
促进移民安稳致富是实施后扶政策的根本目标

——湖北省大中型水库

移民后扶工作的成效、经验、问题与对策

郑志康¹，薛吉宝²

(1. 湖北省移民局，湖北武汉 430079；

2. 湖北经济学院，湖北武汉 430205)

【摘要】湖北省实施移民后扶政策取得了显著成效，移民收入水平稳步提高，生产生活条件得到改善，库区和移民安置区产业发展步伐不断加快，生态环境明显好转，公共服务体系进一步完善，社会大局保持稳定，实现了“让移民留得住、能发展、可致富”的既定目标，这得益于省委省政府以人为本，民生为重，创新管理体制和工作机制，对移民后扶工作高度重视。针对移民后扶工作中仍然存在的问题，还需要进一步转变观念，科学统筹，加大投入，创新体制。

【关键词】湖北省；后扶政策；移民

【中图分类号】F127

【文献标识码】A

【文章编号】1672—626X（2013）01—0095—05

由国家实施的大中型水库移民后期扶持政策既是惠及千百万移民的重大国策，又是移民省份和各级移民机构要实现的艰巨任务。各省和各级移民机构都在国家宏观政策框架下，制定了统一的制度和办法，同时又从本省本地实际出发，采取了相应的策略与举措，这使得政策实施既有规定的统一性，又有执行的差异性。湖北省在统筹实施移民后扶政策工作中，从宏观决策到具体制度的制定和实施都充分遵循“以人为本，民生为重，兼顾移民群众现实利益和发展利益”的原则，省政府相关部门和各级地方政府从实际出发，创造性地落实移民后扶政策，在帮扶移民脱困脱贫的基础上，引导库区和安置区移民改善生产生活条件、提高谋生素质，为实现促进移民安稳致富的目标奠定了良好基础。

一、湖北省实施移民后扶政策的目标取向和阶段性成效

（一）湖北省实施移民后扶政策的目标取向

自2006年5月《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）出台以后，湖北省委省政府

收稿日期：2012-10-29

作者简介：郑志康（1957-），男，河北定州人，湖北省移民局副局长，经济师，主要从事移民社会学研究；薛吉宝（1966-），男，湖北竹山人，湖北经济学院副研究员，主要从事高等教育管理、水库移民政策研究。

在大规模调查摸底的基础上，颁布了《湖北省大中型水库移民后期扶持政策实施方案》配套文件，在移民后扶方式上采取“原迁移民资金直补和增长人口项目扶持相结合”的政策，即“原迁移民按照每人每年600 元的标准直补到人，用于移民生产生活补助；新增移民人口按每人每年500 元的标准实行项目扶持到村，用于解决移民村群众生产生活中存在的突出问题”。这一政策规定既是中央移民后扶政策在湖北的具体化，又体现了湖北省委、省政府实施移民后扶政策的目标取向，即兼顾移民群众现实利益和发展利益，让移民留得住、能发展、可致富。

“留得住、能发展、可致富”是湖北省分步实施移民后扶政策的阶段性目标，符合移民在不同时期生存发展的渐进需求。已经制定实施的《湖北省大中型水库库区和移民安置区基础设施建设和经济社会发展规划纲要（2006~2010 年）》是第一个5 年期目标，也是初期目标，主要任务是重点解决水库移民的温饱问题以及库区和移民安置区基础设施薄弱的突出问题。现在正在实施第二个5 年期计划（2011~2015 年）即中期目标，主要任务是改善移民生产生活条件，提高移民谋生素质，全面改善库区和移民安置区基础设施，为移民安稳致富奠定基础。远期（2016 年以后）目标是库区和移民安置区经济社会发展条件同步实现小康社会水平，移民群众安稳致富。最近，在湖北省南水北调中线工程丹江口水库移民搬迁安置工作表彰暨帮扶发展动员大会上，省委书记李鸿忠针对南水北调新移民帮扶工作又提出了新的目标要求，即“一年基本稳定，两年安居乐业，三年安稳致富。”尽管这个要求很高，但从认识论的角度看，稳定、安居、致富是移民在二次创业中三个渐进的期望值，具有显著的阶段性特征，也是移民后扶工作应予正确把握的规律。

