

# 从强制性到诱致性：水库移民政策演进与创新路径

——以湖南省水库移民政策为例

杜春林，程莉祺

(河海大学 公共管理学院，江苏 南京 211100)

**摘要：**新中国成立以来，党和政府不断加大对水库移民权益的保障力度，移民安置状况逐步得到改善。本研究以湖南省70年水库移民政策变迁为例，基于制度变迁理论对湖南省水库移民政策的历史演进特征及逻辑进行分析。研究发现水库移民政策从强制性制度变迁逐步向诱致性制度变迁转变，水库移民政策的安置模式、补偿方式、政策形式都呈现出新的特征；水库移民政策历史演进遵循制度形成从自上而下到自下而上、运行机制从激进型到渐进型以及制度效用从生存导向到发展导向的逻辑转变。研究认为应从主体协作、行为选择、利益整合三个方面提出水库移民政策可持续发展的创新路径。

**关键词：**水库移民；制度变迁；强制性；诱致性

中图分类号：D632.4

文献标志码：A

文章编号：1009-2013(2021)06-0073-09

## From compulsion to inducement: Evolution and innovation path of reservoir migration policy -- a case study of reservoir resettlement policy in Hunan province

DU Chunlin, CHENG Liqi

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, the Party and the government have continuously increased the protection of the rights and interests of reservoir migrants, and the resettlement situation has gradually improved. Taking the reservoir migration policy changes in Hunan province in the past 70 years as an example, this study analyzes characteristics and logic of the historical evolution of reservoir migration policy in Hunan Province based on institution change theory. It is found that the reservoir immigration policy has a trend from forced institutional change to the induced institutional change, and the resettlement mode, compensation mode and policy form of reservoir resettlement policy have presented new characteristics. The historical evolution of reservoir migration policy follows the logical transformation from top-down to bottom-up system formation, from radical to gradual operation mechanism and from survival to development. The research suggests that the innovative path of sustainable development of reservoir resettlement policy should be put forward from three aspects: main body cooperation, behavior choice and interest integration.

**Keywords:** reservoir resettlement; institutional change; forced; induced

### 一、问题的提出

2018年中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》，对实施乡村振兴战略的第一个5年工作做出了具体部署和全面指导。乡村振兴战略是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局，对“三农”工作作出的重大决策

收稿日期：2021-10-08

基金项目：国家社会科学基金青年项目(21CGL062)；  
湖南省水利科技重大项目(XSKJ2019081-07)

作者简介：杜春林(1989—)，男，安徽六安人，硕士生导师，副教授，博士，主要研究方向为政府治理、资源与环境管理。

部署,是新时代做好“三农”工作的总抓手。水库移民工作本质上就是“三农”工作,移民安置区也是实施乡村振兴战略的重点区域。水库移民安置作为乡村发展的有机组成部分,对推动乡村振兴、实现共同富裕具有重要现实意义。

水库移民是指水利水电工程建设引发的较大规模、有组织的人口迁移,是一项具有非自愿性质的极其复杂的系统工程。如果对水库移民的安置补偿和后期移民发展管理不当,不仅会导致水库移民的生活水平逐渐下降,甚至会在经济结构、生态环境、社会稳定等方面造成巨大破坏。如果水库移民在搬迁到安置地后能顺利融入经济、社会、文化等各个领域,移民在迁入地区就能实现安居乐业和可持续发展。因此,要想成功安置水库移民,并不是单纯地搬迁到新地点、给予安置补偿,而是坚定不移地走移民可持续发展的道路,在不破坏生态环境的前提下,提升安置区移民的生产生活能力,促进安置区经济社会的发展,提高安置区移民的生活质量。湖南省水库数量高达1.4万多座,占全国的七分之一左右,居全国首位,有水库移民300万人左右,其中大中型水库移民256.6万人左右,超过全国大中型水库移民数量的十分之一,水库移民在全国各省份中亦居首位。因此,从这一角度来看,湖南省水库移民政策具有一定的典型性和代表性。新中国成立70余年来,湖南省水库移民工作取得了有目共睹的成效。本研究基于制度变迁的理论视角,关注湖南省水库移民政策的历史演变过程,分析水库移民政策的变迁过程及规律,提出新形势下调整完善水库移民政策的创新路径,以便更好地保障水库移民的利益。不仅如此,本研究对理解和认识新中国成立以来水库移民政策发展历程具有重要意义,同时也为乡村振兴战略背景下水库移民政策变迁提供新的分析视角。

## 二、文献综述与理论框架

### 1. 文献综述

近年来,水库移民安置及相关政策的研究成为学术界关注的重要议题。在水库移民的安置补偿上,施国庆等指出水电工程移民中通常采用后靠安置和外迁安置这两种模式,并指出两种模式都存在一定的风险<sup>[1]</sup>。从水库移民安置的长期补偿来看,

