

南水北调一期工程库区移民 搬迁工作回顾

张基尧 口述 谢文雄 李树泉 整理

水库移民历来都是困扰世界水利工程的共同难题，被形容为“天下第一难”。南水北调是当今世界规模最大、涉及面积最广、受益人口最多的调水工程。作为特大型基础设施，整个工程占地规模很大。根据东、中线一期工程项目建议书，工程永久占地面积约为100万亩，临时占地面积约50万亩，涉及7个省市100多个县，38万人需要搬迁，50多万人需要进行生产安置，平均每年需要搬迁约8万人，任务艰巨而紧迫。征地移民工作涉及国家、部门、地方、单位、集体、个人等错综复杂的利益关系，具有很强的政策性、社会性。实施过程中程序多、环节多，哪个环节处理不好都会影响到工程建设的顺利进行，甚至关系到社会稳定。因此可以说，南水北调关键在中线，中线调水关键在移民。其中，丹江口库区移民的搬迁安置成为南水北调中线工程的难点和关键。

2009年库区移民搬迁工作正式开始。在移民搬迁工作中，我们坚持以人为本的理念，顺应和尊重移民意愿，制定了合理惠民的移民补偿补助政策，并不断调整完善，不折不扣地执行落实到位，把维护移民群众合法权益放在首位，让移民群众成为南水北调工程建设的受益者，努力把南水北调移民搬迁办成重大的惠民工程、民生工程。2012年4月23日，随着河南省淅川县最后一批省内安置移民搬进新家，南水北调一期工程库区移民工作顺利结束。

移民工作方针、目标和原则的确立

早在丹江口水库初期工程1973年建成后，水库正常蓄水位157米，淹没淅川县土地面积362平方公里，动迁移民20.2万人。库区移民搬迁工作从1959年至1978年，历时20年，先后分六批进行，移民分别被安置到青海省、湖北省以及河南省的淅川县和邓州市。南水北调工程中的丹江口水库加高工程需要移民34万，干线沿线需要搬迁约18万人（南水北调工程干线沿线的18万人，我们不把他们定为移民，他们也不享受移民的后期政策，因为他们是在同一村子里面搬迁：某个农户的地被征了，村里再调整土地给他）。难点还是在丹江口这34万移民，因为他们要远距离搬迁。

在南水北调工程开工建设之初，由于补偿标准等政策不明确，征地移民工作存在许多问题，尤其是江苏、山东两省率先开工的项目，工作起步困难。但依靠地方主管部门和广大干部职工的努力，及时完成了征地搬迁，为工程建设提供了保障。湖北省移民局在丹江口大坝加高工程即将启动之前，积极主动地研究和实施坝区施工场地的先行征地拆迁，为工程的开工准备创造了条件。河南省移民办积极配合项目法人研究中线穿黄工程的征地问题，积极开展开工准备阶段的征地移民工作。项目法人也积极配合省市征地移民主管部门，做好服务工

作：漕河、古运河等项目在预算不足的情况下，中线建管局想方设法筹集资金提供地方，保证了必要的经费；丹江口大坝加高工程资金尽管尚未到位，但水源公司主动从银行借款给湖北省移民局用于坝区的征地拆迁。各方面的工作促进了拟开工项目的进展，也增强了南水北调工程建设委员会办公室（以下简称“南水北调办”）做好征地移民工作的信心。

党中央、国务院高度重视南水北调工程建设。2005年2月19日，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上发表重要讲话，在谈到做好构建社会主义和谐社会的各项工作时指出，“当前要重点解决好土地征用、城市拆迁涉及的问题”。南水北调工程作为解决我国北方地区水资源短缺，构建社会主义和谐社会的重大战略举措，在建设过程中始终重视做好工程的征地移民工作。国务院领导也多次作出重要批示，并召开汇报会、协调会，及时研究解决工程建设中的问题。2004年10月25日，国务院南水北调工程建设委员会第二次全体会议在北京召开，国务院总理、国务院南水北调工程建设委员会主任温家宝主持会议并讲话。会议对征地移民工作的方针、目标、体制、责任等重大问题作出决策，对耕地补偿计划标准、税费计列等问题也给予明确的答复，提出“南水北调工程征地补偿和移民安置工作贯彻开发性移民工作方针，被征地农民和移民以农业安置为主，确保安置后生活水平不降低，实现‘搬得出、稳得住、能发展’”的要求，明确了南水北调工程征地补偿和移民安置的方针政策和管理体制，即：在南水北调工程建设征地补偿和移民安置工作中实行“建委会领导、省级政府负责、县为基础、项目法人参与”的管理体制。并要求南水北调办抓紧编制南水北调工程

