



四川水库移民史

宋子然 主编

巴蜀书社

教育部人文社会科学研究“十五”规划研究项目
四川师范大学巴蜀文化研究中心学术丛书

四川水库移民史

主 编	宋子然			
副主编	彭发德	樊天龙		
编 写	宋子然	彭发德	刘德宣	
	杨小平	赵良剑	蒋 华	

巴蜀書社
中 国 · 成 都

图书在版编目(CIP)数据

四川水库移民史/宋子然著. —成都:巴蜀书社, 2002. 12
ISBN 7 - 80659 - 432 - 9

I. 四... II. 宋... III. 水库移民 - 历史 - 四川省
- 1950 ~ 2001 IV. D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 108249 号

责任编辑 何 锐 杨 环
封面设计 李文金
责任校对 李 嘉

四川水库移民史

宋子然 主编

巴蜀书社出版发行

(成都盐道街三号 邮编 610012)

总编室电话(028)86656816

发行科电话(028)86658275 86662019

西南冶金地质印刷厂印刷

二仙桥东三段 5 号(028 - 84122206)

开本 787 × 1092 1/16

印张 24.125

插页 4

字数 600 千

2002 年 12 月第一版

2002 年 12 月第一次印刷

印数: 1—580 册

ISBN 7 - 80659 - 432 - 9/K · 49

定价: 68.00 元

本书如有印装质量问题请与工厂调换

《四川水库移民史》编辑委员会

主 任	崔广义	封小超		
委 员	陈信远	陈德静	孙治方	张寿昌
	石万俭	吴金山	万光治	李 诚
	宋子然	彭发德	樊天龙	何 彬



二滩水电站



广元市宝轮镇移民一条街



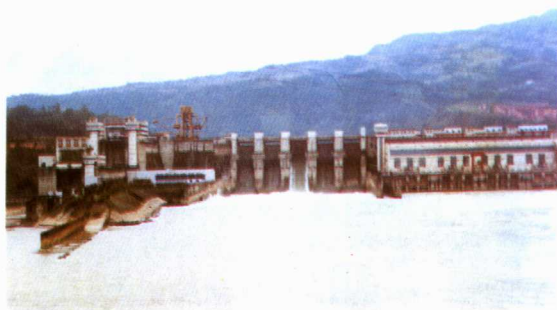
攀枝花市移民干部调查移民安置情况



黑龙滩水库



龚嘴水电站



铜街子水电站



大洪河水电站



三岔水库

宝珠寺水电站



龚嘴库区为移民兴建的学校



宝珠寺库区新建移民安置点



鲁班水库



升钟水库
宝马河度槽



葫芦口水库



升钟水库溢洪道

前 言

四川盆地江河众多，流域广阔，全省共有大、中、小河流 2000 余条，其水利水能资源极为丰富，在全国占有举足轻重的地位。就水能资源而言，除了现已划为重庆市的长江三峡而外，四川省内的金沙江、雅砻江、大渡河这三条河流，不但资源量大，而且相当集中，其干流梯级电站规模多在百万千瓦以上，个别水电站达千万千瓦以上，是全国乃至全世界少有的水电资源“富矿”，是我国十二大水电基地中最著名的三大水电基地之一。就水利资源而言，50 年来四川人民在党和政府的组织领导下，进行了大规模的水利建设。到 1998 年，全省共建各类水利工程 597450 处，总库容量为 207 亿立方米。其中兴建有大型水库 4 座，中型水库 93 座，小型水库 6515 座。这些蓄水工程以灌溉为主，兼有防洪、养殖、供水、发电和旅游等多种功效，为四川农村经济的发展起到了很大的作用。

