



中咨研究丛书

SHUIDIAN GONGCHENG YIMIN
CHANGXIAO BUCHANG YANJIU

杜景灿 张宗玖 编著
龚和平 卞炳乾

水电工程移民 长效补偿研究



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

內樂耕事者前蒙題贈士計數國遊并，預稱的猶如賦士，學會并校以通并本
突因耕計亦前計題贈而，重箇个兩箇也前得而另另校賦士麻本資的另亦从提代
福表火與，共，實受并，另另餘，福，和，俱，因，式置

水电工程移民 长效补偿研究

大邑山縣縣民不識不識匪徒入村圍攻殺戮慘狀

杜景灿 张宗玟 编著

龚和平 卞炳乾

中國本館附刊(109)第3353號

突得雲林獎券另辦新工甲水

(82000)



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

地、环境、更好生活 品牌提升无疆界

内 容 提 要

本书通过对社会学、土地功能的研究,在我国现行土地政策的法律框架内,分别从农民的资本和土地对农民的价值功能两个角度,审视现行的农村移民安置方式;力图理论联系实际,总结归纳农村移民安置的问题,并指导解决实际问题。

本书可供广大水利行业及其相关专业技术人员参考和阅读。

图书在版编目(CIP)数据

水电工程移民长效补偿研究 / 杜景灿等编著. — 北京: 中国水利水电出版社, 2011. 11
ISBN 978-7-5084-9164-6

I. ①水… II. ①杜… III. ①水利水电工程—移民安置—补偿—研究—中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第232786号

书 名	水电工程移民长效补偿研究
作 者	杜景灿 张宗玖 龚和平 卞炳乾 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www. waterpub. com. cn E-mail: sales@ waterpub. com. cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京嘉恒彩色印刷有限公司
规 格	155mm×230mm 16开本 12.25印张 176千字
版 次	2011年11月第1版 2011年11月第1次印刷
印 数	0001—1000册
定 价	38.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

序

水电是清洁能源，开发水能资源不仅可为社会经济发展提供清洁能源，还可有效减少温室气体排放，以应对全球气候变化。我国水能资源丰富，居世界第一，在常规能源资源剩余可开发量中，水电约占 40%，而目前的开发程度低于发达国家，具有很大的开发潜力。加快开发水能资源，大力发展水电，对我国实现 2020 年非化石能源消费比重提高到 15% 的目标，具有十分重要的作用。

在发展水能资源的过程中，不可避免地会淹没大片土地资源，产生大量移民。国家非常重视库区移民工作，先后于 1991 年、2006 年颁布国务院令，规范移民安置补偿工作。在项目评估阶段，常规水电项目都把移民安置方案作为评估重点。近些年，随着水电开发的加速以及水电工程开发向大江大河的中上游推进，水电工程大多淹没了当地质量最好的河谷耕地，可用于安置农村移民的土地后备资源越来越少，各地相继探索了颇具特色的少土安置方式。这些少土安置方式一方面推进了水电工程的开发，另一方面也因给农村移民配置土地资源大幅减少，造成了移民就业和生活保障等诸多新问题。鉴于此，我公司于 2007 年成立专题研究小组，组织了国内各大水电设计院以及中国社会科学院、中国土地勘测规划院、国家发展改革委、民政

部等单位的专家，对各种少土安置方式进行了利弊分析，研究了潜在风险和适用条件，于2011年8月完成《水电工程移民长效补偿专题研究》报告，为国家出台相关指导性政策提供了决策依据，并在此基础上充实丰富，形成本书。书中提出的理论和方法，已成功地应用于我公司对大渡河泸定水电站、金沙江阿海水电站等水电项目的核准评估工作中，效果良好。

作为国内第一部研究农村移民少土安置方式的专著，本书力求理论结合实际，从社会学角度研究农村移民的资本构成和资本重建途径，从土地价值功能角度研究农村移民最重要的生产资料及其替代方式。我们认为，这将是今后征地移民问题的主要研究方向，对其他行业工程占地补偿以及失地农民问题的研究也具有一定的借鉴价值。希望本书能引起相关行业同仁的重视，引发更多的讨论和更深入的研究。

中国国际工程咨询公司“国家经济建设思想库和工程咨询行业领先者”为自己的战略目标，充分发挥跨领域、多学科的综合优势，努力将基于多年咨询评估经验的研究成果不断奉献出来，以履行我们的社会责任，尽“服务国家、贡献社会”的神圣义务。

