



# 中国水利水电工程

# 移民安置 新思路

张谷 刘焕永 陈彦 郭万侦 徐静 等著



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

# 中国水利水电工程 移民安置新思路

张谷 刘焕永 陈彦 郭万侦 徐静 等著



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

## 内 容 提 要

本书在对我国现行不同类型土地征收政策的差异分析和水利水电工程建设征地工作存在问题及面临挑战分析的基础上,提出了我国水利水电工程移民安置工作改革的方向和新的思路。全书共15章,包括:绪论,我国土地征收制度,现行征地分类及政策差异,当前移民安置面临的挑战,移民政策发展趋势预测,移民政策改革方向,土地补偿政策新思路,地上附着物补偿政策新思路,移民保障安置新思路,移民货币补偿安置新思路,移民安置城镇化新思路,“先移民后建设”新实践,移民政策动态管理新思路,水电利益共享新思路,其他移民安置新思路等内容,具有较高的学术和应用价值。

本书可供从事水利水电工程建设征地移民行业的政府管理、规划设计、工程建设管理等工作人员及理论研究者阅读,也可作为移民干部及技术工作人员的培训教材。

### 图书在版编目(CIP)数据

中国水利水电工程移民安置新思路 / 张谷等著. --  
北京:中国水利水电出版社,2016.12  
ISBN 978-7-5170-4954-8

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第309369号

书 名	中国水利水电工程移民安置新思路 ZHONGGUO SHUILI SHUIDIAN GONGCHENG YIMIN ANZHI XIN SILU
作 者	张谷 刘焕永 陈彦 郭万侦 徐静等 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
经 售	电话: (010) 68367658 (营销中心) 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	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 20.75印张 279千字
版 次	2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷
印 数	0001—2000册
定 价	60.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

# 《中国水利水电工程移民安置新思路》

## 编撰人员名单

张 谷 刘焕永 陈 彦 郭万侦 徐 静 黄 宇  
敬 松 翟洪光 邓 益 杨 洲 余 琳 欧永胜  
黄 剑 代 磊 杨 胜 汪 奎 石昕川 李 明

# 序

随着我国水资源开发利用进程的加快，水利水电移民人数不断攀升，移民安置已成为水利水电工程建设的关键问题。近年来，中央和地方高度重视移民工作，立足传承创新，制定了一系列移民工作政策法规和管理制度规范，有效地推进了移民安置工作。特别是，四川省高度重视移民政策和制度建设，出台了《四川省大中型水利水电工程移民工作条例》等一系列政策规定，极大地推动了移民工作法制化、规范化进程。但目前移民工作中涉及的深层次问题仍未得到根本解决，移民工作还面临着若干新问题和矛盾，在国家全面深化改革的新形势和挑战下，如何顺利推进移民安置工作，促进水利水电工程建设，构建水利水电开发和移民安置创新、绿色、协调、开放、共享新模式，任重而道远。

《中国水利水电工程移民安置新思路》一书以四川省水利水电移民工作为基础，立足“移民为本、移民为先”的理念，着眼平衡移民、地方政府和项目法人三方利益，在系统总结和梳理现行移民政策的基础上，分层次、分类别研究了移民改革创新举措，提出了新的工作思路。

第一，该书针对当前水利水电征地移民工作存在的问题，以及在国家全面深化改革的历史背景下面临的挑战，大胆地预测了移民方针、移民工作原则、移民政策、移民管理体制的长远发展趋势，指明了移民工作的发展方向。特别提出了移民方针由“开发性移民”向“市场化移民”方向发展，移民工作原则由“原标准、原规模、恢复原功能”向“同水平，同标准，同发展”方向发展，征地补偿安置政策由“政府调控为主”向“市场调节起决定性作用”方向发展，移民管理体制由“多头、分散管理体制”向“归口、统一管理体制”方向

