

# 水电移民安置与补偿机制研究综述

田灿明<sup>1,2</sup>, 张林洪<sup>3</sup>, 杨保健<sup>1</sup>, 赵春萍<sup>4</sup>

(1. 昆明理工大学 管理与经济学院, 云南 昆明 650093; 2. 昆明理工大学 社会科学学院, 云南 昆明 650093;  
3. 昆明理工大学 电力工程学院, 云南 昆明 650093; 4. 昆明理工大学 机电工程学院, 云南 昆明 650093)

**摘要:**水电项目移民安置与补偿问题不仅关系到水电资源的开发,而且还关系到社会的和谐稳定。对国内外水电工程移民安置与补偿机制研究的动态及现状进行了阐述,指出目前存在4个方面有待解决的问题:①原有对水电移民安置与补偿的研究有待进一步系统化;②局部的理论研究深度与实践结合的力度不够;③西部水电开发移民安置与补偿的理论研究与实践没有同步;④对西部水电移民安置与补偿的特殊性和实践中存在的新问题认识不够,实际应对措施有待完善。

**关键词:**移民安置; 补偿机制; 水库移民; 水电开发

**中图分类号:** D632.4      **文献标志码:** A

## 1 国内水电移民安置与补偿机制研究综述

新中国成立后,通过水电移民安置与补偿实践,在水电移民安置与补偿的理论与应用研究方面的成果显著,主要表现在以下几方面。

(1) 水电移民安置与补偿政策法规制定和研究方面。有关水电移民安置与补偿的政策法规,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,1991年颁布《水利水电工程移民安置条例》,以及2006年颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》和《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》等。政策法规方面的研究性著作有王振江、李世平对中国农地产权制度问题所进行的研究<sup>[1]</sup>;施国庆等采用研究报告和案例分析相结合的研究方法,从移民政策法律框架、组织机构、经验教训等方面,对移民工作提出了很多好的政策性建议。在相关法规方面,施国庆等对2006年颁布的《大中型水利水电工程征地补偿和移民安置条例》进行了比较分析<sup>[2]</sup>。另外,在水电移民安置与补偿实施与管理方面,结合当地实际,各省、市、自治区研究制定了切实可行的移民搬迁、生活安置、资金使用、

生产开发和实施进度控制等的相关管理办法。云南省政府2007年针对金沙江电站建设移民提出的“16118政策”<sup>[3]</sup>。

(2) 关于水电移民环境容量、水电建设淹没实施数据调查及水电移民安置规划方面。在分析移民与环境关系的基础上,我国学者施国庆教授借鉴有关环境容量的理论,提出了移民环境容量的新概念并将其定义为:“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”<sup>[4]</sup>。具体测算时,采用宏观定性分析和微观定量分析的方法,根据移民安置区规划成果,再具体落实到各乡、村、组。移民环境容量理论研究成果已成为移民安置的重要理论依据,目前已被广泛应用于大型水电移民安置与补偿规划和实施中。在水电淹没实施数据调查中,我国制定了较全面的调查细则,对人口、房屋、土地、专项设施4大类水电建设淹没实施数据分别进行调查。目前,这些数据的获得,大多采用全面调查、逐项统计的办法,也有一些水电建设工程尝试采用遥感技术进行相关数据调查研究。移民安置规划主要包括社会经济调查、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

收稿日期:2011-10-01;修回日期:2012-03-20

基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目(10YJAZH120);昆明理工大学研究基金项目(2008-033)

作者简介:田灿明,男,讲师,博士研究生,主要从事水电移民安置与补偿机制研究。E-mail:tcn056@sina.com

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和移民安置方案比选等内容。在水电移民安置与补偿系统规划理论方面,施国庆将水电移民安置与补偿领域理论研究成果和实践经验总结结合起来,并提出水库移民系统规划的理论、方法及应用。

(3) 关于水电移民安置模式。水电移民安置主要是使因水电工程淹没而丧失土地或其他生产生活资源的人口,能够得到新的就业机会和生存条件。水电移民安置根据不同划分标准可以分为不同类型,而事实上,一种现实的安置模式往往是几种基本安置类型的不同组合<sup>[5]</sup>。施国庆教授从移民生产安置行业、安置方式和组织形式对水电移民安置模式进行了分类:“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”<sup>[6]</sup>。钟水映等按照迁移距离不同把移民安置划分为库区就近后靠安置、异地近迁安置和异地远迁安置3种安置模式;按照群体分散情况不同把移民安置划分为集中安置和分散安置两种安置模式;按所属产业不同把移民安置划分为农业安置和非农业安置两种安置模式<sup>[7]</sup>。杨文健在其博士论文里对农村移民城乡联动安置模式进行了分析<sup>[8]</sup>。朱文龙等人在相关论文和著作中还从系统论和价值转移理论角度阐述效益分享机理,因而提出了基于分享机制的入股分红、长效补偿的安置模式<sup>[9]</sup>。而杨文建,刘耀祥继而指出现有水电移民共享水电工程效益政策的局限性,提出了水库移民与水利水电工程效益共享安置模式的运作方法<sup>[10]</sup>。对移民安置方式选择后运行的效果,可根据灰色系统理论对移民安置区各年发展状况选择相应变量跟踪采集数据,然后建立直线预测模型进行评估和预测<sup>[11]</sup>。

