

水库移民创业情况的调查与思考

——以衢州市水库移民为例

陈子薇,许佳君

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:通过对浙江省衢州市水库移民创业的实地调查,总结了水库移民在迁入地的创业呈现出创业项目与政府政策相结合、创业项目与集体经济相结合、创业项目与产业优势相结合等特征。分析了水库移民在创业实践中存在的用地保障、扶持资金投向与拨付、创业人力资本水平低下等问题。提出了在水库移民后期扶持工作中应加强移民创业项目规划、转变移民创业发展方式、加强政府相关政策落实、加大资金支持、拓宽移民培训渠道等建议。

关键词:水库移民;后期扶持;创业;衢州市

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2017)01-0070-05

2011年以来,中央推行了一系列加大水利投入的政策措施,有力地保障了水利建设的有序开展,水利建设规模再创新高。水库是我国用于防洪、灌溉和发电广泛采用的水利工程之一。水库的大兴土木往往会淹没库区的城市、村庄、农田,带来大量的移民。由于多种原因,移民增收幅度和生活水平与安置区原住民具有一定差距。移民离开赖以生存的家园,失去了谋生的社会资源,容易引发一系列的社会矛盾。如果对于此类社会风险控制不力,可能产生严重的社会问题,导致移民的次生贫困或者贫困程度加剧^[1]。因此,切实增强新形势下水库移民增收致富的紧迫感和责任感已成为政府和学界关注的重要课题。

库区和安置区的协同发展,是共同富裕的基础。创业作为增加收入、发展经济、拉动就业、促进社会和谐的有效途径,是当前水库移民实现致富的一种良好选择^[2]。对此,已有学者从不同角度进行了相关的调查研究。孙泽建等^[3]通过对浙江省嘉善县和长兴县首批移民户生产、生活等情况的调查,认为应通过加大信贷支持、健全培训体系、加强社区帮扶、建立创业协会、强化政府服务等方式对移民的创业经营活动加以扶持。王沛沛等^[4]在对温州水库移民进行实地调查基础上,建立了移民生计资本评价指标,指出在今后的大中型水库移民后期扶持政

策实施中应着重扶持水库移民创业,特别是加强在金融、技术方面的扶持力度。许佳君等^[5]以温州市水库移民创业实践为例,梳理了移民专业合作社的实践逻辑,对移民专业合作社的实践提出了政府力量介入和借助市场的力量融资等建议,并就其未来发展趋向进行了讨论。孙良顺^[6]基于对文献的讨论,系统梳理了水库移民贫困的成因及反贫困的策略,提出了水库移民脱贫解困工作应以精准扶贫、精准脱贫方略为引领,加快推进低收入移民社区的发展。笔者在对浙江省衢州市进行实地调查基础上,通过后期研究思考,剖析了水库移民群体在创业脱贫致富中的现状并分析了其特点,指出了水库移民群体在创业实践中的困境,提出了促进水库移民创业实践的对策建议,逐步实现“搬得出、稳得住”再到“逐步能致富”的移民目标,促进水库移民物质文明与精神文明共同发展。

1 衢州市水库移民创业致富的现状和特点

衢州素有“四省通衢、五路总头”之称,为浙江省地级市。下辖衢江区、柯城区、江山市、龙游县、常山县和开化县。浙江省委十三届二次全会提出了创业富民、创新强省和物质富裕、精神富有,建设现代化浙江的“两创两富”总战略。“两富”目标将“富民”的内涵拓展至经济、政治、文化、社会建设以及

作者简介:陈子薇(1992—),女,硕士研究生,主要从事工程移民及工程政治研究。E-mail:vivid0326@hotmail.com

生态文明建设和人的精神生活等各个领域,包含生产、分配、交换、消费和社会活动等各个环节,体现在人民群众物质文化生活的各个方面,强调共建共享,更加突出物的现代化与人的现代化的有机统一^[6]。