四川省既是水利水能资源富省，也是移民的大省。因为兴建水利水电工程，必然造成淹没损失，必然搬迁安置水库移民。蜀中治水，渊源至久。早在公元前 250 年，秦国蜀郡太守李冰曾组织数十万人在四川灌县修建了都江堰，这一闻名古今的具有灌溉、防洪、航运等多种效益的水利枢纽工程，使成都平原成为沃野千里的“天府之国”。这一工程历经 2000 多年，至今仍在发挥着巨大的经济效益、社会效益和生态效益，造福于子孙万代。但是，据史料记载，李冰修建都江堰工程，曾使成千上万人“毁田拆房”，今天看来，这便是水库移民的最早记录。自新中国成立到 1999 年，在短短的 50 年中，为了适应经济建设的需要，四川省共兴建大、中、小型水库、电站上万个，搬迁安置移民近百万，为全省的社会经济发展立下了不朽的功绩。特别是举世瞩目的三峡水利枢纽工程，是当今世界上最大的水利水电工程，其库区移民数量之大、迁建项目之多、搬迁安置工作之艰巨复杂，均为中外建库史上前所未有。党中央、国务院对三峡移民工作极为关心和重视，将它列为三峡工程的重要组成部分，视为关系到三峡工程成败的关键。因为移民的搬迁安置问题，不仅是一个经济问题，更重要的是一个政治问题，社会问题。由于种种历史的原因，在建国 50 年来的水库

移民中,有相当大一部分移民在搬迁安置之后,仍然生活在贫困线以下,成为我国农村特殊的贫困群体。在三峡工程移民的过程中,党中央、国务院总结了建国以来水库移民的经验和教训,改革了一次性赔偿移民的办法,提出了“开发性移民”的方针。这就是以大农业为基础采取多种方式为农村移民创造新的生产生活条件,形成新的生产能力;积极改善城镇布局,增强城镇辐射能力;大力调整搬迁工矿企业结构,培植库区新的经济增长点;恢复库区专业设施功能,改善库区的基础设施条件。“开发性移民”方针的实施,有望实现移民“搬得出、稳得住、逐步能致富”的目标,从而促进库区经济的发展和社会的稳定。由于三峡工程水库淹没区主要在四川,整个库区移民总数达 113 万人,所以中共四川省委、省政府对如何完成这一历史任务十分重视和关心,在 1986 年至 1997 年重庆设立为直辖市之前的 10 年中,库区移民工作经历了论证、试点、实施三个阶段。在没有可资借鉴经验和模式的情况下,通过各级党政领导和移民工作人员的不断探索、不断实践、不断总结,取得了阶段性的成果。四川 50 年大小水库的移民工作,加之其中 10 年三峡移民的实践,内容丰富,经验与教训并存,这是一笔巨大的历史财富,应该撰写一部专门史将它保存下来,以利后世参考。而且迄今为止,我省乃至我国还没有一部完全成型的水库移民史,因此,本书希望能弥补这一空白。

水库移民是一项综合性的系统工程,一方面它涉及面广、问题复杂、政策性强,另一方面它作为一种正在兴起的理论,它既涉及工程技术科学,又涉及经济科学与社会科学,所以移民系统理论将会成为一门由多种学科交叉产生的边缘学科。本书在记述移民史实的同时,自然要如实地反映和分析移民系统及其内部的诸多关系,例如水库淹没对人口(人口数量、人口素质、人口质量)的影响,水库移民在政治、社会生活和思想文化系统方面所产生的影响,水库移民与经济系统(第一产业、第二产业、第三产业)的关系,水库移民与环境条件和资源系统的关系等。因此,本书的编纂将有助于水库移民系统理论的探索与完善。在未来的 20 年内,随着西部大开发的推进,四川省还有一批重点水电工程即将上马兴建,将要再搬迁安置移民近 50 万人。因此,认真地回顾和总结 50 年来的水库移民搬迁安置的历史,不仅具有深远的历史意义,而且对于 21 世纪四川水利、水电的开发利用与移民安置都具有重大的现实意义。

水库移民是指因兴建水库而引起的较大数量的、有组织的人口迁移及其社区重建活动,因此我国的水库移民皆属于非自愿移民,水库移民工作皆属于政府行为。非自愿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,它涉及社会、政治、经济、文化、宗教、环境、技术等诸多方面的问题,因此水库移民问题是当今的世界性难题,当前已成为水利水电事业发展的重要制约因素。新中国成立以后,兴建了大批的水利水电工程,这些工程的建成,在防洪、

