

# 水库移民后期扶持政策研究

何铁生

(水利部湖南省水利水电勘测设计研究院,湖南长沙 410007)

[摘要] 论述后期扶持政策依据,后期扶持资金来源,后期扶持范围、重点和目标,后期扶持规划编制、实施管理和效果评估等内容,并对有关问题提出建议,即进一步提高库区后期扶持基金的标准;后期扶持资金的使用应注意区分轻重缓急;建立健全后期扶持规划的编制规范;加强民营资本为投资主体的水库移民后期扶持政策的研究等。

[关键词] 水库移民;后期扶持;政策

[中图分类号] D632.4

[文献标识码] B

[文章编号] 1003-9511(2004)03-0052-03

自1949年建国以来,我国进行了大规模的经济建设,由发展项目引起的移民达4500万,其中水库移民1200万,成为世界非自愿移民人数最多的国家。<sup>[1]</sup>中国实行的符合现阶段中国国情的“前期补助、后期生产扶持”的移民安置政策对于妥善安置移民、促进水利水电建设持续稳定的发展起到了重要作用。这其中后期扶持政策的作用更是功不可没。

## 1 我国现行的水库移民政策及其法律依据

### 1.1 我国现行的水库移民政策

我国水库移民政策主要分为搬迁安置政策和后期扶持政策两大部分。具体包括:

(1)政府负责。移民工作作为政府行为,移民搬迁安置由地方政府负责组织实施。

(2)社会动员和参与协商。国家通过制定有关政策对移民实施搬迁安置,为他们创造新的发展机会,使移民正确处理个人与国家利益的关系,从而使移民搬迁工作得到广大移民的理解和支持。同时,注重移民的参与协商,征求和听取移民意见。

(3)经济补偿。以移民原有财产和经济活动情况为基础,以恢复移民原有生活水平为目标,按照移民安置规划对移民进行合理的补偿,保证移民搬得出、安得下、能发展。

(4)协调发展。移民安置充分考虑社会重建所必需的社会、资源、环境等要求,以环境容量为依据,实行集中安置和分散安置相结合的办法,妥善安置移民,使移民安置区经济社会与人口、资源、环境协调发展。

(5)优惠待遇。为妥善安置水库移民的生产和生活,国家和各级地方政府在其职权范围内,在有关方面给移民以优惠待遇,如湖南省对五强溪、东江水电站等工程移民都制定了优惠政策,为移民增收减负。

(6)后期扶持。国家在对水库移民实施搬迁安置后,再实行后期扶持政策,是中国从计划经济向市场经济过渡时期实行的一项特殊政策。这项政策既体现了中国对移民负责到底的精神,也体现了移民分享工程效益的原则,为提高移民生产生活水平和维护社会稳定起了重要的作用。

### 1.2 水库移民后期扶持政策的法律依据

(1)《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第十七条、第二十条:“国家设立库区建设基金,用于大中型水利水电工程库区维护和扶持移民发展生产。”国家对移民扶持时间为5~10年,自移民安置规划施工完毕之日算起。”

(2)国家计划委员会、财政部、电力工业部、水利部关于设立水电站和水库库区后期扶持基金的通知(计建设[1996]526号,以下简称四部委文件)规定:“为了做好库区移民工作……设立后期扶持基金。基金用于扶持库区移民发展生产和解决遗留问题。”

(3)2002年8月29日修改通过的《中华人民共和国水法》对水库移民高度重视,把前期补偿补助及后期扶持纳入国家法律的范畴,为依法移民、保护移民的合法权益提供了法律依据。该法第二十九条明确规定:“国家对水工程建设移民实行开发性移民方针,按照前期补偿补助及后期扶持相结合的原则,妥

[作者简介] 何铁生(1964—),男,硕士,高级工程师,主要从事移民规划设计及管理工作。

善安排移民生产生活,保护移民的合法权益。”

可以看出,我国水库移民的后期扶持政策是在实践中不断总结经验不断完善的,直至形成必须遵守的国家法律制度。

## 2 水库移民后期扶持的资金来源

(1)库区维护基金。1981年由国家财政部等部委颁布设立,从有关的水电站的发电效益中提取 $0.001\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ 。

(2)库区建设基金。1986年由国务院决定从该年以前建成的水电站效益中提出 $0.004\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ ,主要用于解决1986年以前建成的水库移民遗留问题和扶持移民发展生产。

