

Research on Livelihood Problems of
Reservoir Resettlement

水库移民 生计问题研究

孙海兵 著

中国社会科学出版社

Research on Livelihood Problems of
Reservoir Resettlement

水库移民 生计问题研究

孙海兵 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

水库移民生计问题研究/孙海兵著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5145 - 7

I. ①水… II. ①孙… III. ①水库工程—移民安置—研究—丹江口市 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 279831 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 李舒亚
责任校对 徐楠
责任印制 王超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 11 月第 1 版
印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13
插 页 2
字 数 220 千字
定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

前 言

移民是世界文明史上最为普遍的人类活动之一。我国自古以来就是一个移民活动比较频繁的国家。特别是新中国成立以后，为满足人民日益增长的物质文化生活需求，突破基础设施滞后和自然资源分布不均对经济发展产生的“瓶颈”效应而兴建了许多工程，如三峡工程与南水北调中线工程在我国现代化建设中就具有极其重要的战略地位。水库移民是因修建水库或水电站工程而不可避免的非自愿性移民。我国现已成为世界上水利水电工程建设规模最大、水库移民人数最多的国家。水库移民有别于城镇、交通等失地农民，其独特性是水库一般都建在边远落后山区，涉及人数众多，且移民安置不仅包括移民生产生活恢复，还包括移民人文与社会关系重建，因而水库移民被公认为世界性难题。当前和今后的一个时期，全面建成小康社会、水利水电大发展、新型城镇化建设等重大决策对水库移民工作提出了新的要求。妥善解决水库移民的生计问题，日益成为重要而紧迫的课题。

笔者近年来从事了大量的移民研究，曾多次到三峡、丹江口、白鹤滩、托巴、隔河岩水库等进行调查研究。在调研过程中，笔者发现，水库移民脱贫致富奔小康的任务繁重而又艰巨，部分农村移民生计难以为续。为此，笔者试图用国际著名的由英国国际发展部提出的可持续生计分析框架，以南水北调中线工程丹江口水库移民为研究案例，对移民的生计状况进行全面、系统的分析，为实现移民可持续生计提供思路。期望本书能够对推进水利水电工程顺利建设、完善水库移民政策、全面建成小康社会等国家重大战略决策有所贡献。

内容提要

本书以南水北调中线工程丹江口水库移民为例，集中对水库移民的生计资本、生计策略、生计结果、生计风险、生计可持续对策、生计转型等方面进行探索。

全书共分九章。前三章介绍研究背景、研究意义、国内外动态、研究内容、研究方法和理论基础以及研究区概况等。第四、第五章分析移民生计资本、生计策略、生计结果及三者之间的关系，此部分依据“可持续生计框架”，对丹江口移民的人力、自然、物质、金融、社会资本及总资本进行测量和分析，并将移民生计策略划分为农业为主型与非农为主型两类，且以家庭收入与发展信心评价移民生计结果，还运用 Logistic 回归模型对生计资本、生计策略和生计结果之间的关联进行分析。第六章运用“移民贫困风险和重建模型”，评估丹江口移民安置的八大类风险与总风险。第七章为移民生计可持续对策，提出契约理念贯穿移民搬迁安置始终的设想与完善移民前期补偿、加强移民后期扶持的措施。第八章为新型城镇化与移民生计转型，此部分指出，水库移民农转非存在着心态调整、就业困难和生活适应等难题，须采取尊重移民自主选择、关注移民就业创业、加强移民教育培训、保障移民基本生活等积极稳妥地推进非农化转移。第九章为结论与讨论。

本书可能的创新点包括：一是从生计资本视角对移民稳定发展的影响进行了定量分析，甄别影响移民安稳的主要因素；二是拓展水库移民效益分享的研究领域，探讨了各类水库移民均能参与工程效益分享问题；三是在传统农业安置面临严峻挑战、新型城镇化建设背景下分析了水库移民非农化的障碍与对策。

Summary

The book takes Danjiangkou reservoir migrants of South – to – North Water Transfer Project as example to discuss livelihood capitals, livelihood strategies, livelihood results, livelihood risks, sustainable livelihood countermeasures and livelihood transformation, etc.