1.1 创业项目与政府政策相结合

2006年5月17日,《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》出台,规定从2006年7月1日开始,国家对纳入扶持范围的大中型水库移民进行为期20年的扶持,扶持方式采用资金直补与项目扶持两种方式^[7]。在贯彻国家移民后期扶持政策基础上,浙江省政府和有关部门制定了一系列的制度和政策,各级地方政府结合当地实际情况出台了相应的配套制度和规定,为移民后期扶持工作的顺利开展提供了有效的政策保障。继2006—2012年浙江省大中型水库移民后期扶持政策形成体系后,浙江省移民办不断优化移民后期扶持政策。2013年,浙江省移民办、发改委、财政厅联合印发了《浙江省大中型水库移民后期扶持项目扶持专项资金管理办法》,各项制度逐步完善。在此基础上,衢州市根据当地移民工作实际情况,专门出台了《衢州市人民政府办公室关于加快推进水库移民创业致富的实施意见》等一系列文件,明确了加快水库移民创业致富政策措施。

1.2 创业项目与集体经济相结合

2012年11月19日,衢州市首份水库移民创业致富项目专项资金使用《收益分成支配三方协议》,由衢江区周家乡政府与周家村经济合作社和衢江区益民果蔬专业合作社签订。该项目位于周家乡周家村,距衢州城区仅15 km,交通便利,是传统农业区。该村外出务工者较多,土地利用率高,由村集体统一从农户手中流转,转租给益民果蔬专业合作社,用于发展四季瓜果、蔬菜,并吸纳移民到专业合作社务工。为此,周家乡成立了水库移民生态农业创业园

项目。该合作项目共得到拨款200万元,其中60%资金用于钢结构大棚建设,其余资金用于基础设施建设,项目现均已完工,部分投入使用。项目三方益民果蔬专业合作社、周家乡政府、周家村经济合作社三方约定,移民专项扶持用于投入生产设施建设的资金,按所投入资金的6%每年上交给项目村集体,作为固定收益分成。周家乡、周家村所得资金支配权比例为6:4,乡政府支配部分为全乡其他移民村统筹使用,资金主要用于壮大村集体经济,水库移民增收,移民困难补助,各类养老、医疗保险金及村级公益性事业。目前项目已投入资金1700余万元,修建道路3 km,建成灌溉渠道2 km,并建成了约33 hm²白枇杷基地、3.3 hm²钢架大棚、可储存200t农产品的保鲜冷库、覆盖20 hm²的微滴灌系统,以及抽水机埠等各类设施。移民生态农业创业园的员工大多来自本村移民和其他村村民,既解决了农村闲置劳动力,又壮大了村集体经济,增加了群众收入,取得了较好的经济效益和社会效益。

距衢州城区10 km的全国重点镇、省级中心镇廿里镇移民创业一条街项目紧临市高新技术园区,距巨化集团、元力集团等大型集团不到5 km,区位优势明显。廿里镇也是乌溪江库区岭洋、举村、湖南3个乡镇群众外出进城的必经之地,是库区移民异地搬迁集中安置地,现有3个安置小区。水库移民创业一条街选择在其中一个安置小区——和美小区临街的位置。2013年初,库区湖南镇、举村乡、岭洋乡中的14个后扶村和规划村整合移民扶持资金、自筹资金416.7万元购置临街商铺667.1 m²,两证办理齐全,目前已投入使用,一部分出租,租金上交村集体;一部分用于库区移民农产品展销。创业街为移民群体创造了更多的创业机会,改善了创业环境,营造了创业氛围。

