

水库移民分享水电工程效益的制度逻辑、 实践困境及破解之道

吴上 施国庆

(河海大学公共管理学院,江苏南京 211100)

摘要:水库移民分享水电工程效益旨在促成显性工程效益和隐性发展机遇实现跨地域、跨组织、跨主体的公平配置。作为水库移民的应然权利,利益分享既符合公正补偿的制度逻辑,更彰显共商共建共赢的发展理念,但目前补偿救济色彩较重、市场导向偏弱,并存在后靠移民发展权利及机遇隐性被动减损、外迁移民脱嵌于迁出地及受益地发展红利、非农移民缺乏系统保障等实践困境,其原因在于水电工程综合效益量化难度大、参与主体关系地位不对等、执行管理机构人员配置短缺。因此应健全水电工程效益分享协同管理机制,鼓励水电企业履行社会责任,优先助力贫困水库移民脱贫,灵活渐进地实现水库移民分享工程效益实践机制的稳步定型和有序推广。

关键词:水库移民;利益分享;制度逻辑;实践困境;优化路径

中图分类号:C922;D632.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)04-0045-07

一、问题的提出

水库移民分享工程效益并不是一个新问题,而是长期存在且解决有限的老话题。自20世纪80年代开发性移民方针确立以来,学界陆续展开理论探索,并构建了诸如资源转换及水电效益分享的量化模型,提出了一次支付和入股分红的效益分享操作方式^[1]。为有效恢复并提高水库移民的生产生活水平,中央及地方政府也进行了一系列制度调整和实践尝试,利益分享逐渐成为国内可持续水电开发的主流价值理念之一。就国家层面而言,自20世纪90年代开始,水库移民后期扶持就已作为顶层制度安排被正式确立下来;从地方层面来看,具备经济效益“分享色彩”的长期补偿机制、电价优惠机制、税费优惠机制等实践形式也取得了一定成效。实践证明,简单地给予水库移民以征收补偿与生产生活安置已然不能有效应对当前移民问题的复杂性,借助利益分享机制来激发移民参与水电发展意愿、重塑移民可持续生计发展能力方为治本之策。尽管如此,水库移民分享工程效益的规范机制尚未形成,水库移民生计恢复及改善仍过于依赖征收补偿、以土

地为基础的农业安置和后期扶持,后续保障基础不牢,尤其在利益分享方面的顶层制度安排缺位,实践中缺乏可操作化的管理体制约束,导致地方政府时常面临“无法可依”“无章可循”的困境,水库移民“因移致贫、因移返贫”的风险仍然存在,移民上访、返迁、冲突等一系列基层失稳现象时有发生^[2]。

客观而言,允许水库移民分享工程效益、拓宽水库移民分享效益途径、增强效益分享有效程度不仅仅是国家义务或政府责任,更需要水电开发各方相关主体的协同参与。在理想情境下,水库移民分享水电工程效益这一元问题至少可以分解为以下3项子命题,即分享何物、由谁分享以及如何分享,分别对应内容要素、主体结构和互动机制。基于此,本文在阐述水库移民分享水电工程效益的实质内涵和制度逻辑的基础上,尝试建构起囊括水库移民、政府部门、水电工程业主、社会组织等多元主体在内的效益分享框架,由此观照具体实践困境并剖析其成因,探索相对稳定且弹性灵活的水库移民分享水电工程效益的实现路径,以期进一步推动利益分享理念落地,兑现水电工程“取之于民、用之于民”的社会目标,使资源优势和经济效益有效转化为水库移民(尤其

收稿日期:2018-03-20

基金项目:国家社会科学基金重大项目(13&ZD172)

