

DAZHONGXING SHUIKU
YIMIN HOUQI FUCHI JIANCE PINGGU

大中型水库 移民后期扶持监测评估

李红 左萍 主编
杨涛 唐贵忠

大中型水库移民后期扶持监测评估

李 红 左 萍 主编
杨 涛 唐贵忠

黄河水利出版社

· 郑州 ·

内 容 提 要

本书共分 10 章,对水库移民后期扶持监测评估的理论和方法进行了深入的探讨,内容包括:水库移民概述、水库移民政策的发展与完善、新时期水库移民后期扶持政策、水库移民后期扶持政策实施工作、水库移民后期扶持监测评估理论、水库移民后期扶持监测评估的内容、指标体系、方法及组织与实施,书中还给出了监测评估实例。本书既注重理论与政策的介绍及分析,又侧重于实践操作的方法选择与指标体系的建立,其中的图表可作为水库移民后期扶持监测评估实践中的范本直接应用。

本书可供从事水库移民工作的干部、实施管理人员及后期扶持监测评估工作者学习参考,亦可作为大专院校水利水电工程移民专业师生的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

大中型水库移民后期扶持监测评估/李红等主编.
郑州:黄河水利出版社,2010.12
ISBN 978-7-80734-949-5

I. ①大… II. ①李… III. ①水库移民-监测-中国
IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 248938 号

组稿编辑:岳德军 手机:13838122133 E-mail:dejunyue@163.com

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371-66026940,66020550,66028024,66022620(传真)

E-mail:hhslebs@126.com

承印单位:黄河水利委员会印刷厂

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:14.75

字数:341 千字

印数:1—1 500

版次:2010 年 12 月第 1 版

印次:2010 年 12 月第 1 次印刷

定价:39.00 元

《大中型水库移民后期扶持监测评估》

编委会

顾 问 杨建设 龚银辉

主 编 李 红 左 萍 杨 涛 唐贵忠

参编人员 张 浩 朱建丽 傅群明 焦莉莉 云 露

 李 利 刘风景 段 薇 史建筑 段永峰

 赵焕娥

前 言

中华人民共和国成立后,为了防治水患和合理开发水资源,中国政府高度重视水库工程建设,迄今为止,已修建各类水库 8.6 万多座,其中大中型水库 3 800 多座,总库容为 5 542 亿 m^3 ,水电装机容量 1.2 亿 kW,这些水库在防洪、发电、灌溉、供水、生态等方面产生了巨大的社会效益和经济效益,为我国经济社会可持续发展起到了重要的支撑和保障作用。修建大中型水库,势必引发大量水库移民,截至 2006 年 6 月底,全国大中型水库移民现状人口 2 500 多万人,其中农村移民 2 288 万人。如何妥善安置大中型水库农村移民并使他们达到或超过原有生活水平,是政府、移民和社会共同关注的核心问题。

我国政府对移民遗留问题非常重视,出台了一系列政策,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,扶持水库移民发展生产、改善生活,解决水库移民遗留问题。在认真总结我国水库移民工作经验教训的基础上,结合新时期水库移民出现的具体问题,及时调整、修订了水库移民政策,国务院于 2006 年 5 月颁布了《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发[2006]17 号,简称国务院 17 号文件),同年 7 月又颁布了新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令 471 号,简称《新条例》),将水库移民后期扶持纳入移民工作的重要内容,并提出了具体要求和实现目标,这是我国新时期水库移民工作的纲领性文件,也是我国水库移民政策发展的里程碑,标志着我国水库移民管理工作从此将更加法制化、人性化、科学化。

如何正确贯彻执行我国新时期水库移民后期扶持政策,帮助水库移民脱贫致富,促进库区和移民安置区经济社会发展,保障新时期水利水电事业健康运行,维护社会稳定和构建社会主义和谐社会,推进库区和移民安置区社会主义新农村建设,是库区、安置区人民政府和移民机构必须长期面对并竭力完成的重要工作任务。由于大中型水库移民后期扶持多方参与、涉及面广、移民人口众多、时间跨度长、程序复杂、资金量大,稍有不慎,将影响到后期扶持政策的实施效果,损害移民利益,产生新的矛盾和不安定因素。因此,根据国务院 17 号文件的规定,应建立对大中型水库移民后期扶持政策实施的监测评估机制。引入大中型水库移民后期扶持过程中不涉及自身利益、独立的、具有监测评估经验、能力的监测评估单位,对水库移民后期扶持政策实施情况进行监测评估,既符合国际社会水库移民管理惯例,也是我国水库移民工作的迫切需要。监测评估单位受国务院或省级移民管理机构的委托,对大中型水库农村移民后期扶持政策实施情况及实施效果进行监测评估,可及时、客观、公正地发现后期扶持政策执行过程中存在的问题并提出整改意见和建议,对于保障、促进后期扶持工作的顺利进行具有深远的实践价值。