具有土地功能物化、项目建设利益共享和移民参与度高的特点,这不仅有助于移民生活水平的提高,同时也促进了区域经济发展和社会稳定<sup>[2]</sup>。事实上,相关研究普遍认为对于移民的损失要有系统的、全面的补偿,在保护移民利益与提高工程综合效益之间寻求一个平衡点,即特定的补偿机制和社会保障制度,实际上,社会保障制度越健全,就越会减少移民对补偿机制的依赖<sup>[3]</sup>。在水库移民政策作用的方面,Li H等指出中国政府和移民工作者认识到,以往的水库移民政策由于缺乏规划和深谋远虑,造成了严重的问题<sup>[4]</sup>。但纵观我国水库移民政策的演变,移民补偿标准不断提高、范围逐步扩大、程序趋于规范,移民后期的扶持力度不断加大,一条主要路线在改革中逐渐明确:不仅要保障他们的生存权,更要实现他们的发展权<sup>[5]</sup>。水库移民政策实施后,取得了可观的成效,解决了大多数移民的温饱问题和库区基础设施薄弱的问题,维护了库区的和谐稳定,尽管如此,水库移民问题也频繁出现,如已建成的水库移民遗留问题还存在量大、面广的情况,资金投入更加偏重基础设施项目,在生产开发和职业技能培训项目方面投入远远不足<sup>[6]</sup>。在水库移民的生计与可持续发展上,刘伟、黎洁认为政府应确保有效促进移民生计能力的修复和重建,努力搜寻提升农户生计能力的途径,尽力保障移民搬迁农户在迁入地能够“稳得住”<sup>[7]</sup>。政府应关注移民中的弱势群体与弱势生计资本,加强下一代移民职业教育,提供正规发展资金扶持,加强医疗保险救助,促进可持续生计发展<sup>[8]</sup>。因此,必须建立适合中国国情的科学的水库移民可持续发展评价指标体系,促进水库移民研究和移民实践<sup>[9]</sup>。通过对国内外相关文献的回顾,发现已有研究主要集中在水库移民安置与补偿、水库移民政策作用、水库移民生计与可持续发展等问题的探讨,大多数文献关注水库移民中的问题及对策,一些研究虽然关注到水库移民政策变迁的阶段性特征,但缺乏对政策演变深层逻辑的阐释和辨析。本研究注重从水库移民政策变迁的角度,以湖南省70年水库移民政策变迁为例,探究政策演变的内在逻辑。

### 2. 理论分析框架

以科斯和诺斯为代表的新制度经济学家的制度变迁理论是一种关于制度的替代、转换和交易过程

的理论，他们也认为制度变迁是一个由效益更高的新制度替代效益低的旧制度的过程<sup>[10]</sup>。制度变迁过程既可以由政府引入法律、政策和命令强制进行，也可以由个人或自愿团体为响应获利机会自发倡导、组织和实行，即国家在追求租金最大化目标下通过政策法规实施的强制性制度变迁和人们在制度不均衡时追求潜在获利机会的诱致性制度变迁两种类型<sup>[11]</sup>。强制性制度变迁是借助政府的命令和法律而实现的，具有时间短、见效快的特点，但“制度排异”现象屡见不鲜，也就是说，新制度不适应现有的制度环境，打破现有制度的平衡。诱致性制度变迁是个人或集体自发地支持并组织实施对现有制度安排的变更或替代，以争取利益，从而创造出新的制度安排，这种诱致性制度变迁阻力小，契合度高，但变迁的历程较长。从制度变迁的角度看，湖南省水库移民政策变迁经历了从强制性变迁到诱致性变迁的过程。水库移民政策的强制性变迁和诱致性变迁的一个显著差异在于：强制性变迁以最短的时间和最快的速度推进制度变迁，而诱致性变迁是循序渐进的过程<sup>[12]</sup>。水库移民政策变迁是不断延续的过程，本文将按照图 1 所示的研究框架进行深入分析，重点考察湖南省水库移民政策的演变过程及特征，从而了解水库移民政策的演进方向，以期进一步优化调整水库移民政策。

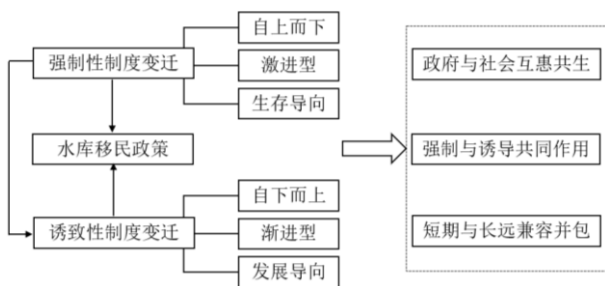


图 1 制度变迁视角下水库移民政策的特征与路径选择

### 三、湖南水库移民政策历史演进及特征分析

新中国成立 70 年来，从中央到地方各级政府不断建立健全移民安置法律法规。从湖南省水库移民政策的历史演进来看，可分为两个阶段：一是以土地置换及行政命令为主的阶段（1949—1977 年）。这一时期，各级党委政府把做好移民安置工作作为促进水库建设的大事来抓，对水库移民实行实物补偿，由于这一时期缺乏政策规范，移民安置规划编

制往往简单粗略，且相对滞后。初期移民较少，库区环境容量和土地资源充裕，通过土地置换对移民进行经济补偿和后靠安置，移民生产生活恢复较快，基本没有造成遗留问题。但由于仍没有统一的政策可依，湖南省大中型水库移民安置规划编制存在一定的随意性，一些水利水电工程甚至没有编制好移民安置规划就匆匆上马，导致水库移民逐渐出现重迁、返迁等问题。二是开发性移民及政策规范化的阶段（1978 年至今）。这一时期，湖南省贯彻执行开发性移民方针，加大移民后期扶持力度，广泛发动移民群众投工投劳，自力更生，建设库区，移民问题得到一定程度缓解，移民补偿标准逐步提高。不仅如此，1985 年国家水利电力部颁布的《水利水电工程水库淹没处理设计规范》对移民安置规划编制提出了明确要求，从此，移民安置规划编制工作有了基本的政策依据，这一阶段湖南省新建的 56 座大中型水库大多数按照这一规范要求编制移民安置规划，对移民搬迁安置、生产安置、专项设施恢复、企事业单位迁建等进行详细规划，并且按规定、依程序进行审查审批。这一时期，湖南省认真贯彻国家开发性移民方针，大力进行山水资源综合开发，不断加强移民政策法规建设，规范移民安置管理。事实上，湖南省水库移民政策历史演进具有三个方面特征。

