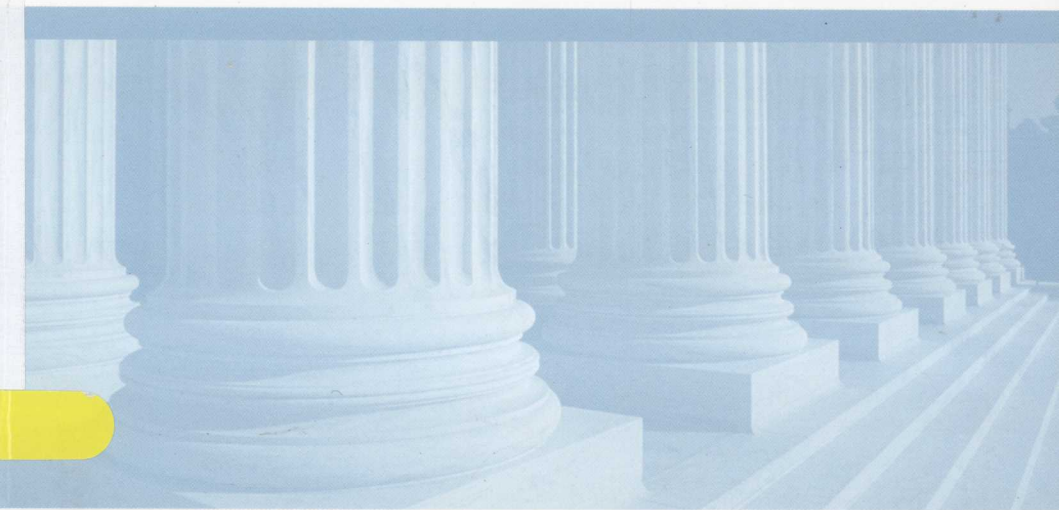




Gongfa Shiyexia De Shuiku Yimin
Liyi Buchang Yanjiu

公法视野下的水库移民 利益补偿研究

—— 胡大伟◎著 ——

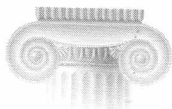


知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

013068462

D632.4
15



Gongfa Shiyexia De Shuiku Yimin
Liyi Buchang Yanjiu

公法视野下的水库移民 利益补偿研究

胡大伟◎著



北航

C1675953



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

D632.4
15

013088458

内容提要:

本书以水库移民“因移致贫”、征地补偿矛盾频发为论证的逻辑起点,切入水库移民补偿权利贫困之论题。本书首先系统分析了水库移民补偿的特殊理论价值,对水库移民补偿的相关理论范畴作出基本界定和梳理。在明晰水库移民补偿基本范畴的基础上,对水库移民补偿制度和运作机制进行了全面反思,深入挖掘水库移民补偿权利贫困的逻辑背景和问题根源。基于我国水库移民补偿的制度和行动逻辑,本书提出以发展权引领水库移民补偿制度视角转换的观点,并勾画出纾解水库移民补偿权利贫困的法律架构。

责任编辑:彭小华
执行编辑:李学军

责任校对:董志英
责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

公法视野下的水库移民利益补偿研究 / 胡大伟著. —北京:
知识产权出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-5130-2125-8

I. ①公… II. ①胡… III. ①水库工程-移民安置-补偿
机制-研究-中国②水库工程-移民安置-补偿机制-研究-
中国 IV. ①D632.4②D922.394

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 145893 号

公法视野下的水库移民利益补偿研究 胡大伟 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8115

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

字 数: 195 千字

ISBN 978-7-5130-2125-8

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 7.5

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书系 2012 年度浙江省哲学社会科学规划重点课题《生态法治行政背景下水库移民利益补偿研究》(12JCSH01Z) 的研究成果。

