

编者按: 移民安置与重建问题是水利水电工程建设的重要组成部分。新中国成立 40多年来, 大规模地进行水利水电建设, 星罗棋布的水库、堤防、河道、渠系导致了大规模的水利工程移民, 仅水库移民动迁人口就已达 1 000万人。随着三峡、小浪底、南水北调等大型工程的开工建设, 90年代至 21世纪, 中国仍面临着繁重的水利水电工程移民的任务。

为了促进水利水电工程移民学科的发展, 普及水利水电工程移民的科学理论和方法, 本刊从 1995年第 3期起, 开设《水利水电工程移民专题讲座》该讲座共分 4讲: 第 1讲 水利水电工程移民概述; 第 2讲 水利水电工程征地拆迁损失和社会经济调查; 第 3讲 水利水电工程移民生产生活安置与重建规划; 第 4讲 水利水电工程移民安置实施、监测与评估。本刊每期刊出 1讲, 拟在 1995年刊完。通过讲座, 使广大科技工作者对水利水电工程移民有一个基本的、较为系统的了解, 并把有关知识应用到工程建设实践中去, 共同为水利水电工程建设作出贡献。

◀水利水电工程移民专题讲座 (1) ▶

水利水电工程移民概述

施国庆 苟厚平

(水库移民经济研究中心 南京 210098)

1 移民的概念及其分类

1.1 移民的概念

《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; ②较大数量、有组织的人口迁移。与这两种释义相对应的英文词语分别为 immigration 和 resettlement 这里取后者。

移民是人类社会发展的必然结果, 移民与社会进步和发展紧密相连。

移民一般分为自愿移民和非自愿移民两类。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、宗教、环境、技术等诸多方面。

由工程建设所引起的非自愿移民通常可称为工程移民, 包括铁路、公路、机场、城建、水利、电力、工业、环保等工程的移民。水利水电工程移民是工程移民之一。

1.2 移民的分类

从不同的角度来考察移民问题, 可划分为不同类型。按工程性质可分为城建 (含工业) 移民、交通

(含铁路、河道) 移民、水库移民; 按移民居住地区可分为农村移民、集镇移民、城市移民; 按工程征地形状可分为线形征地移民、带状征地移民、块状征地移民; 按征地对居民影响可分为征地移民、拆迁移民、征地拆迁移民; 按移民生产安置行业可分为农业安置移民、工业安置移民、第三产业安置移民; 按安置方式可分为就地后靠移民、集中外迁移民、分散插组移民; 按就业安置组织方式可分为企业招工安置移民、自谋职业安置移民、养老保险安置移民; 按水利水电建设移民涉及不同地区可分为库区移民、坝区移民、河 (渠) 道移民。

2 水利水电工程移民及其特点

兴建水库、堤防和开挖河渠是水资源开发利用的重要形式。建坝蓄水、筑堤修渠不可避免带来不同程度的淹没、挖压和占用土地, 以及房屋拆迁和一定数量的移民。对征地拆迁对象必须进行妥善的处理, 通常可采取如下几种措施:

a. 防护措施。对淹没较浅又具有重要社会经济价值的库周区淹没对象, 如工矿企业、城镇、文物古

迹、成片农田等,在进行技术经济论证认为可行后,筑堤防护,使之免遭淹没。

b. 异地重建 对房屋、工业企业、交通和电力设施、文物古迹等可迁移对象,搬迁到库外选择安置区重建。

c. 改变利用方式 对耕地、林地、草场、矿藏等不可搬迁的淹没对象,可利用其转化形成的水库水面或库周消落区土地,改变利用方式后再利用。

d. 库底清理措施 为工程安全运行,库区综合开发利用和环境保护,在蓄水前对库底进行清理。

水利水电工程移民包括水库移民和河(渠)道移民两大类。

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。水库移民往往涉及到整村、整乡、整县人口的大规模迁移与社会经济系统重建,因而更显示其独具的复杂性。

