

水电工程移民权益保障研究

Shuidian Gongcheng Yimin
Quanyi Baozhang Yanjiu

李勋华 著



据统计，新中国成立以来共修建了8万余座水库，
在防洪、发电、灌溉、航运、供水等方面取得了巨大的经济效益和社会效益，
为国民经济的发展提供了重要的基础条件。
然而工程建设产生了数以千万计的农村移民，
据统计我国在过去60多年的水利水电工程建设中产生了近1500万农村移民，
其中规模巨大的三峡工程所产生的农村移民就超过100万。



水电工程移民权益保障研究

Shuidian Gongcheng Yimin
Quanyi Baozhang Yanjiu

李勋华 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

水电工程移民权益保障研究/李勋华著. —成都:西南财经大学出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5504 - 1200 - 2

I. ①水… II. ①李… III. ①移民—权益保护—研究—中国
IV. ①D632. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 215609 号

水电工程移民权益保障研究

李勋华 著

责任编辑:张明星

助理编辑:李 筱

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	8.5
字 数	220 千字
版 次	2014 年 6 月第 1 版
印 次	2014 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1200 - 2
定 价	29.80 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序 言

水电工程移民是一个沉重的话题，移民的生存和发展状况一直以来都受到学界和政府的关注。据统计，新中国成立以来共修建了8万余座水库，在防洪、发电、灌溉、航运、供水等方面取得了巨大的经济效益和社会效益，为国民经济的发展提供了重要的基础条件。然而工程建设也产生了数以千万计的农村移民，据统计我国在过去60多年的水利水电工程建设中产生了近1500万农村移民，其中规模巨大的三峡工程所产生的农村移民就超过100万。诚然，大规模的水电工程建设是经济、社会发展的客观要求，是增加能源供应，调整能源结构，保护生态环境，实行可持续发展的重要举措；但是水电工程的巨大经济和社会效益是以付出较大的淹没损失和大量的移民问题为代价的。毫无疑问，移民问题已经被国内外学者和学术机构广泛关注和研究。大量事实表明，移民问题是一道世界级的难题，它关系到水电工程建设的成败，也关系到移民合法权益的保护。

农村移民问题是党和政府“三农”工作的一个重要内容，它关系到全面建设小康社会目标的实现。在我国水电工程建设实践中，由于各种主、客观因素的影响，一些地区农村移民的合法权益诸如经济补偿权、公平权、发展权和其他参与权、监

督权等未得到有效保障。其主要表现为移民安置规划不合理、补偿费用低、补偿方式单一、管理手段粗暴简单、移民资金被挪用、参与程度低、移民监测评估不够客观等，移民权益受到不公正地对待。个别地方甚至出现了移民群体集体上访，阻碍施工现场等现象，影响了社会稳定。可以说，移民问题本质上是移民权益保障和发展的问題，其中权益保障是发展的基础，离开了权益保障，发展就无从谈起。因此研究水电工程农村移民，归根结底是要研究农村移民权益这个根本性的问题。

刚刚闭幕的党的十八届三中全会提出要让广大农民平等参与现代化进程，共同分享现代化成果，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。党的指导精神为农村移民权益保障提供了理论指导。农村移民权益保障是一个系统工程，从水电移民这个社会工程来看，它分为移民规划、安置补偿、后期扶持、移民参与、监测评估等几个主要过程，每一个过程和阶段都涉及农村移民权益保护的问题，任何一个环节和阶段出了纰漏，都会有损农村移民的权益。本书作者将移民权利分为实体性权利和程序性权利，实体性权利涉及移民生存权、公平权和发展权，程序性权利涉及移民参与权、知情权和监督权，二者相互联系，相互促进。作者建立了以移民规划管理为基础，以移民补偿安置为重要内容，以移民后期扶持为后续支撑，以移民参与和监测评估为保障的农村移民权益保障体系，作者的研究具有较强的理论价值和现实的指导意义。此外作者还从市场经济发展的要求和统筹城乡发展的角度，探讨土地使用权入股的问题，分析和阐述农村移民享有土地发展权，为移民共享水电工程效益提供了理论基础。这既符合党中央提出的“共享改革成果”的执政理念，又维护了移民实体性权益。