为使大中型水库移民后期扶持政策监测评估工作得以更好地操作实施,黄河水利委员会移民局组织熟悉移民管理工作的领导、专家及实际工作者,在认真研读国务院 17 号文件及相关配套文件的基础上,借鉴他人的研究成果、经验,结合近年来对多个省、县进行的水库移民后期扶持政策实施监测评估的试点经验,完成了《大中型水库移民后期扶持

监测评估》的编写工作。本书对我国水库移民概况、水库移民政策的发展与完善、新时期水库移民后期扶持政策、水库移民后期扶持政策实施工作、水库移民后期扶持监测评估理论、水库移民后期扶持监测评估的内容、监测评估指标体系、监测评估的方法、监测评估的组织与实施以及监测评估实例进行了系统阐述。既注重理论与政策的介绍及分析,又侧重于实践操作的方法选择与指标体系的建立。可为从事水库移民后期扶持监测评估的机构、实际工作者提供参考素材。

水利部水库移民开发局程殿龙局长对本书的修改提出了许多宝贵意见,在此表示衷心的感谢。

由于水库移民后期扶持监测评估工作起步不久,理论准备尚欠完善,实践基础亦不扎实,且后期扶持工作本身又极具中国特色,可借鉴的成熟经验甚少,决定了本书的编写是一项极具探索性、挑战性的工作,加之我们知识与水平的局限,书中难免有不妥之处,诚望读者批评指正。

作 者

2010年9月

目 录

前 言

第 1 章 水库移民概述	(1)
1.1 移民的概念及分类	(1)
1.2 水库移民的概念、属性与特征	(3)
1.3 我国水库移民概况	(6)
思考题	(10)
第 2 章 水库移民政策的发展与完善	(11)
2.1 法律与政策	(11)
2.2 水库移民法律法规体系与政策框架	(13)
2.3 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例	(18)
2.4 水库移民遗留问题处理政策	(21)
2.5 水库移民后期扶持政策	(22)
思考题	(28)
第 3 章 新时期水库移民后期扶持政策	(29)
3.1 新时期水库移民后期扶持政策概述	(29)
3.2 水库移民后期扶持政策的指导思想、目标和原则	(31)
3.3 水库移民后期扶持政策的主要内容	(32)
3.4 水库移民后期扶持政策实施的保障措施	(36)
思考题	(37)
第 4 章 水库移民后期扶持政策实施工作	(38)
4.1 水库移民后期扶持政策实施工作概述	(38)
4.2 建立健全实施工作机构	(39)
4.3 制订实施方案及配套文件	(39)
4.4 开展试点工作	(41)
4.5 加强政策宣传,维护社会稳定	(41)
4.6 移民人口核定登记	(42)
4.7 确定扶持方式	(47)
4.8 编制后期扶持相关规划	(48)
4.9 后期扶持相关规划实施	(55)
思考题	(58)
第 5 章 水库移民后期扶持监测评估理论	(59)
5.1 监测评估理论的起源及其理论框架	(59)
5.2 监测评估的概念与特点	(61)

