

# 三峡移民政策法规发展研究

梁福庆

(国务院三峡办移民管理咨询中心, 湖北宜昌 443002)

**摘要:** 三峡移民政策法规, 对于规范开展和圆满完成三峡库区移民工作任务, 保障移民合法权益, 促进库区移民可持续发展和人与自然和谐相处, 确保百万移民搬迁安置目标顺利实现等产生了巨大的推动作用, 并提供了有力的保障。通过对三峡移民政策法规的历史沿革、制定原则和内容进行分析, 结合三峡移民的工作实践, 提出了现行的三峡移民政策法规的特点和不足, 指出了进一步发展和完善三峡移民政策法规的对策。

**关键词:** 三峡工程; 移民; 政策法规; 发展; 研究

**中图分类号:** X 321 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672 - 6219(2005)03 - 0076 - 05

为妥善解决史无前例的长江三峡工程百万移民搬迁安置问题, 国家和三峡库区各地根据我国宪法和法律规定以及库区实际, 先后陆续制定颁布和实施了一系列的政策法规, 对于规范开展和圆满完成三峡库区移民工作任务, 保障移民合法权益, 促进库区移民、经济、社会、资源和环境协调可持续发展, 确保百万移民“搬得出, 稳得住, 逐步能致富”的搬迁安置目标顺利实现等产生了巨大的推动作用, 并提供了有力的保障。进一步研究三峡移民政策法规及对策, 对提高移民工作认识、加强领导、加快健全完善移民政策法规工作步伐, 切实加强三峡移民政策法规发展和完善工作都将起到更为积极的重要作用。

## 一、三峡移民政策法规沿革

三峡移民政策法规是随着我国水库移民政策法规的发展而不断建立、发展和完善的, 并有着自己的鲜明特点和突出成就。

### 1. 我国水库移民政策法规沿革

建国以来, 我国已修建各类大坝约 8.6 万座, 共计搬迁安置水库移民约 1750 万人。水库移民政策法规在推进和保障完成移民安置工作方面发挥了重要作用。我国水库移民政策法规体系的建立和完善大体上经历了以下三个阶段。

第一个阶段(1950~1957年), 这一时期, 水库移

民政策法规刚开始建立, 淹没的补偿标准主要以政务院 1953 年公布的《关于国家建设征用土地办法》为依据。由于当时水库移民数量不太多, 移民群众淹没的实物指标相对简单, 各地政府可以通过划拨或调剂土地来安置移民, 移民遗留问题不多, 移民政策法规对移民安置工作没有太大影响。

第二个阶段(1958~1978年), 这一阶段, 我国经历了“大跃进”、“人民公社”、“文化大革命”等特殊历史时期, 受传统计划经济的束缚和“左”的思想的影响, 水库移民工作忽视客观规律。水库移民政策法规不仅数量少、内容薄弱, 而且严重脱离实际, 忽略移民群众合法权益, 移民补偿标准普遍偏低且移民经费严重不足, 移民安置遗留问题较多, 移民政策法规对移民安置工作的消极影响作用明显。

第三个阶段(1979年至今), 国家相继出台了《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国土地管理法》、《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》及开发性移民方针政策等一系列政策法规, 水库移民政策法规逐步建立、发展和完善起来, 水库移民安置工作开始纳入法制化的轨道, 移民政策法规对移民安置工作起着全面积极的指导作用和有力的促进作用。[1]

### 2. 三峡移民政策法规沿革

1993年, 国务院颁布了《长江三峡工程建设移民条例》这是国家首次为单项大型工程移民颁布法规。

收稿日期: 2005 - 03 - 22

作者简介: 梁福庆(1952 -), 男, 重庆市人, 国务院三峡办移民管理咨询中心副研究员, 三峡大学经济与管理学院兼职教授, 硕士生导师, 主要从事水库移民管理和区域经济可持续发展研究。

三峡移民条例明确规定了移民安置原则、目标、措施、办法、政策等等,为三峡百万移民搬迁安置和库区经济可持续发展提供了有力的法律支撑,奠定了三峡工程以法移民、依法移民的基础。

