DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.03.015

浙江省水库建设移民前期隐性损失及对策探讨

夏正海,毛子明,陈 波

(浙江省水利水电勘测设计院,杭州 浙江 310002)

摘要:了解和合理补偿工程建设前期移民的隐性损失,有利于维护移民的合法权益,保证移民安置工作的顺利开展。结合浙江省 G 水库移民在搬迁前的生产、生活等情况,将移民前期隐性损失分为生产性损失、生活性损失、发展权损失以及精神损失并对其进行分析探讨。提出科学规划安置区、合理制定补偿标准、设立生态补偿金、妥善处理库区剩余土地资产、注重移民精神关怀等建议。

关键词:水库移民;隐性损失;补偿机制;工程前期

中图分类号:D632.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9511(2018)03-0074-03

1 研究背景

水库建设涉及面广,影响大,给库区人民带来了较大的影响。水库建设前期地方采取了部分建设管控措施,间接给移民造成了较大的不便和损失[1]。目前,水利工程移民补偿,主要为直接补偿,包括房屋、土地附属物等财产性资产的补偿,业界对移民搬迁期间及搬迁后的无形损失也有所研究探讨[2-3],目前水电项目已开始针对移民开展长效补偿机制,但是针对水库项目建设涉及的移民前期损失研究仍然缺乏,实施过程中对移民的这部分隐性损失也没有进行补偿[4]。研究工程建设移民前期隐性损失,并对该部分损失给予合理的补偿,有利于维护移民的合法权益,保证移民安置工作的顺利开展。笔者结合浙江省 G 水库移民实际情况,对水库建设移民前期隐性损失进行分析探讨,同时提出对策建议。

2 浙江省 G 水库概况

浙江省 G 水库是一座以供水、防洪为主,兼顾灌溉、发电及改善河道水环境等综合利用的中型水库,水库总库容3206 万 m^3。涉及征地约 173.33 hm^2,搬迁 560 余户 1 400 余人,拆迁房屋约 6.2 万 m^2。该项目自 20 世纪 90 年代提出建设,直至 2015 年正式立项,开始实物调查,2016 年底实施移民搬迁工作。项目从前期酝酿至规划论证立项历时 20 余年。

3 移民前期隐性损失构成

水库工程移民前期隐性损失类似无形损失,与移民的有形实物损失不同,具有一定的潜在性且难以衡量,但同时又是客观存在的。笔者所指的前期隐性损失特指由于水库工程前期论证、规划到实施期间所耗费的漫长时间以及在此期间地方采取的一系列行政手段限制库区发展,给库区群众造成的损失。对于移民搬迁期间及搬迁后的无形损失,本文不做探讨。

笔者认为,水库移民前期隐性损失主要包括生产性损失、发展权损失、生活性损失以及精神性损失。

3.1 生产性损失

生产性损失主要指由于水库建设前期地方采取的一系列行政手段,限制库区开展生产活动,导致库区人力资本的流失及自然资源的浪费,主要包括人力资本的损失和物产资源的损失。

a. 人力资本的损失。由于要开展水库工程建设,为了保护库区水源,同时减少建设时的政策处理难度和节约投资,地方采取了一些行政手段限制库区经济投资,导致库区企业少,第二、第三产业极度落后,且库区离工业区较远,交通不便,库区百姓就业困难,这一现状迫使库区百姓不得不背井离乡,前往其他地区务工。尤其是青壮年,为了养家糊口纷纷前往经济发达地区就业,人力资本流失严重。就 G 水库而言,整个库区无企业,家庭作坊和个体工商

作者简介:夏正海(1988—),男,硕士研究生,主要从事水利水电工程移民安置规划设计及监督评估工作。E-mail:651501690@qq.com

户仅4家,直接导致库区近60%的人员外出务工。青壮年外出务工使得库区人力资源流失,导致库区生产力大幅度下降,形成了恶性循环。

b. 物产资源的损失。水库移民所在地区,山林广、物产资源丰富,且自然生态环境佳,污染少,水质好,具有进行农业产业开发和旅游开发的良好条件。但是由于需要进行水库开发建设,自1996年起,G水库所在库区及淹没线上的范围就被所在地县政府确定为城区饮用水源保护区,使库区移民无法从事畜牧业,对种植业和第二、第三产业的开展也有更严格的要求,导致库区移民无法像其他地区百姓一样正常发展农业产业,使库区的优势种植作物得不到大规模的种植利用和进一步深加工、精加工,只能以粗放、原始的状态进行农业生产,使移民无法利用自身优质自然资源带动经济发展,导致了物产资源的损失和浪费。

