



国家政策对水库移民社会分层的作用机制研究——以丹江口水库移民政策为例

古安琪¹, 施国庆^{2*}

1. 江苏警官学院 侦查系, 南京 210038;

2. 河海大学 公共管理学院, 南京 211100

摘要: 水库移民作为水利水电工程关键部分, 受政府政策与制度主导, 对移民社会分层有深远影响。本研究将建国以来我国水库移民政策分为五阶段, 以南水北调中线丹江口水库移民为例, 分析了资源再分配、发展促进及权力再调整三种机制如何影响移民社会经济。研究指出, 移民政策通过安置、资源分配和项目扶持影响移民的权力、收入等社会分层标准, “新移民”在收入和资源上较“老移民”有显著提升, 近城有土安置资源更丰富。移民个体阶层因权力、市场、资源调整而重塑, 虽少数移民在搬迁初期阶层下滑, 但整体呈积极重构趋势。本文引入社会分层视角, 强调应完善移民政策, 关注政策对不同群体的效果, 提高政策精准度, 降低阶层下移风险, 以政策推动移民安置与可持续发展。

关键词: 国家政策; 水库移民; 社会分层; 作用机制; 丹江口水库工程

中图分类号: D632.4; C93

文献标识码: A

文章编号: 1674-4969(2024)06-0652-15

引言

在新发展理念引领下, 党的二十大提出“深入推进能源革命”, 水电作为清洁能源一直发挥重要作用, 水库移民是水利水电工程建设的重要组成部分和关键控制因素^[1], “十四五”以来中国水库移民

事业取得了巨大成就, 86.5 万建档立卡水库移民全面脱贫。但是, 水库移民原有生产生活环境随着搬迁发生变化, 存在融入难、适应难等问题^[2], 有很大的返贫风险。为了更有效地防范与化解潜在风险, 并推动国家的可持续发展进程, 中央作出了设立五年过渡期的重大战略决策, 旨在确保脱贫攻坚所取得的成果得

收稿日期: 2024-07-11; **修回日期:** 2024-09-01

基金项目: 江苏省社会科学基金项目 (20SHD003); 教育部人文社会科学研究一般项目 (22YJCZH036)

作者简介: 古安琪 (1986—), 男, 博士, 讲师, 研究方向为工程社会学, 犯罪社会学。E-mail: anqigu@163.com

*施国庆 (1959—), 男, 硕士, 教授, 研究方向为工程社会学, 移民社会学。E-mail: gshil@126.com (通讯作者)

引用格式: 古安琪, 施国庆. 国家政策对水库移民社会分层的作用机制研究——以丹江口水库移民政策为例[J]. 工程研究——跨学科视野中的工程, 2024, 16(6): 652-666. DOI: 10.3724/j.issn.1674-4969.20240084. CSTR: 32282.14.JES.20240084

Gu A Q, Shi G Q. A Study on the Mechanism of National Policy on Social Stratification of Reservoir Resettlement: Take the Danjiangkou Reservoir Resettlement Policy as an Example[J]. Journal of Engineering Studies, 2024, 16(6): 652-666. DOI: 10.3724/j.issn.1674-4969.20240084. CSTR: 32282.14.JES.20240084

到巩固与拓展,同时实现与乡村振兴战略的有效衔接。当前,中央政府对移民问题高度重视,由于水库移民治理的公共属性,以及中国现行移民管理规定中明确指出,各级人民政府应当加强对水库移民工作的领导,水库移民工作主管部门应当在各自职责范围内,做好水库移民的相关管理工作,因此水库移民,特别是大中型水库移民,是中央政府制定相关法规政策及指导性意见,省级政府根据实际情况出台具体/配套政策,县级以上各级政府负责具体实施^[3]。近年来,伴随着脱贫攻坚战及乡村振兴战略的推进,政府在移民搬迁过程中投入了大量人力、财力,总体来看移民的生产生活条件相较过去有了明显改观。但是,政府多是从安置层面解决水库移民问题^[4],将移民视为“同一群体”,对移民内部分化及未来发展关注度不足,许多水库移民的生活水平仍然较低^[5]。同时,由于特殊时空因素,水库移民还存在大量历史遗留问题。因此,在当前背景下如何有效提升移民搬迁的成效,确保移民阶层上升,防范返贫风险,是彻底打赢工程移民脱贫攻坚战的关键。

群体及个体之间存在差异是一个客观事实,移民也是如此,那么移民政策对移民社会分层有何作用?移民搬迁时间跨度长,不同时期的政策又会对移民社会分层产生何种影响?同时,考虑到地区经济社会发展水平存在较大差异的现实,各地区的政策又会对移民社会分层产生什么作用?即使是同一地区,同一政策,是否也会对移民分化产生影响?这一系列问题对于政府提升移民搬迁质量具有重要意义,这些问题涉及社会公正、经济发展、社会稳定及国家治理等多个方面,移民政策对移民社会分层的作用研究可以揭示各类资源分配的差异性,评估各移民群体是否能够公平获得各类资源和公共服务,同时也有助于政府了解移民的异质性及政策作用的成效和不足,便于政府更精准地促进各阶层移民可持续发展,比较不同时期、不同区域政策效果,构建多样化政策体系,提升移民治理能力。但现有研究并未对此做出有效回答,既有研究多关注移民政策整体在补偿、安置、处理遗留问题、后期扶持等方面的效果研究^[6]。因此,在当前大力提升政府治理能力、确保移民脱贫攻坚成果质量背景下,本研究以南水北调中线丹江口水库移民为例,尝试解析政府政

策对水库移民社会分层的作用机制,以期提升政府移民治理能力提供理论借鉴,为新时期移民政策法规体系的修订提供依据。

1 水库移民法规政策体系

新制度主义认为个人嵌入于国家基本政治经济制度之中,在各类制度政策框架内活动。移民最强制性的驱动力是政策因素^[7]。在中国,水库工程是政府为主负责实施,水库移民是政府主导性移民,各类移民政策均由政府制定,是移民生产生活变迁的内生变量。权力和市场是二元资源分配制度,政府掌握权力,通过制定政策分配相关资源,进而改变社会结构,与移民个体能动行为一起构成移民分化图景。水库工程移民作为普通公民大众,受国家基本政治经济制度影响,因其又有水库移民自身特色,属于非自愿移民这一特定群体,同时又受制于各类水库移民政策。后文将围绕具体水库工程移民制度进行阐述,厘清水库移民政策法规发展脉络,阐释重要文件主要内容、作用及影响。整体而言,水库工程移民制度体系主要是针对移民“征补、安置和发展”三个方面的规章,包括法规和政策。

水库工程移民法规体系由通用法规、专用法规、专项法规组成。第一,通用法规包括“宪法”“土地法”“水法”等基本法规。移民作为公民要遵守宪法,水利水电工程具有明显的公益性质,移民的土地和财产可以被政府征收,也有获得相应补偿的权利。而《中华人民共和国土地管理法》^[8]则关乎农民切身利益,明确了土地所有权属、类别、用途及数量,确立了土地征收基本程序及征补基本标准和原则。其他重要相关法律还有《中华人民共和国水法》^[9],第三章第二十九条明确规定了水利工程实施开发性移民,移民安置与工程建设同步进行,前补后扶,各地根据实际情况处理好移民安置发展问题。同时,移民经费列入工程建设投资计划。第二,专用法规是指具体行业法规,这里主要指水利部和国家经贸委(原电力工业部)^①颁发的法规。《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)^[10]是其中

① 1998年3月10日,九届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案,撤销电力工业部,电力工业的政府管理职能并入国家经济贸易委员会。2003年改为国家发展和改革委员会,国家电力公司作为国务院出资的企业单独运营。

最重要的行业法规, 该条例是在“土地法”和“水法”基础上制定, 涉及移民补偿、安置、后扶等一系列工作的方针、原则、管理体制及相关法律责任。第三, 专项法规只有《长江三峡工程建设移民条例》(国务院令第126号)^[11-12], 三峡移民超过130万, 属于特大型水利水电工程移民, 因此国务院为其制定专项条例。法规具有稳定性、强制性和长期性, 同时也有一定滞后性, 我国各类水利水电工程众多, 涉及区域行政区划、自然环境、社会经济文化各不相同, 在具体移民工作开展中法规无法明确众多细节和盲点, 因此需要出台相关政策予以弥补。在法规基础上的移民政策直接决定了移民的资源获取, 影响着社会机会的分布, 对社会分层具有明显建构作用。