## 2 国外水电移民安置与补偿机制研究综述

世界上水电移民大多分布在亚洲和非洲国家,国外许多学者都就水电移民相关问题进行了研究。国外水电工程移民政策可分为两个阶段:第一阶段是20世纪80年代以前,各国大多从本国国情出发制定单纯补偿、救济政策来进行水电移民安置;第二阶段自80年代以后,各国为获得世界银行贷款普遍遵循世行制定的相关原则来安置水电移民。

1945年,世界银行按股份公司原则成立,各会员国按各国经济实力和在国际货币基金组织缴纳的份额大小认购股份,世界银行一开始肩负帮助那些被二战

破坏的国家重建的使命,后来主要帮助发展中国家建设教育、农业和工业设施。1980年,世界银行为鼓励移民重建生产生活基地提出开发性移民策略,这是世界各国为争取世行贷款而普遍采取的第一个水电移民管理策略<sup>[12]</sup>。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3类:①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。②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。③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。

迈克尔·M·塞尼(Michael M. Cernea)在他所著的《非自愿移民经济学:问题与挑战》<sup>[13]</sup>一书中,对非自愿移民历史和现状进行了分析,呼吁为了实现移民政策的基本目标——减少移民和改善移民的生活,必须对移民安置过程中补偿理论进行研究。迈克尔·M·塞尼博士经过对同一时期移民理论研究所取得的最新成果和大量的案例分析,于20世纪90年代中期提出了移民中的贫困风险和重建模型,即IRR模型<sup>[14]</sup>(Impoverishment Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations),这个模型能说明移民中引起贫困的内在风险,并提供了一些方法来抵消或减少这些风险。IRR模型的核心思想有3个主要概念:风险(Risks)、贫困(Impoverishment)和重建(Reconstruction),这3个基本概念又概括成8个具有内在联系的贫困风险变量,它们分别是土地丧失、失业、无家可归、边缘化、食物短缺、发病率增加、失去享有公共财产和服务的权利和社会组织结构解体。IRR模型包括4个不同而又相互联系的基本功能:①预测(警示和计划)功能。通过以前已实施的项目经验总结,帮助工作人员预测隐藏在新环境中的问题。②诊断(解释和评价)功能。它把对项目的一般诊断转变为对正在运作项目的现场诊断并进行解释和评估。③解决问题的功能(在引导和调节移民重建方面)。该模型通过透彻分析存在问题并提供具体的行动指南,模型中重视移民的相互作用、相互交流以及他们解决问题的能力。④研究功能(在提出假设并展开理论领域调查方面)。对于社会工作者而言,IRR模型为他们进一步创

建和组织的理论工作指明方向。总之,IRR模型日益被广泛使用在项目准备、评估、监测评估、设计以及提出建议,进一步使用中将从更多方面挖掘它的潜力,并探究其对不同类型的移民和重建策略的适用性。

环境经济学的创始人 Pearce 对非自愿移民的补偿问题进行了深入的研究<sup>[15-18]</sup>。他认为由于工程建设被迫迁移的移民所丧失的福利是外部性的一个例子或者更严格地说是一种外溢成本。项目评估者必须认真考虑这种外溢成本并将其内化为工程的内部成本。Pearce 通过对世界银行贷款的涉及移民的大量项目进行分析,认为以社会成本最小化作为工程项目设计的基础可以减轻移民问题的规模。他推荐了进行移民安置活动进行正常经济分析的两种方法:①最低全部标准成本分析法(Standard Full Cost Minimization)。这里的全部成本是指经济、社会和环境成本的总和。社会成本和环境成本包括不能计价的环境和文化资产的损失,社会关系网络的损失,市场的丧失和由于搬迁而产生的心理伤害。②平衡分析法(Trade-off Analysis)。其核心就是承认对于项目的损失者移民来说,单位损失比项目的受益者所获得的单位收益具有更高的社会价值。Pearce 还揭示了在许多发展中国家,错误的经济分析方法是导致对移民补偿不足的直接原因。他通过对移民家庭的收入曲线进行分析,认为通过补偿获得的资产不能防止移民的经济状况变得更差。必须通过投资来产生新的资产改善移民的经济状况。

