

“中国式水库移民”：困境与反思

——兼评理论界焦点问题

田 鹏¹

（河海大学 公共管理学院 中国移民研究中心 江苏 南京 210098）

作为一项世界性难题，非自愿移民（Involuntary Resettlement）已成为制约水利水电事业发展的瓶颈；同时，由非自愿移民导致的群体性事件逐年增加——标志性事件为2004年四川瀑布沟事件——严重威胁到社会稳定，因此，作为水利水电工程不可分割的一部分，移民不仅仅是一个技术性问题，而且更是一个社会性问题。历史经验表明，仅仅注重物质层面的经济性补偿是不但不能很好地解决移民问题，而且产生了很多历史遗留问题。笔者认为，移民问题的解决首先要求科学合理的认识移民及移民现象，多学科、多视角地全面分析移民活动；其次，要从法律层面加大移民相关问题的立法工作，以制度形式保障移民合法权益；最后，加大理论研究工作和专业人才培养建设，用专业化提升移民工作质量、保障移民权益。因此，本文尝试梳理中国水库移民发展历史，遵循问题导向的原则，并以制度变迁的视角总结中国水库移民的经验和教训，同时结合理论解关注的热点问题反思，希望能为我国水利水电事业过程中移民问题的解决提供有借鉴意义的对策。

一、历史上的移民及移民现象

有学者统计，自新中国成立至今，为修建各类水利水电工程而产生的移民（以下简称“水库移民”）多达1250万人，其中大部分水库移民的动迁活动发生在20世纪50年代至80年代中期，这一时期的35年间大约搬迁1000万人，1985年至2000年的15年期间，包含已建成、在建中和将要建的水库移民仍然多达250万人（张绍山、施国庆，1998）。²与此同时，由于历史性原因，尤其是对移

¹ 田 鹏（1986.7—），男，江苏镇江人，河海大学 公共管理学院 中国移民研究中心 博士研究生，主要研究领域：社会评估、工程社会学。通讯地址：江苏省南京市西康路1号，河海大学 公共管理学院，210098。TEL：15951704615 E-mail：tianpengdl@163.com

² 张绍山、施国庆. 中国水库移民[J]. 水利水电科技进展, 1998 (1): 8—12.

民权益的不重视，加之政治性因素，直接导致了大量的遗留问题，最突出的集中在1985年以前实施的水库移民——这个数字高达1000万人——他们中的大部分在安置后仍然面临贫困风险。据业内人士的统计和预测，在1949年至1990年这五十年内安置的水库移民中，三分之一解决较好、三分之一解决可以接受、三分之一未得到较好解决（施国庆、袁松龄，2002）。¹因此，在短短半个世纪的水库建设中导致了大量的移民遗留问题，而这些问题又具有很强的时代特征。笔者以“开发性移民”方针提出和1991颁布的《大中型水利水电工程建设征地和移民安置补偿条例》为分界点，将我国水库移民历史沿革大致分为以下三个时期。²

（一）水库移民的探索时期（1949年——1982年）

这一时期大致从新中国成立到开发性移民方针的提出。由于特殊的历史原因，这一时期的移民及移民工作主要依靠行政手段，往往采取就地后靠的安置模式，移民活动也没有明确的法律法规，仅有的移民活动法律性文件是1953年原政务院颁布的《关于国家建设征用土地办法》以及1958年后修订并重新颁布的《国家建设征用土地办法》，没有专门针对移民及移民活动的相关法律法规，缺乏统一、规范的补偿标准。简言之，这一时期的移民活动带有深深计划经济特征，主要表现为“政治挂帅”下的政治移民，“重工程、轻移民、重搬迁、轻安置”的移民理念展现得淋漓尽致，他们成为“牺牲的一代”，为新中国水利水电事业的发展奠定了社会基础，但他们的淳朴和对新中国建设事业的贡献，并不能让我们忽视这一时期水库移民活动中存在的问题：

首先，补偿标准低导致的次生贫困。1953年颁布的《国家建设征用土地办法》中规定的征地补偿标准为：一般以土地的最近3—5年产量的总值为标准，尽管后期将这一标准提高至3—6倍，同时新增了安置补助费，但由于当时土地产出较低，直接导致移民补偿严重不足，甚至很多移民的生存权都受到了严重的威胁，尤其是1959年—1962年的“三年自然灾害”期间，补偿过低导致的次生贫困现象尤为严重。

¹ 施国庆、袁松龄. 移民与社会发展国际研讨会.[M]. 南京：河海大学出版社，2002：5.

