

# 移民进行时

来自中国南水北调中线工程的实地考察报告

为国际河流组织准备  
2010年8月25日

## 全文摘要

本报告考察研究了正在中国湖北省丹江口库区进行的南水北调中线工程移民工作的进展情况。南水北调工程是中国自三峡工程完工之后规模最大的水利工程。丹江口库区33万人的移民搬迁工作也是中国正在进行中的最大规模的移民。

报告发现，中国政府从三峡工程移民所产生的问题中吸取了一些重要的经验教训。搬迁补偿和搬迁后扶持的水平都有明显提高，移民搬迁补偿政策也较以往更为细致完善。移民将全部进行省内安置，不再进行省外搬迁。而且，到目前为止，政府部门也主要是以政策说服而非任何强制手段来执行移民。甚至在移民的过程中，政府还帮助移民在一定程度上参与到政策执行当中。

然而，与此同时，中线工程的外迁移民中仍存在一些主要的问题和风险。移民政策的制定过程缺少移民的公共参与；这导致了政策在执行过程中存在着一些本可避免的缺陷。移民搬迁经费相对偏低，这尤其可能会给迁后安置带来挑战。而在库区周边地区的内迁移民会增加当地的人口密度，并给社会和生态环境带来压力。

本报告由一名对丹江口地区比较熟悉的中国学者和发展问题专家撰写。在报告的结尾，为应对正在进行中的移民工程所面临的挑战，作者提供了一系列的建议。

## 一， 本报告的背景

南水北调工程是中国自三峡工程之后的又一大型水利工程。中国计划从水资源相对充裕的东部、中部和西部地区通过修建输水渠的方式向干旱的北方城市调水。

在这计划中的三条调水线路中，东线和中线工程分别于2002年和2003年开始动工，并计划在2013年和2014年完工。而西线工程需要穿过海拔3000到5000米的青藏高原，而这涉及到很高的成本，很大的施工难度和难以预料的生态问题，因此有可能永远也得不到启动。



图1 南水北调工程路线图<sup>1</sup>

南水北调中线工程（以下简称中线工程）的源头丹江口水库坐落在湖北和河南两省的边界上。丹江口水利工程修建于1958年到1974年间，形成了当时中国最大的人工水库。其水电机组1968年开始发电。过去几年中，这个水库一直在进行大坝加高工程以增加库容并使水能自然地流向北方。

根据规划，将有33万库区民众在未来的三年中随着水位线的升高而逐步迁出。从2009年开始，库区开始了大规模的移民搬迁工作。中线工程提供了一个很好的机会来深入了解中国正在形成中的移民搬迁政策的执行、进展情况以及可能的不足之处。

因此，国际河流组织委托了一名学者于2010年年中实地调研了丹江口库区的移民搬迁情况。这位学者来自中国，对丹江口库区比较熟悉，并且多年从事国际发展问题的研究。这位学者随后撰写了此报告。但作者本人将保持匿名，以使调研中的受访者得以自由、中立、没有偏见地表达他们的观点。

移民问题并不是中线工程所带来的唯一问题。中线工程还将给汉江的下游甚至是长江带来明显的环境影响，而且在从湖北至北京的线路施工中还会带来线路沿途的移民搬迁。但本报告将仅关于库区的移民工作，以作为对中国目前移民政策的案例研究。

## 二， 南水北调中线工程

### 中线工程启动的原因

<sup>1</sup> 来源： DESERTEC-Australia



图2 南水北调中线工程源头丹江口水库

中国是一个水资源分布严重不均衡的国家，其北部平原地区缺水，而中部和南部有的一些地区则降水充沛，水资源蕴涵量巨大。近代以来，伴随着中国的工业化进程，北部地区以中国的首都北京为中心，大量的城市和工业基地得到了快速的发展。这样的发展给北方地区的水资源供应带来了很大挑战。在20世纪50年代，中国的领导者就提出了从南方地区调水支持北方经济发展的设想。到了上世纪末，“南水北调”工程正式进入政府日程，以帮助北方的城市群到该地区以外的地方寻求更多的水资源。

