

从『恩惠』到『开发权共享』

水库移民补偿法研究

GONG * EN HUI * DAO * KAI FA QUAN GONG XIANG *
SHUI KU YI MIN BU CHANG FA YAN JIU

胡大伟 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

从「恩惠」到「开发权共享」

水库移民补偿法研究

CONG "EN HUI" DAO "KAI FA QUAN GONG XIANG"
SHUI KU YI MIN BU CHANG FA YAN JIU

教育部人文社会科学研究所「征地制度改革中的土地增值收益分配：权利调整与法治架构（15YJC820016）」项目资助

胡大伟 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

从“恩惠”到“开发权共享”：水库移民补偿法研究/胡大伟著. —北京：知识产权出版社，2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5130 - 5013 - 5

I. ①从… II. ①胡… III. ①水库工程—移民安置—补偿—法律—研究—中国 IV. ①D922. 364

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 145096 号

责任编辑：李学军

责任出版：刘译文

装帧设计：刘 伟

从“恩惠”到“开发权共享”：水库移民补偿法研究

胡大伟 著

出版发行：知识产权出版社有限责任公司 网 址：<http://www.ipph.cn>

社 址：北京市海淀区气象路 50 号院 邮 编：100081

责编电话：15611868862 责编邮箱：752606025@qq.com

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102 发行传真：010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷：北京嘉恒彩色印刷有限责任公司 经 销：各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本：787mm × 1092mm 1/16 印 张：13.5

版 次：2017 年 6 月第 1 版 印 次：2017 年 6 月第 1 次印刷

字 数：236 千字 定 价：52.00 元

ISBN 978-7-5130-5013-5

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

一位哲学家曾说，那些表面看上去雄伟壮丽的事，引起成千上万狂迷欢呼的事，它们的内在所承载的，不过是一种壮丽的“贪婪”。现在新安江水库这库碧水不仅是淳安人的骄傲，也是给世人留下的一笔永存的巨大财富。但我们不能忘记创造财富的浙江、安徽 27.7 万新安江水库移民，还有移民史册上没有记下的原淳安、安徽移民的父辈们。^①

① 童禅福：《国家特别行动：新安江移民》，人民文学出版社 2009 年版，引言第 4 页。

目 录

导 论	1
一、问题的提出	1
(一) “历史遗留问题”	1
(二) 问题仍在延续——以“扶贫”为名的当代水库移民	2
(三) 移民为何贫困——水库移民补偿问题的法学追问	8
二、研究综述	11
(一) 水库移民的概念界定及其说明	11
(二) 国内研究现状	14
(三) 国外研究现状	19
(四) 总体述评	21
三、研究思路及研究方法	21
(一) 研究思路	21
(二) 研究方法	22
四、研究框架	24
(一) 研究目标	24
(二) 研究内容	24
(三) 拟突破的重点和难点	27
第一章 水库移民补偿之理论展开	28
一、水库移民补偿概述	29
(一) 何谓水库移民补偿	29
(二) 水库移民补偿的特征	32
二、水库移民补偿的理论框架	35
(一) 水库移民补偿的法理基础	35
(二) 公正补偿：水库移民补偿的原则	40

(三) 补偿权是水库移民享有的宪法性权利	43
(四) 水库移民补偿的权利主体	45
(五) 水库移民补偿的范围	48
三、水库移民补偿法律关系的性质	54
(一) 征收补偿的法律性质	55
(二) 水库移民补偿法律关系的性质	56
第二章 历史追溯和现实解构：水库移民补偿权利保障	
困境的制度透视	62
一、我国水库移民征地补偿制度变迁	62
(一) 水库移民补偿权保障的“蒙昧”时期（1949—1982年）	62
(二) 开发性移民补偿与安置的探索时期（1982—1991年）	74
(三) 水库移民利益补偿的法制化应对时期（1991年至今）	78
二、我国水库移民补偿的制度框架及问题分析	80
(一) 现行水库移民补偿立法框架梳理	80
(二) 水库移民补偿“权利贫困”的制度逻辑	83
三、水库移民补偿制度设计缺陷的原因分析	88
(一) 私有财产权保障观念的缺失	88
(二) 移民立法民主参与的不足	89
(三) 城乡二元体制的影响	91
(四) 经济发展差序格局的制约	92
第三章 水库移民利益补偿的行动逻辑	94
一、水库移民征地补偿“公益性”的“人本”反思	94
(一) “物化”考量的公共利益	96
(二) 缺乏知情参与的“政府内生型”程序	98
二、水库移民征地补偿合意达成难题	100
(一) 合意为何难以达成：制度障碍和理念制约	102
(二) 单向度征地补偿决策模式的合意困境	105
三、水库移民利益补偿——艰难的权利主张	107
(一) 软化的制度	109
(二) 失范的补偿费用	110
(三) 错位发展的移民补偿关系	112

