
水库移民后期扶持政策的问题与对策思考 ——基于 C 县的调查

谭旭辉¹, 刘纯阳²

(1、湖南农业大学经济学院 2、湖南农业大学商学院, 湖南长沙 410128)

【摘要】以 C 县为个案, 采用集体访谈、个案访谈、参与式观察等社会研究方法, 实地调查移民后扶政策的运作, 分析其中存在的问题, 在此基础上进一步提出对策建议。

【关键词】水库移民; 后期扶持政策; 农民收入

一、引言

水库移民是指为调蓄江河径流, 合理开发并利用水资源、满足社会经济发展的需要而兴建水利水电工程, 从而征用大量土地造成的移民, 是由政府组织动员并负责安置的非自愿性社会群体。为了帮助移民改善生产生活条件, 助力水库移民脱贫致富, 促进库区和移民安置区经济社会可持续发展, 国家先后设立了库区维护基金、库区建设基金和库区后期扶持基金, 并于 2006 年 7 月起对全国大中型水库农村移民实行统一的后期扶持政策。但是, 后期扶持政策对移民产生的实际效果尚难以明确。为了系统了解后期扶持政策的做法及其成效, 并深刻剖析后期扶持政策存在的问题, 我们于 2014 年 11 月对湖南省 C 县开展了水库移民的调查, 调查涉及 7 个乡镇的 14 个村, 移民 205 户, 共计 768 人, 深度访谈移民村组干部 28 人, 乡镇干部 8 人, 县移民局相关人员 4 人。本文就是在本次调查的基础上所形成的成果。

二、移民后期扶持的主要做法及其成效

1、移民后期扶持的主要方式

移民后期扶持方式主要有现金直补、项目扶持、现金直补和项目相结合三种方式。现金直补就是将现金直接发放给移民无偿使用, 作为移民的生活补助。项目扶持主要依据当地实际情况设计若干项目以解决移民村群众在生产生活中存在的突出问题。现金直补和项目扶持相结合就是既有针对移民的现金补贴也有针对移民村的扶持项目。

2、扶持对象的确定

根据国发[2006]17 号、湘政发[2007]4 号、湘移发[2007]2 号和湘移发[2010]5 号文件规定, 后期扶持对象为大中型水库的农村移民, 其中 2006 年 6 月 30 日前搬迁的水库移民为现状人口, 2006 年 7 月 1 日以后搬迁的水库移民为原迁人口。C 县每年对全县移民按照“发布公告、本人申报、身份确认、人口登记”的程序予以核定, 然后上报到上级政府, 经审批再把移民纳入后扶持范围。据统计, 2013 年全县共有移民 4015 户(其中原迁移民 3662 户), 16998 人(其中原迁移民 15857 户人), 分布在 18 个乡镇 142 个村庄。

基金项目:湖南省社会科学基金项目“湖南省推进精准扶贫的对策研究”的阶段性研究成果, 项目编号: 15JD26。

3、扶持资金与项目情况

(1)直补资金的发放。C 县 2013 年确定移民直补资金的发放人数为 10076 人,其余的移民都被确定为项目扶持对象。直补资金的发放严格按照核定的人口数和发放范围,给每个移民在指定的金融机构开设账户,按每期 150 元每年度共 600 元的额度,将直补资金通过邮政储蓄所以“一卡通”形式直接发放给移民个人。(2)项目实施情况。C 县以资源调整、基础设施、生产发展、科技培训等类型项目为载体,通过有序地组织这些项目的实施,致力于改善移民区的生产生活条件和提高移民文化素质。2013 年共计投入后扶资金 1138 万元实施了六类移民扶持项目:一是基本口粮田及农田水利设施配套项目,全县移民村建设渠道 20 千米,堤坝,千米,山塘 14 座。二是基础设施建设项目,县移民管理部门共进行移民避险搬迁安置 1600 平方米,建蓄水池 80 立方米、管网 1 千米,公路 30 千米、机耕道 16 公里。三是社会事业基础设施建设项目,在移民村建设文化室 200 平方米。四是生态建设及环境保护项目,进行污水处理 3 处。五是技能培训与职业教育项目,加大对移民生产技能培训力度,组织移民就业技能培训 400 人次。六是生产开发项目,扶持油茶 1500 亩,林业(榆木)1600 亩,果业(脐橙)300 亩,网箱 40 口,养蜂 150 箱,扶持农产品加工企业 1 个。

4、后期扶持的成效

(1)收入持续增加。根据回收的 205 户移民调查问卷统计结果可以看出,近 3 年 C 县移民人均收入有了明显增加,2011 年、2012 年、2013 年移民人均收入分别为 2991 元、3216 元和 3658 元。收入结构也发生了明显变化,工资性收入占比上升到了 2013 年的 59%,经营性收入和财产性收入占比大致不变,而转移性收入占比则明显降低(见表 1)。

表 1 C 县移民收入及其结构变化

年份	移民人均收入 (元)	工资性 收入占 比(%)	经营性 收入占 比(%)	转移性 收入占 比(%)	财产性 收入占 比(%)
2011	2991	56.06	17.93	22.90	3.13
2012	3216	57.01	18.37	21.40	3.22
2013	3658	59.07	18.26	19.48	3.20