5.3	监测评估的作用	(62)
5.4	监测评估在移民领域的应用	(63)
5.5	水库移民后期扶持监测评估的概念	(66)
5.6	水库移民后期扶持监测评估的必要性	(66)
5.7	水库移民后期扶持监测评估的作用	(68)
5.8	水库移民后期扶持监测评估的原则和依据	(68)
5.9	水库移民后期扶持监测评估的任务	(72)
	思考题	(73)
第6章	水库移民后期扶持监测评估的内容	(74)
6.1	后期扶持政策实施情况监测评估	(74)
6.2	后期扶持资金使用管理情况的监测评估	(97)
6.3	后期扶持政策实施效果监测评估	(105)
	思考题	(111)
第7章	水库移民后期扶持监测评估指标体系	(112)
7.1	指标与指标体系	(112)
7.2	后期扶持监测评估指标体系建立的原则	(114)
7.3	后期扶持监测评估指标体系建立的方法和程序	(115)
7.4	后期扶持监测评估指标体系的特征	(118)
7.5	后期扶持监测评估指标体系	(119)
	思考题	(133)
第8章	水库移民后期扶持监测评估的方法	(134)
8.1	监测方法	(134)
8.2	评估方法	(142)
	思考题	(148)
第9章	水库移民后期扶持监测评估的组织与实施	(149)
9.1	后期扶持监测评估的组织	(149)
9.2	后期扶持监测评估的前期准备	(157)
9.3	外业调查	(165)
9.4	资料整理	(168)
9.5	监测评估报告编写	(176)
9.6	调查反馈	(181)
	思考题	(181)
第10章	水库移民后期扶持监测评估实例	(183)
10.1	概述	(183)
10.2	人口核定登记与扶持方式确定	(185)
10.3	直补资金发放情况及效果	(190)
10.4	项目实施情况	(195)
10.5	后期扶持资金使用管理	(196)

10.6	后期扶持政策实施保障机制	(197)
10.7	移民生产生活水平评价	(201)
10.8	评价与建议	(207)
附录 1	国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见	(209)
附录 2	大中型水库移民后期扶持规划编制工作大纲	(213)
附录 3	大中型水库库区和移民安置区基础设施建设和经济社会发展规划编制工作大纲	(217)
参考文献		(224)

第 1 章 水库移民概述

移民是人类与时俱进的重要发展活动,可以说,人类文明的发展史就是一部移民史,移民促进了人类文明的生长交融。因水利水电建设而产生的水库移民是人类移民的重要组成部分,世界水库移民已经有很长的历史,为世界各国普遍重视。我国水力资源十分丰富,蕴藏量达 6.76 亿 kW,居世界第一位,开发潜力巨大。目前,水利水电建设如火如荼,所产生的水库移民数量还将不断增加。大规模的水库移民涉及政治、经济、文化、社会生活等各个领域,个中关系错综复杂,涉及面广,影响期长,一旦处理不好,产生的后果将十分严重。因此,水库移民问题的妥善解决是一项复杂的系统工程,关系到水库工程的顺利进行、移民的切身利益、库区及移民安置区的社会稳定。

1.1 移民的概念及分类

1.1.1 移民的概念

移民(Immigrant;resettlement),作为动名词,是指人口的迁徙活动,即从甲地迁居乙地;作为名词,即人口迁移活动的主体——个人或人群。两者是因和果的关系,前者为因,后者为果,即因为人口的迁移而产生移民,是相对于其他人或人群的特殊身份。

联合国《多种语言人口学词典》对人口迁移的定义是:人口在两个地区之间的地理移动或者空间移动,这种移动通常会涉及永久性居住地由迁出地到迁入地的变化。从该定义看,移民不是指的流动人口(要返回原居住地),而是指改变了空间位置并定居的个人或人群(不返回原居住地)。

《辞海》中对“移民”一词的释义是:①迁往国外某一地区永久定居的人(To change one's country of permanent residence);②较大数量、有组织的人口迁移。

由以上定义可见,一般意义上的移民的特征为:要跨越一定区域,要改变居住地。在我国现行户籍管理制度下,一般意义上的移民通常是指跨越一定行政区域并办理户口迁移的人或人群。

本书所研究的移民,仅指国内有组织迁居的人群。所谓移民,是指较大数量的、有组织的、在迁入地居住较长时间的人口迁移过程和迁移人口的总称。具体地说,移民作为动名词时是指具有较长时间居住地变更的人口迁移过程,而作为名词时则指具有上述迁移行为的人(个人或群体)。

移民现象古已有之,在低生产力水平时代,人类还是自然的奴隶,征服自然和改造自然的能力相当薄弱,当自然环境、食物供给条件恶化时,为了生存需要而不得不择境而居,导致人口不断发生迁徙活动。可以说,古代移民更多的是自然型、环境型移民。随着社会经济的发展和生产生活设施建设的需要以及交通运输条件的改善,人们在空间位置上的迁

