DOI:10.3969/j.issn.1003-9511.2013.01.014

“后三峡”时代生态工业园安置模式监管机制构建初探

陈绍军[1],任 然[2]

(1.河海大学中国移民研究中心,江苏 南京 210098;2.河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:通过对移民安置监督管理方法进行回顾,分析生态屏障区转移人口的特点以及对其进行生态工业园安置的就业受益模式特点,据此明晰生态工业园区安置模式监管机制的构建要素,构建符合生态工业园区安置模式的监管机制。

关键词:“后三峡”时代;生态屏障区;人口转移;生态工业园区;监管机制

中图分类号:F407.9 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2013)01-0059-03

1 问题的提出

目前,三峡工程已经初步完成,在整体工程发挥综合效益的同时,其后续阶段出现的移民、生态、地质灾害等方面的问题(统称为“后三峡”时代问题)仍不容小觑,亟待解决。经过相关部门多次商议,国务院常务会议于2011年正式讨论通过了《三峡后续工作规划》(国函〔2011〕69号),拟投资1 238亿元,解决“后三峡”时代出现的一系列问题。

同时,国务院三峡办始终对三峡后续的问题保持高度关注,自2009年三峡工程初步设计建设任务完工以来,三峡办已着手开展三峡工程后续工作规划编制试点工作。为保证后续工作有序开展,编制了《三峡后续工作实施规划大纲》(以下简称《后续实施规划大纲》)。

《后续实施规划大纲》拟对位于生态屏障区内的地质灾害避险人口、生态建设转移试点人口、移民安置方式调整人口3类人群进行转移[1],通过发展生态农业及生态农业园、生态工业园、服务业3种产业模式,转变其原有收入模式,增加收入,改善生产生活条件。由于不同产业发展模式特点各不相同,其发展过程中需要注意的问题和移民就业受益存在的潜在风险也有所差别,监管的侧重点也有所不同。目前,《后续实施规划大纲》中虽然提出了构建移民安稳致富监测系统以达到规避风险的目的,但是由于规划仍处于初设阶段,现有的监测评估体系的监测指标并未明确,可操作性不强,无法发挥监督管理的作用。因此,为了弥补现有监管体系的不足,保证对屏障区转移人口进行生态工业园区安置的实施效果及国家资金的有效运用,保护转移人口的合法权益,笔者基于屏障区人口转移活动和生态工业园区就业受益模式特点,从监管机制的构建要素、构建内容两方面探讨如何构建对转移人口进行生态工业园区安置的监管机制。

2 人口转移活动特点及就业受益模式

2.1 人口转移活动特点

生态屏障区人口转移活动在移民特点、安置方式、迁移时间等方面区别于传统非自愿移民项目,具有自身特点。①生态屏障区转移人口中大部分为自愿移民。屏障区转移人口主要包含3类群体:地质灾害避险人口、生态建设转移试点人口、移民安置方式调整人口(移民安置方式调整人口是指现有耕地资源严重不足,无法支持生产生活的人群)。其中生态转移试点人口和移民安置方式调整人口属于自愿移民;地质灾害避险人口由于受地震、滑坡等外力不可抗因素影响,生产生活受到严重威胁,属于非自愿移民。②《后续实施规划大纲》提出拟对转移对象实行“双退”向城集镇转移的安置方式,生态建设转移试点人口和移民安置方式调整人口可以根据意愿自由选择是否迁出现有居住地。选择转移的农户将退出现有宅基地和耕地,同时转为城镇户口,自愿

基金项目:国家社会科学基金(11CRK002,10BRK001);江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(CXLX12-0217)

作者简介:陈绍军(1965—),女,江苏六合人,教授,博士,主要从事移民社会学、项目社会评价研究。

选择是否纳入城镇居民养老保障体系,政府对这部分人群进行就业安置并提供技能培训机会。③屏障区转移人口的整个迁移过程并非集中在某一时间段内完成,而是有计划、有重点、分批次逐步推广。

2.2 就业受益模式

屏障区转移对象在生态工业园安置模式中主要从生态工业园提供一定数量的就业机会、享有相应社会保障两方面获得相应收益。①园区提供一定数量的工作岗位,转移对象中的适龄劳动力可以自愿选择到生态工业园区就业。园区提供工作岗位在一定程度上解决了转移对象中"4050"人员的就业难的问题。这部分人群年龄偏大、文化程度不高、接受能力较年轻人偏弱,因此就业相对于年轻劳动力较为困难。转移之前这部分人群的主要收入来源为打零工或者务农,往往由于技术、环境等多种因素影响造成收入不稳定。进行园区就业安置后,转移对象可通过此种方式每月获得固定的收入,以此有效提高转移人口收入,解决转移人口就业的问题。②到工业园区就业的适龄转移人口,可以相应获得参加企业职工养老保障的资格。这部分人群往往因为距离领取养老金还有一段时间,同时由于家中有老年人口需要参加养老保障,补偿款不够缴纳多个人的养老保障金,暂时没有纳入养老保障体系,这部分人群可以通过参加企业职工养老保障体系解决这一问题(表1)。

