

# 三峡工程移民安置规划与实践

石伯勋, 尹忠武, 王迪友

(长江水利委员会长江勘测规划设计研究院, 武汉 430010)

[摘要] 长江三峡工程成败的关键在移民,移民搬迁安置顺利实施的保障是移民安置规划和有效的组织管理。移民安置规划及实施过程中,通过建立系统的法规、文件支撑体系,引入环境容量分析和资产评估方法,科学选址,准确把握移民补偿与地方发展之间关系,编制合理的迁建进度计划等;同时建立高效的管理体制和“静态控制、动态管理”的资金管理方式,根据实际情况变化适时依法调整规划等,顺利完成了移民搬迁安置任务,维护了库区社会稳定,促进了库区经济发展,推动了水利水电工程建设征地移民法规、规范、技术的发展和完善。还对移民安置理论、移民安置前瞻性工作进行了探讨。

[关键词] 三峡工程;水库移民;规划设计;搬迁安置;补偿与发展;安置效果

[中图分类号] TV62 [文献标识码] A [文章编号] 1009-1742(2011)07-0123-06

## 1 前言

三峡工程移民自1993年大规模搬迁以来,安置工作进展顺利。至2009年年底,完成了“百万移民”搬得出、初步稳得住的阶段性任务。库区移民生产生活条件显著改善,库区经济快速发展。三峡工程移民安置规划与实践经验为我国水利水电工程建设征地移民安置规划设计、规范修订、移民搬迁安置工作提供了有益参考。

## 2 三峡工程移民特点

三峡工程移民安置是一项系统工程,是移民史上前所未有的复杂工程。主要有以下特点:

1)移民规模大、范围广、涉及区域多。三峡水库淹没涉及湖北省、重庆市19个区县和重庆主城区。根据1991—1992年调查,三峡水库坝前正常蓄水位为175 m,接20年一遇回水线下面积1 084 km<sup>2</sup>,其中陆地面积632 km<sup>2</sup>。移民迁移线下人口84.75万人,淹没房屋3 473万m<sup>2</sup>,淹没耕地41.83万亩(1亩≈666.67 m<sup>2</sup>)。淹没涉及2座地市级城市、10座县城、114座集镇、1 632家工矿企业和

大量专业项目。三峡工程移民规模之大、范围之广、涉及区域之远远超过其他各类大型工程。

2)搬迁安置工作周期长。三峡枢纽工程建设期长达17年,移民安置与工程建设同步进行,搬迁建设时间长。期间,正是我国由计划经济向社会主义市场经济转轨的时期,政策、法规、规范变化使得移民安置工作存在较大的不确定因素,加大了移民安置难度。

3)库区环境容量有限。三峡库区是全国连片贫困区之一。三峡工程建设以前,库区以传统农业为主,二、三产业发展落后,经济发展水平较低。库区山高坡陡,人多地少,水库蓄水后沿江河谷地区较为肥沃的耕地地被淹没,人地矛盾突出。再加上库区地形地质条件复杂,暴雨集中,历来是地质灾害多发地区。生态环境保护任务重,土地的开发利用受到限制,进一步减小了库区环境承载能力。

4)城镇淹没比重大。三峡水库淹没涉及2座地市级城市、10座县城、114座集镇,城镇受淹非农业人口占水库全部受淹人口的57%以上,相应受淹房屋面积占淹没房屋总面积约69%。城镇均为当地的政治、经济、文化中心,淹没后对当地经济社会

[收稿日期] 2011-05-10

[作者简介] 石伯勋(1962—),男,湖北崇阳县人,教授级高级工程师,从事水利水电工程地质和移民安置规划工作;