移民是水利水电建设过程中的重要环节之一。由于水利水电建设,许多移民不得不离开故土,远迁他乡。在迁移、安置、重建中,移民的生产生活和精神受到巨大的冲击。在迁移后他们要恢复正常的生产生活,必然在住房、食物、饮水、交通、教育、医疗卫生和就业等方面遇到许多新问题,国家和地方政府对他们必须要有妥善的安排和保证。由于水库淹没涉及大量的人口、土地及各类设施和资源,所以移民的社会、政治、经济、环境受到的影响很大,工作难度也很大。目前,征地拆迁与移民问题明显制约了水利水电事业的发展,也制约了工程的技术经济可行性。移民投资已在工程总费用中占有相当大的比重。因而,移民工作在水利水电工程建设中具有举足轻重的地位。

新中国成立以来,我国水库移民动迁总人数约1 000万人,现已繁衍增长至1 500万人。据有关资料,水库移民比较普遍地存在着经济收入水平低,生活条件差等遗留问题。截至1986年,存在问题较多,生产生活较困难的约占1/3以上,处理得较好的还不到1/3,一般化的占1/3左右。目前国家正积极处理。老水库移民在住房、就业、饮水、用电、交通、上学、就医等方面存在的困难和问题使得新水库建设移民工作更加艰巨,“移民难”成为水利水电建设的重要制约因素。

“移民难”作为客观存在的事实,其客观原因主要在于:

a. 水库淹没的移民数量大,而且很集中,一座大中型水库的移民少则几千人,多则数万人,数十万人;淹没土地给移民带来重大的经济损失,涉及移民的社会、经济、文化、人际关系等方面的破坏、解体,同时,增加了移民的心理矛盾和社会压力。因此,世界各国将水库移民称之为非自愿移民。所以,水库移民工作本身是一项复杂的社会、经济、环境的系统工程。

b. 移民就业门路常常受到各种因素的制约。

c. 随着社会主义市场经济体制改革的深化,移民的土地、粮食、资金、次生贫困、相对贫困问题更为突出。

d. 补偿投资偏低,很难做到移民完全妥善安置。

e. 在指导思想上,人们存在“重工程、轻移民”的影响。

f. 工程移民缺乏系统的法规和理论指导。

“移民难”的原因是客观存在的。但经过近十年来水库移民工作实践的探索表明,“移民难”是可以解决的。80年兴建的白山、龙羊峡、紧水滩、东江、安康、水口、东风等大型水利水电工程库区移民安置均提供了宝贵的成功经验。

3 水利水电工程移民的政策法规

3.1 移民的基本政策

水利水电工程移民的基本政策包括节约建设用地,切实保护耕地;工程建设要依法用地;兼顾国家、集体和移民三者利益;国家补偿与移民自立更生相结合;农村移民以农业安置为主;给移民以优惠待遇等等。

3.2 移民安置的法规体系

由于移民安置涉及到国民经济的各行各业和社会、经济、环境等多方面,内容广泛复杂,因此涉及的法规也很多。目前可以分为两大类,一类是基本的或通用的;二类是专用的或行业的。

3.2.1 基本的和通用的法规

我国基本的和通用的法规包括:《宪法》、《土地管理法》、《水法》、《环境保护法》、《文物保护法》、《水污染防治法》、《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《野生动物保护法》、《传染病防治法》、《水土保持法》、《经济合同法》、《民族区域自治法》等。《宪法》规定了矿藏、水域、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等的权属,以及土地的权属,宪法规定“城市土

地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除法律明确规定属国家的以外,都属集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”;“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯”;“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其它财产的所有权”。宪法中还明确规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法规规定对土地实行征用”。《土地管理法》确定了征用土地补偿补助的标准及征用土地的法律程序等。《宪法》和《土地管理法》是工程移民安置法规体系中最根本的和通用的法规。

3.2.2 与移民安置有关的专用或行业法规

与移民安置有关的行业法规如城镇建设、铁路、公路、电力、邮电、文物、环保、草原、森林、矿藏等行业方面的法规,以及财政、税务、物价等部门颁发的法规,只要与移民安置有关的都要参照执行。

水利水电行业专用法规,最重要的是 1991 年 2 月国务院颁布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(简称《条例》,下同),它是由《土地管理法》授权,水利水电行业根据本行业的特点,在总结历史上移民安置经验的基础上制定的。1993 年 6 月国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》还有水利部和电力部颁发的一些法规,如《水利水电工程水库淹没处理设计规范》(简称《设计规范》,下同)、《水库淹没实物指标调查细则》(简称《调查细则》下同)、《水库库底清理办法》等。

