

# 水库移民后期扶持资源整合:理论解析与框架优化

郑瑞强<sup>1</sup>, 张锦文<sup>2</sup>, 徐元刚<sup>2</sup>

(1. 江西农业大学经济管理学院, 江西南昌 330045; 2. 贵州省水利水电工程移民局, 贵州贵阳 550002)

**摘要:**有效的资源整合工作可以产生规模经济,降低交易费用,实现协同效应。基于水库移民后期扶持对象的身份多重性,以协同理论为指导,辅之以必要的制度建构和运作机制的协调,拓展资源整合内容,健全资源整合平台,实施多层次资源整合,集聚与移民身份具有连带关系的资金资源、政策资源、行政资源与项目资源并进行优化组配,提升移民后期扶持资源整合水平,有助于移民后期扶持目标的顺利实现。

**关键词:**资源整合;水库移民;后期扶持;整合平台

**中图分类号:**F205

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-4970(2013)01-0043-04

整合是系统论指导下的管理实践体现,指以系统目标为指向,依据系统自身及组成要素间联系的运作机理,调整与优化管理体制和运行机制,构建有序的物质结构和社会结构,使得系统各组成要素彼此衔接、耦合并充分发挥作用的过程与方式。大中型水库移民后期扶持资源整合即大中型水库移民后期扶持工作主体通过制度建构和运作机制的协调,将与水库移民后期扶持目标实现相联系的资源(涵盖政策资源、资金资源、项目资源、行政资源等)进行有效地聚集,优化配置,使整合后的资源得以有机组合并使其效用有效放大的行为。

在大中型水库移民后期扶持工作中贯彻资源整合的思想和理念,始于《国务院办公厅转发水利电力部关于抓紧处理水库移民问题报告的通知》(国办发[1986]56号),要求“协调各方面的力量,共同做好移民安置工作”;其后,分别颁布于1994年、2006年的新、旧《大中型水利水电工程建设征地补偿与移民安置条例》与《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)等文件中均提到了在移民后期扶持工作中注重库区和移民安置区各相关管理机构、扶持资源等领域的协调、整合,凸显资源整合之于水库移民后期扶持工作开展的重要意义。

## 一、资源整合是移民后期扶持工作的必然选择

首先,后期扶持资源整合是新时期移民工作的

客观要求。《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)强调:“继续按照开发性移民的方针,完善扶持方式,加大扶持力度,改善移民生产生活条件,逐步建立促进库区经济发展、水库移民增收、生态环境改善、农村社会稳定的长效机制。”即新时期的移民后期扶持工作必须坚持开发性移民方针,既要改善库区基础条件,又要促进经济发展和移民增收,还要保持良好生态和社会稳定,并要建立和形成长期稳定的制度和机制。而当前的移民后期扶持资源主要是国家大中型水库移民后期扶持工作部际联席会议根据各地核定移民人数按照每人每年600元的标准下拨的后期扶持资金,相对于繁重的任务设定,资金供不应求,资源的稀缺性表露无余,发展资源成为移民后期扶持工作目标实现的瓶颈因素。尤其是水库移民后期扶持资金使用受到扶持对象数量大、资金资源使用受限等因素的影响,致使资金使用中出现低标准、广覆盖的“普惠性”特点,也影响资金在发挥作用时凸显政策的引导功用,同时影响了资金使用过程中的集聚效应。自20世纪80年代国家实施中央直属水库移民遗留问题处理的诸多成功实践证明,凡是地方与中央匹配资金和项目捆绑搞得好的地区,移民就能较快脱贫甚至致富,反之,库区脱贫解困工作就会长期滞后。没有全社会的共同努力,没有各类资源的通盘整合,后期扶持任务的完成将受到资源约束。

其次,资源整合是水库移民安稳致富的现实需

收稿日期:2012-04-17

基金项目:江西省高校人文社会科学项目(JC1217);国家自然科学基金项目(71163021);江西省高校人文社会科学项目(JD1140)

作者简介:郑瑞强(1983—),男,山东鄄城人,博士,从事工程移民、三农问题研究。

要。我国已修建大中型水库(水电站)8.7万多座,截至2011年底,全国享受后期扶持政策移民人数达2381万人。由于此前移民权益保障政策的缺失,致使多数水库移民在搬迁安置后出现了安置区基础设施建设落后、生产生活水平下降、恢复与发展乏力等现象。要实现“搬得出、稳得住、能发展、可致富”的目标,很大程度上取决于后期扶持工作开展情况,取决于后期扶持阶段各级政府和全社会对库区的支持力度。国发[2006]17号文件要求,移民后期扶持工作的近期目标是要保证移民消除贫困、解决温饱并使基础设施薄弱的突出问题得到缓解;中长期目标是全面推动移民地区经济社会发展并使移民生活达到当地农村平均水平。2006年以来,虽然国家对后期扶持的投入较之过去有很大增加,但相对库区亟待解决的问题而言,投入仍然不够。同时,在国家进一步加大解决“三农”问题力度、非移民地区经济社会发展提速的情况下,要确保移民达到当地农村平均水平,仅靠现行后期扶持的政策性投入,显然难以实现国家既定的扶持目标。而要解决后期扶持投入不足的矛盾,唯一的办法是加强整合,形成各级各部门乃至全社会对移民地区的帮扶合力。