序

由于种种历史原因，在 1949 年之后相当时期内水库移民补偿问题并没有得到国家足够的重视，因此遗留了很多问题。近年来，虽然国家采取了许多措施去纠偏补正，但水利水电工程征地补偿与移民安置矛盾及冲突依然处于多发态势。“十二五”及未来一段时期，根据国家的能源战略规划，中国将迎来新一轮的水电资源开发热潮，这必会导致大量水库移民的产生。水库移民征地补偿与安置实践及理论表明，水库移民矛盾的探究化解不能再局限于传统的“工程技术”式治理窠臼，其彻底解决需要认真对待保障人权的宪法核心价值，需要高扬水库移民的主体价值，需要对其相关的法律制度进行全面反思和完善。就公法学视角而言，实现水库移民“移得出、稳得住、能致富”的目标关键在于其能否获得公平的补偿。虽然都是行政补偿的重要类型之一，都会涉及、土地、房屋等私人财产权的转移，但相对于农地征收补偿、国有土地上房屋征收补偿等，水库移民补偿显然更加复杂与特殊，然而遗憾的是法学界并没有因此对其给予更多的关注和研究。与宪法学、行政法学之外的其他学科相比，中国宪法学与行政法学界对其系统深入研究更是甚为匮乏。

在国内已有的公益征收以及行政补偿相关著述中，学者们都会提及水库移民补偿，并把它视为一种重要类型和规范样本。但由于缺乏系统立体的视角，同时囿于行政补偿理论及实践土壤的相对贫瘠，许多观点和提法缺乏深入的论证。本书作者基于强烈的问题意识，心怀推动水库移民利益补偿制度不断完善的美好期许，从公法学的视角对水库移民征地补偿与安置进行了系统梳理

和独立批判。这部专著结合理论分析和实证研究,坚持从实践先导到规范分析的论证模式,研究结果不是生硬地提出几条水库移民补偿立法建议,而是基于现代行政法治的理论背景探寻水库移民征地补偿矛盾的根本原因,通过对水库移民征地补偿制度及运行机制的系统反思评析,进而找到纾解水库移民征地补偿矛盾与冲突的法律路径。与以往的研究相比,这部专著拓宽了水库移民利益补偿研究的理论视野,突破了水库移民利益补偿的传统研究范式,丰富了我国水库移民利益补偿的理论研究内容。

我的博士生胡大伟带着为水库移民找寻公平利益补偿的朴素想法,带着为中国行政补偿法律制度的完善提供微观支持的现实考量,开启了他的学术研究之旅。展现在读者面前的这部专著是基于他的博士论文修改而成的。这部专著从水库移民征收补偿与安置体制内部出发,探讨水库移民利益补偿矛盾和问题的法律解决方案。这种研究模式不仅具有很强的可操作性和现实针对性,同时也为中国行政补偿法治环境的改善和进步提供了重要的观察视角。水库移民征地补偿与安置矛盾的解决是一个系统的工程,是一个与时俱进的研究课题,尤其是随着将来《土地管理法》的再次修改和《农村集体土地征收补偿条例》的出台,很多新的问题必将大量产生。作为他的导师,我期待他围绕着这个专题进行持续、深入的研究,写出一批高质量的学术论文,占据这个学术领域的制高点。

是为序。

章剑生

2013年5月1日

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	(3)
(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	(18)
(四) 总体述评	(21)
三、研究思路及研究方法	(22)
(一) 研究思路	(22)
(二) 研究方法	(23)
四、研究框架	(25)
(一) 研究目标	(25)
(二) 研究内容	(26)
(三) 拟突破的重点和难点	(28)
第一章 水库移民补偿之理论展开	(29)
一、水库移民补偿概述	(30)
(一) 何谓水库移民补偿	(30)
(二) 水库移民补偿的特征	(34)