The book is divided into nine chapters. The first three chapters introduce research significance, domestic and foreign dynamic, research content, research method and theoretical basis as well as the situation of research area. The fourth and the fifth chapters analyze livelihood capitals, livelihood strategies, livelihood results of migrants and their relationship. This section bases on “sustainable livelihood framework” to measure and analyze human, natural, physical, financial, social capital and total capital, divides livelihood strategies into agricultural and non – agricultural type, chooses household income and develop confidence to evaluate livelihood results, and uses logistic regression model to analyze the association among livelihood capitals, livelihoods strategies and livelihoods results. The sixth chapter uses “migrant poverty risks and reconstruction model” to assess eight categories of risk and total risk of resettlement. The seventh chapter puts forward sustainable livelihood countermeasures such as establishing the contract idea throughout the course of resettlement, improving early compensation and strengthening late – stage support. The eighth chapter discusses livelihood transformation. This part points out the attitude adjustment, employment difficulties and life adjustment etc obstruct non – agriculture of reservoir migrants, and we should respect migrants’ independent choice, concern about their employment, strengthen education and training and guarantee basic life to steadily promote non – agriculture. The ninth chapter is the conclusion and discussion.

The possible innovations of this book include: Firstly, it analyzes the influence of livelihood capitals on stable development of migrants and finds out the main factors; Secondly, it expands research field of benefit sharing and explores the issues of all kinds of reservoir migrants participating in project benefit sharing; Thirdly, it analyzes the obstacles and countermeasures of non-agriculture of reservoir migrants under the background of traditional agriculture resettlement facing serious challenges and new urbanization construction.

目 录

第一章 导言	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究意义	5
第三节 国内外研究动态	7
一 国外研究动态	7
二 国内研究动态	10
三 评述	14
第四节 研究内容	14
第五节 研究方法	16
一 文献分析法与实地调研法	16
二 规范研究与实证研究相结合	17
三 定性与定量结合的分析方法	17
四 比较分析方法	17
第六节 可能的创新点	17
第二章 理论基础	19
第一节 可持续生计理论	19
一 可持续生计概念	19
二 可持续生计框架	23
第二节 生计风险理论	27
一 八大重要风险	28
二 防止措施	29
第三节 水库移民概论	32
一 水库移民基本概念	32

二	水库移民心理特征	33
三	水库移民安置内容	34
四	水库移民安置模式	35
五	水库移民安置政策	39
第三章	研究区概况	48
第一节	丹江口水库简介	48
第二节	丹江口水库移民概述	51
一	丹江口水库早期移民概述	51
二	南水北调丹江口移民安置的特点	53
三	南水北调丹江口移民搬迁安置情况	56
第三节	南水北调丹江口移民调查情况	64
一	调查概况	64
二	受访者概况	65
第四章	移民生计资本分析	68
第一节	生计资本的定性分析	68
一	人力资本	68
二	自然资本	72
三	物质资本	75
四	金融资本	80
五	社会资本	84
第二节	生计资本的定量评估	87
一	人力资本	88
二	自然资本	89
三	物质资本	89
四	金融资本	90
五	社会资本	91
六	生计资本总量	91
第三节	生计资本组合	95
一	人力资本较强型	95
二	自然资本较强型	96

三 物质资本较强型	97
四 金融资本较强型	97
五 社会资本较强型	98
六 总资本较强型	99
第五章 移民生计资本与策略及结果关系分析	100
第一节 移民生计策略与结果	100
一 移民生计策略	100
二 移民生计结果	101
第二节 生计资本与生计策略及生计结果关系	103
一 生计资本与生计策略关系	103
二 生计资本与生计结果关系	108
三 生计策略与生计结果关系	111
第六章 移民生计风险评估	112
第一节 评估方法	112
第二节 移民风险评估	112
一 失去土地	113
二 失业	115
三 失去家园	116
四 边缘化	118
五 缺乏生活保障	120
六 发病率和死亡率的增长	120
七 失去享有公共财产和服务的权利	121
八 社区解体	122
九 综合风险	123
第三节 生计风险应对策略	124
第七章 移民生计可持续对策	126
第一节 创新移民安置理念	126
一 向移民赋权	128
二 订立合理的契约合同	128