此后,国务院三峡建委、三峡办和移民局以及重庆市、湖北省人民政府和移民部门等根据国家法规和三峡库区的实际情况,先后制定和实施了移民规划管理、计划管理、资金管理、价差管理、统计、审计、稽查、工程质量、农村移民安置、移民外迁、城镇移民安置、企业迁建、文物保护、地质灾害防治、环境保护、对口支援、清库验收、后期扶持、产业发展、水库综合管理等二十个方面数百个政策规定和管理办法(包括地方法规),逐步形成了一系列较为完整的三峡移民政策法规体系,并在移民实际中不断发展和完善,使三峡移民工作能够依法实施,按规范管理,保证了其在法制的轨道上正常有序进行。

## 二、三峡移民政策法规的制定原则及内容

三峡移民政策法规包括一系列从中央到地方的政策规定、法律法规和规章制度,其中有全国各行各业通用的普适性法规、三峡库区适用的专用法规及三峡库区各地制定的地方性法规等,从而构成了比较严密且不断发展和完善的三峡库区移民政策法规体系。

### 1. 构建三峡移民政策法规的指导思想和原则

根据《中华人民共和国宪法》、《长江三峡工程建设移民条例》和国家有关法规精神,我国构建三峡移民政策法规的指导思想和主要原则如下:

第一,指导思想。坚持“三个代表”重要思想、以人为本精神和科学发展观,推进三峡移民工作规范有序顺利开展,确保移民合法权益,确保三峡百万移民搬迁安置任务圆满完成和“搬得出,稳得住,逐步能致富”的移民搬迁安置目标顺利实现,并促进三峡地区移民、社会、经济、资源、环境协调可持续发展和人与自然和谐相处。

第二,主要原则。坚持实行开发性移民方针;实行国家扶持、各方支援与自力更生相结合的移民工作原则;实行“中央统一领导,分省(直辖市)负责,以县为基础”的管理体制;实行移民经费切块包干使用,限额规划,移民任务与移民投资完成“双包干”原则;移民安置采取前期补助补偿与后期扶持相结合的办法,兼顾国家、集体和个人的利益;组织开展全国对口支援三峡移民工作;以移民为本,坚决保障移民合法权益;坚持移民搬迁安置与经济开发、环境保护等协调可持续发展等主要原则,开展好移民搬迁安置工作。

### 2. 三峡移民政策法规构成内容

目前,三峡移民政策法规主要由三部分构建:普适性政策法规、专用性政策法规和地方性政策法规。

一是普适性政策法规。普适性政策法规是通用的宏观性政策法规。三峡移民普适性政策法规主要见表 1。

表 1 三峡移民普适性政策法规

法律法规名称	颁布者	颁布日期
中华人民共和国宪法	全国人大	1999年
中华人民共和国土地管理法	全国人大	1998年
中华人民共和国城市规划法	全国人大	1989年
中华人民共和国水法	全国人大	1988年
中华人民共和国环境保护法	全国人大	1989年
中华人民共和国文物保护法	全国人大	1991年
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	1991年
中华人民共和国土地管理法 实施条例	国务院	1998年
基本农田保护条例	国务院	1998年
城市房屋拆迁管理条例	国务院	1991年
村庄和集镇规划建设管理条例	国务院	1993年
耕地占用税暂行条例	国务院	1997年

表 1 中,《中华人民共和国宪法》是水库移民的根本性大法,《中华人民共和国土地管理法》是水库移民的通用性法规,《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》则是水库移民包括三峡移民工作必须遵照执行的行业性法规。

二是专用性政策法规。专用性政策法规是专门用于三峡移民工作的政策法规,主要见表 2。

表 2 三峡移民专用性政策法规

行政法规名称	颁布者	颁布日期
长江三峡工程建设移民条例	国务院	1993年
国务院办公厅关于严格控制三峡 工程坝区和库区淹没线以下区域 人口增长和基本建设的通知	国务院 办公厅	1992年
关于开展对三峡工程库区移民 工作对口支援的通知	国务院	1992年
国务院办公厅关于三峡工程库 区移民工作若干问题的通知 (国办发[1999]53号)	国务院 办公厅	1999年
关于做好三峡工程库区农村移民 外迁安置工作若干意见的通知	国务院 办公厅	1999年