二、水库移民补偿的理论框架	(38)
(一) 水库移民补偿的法理基础	(38)
(二) 公正补偿: 水库移民补偿的原则	(44)
(三) 补偿权是水库移民享有的宪法性权利	(47)
(四) 水库移民补偿的权利主体	(51)
(五) 水库移民补偿的范围	(54)
三、水库移民补偿法律关系的性质	(62)
(一) 征收补偿的法律性质	(63)
(二) 水库移民补偿法律关系的性质	(65)
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	(72)
一、我国水库移民征地补偿制度变迁	(72)
(一) 水库移民补偿权保障的“蒙昧”时期	
(1949~1982)	(72)
(二) 开发性移民补偿与安置的探索时期	
(1982~1991)	(87)
(三) 水库移民利益补偿的法制化应对时期	
(1991年至今)	(92)
二、我国水库移民补偿的制度框架及问题分析	(95)
(一) 现行水库移民补偿立法框架梳理	(95)
(二) 水库移民补偿“权利贫困”的制度逻辑	(98)
三、水库移民补偿制度设计缺陷的原因分析	(105)
(一) 私有财产权保障观念的缺失	(105)
(二) 移民立法民主参与的不足	(107)
(三) 城乡二元体制的影响	(109)
(四) 经济发展差序格局的制约	(110)

第三章 水库移民利益补偿的行动逻辑	(113)
一、水库移民征地补偿“公益性”的“人本”	
反思	(113)
(一)“物化”考量的公共利益	(115)
(二)缺乏知情参与的“政府内生型”程序	(118)
二、水库移民征地补偿合意达成难题	(121)
(一)合意为何难以达成:制度障碍和理念制约 ..	(124)
(二)单向度征地补偿决策模式的合意困境	(128)
三、水库移民利益补偿——艰难的权利主张	(130)
(一)软化的制度	(132)
(二)失范的补偿费用	(134)
(三)错位发展的移民补偿关系	(137)
(四)有“名”无“实”的权利救济渠道	(140)
第四章 公正发展:水库移民利益补偿的视角转换	(143)
一、水库移民利益补偿的理念重塑和原则确立	(143)
(一)以人权精神救济水库移民补偿利益	(144)
(二)从生存到发展:水库移民补偿理念重塑的	
发展权旨向	(149)
(三)发展权理念下水库移民补偿的原则	(152)
二、发展权视域下水库移民补偿制度的变革方向	(155)
(一)制定水库移民法,统一规范移民利益	
补偿法规体系	(156)
(二)建立公平、移民参与的市场化补偿运作	
机制	(157)
(三)建立移民自主决策的多元化利益补偿机制 ..	(158)
(四)建立完善的移民利益补偿正当程序规则	(159)
三、水库移民征地补偿协商机制构建——基于合意	
治理的反思	(160)

(一) 水库移民征地补偿协商机制的提出	(160)
(二) 凝集共识——水库移民征地补偿协商 制度设计	(165)
(三) 余论	(168)
四、水库移民长效补偿的实践探索与制度构建	(169)
(一) 水库移民长效补偿的实践探索	(170)
(二) 发展权视域下长效补偿的法理解读	(174)
(三) 长效补偿的规范与制度完善	(180)
第五章 基于补偿衔接的水库移民社会保障制度架构 ...	(183)
一、水库移民社会保障亟待制度完善的理论与现实 ...	(183)
(一) 我国社会保障多层化的重要体现	(183)
(二) 开发性移民人权意蕴外化的必然需要	(184)
(三) 水库移民贫困纾解的长久保障	(185)
(四) 土地保障功能缺损的重要补充	(186)
二、双重结构的水库移民社会保障：解魅与 制度构建	(187)
(一) “土地换保障”理念引发的问题	(187)
(二) 与损失补偿衔接：水库移民社会保障的 制度定位	(188)
(三) 双重错位倾向：水库移民社会保障有效 衔接的法理困境	(191)
(四) 双重架构：水库移民社会保障的制度选择 ...	(196)
(五) 制度前行的外部面向	(199)
结语：从被动扶贫转向补偿自主	(201)
参考文献	(205)
后记	(229)

导 论

一、问题的提出

(一)“历史遗留问题”

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。在新中国成立后的 60 多年中,中国大规模的经济建设导致了 7 000 万以上的非自愿移民。仅以中国水库移民为例,在 1949~2008 年间,直接迁移的原迁移民人口就达到 1 930 万人。^①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

^① 申欣旺:“中国灾害移民成非自愿移民主力军 专家吁立法规范”,载中国新闻网, <http://www.chinanews.com/fz/2011/05~27/3072036.shtml>, 2011 年 10 月 3 日最后访问。