中国国际工程咨询公司总经理

肖凤桐

二〇一一年十一月一日

地政策的法律框架内，分别从农民的资本和土地对农民的价值功能两个角度，审视现行的农村移民安置方式；力图理论联系实际，总结归纳农村移民安置的问题，并指导解决实际问题。希望能抛砖引玉，引发更多的思考和更深入的研究。

本书第1章、第2章分析了水电工程移民的特点，并总结了不同历史时期水电工程农村移民安置方式的沿革，分析了当前移民安置工作面临的新形势；第3章介绍了本书的研究思路和技术路线；第4章使用社会学、社会发展学的方法研究了农民资产的组成，将建设征地对农村移民及其社会关系网络的影响分解概括为对其人力资本、经济资本、社会资本、组织资本四种主要资本的影响，并探讨了农村移民资本重建的措施；在第5章通过分析土地对农民的作用，将土地对农村移民的价值功能分解归纳为土地的经济来源功能、就业功能、社会保障功能等，并指出各种少土或无土安置方式需分析该种安置方式为农村移民配置的土地以外的生产资料，应替代土地的基本价值功能，对未能有效替代的土地价值功能应采取其他措施，保证农村移民安置后顺利适应新的生产方式，并有长期发展的空间；第6章分析了我国的土地产权制度和征地制度；第7章对现行各种少土、无土安置方式进行了介绍，分析其实施效果及潜在风险；在第7章提供的实际案例背景的基础上，在第3、第4、第5、第6章研究并构建起来的理论框架的指导下，第8章从移民资本重建、土地功能替代，以及现行法律法规空间等角度对各长效补偿安置方式的可行性进行了实例分析研究；第9章归纳并延伸了第8章的研究成果，针对各种长效补偿安置方式的移民资产重建途径

和风险进行了分析研究，并提出了相应的风险防范措施的建议；第10章在理论框架的指导下，针对各种长效补偿安置方式可能造成的外部影响进行了分析研究，并提出了一些解决的措施或预案；第11章提出了研究的结论和建议。

著者

二〇一一年九月

前 言

水电工程一般地处高山峡谷地区，居住在农村的“农村移民”是水库移民的主要群体，农村移民生产安置是水库移民安置的关键问题，也是移民安置规划中首先需要解决、确定的问题。新中国成立 60 多年来，尽管水库移民工作几经变革，但“有土从农”的传统安置方式一直是针对农村移民主要的生产安置方式，这种安置方式针对大多数农村移民文化素质较低、生产技能单一的特点，最大程度上保持了移民原有的生产和生活方式，通过长期的实践被证明是行之有效的，在很多方面也是比较成功的。由于水电工程征占耕地数量往往集中且量大，随着水电开发向大江大河的中上游推进，库周区土地后备资源不足，使移民安置受到土地资源紧缺的制约，农村移民后靠实行“有土从农”的开发性移民安置方式的难度越来越大。加之农村土地承包法的实施以及广大群众对社会生活关注度的增加，库区农村移民外迁实施“有土从农”这种安置方式在实施时面临着越来越大的困难。

移民问题往往是影响区域社会稳定的重要因素，因此，如何使失地农民从工程建设中受益，如何保持农村移民的可持续发展是水电工程建设必须解决的问题。为了解决水电开发和移民安置之间日趋尖锐的矛盾，近年来在托口、长洲、向家坝、阿海等工程上突破了传统的安置模式，

采取了“少土”甚至是“无土”的长效补偿移民安置方式，受到了广大移民群众的普遍欢迎。但这些项目在长效补偿的具体做法和机制上不尽相同，因此，从国家层面来说，必须从项目法人、地方政府和移民等不同利益群体的角度出发，尽快分析各种不配置或少配置土地并辅以其他支持措施的移民安置方式的条件、效果和利弊，并据此制定相应的移民安置长效补偿的相关政策，规范水电工程移民长效补偿行为，解决制约水电开发的瓶颈问题，以加快水电项目开发。

水电工程移民数量众多、影响深远，但基于问题的复杂性，农村移民安置均依照相关政策，并基于安置规划编制人员的经验进行，系统的研究基本上还是空白，对安置方案的设计和评价造成了很大困难。在上述背景下，中国国际工程咨询公司于2007年6月设立水电工程长效补偿专题研究项目，成立了专题研究组。专题研究组通过大量调研，于2009年2月完成了初步研究成果的编制，并于2009年3月在昆明开会征求了部分水电工程移民专家、国土资源部规划设计研究院专家和中国社会科学院社会学专家的意见，根据专家意见，对初步成果进行了修改。2009年6月，针对本专题研究的社会学理论，专题研究组在北京又组织专题组主要成员，并邀请中国社科院专家一起进行了深入研讨。经理论梳理和补充调研后，专题研究组于2011年8月完成了研究成果修订，并通过了结题评审，完成了《水电工程移民长效补偿专题研究》。本书即是在《水电工程移民长效补偿专题研究》成果的基础上整理而成的。

