

# 水利水电工程移民城镇化安置： 特征、问题及机制创新

段跃芳 赵旭

**摘要** 移民安置一直是水利水电工程建设面临的核心问题之一。适应我国城镇化快速发展的趋势，移民安置越来越多地采用城镇化安置方式。移民安置方式的重大转变为移民重新选择生计提供了机会，但同时给移民带来了潜在风险。与传统的农业安置模式相比，移民城镇化安置具有生计来源非农化、生活消费方式市场化和生存环境社会化等特征。目前，我国在推进移民城镇化安置过程中遇到诸如补偿机制不合理导致的移民搬迁意愿不强、移民就业与生计面临困难、移民参与城镇化过程的主动性不强、移民应对风险的能力较弱等问题。这与水利水电工程移民安置的机制没有及时根据城镇化安置特点进行调整与完善有紧密关系。为了解决上述问题，需要建立与完善基于成本收益原则的补偿机制、以市场手段为主的资源配置机制、以保障移民收益权为中心的效益分享机制和以资金筹措为重点的移民社会保障机制。

**关键词** 水利水电工程移民 城镇化安置 特征 机制创新

【中图分类号】F061.5；F127 【文献标识码】A 【文章编号】2095-851X  
(2016)03-0086-13

## 一、研究背景

移民安置一直是水利水电工程建设面临的核心问题之一。目前越来越多的水利水电工程移民采用城镇化安置方式，逐步替代传统的以土地为主的农业安置模式。这一变化为破解我国大规模水利水电工程建设导致的移民安置难题带来了曙光，也为工程

【基金项目】国家自然科学基金项目“基于非线性实证和社会计算的水库移民社会融合机制研究”（批准号：71401090）。

【作者简介】段跃芳（1963-），三峡大学教授、硕士生导师，邮政编码：443002；赵旭（1982-），三峡大学副教授、硕士生导师。

致谢：感谢审稿专家的匿名评审，当然文责自负。

所在地的城镇化带来新的机遇，引起了社会广泛的关注。学者们对此也展开了一些研究。施国庆等（2015）在总结国内水库移民城镇化安置实践和问题识别基础上，建构了水库移民城镇化安置的分析框架和模式，分析了水库移民城镇化安置的社会管理与服务需求，提出了移民城镇化安置有序管理机制建设的建议。胡宝柱等（2012）和孙海兵（2014）从移民城镇化安置模式、移民生计恢复等角度对移民城镇化安置问题进行了探讨。这些研究虽然为水利水电工程移民城镇化安置提供了有益的启示与思路，但还需要进一步深化，特别是关于水利水电工程移民城镇化安置面临的主要挑战以及相关政策与机制等方面的研究有待加强。目前在移民城镇化安置实践过程中，由于缺乏有效的政策与机制，移民城镇化安置遇到很多困难与问题，主要表现为补偿机制不合理导致搬迁意愿不强、移民就业与生计面临困难、移民参与城镇化过程的主动性不强、移民应对风险的能力较弱等。面对水利水电工程移民城镇化安置的复杂形势，需要深入分析移民城镇化安置的特征、问题及原因，吸取国内外移民城镇化安置的经验教训，以便完善、创新相关政策与机制，实现移民城镇化安置的长远目标。

## 二、水利水电工程移民城镇化安置的特征分析

水利水电工程移民城镇化安置的目的在于通过城镇化安置为移民创造以城镇为载体的生存和发展环境，使其能够融入城镇社会经济体系，成为与其他城镇居民平等的主体，共同分享城镇化所带来的发展成果，实现“搬得出、稳得住、能致富”的安置目标。与传统的农业安置模式相比，城镇化安置具有如下显著特征：

第一，生计来源非农化。移民安置的核心问题是移民的生计恢复问题。传统农业安置是在移民安置区有足够土地资源的前提下，为移民分配或调剂必要的土地资源，为其创造继续从事传统农业生产的条件。由于移民能够维持原来的主要生计来源，安置风险较小。城镇化安置方式则是通过将农村移民转移到城镇进行安置，移民的身份从农村居民转变为城镇居民，移民生计的主要来源取决于他们是否能获得非农工作机会。当前我国水利水电工程建设逐渐向河流上游地区推进，这些地方多位于偏远山区，土地相对稀缺，安置区没有足够可开发、调剂或流转的耕地作为移民的生产资料，城镇化安置成为必然选择的安置方式之一。由于生计来源非农化必然给移民生计恢复与改善带来不确定性，因此，城镇化安置需要充分考虑移民生计保障问题。