## 二、资源整合推进移民后期扶持工作的理论解析

大中型水库移民后期扶持资源整合行为的逻辑基点是移民后期扶持对象的身份多重性。辨析大中型水库移民后期扶持对象的多重性,并以此追本溯源,可明晰资源整合的范围。享受大中型水库移民后期扶持政策的移民,除其“移民身份”外,“农民身份”是其必然的身份特征。此外,“20世纪80年代以前的1500万水库移民中,约有1/3的移民处于绝对贫困之中的判断”<sup>[1]</sup>,也揭示了相当一部分享受后期扶持的移民还具有贫困人口的特征,具有“贫困人口”的身份。而与这两种身份连带的扶持资源尤其是资金资源主要是指政府财政用于支持农业和农村发展、增进农民福利的资金,包括政府用于农林水气等部门的资金和财政扶贫资金<sup>[2]</sup>,比如基础设施建设费用、新农村建设补助、农田水利补助、农业生产资料补贴、扶贫资金等。从资金资源的隶属关系来看,涉及农业、发改委、扶贫、移民、科技、水利、民政等多个管理部门,这也正是与资金资源整合目标达成有着密切联系的政策资源和管理资源的依附主体。

一方面,移民后期扶持资源整合是对于与移民身份具有连带关系的资金资源、政策资源、行政资源的优化组配。基于公共经济学视角,资源整合工作的开展可以减少水库移民扶持的“多主体开展”体制带来的资源使用无效率和浪费现象:一是规模效

益产生。规模经济由组织内在经济和外在经济两部分组成。移民后期扶持资源整合以水库移民后期扶持资金为杠杆,通过直补资金发放和项目扶持两种方式,撬动与移民可能兼具的“农民”、“贫困人口”等身份相联系的发展资源,资金总量的扩大,有利于促进各种资源利用成果的效用互补,可实现内部规模经济;通过农业、发改委、扶贫、移民、科技、水利、民政等多个扶持主体间的联合,围绕移民安稳致富的目标实现,健全管理体制与工作机制,颁布互相衔接与相互支撑的政策,有利于营造一个协作的环境氛围,强化主体间的行为协调,提高管理水平和政策绩效,实现外部经济。二是交易费用降低。自组织属性、成员之间的相互信任和信息畅通、交易的长期性和稳定性是交易费用降低的原因<sup>[3]</sup>。后期扶持资金与其他支农资金、扶贫资金具有本质目标上的趋同性,即通过扶持,增进扶持对象在市场接入的渐变过程中实现自我发展的可持续性,因此具有合作的可能,进而在此基础上降低交易费用,在实际工作开展过程中有利于避免重复建设、工程规模效益不明显、工程建设、管理维护主体相互推诿扯皮等不良现象的发生,提高资源利用效率。

另一方面,资源整合的目标是要实现诸多扶持资源协同发挥作用,产生协同效应。协同效应指的是在生产、营销、管理的不同环节、不同阶段、不同方面共同利用资源而产生的整体效应。从价值生成角度看,协同效应由资源或资产的共用效果、互补效果和同步效果组成,是三种效果中的一种效果或是其中两种效果之和或是三种效果之和<sup>[4]</sup>。围绕水库移民发展扶持开展的资源整合并不代表各种资源在协同发挥作用的过程中都能够自适应地、整齐划一地达到完美状态,水库移民后期扶持资源整合工作更多考虑的是同步效果的实现,即经整合后的资源是否能够在资源互补、高效协作的基础上实现利益共生,如若不然,资源整合的不协调现象将会出现:资源隶属的多个主体在科层制环境的利益自我维护思想可致使其在行使权力的价值取向上存在差异;区域不同时段之间发展规划和政策规制需要协调;资源投向的市场牵引是否科学合理;移民后期扶持工作中“单打独斗式”的传统路径依赖;资源权益人与使用人、权益人与权益人以及使用人与使用人之间合理的资源利用效益分享机制尚未健全等原因,影响了资源整合效果。

为此,加强和完善后期扶持资源整合工作,应以协同理论为指导,优化设计移民后期扶持资源整合框架,注重模块化资源整合平台建设,实现资源整合协同机制创新<sup>[5]</sup>。

