

水库移民后期扶持 · 法律制度研究 ·

SHUIKU YIMIN HOUQI FUCHI
FALÜ ZHIDU YANJIU

————— 李振华◎著 —————



中国政法大学出版社

水库移民后期扶持 · 法律制度研究 ·

SHUIKU YIMIN HOUQI FUCHI
FALÜ ZHIDU YANJIU

李振华◎著



中国政法大学出版社

2014·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

水库移民后期扶持法律制度研究 / 李振华著. — 北京：中国政法大学出版社，2014. 12

ISBN 978-7-5620-5710-9

I. ①水… II. ①李… III. ①水库工程—移民安置—补偿—法律—研究—中国 IV. ①D632.4②D922.394

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第279496号

- | | |
|-----|--|
| 出版者 | 中国政法大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路25号 |
| 邮 箱 | fadapress@163.com |
| 网 址 | http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部) |
| 承 印 | 固安华明印业有限公司 |
| 开 本 | 880mm×1230mm 1/32 |
| 印 张 | 9.25 |
| 字 数 | 232千字 |
| 版 次 | 2014年12月第1版 |
| 印 次 | 2014年12月第1次印刷 |
| 定 价 | 32.00元 |

目 录

第一章 导 论	1
一、研究背景	1
二、国内外研究现状	4
三、研究方法	13
四、研究内容	14
第二章 水库移民政策演变	16
一、水库移民概述	16
二、水库移民政策	32
三、后期扶持的制度安排	40
第三章 后期扶持法律体系	57
一、后期扶持的法律框架	57
二、后期扶持的法律规范	65
三、我国后期扶持法制建设存在的问题	70
四、水库移民法制建设的域外经验	73
五、后期扶持法律体系的构建	83

第四章 后期扶持方式	85
一、后期扶持人口核定	85
二、扶持方式的确定	90
三、后期扶持规划	98
四、后期扶持项目管理	103
五、两区项目管理	127
第五章 后期扶持资金	136
一、后期扶持资金概述	136
二、直补资金的发放	145
三、项目资金的使用	151
四、项目资金运行中存在的问题	158
五、项目资金安全运行的保障	162
六、项目资金管理的实践	167
第六章 后期扶持移民参与	172
一、问题提出	172
二、移民参与后期扶持的理论基础	173
三、移民参与后期扶持的法学价值	179
四、移民参与后期扶持的生态环境	183
五、移民参与后期扶持的域外经验	192
六、移民参与后期扶持的实现路径	196
七、移民参与后期扶持的安徽模式	201
第七章 后期扶持监测评估	208
一、监测评估机制的确立	208
二、监测评估的内容	215

三、监测评估的方法	222
四、监测评估实施的现状	224
五、后期扶持监测评估的湖北实践	234
 第八章 水库移民立法构想	252
一、问题提出	252
二、《水库移民法》的立法基础	253
三、《水库移民法》的基本原则	257
四、《水库移民法》的主要制度	260
 参考文献	281
 后 记	289

第一章 导 论

一、研究背景

新中国建立后,我国进行了大规模的水利水电工程建设。截至2012年,全国已建成各类水库97 543座,其中大型水库683座,中型水库3758座。这些水库在防洪、发电、灌溉、供水、生态等方面发挥了巨大的社会效益和经济效益,为我国经济社会的可持续发展起到了重要的支撑和保障作用。

水利水电工程建设必然导致大规模的水库移民。截至2006年6月底,全国因建设大中型水库共移民2500多万人,其中农村移民2288万人。这还仅仅只是大中型水库移民搬迁人口,不含淹地不淹房等其他连带影响人口和小水库移民。如山东有连带影响人口300多万人;湖北有小型水库6000多座,移民超过100万人;广西有大中型水库淹地不搬迁的生产安置人口143万,小型水库移民46万人……如果将这些因素都考虑进来,我国水库移民人口会更多。

考察我国水库移民的历史可知,1958~1977年是水利水电工程建设的高速发展时期,全国共修建大中型水库2300多座,动迁移民1100多万人。由于受“大跃进”、“人民公社”、“文化大革命”、三年严重自然灾害等特殊因素影响,水利水电工程建设中“左”倾思想严重,移民安置和经济补偿无法可依,无章可循,主要依靠行政命令进行简单安置,加之经济补偿低、基础设施差等多种原因,

