

中国水库移民

②
8-12123 张绍山

施国庆

F127

(水利部水库移民开发局 北京 100761) (水库经济移民研究中心 南京 210098)

摘要 简要综述中国水库移民的概况、政策指导原则、法规体系、实施基本程序、管理机构、干部培训与科学研究等方面的现状。水库移民指导原则包括政府负责原则、社会动员原则、经济补偿原则、优惠政策原则、自力更生原则、后期扶持原则和各方支援原则;水库移民法规包括基本的或通用的法规、专用的或行业的法规、专项法规和地方法规四大类;水库移民安置分为前期、实施和竣工验收及后期扶持三个阶段;水库移民机构有政府和非政府两类;移民干部培训分高等正规教育、移民官员在职培训及各种研讨会(班)三个层次;水库移民科学研究在10多年实践中取得了一批成果。

关键词 水库移民 移民法规 移民管理 移民学

中国,移民安置

1 水库移民概况

大规模的水利水电建设不可避免地带来了淹没耕地和大量的水库移民,水库移民是水利水电工程建设的重要组成部分,水利水电建设的巨大成就和效益,包含了千百万水库移民作出的贡献。在治水历史的长河中,也包含着一部水库移民发展史。

从1949年新中国成立至今,为修建各类水利水电工程而动迁的水库移民共约1100多万人。到2000年,包括正在建设的长江三峡工程、小浪底工程和准备建设的南水北调工程移民在内,水库移民动迁人数将达到1250万人左右。如此众多的水库移民绝大多数发生在50年代到80年代中期。从1950~1985年的35年间约搬迁1000万人,1985~2000年,含已建、在建和将要建设的水利水电工程预计搬迁250万人左右。

40多年来,各级政府和各有关部门本着对移民高度负责的精神,做了大量卓有成效的工作,使上千万水库移民基本得到较为妥善的安置,移民的生产生活水平逐年有所提

高,取得了令世人瞩目的成就。近年来,我国实行改革开放政策,工作重心转移到经济建设上来,给移民工作的发展带来了契机,特别是中央提出了开发性移民工作方针,使水库移民工作在近10多年里有了长足发展。从移民工作方针、政策、法规的制定,到移民安置规划、经济发展规划的制定与实施;从移民搬迁计划的实施与管理到移民安置后的验收、评估及后期扶持等各个方面基本做到了有章可循,并在逐步完善配套,力求移民工作科学化、规范化、制度化,使移民工作有领导、有组织、有计划地进行。

由于历史的原因和缺乏经验,过去我国水利水电建设在移民安置过程中也曾走过一些弯路,特别是1985年前的1000万老水库移民中,有部分移民存在着不同程度的困难和遗留问题,生产生活提高缓慢。自从改革开放以来,为改善老水库移民的生产生活条件,提高生活水平,中央政府及时采取措施,对老水库移民给予了特殊的扶持政策,在资金上加大投入力度。自1985年至今,中央政府投入近30多亿元,地方各级政府也相应作

第一作者简介:张绍山,男,高级工程师,从事水库移民管理工作,曾发表《中国水库移民经济开发》等论文。

了配套投入,另外,还在粮食供应、减免税收等方面给予特殊的优惠政策,使1985年前老水库移民生产生活水平逐年提高。据1996年统计,已有20%左右的移民生活水平超过当地(县)人均水平。表1为1990~1996年水库移民年人均收入情况统计数据。

表1 1990~1996年全国农村移民年人均收入对比

年 份	收入/元	年 份	收入/元
1990	300	1994	572
1991	380	1995	659
1992	441	1996	784
1993	509		

1985年以后搬迁的水库移民,由于注意总结以前移民的经验教训,不断制定和完善新的移民政策和法规,移民生产生活水平恢复和发展较快,有些很快达到和超过原有生活水平,且超过当地(县)人均收入水平。特别是在住房、饮水、交通、用电、通讯、入学、就医等方面得到较大改善和提高,总体上看,我国水库移民安置是妥善的、成功的,移民也是满意的。