本书通过对社会学、土地功能的研究，在我国现行土

《 目 录 》

序 前言

1 水电工程移民特点及移民安置方式变迁	1
1.1 水电工程移民的概念及特点	2
1.1.1 水电工程移民的概念	2
1.1.2 水电工程移民的特点	2
1.2 移民安置方式变迁	4
1.2.1 第一阶段(1950~1957年)——补偿安置性移民阶段	4
1.2.2 第二阶段(1958~1978年)——平调性移民阶段	5
1.2.3 第三阶段(1979年至今)——开发性移民阶段	7
1.3 水电工程现行主要移民安置方式	12
2 水电工程移民安置工作面临的新情势	14
2.1 水电工程移民工作的要求与日俱增	14
2.2 传统的移民安置方式越来越难	16
2.2.1 “有土从农”安置难度大	16
2.2.2 移民外迁安置难以实施	19
2.2.3 二三产业安置风险度高	21
2.2.4 移民安置意愿愈发多样化	22
2.3 长效补偿安置方式亟待研究和规范	22
2.3.1 创新移民安置方式是国家大政方针的要求	22
2.3.2 长效补偿是当前社会经济发展的需要	24
2.3.3 长效补偿能有效破解水电工程移民安置难题	25
2.3.4 研究和规范长效补偿安置机制迫在眉睫	26
3 研究思路和技术路线	28
3.1 研究思路	28

3.1.1	水电开发向大江大河中上游推进使长效补偿研究愈加紧迫·····	28
3.1.2	现行征地补偿法律法规和政策是研究的基础·····	29
3.1.3	从农村土地价值功能角度审视农村移民生产安置·····	29
3.1.4	从社会学角度考察农村移民安置·····	31
3.1.5	构建研究的理论框架·····	31
3.1.6	研究的思路·····	32
3.2	研究技术路线和本书章节安排·····	34
3.2.1	研究的技术路线·····	34
3.2.2	本书章节安排·····	36
4	水电工程建设征地对移民资产的影响分析·····	37
4.1	关于资本的理论研究·····	37
4.2	农民的资本·····	40
4.2.1	经济资本·····	40
4.2.2	人力资本·····	41
4.2.3	社会资本·····	42
4.2.4	组织资本·····	44
4.3	水库淹没对移民资本的影响·····	45
4.3.1	仅受征地影响移民的资本影响分析·····	46
4.3.2	仅受拆迁影响移民的资本影响分析·····	48
4.3.3	受征地拆迁双重影响移民的资本影响分析·····	49
4.4	移民资本重建方式·····	50
4.4.1	经济资本重建·····	50
4.4.2	人力资本重建·····	51
4.4.3	社会资本重建·····	54
4.4.4	组织资本重建·····	56
5	土地对农民的价值功能·····	58
5.1	土地基本功能·····	58
5.2	土地对农民的效用·····	61
5.3	土地的功能保障·····	63
6	我国现行征地补偿安置法律和政策·····	70
6.1	土地的所有制形式·····	70

6.2	征地补偿安置的法律规定	71
6.3	征地补偿安置的法规规定	72
6.4	征地补偿安置的政策规定	73
7	长效补偿安置方式的有益尝试	77
7.1	现行的几种长效补偿安置模式	77
7.1.1	托口模式	77
7.1.2	长洲模式	80
7.1.3	阿海模式	83
7.1.4	泸定模式	87
7.1.5	其他不依赖土地的安置模式	90
7.2	实施效果	94
7.2.1	托口模式实施效果	94
7.2.2	长洲模式实施效果	96
7.2.3	阿海模式实施效果	99
7.2.4	泸定模式实施效果	100
7.2.5	其他不依赖土地安置模式实施效果	101
8	长效补偿安置方式可行性分析	107
8.1	长效补偿与移民的资本重建	107
8.1.1	长效补偿安置与经济资本	107
8.1.2	长效补偿安置与人力资本	108
8.1.3	长效补偿安置与社会资本	109
8.1.4	长效补偿安置与组织资本	110
8.2	长效补偿对土地价值功能的替代作用	111
8.3	长效补偿与现行政策的符合性	113
8.4	长效补偿模式的适用条件	115
8.4.1	托口模式适用条件	117
8.4.2	长洲模式适用条件	118
8.4.3	阿海模式适用条件	119
8.4.4	泸定模式适用条件	120
9	长效补偿安置方式风险及防范措施	122
9.1	长效补偿安置方式潜在风险	122