由此看来,为了保障转移人口合法权益、规范扶持资金的使用、落实规划效果,基于生态工业园区安置模式下屏障区人口转移活动的专有特点及问题,明确监管机制构建要素及构建内容,构建具有针对性的监管机制十分必要。

3 监管机制构建要素

基于生态屏障区人口转移活动的特点和生态工业园区安置转移对象享有的就业受益模式,笔者认为监管机制的构建应着重注意以下几个问题。

3.1 就业安置是否得到保障

生态工业园区承诺为有意愿到园区就业的转移人口提供一定数量的工作岗位以及参加企业职工养老保障的资格,如果缺乏对其承诺条件的监管,转移人口就业安置极易成为一纸空谈。同时,由于转移活动已经使转移对象失去耕地资源,如果就业得不到保障,其生活无法回到迁移之前自给自足的情况,这部分人群失去收入来源以及迁入集镇造成生活成本大幅提高极易诱发群体性事件,造成社会不稳定。因此,为了规范工业园区行为、落实转移人口到工业园区就业问题、规避相应风险,应由政府牵头对工业园区吸纳转移人口就业的数量、就业是否具有可持续性、转移人口的工资收入、享有企业劳动保障的权利等方面实行监督。

3.2 迁移安置条件是否兑现

转移对象迁出原有生活环境,向集镇迁移的过程中,生活生产条件均产生较大的改变,日常生活开支增加,如果对其承诺的补偿安置条件不能兑现,转移人口将失去赖以生存的基础,基本生活将无法得到保障,最终有可能演化为群体性事件。因此地方政府应对补偿安置的实施进行监管,其内容包括:安置补偿资金是否及时全额发放到移民手中;转移对象中有多少人被纳入城镇养老保障体系;是否存在符合条件未被纳入保障体系的人群;纳入保障体系之后每月可以领取多少养老金、领取方式以及养老金是否及时发放到个人专有账户上。

3.3 生态工业园区享有国家扶持政策的条件

依据《后续实施规划大纲》,生态工业园区获得国家资金政策扶持必须具备:建设程序合法合规、符合国家产业政策、符合循环经济和清洁生产的要求、有利于吸纳移民就业、立足现有园区改造提升5项条件。生态工业园满足上述条件的,可以享受资金扶持。扶持投资主要包括环保设施建设补助费、转移人口产业扶持一次性补助费、园区重点产业项目吸纳移民群众就业扶持费和必要的基础设施建设补助费。如果生态工业园区符合国家扶持项目条件,即可获得大量的扶持资金,但是如果监管不利或者缺乏相应的监管机制,企业出于利益最大化考虑,没有将这部分资金用于吸纳转移人口就业安置、生产生活条件恢复,而是另作他用,转移人口作为弱势群体,其合法权益无法得到保障。因此,相关政府部门

表1 生态屏障区人口转移活动特点及就业受益模式一览表

研究对象	移民特点	迁移顺序	安置方式选择"双退"	就业受益模式
地灾避险人口	由外力不可抗因素造成迁移	优先迁移	退宅基地退耕地,进行货币补偿变为城镇户口向集镇迁移 提供技能机会 对其实行生态工业园就业安置	生态工业园区提供一定数量的工作岗位 产业工人享受相应养老保障
生态建设转移试点人口	自愿迁移	进行试点迁移,依据试点情况分批次逐步推广		
移民安置方式调整	自愿迁移	视条件逐步转移进城集镇		

水利经济,2013,31(1) E-mail:jj@hhu.edu.cn http://kkb.hhu.edu.cn 电话/传真:025-83786350

应该着重对工业园区吸纳转移人口的数量、工资发放情况、工资金额以及扶持资金的运用情况进行监管,避免出现工业园发展与移民生产生活恢复脱节,园区获得有利的发展机会和空间,而移民生活并没有因此受益,无法实现《后续实施规划大纲》的规划目标。