经过多年研究，南水北调的总体布局确定为：分别从长江的上、中、下游调水，建设东、中、西三条调水线路，以适应西北、华北各地的发展需要。其中，南水北调的中线工程因为其调水的源头——丹江口水库水质优越，供水潜力大等因素，成了三条线路中最受关注的工程。丹江口水库坐落于长江最大的支流汉江的中部。该工程从丹江口水库引水，途经河南河北两省向北，最终到达北京和天津。输送的水按计划将主要用于供应城市生活和工业用水，兼顾部分地区农业及其他用水。

### 中线工程的几个阶段

中线工程正式进入中央政府的议程始于1994年。当年，水利部审查通过了长江水利委员会编制的《南水北调中线工程可行性研究报告》，并上报国家计委建议兴建此



图3 中线工程源头丹江口水库及大坝

工程。进入本世纪初，中国政府相关部门就开始就移民和项目调研等方面展开了工作，并一度将2008年定为通水时限，作为庆祝北京奥运会的一部分。

然而，由于工程建设复杂，移民规划庞大等因素，直到2006年，中线一期工程的建议书才获得批复；2008年11月，该项目的可行性研究报告获得批复。至此，中国国务院确定将中线工程的通水日期定为2014年。

根据项目规划，中线工程计划在建成后每年平均向北方地区输送141亿 $m^3$ 的清洁淡水。要实现这一目标，该工程的核心在于加高大坝坝堤以增加库容并使水能够自然地流向北方。因此，该工程计划将丹江口水库的大坝在现在的162米的基础上加高到176.6米，设计蓄水位由157m提高到170m，使其总库容由174.5亿 $m^3$ 增加到290.5亿 $m^3$ 。

然而，大坝的加高将明显扩大水库的水面面积，迫使原本人口密度很高的库区周边地区进行大规模的移民。根据库区移民部门的调研，大坝加高之后将有33万人将被迫移民，20多万亩耕地淹入水下。

随着工程的进展，库区移民和水路沿线的征迁工作也随即展开。在33万名移民当中，约23万人需要搬迁到外市，10万人本市安置。从2010年开始，两省需要在三年的时间里，每年完成移民11万人左右。

2009年下半年，湖北和河南两省进行了初步移民搬迁的试点工作。其中拥有大坝和很大一部分水库面积的丹江口市在首批试点移民中搬迁6625人。在此基础上，2009年年底，两省开始了第一批移民的搬迁工作，计划将完成移民14.1万人，主要是安置在本市之外的外迁移民，在2010年8月31日之前结束。其中，仅丹江口市一个城市就需要完成31293人的移民外迁安置工作任务。平均来看，每天将有两百多移民走在告别的路上。

中线工程主要特征	关键数据
调水总量	初期每年90亿 $m^3$ ，之后每年141亿 $m^3$
加高大坝	14.6米
移民人数	33万 <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 本市安置</li><li>➤ 市外安置</li></ul>
移民工作时间	三年内
已完成的工作	完成试点阶段移民6625人
正在进行的工作	第一阶段移民，在2010年8月31日前移民14.1万人

表1中线工程移民搬迁关键数据<sup>1</sup>



图4 丹江口大坝的加高工程

### 三， 中线工程的移民搬迁政策

由于政府通常为大型工程制定一系列的专门政策，因此，在南水北调工程的移民搬迁政策上，一个主要的参考对象是三峡工程。这两大工程都是新中国成立以来建设规模和社会影响最大的水利工程之一。

这两个工程的移民工作在很多方面有相似之处。两者都带来人数庞大的搬迁移民，其中三峡工程的搬迁人数超过120万，接近南水北调中线工程的4倍。但在搬迁强度上两者比较接近：三峡移民用了10年时间搬迁120万人，相当于每年12万人；而南水北调中线工程按计划需要在三年的时间内搬迁33万人。从时间上来看，南水北调工程启动于2003年，开工时间只比三峡工程晚十年左右。而且工程核心地点——中线工程所在的湖北西北部地区和三峡工程所在的重庆——在经济发展水平、地理特征和当地风俗传统上都有很大的相似性。结合三峡工程和中国大量的大中型水坝建设中积累的搬迁移民经验，有关负责部门制定了针对南水北调中线工程的移民搬迁补偿方案。