发电、灌溉、供水、排水、综合利用等方面发挥了巨大的经济效益和社会效益，为我国国民经济的持续、稳定、高速发展起到了重要的作用，而在这些巨大的经济效益和社会效益之中也包含着千百万水库移民做出的奉献与牺牲。因此，本书编者在本着求实、公正、客观的历史唯物主义精神论述史实的同时，如何看待和分析在国家、集体和移民个人三者之间引发的种种矛盾，如何实事求是地评价政府在不同时期的不同政策，如何恰如其份地介绍移民工作中的经验与教训，等等问题，皆令编者有履冰之苦，时感力所不逮。所幸本书的编写，自始至终得到了四川省人民政府移民办公室、四川省电力局、四川省水利厅的领导及有关专家的指导帮助，今日方能完卷付印，谨此深表感谢。

书中疏漏错讹，一定不少，诚盼读者指正。

编 者

2002年11月16日

目 录

前 言	(1)
第一章 四川水库移民概况	(1)
第一节 四川水库移民的规模与特点	(1)
第二节 库区移民工程的总体战略与目标体系	(5)
第三节 政府管理在移民工作中的地位和作用	(8)
第四节 移民理论的探讨与初构	(10)
第二章 长江三峡工程库区移民	(15)
第一节 三峡工程淹没情况与工程论证过程	(15)
第二节 库区移民试点	(28)
第三节 安置百万移民的基本思路与实施概况	(32)
第四节 农村移民安置	(35)
第五节 城镇迁建与专业项目复建	(40)
第六节 工矿企业迁建与结构调整	(49)
第七节 移民工作的组织与领导	(53)
第三章 大型电站库区移民 (上)	(58)
第一节 狮子滩水电站	(58)
第二节 龚嘴水电站	(79)
第三节 铜街子水电站	(109)
第四章 大型电站库区移民 (下)	(128)
第一节 宝珠寺水电站	(128)
第二节 二滩水电站	(145)
第三节 大洪河水电站	(170)
第五章 中型电站库区移民	(191)
第一节 南桠河一级水电站	(191)
第二节 东西关水电站	(200)
第三节 太平驿水电站	(215)
第六章 大中型水库移民	(223)
第一节 升钟水库	(223)

第二节 黑龙滩水库	(233)
第三节 三岔水库	(239)
第四节 鲁班水库	(246)
第五节 中型水库移民	(251)
全民水库	(251)
石盘水库	(254)
葫芦口水库	(259)
麻子滩水库	(262)
书房坝水库	(265)
宝石桥水库	(271)
继光水库	(274)
大桥水库	(277)
沉抗水库	(281)
张家岩水库	(285)
莲花湖水库	(288)
第七章 移民政策与管理	(293)
第一节 建立和完善移民政策与法规	(293)
第二节 库区移民的管理工作	(299)
第八章 50 年移民工作的经验与教训	(310)
第一节 移民工作的经验	(311)
第二节 移民工作的教训	(329)
[附录一] 三峡工程四川库区移民工作大事记	(331)
[附录二] 四川省接受三峡外迁农村移民安置分布情况	(365)
[附录三] 四川省主要电厂名录	(370)
后 记	(378)

第一章 四川水库移民概况

第一节 四川水库移民的规模与特点

四川是中国的一个内陆省份，位于中国西南、长江上游。1996 年幅员 57 万平方公里，人口 1.1 亿人（含原重庆市）。

四川境内江河众多，流域广阔。全省共有大、中、小河流 2000 余条，其水利水能资源极其丰富，在全国占有举足轻重的地位。尤其是四川的水能资源甚为可观，其理论蕴藏量 1 万千瓦以上的河流就达 850 条之多，水能理论蕴藏量 16519 万千瓦，可开发容量 11049 万千瓦，占理论蕴藏装机量的 66.9%。全省装机容量 1000 千瓦以上的技术开发电站，共 2191 + 22/2 座；经济可开发电站有 1985 + 12/2 座，总装机容量 8141.67 万千瓦，占技术可开发量的 73.7%，年发电量 4277.53 亿千瓦时。截止 1996 年底，全省已建和在建的装机容量 1000 千瓦及以上的电站共 394 座，总容量 909.77 万千瓦，年发电量 477.79 亿千瓦时，其装机容量和年发电量占技术可开发量的 8.7% 和 8.5%，占经济可开发量的 12.0% 和 11.9%。四川的水能资源如果按水系划分，则以金沙江、雅砻江、大渡河为最丰富。这三条河流的技术可开发量共有 8277.69 万千瓦，占全省的 80%。不但资源量大，而且相当集中。干流梯级电站规模多在 100 万千瓦以上，个别水电站达 1000 万千瓦以上，是全国乃至全世界少有的水电资源“富矿”，是我国十二大水电基地中最著名的三大水电基地之一。