作者简介:吴上(1990—),男,山东德州人,博士研究生,从事移民社会学研究。

是贫困水库移民)发展的外部支撑和动力。

二、水库移民分享水电工程效益的实质意涵与制度逻辑

1. 实质意涵:多元主体的协同互惠

水库移民分享工程效益是一项兼有长期性、开放性和灵活性等多维特征的系统性命题,其首要难点在于厘清分享主体间的关系并界定合理的范畴边界。在这一问题上,现有研究往往将利益分享泛化理解为不言自明的移民权利,将分享困境简单归结于现行政策设置存有疏漏、执行监管效度有限等因素制约,寄期望于“自上而下”的制度改进以调整利益分配格局,从而为水库移民“增权赋能”。其缺憾不足之处在于:首先,模糊了分享与补偿之间的明显分异。水库移民所拥有的附着于被征收土地之上的权益不仅包括财产权补偿,还涉及产权利益分享^[3],即合理利益补偿和公平收益分享共同构成完整的利益分享链条。其次,裁剪了水库移民分享工程效益的时间周期。给予水库移民的优惠待遇往往分段式地集中于征地补偿、搬迁安置和后期扶持阶段,缺乏从水电工程全生命周期的角度系统性地梳理利益分享的衔接问题。最后,忽视了利益分享中的多元主体关系。政府承担了大部分的移民责任,弱化了水电工程业主及其他市场相关主体的角色功能,导致水库移民分享水电工程效益实践中的主体关系呈现较重的单向特征,反馈互动不够畅通。

对此,国外相关研究具有一定的借鉴意义。Skinner 等认为利益分享的本质是在水电服务受益地区与移民社区之间构建公正合理的契约关系,而公平分享水电工程效益至少包含着项目收益分成、非货币形式补偿和发展机会享有 3 个层次的内涵,其核心在于将可持续发展理念有机植入水资源综合治理改革的总体框架^[4]。Mokorosi 等在经验案例比较的基础上发现移民更多地受益于水电项目的间接效益而非直接利益,因而倡导在提供可持续的补偿措施之外,更应关注衍生福利的公平获得^[5]。世界大坝委员会所建构并倡导的水电项目决策评估框架更为关注公平、可持续性、效率、参与决策和问责制等价值理念的践行程度,此外还特别把包括当地社区利益分配及沿岸跨界权益调和在内的利益分享列入水电发展的七大战略优先事项^[6]。

水库移民分享水电工程效益的着眼点不仅关注当下,更在乎未来,即在保证水库移民获得公正合理补偿的基础上,进一步追求持续性地分享水电工程所创造的显性效益及隐性福利。参考国外前沿理念及实践经验,可简要归纳出水库移民分享水电工程

效益的实质意涵:第一,从分享主体及其关系来看,水库移民分享水电工程效益的具体实践涉及中央政府、移民迁出(入)地政府、水电工程开发建设单位、工程投产运营后的受益地区及相关组织、被征地的水库移民及其所在社区等多元主体,并不能笼统归结为某一层级政府或某个职能部门的“一家之责”,同时各相关主体在利益分享中的角色及功能也并非简单切割、拼接,而是在合理统一的战略协作框架中追求行动合力的最大化、最优化;第二,就分享内容要素而言,其范畴具有相当的开放性,既包括水电工程通过发挥防洪、灌溉、供水、旅游、航运、养殖等综合功能而创造的各类直接或间接的经济收益,也包括由水电工程建设运营而衍生出的一系列非货币形式的隐性福利,如就业机会增加、基础设施改善、公共服务体系健全、生计资源利用效率提高、区域经济发展环境优化等,其核心在于结合工程实际来确认并保障水库移民对上述主要效益及福利的合法享有和优先分配权;第三,就分享时间及空间边界而言,水库移民分享工程效益贯穿于水电开发的全生命周期,并在实践中不断向外辐射多元主体。在此意义上,有效实现水库移民分享水电工程效益并无固定模式,而是需要统筹考虑工程特点、当地资源禀赋、社会经济发展水平、移民需求和意愿等具体情况,灵活、弹性地选择差异化的效益分享模式,归根结底是要实现跨地区、跨组织、跨主体的协同互惠。

2. 制度逻辑:公正补偿与分享发展

水库移民搬迁安置在很大程度上可以视为“摧毁一个旧世界、重建一个新世界”,是一项自然和社会经济系统由被破坏到恢复、重建和发展的复杂工程。在巨大外力的强制冲击下,水库移民的资源类型、生活环境、生计模式、社会网络、文化心理等诸多维度均遭遇“断裂式”变迁,水库移民甚至可能受到既定利益结构的隔离和排斥,致使其在利益分配过程中被“边缘化”。作为一种应然权利,水库移民分享水电工程效益何以可能的逻辑机理具体表现在以下几个方面:

