

李丹 郭万慎
刘焕永 张江平 / 著

中国西部 水库移民研究

ZHONGGUO XIBU
SHUIKU YIMIN YANJIU



四川大学出版社

李丹 郭万侦
刘焕永 张江平 / 著

中国西部 水库移民研究



ZHONGGUO XIBU SHUIKU YIMIN YANJIU



四川大学出版社

责任编辑:孙滨蓉

责任校对:张玲

封面设计:墨创文化

责任印制:李平

图书在版编目(CIP)数据

中国西部水库移民研究 / 李丹等著. —成都: 四川大学出版社, 2010.5

ISBN 978-7-5614-4863-2

I. ①中… II. ①李… III. ①水库移民—研究—西北地区②水库移民—研究—西南地区 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 085784 号

书名 中国西部水库移民研究

著 者 李丹 郭万侦 刘焕永 张江平

出 版 四川大学出版社

地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)

发 行 四川大学出版社

书 号 ISBN 978-7-5614-4863-2

印 刷 郫县犀浦印刷厂

成品尺寸 160 mm×230 mm

印 张 21.75

字 数 312 千字

版 次 2010 年 9 月第 1 版

印 次 2010 年 9 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

◆ 读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆ 本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆ 网址: www.scupress.com.cn

版权所有◆侵权必究

前 言

水是人类赖以生存的重要自然资源和环境要素。能源是经济社会发展不可或缺的重要物质基础，水电是清洁可再生能源。

我国是一个水资源短缺的国家，水资源时空分布十分不均，天然状况下难以满足经济社会发展和人民生活的需要；同时，不时发生的洪水、干旱灾害不仅给经济社会发展造成巨大损失，还严重威胁人民的生命财产。我国水电资源十分丰富，在常规能源资源中，水电的可开发量仅次于煤炭，居第二位。

新中国成立后，我国十分重视发展水利水电事业，在水资源的综合开发利用、趋利避害方面取得了令世人瞩目的伟大成就，先后兴建了8万多座水库，投产水电站总装机容量已超过2亿千瓦，为国家经济社会发展和人民生活水平不断提高提供了十分重要的保障和支撑。但是兴建水利水电工程不可避免要占用土地，搬迁原居民（以下简称水库移民），特别是水库淹没集中连片，涉及人数众多，往往会涉及整村、整乡，甚至整个县城的搬迁。因此，在水利工程对水资源趋利避害、水电工程提供清洁可再生能源，促进国家经济社会发展和人民生活水平不断提高的同时，也引发了大量的水库移民。

我国政府一直十分重视水库移民工作，特别是改革开放以来，国家先后制定了一系列水利水电工程移民法规政策，1991年国务院专门制定颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》；2006年又对该条例进行了修订，重新颁布。之后，还印发了《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》，不断增加对水库移民的投入，提高移民安置的补偿补助标准，规范和加强水库移民工

作，使老工程水库移民的遗留问题不断得到妥善解决，新建工程水库移民工作不断得到加强。

我国水资源和能源资源的特点决定了，要实现可持续发展，在今后很长的时期内必须大力发展水利水电，并且水电工程的建设重点在西部地区，还需兴建大量的水库，因而还将产生大量的水库移民。因此，能否妥善安置移民是我国今后水利水电事业发展的关键，并将直接影响国家可持续发展战略的实施。

我国西部地区具有生态环境脆弱、地质条件复杂、经济社会发展滞后、少数民族聚居且民族文化多元化等特点，这将为兴建水利水电工程增加新的特点和难点，需要高度重视、深入研究、妥善解决。因此，有针对性地研究西部水库移民系统问题，认识其内在规律，为完善移民安置补偿政策提供科学的依据，是顺利推进西部水利水电资源开发的需要，是落实“以人为本”的科学发展观，维护西部社会稳定，构建和谐社会的需要。

本书简述了我国历史上几次大的移民迁徙历史；总结了我国几十年来水库移民工程理论与实践成果；较为深入地分析了西部地区水库移民的特点和难点；探讨了各种移民安置模式；在构建移民社会保障体系、完善少数民族地区移民补偿政策，以及移民可持续发展等方面提出了一些有益的思路与对策。