#### 1. 从补偿性到开发性：移民安置模式转变

1949—1977 年间，主要是通过土地置换对移民进行经济补偿和后靠安置。补偿性移民安置的特点为：一是“以人为本”的理念没有得到落实，把移民看作是水利水电工程的一个附属部分，移民工作未被纳入主要工程设计，移民费用并未计入工程总费用，而且移民问题一般在项目决策后再处理；二是水库移民的法律框架不完善，移民通常被认为是工程项目带来的附属物，未被认真对待；三是以年产值乘以倍数来确定征地补偿费和安置补助费标准无法体现土地本身的价值，同时也缺乏科学的衡量标准<sup>[13]</sup>；四是采用现金补偿与救助，征地的补偿费用偏低，难以保证移民原有生活水平的维持或改善。这一时期，湖南省政府按照 1953 年政务院公布的《关于国家建设征用土地办法》，对水库移民发放少量的补偿费，并按照谁受益谁负责移民安置的原则，由当地政府组织群众帮助移民搭建住房、按照淹没田土面积调剂土地给移民户耕种。

1978年至今,关于移民安置的政策实现了从单纯安置补偿转向开发性移民的巨大变化。1991年2月,国务院颁布《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,明确提出“国家提倡和支持开发性移民,采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法”。开发性移民政策以前期补偿、补助,后期生产扶持为基础,通过建立库区建设基金、加快基础设施建设、实施对口支援和系列优惠政策支持移民重建家园和促进库区经济发展,真正把移民安置看成是一次发展的机会<sup>[14]</sup>。在实践中,开发性移民政策的实施是多种扶持活动形式的叠加,截至目前,较具典型性的大致有如下6种方式:技能培训、社会保障、效益分享、留地安置、长效补偿和创业扶助<sup>[15]</sup>。这一时期,湖南省贯彻执行开发性移民方针,例如,东江库区立足库区山水资源,走种养起步、长短结合、科技兴库、综合开发路子,被水利部誉为全国开发性移民的一面旗帜。

## 2. 从单一化到多元化:移民补偿方式转变

1978年以前,湖南省对水库移民实行实物和资金补偿等一次性补偿方式。实物补偿方式是根据水库淹没的土地面积不同类型,每亩按照国家公布的稻谷保护收购单价折算成现金进行的一种补偿方式。高家坝水库是湖南省内最早采用实物补偿方式的大中型水库。计划经济时代形成的水库移民征地补偿更多表现为以“产值倍数法”为计算方式的一次性补偿<sup>[16]</sup>,也就是说更多的是单纯地按等量实物折价赔偿。怀化、永州等市对淹没后剩余耕地资源较多的水库库区采取一次性货币补偿安置方式。如洪江水水库库区淹没后人均稻田在0.8亩以上,经村、乡、县审查和移民同意,对移民生产安置人口4733人采取一次性货币补偿方式,由移民与村集体签订生产安置协议,县移民局将生产安置资金拨付给村委会统一管理,村委会根据移民生产安置需要将生产安置资金拨付给移民个人。

1978年后,湖南省在水库移民补偿上出台统一政策,移民安置补偿补助费的标准逐步提高。水库移民补偿方式表现出多元化特点:首先,除了以实物或资金形式提供的经济性补偿外,在计划经济体制向市场经济体制过渡的时期,出现了最适合当下的政策性补偿。政府制定一些非货币形式的政策,保障移民各项权利,例如减免移民创办企业的税费,减免移民获得投资收益的税收,移民获得专项

贷款以及国家贴息支持,移民优先获得工程项目中的就业机会等<sup>[17]</sup>。湖南省发改委于2006年4月提出了有土安置结合实物补偿的安置方式,针对水田和山区来说,水田每年每亩补贴625公斤稻谷(按市价计算),山区则进行货币补偿,适度开发土地以提高水库移民的经济收入。其次,水库移民征地补偿除了一次性补偿之外还实施长效补偿政策,确保移民的长期粮食供应,使移民能够长期分享项目利益。长效补偿是相对于传统的一次性补偿而言的,即采取货币形式或实物形式对移民实行逐年补偿。20世纪80年代,怀化市的一些水库业主进行了长效实物补偿安置方式的有益探索和尝试。洪江市螺丝塘水电站和会同县朗江水电站对移民实行长效实物补偿安置取得成功,并获得广泛认可。

## 3. 从行政命令到制度规范:政策形式转变

改革开放前,湖南省水利水电工程的移民规划可行性不足,水库移民的搬迁主要是取决于政府下达的行政命令,下级政府往往只能服从。为了加快水利水电工程的施工进度和提高实施效率,在行政命令的主导下进行搬迁。例如:柘溪、双牌水库18.32万移民,完成主体搬迁(包括跨地区外迁安置)只用了三年多时间;酒埠江、白渔潭、水府庙、官庄四座大型水库共8.79万人的搬迁安置仅用了两年多时间。