² 也有学者按照不同的时代背景，将我国水库移民的历史沿革大致分为四个阶段：（1）起步阶段（1949年—1957年）；曲折发展阶段（1958年—1977年）；开拓创新阶段（1978年—2003年）和构建“和谐社会”阶段（2004年至今）。参见朱东凯、施国庆著《水利水电移民制度研究——问题分析、制度透视与创新构想》[M]. 北京：社会科学文献出版社，2011.学术界还有很多不同的分类方法，均采用标志性事件和年份为依据，将我国水利水电开发过程中的移民及移民活动分为不同的历时时期。笔者认为，这种做法当然具有一定的借鉴意义，但移民政策和文件的制度化与实践中的移民权益是两个层面的问题，因此，我们需要更多的关注标志性事件和制度在实践中的演变过程，而不仅仅是它们各自颁布和实施的年份。

其次，安置模式上的单一化直接到了移民“无地可靠”，由于对移民问题的认识偏差，这一时期的移民安置模式呈现出单一化的趋势，即就地后靠安置，加之安置区恶劣的自然环境恶劣，公共基础设施薄弱，移民问题集中爆发，集中表现为生产资料严重不足、生产生活环境不断恶化、人地矛盾急剧加速，最终爆发了大规模移民返迁现象。

最后，缺乏行业制度和设计规范，移民工作完全取决于领导人的主观意志。这一时期移民安置和经济补偿上没有统一的法律、法规，仅有的依据也是当地政府颁布的所谓“红头文件”，移民政策带有明显的随意性和地域性。同时，由于缺乏科学合理的安置规划，移民补偿也缺乏科学合理的统计，这也是造成移民权益急剧流失，大规模次生贫困和返迁的重要原因。

概言之，这一时期我国正处于社会主义建设的“狂热”阶段，“重工程、轻移民；重搬迁、轻安置”的移民工作理念直接导致了我们对移民及移民工作的认识偏差，产生了许多历史遗留问题。为解决水库移民历史遗留问题，1981年6月，原电力工业部、财政部联合颁布的《关于从水电站发电成本中提取库区维护基金的通知》（81电财字第56号），该通知规定，为纠正不科学的移民补偿安置理念、解决移民历史遗留问题，尤其是大范围的贫困问题，决定从水电站发电成本中提取库区维护基金，提取的标准为每千瓦时1厘钱，该部分维护基金专门用于解决水库移民的历史遗留问题和水库防护工程。从此，中国水库移民工作开始了漫长的探索阶段。

（二）水库移民政策的形成时期（1982年—1991年）

失去土地是水库移民最大的风险源，因此，保障移民的土地权益也是移民工作中的重要环节。这一时期的两大重要事件以法律的形式有效保障了水库移民的土地权益。

1. 1986年颁布的我国第一部土地管理和征收的法律——《中华人民共和国土地管理法》，该法第一次以法律的形式保障了农民的土地权益，国家承认农民的土地承包权和经营权，同时规定国家征用土地应支付土地补偿费、安置补助费、青苗费以及土地附着物补偿等等各项费用，这一举措有效保障了农民的土地权益。

2. 1991年颁布的我国第一部移民安置规划专项法规——《大中型水利水电

工程建设征地和移民安置补偿条例》。该条例第一次以行政法规的形式保障了水库移民的权益，也实现了我国移民活动从无章可循到有法可依的重大转变。

有了上述两大重要保障措施，与前一时期相比，我国水库移民权益流失得到显著遏制，这一时期移民工作的特点主要表现为以下几个方面：

首先，补偿标准大幅提高。科学、合理的补偿标准是尊重移民权益首要表现。随着国家经济实力的不断提高，提高补偿标准是保障移民权益的最直接表现。同时，也规范了行业运作标准，出台了一系列针对移民安置规划的技术规范，如1984年出台的《水利水电工程水库淹没处理设计规范》以及1986年出台的《水利水电工程淹没实物指标调查细则》和《水库库底清理办法》等等，这些行业规范的出台不仅保障了水利水电工程建设的顺利实施，而且使我国移民工作，尤其是移民前期工作，从制度层面步入了规范化、科学化的阶段。