第二，消费方式市场化。在传统的农业安置模式下，通常是采取后靠或外迁的方式将移民从一个农村地区迁移到另一个农村地区进行安置，移民获得一定的土地资源后继续从事传统的农业生产活动，消费环境与方式不会发生大的变化。城镇化安置则是通过在城镇建设移民安置小区的方式，将受水库淹没影响的、分散在各个村组的农村移民集中在城镇安置小区进行安置，或者利用市场化手段购买城镇既有存量房产或

建造房屋进行安置。移民搬迁到城镇后,所处的消费环境发生重大变化,他们将从过去自足自给为主的消费方式转变为以市场交换为主的消费方式,生活成本比过去会大幅度提高,移民将面临迅速增大的经济压力。因此,城镇化安置需要合理考虑农村移民在城镇安置的生活成本和经济承受能力。

第三,生存环境社会化。传统的农业安置方式一般需要将移民迁移到新的农村地区进行安置,虽然不同地区的农村社会环境之间存在差异,搬迁会涉及移民社会关系的调整,但这种调整不会改变移民作为农民的身份。与相对封闭的农村社会相比,进入城镇的移民将面临一个全新的高度社会化环境。城镇社会系统与农村社会系统在生产方式、生活方式、消费方式、社会交往方式、语言文化等方面存在很大差异,这些差异会成为农村移民融入城镇社会系统的主要障碍。在城镇中为移民建设基础设施、住房等有形的物质生活系统相对容易,但是要实现移民社会系统与城镇社会系统的对接,特别是实现移民身份的转变则面临巨大挑战。由于两个系统之间存在诸多不相容的因素,对接时会出现“短路”。这种“短路”会导致农村移民在心理上感觉受到城镇社会经济系统的排斥,不能主动地融入城市社会系统中而逐渐被边缘化。在这个过程中,移民与当地居民、政府之间的社会冲突不可避免,从而影响移民社区的社会稳定。因此,城镇化安置需要充分考虑移民的社会适应能力。

### 三、水利水电工程移民城镇化安置面临的主要问题

水利水电工程移民城镇化安置是十分复杂的社会经济系统重建过程,这一过程会导致移民原有的主要生计来源和社会经济环境发生根本变化,涉及经济基础和社会关系网络重构等复杂的经济学与社会学问题。在我国土地资源强约束和城镇化快速推进的大背景下,移民城镇化安置方式已成为可供选择的重要安置方式之一,特别是在我国水利水电工程建设主要地区的四川、云南、贵州等西南省份,移民安置活动越来越多地采取城镇化安置方式,但目前学术界尚缺乏关于水利水电工程移民城镇化安置的系统研究。赵小铭和刘平荣(2015)针对西南地区少数水利水电工程项目的移民城镇化安置情况进行了一些调查研究,但这些研究存在一定的局限性。因此,对移民城镇化安置所面临的问题需要从理论与政策的高度进行深入思考,提出系统全面的解决方案。目前我国水利水电工程移民城镇化安置主要存在以下几个方面的问题:

第一,不合理的补偿机制导致移民在城镇中承受巨大经济压力,进城镇安置的意愿不强。

水利水电工程建设导致移民失去了土地、房屋等基本的生活资料,补偿标准直接关系到移民的切身利益,影响其预期收益。我国土地征用的补偿标准是由《土地管理法》规范和调节的。现行《土地管理法》自1987年颁布实施以来,根据

社会经济形势的发展变化在 1988 年、1998 年和 2004 年分别进行过三次修改和完善。目前,《土地管理法》的一些相关条款已严重过时,特别是土地补偿标准严重脱离土地真实价值。更为不合理的是,《土地管理法》做了一个例外规定,对大中型水利水电工程建设征地补偿标准单独制定。根据 2006 年修订的《大中型水利水电工程征地补偿及移民安置条例》,农村土地补偿标准按照土地淹没前平均年产值 16 倍进行补偿。这样的规定明显不太合理,一方面不符合地同价的原则,人为制造了水利水电工程征地补偿标准与其他基础设施项目征地补偿标准之间的差异,导致水利水电工程征地补偿严重不足;另一方面,按照土地年产值倍数计算的补偿费用是一种一次性补偿行为,它导致被征地移民不能享受土地被水利水电工程征收转用后所产生的巨大增值收益,也就是水利水电工程产生的巨大效益被开发商以及政府所拥有。由于目前进城安置移民的经济来源主要依靠土地补偿费用,不合理的土地补偿标准很难保证移民获得足够的补偿资金从而开始在城镇新的生活,影响了移民城镇化安置的顺利推进。

