

---

# 水库移民社会救助研究

## ——以湖北省为例

曹礼和，嵇雷

（湖北经济学院，湖北武汉 430205）

**【摘要】**目前我国水库移民社会救助虽然取得了一定的成就，已经初步形成了移民灾害救助、移民贫困救助以及特殊移民救助等为基础的社会救助制度体系，但是仍然存在城乡二元区隔、项目较为单一、资金供给与救助需求不相适应、救助对象无法准确确定、救助资金分担不合理、救助理念落后、缺乏统一管理等问题。为了实现水库移民社会救助的科学化、程序化、法制化、社会化，必须进行制度创新，即实现社会救助城乡统筹、项目多元化、科学地制定贫困线标准、确定救助对象、加快社会救助的社会化进程，合理筹集水库移民社会救助资金、转变观念、统一管理、制定并完善相关法律法规、建立监测评估体系。

**【关键词】** 水库移民；社会救助；湖北

**【中图分类号】** C916.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1672—626X（2012）01—0089—05

新中国成立以来兴建了一大批大中型水库，在防洪、发电、灌溉、供水、生态等方面发挥了巨大的效益。但是，由于扶持政策不统一、扶持标准偏低等原因，目前水库移民的生产生活条件依然普遍较差，有相当多的移民仍生活在贫困之中。为了帮助移民群体脱贫解困，有必要对水库移民进行社会救助。

水库移民社会救助是指政府和社会对因自然、社会或个人原因造成收入减少或中断，导致基本物质生活陷入困境的移民，提供资金或者各种形式的物质援助，以保障其最低生活水平的社会保障制度。水库移民社会救助包括移民自然灾害救助、移民贫困救助、特殊移民救助等多方面的内容。

### 一、水库移民社会救助体系的具体内容

水库移民社会救助的资金主要来源于政府的财政税收。例如扶贫资金、中央财政每年安排用于解决中央直属水库移民遗留问题的资金、通过电价加价筹措的后期扶持资金等。从2007年5月1日开始，国家将原库区维护基金、原库区后期扶持基金及经营性大中型水库承担的移民后期扶持资金进行整合，设立大中型水库库区基金。库区基金从有发电收入的大中型水库发电收入中筹集，根据水库实际上网销售电量，按不高于8厘/千瓦时的标准征收。

---

**收稿日期：**2011-12-02

**基金项目：**湖北省大中型水库移民后期扶持政策监测评估中心项目（2010D01）

**作者简介：**曹礼和（1965-），男，湖北蕲春人，湖北经济学院教授，管理学博士，湖北省大中型水库移民后期扶持政策监测评估中心主任，主要从事移民社会学研究；嵇雷（1977-），男，江苏沭阳人，湖北经济学院讲师，法学博士，河海大学商学院博士后，主要从事移民社会学研究。

此外，企事业单位、民间组织以及个人也为移民社会救助提供了一部分资金和实物捐赠。例如，2011年6月23日，三峡工程移民大镇——湖北宜昌市夷陵区乐天溪镇党员干部为贫困学生救助基金捐款7840元。<sup>[1]</sup>

水库移民社会救助的对象，按照人口群体可划分为老年人救助、未成年人救助、病人救助、残疾人救助、患难者救助、贫困学生救助等。按照救助的不同形式可划分为受灾移民、贫困移民、特殊移民等。根据水库移民社会救助制度发展的现状，现阶段水库移民社会救助体系可用图1简约表示。