其次，“开发性移民方针”的提出第一次把移民安置工作提上议事日程。1986年国务院提出了水库移民应该走“开发性移民”的方针，并明确规定了我国水库移民安置实行“前期补偿、补助与后期扶持相结合”的原则。这不仅解决了以往“一补了之”的补偿观，还将移民的发展权考虑在内，积极帮助移民实现从生存（“搬得出、稳得住”）到发展（“逐步能致富”）的跨越。

最后，这一时期已基本形成一套完善的水库移民政策、包括补偿、安置、后期扶持等一系列针对移民的保障措施。这些政策和措施为日后移民工作的有章可循奠定了基础，也为日后我国水利水电事业发展做了铺垫，因为历史表明，移民已经作为工程不可忽视的一个重要组成部分，移民工作的成败也直接决定了工程的成败。

（三）水库移民发展和繁荣期（1991年至今）

随着1991年国务院颁布的《大中型水利水电工程建设征地和移民安置补偿条例》的有效实施，以及一系列保障移民权益的法律法规之顺利出台，我国移民工作逐步走上法制化的轨道，这不仅得益于国家综合实力的提高，也有赖于国家对移民认识的不断完善，尤其是将移民作为工程建设和区域经济发展的有效资源，化问题为机遇，积极扎实的前期工作、合理有序的搬迁安置以及多元化的安置模式，最终保障移民首先能“稳得住”；加之我国正处于社会经济发展的快速阶段，安置区生态文明建设、城乡统筹规划以及新农村建设等，都为移民发展提

供了广阔的舞台和空间。这一时期移民工作的特点主要表现为以下几个方面：

首先，补偿标准进一步提高。2006年国务院颁布实施的《大中型水利水电工程建设征地和移民安置补偿条例》明确规定，大中型水利水电工程建设征地征收耕地的补偿标准为：土地补偿费和安置补助费之和为该耕地被征收前三年平均年产值的16倍。补偿标准和补偿总额的提高，不仅体现了改革法展成果共享的原则，也体现了国家对移民为公共利益牺牲做出倾斜性补偿的原则。可以预见的未来，国家仍然会不断提高移民安置的补偿标准，能更加有效地保障移民权益。

其次，改革传统计划经济时代的投资体制，明确落实移民工作的责任主体；同时，进一步积极处理水库移民历史遗留问题，加大对他们的后期扶持力度，最小化他们的次生贫困风险；再者进一步完善行业规范和技术标准，如水利部重新修订并颁布了《水利水电工程建设征地移民设计规范》（SL 290—2003），这些行业设计规范的修订和实施，使水库移民前期工作的进度、质量能得到科学有效地规划，真正走上“科学移民”的道路。

最后，完善移民工作管理体制，积极培育移民人才和发展移民事业，尽快让我国移民事业走上法制化道路，实现“科学移民”之路。这不仅体现在我国水利水电建设征地工作中的“政府负责、投资包干、业主参与、综合监理”的管理体制上，还表现在积极引入国家化的管理体系，如世界银行（WB）和亚洲开发银行（ADB）等国际性组织中有关移民的先进工作理念和工作方法，为我国法制化、规范化和科学化的移民之路奠定了扎实的基础。

从我国移民及移民工作历史沿革中可以看出，对移民及移民现象的认识直接决定了移民及移民权益保障问题。从最初的“重工程、轻移民”，到多元化安置原则下的开发性移民方针，再到后期扶持政策的实施，移民的权益不断得到保障，这一方面是因为我们对移民及移民问题认识的不断加深，另一方也是我国移民工作法律化、制度化和规范化的必然要求。

二、我国水库移民存在的问题及思考

随着我国经济势力的不断增强以及水利水电事业的不断发展，移民工作也取得了突飞猛进的发展，从无法可依到有章可循，从“一补了事”到“开发性移民”，从军事化组织模式到后期扶持，等等一系列现象表明我们对移民的认知逐步完

善，移民工作逐步趋于规范化和法制化。但这并不能让我们忽视目前水库移民的生存状况和发展困境，他们是否真的实现了致富之路？在致富之路上遇到哪些困境呢？这都有待时间的检验。笔者的移民实践表明，移民问题是一个地方性、时代性和综合性的系统问题，要真正了解我国水库移民的现状和困境，不仅需要我們做大量的实地研究，更需要我們首先从理论上认识水库移民不同于其它工程移民的地方，唯有如此，才能科学全面地界定移民权益、定位移民工作。笔者结合自身的移民实践和反思，将我国移民工作中现存问题概括为以下几个维度，并详细阐述每一维度中的可能出现的不同问题。