总之，本书作者李勋华提出了解决移民权益问题的一些建设性的观点，具有较强的参考价值和学术价值，也具有较为重要的实践指导意义。他提出的土地使用权入股安置的模式对于水电业主、政府移民部门来说也具有较强的实践价值，对现今水电工程公平移民、法制移民具有一定的参考和借鉴作用。作者的研究对于丰富和发展我国水电工程移民权益保障问题研究有着重要的意义，有利于促使学者多角度思考水电工程农村移民权益保障问题，从而进一步丰富我国农业与农村社会发展学科建设的文献。希望李勋华博士再接再厉，继续深入研究，加强理论创新，为水电工程移民工作献计献策。

何雄浪于成都
西南民族大学经济学院
2013 年 12 月 12 日

摘要

水电工程移民是指国家因兴修水电工程,开发水电资源而动员和组织的大量人口迁移和安置活动。在水电工程移民中,农村移民占绝大多数,本书以大中型水电工程农村移民为研究对象。移民作为水电工程的利益相关者,在为水电事业做出巨大贡献的同时,忍受着亲友分离,社会资本解体,生产生活不适等痛苦和无奈。在构建和谐社会的背景下,如何协调移民与水电业主和政府的利益关系,维护移民弱势群体合法权益,保障他们的生存权、发展权、公平权和参政权是一个亟待解决的问题。本书紧紧围绕移民程序性权利和实体性权利保障这条主线,从移民工程的各个环节着手,采用文献资料法、比较研究法、调查研究法等方法,构建水电工程移民权益保障的机制,从宏观上总体保障移民的生存权、发展权、公平权和参政权等基本权利。

本书的研究得到如下主要结论:

第一,在水电工程建设过程中,农村移民权益流失比较严重,包括实体性权利和程序性权利。实体性权利包括公民的生存权、发展权和公平权;程序性权利主要体现为参政权。程序性权利是工具和途径,实体性权利往往通过程序性权利来实现。

第二，农村移民权益保障是一个系统工程。它涉及移民规划、安置补偿、后期扶持、移民参与、监测评估等几个主要环节，每一个过程和阶段都涉及农村移民权益保护的问题。完善移民规划、安置补偿、后期扶持等机制有利于保障移民实体性权益，而健全移民参与机制和监测评估机制则有利于保障移民程序性权益。本书建立了以移民规划管理为基础，以移民补偿安置为重要内容，以移民后期扶持为后续支撑，以移民参与和监测评估为保障的农村移民权益保障体系。

第三，必须建立移民安置规划制定的制衡机制。水电工程建设需要认真考虑诸多利益相关者的权益，需要建立水电业主制定规划，省级移民管理机构审核规划的制衡机制。同时在规划制定过程中引入社会中介团体参与和监督，这对于保障移民规划合理性、有效性具有重要作用，从而更好地维护移民的生存权、发展权和公平权。

第四，农村移民享有土地发展权。土地被征用后，农民失去了土地使用权和土地发展权，与此同时土地承载的基本生活保障功能、就业保障功能、养老保障功能和医疗保障功能随之丧失，政府和水电开发者需要对农民土地使用权和发展权进行补偿。我国政府对移民的补偿标准偏低，移民可持续生计存在风险，在当前耕地资源非常紧张的情况下，农民土地使用权入股安置模式不失为一种行之有效的措施，既符合党中央提出的“共享改革成果”的执政理念，又维护了移民实体性权益。

第五，在土地使用权入股安置的基础之上，移民后期扶持模式分为农村城镇后期扶持模式和移民新村后期扶持模式。应完善移民政策法规，加强项目监督与管理，增强移民社区的社会资本，发挥社区干部能动性，健全管理体制与制度，进一步加强农村移民后期扶持力度，维护移民生存权和发展权。

第六，移民、水电业主、政府是最紧密的利益相关者。农村移民参与移民项目本质上是一个博弈的过程，也是维护自身权益的重要体现。应制定公众参与法律法规，提升移民参与能力和效率，加强社会舆论监督和参与，完善移民参与的利益纠纷解决机制，切实保障移民的参与权、知情权和监督权。

第七，移民安置监测评估关系到移民参与权、知情权和监督权的实现。应坚持移民安置监测评估基本原则，加强移民监测评估机构能力建设，注重世界银行的监测评估政策与中国国情相结合，建立合理监测评估评价体系。移民社区可持续发展不能只重视社区经济、社会和文化发展，还要重视移民心理预期水平。要结合自然、社会、经济、人文环境及移民心理预期等指标，构建科学合理的移民社区可持续发展指标体系。

