

曾建生 黄美英 曹建新 主编

# 广东水库移民 理论与实践

GUANGDONG SHUIKU YIMIN  
LILUN YU SHIJIAN

华南理工大学出版社

# 广东水库移民理论与实践

曾建生 黄美英 曹建新 主编

华南理工大学出版社

· 广州 ·

## 内 容 简 介

本书全面论述了建国以来广东省水库移民的管理实践问题。从理论上,结合广东省实践,阐述了水库移民补偿理论、水库移民生态理论、水库移民区域理论及管理理论,以较为丰富翔实的资料重点论述了广东省水库移民可持续发展的对策。

## 图书在版编目 (CIP) 数据

广东水库移民理论与实践/曾建生,黄美英,曹建新主编. —广州:华南理工大学出版社, 2006. 4

ISBN 7-5623-2401-8

I. 广… II. ①曾… ②黄… ③曹… III. 水库移民-研究-广东省 IV. D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 035430 号

总 发 行: 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

发行部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

责任编辑: 张武华 罗月花

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 787×1092 1/16 印张: 12 字数: 292 千

版 次: 2006 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

版权所有 盗版必究

# 前 言

中国水资源总量十分丰富，达  $2.8 \times 10^{12} \text{m}^3$ 。但是，由于中国人口众多，人均占有水资源量只有  $2300 \text{m}^3$ ，仅占世界人均水资源量的  $1/4$ ；我国的水资源开发利用仅  $20\%$ ，水力资源开发利用仅  $16\%$ 。短缺的资源、低水平的开发，再加上水资源在时空分布上的极不均衡，使我国成为一个水旱灾害频繁的国家。目前，中国仍然是一个发展中国家，为了满足社会生存和发展的需要，必须修筑大坝和水库以控制水旱灾害，同时开发利用水资源。因此，修建大坝水库就不可避免地出现了如何解决大量水库移民的问题。

水库移民是水利水电工程建设的重要组成部分。在开发利用水资源过程中，因兴建水库而引起的较大数量的、有组织的人口迁移，具有非资源性质，涉及社会、经济、资源、生态环境等诸多方面。新中国成立 50 多年来，国家进行了大规模的经济建设，同时也产生了约 5450 万人的工程性移民，其中修建各类水库、水电站 8.6 万座，造成水库移民 2300 多万人（2005 年统计数，包括繁衍人口）。

20 世纪 80 年代以前，由于对水库移民工作的复杂性认识不足，加之受极“左”思潮的影响，“重工程、轻移民，重搬迁、轻安置”，工程前期规划设计很少考虑移民安置问题，特别是在“大跃进”年代和“文革”时期，“共产风”“平调风”盛行，建设工程动用耕地、林地、果园，拆除房屋等几乎不讲补偿；后期扶持无论是物力还是财力又严重不足，因而这个时期形成的水库移民，至今仍不同程度地存在许多遗留问题。

1986 年以后，中国水库移民工作进行了改革，提出了开发性移民方针，制定了相对完善的水库移民政策法律。在《宪法》《土地法》《环境保护法》等 13 部大法基础上，中央和地方各级政府先后制订了一系列水库移民专用法规和政策，水库移民工作开始走上依法可依的新阶段，并且取得了可喜的进展。

但是，由于仍然受长期以来形成的“重工程、轻移民”惯性思维的影响，水库移民工作始终没有被摆到和主体工程同等重要的位置，始终没有建立和完善和主体工程平行的，与水库移民的重要性相适应的，完整的水库移民政策、理论、科研、教育、管理和人才培养体系；再加上新时期水库移民工作又出现了一些新情况、新问题，因而，即使在国家高度重视水库移民工作，并大幅度提高了水库移民征地和移民安置补偿标准的今天，仍然难以避免出现新的水库移民问题。

针对这种情况，广东水库移民工作进行了一些探索，试图通过观念、机制、管理和移民安置模式方法的创新，加快解决老水库移民遗留问题，同时，尽量避免出现新的水库移民遗留问题。

据 2005 年统计，广东现有水库移民 158.03 万多人，其中有 8.84 万人安置在城镇，149.186 万人安置在农村。安置在农村的水电移民 34.943 万人，水利移民 113.34 万人，三峡移民 0.9 万人。