首先,基于政策逻辑,尽管现有政策文本尚未将水库移民分享工程效益作为一项合法权利正式确定下来,但相关政策表述仍在一定程度上体现了在效益分配环节向水库移民倾斜照顾的国家意图。如 2017 年修订的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国令第 679 号)(以下简称“679 号令”)明确指出,“在符合相关管理要求的前提下,库区水面和消落区优先安排农村移民经营使用”,并规定“国家在移民安置区和大中型水利水电工程受益地区兴办的生产建设项目,应当优先吸收符合

条件的移民就业,同时鼓励大中型水利水电工程受益地区的各级地方人民政府及其有关部门按照优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展的原则,采取多种形式对移民安置区给予支持”。《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)也对后期扶持资金的筹集原则做出明确要求,“坚持全国统筹、分省(区、市)核算,企业、社会、中央与地方政府合理负担,工业反哺农业、城市支持农村,东部地区支持中西部地区,同时鼓励并引导社会捐助和企业帮扶等多元社会力量参与水库移民后期扶持工作”。

其次,基于补偿逻辑,水库移民分享工程效益是对现行补偿标准及内容的深化补充。水库移民征地补偿不仅涉及对公民私有财产权的强制处分,而且还关系到对其他无形财产权利的处置^[7],而现行补偿政策仅对有形且产权明晰的移民实物财产损失给予一次性补偿,而那些作为移民重要生活或收入来源的隐性生产资料(如庭院种植)和利用公共资源获得的收益(如山林采摘、捕鱼等)以及人力资本的贬损未能纳入正式补偿范围,且补偿标准的计算方式取决于被征收土地前3年内的平均产值^①,在很大程度上淡化甚至忽视了耕地、园地、林地等生产资料在不同利用方式和生产能力提高情况下的增值可能。另外,移民在搬迁后的实际生活消费成本可能大幅度提高^[8],尤其对贫困水库移民而言无异于雪上加霜。因此,在水库移民损失补偿不够全面、移民无形损失较难量化、补偿标准动态调整相对滞后的现实境况下,效益分享作为实践层面的策略工具,可在一定程度上承担起补偿调节器和矛盾减压阀的功能,确保水库移民生活有保障、增收有路径,进而帮助移民重拾恢复和发展的信心。

再次,基于正义逻辑,水库移民分享工程效益也是实现资源公平配置的有力举措。水能作为一种公共资源,在其开发利用过程中产出的“经济租金”或“公共利益”理论上应当惠及全部法定所有者^[9],即水库移民与其他公民在资源使用和收益分配中享有同等权利。诚然,目前水库移民已享受到直接补偿、后期扶持等多种形式的补偿措施,基本实现了政策规定的最低要求,但出于人道关怀的考虑,水库移民作为相对弱势的一方,需要政府、企业及受益地区的持续关注和适当扶持,使其更为主动地参与效益分享、更为有效地享受工程红利,进而逐步摆脱“富饶的贫困”的资源诅咒悖论^[10]。

最后,基于发展逻辑,水库移民分享工程效益还是贯彻落实新型发展理念的具体化行动。全民共享、全面共享、共建共享、渐进共享是共享发展理念

的4个维度,习近平总书记在阐述全民共享的科学内涵时强调,共享发展是人人享有、各得其所,而不是少数人共享,一部分人共享^[11]。水库移民分享水电工程效益直接关系到移民的获得感,进而影响到社会和谐发展、协调发展、可持续发展的全局事业。

此外,从利益相关主体的视角来看,促成并保障水库移民的利益分享权利亦具有重要的现实意义:对于中央政府及各级地方政府而言,优先保障移民获益是在规划、设计、施工、运行等水电工程全生命周期内综合统筹并妥善平衡经济、社会及环境风险的实用工具,在追求经济价值的同时不断增进社会包容;从水电工程业主的角度来看,利益分享搭建起其与当地社区及民众间的有效合作平台,从而减少项目延误风险,降低企业外部声誉风险;对于潜在投资者而言,相对健全且明确的利益分享机制意味着当地受影响的社区和公众更易于接受并支持工程项目,由此负面投资风险显著降低,互利共赢的融资合作关系更易于达成;从移民社区的角度来看,利益分享机制将移民所拥有的生产要素与社区治理所涉及的经济决策及执行有机糅合为一体,将水库移民的增收致富与移民社区的建设发展紧密联系起来,进而激发水库移民的社区参与意识;从消费者权益角度看,无论是居民家庭还是企业组织,利益分享机制也间接影响到其享受能源供给服务的可靠性和经济性。