E-mail: shiboxun@cjwsjy.com.cn

影响较大。而城镇复建一般周期较长,复建选址、建设对当地近期、长期发展均产生深远而巨大的影响。

三峡工程移民的特殊性和复杂性以及库区环境容量的有限性加大了安置工作难度,使得三峡移民安置成为一个世界性的难题。

### 3 移民安置规划

为妥善安置移民,在论证以及可行性研究基础上,国务院于1993年8月颁布《长江三峡工程建设移民条例》,条例规定“建设三峡工程,必须编制移民安置规划”。三峡工程移民安置规划包括农村移民安置规划、城镇迁建规划、工矿企业迁建规划、专业项目复建规划、环境保护规划、防护工程规划、移民迁建进度及补偿投资概算等内容。

1991—1998年长江水利委员会(以下简称长江委)编制的《长江三峡工程水库淹没处理及移民安置规划报告》主要结论为:规划建房人口110.56万人,规划基础设施人口规模为120.88万人,规划复建房屋面积为3688万 $\text{m}^2$ 。按1993年5月价格计算,三峡工程移民补偿投资总概算为399.99亿元。移民安置规划具有以下主要特点:

#### 3.1 系统的法规、文件支撑体系

《长江三峡工程建设移民条例》和1994年国务院下发的《研究三峡工程建设和移民问题会议纪要》,为三峡移民安置规划奠定了法规基础。

1992年6月,长江委在总结建国以来水库移民安置经验教训及三峡移民试点的基础上,编制完成规划大纲(试行)<sup>[1]</sup>,经修订后于1994年7月由国务院三峡工程建设委员会办公室(以下简称国务院三峡办)批准。随后,长江委组织编制了《农村移民安置规划工作细则》、《城(集)镇迁建详细规划细则》、《受淹工矿企业淹没处理规划及补偿投资核算细则》、《专业项目复建规划工作细则》、《环境保护规划工作细则》和《水库淹没处理及移民安置补偿投资计算细则》等规范性文件,作为开展移民安置规划的指导性文件。

为指导三峡水库库底清理工作,在《水库库底清理办法》的基础上,结合三峡水库实际,设计单位编制了《长江三峡水库库底建(构)筑物、林木及易漂浮物清理技术要求》、《长江三峡水库库底卫生清理技术规范》、《长江三峡水库库底固体废物清理技术规范》等规范性文件。

上述法规和大纲、细则统一了思想、内容、方法

和标准,为移民安置规划编制和移民搬迁安置做好了充分的法规准备。

#### 3.2 逐步深化的环境容量分析

三峡库区农村移民生产安置环境容量受到广泛关注。1986年,在三峡论证期间,选择库区361个乡镇为安置区,幅员面积为12300 $\text{km}^2$ 。初步分析结论为:通过开垦荒地,改造中、低产田,开发养殖业等措施,大农业可安置移民33万人,二、三产业有安置50万人左右的容量。1988年,利用遥感技术对安置区各地类分高程带进行了量算,进一步查明了三峡水库移民安置区土地资源的分布与数量。1992年初步设计阶段,根据库区的实际和移民意愿,选择库区涉及县(市)245个乡镇600m高程以下为安置区,幅员面积5769 $\text{km}^2$ ,为论证结论面积的47%,大农业安置容量约为21.57万人,二、三产业安置容量为9.13万人。

初步设计阶段环境容量分析以村组为单元,考虑到库区600m高程以上的土地开发难度大、投资高、不利于生态保护,不再作为土地容量纳入规划。环境容量分析和评价不仅考虑了土地的数量和质量,还综合考虑移民心态、移民意愿、新老居民的融合、经济发展的潜在条件等多种因素。实施期间,随着国家退耕还林、还草政策的实施,库区耕地资源进一步减少。据此,对农村移民生产安置方案进行了调整,加大了农村移民出省安置力度,减轻了库区生态环境压力。

移民安置规划对城镇建设用地环境容量也进行了全面评价。依据库区地形、地质条件、区域经济、社会、基础设施等条件,进行科学选址。同时,采取地质灾害治理,控制城镇规模,限制建筑物密度和高度等措施,确保城镇安全及生态环境向良性方向发展。

