

# 对农村水库移民生产开发扶持问题的探讨 ——以江西省为例

张春美<sup>1,2</sup>, 曾庆连<sup>3</sup>, 傅小鹏<sup>4</sup>, 赵海霞<sup>5</sup>

(1. 河海大学商学院, 江苏 南京 210098; 2. 江西农业大学经贸学院, 江西 南昌 330045; 3. 江西省移民办公室, 江西 南昌 330003; 4. 江西省发展改革委员会, 江西 南昌 330002; 5. 青岛市北区审计局, 山东 青岛 266033)

**摘要:** 以江西省为例, 研究了周转金和无偿资金扶持移民发展生产的实践及存在的问题, 在总结经验教训的基础上, 提出建立移民发展基金会, 对生活贫困的移民实行重点扶持; 对经济发展较快且移民收入水平较高的地方, 采取股份制形式进行长期投资; 对生产开发资金需求量大而扶持资金相对不足的地方, 采取贴息的扶持方法; 对分散安置的移民, 实行现金直补或以奖代扶的扶持方式的建议。

**关键词:** 水库移民; 生产开发; 扶持方式

中图分类号: D632.4

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2009)02-0071-04

## 1 问题的提出

水库移民是我国水利水电经济建设中做出了利益牺牲的特殊群体。从 1949 年中华人民共和国成立至今, 我国修建各类水库 8.6 万多座<sup>[1]</sup>, 在防洪、发电、灌溉、供水、生态等方面发挥了巨大效益, 有力地促进了国民经济和社会发展, 但也产生了数以千万计的移民。据国家有关部门统计, 2005 年底我国农村水库移民发展到 2 288 万人<sup>①</sup>, 是世界上水库移民人数最多的国家。面对移民贫困化问题, 世界著名移民专家 Michael M. Cernea 指出: “仅仅赔偿不能防止移民的贫困, 并且不可能本身恢复和改善他们的生计; 伴随发展为移民直接投资追加资金是必要的<sup>[2]</sup>”。2006 年, 国务院下发了《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, 以下简称 17 号文件), 为我国水库移民后期扶持工作提供了政策保障, 为构建水库移民后期扶持机制搭建了政策框架。17 号文件明确后期扶持的根本宗旨是帮助水库移民脱贫致富, 促进库区和移民安置区经济社会发展, 保障新时期水利水电事业健康发展, 构建社会主义和谐社会, 并提出移民后期扶持的中长期目标是加强库区和移民安置区基础设施和生态环境建设, 改善移民生产生活条件, 促进经济发

展, 增加移民收入, 使移民生活水平不断提高, 逐步达到当地农村平均水平<sup>[3]</sup>。要实现这个目标, 除了要改善移民安置区的生活环境和基础设施条件外, 关键是要坚持以科学发展观为指导, 通过扶持移民发展生产, 拓宽收入来源, 提高移民的收入水平, 这是移民扶持工作的有效途径和必然选择。

除城镇居民外, 绝大多数水库移民在其搬迁前本身就是农民, 在安置时也就选择了在农村安置。目前水库移民问题除了其产生原因与农民有所不同外, 其表现形式和解决途径与“三农”问题有很多共同点, 因此, 水库移民问题与“三农”问题一样, 其核心在于移民收入增长缓慢。据有关资料统计, 2004 年全国农村移民人均纯收入为 1 557 元, 仅相当同期全国农民人均纯收入 2 936.4 元的 53%。其中, 人均纯收入在 668 元以下的绝对贫困人口 436.7 万人, 占农村移民总数的 19.3%, 占全国 2 610 万农村绝对贫困人口的 16.7%; 924 元以下的低收入人口 1 036.31 万人, 占农村移民总数的 45.8%, 占全国 7 587 万农村低收入人口的 13.7%<sup>①</sup>。此外, 有一部分移民还生活在库区和深山区, 甚至缺乏最基本的生存条件。从目前全国各省区移民后期扶持政策实施情况来看, 90% 以上的地方都采取现金直补的扶持方式, 对移民每人每年补助 600 元, 解决了移