三、水库移民分享水电工程效益的实践困境及其成因

虽然基于利益分享的理想模式有其优越性,但在实际应用过程中却桎梏重重、效用有限^[12]。即或具备“利益分享”色彩的长期补偿机制曾在广东、广西、云南等地取得了一定成效,但上述地方性尝试仍未能得到顶层制度安排的吸纳。水库移民分享水电工程效益是一项涉及多元主体的复杂工程,在当前移民工作实践中,各类水库移民群体均在不同程度上面临着参与、获取及分享上的障碍,其形成原因受到主客观多方因素的共同影响。

1. 困境呈现

(1) 后靠移民的发展权利及机遇隐性被动减损
后靠安置往往是水库移民广为接受的首选安置

^①2017年颁布的“679号令”对征地补偿标准作了相应修订,如大中型水利水电工程建设征收土地的土地补偿费和安置补助费,实行与铁路等基础设施项目用地同等补偿标准。尽管补偿标准较2006年颁布的“471号令”有所提高,同时给予地方政府以更大的裁量决定权,但计算方式仍未摆脱“平均年产值”的局限。

方式,也是各级政府解决水库移民问题的重要思路。尽管后靠安置以方便动员、简化管理、控制成本等诸多优点在实践中得到广泛应用,但受制于库区总体有限的资源环境承载能力和水库水源保护区限制开发利用的政策要求,后靠移民的发展权利与发展机遇往往随着社会经济的发展而于无形之中受到持续性地挤压侵占。“靠山吃山、靠水吃水”是千百年来农业社会积累传承下来的生产生活经验,水电工程建设征地往往导致后靠移民人均土地占有面积减少,且剩余耕地资源质量偏低。基于“占补平衡”的朴素理性,后靠水库移民的应对策略无外乎两种:一是将不适于耕作的“四荒”土地开垦为耕地,二是依靠所在社区资源禀赋寻找耕地替代资源。笔者于2017年在湘中 SFM 水库调研时发现,现实中后靠移民的两种应对策略均在一定程度上被封堵阻塞起来。一方面,随着国家退耕还林政策的严密推行, SFM 水库周边的陡坡梯田、缓坡耕地陆续恢复为山地、林地,虽然后靠安置的移民家庭普遍拥有 $0.2 \text{ hm}^2 \sim 0.34 \text{ hm}^2$ 的确权林地,也享受到国家发放的退耕还林补助资金(2017年标准为 22388 元/hm^2 ,分3年拨付下发),但移民在其所属林地的生产经营活动受到诸多约束,砍伐林木需经过层层审批,不成规模的林果业也导致经济效益产出十分缓慢,后靠移民“靠山吃山”的生活逻辑在国家制度的强势安排下化为泡影;另一方面, SFM 水库作为 SS 灌区的重要水源,执行一级饮用水地表水源保护区污染防治标准,库区水域不仅严禁从事放养畜禽和网箱养殖活动,而且周边旅游开发也受到限制。至笔者调研结束时, SF 县移民管理局、环保局已处理完毕网箱养殖的清退及补偿,并准备开展针对私建“水上农家乐”项目的取缔工作。访谈过程中移民代表反映道:“下游要吃水,上游也要活命。放着好端端的林地、水面不让用,这一方水土养活不了这一方人了,逼着我们外出打工找活路。”现有政策实践的“一刀切”色彩浓厚,在某种程度上牺牲后靠移民的发展权益并侵占其发展空间,导致后靠移民的发展权利及机遇隐性被动减损,与下游地区建构公平的利益分享关系更是较难实现。

(2) 外迁移民脱嵌于迁出地及受益地的发展红利

既有研究对外迁移民与原住居民围绕政治表达权、经济获取权、公共服务享有等权利维度所展开的细致且复杂的博弈互动给予了充分关注^[13],普遍认为作为“外来者”的外迁移民往往处于弱势地位,形式上的民主参与并未能彻底扭转其边缘化的结构处境^[14],在机会、过程及结果层面均较难实