(四) 有“名”无“实”的权利救济渠道	115
第四章 公正发展：水库移民利益补偿的视角转换	117
一、水库移民利益补偿的理念重塑和原则确立	117
(一) 以人权精神救济水库移民补偿利益	118
(二) 从生存到发展：水库移民补偿理念重塑的发展权旨向	122
(三) 发展权理念下水库移民补偿的原则	124
二、发展权视域下水库移民补偿制度的变革方向	127
(一) 制定水库移民法，统一规范移民利益补偿法规体系	127
(二) 建立公平、移民参与的市场化补偿运作机制	128
(三) 建立移民自主决策的多元化利益补偿机制	129
(四) 建立完善的移民利益补偿正当程序规则	130
三、水库移民征地补偿协商机制构建——基于合意治理的反思	131
(一) 水库移民征地补偿协商机制的提出	131
(二) 凝集共识——水库移民征地补偿协商制度设计	134
(三) 余论	137
四、水库移民长效补偿的实践探索与制度构建	137
(一) 水库移民长效补偿的实践探索	138
(二) 发展权视域下长效补偿的法理解读	141
(三) 长效补偿的规范与制度完善	146
第五章 制度性保障理念下的后期扶持：从“扶贫给付”到	
“开发权共享”	149
一、水库移民后期扶持的由来及发展	149
(一) 作为解决历史遗留问题的救助措施	149
(二) 从解决历史遗留问题的救助措施嬗变为后期生产扶持	150
(三) 水库移民后期扶持的法律确立及完善	152
二、水库移民后期扶持的正当性基础	154
(一) 时滞成本的必然体现	154
(二) 水库移民发展权保障的客观要求	155
(三) 利益共享的内在要求	156
(四) 水库移民被迫迁移下利益补偿失衡的补正	157
三、水库移民后期扶持的法律性质	159

(一) 恩赐抑或权利	159
(二) 补偿抑或政策性保障措施	161
(三) 制度性保障理念下的水库移民后期扶持	163
四、水库移民后期扶持的法治反思与制度展望	166
(一) 水库移民后期扶持的法治反思	166
(二) 水库移民后期扶持的制度展望	169
第六章 基于补偿衔接的水库移民社会保障制度架构	171
一、水库移民社会保障亟待制度完善的理论与现实	171
(一) 我国社会保障多层次化的重要体现	171
(二) 开发性移民人权意蕴外化的必然需要	172
(三) 水库移民贫困纾解的长久保障	173
(四) 土地保障功能缺损的重要补充	173
二、双重结构的水库移民社会保障：解魅与制度构建	174
(一) “土地换保障”理念引发的问题	174
(二) 与损失补偿衔接：水库移民社会保障的制度定位	175
(三) 双重错位倾向：水库移民社会保障有效衔接的法理困境	178
(四) 双重架构：水库移民社会保障的制度选择	181
(五) 制度前行的外部面向	184
结语：从被动扶贫转向补偿自主	186
参考文献	189
后 记	207

导 论

一、问题的提出

(一) “历史遗留问题”

“移民这个窗口，我们几乎可以看到一系列关涉中国现当代化进程的重大问题：公平、发展、地区差异、社会稳定、生态环保等等。”^①其中水库移民更能折射出中国经济社会发展的众生相。我国的近现代水库移民史显示，水库移民是一个相当棘手的难题。从全世界范围看，在1990—1999年的10年中，因为开发活动导致的非自愿移民约有1亿，而在2000—2009年的10年中，这一数字增加到1.5亿。1949年以来，中国已经产生工程建设征地拆迁移民7000多万人，其中1949—2008年动迁水库移民1930万人。^②新中国成立至20世纪70年代末，为了改变国家积贫积弱的状态，抵御各种突发性水旱自然灾害的侵袭，迫切需要通过大力发展水利及水电事业保障老百姓的生活和经济社会的发展。新中国成立后，毛泽东立足于中国发展实际，多次从战略的高度发出大兴水利的指示。他提出：“一切大型水利工程，由国家负责兴建，治理危害严重的河流。一切小型水利工程，例如打井、开渠、挖塘、筑坝和各种水土保持工作，均由农业合作社有计划地大量地负责兴建，必要的时候由国家予以协助。通过上述这些工作，要求在七年内（从1956年开始）基本上消灭普通的水灾和旱灾。”^③在此期间，我