本书分为理论研究篇与实践研究篇两大部分。

理论研究篇包括第一、第二、第三章。第一章是水库移民概述，由曾建生、黄美英、杨燕平、王忍撰写，简要介绍了我国水库移民的基本情况；第二章为水库移民理论，由曾建生、黄美英、李伟翔撰写，主要从水库移民补偿理论、水库移民生态理论、水库移民区域理论和水库移民管理理论出发，结合广东省的实际情况，在理论上有所创新；第三章为水库移民可持续战略，由曹建新、李霞撰写，用可持续发展的眼光研究水库移民，提出了独特的见解。

实践研究篇包括第四章、第五章、第六章和第七章。第四章是广东省水库移民历史，由曾建生、黄美英、曹建新撰写，主要回顾了广东省水库移民形成的历史；第五章是广东省水库移民现状，由曾建生、黄美英、王忍、杨燕平撰写，主要介绍了广东省水库移民工作情况及其实践与创新；第六章是国内外水库移民发展战略比较，由王丽萍、曹建新撰写，从纵向和横向两个不同角度比较研究了我国与其他国家水库移民情况；第七章是广东省水库移民发展战略，由曾建生、黄美英、李霞撰写，论述了广东省水库移民战略理论体系、管理和实践的几个创新和广东省水库移民的未来发展方向。

全书由曾建生、黄美英和曹建新统稿。

本书在总结广东省水库移民管理经验的基础上，把实践上升到理论层次，对水库移民做了比较深入的研究，在结构上基本形成了一个比较完整的体系，并给出了水库移民未来发展的战略目标。但由于作者的阅历、对移民工作认知程度及水平所限，本书难免存在缺点和错误，殷切期望广大读者加以斧正。

本书参阅并引用了国内外从事水库移民研究和实践的专家、学者的部分观点和成果，在此表示衷心的感谢。

本书还得到了河海大学尤震、赵敏、王卓甫教授的指导和帮助，在此亦表示衷心的感谢。

本书适合广大水库移民工作者阅读，也可以作为与水库移民有关专业学生的参考资料。

# 目 录

<b>上编 理论研究篇</b> .....	(1)
<b>第一章 水库移民概述</b> .....	(3)
第一节 水库移民概述 .....	(3)
第二节 中国水库移民 .....	(7)
第三节 世界水库移民 .....	(20)
本章小结 .....	(30)
参考文献 .....	(30)
<b>第二章 水库移民理论</b> .....	(31)
第一节 水库移民补偿理论 .....	(31)
第二节 水库移民生态理论 .....	(37)
第三节 水库移民区域理论 .....	(43)
第四节 水库移民管理理论 .....	(47)
第五节 新形势下水库移民理论框架 .....	(52)
本章小结 .....	(56)
参考文献 .....	(56)
<b>第三章 水库移民可持续发展战略</b> .....	(58)
第一节 经济发展观的演变 .....	(58)
第二节 中国的可持续发展目标 .....	(67)
第三节 水库移民区环境容量战略 .....	(73)
第四节 水库移民区产业结构战略 .....	(76)
第五节 水库移民区城市化发展战略 .....	(84)
本章小结 .....	(88)
参考文献 .....	(89)
<b>下编 实践研究篇</b> .....	(91)
<b>第四章 广东水库移民历史</b> .....	(93)
第一节 广东水库移民背景 .....	(93)

第二节 广东水库移民问题的形成 .....	(94)
第三节 广东水库移民存在的问题 .....	(97)
第四节 广东过去解决水库移民问题的办法 .....	(100)
本章小结 .....	(105)
参考文献 .....	(106)
<b>第五章 广东水库移民现状 .....</b>	<b>(107)</b>
第一节 新时期对水库移民问题的认识和历史遗留问题的解决 .....	(107)
第二节 新时期广东水库移民矛盾仍然突出 .....	(109)
第三节 广东解决水库移民遗留问题的办法 .....	(110)
本章小结 .....	(117)
参考文献 .....	(118)
<b>第六章 国内外水库移民发展战略比较 .....</b>	<b>(119)</b>
第一节 建国以来的移民概况 .....	(119)
第二节 我国水库移民条例 .....	(123)
第三节 世界银行援助水利水电工程非自愿移民的政策演变 .....	(125)
第四节 美、日等国的水库移民政策和做法 .....	(128)
第五节 建国以来中国重大水利水电工程移民 .....	(132)
第六节 水利部水库移民开发局关于新时期做好移民工作的意见 .....	(141)
本章小结 .....	(146)
参考文献 .....	(146)
<b>第七章 广东水库移民发展战略 .....</b>	<b>(147)</b>
第一节 广东水库移民战略理论体系 .....	(147)
第二节 广东水库移民管理和实践的创新 .....	(149)
第三节 广东水库移民管理和实践创新带来显著成果 .....	(159)
第四节 广东水库移民发展战略 .....	(161)
本章小结 .....	(183)
<b>后 记 .....</b>	<b>(185)</b>

