

水电开发的社会影响分析

施国庆 陈绍军

河海大学社会发展研究所

移民研究中心

gqshi@jlonline.com

www.chinaresettlement.com



水电开发的社会影响分析

- 施国庆 陈绍军
河海大学社会发展研究所
移民研究中心
gqshi@jlonline.com
www.chinaresettlement.com

Xiaolangdi Dam Project

问题的提出

水电开发为什么需要进行社会影响分析？

- 过去的经验教训

80年代以前所建水库存在大量移民遗留问题
新安江、三门峡、丹江口。。。

- 社会发展观的变化

经济增长为中心→以人为中心的可持续发展

- 世界的潮流—发展项目需要进行社会评价

- 中国政府要求—社会评价进入项目评价体系

探讨三方面问题

- 水电开发利益相关群体分析
- 水电开发的社会影响分析框架
- 考虑水电开发社会影响的制度安排和机制设计建议

（一）水电开发利益相关群体分析

- 水电开发利益相关群体及其分类
- 利益相关群体特性分析
- 为什么要对不同利益相关群体进行社会影响分析

1、水电开发利益相关群体及其分类

利益群体是指在社会、经济、文化等方面处于相同状况（地位）或有着共同利益的人群

水电开发利益相关群体是指与水电开发项目准备、建设、施工、运营有直接或者间接的利害关系的人群或者团体。

利益相关群体包括：

- (1) 受益人群
- (2) 利益可能受损人群
- (3) 水电工程开发经营者
- (4) 其他利益相关团体

1、水电开发利益相关群体及其分类

(1) 受益人群

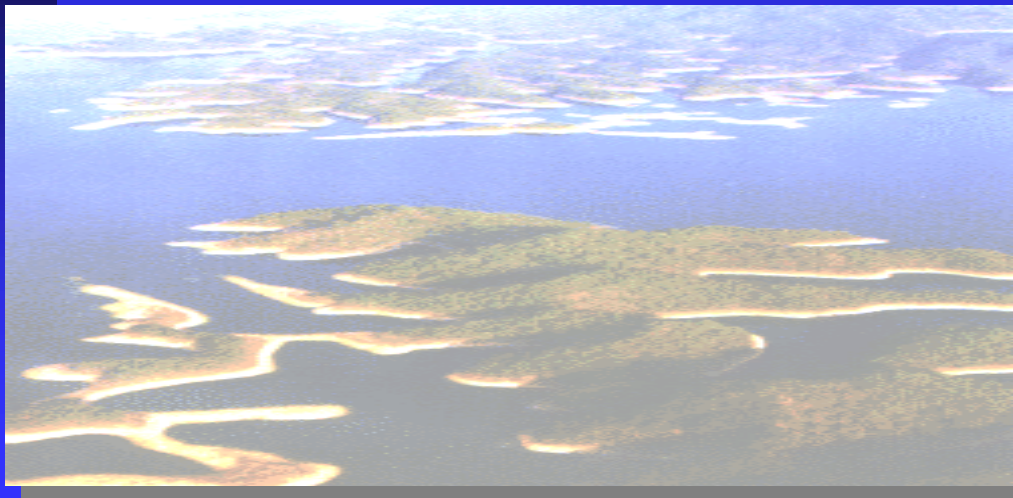
- 工程建成后投入运用期间直接目标受益人群。
- 为工程建设单位或者建设者提供各种直接或者间接服务的受益人群。
- 因工程建设导致地方经济活动、税收、财政收入、就业机会增加进而使得地方公共设施建设与经济社会发展机会而受益的单位和人群。
- 通过征地拆迁和移民安置而改善居住、交通、饮水、用电、商业、生活、生产条件和环境的受益人群。

1、水电开发利益相关群体及其分类

(2) 利益可能受损人群

移民以及安置地受影响人口

- 受施工区征地的移民群体
- 受水库淹没影响的移民群体
- 受征地、拆迁、临时占地影响的移民户
- 移民安置区二次征地拆迁影响户
- 移民村、安置区群众等



1、水电开发利益相关群体及其分类

(2) 利益可能受损人群

水库周边受工程建设与运行不利影响的人群。包括：

- 因水库建设、河流水位升高而丧失捕鱼、采沙、采矿生计机会的利益受损群体
- 水库水位抬高导致上游支流河口泥沙淤积、河水倒灌、洪灾机率增加、设施（码头、水闸、取水设施等）功能降低或者失效、塌岸滑坡导致土地或者设施损坏而利益受影响的单位和个人

1、水电开发利益相关群体及其分类

(2) 利益可能受损人群

水库下游受资源开发利用不利影响的人群。

- 下游原来利用河流水量、水体、水能进行灌溉、供水、运输、发电、防洪受益因工程建设而改变的企业和用户；
- 因上游水电开发、河流利用方式改变而导致下游设施（码头、水闸、取水设施等）功能降低或者失效、入海河口泥沙淤积和海水倒灌而利益受影响的单位和个人。