#### 3.3 省内安置与省外安置相结合

针对库区环境容量有限、不能满足移民安置的矛盾,规划实施中采用省内安置与迁往省外安置相结合的方式。外迁农村移民约为19.7万人,分别迁入四川、江苏、浙江、山东、湖北、广东、上海、福建、安徽、江西、湖南等多个省(市)。由此,一方面扩大了安置范围,有助于缓解库区人多地少的矛盾;同时,由于省外安置地经济发展水平较高,区位条件较好,为外迁移民迅速恢复生产提供了有利条件。

#### 3.4 严谨的城镇选址

受淹城镇迁建是千年大计。选址坚持保证安

全、技术可行、经济合理、近远结合、立足迁建、兼顾发展的原则。综合考虑自然、政治、经济和社会环境诸因素,经多方案比较,科学选定。

1983—1984年,中国城市规划设计研究院牵头完成了2座地市级城市、8座县城的初步选址工作。1992—1993年,长江委会同地方人民政府对库区全部迁建城集镇新址进行了全面考察和地质勘测工作,1996年完成全部城集镇地质详细勘察。与此同时,以兴山、万县、涪陵和重庆市为中心,对全库重新进行了地震烈度复核与地震危险性分析,成果经国家地震烈度鉴定委员会审批。

三峡库区地壳总体稳定,地震基本烈度在Ⅵ度及Ⅵ度以下。但沿江一些地段由于水流的切割、溶蚀、渗流作用,地表破碎,地形坡度大,岩石松软易风化,地质情况复杂,有局部古滑坡和现代滑坡,选址工作难度很大。在选址工作中,充分考虑场地地形完整性、建设用地可拓展性、地质整体稳定性和场地安全性、基础设施工程建设便利性、新址地理位置适宜性、节约用地可行性等各种因素,进行多方案比较,精心选择。实践证明,三峡库区迁建城集镇选址是成功的,目前各城集镇均发挥了应有的功能,总体安全,人民群众安居乐业。

### 3.5 投资包干、限额规划

根据1994年7月国务院三峡办发计字[1994]042号文要求,长江委在前期实物指标调查和湖北省4个县试点规划基础上,充分考虑库区实际情况,测算了全库分项投资和移民补偿总投资。经国务院三峡工程建设委员会第四次全体会议批准,移民补偿总投资为399.99亿元,由两省包干使用。

测算为三峡移民补偿投资切块包干奠定了基础,投资包干为限额规划提供了依据。投资包干、限额规划明确了两省及有关县(市)的责任。投资包干以后,有关各方将注意力从关心移民补偿投资转移到如何做好移民安置规划、优化设计方案、确保移民安置顺利实施方面。投资包干、限额规划是三峡工程移民在特定任务和特定历史条件下,在编制移民安置规划和补偿投资遇到新问题、新情况且经过反复研究后做出的选择。

### 3.6 资产评估方法的引入

三峡工程水库淹没涉及1599家工矿企业,包含了化工、建材、冶金、造纸、印刷、煤矿、火电、医药、机械、船舶制造、食品、纺织等行业,淹没房屋744万 $m^2$ 以及大量的设备、设施,涉及职工31万

人。受淹工业企业众多,各行业、各工厂的厂房、设备、设施等虽有一定的通用性,但更多的是差异性。如何准确地度量单体之间的差别、科学计算各工厂的淹没损失是移民安置规划需要解决的一个重要问题。

针对工矿企业淹没处理的复杂性,规划中引入了资产评估方法。结合水库淹没处理特点,以原规模、原标准或恢复原功能为基本前提,计算企业在异地重建的重置价格。以重置成本法为基本估价方法,以资产的实物形态为基础,对企业的房屋、设施、设备、停产损失、实物形态流动资产搬迁费进行估算。资产评估方法的引入为受淹工矿企业的补偿投资计算作了有益探索。