水库工程移民政策体系主要分为两个方面: 一是移民搬迁与安置政策, 旨在确保移民搬得出、稳得住; 其二是后续的扶持与发展政策, 着力于移民安置后的生计恢复与可持续发展, 也就是逐步能致富。搬迁安置政策中对移民影响较大的是补偿标准和安置方式, 连同后期扶持决定着移民获取的补偿资金、土地、房屋、经营、工作等重要资源的差异, 因此成为影响移民社会分层的三大政策因素。

新中国成立以来的水库工程移民政策可以分为五个阶段: ①初步探索谨慎阶段(1950—1957年)。全国各类水利水电工程数量少, 规模也较小, 产生的移民数量不多, 土地数量相对较多, 一般采用有土置换, 少部分移民投亲靠友或者外迁安置, 移民安置相对谨慎, 主要依据1953年发布的《中央人民政府政务院关于国家建设征用土地办法》^[13], 移民历史遗留问题较少^[14]。②行政强推盲目阶段(1958—1978年)。这一时期, 全国开展一系列水利水电工程建设, 规模较大的有三门峡、刘家峡、小浪底水电工程, 丹江口水利工程一期项目也是在此阶段, 全国水库移民高达百万。由于人民公社化运动, 数量众多的水库移民无法得到有效安置。移民工作多缺乏科学规划, 多照“红头文件”指示, 靠主观经验和行政命令强推, 安置盲目随意, 补偿较低, 众多水库移民历史遗留问题产生于该时期^[15]。③有序探索科学规划阶段(1979—1991年)。随着社会经济回归正常秩序, 水利水电工程事业也进入到一个全新时期。特别是随着三峡工程的开

工建设, 新的水库工程移民政策体系不断建立完善, 补偿标准逐步提高, 移民政策制定注重科学性、规范性, 由单纯的补偿救济转向开发性移民, 《水库建设移民安置条例(征求意见稿)》(1984)^[16]、《国务院办公厅转发水利电力部关于抓紧处理水库移民问题报告的通知》(国办发〔1986〕56号)^[17]、《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74号)^[18]在这一时期相继出台。21世纪以后更是提出“以人为本”和“移民至上”的安置原则, 不断更新完善水库移民政策^[19]。④逐步完善规范改进阶段(1992—2005年)。结合三峡工程, 提出“三原原则”, 正式确立“工程与移民并重”的指导思想, 将征地补偿和安置补助标准纳入“土地管理法”, 注重生态保护, 强调可持续发展。这一时期重要的移民政策法规文件有《国务院批转国家计委关于加强水库移民工作若干意见的通知》(国发〔1992〕20号)^[20]、《长江三峡工程建设移民条例》(国务院令第126号)(1993)^[11]、《长江三峡工程建设移民条例》(国务院令第299号)(2001)^[21]、《关于加快解决贫困地区人口温饱问题的决定》(1996)^[22]、《中华人民共和国土地管理法》(1998)^[23]。⑤体系成熟高质量发展阶段(2006年至今)。随着三峡移民搬迁工作的结束, 国务院于2006年依次下发《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发〔2006〕17号)^[24]、《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)^[25]、《国务院关于修改〈大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例〉的决定》(国务院令第679号)^[26], 移民管理体系、补偿补助标准正式确立, 同时强调以移民为本, 重视移民后期扶持, 确保移民生产生活水平高质量发展。

2 水库移民社会分层的政策作用机制分析框架

社会分化一直是社会学界关注的核心问题, 社会分化就是社会异质性的增加, 是社会发展的必然结果, 可以分为群体分化和个体分化。从社会分化的纵向维度看, 按照不同标准, 即各类资源占有差异, 划

分出不同阶层建构出对应社会结构,也就是社会分层现象^[27]。社会分层不仅是体现阶层结构及特征的静态样式,更是一个动态变化过程,在经济社会环境等主客观影响下,社会分层结构经历“同质异化-解构-再度同质化”的过程^[28]。在这里,移民社会分层主要分析水库移民在国家政策影响下重新分化进入各阶层的客观过程,既包括政策对不同移民群体之间分化差异的影响,也包括政策对移民个体的不同作用。水库移民社会阶层划分采用多元标准,包括权力、经济、自然物质、技能、体力五个维度,根据其差异将水库移民划分为七阶层:村务管理者、集体企业主管、私营业主及经理、技能劳动者、较强体力劳动者、一般体力劳动者、弱体力劳动者及无业、半无业者^[7]。

水库移民政策包括安置方式、资源分配、项目扶持等多个方面,每一方面的内容都会造成移民社会分层标准的差异,体现出某种特定的政策机制,在移民搬迁安置过程中重塑其社会分层结构。通过对水库移民政策在纵向和横向两个维度的系统梳理、深度挖掘,归纳出驱动水库移民社会分层的三种主要政策机制:第一种,资源再分配差异机制。该机制主要促进移民社会分层的自然物质和经济条件发生变化。水库移民政策中的土地调整、现金补偿、房屋重建等措施,实际是对移民原有资源的重新调配。部分原有土地数量较少、房屋面积较小的家庭会因家庭人口和政策补贴而重新获取更多自然物质资源,同时现金补偿金额也会因家庭状况出现不同,改变移民社会分层的经济条件。同时,不同政策、不同库区的资源分配数量和方式均不相同,这种差异性就会影响到移民群体和个体的资源获得数量和质量的不同,进而加剧分化,促进社会分层的重构;第二种,发展促进差异机制。该机制主要促进移民社会分层的经济条件和技能条件发生变化。基础设施建设、后期扶持产业、安置地社会经济水平、交通状况等为移民提供了新的发展机遇,促进阶层地位上升,但不同政策下的安置方式差异会使得群体间、个体间的市场机会千差万别,同时搬迁也有可能使部分移民原有的市场条件消亡,造成阶层地位下降;第三种,权力再调整机制。该机制主要促进移民社会分层的权力条件发生变化。水库

移民政策实施过程中,村务管理者角色和权力也可能发生变化,一方面政策的执行,如土地远近、房屋户型、扶持产业类型、资金使用等都需要村务管理者参与组织协调,这可能会增强其权力和影响力。另一方面,政策也可能引入新的治理机制和参与方式,削弱村务管理者的传统权力,如在扶持产业中,引入专业的企业管理团队或合作组织,移民事务,特别是重大决策需要更多的移民参与进来,成立各类移民组织,从而改变权力结构,权力大小进而会影响资源分配的话语权,进一步促进社会分层。

如第1节所述,国家在不同历史时期,针对不同项目均会出台不同的政策,同时各地也会根据实际情况而制定具体政策,当同一政策实施时也会因移民家庭情况及个人能力差异而效果不同,这就是政策在制定及实施上会产生显著差异,而这些差异又深刻作用于政策目标群体——水库移民,影响移民分化。图1直观展示水库移民政策在不同时空区隔对不同移民群体产生的差异化影响,资源分配、发展促进、权力调整正是在这种情况下产生重大差异。移民政策在不同时期差别很大,改革开放以后,随着国家整体实力的增强以及对移民问题重视程度的提升,移民在补偿机制、标准、安置条件、后期扶持等诸多方面普遍优于早期移民。而在同一时间阶段,区域差异与水利水电工程规模亦成为影响移民政策的重要因素。大型及中型水库的移民搬迁与安置工作,通常由中央和地方政府协同推进,确保了较高的政策执行力度与资源支持。相比之下,小型水库移民则会受法规政策缺失、资金不足、人力薄弱及关注度不够等负向因素制约。进一步分析,即便同一时期、同一水库范围内,相同的移民政策也可能因安置地的选择、扶持项目的具体实施等细节差异,而在不同村落与社群间引发显著分化,有时会加剧既有的不平等或差异性。