2 水库移民政策的指导原则

2.1 指导思想

中国政府历来十分重视水库移民问题,根据社会和国民经济发展的需要,在不同的发展阶段,制定了符合实际的方针政策,用于指导移民工作。

制定移民方针政策总的指导思想是:一切从人民的利益出发,本着对移民负责到底的精神、妥善安置。在安置过程中,要从中国的国情出发,正确处理国家、集体和个人三者的利益关系,最终使移民能够搬得出、安得下、稳得住,生产生活水平有提高,与所在地区同步发展。

2.2 制定水库移民政策的指导原则

2.2.1 政府负责原则

强调移民工作是政府行为,在移民搬迁安置的全过程中,由地方各级政府负全责,采取条块结合、以块为主的管理体制,责任明确,各负其责。如长江三峡工程移民安置工

作实行中央统一领导,分省负责,县为基础;黄河小浪底工程移民安置也是两省(河南、山西)负责,县为基础;水口水电站移民安置工作实行省、市、县三级分级管理,县为基础。

2.2.2 社会动员原则

经全面论证,国家和地方政府对重大工程项目做出建设决策后,各级政府和有关部门要进行广泛宣传,动员号召社会和公众关心和支持,特别是要动员移民,讲清工程的意义和作用,得到广大移民的理解和支持。国家建设为人民,移民要顾全大局,服从国家的统筹安排。

2.2.3 经济补偿原则

以移民原有的财产为基础,考虑经济活动状况(无形收入),按价值规律办事,以工程所在地区经济现状和人民生活水平为标准,对移民进行合理的补偿和补助。尽可能做到“国家不浪费,移民不吃亏”。

2.2.4 优惠政策原则

根据水利水电工程大多投资巨大,移民人数众多而集中,工程建设和搬迁安置时间长,移民难于在短时间内恢复和发展生产,以及工程建成后能对所在地区带来社会效益和经济利益等特点,从中央到地方,为使移民生产生活水平恢复和发展提高得更快,几乎每个水库都制定了有益于移民的优惠政策。优惠政策形式不一,有多有少,不管是在建的三峡、小浪底还是已完工的福建的水口、湖南的东江等,都分别从土地划拨、粮食供应、税收减免、电价优惠以及招工、上学、就业等方面给移民以优惠,仅福建水口水电站,就颁发了17条优惠政策,地方财政减收、增支2500多万元,累计超过2.7亿元。优惠政策是经济补偿资金预算外的一种补充,实质上是无形的资金投入,有时比直接的资金投入效果更好。

2.2.5 自力更生原则

对水库移民进行合理的经济补偿、补助并附之各种优惠政策都是必需也是必要的。但是,移民生产生活水平的提高,最终还是要靠自己的力量,自力更生,艰苦奋斗。要避免

出现“依赖综合症”，移民发展的机制应该是“自身造血型”，而不是“外部输血型”。

2.2.6 后期扶持原则

后期扶持政策的制定既符合中国的国情又体现了政府对移民负责到底的精神。国务院1991年5月颁布实行的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》中规定：“国家提倡和支持开发性移民，采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法”；“国家对移民扶持时间为五至十年，自移民安置规划实施完毕之日算起”，资金来源是“设立库区建设基金”，从工程项目的收益中提取。后期扶持政策也体现了为工程做贡献的移民，分享工程效益的原则。1996年3月，经国务院同意，国家计划委员会、财政部、电力工业部、水利部联合下发了《关于设立水电站和水库库区后期扶持基金的通知》，对后期扶持基金提取的原则、基金来源、提取标准和办法、基金使用范围、时限及管理等方面都作了详尽的规定。这一重大政策的出台，解决了1986年以后建成投产及部分在建大中型水电站水库库区移民后期扶持基金问题，将大大促进水库移民生产生活水平的恢复和提高。

