

# 南水北调渠道工程移民安置关键问题与对策

余文学<sup>1</sup>, 包 钢<sup>2</sup>, 孙作林<sup>1</sup>

(1. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 210098; 2. 淮安市水利设计院, 江苏 淮安 223005)

**摘要** 通过对南水北调渠道工程特征和征地特点的分析, 提出渠道工程移民的特征, 指出南水北调渠道工程移民安置将面临人口界定、城乡接合部移民安置和临时占地三大关键问题, 并根据已建河道工程移民安置的经验和教训, 提出了相应的对策。

**关键词** 南水北调工程; 渠道工程; 移民安置

中图分类号: C992; TV68

文献标识码: A

文章编号: 1006-764X(2005)01-0064-03

**Key problems on resettlement induced by channel construction in South-to-North Water Transfer Project and countermeasures**/YU Wen-xue<sup>1</sup>, BAO Gang<sup>2</sup>, SUN Zuo-lin<sup>1</sup> (1. School of Public Administration, Hohai Univ., Nanjing 210098, China; 2. Hydraulic Design Institute of Huai'an City, Huai'an 223005, China)

**Abstract**: Based on an analysis of the characteristics of the channel project and nature of land acquisition in the South-to-North Water Transfer Project, three key issues, concerning resettlement induced by channel construction in the South-to-North Water Transfer Project were presented, including the definition of resettlers, the arrangement of resettlers from urban and rural jointing areas, and the temporal land occupation. Some countermeasures were put forward through learning of experiences and lessons from some projects having been constructed.

**Key words**: South-to-North Water Transfer Project; channel project; resettlement

举世瞩目的南水北调工程是世界上迄今最大的调水工程, 是实现我国水资源优化配置的重大战略性基础设施。南水北调工程成功的关键在于移民搬迁安置, 目前南水北调工程移民安置工作已得到政府的足够重视。但是, 特大型渠道工程由于线路长, 涉及的行政区域多, 社会经济发展水平差异大等特点, 决定了沿线移民安置的复杂性。在重点解决中线水源工程——丹江口水库加高工程移民安置的同时, 千万不能忽视渠道工程的移民安置。因此, 对南水北调渠道工程移民安置的关键问题进行前瞻性研究, 对南水北调移民安置具有重大的指导意义。

## 1 南水北调渠道工程移民特征

南水北调工程移民主要由两部分组成, 一是水库移民, 二是渠道工程征地移民。水库移民主要是中线的丹江口水库大坝加高需移民约 30 万人(测算 2010 年水平), 虽然移民人口众多, 但借鉴三峡水库移民的经验, 采取后靠和外迁两种移民安置形式, 移民安置成功的把握比较大。大型渠道工程征地移民和水库移民各具特色, 但生产安置人口的性质是一样的, 由于渠道工程移民呈线性分布的特征, 比较容易被忽视。

南水北调渠道工程移民除了显著的线性分布特征外, 还有其他明显的特征, 这些特征体现出的移民问题看似简单, 但在实施中则比较复杂, 不能忽视。

南水北调渠道工程移民和水库移民相比, 主要具有以下几个方面的特征: ①显著的线性分布特征。水库工程影响区域面积较大, 相连成片, 局部影响程度深, 涉及的行政区域不多, 而渠道工程移民影响区一般为线状分布, 局部影响面积相对较小, 但由于线路长, 涉及的行政区较多。②沿线移民不均匀分布的特征。由于沿线工程布置要求征地数量不同以及沿线土地人均占有量不同, 导致沿线生产安置的移民数量分布不均匀。③工程影响区内人口密度大, 土地利用率高。南水北调渠道工程在平原地区, 影响区内人口稠密, 征地对当地的经济影响也比较大。④渠道工程影响区社会经济发展水平和人民生活水平一般要高于水库工程影响区, 而且经济社会水平差别较大。水库移民受自然条件的限制, 收入来源单一, 收入普遍较低, 涉及的行政区域较少, 经济社会发展水平差别不大, 南水北调渠道工程影响区内社会经济发展水平相对较高, 移民个体财产损失较多, 由于线路长, 涉及的行政区域多, 经济社会发展水平差别较

大,如河南和北京、天津的社会经济发展水平相差就比较大。⑤社会关系影响小,水库淹没局部影响大,移民要远离原居住地重新安置,生产关系和社会关系破坏较大,渠道工程移民呈线性分布,搬迁和生产安置基本上采取就地后靠,或者出村近距离迁移,因而移民生存的群体关系、社区没有大的破坏,移民的社会关系、地域条件、居住环境、文化特点以及搬迁后情感和心理上基本没有产生差异。