征地补偿和移民安置办法。南水北调办借鉴三峡、小浪底及其他大型水利水电工程征地移民工作的经验，针对南水北调工程建设征地移民特点，编制了《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》，按程序报国务院审批，同时起草了有关配套规定，印发了《预防和处置南水北调工程征地移民群体性事件的通知》。另外，为保证南水北调征地移民前期工作继续深入开展，有关单位编制完成了《丹江口大坝加高工程移民安置框架规划》和《东线一期工程征地移民规划设计大纲》。国务院于2005年1月批准了南水北调办上报的《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》，并于1月27日以国务院南水北调工程建设委员会的名义印发。

根据《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》，南水北调办与东中线一期工程沿线的北京、天津、河北、山东、江苏、河南、湖北等七省市人民政府协商了《南水北调主体工程征地补偿和移民安置工作责任书》，由省市人民政府明确了负责南水北调工程征地移民工作的省级主管部门。在此基础上，2005年4月5日，南水北调办组织召开了由国土资源部、国务院法制办、水利部、国家发展改革委员会等有关部门和七省市人民政府参加的南水北调工程征地移民工作会议，贯彻落实国务院南水北



2006年6月，张基尧（右二）陪同国务院副总理、国务院南水北调工程建设委员会副主任（右四）曾培炎视察丹江口坝区移民新村

调工程建设委员会第二次全体会议决定，并签订了责任书。随后，河北、北京、山东、江苏、河南、湖北等省市也相继召开了南水北调工程征地移民会议，省市县逐级签订了责任书。至此，南水北调工程征地移民工作的管理体制得到落实。

我曾经在小浪底水利枢纽负责过20万人的移民工作，根据我的经验，以前有些工程在移民安置中，往往注重生活安置，忽视生产发展，没有真正解决移民的生产生活出路问题，使得移民安置不稳定。房子建得再好，没有长远的生产发展规划，安置就不能长久。因此在编制南水北调工程移民安置规划时，我们强调要重视生活安置，更要重视生产发展，因为生产发展涉及到被征地群众能否长治久安，并逐步达到生活富裕。为此，我在南水北调工程征地移民工作会议上的发言中，就征地移民工作的方针、目标和原则做了重点说明，提出征地移民的工作方针是：坚持开发性移民，克服以往重搬迁、轻安置的偏差，不仅要确保搬迁后移民的生活得到安置，而且要更加注意安置以后能够发展生产，使移民安置与资源利用、经济建设结合起来，提高投资效益。工作中要坚持以人为本，帮助被征地农民和移民调整产业结构，因地制宜发展种植业、养殖业及其他多种经营，提高其自身发展能力。工作目标主要包括两个方面：一方面对于被征地农民和移民来说，要确保他们在安置后生活水平不降低，实现搬得出、稳得住、能发展；另一方面对南水北调工程建设来说，征地移民能够及时推进且平稳有序，保证工程顺利开工和建设，为工程建设创造良好的社会环境。而要实现上述方针和目标，应该坚持以下六个原则：以人为本，合理保护被征地农民和移民合法权益的原则；依法办事，认真执行有关法律法规和政策的原则；统筹规划，尊重被征地农民和移民意愿的原则；责权明晰，落实征地移民工作责任的原则；因地制宜，以农业安置为主的原则；公开公正，严格征地移民资金管理和监督的原则。同时，要注意处理好几个关系：国家、集体与被征地农民、

移民的关系；生活安置与生产安置的关系；移民安置与基础设施建设的关系；征地补偿费计列与兑付的关系；国家补偿标准与地方补偿标准的关系；移民安置与后期扶持的关系；征地移民与工程建设的关系。