移民的生活难以维持、生产长期得不到恢复、贫困化程度日益加深,严重损害了移民群众的切身利益,产生了大量的水库移民遗留问题。大部分水库移民存在着饮水难、行路难、种地难、住房难、上学难、用电难、就医难等诸多生产生活困难,以至于在1985年后处理了20年,问题仍然难以彻底解决。水库移民导致了大规模的移民贫困及次生贫困,产生了“负示范效应”,移民返迁现象日趋严重,上访数量日益增加、规模不断扩大,静坐、堵门、堵路事件时有发生,群体性事件也呈上升趋势。水库移民成为导致社会失稳的最主要活动之一,移民群体也成为当今中国社会最不稳定的群体之一^{〔1〕}。

为了解决水库移民遗留问题,国家先后设立了库区维护基金、库区建设基金和库区后期扶持基金,努力帮助移民改善生产生活条件。但由于扶持政策不统一、扶持标准偏低、移民直接受益不够等多种原因,水库移民的生产生活条件依然普遍较差,有相当多的移民仍生活在贫困之中。1991年2月,国务院发布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(2006年修改),首次以行政法规的形式确认了水库移民后期扶持政策,明确了后期扶持政策的目标、期限。2001年2月,国务院在新修订的《长江三峡工程建设移民条例》中专列了“扶持措施”一章,决定从三峡电站的电价收入中提取一定资金,用于移民的后期扶持,但只适用于三峡库区移民。2002年8月,新修订的《水法》首次以法律形式对水库移民后期扶持进行了规范。该法第29条规定,“国家对水工程建设移民实行开发性移民的方针,按照前期补偿、补助与后期扶持相结合的原则,妥善安排移民生产和生活,保护移民的合法权益”。2006年5月17日,为通过“解决水库移民的温饱问题以及库区和

〔1〕 朱东恺、施国庆:《水利水电移民制度研究——问题分析、制度透视与创新构想》,社会科学文献出版社2011年版,第5~6页。

移民安置区基础设施薄弱的突出问题”的决议，来实现“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，促进经济发展，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”的目标，国务院颁发了《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》，对水库移民后期扶持政策作出重大调整。决定从2006年7月1日起，由国家统筹资金，对大中型水库农村移民实行统一的后期扶持政策，扶持标准为每人每年600元，连续扶持20年。为此，国家每年需筹集扶持资金137亿元，20年将超过2700亿元。

据财政部网站消息，截至2014年5月中旬，中央财政已累计拨付各省（区、市）大中型水库移民后期扶持资金1553亿元，其中每人每年600元的直补资金1129.1亿元，结余资金423.9亿元。在巨额投入之后，后期扶持的产出又如何呢？2013年12月4日，水利部水库移民开发局局长唐传利先生在一次题为《关于水库移民工作几个重大问题的思考》的演讲中披露：“据统计，全国仍有近500万水库移民贫困人口，占后期扶持总人口的20%，是全国农村人口贫困率的1.5倍。当前，全国农村移民人均纯收入仅是农民人均纯收入的2/3，水库移民的收入水平与当地居民相比仍有较大差距，要实现党的十八大提出的到2020年城乡居民人均收入比2010年翻一番的目标，水库移民解困增收任务还十分繁重艰巨。”^{〔1〕}由此可知，要实现水库移民后期扶持的预期目标，还任重而道远。

世界银行移民问题专家迈克尔·M. 塞尼教授在《移民与发展》一书中指出：中国与世界银行的经验都证明，要进行成功的移民，至少必须满足五个主要条件：一是要有一个保证移民的合法权

〔1〕 唐传利：“关于水库移民工作几个重大问题的思考——唐传利局长在全国水库移民期刊工作暨理论研讨会上的讲话”，载中国水工程移民网，http://sym.mwr.gov.cn/idjh/ymjld/201312/t20131218_10378.htm，2014年3月15日访问。

