

# 水库移民身份确认的政策思考

向常春 段跃芳

(三峡大学经济与管理学院,湖北宜昌 443002)

**摘要:**为了探讨农村移民生产安置人口的身份确认对移民安置质量的影响,以奉节县为例,对三峡农村移民生产安置人口身份确认的相关政策进行了梳理,分析了其中存在的规划生产安置人口低于实际生产安置人口、土地承包权过时、政策外新增人口被排除在外等冲突与缺陷。从宏观的角度,提出项目业主与移民协商机制应是未来水库移民身份确认的思路。

**关键词:**农村移民;生产安置人口;土地;户口

中图分类号:D632.4 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2009)02-0063-03

移民人数是实施移民安置补偿和后期扶持的重要依据。农村移民安置人口包括生产安置人口与生活安置人口,生产安置人口是指因水库淹没而丧失基本生产资料,需重新配给生产资料(主要指耕地)或安排就业的人口,包括与之相关联的供给人口;生活安置人口是指因水库淹没需搬迁建房的人口<sup>[1]</sup>。

为了探讨移民身份确认对于移民安置质量的影响,2006年夏天,笔者对三峡库区奉节县农村移民进行了入户问卷调查。调查结果显示,生产安置人口的身份确认是移民最不满意的方面之一,实际得到生产安置的人口与需要安置的人口数量有较大的差距。有关移民身份确认的政策中存在的冲突与缺陷,是导致移民生产安置人口指标与实际需要安置的人口数量产生差异的主要原因。本文以奉节县三峡农村移民为例,对移民身份确认的相关政策进行梳理与分析,以期对其他水库移民生产安置人口的身份确认提供有益的借鉴。

## 1 移民身份确认的相关规定

三峡工程建设之初,移民身份的确认就成为一个关系到三峡工程建设和移民安置任务能否按期顺利完成的一个重要问题。1992年4月4日颁布的《国务院办公厅关于严格控制三峡工程坝区和库区淹没线以下区域人口增长和基本建设的通知》(以下简称《通知》)规定:从现在起,三峡工程区域的人口自然增长,要严格按国家计划生育政策和川鄂两省的规定执行,不能超出本省增长的平均数。对随意自行迁入的人口,一律不按坝区和库区移民对待,国

家也不负责其搬迁安置。

1993年8月19日颁布的《长江三峡工程建设移民条例规定》第24条规定:除按照国家有关规定,因出生、婚嫁、军人复员转业退伍以及高等院校、中等专业技术学校毕业分配等允许入户和经市、县公安机关批准入户的以外,对在1992年4月4日《通知》发布后,擅自流入的人口,一律不按移民对待,国家不负责其搬迁安置。同时规定,三峡库区各级人民政府和有关单位应当加强计划生育工作,严格控制人口,保证库区各市、县的人口自然增长率不超过本省的人口自然增长率。

依据上述两个纲领性文件,各省、市、县对于移民身份确认做出了详细规定。

奉节县第一批大规模的移民搬迁始于1996年。根据1996年《奉节县长江三峡工程库区农村移民安置实施办法(试行)》第6条规定,生产安置人口基数的确认以“户口+土地承包权”为基本标准,生产安置人口指标的计算以社(社均指村以下的生产小组,下同)为基本单位,社安置人口指标的总和为社实际淹没土地(耕地、园地、蔬菜地、河滩地、鱼塘)的水平投影面积除以社人均占有土地(耕地、菜地、河滩地、园地)面积的商。规划生产安置人口以1991年土地承包人口为基础,以加上1.2%的年递增率计算搬迁年规划生产安置人口的总数。农村合法新增人口主要包括因生育、婚嫁、军人复员退伍等原因迁入的人口。总的来说,社生产安置人口指标只与该社被淹没土地面积有关,而与淹没涉及人口无直接关系。

针对生产安置过程中出现的新问题,奉节县

1998年《长江三峡工程库区奉节县农村移民安置实施计划工作细则》规定:农业户口是指1991年底淹没实物指标调查时属于本社农业人口,后因参军、自费读书、购买县内小城镇户口、劳教、劳改迁出户口的人口,以及1992年4月4日前超计划生育的子女等。生产安置人口的确定以1991年底合法人口为基数,加上1991年底至1996年底合法户数自然增长的人口。修改了前述以1991年为基数,按1.2%的年递增率计算生产安置人口的方法,并将1991年底至1996年底非法迁入的人口排除在外。同时规定,1992年以前出生的计划外生育人口和外迁的计划外生育人口按政策被计算在合法生产安置人口之内,可以得到生产安置,除此之外的计划外生育人口,即1992年4月4日后计划外生育且未外迁的人口属于“不应该计算的人口”,不进行生产安置。