3.2 生活性损失

生活性损失主要指由于水库建设前期地方采取的一系列行政手段,限制库区改善生活环境、居住条件,导致库区居住条件得不到改善,且需要花费更多的成本来改善住房条件,主要包括居住生活条件损失和建房成本增加。

a. 居住生活条件损失。水库工程建设从前期酝酿至规划论证立项历时长,期间政府对库区百姓的建房采取了一定的管控措施,导致库区移民百姓无法和其他地方一样正常地开展房屋建设,只能在原有房屋的基础上进行修补,一些年久失修的老房子已经成了危旧房。就G水库而言,库区大部分为六七十年代的泥木结构老房屋,占库区房屋面积比例达69.22%。随着人口的增加,移民房屋建设无法开展,导致移民住宿条件下降,人均住宅面积越来越小,生活舒适度下降。同时库区的基础设施建设也受到管控和限制,政府对库区村庄很少有投入,各村无法开展基础设施建设,导致库区水、电、路等基础设施条件落后,库区大部分村道均为泥路,交通不便,通信、电力设施陈旧,教育、医疗资源缺失,文化设施不齐全。

b. 建房成本增加。由于库区建设的管控,导致库区移民无地建房,造成了库区移民有钱都建不了房的局面,使百姓资金无法变成资产并迅速贬值。同时随着时间的推移、物价的上涨,劳动力成本的不断上升,建房成本越来越高,原本几万元就能建起的房屋到搬迁后需要几十万,甚至更高。同时一部分移民为改善生活条件,不得不在库区外购买房产或流转宅基地建房,但是库区移民经济条件落后,购买力相对较弱,在库区外购买房产增加了库区移民的经济压力,大幅度增加了移民的建房购房成本。

3.3 发展权损失

发展权损失主要指由于水库建设前期地方采取的一系列行政手段,限制库区生产、生活发展,导致库区基础设施较同地区建设落后、经济发展受阻。

a. 基础设施发展停滞。由于库区建设的管控,库区各村无法正常开展村内相关配套基础设施建设。在浙江省轰轰烈烈开展新农村建设、美丽乡村建设的时候,库区各村道路硬化工程、区域给排水和通信改善工程、供电系统升级工程都无法正常开展,库区通往外界的道路仍是一条70年代修建的老路,一直未拓宽改善。这在无形中剥夺了移民村基础设施改善建设的权利,导致库区基础设施落后,至今未通自来水,村内90%以上的道路均为泥路,基础设施远远落后库外村庄。

b. 经济发展受限。由于库区建设管控,基础设施长年得不到改善,对外交通不便,且近年来库区人力资本逐年流失,使得库区的投资环境越来越差。同时政府对库区建设投资的限制,更加恶化了库区经济发展的条件,使库区丧失了投资吸引力和经济建设先天条件,导致库区原先的优势农业资源和环境资源无法得到开发利用,库区经济发展受限。

3.4 精神性损失

对于库区移民而言,由于库区的经济条件落后,大部分移民家庭经济困难,住房环境差且面积小,间接导致了一部分库区适婚男青年较难结婚生子,库区出现较多的大龄单身男,在一定程度上给库区相关人员带来了心理上的伤害。

为了改善经济生活条件,库区大部分青壮年不得不外出务工,使库区老人老无所养,无法享受天伦之乐,给老人的身心带来了较大伤害;使库区的小孩从小缺乏父母的直接关爱,对小孩的健康成长造成了一定的负面影响;亲朋好友相继奔走他乡,使库区移民在日常生活中缺少邻里间、亲朋间的互相帮助,容易使移民的心理产生孤独感和不安感。

4 补偿对策建议

水库移民隐性损失是客观存在的,但是在实施过程中,该部分损失无法衡量,目前也得不到补偿。基于上述损失分析,结合浙江省相关水库移民安置的实施现状和G水库的移民搬迁前期工作,笔者提出下列补偿对策建议。

4.1 科学规划安置区,保障移民安置后的发展潜力

在选择移民安置区的时候,尽量考虑移民安置

后的发展潜力,挑选当地交通方便、配套基础设施相对完善、经济发展相对较好、就业机会较多、区位条件优越的镇区作为安置区,使移民安置后可以有较好的区位条件和发展潜力,为移民安置后的经济发展提供条件。

在移民安置区建设时,给移民集体考虑部分物业经济,同时在补偿的时候给集体留一部分集体发展资金,以助力移民安置后集体经济发展,真正使移民能够"搬得出、稳得住、逐步能致富"。