3.3 移民安置政策的指导原则

我国移民政策的最高目标是工程建设尽量减少占地和搬迁人口,一旦不可避免的发生占地和搬迁人口,就必须集中力量,全力妥善的把移民安置好,并且负责到底,处理好国家、集体和个人三者关系,并尽量兼顾三者利益。工程移民政策的基本原则一般有:社会动员、经济补偿、优惠政策、政府负责、各方支援、自力更生、开发资源、后期扶持等,目标是逐步使移民达到或超过原有的生活水平。

4 水利水电工程移民工作基本程序

实施的基本程序可分为三个阶段:

- a. 前期工作阶段 从工程项目立项、可行性研究、初步设计到批准初步设计和开工,这个阶段为前期工作阶段。这一阶段移民工作的核心是编制切实可行的移民安置规划。
- b. 实施阶段 从批准开发就进入实施阶段,对大

型工程而言,一般情况下,实施阶段中首先是工程项目的建设单位主管部门(业主的主管领导)与省级地方政府签订承包合同(移民安置投资包干协议),然后省-市-县-乡-村层层签定承包合同。根据工程征地拆迁移民安置的数量及特点,也有不少项目采取了越级签约(如县-村等)不少项目采用县-乡(村)-移民户签订协议的办法。实施阶段地方政府移民实施机构根据已批准的初步设计,进一步做实施设计,再根据设计进行实施。实施阶段工作内容多而复杂,有组织搬迁、旧房拆除、劳力安置、安置区基础设施与房屋建设、专项设施重建、资金管理以及处理移民申诉纠纷和协调各方面关系等工作。

c. 竣工验收与后期扶持阶段 移民搬迁安置完毕,工程建设项目的主管部门要组织业主、设计单位、施工单位、承担移民安置任务的地方各级政府等,按规划设计要求标准进行验收,未做到的要限期完成,验收要做出正式文件对水库移民、工程竣工验收后,移民安置工作就进入 5~10 年的生产扶持期,如有必要在扶持完成后,可做一次后评估。

以上三阶段实施程序见图 1

5 水利水电工程移民管理机构

目前我国有关水库移民工作的管理机构基本上已形成系统,有政府机构和非政府机构两类。政府机构主要是水利部、电力部设置的移民办公室以及国务院三峡工程建设委员会移民开发局。水利部移民办公室主管 1985 年以后新建水电站的移民安置、参与管理 1985 年以前完建的水电站移民遗留问题的处理和库区建设基金的管理。三峡移民开发局专事管理三峡工程移民工作。中央部级移民办公室的职责是宏观决策、制定法规、审批安置规划、对移民实施过程进行监督、检查、验收,地方人民政府的职责是密切配合前期工作和负责实施,扶持移民发展生产,执行优惠政策。

全国移民机构设置的基本情况是,我国大陆 30 个省、自治区和直辖市,其中有 22 个省(区)设有水库移民管理机构。此外,由于我国水库移民管理体制是以县为基础,因此有移民任务的县都设有移民管理机构。目前全国从中央到地方移民管理官员包括各级部门领导、工程技术人员、经济和财务管理人员等共约 10 000 人。非政府机构人员包括部、省属勘测设计院的各类专业技术人员 1 000 人。高等院