1、水电开发利益相关群体及其分类

- 因为水库超正常水位运行而导致库区各类财产和设施的淹没损失的地区、单位和个人
- 水库淹没破坏库区原有交通系统、虽经恢复但是导致里程、生产生活时间、费用增加的单位和个人
- 水库淹没导致库区原有城市、集镇、农村的社会经济系统破坏而增加生产生活成本或者减少效益的单位和个人

1、水电开发利益相关群体及其分类

(2) 利益可能受损人群

受工程施工不利影响包括环境破坏、水土流失、疾病、卫生、土地破坏的群体

- 灌溉、排水、防洪体系破坏
- 弃土、水土流失、滑坡、塌方、洪水冲毁等损失土地
- 工程施工导致项目区空气污染、水污染等
- 施工导致生产生活用水的消失、房屋开裂或者倒塌户
- 项目建设期间大量施工人员进入项目区后导致传染性疾病的数量增加和流行
- 因施工建设而影响项目区上学、就医、生产、商业等日常生活活动的人群

1、水电开发利益相关群体及其分类

(3) 水电工程开发经营者

包括：开发商、投资人、运营管理者。

- 水电工程开发商和出资人因为投入资金和人力而与工程发生直接的经济利益关系
- 运营管理者则通过工程的运行而获得就业机会、劳动报酬和分配的经济利益，与工程发生利益关系

1、水电开发利益相关群体及其分类

(4) 其他利益相关团体

- 中央和地方政府及其相关土地、城市房屋拆迁、环保、水利、林业、供电、电信、交通等部门
- 非政府机构、群众团体（妇联、工会等）

2、利益相关群体特性分析

- (1) 不同利益相关群体受到的有利与不利影响程度不一样
- (2) 不同利益相关群体受到影响的时间不一样
- (3) 受益的不一定受害, 受害的不一定受益
- (4) 宏观上受益不等于人人都受益, 微观上受害不等于人人都受害
- (5) 不同的利益相关群体可能是交叉的
- (6) 不同利益相关者的认识不同

2、利益相关群体特性分析

(1) 不同利益相关群体受到的有利与不利影响程度不一样

- 在水电开发中，不同的利益相关者从项目中获得利益的机会不同
- 通常情况下，水库移民、贫困的农民等受影响的社会弱势群体由于缺少足够的代言人，其声音往往被忽略

2、利益相关群体特性分析

(2) 不同利益相关群体受到影响的时间不一样

- 水库移民的土地被征用造成的影响往往需要一代甚至几代人才能消除
- 仅是房屋拆迁并且能够得到合理的补偿则房屋拆迁造成的影响是短暂的甚至可能从长期看是有利的。
- 水电开发建设增加的就业机会和财政收入是短期的，而发电、防洪、供水产生的效益则是长期的。

2、利益相关群体特性分析

(3) 受益的不一定受害, 受害的不一定受益

- 受益的群体（如电力用户）并不一定为项目直接做出贡献。受害群体虽然为项目做出了牺牲但他们并不一定能从项目中获得受益，至少是没有直接受益
- 水库的修建，下游的用水户和防洪受益人与受电地区的用电户是受益群体，但其并没有因为修建水库而使自己的利益受到损害
- 水库的移民是利益受损群体，但他们并不一定能从水库的修建或建成后的运行中获得利益至少没有直接受益

2、利益相关群体特性分析

(4) 宏观上受益不等于人人都受益, 微观上受害不等于人人都受害

- 水电开发增加了地区的财政收入、就业机会, 改善了区域经济社会发展的基础条件, 但是并不是该地区每个家庭都能够分享到这些收益, 甚至部分群体 (特别是移民) 的利益可能还受到损害
- 90年代前的中国水库移民为水电工程付出了代价, 但也有不少移民获得了发展的机遇, 并不是所有移民都是受害者

2、利益相关群体特性分析

(5) 不同的利益相关群体可能是交叉的

- 利益群体中有部分人的某些方面的利益受损，同时其它方面受益
- 水电开发中的坝区居民，一方面承受工程的噪音和征地拆迁可能的损失，另一方面又享受着工程建设期突然大量增加的短期就业、创收以及未来可能长期的经济发展机会
- 外迁安置的水库移民，是项目的利益受损者，但外迁到较为发达的地区后，获得了比原来多得多的各种发展机会，可能又转化为项目的受益者

2、利益相关群体特性分析

(6) 不同利益相关者的认识不同

- 水电开发的不同利益相关者，自身的条件不同，对项目的需求和期望不同，对项目的各种影响的认识或接受程度不同，与项目的利益关系不同
- 这些差异的存在，必然导致其立场、观点和态度的不同