### 三、移民后期扶持资源整合框架优化

管理体制的理顺和运行机制的高效是优化大中型水库移民后期扶持资源整合框架设计的工作重心,针对目前移民后期扶持资源整合中出现的整合主体不明确、行为协调机制规范性不高、整合方式单一等现实情况,做好水库移民后期扶持资源整合工作,应主要做好以下三个方面的工作:一是明确资源整合主体,二是拓宽资源整合内容,三是改进资源整合方式。

#### 1. 健全工作机制,实施多层次资源整合

规范移民后期扶持资源整合工作,建立“省级统筹,县为基础,部门联动、社会支持”的资源整合机制,资源主体之间相互配合,提高整合成效。省级政府在资源整合中承担着统筹协调、通盘谋划的职责,应根据国家大中型水库移民后期扶持政策、财政支农政策与库区和安置区发展情况,提出全省资源整合的总体思路、基本要求和工作部署。

资源整合的基础在县,权力在县,落实在县。没有县一级的整合,资源整合只能是一句空话。通过成立县级移民后期扶持资源整合领导小组等机构,采用协调会、联系会的工作方式,制定计划、监查督办,切实推进移民后期扶持资源整合工作。

通过部门联动进行整合。在现行管理体制下,一些政府职能部门尤其是发改委和财政部门,掌握着重要经济资源的控制、分配和审批权,充分调动这些部门支持库区发展的积极性,做好牵头工作,是搞好后期扶持资源整合的重要环节。以县政府为联系纽带,把经过与县的相关部门对接过的规划逐级汇总上报,经上级审批后交由各对应部门负责,各司其职,各负其责。

同时,在按照“资金性质不变、安排渠道不变、监督管理不变”<sup>[6]</sup>、“各炒一盘菜、共做一桌席”的原则充分整合各项资源的基础上,还应注意采取“以奖代补”、“民办公助”等形式,尽可能地争取社会主体参与和支持,健全多元化投入机制,积极吸引、粘附更多的社会闲散资金,推进移民后期扶持工作。

#### 2. 拓展资源整合内容,明确资源整合方向

政策资源整合。大中型水库移民后期扶持工作要解决的问题,其本质是“三农问题”。近年来,国家为解决“三农”问题颁布了大量“真金白银”的强农惠农政策。比如粮食直补、良种补贴和农机具购置补贴及农资综合直补政策、农业产业化发展政策、小型农田水利建设政策、耕地保护和土壤改良政策、农村实用人才培养政策、农村社会化服务政策、农村最低生活保障、困难救助、新型农村合作医疗和养老保险等社会保障政策、扶贫开发政策、新农村建设政

策、科教兴农政策、农村危房改造政策、广播电视“村村通”的政策等等。这些政策,无一不与库区和移民安置区有着密切的联系,完全可以为移民所用。充分整合和运用好这些政策,将对加快移民脱贫致富发挥积极的作用。

资金资源整合。中央财政和地方财政用于强农惠农的补贴资金种类达到数十项。其中,仅财政支农方面的专项资金就有几十种,包括新农村建设资金、农村饮水安全资金、种粮直补、良种补贴、农机具购置补贴、退耕还林补助、农资综合直补、农村劳动力培训、基层财务“一事一议”奖补资金等。除了财政部门的支农专项资金外,发改委、农业、水利、林业、卫生、教育、民政、广电等部门各自还有不少投向“三农”的专项资金。包括农村公路建设、基本农田建设、大型灌区建设、水利水保工程、农业农村基础设施等专项建设资金。在后期扶持工作中加强对各类涉农资金的整合,必将给移民脱贫致富注入强大的活力。

行政资源整合。根据移民后期扶持的目标和任务,后期扶持涉及的部门至少包括发改委、民政、国土资源、环境保护、交通运输、水利、农业、卫生、扶贫以及移民等部门。将诸多部门的信息、人力资源、制度等管理优势资源集中整合,所发挥出来的聚合效应无疑高于各个部门单打独斗。搞好行政资源整合的关键在政府,而行政资源整合除施行必要的行政命令、行政手段外,还必须建立调动各部门支持移民地区积极性的制度和机制,如将部门投入库区的项目、资金和其他人、财、物进行具体量化,并纳入部门和部门主要领导政绩考核内容等。

项目资源整合。一是实施项目全过程统一管理。由政府统筹,进行统一规划,统一布局,统一实施,统筹解决。二是注重部门协调。按照当地政府的统一规划和要求,由移民部门将库区所需项目进行详细梳理,与各相关行业管理部门进行协调和对接,必要时可采用“一揽子”工程协调与对接模式。三是项目捆绑。就是将库区急需的基础设施项目、生产发展项目和社会事业项目等,与政府各相关职能部门的同类项目进行“打捆”,列入项目计划一并实施。