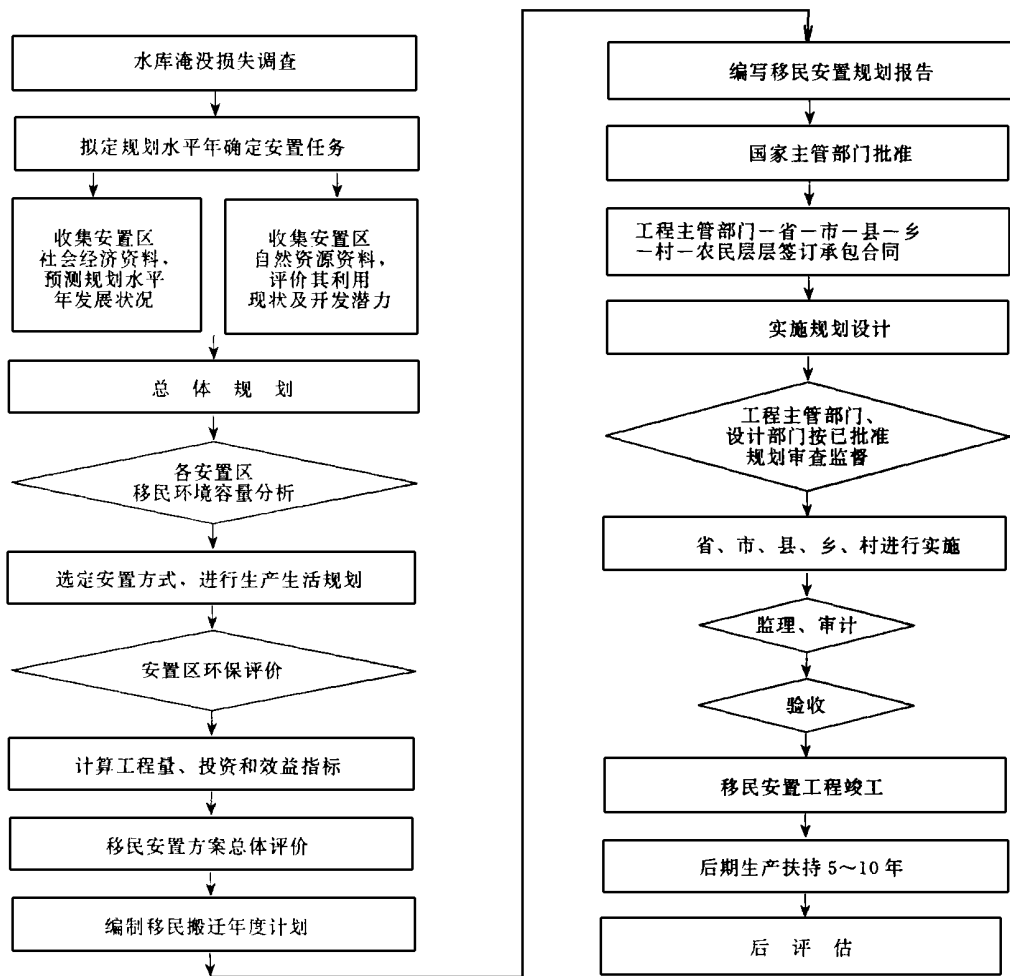


图 1 水利水电水库移民搬迁安置实施程序框图

校有关水库移民研究和教学的教师以及学会中有关专家等 500 人。

6 国内外水利水电工程移民研究

6.1 水利水电工程移民的研究对象、范围和内容

水利水电工程移民学科研究的对象主要是因水利水电建设而引起的土地挖压占用、淹没、浸没、滑坡、滑坡问题,由此而引起的人口迁移、社会经济系统重建问题,以及移民系统的技术、经济、环境、社会、文化、政策及移民心理调适等问题。水利水电工程移民学科研究的范围很广。从地域空间上看,以工程征地拆迁地区及其影响区、移民安置区为主,同时

也考虑与移民系统有紧密联系的区域社会经济系统。从时间跨度上看,既有流域规划、可行性研究、初步设计等前期工作阶段,也有实施与安置后期等阶段。从涉及的国民经济部门角度看,既有工业、农业、林业、牧业、副业、建筑业、商业、服务业、旅游业等国民经济产业部门,也有供水、电力、水利、交通、城建、邮电、广播等基础设施建设与产业部门。从涉及的学科看,既涉及工程技术科学,也涉及社会科学与经济科学。所以,水利水电工程移民学是一门涉及面广、问题复杂、社会经济影响深远的系统工程,是一门综合性很强的学科,正处于蓬勃发展过程之中。

水利水电工程移民学科研究的目的是揭示水利水电工程移民全过程的客观规律,研究移民系统的分析、预测、规划、评价、监测、控制、管理的理论和方法,从而为移民安置与系统重建提供科学依据。