(2)生产、生活条件明显改善。调查显示,项目建设扶持使广大移民群众的生产生活条件得到一定程度的改善。通过建山平塘、围水田坎、渠道、人工井等项目,解决了大部分人、畜的饮水困难问题;通过修建公路、桥梁、便民道等项目,逐步改善了移民村组交通闭塞的状况;通过对移民区教育、文化、卫生等公益事业的扶持,改善了移民后代上学难,移民群众文化活动缺乏和看病难等状况;205 个移民样本户的汽车、摩托车、电动车、电视机、冰箱、洗衣机、热水器、空调、手机、电脑等生活设施拥有总量都有不同程度的增加。

三、移民后期扶持政策存在的主要问题

1、直补资金方面的问题

一是补贴资金对移民户的重要性逐渐下降,难以发挥良好的资金使用效益。由于移民家庭的收入和物价水平都在不断增长,而国家扶持标准一直维持在每人每年 600 元的水平,致使移民直补资金在移民家庭总收入中所占的比例不断下降,直补资金的实际购买力也呈明显下降趋势。二是发放时间滞后。据移民问卷调查,移民直补资金发放不及时,特别是第四季度的直补资金往往

到第二年第一季度才会发放,由于一部分移民对直补资金的筹措和发放程序不十分了解,往往会产生直补资金被挪用的错误认识,引发不满情绪。三是不考虑地区差别、按人头平均的分配方式也有待改进。由于各地搬迁安置后的具体生产生活条件有很大的差异,即使在同一个安置点移民的收入水平差距也可能很大,因此,移民直补资金采取简单的平均分配方式可能会使地区之间、移民之间的贫富差距越拉越大。四是容易助长移民的惰性和依赖心理。现金直补容易让一部分移民产生不劳而获的思想,久而久之,移民就会产生对政府的依赖,不利于发挥移民自力更生、勤劳创业的积极哇。

2、项目扶持方面的问题

一是项目可行性研究不够充分,实用性不强。主要体现在有些地方对库区和移民安置区项目建设的可行性研究工作重视程度不够,可行性论证不充分,导致项目建成后不能起到令人满意的效果,有的甚至成为了烂尾工程。二是项目管护措施跟不上。普遍存在只重前期项目实施、轻后期管护的现象。缺少项目维护资金,项目建成后维护管理没有责任主体,部分移民基础设施项目使用时间未达到设计要求等是主要原因。三是项目经济效益不显著、移民收入增长后劲不足。由于扶持机制不健全、技术指导不到位、市场定位不明确、利益分配不合理等原因,导致很多项目难以产生实际扶持效果,甚至有少部分人打着移民扶持的“幌子”来套取移民资金,造成政府移民资金的严重浪费。移民扶持项目经济效益差、管理水平低的一个必然结果就是移民收入水平增长缓慢,后劲不足。表2反映了C县移民与该县、湖南省和全国农民收入水平的差距。

表2 C县移民与各地农民人均收入对比 单位:元

对象	2011年	2012年	2013年
C县移民	2991	3216	3658
C县农民人均收入	3703	3888	5984
湖南省农民人均收入	6567	7440	8372
全国农民人均收入	6977	7917	8896

四、改善移民后期扶持政策的几点建议

1、提高直补资金扶持标准

各级政府应高度重视广大移民群众要求提高直补资金标准的民意诉求,努力做好这方面调研工作,综合物价指数和经济发展水平等因素对移民直补资金标准设计出科学合理的弹性调节机制,不断提高现金直补资金扶持标准,加大对移民的扶持力度,提高移民基本生活水平。

2、推行以奖代补的做法创新移民扶持方式

以奖代补就是将现行的资金补贴改为资金和项目奖励,对于移民后期扶持实施效果好的地区和扶持对象给予更多的资金支持。“干得好可能就多给你,干得不好可能就不给你”。“以奖代补”可以积极发动移民和移民合作组织的参与,让有限的移民资金发挥较大的效益。设立移民后期扶持以奖代补专项资金,对申请资金的移民合作组织和移民个人进行一定程序的量化考核,对完成扶持任务较好、发展水平较高的申请对象给予一定的奖励和支持。

3、通过强化移民技术培训和扩大就业空间来增加移民就业机会

建立健全以基层农业科技推广服务体系为龙头,移民技术能人为补充,农业科研院所为辅助的县、乡、村三级移民培训服务体系。因地制宜,因材施教,切实做好移民农业实用技术培训和务工技能培训工作。同时还要依托各地有利条件,大力发展移民区丁湘和服务业,促进非公有制经济发展,对库区和移民安置区的内部就业空间进行深度开发。

4、进一步加强移民工作干部队伍建设

干部素质事关移民后期扶持政策实施效果的成败。加强移民工作干部队伍思想素质建设,提升移民工作干部队伍的工作能力,是一切移民后期扶持政策取得良好效果的前提和基础。因此,移民工作干部队伍必须要牢固树立全心全意为移民服务的宗旨,要不断加强业务学习,提升处理复杂矛盾的能力和引导移民群众脱贫致富的能力。要逐步建立移民干部绩效考核体系,制定科学合理的奖惩措施,使业绩优秀的移民干部能够脱颖而出。

参考文献:

[1]余以翩.对莱阳市大中型水库移民后扶政策实施情况监测评估后的感想[J].经济研究导刊,2014(1:5)235-236.

[2]詹峰.我国水库移民后期扶持研究述评[J].湖北经济学院学才及,2013(01):2-7.

[3]陈玫.蓬安县大中型水库库区移民后期扶持研究[D].南南华大学,2013:25-33.

[4]国务院.国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见[Z].2006-5-17.