1999年9月5日《重庆市移民局关于处理好目前农安工作若干具体问题的通知》补充规定:在安置搬迁年移民户的生产安置人口应根据该户实际合法人口进行计算,而不能按《重庆市农村移民安置实施计划》中1996年底的人口计算,也不能按1991年底人数加1.2%的年增长率计算。计划生育超生人口按计划生育政策对待,在当地承包了土地的才能计算生产安置人口。大中专学校招生并轨后,凡纳入生产安置人口计算的大中专毕业生均应进行生产安置。

2001年2月21日修订的《长江三峡工程建设移民条例》第30条规定:在前条例的基础上,在“允许迁入的人口”中增加了“工作调动”和“刑满释放”两类人口。

根据以上规定,在实际操作中,移民生产安置人口指标的分配以社为单位进行,在减去外迁整户人口指标后,剩余指标的分配大致有3种方式:第1种是先对生产安置人口基数进行安置,再将按1.2%的年增长率增加的生产安置人口指标在所有政策内新增人口间(政策内新增人口指实物指标调查结束后、搬迁前新入户的人口,不包括1992年4月4日后出生的超生人口和上门女婿)平均分配;第2种是先按生产安置人口基数进行安置,再将新增人口按入户时间排队,按入户时间优先的原则顺序领取按1.2%的年增长率增加的生产安置人口指标;第3种是将所有生产安置人口指标除以按政策规定应该进行生产安置的人口总数(即人口基数+政策内新增人口)。第3种方式虽然所有应该安置的人口都得到了安置,但都只是部分安置,是不完全安置。

2006年《奉节县人民政府关于移民身份自查清理工作情况的报告》显示,由于生产安置人口指标的限制,仅奉节县至少有6799人尚未得到安置,占实

际应该安置人口的12.48%。

## 2 移民身份确认政策中的冲突与缺陷

从颁布的时间与内容可以看出,有关移民身份确认政策的出台大都属于应急性的,缺乏预见性和系统性,滞后于移民生产安置的实际,因此,冲突与缺陷在所难免。从涉及的人口数量来看,其冲突与缺陷主要体现在规划生产安置人口低于实际生产安置人口、土地承包权过时、政策外新增人口的移民身份被忽略等方面。

### 2.1 规划生产安置人口低于实际生产安置人口

按照长江水利委员会1991年编制的农村移民安置规划,重庆库区农村移民生产安置人口为35.34万人,当时仅测算到社(组),未落实到户。根据1998年编制完成的农村移民安置实施计划,重庆市农村移民生产安置人口达到38.45万人,比1991年的规划增加了3.11万人。据奉节县2006年1月的统计数据,仅奉节县便超出规划11009人。规划生产安置人口数与实际不符的原因主要有以下几方面:

a. 规划1.2%的人口自然增长系数低于淹没区人口实际增长系数。2003年国家三峡建设委员会移民管理咨询中心在奉节县调查的结果显示,该县淹没区人口平均自然增长率达2.4%以上,个别村社人口自然增长率达4.8%以上。这些增长人口中有相当一部分是符合《长江三峡工程建设移民条例》和《中华人民共和国婚姻法》(以下简称《婚姻法》)等有关法规的。目前人口增长的趋势并未减缓。

b. 农村移民人口机械增长率较快,但编制规划时未考虑此因素。淹没区因结婚、收养入户等增加人口较多。

c. 外迁取整户和外迁安置单淹户占用了安置指标。为了激励移民外迁,1998年《长江三峡工程库区奉节县农村移民安置实施计划工作细则》(摘要)规定:对出社安置的,要落实到户和人头,落实顺序为双淹户、淹房户、淹地面积比例大的户、靠近水边的户,依次取整户。根据以上规定,外迁户家庭的所有人口均被确定为合法生产安置人口,占用了生产安置人口指标。

d. 少数村社175m水位线上调查统计耕地面积大于实际面积。2006年《奉节县人民政府关于移民身份自查清理工作情况的报告》表明,以社为单位计算,长江水利委员会规划线上的面积大于实际面积586.4hm<sup>2</sup>,从而造成规划生产安置人口计算基数偏小。

### 2.2 土地承包权过时

三峡工程移民身份确认的基本要件是“户口加土地”,二者缺一不可,因此,土地承包权成了移民身份

确认的关键。奉节县土地承包到户始于 1981 年,为了稳定土地承包关系,规定土地承包政策 30 年不变,并且提倡“增人不增地,减人不减地”。到三峡移民搬迁时,三峡库区农村人口与 1981 年相比已经发生了很大变化,但是相当多的村仍然维持 1981 年的土地承包格局。这样从土地承包后至 1991 年(此为一期调查时间,二、三期时间不同)淹没实物指标调查期间的正常增加人口,按照相关规定应该计入生产安置人口基数,但是由于没有获得土地承包权而不能计入,造成生产安置人口基数的减少。同时,土地承包权在家庭成员内部的流转是允许的,这样出生时间相同的人,由于土地承包权的取得有差别,可能造成移民户之间实际安置人口数量的不合理差距。