益的好政策；二是要有正确合理的政策且有强有力的机构能力和实施正确政策的政治意愿；三是要安排足够的资金并创造开发良机以使移民走上富裕之路；四是能预测社会风险并使之减少到最低程度；五是移民和所在社区的代表能直接参与移民工作的整个过程。应当说，这五个条件都与水库移民的制度建设有着紧密联系。近几年来，湖北经济学院水库移民工程咨询中心对全省 68 个县（市、区）的 200 个定点村进行了连续跟踪监测。作为特约专家，笔者深度参与了每年一度的监测评估工作。在监测评估过程中，笔者深切感受到，法制建设对于水库移民工作起着至关重要的作用。要解决水库移民的征地、补偿、搬迁、安置、后期扶持等问题，关键是要建章立制，实行移民工作的法制化。然而，从水库移民的发展历程来看，我国有关水库移民的法律规范还比较缺失，法学界对水库移民问题研究的贡献度也不高，已不适应新时期水库移民的发展需求。因此，笔者试图从法律的角度来研究水库移民问题，为“依法移民”理念的确立和实现鼓与呼，为水库移民法律体系的建立与完善略尽微薄之力。

二、国内外研究现状

早期研究移民安置的是人类学家科尔森和斯卡德，其研究成果主要是针对 1959 年前完工的卡里巴（Kariba）大坝工程所涉及的 5 万移民安置问题的比较研究。20 世纪 80 年代，开发导致的移民安置问题成为大众关注的焦点，但由于西方发达国家工程非自愿移民的已不多见，因此，国内外学者主要针对发展中国家如中国、印度、土耳其等展开研究。其研究成果主要体现在：水库移民制度与安置研究，水库移民的社会冲突与整合研究，水库移民的社会保障研究。自国务院颁布《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》以来，有关水库移民后期扶持的理论研究和实证检验的文献渐

多,其具体成果主要体现在以下几个方面。

(一) 后期扶持政策的效应与实现路径研究

杨建设、左萍、杨涛对后期扶持政策实施情况进行监测评估的内容、方法和步骤进行了系统地阐述^[1]。邵慧敏、肖圣飞、张春美借鉴扶贫资金使用效益评价办法建立了一套专门适用于水库移民后期扶持资金使用效益评价的指标体系^[2]。李晓亮根据系统工程方法论构建基于模糊综合评价方法的大型水库移民后期扶持效果监测评估数学模型^[3]。在此基础上,一些学者采用实地调研和案例分析法对后期扶持的政策效应进行了实证检验,并得出了政策效应明显^[4]和出现了一些非预期后果^[5]的研究结论。与此同时,部分学者对后期扶持政策效应影响因素进行了探讨,发现安置区基础设施薄弱、移民素质不高及参与不足、项目投资管理欠规范、监管机制缺乏是影响移民后期扶持政策效应的主要因素^[6]。

陈晓楠、施国庆、徐元刚通过对后期扶持政策的传导途径及其实施效果分析,认为政策的实施存在认知风险、群体冲突风险和边缘化风险^[7]。郑瑞强、张锦文、徐元刚认为基于水库移民后期扶

[1] 杨建设、左萍、杨涛:“水库移民后期扶持政策实施情况监测评估”,载《水利规划与设计》2009年第5期。

[2] 邵慧敏、肖圣飞、张春美:“水库移民后期扶持资金使用效益评价指标体系的构建——以万安水库为例”,载《水利经济》2009年第4期。

[3] 李晓亮:“大中型水库移民后期扶持效果评估法研究”,载《计算机仿真》2011年第7期。

[4] 李香云:“大中型水库移民后期扶持政策的成效、挑战与对策——以江苏省连云港市为例”,载《水利发展研究》2012年第4期。

[5] 宋良光:“国家大中型水库移民后期扶持政策的非预期后果讨论”,载《水利经济》2010年第2期。

[6] 邵慧敏、肖圣飞:“水库移民后期扶持资金使用效益影响因素分析及对策”,载《水利经济》2010年第1期。

[7] 陈晓楠、施国庆、余庆年:“水库移民后期扶持政策的政府干预及实施研究”,载《人民长江》2009年第9期。

持对象的身份多重性,以协同理论为指导,辅之以必要的制度建构和运作机制的协调,拓展资源整合内容,有助于移民后期扶持目标的顺利实现^[1]。仲秋、施国庆分析了水库移民后期扶持政策的运行模式,指出国家政策具有易操作、强控制但不能完全适应多元化诉求的特点,建议要尊重地方智慧与重视利益相关群体的公平^[2]。