在房屋补偿方面,现行制度是根据房屋的结构、类型及面积,按照在其他农村安置地重建或者购买相同质量与面积房屋的重置价格进行补偿。在过去传统的土地安置模式下,农村移民得到补偿后能够在农村重建住房,继续从事传统的农业生产活动。然而在移民城镇化安置的情况下,移民需要在城镇中购买或者建造住房。由于城镇住房价格较高,按照农村房屋重置价格的补偿标准不能保证移民在城镇中获得相同质量与面积的住房条件,特别是农村贫困移民,淹没前的房屋面积小、质量差,所获得补偿费远远不能满足在城镇中购买或者建造住房的需要。尽管一些水利水电工程为移民提供经济适用性住房,但房屋补偿资金仍然不足以支付购买经济适用房的费用。一部分移民搬迁到城镇后为了获得住房,不得不向亲朋好友借款或者从银行贷款,背上了沉重债务负担;没有经济能力的贫困移民只能在城镇中租住政府提供的廉租房。

同时,由于城镇中的生活成本大大高于农村,原来在农村可以自给自足或免费获得的生活资料如食物、水、燃料等需要花钱购买,而这部分生活成本上涨导致的开支增加并没有在补偿政策中合理体现,这样导致补偿费用不足以支撑移民在城镇中重建生计。面对城镇生活成本的不断攀升,移民面临越来越大的经济压力,再加上许多农村移民在城镇中从事的都是收入不太稳定的临时工,这样导致他们在城镇生活显得十分窘迫。著名移民学家 Cernea (2000) 对移民补偿问题进行了长期研究,指出补偿不足会给移民带来严重的贫困风险。因此,目前的补偿标准缺乏激励移民搬迁的经济动力,移民在搬迁到城镇后生计面临很大不确定性预期的情况下,不愿意主动搬迁到城镇,这样导致农村移民城镇化安置模式面临很大困难。

第二,移民在城镇就业面临巨大困难,生计存在很大的不确定性。

城镇化安置为移民提供了重新选择生计的机会,但这种重新选择面临很大的风险与不确定性。尽管政府部门试图为移民解决培训与就业问题,保障移民恢复生计,但

在市场经济体制下,由于政府部门不再直接干预企业的经营活动,不再拥有为移民直接提供就业条件的资源,实际上移民进入城镇后需要自谋职业,承担失业风险,这对于过去长期从事农业的移民来讲是较难的。但不同的移民群体面临的失业风险有较大差异。对于搬迁前就已经离开农村在城镇中就业,只不过是户口仍然留在农村的移民来讲,移民城镇化安置对他们的就业不产生太大的影响;但对于搬迁前主要从事传统农业活动的移民来讲,进城镇安置对他们的就业影响十分明显。农村移民就业困难的主要原因是文化教育程度普遍较低、信息获取途径有限及重新就业的技能缺乏等。从我国目前实施城镇化安置的一些水利水电工程项目来看,尽管地方政府采取了很多措施提高移民就业能力、创造就业岗位、支持移民创业等,但移民整体就业状况仍不太乐观。虽然有些地方为进城镇安置的移民提供了住房与一定时期生活补贴,但在没有可靠的就业保障情况下,移民只是实现了住房城镇化,长远生计仍然得不到保障。例如,贵州省、云南省等一些水利水电工程采取“城市楼房安置模式”安置农村移民,为移民进城镇提供住房补贴和20年生活补助金,但这种方式只能解决移民的短期生活保障,在多数移民没有稳定就业情况下,长远生计问题仍然无法得到保障(郑瑞强等,2011)。

移民在城镇就业难的另一个主要原因在于大多数水利水电工程项目一般建设在高山峡谷和边远贫困地区。实施移民城镇化安置方式,虽然为加速当地城镇化步伐提供了机遇,但由于城镇自身功能和产业发展能力的限制,这些城镇很难在短期内为新进入的大量人口提供足够就业岗位。从三峡工程移民实践活动来看,三峡工程移民超过130万,其中60%的人口在城镇中安置。虽然百万移民搬迁与安置为三峡库区城镇化提供了难得的机遇,但由于城镇功能与产业体系恢复过程十分复杂,在较长的一段时间内,库区产业体系重建与发展的速度跟不上城镇移民人口迅速增加的速度,再加上大量的受淹工矿企业的关停破产导致大批工人失业,城镇提供的就业容量十分有限。虽然近几年来,地方政府依靠国家实施的对口支援政策,加大招商引资的力度,库区城镇社会经济系统逐步得到恢复与发展,市场就业容量不断得到提高,移民就业状况得到一定程度的改善,但是城镇移民整体就业率仍然偏低。根据2013年我们对三峡库区321个城镇移民小区居民1500样本户5134人的抽样调查,2013年共有劳动力2848人,就业劳动力2347人,就业率为82.4%。这表明仍然有不少移民处于失业状态。