首先，补偿标准维度。充分的经济补偿是保障移民合法权益最直接途径，因此，该维度是移民及移民工作的首要维度。从新中国成立至今，移民补偿经历了从无到有，从“一次性补偿”到后期扶持，我国移民权益保障工作取得了很大的进展。但目前面临的最大困境和难点就是如何确定一个科学、合理的补偿标准？因为很多水库移民学者和移民工作者都注意到了一个问题，水利水电行业的特殊性导致的水库移民补偿标准低于其它工程的补偿标准，这不仅使得水库移民工作难以开展，更重要的是它否定了移民与其它工程性移民之间的平等公民权。“为什么他们的补偿标准那么高，我们这么低，他们是国家的主人，我们也是国家的主人，凭什么区别对待”？这是笔者在接触水库移民过程中经常听到的抱怨，这不仅是一个现实问题，更是一个理论困境，尤其是在我国农村土地制度集体所有制的前提下，加之我国土地交易市场的不完善，科学、合理的补偿标准就成为一个棘手的问题，这不仅仅因为它是一个技术性问题，更因为在移民实际工作中，它是很多矛盾和冲突的始作俑者，正因为水库移民的补偿标准低于其它建设行业的补偿标准，移民朴素的公平观被打破，经济性收入的骤减也使得他们比其他行业的工程建设移民更容易被社会“边缘化”。笔者认为，科学、合理的补偿标准在现行体制下存在以下困境：

1. 造成不平衡的行业补偿标准的历史原因和现实困境。众所周知，水利水电事业是一项重大的投资工程，往往涉及上亿元的投资，在目前我国政府财力有限的前提下，压缩移民投资就成为减少工程投资的首选途径；同时，水库移民的开发性原则和方针和后期扶持的“准永久责任制”，也使投资者（业主）不可能在前期对移民进行足额补偿，也就更谈不上市场化补偿。

2. 现行土地制度的制约。熟悉移民补偿政策的人都知道，移民补偿款中最大的部分来自于土地补偿款，而土地补偿款又是由现行土地法和相关行业标准决定的。因此，我国现行土地制度是决定了我国不可能像西方国家，尤其是实行土地私有化国家那样，对土地进行足额的市场化补偿。但移民工作经验告诉我们，广大农村移民认为土地补偿标准不合理、总额低的最主要原因是他们认为的补偿应该是土地流转后的市场价格，而非法律法规中所规定的原有用途基础上，土地年平均产值的倍数，这是水库移民实践工作中最常见的困境之一，即制度文本上的补偿标准与实践规则中的补偿预期存在天壤之别。概言之，两者的差异体现为两种补偿标准的依据不同：国家制度的补偿标准是依据土地现有用途的年产值，而移民预期补偿依据则是土地流转后的市场价格。

3. 对移民权益的认识还不够科学、全面。众所周知，国家现有补偿中仅重视物质层面的经济补偿，而未涉及到社会层面的补偿，如社会关系断裂、公共资源丧失等问题的补偿。国家对水库移民实行的补偿，实质上是对移民土地使用权及相关权益的“一次性买断”，而且买断价格是土地原用途的价值之倍数。但问题是，移民活动不是一个简单的搬迁和安置的过程，而是一系列问题的系统性的综合过程，包括经济、政治、社会、心理、文化等方面的重建过程，体现为一个系统工程。而经济补偿只体现了其中的一小部分，而且还未能做到足额补偿。那么，如何将移民活动中的其它补偿项目量化，是今后我国水库移民政策制度首先要面对的问题，不能再仅仅通过压缩移民投资来匆匆上项目，这不仅不符合工程的社会效益，即“建一个工程，富一方百姓”，也不是科学发展观指导下的科学工程观。