资源再分配差异、发展促进差异、权力再调整何以促进上述三种时期、政策影响下的移民群体、个体社会分层?后文将以丹江口水库移民政策作为典型案例,详细探讨三种情境下政策实施如何对水库移民群体及个体造成社会分层结构性的差异影响,明晰政策三机制发挥作用的具体机理及其分层效果,以期提供有价值的见解和启示。丹江口水库移民规模仅次于三

峡工程移民, 且时间跨度较长, 一期工程始于1958年, 二期工程移民搬迁于2014年结束, 纵贯半个多世纪, 新老两个阶段的移民政策均能体现, 同时移民安置方式多种多样, 包含了全部的主流移民安置方式, 其具有典型性、代表性, 这就为从整体上了解移民政策对移民社会分层的影响, 明晰政策作用下群体和个体分化下的移民社会分层重塑过程提供了天然场域, 对后续移民政策改进提供借鉴意义。

3 政策变迁下的新老移民群体社会分层演变差异

丹江口水库移民工程分为一、二两期, 一期处于改革开放前, 各类移民政策多以红头文件形式下发, 较为粗糙。二期工程实施前后, 政府制定了较为科学严谨的移民政策, 2003年, 《国务院办公厅关于严格控制丹江口水利枢纽大坝加高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》(国办发〔2003〕12号)(停建令)^[29]发布, 2010—2012年移民初步设计批复并实施。后文将根据规划设计报告、

《河南省南水北调丹江口库区移民安置实施办法(试行)》^[30]、《河南省人民政府关于印发河南省完善大中型水库移民后期扶持政策的实施方案的通知》^[31]、《河南省人民政府关于南水北调中线工程丹江口水库移民安置优惠政策的通知》^[32]和《河南省人民政府办公厅关于进一步推进南水北调中线工程丹江口库区移民新村建设的意见》^[33]等政策文件内容, 对政策如何影响移民社会分层过程进行阐述。

3.1 往昔政策之限：老移民群体的困境与下移

丹江口水库工程分为两期, 一期工程(1958—1973年), 移民搬迁分为6批(1959—1978年), 共计38.2万人, 本文称之为“老移民”。这一时期与移民政策发展历程的第二阶段相重合, 该阶段嵌入“水利大跃进”时期的特定背景, 工程在勘测、设计、施工并行的非常规模式下仓促上马, 工程质量出现重大问题, 进而造成移民分批、多次搬迁。移民安置方式以外迁和后靠为主, 其中外迁安置在实践中遭遇重大挫折。工程建设初期, 政府没有明确的移民安置规划, 南阳地区领导层将支援边疆的任务转嫁于淅川移民,

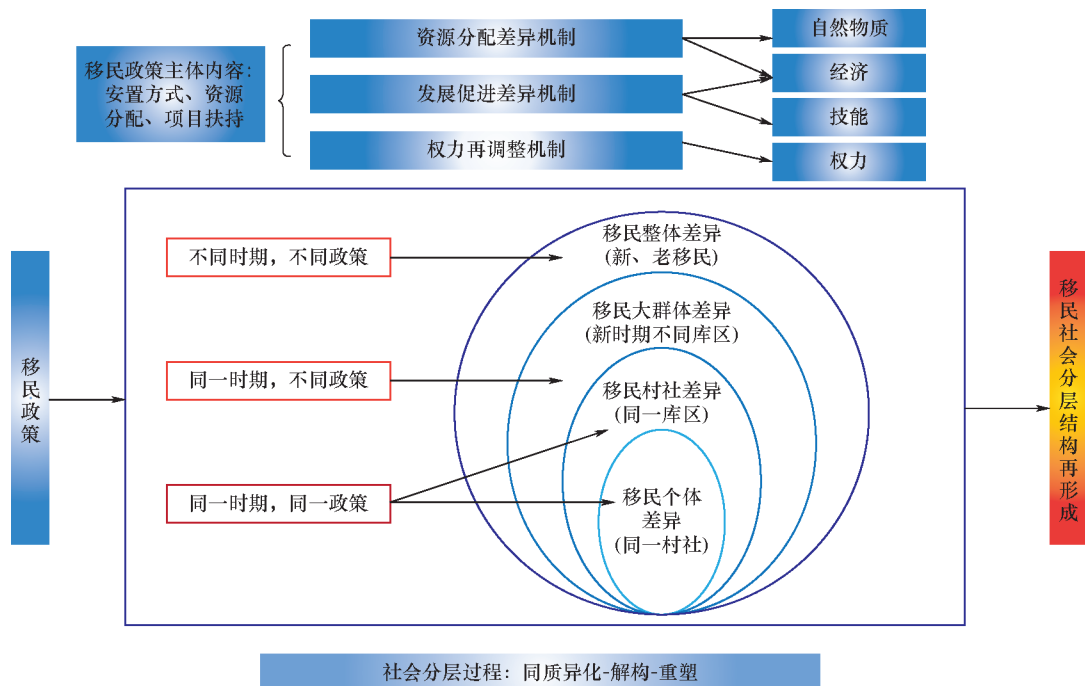


图1 移民政策对移民社会分层作用机制图

Figure 1 Relationship between resettlement policies and resettlement differences

1959年远赴2.23万名移民远赴青海,受自然条件等因素限制,后有1万余名移民返迁。此阶段的移民政策制定,显著取决于主观判断,行政色彩浓厚,1965年,主抓河南、湖北两省移民工作的文敏生与张体学共同确立了“河南负责迁移,湖北负责安置,标准统一,财务透明”的移民原则,虽意在规范流程,但决策过程略显草率,补偿标准亦未能满足移民实际需求。随后,动荡的政治局势进一步加剧了移民安置的混乱局面。1966—1968年,淅川县又有超过五万多移民被安置在湖北省的荆门与钟祥,在此过程中,移民与当地民众因土地、灌溉等原因频繁发生冲突,最终引发了大量移民返迁。面对这一严峻形势,河南与湖北两省1969年适时调整移民安置策略,提出了“远迁非优,近迁更佳,就地后靠安置最为稳妥”的新策略^[34-35],标志着移民政策向更加务实的方向调整,此后移民外迁安置逐渐让位于后靠安置。

后靠安置也产生诸多问题。初期工程的大坝高度经历过数次调整,导致工程蓄水位不断上升,移民安置高程一变再变,部分移民不得不“滚雪球”式地频繁向上搬迁。更为严峻的是,外迁后返迁移民更是经历多次折腾,外迁后靠交替安置,经历3~4次搬迁的移民不在少数,彻底成为底层群体^[35]。1958—1974年整个老移民搬迁期间,移民人均获得补偿款仅为416元,包含了所有建设和生产费用,真正用到移民生计恢复发展的费用很少。在时间紧迫和选址轻率的

双重因素下,没有过多考虑土地承载能力,大量移民集中安置在一起,导致人均耕地面积严重不足。例如,某204名移民的安置区,人均耕地只有0.083亩(1亩=666.67 m²),只能通过破坏环境增加耕地面积。这一现象在淅川库区尤为突出,随着人口出生累积,至二期工程移民搬迁前的2009年淅川库区人均生态赤字比全国平均水平高出0.6630 hm²^[36]。同时,移民住房建设没有统一规划,建房粗糙,质量低劣^[37]。这一时期的政策对老移民造成的影响依然深远,主要影响经济、自然物质(主要指土地和住房)两个分层指标,部分移民至今仍处社会下层,严重制约其高质量发展。

3.2 当下政策之利：新移民群体的机遇与上行

丹江口水库二期工程(2005—2013年),坝体高度增加至176.6 m,共产生移民34.5万人,也就是本文所说的“新移民”。丹江口新移民搬迁安置时间为2010—2012年,处于移民政策发展演变的第五阶段,大多数移民“外迁安置”,少部分移民“后靠安置”,极少数投靠亲友自谋出路,实施开发性移民,也就是通过包括政策在内的综合手段制定科学的移民安置发展方案,以生产建设为主要任务,旨在使移民满足安置所在地居民的生产生活条件,为可持续发展创造条件。这与老移民安置存在显著差异,具体对比参见表1。搬迁前,政府通过设计院或其他相关专业机构制定相