第三,移民在城镇化安置过程处于被动依赖的状态,不愿意主动承担搬迁过程中遇到的各种困难与风险。

由于水利水电工程移民安置的非自愿性,大部分移民都是被动等待政府部门进行安置,加上政府在动员移民安置时,往往片面夸大搬迁给移民带来的好处,导致移民对政府产生了强烈的依赖情绪,正是这样依赖思想导致他们中间相当一部分人不愿意对自身的组织方式、经济模式、行为习惯和价值观念做出相应调整,不愿意主动承担搬迁遇到的各种困难与风险,希望政府部门为他们在城镇中提供长期生活保障。同时

现行移民政策确定移民安置工作实行“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的管理体制，政府有责任为移民解决搬迁后的生计问题，赋予政府在移民安置中资源配置方面的决策权，由政府制定移民安置规划、确定补偿标准、分配补偿费用、确定移民安置方式等，这样导致移民在安置过程中自然而然地等待政府部门为他们做出决策，为他们的生计承担责任。搬迁之后，由于移民的期望值往往与实际状况存在较大反差，导致移民的不满情绪上升，对政府部门产生信任危机，移民与政府的紧张关系会因为一个小小的事件迅速放大扩散，引起一系列的连锁反应，甚至可能导致群体性事件发生，严重影响移民安置区的社会稳定。施国庆等（2010）通过研究，认为水利水电工程移民是中国社会中最不稳定的群体之一，一些地方移民“群体性事件”的频繁发生，对区域社会稳定构成直接威胁。

过去十多年是我国水利水电工程建设的高峰时期，也导致水利水电工程移民群体性事件频繁发生，成为影响移民安置区社会稳定的重要因素。2004年四川省瀑布沟水电站移民群体性事件是非常典型的事件（刘能，2010）。三峡工程部分农村移民进入城镇安置后，由于城镇生活成本较高，生活支出大幅度增加，加之受自身文化素质及劳动技能影响制约，他们在城镇中很难找到正式的工作，只能依靠打零工维持生活，与城镇其他居民的收入拉开距离，变成城镇中困难群体（梁福庆，2007）。根据我们的抽样调查，2013年三峡库区城镇移民人均可支配收入13 610元，其中湖北库区城镇移民小区居民人均可支配收入12 430元，为当年湖北省城镇居民人均可支配收入（22 906元）的54.30%；重庆库区城镇移民小区居民人均可支配收入14 010元，为当年重庆市城镇居民人均可支配收入（25 216元）的55.56%。虽然与移民搬迁前收入相比，移民收入有很大增长，但与当地其他居民相比，移民收入明显偏低，这样导致移民群体心态失去平衡，对自身处境不满情绪加深，造成对移民社区社会稳定的负面影响。

第四，移民丧失了长期积累的社会资本，在城镇环境中应对风险的能力明显变弱。

社会资本理论认为，社会资本作为一种非正式的社会支持力量，对于解决人们日常生活中的问题和危机，并维持日常生活的正常和稳定发挥重要作用。著名社会学家费孝通指出，中国农村社会具有血缘、地缘关系起支配作用的、差序结构明显的特征（费孝通，2007）。在这样一个传统社会里，由家庭（族）关系和邻里关系构成的社会关系网络对中国农村社会正常运作起着重要作用，是维持农村生产和生活的重要社会资本，具有一定的社会安全和社会保障意义。农村移民从传统农村居住区迁移到城镇后，失去了原来相互帮助的传统社会网络，拥有的社会资本明显减少。同时，农村移民在新的环境中与城镇当地居民在社会资源竞争中处于弱势地位，收入下降导致他们的经济状况进一步恶化，抗拒风险的能力显著下降。国外学者 Scudder 和 Colson（1982）把移民安置过程分为征募（Recruitment）、过渡（Transition）、发展（Development）和移交（Transfer）等四个阶段，重点分析了每一阶段定居者面临的

压力及其特有的行为反应,指出不少开发项目的移民安置活动由于在前两个阶段面临社会关系网络重构困难,从而无法过渡到后面的两个阶段。国内学者风笑天(2006)、马德峰(2002)等研究表明,我国水利水电工程移民主要集中的中西部地区,移民长期生活在传统的农村社会,一旦离开传统社会关系网络搬迁到新的环境中,他们就会感到茫然无助,情绪极度压抑,抗拒风险的能力就会显著下降。在缺乏有效及时的保护机制情况下,他们很容易被边缘化。根据我们的调查,在重庆市云阳县、奉节县、巫山县等不少进城镇安置的三峡农村移民原来在城镇郊区从事蔬菜水果种植、捕鱼、养殖等传统农业,一个家庭(族)的兄弟姐妹在长期的生产、销售活动中形成了相互帮助与协作的关系,维持着传统家庭经营活动的运转,并能保持较为稳定的收入。水库淹没不仅导致他们失去了所有生产资料,也导致传统社会关系网络解体。许多移民由于在城镇中缺乏必要的社会关系资源,再加上缺乏从事非农职业的技能,在与城镇其他居民在竞争就业岗位、经营生意等方面处于劣势地位,大部分移民只能从事一些收入不太稳定的工作,如在建筑工地打小工、在街头摆摊做生意等,逐渐陷入慢性贫困状态,成为城镇中的贫困群体。