基金项目: 国家社会科学基金(06BSH007)

作者简介: 张春美(1969—), 女, 江西宜春人, 教授, 博士研究生, 主要从事农村经济研究。

①全国大中型水库移民后期扶持政策调整调研组《大中型水库移民后期扶持政策调整调研材料汇编》(2006)

民的基本生活问题。但是,要尽快摆脱贫困,缩小移民与当地群众的差距,赶上当地群众的生产生活水平,必须在改善移民安置区生活配套设施和生产条件的基础上,加大对移民生产的扶持力度。生产扶持方式选择是否恰当,是移民生产开发能否取得成功的关键。本文以江西省为例,总结移民生产扶持工作实践中存在的问题,对各种扶持方式的利弊进行分析,在此基础上,提出合理选择移民生产扶持方式的建议。

## 2 江西省水库移民生产扶持工作的实践及其存在问题

1986年,国务院办公厅转发了《水利电力部关于抓紧处理水库移民问题报告》(国办发[1986]56号),以中央直属水库移民遗留问题处理为标志,拉开了我国水库移民后期扶持工作的帷幕。在此之前我国既没有建立水库移民后期扶持政策,也基本没有这方面的工作实践。自1986年以来,江西省各级移民管理机构在生产开发扶持上做了大量有益的探索,促进了移民收入水平的提高。对水库移民的生产开发扶持工作先后经历周转金扶持和无偿资金扶持两个阶段。

### 2.1 周转金扶持移民生产及其弊端

在1986~2000年这个阶段,特别是在改革开放初期,在开发性移民方针的指引下,中央和地方的认识比较统一,认为,解决移民的贫困和发展问题与扶贫工作一样,不能只采取“输血”方式,必须培养移民的“造血”功能,在扶持项目上,不能只解决基础设施问题,还必须通过发展生产来提高移民收入水平;在扶持资金的投入上,不能无偿使用,要实行无偿扶持和有偿使用相结合,增加移民用好资金的压力,提高扶持效果;在具体扶持项目上,侧重扶持有一定规模的生产项目,以产生规模效益和辐射效应。在以上指导思想的影响下,江西省在中央直属水库移民遗留问题处理上,按照国家政策要求,采取将一部分无偿扶持资金转为扶持生产的周转金,通过借给移民周转使用,并收取比银行低的利息,定期偿还,周转使用,帮助移民解决生产资金缺乏的问题。但随着农村经营体制的改革,农户的生产独立性越来越强,使用周转金扶持移民的扶持方式越来越不能适应移民扶持工作的需要,其弊端也越发明显地显现出来。

a. 周转金少。周转金非常少,不能满足每个移民或者大多数移民发展生产的需要,“粥少僧多”的问题越来越突出,绝大多数移民得不到周转金的扶持,意见很大。

b. 周转金回收越来越困难。根据江西省移民办公室的统计,该省移民周转金的回收率只有17%,使周转金周转不起来,成了一个夏天的“雪球”,越滚越小。

c. 不能体现扶持宗旨。在实际工作中,为了确保周转金能按期回收,选择的扶持对象往往是有有一定经营头脑和生产技术,生产基础比较好的私营业主。这部分移民往往是经济条件好、收入水平较高不需要扶持的群体,而真正需要扶持的贫困移民得不到扶持,造成周转金扶富不扶贫,违背了移民扶持工作的根本宗旨。

d. 造成了国家扶持资金的流失。由于对到期不归还资金缺少有效约束机制,许多移民即使能够偿还也赖账不还,使国家扶持资金流入了少数人的腰包,滋生扶持资金安排中的腐败现象。