发展，移民工作机制由“行政化”向“法治化”方向发展。

第二，该书详细分析了我国现行不同类型土地征收政策的特点，对水利水电移民政策与其他行业建设征地政策进行了全面、系统、详尽的对比分析，结合移民工作当前存在的问题和发展趋势，提出了近期移民政策的改革应采取部分并轨的思路，即各行业政策体系和管理体制继续保持独立，在相互借鉴的基础上，进一步优化各自现有的征地补偿安置政策；远期应根据社会经济发展的情况采取完全并轨的思路，即与其他行业征地从政策体系、管理体制和征地补偿安置政策三个方面进行完全统一，使被征地农民享受同等的国民待遇。

第三，该书针对移民政策面临的主要问题和近期亟需调整完善的方面提出了新的工作思路，主要对土地补偿政策提出实现“同地同价”的要求，重点从社会保障安置、逐年货币补偿安置、移民安置城镇化等方面进行了移民安置的创新研究，并结合近年来工作实际提出了先移民后建设、移民政策动态管理、利益共享的具体实施建议，为移民政策的调整和完善提供了思路和基础。

目前，我国针对水利水电移民政策和管理工作方面系统、全面性的研究比较少，该书全面、系统地研究了水利水电移民安置政策，为移民工作提出了新的思路，具有深厚的理论性和重要的实践性，既可为四川的水利水电移民工作提供理论依据和指导，也可为国家水利水电开发及移民事业提供借鉴和启示，有利于我国水利水电移民政策的完善、移民工作的推进和移民后续的发展。

祝贺该书的出版，也希望更多专家学者共同关注我国水利水电移民工作，从而涌现更多的佳作。

是以以为序。

中国工程院院士  
全国工程勘测设计大师

俞卫群

长江勘测规划设计研究院院长

2016年11月

# 前 言

建设征地移民安置工作是影响水利水电工程建设成败的关键因素，长期以来受到国家高度关注和重视；移民工作遵循的政策法规是从无到有、逐步完善的，并以不断发展的趋势基本满足了移民工作的需要。我国的水利水电工程建设征地移民工作经过了老移民条例执行前、老移民条例执行时期、新移民条例执行时期几个阶段的实践，逐步探索建立了以2006年颁布实施的《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 第471号）为基础的一系列法律法规、规程规范和相关文件组成的水利水电工程建设征地移民政策体系。由此，水利水电工程建设征地移民工作朝着法制化、规范化的方向迈进了一大步，移民政策和管理制度不断完善，监督管理机制不断健全，移民前期规划、实施安置和后期扶持工作进一步规范 and 加强，基本实现了“搬得出、稳得住，逐步能致富”的移民工作目标，有效地推动了水利水电工程建设以及移民区和移民安置区的社会经济发展。但是，由于移民工作的社会性和复杂性，随着社会经济发展，现行移民政策在系统性、适应性、创新性、融合性等方面存在局限和短板，存在征地土地补偿政策不统一、安置方式有局限、政策调整缺乏动态机制及管理职责分散等突出问题，同时也面临国家全面深化改革的新挑战。为实现依法移民、科学移民、和谐移民，需深入分析新时期水利水电移民工作存在问题及面临挑战，研究水利水电工程建设征地移民政策发展趋势及改革思路，提出移民安置新思路。