在本书编写过程中，得到了中国水电顾问集团公司和成都勘测设计研究院长期从事水电移民工作的领导的指导，在此表示衷心的感谢。限于我们的水平和经验，本书难免有疏漏或不足之处，恳请读者批评指正。

作者

2010年8月

目 录

第一章 绪 论	(001)
1.1 研究背景与意义	(001)
1.2 文献综述	(003)
1.2.1 移民的定义及分类	(003)
1.2.2 水库移民概念界定	(004)
1.2.3 研究所属专业领域	(005)
1.2.4 水库移民的环境容量分析	(007)
1.2.5 水库移民安置研究	(009)
1.2.6 水库移民补偿研究	(011)
1.2.7 水库移民人口问题研究	(016)
1.2.8 水库移民生产生活水平评估及贫困化问题	(019)
1.2.9 水库移民与区域社会经济发展	(022)
1.2.10 水库移民工程的社会评价研究.....	(023)
1.3 目前研究不足	(025)
1.3.1 水库移民研究的主要特征	(025)
1.3.2 目前研究不足	(027)
1.3.3 值得进一步探讨的问题	(028)
1.4 水库移民工程系统分析	(031)
1.4.1 水库移民工程宏观环境影响因素分析	(031)
1.4.2 水库移民社会系统分析	(033)
1.4.3 水库移民工程利害关系者系统分析	(035)
1.4.4 移民工程运行管理流程	(038)

1.4.5 水库移民满意度系统分析	(041)
第二章 我国历史上几次大移民.....	(047)
2.1 明清三次大移民	(047)
2.1.1 闯关东	(047)
2.1.2 走西口	(053)
2.1.3 下南洋	(061)
2.2 中华文化与移民	(066)
2.2.1 移民的分类	(066)
2.2.2 中华文化对移民的影响	(074)
2.2.3 移民对文化的影响	(080)
2.3 新中国成立后的人口迁徙	(085)
2.3.1 国家组织的人口迁移	(086)
2.3.2 自发性的人口迁移	(090)
第三章 水利水电开发与移民.....	(094)
3.1 我国水力资源分布与开发现状	(094)
3.1.1 我国水力资源总量及特点	(094)
3.1.2 我国水力资源开发现状	(097)
3.2 中国水利水电建设工程移民概况	(102)
3.2.1 水库移民的特点	(102)
3.2.2 水库移民发展历程	(104)
3.2.3 水库移民数量及区域分布	(106)
3.3 水利水电工程移民政策演变历程	(109)
3.3.1 水利水电工程移民法律法规政策体系	(109)
3.3.2 各阶段移民安置政策特点与效果	(115)
第四章 中国西部水库移民的特殊性.....	(124)
4.1 西部水电工程及移民概况	(124)
4.1.1 区域概念界定	(124)
4.1.2 西部水电工程开发情况	(125)
4.1.3 西部水库移民规模及区域分布	(136)
4.2 西部水库移民特征	(140)

4.2.1	区位环境的脆弱性	(140)
4.2.2	民族文化的多元性	(149)
4.2.3	社会制度的双重性	(155)
4.2.4	经济发展的滞后性	(157)
4.2.5	社会发育程度低	(164)
4.2.6	人口受教育程度低	(170)
4.2.7	贫困化问题严重	(174)
4.2.8	土地资源可利用率低	(177)
第五章 西部水库移民安置与社会保障		(182)
5.1	水库移民安置方式分类概述	(182)
5.1.1	移民安置方式分类	(182)
5.1.2	有土安置方式	(186)
5.1.3	无土安置方式	(187)
5.1.4	复合安置方式	(190)
5.1.5	自主安置方式	(191)
5.2	现行安置方式存在的问题分析	(193)
5.2.1	有土安置方式存在的问题	(193)
5.2.2	无土安置方式存在的问题	(194)
5.2.3	复合安置方式存在的问题	(195)
5.2.4	自主安置方式存在的问题	(196)
5.3	西部失地水库移民社会保障制度探讨	(197)
5.3.1	社会保障制度内涵及功能	(197)
5.3.2	移民社会保障制度的理论基础	(201)
5.3.3	移民社会保障制度构建的必要性	(204)
5.3.4	移民社会保障体系构架设计	(206)
5.3.5	新型农村社会养老保险背景下的移民养老保险	(211)
5.3.6	新型农村合作医疗保险	(212)
5.3.7	移民就业促进与技能培训	(213)
5.3.8	移民综合社会救助	(214)
5.4	移民社会保障制度实施的难点与对策	(217)