作者将南水北调核心工程所在的湖北省政府和丹江口市政府出台的中线工程移民政策与三峡工程的相应政策进行了比较分析。从中线工程已出台的这些移民政策文件来看，三峡工程在移民搬迁过程中出现的一些问题在南水北调的搬迁中得到了较为充分的考虑。作者接下来将通过比较这两个工程的移民政策来阐述中线工程的移民政策的特点：

#### 补偿政策更为细致完善

三峡工程带来了新中国建国以来规模最大的水利移民，移民工程启动于20世纪90年代初期，整个工程建设历时17年，这段时间也是中国从计划经济到市场经济过渡的关键时期。这期间，中国的社会经济发生了巨大变化。在这样的背景下，三峡工程在移民搬迁方面的政策也存在着很大的尝试性，并有着从计划经济时代强制命令式搬迁到市场经济时代的补偿说服式搬迁的过渡色彩。

相比之下，南水北调工程的移民政策则更为细致完善。从《湖北省移民局关于南水北调中线工程丹江口库区移民试点补偿标准的通知》（鄂移[2010]6号）和《丹江口市南水北调中线工程库区农村移民出市外迁安置实施办法》来看，移民补偿政策主要分为两部分，即在迁出地根据移民现有的房产和承包土地上的附着物资产如果树进行补偿；在迁入地提供建造房屋、分配土地、就业培训等帮助。

以迁出补偿为例，对移民的原有房产按建筑材料和用处进行了十种分类分别作价；对移民房产的相关附属物纳入了16项，囊括的物件从水井、牲畜栏到节能灶等，几乎包括了当地农村生活涉及到的所有方面。

而在迁入地则实行房屋建造的下限补贴政策，即如果移民在迁出地所领取的房屋补偿款



图5 在试点阶段已搬迁的移民拆掉旧房

不足以在迁入地建造人均 $24\text{m}^2$ 的砖混房屋，国家对差额进行补助；但如果迁入地所造房屋超过人均 $24\text{ m}^2$ ，则需移民自负超出部分。

对于移民在迁出地所拥有的地上附属物等财产的补贴方面，这些政策也进行了类似的细致规定。但耕地本身并不进行经济补偿，以湖北省为例，每一位移民将在迁入地获得1.5亩的口粮田。这种“以地换地”而非经济赔偿的方式总体上被认为更适合农村移民。

### 更高的补偿标准

中线工程的移民补偿不仅在政策上更为细致完善，在补偿水平上也较三峡工程移民有了大幅提高。由于三峡工程时间跨度长，随着经济发展和政策的调整，不同时间和不同地区的移民补偿幅度通常有差异，但总体来说比中线工程要低。根据1994年7月国务院三峡建委办公室批准的《长江三峡工程水库淹没处理及移民安置规划大纲》，在重庆四个县的移民搬迁补偿中，人均生产安置费在7500元左右，而南水北调中线工程外迁移民人均生产安置费3.2万元，与之相比上调了四倍多。即便是将同期中国的通货膨胀速度考虑在内，这个预算也净增长了2.3倍。农村淹没房屋和财产的补贴上调幅度也接近这一比例。

这些细致的补偿政策和上调的补偿标准在保障移民的财产方面起到了重要作用。在作者的调研中，外迁移民对补偿标准的反馈也反映了这种积极的趋势。

### 外迁移民全部省内安置

三峡工程的移民搬迁当中，相当一部分移民外迁到本省以外的地方，甚至远到中国南方的云南和东部的上海等地。这种长距离的外迁使得移民在迁入地遇到了很大的方言、生活习惯和文化习俗等方面的障碍，最终导致一部分移民因无法融入当地的生活而回迁。这种被迫返迁不仅浪费了政府当初投入的大量移民资金和资源，库区周边城市也因移民间回迁而面临着经济和社会压力。而且更为严重的是，根据一些新闻报道，这些回迁的移民在户口、医疗保险、子女入学等方面也遇到了很多政策障碍。