旱灾。”^①在此期间,我国的大坝工程建设空前热闹,许多著名的大坝都在此期间建造完成,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。这些水库工程为经济社会发展作出突出贡献的同时,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了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,困难的移民局面。半个多世纪了,特别是今日,迁入江西、安徽的近30万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。^②新安江水库是我国第一座自己设计和自制设备的大型水力发电站^③,它的建设导致三十几万人背井离乡。移民动迁安置时间长达30余年,其间,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,亦因过量后靠,生活艰难,长期处于“外迁难,后靠亦难”的困境中。^④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

① 《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。

② 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。

③ 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!”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。

④ 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。

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 年后持续处理 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”。^①

（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 年代初期，我国有关政府部门才开始认真考虑水库移民的补偿安置工作，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、解决最困难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。^②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，此阶段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。^③三峡移民数量之巨更是前所未有，超过约三十个国家的全国人口，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

① 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。

② 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。

③ 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。

关键在于移民。”^①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9 000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。”2005年6月2日，在北京国际饭店举行的“科技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5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。^②

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，

^① “三峡移民融入当地艰难 娶本地姑娘被视为政绩”，原载《瞭望》2010年第38期，转载于新华网，<http://news.xinhuanet.com/local/2010-09/19/c-12587170.htm>，2012年8月2日最后访问。

^② 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。

《三峡库区移民安稳致富研究》提供的资料显示：移民中存在“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。^①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。前水利部副部长张基尧在一次全国移民工作会议上讲道：“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。”^②

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

① 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。

② “张基尧副部长在全国水库移民工作会议上的讲话”，载水利部网站，<http://www.mwr.gov.cn/zwzc/ldxx/zjr/zyjh/200105/t20010530-25543.html>，2012年8月2日最后访问。

于征地拆迁。^①虽然随着国家实力的增强,移民法制的健全,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,采取加大后期扶持和提高补偿标准等措施之后,我国目前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。^②

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。^③水电是目前技术最成熟的也是最经济的可再生清洁能源。发达国家水电的平均开发度已在60%以上,其中美国达到72%,日本达到67%,法国达到90%,意大利达到95%,挪威达到60%以上。中国目前开发程度也已接近50%,计划在2020年达到75%左右。^④“十二五”期间,中国每年水电新开工规模应在2000万千瓦,5年达1亿千瓦,以助力实现2020年非化石能源发展目标。^⑤2011年的中央1号文件公布未来10年4万亿元投入水利建设,其中很大一部分将用于兴修各种水利工程。“‘积极发展水电,提高新能源和可再生能源比重。’国务院总理温家宝3月5日在十一届全国人大五次会议作

① 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。

② 张博庭:“客观的评价是解决好水库移民问题的前提”,载中国网, <http://www.china.com.cn/economic/txt/2009-05/04/content-17715891.htm>, 2011年7月31日最后访问。

③ 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。

④ “中电投:中缅密松电站合作项目互利双赢”,载中国新闻网, <http://www.chinanews.com/ny/2011/10~03/3368320.shtml>, 2012年8月2日最后访问。

⑤ “十二五期间将推进金沙江等六大流域水电基地建设”,载中国新闻网, <http://www.chinanews.com/cj/2011/01-28/2819955.shtml>, 2012年8月2日最后访问。

政府工作报告时再次为今年水电装机前景定调。能源局1月明确今年新开工水电规模达到2000万千瓦,同比增长约57%;央行等七部委日前发布《关于进一步做好水利改革发展金融服务的意见》也明确,要通过注资、补助及重组增加水电站等方式支持水利融资平台整改和融资。受益于水电投资加大,水电设备和水利工程将迎来业绩爆发。”^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,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,水利水电移民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

① “今年水电新开工核准目标2000万千瓦 投资或新增1400亿”,载中国金融网, <http://www.zgjr.com/News/201236/home/573513869500.shtml>, 2012年8月2日最后访问。

② “黄河上游怪现象:为何水电越开发群众越贫困”,原载《经济参考报》2006年2月15日,转载于新华网, <http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-02/15/content-4182607.htm>, 2012年8月2日最后访问。

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。