5.4.1 资金来源及其持续性	(217)
5.4.2 基金统筹管理与保值增值问题	(218)
5.4.3 失地水库移民社会保障水平的确定问题	(219)
案例分析一：四川某大型水电工程移民多元安置模式及其 效果分析.....	(221)
案例分析二：广西某水利枢纽工程移民长期补偿安置 模式分析.....	(229)
第六章 西部民族地区水库移民补偿研究.....	(233)
6.1 水库移民补偿概念及补偿政策概述	(233)
6.1.1 水库移民补偿概念界定	(233)
6.1.2 水库移民补偿政策概述	(235)
6.2 水库移民补偿的理论基础	(241)
6.2.1 成本—收益理论	(241)
6.2.2 资源价值转移理论	(245)
6.2.3 土地效用价值理论	(246)
6.2.4 卡尔多—希克斯社会福利改进理论	(247)
6.3 现行移民补偿政策的不适应性分析	(249)
6.3.1 实物指标特殊性考虑不足	(249)
6.3.2 宗教设施项目补偿不全面	(249)
6.3.3 对特色建（构）筑物补偿不明细	(250)
6.3.4 对基础设施复建扶持不足	(251)
6.3.5 对公共自然资源用益物权对移民收入的影响考虑不足	(252)
6.3.6 对贫困人口扶持方式不明晰	(253)
6.3.7 对非物质文化遗产保护重视不够	(254)
6.4 完善民族地区水库移民补偿政策的原则	(255)
6.4.1 实物资产损失与无形损失兼顾	(255)
6.4.2 资源的优先受惠权原则	(256)
6.4.3 短期补偿补助与长期补偿扶助相结合	(257)
6.4.4 物质文化遗产与非物质文化遗产保护并重	(257)

6.4.5 移民可持续发展原则	(258)
6.5 民族地区水库移民补偿补助政策建议	(258)
6.5.1 试点建立及完善长效补偿机制	(258)
6.5.2 明确西部库区特殊实物指标补助项目及标准	(260)
6.5.3 规范非物质文化遗产保护的补助项目及方式	(274)
6.5.4 建立用益资源收益补偿标准	(275)
6.5.5 完善基础设施达标补助	(275)
6.5.6 加强贫困人口补偿补助	(278)
6.5.7 增加后期扶持项目	(279)
第七章 西部水库移民可持续发展	(281)
7.1 水库移民可持续发展内涵	(281)
7.1.1 可持续发展内涵	(281)
7.1.2 基于代际社会福利函数理论的可持续发展分析 ..	(282)
7.1.3 水库移民可持续发展的内涵	(285)
7.2 西部水库移民可持续发展主要影响因素分析	(288)
7.2.1 贫困化对水库移民可持续发展的影响	(290)
7.2.2 区域经济对水库移民可持续发展的影响	(291)
7.2.3 社会文化对水库移民可持续发展的影响	(294)
7.2.4 人口质量对水库移民可持续发展的影响	(297)
7.2.5 资源环境对水库移民可持续发展的影响	(299)
7.3 水库移民可持续发展总体指导思想与原则	(300)
7.3.1 水库移民可持续发展指导思想	(301)
7.3.2 水库移民可持续发展的原则	(302)
7.4 水库移民可持续发展评价指标体系	(303)
7.4.1 区域可持续发展评价指标研究成果综述	(303)
7.4.2 构建可持续发展评价指标体系的原则	(308)
7.4.3 西部水库移民可持续发展评价指标体系	(309)
7.5 西部水库移民可持续发展政策建议	(313)
7.5.1 人口的可持续发展	(316)
7.5.2 环境的可持续发展	(317)