其次，搬迁和安置维度。有过移民安置工作经验的人都知道，移民的搬迁安置工作是一个艰巨的体力战、技术战、心理战，这不仅是因为作为公共利益的牺牲者，移民有着特殊的心理特征，更重要的是因为代表国家权力的移民工作者们面临着如下困境：一方面要尽可能保障移民权益不受侵害，最大化政策框架内的利益，最小程度地减少移民的各种损失；另一方面，基层政府也面临着来自上级领导的压力，因为现行移民工作管理体制中，资金和任务的“双包干”使得地方政府将移民工作作为检验自身工作能力的重要维度，也是我国特殊的“压力型”考核体系里的考核内容。结合自身实践，笔者总结并反思了我国现行制度和政策

下，水库移民搬迁安置维度中存在以下几方面的问题：

1. 国家权力运作的基层困境。该问题是由于国家权力自古有“皇权不下乡”的传统，这不仅是我国幅员面积之辽阔的自然因素所决定，也是我国现行行政体制下“村庄自治”的内在要求。但一旦国家意志需要在乡村得到贯彻时，国家权力的边界问题就十分棘手，尤其是在国家转型阶段，政府公信力下降，如何使国家意志在基层得到很好地贯彻就显得十分困难：一方面维护移民权益，让他们最小程度地受损；另一方面也必须贯彻国家意志，发展水利水电事业，保障我国电力行业的有序发展，维护人民群众的共同利益。因此，这一问题就演变为国家权力行使的方式问题，即如何通过非正式的运作将国家意志在基层贯彻下去？笔者在基层的调研中发现，水库移民，尤其是农村水库移民往往会功利化地运用法律法规，即将国家颁布的各项相关法律法规作为维护自身权益、抵抗国家的重要武器，类似于学者们所谓的“依法抗争”或“以法抗争”；但不同于法律意义上的“依法抗争”，在法律、法规要求移民做出牺牲，放弃自己的一些利益时，他们又变得不讲法律，主动放弃法律的保护，农村基层仍然面临“法律下乡”的困境，如何实现乡村治理的公共性转型，不仅是考验广大基层工作者智慧的时候，也是体现国家——农民关系变迁的重要维度，实践中的国家——农民关系究竟是一种什么样的状态，恐怕不仅仅是一个理论性问题，而更多的时候表现为一个实践建构的问题。

2. 与国家——农民变迁问题相关的是国家利益、集体利益和个人利益三者之间的困境。众所周知，2006年颁布实施的《大中型水利水电工程建设征地和移民安置补偿条例》明确规定，以人为本，保障移民的合法权益，满足移民生存与发展的需要；顾全大局，服从国家整体安排，兼顾国家、集体和个人利益。从本体论意义上讲，这是一个至今都未了的“公案”：公共利益与私人利益之争。这恐怕是政治哲学家们的问题，不属于我们移民工作者思考的范畴，但在基层工作中，移民工作者们不得不面对一个类似的“公私之辨”：如何在不突破国家既定政策的范围，最大化移民的权益？这样，广大移民工作者们就在基层的实践中积累了大量有利于缓解国家利益、集体利益和个人利益之间冲突的技巧和经验，既保证了移民资金的优先投入，也使水利水电枢纽工程顺利实施。但这也从另一个层面暴露了我国移民工作中存在的一个重要问题：移民工作没有统一的法可

依，行政法规往往带有地方特征，不利于我国移民工作的统筹发展，也不利于我们从更高的层面保障移民权益。这就需要我们z从法律层面探索一部适合于我国特殊国情的《移民法》，让移民工作真正走上z有法可依的道路。

3. 与基层移民无法可依相关的另一个问题是，基层专业移民人才大量缺乏，我国专业移民人次的培养迫在眉睫。由于受“重工程、轻移民”的不科学工程观的影响，我国长期缺乏专业移民人才的培养，直到1993年水利部依托河海大学公共管理学院，成立了全国第一家水库移民社会经济研究中心，后更名为中国移民研究中心(National Research Center for Resettlement, NRCR)，致力于研究我国水库移民历史遗留问题，培养专业的移民人才。该中心的成立也标志着我国移民学术化、专业化时代的到来，同时摆脱了移民问题工程化处理和问题化对待的“侵权时代”，将移民纳入社会科学的视野，尤其是社会学的范畴下思考，重新定位移民与工程及社会的关系，形成了一批以施国庆教授、陈绍军教授在内的国内外知名移民专家，近年来该中心积极致力于社会评价和工程社会学的探索和研究，将工程社会学作为今工程学与社会学的一门交叉学科，重点研究重大项目和工程的社会影响。