### 2.2 无偿资金扶持移民生产及其面临的问题

2001年,国务院办公厅转发了《财政部整顿财政周转金方案》,财政部下发了《关于清理整顿部门有偿使用资金具体实施意见的通知》,停止了库区建设基金的周转使用<sup>[4]</sup>。在国家取消各类财政周转金后,如何用无偿资金扶持移民发展生产就成为新的课题。采取无偿资金扶持给扶持工作带来了以下问题:

a. 扶持面与扶持资金量的矛盾。如扶持面小了,扶持对象与非扶持对象得到的实惠反差大,容易引发移民群众心理不平衡问题。如果扶持面太大了,由于扶持资金有限,扶持效果很差。

b. 扶持资金量不足与移民生产资金需求量大的矛盾突出,难以满足移民生产实际的需要,无法达到扶持广大移民发展生产的效果。

c. 扶持项目难选择。扶持的重点无疑是生产发展缓慢、收入水平低的移民,但这部分移民往往生产资料缺乏、技术技能水平低,而扶持传统的生产项目,不能适应市场需求,扶持高新技术的项目,移民的技术水平又跟不上。

正因为上述矛盾,再加上移民管理部门缺乏无偿资金扶持的管理经验,绝大多数移民扶持资金用于移民安置区基础设施建设上,在扶持生产方面,扶持方式带有一定盲目性。据笔者调查,江西省万安县1998~2006年的9年后期扶持中,共投入3702.60万元,因资金少、扶持面大和生产扶持项目难选择的问题,投入到生产开发中的资金只有493.03万元,占全部投入的13.31%。过低的投入导致生产开发扶持收效甚微。

库区建设基金停止周转使用后,江西省各级移民管理机构就如何适应扶持资金性质的变化,转变扶持

方式,进一步加大扶持移民生产开发的力度,探索了以下几种扶持方式。

### 2.2.1 现金或实物直补扶持

对移民生产开发项目,或在生产过程中直接提供部分开发资金,或无偿供给移民种子种苗等生产资料,或在移民生产开发项目完成后,采取以奖代补的形式,按生产规模和一定奖励标准直接对移民户进行奖励。在取消周转金后,江西省绝大多数地方采取这种扶持方式,得到了广大移民的普遍欢迎。但由于移民管理机构人员素质的影响,很难保证提供给移民生产资料的质量。如在赣州、上饶等地就曾经出现提供的种苗不适应当地气候条件的问题,以及发给移民的猪饲料不合格等问题,结果不仅浪费了扶持资金,还耽误了移民的生产。

这种方式的优点为:①简单易行,适用于比较贫困的移民,特别是缺乏投入无开发能力的贫困移民;②小型直接,移民乐意接受。这种方式面临的问题为:①不均衡性。由于这是一种无偿性质的扶持,没有得到扶持的移民心理不平衡,互相攀比,产生新的矛盾和负面影响。②容易助长移民的依赖心理。让移民认为国家给钱就开发,没钱就不开发。③移民对资金使用效益的责任心不强,认为反正是国家的钱,浪费了也不可惜。④移民领取的直补资金主要用于生活消费品支出,很少用于发展生产性投入。⑤实物直补可能因管理不善浪费资金。移民管理机构必须加强管理,否则将会浪费扶持资金。

### 2.2.2 贷款贴息扶持

这是一种辅助扶持方式,鼓励移民向银行、地方财政、投资公司等部门争取贷款用于生产开发,由移民资金支付贷款的全部或部分利息。从2001年起,江西省武宁县结合当地农业产业化建设,先后为移民贴息300万元,扶持5000户移民种植黄姜1333.33 hm<sup>2</sup>,户均年增收4000多元,扶持300户移民种植香菇240多万袋,移民户均增收6000多元。这种扶持方式不仅有效增加了移民收入,还大力促进了当地农业产业化建设。但由于水库移民很难获得金融机构的贷款,因此,这种扶持方式在其他地方未能得到推广。