水利水电工程移民学科研究内容包括以下几个方面。

a. 从移民系统工程角度看,水利水电工程移民学研究内容包括:移民系统分析、预测、规划设计、评价、决策、建设、运营管理、监测、控制。

b. 从移民的过程来说,需要研究移民周期的理论,以及移民周期各阶段的工作内容和关系,这里涉及到移民全过程的生产力和生产关系。包括:影响与处理范围确定;征地拆迁损失调查;移民区社会经济调查;移民安置总体规划;移民安置详细规划;投资概算;谈判签约;单项工程设计与实施;移民搬迁安置实施;后期扶持与管理。

c. 从水库移民学科建设涉及的专业性质来看,包括:政策与法规;征地拆迁影响范围确定;实物损失调查;农村移民安置规划与实施;城镇迁建规划与实施;工矿企业迁建规划与实施;专项设施复建规划与实施;移民区资源开发与利用;资金预算与控制;计划管理;行政管理;经济管理;财务管理;统计分析;项目管理;水库环境保护。

6.2 水利水电工程移民研究现状与展望

近十年来,我国在水利水电工程移民的理论与应用研究方面取得了显著的进展。突出表现在以下几方面:

a. 法规。经过十多年的研究和广泛反复征求各有关方面意见,国务院制定并于1991年2月15日颁布了《条例》,于1991年5月1日起实施。

b. 技术规范。原水利电力部于1985年颁发了《设计规范》《调查细则》和《水库库底清理办法》等规程、规范。这些技术规范目前正在吸收新的研究成果,进行完善和修订。

c. 移民方针与政策。中国在80年代初期提出了开发性移民的方针,其主要目的是使水库移民有一份赖以从事生产活动的岗位和生产场所,通过移民劳动者自身的努力,发展生产,保证生活需要,做到不降低移民原来的正常年景实际的经济收入水平,动态地发展、提高。这一方针已作为《条例》的重要内容之一。我国还研究提出了针对水库移民的后期扶持政策 and 包括各种措施在内的优惠政策。这些方

针和政策已经对水库移民安置产生非常好的效果。

d. 移民安置规划。《条例》中规定“水利水电工程建设单位,应当在工程建设的前期工程阶段,会同当地人民政府根据安置地的自然、经济等条件,按照经济合理的原则编制移民安置规划。……没有移民安置规划的,不得审批工程设计文件,办理征地手续,不得施工。”移民安置规划的主要内容包括:社会经济调查;安置区选择;移民环境容量分析;库区防护规划;生产发展规划;居民区规划;基础设施建设规划;移民生产生活水平评价;移民安置实施进度计划;投资概算及分年投资计划;方案比选等。在移民安置规划编制过程中,已应用计算机、系统工程、预测技术、模糊数学、层次分析、技术经济分析等新理论和新方法。

e. 移民安置实施与管理。结合中国实际,各省、市、自治区研究制定了切实可行的移民搬迁、生活安置、生产开发、资金使用、项目管理、实施进度控制等具体管理办法。

f. 移民环境容量。在分析移民与环境关系的基础上,借鉴有关环境容量的理论,我国学者提出了移民环境容量的新概念,将其定义为“一个区域,在保护自然生态向良性循环演变,并保持一定环境质量的条件下,该区经济所能供养和吸收的移民人口数量”。具体测算时,根据移民安置区规划成果,采用宏观定性分析和微观定量分析的方法,具体落实到乡、村、组。移民环境容量分析目前已成为移民安置的重要理论依据,被广泛应用于大型水利水电工程移民安置规划和实施中。

g. 水库淹没实施数据调查。我国将水库淹没实施数据分为人口、房屋、土地、专项设施四大类进行调查,并制定了较全面的调查细则。目前,调查大多采用全面调查、逐项统计的办法。也有一些工程尝试采用遥感技术进行调查。

h. 移民经济开发。对移民安置区的经济开发问题已进行了大量的广泛的研究。大多数地区主要采用资源先导型的开发战略,即立足于当地资源,因地制宜,以依托土地资源的大农业开发(农、林、牧、渔)为主,工、副、建筑、商业开发为辅。开发项目建设的形式呈多样化。