本书在对我国现行不同类型土地征收政策的差异和水利水电工程建设征地工作存在问题及面临挑战的分析基础上，提出了水利水

电工程移民安置工作改革的方向和新的思路。本书的主要内容是在2014年四川省扶贫和移民局委托中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司完成的《水利水电工程征地移民政策改革思路研究报告》课题成果基础上，结合近两年的工作实践编写的，其中土地补偿政策调整等部分内容是以四川省当时的政策现状为基础编制的，提出的政策建议与2015年中央一号文件的精神基本相符，在近两年的工作实践中已逐步得到了体现。全书共15章，第1章绪论，讲述了相关背景、必要性和主要内容；第2章我国土地征收制度，阐述了土地征收的涵义、特征和政策现状；第3章现行征地分类及政策差异，梳理了我国建设征地的类型、特点及政策差异；第4章当前移民安置面临的挑战，分析了我国移民安置工作存在的问题，以及在我国全面深化改革的新形势下面临的挑战；第5章移民政策发展趋势预测，主要是结合相关行业政策改革思路，对我国移民政策发展的趋势进行了预测；第6章移民政策改革方向，提出了我国移民安置政策改革的必要性及改革思路；第7章至第15章，主要针对近期移民安置工作面临的问题，提出了关于征地补偿、移民安置及管理等方面的新思路。

本书在撰写过程中，得到了四川省扶贫和移民局相关领导的大力支持与具体指导，在此表示衷心感谢。另外，还要感谢中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司征地移民处及水电水利规划设计总院专家的大力支持，为本书提供了大量资料，并提出了宝贵的修改意见。

由于时间以及作者水平所限，书中不当之处，恳请各位专家及读者批评指正。

作者

2016年11月

# 目 录

## 序 前言

<b>第 1 章 绪论</b> .....	1
1.1 相关背景 .....	1
1.2 研究意义 .....	3
1.3 主要内容 .....	4
<b>第 2 章 我国土地征收制度</b> .....	7
2.1 土地征收的涵义 .....	7
2.2 土地征收的历史沿革 .....	7
2.3 我国土地征收的特征 .....	10
2.4 我国土地征收的政策体系 .....	11
<b>第 3 章 现行征地分类及政策差异</b> .....	15
3.1 现行征地分类及特性分析 .....	15
3.2 现行征地政策现状及差异 .....	18
<b>第 4 章 当前移民安置面临的挑战</b> .....	37
<b>第 5 章 移民政策发展趋势预测</b> .....	48
5.1 相关行业政策发展趋势 .....	48
5.2 移民政策发展趋势预测 .....	58
<b>第 6 章 移民政策改革方向</b> .....	64
6.1 改革方案拟定 .....	64
6.2 改革方案对比分析 .....	64

6.3	推荐改革方案 .....	70
6.4	近期改革方向 .....	70
<b>第7章</b>	<b>土地补偿政策新思路 .....</b>	<b>75</b>
7.1	各行业现行土地补偿政策规定 .....	75
7.2	各行业土地补偿政策执行情况 .....	83
7.3	各行业土地补偿政策差异分析 .....	101
7.4	水利水电行业土地补偿政策调整研究 .....	104
7.5	结论和建议 .....	129
<b>第8章</b>	<b>地上附着物补偿政策新思路 .....</b>	<b>131</b>
8.1	行业整合的必要性 .....	131
8.2	不同补偿体系及优劣体现 .....	132
8.3	补偿体系整合利弊分析 .....	139
8.4	补偿体系行业整合新思路 .....	142
8.5	结论和建议 .....	152
<b>第9章</b>	<b>移民保障安置新思路 .....</b>	<b>154</b>
9.1	现行政策实施情况及差异分析 .....	154
9.2	移民养老保障与社会保险并轨新思路 .....	166
9.3	结论和建议 .....	183
<b>第10章</b>	<b>移民货币补偿安置新思路 .....</b>	<b>187</b>
10.1	背景和概念 .....	187
10.2	实施新思路 .....	190
10.3	实施影响分析 .....	208
10.4	结论和建议 .....	212
<b>第11章</b>	<b>移民安置城镇化新思路 .....</b>	<b>214</b>
11.1	城镇化概述 .....	214
11.2	移民城镇化安置思路的提出 .....	219
11.3	移民城镇化安置概述 .....	222
11.4	配套政策措施研究 .....	225

