建设的重要制约因素,也逐渐成为社会关注的热点问题。围绕统筹协调移民安置和工程建设的关系问题,实现既保护水库移民这一弱势群体的合法权益,又推进水利水电建设事业可持续发展的目标,水利部水库移民开发局多年来进行了积极探索与实践,特别是根据《国务院关于依法行政实施纲要》、《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出的关于深化行政管理体制改革、构建和谐社会的根本要求开展了一些研究工作。现提出关于强化水库移民工作行政监督的一些思考和建议,与大家共同探讨、交流,希望推动对此问题深入研究。

1 强化水库移民工作行政监督的必要性

移民工作行政监督,是指国务院有关部门对水库移民工作有关政策法规和技术标准实施情况以及相关主体实施移民工作的行为的监督,是一种政府管理行为。强化对新时期水库移民工作的行政监督不仅是落实科学发展观的要求,是构建社会主义和谐社会的客观需要,而且还是推进水利水电事业可持续发展的重要保障,是做好移民工作的当务之急,势在必行、刻不容缓。

1.1 强化移民工作行政监督是落实科学发展观的必然要求

科学发展观是统领经济社会发展全局、推进水利水电事业可持续发展必须坚持的重要指导思想。“五个统筹”的发展要求指出,发展过程中要特别关注薄弱环节和弱势群体,促进经济社会全面协调可持续发展。在水利水电工程建设中落实科学发展观,就是要处理好工程建设与生态环境,尤其是工程建设与移民安置的关系,高度重视移民工作,坚持以人为本,统筹兼顾,科学规划,充分满足移民生存和发展的需求。目前,在水利水电工程建设中不同程度地存在着“重工程、轻移民”的思想,存在随意压低移民投资规模,移民安置方案的科学性和可操作性不够,移民安置规划不能充分考虑资源环境承载能力等问题。这些问题与科学发展观的要求不相适应。因此,在水利水电工程建设中贯彻科学发展观,就必须加强对移民工作的行政监督,把好审查审批关口,提高移民安置规划和安置方