同时，四川又是一个水旱灾害十分严重的省份。兴修水利，防治水患，历来是治蜀安邦的大事。公元前 250 年秦国蜀郡太守李冰组织数十万人在四川灌县（现都江堰市）修建了具有灌溉、防洪和航运等多种效益的水利枢纽工程都江堰，使成都平原成为沃野千里的“天府之国”。这一工程历经 2000 多年仍在发挥着巨大的经济效益和社会效益、生态效益。据史料记载，李冰修建都江堰等水库工程，曾使成千上万人毁田拆房，以今天观点看，这就是水库移民。可见四川水库移民历史是很悠久的。

新中国成立以后，为了适应社会主义经济建设的需要，保障人民生命财产的安全和综合开发利用水资源，在短短的 50 年中，四川兴建了水电站 1000 余座，水库 9137 座，其中大、中型水库（水电站）130 余座，总库容达 128.13 亿立方米；水电站装机容量达 909.77 万千瓦，年发电量逾 477.79 亿千瓦时。这些工程在防洪、灌溉、发电、供水、航运等方面，均发挥了巨大的作用，对四川的经济发展和社会进步做出了巨大的贡献。但是，与此同时，这些工程也造成了巨大的淹没损失和人口迁移，产生了大量的水库移民。水库移民为国家经济建设和地区发展做出了巨大的牺牲和卓越的贡献。自新中国成立到 1999 年，四川兴建的水利水电工程，包括正在兴建的长江三峡工程，已迁和将迁的水库移民总计约 200 万人，是全国水库移民人数最多的省份之一。

水库移民是水利水电工程建设的重要组成部分,它涉及政治、经济、社会、人口、资源、环境、工程技术等多个领域,是一项庞大的系统工程。水库移民工作的好坏,不仅直接关系到水利水电工程的建设顺利与否,更重要的是关系到广大移民的切身利益,关系到社区稳定。由于中国人多耕地少的矛盾十分突出,水库移民已成为水利水电事业发展的重要制约因素。

50年来四川的水库移民工作,大体上可划分为三个阶段:

1. 第一阶段(1950~1957年)

从新中国建国初期到农村社会主义改造基本完成的7年中,党中央领导全国人民迅速恢复了在旧中国遭到严重破坏的国民经济,并开展了有计划的经济建设。针对中国洪涝灾害频繁发生的情况及国民经济对能源的需求,党和国家十分重视水利水电建设。1950年10月,政务院发布了《关于治理淮河的决定》,1955年7月,第一届全国人民代表大会第二次会议通过了《关于根治黄河水害和开发黄河水利综合规划的决议》,大江大河的治理在全国逐步展开。这个时期,全国兴建了淮河上的白沙、薄山、南湾、佛子岭、梅山、响洪甸、磨子潭,永定河上的官厅,浑河上的大伙房,以及浙江省的黄坛口、江西省的上犹江、福建省的古田一级等20多座大中型水库(水电站),移民总数约30多万人。在此期间,四川省也修建了长寿狮子滩水电站、龙溪河梯级水电站以及一批库容为100万立方米以下的小型水利工程,移民人数约5万。当时,各级政府对处理移民问题都比较慎重。1953年全国水利会议上曾明确规定了水库移民应遵循的政策:“兴修水库或开辟蓄洪区尽可能在少迁移人口的原则下举办;必须保证被迁移人口的生活不低于迁移前的水平;在迁移时尽可能由政府发给足够的迁移赔偿费;尽可能地做到不损害接受移民地区的群众利益;同时还要进行艰苦的政治工作,做到对新来户不排挤,不欺生。”解放初期,农民生活一般较为贫困,淹没的实物指标比较简单,淹没补偿标准以政务院1953年公布的《关于国家建设征用土地办法》为依据,在当时农村经济尚不发达,物价相对稳定的形势下,移民基本能够在较短时间内恢复生产生活,遗留问题不多。这个时期水库移民工作的特点是:

①水库淹没实物指标比较简单,主要是补偿个人和集体的房屋、土地,专项设施项目极少,且由各部门负责迁建。对移民安置一般都认真贯彻了“尽一切努力保证不降低原有生活水平,依据淹没损害计算补偿投资”的政策。