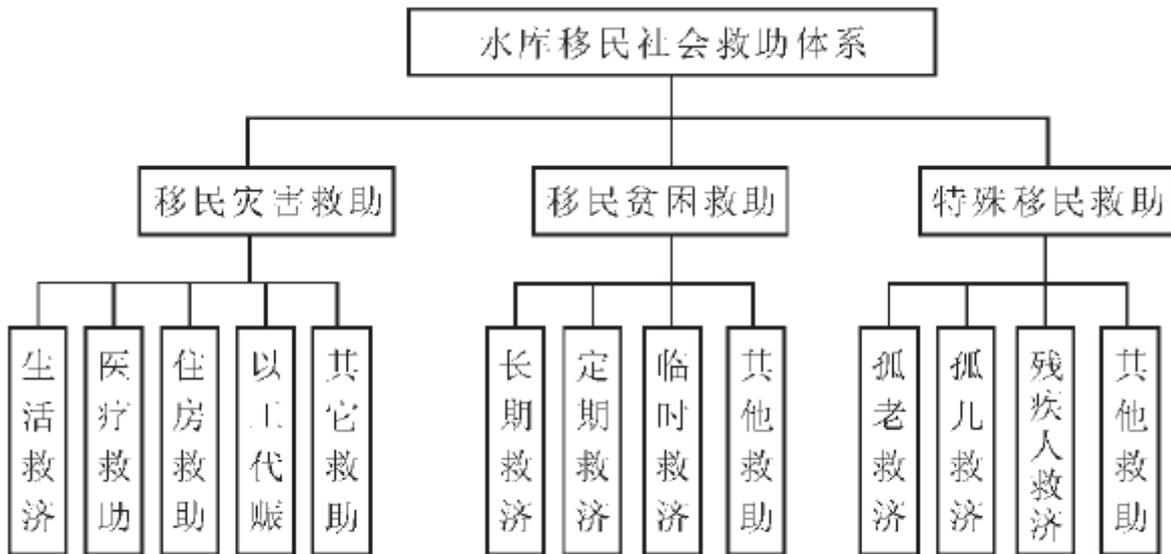


图1 水库移民社会救助体系

### （一）移民灾害救助

移民灾害救助是指移民遭受各种自然灾害袭击而陷入困境且需要政府和社会提供帮助的救济活动。救助的形式主要包括生活救济、医疗救助、住房救助、以工代赈等，分别在生活、疾病、基本建设等方面救助受灾移民，以最大限度地减轻灾害造成的人员伤亡和直接经济损失，并有效保障受灾移民群众的吃、穿、住等基本生活。例如，2008年湖北省遭受了50年一遇的特大低温雨雪冰冻灾害，全省因灾倒塌房屋4.67万户，损坏房屋17.23万间，直接经济损失329亿多元。其中，倒塌的房屋涉及许多库区和安置区的移民，湖北省将雪灾中倒塌的正在居住使用的住房全部纳入重建范围，政府根据重建对象自救能力差异分类给予资金补助，省级补助标准为：农村分散供养五保户倒塌房屋每户补助7000元，特困户、农村低保户倒塌房屋每户补助6000元，一般户倒塌房屋每户补助4000元，损坏房屋每间补助500元。<sup>[2]</sup>又如，丹江口市土台乡七里沟村五组外迁移民张正明经历丧子之痛时，得到了市移民工作队的礼金慰问。<sup>[3]</sup>

### （二）移民贫困救助

移民贫困救助是指政府和社会对因非自然因素造成的移民贫困提供的救助，主要包括长期、定期、临时等救助方式。

从长期救助方式来看，政府每年都会制定扶贫开发计划，把移民扶贫开发作为政府的一项长期工作。例如，湖北省人民政府办公厅下发《2011年全省扶贫开发工作要点的通知》（鄂政办发[2011]1号），提出“积极抓好扶贫搬迁与生态移民、库区移民和危房改造的有机结合，推进小城镇建设，解决好扶贫移民的就业和增收问题”。湖北省移民局2008年8月22日下发《关

于实施大中型水库农村特困移民房屋改造的通知》（鄂移[2008]140号），对移民特困户房屋改造（搬迁）按照户平补助15000元，另按人平补助1000元，最高不超过20000元的标准进行补助。

定期救助方式是对家庭人均收入低于当地最低生活标准的移民，由政府定期给予差额补助的社会救助制度。如移民最低生活保障制度。2011年，湖北省城市低保平均保障标准每月270元/人，月人均补助水平达到160元（不包括一次性生活补贴）。

临时救助是政府和社会对由于各种原因造成基本生活出现暂时困难的城乡困难群众给予非定期、非定量生活救助的制度。2008年，湖北民政厅专门下发了《关于加快建立城乡困难群众临时救助制度的通知》，要求各县级单位按照上年度低保金支出总额的2~3%比例提取建立临时救助专项资金，并且建议各地通过社会捐赠、慈善劝募等形式募集临时救助资金。