(二) 后期扶持具体制度研究

1. 后期扶持范围研究

赵彪、段跃芳、梁福庆认为水库移民后期扶持的范围应包括全部受水库建设影响的人群,具体应包括农村移民、部分淹没村民小组中的非移民人口、安置区被调剂土地用于安置移民的原居民、淹没企业单位移民、淹没区城镇居民、淹没事业单位移民等六种类型的人口^[3]。张春美、施国庆认为为水库建设做出了牺牲和贡献的相关群体均应列入后期扶持范围^[4]。

2. 后期扶持方式研究

胡宝柱、宋向阳、赵静分析和研究了移民搬迁后生产、生活现状,针对集中农业安置、非农安置、自谋职业、自谋出路等不同安置方式的移民提出了后期扶持和生产开发的相关措施^[5]。陈建西、何明章认为建立大型水库后,依靠安置的农村移民因人均耕地面积少,安置工作经费投入低,必须在移民安置后期扶持中充分开发利用

[1] 郑瑞强、张锦文、徐元刚:“水库移民后期扶持资源整合:理论解析与框架优化”,载《三峡大学学报(人文社会科学版)》2012年第4期。

[2] 仲秋、施国庆:“水库移民后期扶持政策运行模式探讨——基于J县的调查研究”,载《水利经济》2012年第2期。

[3] 赵彪、段跃芳、梁福庆:“基于影响程度的水库移民后期扶持研究”,载《三峡大学学报(人文社会科学版)》2008年第4期。

[4] 张春美、施国庆:“对水库移民后期扶持范围问题的探讨”,载《江西社会科学》2007年第9期。

[5] 胡宝柱、宋向阳、赵静:“水利工程移民后期扶持研究”,载《海河水利》2004年第5期。

用库区资源,对此提出了提高移民素质、提高库区资源开发科技含量,优化库区移民经济产业结构,开发利用水库消落区土地、库区荒山资源、水库水面资源,发展移民庭园经济等对策^[1]。蒋敬平、张科指出应改进当前后期扶持资金的发放方式,提高资金发放的经济效率,可采取的措施包括:针对不同年龄结构设置不同的资金发放年限;针对农业生产的季节性改进资金发放方式;针对移民建设资金需求变化改进发放方式^[2]。

3. 后期扶持资金研究

陈建西、何明章认为除了已存在的固定资金来源外,还应该给库区提供一些特殊的优惠政策,聚合社会资金,移民部门筹集资金,使用移民基金银行存款利息等^[3]。宋良光认为,在后期扶持资金的分配过程中,存在着基层政府、原住民与移民争利的现象。如果扶持款全额直接发放给移民,就可避免出现这种情况,但移民很可能把领取到的钱用于不利于生产生活发展的方面,如用于“买码”等赌博中。他建议把这些钱部分直接发给农户,部分用于那些移民能够直接积极参与和分享成果的公共项目中^[4]。傅秀堂、李世荣认为,要正确评价一项水电工程的实际效益,必须将后期扶持资金纳入整个水电工程项目总投资概算中,参与工程论证与经济评价^[5]。吴荣华在讨论后期扶持资金所有权和使用权的基础上,

