DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2017.03.012

水库移民开发性生产扶持研究
——以温州市鹿城区移民科创园项目为例

李 智,谭云云

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:通过对温州市鹿城区水库移民科创园项目的调查研究,总结了该项目在构建创业平台、解决移民就业难题、加强移民劳动技能培训、促进区域产业集聚发展方面的成功经验,以及移民科创园项目的产生在"顶层设计"与"摸着石头过河"两轮驱动、政府与移民群体"上下共谋"方面的具体体现。分析了移民开发性生产扶持在移民就业、家庭增收、产业集聚发展的有益性,以及在后期扶持项目投建资金不足、移民普遍存在落后观念、移民社会融入存在障碍等方面的不足。提出了健全创业就业平台、加强移民后扶资金监管、加大对移民工作行政监管和监督检查力度、提高移民群众自身修养等建议。

关键词:水库移民;开发性生产扶持;移民科创园项目;鹿城区

中图分类号:F407.9 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2017)03-0058-05

早在20世纪80年代以前,安置性移民普遍存在于发展中国家,国家按照淹没实物指标发给移民一次性的补偿,移民迁移后的生产生活由移民自己解决[1]。这一方法实施使得我国的移民工作产生许多脱节现象,加上经济发展缓慢,移民补偿少,安置地缺少相应的生产资料等,致使产生了许多移民遗留问题。

为应对国内水库移民搬迁安置中产生的问题,更好地帮助移民重建家园,继1980年世界银行制定了关于《开发项目中的非自愿移民——世界银行贷款项目的政策性指南》后,1986年7月,国务院转发了《关于抓紧处理水库移民问题的通知》,指出水库移民工作必须从传统的单纯安置补偿中解脱出来,以积极创业取代消极赔偿,改救济生活为扶助生产[2],把移民安置和库区建设结合起来,合理使用移民经费,提高投资效益,走开发移民的道路。在这一文件中,最早正式提出"开发性移民",这与我国当时的经济体制改革、利益观念与人地关系的变化、"安置性"移民的问题与解决、移民文化素质提高与法律意识增强等是密不可分的。

2006年7月1日,国务院颁布了《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)[3],水库移民后期扶持成为移民安置地建设的重要组成部分。从后扶人口的核定到后扶直补资金的发放到户,从后扶项目资金的管理到后扶基础设施项目的实施,各移民安置点认真贯彻落实国家、省级和市级的重大决策部署,突出转型升级主线,着力抓改革、促转型、治环境、惠民生,通过大大小小的移民项目,帮助移民完善安置地基础设施,建设移民美丽新家园,取得了积极的成效。

当前,我国各移民安置点的后期扶持建设情况各有不同,开发性生产扶持将成为水库移民安置地建设的重要工作内容。俗语云,"授人以鱼,不如授人以渔",移民生产生活的恢复和提高不仅需要国家的补偿,更需要地方政府因地制宜,实事求是[4],把移民安置区地作为区域经济发展的组成部分,通过发展优势产业,增强区域交流与合作,为移民拓宽就业渠道,增加就业创业机会,总结发展建设的经验教训,努力实现移民增收致富目标。

本文以温州市鹿城区水库移民后期扶持建设为具体研究实例。温州市是浙江省的区域中心城市之一,水库移民数量多,且建设经验丰富。笔者通过调研走访鹿城区移民安置地,了解到鹿城区水库移民建设的成功经验对水库移民开发性生产扶持具有积

作者简介:李智(1978—),男,副教授,主要从事水利与政治研究。E-mail:lizhihhu@163.com

极的借鉴意义,可以依据社会实际对地方移民后期扶持政策落实工作提出合理的建议和对策。

1 鹿城区移民科创园项目基本情况及效果

1.1 鹿城区移民后期扶持建设背景

浙江省是我国水库移民大省,也是我国移民后期扶持政策实施工作领先的省份之一。在水库移民后扶政策实施的十多年间,浙江省认真贯彻落实国务院文件精神,对水库移民后期扶持工作给予了高度重视和认真落实。鹿城区地处浙江省东南部,是温州市的政治、经济、文化中心,该区水库移民共涉及仰义水库、珊溪水库、泽雅水库、新开垟水库、滩坑水库、紧水滩水库和新安江水库等 13 座大中型水库,共有大中型水库移民 6 366 人,主要移民安置点有 3 个,分布在仰义、丰门、双屿等街道,征用土地 27.75 hm^2,共建造安置房 131 幢 1 609 间。