9.1.1	托口模式、长洲模式、阿海模式等长效安置方式潜在风险	122
9.1.2	泸定模式潜在风险	126
9.1.3	其他不依赖土地安置模式潜在风险	126
9.2	长效补偿安置模式的风险防范措施建议	131
9.2.1	托口模式、长洲模式、阿海模式等长效模式实施建议	131
9.2.2	泸定模式实施建议	133
9.2.3	其他不依赖土地的安置模式实施建议	133
10	长效补偿安置方式的外部影响分析	135
10.1	对国家现行法规的影响	135
10.2	对相关工程移民的影响	137
10.3	对水电开发的影响	138
10.4	社会影响分析	139
10.5	经济影响分析	140
10.5.1	对移民收入的影响	140
10.5.2	对税收的影响	140
10.5.3	对项目经济指标的影响	140
11	结论和建议	148
11.1	结论	148
11.2	建议	149
附件 1	大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例（国令第 471 号）	150
附件 2	云南省人民政府办公厅关于印发云南金沙江中游水电开发移民安置补偿补助意见的通知（云政办发〔2007〕159 号）	163
附件 3	理论假设背景——结构化理论、可行能力和农民的资本	172
致谢		181
参考文献		183

1

水电工程移民特点及 移民安置方式变迁

能源是经济社会发展的重要物质基础，水电是可再生清洁能源，也是目前技术最成熟、最具竞争力且可大规模开发的非化石能源。我国水能资源丰富，水能资源技术可开发容量 5.4 亿 kW，年均发电量 2.5 万亿 kW·h，是我国重要的可再生能源资源。到 2010 年底，我国常规水电装机 1.97 亿 kW，年发电量 7210 亿 kW·h，按发电量计算，水能资源利用率为 29%，与发达国家 60% 以上的开发利用率相比，我国的水能资源开发利用率很低。

近年来，随着社会经济的快速发展，我国能源消费增长很快，以煤为主的能源消费结构十分突出，应对气候变化、保护生态环境面临巨大压力，能源结构调整和节能减排任务十分艰巨。水电是我国重要的可再生能源，为实现 2020 年非化石能源占一次能源消费总量 15% 左右的发展目标，水电起着举足轻重的作用。初步规划，到 2020 年，常规水电装机容量应达到 3.5 亿 kW，“十二五”期间须新开工 1 亿 kW 左右，按照十七届五中全会提出的“在保护生态的前提下积极发展水电”的新方针，进一步加快水电开发建设步伐十分必要。

水电工程建坝蓄水，不可避免地会造成水库淹没损失和工程占地，产生一定数量的移民搬迁和生产生活安置。截至 2006 年 6 月，

我国修建各类水库有 8.6 万多座（其中大中型水库 3000 多座），大中型水库工程移民人口有 2300 万（现状人口约 2500 万），其中农村移民 2288 万，占移民总量的 90% 以上。水电工程移民安置涉及政治、经济、社会、人口、资源、环境、工程技术等诸多领域，是一项庞大而复杂的系统工程。它既关系到对工程建设区水、土地、能源等自然资源的合理开发利用，又将对库区域经济和人文社会特别是移民生存的社会环境产生重要影响。

1.1 水电工程移民的概念及特点

1.1.1 水电工程移民的概念

移民与自然资源和社会经济发展存在着不可分割的联系。移民按其主观意愿可分为自愿移民和非自愿移民。自愿移民是指人们因自身原因被生存、发展的条件所致，自发地、自觉自愿采取迁移的行为。如美国历史上的淘金者、石油开发者和我国 20 世纪 80 年代沿海特区开发引发的南下潮等。非自愿移民是指由于各种不可抗拒的外力因素（如战争、自然灾害）或由于兴建工程项目或为了生态保护而导致的人口被迫迁移，一般可分为难民和工程移民两类。难民是因战争、自然灾害或政治、文化、社会等原因产生的人口迁移。本书所指“移民”系指因工程建设（水电工程）而引起的非自愿移民。

水能资源开发中的水库工程除了有大坝工程建设范围的占地外，还有大坝建成后水库淹没占地（以下统称为建设征地）。因为建设征地，原居住在工程建设征地范围内的居民为了工程建设的需要必须迁移到其他地方，这些被迁移的居民就叫水电工程移民。另外，有些居民虽然居住在工程建设征地范围之外，但其生产资源（即耕种的土地）被工程占用或其基本生活条件因此丧失而需进行安置的也属于水电工程移民。