### （三）特殊移民救助

特殊移民救助是指政府和社会针对移民群体中最弱势的孤寡老弱病残等移民的救助。其中最常见的是对农村无劳动能力、无经济收入和无法定抚养人的孤寡老弱病残移民实施的“五保”救助。所谓“五保”是指：保吃，即供给粮油、副食品和燃料；保穿，即供给服装、被褥、零用钱；保住，即提供符合基本条件的住房和家具；保医，即有病及时治疗，对生活不能自理者给予照料；保葬，即为五保对象妥善办理丧葬事宜。另外，对未成年孤儿还保障其依法接受义务教育。目前，“五保”供养方式分为集体供养和分散供养两大类，具体包括网络供养、统供分养、承包供养、集中供养、合作养老辅助供养等五种形式。<sup>[4]</sup>目前湖北农村“五保”集中、分散供养补助分别为2100元和1600元。许多地区（如红安县等地）对五保资金实行社会化发放，并对该县应保未保对象全部由民政系统纳入农村低保一类重点进行保障，对全县所有五保对象参加“新农合”进行资助。<sup>[5]</sup>

## 二、当前水库移民社会救助存在的问题

虽然水库移民社会救助制度改革和建设取得了一定的成就，目前已经初步形成了以移民灾害救助制度、移民贫困救助制度以及特殊移民救助制度为基础的社会救助的框架，从整体上对保障困难移民的基本生活、促进库区和安置区的经济社会发展发挥了一定的作用，但是当前水库移民社会救助还存在着一些突出问题，具体表现在以下几个方面：

### （一）水库社会救助没有实现城乡统筹

当前我国城乡分割二元社会结构已严重制约了社会全面协调可持续发展，现有的水库移民社会救助制度也具有这种二元社会的典型特征，存在着城乡之间的明显差异。例如最低生活保障制度，城乡之间在保障标准、保障人口比例等方面存在较大的差距，这不仅增加了移民搬迁安置的困难，也人为地制造了新的社会不平等。湖北省虽然已经完成了统一的“湖北居民”户籍制度改革，但对困难移民的救助工作依然实行城乡分治，未能实现城乡移民同等对待，造成在救助标准、救助项目、配套救助等诸多方面城乡居民存在着明显差异。以鄂州市为例，城市低保标准已达230元，而农村低保标准100元，城市低保对象人均月享受额达138.75元，而农村低保对象仅为52.8元。城市低保对象享受供水、用电、收视等多种优惠，农村低保对象则无法享受。

### （二）水库移民社会救助的项目较为单一

现行的水库社会救助主要还是对困难移民群众的基本生活救助，重在保障贫困移民的最低生活需求。尽管也实行了一些专项救助，比如说教育救助、医疗救助、住房救助，但是目前成效还不显著，也没有形成专项救助的长效机制。例如，库区特困家庭儿童大病救助需求巨大，仅先天性心脏病、白血病、血友病、尿毒症等疾病，一个患者的治疗费用少则几万元，多则十几万元甚至几十万元，而在现行的医保体系中，对大病患者特别是儿童的保障水平非常有限。<sup>[6]</sup>

### （三）水库移民社会救助资金供给与救助需求不相适应

首先，水库移民社会救助标准偏低。现行的社会救助大都沿用多年前的救助标准，在实施社会救助时过分强调保障“最低”生活水平，没有考虑到库区移民的特殊性，使得很多地区的最低生活保障标准比当地的实际贫困线还低，造成享受最低生活保障的移民仍然生活较为艰难，面临着高风险。

其次，公共财政投入不足使得社会救助事业发展面临着较大的资金缺口。如在临时性社会救助方面，低保人群和生活在低保边缘的部分困难群众一旦遭遇突发性灾害、不可预测的事故、难以预料的重大疾病等，其基本生活就难以维持，对临时性救助依赖性较大。而目前由于没有一套完整的临时救助制度，救助的随意性较大，救助的金额也只有几百元，至多上千元，解决不了实质性问题。

再次，基层政府财政配套资金难以足额到位。救助资金大多依靠上级补助，各种救助资金虽有文件要求按一定比例列支，但由于这些要求缺乏强力约束，加之基层政府财政多为“吃饭型”财政，在执行过程中往往列而不支或多列少支，使得配套资金流于形式。

最后，社会筹资渠道不畅。目前，社会救助工作过多地集中在政府部门，社会力量作用尚未得到充分发挥，社会慈善事业、经常性的社会捐赠活动还未形成规模。

### （四）水库移民社会救助对象无法准确确定

首先，水库移民社会救助对象的确定需要依靠科学的标准划定贫困线，但是目前各地没有科学统一的贫困标准，而且现行的贫困标准具有明显的滞后性，贫困线一旦确定往往几年不变，这些都增加了确定水库移民社会救助对象的困难。