7.5.3 资源的可持续发展	(321)
7.5.4 经济的可持续发展	(322)
7.5.5 社会文化的可持续发展	(323)
参考文献	(325)
后记	(339)

第一章 絮 论

1.1 研究背景与意义

我国河流众多、水能资源丰富，为有效利用水能资源，自新中国成立以来，兴建了许多大中型水库。这些水库不仅在防洪、发电、灌溉、供水、养殖等方面取得了显著的经济效益和社会效益，而且在改善生态环境、调节河道径流等方面也发挥了重要的作用。与此同时，水库建设也导致了大量水库移民的产生。据不完全统计，全国大中型水利水电工程已建、在建工程产生移民约 2500 万人，未来待建的水电工程按已规划流域预计产生移民约 57 万人。目前，我国水电建设重心已转移到西南地区的川、滇、藏三省（区），因此，水库移民工程也向西南转移、向上游转移、向少数民族地区转移、向边远贫困地区转移。由于西部地区在区位地理、生态环境、经济发展、社会文化等方面所具有的特殊性，使西部水库移民的安置补偿问题成为西部水能资源开发中一个棘手的问题，是各地政府所面临的难度最大、最具挑战性的工作之一。科学合理地处理好西部水库移民的安置问题，是顺利推进西部水电资源开发的必然要求，是维护西部地区社会稳定、民族团结，加快构建和谐社会的必然要求。

西部地区是水力资源富集区，同时也是少数民族聚居地，特别是以金沙江、雅砻江、大渡河、澜沧江、怒江等六条大江及其众多支流所覆盖的“六江流域”，被称为“藏彝走廊”的多元文化带，分布着藏缅语系的诸多民族，如藏、羌、彝、壮、纳西族等。因此，西部的

水库移民除了具有一般水库移民的特点外，还带有浓郁的西部民族特色。这充分体现在其生产生活方式的特殊性、资源环境的特殊性、民族文化与宗教信仰的特殊性、人口受教育程度低、社会事业发展严重滞后、贫困面大、贫困化程度深等方面。因此，在这一特定的情景下，水库移民工程面临着许多新的问题与新的矛盾，比如资源开发与环境保护的问题，经济开发与民族文化保护的问题，如何应对这些区域少数民族移民的特殊需求等，这些都是亟须回答的问题。

目前，针对西部水库移民的相关研究还较少，现行的水库移民安置补偿政策也多有不适用之处。因此，深入、系统地分析西部水库移民的特征及其关键影响因素，揭示其内在发展规律，从而为移民补偿安置政策制定与完善提供科学的依据。

首先，西部水电开发为推动西部地区经济发展，带动移民缓解贫困提供了巨大的机遇。但长期的实践经验表明，如果缺乏长效保障机制，相当部分水库移民特别是农村移民生活水平依然很低，返贫现象十分严重，从而带来大量的社会问题。因此，探讨在新形势下如何建立水库移民的社会保障制度，是一个具有重要理论意义与现实意义的命题。

其次，水电开发具有“负外部性”效益，特别是对于地处江河上游生态脆弱的西部地区而言，对于生态环境的保护提出了严峻的挑战。这也充分体现在如何进行移民安置的环节中。因此，如何平衡协调经济—社会—资源—环境—人口之间的关系，从而保障移民的可持续发展，是值得深入探讨的重要问题之一。

第三，西部地区独特的民族文化与宗教信仰往往构成了移民工程中关键的和敏感的问题。因此，如何从文化层面上正确分析、理解这些问题，从而提出可操作性的补偿方式与标准，是西部水库移民工程面临的又一个难题。

鉴于上述分析，本书正是以西部水库移民的特殊性、西部水库移民安置与社会保障、西部民族地区移民补偿政策、西部水库移民可持续发展等问题为核心，力求深入、全面地揭示西部水库移民工程的内在运行规律，提出其安置补偿的路径与方式，为相关政府部门的政策