在南水北调工程中，这个问题很明显在一开始的移民政策制定中就被考虑到了，所有的移民都在本省内部安置，基本没有跨省搬迁。以丹江口大坝所在地的湖北省丹江口市为例，全市规划动迁9.2万人，主要安置在湖北省10个县市区的98个移民安置点。

不过，这样的本省内部安置方式也可能存在着潜在问题。因为南水北调工程的移民主要来自湖北和河南两省，而这两个中部省份都是农业大省，人口密度高，人均土地资源少。大量农业移民的内迁可能进一步加剧本省尤其是库区周边地区的土地资源的紧张局面，为移民在迁入地的发展空间带来了很大的挑战。

### 移民迁后扶持力度有所加强

由于三峡工程和一些其它的大型水利工程移民中，移民回迁的现象比较严重，并经常见诸报端。为了缓解这个问题，中国政府近年加强了移民后期的安置扶持力度。2006年，国务院出台了《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（〔2006〕17号），对纳

入后期扶持范围的大中型水库农村移民每人每年补助600元，扶持期限为20年(这个补助也面向以往的大中型水利工程中已搬迁的移民，以缓解以往的水利工程移民中的遗留问题)；同时，对库区和移民安置区的基础设施建设与经济发展进行专门扶持。

在此基础上，南水北调中线工程进一步强化了对移民在迁入地的生产生活上的扶持。首先，政府将为每个符合条件的移民办理一份养老保险，以解决老有所养的问题。中国农村地区的养老保险还处于试点阶段，目前并未全面展开。因此，如果符合条件的移民能够获得养老保险，他们将成为中国农村养老保险政策的早期受惠者。其次，移民政策承诺为每个移民户中的一人提供免费就业培训，帮助移民从农业向其它行业转型。

在这些政策当中，移民的20年后期扶持结合养老保险政策预期将会为移民搬迁后的生活提供一定的基础保障。

#### 四， 政府对移民政策的执行

水利工程移民属于非自愿移民，中国大型水利工程移民的一个突出特点就是这项工作是政府行为和政治任务。

在调研中，作者发现中线工程的移民当中相当一部分是多次移民。从20世纪50年代末期开始，随着丹江口水库的建设和大坝的加高，他们多次搬迁。在作者的走访中，有住在水库附近、年龄在40岁左右的移民表示：“我们的父辈曾移民多达五六次。在以往的搬迁中，从接到搬迁通知到必须搬出的最后时限之间通常很短，有时甚至只有短短的一周时间。”此外，他们表示，那时候国家给的补偿也很少，移民甚至需要自己完成搬迁新房的修建。而拒绝搬迁的结果是被强行迁出或失去家园而没有任何补偿。

随着经济改革的深入和中国政府过去十年来执政透明化、民主化的加强，在中线工程移民工作的初期，移民在参与程度上得到了很大的提升。

作为一项已经确定实施的国家工程，和以往的移民搬迁相比，此次南水北调中线工程的移民也别无选择，最终随着大坝加坝工程的完工必须搬迁。但在政策的前期执行中，当地政府大大淡化了强制执行的色彩，更为注重以政策为导向的说服工作。

在丹江口市，2009年3月30日，该市为试点阶段的试民工作启动了“千队进村，万人入户”的下乡工程，从109家市直各单位和乡镇办(处、区)抽调2000余名干部深入移民乡镇，负责六千多户移民的政策讲解、矛盾化解、协助兑现补偿资金和帮助搬迁等工作，达到一名移民干部包三户的标准，进驻村庄，全职进行移民工作。试点阶段的搬移民结束之后，这种工作模式仍被保留了下来。现有更多的政府干部进驻到需要在第一阶段搬迁的移民家庭当中。市政府表示这些政府工作人员只有在他们所负责的家庭同意搬迁之后才能离开农家。当地农民对这种工作模式基本持肯定的态度；不过现在要判断这种模式是否切实有效还为时尚早。