移民安置后,给予移民经济发展的政策倾斜,建立移民创业帮扶机制,给予政策方面的优惠[5],为移民提供职业培训和就业岗位,条件允许的情况下可适时举办移民专场招聘会,解决移民安置后的就业问题。移民后期项目扶持提前实施,在移民搬迁前就考虑后期项目扶持、加大项目扶持力度[6]。

4.2 合理制定补偿标准,支持移民新建家园

移民搬迁至安置区后,建房的成本、标准都会有较大的提高。即使适当提高库区房屋附属物的补偿标准,大部分移民获得的补偿补助也不足以按规划标准去新建、购买安置房。在制定移民安置补偿政策标准的时候,要充分考虑库区房屋和基础设施的建设管控,对库区实物补偿要从库区实际情况出发,在政策允许的范围内,兼顾绝大多数移民的利益,适当提高库区房屋及附属设施的补偿标准,让移民感受到政府的关心及政策的优惠。对于部分建房困难户,给予一定的建房困难补助,以保障其基本住房。另外在政策允许范围内,结合地方实际情况设置相关的签约奖、搬迁奖、腾空奖等奖励,适当对移民进行补偿补助,支持移民新建家园。

4.3 设立生态补偿金,配套后扶资金扶持移民发展

生态补偿机制是根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,综合运用行政和市场手段,调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的一种制度安排。为了水库工程建设、生态环境保护和控制淹没损失,移民付出了较大的牺牲。搬迁后由于大部分移民缺乏必要的专业知识和技能,就业信息闭塞,自身就业能力较弱,需要较长时间的恢复与发展。由地方政府或项目业主设立生态补偿金,通过资金补偿或项目建设等方式扶持移民发展。资金补偿可采用农村集体经济发展基金的方式扶持到移民村,由移民村通过村民代表大会的形式决定科学合理使用,保障移民的分红和可持续发展。项目建设可与移民后扶资金配套,利用安置区当地资源和产业布局,兴办企业或者扶持特色农业开发,为移民提供就业岗位,拓展产业开发,为移民创造持续"造血"能力。

4.4 妥善处理库区剩余土地资产,促进移民增收

移民搬迁安置后在淹没线上仍然会留一部分土地,由于目前浙江省内大部分水库移民采取集中安置的方式,且安置区离库区较远,移民淹没线上土地利用极为不便,应妥善解决移民淹没线上的土地问题,可采用集中流转经营或逐年补偿的形式,解决移民的后顾之忧,解放移民的生产力,促进移民增收。

4.5 注重移民精神关怀

在水库工程建设整个过程中,水库移民为水库建设和地方建设发展做出了重大的贡献和牺牲。地方政府应把移民放在重要的位置,注重移民的精神和生活状态,可在移民安置重要节点及重大节假日对移民进行走访慰问,给予移民关心关爱。让移民感受到政府的关怀和温暖。对于家庭生活存在困难的移民,通过实施捐助、临时救助等途径帮助移民渡过难关。在移民搬迁安置后,要重视移民社区建设,充实移民生活。同时尽量保持移民搬迁前的村庄体制,使移民能维持原有的人际关系网络,确保移民社会网络和资源的完整性,保证移民搬迁后能较快地适应新的环境。

5 结 语

移民在水库建设前期的隐性损失虽然无法量化,但却是客观存在的。为了实现移民搬得出、稳得住、逐步能致富,充分重视移民前期隐性损失是体现公平发展、共享经济红利的重要工作。笔者结合浙江省G水库工程建设前期及搬迁过程中的实际情况,分析了目前浙江省水库工程建设前期移民的隐性损失及构成,同时针对这些损失提出了一些补偿对策建议,但隐性损失的度量和补偿标准难以确定,还需要不断地探索和实践。

参考文献:

[1] 王美晶. 水库移民无形损失的研究[D]. 南京:河海大学,2006.

[2] 阮品江. 水利水电工程移民损益定量分析及补偿研究[D]. 昆明:昆明理工大学,2015.

[3] 阮品江,张林洪. 少数民族地区水库移民的无形损失及其补偿研究[J]. 人民长江,2015(9):106-110.

[4] 赵升奎,康德宏. 水电工程移民前期补偿中的问题研究:基于金沙江下游四大梯级电站移民案例分析[J]. 昭通学院学报,2015(6):1-7.

[5] 黎爱华,刘辉. 水库移民生产发展扶持受益机制研究[J]. 人民长江,2016(10):104-108,113.

[6] 李苓,张春艳. 新形势下实施大中型水库移民后扶政策的必要性[J]. 人民长江,2016(10):100-103.

(收稿日期:2017-10-25 编辑:方宇彤)