随后，南水北调办抓紧配套制度管理建设，组织起草了有关办法和规定。2005年6月8日，印发了《南水北调征地移民资金管理办法（试行）》。它是规范南水北调工程征地移民资金筹集、使用、管理和监督的指导性文件，对南水北调工程征地移民资金管理的基本原则、实施主体、投资包干管理、计划管理、财务管理和监督检查等方面作了具体的规定。为了规范南水北调工程建设征地补偿和移民安置监理和监测评估工作，有序实施移民安置规划，依据《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》，南水北调办于8月3日印发了《南水北调工程建设征地补偿和移民安置监理暂行办法》和《南水北调工程移民安置监测评估暂行办法》。这两个办法明确了移民安置监测工作的依据、范围、确定了监测单位方式、监测单位的工作方法和对监测工作的检查和配合；明确了征地补偿和移民安置监理单位确定方法、监理合同签订、监理工作的组织实施等。此外，南水北调办还参与了国务院法制办公室主持的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民条例》的研究和修订工作，参与了国家发展和改革委员会组织的全国水库移民后期扶持政策调研。2008年10月31日，国务院南水北调工程建设委员会第三次全体会议在北京召开。根据会议的要求，在充分征求国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、水利部、国务院法制办公室意见的基础上，南水北调办就干线工程与其他重要基础设施建设征地补偿标准差异问题形成如下意见：根据修订后的《土地管理法》精神统筹解决南水北调干线工程同地同价问题，干线工程建设征地补偿和移民安置仍按照《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民条例》执行。并于2009年7月底将意见呈送国务院，李克强、回良玉两位副总理圈阅表示同意。

移民工作的具体实施经过

南水北调工程从提出、论证到付诸实施，全国人民，尤其是北方缺水地区的人民，无不企盼着南水北调工程早日实施和通水，为这些干涸的地区注入新的活力。库区和工程沿线人民群众对工程给予充分的理解和支持，服从国家安排，在征地和搬迁过程中，积极配合，表现出了高度的大局意识、责任意识。

但是，南水北调工程征地移民情况十分复杂，库区和干线由于特点不同，工作的难易程度也不一样。前面说过，干线被征地的村，大部分被征地数量占其总的土地数量的比例较小，所余土地和生产资料，加上征地补偿投资能够保证生产水平、生活水平不降低，村集体经济组织应该通过调剂土地使失去承包地的农户再次获得承包地，也可以按照土地补偿费主要用于被征地农民的原则，以其他方式妥善安置这些农户的生产生活。而库区淹没面积大，大部分村被征地的数量占其总的土地数量的比例较大，本村剩余土地无法安置失去承包地的农户，应该由地方政府负责协调、就近调剂土地或规划外迁安置，出村安置的被征地农民就成为移民，相应的土地补偿费、安置补助费应该给提供安置用地的村集体经济组织。因此，丹江口库区移民工作就成为南水北调工程移民工作的重中之重。

南水北调工程正式进入施工阶段后，根据丹江口水库移民规划工作领导小组的统一部署，长江水利委员会（简称“长江委”）组织长江委设计院，会同河南、湖北两省有关部门以及涉及县（市、区，以下统称县）人民政府，组成联合调查组，共800余人，于2003年2月9日至4月28日，完成了丹江口水库淹没及部分影响区实物指标外业调查工作。这年6月底7月初，长江委设计院经过与两省协商，组织了200余名设计人员，分批赴丹江口库区五县，开展库区农村移民安置规划、城镇迁建规划、工业企业迁建规划、专业项目复建规划及防护工程规划设计等工作，库区外业规划工作于2003年8月15日完成。

据初步统计，南水北调中线丹江口大坝加高工程共需安置移民34.5万人，涉及湖北省18.1万人、河南省16.4万人。河南省需搬迁移民涉及南阳市淅川县的11个乡镇、1276个村民小组。