现理想意义上的公平正义^[15],并由此加重了外迁移民在安置区实现良好社会适应及融入的难度^[16]。“679号令”规定“移民安置工作实行政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与的管理体制,县级以上地方人民政府负责本行政区域内大中型水利水电工程移民安置工作的组织和领导”。这就意味着在现有政策框架下,外迁水库移民在迁入安置区后执行属地化管理,且明确规定已经安置的移民不得返迁。虽然“679号令”鼓励水电工程受益地区政府部门对移民安置区给予多种形式的支持扶助,但由于缺乏明确的制度约束及政策配套,受益区与安置区的分享合作更多地停留在构想层面。搬迁安置后,外迁移民在地理空间、社会经济环境和行政管理等诸多方面已经脱离于迁出地,移民与其原生活地区在文化及社会网络等方面的联结也已基本断裂,导致外迁移民较难获得工程建设给迁出地带来的发展红利。电力是水电工程的主要产出,通过多源的电力供给为缺乏电力的地区提供服务,并增加经济增长机会,但由于已经无法明确某个电站的受益地区,因此难以强制安排受益地区承担起与移民分享因电力保障带来经济增长红利的“道义责任”。以条块分割为主要特征的行政管理体制使得跨区域、跨主体协同支持外迁移民及安置区发展的实践面临重重困阻。

换言之,外迁移民基本丧失了与迁出地区和受益地区分享水电工程发展红利的权利机会。特别是随着近年来区域特色经济的快速兴起,立足于生态旅游、畜牧养殖、资源加工等一系列优势产业禀赋,水电工程库区及沿岸受益地区的不少农村捕捉到优势机遇,实现了村庄集体经济总量及结构的双重转型跨越。但对于外迁移民而言,移民迁出地及水电工程受益地区获致的诸多发展红利与其并无直接挂钩,外迁移民生产生活的恢复与发展仍然在相当程度上依赖于安置区政府的“统筹分配”及移民的“自力更生”。尽管从“责权对等”的角度出发,安置区因获得了发电、防洪、灌溉、供水等水电工程开发所带来的实际效益或预期收益,因此理应承担并履行相应的移民安置责任,但在现行的“三原”(即原标准、原规模、原功能)补偿原则及后期扶持标准下,征地补偿、移民安置及后期扶持资金往往难以完全满足移民安置区建设发展的资金需求,安置区各级政府往往需要在外迁移民迁建和后期扶持阶段自行配套一定比例的资金用于外迁移民生计恢复及基础设施建设,无形中加重了安置地地方政府的财政负担。即或外迁移民分享迁出地及受益地的发展红利具备一定的合理性,但受现行制度藩篱的约束,一旦

移民完成外迁安置,其后续发展的保障责任也大部分转嫁至安置地政府,而迁出地及受益地对外迁水库移民无须承担更多的责任义务。尤其在迁出地和迁入地经济发展差距明显、外迁移民社会融入不畅、移民相对贫困现象突出的情况下,容易引发外迁移民心理失衡,滋生不公感受,进而导致移民返迁、上访等事件发生,使得这一特殊群体成为安置地区的主要社会失稳风险源。

(3) 非农移民普遍缺乏系统性的利益保障措施

在非农业安置模式下,水库移民直接由农村迁移至城镇,同时完成生产生活空间属性和身份属性的双重转变,其生计能力受到更加剧烈地冲击、生计资本受到更加明显地减损。与农业户口水库移民相比,非农业户口水库移民丧失了土地,收入来源更加依赖非农工作,但由于缺乏一定的专业技能和工作经验,大部分非农水库移民被迫流入体力型劳动力市场,工作岗位往往属于短期性质,工作收入相对不稳,其他福利待遇相对较低,一旦年龄稍高或身体欠佳便可能丧失工作机会,难以通过代际分工实现家庭资源的最优配置^[2]。此外,非农水库移民迁移后原本可自给自足的生活消费品全部需要购买,水电费、物业费、燃气费等家庭开支项目迅速扩大,无形中增加了非农水库移民的生活成本,移民生计系统比较脆弱,贫困风险有所提高。非农业水库移民同样为国家工程建设和经济发展作出重要贡献,理应享有优先保障和特殊补偿,但一般情况下,非农水库移民与城镇普通居民在社会保障上并无明显差别,进而导致现有非农水库移民的社会保障体系缺乏针对性,贫困的非农水库移民家庭并不能受到特殊照顾进而摆脱贫困。同时,与城镇普通居民家庭相比,非农水库移民的社会支持网络层次不高、资源有限,抵抗生产生活突发风险的能力不强,在遭遇失业、大病、升学、购房等特殊事件时更易陷入贫困状态,对制度化的保障体系更为依赖。因此在非农水库移民贫困家庭脱贫解困的过程中,亟须专门性的社会保障体系予以扶持,实现就业、医疗、养老、教育、住房等方面的系统性政策兜底和政策扶助。