续表 2 三峡移民专用性政策法规

行政法规名称	颁布者	颁布日期
国务院办公厅关于加强三峡工程建设期三峡水库管理的若干意见	国务院办公厅	2004年
国务院三峡工程建设委员会关于批准三峡工程水库移民补偿投资概算总额及切块包干方案的通知	国务院三峡建委	1994年
长江三峡工程二期蓄水库底清理规定	国务院三峡建委	2002年
长江三峡工程库区移民规划管理规定	国务院三峡移民局	1995年
长江三峡工程库区移民计划及经费管理暂行办法	国务院三峡移民局	1995年
财政部、国家税务总局关于长江三峡库区移民开发税收政策的通知	财政部、国税总局	1995年
关于三峡工程移民法律服务工作的实施办法	司法部	1998年
长江三峡工程建设水库移民综合监督管理暂行办法	国务院三峡移民局	1998年
三峡工程库区移民补偿投资价差计算及管理办法	国务院三峡移民局	1998年
长江三峡库区移民工程建设项目管理办法	国务院三峡移民局	1999年
三峡库区移民后期扶持基金征收使用管理办法	财政部	2003年

表 2 中,《长江三峡工程建设移民条例》是三峡移民工作纲领性法规。

三是地方性政策法规。为贯彻落实《长江三峡工程建设移民条例》完成移民搬迁安置任务,促进地方经济发展,重庆市、湖北省人民政府和库区各级政府根据国家相关政策法规,结合本地实际情况建立了各类地方性移民政策法规,主要见表 3。

表 3 三峡移民地方性政策法规

政策法规名称	颁布者	颁布日期
重庆市《关于实施〈长江三峡工程建设移民条例〉的办法》	重庆市人大	2001年
实行三峡移民资金和移民工程质量责任制的规定	重庆市政府	1999年
重庆市三峡库区移民资金管理办法	重庆市政府	2000年
重庆市三峡工程库区文物古迹保护管理办法	重庆市政府	2001年
重庆市人民政府关于切实做好三峡库区农村移民安置工作的通知	重庆市政府	1999年

续表 3 三峡移民地方性政策法规

政策法规名称	颁布者	颁布日期
重庆市人民政府关于切实做好三峡库区迁建工矿企业结构调整工作的通知	重庆市政府	1999年
重庆市人民政府关于进一步做好对口支援三峡工程库区移民工作的通知	重庆市政府	1999年
重庆市人民政府关于三峡库区移民迁建加强生态环境保护工作的通知	重庆市政府	1999年
三峡工程重庆库区国有工矿企业破产关闭实施办法	重庆市政府办公厅	2000年
湖北省三峡地区高效生态农业建设规划纲要	湖北省政府	2002年
湖北省三峡工程库区移民计划及经费管理办法	湖北省移民局	1994年
湖北省三峡库区移民科技开发专项资金管理办法	湖北省移民局	1996年
奉节县长江三峡库区农村移民安置实施办法(试行)	奉节县政府	1996年
重庆市万州区移民局关于农村移民漏登漏统房屋认定程序及补偿办法的通知	万州区移民局	1999年

### 三、三峡移民政策法规现状

#### 1. 三峡移民政策法规的特点和成就

目前,三峡移民政策法规的鲜明特点和突出成就有以下几个方面。

第一,具有全面系统性,基本涵盖了三峡移民工作方方面面,保证了三峡移民搬迁安置工作规范有序顺利进行和各阶段任务(三峡一期、二期移民任务)的圆满完成,初步破解了三峡工程百万移民安置难题,保障了移民的合法权益,促进了移民、经济、社会、环境协调可持续发展。到 2004 年底,三峡移民搬迁已安置城乡移民 91 万人,占 110 万移民安置任务的 82%,绝大多数移民安置稳定,移民安居乐业;移民工程建设没有发生重大质量及安全事故;移民任务与移民投资完成量基本匹配,移民“双包干”任务完成良好;水库综合管理逐步开展和加强,保障了三峡水库运行安全和库区水资源环境安全;库区社会基本稳定,没有发生移民重大社会事件。