1.3 创业项目与产业优势相结合

食用菌是衢州江山地区的优势产业。为了在基

表1 衢州市及下属江山市大中型水库移民后期扶持新政策

文件名称	文件编号	签发单位	主要内容
衢州市人民政府办公室关于加快推进水库移民创业致富的实施意见	衢证办发【2013】73号	衢州市人民政府办公室	提出水库移民创业致富的总体目标主要措施组织保障等内容
关于变更2011年度小型水库移民解困项目及资金计划的通知	江移办【2013】1号	江山市水库移民管理办公室	水库移民解困项目资金计划通知
关于2012年度大中型水库移民后期扶持结余资金项目前期工作文件的批复	江移办【2013】14号	江山市水库移民管理办公室	水库移民后期扶持结余资金项目前期工作文件的批复
关于2012年度大中型水库移民项目前期工作文件的批复	江移办【2013】17号	江山市水库移民管理办公室	水库移民后期扶持批复
关于2013年度大中型水库移民后期扶持项目前期工作文件的批复	江移办【2013】18号	江山市水库移民管理办公室	水库移民后期扶持批复
关于2013年度大中型水库移民后期扶持结余资金项目前期工作文件的批复	江移扶【2014】1号	江山市水库移民管理办公室	水库移民后期扶持结余资金项目前期工作批复
关于2013年大中型水库库区基金项目前期工作文件的批复	江移扶【2014】2号	江山市水库移民管理办公室	关于2013年大中型水库库区基金项目前期工作批复

基础设施建设基本完善之后加强全村软实力,白沙村村委会顺应民心,建立了江山凤林镇白沙村移民生态农业创业园。2013年,白沙村针对食用菌种植项目搭建了食用菌厂房8幢,流转土地20 hm²,共投入2000万元。江山市现有移民村中千万元以上产值产业基地16个,百万元以上产值产业基地163个,特色产业基地112个。衢州市314个移民村被评为省、市、县级“小康村”。通过生活质量的提高和生活环境的美化,移民幸福感逐步提升。

衢州市开化县依托现有旅游发展资源和基础,积极打造文化旅游项目。清光绪年间《开化县志》就有对开化县根雕艺术的记载。衢州市致力于把根博园创建为国家5A级旅游景区,将根雕产业与旅游产业紧密结合,在保护传统技艺的同时带动当地的旅游发展。

衢州市积极探索对吸纳移民就业能力强,辐射带动和移民受益明显的企业进行扶持。同时,在发展优势产业的过程中衢州市注重特色品牌的打造,创建衢州水库移民“和美家园”。

2 衢州市水库移民创业致富的困境

2.1 创业致富工作存在用地保障问题

不少移民反映,部分土地在参与土地承包后,所见效益较低,对土地能否带来经济效益和回到自己手中表示担忧;对于起初同意搬迁时政府承诺的土地数量,村民没有见到承诺兑现,有的认为国家对移民的补助被当地政府和村干部私自侵占,对村委会和上级相关部门存在误解和矛盾。

2.2 创业致富工作存在扶持资金投向与拨付问题

根据衢州市移民管理部门提供的情况,并结合监评现场调查的情况,项目资金总体上发放是及时到位的。但是,移民扶持资金总量偏小、直补资金拨付时间滞后、规划与实际操作存在差异、项目报批程序较为复杂、工作经费相对紧张等在一定程度上影响了项目的按时实施,不利于移民创业致富进程的推进,在一定程度上影响了后期项目扶持的实施效果。此外,项目扶持方面的力度需要进一步地加强。迈克尔·M·塞尼尔^[8]指出,为实现移民重建的总体战略,必须建立一个合理的移民补偿理论体系,为移民社会经济系统的重建提供必要的资金。除了对移民的物质损失进行足额补偿外,还应采用合理的方法对移民的无形损失(如社会资本)进行估计,将移民安置成本内在化,并安排必要的投资以支持移民的经济发展。很多县市尝试拓展资金投放范畴,但由于扶持对象的界定还不是很清晰,资金投向不好把握。对于资金拨付问题,可能会对移民小额贷款

政策产生影响。一些安置地在移民迁入前就拥有土地、山林等集体资源,移民迁入后要求与当地居民享有同等的所有权,并要求参与土地征用补偿等利益分配,这又引起了原住居民的不满,容易引发矛盾。