11.5	移民城镇化安置的区域适宜性分析 .....	226
11.6	结论和建议 .....	234
<b>第 12 章</b>	<b>“先移民后建设”新实践 .....</b>	<b>236</b>
12.1	“先移民后建设”政策方针的提出 .....	236
12.2	“先移民后建设”政策诠释 .....	239
12.3	“先移民后建设”政策实践和存在问题 .....	241
12.4	“先移民后建设”政策践行新思路 .....	247
12.5	“先移民后建设”新实践方案设计 .....	248
12.6	结论和建议 .....	253
<b>第 13 章</b>	<b>移民政策动态管理新思路 .....</b>	<b>256</b>
13.1	移民政策发展 .....	256
13.2	现行动态管理机制存在的问题 .....	259
13.3	动态管理机制新思路 .....	261
13.4	结论和建议 .....	279
<b>第 14 章</b>	<b>水电利益共享新思路 .....</b>	<b>282</b>
14.1	水电开发利益共享的合理性 .....	284
14.2	水电开发利益共享国外研究成果 .....	286
14.3	水电开发利益共享国内的探索 .....	289
14.4	水电开发利益共享机制新思路 .....	292
<b>第 15 章</b>	<b>其他移民安置新思路 .....</b>	<b>304</b>
15.1	促进库区及移民安置区经济社会发展新思路 .....	304
15.2	移民后期扶持新思路 .....	309
15.3	移民实施管理新思路 .....	310
15.4	移民工作法治化新思路 .....	312
	参考文献 .....	313
	后记 .....	318

# 第 1 章 绪 论

## 1.1 相关背景

水利水电工程征地移民工作是影响工程建设成败的关键因素，历来受到国家高度关注和重视，相关政策法规从无到有、从不足到逐渐完善，以不断发展之势基本满足了移民安置工作的发展需要，做到了与时俱进，协调发展。但由于移民工作的特性，对于移民安置工作中存在的一些问题，初始阶段并没有得到足够的重视，处理方式粗放，没有进行规范和约束，随着时间推移及工程实例增多，特别是我国进入 21 世纪以来，在党中央提出的以人为本、构建和谐社会、全面落实科学发展观的指引下，移民政策正在加速完善，这是一段渐进的历史发展进程。从新中国成立之初于 1953 年颁布《关于国家建设征用土地办法》至 2006 年颁布《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），移民政策体现了移民安置工作与社会同步发展的时代要求，也体现了国家对于移民安置工作的逐步重视。尤其是 2006 年国务院第 471 号令实施以来，大中型水利水电工程移民工作朝着法制化、规范化的方向迈进了一大步，移民管理机构职能得到有效的加强，移民配套政策和管理制度不断完善，监督管理机制不断健全，移民安置工作进一步规范，移民安置前期工作、后期扶持工作不断加强，基本实现了“搬得出、稳得住，逐步能致富”的移民工作目标，切实保障了移民合法权益，提高了移民生产生活水平，维持了库区稳定，促进了地方社会经济发展，确保了水利水电开发顺利推进。

根据最新统计，我国水能资源可开发装机容量约 6.6 亿 kW，年

发电量约 3 万亿  $\text{kW} \cdot \text{h}$ ，列世界首位，在能源资源剩余可开采总量中仅次于煤炭，是中国重要的能源资源。我国常规水电装机容量已从新中国成立初期的 16.3 万  $\text{kW}$  发展到 2015 年的 29666 万  $\text{kW}$ ，占全国电力总装机容量的 19.7%；若考虑抽水蓄能电站，全国水电总装机容量已达到 31937 万  $\text{kW}$ ，水电装机占全国发电总装机容量的 21.2%；2015 年全国水电发电量 11143 亿  $\text{kW} \cdot \text{h}$ ，占全国发电量的 19.9%，为我国节能减排发挥了重要的作用。我国常规水电开发利用程度约为 50%，剩余可开发装机容量约 3 亿  $\text{kW}$ ，与经济发达国家相比，我国水力资源开发利用程度仍不高，水电发展潜力巨大。剩余水能资源主要分布在大江大河上游地区及西部跨境河流，位于西藏、四川、云南、青海和甘肃等省（自治区），基本是边远山区、贫困地区、少数民族地区，当地基础设施条件相对薄弱，经济社会发展相对滞后，信息相对闭塞，生态环境相对脆弱，民族特色文化比较鲜明。