②时值土地改革和农业合作化初期,各地均掌握部分公有耕地和荒地、荒坡,可以通过划拨或调剂土地安置移民,移民能在较短时间内恢复生产。

③各级人民政府对移民工作重视,成立专门机构负责实施。移民干部工作认真,作风踏实,深入到移民户做思想政治工作,帮助移民解决许多实际问题。有些项目还建立了移民安置验收制度,保证了各项安置措施的落实。

④当时农村人均补偿投资虽不高,但有等量的土地补偿,且物价比较稳定。再加上广大移民自力更生,艰苦奋斗,重建家园,移民绝大多数安置比较妥善,移民的思想也较稳定,遗留问题不突出。

2. 第二阶段(1958~1978年)

社会主义改造基本完成以后,全国转入大规模的社会主义建设。从第二个五年计划(1958~1962年)开始,加快了江河治理和水电开发的步伐。黄河上第一个关键性工程——三门峡水利枢纽于1957年正式开工。1958年3月,中共中央政治局通过《关于三峡水利枢

纽和长江流域规划的意见》，并决定兴建汉江流域的丹江口水库。1963年海河发生特大洪水后，根据毛泽东同志“一定要根治海河”的号召，在海河流域兴建了一批大型水利工程。同时，对辽河、珠江等江河也进行了不同程度的治理和开发，兴建了若干骨干控制性工程。在“文化大革命”期间，全国开展“农业学大寨”运动，许多地方为改变农业生产条件，以建设旱涝保收、高产稳产农田为目标，又兴建了一批大型水利水电工程。这一阶段先后完成了三门峡、新安江、密云、丹江口等280多座大型水库工程建设和移民安置任务。总的来说，这是建国以来修建水利水电工程最多、移民数量也最多的时期，共移民253万多人。在此期间，四川省兴建了大洪河水电站、龚嘴水电站、映秀湾水电站、南桡河发电厂工程、三台县鲁班水库、资中县龙江水库、广安县全民水库、仁寿县黑龙滩水库、简阳县三岔水库等一批大中型水利水电工程，移民人数约15万人。

这一阶段中国经历了“大跃进”、“人民公社”、三年严重自然灾害以及“文化大革命”等特殊的历史时期。在这些特殊的时期，马克思主义实事求是的思想路线受到严重扭曲，高指标、瞎指挥和“一平二调”盛行，水库移民工作也受到了严重影响，从而产生了许多遗留问题。这一时期水库移民工作的主要特点是：

①重工程建设、轻移民安置的思想带有普遍性。各级领导都忙于抓工程建设，抢进度，抢工期，而把移民工作放在很次要的地位。移民安置工作不遵循科学，不按经济规律办事，主要依靠行政手段来进行，损害了部分移民的切身利益。

②水库移民前期工作未能受到重视，工作不扎实。专业机构和专业力量薄弱，大多限于调查淹没损失和估算补偿投资。普遍缺少可供实施的移民安置规划，即使有移民安置规划（如新安江、三门峡）也未能全部付诸实施。

③移民安置普遍强调“以粮为纲”，就地后靠，忽视环境容量可能承受的能力，工作带有一定的盲目性。移民重迁、返迁的不乏其例。对移民安置，主要重在划拨一定的土地和建设住房，而忽视了安置区必要的水、电、道路、文教、卫生等基础设施的恢复和建设，造成了移民生产、生活、入学、就医等诸多困难。

④移民补偿标准普遍偏低，移民经费严重不足。人均补偿只有200~300元。对移民房屋的补偿大多没按受淹面积计算，而只是规定按人均几平方米进行补助，其他淹没损失有很多也没有计算补偿费。这就大大增加了移民重建家园的困难，致使移民不能迅速恢复原有生活水平。加之未考虑移民发展生产经费，使移民搬迁后缺乏基本的生产生活条件，造成移民搬迁后生产生活水平下降。

⑤全国没有制定统一的水库移民政策和法规，移民利益缺少必要的法律保护。

综上所述，这个时期的水利水电工程移民，程度不同地都有遗留问题。如黄河上的三门峡、浙江的新安江、湖北的丹江口、湖南的柘溪、江西的柘林以及四川的龚嘴、大洪河、黑龙潭等水库，至今尚存许多遗留问题，是当前国家处理移民遗留问题的重点项目。