关键词：水电工程农村移民；权益保障；机制创新；土地使用权入股；和谐水电

目 录

第一章 绪论 / 1

1.1 研究背景与意义 / 1

1.1.1 研究背景 / 1

1.1.2 研究的理论意义和现实意义 / 3

1.2 文献综述 / 5

1.2.1 移民权益保障国外研究述评 / 5

1.2.2 移民权益保障国内研究述评 / 13

1.3 研究内容和方法、技术路线和创新思考 / 18

1.3.1 研究内容 / 18

1.3.2 研究方法 / 20

1.3.3 技术路线 / 20

1.3.4 可能的创新 / 22

第二章 水电工程移民权益保障的理性认知 / 24

2.1 权益的基本理论 / 24

- 2.1.1 权利的基本理论 / 24
- 2.1.2 我国公民基本权利的属性认知 / 27
- 2.2 移民权益与权益体系 / 34
 - 2.2.1 移民权益的内涵 / 34
 - 2.2.2 移民权益体系 / 36
- 2.3 移民权益保障的理论依据 / 41
 - 2.3.1 利益相关者理论 / 41
 - 2.3.2 补偿理论 / 44
 - 2.3.3 可持续发展理论 / 46
- 2.4 移民权益保障实践探索 / 48
 - 2.4.1 国外移民权益保障实践 / 48
 - 2.4.2 国内移民权益保障实践 / 53
- 2.5 移民权益保障体系 / 57
 - 2.5.1 移民权益保障的社会工程 / 58
 - 2.5.2 移民权益保障运行框架及相互关系 / 61

第三章 水电工程移民的规划管理 / 65

- 3.1 移民规划与农民权益保障 / 65
 - 3.1.1 移民规划的意义、内容和任务 / 65
 - 3.1.2 移民规划与移民风险 / 68
- 3.2 国内外移民规划管理实践 / 71
 - 3.2.1 国外移民规划管理实践 / 71

- 3.2.2 国内移民规划管理实践 / 77
- 3.3 移民规划管理机制的构建 / 83
 - 3.3.1 构建移民规划管理机制的原则 / 84
 - 3.3.2 移民规划管理机制运行分析 / 85
- 3.4 移民规划管理机制的个案分析 / 92
 - 3.4.1 三峡水电工程移民规划管理实践 / 92
 - 3.4.2 三峡水电工程移民规划管理经验和不足 / 94

第四章 水电工程移民的补偿安置路径 / 97

- 4.1 移民补偿安置的发展历程 / 97
 - 4.1.1 新中国成立初期以“土地互换”为主的补偿安置阶段 / 98
 - 4.1.2 “特殊时期”依靠行政手段低补偿安置阶段 / 99
 - 4.1.3 改革时期开发性移民补偿安置阶段 / 99
 - 4.1.4 和谐时期“以人为本”补偿安置阶段 / 100
- 4.2 传统移民补偿安置模式的困境与障碍 / 102
 - 4.2.1 传统移民补偿安置模式及局限性分析 / 102
 - 4.2.2 传统移民补偿安置的关键影响因素 / 107
- 4.3 移民补偿安置经验和借鉴 / 112
 - 4.3.1 移民补偿安置的历史经验 / 112
 - 4.3.2 国际移民补偿安置的新探索 / 117
- 4.4 移民补偿安置的长效路径 / 118

- 4.4.1 构建移民补偿安置长效机制的指导原则 / 119
- 4.4.2 土地发展权视角下的移民安置补偿模型 / 121
- 4.4.3 基于土地基本功能和发展权价值的补偿实证分析 / 124
- 4.4.4 构建土地使用权入股安置方式 / 129
- 4.5 农民入股安置与水电业主利益协调可行性个案分析 / 137
 - 4.5.1 怒江干流水电站农民入股安置的可行性分析 / 137
 - 4.5.2 农民土地入股安置的结论与思考 / 140

第五章 可持续发展的移民后期扶持 / 143

- 5.1 水电工程移民后期扶持实践 / 144
 - 5.1.1 移民后期扶持发展历程 / 144
 - 5.1.2 移民后期扶持与可持续发展 / 146
 - 5.1.3 移民后期扶持理性思考 / 148
- 5.2 水电农村移民后期扶持的类型和模式 / 151
 - 5.2.1 基于统计学上的移民迁移意愿分析 / 151
 - 5.2.2 移民后期扶持的类型 / 153
 - 5.2.3 移民后期扶持模式 / 155
- 5.3 水电农村移民后期扶持路径 / 158
 - 5.3.1 完善移民后期扶持的法规政策 / 159
 - 5.3.2 加强移民后期扶持项目规划、管理和监督 / 160