居现象愈益普遍、频繁。现代移民的社会型、经济型、文化型、政治型等特征更加突出。

移民,是一种人口活动或人口变动过程,既可理解为人口地理现象,即通过人口在空间上的不断迁徙,改变了人口在空间位置上的聚集或组合状况,对人口进行了再分布,扩大了人口的地理生存空间;也可理解为一种社会现象,即移民促进了文化传播、经济繁荣、民族融合、基因交流等,有利于社会进步。因此,移民过程既是人们生存空间的变更过程,也是经济、社会、文化系统的重建过程。

1.1.2 移民的分类

移民按迁移主体意愿通常分为自愿移民和非自愿移民。自愿移民一般是自己选择的,愿意寻求新机会,以青壮年为主,如农村向城市的移民以及由政府组织的移民活动,常常能够刺激经济的增长。牵涉此类移居的人一般是这两类:①自告奋勇的单身年轻人或中年人;②由第①种人为户主的家庭,他们精力充沛,愿意冒险去寻求新的机会和挑战。非自愿移民,主要是因为较大规模的工程建设或为了某种特殊需要,居民的房屋和土地等主要的生产生活资料将被占用或被淹没,现有生存条件将不复存在,必须迁移而直接或间接影响到的人口。非自愿移民包括各种年龄的人,观念与能力各不相同,其中很多人别无选择,只有离开故土和放弃其资产。非自愿移民牵涉男女老少,有些可能不情愿搬迁,许多非自愿迁移的人不愿冒险,对搬迁和在新地方落户并从事新事业缺乏精力和资力^①。

自愿移民主要是从个体或家庭利益出发而迁居,非自愿移民则是因宏观或大局利益的需要而不得不迁居。因工程建设而产生的较大规模的有组织的人口迁移与经济社会重建活动,属非自愿移民。非自愿移民的安置较之于自愿移民的安置更为艰巨复杂,涉及社会、政治、经济、文化、心理、宗教、环境、技术等诸多方面。因此,从社会、文化、心理、经济和环境结果方面正确理解非自愿移民问题,具有重要的战略意义,因为它可能导致一个包括移民行动在内的不同的项目选择。同时,受影响的人们对项目的社会认同至关重要,因为它可以使项目继续进行而不需进行付出很大代价的延误和调整,否则,将对项目执行产生负面影响。

按移民行为和移民现象的性质,可分为工程性移民(水利、电力、交通等各类工程建设)、灾害性移民(泥石流、火山、洪水、地震、流行性疾病等)、生态环境性移民(沙漠化地区、湿地、水源地、自然保护区等)、战争性移民(自发的或有组织的)、政治性移民(如古代的强迫移民)、经济性移民(经济特区、扶贫、工商行为、择业等)、宗教性移民等。

工程移民通常指由工程建设(如水利、电力、铁路、机场、城建、工业、环保等)所产生的较大规模的有组织的人口迁移及社会经济系统的重建,从性质上讲,属于非自愿移民。工程移民与一般意义上的移民比较,或许不跨越一定行政区域(如后靠移民、城建移民),也可能不改变户籍所在地,仅仅是一种房屋的拆迁与重新安置,当然,那些涉及跨行政区域的外迁移民则与一般意义上的移民具有相同之处。但是,工程建设所产生的非自愿移民较自愿移民(或一般意义上的移民)的安置更为艰巨而复杂,涉及社会、经济、政治、文化、人口、资源、宗教、民族、风俗习惯以及移民工程技术、移民管理等诸多领域,是一项十