为落实移民外迁安置区环境容量，河南省政府于2003年6月24日在郑州召开移民安置备选区环境容量调查动员会，湖北省政府于7月4日召开了移民安置备选区调查动员会。会后，长江委设计院分别同两省移民主管部门对其选择的外迁安置备选区进行环境容量初步调查，并与同年8月下旬编制完成两省外迁安置区环境容量初步调查报告。2004年2月至4月，开展了丹江口大坝加高工程库区移民外迁安置规划工作，编制完成《丹江口大坝加高工程库区外迁移民安置规划专题报告（河南、湖北）》。7月，水利部就丹江口库区淹没实物指标抽样复核工作，以水利部办水调〔2004〕96号文，通知长江委加强丹江口水库大坝加高工程实物指标的复核工作。9月，复核工作组分赴河南、湖北库区开展抽样复核，对移民搬迁现场实物工作量做了详细的清理。如某人家里面有多少地、房子、树（分大小）、鸡窝、猪圈、狗窝。这样才核算出移民实物，进而布置工作量。因为对农民来说，这些都属于他的私人财产，都要清理、核实清楚。甚至于要求不同季节，对于属于个人的树和庄稼，补偿标准也是不一样的：春天，树刚开花，庄稼也才发芽；秋天，树挂果了，庄稼也快收割了。虽然都是些鸡毛蒜皮的问题，但对农民来说，那是他们的心血，都得补偿。对此，我们的原则就是就高不就低。我们认为，在移民头上多花点钱，只要不在中间环节上“跑冒滴漏”、不被乡镇干部“吃拿卡要”，实事求是解决移民的实际困难，都会得到有关部门理解和支持的。

随后，各种移民规划设计紧锣密鼓地开展起来。2004年12月，长江委设计院编制完成《中线一期工程丹江口水利枢纽大坝加高总体可行性研究水库建设征地移民安置规划设计报告（送审稿）》。这月11日至12日，水利部水利水电规划设计总院主持召开《丹江口水利枢纽大坝加高工程初步设计坝区施工占地移民安置规划报



2009年9月，张基尧（二排右三）考察丹江口库区移民试点原阳县狮子岗新村并与移民座谈

告》复审会议，按照复审意见对复审送审稿进行修改，形成了《丹江口水利枢纽大坝加高工程初步设计坝区施工占地移民安置规划报告（修订本）》。2005年4月18日，湖北省下达了坝区移民动迁令。从5月下旬到6月28日，在短短一个多月的时间内，丹江口市区基本完成了坝区移民拆迁任务，确保了9月26日丹江口大坝加高工程顺利开工建设。随后，坝区移民工作重点转入移民生产、生活的安置工作中，居民点建设、移民建房、安置土地的调整、开发工作也相继开始，工业企业、专项设施拆迁重建工作进展顺利。河南省也完成了丹江口库区和中线干线河南段有关征地移民规划编制任务。

2006年3月，南水北调中线水源有限责任公司组织召开《丹江口水库建设征地移民设计大纲（修订稿）》审查会。4月26日，国务院南水北调办批复了该设计大纲，设计大纲是开展库区移民初步设计工作的主要依据。在南水北调办主持下，召开了两次库区移民初步设计工作协调会，研究问题、部署工作、明确分工、落实责任，研究淹没线上典型房屋调查方案和外迁移民对接原则。在南水北调办的督促下，河南、湖北两省召开了丹江口水库征地移民规划初步设计工作动员会议，全面开展了初步设计工作。河北省、北京市的征地移民工作也全面进入实施阶段。通过深入调研，研究政策，完善制度，积极协调，以保

障南水北调工程征地移民工作顺利实施为目标，以维护移民和被征地农民的合法权益为立足点，南水北调征地移民工作取得了明显进展：2007年全年搬迁人口近2万人，生产安置9万多人，维护了工程沿线建设环境和社会稳定，满足了工程建设的要求。

由于丹江口水库大坝加高工程库区移民规模大、周期长、情况复杂，为实现库区移民尽早搬迁的要求，加快丹江口库区移民实施进度，保证中

线一期主体工程建设计划目标的实现，2008年1月26日，南水北调办在郑州召开了南水北调中线工程丹江口库区移民试点工作座谈会。会上，我就稳步推进丹江口库区移民试点工作提出了要求。随后，我带领征地移民调研工作组，针对南水北调工程征地移民工作中存在的突出问题，先后到江苏、山东、河南、湖北等省开展调研工作，并深入丹江口库区和移民安置区，实地了解地方政府和移民群众的意见，系统梳理南水北调工程征地移民现状、执行政策情况、存在的问题等，提出了政策性建议，形成了《南水北调征地移民调研报告》。南水北调办还于6月在郑州首次召开了南水北调工程征地移民工作暨先进单位和先进个人表彰大会，共有49个先进单位、85名先进个人受到表彰。