（二）第一个五年期湖北省实施移民后扶政策成效显著

第一个五年期，湖北省移民后扶工作按照“政策兑现、资金安全、移民满意、社会稳定”的要求，围绕“重点解决水库移民的温饱问题以及库区和移民安置区基础设施薄弱的突出问题”的目标任务，在刚性落实“原迁移民直补资金直接到人”的同时，积极引导、组织移民县乡村组把后期扶持资金和其他惠农资金结合起来，实施改路、改水、改厕、改厨、改圈、改垃圾堆放及通路、通电、通水、通沼气、通信息等“六改五通”工程，取得了显著成效。

1. 移民收入水平稳步提高。第一个五年期，湖北省下拨到两区的移民基金和水库基金共计57.53亿元，累计安排各类基础设施和经济社会发展的项目43953 个。通过资金直补和项目扶持，移民收入水平稳步提高，与当地农村居民收入水平差距大幅缩小，相当部分贫困移民脱贫。截至2010 年末，全省移民人均纯收入达到4905 元，5 年年均增长14.1%，快于全省农村居民收入平均增速，近20 万贫困移民基本脱贫。

2. 移民生产生活条件得到改善。库区和移民安置区基础设施建设步伐明显加快，耕地后备资源开发完成47.03 万亩，土地整理73.98 万亩。新增灌溉面积45.82 万亩，改善灌溉面积163.48 万亩，农业灌溉用水有效利用系数达到0.45。完成集中供水工程建设1767 处，分散式供水工程9319 处，64.01 万移民的饮水安全问题得到解决。“一建三改”为主的沼气工程建设有序推进，完成小型沼气工程208处、大中型沼气工程17 处，新增农村沼气用户15.45 万户，移民沼气普及率达到28%。修通各类村组道路8.88 万公里，重点移民村已实现户户通路，道路条件优于非移民村，制约移民村经济社会发展的交通瓶颈问题得到较大缓解。通过农村“户户通电”工程和移民村配电网络工程的实施，两区无电户用电难问题得到有效解决。“村村通电话、乡乡能上网”步伐明显加快，两区新增有线接入电话9.72万户，无线电话用户16.48 万户，宽带网接入用户6.34 万户。完成15228 个20 户以上自然村的广播电视村村通任务，两区广播电视覆盖率进一步提高。完成移民危房搬迁（改造）2.84 万户，部分移民住房条件明显改善。

3. 产业发展步伐不断加快。农业板块基地建设成效明显，建设优质稻、“双低”油菜、优质棉、优质蔬菜等种植业连片规模板块基地298.91 万亩，建设林果业基地195.96 万亩，建设畜禽养殖小区290 多个，精养鱼池64.29 万亩；农业产业化取得新突破，扶持农产品加工企业728 家。县域工业加快发展，带动了移民劳动力转移。部分地区观光农业、生态旅游发展迅速，成为移民增收的重要渠道。

4. 生态环境状态明显好转。天然林保护、退耕还林、长江中下游防护林体系建设、林业血防等重点林业生态工程加快推进，两区森林生态状况进一步改善。水土流失综合治理步伐不断加快，完成水土流失治理700多平方公里，保土能力不断增大，退耕还林成果得到巩固。水环境治理逐步深入，大中型水库水质总体达到功能要求，丹江口水库、漳河水库水质保持在Ⅱ类水质以上。地质灾害治理顺利推进，三峡库区、鄂西南山区的部分地质灾害集中发生地段积极开展地质灾害治理，塌岸、滑坡、泥石流等问题得到有效缓解，避免了多起因地质灾害可能造成的居民伤亡事故和财产损失。农村环境整治初见成效，完成一批污水处理设施和垃圾处理设施建设，实施一批绿化、亮化工程项目，农村面源污染得到积极控制，一些移民示范村建设取得先进经验。