#### 3. 改进资源整合方式,健全资源整合平台

按照“渠道不乱、用途不变、各负其责、各记其功”的原则,以项目为载体,将移民后期扶持项目与其他部门、渠道的支农惠农项目整合捆绑起来,在库区和移民安置区统一规划、共同实施,使移民群众从中受益;以新农村建设等综合型的项目建设为基础,搭建区域资源整合平台,聚拢资金,整体推进;以投资规模较大的、旨在改善移民生产生活条件的单体

工程项目建设为基础,搭建项目资源整合平台,调动银行、合作组织、企业等社会主体的积极性,发挥项目建设“极化”作用;以生产扶持项目为基础,搭建产业资源整合平台,优化产业结构,促进农民增产增收和区域协调发展。同时,政府过度主导扶持资源的分配和使用,不仅增加了寻租的可能性,也使非政府组织和农民自治组织的发展空间存在严重的不足甚至缺乏<sup>[7]</sup>。在健全资源整合平台的过程中,引入并实施市场驱动机制,在明确产权、加强管理的前提下,关注培养市场机制运作中的资源供给主体<sup>[8]</sup>,建立健全大中型水库移民后期扶持资源整合的长效机制<sup>[9]</sup>。

发挥大中型水库移民后期扶持资金的引领、撬动作用。以移民后期扶持基金、后期扶持结余资金、库区基金、0.5厘电费加价资金等形成铺底资金,引导财政支农资金和其他各部门的涉农资金向库区投入;以移民后期扶持专项资金作为贴息和补助资金,引导农业银行、农村信用合作社等金融主体向库区移民贷款;以移民后期扶持专项资金为“酵母”,引导各类社会资金包括民间资本向库区和移民安置区投入等,为移民后期扶持工作顺利开展奠定坚实的

资源基础。

#### 参考文献:

- [1] 严登才,施国庆,周建. 范式视角下水库移民贫困成因研究综述[J]. 水利发展研究,2011(12):16-20.
- [2] 向忠德,匡远配. 耗散结构、协同效应与财政支农资金的整合[J]. 湖南行政学院学报,2011(1):65-69.
- [3] 盛腊梅,王佳友. 中国支农资金整合的经济学分析[J]. 经济研究导刊,2011(18):21-22.
- [4] 邱国栋,白景坤. 价值生成分析:一个协同效应的理论框架[J]. 中国工业经济,2007(6):4-6.
- [5] 施国庆,王炳宏. 不同安置方式水利水电移民住房保障标准测算方法研究[J]. 水利经济,2013,31(1):53-58.
- [6] 施传元,李东升,胡云飞. 财政支农资金整合成效、困难及对策[J]. 地方财政研究,2011(5):63-65.
- [7] 姚云云,刘金良,郑克岭. 我国农村反贫困进程中的社会政策创新[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2012,14(2):34-38.
- [8] 王华丽. 农村信息资源整合模式与机制探析:以新疆为例[J]. 技术经济与管理研究,2012(2):120-123.
- [9] 陈绍军,任然. “后三峡”时代生态工业园安置模式监管机制构建初探[J]. 水利经济,2013,31(1):59-61.

---

## 《水利经济》征订启事

中国科技核心期刊 RCCSE 中国核心学术期刊  
全国水利系统优秀期刊 全国农业系统优秀期刊

(邮发代号 28-252, CN32-1165/F, 双月刊)

《水利经济》是由河海大学与中国水利经济研究会共同主办的以技术性为主、兼顾学术性和管理性的科技期刊。《水利经济》1983年创刊,是全国唯一的水利经济研究方面的专业性期刊。

主要刊登内容:水经济学理论;水权、水市场与水价研究;水利工程建设中的经济效益、社会效益和环境效益评价与分析,水利工程经济评价和财务评价,水利工程资本运作与费用分摊研究;水利工程管理研究,以及水利事业和水利建设的管理体制体制改革研究;水库移民经济研究;农业经济与管理研究;生态与环境经济研究,生态建设领域中的水资源可持续发展研究等。

主要读者对象:从事水经济、水利水电技术、经济管理、生态、环境、农业经济及管理工作的有关工程技术人员、科研人员、管理人员以及高等院校师生。

订阅办法:读者可通过邮局订阅,也可直接向编辑部订阅。2013年每期定价10元,全年6期共计60元。

编辑部地址:南京市西康路1号 河海大学《水利经济》编辑部

邮政编码:210098 电话/传真:025—83786350 E-mail:jj@hhu.edu.cn

网址: [http://kkb.hhu.edu.cn/web/indexjj.asp?d\\_id=43](http://kkb.hhu.edu.cn/web/indexjj.asp?d_id=43)