3、为什么要对不同利益相关群体进行社会影响分析

- (1) 水电开发应该实现社会公平、经济发展、生态环境保护多目的和各类利益相关者共赢的多目标
- (2) 国家经济社会发展目标决定。水电开发的根本目的是促进国家和地区的经济增长、促进社会公平、缓解贫困、推动环境保护，实现经济社会可持续发展
- (3) 水电开发已有丰富的经验和教训。

二、水电开发的社会影响分析框架

- 1、可能的长期正面影响
- 2、可能的长期负面影响
- 3、可能的短期正面影响
- 4、可能的短期负面影响

1、可能的长期正面影响

- (1) 满足经济增长所需要的电力、城市和工业用水需求
- (2) 满足公众生活对电力、清洁水、防洪安全、便捷交通的基本需求
- (3) 满足中央和地方政府开辟新税源、增加财政收入的经济目标
- (4) 满足农业灌溉、农民增加收入和农村发展的水需求，促进农业产业结构调整 and 农村经济的发展，缓解贫困
- (5) 推动旅游业的发展
- (6) 促进区域经济协调发展和社会公平
- (7) 库区城市和集镇获得发展的机遇

环境优美的移民学校



移民前后的房屋—浙江珊溪水库





温州市域图

图 例	
	温州市政府驻地
	县、区、市政府驻地
	镇、乡政府驻地
	村
	省界
	县、区、市界
	铁路线
	公路
	国道
	省道
	县、乡道
	河流、湖泊
	水库
	机场
	公路

注：此图界线不作划界依据

2、可能的长期负面影响

- (1) 移民次生贫困化
- (2) 水库周边地区贫困化
- (3) 城乡差距扩大
- (4) 地方财政负担加大
- (5) 地区与群体之间的冲突增加

新安江水电站：淳安与比较地区1957~1997年 10个典型年农民人均收入指标变化情况（元）

年份 ^年	57	62	70	78	84	88	91	93	96	97
杭州	57	73	109	162	449	884	1100	1574	2712	3259
建德	52	46	101	127	381	674	852	1141	1712	2052
临安	70	78	128	176	410	840	1117	1546	2915	3117
桐庐	70	78	128	176	410	840	1117	1546	2915	3117
淳安	80	85	79	91	253	498	652	796	1108	1271

地区 年份	淳安县	杭州市	建德县	临安县	桐庐县
1957	42.00	63.87	34.17	57.89	46.87
1962	31.72	68.98	39.58	54.83	49.90
1970	28.30	74.04	46.11	42.94	52.75
1978	24.35	72.14	52.47	42.39	55.91
1984	20.71	76.04	53.62	48.89	54.27
1988	21.26	75.29	46.88	54.59	49.16
1991	21.08	72.47	49.61	54.64	53.83
1993	20.71	76.40	44.75	57.74	54.34
1996	18.81	73.16	30.89	59.57	52.47

3、可能的短期正面影响

- 大坝建设过程中需要大量的劳动力和服务，所在地居民直接在项目建设期间可以获得大量的就业机会，增加收入
- 工程建设必然会带动当地建材、运输、餐饮、商业、建筑、旅社、农副产品供应等服务性行业的发展，提供大量的间接就业机会
- 农民和当地居民通过参加工程建设或者提供服务，在项目建设过程中直接或间接就业，通过培训或“边干边学”中学到技能，提高素质，增加经营能力
- 部分移民通过拆迁改善居住环境和条件，交通、饮水和用电条件可能有所改善

4、可能的短期负面影响

- 就业、受益、发展机会不均等，导致社区内穷人与富人之间，妇女与男性之间，不同民族之间、征地拆迁影响区与受益区等不平等程度的扩大
- 因社会地位、社会关系、占有资源、资金运用、技术素质和初始经济状况、创业能力的不同导致社会群体之间不平等程度的进一步扩大
- 施工建设可能破坏灌溉排水、防洪、道路、饮水等原有的基础设施和学校、卫生院、商业等其他服务设施，从而影响社区居民生产和生活

4、可能的短期负面影响

- 征地拆迁实物数量或者类别不准确、补偿标准不合理、覆盖科目不完全使移民经济上受损。安置地理位置选择不合理导致移民生产、生活和心理的损害。
- 移民异地搬迁安置初期，由于语言、文化、风俗习惯、土地资源条件、生产生活习惯、宗教的差异，移民对新的社区的不适应产生的社会心理问题、就业机会减少和生产生活水平降低。
- 移民在房屋拆迁、新房建设和搬迁安置期间，由于需要家庭成员和主要劳动力就业机会减少和生产生活水平降低

三、考虑水电开发社会影响的制度安排和机制设计建议

- 1、尽快建立水电开发项目社会评价制度并全面实施
- 2、建立水电开发利益相关者广泛参与项目全过程和协商机制
- 3、建立水电开发信息公开制度
- 4、建立合理的水电开发损失补偿和利益分享制度
- 5、建立水电项目外部社会监测评估机制

欢迎批评指正！