5. 公共服务体系进一步完善。完成寄宿制中小学学校改扩建931所，新建、改扩建校舍427万平方米；完成移民职业教育和劳动力技能培训71.51万人，转移农业劳动力80.76万人；推进文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程建设，新建乡镇综合文化站641个，村文化室3497个。加大农村公共卫生投入，初步建立起县级医院、乡镇卫生院和村卫生室为主的三级医疗服务体系，完成村卫生室改扩建4330个，行政村卫生室覆盖率达到87%以上；农村新型合作医疗参合率达到93%。社会保障水平进一步提高，新型农村养老保险参保人数达到58.55万人。

6. 库区和移民安置区社会稳定。严格落实国务院17号文件，移民后扶管理机制、工作机制不断完善、步入正轨。五年累计完成移民干部培训3.78万人次，移民干部政策水平和业务素质不断提高。利用工作简报、杂志、网络、电视台等主流媒体，加大了政策宣传力度，移民积极配合扶持政策和项目的意愿进一步加强。推广应用“移民后扶管理系统”，切实落实“转户管理”、“县级报账”、“资金直达”等管理制度，严格落实后扶项目实施“四制”（合同管理制、招投标制、监理制、验收制），对移民人口、后扶项目及资金的管理水平不断提高。移民稳定工作长效机制基本建立。移民群众来信来访人（次）数逐年下降，矛盾化解力度逐步增强；市、县、乡、村四级移民信息反馈网络基本完善；县级移民稳定工作预案均已制定；重大矛盾纠纷挂牌督办和领导包案制有效实行；两区社会管理水平不断提高，社会大局保持和谐稳定。

二、湖北省做好移民后扶政策实施工作的主要经验

湖北省移民后扶工作在第一个五年期所取得的成绩得力于省委省政府统筹科学、决策正确，也得益于各级地方政府和移民机构同心协力、齐抓共管，更离不开移民群众和社会各界的积极支持。

（一）把移民工作作为“天大的事”，举全省之力为移民群众谋福祉

湖北省委省政府高度重视移民工作，将大中型水库移民后期扶持作为湖北的重大民生工程常抓不懈。2006年，国务院17号文件颁布以后，湖北省委省政府迅速召集相关部门认真研究政策精神，组建调研专班，对全省移民人口分布、移民生产生活状况、移民群众愿望、库区和移民安置区经济社会发展状况进行了大规模摸底调查，在此基础上建立了刚性、统一的政策制度，相继颁布实施了《湖北省大中型水库移民后期扶持政策实施方案》、《湖北省大中型水库农村移民后期扶持人口核定登记办法》、《湖北省大中型水库移民后期扶持资金使用管理暂行办法》、《湖北省大中型水库移民后期扶持项目管理办法》等系列配套文件。这些政策文件既全面把握了中央移民后扶政策，又紧密结合湖北的省情实际，创造性地把中央移民后扶政策具体化，充分体现了以人为本、实事求是的原则。第一个五年期，在湖北省委、省政府的正确领导下，省政府相关部门和地方各级政府通力协作，通过建立“政府领导、分级负责、县为基础”的移民管理体制，创新提出“原迁移民资金直补和增长人口项目扶持相结合”的移民后扶方式，着重改善库区和安置区的基础设施及移民的住房条件和生活环境，加快产业发展步伐，完善公共服务体系，使全省库区和移民安置区面貌发生了显著变化，移民的生产生活水平得到很大提高。同时，在政策实施过程中，不断加强资金和项目的监管，尊重移民的知情权、参与权和监督权，千方百计筹措资金，着力解决移民的行路难、用电难、饮水难、上学难、就医难等问题，以及其他非农业户口移民、淹地不淹房人口、小型水库移民等矛盾突出的连带影响问题，缓解了不稳定因素，保障了库区和移民安置区社会基本稳定。