2. 主要成因

(1) 水电工程综合效益产出的量化难度较大

水电工程的受益者和受损者存在明显的空间阻隔及差异,通常是“上游遭殃、下游吃香;农村受苦、城市受益”^[17],同时水电工程作为电力的供给载体,相对模糊的产权关系导致“搭便车”效应广泛存在^[18]。其部分原因在于,水电工程综合效益产出多样化、时间周期长,防洪、灌溉等综合利用功能的社会经济效益具有时空和数量的不确定性,工程效益

量化核算难度颇大^[19]。由此衍生出一系列实践困境,包括水库移民所分享的效益计算时间较难界定、经济收益份额配置不清、分享主体权责关系不对称等问题。尽管水库移民分享水电工程效益的优势是明确且显见的,但从经济理性人的假设出发,促使政府、企业等多元主体引入利益分享机制的动机不一、目标各异,水电企业寻求效益分享产生的成本支出、预期收益与利润最大化三者间的平衡,国家及地方政府则关注社会稳定底线目标和财政税收贡献二者之间的调和。同时,移民群体也具有分布范围广、人口规模大、诉求差异显著的特点,导致对水库移民分享效益权利的统筹管理难度较大。因此,突破现有政策框架并重构一套水电工程效益核算标准、效益分配方案及管理保障机制也是阻力重重。

(2) 水库移民利益分享主体间关系不对等

共享发展是社会生产成果分配领域的问题,而分配关系则取决于生产关系^[20]。水电工程效益分享所涉及的多元主体间的关系建构应以平等、互利、包容为基本原则。但在现行水电开发体制下,土地端按原功能损失受到补偿,而产品端以电力供给市场价格获益^[21],开发企业、电网企业和电力用户等群体攫取了大部分利益,而本应平等参与利益分配的水库移民却被隔离其外,往往只能依靠中央及地方政府的财政转移支付,进而导致水库移民的主体性不断被弱化,“共商共建共享”理念逐渐转化为“补偿救济帮扶”。结合对 20 余年来《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》实施效果的审视反思,其原因可能在于水库移民搬迁安置及恢复发展中过度放大了政府责任,导致政府在移民安置过程中背负起“无限责任”,而政府之外的其他利益相关主体在移民安置和后期发展中的责任不清、参与有限,且移民任务及资金包干原则使得政府同时承担起“运动员”“教练员”和“裁判员”等多重角色,一定程度上限制了水库移民在利益表达对象和途径上的选择范围,“有问题、找政府,解决不了就上访”成为移民争取利益的无奈策略选择,导致利益分享实践的行政色彩较重、市场导向偏弱。

(3) 水库移民管理机构任务繁重且人手缺乏

如前所述,水库移民分享工程效益是一项跨地域、跨组织的复杂工程,既需要顶层制度的统筹协调,更需要基层组织的精准执行,这对本就超负荷运转的基层水库移民管理机构提出了更为艰巨的任务挑战。以县级水库移民管理机构为例,推进落实利益分享工作至少包括以下 4 类任务:一是对接上级移民管理机构,制定可操作的利益分享实施方案细则;二是对接本地政府,争取横向平级部门的配合支

持;三是对接水电工程业主,通过谈判协商就效益提取比例和投入方向达成一致;四是对接水库移民,依托乡镇政府、移民社区摸排水库移民的利益诉求,并确保其对利益分配方案的知情及同意。而县级水库移民管理机构的人员配备规模一般在20~40人,少的甚至不足10人,不仅需按期完成年度移民安置、后期扶持计划、移民安置工程项目监督管理等多版块业务,还要处理各类检查、评比、考核等多项日常化事务。由此,在缺乏硬性制度要求和上级指示的情况下,基层水库移民管理机构对属于“可做可不做”的利益分享事宜往往持观望、推诿的模棱态度,主动推进的意愿和行动稍显不足。