^①亚洲开发银行《移民守则》附录一“亚洲开发银行的非自愿移民政策”之3。

分庞大、复杂的系统工程,影响范围广,时间跨度长,也是世界各国及国际社会普遍关注的问题。水库工程移民也是包括内容最多、难度最大、最具代表性的工程移民。

在我国,从工程性质、移民居住地区和安置方式等不同角度考察移民,可划分为不同类型。

按工程性质分:城建(含工业)移民、交通(含铁路、河道)移民、水库移民。

按移民居住地区分:农村移民、集镇移民、城市移民。

按工程征地形状分:线形征地移民、带状征地移民、块状征地移民。

按征地对居民影响分:征地移民、拆迁移民、征地拆迁移民。

按移民生产安置行业分:农业安置移民、工业安置移民、第三产业安置移民。

按安置方式分:就地后靠移民、外迁移民、分散安置移民。

按就业安置组织方式分:农业安置移民、企业招工安置移民、自谋职业安置移民、养老保险安置移民。

按水利水电建设及涉及不同地区移民分:库区移民,坝区移民,河(渠)道、闸(站)移民。

按工程性质及其产生的移民的特点,可将移民分为:城建移民、交通与电力移民、水利水电工程移民。

(1)城建移民是指城市规划区内部道路等基础设施建设、旧城改造、工业企业迁移或新建、新区建设等所产生的移民。该类移民大多呈块状分布,房屋拆迁和移民安置房屋建设或补偿费用核算等任务重、工作繁杂。

(2)交通与电力移民是指公路、铁路、机场、河道、变电站、火电站等的修建而引发的移民。该类型的移民大多呈带状分布,其征地拆迁范围涉及行政区域多,但每个单元(村、社、街道)征占土地占总土地面积比例不大,征地移民也不多。

(3)水利水电工程移民是指因公共利益的需要进行水电站、河道、堤防、水闸、排水、泵站、灌溉、调水等工程建设而引起的较大数量的、有组织的征占土地、房屋拆迁、人口迁徙和社会经济系统的重建活动或过程的总称。本书仅以水利水电工程移民中最具代表性的、影响最大的大中型水库移民为研究对象。

1.2 水库移民的概念、属性与特征

1.2.1 水库移民的概念

水库是指在山沟或河流的狭口处建造拦河坝形成的人工湖泊。水库建成后,可起防洪、防凌、蓄水灌溉、供水、发电、养鱼等作用。有时天然湖泊也称为水库(天然水库)。水库规模通常按库容大小划分。水库规模类型划分见表 1-1。

无论是哪种类型水库的兴建,都势必导致一定数量的移民。

水库移民(Reservoir immigration),指因兴建水库工程而同时或分别失去房屋、土地以及其他生产生活资源,或生产生活资源受到工程建设影响,而需要补偿和重新进行生产生活安置的单位或个人。

表 1-1 水库规模类型

(单位:万 m³)

水库类型		总库容
小型水库	小(二)型	10 ~ 100
	小(一)型	100 ~ 1 000
中型水库		1 000 ~ 10 000
大型水库	大(二)型	10 000 ~ 100 000
	大(一)型	> 100 000

显然,水库移民的产生是因为国家或社会为了获得水利水电资源而修建水库或为防止水灾而进行江河整治,水库移民不是按他们自己的意愿自行迁移,属于非自愿移民活动。水库移民数量大,又很集中,大中型水库移民少则几百上千人,多则数万数十万人,乃至上百万人,往往涉及城镇、工矿企业、交通设施、社会文化、人际关系等领域,影响面很大,情况十分复杂。因此,水库移民需要具有公共职能的政府机构来主导;同时,水库移民还牵涉到政府、移民、业主、规划设计单位、安置地居民等各方利益,因此多方参与必不可少;另外,水库移民是一个系统工程,有政府的主导和多方的参与,从前期规划到搬迁安置再到一个时段的扶持(即后期扶持),都是一个有组织的过程。

因此,水库移民是指因水利水电资源开发或大江大河治理而发生的、国家(或政府)主导的、多方参与的、有组织的、大规模的非自愿人口迁移过程及其引发的社会经济系统重建活动。

1.2.2 水库移民的属性与特征

1.2.2.1 水库移民的属性

水库工程的兴建,势必淹没大片的农田、村庄、城镇以及工矿企业,大量的移民需要政府组织动员、负责安置,移民离开原来的生产与生活环境,到异地重建家园,其社区结构和区域经济需要重组。因此,水库移民就其性质看,属于典型的非自愿移民,其复杂性与难度远高于自愿移民。即使在国外,水库移民也是一个难题,因为它涉及农村、城镇、工矿企业、交通运输、生态环境等诸多方面,既要考虑到社区结构的重组,又要考虑到区域经济的恢复与重建;既要涉及移民的生产与生活安置、后期的可持续发展,又关系到淹没区和安置区各方面的利益。水库移民搬迁安置、后期扶持是一项复杂的系统工程,集自然、社会、经济、环境等学科于一体。