### 3.7 合理的移民迁建进度编制

三峡工程移民系统包含了很多子系统。各子系统之间既相互制约,又互为基础,相辅相成。移民迁建进度编制遵循:a. 移民进度与枢纽工程进度相协调,满足枢纽工程分期蓄水要求,先低后高,先淹先搬;b. 根据移民工程建设周期的需要,在资金到位、强度允许的情况下,尽可能缩短工期,能够一次性复建的项目尽量一次性完成,以充分发挥移民投资效益的基本原则,同时考虑优先、相关、限制性条件等原则。

依据上述原则,三峡工程移民迁建进度编制以县为基础,以具体项目为单元,以城镇、居民点建设为中心,妥善解决农村建设与城镇建设的关系,农村、城镇建设与专业项目及工业企业复建等数千个项目间的关系。对于农村,考虑道路及电力主干网络复建应先于居民点完成,以保证农村居民物资供应,货物出售及加工业需要。对于城镇先进行道路工程建设,继而进行供水(水厂及管网)、排水、防洪工程及电力电信工程建设。为节约投资,管网的埋设宜与道路建设同步,水厂等建设应一步建至移民迁建规模。基础设施建设初具规模后,再开始移民的搬迁。对于工矿企业,其建设工期一般较短,可选择在城镇主干道路初具规模后开始复建。对于专业项目中主干道路及主干送电线路、变电站应优先复建,并满足城镇及居民点建设需要。港口码头建设宜安排在城镇沿江道路初具规模后建设。对于管理规划费用中的勘测规划设计费应优先安排,以确保前期工作进度和质量。合理的移民迁建进度编制为移民搬迁安置工作开展提供了良好保障。

### 3.8 补偿投资静态控制与动态管理

大多数水库移民分年度投资管理,一般采用初

期概算包干,在移民安置工作开展几年后,一次性地将政策变化、设计不周、价差、不可预见等因素通过调整概算的方法完成。调概工作量巨大,不可能每年进行,而移民迁建项目每年均需按当年价格编制设计概算文件、施工图预算文件或对已完工的项目进行结算。如何使当年的移民投资符合当时的价格水平,保证投资的真实性,三峡工程在移民补偿投资管理方面进行了有益的探索。

三峡工程对移民补偿投资实行静态控制、动态管理。首先根据静态投资构成,计算静态投资内各分类投资权数至人工、建筑材料规格品种、农副产品品种。综合价格指数内大类权数采用现期权数(当年各分类投资占当年总投资的比例),中类及以下各权数采用基期权数。指数统计范围为经批准的迁建进度及分年投资规划中确定的项目,各品种价格分别根据其具体情况确定采集方法。对价格指数编制中涉及的人工费、机械使用费、建安工程其他费、搬迁费、设备补偿费、其他费等,分别采用不同的价格指数替代,以确保指数系统的完整性。

价格指数编制分为8级权数,近3000个规格品种子权数,逐级加权而成。根据上述各类权数和每年农副产品、建筑材料规格品、人工、机械台班的价格,以1993年5月为价格基期,计算每年、每类及综合价格指数,再根据当年各类项目完成的工程量和投资除以该类的价格指数即可将其折算为静态投资,从本项目的静态总投资中逐年扣减,从而准确把握该项目静态资金使用情况,达到静态控制,动态管理的目的。这种模式经过10多年的实施检验,有效满足了移民搬迁建设的需要。