四、水库移民分享水电工程效益的优化路径

1. 有效协同、健全水电工程效益分享管理机制

鉴于水库移民分享工程效益的配套政策尚未成熟、管理体制权责模糊的现状,应深入领会中央精神,贯彻落实关于“大中型水利水电工程受益地区的各级地方人民政府及其有关部门应当按照优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展的原则,采取多种形式对移民安置区给予支持”的政策要求,结合实际制定出台针对水库移民分享工程效益的地方性文件,为本地水库移民利益参与及享有、利益分配及监管提供基本政策依据;同时厘清部门权责,建立并完善起一套由水库移民管理机构牵头,民政、财政、人社、街道等地方相关职能部门密切配合的管理机制,以规范化合作消解利益相关主体之间的目标分歧^[22]。有条件的还可与水电工程受益地区结成县际、市际、省际效益分享联盟,根据受益地区财政收入增长状况设立专项基金,专门用于扶持集中安置社区的移民生计恢复及改善。此外,要以辖区内建档立卡的水库移民贫困人口数据库为依托,精确瞄准其致贫原因和生产生活需求,制定以移民家庭户为单位的精准脱贫方案,实现移民精准脱贫。通过管理体制和运行机制创新,切实解决“怎么分享、分享什么、由谁负责”的难题,逐渐摸索凝练出可复制、可推广的水库移民分享水电工程效益的经验模式。

2. 对口支援、鼓励水电企业履行社会责任

尽管“移民安置包干”原则客观上弱化了水电企业与水库移民间直接性的市场化关联,但国家政策明确赋予了其以项目法人身份参与移民安置工作的职能,在某种程度上意味着与水库移民分享工程效益也是其应尽之责,同时将效益分享融入商业运作之中业已成为水电企业履行社会责任的重要途

径。对此可从以下几个方面提升水电企业参与利益分享的自觉性,扩充效益分享的实现形式:一是逐步建立灵活弹性的对口支援工作,鼓励水电企业与库区和水库移民集中安置区进行结对互助帮扶,在国家后扶资金的基础上根据企业发电营收情况,按比例划拨定向专款基金,专用于移民生产生活补助、社区基础设施改善和产业扶持,实现后期扶持资金使用效益的叠加和优化;二是进一步完善并细化水电企业社会责任评价体系,将用于水库移民扶持的经费支纳入水电企业社会责任的评价原则及考核指标,促成水电企业对利益分享的贡献率与其绩效考核相挂钩;三是探索水电企业参与利益分享的激励机制,通过运用经济手段、社会舆论等措施,使水电企业履行利益分享责任与其经济收益、社会声誉实现紧密关联,从而引导水电企业将分享效益转化为一种内生行为;四是探索非货币形式的效益分享方式,如向移民安置社区免费或低价供电,在水电企业社会招聘中优先录取符合条件的水库移民及其子女,契合水库移民生产生活需求组织“技术下乡”“文化下乡”“法律下乡”等活动,整合水电企业社会网络资源优势协助移民社区发展相关产业,为具备发展动力和一定能力的水库移民提供贷款担保。

3. 突出重点、优先助力贫困水库移民脱贫

水库移民分享水电工程效益具有明显的普适色彩,理论上应公平、平等地惠及全体水库移民,但在当前效益分享机制尚且处于萌芽阶段、可分配资源相对有限的条件下,贫困水库移民对于分享水电工程综合效益的需求更为迫切,对此应当明确树立渐进分享的实践策略,集中优势、突出重点,借助利益分享这一外部力量精准帮扶贫困水库移民脱贫。对于老年移民群体,可由政府部门或社会保险企业共同负担^[23],为其代缴养老保险,使其通过进入社会养老保障体系而老有所养;对于因子女教育消费致贫的移民家庭,可设立专项教育基金用于支付移民子女的学杂费用,对继续接受高等教育的予以奖励或定期提供适当生活补贴,使其学有所托;对于因病、因残致贫的水库移民,除为其代缴新农合或城镇居民医疗保险外,还可专门为此类移民群体购买大病医疗商业保险,使其病有所医。应酌情考虑将上述措施统一纳入水电移民安置政策体系,相关费用成本纳入库区基金或其他专项基金的支出范围,由县级人民政府负责具体组织实施。其根本目标是要在确保贫困水库移民按期脱贫的同时,不断积累经验、完善策略,确保效益分享机制的稳步定型和有序推广,在动态发展中不断提升共享的质量和水平^[24],进而在移民、政府、企业等多元利益主体之间