三	组建契约的第三方监督机制·····	129
四	建立契约的自我实施机制·····	129
第二节	完善移民前期补偿·····	130
一	移民土地补偿·····	130
二	移民房屋补偿·····	134
三	移民无形损失补偿·····	135
第三节	加强移民后期扶持·····	138
一	提高直补标准·····	138
二	加大产业扶持·····	140
三	强化教育培训·····	148
四	创新社区治理·····	150
五	完善社会保障·····	152
六	分享工程效益·····	154
第八章	新型城镇化与移民生计转型·····	159
第一节	新型城镇化内涵·····	159
第二节	农村人口转移探索·····	162
一	重庆市开县的农村人口梯度转移·····	163
二	山东省诸城市农民“原地”城镇化·····	165
三	云南青山嘴水库移民“城市楼房安置模式”·····	167
第三节	库区农户非农转移·····	168
一	移民非农化研究回顾·····	168
二	移民非农转移的障碍·····	170
三	稳妥推进移民非农化举措·····	172
第九章	结论与讨论·····	175
第一节	研究结论·····	175
第二节	进一步研究的方向·····	177
附录：调查问卷·····		179
参考文献·····		184
后记·····		196

第一章 导言

第一节 研究背景

移民是人类社会一种普遍的社会经济现象，它与人类发展和进步的历程相伴。早在远古时代，人类为了生存与发展就本能地寻找可供生产和生活的地方，开创了迁徙活动的雏形。

在人类历史的长河中，人口迁移创造和传播了文明。工业革命以前，由于生产力水平低下，人类适应与改造自然的能力尚且不足。因工程建设、战争、灾害以及政治、经济等因素的影响，人群居住地需进行短暂或永久的迁徙移动，后者即是所谓的移民（王新祝，2002）。马克思在《强迫移民》一文中指出：“在古希腊和古罗马，采取周期性地建立殖民地形式的强迫移民是社会制度的一个固定的环节。”《圣经》上就载有古犹太民族因宗教等原因而被迫长途迁移的故事。我国历史上也出现了“走西口”、“江西填湖广，湖广填四川”、“下南洋”、“荆襄流民”等几次人口大迁徙活动。

工业革命以后，随着生产力和科技水平的提高，人类为开发利用资源加快社会发展，开展了一系列工程建设特别是水库、交通、城镇建设活动，从而产生了大规模移民。世界银行移民政策高级顾问迈克尔·M. 塞尼（Michael M. Cernea，1994）在《人口重新安置与发展》中曾经这样描述：“今日巴黎的宏伟计划是在巴伦·豪斯曼（Baron Haussmann）的坚强手段下以19世纪痛苦的人口重新安置过程为代价的；给人印象深刻的Cross Bronx高速公路占用了附近的许多土地，其中有一些是可以幸免于难的；加拿大的大型水电综合工程将许多土著居民赶出了家园，往往缺少对传统权利与文化的尊重。”据世界银行（World Bank，1994）一份研究报

告估计, 此类迁移每年影响发展中国家至少 1000 万人口: 400 万人因各年度开始建设的 300 多个大坝 (15 米高以上) 而迁移, 600 万人因城市发展与运输项目而迁移。另据世界水坝委员会 (World Commission on Dams, 2000) 的报告《大坝与发展——新的决策框架》中指出, 全球因修建水库而迁移的人口数量达 4000 万—8000 万。