表1 丹江口库区新老移民安置情况对比
Table 1 Comparison of resettlement situation for new and old resettlement in Danjiangkou reservoir area

安置情况	老移民	新移民
安置方式	远迁与后靠反复折腾,部分移民数次搬迁	跨县外迁有土安置为主,后靠安置为辅,兼有非农安置,只搬一次
决策	主观经验过重,依靠行政命令强推	政府依托设计院统筹规划,以人为本,从移民实际情况出发,注重科学性与移民参与性
自然环境	安置地自然环境恶劣,后靠密集安置又导致生态问题严重	选择经济、人口、资源均满足条件的安置区域,且交通便利
平均补偿/(元/人)	416	30000
土地	数量少、质量差、位置偏	人均面积超过库区原住地,肥力中上,配套机井,临近住地
房屋	无规划、面积小、质量差	统一设计,人均24 m ² ,提供补贴,全部砖混结构
就业	简单复制式安置,从农村到农村,从农业到农业,促进向非农转移的发展理念没有形成	政府扶持与移民自主开发就业相结合,同时产业开发方向和内容向一、二、三产业全方位拓展,移民就业安置范围更宽,渠道更多。
后扶	缺失	600元/(人·年)×20年+项目支持

对科学合理的移民计划,同时让移民参与其中,补偿标准相对老移民而言更是极大提高,土地和房屋的调整分配能够满足移民基本的生产生活需求。外迁安置采取大农业安置方式,但安置地靠近城镇,也就是一种“类城镇化”安置模式^[38],以村庄为单位整体单独或合村搬迁至城镇周边区域,仍是农民,重新在安置地进行调地,保障其基本生产生活,同时又能借助城镇的交通、信息、经济优势,寻找新的发展机遇。这里所说的城主要指小城镇,原因有二:首先,小城镇作为城市和农村的桥梁,兼具城乡特色,移民更容易适应,且生活成本较低;其次,城镇化发展是大的趋势,各县区均选定开发潜力较大的小城镇作为中心镇或特色小镇来进行建设。此外,相较于“老移民”,“新移民”还享受了更多的后期扶持政策。不同时期的移民政策导致了新、老移民不同的命运轨迹,“新移民”的政策在自然物质条件、经济发展条件方面相较于“老移民”的均有了质的提升,政策因素是造成新、老两代移民差异的主要原因。

4 同期异策下的不同水库移民群体的分层变化差异

改革开放前,全国水库移民安置较好、一般、较差的各占三分之一^[39]。20世纪80年代以后,尽管有了移民安置条例可以作为实施依据,但在具体工程中,各地的政策多种多样,导致同一时期也就是改革开放后的移民群体因不同政策而产生差异化分化路径。

4.1 规模区隔:补偿标准及后期扶持差异的分层影响

移民补偿扶持政策会因水库规模大小而不同。大中型水库均遵循国家统一的土地补偿和安置补助标准。相比之下,小型水库工程移民后扶缺位,且土地补偿标准没有界定依据。即便都是大中型水库,各工程除土地外的其他补偿标准也有较大差别,此差异既受制于区域经济状况,又要和所在地其他工程补偿相平衡,规避争议纠纷。此外,各地后期扶持会涉及产业项目和多样化生产技术培训,使用后扶资金对重点

户项目进行扶持,或是兴建项目(多以规模养殖为主),或是招商引资,或是对口支援。技能培训内容则涵盖种植、养殖、加工等多个领域,同时积极和发达地区交流合作,定向招工或发布招工信息。这一系列举措的成效和当地发展条件、移民负责人能力、政策执行力度、机遇紧密相关。就实际效果而言,部分移民因后期扶持获益,经济收入迅速增加,但是也有部分地区后扶项目运营不佳,导致部分移民收入减少而面临返贫风险,极端情况下,移民村可能背负沉重债务。

4.2 种类多样:安置方式差异下的移民群体分层变化

当前全国范围内移民安置方式多种多样,传统主流移民安置模式,依据多维度考量可以细化为三类:①空间距离与区域结构:按搬迁距离由近及远依次为,人口迁移线上的后靠安置、仍在库周但距离相对较远的近迁安置、迁离库周但未出县的县内外迁安置、迁移至县外的远迁安置;②生活资源与组织结构:根据移民搬迁组织化程度,可以以生活的村庄为单元分为集中安置与分散安置,以适应安置地资源承载能力;③生产资源与生产结构:土地充足的区域可以进行有土安置,保证移民基本生存条件,自然条件不具备的情况下可以通过货币补偿,自谋职业,二、三产业安置等方式替代,或是有土安置与无土安置相结合。综上,在实际执行中就形成了多元化移民安置模式,后靠/外迁(近迁、远迁)+有土/无土(货币补偿,自谋职业,二、三产业)/混合+集中/分散安置,这些模式的组合共同构成了当前移民主流安置的复杂图景,如图2所示。

大多数库区还是传统农业经济为主,非农就业机会有限,农村移民受教育水平不高,同时又面临社会保障体系薄弱的现实情况,这就使得移民整体抗风险能力较弱,但也凸显出了有土安置的优越性^[40],实践经验也表明大农业安置是最为稳妥的主流模式^[41]。此模式强调重新调拨土地进行农业安置为主,同时鼓励并提供政策支持移民积极探索非农就业的可能性^[42],该策略成本效益显著,易于实施,且风险相对可控,后靠安置更是契合了移民“故土难离”的深

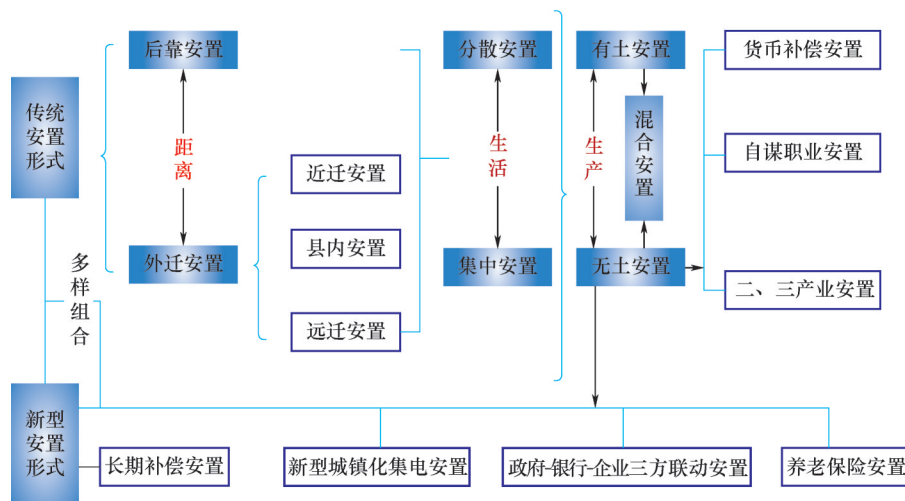


图2 水库移民安置形式
Figure 2 Resettlement forms

厚情感^[43]。但其弊端在于会对区域土地承载能力造成较大压力，特别是后靠安置会使得库区生态环境趋于脆弱^[44]。外迁集中有土安置可以缓解库区人地紧张关系，同时又能发挥村组合力^[34]，这种模式从远期看还可能会实现“倍增效应”，为移民可持续发展创造条件。相比之下，外迁分散有土安置，则是将移民原有社会关系结构在地理空间上拆散，移民分散融入不同安置社区，融入过程中难免产生各种“过敏反应”，与“原住民”发生矛盾摩擦，甚至脱离安置点^[45]。这种生产生活方式及风俗习惯差异与距离远近成正比，通常异地近迁或县内安置有助于移民更快融入，而远距离迁移，特别是跨省安置，移民融入时间需要更久。因此，在制定移民安置策略时，需要综合考虑多种因素，以平衡短期安置效率、可持续发展以及长期社会融合。

在移民安置策略中，除主流的农业安置途径外，还有少部分移民执行非农安置方案，为移民提供除土地所属权益外的经济补偿、资源援助及政策激励。按安置规模的差异，此类方案可细化为集中型和分散型，前者通常将移民整合至国有农场、厂矿或者特色经济小镇，主要发展非农经济^[46]，虽然预期收入相比农业较高，却也伴随经营风险，如果经营策略不当或市场动荡，将显著影响移民经济状况^[47]。而极少数选择分散非农安置的移民，一般经济实力较强，拥