（二）以人为本，民生为重，着力解决难点热点问题，全力维护社会大局稳定

在实施移民后扶政策过程中，库区淹地不淹房人口、非农业户口移民、小水库淹没人口的扶持等连带问题成为突出矛盾。对此，湖北省继续落实粮补政策，对63.8 万名淹地不淹房未享受直补政策的库区群众发放粮食补贴，提高库区群众生活水平，省财政厅先后下拨粮补资金7678 万元，全部以“一卡通”形式发放到库区群众。同时，湖北积极推进小水库移民解困工作，通过“推磨转圈”的方式充分发挥资金的规模集聚效应，有效解决了小型水库移民遗留问题。此外，湖北省制订并实施《湖北省大中型水库库区基金征收使用管理细则》，加大了基金征收力度，利用库区基金及时妥善地解决了郧西县陡岭子库区滑坡体上灾民搬迁安置问题、长阳县隔河岩库区滑坡处置问题、江夏非农移民房屋问题、宜昌市葛洲坝水电工程移民遗留问题、葛洲坝电厂遗留问题、阳新县青山水库移民突出问题。维护库区和移民安置的社会稳定，也是移民后期扶持工作的重要部分。湖北省基本完善了市、县、乡、村四级移民信息反馈网络，制订了移民稳定工作预案，落实了维稳工作责任制。各级党委、政府和移民机构认真对待移民群众的来信来访，开展移民重信重访问题和矛盾纠纷大排查、大调处专项活动，对移民信访重点问题实行挂牌督办和领导包案制，限期解决矛盾纠纷，维护了移民的合法权益，营造了库区和移民安置区和谐环境。

（三）胸怀无私，敢于担当，大胆创新管理体制和工作机制，确保后扶政策落实见效

湖北省政府有关部门、地市县乡各级政府和移民机构的广大移民干部和基层工作者以胸怀无私、敢于担当的精神，在后扶工作中大胆创新、敢闯敢试，这是湖北省移民后扶政策能够落实见效的制胜法宝。湖北省创新推广了许多行之有效的管理体制和工作机制。（1）项目资金县级报账制。乡镇村组按照年度计划实施的项目，由县市先验收后报帐，资金直达建设单位，较好地解决了挤占、挪用等违纪违规现象。（2）张榜公示制。要求移民后扶资金无论采取什么方式发放、使用，各级财政和移民部门都要进行张榜公示，并在政务网上公开，自觉接受监督和检查，确保了资金使用安全和移民项目计划的顺利实施。（3）定期检查制。每年第三季度，省移民局、财政厅在全省范围内对前一年移民资金落实情况组织一次联合检查，采取县市自查和省厅重点抽查的方式进行。重点抽查要求实行“六查六看”，即查资料，看政策是否兑现；查程序，看工作制度是否建立；查台账，看计划是否执行；查实施，看项目质量是否过硬；查用途，看资金使用是否合规；查报告，看县（市）自查是否真实。（4）第三方监测评估制。2009 年3 月，湖北经济学院成立湖北省大中型水库移民后期扶持政策监测评估中心，以第三方的身份对湖北省大中型水库移民后期扶持政策实施过程进行监测，对后扶政策的实施效果进行评估，为政府实施后期扶持政策提供决策依据。（5）移民后扶工作季报制。为了让省委省政府及时了解全省移民后期扶持工作，从2009 年开始，湖北省大中型水库移民后期扶持政策评估中心以县市为单位，将原迁移民直补、增长人口项目扶持、经济发展项目实施、移民稳定等情况每季度通报一次，并报送省、市、县人民政府，收到了较好的效果。