按移民其意愿的性质而言, 大体上可分为自愿移民与非自愿移民两类。彼得森 (Petersen, 1958) 按迁移力量所做出的分类即已确立了强迫、自愿两极对立的基调, 并至今仍为人们广泛引用。自愿移民是因追求生产生活环境而自主选择的人口流动, 其特点是自主选择或本人自愿; 非自愿移民是因外力强制作用而被动迁移的人口流动, 其特点是迁移时间无法自由选择, 迁移地域具有规定性。非自愿移民的安置较之自愿移民的安置艰巨复杂得多, 涉及社会、政治、经济、文化、宗教、环境、技术等诸多方面。

非自愿移民是世界各国在发展过程中都可能遇到的问题。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。在工程性移民中, 水库移民因人数众多而成为主流。相比城建 (含工业) 移民、交通 (含铁路与公路) 与电力移民等工程性移民, 水库移民的特点是水库一般都建在边远落后的山区, 淹没集中连片, 牵涉移民人数众多, 往往涉及到整村、整乡, 乃至整个县城的迁移, 而且其迁徙行为涵盖移地、移业、移境、移文化等多个方面, 即水库移民安置不仅包括移民生产生活恢复, 还包括移民人文与社会关系重建, 因而更显示其独具的复杂性。正如迈克尔·M. 塞尼 (1996) 指出: “移民的复杂性不仅仅产生于移民的人数, 而且产生于给人们造成后果的严重性以及工程成功影响的严重性。”时至今日, 水库移民问题在全世界范围内仍未有很好的解决方案, 移民安置被称为世界性难题。

目前发达国家已进入后工业化和后现代时期, 大规模的工程建设已经基本完成, 工程移民已很少。发达国家的移民补偿安置政策主要是建立在市场经济等价交换的基础上。由于政治、社会、经济、文化、宗教、资源、环境的差异, 发达国家的政策和经验并不能够为发展中国家所照搬甚至借鉴。从其他发展中国的历史经验来看, 大多数移民并没有得到妥善的安置。例如在印度, 研究人员发现, 近 40 年来大致有 2000 万人由于国

家发展计划而被迫迁移他乡，但是 75% 的移民没有得到合理的重新安置 (Fernandes, 1989)，这意味着他们的经济收入和生活水平没能恢复到原来的水平，陷入长期贫困之中。

我国自古以来就是一个移民活动比较频繁的国家，特别是 1949 年新中国成立以后，为不断满足人民日益增长的物质文化生活需要，突破基础设施滞后和自然资源分布不均对经济发展所产生的“瓶颈”效应而兴建了很多工程，产生了 7000 多万工程移民。从水库建设情况看，截至 2011 年 12 月 31 日，全国已建水库 97246 座，在建水库 756 座，其中大中型水库占 4694 座 (孙振刚, 2013)。水库在防洪、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、稳定发展起到了重要的保证作用。水库建设由于不可避免的要征用或淹没大片的农田、房屋等从而也带来了大量的人口迁移。迄今为止，我国已是世界上水利水电工程建设规模最大、水库移民人数最多的国家，仅大中型水库移民就 2000 余万人，且绝大多数为农村移民。

水库移民可以说是一个弱势群体，也是一个充满不确定因素的社会群体。20 世纪 80 年代以前，我国水利水电建设普遍存在“重工程、轻移民”的倾向。政府过分强调工程建设给国家、集体和受影响人口可能带来的正面效益，片面要求受影响人口服从国家建设需要，移民补偿低且往往一搬了事，导致一些移民搬迁后无房可住无地可种，加上后期扶持力度不大，结果往往造成“先进的电站、落后的库区、贫困的移民”这一现象不同程度地产生遗留问题。如三门峡（移民共 31.9 万人）、新安江（移民共 30.6 万人）、丹江口（早期移民共 38.2 万人）等大型水利水电工程是国家处理移民遗留问题的重点项目。据有关统计，20 世纪 80 年代以前我国 1500 万水库移民中，约有 1/3 移民重建了家园，恢复和改善了生活水平；1/3 移民勉强可以维持生计；还有 1/3 移民处于绝对贫困之中 (余文学, 2000)。1984 年，我国在总结国内外水库移民经验教训的基础上，第一次提出了开发性移民的概念和思路，逐步推进水库移民由简单安置到生计可持续发展的转变。尽管如此，由于种种原因，移民生计的非持续性问题仍比较突出。水库移民因生计等问题容易出现诸如静坐请愿、群体上访、阻碍施工、堵塞交通、聚众闹事等群体性事件。例如，2004 年四川瀑布沟水电站曾发生过移民群体性事件，在国内外都产生了一定的影响。2006 年，《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（国务院