10月17日，南水北调办给湖北省、河南省下发《关于开展丹江口库区移民安置试点工作的通知》，正式启动丹江口库区移民试点实施工作。要求：在年底完成居民点新址征地和“三通一平”等基础设施建设，力争开始移民建房工作；在2009年9月底前，完成移民村基础设施建设和移民生产用地调整及责任田划分工作，完成移民搬迁安置工作，确保移民搬迁后有房住、有地种，移民子女有学上；2009年底前全面完成移民试点工作。2009年5月23日，召开库区移民试点和干线工程征迁工作现场经验交流会，总

结、交流了征地移民的工作经验。截至2009年底,河南省12个移民新居民点建设工作全部完成,试点移民10627人全部完成搬迁,在校学生及学龄儿童已全部在新址入学。湖北省完成了枣阳三个安置点、屈家岭管理区五个安置点和邓林农场两个安置点部分移民的搬迁安置,完成移民搬迁7170人。丹江口库区移民初步设计审批工作也取得重大进展,农村移民安置、城集镇迁建等专项审查和概算评审基本完成,按照“整体控制、分部批复、延续管理、紧密衔接”的工作原则,已先行批复了农村移民安置初步设计技术方案和直接费概算,为两省开展实施方案编制和全面启动大规模农村移民奠定了基础。

为什么搞试点呢?因为我们觉得,移民工作是比较复杂的,虽然我们觉得已制定的政策是正确的,但是不知道在实践中究竟可不可行,移民能不能接受?所以就搞移民试点。试点结束以后,我们发现,绝大部分移民对移民政策、搬迁规划是满意的,同时也发现了一些问题。对于出现的问题,我们后来在规划当中做了调整。如:当时拟定的政策中,规定给移民的房屋补偿是每平方米430元,试点开始后,我几次到搬迁现场了解情况,发现移民和施工队签的合同,仅建房成本一项就得450元,最少的也得420多元。当时我就想:每平方米430元的补偿肯定不够,让移民自己从裤兜里面掏钱出来盖,他们哪有钱?经过进一步深入调研,经国务院批准,我们就把房屋补偿调整到每平方米530元。但是在后来的移民调查中发现,有很多人还是盖不起房子:因为此前不少人家单门独户住五六平方米的房子。于是,后来我们又进一步规定,凡是24平方米以下的房屋都按照24平方米算。通过试点,力求使制定的政策更符合实际。

2010年6月10日,湖北、河南丹江口库区移民搬迁正式启动。此次移民跨区域搬迁的规模和强度在中国水利史上是

空前的,在两省各级党委、政府高度重视,移民部门精心组织,有关部门密切配合下,9月4日,河南省圆满完成库区第一批移民的集中搬迁任务,顺利实现了“平安、文明、和谐”和“不伤、不亡、不漏、不掉一人”的搬迁目标,继2009年8月圆满完成1.1万人试点移民搬迁任务之后,再次夺取移民搬迁的阶段性重大胜利。至此,库区涉及河南淅川县的16.2万移民,已有7万余人顺利搬迁。11月28日,湖北省圆满完成18023户、76652人的外迁移民搬迁安置任务,标志着湖北省库区大规模移民搬迁任务顺利结束。此外,东中线一期干线工程自工程开工以来累计搬迁人口7.3万人,生产安置18万人。库区和干线移民搬迁的顺利进行为中线工程如期通水创造了条件。

2011年4月19日,河南省召开丹江口库区第二批移民搬迁动员会,5月5日,第二批移民搬迁启动。6月30日,湖北省丹江口库区移民内迁安置搬迁工作正式启动,1213名移民喜迁新居。8月25日,河南省南水北调丹江口库区农村移民集中搬迁基本完成。12月20日,湖北省丹江口库区农村移民搬迁基本结束,这标志着涉及湖北、河南两省的南水北调丹江口库区大规模移民搬迁基本完成。至此,两省已累计搬迁移民近33万人,占库区移民总数34.5万人的96%,基本实现了国务院南水北调工程建设委员会确定的“四年任务、两年基本完成”的目标。