### 3.9 科学把握补偿与发展关系

《长江三峡工程建设移民条例》规定,移民工程按原标准、原规模或恢复原功能复建所需的投资,经核定后列入移民补偿投资,扩大规模和提高标准的投资由有关单位自行负责。此处的原标准、原规模并非淹没实物的简单位移和复旧,而是考虑了适度发展,如城镇现状建设用地面积为 $30 \sim 50 \text{ m}^2/\text{人}$ ,规划则按 $70 \text{ m}^2/\text{人}$ 计算。但补偿代替不了发展,搬迁建设期库区的经济实力决定了城镇的规模不能太大,在缺乏资金来源的情况下,近期开发综合性小区,首先满足本阶段移民迁建需求,可谓量力而行。如要建成50年不落后的现代化都市,不但无法实现远期目标,就是近期任务亦不能完成,将贻误移民安置,造成不稳定。

水库移民迁建投资为地区经济发展带来机遇,而地区经济持续发展则是不断提高移民生活水平的保障。两者相辅相成,补偿包含了发展,但代替不了发展。当发展需求大于补偿时,应采用分摊的办法,补偿投入一部分,地方和行业投入一部分,对口支援一部分,共同搞好移民迁建项目建设。

## 4 移民安置实施

三峡工程移民搬迁安置是一项庞大而复杂的系统工程,为了取得搬迁安置经验,探索开发性移民路子,在移民搬迁正式实施前,库区开展了为期8年的试点工作。1985年至1992年,国家在库区投入2亿多元,开展了土地开发、城镇搬迁、工业企业搬迁、人才培养4个方面工作,试点为大规模移民搬迁安置积累了经验。

### 4.1 移民搬迁安置阶段

1993年7月国务院三峡工程建设委员会审批的《长江三峡水利枢纽初步设计报告》确定三峡工程采用“一级开发,一次建成,分期蓄水,连续移民”的方案,计划用20年时间分期分年搬迁。1993年,三峡工程移民开始大规模搬迁。移民搬迁安置分为4个阶段。

第一阶段:1993—1997年。该阶段移民搬迁范围为90 m高程以下,搬迁工作是为了满足大江截流的需要。

第二阶段:1997—2003年。该阶段移民搬迁范围为90~135 m高程,是为了满足三峡工程135 m蓄水、通航和首批机组发电需要。之后,因三峡工程在围堰挡水期汛后将水位提高至139 m,国务院三峡办追加2003年度移民投资计划,完成相应移民搬迁任务。

第三阶段:2003—2006年。该阶段移民搬迁范围为139~156 m高程,搬迁工作是为了满足三峡工程156 m蓄水需要。

第四阶段:2006—2009年。该阶段移民搬迁范围为156~175 m高程,移民搬迁工作是为了满足三峡工程175 m试验性蓄水需要。

### 4.2 规划调整与完善

#### 4.2.1 调整背景

三峡工程移民数量大、安置周期长、情况复杂,移民安置实施中出现一些新情况、新问题,需要进行调整和处理。

1)原规划农村移民以内安为主,外迁为辅,用

于移民安置的土地主要通过开发、改造、调整和工程防护等多种途径获取。在实施过程中,国家为保护生态环境实施了退耕还林政策,同时取消了大部分防护工程,使得就近安置容量明显不足。

2)原规划提出在库区以二、三产业安置部分移民。实施过程中发现,因库区二、三产业发展水平低,吸纳移民容量有限以及受移民本身文化技能水平等因素制约,农村移民难以在二、三产业中充分就业。

3)移民搬迁安置过程跨越国家4个“五年”计划,在此过程中,国家经济社会快速发展,经济体制从计划经济转向市场经济。原规划受设计深度、认知水平的限制,存在的问题随着规划实施逐渐暴露。如工矿企业迁建规划不能完全适应库区产业结构调整需要,导致企业搬迁后生产经营陷入困境,库区经济发展受到钳制;库周交通规划难以满足日益发展的社会经济和群众生产、生活需求;二期蓄水后,库周移民行路难等问题日益凸显等。

4)移民搬迁实施期间,国家出台了一系列新的政策,修订了水利水电工程建设征地移民规划设计规范等,对民生更加关注,对农村及农村移民、贫困移民更加关注,对公益事业和公共服务设施如学校、医院等更加关注,需要及时跟进,保障移民群众分享改革开放成果。