最后，后期扶持维度。该维度是涉及到移民发展的问题，而且是保障水利水电工程顺利运营的重要措施，更是体现科学发展观指导下的“科学工程观”之内z在要求——让移民共享工程利益。2006年颁布实施的《大中型水利水电工程建设征地和移民安置补偿条例》明确规定，我国大中型水利水电事业实行开发性移民方针，采取前期补偿、补助与后期扶持相结合的办法，使移民生活达到或超过原有水平。同时，大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置还应当遵循可持续发展，与资源综合利用、生态环境保护相协调的原则。该原则的重点是将移民作为机遇，而非问题，与安置区社会经济发展和生态环境保护等国家重点发展战略相结合，变问题为机遇，充分合理地利用水库移民这一特殊人力资源，实现移民发展与区域经济和社会共同发展，最终促进全区人民共同发展的多赢局面。但就笔者的调查经验表明，目前这一政策和原则实施的效果不尽如人意，而且呈现出地方特色，不利于国家针对移民的统筹规划和移民自身的统筹发展。这一问题主要表现在以下几方面：

1. 移民在安置区面临“边缘化”风险。“边缘化”首先表现为经济收入的“边

缘化”，即经济收入来源单一，人均收入低于安置区的平均水平；其次，发展机会和发展资源的“边缘化”，即受到“水库移民”这一特殊身份的影响，当地的公共资源未能真正实现均等化，很多移民都被排斥在发展规划行列之外，不仅阻碍了移民群体自身的发展，也不利于其很好地“融入”当地社会，甚至成为社会稳定的隐患；当然，移民作为小众，还面临着文化，——尤其是风俗习惯“边缘化”的风险，特别是跨省远迁安置的移民，他们在安置区面临着“文化边际人”的困境，保持原来的风俗习惯，很可能就要以被社会排斥为代价，而积极“融入”安置区的社会生活，就必须适当学习当地风俗习惯，进行必要的“再社会化”。但笔者在调研中发现，似乎移民并未生活在这么剧烈的心理痛苦之中，更多的时候他们将自己的移民身份作为一种功利化的“生财之道”，即当地政府有针对移民的特殊政策和补贴时，他们往往夸大自己的移民身份，积极争取各种资助和补助；而当国家需要移民做出牺牲和奉献时，他们往往将自己的移民身份推得一干二净，不承认自己还是移民或移民的后代。这是一幅市场经济浪潮下的移民众生相。久而久之，不仅不利于移民自身的发展，而其还会导致移民的依赖心理，将政府责任无限扩大，形成一种恶性循环，因此，科学、合理地评价国家实施的后期扶持政策，首先就要考虑到这一政策有可能产生的负功能；所以，进一步完善我国水库移民后期扶持政策，最大化发挥其积极功能，恢复移民“造血”功能，体现国家对移民负责到底的主体责任，最终实现社会——移民——工程的可持续发展，是今后水库移民研究中需要重点关注的问题。

2. 后期扶持的社会效果评价机制缺乏，导致大量后扶基金的重复利用，资源利用效率不高，没有发挥后扶基金应有的社会功能。2006 年颁布实施的《大中型水利水电工程建设征地和移民安置补偿条例》在第五章“后期扶持”中明确规定，水库移民后期扶持资金应当按照水库移民后期扶持规划，主要作为生产生活补助发放给移民个人；必要时可以实行项目扶持，用于解决移民村生产生活中存在的突出问题，或者采取生产生活补助和项目扶持相结合的方式。熟悉水库移民后期扶持政策的人都知道，水利部 2007 年制定的后期扶持意见中，移民后期扶持的资金来源主要有四个渠道：（1）后期扶持基金。这是以 2006 年核定的农村移民现状人口和全国销售电量为基础，按照移民人均 600 元/年的扶持标准测算，通过提高各省销售电量电价的办法实行全国统筹；（2）库区基金。由全国各