[1] 陈建西、何明章:“大型水库后靠安置农村移民后期扶持的库区资源开发利用对策”,载《西昌学院学报(自然科学版)》2006年第3期。

[2] 蒋敬平、张科:“大中型水库农村移民后期扶持问题研究——以江西廖坊水库为例”,载《老区建设》2008年第12期。

[3] 陈建西、何明章:“关于水库移民后期扶持资金筹集、管理的思考”,载《西昌学院学报(自然科学版)》2001年第3期。

[4] 宋良光:“国家大中型水库移民后期扶持政策的非预期后果讨论”,载《水利经济》2010年第2期。

[5] 傅秀堂、李世荣:“我国水库移民政策的回顾与思考”,载《人民长江》2007年第12期。

认为后期扶持资金属于移民集体所有,可以让其参与某一项目(如水电站)投资入股,只有移民可以享受投资分红^[1]。

(三) 三峡移民后期扶持的研究

梁福庆从后期扶持规划、计划管理、项目管理、财务管理监测评估以及后期扶持效益等方面对三峡工程移民后期扶持的工作提出了建议^[2]。黄宏磊、何跃从人力资源开发的视角,认为要想实现三峡库区移民致富必须提高三峡库区人口素质,开发三峡库区人力资源,变“输血”为“造血”,从根本上解决移民致富存在的难题,使移民真正走上致富的道路^[3]。金莹、宋玉波以重庆市为例,通过调查研究,从三峡移民对政策的态度、基层政府和干部的信任度,切身利益、移居地的归属感方面,分析了三峡移民现阶段的心理特征。提出了以整体发展促进差异化需求的满足,建立移民政策的动态监测体系,构建社会心理支持系统的三峡库区的后期扶持政策建议^[4]。王顺克针对库区人地矛盾突出、经济发展滞后、移民整体素质偏低、后期扶持运作机制的缺失等问题,提出了一系列完善后期扶持工作的宏观性政策建议:实施三峡库区可持续的农村生态移民政策;建设以“三点一线”沿库生态移民城镇为支撑的移民安置区城乡统筹发展示范带;实施“化整为零”的移民家庭后期扶持模式,建立从根本上解决移民家庭持续发展的机制;扩大移民后期扶持发展基金,延长后期扶持时间,实施持续的移民后期扶持

[1] 吴荣华:“关于完善水库移民后期扶持基金政策的探讨”,载《水库经济论文集(2003年)》。

[2] 梁福庆:“浅谈三峡工程移民后期扶持工作”,载《水利经济》2004年第4期。

[3] 黄宏磊、何跃:“三峡库区人力资源开发与移民后期扶持研究”,载《重庆邮电大学学报(社会科学版)》2008年第2期。

[4] 金莹、宋玉波:“移民心态特征与三峡库区后期扶持对策——以重庆市为例”,载《农业现代化研究》2010年第4期。

支撑机制；建立移民后期扶持政策的社会公共决策平台^{〔1〕}。魏文波在对重庆市万州区、涪陵区、奉节县、丰都县、璧山县、梁平县等六区、县三峡水库移民后期扶持监测评估的基础上，对三峡水库移民后期扶持监测评估的原则依据、主要内容、指标体系、工作步骤、监测评估方法等进行了总结和研究^{〔2〕}。

（四）后期扶持监测评估的研究

吴应真、刘育华、李军朝通过对重庆万州区移民后期扶持项目实施情况的跟踪监测发现：项目实施进展主体较慢，项目“缩水”实施现象比较普遍，部分项目管理薄弱，移民受益人数难以达到计划目标。针对项目实施中存在的问题，分析原因并提出了具体建议：采取措施，加快实施进度，促使项目按计划建成；进一步加强后期扶持项目的管理与维护工作；建立健全移民—业主利益共同体，提高扶持资金使用效益^{〔3〕}。余伟凤对于后期扶持资金分配效果评价体系的建构，从结果层面对资金如何公平地分配提出了建议，认为后期扶持资金的分配要考虑到“价值感”、“公平感”、“信任感”和“和谐感”，并且建立了一个四级评价指标体系^{〔4〕}。周广科运用灰色关联决策的思想，将东平湖水库移民可持续发展系统看作一个信息不完全或不确知的灰色系统，建立评价模型，验证了由于水库后期扶持，库区可持续发展能力有了明显提高^{〔5〕}。