2009年8月,丹江口库区湖北、河南首批移民入住移民新村。图为河南省移民搬迁现场

2012年4月23日，河南省淅川县最后一批内安移民抵达新家，河南省南水北调丹江口库区移民搬迁工作全部完成。5月22日，河南省南水北调丹江口库区移民（外）迁（内）安总结表彰暨后期帮扶工作动员电视电话会隆重召开，河南省的16.4万移民搬迁工作圆满结束。

以人为本， 全方位解决移民的后顾之忧

移民问题是一个社会问题。处理移民问题应该从以人为本的视角，以社会发展的角度，全方位解决移民问题。这里面需要有适合经济社会发展、与时俱进的移民政策。在移民工作中不仅要让移民生活上有着落，而且思想上要真正想得通，把原来的被动的“让我搬迁”，变成考虑到国家的利益，考虑到今后的生活改善，从而改为“我要搬迁”。现在回过头来看，应该说在党中央、国务院领导下，南水北调办制定的政策还是比较符合客观实际的。我觉得主要有八点经验：

第一，在党中央、国务院的领导下，我们制定了一套科学合理的移民政策，并在执行这些政策时既保证其严肃性，也体现出灵活性。以前的土地补偿，参考标准是给予当地前三年平均产值的5倍到6倍，而从南水北调工程开始我们把它改成了16倍。后来国务院制订的《水利水电工程整体移民条例》采纳了我们的意见，也把它变成了16倍，这样比原来翻了一番还多。我记得在有关工程移民可研报告中，南水北调丹江口水库库区移民预算只有200多亿元，但在我们批复初步设计报告的时候，由于涉及到实物工作量核实的出入，还有具体问题的解决，核定400多亿元，几乎翻了一番。这样一来，移民可以得到的实际补偿资金就有了保证。再一个方面，就是在执行移民搬迁政策过程中不能采取“一刀切”的办法，因为我们国家各个地方差异很大。在总理办公会上我曾提出，应该把补偿分为不同的等级：地多的地方补偿标准低一点，地少的地方补偿标准高一点。再说对

于移民一家一户情况也不一样：有的农民在60年代初期，建丹江口早期工程时就搬走了，可是不久他迫不得已又回来了。回来以后房子也没有了，就搭一个草棚作为房子，里面家具等什么都没有。这一次又要搬迁，如果我们按照他家的实物来核定补偿费用，他即使到一个新的安置地也很难生存。我们在处理这些在实际工作中碰到的问题时，把原则性和灵活性结合在一起，很好地解决了移民的难题。

第二，南水北调办制定出了一个比较完善的移民规划。这个规划我们调查研究了很多年，随着社会的发展不断加以完善。我的体会是：规划和实际情况差距越大，越难执行；反之，移民规划制定得越细，规划的内容与实际情况越吻合，规划中越能体现以人为本的精神，维护移民的实际利益，执行起来也就越容易。以前我们制定的政策简单明了：搬走，然后把钱投入地方搞建设。但是实践证明，这种政策有很大的后遗症：很多移民搬出去后，在安置地呆不下去，又跑回搬出地。而移民搬迁的目的，不仅仅限于搬出去，更重要的是要使移民“稳得住、可发展、能致富”。

南水北调工程库区大部分移民原来都住在比较僻远的地方，和外面的世界接触很少，如果国家把将来安置的地方建设得比现住地生活条件好，不用动员他都愿意走，谁不愿意到生活好的地方去呢？！所以在规划中，我们对安置地进行了详尽的基础设施规划：盖房、通水、通电、通路、通电视。再有就是打消移民的顾虑。以前我们采取将移民分散到各个村子的办法，这使移民有思想障碍，认为自己是外来人，易受当地人欺负。这次我们采取的办法是尽量整村搬迁。这样，虽然迁移到了其他地方，但是这些移民的周围还是原来这些人，从而使他们有了安全感。某省曾经有段时间移民工作无法开展，就是由于在原来的规划中，有的村子被安置在两个地方：一个在省会城市附近，一个在农村的农场。为此，这个村的移民很有意见。此外，在搬迁政策上，我们实行留土安置的原则，首先确保每个移民拥有最基本的土地：