#### 四、关于水利水电工程移民城镇化安置机制创新的思考

在我国城镇化快速推进的宏观背景下,通过城镇化安置移民是解决大规模水利水电工程移民安置的重要途径。长期以来,我国水利水电工程移民政策关注的对象是农村移民,主要安置方式是传统的土地安置方式,在补偿标准、资源配置方式、生计恢复途径、社会保障机制等方面体现的是传统农业安置思路与理念,没有及时根据城镇化安置这种新方式的特点进行调整与完善。政策与机制滞后导致目前水利水电工程移民城镇化安置实践活动面临诸如补偿标准低、搬迁意愿不强、就业困难、社会保障体系不健全等一系列问题。针对当前水利水电工程移民城镇化安置存在的问题,我们需要通过机制创新加以解决。

第一,建立基于成本收益原则的补偿机制,通过提高移民预期收益激励移民自愿在城镇安置。

在自愿性人口流动中,根据人口迁移的成本收益理论,人们是否迁移取决于迁移能否给他们带来净收益,即收益与成本的相对大小(Todaro, 1981)。在非自愿移民迁移过程中,在决定移民是否迁移的各种因素中,虽然非成本收益性因素对移民的迁移行为产生影响,但成本、收益因素特别是货币成本和收益在移民的迁移决策中占有主导地位(陶传进, 2000)。因此,要鼓励农村移民自愿地搬迁到城镇中,必须对现行补偿机制进行改革。补偿标准的制定应该基于成本收益原则,保证移民有必要的经济能力在城镇重建生计,能够提高移民的预期收益,激励移民自愿地搬迁到城镇。同时,需要改变根据土地原有农业用途计算补偿费用的思维方式,合理考虑土地的增值收益,保障移民享有土地增值收益的权利。因此,对《土地管理法》进

行修订十分必要。由于《土地管理法》的修订涉及各方利益关系，特别是涉及地方政府的土地财政收益和土地征收方的征地成本，是一个十分复杂的利益博弈过程，目前遇到很大的阻力。尽管有关部门进行了多年的讨论、沟通与协商，但目前还难以达成各方都能接受的条款。然而，对《土地管理法》进行修订是大势所趋。目前，全国人大常委会将《土地管理法》修订列入本届人大立法规划中的第一类项目，国土资源部也在积极制定《农村集体所有土地征收补偿安置条例》等一系列配套条例，水利部对《大中型水利水电工程征地补偿与移民安置条例》的修订也在进行之中。如果《土地管理法》的修订能够通过，国家与移民之间利益关系将会得到合理调整，可以大大提高移民的预期收益，鼓励更多移民自愿选择在城镇重建生计。

第二，调整资源配置方式，建立以市场为主导的资源配置机制。

在市场经济条件下，作为安置主体的移民通过参与移民安置过程中各种资源分配的决策活动，能充分了解各种补偿与安置模式的收益与风险后做出有利于自己的迁移决策，能显著地提高移民安置的效率（段跃芳、窦春锋，2016）。从国际经验来看，成熟市场经济体制的国家在移民安置中主要依靠市场手段解决移民的生计问题。因此，在我国社会主义市场经济体制逐渐走向成熟的条件下，移民城镇化安置需要正确处理政府与市场的关系，合理划分政府与市场在移民安置过程中的责任边界，使政府与市场在移民安置过程中发挥各自作用。在移民城镇化安置过程中，政府的责任主要在于对移民安置活动制定规则和监督规则的执行，为移民提供公共产品，保障移民的基本权利等。市场机制则在补偿标准的制定、移民就业与创业等方面应发挥决定性作用。在补偿方面，由市场机制决定补偿标准，能够充分尊重移民财产权利与受偿愿望，使移民具备足够的经济能力在城镇中开始新的生活，为移民应对各种风险提供坚实的经济基础；在移民就业方面，政府部门应依靠市场机制对产业资源进行配置，发挥企业作为市场主体的作用，保持产业发展的活力与竞争力，扩大市场的就业容量。同时，政府应发挥自身在市场就业信息收集与传递方面的优势，通过培训引导移民根据市场就业需求调整自己的技能，改变移民就业技能单一的状况，增强移民的就业能力，通过本地企业就业、自谋职业或者外地劳务输出等多种途径提高移民的就业率；在移民创业方面，政府部门应通过在资金、管理、技术、市场等方面制定优惠政策帮助和扶持一部分愿意且有能力的移民创办“小微企业”，营造良好的经商环境，切实解决他们在创业过程中遇到的问题，帮助他们逐步发展壮大，从而带动和吸纳更多的移民群体再就业。总之，只有合理界定了政府与市场在移民安置中的角色，明确移民对哪些资源使用具有决策的权利，移民才愿意承担决策所产生的效益及相关风险，才能改变移民被动依赖的状态，发挥移民在安置过程中的主动性，实现由被动型移民向主动型移民转变。