# 上编 理论研究篇





# 第一章 水库移民概述

## 第一节 水库移民概述

中国水资源总量十分丰富，达  $2.8 \times 10^{12} \text{ m}^3$ 。但是，由于中国人口众多，人均占有水资源量只有  $2300 \text{ m}^3$ ，仅占世界人均水资源量的  $1/4$ ，加上水资源在时空分布上的极不均衡，使中国成为一个水旱灾害频繁发生的国家。目前，中国仍然是一个发展中的国家，为了满足社会生存和发展的需要，修筑大坝和水库，以控制水旱灾害，同时开发利用水资源。修建大坝水库，不可避免地出现水库移民问题。

### 一、移民的概念及其分类

《辞海》中对“移民”一词的释义是：（1）迁往国外某一地区永久定居的人；（2）较大数量、有组织的人口迁移。与这两种释义相对应的英文词语分别为 immigration 和 re-settlement。这里取后者。移民是人类社会发展的必然结果，移民与社会进步和发展紧密相连。它带来了经济发展，促进了社会进步，但同时也带来了可能产生贫困的风险和经济社会重建等方面的困难和问题。

经济社会的发展，必然产生一定的移民。据估算，在过去的 10 年中，由于水利水电、交通道路以及城市改造项目的建设，已经使全世界 8 000 万 ~ 9 000 万人口迁移。随着经济社会的发展，为了加强基础设施与公共设施建设，推动经济发展，改善人们的生活环境，这种移民在世界范围内还将继续下去。同时，随着人口增加，各种资源及环境容量的减少，移民安置也变得越来越困难，移民问题已经成为世界性的难题。

移民一般分为自愿移民和非自愿移民两类。由于自身愿望而移居的人口流动称自愿性移民，或主动移民，其本人就是寻求安置出路的责任人，移居前还需要其提供各种必要条件，后果自负。由于非自身原因而需要迁出原居住地和生产基地的人口流动称非自愿性移民或被动移民，其新的生产生活出路要由引发部门、单位或法人代表负责安置，并使其达到满意的程度，本人则可处在“验收和挑剔”的地位。

非自愿移民的安置较之于自愿移民的安置更为艰巨复杂，涉及社会、政治、经济、文化、宗教、环境、技术等诸多方面。

由工程建设所引起的非自愿移民通常可称为工程移民，包括水利水电、电力、铁路、公路、机场、城建、工业、环保等工程的移民。从不同的角度来考察移民问题，工程移民可划分为不同类型。按工程性质可分为城建（含工业）移民、交通（含铁路、河道）移民、水库移民等；按移民居住地区可分为农村移民、集镇移民、城市移民；按工程征地形状可分为线形征地移民、带状征地移民、块状征地移民；按征地对居民影响可分为征地移民、拆迁移民、征地拆迁移民；按移民生产安置行业可分为农业安置移民、工业安置移民、第三产业安置移民；按安置方式可分为就地后靠移民、集中外迁移民、分散插组移

民；按就业安置组织方式可分企业招工安置移民、自谋职业安置移民、养老保险安置移民；按水利水电建设移民涉及不同地区可分为库区移民、坝区移民、河（渠）道和闸（站）移民。

水利水电工程移民是工程移民的一种。水利水电工程移民是因水库、河道、堤防、水闸、泵站等水利水电工程建设征地、拆迁导致人口迁移和社会经济系统重建的总称，包括水库移民、河（渠）道移民和闸（站）移民三大类。

## 二、水库移民

### 1. 水库移民的概念

水库移民，泛指水库淹没区的移民、坝址移民、水利水电配套设施建设的移民。在水库施工和管理、运行过程中，需要占用土地而引发的人口搬迁行为，属于非自愿移民。据2005年底统计，新中国成立以来，全国因兴建水利水电工程而搬迁的移民至今已繁衍至2300多万人，其中属于300多座大型水库与中、小型水库的移民各占一半左右。在非自愿移民中，水库移民一般搬迁数量最大，安置最困难，移民引发的社会问题最多，因而是非自愿移民中的研究重点。

