关于水库移民项目扶持模式创新的探讨

黄廷政,段跃芳,张伟立

(三峡大学经济与管理学院,湖北 宜昌 443002)

摘要:针对开发性移民政策面临的两难困境,对移民项目扶持模式进行创新思考。借鉴国际项目贷款的机制,摒弃对公平的简单机械式理解,借助商业银行机构的专业优势对扶持项目进行最后审查,并提供部分商业贷款,银行还可以专家的视角要求地方移民部门及地方政府对扶持项目给予具体支持,以保证项目实施成功,从而调动移民群众自我发展的积极性,调动地方政府承担开发性移民责任的积极性,凝聚全社会的力量,形成支持移民发展的社会合力,推动移民经济的恢复与发展。

关键词:水库移民;项目扶持;模式创新;商业银行;社会合力

中图分类号:D632.4 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2009)06-0062-05

1 问题的提出

我国实行前期补偿补助与后期扶持相结合的开发性移民政策。如何进行后期扶持,文献[1]对扶持方式规定:"后期扶持资金能够直接发放给移民个人的应尽量发放到移民个人,用于移民生产生活补助;也可以实行项目扶持,用于解决移民村群众生产生活中存在的突出问题;还可以采取两者结合的方式。"采取项目扶持方式的,可以统筹使用资金,但项目的确定要经绝大多数移民同意,资金的使用与管理要公开透明,接受移民监督,严禁截留挪用。"

据调查[2],从实际效果来看,项目扶持不能实现每个项目产生的社会和经济效益都能公平地辐射到每个移民;项目市场风险很大,行政成本高,如果处理不好,会有意无意产生权利寻租,导致移民心理失衡,造成移民群体不稳定,而'直补'到人的方式对移民而言,是最稳定、最简单、最公平的。采取直接发放资金给移民的扶持方式,得到大多数干部群众的认可。

关于项目扶持的效果,也有学者[3]认为,相当多的移民仍生活在贫困之中,这与扶持和扶贫项目决策盲目、投资效率低下有着直接的关系,必须高度重视移民项目投资决策科学化、规范化的问题。而对于后期扶持,移民自身加以利用的能力非常有限,即"对接能力"很有限,扶持作用可能会异化,根据移民资金拨付部门与移民群众之间的博弈关系,建议将移民组织起来[4]。

面对项目扶持的实际效果,开发性移民政策遇到了两难困境。首先,开发性移民本身要求将迁移过程变为移民群众的一次发展机会,要求增加移民的造血功能。世界银行总结了自己的经验,得出了类似的结论:在发展中国家,单纯的现金赔偿是不能解决问题的,而以开发为导向则可避开赔偿问题的纠缠[5]。在三峡库区,产业空心化,包括移民在内的广大群众就业困难,社会矛盾突出,需要加大产业扶持的力度[6-7]。其次,项目扶持的实际效果并不好,也正是由于项目扶持的实际效果并不好,因此才不得不倾向于尽量直补到人,这一两难困境实际上是对开发性移民政策的重大考验。对开发性移民的前期补偿补助、后期扶持政策的讨论,限于篇幅本文暂不讨论,本文着眼于项目扶持,着眼于如何增强移民的自我发展能力,着眼于造血功能而不仅仅是输血,讨论项目扶持模式的创新问题。

2 项目扶持模式创新的指导思想

2.1 移民项目扶持的可选择性问题

哪些项目该扶持,哪些不该扶持,是否只看移民身份?如果只要具有移民身份,就应该扶持,那还不如直接发放到人。假定每个移民都在扶持额度内提出了一个项目,是否要根据项目的优劣来选择性地只对其中一部分进行扶持,如果是,那就属于本文的讨论范围,如果不是,那就不属于本文的讨论范围。