## 2 渠道工程移民人口界定问题

南水北调渠道工程移民安置第一个关键问题就是对移民人口进行准确的界定,准确确定受工程影响的移民人口,不仅关系到工程建设投资的大小,而且关系到移民安置质量问题。国内已实施的一些渠道工程,往往仅把房屋拆迁需要搬迁的人口作为移民,忽略了征地需要生产安置的移民,使失地农民没有得到很好的安置,从而产生了不少移民遗留问题。因而,有必要给渠道工程移民人口一个准确的范畴:因渠道工程开挖、弃土、筑堤和沿线配套工程建设需要拆迁房屋和征用土地引起的搬迁安置人口和生产安置的人口均为渠道工程移民。和水库移民不同,渠道工程搬迁安置人口和生产安置人口大部分是不统一的,即需要搬迁安置的人口并没有土地损失,从而不需要生产安置,而失去土地需要生产安置者,其房屋却不用拆迁。这种现象在渠道工程移民安置中非常明显。

渠道工程直接影响的搬迁人口容易确定。即在渠道红线划定后,对拆迁范围进行调查,对房屋类型、质量、面积、人口进行造册登记,签订房屋拆迁补偿协议,凭此就可以较准确地计算出直接搬迁安置户数和人数。渠道工程移民人口界定的难题在于两个方面:一是如何确定因失去土地而需要生产安置的人口数量;二是一旦生产安置环境容量不足而必须外迁生产安置时,移民人口如何确定和补偿。渠道工程征地和水库工程征地不同之处在于:征地面积虽大,但因呈线状分布,局部强度较小,因而完全失去土地的家庭很少,大多数农户仅仅是失去一部分土地,但受影响的同样是全家人。在移民安置规划和实施时,生产安置人口计算均采用以村组为单元,根据人均耕地占有量和被征用耕地的数量来计算生产安置人口数;安置时,一般采取对剩余耕地进行调整,使每个失去土地的农户和其他农户共享剩余耕地资源。这种方法容易导致将全组都作为移民,导致工程影响范围的扩大化,给移民生产安置人口界定增加困难。由于渠道工程引起的搬迁人口和生产安置人口不统一,如何确定移民总人口,看似简单,但

实际确定时很复杂。水库是整体、大面积淹没,除少部分在淹没线以上居住的失地移民外,大部分移民在失去土地的同时,也失去了房屋,必须搬迁到另外的地方建房和生产安置。渠道工程由于线状征地,搬迁人口和失地人口不统一,有的农户仅仅拆迁房屋,没有失去土地;有的农户则仅仅失去土地,没有失去房屋,不需搬迁;在安置时,一旦环境容量不足,一部分生产安置人口又需要搬迁到其他地方安置。因此,准确地确定南水北调渠道工程移民人口既是移民安置规划的现实问题,也是移民安置实施的关键问题。

要解决移民人口界定问题,就必须从渠道工程移民的特征和移民安置的具体方式来寻求办法。移民安置人口应依据就近后靠安置和远迁安置,分两种情况来确定。下面给出两种情况下移民人口确定的方法。

设某村(或组)移民安置规划时最好按组计算)直接搬迁人口为  $X_B$ ,生产安置人口按照人均耕地计算为  $X_S$ ,该村总人口为  $X$ ,征地后的环境容量人口为  $X_H$ 。

a. 当  $X_H > X$  时,环境容量满足,采取就近后靠安置方式,则移民人口应分别为:搬迁安置人口为  $X_B$ ,生产安置人口为  $X_S$ 。

b. 当  $X_H < X$  时,环境容量不能满足就近安置,必须外迁安置,则需要生产外迁人口  $X_{SB}$  为  $X_{SB} = X - X_H$ ,这里又分两种情况:①当  $X_{SB} < X_B$  时,将拆迁房屋需要安置的一部分人口迁移出去,不增加搬迁移民人口,即移民人口应分别为:搬迁安置人口为  $X_B$ ,生产安置人口为  $X_S$ 。②当  $X_{SB} > X_B$  时,将拆迁房屋需要安置的人口全部迁移出去,还需要增加搬迁移民人口为  $X_{SB} - X_B$ ,即移民人口应分别为:搬迁安置人口为  $X_{SB}$ ,生产安置人口为  $X_S$ 。

按照以上移民人口计算方法确定的移民人口比较符合实际,既不扩大移民范围,也不缩小移民范围,使每个受影响的人都能够得到妥善安置,既有利于南水北调渠道工程移民安置实施,提高移民安置质量,又有利于投资控制。

## 3 城乡接合部的移民安置问题

南水北调渠道工程移民安置的第二个关键问题就是城乡接合部的移民安置。南水北调功能之一就是向城市供水,渠道工程在城乡接合部造成的移民安置将是一个难题,之所以成为难题主要体现在以下几个方面:①城乡接合部人多地少,土地利用率和产出较高,而且渠道工程在城乡接合部一般要建设控制性枢纽,局部征地较多,引起的移民数量也较多;②城乡接合部土地数量少,调整困难,移民又不