^① 魏沂：“三峡移民工作中的重大问题与隐患——以重庆市云阳县为例”，载《战略与管理》1999年第1期，第12—20页。

^② 施国庆、李文、孙中良、张虎彪：《水库移民城镇化与社会管理创新》，中国社会科学出版社2015年版，序第2页。

^③ 《建国以来毛泽东文稿（第6册）》，中央文献出版社1992年版，第4页。

国的大坝工程建设空前热闹，许多著名的大坝在此期间建造完成，比如著名的新安江水电站（1957—1960年）、三门峡水电站（1958—1962年）和丹江口水电站（1958—1973年）等。这些水库工程在为经济社会发展立下汗马功劳的同时，由于政府对水库移民补偿安置的漠视，致使它们的建设留下很多难以想象的遗留问题，铸成了许多水库移民的不幸和灾难。20世纪50年代中后期开始的新安江水库移民彻底打破原来精心制定的移民方案，靠“一平二调”的行政命令，进行着“无产”和“无序”的迁徙，形成了“先进的电站、落后的库区、贫困的移民”这样一个局面。半个世纪了，特别是今日，迁入江西、安徽的近三十万新安江移民和他们的后代中还有半数移民就业无门，半数移民温饱没有解决，半数移民生活水准低于当地居民。^①新安江水库有我国第一座自己设计和自制设备的大型水力发电站^②，它的建设导致三十万人背井离乡。移民动迁安置时间长达30余年，期间，因超过环境容量而不得不再次转迁江西等地重新安置的移民近10万人。库区部分移民亦因过量身靠，生活艰难，长期处于“外迁难，后靠亦难”的困境中。^③新安江水库移民反映和代表了当时我国水库移民最真实的生活状态，此种状况折射出我国水库建设遗留问题的冰山一角。正如水库移民专家施国庆所言，“新中国成立后前35年的水库移民造成了大量的遗留问题。大部分水库移民存在吃水难、用电难、上学难、就医难、行路难、住房难、种地难、收入难等诸多遗留问题，以至于在1985年后处理20年仍然难以彻底解决。水库建设导致了大规模的移民次生贫困，产生了‘负示范效应’。许多水库建设形成了‘先进的工程、落后的库区、贫困的移民。’”^④

（二）问题仍在延续——以“扶贫”为名的当代水库移民

直到20世纪80年初期，我国有关政府部门才开始认真考虑水库移民的

① 童禅福：《国家特别行动：新安江移民》，人民文学出版社2009年版，第346页。

② 周恩来为新安江水库建设题词：“为我国第一座自己设计和自制设备的大型水力发电站的胜利建设而欢呼！”，载浙江省电站水库移民志编辑委员会：《浙江省水库电站移民志》，华艺出版社1998年版，第7页。

③ 浙江省电站水库移民志编辑委员会：《浙江省水库电站移民志》，华艺出版社1998年版，第3页。

④ 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，丛书总序第5页。

补偿安置工作，并尝试着用一些后续措施来解决这些“历史遗留问题”。国家为了解决这些历史遗留问题，从水电收益中提取一部分资金，为水库移民提供后期扶助。但由于我国水库移民问题的复杂性，很多“历史遗留问题”依然存在并影响着后续水库移民的可持续发展。水库移民遗留问题处理是目前我国最突出、最难解决的社会经济问题之一，成为影响社会稳定的一个重要因素和扶贫攻坚的主战场之一。^①当然，“历史遗留问题”并没有影响到我国水库工程建设的步伐。1979年实行改革开放后，已搬迁安置和将搬迁的移民约400万人，其中三峡工程移民近120万人。^②三峡移民数量之巨是前所未有，超过约30个国家的全国人口，遂号称“世界级难题”。前国务院总理、首任三峡建委主任李鹏曾强调：“三峡工程成败的关键在于移民。”^③当然，此时政府开始注重通过完善水库移民补偿安置政策法规的方式为大力发展水利水电事业保驾护航。而且，为了提高库区老百姓的搬迁自觉性，减少征地补偿的阻力，近现代的水库建设都被赋予了“帮助百姓脱贫，促进经济发展”的政治使命。在怒江建坝争论中，帮助老百姓摆脱贫困成为当地政府和一些学者支持建坝的首要理由：