2.2.7 各方支援原则

水库移民为国家建设作出贡献，社会各界、各单位和各部门都有责任和义务帮助安置移民。政府动员和号召各行各业各种力量支持和支援移民恢复生产，重建家园，发展经济。

3 水库移民的法规体系

由于水库移民安置涉及国民经济许多部门和社会发展的各方面，内容广泛且复杂，因此涉及的法规也很多。从中国的情况看，与移民安置有关的法规，目前可以分为四大类：一是基本的或通用的法规；二是专用的或行业的；三是专项法规；四是地方法规。

3.1 基本的和通用的法规

基本的和通用的法规主要有13个，其中《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》），是根本大法，每一个公民都必须遵守。宪法

中规定了矿藏、水流、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，除法律规定属于国家的以外，都属于集体所有；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，可以依照法律规定对土地实行征用”。其次是《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地法》）。《土地法》中确定了征用土地补偿补助的标准，及征用土地的法律程序。《宪法》和《土地法》是水库移民安置法规体系中最根本的和通用的法规。其它有关的法规还有：《中华人民共和国民族区域自治法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国水土保持法》，以及《中华人民共和国经济合同法》等等。

3.2 专用的或行业的法规

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》（以下简称《条例》），它是依据《土地法》，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，共27个条款，分总则、征地补偿、移民安置、罚则和附则五章。《条例》中关于水库淹没土地上附着物，如房屋、森林、坟、厕所、水井、牲畜圈等等，因各地区差别很大，国家难于制定一个统一的赔偿标准，因此，其规定标准由国务院授权给地方政府制定，所以专用法规有中央的，也有与之配套的地方法规。《条例》是在计划经济体制下出台的，当前我国已实行社会主义市场经济，《条例》有些规定和标准与当前实际执行情况

有较大差距,现正准备进一步修改、补充、完善,进而向制定《水库移民法》方向努力。

在水利水电行业专用法规还有水利部和电力部颁发的一些规程规范,如《水利水电工程水库淹没处理设计规范》(1984年)、《水库淹没实物指标调查细则》(1985年)、《水库库底清理办法》和刚颁布的《水电工程水库淹没处理规划设计规程》(1997年)等,当前正在编制《水库移民安置规划编制规程》、《水库淹没处理补偿投资概算编制规定》等,这些规程规范颁布后,水库移民的前期工作和实施工作可以进一步完善和规范化。与水库移民有关的其它行业的法规也很多,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。

3.3 专项法规

目前专项法规主要是1993年6月国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》,其基本原则与上面所述法规是一致的。

3.4 地方法规

地方法规主要是各级地方政府根据当地的情况而制定的一系列与水库移民问题有关的法规。

4 水库移民安置实施的基本程序

中国水库移民搬迁安置可分为三个阶段。

a. 前期工作阶段。从工程项目立项、可行性研究、规划设计到批准规划和开工,这个阶段为前期工作阶段。

b. 实施阶段。从批准开工起就进入实施阶段,实施阶段中首先做的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(或移民安置投资包干协议书),然后省与市、市与县、县与乡、乡与村层层签订承包合同。实施阶段地方政府还要组织移民工作机构编制实施规划、单项工程设计,再根据实施规划和单项工程设计进行实施。实施阶段还要由业主聘请有资质

的咨询中介机构,如监理公司、监理事务所或大专院校进行监理监测,聘请会计师事务所进行财务审计。实施阶段内容多而复杂,包括工程建设、土地划拨和调整、搬迁组织、劳力安置、资金管理、项目管理等等。

c. 竣工验收及后期扶持阶段。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,以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,可进行一次后评估。

5 水库移民管理机构

目前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。

5.1 政府机构

政府机构主要有水利部水库移民开发局、电力部移民办公室和国务院三峡工程建设委员会移民开发局。水利部水库移民开发局主管1985年以前建成的全国水利水电工程的移民遗留问题处理和库区建设基金的管理,负责水利部新建工程的移民安置管理,归口进行水库移民的行业管理。电力部移民办公室参与管理1985年以前完成的水电站移民遗留问题的处理和库区建设基金的管理,负责1985年后电力部新建水电站移民的安置。三峡移民开发局专事管理三峡工程移民开发工作。