第二,具有与时俱进性,有力推进了移民管理的理念、机制及方法的不断创新和深化,丰富了我国水库移民政策法规。一是坚持实行开发性移民的方针,改变了传统的移民安置方式和补偿形式,保障了移民的合法权益,促进了移民搬迁安置工作的顺利进行和圆满完成,并为库区在移民中发展和发展中移民创造了条件。二是创新实行中央统一领导,分省市负责,以县为基础的移民工作领导机制,有力推进和确保了移民工作的顺利进行。这种崭新的移民工作领导机制,分工明确,职责落实,极大地调动了各级政府搞好移民工作的积极性和责任心,确保了移民工作的顺利进行及完成。三是创新实行移民经费切块包干使用,限额规划,移民任务与移民资金完成“双包干”原则,强化移民管理工作,较好地解决了移民安置与发展问题。四是努力创新开展了全国对口支援三峡移民工作,不仅为库区引进了新思想、新观念,更促进了库区经济结构的调整,带动了相关产业的发展,拓展了移民安置渠道和安置容量。五是创新实行了移民搬迁安置的全方位全过程连续跟踪监测的移民综合监理,推进和保障了移民搬迁安置的进度、质量、投资等进行和顺利完成,确保了移民合法权益和安置质量。

第三,具有人本精神,大力促进了移民安置可持续发展 and 人与自然和谐相处。一是制定并实施了“两个调整”政策(农村移民从就地后靠安置调整为大量外迁安置,工矿企业从搬迁复建调整为结构调整、关停并转),推进和确保三峡库区移民、经济、环境协调可持续发展。通过组织动员20万农村移民外迁安置,显著改善了库区移民安置容量和安置条件。同时对污染严重的、竞争力差的、产品无市场的和资不抵债的近千家工矿企业实行关闭破产及结构调整,大大减少了环境污染。二是制定并实施了“两个防治”政策(库区地质灾害防治和水污染防治),国家分别投入巨资,加强地质灾害治理和水污染防治工作,确保库区“青山、绿水、蓝天”,促进库区移民、资源、环境可持续发展。三是国家从三峡发电收入中设立了三峡工程移民后期扶持基金,用于支持城乡移民生产生活方面建设,促进移民安稳致富。四是三峡电站投产后缴纳的税款,按比例留给地方用于发展三峡库区建设。五是国家设立了三峡工程移民产业发展基金,为库区发展经济,移民就业创收创造了条件。六是国家在安排建设项目、支农、扶贫、水土保持、交通、文卫、环保等经费和项目时,对三峡库区和移民给予政策倾斜和优先照顾。

## 2. 三峡移民政策法规存在的不足

一是三峡移民法律法规的法律形式及层次存在

不足。《长江三峡工程建设移民条例》等三峡专用移民法规层次不高,当与别的法律抵触与冲突时,从立法法理角度来说,必然让位于其它法律,在一定程度上影响制约移民法规的作用。同时,适合移民的具有地方特色的三峡库区环境保护,社会保障和公共安全等方面的地方具体政策法规的制定还不够,给有关部门执行移民法规造成困难。

二是现有三峡移民政策法规的内容存在不足,尚不完全适应市场经济。如对由县级政府批准在1992年后新建、扩建和改建的房屋不予补偿等政策规定,就不太符合长达17年库区经济发展和人民群众需求的实际情况;再如同在一个城镇的同质房屋,城镇职工、居民与农民的补偿标准差距明显;另外,移民后期扶持、安稳致富、水库综合管理等方面的政策法规数量少、内容单薄,急需发展和完善,以适应移民安置新形势需要。

三是个别政策法规有互相冲突的现象。如三峡移民政策法规中移民关停并转企业的债务清偿顺序与《中华人民共和国破产法》的有关规定相冲突,造成实际操作困难。在城镇规划建设、水库管理等方面也存在个别政策法规互相冲突的问题,需要协调解决。

## 四、进一步完善三峡移民政策法规的对策

为进一步发展和完善三峡移民政策法规,有力推进移民安置目标顺利实现,特提出如下对策及建议。

首先要提高认识,加强领导,加快健全完善移民的政策法规工作步伐。国家和三峡库区的各级人大、政府应坚持把健全完善三峡库区移民政策法规作为以法移民,依法移民的重要基础工作始终抓紧抓好,切实加强领导,大力组织法制办、发改委、财政、移民、监察等部门及有关力量,在加强有关调研等基础上,加快移民立法建规工作步伐,进一步发展和完善三峡库区移民政策法规,以法和依法推动三峡移民工作规范有序进行和顺利完成,确保移民合法权益。