另外,很多学者就水电开发中有关经济问题进行了探讨,例如 Ravi Kanbur 在《发展经济学与补偿原则》一文中,指出经济学和发展经济学如何评估以发展为“借口”造成的移民损失<sup>[19]</sup>。如果只有损失,而没有所得,项目、政策或进程(Project, Policy or Process)将得不到拥护和执行。从帕累托最优的角度,提出均衡移民成本和收益在各利益主体之间的分配。同时提出特定的补偿机制和普遍的安全网将缓减保护脆弱群体和支持产生整体净收益的项目之间的冲突。再如 Alessandro Palmier 在其《大坝效益共享》(Benefit-Sharing from Dam)一文中,从经济租金、社会伦理和可持续发展 3 个理论角度,研究了水电效益移民社区参与共享的机理<sup>[20]</sup>。同时提出了准确测算水电工程运营产生“经济租金”的步骤。

### 3 国内外水电移民安置与补偿机制述评

新中国成立后的水电移民安置与补偿实践,积累了丰富的经验,逐渐建立起移民安置补偿相关法规体系,管理也逐渐规范化、制度化、程序化,但是把水电移民安置与补偿的经验上升到理论高度,从而为移民安

置工作寻求到有效的理论支撑,以提高水电移民安置与补偿工作的预见性、科学性、合理性,也只是近十几年的事;而一些西方国家关于水电移民在 20 世纪 60 年代已达到高峰,他们对水电移民安置与补偿的研究也只是针对 50~60 年代的一些资本主义国家而言的,一些有关水电移民安置与补偿理论成果我们可以作为参考,但必须结合国情系统进行研究、灵活加以运用。通过对国内外水电移民安置与补偿的相关实践和理论研究成果,发现存在如下 4 方面的问题有待解决:

(1) 现有对水电移民安置与补偿的研究有待进一步系统化。水电移民安置与补偿有一整套运行机制,从相关法律法规方针政策的制定和完善到实际贯彻执行尤其是实施后的效果。目前的研究集中在水电移民安置与补偿的法律关系和补偿上,缺乏从整体上对水电移民安置与补偿的运作机制进行系统的研究,尤其是很少对具体水系进行水电移民安置与补偿全过程进行研究和提炼。

(2) 局部的理论研究深度与实践结合的力度不够。国内外政府和机构对于水电移民安置与补偿都比较重视,研究中都能把移民安置后生活水平不降低作为安置目标,对于水电移民安置与补偿法律法规政策、安置模式等工作具有创新的意识和动力,但大多数的研究还停留在对相关政策法规的解释和经验总结上,缺乏深度的理性分析和有创意的观点,而且在实践工作中也有待进一步把创新的意识和动力化作实际行动。

(3) 西部水电开发移民安置与补偿的理论研究与实践没有同步。由于西部水电开发移民安置与补偿移民数量大、涉及面广,因而具有水电开发移民安置工作的典型特征,对于正在进行的西部水电开发战略的实现具有重要的实践意义。目前西部水电开发移民安置实践的研究与实践没有同步,所做的工作多停留于水电开发移民安置与补偿工作的表面。

(4) 对西部水电移民安置与补偿的特殊性和实践中存在的新问题认识不够,实际应对措施有待完善。基于目前西部水电大开发的战略,国家水电开发移民安置工作多在西部开展。由于西部自然环境的客观条件制约,西部水电开发移民安置与补偿工作中存在着诸如移民利益、民族矛盾、移民持续发展等问题,有必要结合当地实际面对特殊环境切实解决好这些问题<sup>[21]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 王振江,李世平. 中国农地产权制度的法律思考与创新[J]. 农村经济, 2002, (6): 13-14.
- [2] 施国庆,郑瑞强,毛春梅. 评析《大中型水利水电工程征地补偿和