湖北省因为有很多农场，所以多一些，人均1.2亩；河南略少，人均1.05亩。我以前在开展移民安置工作时，曾经回访过一些移民，他们住得确实很好，但是房子里面什么都没有，揭开锅是空的，缸是空的。因为他搬到楼上去后，不能养猪、鸡等家畜，房前屋后也无法种菜，整天无所事事。土地是农民唯一信赖的生产资料，分给他土地后，他有了生产资料，心里觉得踏实。即使他不出去打工，依靠房前屋后的土地，种一点瓜果蔬菜，也可以生存下去。

但是仅仅让移民靠一亩地很难发展，更难致富。为此，我们在制定移民规划的时候，就有意识地尽可能把他们安置在城市附近，因为住在城市附近，便于出去打工。一户农民只要有一个人出去打工，这家的日常生活基本没有问题：按照月工资2000元算，除了吃的、用的，可剩下500元，这样一年有6000元纯收入。另一方面，我们在南水北调工程移民搬迁规划中，制定了很多针对移民的后期扶持政策，最主要的目的是帮助他们具备多种生产致富的手段。我曾经到河南省考察，发现当地政府建立了很多培训基地和学校，开设了各种培训班：有学电脑的，有学电焊的，还有学汽车修理的……当地政府还把移民的培训基地和城里的人才中心对接。通过培训，让移民有一技之长，出去打工就很容易找到工作，最终，“稳得住、可发展、能致富”的目的也达到了。

第三，移民搬迁工作，要有好的工作思路。移民工作不能按照企业行为来操作，而必须是政府行为。我们一定要把移民工作当做政府的责任范围内事情，当做社会稳定的重要方面，当做地方政府首要的工作来抓。在丹江口库区移民搬迁工作中，河南和湖北两地的省委、省政府都把移民工作作为全省的一项重要工作来抓。河南省淅川县是移民的县，省里规定：对县委县政府的考核内容，主要就看移民工作开展得如何，其他的诸如GDP等都不考虑。领导班子不够，上级就给增加班子成员，专门增加开展移民工作的力量。湖北省十堰市因为有10多万人需要搬迁，市委书记、市长的主要精力就是做好移民工作。

把移民工作当做政府行为，就能把移民新居建设和当地的新农村建设结合起来，把移民的脱贫致富和改善农民生活结合起来。河南省在移民安置地建设移民新村的资金，就不完全是靠国家拨款，而是把移民新居和新农村建设结合起来。省委、省政府把所有的厅、局都发动起来，进行分工：交通厅负责规划建设移民新村的交通；教育厅负责建设移民新村的学校；广播电视局负责移民新村的广播电视；卫生厅负责移民新村的卫生所；等等。省委省政府还专门成立了移民工作指挥部，省委副书记担任政委，副省长是指挥长，每一个厅局都有专门的联络人，在每一个移民安置点都有各个厅局的驻点干部。这样，不仅有国家拨下来的移民资金，四面八方的资金都往这里集中。把移民新村的建设和新农村建设紧密结合，移民新村就成为了新农村建设的示范。生活条件好了，移民当然很满意了。

第四，要有优秀的负责移民工作的组织和团队。再好的政策，再好的规划，再好的思路，都得靠人去办，没有干部去执行怎么行呢？因此，移民工作还要靠各级地方政府的移民干部，带着深厚的感情，去做好移民的领导、组织、动员、协调等方面的工作。在开展南水北调工程征地移民工作过程中，库区涉及移民搬迁的地区以及干线沿线的每一级政府，直至每一个村委会，都成立了专门的移民机构，而且派出得力的驻村干部，采取“包村包户”的办法，责任到人。在这个过程中，大部分移民干部把自己全部的情和爱都投入到移民身上，认真地做好工作：他们熟悉移民政策，和移民同吃，同住，同工作，“以情动人，以理服人，以行为感人”。他们都能站在移民的角度，体谅移民感情上和生活上的困难，而不是简单地以“国家政策就是这样”进行生硬死板地说教。我觉得这很重要，人都是有感情的，在这种动之以情、晓之以理的情况下，绝大部分移民还是通情达理，顾全大局的。