作者简介:黄廷政(1966—),男,湖北宜昌人,副教授,主要从事移民管理与企业经济研究。

因此本文的讨论是以可选择为前提的,在这一前提条件下,移民的攀比心理,会逐步被引导到更好的、更有前途的项目上。

2.2 移民项目的扶持时间问题

一项政策,往往有其时效性,有的地区,项目扶持的政策一出来,往往是较早得到信息的人赶快申请,等很多真正好的项目出现的时候,已经没有可扶持的资金了,地方干部往往解释:时间已经过了。如果这一问题不解决,项目扶持的效果就始终好不起来,因为对于提出项目的人来说,项目是否可行并不重要,能以此为前提尽快把扶持资金申请到手才是最重要的。本文讨论的前提条件是,项目扶持的资金是源源不断的,本来这是不现实的,但通过控制,是能够实现的,而且后期扶持的年限为 20 年,这足以保证在 20 年的时间范围内,只要移民提出合适的项目,是能够得到扶持的,因此移民不需要为了把钱弄到手而匆忙提出项目。移民扶持项目的效果,与项目提出的密度是成反比的。时间长,可以均衡项目的提出密度,并将移民关注的重点转向发现好的项目,这正是移民自我发展的第一步。只要这一问题解决了,实际上第一个问题(即可选择性)就不重要了,因为对于移民来说,今年提出的项目虽然被否决,但明年还有提出项目的机会,明年不行,还有后年。扶持对象的可选择性可以通过延长政策的时间期限来获得,对于移民来说,只要建立了可预期的前景判断,就不需要急于临时编造一个项目来把钱拿到手了。

2.3 移民扶持资金的有限性

移民扶持资金的有限性要求调动移民群众自己的力量,要发动全社会的资金力量来支持移民事业,无论是对口支援、光彩事业,还是其他的扶贫资金等,都可以通过一种执行模式衔接起来,笔者所设计的执行模式能够与其他资金来源渠道连接起来。

2.4 移民经济与社会的发展需要全社会的合力

除了资金的力量,移民的社会经济发展还需要技术支持,需要帮助移民适应市场竞争,需要各种形式的服务与支持。以三峡库区为例,库区科技创新能力差,水平低,基础薄弱,技术支持能力差,技术服务支撑体系不健全[8]。需要健全社会化服务体系,扶持移民进入市场,实现产供销一条龙的集约经营等[9]。

从"合力"这一角度看,《□望新闻周刊》记者所表露出来的惧怕市场风险、对公平含义的简单化、机械式理解倾向是非常负面的[9],也是值得关注的,简单理解公平就不可能采用有效手段来调动移民群众积极性,因为如果一部分被扶持,而另一部分未被扶持,有的今年被扶持,而有的明年被扶持,的确是有些不公平。这种思潮实际上主要强调的是让移民群众自己去面对市场,这种倾向也与我国由政府承担移民责任的管理体制不符,当然也不可能真正有利于建立和谐社会,尤其是移民群体作为一个弱势群体,让移民群众独自面对市场无异于任由移民自生自灭,是极不负责任的推卸做法,应该坚决反对。如何才能最大程度地推动全社会关注移民问题,形成社会合力,促进移民经济与社会的良性发展,本文试图确定相应的制度安排框架。

3 项目扶持模式创新的框架设计

3.1 基本框架

项目扶持的执行机制基本框架由 3 个主体构成,即项目提出人(移民家庭或若干家庭组合、或让移民受益的企业等)、移民管理部门(或直接是基层地方政府)、商业银行。

首先,项目扶持资金在省一级,通过招标,由 2~3 家商业银行(分行)进行管理,移民比较多的地区,地区(或市)一级银行支行也可以单独参与招标,如三峡库区的湖北省宜昌市,重庆市的万州市、涪陵市,其商业银行支行、农村(或城市)信用合作社(或商业银行)可以直接参与招标。经过招标后,项目扶持资金直接进入银行系统。注意这一环节中,应保证每一个乡镇,移民群众应有选择余地,即至少有两家银行可供选择,但也不宜太多,最多 3 家也就够了。

其次,经过移民管理部门核定身份的有资格的主体向银行提出扶持项目申请。可以按农业项目与非农业项目、扶持家庭与扶持企业等进行分类。移民资金最多支持其中的 80%,剩下的由银行商业贷款解决,单位项目资金所需越多,则移民扶持资金的比例越低。