因此,就水库移民的活动过程看,它是自然属性与社会属性的统一,但其本质属性是社会属性。

1.2.2.2 水库移民的特征

水库移民一般具有如下特征。

1. 政府主导性

水库移民的产生是因为国家(政府)开发水利水电资源或治理大江大河而引起的居民搬迁,移民的实施机构是各级地方人民政府以及各级地方政府移民机构,具有明显的政府主导性。政府负责移民的搬迁安置规划制定、实施以及移民政策的落实,移民过程中各种问题的处理,移民生产生活水平的恢复和提高了的各种帮助,必要时还要采取行政手段干预,以确保移民工程进度。因此,水库移民过程中政府自始至终都参与其中,并发挥着主导作用。

2. 多方参与性

大中型水库移民是一项复杂、庞大的系统工程,涉及主体众多,包括政府、移民、项目法人、规划设计机构、技术咨询机构、金融机构、安置区居民等。目前,我国水库移民还采取了各方支援水库移民的原则,动员各种社会力量支持和支援移民恢复生产,重建家园,发展经济。

3. 组织系统性

水库移民是政府主导、多方参与的系统工程,体现出很强的组织性。在移民系统中,各个参与主体各司其职、各负其责;整个系统流程,从前期规划设计到搬迁安置,再到后期扶持,各个环节环环相扣,密切配合。同时,其他的政策、法规、机构设置、舆论宣传等保障体系紧跟其上,体现出很强的系统性和组织性。

4. 非自愿性

水库移民,是由水库工程建设所决定的,不以移民本身的意志为转移。这些移民不能事先筹划自己的迁移目标和从业去向,不能自由决定自己的去留,移民搬迁处于被动地位,表现为非自愿性特征。大中型水库工程一般规模较大,涉及面广,常由政府组织,往往带有很强的政府行为色彩。

5. 时限性

任何一项水库工程,都有明确的实施计划及开工、竣工时间期限。如三峡工程,根据三峡水利工程建设规划和实施计划,在1994年开工建设后,1997年第一次大江截流,2003年开始蓄水至135 m水位,2006年蓄水至156 m水位,2009年全部建成,三峡水库正常蓄水至175 m水位。在以上不同时限以前,对应水位库区范围内的移民,必须在这一时限以前撤离原居住地,搬往新区,具有很强的时限性特征,需要按计划组织实施。移民迁建工程建设进度必须与水利工程建设同步或者适当提前。

6. 区域性

水库修建的选址,大多具有特殊的自然地理位置或社会经济战略地位,其区域性特征明显。如三峡水库蓄水涉及的20个县(区),总面积5.8万km²,人口1937万人,其中农业人口1479万人。这一地区同我国其他大多数山区一样,由于交通不便,长期处于较为封闭的自然经济状态,当地居民以农业生产为主,文化素质不高,经济相对落后,部分地区靠国家财政补贴。受水库蓄水影响,当地居民要迁出原居住地,从文化传统、生活习惯和社会群体关系等考虑,大部分人员适宜就近安置,分布于库区的一定范围之内。由于淹没区涉及人口聚集的13座城镇、116座集镇,这些移民的搬迁具有很高的密度和强度。因而,移民工程量大、难度高、情况复杂,对一定区域范围内的经济社会具有重大影响,要注

意对其区域社会、经济与环境背景的研究。

7. 补偿性

无论是国家的公共行为,还是企业行为,工程建设造成当地居民的生产、生活条件丧失和固定资产损失,这些移民为大局利益作出了牺牲,理应得到相应补偿,并在移民过程中得到发展。这种补偿往往是按原值或恢复原功能给予,一些私有财产少、居住条件差的弱势群体,得到的补偿亦较少,要维持或超过其原有生活水平非常不容易,更需要政府和社会的关心与帮助。库区移民补偿包括农村移民安置、城镇迁建、工矿企业复建、专业项目复改建、环境保护等分项补偿内容。库区移民实行开发性移民的方针,国家对移民除按“原标准、原规模、恢复原功能”的原则补偿受淹受损设施和生产生活资料外,还采取多种措施保证移民的稳定安置与发展。