移民安置指的是，因修建水库工程引发的水库淹没实物处理和受影响居民的安置，是政府行为，由引发淹没的部门、单位或法人代表负责安置被迁移人和恢复重点被淹实物。不是通常所指的移居者。

工程移民首先是保证工程能否兴建的前提，其所付出的除世代耕种的土地、居住的家园等物质代价外，还有人文社会关系等精神条件的改变，这种代价和改变是对工程建设的一种投入和贡献，理应得到合理补偿并受到人们的鼓励、支持和赞扬。

### 2. 水库移民心理状况

在实践中，移民群体往往除了表示支持国家重点建设、顾全大局外，就心理状态而言又有如下状况：

(1) 依附性。移民支持国家建设，国家应该把移民安置好，这是国家应尽的责任。但移民往往把这种责任无限延伸，不论是否因移民带来的问题，都希望甚至依赖国家解决。

(2) 攀比性。水库移民涉及面广，情况各异。在补偿和安置中，移民往往有脱离实际、脱离国家政策、比高不比低的思想，提出不切实际的要求。除在内部比以外，还和发达地区和其他工程比。

(3) 超前性。大部分移民主观上都希望通过搬迁安置一次过解决今后发展需要解决的问题，因而往往不满足于补偿和安置后生活已比搬迁前有较大改善和提高的客观现实，期望立即办成大工业、大工厂、大城市，脱离资源、市场、环境及人口、资金状况等基本条件，期望值高。

(4) 归属感。不管主客观原因，凡是问题一律归罪于“水淹人搬”，一旦戴有移民帽子，就有了最可靠的政府保险，本人不论在什么方面都可不承担风险，以至于变成“万岁移民”。

分析水库移民的心理特征，对制定有利于解决水利水电工程征地和移民问题的程序、方法和政策，加快水库移民融入当地社会的步伐，构建库区和移民区社会的和谐和稳定，具有现实意义。

### 三、从人口流动特点上看水库移民问题

水库建设的最终目的是为了发展生产力，增强综合国力，提高人民的生活水平。而要提高人民生活水平又必须和人口问题紧密联系在一起。从人口学的角度来探讨我国水库移民中的主要问题有以下几方面。

#### 1. 人均占有资源数量少

换句话说就是人多地少，人多资源少。因此，必须转变粗放型的经营，转变单纯靠扩大规模和部门管理的局限。为此，一方面要控制人口数量，提高人口素质，依靠科学管理出效率；另一方面要合理开发、利用、保护资源。在人口控制中既要控制自然增长，又要控制机械增长，做出合理的规划布局。

#### 2. 人口综合素质有待提高

人口素质反映了在一定的社会生产力水平条件下，人在德、智、体、美等诸方面所能达到的社会平均水平的质量状况。水库工程一般地处偏僻、信息和交通相对落后的地方，因而水库移民的综合素质相对较低。教育作为提高库区人口素质的根本途径需要大大加强，不仅要进行常规教育，还要进行特殊的职业技能教育培训，以及进行市场经济条件下的道德教育。人口素质的高低反映了生产力水平的高低。提高水库移民人口素质，就是提高库区生产力。

#### 3. 劳动力转移，就业问题突出

水库移民能否安居乐业，关键在于能否有生产出路，使其有稳定的生活来源。在人口的自然构成中，水库移民的孩子多，年龄构成偏轻，也就是说现在需要教育、未来需要就业的人口多，女性人口的就业困难更大，同时，老龄化问题将日益突出，特别是提前退岗人员加入老龄大军，使老龄化的整体年龄变小而退休后的寿命延长，社会负担将更繁重。

#### 4. 人口流动中的盲目性

水库移民是流动人口的一部分，有流动人口的共性。由于水库工程大多建在贫困山区，经济相对落后。在经济利益的驱动下，人往“高”处走。在这种情况下，人才培养是外向型的，受教育越多、学历越高、学问越大的越不愿回家乡，民间形容“建设穷家乡，全靠落榜生”。从农业人口中转移出来的劳动力，大多数是年轻人，农民中的有文化者，实际上他们是农村的主要劳动力。如果不统筹安排，吸引这部分具有较高文化水平并且掌握专业知识的年轻劳动力留下来，将使库区的现代农业依靠老人、小孩、妇女去发展，若不高度重视，这必将成为现实。