17 号文)和修订的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院第 471 号令)先后出台,标志着我国水库移民政策和实施工作进入全新的历史时期。前者的目标是加强库区和移民安置区基础设施和生态环境建设,改善移民生产生活条件,增加移民收入,使移民生活水平不断提高,逐步达到当地农村平均水平。后者明确指出,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;农村移民安置规划坚持以农业生产安置为主等。

经验表明,历来制约水利水电工程开发的重要因素是资金、技术和移民问题。随着我国综合实力的增强,资金已不是问题,水利水电工程建设技术也在世界上居于领先水平,环保与移民问题逐步成为当前及今后水利水电可持续发展的最大“瓶颈”。在举世瞩目的三峡工程建设中,原国务院总理李鹏、朱镕基都告诫各级政府和工程建设者,百万移民是工程建设成败的难点与关键。原国务院总理温家宝在视察丹江口市的指出:“南水北调的关键在中线,中线的关键在加坝,加坝的关键在移民。”这些充分说明移民问题在水利水电工程建设中的重要地位和特殊地位。2008 年年底,我国人均 GDP 突破 3000 美元,从国际经验来看,经济社会将步入发展新阶段,此阶段既是加快发展的“黄金期”,也是社会矛盾的“凸显期”。在我国社会转型期这一时代背景下,人们的需求提升且呈多元化趋势,人们的民主意识、自主意识、维权意识、参与意识普遍增强,利益博弈加剧,使得利益冲突多发、频发,加上人地矛盾日益尖锐与移民安置环境容量不足的问题越来越突出,农村调整土地极其困难,以往长期实行的包办式的低价补偿(开发性水库移民补偿相比城镇、交通移民补偿仍要低)农业安置模式在市场改革日益深入、生态文明和新型城镇化建设不断推进的情况下,已受到严峻挑战,越来越难以达到实施效果。水库移民合理、规范、多元保障应是未来趋势。

水库移民搬迁安置的好坏,不仅关系社会的和谐稳定,还关系成千上万移民群众的生计问题。多年来,虽然各级部门对水库移民搬迁安置付出了种种努力,库区和安置区经济社会得到了较快发展,但由于水库移民的先天不足(原生贫困、文化素质较低等),加上强制性迁移造成移民有形损失和无形损失,导致其后续发展乏力,移民生计恢复重建的过程可能需要较长时间才能完成。现阶段部分水库移民生产生活恢复滞后于当地经济社会发展,且与当地非移民的差距呈逐步拉大趋势;移民群体出现了结构

分化,部分群体就业和生计困难,存在边缘化并具有代际传递的趋势;一些外迁移民故土难离,出现返迁或回流;越来越多的水库移民对分享工程综合效益寄予较大期望,也有迫切的发展需求。库区和移民安置区可以说仍是我国社会风险集中的敏感区域之一,移民的可持续生计目标任重而道远。正如国务院在《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》中强调:“妥善解决移民问题,使他们长久生活有保障,关系到党和政府的威信,关系到党群、干群关系,关系到改革发展稳定的大局。”因此,切实保障水库移民的长远生计,成为新时期水利水电事业可持续发展、构建和谐社会与实现“中国梦”的重大问题。