有一定的市场能力，依托个人资源及关系网络自主择业。近年来，学术界与地方政府不断探索并实践新型非农安置模式。一些新的非农安置模式被研究人员提出，并在各地有所实践，典型模式有以下四种：第一种是持续性长期补偿安置：即延长土地补偿年份，依据移民承包地被淹前三年平均产量设定基准，实施年度动态调整，以应对农作物产量或市场价格变动，但可能引发部分移民依赖心理^[48]。第二种是政府-企业-银行协作安置：政府引进企业，发展移民项目，银行提供贷款支持，进而推动移民就业。第三种是移民养老保险安置：政府从移民经费中出资为移民提供城镇养老保险服务。第四种是“置换”安置：即移民用现金置换安置地居民的旧房子，获取土地补偿金且在二、三产业工作。

由上分析可以看出，同一时间阶段内，水利水电工程领域的移民政策呈现出显著的多样性特征，即使是同一工程，安置方式也是兼而有之^[49]，传统和新型安置方式各具特色，但从当前实际情况出发，尽管新型安置方式优点明显，但鉴于多种因素限制，其尚不适宜大范围推广，特别对以农村人口为主体的水库移民群体而言，这一挑战尤为显著。后期扶持也是如此，其实施方式和效能会因工程大小、各地政府执行操作策略的不同而有所变化。各移民群体不同分层轨迹，正是在这一系列复杂多变的政策环境下逐步进行

的, 各群体所占有的资源、市场机遇各不相同, 进而影响到各自的自然物质、经济、技能等社会分层要素, 群体间社会分层演化路径出现明显差异, 其走向和各类政策的差异紧密相关。因此, 与移民相关的政府决策层以及安置规划设计的专业部门, 需要深刻认识到不同移民群体的差异性, 并从动态演进分化的视角出发制定更为科学合理的政策方案。

5 同期同策下的同一水库不同村社及个体社会分层差异

不同时期、不同工程会执行不同的移民政策, 而同一政策也会导致移民群体之间以及同一群体内个体之间的分化。2003年随着“停建令”的下达, 丹江口水库移民工作正式启动, 2010年工程初步设计正式获批, 2010—2012年移民搬迁工作实施并完成, 顺利实现了“四年任务, 两年完成”的工作目标。34.5万名移民分布在河南和湖北两省, 其中河南省移民人数为16.4万, 除国务院统一标准外, 两省也制定了各自的移民政策, 以下论述部分结合河南省的移民政策具体阐释同一工程、同一时期下相同政策对移民村社及个人分化的作用机制。

5.1 由同到异: 移民村落小群体分化

95%的移民属于农村移民, 搬迁前以农业经济为主, 移民安置无法提供几十万充足且稳定的非农就业机会, 因此采用有土安置为主, 投亲靠友为辅, 同时为了不破坏社会关系网络, 多采用集中安置, 以村为单位保留原组织架构, 在安置地划片集中建设移民新村。从迁移距离上看, 丹江口水库移民以省内出县外迁为主, 少量就地后靠安置, 这一方面缓解了库区各县生态承载压力, 另一方面省内语言、文化、风俗相近, 移民更易融入, 且安置地各市县是南水北调中线工程受益区, 安置地政府积极性较高, 便于统一协调管理。政府依托设计院主导安置选址, 在符合安置标准的地点中优先选择城镇周边、交通干道、工业区附近等区位优势明显的区域, 最终共计194个安置点。外迁和后靠两种安置方式的不同, 自然促使两类移民走上各自的发展轨道, 进而移民群体间会形成显著差

异。在开始阶段外迁移民的生计资本会面临更多损耗^[50], 但长期看, 他们可能会获取更多的资源和市场机会。相较之下, 虽然少部分后靠移民可以凭借库区特色产业如旅游、地毯编织等获得发展, 但整体上, 会受到自然条件、交通条件及社会经济水平的制约, 其发展潜力不及外迁移民。

原住地与安置点对接选择过程中, 设计单位运用多指标综合评价法, 共有7项指标, 其中权重最大的是区位, 系数是0.3, 其次是经济水平、土地数量和质量、基础设施完善程度、非农发展条件以及耕种方式, 权重最低的是生活习俗, 只有0.05。根据权重分别对原住地和安置地进行百分制测算, 按顺序排列对接。从公平角度看, 移民代表、基层干部和地方政府均较为满意, 但从发展角度看, 该方法拉大各移民村差距, 造成区域分割。丹江口库区是大巴山、秦岭向江汉平原的过渡地带, 较为封闭, 经济相对落后, 移民之间差距不大, 安置点分布在省内6市25县(市、区)^[51], 按照距离库区远近排序, 由南向北分别是: 南阳、平顶山、许昌、漯河、郑州、新乡(黄河北), 相比省外远迁, 省内风俗人情更加接近, 移民管理更加协调, 但各县市的自然地理环境、经济水平的差异相较于库区内各原住地均有所扩大。河南省内执行统一的土地补偿标准, 但这也局限于土地的数量和种类, 而在地力大小, 移民耕种适应程度, 土地流转价格、方式等方面各安置地差异明显。移民后续发展方面, 政府投入的扶持资金差异较大。如南阳市市直单位提供对口帮扶资金22.04亿, 远远高于许昌市。这些资金并不能直接发给移民, 而是资助各类项目, 而建设哪些项目则取决于移民村庄以及安置地移民主管部门, 同时也要结合当地“新城镇/农村”建设一起进行, 各地的发展模式因此差异很大, 进而导致移民小群体之间差别。

5.2 多升少降: 移民个体阶层变化

搬迁及政策因素导致移民就业环境发生两方面变化: 首先, 是地理变化, 原住地在山区, 依山靠水, 安置地则是近城平原, 这就导致原有职业如船运、养蜂、水面养殖等消失, 大部分青壮年外出打工, 同时催生了规模化土地经营的“农场经济”; 其次, 二元

生产体制生成,由原本自然市场状态向计划-市场混合体制转变。安置区在经济活力、交通及信息化方面更具优势,给移民带来更多非农就业机会。同时,“移民+农民”的叠加身份也会得到双重政策支持,包括安置初期的各种税费、土地及水电费用减免,地方政府积极引导移民村发展集体支柱产业,吸纳移民本地就业,并通过定向培训与劳务输出,提升移民职业技能和就业渠道。部分移民则利用政策红利,如低息贴息贷款,自主开展多样化个体经营。就业的不同会带来收入的变化,同时,政策也会直接影响移民收入,丹江口库区每名移民每年会获得600元后扶补贴,共计20年,这也会对移民家庭间的经济差距产生影响。此外,政府为确保移民政策公平公正执行,创新管理模式,成立“民主议事会”“民主监督会”,决策监督重大事项,会员虽非专职,却能够接近移民村庄权力核心,拥有相对的资源获取优势。

移民政策会秉持公平性原则对生产生活相关资源重新调整,且同时保障弱势群体利益。土地方面,土地依据人口重新分配,以旱地为例,搬迁后提升至人均1.4亩,移民人口越多相应家庭土地就越多。相较于库区多山地、地块细碎且肥力不足,安置地土地实现了集中连片、质量中上、临近居住点,并新修配套水井。住房及基础设施方面,全部按照新农村标准进行建设,涵盖交通网络、环境卫生、给排水系统、社区规划及公益设施(如卫生室、便利店、照明设施、公厕、垃圾处理站、污水处理设施)的全面配套。人均住房面积 $\geq 24\text{ m}^2$ ^①,全部采用砖混结构,室内全面配齐水、电、气、厕。针对住房困难户,政府提供专项补助,确保人均砖混结构住房面积达标。对比搬迁前后,安置点在土地质量、住房结构、生活设施等方面实现了跨越,有效缩小了移民在这些资源方面的差距。尽管土地多少与房屋大小因家庭人口和经济状况而异,但政策规定房屋户型只有3类左右,因此,移民个体住房显性差异并不明显。此外,教育方面也会给予适龄上学移民人口特别关怀,部分县区提供了择校便利及中考加分政策,进一步促进了移民家庭的社会融入和长期发展。