移民部门有 3 项非常明确的责任:①指导移民群众提出项目,实际上这一步也包含了项目的可行性研究,即移民管理部门帮助而不是取代移民群众进行项目决策,有时还需要帮助移民群众建立管理机构;②确认移民身份;③确定扶持项目所需资金的各种比例,如自有资金占多少、其他渠道的资金占多少、移民扶持资金占多少、银行商业贷款资金占多少。

第三,银行对项目进行审查,包括考察资金比例,重点是审查项目可行性。对于一些总金额较大的项目,如果与地方政府政策关联较大,银行可以要求移民部门关注、承诺或者有限担保,即要求地方政府帮助项目实施成功,有时可要求地方移民部门对

银行商业贷款中的潜在损失承担不超过 10% 或稍多一些的连带经济责任。通过银行审查之后,银行向项目申请人提供资金。

第四,银行提出关注、承诺与有限担保的要求之后,如果移民管理部门认为应该满足这一要求,则应该向其上级部门申请批准,否则退回银行,由银行重新独立判断。如果移民部门同意了银行的请求,实际上就明确承担了第四项具体责任:帮助移民群众成功实施具体的被扶持的项目。如果考虑到由政府负责移民的现行体制,即使没有这一条,实际上移民部门仍然有责任帮助扶持项目取得成功,但不像有这一承诺那样具体而已。

3.2 框架扩展与社会合力的形成

这一框架是可扩展的,例如,在移民项目的可行性研究阶段,可以由专业性的评估咨询机构参与,并向银行提出独立的书面意见,省级政策性银行或人民银行可以对移民资金在商业银行的使用进行监督管理,而省级的移民管理部门,则制定更有针对性的扶持政策。

为了更多地利用各种资金,这一框架可以延伸到对口支援、扶贫资金等各种资金渠道。为了更好地形成社会合力,移民部门与地方政府可以配合项目申请人进行技术与管理的支持,包括人才培养、引进技术、市场资讯服务、政策配套等。在这一框架下,虽然扶持资金已经下拨,但移民部门仍要帮助移民群众把它拿回来,否则,这一资金就会呆在银行里。因此,它既能一定程度上防止移民管理部门或基层政府的贪污挪用,减少权力寻租,又没有让政府放弃承担移民责任。银行要求政府'关注、承诺或部分担保'的有关内容,也正是扶持项目所要求的社会合力。如果地方移民部门不能通过项目帮助移民群众把钱拿回来,本身就是失职。因此,移民群众、移民管理部门、银行都有动力使扶持项目获得成功,并进一步形成发展移民经济的社会合力。项目扶持的扩展框架及社会合力形成过程见图 1。

3.3 对银行的约束

如果不对银行进行一定的约束,银行可能把资金投向收益更高的项目而不是移民扶持项目。银行必须提供至少 20% 的资金,这就要求银行要关注项目的收益能力,要审查评估扶持项目。但银行也是有重大收益的,除了增加一笔资金,如果银行管理得好,可以增加更多的收益,移民扶持资金是不需归还、可以核销的,但银行总附有部分比例的商业贷款,也有部分收益。因此应该对银行提出最低扶持项目数量、最低扶持金额等指标,如果不能达到要求,可以更换银行,甚至要求银行赔偿损失。