除了政府工作人员下乡之外，当地政府还引进了鼓励移民参与民主决策的模式。在移民工作开展之初，政府即鼓励各移民村由移民推举移民代表，再由移民代表选举产生移民理事会，负责参与政策落实、补偿认定以及建房监督等工作。在调研中，被选入移民理事会的村民告诉作者：“我们确实坐车去了移民点，见到了正在建的房子，并且和承包商协商了建房价格。政府给了我们费用补贴。”这种移民理事会模式一定程度上帮助移民发挥了在移民过程中的主体作用。

### 中线工程在目前的移民工程中具有代表性吗？

中线工程移民的经验很难被泛化。南水北调项目是一个政府主导的政治工程，即所谓的“国家工程”。因此，在移民开始之前，移民政策和补偿标准就由省政府统一制定，然而由国务院批准。这导致了在政策制定的过程中基本上没有公众参与的机会。

现在，中国还有成百上千的中小型水电站项目正在开发之中，它们当中很多都通过联合国的清洁发展机制（Clean Development Mechanism, CDM）申请获得碳减排指标。这些项目基本上都是商业性的，而且相对来说带来的移民规模要小得多。因此，移民方式和补偿标准都具有更大的灵活性。

然而，最近几年仍有水电站项目的受影响民众经历过强制移民和相关的社会冲突，这些水电站即有小型也有大型的。根据媒体报道，在云南省永善县，由于建设溪洛渡水电站，受影响的群众和当地政府发生了严重的暴力冲突。此外，在福建省昭平县和湖南省双牌县也都发生过水电站建设相关的强制移民事件。但本报告并没有对这些案例进行详细研究。而且，由于正在丹江口库区进行的移民工程在中国的水库移民方面上并不具有代表性，因此，本报告不对任何其它的项目进行评论。

## 五， 对中线工程移民搬迁政策的评价

和以往的水利工程相比，中线工程的移民搬迁政策有了很大的提高。在作者的走访中，多数移民也表示已经作好了搬迁的心理准备，更加关心迁出后在新地方的生活和发展机会，而非考虑是否搬迁这个问题。但是，在走访移民和研究移民政策的过程中，作者也发现南水北调中线工程的外迁移民政策中有一些明显的不足之处和潜在的问题。

### 政策制定过程缺少公共参与

首先，移民政策的制定过程缺少移民的公共参与，因此可能忽略移民的一些诉求。

移民部门在2003年完成了对移民的人口和财产的调查工作。之后，当地政府根据调查结果，中央政府的相关政策<sup>2</sup>以及国务院批复的南水北调工程丹江口库区移民安置补偿标准制定

<sup>2</sup> 这些政策包括《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》（国务院令第471号）和《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（〔2006〕17号）。

了南水北调中线工程的移民政策。这些政策包括《（湖北）省人民政府办公厅关于做好南水北调中线工程丹江口库区移民试点工作的通知》（〔2010〕11号）和《丹江口市南水北调中线工程丹江口库区农村移民出市外迁安置实施办法》（〔2010〕3号）等。

在和当地移民的访谈中，移民表示：“我们收到了政策的宣传册，不过对政策的制定过程和相关补偿标准的确定方式并不了解。”此外，移民们表示也从未听说有参与政策制定或讨论的机会。缺少了移民的参与，移民的一些诉求在政策正式出台前就无法得到表达。

作者在走访中发现，移民在是否愿意搬迁这个问题的态度上差异很大。在上了年纪的移民当中，有一部分曾在上世纪六七十年代经历过移民搬迁并因各种原因回迁。由于以往的搬迁经历形成的“心理阴影”，这一次，他们当中的一些人对再次迁出表示悲观，非常希望留在本地内部安置。而年轻人，尤其是家处偏远山区的年轻人，则普遍对移民搬迁比较期待，希望迁到平原地区获得更好的生活条件和发展机会。