省从有发电效益的水库按上网电量提取，从 2007 年开始，中央规定提高到每千瓦时 8 厘钱；（3）国家建设项目资金。国家发展和改革委员会《关于大中型水库和移民安置区基础设施建设有关问题的通知》提出，通过发展改革系统安排的农村饮用水、农村沼气、农产品生产基地建设、农村公路、中西部农村电网完善、无电地区电力建设、农村社会事业等方面的建设资金，要向库区和移民安置区倾斜；（4）地方政府资金。库区各级政府在安排涉农资金、土地收益金、扶贫资金、农村职业教育资金、发电税收地方分成部分和森林植被恢复费等政府资金时，也要向库区和移民安置区倾斜。可以看出，水利部在指导意见中不仅体现了国家的主体责任，也向库区及安置区各级政府建议，将移民及移民安置区作为重点扶持的对象，有倾斜性地提供各种政策和项目扶持。但在实地调研中我们会经常看到这样的情况，尤其是在农业为主的移民安置区往往不能有效地利用后期扶持基金，最主要的表现就是缺乏适合移民的可持续发展的项目，移民后扶基金的规模集中效益没有得到充分的发挥，散落在移民间的每人每年 600 元的生活补助起不到应有的扶贫效用，加之这些农业安置区的公共基础设施落后，移民生产发展恢复面临困境，甚至面临二次搬迁的风险。因此，如何科学、合理、高效地利用好仅有的后扶基金，充分调动移民在发展致富道路上的主体性，同时防止后扶基金的“跑、冒、滴、漏”等现象，不仅需要科学合理的后扶管理机制，更需要对农村水库移民进行必要的人力资源培训，充分发挥其人力资源潜能，最终实现后扶基金高效利用与移民个体全面发展的多赢局面。这些都需要加强水库移民后期扶持阶段的理论研究和实践创新。

3. 与移民后扶基金不能得到合理、高效利用，并缺乏科学的评价机制相关，水库移民与安置区可持续发展也在实践中面临困境。笔者的实地调研中发现，困扰移民可持续发展的问题主要包括以下几个方面：（1）移民安置区环境容量导致的移民发展不可持续性，这是移民安置规划过程中不科学的测算导致的经济——社会与人口——环境与资源之间的不可持续性发展，这种困境尤其在后靠安置模式中最为严重。（2）移民生计与安置区社会经济的可持续发展问题，该问题主要集中体现为移民致富困境，即缺乏长期生计来源，或者移民发展未能与安置区社会经济发展特征相联系，尤其是未能很好地利用当地特色致富，笔者的调查经验表明，非农化是水库移民的未来出路，具体而言就是要将移民发展融入当地二、三产业

的发展规划中，实现发展过程中的共赢。(3) 与非农化相关，作为人力资源的移民潜能未能得到有效的发展，主要表现在移民在致富道路上的“等、靠、要”思想很严重，因此，移民人力资源开发工作将成为移民能否实现非农化的重要途径，因为充分发挥移民在致富过程中的主体性，提高其自力更生的能力，对移民个体而言才是真正的可持续发展。

当然，由于水库移民的特殊性和复杂性，加之转型期中国各地区发展的不平衡性，水库移民工作中的问题也呈现出多元化的趋势，如移民参与机制问题、移民维权困境和移民返迁问题等等，但水库移民也呈现出很多共性的问题，这些共性问题是我们今后理论研究的重点。

三、移民共性问题的对策及反思

由于移民工作的特方特征以及移民问题自身发复杂性，使得任何试图通过一刀切的方式一劳永逸地解决移民问题的措施最终都会成为空中楼阁。同时，由于水利水电事业涉及的相关利益群体较多，而且水库移民自身利益诉求的分化，更应该通过扎实的实地调研工作，制度符合地方特色的移民解决措施才是目前学界和相关部分最需关注的问题。笔者结合自身的实践，反思基础移民工作中的问题，并且针对目前学术界出现的一些争论，提出自己的一些看法，仅供移民工作者和理论研究者参考。

首先，关于《移民法》的问题。这是我国移民学界公认的一个问题，即移民工作缺乏一部全国性的法律，加快《移民法》的立法工作是目前学界的共识。笔者无意于否认一部最高效力的《移民法》对规范我国工程性移民活动，保障移民权益有着重要的理论意义和实践作用，但依笔者的经验来看，目前我国移民工作还处于探索阶段，很多成功的经验都是在实地工作中总结出来的，尤其是三峡移民工程，开创了我国移民工作的很多先河，当然还包括借鉴西方发达国家，尤其是国际性组织的工程管理模式和移民活动机制，因此，可以说移民工作不仅是一门科学，更多的时候移民工作体现为一门艺术，一种经验，这就是很多移民条例带有明显的地方特征，尤其是安置模式明显地体现了地方性知识，这是由移民群体本身以及移民活动的特殊性决定的。因此，笔者认为，理论界在关注《移民法》何时出台的同时，不应该忽视总结各地移民活动的成功经验，对移民活动的分析