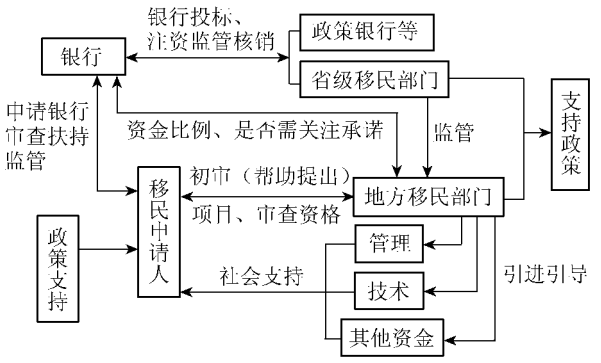

图 1 项目扶持扩展框架及社会合力形成示意图

4 模式运行的管理、监督与考核

4.1 对银行的监督与考核

扶持资金的监管,可以由人民银行负责,也可根据中标后形成的合同文件由政策性银行与省级移民管理部门进行监管。合同中应对项目失败时银行是否可以要求移民偿还商业贷款部分做出详细具体规定,例如,一个投资总额 1 万元的扶持项目中,如果 7 000 元是扶持资金,3 000 元是银行贷款,项目失败后,这 3 000 元是否应该像普通商业贷款一样,由移民用其他财产来进行偿还?我们设想,如果项目的移民扶持资金比例越高,则该项目应该越近似于以项目本身收益为抵押的项目贷款,项目失败则不应该由移民群众用项目以外的其他财产来偿还。

项目贷款是主要应用于国际融资活动中的一种筹资方式,是指项目贷款人向项目主办人为开发特定的工程项目而设立的贷款。项目公司以该项目所产生的收益作为返还贷款的资金来源,并将项目公司的资产作为偿还贷款的附属担保的一种特殊的国际中长期贷款。项目主办人和项目贷款人自身有时无法解决项目的政治与法律风险,所以需要由包括东道国政府在内的第三方提供担保和保险,包括担保政治风险、签订特许协议等。对于移民经济的发展来说,由于移民扶持资金是免于偿还的,因此逻辑上的项目资产价值应该大于银行提供的商业贷款,这也是不应该由移民群众用项目以外的资产来偿还银行商业贷款的经济依据。另外,移民本来经济状况较差,如果项目失败,自然不应该用项目以外的资产来偿还银行商业贷款,否则项目失败的移民会越来越穷。由于政府承担了移民的责任,因此应该由政府对项目进行相应的支持,并通过政府(移民管理部门)形成移民经济发展的合力基础,这有些类似于项目贷款中东道国政府对项目贷款提供的政治、法律方面的保证。移民扶持项目实施中也可以由银行向移民部门提出各种支持要求,如技术支持、政策支持等,这比由移民提要求要有效得多。

具体实施中可以考虑根据银行商业贷款所占比例来计算,如果移民扶持资金占 80%,商业贷款占 20%,则银行可以要求项目申请人在占商业贷款的 20%的额度内用项目收益以外的其他财产来偿还。例如上例,3 000 元商业贷款占总资金的 30%,3 000 元的 30%为 900 元,银行可以要求贷款人在项目收益以外偿还 3 000 元商业贷款中的 900 元。其他 2 100元则在项目资产范围内偿还,如果项目资产为 0,则这 2 100 元不予归还,因为项目已经失败。如果一个 50 万元的投资项目,其中扶持资金为 10 万元,商业贷款为 40 万元,占 80%,假定项目失败,则银行可要求项目申请人在 40 万元的 80%范围内(不超过 32 万元)用项目以外的财产偿还商业贷款。

对银行考核的短期指标主要有:移民扶持资金的使用比例、商业贷款的配套比例、项目数量、平均项目资金总额;长期考核指标包括项目成功率、移民受益情况、申请项目的通过比例、银行对项目的监管与服务情况等。需要指出的是:商业银行可能采用的转嫁风险的一些策略应该预先研究并提防。如,银行可能将商业贷款部分中的全部或部分扣留,这样来降低自己承担的风险,甚至有时可能会得到移民的同意,因为这就意味着移民不需要支付商业贷款的本金与利息了,但扶持资金已经拿到手了。此时银行非常可能疏于项目审查,因为从银行角度看,或许会因为商业贷款数额太少,收益有限,因此把工作重点从评估整个项目的经济可行性转移到如何防止自己的商业贷款部分的风险上。