2.3 创业人力资本水平低下

移民创业者人力资本涉及文化水平、能力水平、经验水平等方面。2013年衢州市移民家庭户对于教育的均支出为3098.3元,而2010年则为2166.7元,同比增长110.71%,移民家庭适龄儿童的入学率很高,表明移民家长对子女的教育培养的重视程度在不断提高,并且逐年加大了对教育的投资。但是,有51.80%和33.2%的移民仅受过或正接受小学及以下和初中教育,文化程度偏低,其中多为创造家庭主要收入来源的中老年移民,7至15周岁的适龄入学儿童的入学率为96.1%,有15%的24周岁以下的移民已经或者正在接受高中及高中以上的教育,表明移民家庭受教育程度依然不高,主要原因是受教育资源、改善家庭需要和主流意识等多方面影响,多数适龄青少年依然将外出务工等参加社会工作放在了首位。受到良好的教育是创业取得成功的基石。移民学历越高,越容易掌握与创业相关的知识,捕捉创业机会;同时,文化程度越高的创业者掌握的创业资源(如信息、专业技能)越多,规避风险的能力更强,接受新知识的速度更快^[9]。通过调研过程中发放调查问卷研究发现,目前衢州市水库移民群体的人力资本水平较低,缺乏创业信息和专业技能;移民接收新知识的速度较慢;由于大部分移民常年务农没有参加过其他工作,规避风险的能力较弱。

3 推进水库移民创业的对策建议

3.1 加大扶持力度

3.1.1 强化用地保障

对库区和移民安置区的村集体物业项目用地,要优先予以安排,可根据有关规定办理集体建设用地使用或国有建设用地出让手续;农业生产设施用地和附属设施用地按农用地管理。在水库移民搬迁安置小区建设中安排一定的建设用地,用于发展村集体物业项目。

3.1.2 落实优惠政策

对移民村集体投资兴建标准厂房、商铺店面、仓储设施、来料加工场所、农贸市场、农家乐经营设施等物业建设项目,免收征地管理费、土地登记费、房屋登记费、白蚁预防费等行政事业费。承租移民村集体物业的企业上缴的税收地方留成部分,可按一定比例补助到村,用于村级组织运转。各相关单位要简化行政审批手续,优化审批流程和项目代办服

务,降低水库移民创业致富项目建设成本。

3.1.3 加强金融扶持

制定水库移民创业贷款政策措施,鼓励引导金融机构加大水库移民创业支持力度。充分发挥银行卡助农服务机制,改善库区和移民安置区金融服务设施,帮助解决移民现金支取难题。按照存量移民资金和流量移民资金总额优先安排专项引导资金,扩大小额贷款覆盖面,合理确定贷款利率和期限,有效满足库区移民创业资金需求。

3.1.4 拓宽移民培训渠道

结合库区、安置区产业结构调整 and 市场需求,了解移民培训意愿,提高来料加工、月嫂、电子商务、种养技能培训的覆盖面,把水库移民劳务技能和农业实用技术培训办出特色,办出实效,着力提高移民劳动技能和就业率。将后期扶持政策的重点转移到对教育和培训的投资,加大投资人力资本领域。培训工作应确保参训人次占移民劳动适龄人口的10%以上。培训内容上要紧贴市场需求,与移民实际情况相结合,与创业致富工作相结合;培训师资上可以借助职业学校等相关机构的力量,以委托、合作等方式开展培训;培训形式上要灵活多样,走出课堂教学的单一模式,注重理论与实践相结合,多开展一些现场性、实操性培训,着力提升培训质量和效果。对于通过参加培训获得从业资格证书的移民,要适当给予奖励,以提高移民主动参与培训的积极性。

3.2 加强项目规划

3.2.1 建立长效机制

按照“统一规划、作用互补,渠道不乱、用途不变,各负其责、各记其功”的原则,将库区和移民安置区经济社会发展项目纳入各相关行业规划和年度计划,建立多层次、多渠道的支持库区和移民安置区经济社会发展长效机制^[10]。加强协调沟通,妥善完成库区和移民安置区发展规划与相关专项规划的衔接工作,整合移民后期扶持规划、库区和移民安置区基础设施建设和经济发展规划、小型水库移民解困规划等项目,统筹资金使用和项目安排,逐步打破区域限制,加快推进水库移民创业致富。