第三，构建保障移民收益权的效益分享机制，让移民长期分享水利水电开发成果。

我国多年来在水库移民后期扶持政策与实践中积累了丰富的经验。2006年国家通过制定与完善大中型水库移民后期扶持政策,为每个农村移民提供20年每年600元的生活补贴,使2300万农村水库移民生活水平得到提高。对于移民直接分享水利水电工程长期效益无论在政策还是实践方面还比较滞后。移民为水利水电工程建设让渡了资源使用权,目前所获得的只是由政府单方面确定的一次性补偿费用和每年600元的生活补贴,他们被排除在享受工程的长期收益之外。移民作为工程建设和运行的主要利益相关者之一,应该分享资源使用权的转移而给工程带来的长期效益(朱文龙、施国庆,1995;施国庆,1996)。一些国外学者指出,移民的生存与发展不能建立在仅有的现金补偿上,而是应该持久地参与工程效益的分配(Cernea, 2008; Daly, 2008; Mathur, 1999)。在我国的移民实践活动中,一些地方对进城镇安置移民分享工程效益的机制进行了有益的探索。在西南地区水电开发过程中,工程业主、地方政府和移民通过协商与谈判创造出了长效补偿安置模式(王应政, 2009),这种模式是在项目的生命周期内,不再一次性给移民支付土地补偿费用,而是由开发商每年从工程所产生的效益中拿出一部分利润向移民家庭支付租金以替代其耕地被征用所损失的收入,使移民享有稳定的长期的收入来源。这种机制将移民的利益与项目的利益紧密地结合在一起,使移民与工程业主成为利益共同体,能够激励移民主动搬迁到城镇开始新的生活。在国际上,有些国家的工程业主通过与移民协商,采取入股分红等方式让移民分享一部分工程效益(Egre et al., 2008; Nakayama and Furuyashiki, 2008)。我国一些学者对移民入股分红的效益分享机制也进行了探讨(朱文龙、施国庆, 1995; 施国庆, 1996; 邓益等, 2015; 樊启祥等, 2015)。在实践中,一些水利水电工程项目对移民入股分红的效益分享机制进行了一些实践探索。如温州市永嘉县南岸水库移民安置以移民资产置换为基础,将移民原有的农业生产资料和农村宅基地等资产通过核算转换为小微产业园股份、城镇居民住宅、商铺等,并辅以城镇居民社会保障、劳动力就业保障、新型社区建设等措施,实现移民生产生活方式从农村到城市的转变(周毅、顾梦莎, 2015)。总体来看,上述机制只是少数工程项目进行探索与实践,还有待于提升到政策与机制层面。

第四,建立与完善以资金筹措为重点的移民社会保障机制,为移民城镇化安置后生计提供安全保障。

在国际上,Kanbur (2002)提出需要通过建立合理的补偿机制和移民社会保障体系防范大规模移民安置带来的贫困风险,我国理论工作者也对建立移民社会保障体系进行了一些探讨(孙中良、杨文健, 2007; 陈绍军、顾梦莎, 2013)。目前我国对工业化和城镇化过程中失去土地的城郊进城农民建立了相对完善的社会保障体系,这主要得益于地方政府从城市郊区农民手中征用土地后再通过土地市场挂牌拍卖方式,有偿出售给用地单位用于商业开发活动,能获得土地拍卖价格和土地征用价格之间的差价收益,这种土地出让金收益为失地农民建立社会保障体系提供了资金来源。从实践来看,城郊失地农民的社会保障资金来源基本上是由政府、集体、个人分别从土地