8. 社会性

水库移民安置是以人为中心的活动,人的社会性决定了水库移民活动的社会性。水库移民活动综合考虑到社会、政治、经济、文化、风俗、环保、就业、安置区公共设施以及移民与原居民的融合问题。水库移民工作若有疏漏,就会给移民工作造成失误,严重伤害移民的感情和利益,对移民后期发展带来诸多困难。因此,在移民搬迁安置中,必须编制切实可行的移民安置规划,考虑到农村移民的实际困难,还应建立较长时期的移民后期扶持制度,从而保证移民搬迁安置后生产生活得以恢复和提高,生活水平得以改善。

9. 发展性

修建水库在给移民造成巨大损失的同时,也孕育着重建和发展的机遇。开发性移民实现了移民系统的重建和恢复,在移民重建家园的过程中可以趋利避害,因地制宜地规划和建设移民安置区的社会经济系统。因此,水库建设给移民带来了开发资源、发展经济、建设新住地的机遇,有利于安置区人口、资源、环境、社会与经济的可持续发展。

1.3 我国水库移民概况

我国水资源总量十分丰富,达 2.8 万亿 m^3 。但是,由于我国人口众多,人均占有水资源量只有 2 300 m^3 ,仅为世界人均水资源量的 1/4,被联合国列为 13 个贫水国家之一。同时,我国幅员辽阔,水资源在时空分布上极不均衡,导致我国成为一个水旱灾害频繁发生的国家。长江流域及其以南的河川径流量占全国七大河流总径流量的 81%,而黄淮海流域水资源只占全国的 7.2%。为控制水旱灾害,开发利用水资源,保证社会生产和人民群众生活需要,我国必须修筑大坝和水库,与此同时,不可避免地出现了如何处理大量水库移民的拆迁安置问题。

新中国成立以来,已修建各类大坝共约 8.6 万座,形成大中小水库共 5 542 亿 m^3 的总库容。通过水库与全国 26 万多 km^3 的江河堤防及 98 处蓄滞洪区联合调度,保护了 4.1 亿人口、3 300 多万 hm^2 耕地、600 多座城市和主要铁路以及交通干线的防洪安全;每年提供生活及工业用水 300 亿 m^3 ,灌溉农田面积 1 600 多万 hm^2 。全国建成水电站 4 500 多座,总装机容量达 6.5 万 MW,年发电量 2 100 多亿 $\text{kW} \cdot \text{h}$,总之,大坝的建设在防洪、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、快速发展提供了重要保障。

我国水库移民数量众多,以农村移民为主体。据调查,截至2006年6月底,全国大中型水库移民现状人口2500多万人,其中农村移民2288万人,占92%。

我国水库移民类型多样。按照建设时期,可分为1985年年底前建成的水库移民和1986年以后建设的水库移民,各占76%和24%;按照水库功能,可分为水利工程移民和水电工程移民,各占69%和31%;按照水库管理隶属关系,可分为中央所属部门与单位管理的水库移民和地方管理的水库移民,各占34%和66%。

水库移民耕地匮乏,生存空间狭小,发展能力不足。1985年年底前建成的水库移民,80%以上是就地后靠安置,安置区生存容量狭小,耕地面积急剧下降,且土地贫瘠,缺乏灌溉设施,库区耕地的单产普遍比非库区低好几成。库区和移民安置区基础设施落后,生存环境恶劣,普遍存在行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难等问题。

我国水库移民工作大致可分为三个阶段,这三个阶段的水库移民各有其特点。

1.3.1 水库移民第一阶段及其特点

第一阶段为1950~1957年,修建大中型水库20多座,移民30多万人。

中华人民共和国成立后,党和政府高度重视国民经济建设,水利水电建设固然也被作为一项重要工作来抓。1950年10月,政务院发布了《关于治理淮河的决定》;1955年7月,在第一届全国人民代表大会第二次会议上通过了《关于根治黄河水害和开发黄河水利综合规划的决议》,与此同时,在全国范围内逐步开展了大江大河的治理。在7年的时间内,全国兴建了20多座大中型水库或水电站,移民总数约30万人。