- 5.3.3 增进移民社区社会资本 / 161
- 5.3.4 充分发挥社区干部的主动性和创造力 / 162
- 5.3.5 完善移民后期扶持管理体制 / 163
- 5.4 水电移民后期扶持的个案研究 / 164
 - 5.4.1 水富县农村移民城镇化安置背景 / 164
 - 5.4.2 水富县农村移民后期扶持举措 / 165
 - 5.4.3 水富县农村移民后期扶持经验与缺憾 / 167

第六章 水电工程移民的参与保障 / 169

- 6.1 移民参与内涵、政策与实践 / 169
 - 6.1.1 移民参与的内涵 / 169
 - 6.1.2 世界银行关于移民参与的政策 / 173
 - 6.1.3 移民参与实践 / 176
- 6.2 参与主体利益博弈与移民参与障碍分析 / 181
 - 6.2.1 参与主体之间利益博弈 / 181
 - 6.2.2 移民参与障碍分析 / 185
- 6.3 移民参与机制的基本框架 / 187
 - 6.3.1 参与主体 / 188
 - 6.3.2 参与方式 / 189
 - 6.3.3 参与范围 / 191
 - 6.3.4 参与目标 / 193
- 6.4 移民参与实现路径 / 194

- 6.4.1 制定公众参与法律法规 / 194
- 6.4.2 提升移民参与能力和效率 / 195
- 6.4.3 加强社会舆论监督和参与 / 196
- 6.4.4 完善移民参与的利益纠纷解决机制 / 197
- 6.5 移民参与水电工程的个案分析 / 198
 - 6.5.1 小浪底水库基本概况 / 198
 - 6.5.2 小浪底水库农村移民参与特点 / 199
 - 6.5.3 小浪底水库农村移民参与经验和不足 / 202

第七章 水电工程移民的安置监测评估 / 204

- 7.1 移民安置监测评估的基本内涵与功能 / 205
 - 7.1.1 移民安置监测评估的基本内涵 / 205
 - 7.1.2 移民安置监测评估的基本功能 / 208
- 7.2 移民安置监测评估政策与实践 / 210
 - 7.2.1 世界银行非自愿移民监测评估政策及其局限性 / 210
 - 7.2.2 我国移民监测评估政策与实践 / 212
- 7.3 完善移民安置监测评估机制的路径 / 215
 - 7.3.1 移民安置监测评估原则 / 215
 - 7.3.2 加强移民监测评估机构能力建设 / 216
 - 7.3.3 注重世界银行政策与中国国情有机结合 / 217
 - 7.3.4 建立科学合理监测评估评价体系 / 218

7.4	农村移民社区可持续发展指标体系 /	218
7.4.1	水库农村移民社区可持续发展指标体系研究 综述 /	219
7.4.2	农村移民社区可持续发展指标体系构建与权重 确定 /	220
7.5	水电工程农村移民监测评估个案分析 /	227
7.5.1	农村移民社区可持续发展指数模型 /	227
7.5.2	宜宾县安边镇农村移民社区可持续发展分析 /	228
7.5.3	安边镇农村移民社区可持续发展的基本结论和 建议 /	230

研究结论与展望 / 231

1. 研究结论 / 231
2. 研究不足之处 / 235
3. 研究展望 / 237

参考文献 / 238

后 记 / 252

第一章 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

水电工程移民是指国家因兴修水电工程，开发水电资源而动员和组织的大量人口迁移和安置活动。由于水电工程大多建造在交通不便的偏远山区，淹没人口绝大多数是农村居民，因此本书的研究对象仅限于农村移民。

新中国成立以来我国共修建了 8 万余座水库，在防洪、发电、灌溉、航运、供水等方面取得了巨大的经济效益和社会效益，为国民经济的发展提供了重要的基础条件。然而工程建设也产生了数以千万计的农村移民，据统计我国在过去 60 多年的水利水电工程建设中产生了近 1500 万农村移民，其中规模巨大的三峡工程所产生的农村移民就超过 100 万（段跃芳，2005）。诚然大规模的水电工程建设是经济、社会发展的客观要求，是增加能源供应，调整能源结构，保护生态环境，实行可持续发展的重要举措；但是水电工程的巨大经济和社会效益是以较大的淹没损失和大量的移民问题为代价的。移民问题无疑受到了