4 监管机制构建内容

通常情况下,为了保证移民安置工作的顺利进行,需在移民安置工作中构建一整套监督管理机制,主要包括5个环节:外部监督、内部监督、群众监督、审计、验收。外部监督一般采取聘请具有监测评估资质的独立第三方监测评估单位进行,通过社会经济调查对移民安置的各项工作进行独立公正的检查、监督评价,以保证移民安置计划的全面准确的执行[2];内部监督是由政府或项目单位牵头组成的内部监督系统,从行政管理的角度对移民安置计划的实施进行监督;群众监督是指移民区和移民安置区的村委会将资金的拨付、使用与管理情况定期公布于众,接受群众监督;审计是指相关部门进行审计。对项目法人和项目责任人实行经济责任审计;验收是指对移民安置工作的完成和移民安置的质量进行验收。

针对生态工业园区安置模式下人口转移安置活动监管机制的构建,只需完成内部监督、审计、群众监督、验收4个环节,不需要再单独聘请外部监测单位进行外部监督,因为人口转移活动持续周期长,同时对相关内容的监管通过内部监督、审计即可达到相应效果,不必单独进行外部监测评估,避免增加不要的成本。

4.1 内部监督

4.1.1 监督内容

a. 对有关地方负责人口转移行政管理部门的监督。主要包括:安置工作是否依照规划制定的具体方案执行;转移人口是否依照规定获得足够的货币补偿;符合条件的转移对象是否均被纳入城镇养老保障体系;被纳入城镇老保障体系的转移人口的数量;转移人口中满足条件的转移对象被纳入城镇养老保障比重。

b. 对负责转移人口就业安置的工业园区管理部门的监督。主要包括:是否将转移对象在生态工业园妥善安排就业;安排到工业园区就业的转移人口的数量;转移人口在园区就业的比重;在生态工业园区就业的转移对象是否被纳入企业职工养老保障体系;到工业园区就业的转移人口被纳入企业职工养老保障体系的数量;园区就业的转移人口被纳入企业职工养老保障所占比重。

4.1.2 内部监督的方法与周期

a. 监督方法:由当地实施人口转移安置活动的机构提供相关资料,汇总提交到监督机构。监督机构有权对提交结果及内容采用抽查回访的方式验证所提供资料的真实性。

b. 监督周期:内部监督贯穿于整个项目的实施阶段,直至项目完工。相关行政管理部门及园区企业管理部门每1年编制内部监督报告,定期上报给监督机构。

4.1.3 监督机构的权利与责任

监督机构有权调查实施机构的执行规划的情况,并对已经完成或正在完成的转移安置工作进行调查、监督。对不符合规定标准的指标有权逐级反映、纠正,对拒不改正继续进行错误做法的地方行政机关,可直接向当地司法部门起诉并向社会披露,对拒不改正的工业园可以直接暂停对工业园区的资金扶持;对已与达标的行政机构和生态工业园区给予表扬嘉奖。

4.2 审计

为了保证国家拨付资金充分发挥扶持效用,省级审计部门应对资金的收支情况、资金运行方式进行审计[3]。针对本项目,审计内容应包括:工业园区是否按规划、实际实施进度将国家批复用于人口转移活动的概算资金拨付到位并应用于相关项目的建设;到工业园区就业的转移对象工资收入情况;转移人口的工资收入是否与非转移人口存在差别;实施单位补偿转移人口的金额及是否发放到个人账户;满足条件享受城镇养老保障的转移对象养老保障金是否发放到个人账户5个方面。

审计工作具体操作办法及奖惩措施由审计部门参照《库区建设基金内部审计办法》相关条例执行。

4.3 群众监督

在做好内部监督和审计工作的同时,发挥群众监督的作用也是保证实施效果不可或缺的一环[5]。实施单位应对转移人口及获得相关补偿的名单进行公示,便于增加执行操作环节的透明度,由转移对象做好相关监督工作,避免出现非转移人口领取补偿,或者同一转移对象重复领取补偿等违规操作的现象。与此同时应建立举报、申诉处理机制,一旦发现违规操作的现象,群众可以拨打举报电话或者向相关部门直接反映情况。同时相关部门应注意对举报者个人信息进行保密,以便保护举报者。举报信息一经查实,由相关单位作出相应处罚,同时对举报者给予一定奖励。

(下转第65页)

是对土地流转农户,在就近安置的村组里,可以分得一定的土地,并由企业聘请专门的技术人员进行瓜果蔬菜种植技术的指导,确保移民可以继续进行农业生产。对于想外出打工的移民,相关部门还组织其进行技能培训,多种途径保证其生活水平不低于流转以前。

b. LS 片区土地流转生态移民安置模式,以土地流转为桥梁,把企业的发展和移民的增收紧密的联系在一起,通过政府的宏观控制与把握,三方合作使移民安置工作稳步推进。LS 片区土地流转的移民安置模式,不仅能保障当前移民的基本生活水平,而且还考虑到移民就业与未来的发展,有利于生态屏障区移民工作的顺利实施和生态环境的和谐发展。