#### 4.2.2 调整内容

1999年,国务院三峡移民工作会议正式提出了“两个调整”要求,即农村移民安置政策调整和工矿企业迁建政策调整。明确农村移民实行多种方式安置,大力提倡和鼓励农村移民外迁安置;要求库区企业迁建工作着力点从搬迁复建转移到结构调整、改进迁建质量和提高效益上来。据此,对移民安置方案进行了调整,加大了移民外迁力度,工矿企业多数实施了关停和改制。

根据2006年5月国务院三峡工程建设委员会第十五次全体会议精神,对农村移民人数及规划、移民增建房屋、城集镇用地面积及基础设施、孤岛处理规划、农村库周交通调整规划、学校迁建、医院迁建及重大个案共8个方面进行完善和调整,新增投资79.51亿元(1993年5月价格水平)。通过规划调整,对移民迁移线下的农村尚未搬迁移民进行了清理,明确了任务量和补偿资金;对移民迁移线下尚未搬迁的增建住房给予了补偿;解决了孤岛上居民的生产、生活出路;缓解了部分四期需要搬迁的医院、

学校由于受资金限制目前尚未动工和部分跨淹没水位线的学校、校舍复建缓慢以及教学办公条件较差的困难,促进了三峡移民迁建任务全面顺利地完,适应了国家政策及相关规程规范调整的要求,提高了移民安置质量,维护了库区社会稳定。

#### 4.3 移民安置效果

经过17年移民搬迁安置,三峡移民实现了搬得出、初步稳得住的阶段性目标。至2009年,搬迁城市和县城12座、集镇114座,搬迁改造和破产关闭工矿企业1632家,搬迁安置移民124.55万人,恢复重建了大量受淹交通、电力、广播、通讯等专项设施,有效保护了受淹文物古迹。三峡移民安置规划的实施使库区基础设施、公共服务设施和人居环境显著改善;地质灾害得到有效治理,城镇实现了跨越式发展,城乡面貌发生了巨大变化。广大干部管理水平得到锻炼,执行力显著提升,移民群众技术得到了全面培训,生活水平明显提高,库区呈现出一派欣欣向荣的良好发展势头。

### 5 启示

#### 5.1 移民安置应以人为本,安置过程中必须重视人的发展

三峡工程移民实践表明,移民安置本质上应该是对人的安置,必须保障人的生存和发展权利,核心是为移民人口提供可持续发展生产生活条件,绝不是简单的补偿、复建。因此,在移民安置规划中必须坚持以人为本的指导思想,安置过程中重视人的发展,将维护移民利益、保障移民发展权利作为根本出发点和落脚点<sup>[2]</sup>。

#### 5.2 移民安置规划应基于发展的思路

移民安置规划中的发展思路体现在3个方面。一是移民安置规划必须为库区经济发展留出余地,遵循人与自然协调发展规律,主要体现为留有生产环境容量余地和留有基础设施发展余地,将移民安置规划统一于库区社会、经济、环境协调发展的大系统中,规划应具有一定的前瞻性。二是移民安置规划在保障移民真正受益的同时,应辐射至安置区和库区原居民,使之生产生活水平提高、生活环境改善,达到与移民共同发展的目的。三是移民安置规划应与时俱进,特别是对建设周期长的工程,应根据经济社会发展进程,研究新政策、新要求、新问题,提出满足新形势要求的调整方案。

### 5.3 应正确处理移民安置规划与地方经济发展规划关系

一方面,必须认识到移民安置规划与地方经济发展规划存在本质区别。移民安置规划是以移民安置为核心、以移民为直接受益群体而进行的规划。移民安置不能涵盖地方经济发展的全方位,移民安置规划不能替代地方经济发展规划,地方经济发展不能依赖移民安置规划来实现,必须对两者进行区分。单纯属于地方经济发展的投资应由地方财政、市场化运作等途径解决,单纯属于移民补偿的投资应纳入移民安置规划,两者交叉部分须确定科学合理的原则后进行分摊。