银行如果表面上提供了商业贷款,但实际上将这部分扣留下来,可能会对该模式是否可行产生至关重要的影响,资金是否充足及其对扶持项目实施的不利影响,笔者认为还不是一个核心问题,问题的核心是:银行将商业贷款部分扣留下来,可能使银行不像对待自己的商业贷款那样认真地评估项目的可行性,这一影响是非常深远的,因此仍需进一步深入研究对策。笔者认为:上述分析思路成立的话,可以在招标签约之时产生一条索赔条款,如果发现某一个项目有这种情况,则要求银行全额赔偿该项目的移民扶持资金,因为它的发放很可能是随意的,进一步地,可要求该支行或贷款分理处对它支持的所有扶持项目进行额外保证,并对已经发放的其他移民扶持资金进行全部或部分赔偿。这样的制度设计应该可以起到保证作用,以杜绝银行忽视项目风险而只专注于自己贷款部分的风险,从而利用经济杠杆,将银行堵在与移民群众或移民部门进行不正当串谋的大门之外。实施中可以考虑在招标过程中与银行进行协商并由银行自己来进行内部控制,同时确立一种机制对正在实施的项目进行抽查,以确定资金配套情况,还要对结束项目进行抽查,以确定成功与否的标准是否恰当等。

在有 2~3 家银行参与的情况下,银行之间的比较分析也可以作为一个考核观察点。

4.2 对移民管理部门及基层政府的监督与考核

首先是申请人资格确定的监督,在公示的前提下主要通过移民自身来进行监督,既然移民扶持资金主要是增强移民的自我发展能力,那些自我发展能力较强、比较富裕的移民群众一般不在此列,除非这些投资能直接带动更多的移民群众致富。因为这些自我发展能力较强的移民,可以取得一般的商业贷款用于发展。对此,可以考虑根据移民群众的实际情况分类,事实上,这一分类可能会在移民中造成新的混乱,应该有一个长期、动态的观察与研究为基础。但在这一指导原则下,中小投资项目特别是面向家庭的农业项目将优先被通过。

对基层移民管理部门与基层政府,需要考察的近期量化指标主要有:申请项目的总数与通过数、申请总金额与通过总金额;长期量化指标包括对移民的支持力度、动员社会力量支持移民发展的情况、项目的成功率、移民受益情况等。由于我国移民工作主要通过政府来实施,也由政府承担责任,因此,移民的稳定与发展状况仍然是对基层政府的主要考核指标。

4.3 对项目申请人及项目实施的监督与考核

如果按照设计一切正常运转的话,银行会比较关注项目情况,一是商业贷款如何收回,二是成功与否会影响到下一轮招标甚至可能导致省级移民部门选择其竞争对手来管理这笔资金。更理想的是,在提出项目之时,银行可能就会利用其专业知识来帮助移民完善其项目构想。移民部门也需要移民群众尽可能多地将扶持资金拿回来,资金越多,项目成功的可能性自然越大,移民经济发展的前景自然更好。因此,移民管理部门就越会想办法关注移民项目,并对项目进行各种可能的支持,这也是形成发展移民经济合力的关键。

对于移民群众来说,不能排除有一部分人的依赖心理非常严重,但大多数还是希望依靠自己的双手勤劳致富,摆脱对政府与社会救助的依赖。少数依赖心理特别严重的、不好好利用扶持资金的人,在长期的项目扶持过程中应该被记入另册。

4.4 独立中介单位对项目实施情况的监督

可以根据授权,由监理机构等有一定资质的中介机构进行监督,如,对项目实施与资金到位情况进行抽查,对完成项目抽取一部分进行后评价,评价其

项目是否成功等,并以此对移民管理部门及银行进行社会监督。

4.5 可能出现的影响此方案是否可行的其他问题

正如在现实中经常遇到的,很多好的方案在合谋的情景下也会遭遇失败,难免会有一些潜规则在起作用。归根结底,恐怕需要移民这一最后的受益者根据其自身利益进行监督、反馈,因为如果大多数移民也进入到合谋之中的话,那么相应的制度安排注定是难于成功的。

5 结 语

本文尝试对移民项目扶持过程中引入银行机构,利用商业银行的专业特长及盈利取向,提高项目扶持中的决策科学化程度,并以银行向基层政府要求给予项目一定的关注、支持甚至担保等为纽带,形成一股合力,以发展移民经济,最终实现移民目标。

参考文献:

[1] 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.

[2] 丁文杰,郭立,戴劲松.从项目扶持到对户扶持[N].□望新闻周刊,2006-03-27(2).