制定与实施提供有益的参考。

1.2 文献综述

笔者在 CNKI（中国知网）上以“水库移民”为关键词，共搜索到相关文献 909 篇；在 EBSCOhost Web 上以“Dam Resettlement”为关键词，共搜索到相关文献上万篇，由于英文文献数量太多，故在结合年份 1979 年—2009 年的基础上，只选取被引用次数在百名前的部分文献。通过对这些研究成果的分析发现，国内外学者对水库移民的研究主要集中在以下几个方面：①环境容量分析；②移民的安置补偿；③水库移民的人口问题；④移民生产生活状况评估及贫困化问题；⑤水库移民与区域社会经济发展；⑥水库移民工程社会评价研究。

1.2.1 移民的定义及分类

《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较大量、有组织的人口迁移。与这两种释义相对应的英文分别为 *immigration* 和 *resettlement*。这里取后者。移民有多种分类方法，其中较为权威的是吴宗法、施国庆（2002）提出的按照移民的性质、移民的意愿、移民的方向对移民进行分类。

（1）按移民行为和移民现象的性质来进行分类，可以分为工程性移民、灾害性移民、战争性移民、政治性移民、经济性移民。

（2）按移民自身的意愿来分类，可分为被动的非自愿移民、被动的自愿移民、主动的非自愿移民、主动的自愿移民。①被动的非自愿移民，即移民既是非自愿性的又是被动的。近现代交通、水利水电工程建设等造成的工程性移民基本属于被动的非自愿移民。当然，随着社会和经济的发展，国家有关优惠政策的制定及落实，有关赔偿标准的提高，人们改善生产生活条件愿望的增强，工程性移民也能从被动的非自愿性移民演变为被动的自愿性移民。②被动的自愿移民，即以被动方式表现出来的自愿性质移民。因躲避重大自然灾害、战争、战

乱等而造成的移民，虽然行动上是被动的，但又是自愿的。③主动的非自愿移民，即以主动形式表现却是非自愿性质的移民。这类性质的移民主要是因种族、宗教、政治等原因而造成的政治移民、政治难民等。④主动的自愿移民，即以主动形式表现出来的自愿移民。这类移民大多是因为经济因素进行移民的。

(3) 按移民方向分类，主要可以分为农村到农村、农村到城市、城市到农村、城市到城市及国际间移民。

1.2.2 水库移民概念界定

在长期的水利水电工程建设中，“水库移民”早已成为约定俗成的术语，但早期其内涵仅包括水库淹没区受影响的人口。20世纪80年代中后期，世界银行和亚洲开发银行等国际金融机构大量投资和参与中国的基础工程建设，引入了“非自愿移民（Involuntary Resettlement）”概念和相应政策，使得国内对“水库移民”的概念有了新的认识。

施国庆（1995）将“水库移民”界定为在开发利用水资源过程中，因兴建水库而引起较大量、有组织的人口迁移，具有非自愿性质，即造成的非自愿移民活动，涉及社会、经济、生态环境等诸多方面。这一概念得到了学术界的广泛认可。随着水利水电工程实践的发展，水库移民的范畴已延伸至枢纽工程建设区涉及的人口。也就是说，本书所指的“水库移民”是指因水利水电工程建设而遭受直接或间接影响，需要进行生产或生活安置的所有人，包括房屋必须拆除而搬迁的人；耕地、园地、林地、养殖水域等用于农业生产经营的土地被征用的土地所有者或生产经营者；房屋必须拆除的企业或机关事业单位的职工，征地后将丧失就业和收入来源的人口等。

随着我国社会和经济的不断发展，因水利水电等工程建设而产生的非自愿移民问题即水库移民问题越来越受到国家的重视。这种移民的搬迁安置较之自愿移民的搬迁安置要艰巨复杂得多，它涉及政治、经济、文化、宗教、环境、技术等诸多方面的问题，直接影响到一个地区的经济发展、社会稳定乃至整个社会的和谐发展。