改革开放后,移民安置法规规范体系逐步形成,移民管理体制机制逐步完善,水库移民工作逐渐走向规范化。国务院和湖南省政府以及职能部门建立健全水库移民工作政策法规和规程规范(表1),确保移民安置工作依法依规顺利进行。《湖南省大中型水库移民条例》是全国第一部由省级人大常委会颁布的地方性水库移民工作法规。该条例的出台,标志着湖南水库移民工作走上法制化轨道,对维护移民权益、进一步做好移民安置和后期扶持工作、促进湖南省水利水电建设发挥了积极作用,产生了深远影响。尤其是湖南省移民局成立后,从“九五”至“十三五”期间,湖南省完成26座大型水库及72座中型水库28.74万人搬迁安置任务。

纵观湖南省水库移民政策的发展演变历程,我们可以清楚地发现,改革开放前后水库移民政策表现出不同的特征。然而,不同的特征只是反映政策表面的现象变化,只有探究表面现象变化背后的本

质原因，才能真正认识水库移民政策变迁的内在逻辑，从而进一步认识指导水库移民的实践，因此，有必要从制度变迁的角度深入分析水库移民政策的演变历程。

表 1 水库移民政策的历史演变

时间	政策文件名称	发文单位	内容
1982 年 5 月	《国家建设征用土地条例》	国务院	明确增加的安置补助标准对应于前三年耕地的平均年产值（单位：亩）
1986 年 6 月	《中华人民共和国土地管理法》	全国人大常委会	明确大中型水利水电保护工程和其他专项工程的补偿安置办法
1988 年 1 月	《中华人民共和国水法》	全国人大常委会	明确由地方人民政府负责安排国家兴建水工程移民的生活和生产，工程投资预算中必须包括安置移民经费
1991 年 1 月	《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 74 号）	国务院	涵盖水库移民征地补偿、移民安置、水库移民搬迁规划政策以及处理水库移民历史遗留问题和对水库移民后期扶持的政策
2006 年 7 月	《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 471 号）	国务院	提高和统一补偿标准，明确了各相关部门的权责，严格了规划审批程序
2014 年 6 月	《关于加强大中型水利工程移民安置管理工作的指导意见》（水移[2014]114 号）	水利部	明确水利工程移民安置管理工作的重点任务，对移民安置实施过程进行监督检查
2017 年 11 月	《关于印发〈水库移民后期扶持政策实施稽察办法〉的通知》（水电移[2017]360 号）	水利部	规范水库移民后期扶持政策实施监督检查的范围、内容、程序及方式等
1997 年 9 月	《关于进一步加强水库移民工作的通知》（湘政发〔1997〕29 号）	湖南省人民政府办公厅	就提高移民工作认识、执行开发性移民方针、加强资金项目管理和落实工作责任等提出明确要求
2000 年 11 月	《关于进一步加强水库移民工作管理的通知》（湘政办发〔2000〕87 号）	湖南省人民政府办公厅	进一步明确水库移民工作的重要意义和作用，提出移民开发与管理的具体措施和要求
2002 年 11 月	《湖南省大中型水库移民条例》	湖南省人大常委会	明确移民工作实行政府领导、部门管理、分级负责、县为基础的管理体制
2010 年 5 月	《湖南省人民政府关于加强大中型水库移民安置工作的意见》（湘政发〔2010〕9 号）	湖南省人民政府办公厅	规定主要生产用地被征占的比例低于 15% 的村民小组，可选择一次性补偿生产安置方式
2012 年 12 月	《湖南省人民政府关于调整湖南省征地补偿标准的通知》（湘政发〔2012〕46 号）	湖南省人民政府办公厅	明确片区综合地价标准
2017 年 6 月	《湖南省水库移民资金管理办法》（湘财综〔2017〕27 号）	湖南省财政厅、湖南省移民局	明确规范新形势下移民资金收支、资金管理、监督检查等
2018 年 4 月	《湖南省大中型水库移民培训管理办法》（湘移发〔2018〕5 号）	湖南省移民局	明确湖南省大中型水库农村移民培训工作的原则、培训类型、资金安排和监督检查与绩效评价等
2021 年 7 月	《湖南省水利工程管理条例》	湖南省人大常委会	适用于湖南省行政区域内水利工程的管理、保护和利用

注：本表仅列举全国层面和湖南省层面的具有重大影响的水库移民政策。

#### 四、从强制性到诱致性：湖南水库移民政策历史演进逻辑分析

在计划经济体制背景下，水利水电工程建设完全由政府投资，政府管理，水库移民由政府负责安置，由政府完全包办，水库移民政策也凸显了行政命令化特征。在这个时期，处理水库移民事项的专门的政府机构还未设立，水库的移民补偿标准主要基于 1953 年出台的第一部有关征地的法规——《国家建设征用土地办法》，针对具体工程问题由当地政府因地制宜地进行补偿，例如湖南省柘溪、双牌、水府庙等大型水库工程建设和移民安置工作就是根据具体工程问题来制定补偿政策，湖南省委就于 1960 年 2 月印发《关于柘溪水电站移民补偿问题的批复》。可见这个时期的水库移民政策变革与调整