[3] 胡宝柱,曾贺,李俊娜.浅议水库移民项目扶持决策的科学化[J].华北水利水电学院学报:社会科学版,2007(6):49-51.

[4] 郑瑞强,施国庆.水库移民与后期扶持资金对接能力研究[J].人民黄河,2007(5):16-17.

[5] 迈克尔·M.塞利.移民、重建、发展:世界银行移民政策与经验研究(二)[M].南京:河海大学出版社,1998:176-213.

[6] 胡继明.三峡库区移民安置现状与后期产业扶持的必要性[J].重庆社会科学,2005(9):121-124.

[7] 詹培民.三峡库区产业空心化的内生机理[J].重庆社会科学,2005(9):125-128.

[8] 王可俐,廖昌荣,张德昭,等.论三峡重庆库区科技服务体系的构建[J].中国科技论坛,2007(3):62-66.

[9] 梁福庆.三峡库区移民后期扶持政策研究[J].三峡大学学报:社会科学版,2003(3):41-42.

(收稿日期:2008-08-23 编辑:徐广生)

(上接第 61 页)

农村水利现代化建设[4],如,按'民办公助'形式,推行'先干后补"'以奖代补'的办法,激励乡(镇)、村、农民自办水利工程,做好村级以下河沟、渠道的清淤修复以及泵站的改造和水源工程建设等工作,

f. 合理利用引黄泥沙。引黄必引沙,引沙必清淤,泥沙问题是黄河下游引黄灌区难题之一。针对滨州市引黄状况,可采取远距离输沙和分散沉沙、以挖待沉、泥沙综合利用等综合处理泥沙技术,并采取治管结合,长期效益与短期效益结合,社会效益与生态效益结合,生物措施为主、工程措施为辅的原则控制水土流失。滨州市小开河灌区通过远距离输沙和泥沙综合利用技术,已累计淤改土地 100 hm^2,年效益达 120 万元,并利用引黄泥沙烧制灰沙砖,年产砖 9 800 万块,利用泥沙约 30 万 m^3,年产值约 1 000 万元,每年可减少占用耕地 30 hm^2[5]。泥沙资源的综合利用,缓解了引黄灌溉泥沙问题造成的环境和资源之间的矛盾,节约了土地资源,保护了生态环境,为滨州市农业引黄灌区水资源可持续利用奠定了良好基础。

g. 保护农业生态环境。农业生态环境是一种不可代替的宝贵资源。滨州市为保护农业生态环境而制定的措施有:①将水利设施建设和生态环境保护相结合,以达到保护植被与涵养水源的目的;②积极防治环境污染,实施'三废'处理及污染排放收费等措施,维护灌区农业生态平衡,促进经济、社会可持续发展[6];③强化对水环境、水源地的管理和保护,控制人为因素造成的水环境污染,如,加强对入河排污口的监督管理,确保工业废水达标排放,对工业污染物进行沿程处理,最大限度地综合利用污染物,实行末端污水处理,通过处理使其成为水资源的一部分,以缓解水资源供需矛盾,改善水生态环境。

3 结 语

实现滨州市农业水资源的可持续利用,要将保护农业生态环境和进行水利工程建设相结合,达到保护生态环境、涵养水源和减少污染的目的。

参考文献:

[1] 周臻.滨州市构建生态水利系统的问题与对策[J].海河水利,2006(4):28-31.

[2] 陈文江,李宗尧.农业供水改革的问题分析与途径研究[J].水利经济,2006,24(6):40-41.

[3] 杨梅茹,张庆华,刘绍伟,等.山东省农村水利建设存在的问题与对策研究[J].水利经济,2008,26(6):48-50.

[4] 马骏,章仁俊.农村水利现代化保障措施研究[J].水利经济,2006,24(3):4-6.

[5] 毛伟兵,王景元,张玉明,等.小开河引黄灌区泥沙资源的合理利用与优化配置[J].山东农业大学学报:自然科学版,2006,37(2):231-234.

[6] 韩路.塔里木灌区农业可持续发展对策[J].国土与自然资源研究,2002(1):30-32.

(收稿日期:2009-03-14 编辑:彭桃英)