水库移民后期扶持政策实施期间,鹿城区移民部门以帮助水库移民脱贫致富为后期扶持工作的根本宗旨,促进移民安置区经济社会发展,改善移民生产生活环境;移民管理机构努力推进后扶项目转型升级,走开发性生产扶持道路,加快实现移民增产增收,使安置地移民人均收入逐步达到当地人均收入水平,移民后扶工作成果显著。

1.2 鹿城区移民科创园项目孵化诞生

移民不仅要稳得住,关键还要能致富。社会在进步,移民后扶工作也应在基础设施不断完善的基础上进一步实现移民致富,移民收入增加,生活条件逐渐改善。实现移民致富一直是移民后扶工作的重要内容,而项目扶持是移民致富增收的重要途径,好的优势项目不仅能够为移民提供良好的就业机会,还能带动区域产业经济的发展,成为地方经济发展的巨大推力。鹿城区安置地移民搬迁前以土地生产为主业,由于鹿城区地处市区,土地数量稀少,土地生产开发与实际相背。因此,为帮助鹿城区移民摆脱贫困,实现增收致富,提供优良的就业机会,移民部门积极探索,以发展地方优势产业为导向,结合移民实际,依托鹿城区五金支柱产业,依据其悠久的产业历史和种类样式繁多、涉及范围广、销路遍及全国各地以及欧美、中东、南非等国际市场等特点,加上早在珊溪水库建设时,就有安置区的移民从事与五金产业相关的工作,当地政府及移民部门工作人员经过充分调研考察,结合地区经济区位优势和长效发展、地方居民和移民的再就业需求,以及移民项目申报的资金优势等,经过广泛征集社会意见和仰义移民安置地动员,受到当地社会各行业的积极响应和认同,2014 年,鹿城区五金电子商务移民科创园开始动工建设,打造以移民群体为对象的开发性生产扶持项目[5]。

1.3 项目建设及投资情况

鹿城区移民科创园是移民管理机构和移民群体上下共谋的成功实践,是实现开发与扶持的有益举措,经过政府相关部门考察,广泛征集社会各界意见,最终确定把移民科创园建设于温州市珊溪水库仰义移民安置点的仰新社区。该移民社区是已开发建设成集交通、物流、商住等功能为一体的综合性新区,公共服务设施完善,紧靠温州市核心城区,同时,该地区东临金温铁路、温丽高速,西临新 104 国道,经过市场直通动车新南站,约 10 km 的西南山区是旅游休闲区和森林公园;南与双屿街道交界,北面是温州市唯一的高尔夫球场和仰义乡村俱乐部,集吃、住、玩为一体。未来这里将是鹿城区的物流、人流集散地,区位优势十分明显,具有良好的发展前景。

移民科创园项目计划建设工期为 2 年,于 2014 年动工建设,计划 2016 年竣工并交付使用。该项目用地面积为 133 400 m^2,项目总改建面积为 19 140 m^2(共 638 间店面,每间约为 30 m^2),项目分期进行建设,第一期建设规模为 200 户;第二期建设规划为 200 户,第三期建设规模为 238 户,项目总投资约 5 000 万元。

目前,移民科创园项目的多数店铺已交付使用,移民电子商务技术培训也同时进行。项目的建成离不开政府和移民群体的共同努力,既为移民搭建了创业致富平台,推进移民就业问题和脱贫问题的解决进度,还起到了拉动投资、带动地区经济发展的良好效果,受到媒体及社会各界的广泛关注。