其次要切实加强三峡移民政策法规发展和完善工作。发展和完善三峡移民政策法规要大力注意和努力做好以下几个方面工作:

第一,坚持和严格有关原则。一是坚持以人为本、人文关怀的原则,强调人是移民政策法规思考的逻辑起点和根本出发点。制定完善移民政策法规,一切都要从移民根本利益出发,切实解决移民的困难和问题,维护移民合法权益。使移民政策法规真正做到体察民情、关注民生、为民谋利,并注意倾听移民群众的意见、呼声、要求,发现问题及时修订,真正实现依

法移民,使库区移民安置和经济发展在以法移民、依法移民的整个过程中得到持续稳定的发展。

二是弥补有关薄弱环节原则。随着移民进程的推进,新情况、新问题还将出现,移民政策法规中的一些涉及移民经济利益和库区发展的重大问题还应适时调整、补充修改和完善,使三峡移民安置、经济开发的政策法规更加健全、完善,真正维护三峡移民的利益,促进库区经济的正常有序、可持续发展。

三是与时俱进、不断深化的原则。库区各地应本着与时俱进,不断深化的原则,树立适应市场经济、科学适用的发展观和人与自然和谐相处的态度,对现行的各有关文件、规定或办法进行规范、深化和完善,以适应和解决不断出现的新情况、新问题、新矛盾。

第二,根据库区实际和移民工作需要,切实加强有关立法建规工作。三峡移民工程任务艰巨、涉及面广、情况复杂、安置难度大,要确保移民工程的顺利完成,必须本着以法移民、依法移民的方针,不断加强法制化建设。尤其是各地区移民情况千差万别,在普适性法规不能具体规定的情况下,必须加强移民工作的专用性法规和地方性法规的制定,将移民工作细致化、规范化、法制化,将移民搬迁安置工作和移民管理工作都纳入法制化的轨道,规范推进移民工作,切实保护移民切身利益。今后要大力加强发展移民产业,搞好后期扶持,保障移民权益,抓好水库管理等政策

法规的发展研究和健全完善,有力促进移民安稳致富,长治久安,社会和谐。

第三,加强三峡移民政策法规实施的监测及反馈工作。为了确保移民政策法规的有效贯彻执行,发挥应有的效益,还必须加强对移民政策法规实施的监测和反馈工作。首先要加强对法规制度、方针政策执行的监督和控制,防止在执法过程中出现“上有政策,下有对策”,执行走样的现象,确保移民政策法规规范贯彻执行。其次,要加强对管理者的监督控制,不仅要完善移民系统内部的自我监督机制和管理机制,还要充分发挥监察部门和社会监督的作用,加强对权力运行的监督和制约,从源头上和机制上防止、治理和杜绝腐败现象的发生,并及时发现和解决移民工作中出现的新问题和新情况。再次,要加强对移民权益保障的监督,确保移民补偿政策执行不走样,移民合法权益不受损害,从而最终确保移民安置稳定和库区社会安定。

参考文献:

- [1] 卢纯.三峡移民管理概论[M].北京:中国三峡出版社,1999.
- [2] 中国三峡建设年鉴(1994年卷~2004年卷)[Z].北京:中国三峡出版社,2004.

[责任编辑:毕建英]

## Research on Development of Policy and Law about Migrants from Three Gorges Area

LIANG Fu-qing

(Administrative and Consultative Center for Migrants from Three Gorges Area, State Council, Yichang 443002, Hubei, China)

**Abstract** Policies and Laws about Migrants from Three Gorges Area have always provided a good guarantee for the successful implementation of migrant task in reservoir region, have safeguarded migrants' rights and have promoted the sustainable development and peaceful coexistence between human and nature in that region. As a result, after reviewing the historical development of Policies and Laws about Migrants from Three Gorges Area, the principle to make these laws and their content, the author of this paper points out further the shortcomings of these policies and law, and provides some countermeasures.

**Key Words** Three Gorges Project; migrants; policy and law; development; research