始终是由政府主导，自上而下推行，是典型的政府主导式的强制性制度变迁。改革开放以来，政府过去简单下达行政命令的方式有所改变，相关部门已开始考虑利益相关者在政策制定中的利益要求，相对于在计划经济时代近乎由政府主导制定政策的方式，市场经济体制建立与完善后，由于移民、地方政府的利益意识逐渐增强，政策制定逐步兼顾多方利益主体的利益诉求。水库移民政策转变主要体现在：从自上而下到自下而上的制度形成逻辑转变、从激进型到渐进型的运行机制转变和从生存导向到发展导向的制度效用变迁。因此，从改革开放前后湖南省水库移民政策变迁来看是典型的由强制性制度变迁向诱致性制度变迁的转变过程。

1. 从自上而下到自下而上的制度形成逻辑转变  
水库移民政策的强制性变迁表现在政策法规的出台与实施都是实行政府主导的方式，以自上而下

的逻辑强有力地推动改革。可以肯定的是,以政府为主导的强制性变革作为初始动力,在特定的政治、经济、文化背景下,以较低成本启动水库移民政策变迁起到了重要作用。然而随着形势的改变,强制性制度变迁方式也开始走向困境,导致了水库移民政策的低效。此时,中央和地方政府制定了相关配套文件去解决移民问题,然而水库移民政策的变迁还只是在政府主导的基础上作了细节调整,并没有彻底摆脱政府的“掌控”。通过政府自上而下推行水库移民政策,在一定程度上缓和了制度变迁初期带来的各种问题。但强制性制度变迁带来的路径依赖问题,往往会导致政策在实施过程中存在异化,降低政策实施的效果,诸如移民生产生活水平下降,脱贫移民返贫,贫困移民发展堪忧,移民重迁返迁,人地矛盾加剧等。党中央、国务院和各级政府高度重视移民安置工作,为了处理水库移民遗留问题,建立了库区维护基金,水库移民后期扶持政策逐步确立发展。自上而下的政策支持成为完善乡村基础设施、实现移民安置区可持续发展的重要措施<sup>[18]</sup>。

诱致性制度变迁是指个体或群体基于内生动力回应制度不均衡时提供的获利机会,自发倡导和组织的自下而上的制度变迁<sup>[19]</sup>,它通过击破各个阻碍,顺着事情发展的趋势向有利的方向诱导,更好地克服改革的制约因素,从而获得以最低成本由局部均衡到整体均衡的改革战略选择。水库移民政策变迁具有显著的诱致性特征,主要表现为利益主体的博弈和移民的内生动力。从计划经济体制向市场经济体制的过渡导致水库移民的利益发生了巨大改变,打破了原有制度的均衡,相关利益主体的博弈具体体现在:中央政府要兼顾经济发展和社会稳定;地方政府除了要完成中央政府的命令还要促进本地区的发展;移民要保证其基本利益不受损害的基础上追求自身利益的最大化;项目业主要考虑成本收益问题,确保项目投资收益的最大化。然而水库移民利益主体的博弈过程并不是均衡博弈,中央政府占主导地位,地方政府、水库移民和项目业主往往通过各种方式影响自上而下的政策,从而满足自身的利益诉求,其中水库移民作为最广泛的受益群体,在获得补偿安置及后期扶持的过程中激发了内生动力。随着水库移民对多元化的补偿方式和多样化的信息需求逐渐增大,水库移民对政策的制定产生自下而上的影响而出现诱致性变迁。

## 2. 从激进型到渐进型的运行机制转变

强制性制度变迁呈现激进型的特征,具有政策出台迅速,推动改革力度大,具备较好的制度保障等优势<sup>[20]</sup>。水库移民相关政策在新中国成立初期发挥了重要作用。但在水库移民安置实践过程中“水赶人”的现象比较普遍,政府注重搬迁进度和确保工期,为此甚至采取了较为极端的搬迁措施,在一定程度上忽略了移民的利益需求,轻视了移民安置的稳定性和长期发展。在初期阶段,水库移民政策更多地关注居民的前期迁移工作,而忽视了移民的后续安置。具体表现在:在三年困难时期,特别是在极“左”思潮影响下,湖南省水库移民工作在没有任何专门法规基础上主要以党和政府的相关文件精神作为依据,部分库区对移民发动“三天动员、七天搬完”等政治动员。由于片面强调搬迁进度,忽视移民安置质量,导致水库移民出现重迁、返迁等遗留问题。这种激进型的水库移民政策采取迅速、突进的方法虽然能使搬迁速度变快、周期变短,但容易导致移民的不满。

诱致性制度变迁则呈现渐进型的特征。改革开放以来,随着社会主义市场经济的建立与不断完善,我国经济实现了快速发展,而在计划经济时代积累下来的矛盾逐渐显现。市场经济体制下,回应水库移民的利益诉求、化解利益主体间的矛盾、维护库区及社会稳定成为政府关注的焦点,满足移民的利益诉求,维持社会的稳定发展才能实现政府利益的最大化,而且国家的经济实力得到大幅度提升,有实力进行大规模的移民补偿,因此政府开始不断地对水库移民政策进行改革,不断提高征地补偿与补助标准,拓宽补偿与安置方式,完善移民的社会保障制度,最终满足移民的利益诉求,缓解社会矛盾。例如,2006年颁发的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》规定:“大中型水利水电工程建设征收耕地的,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。”此外,各地更加关注后期扶持生产开发,积极探索移民增收和库区发展的长效机制,如通过委托培训、订单培训等办法,帮助移民就业,通过组建移民专业合作社、扶持龙头企业,引导移民发展特色产业等等。水库移民政策改革的内容逐渐增多和改革的进程不断深入正体现了诱致性变迁的渐进型特征。