1.4 项目扶持效果

开发性生产扶持是转变传统单一补偿方式、解决移民就业难、收入低、历史遗留等问题的重要举措,开发性生产扶持是补偿与开发结合,更强调开发性生产的创造性扶持方式。鹿城区移民科创园的建设,体现着移民参与、移民群体与政府之间的上下共谋,是“顶层设计”和“摸着石头过河”的良好实践;项目的建设为移民搭建了创业致富的平台,对解决移民就业、增收解困、拉动资金和带动区域经济发展具有积极意义。

1.4.1 “顶层设计”和“摸着石头过河”两轮驱动的成功实践

2010 年,党的十七届五中全会上第一次提出改革的“顶层设计”要和 30 多年的“摸着石头过河”相结合,这也意味着我国的改革将转型进入到卡尔托改进阶段,十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中进一步明确了

“顶层设计”和“摸着石头过河”的辩证关系,强调并鼓励基层干部解放思想,大胆创新,产生更多的改革红利来推进改革步伐,这对新时期水库移民后扶工作有巨大的启发意义[6]。“顶层设计”和“摸着石头过河”是我国提出的关于改革发展的方法论,二者辩证统一,相辅相成,缺一不可。“摸着石头过河”是唯物辩证法的认识阶段,是一个从实践中不断积累经验、形成稳定合理的制度理论过程;“顶层设计”则以自上而下的方式,从全局的视角出发,以制度理论对实践进行宏观把握和指导。根据党中央精神,鹿城区水库移民后扶工作不断改革创新,改进扶持方式适应经济发展“新常态”,实践开发性生产扶持,移民科创园项目的投入与实施即是“顶层设计”和“摸着石头过河”的良好结合。

移民科创园项目并非凭空想象产生,是移民管理部门和移民群体共同实践的产物。鹿城区政府相关部门通过开会、考察、讨论,认真寻找移民社会经济发展中的矛盾,结合地区现有资源和移民需求,通过专家研讨会进行论证,广泛征求社会和移民群体意见,使移民积极参与项目方案制定,在此基础上,形成对项目的经验认识,研讨出项目的初步方案。

科创园项目是依托移民后期扶持政策的有益尝试,离不开政府的大力支持和政策指导,政府要集约社会资源,运用好移民后扶政策,为项目筹集资金、招商引资,监督项目运行,为项目有效实施保驾护航。项目的成果要以惠及移民群体为主,带动周边区域共同发展,解决移民安置地就业、增收和区域发展的问题,共享项目成果。“摸着石头过河”与“顶层设计”是从实践中来,总结客观规律并指导实践的循环过程,改革不仅要实事求是,稳扎稳打,更要统筹兼顾,区域协调,共同发展。移民科创园项目的形成正是“顶层设计”和“摸着石头过河”两轮驱动的成功写照,是“上下共谋”的成功实践。

1.4.2 产业集聚发展,就业培训扎实有效

鹿城区移民科创园项目标志着仰义街道五金行业真正实现产业集聚化,填补了仰义五金交易平台的空白,有效缓解了过去经营分散、无序竞争的现象,实现了从家庭作坊到五金市场的质的转变。同时,产业集聚和电子商务的结合减少了采购、物流、配送等中间环节,有效降低了五金产品的销售成本,在提高五金行业竞争力的同时也促进了区域经济的快速发展,适应了新时期经济发展新常态。上级领导高度重视,多次视察、监督移民科创园的建设和移民就业技能培训情况。目前,近百家工商户解决了400 多个就业岗位,移民技能培训按照每年 150 人次进行,科创园的后期工程也即将完善,这些举措使鹿城区水库移民切实享受到了改革红利,为大中型水库移民后扶资金的使用提供和积累了经验,是一种创新有益的尝试。

1.4.3 移民就业和增加收入的有益实践

鹿城移民科创园项目是实现移民创业致富的有益之举,项目来自移民、也将惠及移民。科创园建成后,全部用于对外公开出租,在同等条件下优先提供给鹿城区的水库移民创业。参照鹿城区同类地段、同类性质的项目经营收益情况,移民园项目的经济效益主要分为科创园移民租金收益和移民创业及五金产业收益。