三、湖北省移民后扶政策实施中的问题及对策

在第一个五年期，湖北省大中型水库移民后期扶持政策实施情况总体良好，但由于长期投入不足，水库移民安置区基础设施仍然比较薄弱，生产生活条件相对落后，经济社会发展后劲不足，有部分移民与当地农村居民的收入和实际生活水平还存在较大差距，库区和安置区还存在不稳定因素。如何实现移民“搬得出、留得住、能发展、可致富”的工作目标，建立库区和安置区基础设施完善、社会和谐稳定、移民安稳致富的长效机制，推进库区和移民安置区加快发展，实现在未来10 年同步达到小康社会水平的目标，还需要进一步转变观念，科学统筹，加大投入，创新体制。

（一）转变思想观念，把促进移民安稳致富作为实施后扶工作的根本目标

政府和参与移民后扶工作的其他各方力量，都要转变观念，认识到库区和移民安置区的发展水平与社会平均发展水平的差距必将逐渐缩小的规律，牢固确立促进移民安稳致富的长远目标，统筹兼顾移民群众的现实利益和长远利益。在实际工作中，要突出重点，将移民集中安置村发展成为新农村建设的示范村，建设环境优美、设施完备、管理规范、服务齐全、生活丰富的文明小区，提高移民的生活质量；要高标准规划小村庄建设，逐村制定切实可行的建设方案和年度计划，分步实施，因地制宜，

分类指导，从环境卫生入手，逐步改善文化活动设施、医疗卫生设施、社会服务设施，加强内部管理，每年建成几个示范村；要运用典型引路的方法，引导移民转变思想观念，用事实告诉大家：只要共同努力，小康社会的目标一定能够实现。

（二）转变投资重点，加大投入规模，重点支持具有可持续性的民生发展项目

按照湖北省对新增移民每年人平实施500 元项目扶持的政策规定，第一个五年新增移民扶持项目的重点是解决移民村组的道路、排灌、饮水、农田改造等基础设施问题，这不仅使移民群众直接受益，对改善当地其他群众生产生活条件也起到了很大作用。第二个五年，随着后扶项目的继续实施，库区和安置区基础设施条件将大为改善，在解决好移民最关心、最直接、最现实问题的同时，应把投资重点转移到生产发展、技能培训、环境保护等具有长期效应的方向上来，促进移民持续增收、提高谋生素质、提升生活质量。

（三）转变产业方式，突出整村推进，培育特色产业，增强“造血”功能

解决移民问题的根本出路在发展，关键在增强移民及移民村的自我发展能力，促进移民增收致富。单一的“输血”式资金扶持和“一亩五分地”小生产模式很难从根本上改变移民村发展滞后的现状，只有依靠市场和行政相结合的手段，因地制宜发展产业化经营，扶持移民发展生产性项目，逐步增强移民自身“造血”功能，才能实现促进移民安稳致富的目标。山区和丘陵地带可以依托山林优势，大力发展特色种植业，扶持移民发展柑橘、蜜柚、油茶、中草药种植等产业；平原和湖区可以依托交通、水面资源，大力发展特色养殖业，扶持发展精养鱼池、黄鳝、龙虾和鸡、鸭、鹅养殖以及莲藕、菱角等种植；城市近郊和毗邻地带可以依托市场优势，大力发展特色产业项目，扶持发展农副业产品加工、农机具经营与维修、农产品流通、农家乐餐饮等产业。

（四）转变统筹机制，促进政策性资源有机衔接，发挥资源聚合效应

在以现有投资渠道为主的情况下，按照国家发改委等 14 部委文件精神的要求，有效整合各种政策资源，将移民、农业、水利、教育、交通、卫生、民政、能源、新农村建设等诸多政策性资源有机衔接，捆绑使用新增人口项目扶持资金、“两区”经济发展项目资金、小型水库后扶资金等，同时鼓励民间资金参与后扶项目有关的工程建设，扩大资金来源和渠道，释放各类资源要素活力，聚合资本，重点解决其他投资渠道难以覆盖的库区和移民安置区发展问题。