综上,政策会对移民的就业、收入、土地、住房、基础设施、教育等方面造成重大影响,权力大小和个人市场能力的强弱共同决定着移民阶层的分化。整体上看,“移民”身份的声望得到明显提升,不会遭到安置地居民的歧视,甚至会羡慕移民身份,这也利于移民融入当地社会,在通婚方面更具优势。具体而言,弱势群体通过搬迁阶层地位有所上升,通过土地、住房及后扶补贴,生产生活水平有了明显提高。而部分原个体经营者会经历“阵痛期”,原有生产要素缺失,经营技能“水土不服”,阶层地位下降,也有移民能够把握住新的机会而实现阶层上升,大部分移民家庭利用更多的非农就业机会实现收入增加。但在此过程中需要注意权力寻租带来的政策失效。

6 结论

本研究结合南水北调丹江口水库移民政策,重点从不同时期、不同政策、同一政策三个维度分析梳理水库移民法规政策体系,并探究政策如何对水库移民社会分层发挥作用。在制定水库移民政策时,要重视移民群体之间以及移民个体之间的差异,并要同乡村振兴相结合,推动不同阶层的移民群体可持续发展。

基于此,本研究的主要贡献体现在以下两个方面。第一,在理论层面,通过社会分层视角剖析水库移民政策的作用机制及差异性影响,从而拓展和丰富了社会分层在水库移民领域作为重要理论分析框架的力度、深度和广度。已有研究大多在宏观制度政策语境下关注政策对移民的影响,本研究则根据“不同时期,不同政策”“同一时期,不同政策”“同一时期,同一政策”,分别阐释政策对移民社会分层差异的三种作用机制:资源分配差异机制、发展促进差异机制及权力再调整机制,明晰了三种机制在三种情境下的具体作用机理及对移民群体和个体分层分化的影响效果。第二,在经验层面,对水库移民现有研究多从整体视角出发,关注水库移民的规划安置、移民影响、社会适应、风险防范等话题,对水库移民群体差异、

① 丹江口农村水库移民搬迁前人均住房面积 24 m^2 ,政府将其设置为困难补助线。

移民分化关注相对较少。因此, 本研究重点从社会分层视角探讨了政策对水库移民的影响, 从而更加细致和全面呈现了水库移民的多维样态, 特别是展示水库移民的生命轨迹历程, 明晰移民社会分层是政策影响

下群体和个体双重分化作用的结果。本研究有利于为国家水库移民政策体系的进一步完善和发展提供重要的经验启示和参考。

参考文献

- [1] 余坤, 郭瑾瑜, 王奎, 等. 新时代西藏水电移民安置与地方高质量发展协同研究路径的探讨[J]. 水力发电, 2023, 49(6): 4-8.
Yu K, Guo J Y, Wang K, et al. Discussion on the cooperative research path of hydropower resettlement and local high-quality development in Xizang in the new era[J]. Water Power, 2023, 49(6): 4-8.
- [2] 施国庆, 伍波, 孙中良, 等. 跨流域调水工程移民社会适应困境及脱困路径[J]. 水利经济, 2022, 40(4): 74-78, 94.
Shi G Q, Wu B, Sun Z G, et al. Study on the social adaptability of resettlement in water diversion project[J]. Journal of Economics of Water Resources, 2022, 40(4): 74-78, 94.
- [3] 李家明, 王远龙, 魏开志. 基于PMC模型的四川省水库移民政策量化评价[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2024, 46(2): 43-50.
Li J M, Wang Y L, Wei K Z. A PMC-based quantitative evaluation of Sichuan reservoir-induced resettlement policy[J]. Journal of China Three Gorges University (Humanities & Social Sciences), 2024, 46(2): 43-50.
- [4] 张浩然. 乡村振兴战略下的水库移民安置规划探讨[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(6): 130-133.
Zhang H R. Discussion on reservoir resettlement planning under the strategy of rural revitalization[J]. Rural Economy and Science-Technology, 2023, 34(6): 130-133.
- [5] 王丽娇, 葛小波. 乡村振兴战略背景下农村水库移民后续发展研究[J]. 云南水力发电, 2023, 39(7): 1-5.
Wang L J, Ge X B. Research on the subsequent development of rural reservoir immigration under the background of rural vitalization strategy[J]. Yunnan Water Power, 2023, 39(7): 1-5.
- [6] 周双磊. 基于CiteSpace的水库移民研究轨迹与趋势[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2021, 43(6): 56-63.
Zhou S L. A citespace-based literature review of the studies on reservoir-induced resettlement: Retrospect and prospect[J]. Journal of China Three Gorges University (Humanities & Social Sciences), 2021, 43(6): 56-63.
- [7] 施国庆, 古安琪. 非自愿移民社会分层研究: 一个分析框架[J]. 南京社会科学, 2018(8): 80-89.
Shi G Q, Gu A Q. Social stratification of involuntary resettlement: An analytical framework[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2018(8): 80-89.
- [8] 中国政府门户网站. 中华人民共和国土地管理法[EB/OL]. (2005-05-26). https://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.
China Government Website. Land administration law of the People's Republic of China[EB/OL]. (2005-05-26). https://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.
- [9] 中国人大网. 中华人民共和国水法[EB/OL]. (2018-06-26). http://www.npc.gov.cn/c1773/c2518/2019zhhsjx/sjxflfg/201906/t20190628_293038.html.
China NPC Website. Water law of the People's Republic of China[EB/OL]. (2018-06-26). http://www.npc.gov.cn/c1773/c2518/2019zhhsjx/sjxflfg/201906/t20190628_293038.html.
- [10] 中国政府门户网站. 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)[EB/OL]. (2006-08-13). https://www.gov.cn/zhengce/2006-08/13/content_2602454.htm.
China Government Website. Regulations on land requisition compensation and resettlement for large and medium-sized water conservancy and hydropower projects (Order of the State Council No. 471) [EB/OL]. (2006-08-13). https://www.gov.cn/zhengce/2006-08/13/content_2602454.htm.
- [11] 人民日报. 长江三峡工程建设移民条例(国务院令 第126号)[N/OL]. 1993-08-28(2). <https://rmrb.online/read-htm-tid-964992-page-e.html>
People's Daily. Regulations on resettlement for the construction of the Three Gorges Project on the Yangtze River (Order of the State Council No. 126) [N/OL]. 1993-08-28(2). <https://rmrb.online/read-htm-tid-964992-page-e.html>.
- [12] 孙爱芬. 经济转型升级过程中提升水库移民安置适应性的策略分析[J]. 水电与新能源, 2019, 33(5): 23-26.