水库移民工作复杂，如何变被动性移民为主动性移民，市场经济条件为这种转化提供了机遇和条件，如劳务输出，跨地区联合开发等。在政府的组织和领导下，做好淹没区和安置区居民的政治思想工作，使移民群众深入了解工程的重要性、必要性和紧迫性，工程建设与本地发展的关系，个人得失与集体、国家利益关系，从思想上变被动为主动，支持国家重点工程建设；从安置规划上做好统筹兼顾，合理安排，保障水库移民迁后的生产生活不低于原来水平并有所改善和提高，并具备可持续发展条件，在定居后，其发展速度不低于老居民的平均增长速度，通常称为“搬得出，稳得住，能致富”；在建设时间上要保证与工程进度相衔接，但不能“以水赶人”；在质量上要百年大计精益求精；在安置目标上要近期和长远发展相结合，留有余地；在管理上要依法移民，照章办事，严格遵守国家

有关的政策法规；在社会上要深入动员，正确引导，形成合力，共建库区，安置好水库移民。总之这是一项政治性和政策性都很强的社会工程，涉及社会各个方面，是综合性、系统性很强的科学工作，同时也是经济性和时效性很强的社会工作。

#### 四、水库移民问题研究的必要性

移民是水利水电建设过程中的重要环节。在移民迁移、安置过程中，移民的生产生活受到巨大的冲击。迁移后移民要恢复正常的生产生活，必然在住房、食物、饮水、交通、教育、医疗卫生和就业等方面遇到许多新问题，国家和地方政府对他们必须作出妥善的安置。目前，征地与移民作为工程建设的重要组成部分，在水利水电工程总费用中占有相当大的比重，移民工作在水利水电工程建设中具有举足轻重的地位。

据有关资料，我国水库移民比较普遍地存在着经济收入水平低、生活条件差等遗留问题。截至1986年统计，水库移民中存在问题较多、生产生活较困难的占1/3以上，处理得较好的还不到1/3。

由于老水库移民在住房、就业、饮水、用电、交通、上学、就医等方面存在的困难长期得不到解决，移民伴随的贫困越来越为人们所恐惧，使得新建水利水电工程移民工作更加艰巨，“移民难”成为水利水电工程建设的主要制约因素。

客观上，由于水库淹没范围大，涉及人口多，往往需要整村、整乡、整县人口的大规模迁移，不但涉及大量生产生活基础设施的重建，还涉及社会经济甚至整个人文系统的重新调整和构建，情况十分复杂，必须从理论上进行系统的研究，并采取法律、行政、经济等综合措施才有可能有效解决。

然而，长期以来，水库移民一直没有当作工程学科中的一个分支学科来研究，没有形成系统的理论，没有形成完善的配套法规，在高等院校没有设置相应的工程移民专业，移民工作的科技水平和人才数量与所担负的职责极不相称。笔者认为，创建中国特色的水库移民学科是十分必要的，并已成当务之急，亟待重视和发展。

#### 五、水库移民的研究对象与范围

水库移民研究的对象主要是因水利水电建设而引起的土地挖压占用、淹没、浸没、坍岸、滑坡等，由此而引起的人口如何迁移、社会经济系统如何重建。包括水库移民方针、政策、法规的制定，移民安置规划、移民计划、移民搬迁具体计划的落实与管理，移民安置后的验收、评估及后期扶持等；同时，移民区的政治、经济、文化、交通、环境和移民的心理等也是水库移民研究的对象。水库移民是个系统工程，需要从整体上进行系统的研究，从而对移民工作实践起到指导作用，获得最大的政治、经济、社会效益。

水库移民研究的范围很广。从地域空间上看，以工程征地拆迁区及其影响区的移民安置为主，同时考虑与移民系统有紧密联系的区域社会经济系统。从时间跨度上看，流域规划、可行性研究、初步设计等是前期工作阶段，实施安置是后期阶段。从涉及的国民经济部门看，既有工业、农业、林业、牧业、副业、建筑业、商业、服务业、旅游业等国民经济产业部门；也有供水、电力、水利水电、交通、城建、邮电、广播等基础设施建设部门。从涉及的学科看，既涉及工程技术学，也涉及社会学与经济学。所以，水库移民是一个涉及面广、问题复杂、影响深远的系统工程，是一个综合性很强的多学科交叉的边缘学

科。它可以作为水利水电学科的重要分支学科,同时其内容因由工程移民学与其他门类学科交叉产生而成,又可属于其他学科的分支学科。如移民社会学同属工程移民学和社会学的分支学科。