科创园移民租金收益方面,第一层 638 间门店主要用于店面出租,每间收益约 1 200 元/月,年可获收益 918.72 万元;第二层对应建筑有 638 间,主要用于电子商务及住宿,每间收益约 600 元/月,年可获收益 459.36 万元。科创园项目正常运营年可获得租金收益为 1 378 万元,并且随着市场的发展,预计项目租金每年上涨 2%,租金收益会持续增加。据估算,当形成产业聚集效应以后,品牌效应产生,通过辐射及带动作用,市场销售额可达 10 亿元,可创税收 6 000 万元。

2 水库移民开发性生产扶持有益性及不足

2.1 水库移民开发性生产扶持的有益性

自开发性移民方针提出以来,移民工作从过去的“输血式”向“造血式”转变,移民生产开发、创业致富成为后期扶持工作的重点内容[7]。“十二五”期间,浙江省各地移民开发性生产扶持项目总投资约占总项目投资的 30% 以上,移民脱贫解困、基础设施完善工作同时进行,并在“十二五”期间基本解决移民贫困问题、基础设施建设以及历史遗留问题。2016 年起,水库移民后扶工作进入“十三五”阶段,提高移民人均收入,增产增收,实现小康水平成为工作中心,这不仅需要各地移民部门深刻领会党的十八大以来的会议精神,认真贯彻后扶政策,做好项目规划与建设工作,更需要大胆进行有益尝试,把经验与实践相结合,真正开发出增加移民就业机会、促进区域经济发展、创造改革红利的优势扶持项目[8]。

2.1.1 强化水库移民就业创业能力

开发性生产扶持通过搭建创业平台,提供广泛的就业渠道,构建政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业新机制,发展各种形式的孵化器,加强创业教育和培训,解决移民特别是 40 岁以上就业困难移民的就业问题。另一方面,加快就业服务体系建设,完善平等的就业制度和均等化服务机制,健全就业失业监测统计制度,增强失业保险促进就业功

能,创新劳动关系协调机制,通过各方渠道,提供就业信息和机会,逐步提高移民就业率。

2.1.2 *移民增收致富,加快建设美丽家园*

开发性生产扶持使得移民在补偿与发展中实现家庭增收,移民通过后期扶持直补资金获得直接补偿,有效解决部分困难移民的温饱问题;另一方面,开发性生产扶持项目的实施也拉动了各个相关产业的就业,项目的建成解决了部分移民群众就业难和创业技能缺乏的问题,使移民成为最大的受益群体,促使那些想创业的人勇于进取,积极创业;移民家庭收入有了来源,生活水平也随之不断提高,移民的生活没有后顾之忧,对于加快库区移民脱贫致富奔小康和新农村建设的步伐、实现社会和谐稳定具有积极意义。

2.1.3 *统筹兼顾,协调区域共同发展*

开发性生产扶持是解决移民就业、实现增收致富的有效途径,从发展的观点来看,开发性生产扶持更要具有发展的潜力,从"顶层设计"的角度,发挥其带动区域社会经济共同发展的长效作用,使项目所在区域共享发展红利。就鹿城区移民科创园项目来说,该项目对大中型水库移民后期扶持政策实施成效将起到一个很好的宣传和展示效果,同时也是未来温州市五金行业对内对外的窗口。在项目运营方面,对来创业园投资者,无论是外来投资者,还是移民自行投资,均使其享受省、市及鹿城区相关优惠政策措施,营造好的投资环境。这不仅能够增加所在地区服务业的就业机会,带动当地服务业的发展,还能够推动所在地段的城市建设进程,促进周边公用设施的配套完善,创造更多的红利,对项目的推广具有积极作用。

2.2 水库移民开发性生产扶持中的问题

移民开发性生产扶持是基于移民生产开发而提出的,由于各地安置情况以及资源和环境不同,使得各地的移民开发建设有所差异。目前来看,鹿城区移民科创园项目具有良好的发展前景,是适合本地移民安置的有益项目,但是,能否项目长效发展、适应经济新常态、符合市场规律、在市场竞争激烈的今天"适者生存",还有很多问题要及时发现和应对。