- Sun A F. Strategy analysis on improving the adaptability of reservoir resettlement in the process of economic transformation and upgrading [J]. *Hydropower and New Energy*, 2019, 33(5): 23-26.
- [13] 人民日报. 中央人民政府政务院 关于国家建设征用土地办法[N/OL]. 1953-12-05(2). <https://cn.govopendata.com/renminribao/1953/12/5/2/>.
People's Daily. Measures of the Government Administration Council of the Central People's Government on requisition of land for national construction[N/OL]. 1953-12-05(2). <https://cn.govopendata.com/renminribao/1953/12/5/2/>.
- [14] 曹生国. 大中型水电工程建设征地补偿标准政策演变研究[J]. *云南水力发电*, 2022, 38(1): 28-32.
Cao S G. Research on policy evolution of land acquisition compensation standard for large and medium-sized hydropower project construction[J]. *Yunnan Water Power*, 2022, 38(1): 28-32.
- [15] 杜春林, 程莉祺. 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[J]. *湖南农业大学学报(社会科学版)*, 2021, 22(6): 73-81.
Du C L, Cheng L Q. From compulsion to inducement: Evolution and innovation path of reservoir migration policy: A case study of reservoir resettlement policy in Hunan Province[J]. *Journal of Hunan Agricultural University (Social Sciences)*, 2021, 22(6): 73-81.
- [16] 张绍山. 对《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的认识和理解[J]. *水利经济*, 1991, 9(3): 4-6.
Zhang S S. Understanding of "Regulations on land requisition compensation and resettlement for large and medium-sized water conservancy and hydropower projects"[J]. *Journal of Economics of Water Resources*, 1991, 9(3): 4-6.
- [17] 中国政府网. 国务院办公厅转发水利电力部关于抓紧处理水库移民问题报告的通知[EB/OL]. (1986-07-29). https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2012-08/20/content_3166.htm.
China Government Website. Notice of the General Office of the State Council Forwarding the report of the ministry of water resources and electric power on urgently handling the issue of reservoir resettlement[EB/OL]. (1986-07-29). https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2012-08/20/content_3166.htm.
- [18] 国家能源局. 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例[EB/OL]. (2011-08-17). https://www.nea.gov.cn/2011-08/17/c_131053963.htm.
National Energy Administration. Regulation on land requisition compensation and resettlement for large and medium-sized water conservancy and hydropower projects[EB/OL]. (2011-08-17). https://www.nea.gov.cn/2011-08/17/c_131053963.htm.
- [19] 张海涛, 侯俊山. 推进新时代大中型水库移民后期扶持工作的对策措施[J]. *水利发展研究*, 2023, 23(5): 29-33.
Zhang H T, Hou J S. Countermeasures for enhancing follow-up support for large and medium-sized reservoir resettlement in the new era [J]. *Water Resources Development Research*, 2023, 23(5): 29-33.
- [20] 贵州省人民政府网. 国务院批转国家计委关于加强水库移民工作若干意见的通知[EB/OL]. (1992-03-25). https://www.guizhou.gov.cn/zwgk/zfgb/gzsfzb/199201/t19920127_70519441.html.
Guizhou Provincial People's Government Website. Notice of the State Council Approving and Forwarding the Opinions of the State Development Planning Commission on strengthening the work of resettling reservoir immigrants[EB/OL]. (1992-03-25). https://www.guizhou.gov.cn/zwgk/zfgb/gzsfzb/199201/t19920127_70519441.html.
- [21] 中国政府网. 长江三峡工程建设移民条例[EB/OL]. (2021-03-01). https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60672.htm.
China Government Website. Regulations on resettlement due to the construction of the Three Gorges Project on the Yangtze River[EB/OL]. (2021-03-01). https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60672.htm.
- [22] 中共中央国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定[J]. *中国贫困地区*, 1996(6): 14-17.
Decision of the State Council City, the Central Committee of the Communist Party of China on solving the problem of food and clothing for the rural poor as soon as possible[J]. *China's Underdeveloped Regions*, 1996(6): 14-17.
- [23] 中华人民共和国土地管理法[J]. *中华人民共和国国务院公报*, 1998(23): 901-918.
Land administration law of the People's Republic of China[J]. *Gazette of the State Council of the People's Republic of China*, 1998(23): 901-918.
- [24] 国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见[J]. *时政文献辑览*, 2007(0): 492-497.
Opinions of the State Council on improving the post-resettlement support policies for large and medium-sized reservoir resettlers[J]. *Compilation of Current Political Documents*, 2007(0): 492-497.
- [25] 中国政府网. 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例[EB/OL]. (2006-07-07). <https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/>

- content_389913.htm.
- China Government Website. Regulations on land requisition compensation and resettlement for the construction of large and medium-sized water conservancy and hydropower projects[EB/OL]. (2006-07-07). https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_389913.htm.
- [26] 中国政府网. 国务院关于修改《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的决定[EB/OL]. (2017-05-02). https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2017-05/02/content_5190382.htm.
- China Government Website. Decision of the State Council on *Amending the Regulations on Land Requisition Compensation and Resettlement for the Construction of Large and Medium-sized Water Conservancy and Hydropower Projects*[EB/OL]. (2017-05-02). https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2017-05/02/content_5190382.htm.
- [27] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 47-62.
- Sun L P, Wang H S, Wang S B, et al. The changes of social structure in China since the reform[J]. *Social Sciences in China*, 1994(2): 47-62.
- [28] 张传洲. 中国社会阶层固化趋势及其治理研究[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2019(1): 182-188.
- Zhang C Z. On the trend of class solidification in Chinese society and its governance[J]. *Journal of Northwest Minzu University (Philosophy and Social Science)*, 2019(1): 182-188.
- [29] 中国政府网. 国务院办公厅关于严格控制丹江口水利枢纽大坝加高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[EB/OL]. (2008-03-28). https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_3049.htm.
- China Government Network. Notice of the General Office of the State Council on strictly controlling population growth and infrastructure construction in the areas below the inundation lines of the dam area and reservoir area of the Danjiangkou Hydro Project Dam heightening works[EB/OL]. (2008-03-28). https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_3049.htm.
- [30] 河南省南水北调丹江口库区移民安置实施办法(试行). 豫移指(2009)54号[A]. 南阳: 南阳市移民局档案, 2009-11-16.
- Implementation measures for resettlement of Danjiangkou Reservoir Area in the South-to-North Water Diversion Project in Henan Province (Trial)[A]. Nanyang: Archives of Nanyang City Resettlement Bureau, 2009-11-16.
- [31] 河南省人民政府网站. 河南省人民政府关于印发河南省完善大中型水库移民后期扶持政策实施方案的通知[EB/OL]. (2006-09-23). <https://www.henan.gov.cn/2006/09-23/237206.html>.
- The Official Website of the People's Government of Henan Province. Notice of the People's Government of Henan Province on issuing the implementation plan for improving the post-resettlement support policies for large and medium-sized reservoir resettlers in Henan Province [EB/OL]. (2006-09-23). <https://www.henan.gov.cn/2006/09-23/237206.html>.
- [32] 河南省人民政府门户网站. 河南省人民政府关于南水北调中线工程丹江口水库移民安置优惠政策的通知[EB/OL]. (2008-11-14). <https://www.henan.gov.cn/2008/11-14/237372.html>.
- The official portal of the People's Government of Henan Province. Notice of the People's Government of Henan Province on preferential policies for resettlement of Danjiangkou Reservoir in the middle route of the South-to-North Water Diversion Project[EB/OL]. (2008-11-14). <https://www.henan.gov.cn/2008/11-14/237372.html>.
- [33] 河南省人民政府门户网站. 河南省人民政府办公厅关于进一步推进南水北调中线工程丹江口库区移民新村建设的意见[EB/OL]. (2009-02-19). <https://www.henan.gov.cn/2009/02-18/242368.html>.
- The Official Portal of the People's Government of Henan Province. Opinions of the General Office of the People's Government of Henan Province on further advancing the construction of new villages for resettlers in the Danjiangkou Reservoir Area of the middle route of the South-to-North Water Diversion Project[EB/OL]. (2009-02-19). <https://www.henan.gov.cn/2009/02-18/242368.html>.
- [34] 赵旭, 肖佳奇, 段跃芳. 外迁安置、土地流转及水库移民生计转型[J]. 资源科学, 2018, 40(10): 1954-1965.
- Zhao X, Xiao J Q, Duan Y F. Relocation, farmland transfer and livelihood transformation of reservoir resettlement[J]. *Resources Science*, 2018, 40(10): 1954-1965.
- [35] 傅秀堂. 丹江口水库移民系统研究[M]. 北京: 科学出版社, 1993: 49, 420.
- Fu X T. Research on the Resettlement System of Danjiangkou Reservoir[M]. Beijing: Science Press, 1993: 49, 420.
- [36] 贾永飞, 施国庆, 孙中良, 等. 基于生态足迹法的移民安置区生态承载力研究: 以丹江口水库工程淅川库区为例[J]. 水利水电科技进展, 2009, 29(3): 32-36.
- Jia Y F, Shi G Q, Sun Z G, et al. Study on ecological carrying capacity in resettlement areas based on ecological footprint method: Taking Xichuan Reservoir area of Danjiangkou Reservoir as example[J]. *Advances in Science and Technology of Water Resources*, 2009, 29(3): 32-36.