出让金、土地补偿费、征地安置补助费进行列支和分摊。对于进城镇安置移民的社会保障体系建设，虽然可以借鉴城郊失地农民社会保障体系建设的经验，但考虑到水利水电工程一般位于落后地区，经济发展水平较低，移民社会保障缴费能力严重不足，需要建立相应的筹资机制对移民社会保障体系进行补贴。根据成本收益原则，水利水电工程业主应该承担移民社会保障资金筹集的主要任务。水利水电工程建成后，在防洪、发电、供水、航运改善等方面能产生巨大效益，工程价值会得到极大提升，这与移民为工程建设提供了稀缺的土地资源密切相关，可以考虑从工程增值收益中提取一定比例的资金作为移民社会保障资金来源。对水利水电工程所在地的地方政府来说，根据目前我国土地征用制度，用于满足公共利益的水利水电工程等基础设施建设项目所需土地，是由国家根据批准的项目建设可行性研究报告确定的计划征地数量从农民手中征用，工程业主根据国家的补偿标准将土地补偿费和安置补助费支付给地方政府，然后再由政府与移民签订安置合同后支付给移民。地方政府在这个过程中并不能获得土地出让金收益，但地方政府可以从水利水电工程建设所产生税收等直接受益，同时可以从工程防洪、供水等间接受益，因此地方政府应根据其受益程度从财政收入中分配一定比例资金作为移民社会保障体系的资金来源。

## 五、结论

大规模基础设施项目建设涉及大片土地的征收，这不可避免地导致依赖该土地生存的移民被迫迁移。水利水电工程建设土地征收对移民产生的社会经济影响是最为严重或直接的，因为土地淹没会涉及整村、整乡、甚至整个县的人口搬迁与安置。我国目前已建成各种类型水库 86 000 多座，产生了 2300 多万水库移民，是各类工程建设项目产生移民数量最多的。由于土地资源的有限性，移民安置方式不再以传统的农业安置为主，而是越来越多地采用城镇化安置方式。水利水电工程移民安置方式的重大转变，为移民重新选择生计提供了机会，同时也给移民带来了潜在风险。与传统的农业安置方式相比，水利水电工程移民城镇化安置具有生计来源非农化、消费方式市场化和生存环境社会化等特征。目前我国在推进移民城镇化安置方式过程中遇到很多问题，主要包括补偿机制不合理、移民就业与生计面临困难、移民参与城镇化过程的主动性不强、移民应对风险的能力较弱等问题。这些问题的产生与我国目前水利水电工程移民安置的机制没有及时根据城镇化安置特点进行调整与完善有紧密关系。这些问题对我国移民城镇化安置顺利推进产生了严重障碍，影响了移民城镇化安置目标的实现，也妨碍了水利水电工程建设的可持续发展。为了解决上述问题，需要建立与完善基于成本收益原则的补偿机制、以市场手段为主的资源配置机制、以保障移民收益权的效益分享机制以及以资金筹措为重点的移民社会保障机制。

## 参考文献

- 陈绍军、顾梦莎 (2013):《水库移民纳入社会保障的必要性和可行性研究》,《人民长江》第5期,第100~102页。
- 邓益、汪奎、黄建等 (2015):《大型水电工程农村移民入股安置方式初探》,《水力发电》第4期,第1~4页。
- 段跃芳、窦春锋 (2016):《水库移民城镇化安置模式:基本要素、制度障碍及体制安排》,《三峡大学学报(人文社会科学版)》第1期,第14~18页。
- 樊启祥、陆佑楣、强茂山等 (2015):《可持续发展视角的中国水电开发水库移民安置方式研究》,《水力发电学报》第1期,第237~244页。
- 费孝通 (2007):《乡土中国》,上海:上海世纪出版集团。
- 风笑天 (2006):《生活的移植——跨省外迁三峡移民的社会适应》,《江苏社会科学》第3期,第78~82页。
- 胡宝柱、谢怡然、张志勇 (2012):《水库移民社区安置模式探讨》,《人民黄河》第12期,第112~113、116页。
- 梁福庆 (2007):《水库城镇移民安置稳定问题研究》,《三峡大学学报(人文社科版)》第6期,第13~15页。
- 刘能 (2010):《群体性事件:分析框架及其分析潜力》,肖唐镖主编:《群体性事件研究》,中国社会稳定研究论丛(第二卷),上海:学术出版社,第3~21页。
- 马德峰 (2002):《影响三峡外迁农村移民社区适应性的客观因素——来自江苏省大丰市首批三峡移民的调查》,《管理世界》第10期,第43~50页。
- 施国庆 (1996):《水库移民系统规划理论与应用》,南京:河海大学出版社,第181~187页。
- 施国庆、李文、孙中良等 (2015):《水库移民安置城镇化安置与社会管理创新》,北京:社会科学文献出版社,第1~181页。
- 施国庆、余芳梅、徐元刚等 (2010):《水利水电工程移民群体性事件类型探讨——基于QW省水电移民社会稳定调查》,《西北人口》第5期,第35~40页。
- 孙海兵 (2014):《新型城镇化背景下水库移民非农化研究》,《中国农村水利水电》第3期,第123~125页。
- 孙中良、杨文健 (2007):《建立水库移民社会保障制度的探讨》,《人民长江》第6期,第93~95页。
- 陶传进 (2000):《工程移民搬迁动力分析框架》,《社会学》第6期,第105~111页。
- 王应政 (2009):《贵州省大中型水电工程征地移民长效补偿机制研究》,《贵州社会科学》第5期,第62~66页。
- 赵小铭、刘平荣 (2015):《金沙江水电移民城镇化安置及就业问题研究——基于向家坝、溪洛渡移民城镇化安置点的案例分析》,《昭通学院学报》第5期,第74~77页。
- 郑瑞强、张春美、施国庆 (2011):《水库移民城市楼房安置模式创新机理思考——以青山嘴水库工程移民安置实践为例》,《中国农村水利水电》第6期,第169~172页。
- 周毅、顾梦莎 (2015):《新型城镇化安置水库移民的规划实践——以温州市永嘉县南岸水库移民安置为例》,《人民长江》第22期,第107~111页。
- 朱文龙、施国庆 (1995):《水库移民系统分享工程效益的机理与方法探讨》,《水利经济》第