1.2.3 研究所属专业领域

水库移民研究涉及领域广，多学科交叉研究状况较为普遍。原因在于大规模库区移民本身就是一个涉及政治、经济、社会生活、生态环境等因素在内的复杂工程。目前除了理工学科对水库移民中存在的技术问题进行分析外，人文社会学科中的政治学、经济学、社会学、心理学、人口学、人类学等学科都参与了对库区移民问题的研究（如图 1-1 所示）。各种方法的运用，新视角的切入，新观点的引出，有助于我们更为全面地认识水库移民这一问题。

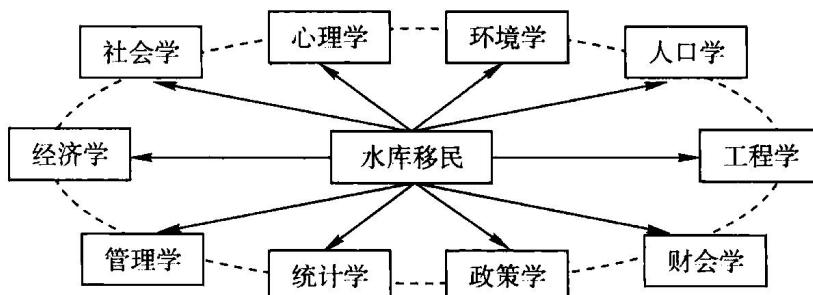


图 1-1 水库移民研究的学科框架

经济学：主要研究因人口迁移和工程征地拆迁及其影响的实物经济损失，移民迁移和重建造成的全社会各类经济代价，移民补偿标准，投资计算，效益分析，国民经济评价，财务评价，移民对区域经济影响，移民分享工程效益等。

社会学：主要研究水库移民过程中的各类社会学问题。包括移民的社会特性、社会阶层分析、社会关系（业缘、地缘、血缘）、民族、宗教、社会性别、文化、心理、社会整合、参与和协商、社会保障、社会服务体系、医疗卫生、教育、移民社区建设与管理等问题。

心理学：主要研究水库移民过程中的各类心理学问题，包括移民过程中各类心理现象分析，移民个体与群体心理特点、动机、行为、交往、沟通、冲突分析，社会角色转换，社会心理承受能力分析，移民心理调查与过激行为矫正，移民区非移民心理研究等。

环境学：主要研究水库移民以及水库淹没对流域、地区自然环境（包括水、气候、土壤、动物、植物等）的影响，移民迁移与重建活动对安置区生态环境的影响，移民环境容量，移民区资源（气候、生物、水、土地、矿产、旅游等）开发利用与保护，移民区环境质量评价，污染综合防治，环境管理等。

人口学：主要研究水库移民人口数量，人口密度，人口素质（技术、文化、身体、精神、心理等），人口构成（性别、年龄、社会群体、民族、文化、劳动力、经济、就业产业等），人口变化（自然增长、机械增长），计划生育，人口预测与控制，移民区适度人口等。

管理学：主要研究水库移民行政管理系统组织结构及其功能，干部及其管理，系统的运行决策，执行、协调、控制、监督与绩效评价，移民区建设项目管理（项目规划、评价、设计、实施等），物资管理，计划管理，资金管理，移民工程管理，移民社会管理，监测与评估等。

统计学：主要研究水库移民统计基本理论与方法，统计指标体系，统计调查，统计资料整编，统计分析、统计监测、统计管理等。

财会学：主要研究水库移民财务管理的基本理论与方法，财会管理体系、制度、原则，资金筹措，各类资金管理，财务核算等。

政策学：主要研究水库移民工作的方针、政策、指导思想与原则，移民补偿补助政策，移民扶持政策，移民安置政策，移民优惠政策，征地拆迁移民安置的专门法规（如移民法、征地法等）和涉及的通用行业法规（城建、铁路、公路、电力、邮电、文物、环保、草原、森林、矿藏等）。

工程学：主要研究水库移民过程涉及的各类工程建设问题，包括水利、电力、公路、桥梁、铁路、广播、通讯、管道等各类专项工程建设，城（集）镇建设，工矿企业迁（改）建，库区防护工程，移民区生产开发中农业工程建设，文物古迹发掘与保护，库区综合利用，