## 六、水库移民的研究目的与内容

水库移民研究的目的是通过对水库移民的系统研究,揭示水库移民过程的客观规律,寻求科学有效地从根本上解决水库移民问题的理论和方法,从而为水库移民安置提供科学依据。

水库移民研究内容包括以下几个方面。

(1) 从水库移民涉及的问题与其他学科的关系看,水库移民需研究移民过程中的工程技术、安置区的环境、移民心理、移民安置规划及管理等问题。

(2) 从移民系统工程角度看,水库移民研究内容包括移民系统分析、预测、规划设计、评价、决策、建设、管理、监测、控制等。

(3) 从移民的过程来说,需要研究移民周期的理论,以及移民周期各阶段的工作内容和关系。这里涉及到移民全过程的生产力和生产关系,包括影响与处理范围确定、征地拆迁损失调查、移民区社会经济调查、移民安置总体规划、移民安置详细规划、投资概算、谈判签约、单项工程设计与实施、移民搬迁安置实施、后期扶持与管理。

(4) 从水库移民涉及的专业性质来看,包括政策与法规、征地拆迁影响范围确定、实物损失调查、农村移民安置规划与实施、城镇迁建规划与实施、工矿企业迁建规划与实施、专项设施复建规划与实施、移民区资源开发与利用、资金预算与控制、计划管理、行政管理、经济管理、财务管理、统计分析、项目管理、水库环境保护等。

总之,移民是人类社会发展的必然结果,它带来了经济发展,促进了社会进步,但同时也带来了可能产生贫困的风险与经济社会重建等方面的困难和问题。解决这些困难和问题涉及社会、经济、文化、人口、资源、环境、民族、工程技术等诸多领域,必须从理论上进行系统研究,并采取法律、行政、经济、社会等综合措施加以有效解决。具体解决方法有:一是在工程建设时要尽量避免移民,当移民不可避免时,要尽量减少移民规模与影响程度。二是要坚持“公平原则”,纠正移民受到的不平等待遇,让他们分享项目建设带来的社会效益,使移民能够与项目受益地区居民共同发展。三是要优化移民的生活和发展的资源配置,防止或减少移民贫困化的风险和对经济社会的负面影响。四是要把移民与扶贫结合起来,即通过项目的建设进行移民,以改变这部分人原来贫穷落后的状况,为他们的发展创造良好的条件和新的机遇等。

## 第二节 中国水库移民

### 一、中国水库移民的概况

新中国成立以来,修建各类大坝共约 8.6 万座。这些大坝形成的大中小水库,共有 4 924 亿  $m^3$  的总库容。通过水库与全国 26 万多 km 的江河堤防及 98 处蓄滞洪区联合调度,保护了 4.1 亿人口、3 300 多万  $hm^2$  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  $\text{m}^3$ ，灌溉农田面积 1 600 多万  $\text{hm}^2$ ；全国建成水电站 4 500 多座，总装机容量达 6.5 万 MW，年发电量 2 100 多亿  $\text{kW}\cdot\text{h}$ 。总之，大坝的建设在防洪、灌溉、供水、发电以及综合利用等方面，发挥了巨大的经济效益和社会效益，为我国国民经济持续、稳定、快速发展起到了重要的保证作用。

建设大坝将不可避免地淹没部分耕地，搬迁安置库区的居民。巨大的经济效益和社会效益里包含着千百万水库移民的贡献和牺牲。从 1949 年新中国成立至今，我国为修建水利水电工程，包括在建的长江三峡、黄河小浪底水利水电枢纽及规划兴建的南水北调工程等在内，全国已动迁的水库移民总数超过 2 300 万人，是当今世界上水库移民人数最多的国家。

新中国成立以来，水库移民工作取得了举世瞩目的成就，已经搬迁的 2 300 多万水库移民都得到了不同程度的安置，移民的生产生活水平有所提高，走出了一条中国特色的水库移民之路。特别是党的十一届三中全会以后，国家实行改革开放政策，把工作重心转移到经济建设上来以后，随着农村经济改革的深入发展，也给水库移民的经济发展带来了机遇。经过多年的不断探索与实践，在认真总结正反两方面经验教训的基础上，20 世纪 80 年代中期，中央提出了开发性移民方针，提出必须对水库移民工作实行大胆改革，使水库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，变救济生活为扶助发展生产。同时，还要求将移民安置与库区开发结合起来，合理使用移民经费，加强移民经费管理，提高移民经费使用效益。按照中央提出的分级管理原则，在调查研究、初步规划的基础上，国家设立专项库区建设基金，处理了 1985 年前建成的丹江口、三门峡、新安江、柘溪、柘林、潘家口等 40 多座大中型水库移民遗留问题；顺利完成了水口、紫水滩、葛洲坝、东江、五强溪、龙羊峡、二滩等一大批新建水利水电工程移民任务；至 2005 年底，黄河小浪底工程已基本完成搬迁任务，长江三峡工程移民也已完成了 90%。