愿意迁出,以农安置困难,非农安置不稳定因素很多,风险太大,容易产生社会问题;③城乡接合部各种性质的征地频繁,补偿标准相差很大,尤其是城市商业用地征地的补偿标准很高,利益最大化容易导致移民要求的补偿和安置标准较高,处理不当则会引起移民不满,导致移民安置困难,甚至阻碍工程实施进度。已实施的太湖防洪项目渠道工程和入海水道工程在城乡接合部移民安置上均出现过问题,不得不事后投入大量人力和财力去解决<sup>[1]</sup>。太湖防洪项目渠道工程和入海水道工程移民的教训提示我们,南水北调渠道工程必须重视和研究城乡接合部的移民安置问题,在编制移民安置实施规划时,在考虑利用剩余土地资源的同时,结合每个城市的经济特点和受影响村的经济特点,寻求合适的移民安置方式和途径。另外在拆迁和土地补偿政策上可以参照城市标准给予适当提高,以达到妥善安置移民的目的。

#### 4 不可忽视的临时占地问题

南水北调渠道工程移民安置的第三个关键问题就是临时占地的恢复问题。临时占地虽然不直接产生移民,但由于土地被临时借用,必然影响到部分居民的生产和收入。一旦临时占地超出使用期或者无法复耕时,同样会造成社会问题,影响渠道工程的建设。

渠道工程建设的特点是挖、压土地,产生大量的弃土。弃土一旦不能被利用,必须寻找一定的场所堆放。堆放场所能够寻找到废弃的土地或者利用弃土造地,是非常好的,可以一举两得。但实施时很难找到非耕地去堆放弃土,往往需要临时占用耕地,然后再复耕,恢复农业种植。渠道工程临时占用耕地非常大。例如,太湖防洪项目渠道工程临时占地达 772.7 hm<sup>2</sup>,淮河入海水道工程临时占地高达 2260 hm<sup>2</sup>。临时占地容易产生以下几个问题:①临时占地数量大,计划借用期较短(不超过 2 年),到期难以恢复。从太湖防洪项目渠道工程工程和入海水道工程临时占地的恢复情况来看,2 年内是不可能复耕的,复耕一般都在 3 年左右,即使复耕,当年也达不到原产出水平。②临时占地补偿标准偏低,现行标准给予的补偿资金对占用期的损失给予了补偿,但对于复耕费和地力恢复期没有补偿,导致复耕缺少资金,难以使临时占地得以平整和改造,地力难以恢复。③临时占地复耕占用和恢复计划缺失,造成复耕缺少计划,责任不明确,导致复耕工作迟迟不能开展。④临时占地不能如期复耕或地力恢复不好,既影响了移民的生产、生活,又会造成移民上访等社会问题。1991 年开始实施的太湖防洪项目渠道工程,在采取废塘堆土措施的情

况下,仍然临时占用了大量土地,原计划占用 1.5 年,实际上占用期远远超过计划。太湖防洪渠道工程借用的土地一般都是在 1992 年、1993 年、1994 年借用的,到 1996 年底,大部分都应该复耕。但从河海大学移民研究中心太湖防洪项目移民监测评估课题组对各渠道工程临时借地和复耕跟踪调查的结果来看,1994 年前几乎没有复耕还田,以至于该课题组在 1994 年的移民安置监测报告中就提出“复耕问题将会成为太湖防洪工程移民的主要问题”,引起了各地政府的重视,督促有关部门重视土地复耕问题,有力地促进了土地复耕工作。但至 1996 年底,仍有一部分土地没有得到及时的复耕,尤其是望虞河工程的吴县市和常熟市,1996 年土地复耕面积仅占借用面积的 11.8% 和 71.5%,而杭嘉湖南排的桐乡和嘉兴市郊 1996 年复耕率则高达 93.5% 和 96.2%<sup>[1]</sup>。由于太湖防洪项目渠道工程影响区为工业发达的苏南、上海和浙江杭嘉湖地区,占用时该地区乡镇企业发达,对土地复耕的要求并不是很强烈,但到 1996 年后,移民的复耕土地要求就越来越强烈,局部地区也因临时占地复耕缓慢产生了一些社会经济问题。

有些地方为了避免临时占地问题,就直接将堆土区作为征地一次性征用,这样做虽然避免了临时占地的恢复问题,其弊端也是显而易见的:一是征地必然扩大移民数量,加大移民安置难度;二是临时占地改为征地不符合尽量减少征地和移民数量的移民方针;三是扩大征地的直接结果就是增加工程投资;四是被征地将来的管理也比较困难。因此除个别特殊情况,不允许将临时占地改为永久征地。

根据太湖防洪项目渠道工程临时占地的经验和教训,南水北调渠道工程临时占地复耕的对策为:①做好占用和复耕计划;②将平整、恢复地力的费用纳入临时占地补偿范围;③明确复耕责任和复耕土地交还的标准,减少因交还标准不明而引起的矛盾,实行谁占用,谁平整;④地力恢复期间给予被占地农户一定的优惠政策。

南水北调工程是一项规模宏大的工程,移民安置将面临很多问题,以上几个问题是根据南水北调渠道工程移民特点和已实施河道工程的经验教训提出的,目的是未雨绸缪,旨在引起有关部门的重视,关注并深入研究这些问题,提出具体政策措施,为南水北调工程移民安置质量的提高提供政策保证。

参考文献:

- [1] 余文学.太湖防洪项目移民安置中的几个问题及处理[J].人民长江,2000(7):27—30.

(收稿日期:2004-02-24 编辑:熊水斌)