但是在搬迁过程中，当地政府并没有给移民是否外迁提供选择机会，甚至连选择安置点的机会都没有，而是由省和市政府根据一定的预设条件，为移民在是否外迁和迁入地这些问题上直接作了划分。这样的做法，固然大大降低大规模移民搬迁的工作量，但是却也忽视了移民对未来生活的决定权。

以外迁移民的安置地集中建房政策为例，在调研中，作者发现，有相当一部分的外迁移民实际上在本市的县城或集镇上已经买了房，但由于必须得外迁并集中建房，这些移民告诉作者：“我们打算到迁入地得到新建住房，住够政府要求的年限，然后就考虑搬回到自购的商品房居住谋生。”像这种已经有自购住房的移民，政策理应允许他们在获得搬迁补偿之后自行决定是否在移民安置点建房，而现在的这种集中建房政策可能造成移民有限的补偿资金的浪费。

### 后期扶持经费较低

第二，移民的后期扶持经费仍然较低，移民迁出后的发展机会面临挑战。

在移民的后期扶持上，尽管中线工程的政策和以往的大中型水利工程相比有所加强，表示不仅保证为移民提供口粮田，还有免费的就业培训和养老金以及其它的扶助措施等，但根据已公布的项目预算来看，后期扶持经费仍然较低，移民在迁出后的发展机会预计仍将面临严峻的挑战。

根据已公布的项目预算，将有250亿人民币投入到南水北调中线工程的移民搬迁上，帮助“水源地”丹江口水库周边33万移民迁居安置。根据这些数字可以计算得出，人均搬迁安置资金只有7.58万左右（约合1.11万美元）。在这比较有限的经费中，只有2.86万左右用于移民在迁入地作为搬迁后的生产安置资金，其中还包括2.3万元用于征得1.5亩地作为口粮田。因此，剩下来真正用于每个移民在迁入地作为安置和再就业用途的资金就非常有限了。

移民在迁入地只有1.5亩地，这一数量和库区农民在上世纪80年代土地承包到户时所分得的耕地面积相当。然而在当初的土地承包中，农户基本上都还分到相当数量的林地，其中一部

分林地也被农民开垦成为耕地。然而现在，移民在迁入地预计只会分得这1.5亩土粮地。不仅如此，不少迁入点距离城市和交通干线较远，移民在迁入地可以开展的创收方式有限，不少移民可能将被迫选择离开定居点外出打工。

这种挑战，过去在三峡移民的大量回流中，已经有充分的体现。最近两年，中国国内的媒体对一些三峡移民在迁入地广东惠州、湖北荆州等地由于获得的生产生活资料有限，原有的生存技能又无法得到运用，最终无法立足而自主返乡的情况多有报道。

移民外迁安置的实质是移民新的生产方式的建立和发展。移民在迁出的过程中，尽管其已经积累的实物资产可以得到一定程度的补偿，但是他们在迁出地掌握的和当地环境相适应的生存发展技能和社会关系网络，都可能因为外迁而浪费或中断了。

以丹江口市下属乡镇为例，作者在调研过程中发现，很多移民在原居住地通过果树种植和水产养殖等方式获得了不错的收入。而这些他们已经积累多年并赖以生存发展的劳动技术，到了新的迁入地，受自然环境的限制，可能都会失去用武之地。尽管中线工程的外迁移民政政策表示将帮助移民进行转产培训，但要想使移民真正能够适应全新的生活和社会环境，掌握新的谋生和发展手段，不使生活水平因搬迁而降低，在迁入地安心地生活下来，需要大量的资金和社会资源的投入。从现有的移民安置资金的预算来看，作者对是否能实现这一点表示担心。