还应基于一定的时空条件下，不应“不接地气”地“空谈”；同时，也应该注意国际经验与本土化的有效结合，考虑移民群体及移民活动共性的同时，注意本土化移民理论的开创性研究。

其次，政策运行机制问题的困境。所谓运行机制困境最集中地体现为移民政策如何顺利得到实施，这就需要一个高效、专业的政策运行机构和运行机制来承担这一任务，这也是目前我国实际工作中遇到的难题，即移民专业人才的缺乏和专业移民机构的缺失，导致移民常常认为“国家移民政策是好的，到下面就走样了”，这种说法不是空穴来风，实地调研中发现，很多移民政策和保障移民权益的措施仍只是停留在制度层面，未能有效落实到实践中去，这种制度层面的保障措施与实践层面的落实之间的脱节，不得不说是转化机制出现问题，因为好的政策也只有配合科学有效的运作机制才能发挥其应有的功能。因此，人才培养和制度建设就成为今后相当长的一段时间里我国水库移民工作中的重点。

最后，移民活动中移民主体性问题。这个问题要用辩证的视角去看待：一方面，国家（政府）要认识到移民的主体性，将移民作为待开发的人力资源加以培养和应用，并结合国家发展战略，化问题为机遇，化被动为主动，真正实现非自愿移民到自愿移民的转变，接着就应该为移民的主体性发挥提供必要的制度保障和政策支持，在调研中我们虽然也发现一些移民参与活动，如组织移民座谈、移民工作组的实地走访，探寻移民的迁移意愿，实地了解移民的困难等等举措，但真正落实移民参与到安置规划中，还有很长的路要走，这不仅要求国家（政府）及相关利益群体，尤其是业主单位和设计单位，真正做到权利的让渡，让移民真正获得一部自决权，尤其是在安置过程中，移民群体利益诉求多元化，安置模式必然趋于多样化，让移民结合自身实际做出适合自己的安置模式，不仅体现了其主体参与过程，也能化被动为主动。当然，这仅仅是一个例子，目的就是为说明，移民主体性发挥后能带来很多意想不到的效果，这就要求各利益主体都应该倾听移民心声，尊重移民选择，感恩移民为国家水利水电事业做出的牺牲。另一方面，移民主体性的发挥也要求移民要增强自己在移民工作中主人翁的意识，认识到自己是国家水利水电事业的重要贡献者，也是自己另一次发展机遇，应当充分运用好这次搬迁安置的机会，积极参与政府提供的各种培训，二次提升自己的综合素质，为日后生产恢复奠定扎实的基础，而非“等、靠、要”、甚至集体闹

事等越轨行为来博得国家和政府的同情，因为移民作为公民也有为国家发展做贡献的义务。

当然，上述问题只是目前理论界讨论较多的问题，不能全部概括我国水库移民工作的全部问题，因为水库移民是一个系统工程，加之中国发展的不均衡性和移民群体内部异质性越来越强，任何试图通过一些个人反思和调查就能完全了解我国水库移民的全部问题都是不可能的，唯有移民学界、政府有关部分、移民自身以及全社会的共同关注才能迎来我国移民工作的新篇章。

四、结语

移民这项全球性难题已越来越为全社会所关注，越来越多的学者也开始纷纷进入移民学的研究领域，尤其是除了水利水电专业领域的其他学科也加入到了水利水电等工程性移民研究中来，尤其是经济学、管理学、人口学和社会学等社会科学，它们的加入必将丰富移民学的研究成果，尤其是新兴的工程社会学，必将开创一条中国特色的科学移民之路。

参考文献：

- 施国庆、袁松龄. 移民与社会发展国际研讨会. [M]. 南京：河海大学出版社，2002
- 朱东凯、施国庆 著《水利水电移民制度研究——问题分析、制度透视与创新构想》[M]. 北京：社会科学文献出版社，2011
- 秦朝均，肖平 著《水库移民评价模式研究——以龙滩水电工程为例》[M]. 武汉：华中科技大学出版社，2011
- 余文学，荡云 著《城乡统筹背景下的水库移民安置方式》[M]. 北京：水利水电出版社，2010