1 期，第 58 ~ 61 页。

Cernea, M. M. (2000), “Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement”, in Cernea, M. M. and C. McDowell ( eds. ), *Risks and Reconstruction-Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington, D. C. :The World Bank, pp. 11 – 55.

Cernea, M. M. (2008), “Compensation and Investment in Resettlement: Theory, Practice, Pitfalls, and Needed Policy Reform”, in Cernea, M. M. and H. M. Mathur ( eds. ), *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investment and Benefit-Sharing*, New Delhi: Oxford UP, pp. 15 – 98.

Daly, H. E. (2008), “Forced Displacement: Allocative Externality or Unjust Redistribution?”, in Cernea, M. M. and H. M. Mathur(eds. ), *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investment and Benefit-Sharing*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 121 – 128.

Egre, D., V. Roquet and C. Durocher (2008), “Benefit Sharing to Supplement Compensation in Resource Extractive Activities: The Case of Dams”, in Cernea, M. M. and H. M. Mathur ( eds. ), *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investment and Benefit-Sharing*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 317 – 356.

Kanbur, R. (2003), “Development Economics and the Compensation Principle”, *International Social Science Journal*, nr. 175. UNESCO, Paris; Blackwell, pp. 23 – 28.

Mathur, H. M. (1999), “The Impoverishing Potential of Development Projects: Resettlement Requires Risk Analysis”, *Development and Cooperation (D + C)*, No 6/199, November-December, pp. 24 – 26.

Nakayama, M. and K. Furiyashiki (2008), “From Expropriation to Land Renting: Japan’s Innovations in Compensating Resettlers”, in Cernea, M. M. and H. M. Mathur ( eds. ), *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investment and Benefit-Sharing*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 357 – 374.

Scudder, T. and E. Colson (1982), “From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Displaced People”, in Hansan, A. and A. Oliver-Smith ( eds. ), *Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Displaced People*, Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 26 – 30.

Todaro, M. P. (1981), “City Bias and Rural Neglect: The Dilemma of Urban Development”, *Population and Development Review*, 7(2), pp. 365 – 366.

## Urbanization-Based Resettlement in Water Resources Projects: Characteristics, Problems and Mechanism Innovations

DUAN Yue-fang, ZHAO Xu

(Research Center for Reservoir Resettlement,

China Three Gorges University, Yichang 443002, China)

**Abstract:** Resettlement has been one of the core issues of water resources project construction. Urbanization-based resettlement has become a popular resettlement model to

adapt to fast urbanization trend in China. The transformation of resettlement model has provided an opportunity with resettlers to choose livelihood at same time it has brought about potential risks to them. Urbanization-based resettlement with involuntary nature has some distinguished characteristics such as off farm employment-based livelihood, market-based consumption style as well as socialized urban environment. There are many problems facing urbanization-based resettlement such as inappropriate compensation mechanism, unemployment, resettlers' negative attitude and low risk avoidance ability. These problems are related to the outdated current resettlement mechanism which can not adapt to the new situation of urbanization-based resettlement. In order to solve these problems it is necessary to initiate and improve cost-benefit principle-based compensation mechanism, market-based resources allocation mechanism, resettlers' earning rights-based benefit sharing mechanism as well as funding-focused resettlers' social security mechanism.

**Key Words:** populations affected by water resource projects; urbanization-based resettlement; characteristics; mechanism innovation

责任编辑: 苏红键