国家移民机构的职责是: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。地方人民政府根据实际设置移民专管机构,其职责是执行上级指示和政策,密切配合设计部门搞好前期工作,按移民安置规划组织实施,扶持移民发展生产。移民的责任在地方政府。

全国移民机构设置的基本情况是:中国大陆31个省、自治区和直辖市,其中有移民任务的22个省(区)设有水库移民机构,此

外,由于我国移民管理体制是以县为基础,因此有移民任务的县大都设有移民管理机构。目前全国从中央到地方移民管理人员的构成有各级部门领导、工程技术人员、经济和财务管理人員等共3000多人。

5.2 非政府机构

中国各级政府一贯注意在水库移民工作中,广泛听取社会各界意见,发挥非政府机构在移民工作中的作用。自50年代开始,水库移民勘测、调查、规划、设计任务一直由设计院(所)负责或参加。到80年代后期,更多的不同层次和不同范围的非政府机构如大专院校、科研院(所)、勘测设计单位等咨询、研究、设计机构介入了水库移民的政策研究、规划、设计、咨询、监测监理、科学研究、培训工作,起到了重要的作用。目前,非政府机构人员包括部、省属勘测设计院的各类专家约1000人,高等院校有关水库移民研究和教学的教师以及学术团体有关专家约500人。

1987年,在中国水力发电工程学会的领导之下,成立了水库经济专业委员会,实为水库移民专业委员会,其组成人员有有关部委、省(区)移民机构的管理人員和长期从事水库工作的规划、勘测、设计、实施、管理、科研、高等院校等各方面的专家、学者;各有关省、自治区也相继成立了专业委员会。专业委员会具有较广泛的代表性和一定的权威性。专业委员会的宗旨是理论联系实际,紧密结合当前水库淹没处理和移民安置的工作方针,开展水库移民问题的研究,探讨新问题,总结新经验,为促进水利水电建设事业的顺利发展服务。各级专业委员会成立以来,在各有关部门的支持下,做了大量工作,起到了咨询、考察、调研、总结交流经验的作用,为水库移民事业作出了积极的贡献。

6 水库移民干部培训与科学研究

6.1 移民干部培训

水利部于1992年成立了专门的培训机构——水利部、陕西省移民干部培训中心。移民干部培训主要分为三类。

第一类是高等院校的正规教育,如河海大学设有水库经济(水库移民)专业,有两年制的专科班、四年制的本科班、三年制硕士研究生、三年制博士研究生四个层次的正规教育;华北水利水电学院还开设了水库移民监理工程师培训班。

第二类是移民官员的在职培训,有中央级的、省级的、县级的。仅1997年水利部水库移民开发局就为各省、地、县移民主管领导举办了三期项目管理培训班,同时进行了财务、统计、企业管理专项培训。

第三类是不同层次的研讨会(班),如1993年以来世界银行经济发展学院(EDI)与国家有关部委及河海大学举办了“首届水库移民安置国际高级研讨会”和多期世界银行贷款项目移民安置研讨班。水利部、电力部和省(区)移民主管机构还根据不同需要组织不同层次、不同水平的研讨班等。其主要对象是主管移民的官员和工程技术人员。

6.2 水库移民科学研究

我国在40多年水库移民安置实践中,积累了丰富的经验,逐渐建立起了法规体系,管理也逐渐规范化、制度化、程序化。但是水库移民的理论体系和学科建设必须加强,需要把经验上升到理论高度,从而可以使立法工作更有理论基础,提高水库移民的预见性、科学性、合理性。通过理论培训可以提高各级移民官员的素质和管理水平。10年来,政府机构、大专院校、设计研究院(所)、移民部门组织进行了大量的理论与应用研究,取得了一批成果。水利部于1993年成立了“水库移民经济研究中心”,设在河海大学,以加强水库移民理论与应用研究工作。

水库移民学科研究的对象包括因水库建设而引起的土地淹没、浸没、坍岸、滑坡等,以及由此带来的人口迁移、社会经济系统重建、移民社会文化心理调适、水库移民工程技术经济分析和移民政策法规等,是一门涉及面广、问题复杂、多学科、交叉性的综合性边缘学科。在理论建设方面,已编写出版了《水库