## 3. 从生存导向到发展导向的制度效用变迁

水库移民政策在新中国成立初期缺乏专门的移民法规,移民安置和补偿主要依靠地方政府的相

关文件。由于这一时期，国家经济实力比较薄弱，无法向移民支付高额赔偿，而为了谋求经济发展，不得已暂时将移民的利益置之不理，最终“重工程，轻移民”“重搬迁，轻安置”“重生产，轻生活”的倾向逐渐显现。一方面，这一时期对移民搬迁的认识只停留在简单的“搬家”，移民无法很好地适应和融入迁入地。除了就近安置和自主分散安置外，大部分移民都将组建或进入新的社区，从而面临新的社会管理和社会融入问题<sup>[21]</sup>。另一方面，通过易地搬迁，有些移民家庭仅仅获得了住房，他们的生计问题并没有解决，此外，工程项目更容易忽视水库移民的生计，甚至出现移民户从不贫困变得贫困的情况。由于生计方式的单一化，如大部分农民仅仅靠农作物种植作为谋生的唯一途径，在此情况下，大部分农民生活不稳定<sup>[22]</sup>。水库移民由于失去赖以生存的土地，缺乏必要的生产生活条件，可能引发介入性贫困，由富变穷<sup>[23]</sup>。案例研究表明，早期的水库移民在很大程度上转移或制造了贫困。1949—1977年，湖南省库区和安置区极少安排基础设施建设项目，水库移民在生产生活上存在较多困难，征地和安置的一次性补偿可以暂时解决移民的温饱问题和短期生计，但移民的生活水平无法持续恢复和改善，移民因搬迁导致的实际损失得不到合理补偿<sup>[24]</sup>。长期生计和持续性生计在早期的水库移民中往往被忽视。

水库移民政策在改革开放之后出现诱致性变迁，主要体现在以发展为导向的制度效用变迁。在此期间，我国的水库移民政策变化巨大，从“重搬迁、轻安置”变为“重安置”。以湖南为例，1978年之后，湖南省贯彻执行开发性移民方针，发布《关于进一步加强水库移民工作的通知》与制定《湖南省大中型水库移民条例》，具有诱致性特征的水库移民政策以发展为导向，使得基础设施建设明显改善、移民生产开发初具规模、移民就业创业能力得到提高和移民收入逐年提升，真正把移民安置看成是一次发展的机会。具体体现在：湖南省广泛发动移民群众投工投劳，自力更生，建设库区。2006—2015年，省移民局贯彻落实国务院发布的大中型水库移民后期扶持政策，投入资金 93.4 亿元，实施库区和安置区基础设施项目 15 万多个，新增和改善灌溉面积 50 万亩。移民生产生活中的难题基本得到解决。2016—2018年，省移民局根据国家有关政策规定，将移民培训纳入移民后期扶持工作范围，

不仅如此，还出台《湖南省大中型水库移民培训管理办法》，推广使用“湖南水库移民培训”微信公众号，举办移民培训班 1500 多期，培训移民 16.03 万人次，其中，农业技能培训 1100 期 13.25 万人次、转移就业技能培训 450 期 2.78 万人次，移民实用技术水平、就业创业能力、科技文化素质进一步提高，就业增收能力显著增强。

## 五、强制性与诱致性有效融合——水库移民政策可持续发展的路径选择

根据上述分析，政府强制推出的水库移民政策变迁时间能缩至最短，从而减少制度变迁进程中可能产生的不必要的摩擦成本，但也常常出现效率较低的情形，而以个人和团体等微观经济行为为主体的诱致性制度变迁，具有自下而上、渐进性和自发性的优势，可以弥补强制性制度变迁的不足。因此，要保证水库移民政策的可持续性，需要实现强制性制度变迁和诱致性制度变迁的有效融合，从而在原有强制性制度变迁基础上充分发挥诱致性制度变迁的动力。为了贯彻落实移民方针和政策，确保移民的利益，从完善政府与社会互惠共生的主体协作机制、强制与诱导共同作用的行为选择机制和短期与长远兼容并包的利益整合机制等方面对水库移民政策的未来发展方向提出展望，真正做到发展为移民，发展靠移民，由移民共享发展成果，保障移民的合法权益。

### 1. 政府与社会互惠共生的主体协作机制

我国水库移民政策经历了 70 余年的发展，党和政府已意识到政府主导和以土地置换实物补偿为主的水库移民政策所带来的弊端，需要从解决库区移民的历史遗留问题着手，而问题的根源就是水库移民政策变迁过程中路径依赖的存在。水库移民政策的初始路径已导致其陷入了“低效率的状态”，只有引入外部力量才能打破路径依赖的束缚，彻底解决水库移民中存在的遗留问题。在市场经济体制下，政策主体各有利害关系，因此，政府应该努力成为规则的制定者和监督者，一方面不再直接参与工程项目和移民争夺利益，另一方面适当减少政府对项目法人的控制，同时给予移民更多的参与机会，激发移民的内生动力，让移民参与到水库政策制定的过程中来，吸引移民自愿地进行搬迁。政府为了打破路径依赖作出尝试：首先，提出开发性移民方针，使得对水库移民的补偿不仅限于一次性的“货币”