其次，水库移民作为特殊利益群体，在搬迁安置过程中不仅面临着财产损失的风险，而且还存在着经济适应、社会适应等诸多问题，因而收入恢复和增长较其他群体需要更长的时间，而现行的社会救助对象的认定中，常常忽视水库移民社会救助对象的特殊性，在社会救助对象的认定中对移民与非移民群体执行同一标准，这就容易造成形式平等掩盖下的事实不平等。

再次，水库移民搬迁安置过程中由于身份的改变，也容易造成的社会救助对象认定的困难。比如，武汉市接收的 1 万名南水北调移民中有近 60%安置在国有农场，国营农场土地属国家所有，农民身份为农工，被纳入社会保障和社会救助体系，退休后享受退休金。而根据湖北省政府的规定，丹江口库区农村移民实施农业安置，农民身份不变移民的身份不变。这样，就会造成移民在迁入农场后就存在“不改身份需改土地性质，不改土地属性就需改移民身份”的矛盾，如按照省政府的要求而实行“一场两制”又会引发难以管理和改制资金无着落的体制矛盾，所以急需相关政策化解矛盾。

### （五）水库移民社会救助资金分担不合理

水库移民社会救助在制度规定上过于强调政府责任，救助资金主要来自各级财政安排的专项资金。但是，水库移民是因水利水电工程建设而产生的特殊群体，对他们的社会救济应当按水利水电受益人受益大小比例分担救助费用，实现利益转移。

### （六）水库移民社会救助的理念落后

一方面，现行的社会救助是以个人和家庭收入调查为基础，只有那些个人和家庭收入低于政府确定的标准的人才可以获得救助，实际救助的金额等于政府救助标准减去申请救助者的实际收入。基于这种理念实施的救助，不可避免地导致了一些负面效应，如申请者隐瞒自己的实际收入或者无意就业或自主创业来增加自己的收入等。<sup>[7]</sup>

---

另一方面，传统“救济”观念的消极影响。大家普遍认为“贫富是个人自己的事”，个人对贫穷负责的个体主义贫困观在城乡都有广泛的社会认同，“救济”被认为是带有恩赐、施舍之意。这种观念所带来的消极影响是：作为个体贫困移民并没有意识到获得政府和社会的帮助是每个公民的权利，仍然被动地接受救济，维权意识较差；而救济者常以“救世主”自居，把实施救济的过程当成行使特权的过程，挪用救济专款的事情时有发生，造成一部分贫困移民无法获得应有的救助。<sup>[8]</sup>

### （七）水库移民社会救助缺乏统一管理

由于没有统一的水库移民社会救助法律法规，因此社会救助的管理存在着“政出多门”的现象。首先，没有统一的水库移民社会救助管理部门，例如，自然灾害救助、最低生活保障、流浪乞讨人员救助虽然都由民政部门管理，但是在民政部内部又分属不同的部门；而一些专项救助，例如教育救助、医疗救助、住房救助以及司法救助，更是属于不同的部门管理。其次，部门分割导致移民社会救助缺乏联动机制，难以有效地满足救助对象的各种救助需求。再次，由于不能适当区分基本生活救助、专项救助和临时救助，常常将各项救助资金捆绑使用，导致一些迫切需要获得专项救助和临时救助的移民不能享受到救助。

## 三、进一步完善水库移民社会救助的措施

为了解决现有水库移民社会救助问题，必须对水库移民社会救助制度进行创新，即按照现代社会救助制度的要求，结合水库移民的特点，调整水库移民社会救助系统的结构和内容，从而实现水库移民社会救助的科学化、程序化、法制化、社会化，只有这样才能切实发挥水库移民社会救助的保障作用，维护水库移民的基本权益。

第一，统筹城乡社会救助体系的建设，尽快实现城乡移民在社会救助方面的平等，这既关系到广大移民群众的切身利益，也关系到库区和安置区的经济发展和社会稳定，必须加以高度重视。

第二，推进水库移民社会救助项目的多元化建设，特别是加快推进教育救助、医疗救助、司法救助等薄弱救助项目的建设。“扶贫先扶志，治穷先治愚”，教育扶贫是扶贫的根本，要把优先发展教育作为提升移民人力资本的核心途径，把发展库区和移民安置区基础教育和职业教育同扶贫开发计划紧密结合起来。与此同时，要改善医疗条件，在库区和移民安置区大力推行大病统筹制度，通过医疗社会保险方式规避移民群体的疾病风险。对于贫困移民应给予免费医疗救助，改变贫困人口“小病挨，大病拖，重病才往医院抬”的现状，努力减少移民因病致贫的现象。