3.2.2 建立健全水库移民项目库

科学编制水库移民创业致富项目规划和计划,逐步建立市、县(市、区)、乡、村四级项目库,规范项目筛选、审查、汇总和入库程序,实行项目动态管理,建立健全项目管理办法,进一步提升水库移民项目建设管理水平。

3.2.3 推进水库移民规划项目实施

移民管理机构应加强与相关部门有效沟通,协调解决水库移民创业致富项目规划实施中的有关问

题;发改部门应积极做好水库移民生产发展项目中有关新建标准厂房、来料加工场所、农家乐经营设施等审批或核准(备案)手续的办理工作;规划、国土部门应协调解决水库移民创业致富项目规划选址、用地指标等相关问题;财政部门应落实水库移民创业致富规划实施的资金保障,确保水库移民创业致富项目规划的顺利实施。

3.3 转变发展方式

3.3.1 完善扶持方式

将扶持方式由以基础设施建设为主向基础设施建设与发展生产并重转变,切实提高水库移民资金的使用效益,开发性生产资金安排不低于当年度移民专项资金总额的40%。

3.3.2 创新发展模式

借助项目打造水库移民异地发展新模式,购置商铺,统一经营,打造水库移民创业就业、农产品经营、展销示范园。在库区和移民安置区大力扶持培育家庭农场,规范发展农民专业合作社,探索移民资金以村集体入股、实行按股分红(或按交易额分红)等模式,激发库区移民创业创新活力。

3.3.3 加强精神文明建设和发展

仓廪实则知礼节,衣食足则知荣辱。“精神富有”是“物质富裕”的巨大动力和必然结果,也是马克思主义创始人设想的未来社会的根本标志,是促进人的自由全面发展的内在要求^[6]。水库移民扶持工作在创业带动就业的基础上,更加需要精神层面的引领。要让移民乐于创业,勇于创业,让创业不仅浮于追求物质富裕表面,更是体现个人价值的实现过程。

3.4 积极创建特色平台发展新产业

3.4.1 巩固水库移民“现代农业”平台

进一步发挥现代农业大区、劳动力大区的优势,让水库移民创业致富搭上现代农业发展快车。深挖水库移民生态农业创业园、移民现代农业创业园等项目潜力,发挥它们在带动移民增收方面的示范效应。鼓励和引导移民发展规模种植、规模养殖,发挥移民种养大户在创业致富方面带头作用。

3.4.2 巩固水库移民“物业经济平台”

进一步帮扶移民新建、修缮村物业用房,通过招商引资帮助移民引进好的来料加工项目,形成集聚效应,促进移民就业增收。把水库移民创业一条街打造成水库移民创意街、一村一品典型街、来料加工示范街。结合重点工作,立项帮扶移民村建设生态养殖园,拓展新的物业经济模式。

3.4.3 完善水库移民“产业发展”平台

进一步做大做强传统产业基地,扩大生产规模,提高促增收能力。继续深挖产业潜力,发展符合库

区人文地理环境的新产业基地,完善“公司+基地+农户”合作模式,实现移民利益最大化。

参考文献:

[1] 陈绍军,施国庆,朱文龙. 非自愿移民安置活动中的公共参与[J]. 水利水电科技进展,2003(6):24-26.
[2] 郑继成. 水库移民创业致富扶持的几点思考[J]. 经济研究导刊,2013(8):29-30.
[3] 孙泽建,刘志军. 三峡外迁沿海地区农村移民创业经营的现状:对浙江安置区首批移民的调查与思考[J]. 广西民族大学学报,2014(5):124-129.
[4] 王沛沛,许佳君. 生计资本对水库移民创业的影响分析[J]. 中国人口·资源与环境,2013(1):150-156.
[5] 许佳君,陈梦扬,董维武. 农村水库移民专业合作社实践的逻辑:以温州市水库移民创业实践为例[J]. 水利经济,2014,32(6):65-72.