赔偿;其次,引入后期扶持,对水库移民的生产生活进行扶持;以及从注重基础设施建设到重视产业开发和加强就业培训。下一阶段应更注重后期扶持,采用多元化的补偿与扶持方式,在充分考虑移民户的利益诉求并结合社会环境需要的基础上,因地制宜地给予扶持。但仅仅依靠政府性的举措并非长久之计,还需要项目法人、移民主体、安置区非移民等相关利益主体来共同努力。这些相关利益主体对于当地的水库移民情况有着最深层的了解,如果没有他们的推动和参与,水库移民相关的制度安排也只能停留在政策层面。因此,为了将水库移民的政策优势转化为移民和库区的经济效益和社会效益,必须实现政府与社会的有效协作,共同推进移民搬迁安置工作。

## 2. 强制与诱导共同作用的行为选择机制

新中国成立以来,湖南省为应对不同类型的水库移民问题,在不同的制度变迁背景下形成了差异化的行为选择机制。强制性制度变迁更多倾向于解决水库移民的生产生活问题,而诱致性制度变迁倾向于解决水库移民的融入发展问题。一方面,强制性制度变迁能以最短的时间和最快的速度推进制度变迁;能以自己的强制力和“暴力潜能”等方面的优势降低制度变迁成本<sup>[25]</sup>。由政府来制定水库移民政策,政策出台的时间短、推进力度大,且政府的权威能够保证制度安排较好地运行。强制性的水库移民政策实施的基本任务是改善移民社会生活环境,解决移民安置区的生产生活问题。因为,对于水库移民来说,基础设施的完善是改良农村经济发展的先决条件,拓宽了农民增收渠道<sup>[26]</sup>。另一方面,在水库移民政策制定过程中,要真正实现移民社区融入,就要增强移民社区认同感和心理归属感<sup>[27]</sup>。需要通过诱导移民和原居民主动配合政策的实施,保障水库移民和原居民的利益。一是要深入排查、把握动态。地方政府有关部门定期或者不定期地深入调查,及时反映移民的社会、经济、心理状况,以及时提供帮助<sup>[28]</sup>。二是要直面矛盾、解决问题。各部门借鉴以往优秀的工作经验,及时解决群众反映合理、符合政策、有条件解决的问题,而对于群众不合理的诉求,在疏导与引导方面应做好工作,诱导移民积极主动与原居民衔接、融合,尽快融入当地社会。在移民顺利融入基础上实现可持续发展,不但要关注水库移民的个体发展,提高其就业能力,而且应加大对水库移民安置区的产业扶

持。因此,在强制与诱导共同作用下,水库移民政策既能在移民和原居民配合下以较快的速度推进,又保障了水库移民的利益,使移民尽快实现社会融入与可持续发展。

## 3. 短期与长远兼容并包的利益整合机制

在政府投入得以保证的前提下,水库移民政策在短期内推进比较明显,但应更加注重长远的利益,实现库区的可持续发展。首先,加大就业培训力度是关键。一是调查水库移民的劳动倾向,进行有针对性的移民培训。重点对移民干部、移民种养大户、科技致富带头人进行培训。创新移民培训工作机制,开展“对接式”“点菜式”“订单式”培训,提高培训实效。二是加强移民教育培训,引导充分就业。正规的教育和职业培训既是正规人力资本形成的重要途径,也是促进移民与所在地加速实现社会融合的重要渠道<sup>[29]</sup>,应大力提高移民的科技文化素质和就业技能。三是加大对移民创业致富的扶持力度。利用预期抵押、小额创业贷款等金融手段帮助移民解决创业致富中的资金瓶颈问题,帮助移民搞好生产经营,促进移民和谐融入。

其次,完善社会保障体系是后盾。当前水库移民工作中需要解决两个问题,一是移民利益如何补偿;二是移民如何实现可持续发展。前者可以通过建立一次性补偿与长效补偿的协调机制,与社会保障相衔接且协同。对于失去耕地的水库移民而言,在搬迁之前向其支付“一次性”的安置补助费用具有重要的生存保障价值。在未来的制度设计及实际运作中,应该坚持自愿选择和政策引导相结合的原则,充分考虑和满足移民多元化的补偿安置需求。后者需要政府加大力度,建立完善的社会保障体系,减少水库移民搬迁后的担忧,在安置区找到归属感。通过建立农村最低生活保障制度、农村医疗、养老保障制度等,弱化土地的保障功能,引导家庭劳动力少及从事非农产业的农民自愿让渡土地使用权,促进安置区的土地流转<sup>[30]</sup>。因此,完善社会保障体系不仅能确保我国水利水电建设顺利进行,更能促进水库移民的可持续发展。

最后,加大政策实施稽查是趋势。在水库移民政策制定中,政府虽然弱化了强制力,但是却加大了监管责任,我国水库移民政策已经初步建立了体系,而执行效果是很值得关注的问题。中央政府在政策变迁中的角色仅仅是决策单位,真正发挥落实作用的是地方政府、相关部门、项目法人及其他相