(3)后期扶持基金。1996年由国家财政部等部委决定设立后期扶持基金,资金来源从水电站发电效益中提取,提取标准为 $0.005\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ ,主要用于扶持1986年以后建成的水库移民发展生产和解决遗留问题,每人250~400元。

(4)各级政府财政拨款。根据中央的政策,各地结合当地的实际,制定了一些补充规定。如湖南省根据本省移民人数多(200多万)和公益性项目多的特点,经国务院批准、财政部批复,库区后期扶持基金的提取(至2005年)标准为:1995年前投产的部、省属水电站,按上网电量提取 $0.02\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ ,其中, $0.005\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ 进入发电成本,税前列支; $0.015\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ 从电价中解决,税前列支。1995年底以后投产的五强溪、江垭、凌津滩、大源渡水电站,以及今后新投产的水电站和发电机组按上网电量提取 $0.02\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ ;凡上省网的地方中小水电站,提取 $0.015\text{元}/\text{kW}\cdot\text{h}$ ,从电价中解决。<sup>[2]</sup>

## 3 后期扶持范围、重点和目标

### 3.1 后期扶持范围

水库移民绝大部分为农村移民,水库移民安置的重点在农村,因而移民安置的难点也在农村,水库移民后期扶持的范围,除了包括所有后靠区和外迁区的农村移民,还应包括淹地不淹房的村组和城(集)镇搬迁占地引起的移民。

### 3.2 扶持的重点

贫困的移民村组和移民户,自我发展能力很差,必须优先帮助他们尽快解决温饱,摆脱贫困,增强自我发展能力。因此,他们应该是扶持的重点对象。

### 3.3 后期扶持的目标

《移民条例》对移民安置的目标和扶持时间只作了原则性规定,即逐步使移民生活达到或者超过原有水平,扶持时间为5~10年。如何准确界定、量化

和评估移民搬迁前原有生活水平和搬迁后(扶持后)的生活水平,是一个慎重而敏感的问题,目前还没有一个科学合理的评估标准;另外,如果移民的后期生活出现贫困的原因,除了移民因素外,还有其他非移民因素影响,那么他们所需要的扶持还要包括民政扶贫救济。后期扶持的目标值应是移民生活达到或者超过原有水平,后期扶持如果按照规定的量化标准,经监测评估达到了目标值,后期扶持的任务就完成了。移民不能无限期的扶持下去,以免形成世界银行所称的“移民依赖症”,让国家背上沉重的负担。

## 4 后期扶持规划的编制和实施

四部委文件规定:“今后新建的水电、水利建设项目有关建设单位要高度重视移民工作,在征地补偿、移民安置和后期扶持上应统一规划,落实措施,否则不能开工建设。”原电力部关于水电工程报批文件的补充规定(电计[1998]65号文)规定:“大中型水电项目在编制移民安置规划和水库移民补偿投资概算的同时,必须编制后期扶持规划”。这样在前期工作中把前期补偿补助和后期扶持作为一个整体,但在实际工作中,没有在规划设计中得到应有的体现,多数项目的移民安置规划设计文件未包括后期扶持内容,究其原因,一是还没有专业性的技术规范,无章可循;二是在前期工作中对移民在搬迁后需要扶持的项目和内容不甚了解。对此,后期扶持规划可以考虑分两步走,首先,在前期工作阶段纳入后期扶持的内容,规划可以比较宏观;其次,通过移民竣工验收,针对移民搬迁后存在的问题,对规划进行补充、完善,形成实施规划。后期扶持从竣工验收后开始实施。

## 5 后期扶持实施管理与效果评估

从20世纪80年代开始,我国实施的后期扶持政策对解决水库移民遗留问题和提高移民的生产生活水平起到了很好的作用,主要有:①帮助移民尽快形成新的生产条件,加快库区开发和建设的步伐,促进了库区经济的发展,维护了库区安定和社会稳定;②减轻国家(投资方)在工程建设中一次性投资大的压力,有利于水利水电事业可持续发展。但由于对后期扶持规划设计、实施管理、效果评估缺乏完善的管理机制,少数水库后期扶持资金不到位,管理不善,投资效益差。因此,后期扶持应实行规划管理、项目管理和年度计划管理,后期扶持规划实施完成后,扶持的效果应由国家主管部门委托有资质的评估机构按照有关标准进行监测评估,使水库移民的后期扶持工作逐步走上规范化道路。