### 2.3 政策外新增人口被排除在外

新增人口,通常指实物指标调查结束后、搬迁前移民家庭增加的人口。在三峡库区,按相关政策,子女、儿媳、孙辈都毋庸置疑属于政策内新增人口,而在新增人口中占比重较大的计划外生育人口(指 1992 年 4 月 4 日以后出生的人口)和上门女婿则属于政策外新增人口。根据规定,1992 年 4 月 4 日后计划外生育且未外迁的人口,不纳入移民安置,即不能获得土地和相关的生产配置。这与《中华人民共和国人口与计划生育法》(以下简称《计划生育法》)的精神相违背。《计划生育法》设置社会抚养费(也称超生子女费)的目的在于运用经济制约手段和措施抑制人口过快增长,以减轻人口对经济社会发展、资源利用和环境保护的压力<sup>[2]</sup>。缴纳社会抚养费是不遵守国家法律法规生育子女的父母应尽的义务,而不是对计划外生育人口的惩罚,那么只要缴纳了社会抚养费,计划外生育人口就应该与计划内生育人口一样享有同等的权利,包括取得土地承包权和按政策规定取得移民身份。

由于淹没区相对于周边地区的经济条件、发展前景均有明显优势,因此,淹没区的女子不愿外嫁,男子由非淹没区到淹没区做上门女婿是一种比较普遍的现象。但户籍与“上门女婿不能取得土地承包权”的双重限制,将上门女婿排除在生产安置人口范围外(奉节府文[1998]25号文件规定:上门女婿不分土地,招子养父的除外)这与《婚姻法》规定的“男女结婚自由,落户自由,迁居自由”相冲突。

### 3 未来水库移民身份确认的思路

从前述分析可以看出,三峡工程移民身份确认“以政府为主”的定位非常鲜明,移民成了“配角”,处于被动的服从地位,在生产安置中的话语权并未得

到充分行使,其利益的实现包括身份的确认也难有保障。这既不符合市场经济的客观要求,也不利于移民生活的恢复与发展。移民身份的确认应体现科学发展观指导下的水库移民安置工程“以人为本”的理念,即尽可能地满足人的合理需要和促进人的全面发展<sup>[3]</sup>。

由于土地资源有限且不可再生,而外迁也只能是一时之计,因此,从长远的角度设计,跳出以农业安置为主的框架,由项目业主与移民协商应是未来移民身份确认的趋势。协商确定移民身份的思路有以下 2 点:

a. 为移民身份确认提供法律保障。首先政府应转变角色,重新明确移民活动中的责任主体是项目业主和移民,政府只能是政策的制定者、利益的协调者和安置的监督者<sup>[4]</sup>。各级政府应对与移民安置相关的法律法规进行清理,及时进行修订、补充、创新与完善。同时,政府应对移民安置全过程进行指导与监督,制止与纠正移民安置中的不合法行为,加强对弱势群体的关注,确保需要安置的人口和受移民影响的人口都能得到妥善安置,确保移民搬迁后生产生活的整体恢复与发展。

b. 建立移民参与机制。世界银行认为,进行规划的机构有义不容辞的责任邀请移民参与。在各种移民方案的社会和经济问题方面,应直接通过正式或非正式领导人,征求移民的意见<sup>[5]</sup>。水库移民参与机制建立的根本目的,是建立在政府协调下的项目业主同移民之间的一种利益协调机制。移民参与机制的建立与完善,使移民能及时充分了解有关安置的信息,有机会通过正常渠道表达自己的意见,影响安置活动的决策。同时,移民参与机制的建立,有利于移民组织机构建设及组织能力的增强,有利于提升其同项目业主谈判的能力,以最终实现项目业主与移民群体的共赢。

#### 参考文献:

- [1]王思乔,周少林,张光富.水库移民生产安置人口与搬迁人口关系的探讨[J].人民长江,1999(11):46-47.
- [2]人口研究编辑部.解读社会抚养费:中华人民共和国人口与计划生育法焦点讨论之一[J].人口研究,2002,26(2):35-43.
- [3]徐俊新,郑瑞强.水库移民安置工程的哲学思考[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(2):39-42.
- [4]余文学.水库移民引入参与机制的障碍[J].水利经济,2006,24(1):77-80.
- [5]段跃芳.水库移民补偿理论与实证研究[M].武汉:武汉出版社,2005:111.

(收稿日期 2008-07-29 编辑 徐广生)