第二节 研究意义

水库移民是水利水电工程的必然产物,历来被称为世界性难题,既是关系到工程建设和经济社会发展的经济问题,也是事关社会稳定大局的政治问题,近年来更是成为社会各界关注的热点问题。“非自愿搬迁”是移民社会问题的症结,“介入性贫困”是引发水库移民社会问题的重要原因。移民社会人文环境重构或生计系统恢复重建可能是一个比较漫长的过程,从而潜伏着社会隐患。

我国正处在社会转型期,也处于全面建小康社会的重要时期,落实党中央和十八大提出的目标,到2020年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番。经济的增长,是靠能源的增长来保障。据分析,我国到2020年之前的能源供需缺口较大,能源和电力供应将面临重要挑战。水电是廉价、清洁、可再生、可大规模、可商业化的能源。相对于火电等,水电不排放废气、废水、废渣,可减轻酸雨、雾霾等危害,可以说是发展低碳经济、实现可持续发展的首要选择。据测算,新中国成立以来,水电累计发电67273亿千瓦时,相当于替代26.4亿吨标准煤,减少二氧化碳排放约59.6亿吨;假如我国水力资源按技术可开发装机容量全部开发后,每年可节约燃煤12.56亿吨(牟谦,2008)。实践证明,发展水电获得的利大于所产生的弊,在世界上,许多国家多是率先开发利用水能资源。与我国的水能资源问题和经济发展需求相比,我国水电发展严重滞后,开发程度只有42%(世界平均为60%,美国为82%,日本为

84%，意大利为 95.5%，西班牙为 85%，加拿大为 65%），水电装机仅占电力装机容量的 22%，远远低于欧美发达国家的开发水平。2009 年 9 月，我国曾向世界庄严承诺，到 2020 年中国非化石能源占一次能源消费的比重达到 15% 左右。要实现这一目标，2020 年前需要新增装机 6000 万千瓦水电建设投产。

随着经济的发展，水利建设的“短板效应”也逐渐显现。2011 年中央一号文件和中央水利工作会议将水利提升到关系经济安全、生态安全、国家安全的高度，在水利投入、水资源管理、创新水利体制机制等方面明确了一系列支持水利的新政策、新举措。新一轮大规模水利建设已经全面启动。中央明确提出，今后 10 年，全社会水利年平均投入每年达到 4000 亿元，到 2020 年，十年间水利投资达到 4 万亿元。

综上所述，“十二五”乃至未来很长一段时间，我国水利水电开发仍将保持快速发展的趋势。今后 20 年，因工程建设还要淹没 10 万公顷土地，搬迁安置移民近 310 万人，其中水利移民约 150 万人，水电移民约 160 万人（张绍山，2007）。移民作为工程建设的必然产物引发了越来越严重的经济、政治和社会问题，成为制约工程建设的一个重要因素，引起了学术界和实务部门的普遍重视。多年来，不少学者与实务工作者对水库移民搬迁安置问题进行了不懈的努力，推动了水库移民研究的发展。特别是党的十八大和十八届三中全会提出了一些新的重要论断，对全面深化改革作出了系统部署，如全面建成小康社会、推进新型城镇化建设、建立城乡统一的建设用地市场、健全城乡发展一体化体制机制、加快政府职能转换等，这些都对水库移民工作提出了更高的要求。水库移民工作面临前所未有的机遇与挑战，迫切需要在理论与实践层面积极探索创新。

从理论意义来看，生计问题乃民之根本、国之大计。目前学术界鲜见针对水库移民生计的系统研究。探讨水库移民生计问题，为研究水库移民“落地生根”和“安居乐业”等问题提供一种新思路。水库移民生计问题研究还有助于完善与丰富非自愿移民可持续发展的理论探索。

从实践意义来看，可持续生计是新时期移民安置的目标，也是移民“稳定、发展、致富”的保障。2013 年水利部移民局深入贯彻党的十八大战略部署，提出了以全面建成小康社会为目标，突出抓好移民解困工程、移民增收行动和美丽家园建设工作。据统计，目前我国仍有近 500 万水库移民贫困人口，占后期扶持总人口的 20%；农村移民人均纯收入占同期