第五，要为移民工作营造一个良好的社会氛围。移民工作既然是一项社会行为，绝对不能静悄悄地开展，必须进行大张旗鼓的宣传，营造出良好的外在氛围，要不然就开展不下去。

通过小浪底和南水北调工程这两个项目的移民工作，我深刻体会到：能否在社会中营造出有利于移民搬迁工作的良好社会氛围，在一定程度上是移民能否成功的关键。

应该说，库区以及安置地政府在这方面做了大量工作，也取得了很好的效果。库区移民工作启动后，河南、湖北两省的领导曾多次到移民村去看，去慰问，去座谈。当地的新闻媒体——电视、广播、报纸等也大张旗鼓地宣传丹江口库区的移民对国家经济建设的贡献，宣传他们为南水北调工程所付出的代价，宣传国家有关的移民政策和省里面的具体工作安排。移民迁往安置地时，长长的车队上面都挂着巨幅标语，地方政府安排了警车在前面为车队开道，担心车队中的老人在路上身体不舒服，安排了医疗车随行；移民乘坐的车队免费通过高速公路；车队经过的路段专门设有茶水站，给移民们免费提供盒饭；移民抵达安置地后，当地干部就把他们领到他们的新家，那里柴米油盐都给准备好了：吃的、用的、烧的、盖的一应俱全，和回到移民原来的家没有两样，让移民们有一种安全感和归属感。所有这些工作，都体现出整个社会对移民的尊重，让他们感受到：虽然付出了这样那样的代价，但是值得，因为赢得了社会的认可和尊重。

第六，要有一套让移民充分参与的机制。搬迁的主体是库区移民，而不是规划制定者。因此，在整个移民搬迁过程中，我们尽可能地让移民参与其中。制定规划之初，就和移民商量：按照规划，拟让你们都搬到某个地方，行不行？由于不可能把所有人都请到安置地去考察，就由移民选出代表去。如果大部分代表认为这个地方不行，就再选一个地方，一直到基本上满意了，才把安置地定下来。另外，有的移民想向外搬，有的愿意就地后靠，也充分尊重移民的意见。进行实物核查时，核查结果全部进行公示。公示的目的，一是了解移民满不满意，同时也有互相监督的作用——对某人家里有多少实物，他的左邻右舍是最清楚的，想多报是不可能的。在安置地给移民建房时，为了让移民们放心房屋质量，由移民自己选派三到四个代表到现场进行监督。这个

参与过程，实际上也是宣扬党的政策，提高移民对移民工作认识的过程。

第七，移民工作必须有一套完善的监督体系。征地移民工作投资大，涉及环节多、影响范围广、关系到每户移民的切身利益和政府形象，必须建立多层次、全方位的监督体系。南水北调办一开始就十分重视移民这项工作。一方面从政策层面制定了《南水北调工程征地移民管理办法》、《南水北调征地移民资金使用办法》等等；另一方面，从实施层面建立征地移民司，通过招标选择移民监理，每年定期开展征地移民实施情况、资金使用情况的检查，各省市组织监督机构或由省纪检、监察部门联合开展巡视监察，对征地移民规划实施，移民资金使用，移民举报进行全过程的跟踪。对移民举报更是逐一调查，逐项回复，对移民迁出地所在乡、村，建立起移民机构，驻村干部，履行对移民实物核查，张榜公示资金支付、新房建设规模、移民人口定性等的监督责任，同时实行移民对乡村干部及移民相互之间的监督。这些机制、制度形成一个完整的移民工作监督体系，它不仅保证了国家政策的落实到位，移民自身利益保护的公开透明，同时也维护了正常的移民工作秩序，减少了移民过程中的各种纠纷，对丹江口水库移民的顺利进行起到了重要的保证作用。

最后，移民工作还必须建立起搬出地和安置地两个地方基层政府之间联合为移民负责的机制。搬出地政府方面，从开始制定规划，到丈量土地、实物核查都是由当地政府参与，征地移民补偿有一部分是先由国家拨给当地政府，由他们负责分发到每个移民手中；安置地方面，他们必须负责移民搬入后生活的安置，包括对移民的社会服务等，都由他们解决。两地政府不仅要加强在移民规划实施搬迁过程中的协调和衔接，还要做好移民的后续帮扶工作，政府提供各项服务。

丹江口的移民有没有可能回流，要经过时间的检验。但是我相信，通过这样做工作，应该说绝大部分移民应该是稳得住的，是可发展，能致富的。

（责任编辑 李树泉）