这段时期的水库移民主要特点有:

(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与土地,专项设施建设项目少且由各个部门负责建设。

(2)正值土地改革和农业合作化初期,人均占有耕地数量相对较多,通过划拨或调剂土地,以土地置换安置移民,移民能在较短时间内恢复、发展生产。

(3)新中国成立初期,各级人民政府对移民工作十分重视,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)农村人均补偿资金虽不高,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,绝大多数移民得到妥善安置,移民的思想也较稳定。所以,遗留问题并不突出。

1.3.2 水库移民第二阶段及其特点

第二阶段为1958~1978年,我国的8.6万座水库中,大部分水库都是这一时期修建的,移民近千万人。

社会主义改造基本完成后,全国上下进入建设社会主义阶段,一大批水利水电工程也陆续上马,如三门峡、丹江口、新安江、密云、刘家峡等280多座大中型水库(水电站)。这段时期是中华人民共和国成立以来兴建水利水电工程最多、移民数量最大的时期。在该

时期,我国遭受了严重的3年自然灾害,再加上“左”倾错误路线的干扰和影响,在移民安置工作中,出现了一些违反客观规律的现象,导致这段时期水库移民遗留问题突出。

这段时期水库移民的主要特点有:

(1)由于正处在“大跃进”和“文化大革命”的特殊历史时期,普遍存在“重工程、轻移民”的思想倾向。各级领导都忙于抓工程建设,抢进度、抢工期,而把移民工作放在次要的位置,以“一大二公”(指“人民公社”第一规模大,第二公有化程度高)的政治口号对移民进行搬迁安置动员。移民安置工作不遵循科学,不按经济规律办理,主要依靠行政手段搞“一平二调”(指在新中国盛行一时的农村基层组织“人民公社”内部所实行的平均主义的供给制、食堂制(一平),对生产队的劳力、财物无偿调拨(二调))来进行,对移民的切身利益重视不够。

(2)水库移民前期工作不扎实,从事这方面工作的专业机构和专业力量很薄弱,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),也未能付诸实施。

(3)移民安置普遍采取就地后靠,忽视环境容量分析,工作带有一定的盲目性,结果移民重迁、返迁的不乏其例。对移民安置,主要是划拨一定的土地和住房,而忽视了安置区必要的水、电、路、文、教、卫等基础设施和公共设施的建设。

(4)移民补偿标准普遍偏低,移民经费严重不足,人均补偿只有几百元。对移民房屋的补偿大多没按受淹面积计算,而只按人均几平方米进行补助,其他淹没损失没有得到补偿,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,造成移民搬迁后生产生活水平下降。

(5)没有专门的水库移民安置政策、法规和技术标准,唯一可供遵循的是土地征用办法。所以,在移民安置上,主观随意性很大,移民利益遭受损失也缺乏申诉依据。

由于缺乏经验,对移民安置工作的复杂性认识不足,这段时期的水库建设项目中存在着重工程建设、轻移民安置的现象,表现在水库移民安置规划单一,使部分水库移民在搬迁安置后,存在着一些生产和生活基础设施不完善等方面的遗留问题。

1.3.3 水库移民第三阶段及其特点

第三阶段为1979年至今,我国建成了葛洲坝、龙羊峡、乌江渡、隔河岩、水口、五强溪、二滩、东风、桃林口、飞来峡、小浪底等70多个大中型水库大坝,长江三峡工程等大型项目也先后开工,已搬迁安置和即将搬迁的水库移民360多万人,其中三峡工程移民达120万人,小浪底工程移民20万人。

1978年我国实行改革开放后,社会主义经济建设进入全面提速阶段,城市基础设施建设需要占用大量土地,征地数量空前增加,再加上我国人口的自然增长,人地矛盾越来越突出。农村家庭联产承包责任制的实行,土地所有权和承包经营权相分离,工程建设征用土地,既要土地所有者支付补偿费,又要对土地承包者进行安置。在水库工程建设过程中,国家既要保证工程建设用地的需要,又要负责妥善安置工程建设所涉及的移民安置问题。随着国家政治制度、法律制度建设的不断推进,征用土地和安置移民需要从法律制度上予以保证。所以,从1979年开始,我国水库工程移民逐渐实行开发性依法移民阶段。