关利益主体。制度执行过程中不可能完全达到预期效果，必然存在各种制约因素。移民资金的拨付和使用是水库移民安置工作的关键，涉及的内容包括征地补偿和移民安置资金及后期扶持资金等，应加强项目建设、资金使用等环节的稽查检查工作力度。因而在日后贯彻落实水库移民政策的进程中，必须加大政策实施稽查、注重绩效考核评估，要确保移民资金真正落到实处，水库移民的利益有保障，这是国家总体路线方针的倾向，也是移民安置区经济和社会发展的顺势所趋，更是助力水利工程顺利建设的变革趋势。

#### 参考文献：

- [1] 施国庆, 徐俊新, 孔令强, 等. 水电工程移民农业安置模式风险研究[J]. 人民黄河, 2008(4): 1-2.
- [2] 胡宝柱, 赵静, 周金存. 水库移民长期补偿方式探讨[J]. 中国水利, 2011(2): 15-17.
- [3] CERNEA M, KANBUR R. An exchange on the compensation principle in resettlement[R]. New York: Working Papers 127327, Cornell University, Department of Applied Economics and Management, 2002: 1-46.
- [4] LI H, WALEY P, REES P. Reservoir resettlement in china: Past experience and the three gorges dam[J]. The Geographical Journal, 2001, 167: 195-212.
- [5] 何思好. 以改革保障库区移民生存与发展权益的思考[J]. 社会科学研究, 2012(3): 123-125.
- [6] 张春艳, 李苓. 大中型水库移民后扶政策实施现状及完善建议[J]. 人民长江, 2016, 47(15): 118-121.
- [7] 刘伟, 黎洁. 提升或损伤? 易地扶贫搬迁对农户生计能力的影响[J]. 中国农业大学学报, 2019, 24(3): 210-218.
- [8] 李丹, 许娟, 付静. 民族地区水库移民可持续生计资本及其生计策略关系研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015, 15(1): 51-57.
- [9] HUANG L, HUANG J, WANG W. The sustainable development assessment of reservoir resettlement based on a BP neural network[J]. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2018, 15(1): 146.
- [10] 蒋雅文. 论制度变迁理论的变迁[J]. 经济评论, 2003(4): 73-79.
- [11] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱致性变迁与强制性变迁[C]/R. H. 科斯, 等, 财产权利与制度变迁. 上海: 上海三联书店, 1994: 374.
- [12] 杜春林. 制度变迁、财力变化与乡镇治理能力提升——兼论农村税费改革后的乡村关系转型[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(4): 59-67.
- [13] 倪瑛. 西部地区水利水电库区移民土地补偿政策研究[J]. 经济体制改革, 2007(5): 142-145.
- [14] 段跃芳. 开发性移民政策: 概念框架、应用及发展[J]. 江汉论坛, 2007(7): 131-134.
- [15] 程军, 陈绍军, 陈宇航. 开发性移民再定义及其中国实践模式[J]. 水力发电, 2018, 44(11): 6-9, 63.
- [16] 胡大伟. 水库移民征地补偿长效模式的法制规范与制度构建[J]. 中国土地科学, 2015, 29(1): 86-91, 96.
- [17] 张宏亮, 付丽丽, 吕本富. 非自愿移民的综合性补偿机制研究[J]. 中国行政管理, 2015(11): 121-124.
- [18] 杜春林, 张新文. 项目制动员的碎片化及其治理研究——基于 S 县后扶项目的实证考察[J]. 甘肃行政学院学报, 2015(5): 39-50, 126-127.
- [19] 谢治菊. 诱致性制度变迁视角下乡村振兴的实现路径——基于塘约经验的分析[J]. 探索, 2019(6): 173-182.
- [20] 余桔云. 强制性制度变迁到诱致性制度变迁——“普惠制”新农保可持续发展的变迁路径[J]. 兰州学刊, 2010(6): 95-99.
- [21] 檀学文. 中国移民扶贫 70 年变迁研究[J]. 中国农村经济, 2019(8): 2-19.
- [22] 张新文. 我国农村反贫困战略中的社会政策转型研究——发展型社会政策的视角[J]. 公共管理学报, 2010, 7(4): 93-99, 127.
- [23] 胡静. 大型工程非自愿移民的贫困特征分析——基于能力视角的研究[J]. 江汉论坛, 2010(2): 15-20.
- [24] 刘辉, 吴子琦. 贫困地区农村基础设施的农民增收效率分析——以湖南省为例[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2021, 22(1): 40-47.
- [25] 卢现祥. 西方新制度经济学(第二版)[M]. 北京: 中国发展出版社 2003: 113-114;
- [26] 董苾茜. 扶贫移民的社会适应困境及其化解——基于社会记忆理论视角[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2018, 19(2): 49-54.
- [27] 郑娜娜, 许佳君. 易地搬迁移民社区的空间再造与社会融入——基于陕西省西乡县的田野考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 58-68, 165.
- [28] 许佳君, 施国庆. 三峡外迁移民与沿海安置区的社会整合[J]. 江海学刊, 2002(6): 94-99, 206-207.
- [29] 杨云彦, 徐映梅, 胡静, 等. 社会变迁、介入型贫困与能力再造——基于南水北调库区移民的研究[J]. 管理世界, 2008(11): 89-98.
- [30] 陈昱, 陈银蓉, 马文博. 基于 Logistic 模型的水库移民安置区居民土地流转意愿分析——四川、湖南、湖北移民安置区的调查[J]. 资源科学, 2011, 33(6): 1178-1185.

责任编辑: 黄燕妮