“云南有着丰富的自然资源，水能资源可开发量达9000多万千瓦，占全国可开发量的20.5%，居全国第2位，可开发量的92%集中于金沙江、澜沧江和怒江。”在北京国际饭店举行的“科学发展观与绿色经济高峰论坛”上，云南省政府研究室副主任何宣向来宾介绍，“云南人均生产总值刚刚超过800美元，仅为同期全国平均水平的70%左右。同时，云南现有国家级和省级贫困县占云南总县数的61%，人均年收入865元以下，贫困人口760万。这种现状决定了云南需采取超常规措施加快发展，而加快开发水能资源是振兴云南经济的最有效途径。”

“我支持怒江建水电站有五方面的理由。怒江地区50万人口要脱贫，首先，怒江建水电站能解决老百姓的生活问题。百姓贫困的问题不可能靠国家救济解决。库区5万移民的代价还是比较低的，我赞成生态移民。”作

① 黄煜、施国庆：“水库移民遗留问题成因分析与对策”，载《水利经济》2000年第5期，第50页。

② 邱中慧：“水库移民问题中的公共政策研究”，载《太平洋学报》2008年第9期，第50页。

③ “三峡百万移民——一道世界级难题开始破题”，载《瞭望新闻周刊》1996年第42期，第14页。

为支持建坝的中科院院士何祚庥先生在接受《中国投资》记者采访时说。^①

但令人遗憾的是，强大的政治扶助、不断增多的水库移民政策法规支持，并没有解决“移民难”的问题。“局部欠稳、潜在不稳、致富无门”等新问题，特别是致富无门问题日益突出，《三峡库区移民安稳致富研究》提供的资料显示：移民中存在着“三过半”现象：半数移民就业无门、半数移民生活水平下降、半数移民相对贫困。^②我国水库移民的中央政府主管部门对中央直属水库移民生活生产状态的客观披露也印证了水库移民问题的严重性。前水利部张基尧副部长在一次全国移民工作会议上（长沙移民工作会议，2001）讲道：

“随着经济的发展，水库移民问题所引发的矛盾更加尖锐。一是库区人多地少的矛盾更加突出，截至2000年底，中央直属65座水库移民人均占有耕地在0.5亩以下的有156万人，其中人均0.3亩以下的有60多万人。而且土地瘠薄，水利设施差，粮食产量低，移民温饱问题难以解决。中央决定对25度以上坡地实施退耕还林，而1986年以前修建水库的移民有82%是就地后靠在山地安置，这项政策的全面实施将进一步加剧库区人地矛盾。二是移民与非移民的收入差距进一步拉大。中央直属水库移民1992年人均收入为441元，2000年增加到1059元，年均增长11.6%；而同期全国农民人均收入从784元增加到2253元，年均增长14.1%。中央直属水库移民2000年人均收入仅是全国农民当年人均收入的47%，其中年人均收入低于530元的贫困人口达148万人，占移民总数的28.7%；地方水库大约有300多万移民仍生活在温饱线以下。”^③

同时，由于水库移民维权意识的增强，水库搬迁导致的群体性事件不断攀升，水库移民征地补偿矛盾有愈演愈烈之势。据相关资料反映，2008年上半年，有些省份（尤其是水电资源相对比较丰富的西南地区省份）水电移民群体性事件占全省全部群体性事件的30%以上，居全国各类群体性事件的第二位，仅次于征地拆迁。^④虽然随着国家实力的增强，移民法制的