- [37] 尹忠武. 南水北调中线工程移民规划设计[J]. 人民长江, 2005, 36(12): 31-32, 49.
Yin Z W. Resettlement plan and design of the middle route project of South to North Water Transfer[J]. Yangtze River, 2005, 36(12): 31-32, 49.
- [38] 施国庆, 古安琪. 类城镇化模式下的水库移民社会分层变迁: 基于LRC移民村的研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2015, 17(5): 26-31, 104.
Shi G Q, Gu A Q. On social stratification of reservoir resettlement in the context of affinity urbanization: A case study of LRC resettlement village[J]. Journal of Hohai University (Philosophy and Social Sciences), 2015, 17(5): 26-31, 104.
- [39] 夏进. 从三峡工程看移民安置方式的改革[J]. 经济导刊, 1998(5): 12-17.
Xia J. On the reform of resettlement mode from the perspective of the Three Gorges Project[J]. Economic Herald, 1998(5): 12-17.
- [40] 唐志坚, 廖卓强, 巴坤, 等. 新形势下的土地综合整治在移民生产安置中的应用分析[J]. 水利水电工程设计, 2023, 42(2): 51-53, 64.
Tang Z J, Liao Z Q, Ba K, et al. Analysis on the application of comprehensive land improvement in resettlement under the new situation [J]. Design of Water Resources & Hydroelectric Engineering, 2023, 42(2): 51-53, 64.
- [41] 逢智堂, 谭振江, 岳朝俊. 丹江口水库移民规划与实践[J]. 水利水电快报, 2023, 44(5): 112-116.
Pang Z T, Tan Z J, Yue C J. Danjiangkou Reservoir resettlement planning and practice[J]. Express Water Resources & Hydropower Information, 2023, 44(5): 112-116.
- [42] 李宇星, 姚凯文, 张丹. 基于SPA-ITFN模型的水库移民长期补偿安置方式风险评价[J]. 中国农村水利水电, 2022(5): 221-226.
Li Y X, Yao K W, Zhang D. Risk assessment of reservoir resettlement long-term compensation and resettlement based on SPA-ITFN Model [J]. China Rural Water and Hydropower, 2022(5): 221-226.
- [43] 黄毅. 基于粗糙数据集的水库移民安置区选择规划方法[J]. 水利科技与经济, 2022, 28(3): 55-60.
Huang Y. Selection and planning method of reservoir resettlement area based on rough data set[J]. Water Conservancy Science and Technology and Economy, 2022, 28(3): 55-60.
- [44] 卢胜芳. 为长江经济带绿色发展贡献水库移民和乡村振兴水利保障力量[J]. 水利发展研究, 2024, 24(2): 6-9.
Lu S F. Contributing the forces of reservoir resettlement and water conservancy for rural revitalization to green development of the Yangtze River Economic Belt[J]. Water Resources Development Research, 2024, 24(2): 6-9.
- [45] 何经纬, 严登才, 朱宝灿, 等. 三峡远迁移民的消极地方感研究: 以皖南昌宁新村为例[J]. 水力发电, 2021, 47(12): 13-18.
He J W, Yan D C, Zhu B C, et al. Research on the negative sense of place of external resettlements from Three Gorges Project area: Based on the survey of Changning in southern Anhui[J]. Water Power, 2021, 47(12): 13-18.
- [46] 王丽娇, 杜立强, 姜正良. 新形势下水利水电工程农村移民生产安置路径选择[J]. 人民长江, 2022, 53(12): 235-240.
Wang L J, Du L Q, Jiang Z L. Path choice of production resettlement for rural immigrants caused by water conservancy and hydropower projects under new situation[J]. Yangtze River, 2022, 53(12): 235-240.
- [47] 李伟, 杨明化, 常丹, 等. 丹江口水库移民安置方式对移民收入的影响分析[J]. 水利水电快报, 2022, 43(9): 104-110.
Li W, Yang M H, Chang D, et al. Analysis on impact of Danjiangkou Reservoir's resettlement methods on immigrants' income[J]. Express Water Resources & Hydropower Information, 2022, 43(9): 104-110.
- [48] 胡中科, 黄永松, 何思宇, 等. 金沙江中游水电工程移民安置工作特点及经验[J]. 水力发电, 2024, 50(6): 7-11.
Hu Z K, Huang Y S, He S Y, et al. Characteristics and experiences of hydropower project resettlement in the middle reaches of Jinsha River[J]. Water Power, 2024, 50(6): 7-11.
- [49] Duan Y F, Wilmsen B. Addressing the resettlement challenges at the Three Gorges project[J]. International Journal of Environmental Studies, 2012, 69(3): 461-474.
- [50] 滕祥河, 杨先明, 文传浩. 自致努力、政府扶持与水电工程移民生计资本累积[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(2): 80-91.
Teng X H, Yang X M, Wen C H. Self-motivated effort, government support and livelihood capital of the hydropower project re-settlers[J]. Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition), 2022(2): 80-91.
- [51] 翁家清, 李彦强, 袁志刚, 等. 丹江口水库移民安置规划与实践[J]. 人民长江, 2013, 44(2): 26-29, 37.
Weng J Q, Li Y Q, Yuan Z G, et al. Planning and practice of resettlement arrangement of Danjiangkou Reservoir[J]. Yangtze River, 2013, 44(2): 26-29, 37.

A Study on the Mechanism of National Policy on Social Stratification of Reservoir Resettlement: Take the Danjiangkou Reservoir Resettlement Policy as an Example

Gu Anqi¹, Shi Guoqing^{2*}

1. Investigation Department, Jiangsu Police Institute, Nanjing 210038, China;

2. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China

Abstract: Reservoir resettlement is an important component of water conservancy and hydropower projects, which is related to the success or failure of the project construction. As the responsible subject of resettlement work, the government's policies and systems are the leading factors in promoting the proper resettlement, restoration, and sustainable development of reservoir resettlement, and have a significant impact on the social stratification of resettlement. This intricate dance not only impacts the immediate lives of those relocated but also reverberates through the broader social stratification of the resettled communities. The policy framework governing reservoir migration is a multifaceted construct, evolving through distinct phases: from initial, cautious exploration to a period of administrative zeal, followed by a more methodical era of scientific planning and gradual refinement towards standardization. Ultimately, this matures into a phase of high-quality development, where policies are fine-tuned to optimize outcomes. The Danjiangkou Reservoir resettlement of the South to North Water Diversion Middle Route Project has typical significance, running through the main stages of resettlement policies and covering mainstream resettlement methods. Taking this as an example, this article elaborates on three mechanisms of differentiation and differences in the social and economic development of immigrant groups and individuals caused by different policies and the same policy from a temporal and spatial perspective: the mechanism of resource redistribution differences, the mechanism of development promotion differences, and the mechanism of power readjustment. The research underscores the pivotal role of resettlement policies in shaping the social stratification of resettlement across four key dimensions: resettlement rights, income, natural resources, and skill sets. These disparities are intricately linked to factors such as resettlement modalities, resource allocation strategies, and project-specific support measures. The social stratification of resettlement emerges as a dual product of both collective and individual differentiation. Newly resettled groups often experience qualitative improvements in income levels and access to natural resources compared to their predecessors, while those resettled closer to urban centers tend to enjoy even more abundant resources than those settled later or in more remote locations. Furthermore, individual social strata within the resettlement population undergo dynamic reshaping as power dynamics, market conditions, and natural resource availability shift over time. While a minority of resettlement may temporarily experience a decline in social standing during the tumultuous period of relocation and resettlement, the overarching trend is towards a "proactive reconstruction" of the social stratification structure under the guiding hand of progressive policies. By introducing the lens of social stratification into the discourse on reservoir resettlement, this research endeavors to enrich and broaden the scope of resettlement studies, emphasizing the need for nuanced policy interventions that account for the diverse needs and experiences of different resettlement groups and individuals. In the pursuit of high-quality development for resettlement, it is imperative to continually refine the resettlement policy and regulatory framework. In the context of high-quality development of resettlement, it is necessary to continuously improve the resettlement policy and regulatory system, attach importance to the effects of policies on different resettlement groups and individuals, improve the accuracy of policy implementation, reduce the risk of downward migration of resettlement classes, and use policy systems as a driving force to promote the relocation and resettlement of reservoir resettlement and sustainable development.

Keywords: national policy; reservoir resettlement; social stratification; action mechanism; Danjiangkou Reservoir Project