3. 第三阶段（1979~1999年）

党的十一届三中全会以后，中国转入以经济建设为中心，实行改革开放的新时期。这是中国国民经济发展最快的时期，中国水利水电建设也步入了快速发展、良性循环的新阶段。很多项目恢复建设，黄河小浪底、长江三峡等大型项目相继开工。这个时期全国修建了葛洲坝、龙羊峡、乌江渡、隔河岩等70多个大中型水利水电工程，移民约250多万。四川省也相继兴建了铜街子水电站、宝珠寺水电站、二滩水电站、太平驿水电站、东西关水电站、蒲

江县朝阳水库、南部县升钟水库等大中型水利水电工程，移民达 14 万多人。尤其是正在兴建的举世瞩目的特大型水利枢纽工程长江三峡工程，将形成总库容为 393 亿立方米的巨型水库，移民人数近 100 万，四川省（现拨划入重庆市）面临着艰巨的淹没处理和移民安置工作。

这一历史时期，全国农村普遍实行家庭联产承包责任制，极大地推动了农村生产力的发展，给解决移民问题提出了迫切要求，同时也创造了有利条件。更重要的是，党中央、国务院对移民工作给予了高度重视，在总结 40 年移民工作经验的基础上提出了开发性移民方针，改变了长期以来忽视移民安置的传统作法，开创了移民工作的新局面。这一时期移民工作的主要特点是：

①以国务院办公厅批转水电部《关于抓紧处理水库移民问题的报告》（国办发〔1986〕56 号）为标志，水库移民工作实行了大胆改革。主要内容是变补偿救济为开发，使移民工作从单纯安置补偿的传统做法中解脱出来；改消极赔偿为积极创业，变救济生活为扶助生产，把移民安置与经济建设结合起来；合理使用移民经费，兼顾眼前和长远利益。国家建立了库区建设专项基金，用于解决水库移民遗留问题。为新建水库建立了后期扶持基金，用于扶持移民发展生产。

②端正了对水库移民工作重要性的认识，明确了指导思想和工作方针，逐步建立健全了各级移民机构，建立和完善了有关规章制度。1991 年国务院颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，该条例作为新中国第一个关于水库移民的专项法规，使移民工作从此纳入了法治轨道。1992 年，国务院又批转了国家计委《关于加强水库移民工作的若干意见》，进一步推动了水库移民工作的健康发展。

③按经济规律办事，移民补偿补助费有了明显的提高。1976 年以后开工兴建的工程，补偿项目不断完善并力求全面。对移民安置区的公共设施，也按规划给予补偿或新建。随着经济的发展，农村移民的安置补偿费一直呈上升趋势，1976～1980 年人均均为 1200～1800 元，1982 年～1986 年上升到 3000～3500 元，随后又增加到 5000～7000 元不等。1990 年以后新开工的项目，农村移民补偿费按淹没耕地前 3 年平均产值的倍数来确定补偿标准，移民补偿经费合计人均超过 10000 元，像三峡、小浪底等工程已超过 20000 元。

④随着国家改革开放形势的不断深入，农村移民安置改变了过去单一的种植业安置方式，因地制宜地开发大农业，实行种、养、加、贸、工、农等多途径安置，拓宽了移民安置的途径。

⑤按科学规律办事，做好前期工作，加强移民安置规划和实施的工作。不论是处理水库移民遗留问题还是新建工程，都要求结合当地实际制定切实可行的移民安置规划。《大中型水利水电工程征地补偿和移民安置条例》规定，新开工的项目，没有移民安置规划不得审批工程设计文件、办理征地手续，不得施工。这一规定，大大加强了移民的前期工作，取得了良好的效果。

⑥由于中国社会、政治、经济形势都发生了变化，新建水库移民的妥善安置也面临着一些新的问题。在客观上，人多地少的矛盾愈来愈突出，农村普遍实行了家庭联产承包制，土地重新划拨和调整的余地愈来愈小，由于环境容量的限制，移民安置的难度也越来越大。

⑦从 80 年代中期开始，中国在大型水电工程建设方面开始引进外资和利用世界银行贷款进行工程建设和移民安置。如福建水口、四川二滩、广东大广坝、湖南江垅等工程利用了