① 原松华：“怒江之争 发展模式的选择之痛”，载《中国投资》2005年第7期，第30-31页。

② 邱中慧：“水库移民问题中的公共政策研究”，载《太平洋学报》2008年第9期，第52页。

③ 杨文建、刘耀祥：“水库移民与水电工程效益共享安置模式研究”，载《人口与经济》2002年第4期，第10页。

④ 郑瑞强、施国庆：《西部水电移民风险管理》，社会科学文献出版社2011年版，第214页。

健全，水库移民补偿范围、标准等都得到很大的改观，但水库移民与地方政府间的冲突和矛盾并没有随之而减少。正如一位移民官员所言，我们抱着补偿历史的欠账和息事宁人的态度，加大后期扶持和提高补偿标准之后，我国目前的水库移民的矛盾和冲突不仅没有得到缓解，反倒比以前更普遍，更激烈。^①

伴随着经济的高速增长和对能源日益扩大的需求，目前中国正掀起新一轮的筑坝热潮，平均每两年将新建成相当于三峡工程的水电装机容量。^②水电是目前技术最成熟的也是最经济的可再生清洁能源。中国无论是河川径流量抑或水能资源技术可开发量都处于世界前列。^③但由于历史原因，这些丰富的水电资源并没有得到及时的开发利用。发达国家水电的平均开发度已在60%以上，其中美国水电资源已开发约82%，日本约84%，加拿大约65%，德国约73%，法国、挪威、瑞士也均在80%以上。与国外相比，国内水电建设起步晚、发展缓慢，中国的水电开发度约为24%，若今后每年完成15000兆瓦的装机，到2020年，开发度约相当于目前的发达国家，但在国家的电力总装机中也只能占30%左右，水电在总的电力中的比例不大。^④按电量计算的我国水电资源开发率更低，就水电资源而言，技术可开发的水电资源为5.21亿千瓦，目前开发率仅为15%，开发率远低于世界平均水平，落后于印度、越南、巴西等发展中国家。^⑤早在2007年，为了贯彻落实《可再生能源法》，国家发改委制定并发布了《可再生能源中长期发展规划》，提出大力发展水电的战略目标，规划指出：“考虑到资源分布特点、开发利用条件、经济发展水平和电力市场需求等因素，今后水电建设的重点是金沙江、雅砻江、大渡河、澜沧江、黄河上游和怒江等重点流域，

① 张博庭：“客观的评价是解决好水库移民问题的前提”，载中国水电网，<http://www.hydropower.org.cn/showNewsDetail.asp?nsId=673>，2016年4月5日最后访问。

② 倪瑛、周文：“我国非自愿移民土地补偿政策分析研究”，载《经济问题探索》2007年第9期，第41页。

③ 中国的河川径流量2.8万亿立方米，居世界第6位；水能资源技术可开发量5.42亿千瓦，居世界首位。“为发展献计献策——汪恕诚为2015世界水电大会开幕式致辞”，载黄河网，http://www.yellowriver.gov.cn/xwzx/sszl/201505/t20150520_154128.html。

④ 贾金生：“世界水电开发情况及对我国水电发展的认识”，载《中国水利》2004年第13期，第10-11页。

⑤ “中国能源发展战略与政策研究报告”课题组：“中国能源发展战略与政策研究报告（上）”，载《经济研究参考》2004年第83期，第18页。

同时，在水能资源丰富地区，结合农村电气化建设和实施‘小水电代燃料’工程需要，加快开发小水电资源。到2010年，全国水电装机容量达到1.9亿千瓦，其中大中型水电1.2亿千瓦，小水电5000万千瓦，抽水蓄能电站2000万千瓦；到2020年，全国水电装机容量达到3亿千瓦，其中大中型水电2.25亿千瓦，小水电7500万千瓦。”^①2008年，根据《可再生能源中长期发展规划》提出的目标和任务，国家发改委制定了《可再生能源发展“十一五”规划》。该规划提出：“全面贯彻落实科学发展观，坚持工程建设、移民安置和环境保护工作并重的方针，加强水库移民规划和水电前期工作，在保护生态基础上有序开发水电，促进人与自然的和谐发展和经济与社会的可持续发展。”^②相比“十一五”规划，“十二五”规划提出了更加积极的开发利用策略，《国务院关于印发能源发展“十二五”规划的通知》（国发〔2013〕2号）提出：“坚持水电开发与移民致富、环境保护、水资源综合利用、地方经济社会发展相协调，加强流域水电规划，在做好生态环境保护和移民安置的前提下积极发展水电。全面推进金沙江中下游、澜沧江中下游、雅砻江、大渡河、黄河上游、雅鲁藏布江中游水电基地建设，有序启动金沙江上游、澜沧江上游、怒江水电基地建设，优化开发闽浙赣、东北、湘西水电基地，基本建成长江上游、南盘江红水河、乌江水电基地。统筹考虑中小流域的开发与保护，科学论证、因地制宜积极开发小水电，合理布局抽水蓄能电站。‘十二五’时期，开工建设常规水电1.2亿千瓦、抽水蓄能电站4000万千瓦。到2015年，全国常规水电、抽水蓄能电站装机分别达到2.6亿千瓦和3000万千瓦。”^③从“基础”到“前提”，虽然名义上都没有忽略生态保护和移民安置，但国家对水电开发的态度已由“有序开发”转向“积极发展”。^④《国务院办公厅关于印发能源发展战略行动计划（2014—2020年）的通知》（国办发〔2014〕31号）延续了这