真正实现命运共同体的价值追求。

五、结 论

水库移民分享工程效益是可持续水电开发的应有之义。对利益分享的正确理解,应紧紧把握住显性工程效益和隐性发展机遇的双重要素,在初期工程论证规划阶段就自觉地将水库移民的分享效益权利考虑在内,在充分做好水库移民征地补偿安置和后期扶持的基础之上,结合工程实际制定弹性化、可操作的效益分享实施方案,灵活应对伴随经济社会发展而产生的利益共享新诉求和新形势,在实践中保障水库移民以平等主体的身份,与政府部门、水电工程业主、社会组织、原迁社区、安置地原住民公平地分享水电工程带来的显性红利和隐性福利。本文期待通过对理想层面水库移民分享水电工程效益本质意涵及其制度逻辑的阐述,以及对作为客观事实的水库移民利益分享实践困境形成原因的探索性解释,为解决水库移民这一世界性难题提供有价值的思路。

参考文献:

[1] 朱文龙,施国庆. 移民系统分享工程效益机理与方法探讨[J]. 水利经济,1995(1):58-61.

[2] 孙良顺. 非农业户口水库移民贫困问题研究[J]. 南通大学学报(社会科学版),2017(5):134-139.

[3] 王文长,张菁,杨慧. 论西部水电开发中库区利益的协调[J]. 广西民族研究,2008(3):132-138.

[4] SKINNER J, NIASSE M, HAAS L. Sharing the benefits of large dams in West Africa [DB/OL]. [2015-07-24]. <http://pubs.iied.org/pdfs/12555IIED.pdf>.

[5] MOKOROSI P S, ZAAG P V D. Can local people also gain from benefit sharing in water resources development? Experiences from dam development in the orange-senqu river basin[J]. Physics & Chemistry of the Earth Parts a/b/c, 2007(15-18):1322-1329.

[6] ASMAL K. Dams and development: a new framework for decision-making [DB/OL]. [2017-12-13]. <https://www.internationalrivers.org/resources/dams-and-development-a-new-framework-for-decision-making-3939>.

[7] 胡大伟.“权利贫困”及其纾解——水库移民利益补偿的困境与出路[J]. 大连理工大学学报(社会科学版),2012(2):114-118.

[8] 孙良顺. 水库移民社区发展中的精准扶贫:从形式合理性到实质合理性[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2017,19(3):76-80.

[9] 王玉海,刘学敏,谷潇磊. 资源共享与区域经济集聚——基于资源视角的分析[J]. 经济与管理研究,2011(6):71-81.

[10] 陈祖海,陈莉娟. 民族地区资源开发利益协调机制研究——以清江水电资源开发为例[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2010(6):113-117.

[11] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京:人民出版社,2016:136.

[12] 杨树旺,孟楠. 资源开发利益共享模式研究及启示[J]. 开发研究,2017(1):112-116.

[13] 彭谦,李聪. 三峡外迁移民权益问题探析——以浙江省海宁市与湖州市吴兴区为例[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2013(5):157-162.

[14] 李群峰. 权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2016(2):73-76.

[15] 王沛沛. 群际排斥与道德虚化:水库移民资源共享困境研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2016(3):96-101.

[16] 风笑天. 生活的移植——跨省外迁三峡移民的社会适应[J]. 江苏社会科学,2006(3):78-82.

[17] 孔令强. 水电工程移民共享经济效益的机理与机制研究[J]. 贵州社会科学,2007(10):74-78.

[18] 郭珍,曾福生. 农业基础设施供给的多中心协同机制研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2016(2):48-53.

[19] 段跃芳,张绪宝. 水库移民效益分享机制研究[J]. 求索,2013(5):17-19.

[20] 王亚丽. 从《资本论》视角解读共享经济[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2017(5):74-78.

[21] 陈文超,强茂山,夏冰清,等. 基于动态收益的水电开发利益分配模型[J]. 清华大学学报(自然科学版),2017(7):732-737.

[22] 周雪梅. 以合作治理消解共享经济中的集体非理性[J]. 江苏大学学报(社会科学版),2017(4):9-16.

[23] 杨丽.“新农保”可持续发展影响因素的实证研究——基于徐州市三个市县农户的调查[J]. 世界经济与政治论坛,2016(6):152-160.

[24] 徐长山. 论“共享”的依据、实现条件及其重大意义[J]. 延边大学学报(社会科学版),2016(3):89-95.

(责任编辑:吴玲)