〔1〕 王顺克：“三峡库区移民后期扶持发展研究”，载《重庆三峡学院学报》2008年第1期。

〔2〕 魏文波：“三峡水库移民后期扶持监测评估实践”，载《企业导报》2013年第20期。

〔3〕 吴应真、刘育华、李军朝：“重庆万州区移民后期扶持项目实施情况调研”，载《人民长江》2007年第12期。

〔4〕 余伟凤：“水库移民后期扶持资金分配效果评价”，载《红水河》2009年第5期。

〔5〕 周广科：“东平湖水库移民后期扶持与库区可持续发展评价研究”，山东大学2010年硕士学位论文。

（五）水库移民参与后期扶持研究

国内学者在非自愿移民公众参与方面的研究始于20世纪90年代末及21世纪初,已有的研究多是基于世界银行、亚洲开发银行贷款项目而开展的,研究内容大体包括非自愿移民公众参与的政策、过程及方式等。针对大中型水库移民参与的研究成果主要体现在:董铭论述了移民参与方法的内涵、特点与作用,并探讨了参与方法在移民安置的酝酿阶段、规划阶段、编制与调整阶段以及规划实施阶段的实现方法,提出了增强移民参与效率的四条途径^[1];余文学论证了水库移民参与的必要性和重要性,指出阻碍移民参与的主要因素是移民参与制度缺失和参与能力不足^[2];黄东东认为,由于移民参与度不高,政府主导下的后期扶持与库区和安置区的实际需求难以有效契合^[3];蔡萌生针对水库移民公众参与的未来发展提出了应完善移民参与的相关法律法规的建议^[4]。

（六）后期扶持立法研究

法学界对水库移民问题的研究起步于三峡工程移民启动后,是随着国家对水库移民政策、移民观念和生存环境的变化而发展的,主要表现在以下方面。

1. 对立法必要性的研究

黄东东认为,开发性移民是现阶段中国工程性移民法的基本原则,但开发性移民理论与实践距法治境界仍有相当距离。补偿标准偏低、补偿范围较窄,安置方式难以保证移民生活水平不降低,后

[1] 董铭:“试论公众参与法在非自愿移民安置中的应用”,载《河海大学学报(哲学社会科学版)》2002年第2期。

[2] 余文学:“水库移民引入参与机制的障碍”,载《水利经济》2006年第1期。

[3] 黄东东:“危机应对与政府主导——法律社会学视角下的工程性非自愿移民”,载《法商研究》2009年第1期。

[4] 蔡萌生、欧辉明、陈绍军:“水库移民公众参与研究”,载《人民黄河》2012年第3期。

期扶持存在不具操作性和范围不足等,成为矛盾的焦点。应当改变以公权为基础构建起来的规则体系和规范实践,重构中国工程性移民法制体系^[1]。李振华、王珍义认为,为解决水库移民遗留问题,我国虽然已初步建立起由法律、行政法规、部门规章、地方性法规和规章以及规范性文件组成的移民后期扶持法律法规体系,但仍存在着专门法缺位、法律效力低、行政色彩浓、政策风险大、配套规定滞后等问题。要完善水库移民后期扶持的法制建设,应当从制定新法、清理旧法、强化操作、及时配套、构建监测机制等方面着手^[2]。

2. 对移民权利保护的研究

赵姚阳认为,水库移民问题的实质是权利问题。其从公民权利视角出发对新中国成立后我国水库移民权利保障的发展情况进行了分析与评价,得出:随着水库移民相关法律法规的出台和不断完善,我国水库移民的财产权和生存权保障取得了较大发展,知情权、参与权和监督权实现了从应然权利到法定权利的巨大转变。但分析同时表明现阶段我国水库移民的财产权保障仍有较大提升空间,目前立法对发展权重视不够,移民的参与权在政策上虽有提及,但其实现方式和实现途径尚需明确,移民的社会保障权和申诉救济权在相关法律上还是空白,亟待立法完善等^[3]。胡大伟认为,水库移民贫困的症结在于其权利贫困,制度的缺陷导致了移民权利保护的先天不足,制度行动的逻辑显示了移民权利实现的困境和无奈。只有彻底实现由工程思维向法治思维的转变,完善水库移民利

[1] 黄东东:“中国工程性移民法研究”,载《西南政法大学学报》2008年第1期。

[2] 李振华、王珍义:“水库移民后期扶持的法律规制”,载《中国集体经济》2011年第9期。

[3] 赵姚阳:“我国水库移民权利保障发展评析”,载《中国农村水利水电》2011年第2期。