① 《国家发展改革委关于印发可再生能源中长期发展规划的通知》（发改能源〔2007〕2174号）。

② 《可再生能源发展“十一五”规划》（发改能源〔2008〕610号）。

③ 《国务院关于印发能源发展“十二五”规划的通知》（国发〔2013〕2号）。

④ 目前中国已建成各类水库大坝9.8万座，总库容9300多亿立方米，其中坝高15米以上的大坝就有3.8万座，已建成世界最高拱坝锦屏一级坝高305米，最高碾压混凝土坝光照坝高200.5米，最高面板堆石坝水布垭233米，还有三峡、二滩、小浪底、小湾、龙滩、溪洛渡等一批世界级的水库大坝先后建成。“为发展献计献策——汪恕诚为2015世界水电大会开幕式致辞”，载黄河网，http://www.yellowriver.gov.cn/xwzx/sszl/201505/t20150520_154128.html。

一积极态度,该行动计划明确指出:“积极开发水电。在做好生态环境保护 and 移民安置的前提下,以西南地区金沙江、雅砻江、大渡河、澜沧江等河流为重点,积极有序推进大型水电基地建设。因地制宜发展中小型电站,开展抽水蓄能电站规划和建设,加强水资源综合利用。到2020年,力争常规水电装机达到3.5亿千瓦左右。”^①在经济GDP唯上的时代,此种政策上的利好刺激,促使许多地方上马各种水利水电工程的步伐加快(见表1),当然这些水利水电工程的兴建大都被冠以“扶贫工程”的美誉。但周天勇领衔的中央党校课题组在调查黄河上游水电开发后发现,黄河上游的水电开发不仅没有使当地百姓脱贫致富,反而使他们陷入更深的贫穷,出现了“黄河上游水电越开发,群众越贫困”的怪现象。^②1985年后移民政策法规、规划设计和实施管理虽然不断完善,移民生产条件不断改善,特别是2006年水利水电移民新政策实施后显著改善了移民安置状态,但由于中国人多地少的国情、城乡二元结构的差异、欠发达地区城市化和农民非农化转移不易,以及社会经济快速发展等多种因素,“移民难”这一社会现象仍然没有根本改变。水利水电移民成为工程建设最主要的制约因素,成为重大社会问题之一,成为社会失稳的最主要活动之一,而移民群体也成为当今中国社会最不稳定的群体之一。^③

表1 我国装机150万千瓦以上特大型水电站移民人数

项目名称	所在流域	建成或预期完工时间(年)	装机容量(万千瓦)	移民人数
三峡	长江	2009	1820	1350000
溪洛渡	金沙江	2015	1260	61035
向家坝	金沙江	2015	600	95597
龙滩	黄河	2009	630	78200
拉西瓦	大渡河	2010	420	2468
瀑布沟	雅砻江	2010	360	101830
锦屏一级	雅砻江	2014	360	7479

① 《国务院办公厅关于印发能源发展战略行动计划(2014—2020年)的通知》(国办发〔2014〕31号)。

② “黄河上游怪现象:为何水电越开发群众越贫困”,载《经济参考报》2006年2月15日。

③ 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,丛书总序第5—6页。

续表

项目名称	所在流域	建成或预期完工时间（年）	装机容量（万千瓦）	移民人数
二滩	乌江	1999	330	45812
构皮滩	长江	2011	300	11858
葛洲坝	汉江	1991	271.5	28535
丹江口	黄河	2013	614	330000
李家峡	清江	2001	200	4461
小布垭	黄河	2009	184	16404
小浪底	乌江	2001	180	200000
彭水	澜沧江	2009	175	20000
漫湾一、二期	澜沧江	2007	150	7260
小湾	澜沧江	2011	420	42547
景洪	澜沧江	2009	150	6701
糯扎渡	澜沧江	2014	550	48429
公伯峡	黄河	2006	150	6780