(下转第23页)

过抛填或安放的方式筑起一道斜坡式的块石护堤,将所有闸墩的基脚完全掩护起来,就像筑了一道高高的门槛。块石从内到外分成若干等级、面层的块石为6~10t重的玄武岩。石料取自德国、芬兰、瑞典和比利时,密度可达 $2.8\sim 3.0\text{ t/m}^3$ 。为防止抛石损伤钢筋混凝土闸墩,凡1t以上的块石均由特制的、可任意调节臂长与俯仰角度的起重设备来摆放。整个挡潮闸工程的结构见图2。



图2 挡潮闸工程结构

1. 闸墩; 2. 与边墩衔接的抛石坝; 3. 启闭设备支承梁;
4. 液压活塞杆; 5. 压顶块; 6. 上横梁; 7. 闸门; 8. 门槛梁;
9. 公路; 10. 公路箱梁和闸门操纵机械; 11. 电缆沟;
12. 门槛梁内填砂; 13. 块石护槛顶层; 14. 块石护槛芯料;
15. 墩内吹填砂; 16. 门槛梁支承; 17. 上垫层; 18. 灌浆;
19. 混凝土块垫层; 20. 底垫层; 21. 捣实的海底砂层;
22. (护脚)碎石袋

荷兰的三角洲工程全部完工至今已整整10年,但仍然给人们留下许多有益的启示。

a. 三角洲工程从开始规划设计到全面完成,经过了30多年的漫长历程。三角洲地区地势低洼,河汉纵横,抗洪挡潮的任务异常艰巨,但荷兰人民一开始就以惊人的毅力,科学的态度作出了根治三角洲洪水灾害的长远规划,然后逐年分期一步一个脚印地付诸实施。到70年代中期就已完成了其中占大部分的七项主要工程。他们这种长期规划,分

期实施,由易到难,逐步完善的治理方针,比较好地协调了人力、财力、技术、环境等问题同防洪总目标之间的矛盾,因而取得了成功。

b. 作为一个长期的工程规划,由于认识水平的限制,不可能十分完善,需要根据客观实际的变化而不断调整和改进。三角洲工程在实施过程中为了解决原工程规划对生态环境考虑不周而出现的矛盾,不惜推迟工期,追加预算,对原计划作重大修改,使新的工程方案既满足原定的一劳永逸地抗洪防灾的总目标,又解决了水利工程与生态环境的潜在矛盾,把“功在当代”和“利在千秋”完美地统一起来。荷兰人民在实施可持续发展战略中所表现出来的这种胆识和智慧,值得我们借鉴学习。

c. 三角洲工程所处的动力环境复杂,工程的技术难度在世界上亦属罕见。为此在工程中不论是设计施工或是量测控制等过程均大量采用新工艺、新技术和新方法,为工程达到两个世纪的使用寿命这一高标准奠定了基础,也为今后的海岸工程设计施工提供了新的经验。

(收稿日期:1997-09-08 编辑:熊水斌)

(上接第12页)

移民工作手册》、《水库淹没处理设计》等一批专著和工具书,并正在编一套9册《水库移民工程系列教程》,目前已出版6册,预计1998年全部出齐。这9册教材还要在今后应用中不断地完善提高。

参考文献

- 1 水库移民经济研究中心主编. 水库移民安置国际高级研讨会文集. 南京: 河海大学出版社, 1994. 8~13
- 2 施国庆等. 水库移民系统规划理论与应用. 南京: 河海大学出版社, 1996
- 3 施国庆等. 工程移民研究进展. 见: 赵光恒主编. 河海大学科技进展(1991~1995). 南京: 河海大学出版社, 1995. 176~182
- 4 水利部. 水库移民工作手册. 北京: 新华出版社, 1992
- 5 施国庆等. 长洲水电工程移民安置规划理论与设计实践. 红水河, 1992, 11(4): 13~19

(收稿日期:1997-10-10 编辑:熊水斌)