在作者的调研中，一些库区移民告诉作者，在去年下半年的试点阶段外迁的移民当中，有很小一部分在仅迁出几个月之后，就因感觉迁入地的生产生活不易开展而回到了原居住地另谋生路。尽管这样的现象在库区还比较少见，但已为中线工程的移民政策发出了预警信号。在将移民迁出的同时，如何根据移民的需求切实加强后期扶持，帮助移民适应新的生产生活，使移民真正把迁入地作为新的家乡，可能是真正决定中线工程移民成败的核心因素。

### 内迁安置的政策风险

第三，大量移民市内安置，可能给库区生态环境带来风险。

在南水北调中线工程的移民搬迁中，有三分之一左右的移民，即接近10万人，将在库区各市的未淹没区进行分散安置，即内迁移民。这种安置方式将明显增加库区城市，尤其是水库水位线附近的农村地区的人口密度。现在有关内迁移民的具体政策还未出台，如果参照外迁移民，每位移民保证1.5亩的口粮田，可能将大大增加库区土地的生态承载压力。

在调研中，作者走访了丹江口市的一个小村庄。该村临近丹江口水库，居住人数在1200人左右，主要以农业为生，人均可耕地不足两亩，且大部分耕地在过去几年实施的“退耕还林”政策中已经退耕。

在此次南水北调中线工程的移民中，该村预计将接纳内迁移民300人左右。但在调研中，当地村民告诉作者：“我们不知道我们村能否按政策给每个新移民征到1.5亩口粮田，这应该很难。”

实际上，库区多数地方以农业为主，人地关系已经相当紧张。在这样的基础上再接纳中线工程移民总数三分之一左右的内移民，不仅可能大大增加库区的人口密度和土地压力，而且有可能使库区的生态和生存发展环境恶化。

这样的情况在三峡工程中也有直接的教训。在三峡移民的过程中，也有不少移民通过后靠的方式从水位线以下的地方迁到水位线之上。但是由于环境容量所限，一些居住地坡度较大的后靠移民最终不得不迁到外地，进行“二次移民”。这不仅造成资金和资源的浪费，而且因这些移民当初在库区进行荒地开垦而对库区的生态造成了一些难以修复的破坏。

## 六，政策建议

在对当地官员和搬迁群众的访谈中，一个基本的共识是，南水北调中线工程现行的外迁移民政策应该可以比较有效地防范移民工程中的一些常见风险，如对移民财产补偿不足、丧失土地、失业、无家可归、失去享有公共财产和服务的权利等。然而，如报告的第五部分所讨论的，中线工程的外迁移民政策中存在的问题也可能会影响外迁移民工作的顺利进行，甚至有可能给移民在迁入地的生活和当地的自然环境带来挑战。针对这些问题，本报告根据实地调研的情况，为中线工程接下来的移民政策制定提供一些建议。

如下这些建议也希望给其它水利工程的移民工作提供一些参考。但是这些建议并不针对南水北调工程的其它领域，移民之外的这些领域不在本报告的关注范围之内。

- 1) 增加移民的公共参与机会。让移民在选择迁入地以及在迁入地集中建房等问题上有更多的选择权。这不仅可以为有限的移民搬迁资金和资源提高配置效率，而且通过移民的自主选择，减少因移民因对迁入地不满而造成的回迁。
- 2) 加强迁后安置的扶持力度。移民政策需要以移民搬迁后的生计为重点，为移民创造切实的机会适应新环境获得新的发展。为了实现这个目标，政府应该考虑增加迁后安置的预算。
- 3) 政府应该为一部分移民的可能返迁作好准备，帮助返迁移民在家乡重寻生路。如第五部分已经讨论的，尽管搬迁后的扶助政策已有了很大的提高，但可以预见的是，仍会有一部分外迁移民会在新生活中会面临很大的挑战并因此返迁。此外，政府还应该进行一些行政调整，使返迁的家庭不再面临像三峡工程返迁移民所遇到的同样障碍。
- 4) 在内移民的政策制定中，政府应提前充分评估库区的生态承载限度，以合理的方式在保障农村移民的土地使用权的同时防范库区人地紧张关系的恶化和生态环境的退化。