贷款贴息扶持方式的优点为:①生产开发资金筹集量大。投入的扶持资金量少而争取用于开发的资金量大,以一倍的资金换来几倍的投入。②扶持面广。由于贴息资金额度小,扶持的面就相应可以广些。③投资风险小。发货方对项目的考察更加慎重,减轻了移民主管部门对项目考察的压力,再加上多个部门对项目的考察和管理,增加了项目的可行

程度,相对会减少失误。④开发效益大。投入开发的资金量大,开发面积大,自然收效也就大。⑤操作性强。贷了款则贴息,没贷款则不贴息,操作非常简单。这种方式面临的问题为:①银行等金融机构出于自身考虑,倾向于贷款给本金足、收益高、风险小的生产开发项目。②如果政府不引导银行等金融机构的行为,真正的贫困移民很难争取到贷款,享受不了贴息,容易造成“扶富不扶贫”的结果。

### 2.2.3 股份合作扶持

这是一种间接扶持方式,它以一个移民乡或一个移民村、组为单位,利用移民中愿为移民办实事的能人兴建种植业、养殖业、加工业等生产开发性项目,库区建设基金作为移民的股份投入,移民持股,参与经营,风险共担,利益共享,移民通过分红得到实惠。2001年,江西省德安县磨溪乡根据大多数移民群众的意见,组建了磨溪移民股份制园艺场,开发种植了173.33 hm<sup>2</sup>果树。果园场按照股份制公司管理,由股民和移民群众推荐代表组成董事会,负责果园场的经营。移民群众根据各自经济实力自愿入股,其中,全乡130多万元移民扶持资金作为全乡2300多移民的共同股金入股,移民资金的分红收益按移民人数平均分配,目前,移民每年每人可以分红30~60元不等。但由于移民自身管理素质的局限,推选的董事会无法胜任管理职能,果园场没有坚持按股份制公司管理,被迫实行承包经营,移民每年从承包人上交的利润中分红。由于移民意见的不统一和资金规模等条件的影响,这种扶持方式在其他地方也没有得到推广。

股份合作扶持方式能发挥能人作用,调动大多数移民参与经营和管理的积极性,因为移民有股,其参与的积极性就高,项目成功的把握性就大,易形成移民区的龙头企业或龙头产业。这种形式往往是以一个乡或一个村、组移民为持股单位,相应的投入较多,能形成一定规模,而作为龙头企业,又能为移民提供全方位的服务,推动移民区经济的发展。这种方式面临的问题是,目前农村股份制还不完备,在管理上达不到要求,再加上懂管理、会经营的能人缺乏,能心甘情愿为移民办实事的能人就更少,因此,不一定在所有的移民区都行得通。

### 2.2.4 移民村组内周转扶持

以移民村组(自然村)为单位,无偿安排移民扶持资金作为扶持该村组的生产发展基金,村组推选代表成立基金管理小组,该村组移民均可从基金中借用资金,在1个(一般为1年)生产周期结束后,将借款还给资金小组,再用于扶持其他移民。如资金

总量不足,则该村组移民轮流借用发展基金,也可以由移民根据实际情况评选借款对象,管理上完全由移民实行自主管理。江西省新干、安福等县的部分移民村组在取消周转金之后,曾采取了这种扶持方式,但由于受资金量的约束,移民资金需求与资金供给的矛盾突出,在确定借款对象时很难平衡各方面的矛盾,在试行1~2年后,没有再坚持下去。

这种方式兼顾了无偿和有偿使用两种方式的优点,在移民机构与移民之间实行无偿使用,符合国家政策的规定。资金在村组移民间实行有偿使用,不断周转,充分发挥了资金使用效益,也避免了移民无偿使用资金带来的对资金不珍惜的问题。这种方式面临的问题是,村组周转资金管理要求高,而移民自身管理水平低,很难保证发展基金能长久运转,很可能由于资金回收难的问题导致发展基金规模不断萎缩。