2.2.1 *后期扶持项目资金有限,项目投建资金不足*

开发性生产扶持项目一经提出就受到政府和移民群体的广泛关注,由于项目的实施能够帮助移民解决就业难题、实现增收致富,多数移民希望借此摆脱家庭贫困现状。然而,由于后期扶持项目资金有限,项目的开发建设资金需求量大,给项目的开展带来了许多障碍;此外,一些地区移民机构的不作为使得项目成为一纸空文,严重打击了移民想要就业致富的积极性,为地区的和谐稳定埋下了隐患。

2.2.2 *传统观念根深蒂固,移民社会融入不足*

开发性生产扶持是以解决移民就业难、增收难为主要目标的扶持,尽管对移民进行了有针对性的就业技能培训,但这一过程周期相对较短,更多是外在技能方面的改善,对于移民内在的"等、靠、要"落后观念转变的效果甚微。因此,开发性生产扶持项目的实施不仅要注重外在帮扶,更要通过教育,激发移民的奋斗精神,努力创业,同时,带动移民群体主动参与项目的制定及实施过程,营造良好的社区文化氛围,逐步培养移民对社区的认同感,形成社区党组织、社会组织、社区移民和原居民的合作治理的机制,使其真正融入到社区。

3 水库移民开发性生产扶持的建议和对策

鹿城区移民科创园项目作为一条创新驱动的好路子,适应当地移民发展的实际,为移民增收致富带来了机遇,但面对资金需求大、部分移民守旧思想牢固、移民项目转向发展、项目库建设不均衡等新老问题,移民管理部门在深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神基础上,按照"四个全面"战略布局要求,把握加快移民创业致富的工作主线,坚持深化改革,创新驱动发展,主动提高"五化"水平,同时,立足长远,统筹兼顾,助力安置区移民增收致富和区域的可持续协调发展[9]。

3.1 加快科技成果转化升级,提高移民群众自身修养

面对社会发展的新形势、新挑战、新情况,移民工作者既要迎接挑战,更要把握发展机遇。

首先,要加快科技成果在移民创业致富产业中的转化与推广,深化科技信息服务体系建设,提高新品种、新技术和新模式的应用程度;继续加大培训教育力度,着力培养一批有文化、懂技术、会经营的新型现代化移民。

其次,要进一步贯彻落实后扶政策,加快推进创业致富工作和移民增收致富步伐,着力提高移民群众的科学文化素养、民主法治素养、思想道德素养、生态文明素养,不断丰富移民群众的精神文化生活,教育和引导移民群众与当地居民共建共有的精神家园,切实增强移民群众的发展自豪感、生活幸福感、心灵归属感、社会认同感[10]。

3.2 健全创业就业平台,加强水库移民职业技能和创业致富培训

当前,移民劳动力年龄普遍较大,因循守旧,"等、靠、要"思想仍然存在,同时,部分移民技能掌握能力有限,难以实现短期内适应职业需求和充分

就业,多数移民常年赋闲在家,增收缓慢,家庭缺乏收入来源。对此,移民办要统筹兼顾,通过给予政策优惠、提供信息渠道、搭建移民创业园等手段为移民创业就业提供机会,同时,还要注重提高移民职业技能培训的效果,完善技能培训方法,结合移民自身素质的具体实情,有针对性、精准化地帮助移民从思想到具体实践的改变,真正使五金电子商务项目造福移民自身,切实解决贫困家庭的脱贫解困、再就业问题和区域经济的可持续发展。

3.3 加强移民后扶资金监管,保证移民后扶工作顺利开展

鹿城区水库移民的两个五年规划实施以来,移民后扶项目有序开展,但在后扶项目实施管理方面还不够健全,需要进一步完善并整改,确保移民政策落实到位和后扶资金的安全运行,提高资金使用效益。在后扶资金使用管理方面,应更严谨仔细,加强对后扶资金使用的监督和管理,做好资金拼盘工作,合理且有重点的分配,确保后期扶持资金的规范、合理使用,完善资金报账程序,确保项目材料的真实、完整性等。