同时，作为水力资源开发进程中的重要组成部分和基础性、关键性工作——移民安置也越来越受到社会各界的广泛关注，社会影响空前加大。据不完全统计，全国大中型水利水电工程已建、在建工程导致移民约 2500 多万人，未来待建的水电工程按已规划流域预计产生移民约 80 余万人。如此巨大的移民量为移民安置带来了前所未有的压力，后期扶持工作任务更加艰巨繁重。随着金沙江、雅砻江、澜沧江等一大批大中型水利水电工程的开工建设，我国水电建设重心已转移到西南地区的四川、云南、西藏 3 省（自治区），进入大规模、高强度、全流域密集开发新阶段，并向偏远高山峡谷发展，向江河上游延伸，向少数民族腹心地区和界河挺进，移民搬迁安置人数不断攀升。受区域地域条件、社会经济发展、民族宗教等因素影响，移民安置难度持续增加，呈现移民数量庞大、区域社会经济发展水平低、搬迁安置任务艰巨、移民收入构成特殊、民族特色鲜明，宗教文化浓厚等特点，面临着移民环境容量不足、安置方式受限、补偿补助项目体系不完善、少数民族地区特殊的宗

教设施和宗教器物补偿需合理确定等问题，在新环境形势和挑战下如何顺利推进移民安置工作，提高移民安置成效，谋求共赢发展，任重而道远。

近年来，国家高度重视移民工作，国家能源局、水利部等相关部委立足传承创新，制定了一系列移民工作政策法规和管理制度规范，在推进建立健全移民政策法规和加强规范管理等方面取得了初步成效，但目前工作中涉及的深层次政策问题仍未得到根本解决，需结合移民工作现实问题，在系统总结梳理现行移民安置政策基础上，分层次、分类别研究相关改革创新举措，加快推进调整完善大中型水利水电工程建设征地移民安置政策，确保实现依法移民、科学移民、和谐移民。目前，我国针对水利水电移民政策和管理工作的系统、全面的研究比较少，本书在对我国现行不同类型土地征收政策的差异分析和水利水电工程建设征地工作存在问题及面临挑战的分析基础上，从征地补偿、移民安置方式、移民政策动态管理、利益共享等方面提出了我国水利水电工程移民安置工作改革的方向和新的思路，希望能为相关政府部门的政策制定与实施提供有益参考。

## 1.2 研究意义

(1) 在国家全面推进深化改革的新形势下，梳理完善水利水电征地移民政策是必然选择。党的十八届三中全会以来，国家对推进经济、政治、文化、社会、生态的全方位改革进行了部署，目前国土、建设等各个行业均提出了深化业内改革的目标和方向，国家现行土地政策也将进行相应的调整和改革。在此新形势下，因势而为，重视抓紧抓好水利水电征地移民政策梳理完善工作既必须，也必要。

(2) 现行移民政策与其他国土征地政策存在不统一的突出矛盾，梳理完善水利水电移民政策是客观需要。我国水利水电、交通、城市建设等工程征地分属不同的行业主管部门，各管理体制和政策体系不一致；随着交通、水利水电工程等大型基础设施项目的不断上

马，城市建设和交通设施征地政策的更新，各行业间征地补偿安置政策的差异引发的各类矛盾和问题日渐凸显。为缓解各行业征地政策不统一造成的突出矛盾，需研究调整完善水利水电移民政策，以促进建设征地移民安置工作的顺利进行。