### 3 建议

世界银行后评价局认为,移民必须是项目的受益者,必须抓住机遇制定崭新的充满活力的策略,使其实现可持续增长<sup>[5]</sup>。国务院17号文件下发后,我国水库移民后期扶持政策发生了重大变化,扶持方式也有了重大转变,既对移民实行现金直补,解决移民的基本生活问题,也对移民实行项目扶持,解决移民长远发展的问题。在新形势下,建议做好以下移民扶持工作:

a. 在条件允许的地方,建立移民发展基金会,满足移民日常生产的资金需求。移民扶持资金作为资本金投入基金会,移民群众采取自愿形式以一定数量的资金入股成为会员。在移民村组成立理事会对基金使用进行管理,并接收移民管理部门的监督和指导。会员均享有从基金会贷款从事生产开发的权利,并按基金会章程交纳适当的资金占用费。会员借款数量、时间以及资金占用费率在遵守国家有关法规的前提下,由基金会根据实际情况自主确定。

b. 对生活贫困的移民实行重点扶持。为加大对贫困移民的扶持力度,加快移民的脱贫步伐,应切出一块资金用于对贫困移民的扶持。为体现公平原则,由移民管理部门根据各移民村组的经济发展情况将扶持贫困移民的指标下达到村组,由移民村组群众投票决定扶持对象。

c. 对经济发展较快且移民收入水平较高的地方,可采用股份制形式进行长期投资。在经济基础较好、移民自身基本具备发展条件的地方,可以尝试

将部分移民扶持资金入股当地一些发展前景较好的企业,股权归当地全体移民所有,移民通过每年的分红享受扶持资金带来的收益,这样可以避免移民自身管理上的不足,也可以集中资金既扶持了地方经济发展,又给移民带来实惠,实现移民与地方经济发展双赢的局面。

d. 对生产开发资金需求量大而扶持资金相对不足的地方,可以采取贴息的扶持方法。移民管理部门可以帮助移民选好生产开发项目,帮助申请银行贷款,由移民扶持资金进行贴息,降低移民生产中的资金使用成本。

e. 对分散安置的移民,可以采取现金直补或以奖代扶的扶持方式。对分散安置的移民既不能建立基金会,也不能集中资金从事大规模的生产开发,可先由移民选好生产项目,在移民管理自身投入到位的情况下,移民管理部门直接将扶持资金发给移民。也可根据移民的实际生产开发规模,实行以奖代扶的形式将扶持资金直接发给移民。

### 4 结语

用周转金扶持和无偿资金扶持移民发展生产各有利弊,扶持方式不能千篇一律和生搬硬套,应根据实际情况,因地制宜、灵活多样地选择合理扶持方式,以有效提高移民增收能力。建议:①在条件允许的地方,建立移民发展基金会满足移民日常生产需求,对生活贫困的移民实行重点扶持;②对一些经济发展较快且移民收入水平较高的地方,可采取股份制形式进行长期投资;③对生产开发资金需求量大而扶持资金相对不足的地方,可以采取贴息的扶持方法;④对分散安置的移民,可以实行现金直补或以奖代扶的扶持方式。

#### 参考文献:

- [1] 张春美, 曾庆连. 对建立和完善水库移民后期扶持机制的探讨[J]. 江西农业大学学报:社会科学版, 2006(1): 117-119.
- [2] MICHAEL M C. Compensation and benefit sharing: why resettlement policies and practices must be reformed[J]. Water Science and Engineering, 2008(1): 89-120.
- [3] 中华人民共和国国务院. 关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见[J]. 江西政报, 2006(12): 7-10.
- [4] 沈顺生, 王炳菊. 扶持移民生产开发项目资金管理的几点思考[J]. 中国水利, 2006(1): 49.
- [5] 王虹, 施国庆. 非自愿移民:大型水坝经验[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版, 2002(4): 48-51.

(收稿日期 2008-07-16 编辑 徐广生)