在扶持移民发展生产的同时，国家加强了移民区基础设施建设，移民生产生活条件得到改善。改革开放以来，在处理移民遗留问题过程中，从解决移民生产生活最紧迫的问题入手，利用库区建设专项基金，进行了大规模的基础设施建设，仅中央直属水库就解决了 152 万移民和 140 多万头大牲畜的饮水困难问题；修建各种道路 7 800 km，修建大小码头 547 座，购置渡船 1 170 艘，改善了库区交通条件；架设高低压输变电路 413 万 km，改善了 263 万多人的生产生活用电困难问题；修建、改造危旧房 311 万  $\text{m}^2$ 、医疗院（所）22 万  $\text{m}^2$ ，使移民住房、就医、儿童上学等困难得到缓解。据了解，新建水库移民在住房、饮水、交通、用电、就医、上学等条件比搬迁前都有较大的改善，部分移民的生活水平已超过了当地水平。

改革开放 20 多年来，从水库移民方针、政策、法规的制定，到移民安置规划、计划及经济发展规划的制定与实施；从移民搬迁具体计划的落实与管理，到移民安置后的验收、评估及后期扶持等各个方面正在逐步走向规范化、制度化、科学化。

## 二、中国水库移民的现状和特点

移民是水利水电工程建设的重要组成部分。由于水利水电建设，许多移民不得不离开故土，远迁他乡。在迁移、安置、重建中，移民的生产、生活受到巨大的冲击。在迁移后，要恢复正常的生产生活条件，必然在住房、食物、饮水、交通、教育、医疗卫生和就

业等方面遇到许多新问题，必须要有妥善的安排和保障。

目前，水库移民普遍存在人均收入水平低、生产生活条件差等问题，其原因主要是：①建水库时，指导思想存在“重工程轻移民”；②补偿标准低，没有做到“妥善安置”；③移民环境容量小，资源匮乏，就业门路少；④产业结构不合理；⑤市场经济条件下，由于移民土地少，自然条件差，后期扶持不足，在市场竞争中处于劣势，次生贫困、相对贫困问题更为突出；⑥缺乏足够的优惠政策、保护政策，移民权益得不到有力保障。

我国水库移民的特点，可简单概括为以下几个方面。

### 1. 非自愿性

由于水利水电工程建设，水库移民不得不开离祖祖辈辈繁衍生息的家园，远迁他乡。一座水库的移民数量，少则数千人，多则数万人、数十万人，甚至上百万人。淹没不单给移民带来重大的经济损失，还对移民的社会、经济、文化、人际关系等方面带来巨大的破坏，甚至解体。因此，水库移民带有明显的非自愿性。

### 2. 依赖性

水库大多兴建在深山区，由于交通不便，信息不灵，经济落后，文化水平低，科技意识淡薄，缺乏市场观念。搬迁后，丧失了原有的生产生活资料。新的生产格局在短时间难以恢复到原有水平，需要各级政府多年的扶持。因此，无论从主观和客观上，移民对国家和各级政府都存在强烈的依赖性。

### 3. 复杂性

移民在搬迁、安置、重建过程中，关系到思想观念的转变、产业结构的调整、生产生活水平的恢复、社会经济系统的重建、社区管理体制的重构、安置区社会利益的调整、移民的心理调适以及民族、宗教、文化、信仰的整合等。所有这些，都增加了移民工作的复杂性、艰巨性。

### 4. 长期性

水库移民迁建过程大致可分为三个阶段：第一阶段是前期淹没处理阶段，大概需要3~5年，或更长时间（视工程规模大小而不同）；第二阶段是移民迁建实施阶段，大概需要3~5年；第三阶段是后期扶持恢复发展生产阶段，大概需要5~10年。我国大多数水库是“文革”期间及以前兴建的，移民遗留问题至今尚未彻底解决。举世瞩目的长江三峡工程，早在20世纪50年代就开始论证，移民搬迁实施工作从20世纪90年代初开始，按计划将持续到2005年，后期扶持仍需若干年时间。可见，移民工作绝非一朝一夕就能彻底妥善解决，是一项长期的工作。