(3) 现行水利水电移民政策不完全适应移民安置工作，梳理完善水利水电移民政策是内在需求。随着经济社会发展，移民工作和既有的移民政策不能适应新时期国家经济建设和现代化进程的矛盾越来越突出。在移民安置实施工作中生产安置方式受到局限、补偿原则有损移民实际利益、制度不健全等问题凸显，现有政策规定已不能完全适应新形势下移民安置工作的需要，应尽快研究并采取相应的改革举措，逐步进行调整、完善和改革。

### 1.3 主要内容

本书在结合移民工作现实问题、广泛调研和收集资料的基础上，系统总结梳理国家现行移民安置政策，分层次、分类研究相关改革创新举措，加快推进调整完善大中型水利水电工程建设征地移民安置政策、力图解决工作中涉及的深层次政策问题。其主要内容如下：

(1) 我国土地征收制度。分析了我国土地征收制度的涵义、历史沿革以及法律法规体系。

(2) 现行征地分类及政策差异。根据工程特性、征地特点将征地类型分为水利水电工程征地和城市建设、交通、工业园区等其他行业建设征地，系统分析了水利水电工程建设征地和其他行业征地在政策体系构建、管理体制与工作机制、征地补偿、安置方式等方面的特点与差异。

(3) 当前移民安置面临的挑战。系统梳理了目前水利水电征地移民工作存在的突出问题，分析了水利水电征地移民政策面临的挑战。

(4) 移民政策发展趋势。在充分领悟国家全面深化改革新形势

下各行业改革思路和发展方向的基础上，结合当前水利水电征地移民工作现状情况和问题，研析了我国水利水电工程建设征地移民安置政策总体改革发展趋势。

(5) 移民政策改革方向。阐述了水利水电征地移民改革思路的原则、目标和基本方针，从政策体系、各方职责、管理程序、补偿标准、安置方式、审批程序、实施管理、后期扶持等方面分析了水利水电征地移民政策改革思路。

(6) 土地补偿政策新思路。分析了水利水电建设征地土地补偿费和安置补助费的采用标准与其他行业建设征地采用标准在政策规定和执行情况之间的差异，研究了各行业政策特点和适应性，提出了调整水利水电征地土地补偿费和安置补助费采用标准的计算原则，拟定了相关政策调整完善建议意见。

(7) 地面附着物补偿政策新思路。分析了水利水电建设征地地面附着物补偿标准与其他行业征地补偿标准的差异，研究了各行业政策特点和适应性，提出了水利水电建设征地地面附着物补偿标准的计算原则，拟定了相关政策调整完善建议意见。

(8) 移民保障安置新思路。根据水利水电工程移民工作实际，按照统筹兼顾已建、在建工程移民稳定以及各类安置方式的协调平衡原则，研究分析了养老保障与社会保险体系相结合的可行性，针对不同情况提出了处理对策，拟定了移民并入社会保险体系相关政策建议意见。

(9) 移民货币补偿安置新思路。在总结我国移民逐年货币补偿安置方式实践经验的基础上，研究明确了政策适用条件和边界，以及有关补偿和安置标准、补偿时限、动态管理模式及操作方式，拟定了相关政策调整完善建议意见。

(10) 移民安置城镇化新思路。在调查移民城镇化安置现状和存在问题基础上，研究了移民安置城镇化的适用条件和要求，拟定了移民安置城镇化的相关建议意见。

(11) “先移民、后建设”新实践。依据国家有关“先移民、后

建设”的政策规定和要求，以四川省为例，认真总结了近年来的工作实践，按照科学定位、明确职责、强化管理、规范操作的要求，研究拟定了相关实施管理办法的建议意见。

(12) 移民政策动态管理新思路。提出了水利水电工程征地移民政策的动态管理机制，明确了各类政策的动态调整机制，提出了相关政策措施建议。

(13) 水电利益共享机制。拟订了水利水电工程建设项目区地方财税分成、电力留存、资源补偿、后续发展等利益共享机制，研究了相关政策措施建议。