## 6 问题和议

(1) 进一步提高库区后期扶持基金的标准。根据四部委文件,以国家批准的移民数量作为计算基金提取的基数。后期扶持的对象仅限于实施了房屋搬迁的水库移民,而库区淹地不淹房、调整耕地(或其他生产资料)接受移民的安置区居民不能享受国家的扶持政策,这势必造成执行上的困难,影响新老居民之间的团结,对这部分人也应按照受影响的程度纳入后期扶持政策范围。另外,由于社会经济的不断发展,后期扶持的目标将不断提高,所需资金将不断增加,因此后期扶持资金的标准应适当提高。

(2) 后期扶持资金的使用应注意区分轻重缓急。后期扶持的重点应该是解决影响移民生产生活中的重点、难点问题。过去由于政策和管理上的原因使水库移民存在不少遗留问题,有的水库移民世代相传成为几代人的移民专业户。随着水库移民工作逐步走向法制化、规范化的轨道,移民工程同样要求按照基本建设程序进行管理和实行移民竣工验收制度,今后经过竣工验收和后期扶持评估合格后移民要实行“脱帽”销号,由建设单位与当地县级以上人民政府签订协议,由当地政府进行正常管理,纳入当地社会经济发展的正常轨道。逐步缩小“移民面”,使有限的后期扶持资金能更好地用来解决移民中的突出问题。即使是同一个库区的移民,其“脱帽”的

时间可以按条件成熟的早晚依次进行,使后期扶持资金的着力点日渐明确有力,也将更为有效。

(3) 建立健全后期扶持规划的编制规范。前期补偿补助、后期生产扶持是一个相辅相成的体系,但到目前为止,还缺乏相应的后期扶持规划编制的规程规范,规划设计、建设单位和移民管理部门都急需一个指导性的规范,建议在加强行业管理工作中,将此列入议事日程。

(4) 加强民营资本为投资主体的水库移民后期扶持政策的研究。随着改革开放的不断深入和市场经济的发展,投资主体呈现多元化,尤其是一些民营资本开始涉足水电建设项目。工程完工后,出于利益的驱动,这些民营资本投资者能否进行后期扶持移民的问题开始凸现出来。对此,国家应有相应的方法和形式来干预他们的经济行为,从而保障移民的合法权益。建议在后期扶持政策中加强这方面的研究工作。

### [参考文献]

- [1] Cernea M M. 风险、保障与重建:一种移民安置模型[A]. 见 唐传利主编. 移民与社会发展国际研讨会论文集 [C]. 南京:河海大学出版社, 2002. 192.
- [2] 庞道沐, 曹茂华, 危日文. 水库移民指南[M]. 长沙:湖南人民出版社, 2001. 108.

(收稿日期 2003-12-17 编辑:方宇彤)

(上接第4页)参与和存在利益冲突的博弈问题。例如,在市场经济体制下,供应链上每个节点上供水方和需水方面的动态博弈;在流域水资源的分配利用中,各流域的利益总和是一定的,流域内一个节点利用多,另一个节点必然少,节点间其实在进行多人参与的零和博弈。因此,基于供应链设计的契约模式为调水中水权的实施、水价的制定提供理论的分析。

## 3 结 语

在市场经济体制下,南水北调东线水资源配置与调度系统是一个复杂巨系统。它由链上各个节点的供方和需方为主体,涉及水利部门与多个有自主行为和自身利益与目标的生产厂家、中间供应商、运输商、施工商等商家的链状系统,这一系统的典型特点是复杂性、动态性、整体性。很显然,该系统符合供应链系统的诸多特点,采用供应链管理方面的思想、理论和方法来对其进行系统而深入地研究将是

合适的也是具有前瞻性的选择。

### [参考文献]

- [1] Whipple W. Water resources: a new era for coordination[M]. Reston: ASCE Press, 1998. 45 ~ 49.
- [2] Whipple W. Coordination: water resources and environment [M]. Reston: ASCE Press, 1998. 5 ~ 53.
- [3] 王慧敏. 流域可持续发展系统理论与方法. 南京:河海大学出版社, 2000. 125 ~ 134.
- [4] 刘国伟. 关于中国南水北调的思考[J]. 水科学进展, 2000 (4): 346 ~ 350.
- [5] Stacey Ralph D. 组织中的复杂性与创造性(复杂科学研究丛书)[M]. 宋学锋, 曹庆仁译. 成都:四川人民出版社, 2000. 8 ~ 9, 252 ~ 259.
- [6] Charu Chandra, Sameer Kumar. Enterprise architectural framework for supply-chain integration[J]. International Journal of Operation & Production Management, 2001, 21(4): 461 ~ 475.

(收稿日期 2004-03-06 编辑:徐广生)