6 结 论

移民安置是一项涉及社会、经济、资源与生态环境的复杂系统工程[4],因此,对于生态屏障区移民安置模式的选择是个不容忽视的问题。基于土地流转的生态屏障区移民安置模式是以土地流转为手段,紧密地将生态环境的保护、企业的长远发展和移民的安稳致富联系在一起,立足于长效补偿机制,把解决大多数移民就业问题作为安置的重点,具有传统移民安置模式所不具备的优势。通过近两年的安置实践,已取得了初步成效,这为三峡生态屏障区内其他区域的移民安置问题、环境保护问题,乃至三峡后续工作的顺利推进提供了的经验。

参考文献:

[1] 梁福庆. 三峡工程库区生态移民研究[J]. 中国科技论坛, 2007(10):29-30.

[2] 刘莉君. 农村土地流转模式的绩效比较研究[D]. 长沙:中南大学,2010.

[3] 陈亚东,刘新荣. 农村土地流转现状、问题与建议:来自重庆涪陵的调研[J]. 社会保障研究, 2009(1):76-78.

[4] 黄健,黄健元. 农村水库移民安置模式探析:以丽江市为例[J]. 法制与社会, 2010(2):212-213.

(收稿日期:2012-09-10 编辑:张志琴)

(上接第 61 页)

4.4 验收

为了保证对转移人口进行生态工业园区安置的实施效果,应先对转移人口的工业园区就业安置情况进行阶段性验收或竣工验收,合格之后再对工业园区工程进行阶段性验收和竣工验收。与此同时需要明确验收内容、验收工作的主持者、验收方法。①移民安置的验收内容主要包括:转移人口的就业情况、迁移安置情况及征地补偿和移民安置资金是否已经兑现完毕。②验收工作的主持者及验收方法:工程验收工作由省级人民政府或者规定的人口转移管理机构主持;移民安置验收工作按照自验、初验、终验的顺序自上而下进行[4]。自验由移民区和移民安置区县级人民政府负责,初验由与项目法人签订移民安置协议的地方人民政府会同项目法人负责组织,终验由工程验收单位负责主持(图 1)。

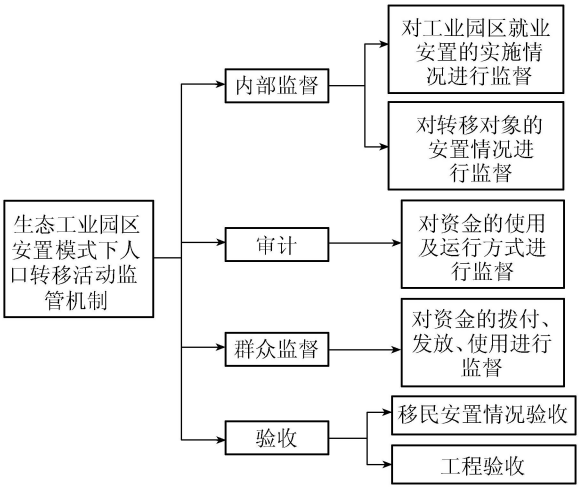

图 1 生态工业园区安置模式下人口转移活动监管机制示意图

5 结 语

本文从保护转移人口合法权益、规范实施单位和工业园区行为出发,通过分析屏障区人口转移活动特点和生态工业园区就业安置受益方式,明确监管机制的构建要素和监督内容,便于及时发现问题,规避潜在风险,同时弥补相关监管机制方面的空白,最终实现库区和谐发展、移民安稳致富的目标。

参考文献:

[1] 长江勘测规划设计研究公司. 三峡后续工作实施规划大纲[R],武汉:长江勘测规划设计研究公司,2010.

[2] 陈绍军. 世界银行贷款项目移民监测评估[J]. 水利水电科技进展,1997,17(6):37-39.

[3] 曹茂华. 完善和发展水库移民安置审计监督的思考[J]. 水利经济,2009,27(5):73-74.

[4] 水利部. 大中型水利水电工程移民安置验收管理暂行办法[EB/OL]. [2012-04-06]. http://www.gov.cn/gzdt/2012-04/06/content_2107907.htm.

[5] 陈绍军,张春亮,黄煌. 参与式发展理论在水库移民后扶项目中的应用[J]. 中国农村水利水电, 2011(6):165-168.

(收稿日期:2012-09-06 编辑:陈玉国)