[6] 孙良顺. 水库移民贫困成因与反贫困策略:基于文献的讨论[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2016,18(4):77-83.
[7] 陆立军. “两创”到“两富”:浙江“富民强省”发展战略进入新阶段[J]. 中共浙江省委党校学报,2012(4):5-11.
[8] 王沛沛,许佳君. 水库移民创业的困境与对策:基于温州地区的分析[J]. 水利发展研究,2003(1):51-55.
[9] 迈克尔·M·塞尼. 移民与发展[M]. 南京:河海大学出版社,1996.
[10] 杨孝良,王崇举,熊遥. 三峡库区移民创业决策的影响因素研究[J]. 农村经济,2015(9):120-124.
[11] 许佳君,金颖,刘罡. 浙江省2013年度大中型水库移民后期扶持政策实施情况监测评估报告[R]南京:河海大学,2015.

(收稿日期:2016-09-16 编辑:陈玉国)

(上接第69页)

原住民的相关利益,致力于平衡多个利益相关主体间的多重利益。为此,要认识到改造传统的利益垂直管理与分配体系是问题的关键,实施过程中需要将水电资源的收益基于国家所有权、企业产权、地方产权和自然人产权等多个层次进行分解,以中央政府、地方政府、业主单位以及移民群体等多个利益主体按照各自在资源产权中所占的比例进行利益共享,并且将这种分配拓展到多种利益维度的多层次分配与补偿^[7]。

开展公司化经营可打破现有水电管理体制下大中型主体对水电开发经营权的垄断局面,促进水电开发企业产权的多元化、公司治理结构的规范化以及多种利益分配的合理化。利益共享机制有助于地方政府在遵循国家政策法规的指导和规范基础上,因地制宜地实施多种开发方式并举的水利水电工作,从而保证多个利益相关主体以各自持股比例,自主支配能源或享受水电收益,从根本上杜绝由于利益分配不均带来的冲突、摩擦和短视投机行为,进而保障区域资源优势向经济发展优势的转化,产生更为广泛的宏观效益。

4.3 激励与约束机制

①利用董事和监事的约束机制来实施水电工程移民利益相关者治理。借鉴公司治理中的董事和监事制度,对于关键利益相关者代表应当赋予“董事”席位,各利益相关群体派出代表并定期对代表人员进行考核;各“董事”的酬劳由各派出机构支付,并通过一系列考核制度约束与激励代表行为,当代表可以尽职争取所代表群体的根本利益时给予绩效奖励,而一旦代表无法保证对相应群体利益的保护时,

可以对其进行罢免,并选派新的代表继承该利益相关者群体的“董事”资格^[8]。②借鉴公司外部审计机制定期开展对利益相关者的外部审计活动。应当设立独立于业务部门审计之外的利益相关者审计,其审计结果需要直接向移民管理的领导部门及时汇报^[10]。

参考文献:

[1] 李永安. 三峡工程建设与“四个一”水电开发理念[J]. 水力发电学报,2009,28(6):1-3.
[2] 徐俊新,施国庆,郑瑞强. 水电移民安置利益相关者及其活动分析[J]. 安徽农业科学,2008,36(25):11102-11104.
[3] 弗里曼. 战略管理:利益相关者管理的分析方法[M]. 王彦华,梁豪,译. 上海:上海译文出版社,2006.
[4] MITCHELL R K, AGLE B R, WOOD D J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts[J]. Academy of Management Review, 1997, 22(4): 853-886.
[5] CLARKSON M E. A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance[J]. Academy of Management Review, 1995, 20(1): 92-117.
[6] 孙晓. 利益相关者理论综述[J]. 经济研究导刊,2009(2):10-11.
[7] 郭亮,齐晔. 水利水电工程移民项目补偿的治理机制研究[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(7):96-100.
[8] PALERMO G. Economic power and the firm in new institutional economics: two conflicting problems[J]. Journal of Economic Issues, 2000, 34(3): 573-601.
[9] 威廉姆森. 治理机制[M]. 北京:中国社会科学出版社,2001:272-273.
[10] 张颖. 西部能源矿产资源开发中的利益分配与生态补偿研究[J]. 黄河科技大学学报,2008(11):70-72.

(收稿日期:2016-09-29 编辑:陈玉国)