3.4 加大对移民工作行政监管和监督检查力度,保证后扶建设公正、公开、公平

移民安置区基础设施建设和经济发展规划的顺利实施,加强行政监管是关键。它不仅关系到规划项目能否顺利实施,同时也关系到移民安置区群众的切身利益,做好移民项目建设的行政监管工作,是确保项目规划顺利实施的关键[11]。

鹿城区五金电子商务项目实施必须严格按照规定的程序和内容做好落实工作,严格审核、审批工程建设的各个环节,按照后期扶持基金管理有关规定,严肃财经纪律,对后期扶持基金设立专户管理、专款专用,不得弄虚作假、高估冒算、虚报冒领,不得挪用,不得拖延扣减,确保资金安全、项目规范;同时,加强对后期扶持工作的监督检查,定期进行督查、审计,确保水库移民项目的顺利进行。

4 结 语

大中型水库移民创业致富开发性生产扶持项目和资金的使用管理,对鹿城区移民管理部门来说是一个新课题。鹿城区移民科创园项目是将来温州市五金行业对内对外的窗口,也是地方政府和移民之间"上下共谋"的典型。项目建设对大中型水库移民后期扶持政策实施成效起到一个很好的宣传和展示效果,为水库移民搭建了一个创业就业平台[12]。值得注意的是,在探索创新的同时,移民办要把后扶生产性开发资金管好用好,使有限的资金用于引导移民走创业致富之路,发挥其更大的资金效益;在项目建设阶段,选择合理的施工方案,认真落实环保部门的要求,减少对周边地区的环境容量需求,避免环境因素引发的社会风险;此外,要建立项目库,做好项目跟踪和储备,为今后的后扶生产性开发项目管理积累经验,提供借鉴。

参考文献:

[1] 唐震,邵癸. 基于开发性移民的移民安置方式探析[J]. 水利规划与设计,2008(3):33-35.

[2] 李香云. 大中型水库移民后期扶持政策的成效、挑战与对策:以江苏省连云港市为例[J]. 水利发展研究,2012(4):36-39.

[3] 中共中央 国务院. 关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见[EB/OL]. (2008-03-28)[2017-03-29]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_2997.htm

[4] 舒永久. 人本视域下的西部移民新村建设[J]. 湖南社会科学,2012(6):91-94.

[5] 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,2013(1):51-55.

[6] 周昭成. 新时期历届三中全会对中国特色社会主义的理论贡献[J]. 山东社会科学,2014(1):25-29.

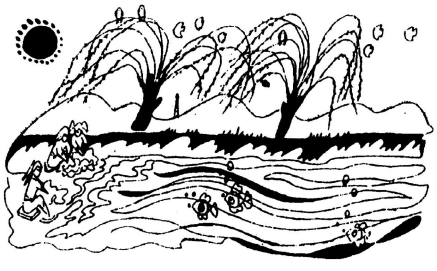
[7] 詹峰. 我国水库移民后期扶持研究评述[J]. 湖北经济学院学报,2013(1):100-104.

[8] 陈晚霞,魏立山,张广鹏. 德州市水利移民"十三五"规划编制关键问题探析[J]. 水利规划与设计,2016(1):3-4.

[9] 尤放. 各地统战部迅速掀起学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神热潮[J]. 中国统一战线,2014(2):17-19.

[10] 罗琼. 公民幸福感与社会和谐发展[J]. 观察与思考,2013(2):39-43.

[11] 孙永平. 南水北调中线工程丹江口水库移民安置风险及其规避研究[D]. 湖北:三峡大学,2012.

[12] 戴晓倩,许佳君. 农村水库移民后期扶持政策对移民生产生活水平的影响效果评价:以浙江省常山县为例[J]. 辽宁农业科学,2015(5):53-57.

(收稿日期:2017-03-23 编辑:陈玉国)