1.1.2 水电工程移民的特点

水电工程一般地处高山峡谷地区，与其他建设项目在征地移民

方面有着不同的特点:

1) 集中性。水电工程征地一般呈面状(铁路、公路、电力线路等项目征地拆迁一般呈线状,城市建设征地拆迁一般呈点状),量大而集中,移民往往涉及整村、甚至整乡人口的大规模迁移,征地往往引起整个行政区范围内土地的丧失。因此,征地拆迁后社会经济系统的重建往往比其他工程移民更具复杂性和艰巨性。

2) 脆弱性。水电工程一般建于水文及地形条件适宜的高山峡谷地区。这些区域山高坡陡,建设征地范围长期以来受自然条件限制,一般相对闭塞,无论是交通、水利、电力、电信等基础设施条件,还是教育、医疗、信息服务水平等均相对较差,经济发展潜力不足,广大群众生产生活水平相对较低,经济基础薄弱;经济系统、社会系统、生态环境系统的抗冲击能力均相对较差。

3) 破坏性。水电工程建设时,不可避免地要发生土地征用和居民拆迁,有时是整村、整乡迁移。这种迁移对移民群众的经济和文化产生很大的影响,同时也打乱了迁出迁入两地的社会结构。当人们被迫迁移、耕种的土地被征用时,原有的生产系统将遭受破坏,许多就业机会、大量有收益的土地和其他有收益的生产资料将会丧失,收入来源减少;教育和医疗保健等福利设施及其服务将丧失;靠血缘、地缘、业缘形成的初级社会群体被肢解,家族群体被分散,社会互助网络被拆散,乡村原有的组织结构、社会关系和社会内聚力被削弱了。这种破坏,其程度与移民区域的社会经济发展先进程度成反比,与移民的规模成正比。

4) 持久性。水电工程移民是一个长期的创伤过程。由于移民原有的社会系统和生产系统被破坏,加之被安置在一个他们不熟悉的社会环境(语言、风俗习惯、组织结构、宗教信仰、节庆、群体归属感、礼仪等)里,从事他们不熟悉(或原来很少从事)的生产活动,生产技能发生改变,资源竞争更加激烈。移民需要时间恢复和重建并逐渐与新社区融合。这个过程有时需要一代、两代人或者更长的时间。

5) 机遇性。水电工程建设征地范围一般自然条件恶劣、经济基础薄弱,水电工程的建设为当地社会经济发展提供了一个从头开始、

全面更新的千载难逢的机遇。建设征地后,随着移民安置的实施,基础设施和公共服务设施的建设以及社区的重建,对旧系统破坏的过程中孕育着社会经济全面发展和提高的良机。

1.2 移民安置方式变迁

新中国成立后,我国进行了大规模的水利水电建设,修建水库 8.6 万多座,这些工程的建设,在防洪、发电、灌溉、供水等方面发挥了巨大的效益,为我国社会经济发展起到了重要的作用,但同时也产生了水利水电工程建设征地移民 2300 多万(现状人口 2500 多万)。从我国征地移民工作的发展和成就来看,以 1958 年和 1978 年为转折点,可以将征地移民史划分为以下三个阶段。

1.2.1 第一阶段(1950~1957 年)——补偿安置性移民阶段

新中国成立后,党和政府领导全国人民迅速恢复在旧中国遭到严重破坏的国民经济,开展了有计划的经济建设。1949 年、1950 年水灾比较严重,1951 年、1953 年旱灾比较严重,1954 年江淮大水震惊全国。针对水旱灾害频繁发生的情况以及国民经济发展对能源的需求,进行了主要江河的治理和开发,修建了一批大中型水库和水电站。在这段时期,从兴建淮河石漫滩、白沙、板桥水库,永定河官厅水库,四川狮子滩水电站等开始,又陆续建成淮河薄山、南湾、佛子岭、梅山、响洪甸、磨子潭等水库和浙江黄坛口、江西上犹江、福建古田一级等水电站共 20 多座大中型水库、水电站,移民总数 30 多万人。这个阶段的水库工程农村移民基本都采取“有土从农”安置方式,并主要在本地安置。当时,各级政府对处理水库移民问题都比较慎重。1953 年全国水利会议,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;同时还要进行艰苦细致的政治工作,做到对新迁来户不排挤,不欺生。新中国成立初期,农民生活一般较为贫困,生活