- 移民安置条例(2006)》[J]. 水利经济, 2007, 25(4): 75 ~ 77.
- [3] 云南省人民政府. 云南金沙江中游水电开发移民安置补偿补助意见(云政办发[2007]159号)[R]. 云南: 云南省人民政府, 2007.
- [4] 施国庆. 水库移民系统规划理论与应用[M]. 南京: 河海大学出版社, 1996.
- [5] 王克彬, 王德兵. 安置方案优化整合在农村移民安置规划中的应用[J]. 人民长江, 2011, 49(19): 100 ~ 102.
- [6] 施国庆, 苟厚平. 水利水电工程移民概述[J]. 水利水电科技进展, 1995, (6): 2 ~ 6.
- [7] 钟水映, 李明泉. 工程性移民安置理论与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2003: 132 ~ 133.
- [8] 杨文健. 中国水库农村移民安置模式研究(博士论文)[D]. 南京: 河海大学, 2004: 94 ~ 96.
- [9] 朱文龙, 施国庆. 移民系统分享工程效益机理与方法探讨[J]. 水利经济, 1995, (2): 58 ~ 61.
- [10] 杨文建, 刘耀祥. 水库移民与水电工程效益共享安置模式研究[J]. 人口与经济, 2002, (4): 55 ~ 53.
- [11] 杨文健, 舒平. 水库移民安置区可持续发展的灰色预测模型及应用[J]. 长江科学院院报, 2002, 19(4): 45 ~ 48.
- [12] 姚凯文. 水库移民安置研究[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2008: 7 ~ 15.
- [13] Michael M. Cernea (ed.) The Economics of involuntary Resettlement: Questions and Challenges [M]. Washington, D. C.: The World Bank. 1999: 1 ~ 16.
- [14] (美) 迈克尔 M. 塞尼. 移民·重建·发展[M]. 南京: 河海大学出版社 1998.
- [15] D. W. Pearce. Methodological Issues In Economic Analysis. In: Michael M. Cernea (ed.) the economics of involuntary resettlement: Challenges and Questions [M]. Washington D. C.: The World Bank, 1999: 52, 67 ~ 82.
- [16] D. W. Pearce. Sustainable Development. In: D. W. Pearce, ed. Ecological Economics: Essays on the Theory and Practice of Environmental Economics [M]. London: Edward Elgar 1999: 90 ~ 92.
- [17] D. W. Pearce, D. Whittington, and S. Georgiou. A Technical Manual for the Environmental Appraisal of Projects and Policies [M]. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1993: 135 ~ 137.
- [18] D. W. Pearce, and R. K. Turner. Economics of Natural Resources and the Environment [M]. Hemel Hempstead, U. K.: Harvester Wheatsheaf; Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1990: 103 ~ 107.
- [19] Ravi Kanbur. Development Economics and the Compensation Principle [J]. International Social Science Journal, 2003, (2).
- [20] Alessandro Palmieri. Benefit Sharing from Dam Project [R]. The World Bank Group, 2002 - 11 - 15. 2 ~ 3.
- [21] 杜景灿, 张宗玖, 龚和平, 等. 水电工程移民长效补偿研究[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2011: 14 ~ 27.

(编辑: 邓玲)

(上接第 156 页)

响、社会调整、社会适应和社会融合。

社区重建是一项复杂而系统的工程, 它既涉及到移民的房屋及村落、宗教设施等物质方面的重建, 也涉及到习俗、习惯、宗教信仰等精神生活内容的重建, 涉及到非建筑物层面的社会组织、制度及文化方面的重组、调适、整合。原城(集)镇依据其独特的文化与传统, 构成了一定的社会关系网络, 为日常生活提供各种支持, 因此, 城(集)镇迁建中必须重视由各种社会关系网络构成的社会支持网络的建设, 社会支持网络的建设是使居民获得归属感、认同感不可或缺的, 它的建设与物质和精神生活内容的重建紧密相连。

众所周知, 现阶段我国水利水电工程建设征地及移民安置规划设计一般由行业的勘测设计单位承担, 由于缺乏相应的社会学、人类学和民族学等方面的知识背景, 而行业技术标准也不可能对移民安置规划中涉及的社会、民族、宗教等问题面面俱到, 所以, 在实际工作中难免对移民安置中的社区重建问题考虑不足。因此, 提出以下两点建议:

(1) 要高度重视移民社区重建工作, 加强对从事移民安置工作人员相关知识的培训, 增强社区重建意识。在移民安置规划中应包含社区规划的内容, 社区规划应充分体现不同地区、不同民族的社会文化特征, 要充分考虑原社区中的公共设施, 特别是文化及象征意义的设施; 民族地区居民住房的重建, 要充分考虑房屋空间布局中的习俗及宗教方面的特点, 应重视宗教场所及与民间宗教信仰相关的一些实物等特殊物品及活动的调查与补偿。

(2) 在移民安置过程中, 可以让社会学家、人类学家、宗教人士全过程参与移民项目的调查、准备、实施、监测、评估等工作, 以其专业知识来充分考虑移民的社会、心理、文化、民族、宗教、性别因素, 进行移民的社会影响分析、利益相关者分析、社会适应分析、社会稳定与社会风险分析, 提出社会管理计划, 充分论证水利水电项目的社会可行性。在项目实施阶段, 移民监测和监理应重视经济社会文化特征的监测评估工作。

(编辑: 邓玲)