第三，科学地制定贫困线标准和确定救助对象。尽快在库区和移民安置区建立并完善城乡最低生活保障制度。以最低生活保障线为标准的贫困线应综合考虑维持移民物质生活需要、当地经济发展水平、地方财政的承受能力及物价上涨指数等因素，并且保障线应随着经济的发展、移民生活水平的提高和物价上涨幅度的变化而逐步调整和提高。界定移民最低生活保障对象，要在全面调查了解掌握贫困家庭的成员结构、收入水平、消费支出、致贫原因等情况的基础上，结合最低生活保障线标准而确定。同时，应分门别类、分情况制定出救助对象的条件与范围，严格按审批程序进行。另外，还应对救助对象建档造册，实行动态管理，这样既有利于及时掌握救助对象家庭经济状况的变化，也可以从中找出贫困的原因，从而彻底根治贫困。

第四，加快社会救助的社会化进程，合理筹集水库移民社会救助资金。水库移民社会救助资金的筹集应采取政府拨款与社会捐助相结合的多渠道筹集方式。政府主管部门特别是移民管理部门、民政部门应继续增加对社会救助的财政拨款，保障资金可由各级财政合理分担，水利水电受益地区和个人也要分担部分救助资金。与此同时，要充分调动民间社团的积极性，定期开展社会募捐活动，发展各种公益性的社会救助组织，从而有效减轻国家财政负担，弥补救助资金和物资的不足。

第五，转变观念。首先，改变单纯的现金救助方式，采取以工代赈、技能培训等开发性扶贫方式，提升贫困移民的生产自救能力。其次，承认贫困现象主要是由于社会原因造成的，对贫困移民实施救助是政府的职责，获得救助是移民的权利，移民只要认为自己具备享受社会救助的条件，就可以主动提出申请，从而提高移民的自我维权意识。

---

第六，对水库移民社会救助实行统一领导、分散管理。如由国家劳动和社会保障部或水库移民开发局设立水库移民社会保障处，对全国水库移民社会保障统一领导；由地方政府社会保障部门会同移民安置实施机构具体管理，建立合理的管理体制，保证工作高效灵活。<sup>[9]</sup>

第七，制定并完善水库移民社会救助的相关法律法规。社会救助的法律法规不仅是水库移民社会救助制度化的保障，同时也是整个社会保障体系建设的重要内容，因此要进一步制定并完善水库移民社会救助的法律法规。

第八，建立一套科学、客观的水库移民社会救助评价体系，对水库移民社会救助的情况进行实时监控，定期发布监测报告，以保证所有享有救助权利的移民都能够利用社会救助手段来解决生产生活问题，充分保障自己的权益，从而确保社会救助能够真正成为移民社会保障体系中最基础、最重要的最后一道社会“安全网”。

#### 参考文献：

- [1] 城市新图.湖北宜昌：党员干部爱心助学[EB/OL]. <http://www.cityphotos.cn/picture/albumpic.aspx?aid=80430>.
- [2] 新华网.湖北雪灾倒房户全部搬入新居[EB/OL].[http://www.hb.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/15/content\\_13813829.htm](http://www.hb.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/15/content_13813829.htm).
- [3] 正义网.湖北丹江口移民张大爷的意外“礼金”[EB/OL].[http://www.jcrb.com/pic/xinwentupian/201004/t20100420\\_346288.html](http://www.jcrb.com/pic/xinwentupian/201004/t20100420_346288.html).
- [4] 社会政策网.中国社会救助的变迁与评估[EB/OL].<http://www.social-policy.cn>.
- [5] 新华网.红安建立五保供养长效机制[EB/OL].[http://www.hb.xinhuanet.com/2007zfwq/2011-01/25/content\\_21949504.htm](http://www.hb.xinhuanet.com/2007zfwq/2011-01/25/content_21949504.htm).
- [6] 中国新闻网.湖北儿童大病救助基金募捐陷困境至今不到5万元[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/jk/2010/08-03/2442170.shtml>.
- [7] 李珍.社会保障理论（第二版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2007.
- [8] 刘豪兴.农村社会学（第二版）[M].北京：中国人民大学出版社，2008.
- [9] 陈绍军，高渭文，周魁.水库移民社会保障问题研究[J].河海大学学报（哲学社会科学版），2001，（2）：20-23.