随着社会主义市场经济体制的建立,我国水利水电工程移民工作必然要进一步深化改革,完善和提高。可以预见,今后一段时间内,移民理论与应用

研究在以下几方面应取得突破性进展:

a. 移民安置与市场经济体制与运行机制相适应研究。包括:在市场经济条件下,如何在移民工作中综合运用市场与计划两种手段;如何既采用政府行为,又采用经济手段;如何健全和完善移民系统的管理体制、运行机制;需制定或修订哪些移民方针、政策和法规。

b. 移民安置规划编制。在现有成果基础上,总结和发展移民安置规划的理论和方法,系统地制定水库移民安置规划编制规范,使移民规划编制真正具有科学性、系统性、指导性、可操作性。成为建设项目决策的依据和移民安置实施的指南。

c. 移民安置实施和管理。在总结各地已有经验教训的基础上,对移民机构设置与人员配备、搬迁安置实施、资金管理、物资管理、项目管理、移民经济开发与管理,逐步研究出一套适合中国国情的管理理论与具体办法。

d. 移民安置评估与监理。研究并建立一套适应从移民安置规划设计到具体实施结果全进程的移民安置监理与评估制度。通过跟踪评估与监理工作,使移民安置过程得到全社会和建设单位的必要监督,以确保移民最终能得到妥善的安置。

e. 移民安置与经济开发区模式。研究适应不同地区和移民安置方式、途径,移民经济开发的模式,移民经济实体的兴办与运营。

f. 移民系统与所在区域社会、经济、环境的协调发展。研究移民安置对区域社会发展、经济建设、环境保护、资源开发、文化、民族、宗教的影响;新型移民社区的建设与发展、移民的社会调适等等。

g. 水利水电工程移民学科建设。研究水利水电工程移民学科的研究目标、范围、方法、理论体系,构筑水利水电工程移民学的基础理论,逐步建立有中国特色的水利水电工程移民学。

6.3 国外水利水电工程移民研究现状与发展简况

世界上已建水库总库容已达 60 000 亿 m^3 ,水库移民人数有数千万人,大多分布在亚洲和非洲国家。

国外水利水电工程移民政策可分为两个阶段。80年代以前为第一阶段,各国大多按本国制定的政

策进行移民安置,多采用单纯补偿、救济政策。80年代以后为第二阶段,世界银行于 1980年制定了世行贷款项目中非自愿移民政策,提出开发性移民策略,鼓励移民重建生产生活基地,各国为获世行贷款,逐渐遵循世行的基本原则来处理移民问题。

由于各国国情与行政管理不同,目前世界各国的移民安置政策可分为三类:

a. 美国模式。移民管理机构通常以 1户或 1个农场为单位考虑,支付给移民一定数额的补偿费后,由其自己选择去向。安置政策重点放在房屋建设,而不是社区新的就业机会和土地制度上。该模式适合于发达国家。

b. 非洲模式。采用社区整体搬迁、集中安置方式,并将移民安置工作纳入国家总体发展规划。该模式适合于发展中国家。

c. 世行模式。强调“开发计划”,强调在可能情况下尽量避免或减少移民;当移民不可避免时,应努力做好对搬迁居民、企业的补偿,提供帮助,使移民在新社区尽快恢复原有的生活水平,并且特别为移民重建生产基地,通常采用以或不以土地为基础的两种安置策略。该模式与我国现行办法相似。

世行在其贷款的水利水电工程移民工作中,特别重视编制切实可行的移民安置计划,注重非政府机构和公众的参与,重视移民安置过程中的监测与评估,关注移民与非移民的社会、心理变化及其相互融合。随着移民工作的不断进步,世行对其贷款项目的移民工作要求越来越高。世行要求编制的移民安置计划内容包括:项目的搬迁安置范围、搬迁安置的主要目的、有关移民搬迁安置的政策和法规、移民搬迁的基础数据、安置补偿的标准、移民搬迁的机构设置与人员配备、移民安置过程的社区参与、搬迁对安置社区的影响、移民安置的战略、移民搬迁的费用预算和实施的时间、移民安置的监测与评估。

总体上看,中国是世界上水利水电工程移民最多的国家,目前也是做得最好的国家之一,这一点已得到世界银行的认可。

(收稿日期: 1995-05-10)