## 三、中国水库移民的遗留问题

水库移民的遗留问题是指1985年前兴建的水库（以下简称老水库），因移民安置处理不当而引起的社会经济问题。自1985年中央决定设立库区建设基金，确定开发性移民方针以来，中央直属老水库（1985年底以前投产的水利水电工程）移民工作改单纯补偿为积极创业，变救济生活为扶持发展生产，使移民安置与库区建设结合起来，移民遗留问题得到了一定程度的处理，但由于种种原因，至今仍没有从根本上解决。

### 1. 我国老水库移民情况和产生的移民遗留问题

截至2005年底，我国水库移民大约为2300万人，其中大部分集中在20世纪50年代



至70年代。这一时期我国进行了4次有史以来最大规模的水库移民,即丹江口水库移民38.3万人,三门峡水库移民31.9万人,东平湖水库移民27.8万人,新安江水库移民30.6万人。该时期的移民安置由于政治、政策和技术等原因,重工程轻移民,重搬迁轻安置,导致移民安置效果差。在计划经济年代,移民问题被“集体主义”思想和“计划经济”下的平均分配方式所掩盖。随着我国经济体制的改革,农村经济体制发生了重大变革,土地承包到户,鼓励一部分农民先富起来,激化了压抑已久的矛盾,水库移民的遗留问题越来越暴露出来。水库移民遗留的主要问题集中在以下几个方面:

(1) 库区人多地少矛盾突出,缺粮问题十分严重。据调查,还有相当多的老水库移民人均占有耕地在 $0.03\text{hm}^2$ 以下,而且土地瘠薄,水利水电设施差,粮食产量低,移民缺粮问题十分严重。

(2) 基础设施条件差,生存条件仍较恶劣。移民安置地大多数处于自然条件很差的库区、山区,扶持资金投入和解决问题的程度有限,还有相当一部分移民的饮水、交通、用电、儿童上学、就医和住房等生存的基本条件仍没有得到解决。

(3) 移民安置区自然灾害频繁,抗御能力脆弱。由于移民安置区大部分位于自然条件较差的库区、坡地或沟壑低洼地区,自然灾害十分频繁。

(4) 移民区经济发展缓慢,移民与非移民收入差距逐步拉大。中央直属老水库移民1992年至1999年人均年收入增长11.8%,而同期全国农民人均年收入增长16%。水库移民与非移民的差距不是缩小而是进一步加大了。

(5) 移民安置区水土保持与生态系统保护差。长期以来,由于移民安置存在“重经济建设,轻环境建设”的倾向,安置区存在过度开发或用不适当方法开采资源,资源的数量和质量不断下降,开发利用条件越来越恶劣。土壤板结、森林覆盖率和地表植被覆盖率下降,以及水土流失、小气候恶劣、土壤沙漠化等严重的生态系统问题,严重地影响着移民所在地区的经济可持续发展和移民的长远利益。

(6) 移民返迁。经济贫困是移民返迁的重要原因,由于生产生活习惯不同、文化观念相左亦是移民返迁的重要因素。湖南拓溪水库工程中,有移民136 759人,其中5.5万人分别从库区迁至外县,由于从山区迁至湖区,不能适应湖区的生产方式、气候条件和生活习惯,导致外迁移民返流库区。

## 2. 中国水库移民安置政策回顾

1958年前,党和政府是非常重视水库移民安置工作的,无论是政策还是工程技术设计,对水库移民安置都十分有利。1952年通过第一部移民补偿条例,规定了国家建设用地的补偿指导性原则;1953年发表了关于水库移民的第一个重大政策声明,要求尽量减少项目移民,保证水库移民的生活水平不下降到原来水平以下,支付足够的补偿;1955年三门峡水库上马时,设计了移民安置规划等技术性文件,对三门峡水库移民安置十分有利。然而,“大跃进”这个非科学的生产口号,冲垮了人们的理智,进而演变成一次次政治运动,打破了正常的生产建设秩序,造成了许许多多的政治、经济、社会问题。

1958年开始的大跃进,使人们的思想意识形态发生了变化,过分强调人的作用,忽略了自然规律,是我国水库移民遗留问题产生的最直接因素。以三门峡水库为例,虽有规划上的失误(远迁宁夏,忽略了移民的适应能力),但更多的是人为因素而造成的问题。1956年三门峡水库移民计划中移民补偿费为每人620元,远迁费为每人800元。1958年