另一方面,必须认识到水利水电工程开发应承担的社会责任。应对当地经济的发展给予扶持,研究以工程建设为契机,促进地方经济社会发展的措施,以当地经济的总体发展支持移民安置区的经济发展。

第三方面,必须认识到移民安置规划与地方经济发展有机结合才能达到双赢结果。移民补偿投资为地方经济发展提供动力,移民安置优惠政策为地方经济发展带来了机遇,地方经济发展又为移民生产生活水平提高提供有力保障,有助于持续提高安置效益。

### 5.4 以创新的思路,积极探索移民安置方式

水库移民是非自愿移民,是一项政策性极强的工作。其工作对象是人,这些人因国家水利水电工程建设土地被征收或者受到影响失去生产生活条件,由此产生一系列损失,包括经济损失和社会损失、环境损失等非经济损失。能否通过科学合理的安置方式对这些损失进行适当补偿,为移民配置适宜的生产资料、生活资料,是决定移民安置规划成功与否的关键。

我国现行的移民安置条例要求采用以土为本、以农为主的方式安置农村移民,这种安置方式对土地资源容量提出了较高要求。我国国情是人多地少,在水能资源丰富的重点区域这一矛盾更为突出,再加上水库淹没及工程建设的影响,土地资源容量更为有限。因此,以创新思维探索新的移民安置方式是解决水利水电工程建设瓶颈的核心所在。目前,在部分水电工程移民安置中,已采用如二、三产业安置、养老保险安置、长效补偿机制等安置方式。这些非农安置方式存在风险大、补偿机制复杂、资金

来源尚未全部明确等困难。如何结合水利水电工程特点、库区经济社会人文特色创新性地安置移民,确保移民长远生计有保障,是摆在移民工作者面前的一项重大课题。

### 5.5 有效的管理体制是移民顺利搬迁安置的保障

三峡工程移民安置工作实行统一领导、分省(直辖市)负责、以县为基础的管理体制。国务院三峡工程建设委员会是三峡移民工作的领导决策机构,其移民管理机构负责移民工作;湖北省、重庆市人民政府负责本行政区域内的移民工作;淹没区和移民安置区所在地的市、县、区人民政府负责本行政区域内的移民工作。三峡工程移民安置管理体制具备协调力强、能有效调配资源;决策快捷;能及时解决各种矛盾;执行有力、能保证政策和措施及时落实;强力监督、能保障移民合法权益等特点。三峡百万移民顺利搬迁安置离不开上述管理体制,这也为当今水利水电工程移民安置管理体制建设提供了有益经验。

## 6 结语

三峡工程移民是工程移民史上一项重大创举,其成功得益于科学合理的移民安置规划与实施。在移民安置规划过程中,建立了系统的法规、文件支撑体系,引入了环境容量分析和资产评估方法,科学把握移民补偿与地方发展之间的关系,提出投资包干、限额规划方法;在规划实施过程中,实行“统一领导、分省(直辖市)负责、以县为基础”的管理体制和“静态控制、动态管理”的资金管理方式,根据实际情况变化适时依法调整规划,采用省内安置与省外安置相结合的安置方式,为库区发展留有余地。由此,将移民搬迁安置作为系统工程,统筹考虑,建立了规范化的移民安置体系,对三峡工程建设和促进库区经济发展起到了关键作用。

### 参考文献

- [1] 尹忠武,袁永源.长江三峡工程移民规划设计[J].人民长江,2003(8):49-52.
- [2] 长江勘测规划设计研究有限责任公司,河海大学公共管理学院.三峡工程完成初步设计建设任务阶段移民安置规划总结性研究成果报告[R].武汉:2010.

(下转 136 页)