资料来源：孔令强：“中国水电工程农村移民安置模式研究”，河海大学2008年博士论文，第22-23页。

（三）移民为何贫困——水库移民补偿问题的法学追问

这将人们引入一个困境，以“发展、脱贫”为目标的水利水电工程为何造就如此大规模的贫困人口？难道这部分人就应该在发展进程之外？究竟谁是发展的主体？为何存在“守着水库没水吃，靠着电站没用电”？如何处理好移民、贫困与发展的关系？^① 尽管水库是由于新建水电站、大坝、灌溉和供水系统等公益工程而导致的，特别是对于发展中国家，这些项目毫无疑问是必需的。但是这些项目引起的水库移民同时也会给有些群体带来不公平的负担。由于政府的介入，水库移民的权益往往会受到限制，而这种介入往往会使水库移民的情况变得更糟，这就引起了许多有关社会公平的争议。^② 水库移民问题已经成为悬在水利水电工程建设之上的达摩克利斯

① 朱东铠、施国庆、张彬：“水利水电工程移民问题的经济学研究现状与展望”，载《中国软科学》2005年第3期，第59页。

② 施国庆：《移民权益保障与政府责任》，吉林大学出版社2009年版，第130-131页。

之剑。正如世界银行的一份报告所言：“过去的经验表明，发展项目中的非自愿移民不仅没有缓解，反而常常导致严重的经济、社会和环境风险，如：生产体系解体；人们失去生产资料或收入来源，面临贫困风险；人们搬迁到其生产技术可能不太适用而资源竞争加剧的环境中；社区团体和社会网络力量削弱；亲族被疏散；文化特性、传统权威及互助的可能性减少或丧失。”^①

城市化越是紧锣密鼓，集体土地被“国有化”就越严重，更多的农民将在所谓的“公共利益”面前不得不放弃自己的田园和房舍。然而，让农民与政府产生冲突的原因往往并不是征收行为本身，而首先表现为补偿不到位。^② 在此问题上，水库移民征地补偿与其他非自愿移民征地补偿存在相似性。水库移民实践和理论研究表明，利益补偿是水库移民关注的焦点，也是引发矛盾的关键所在，开发性移民政策的提出表明了我国政府对这一关键问题的重视。因此，防止水库移民因移致贫、化解水库移民矛盾，需要我们全面反思我国的水库移民利益补偿机制。“如果认定贫困主要是经济贫困，那么，反贫困的手段将是以‘输血’为宗旨的物质救济；如果认定贫困是由于穷人的能力不足，那么决策者应致力于以‘造血’为目标的技术培训和知识灌输。但如果认定贫困的深层原因是社会权利的贫困和不足，那么决策不得不侧重以‘保血’为核心的制度建设和结构重组，以保证输血进去的‘血’和造出来的‘血’，既不至于流失，又是健康有力和长期有效的。”^③ 传统贫困理论的反贫困在解决水库移民困局的无奈，折射出当前水库移民补偿制度权利贫困的法治蕴涵。大量的实证调查显示，这种补偿在结果上无法恢复移民以前的收入和生活水平。在大多数情况下，即使足额给付了经济补偿，移民在很长时间以后仍会处于贫困状态。“这就引发我们思考：现行的征地安置政策普遍缺乏效用，不足以预防移民次生贫困化，必须加以调整、改进和完善。”^④ 水库移民贫困现状的改变不仅有赖于现行移民利益补偿体制和机制的规范化，也需要政府机构能够公正地执行这些

① 世界银行：《非自愿移民业务政策和世行程序 OP/BP4.12》。

② 张墨宁：“土地征收背后的规划之弊”，载《南风窗》2011年第21期，第66页。

③ [美]洪朝辉：“论中国城市社会权利的贫困”，载《江苏社会科学》2003年第2期，第122页。

④ 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192页。