

# 水库移民后扶政策实施的调查与思考

□张津瑞 段跃芳

江西省鹰潭市共兴建大中型水库11座,主要兴建于建国初期,时代较为久远。现有移民43456人,其中核定到户移民23128人、核定到村组移民20328人,主要分布在38个乡镇、177个行政村、482个村组。调研组在鹰潭市选取了7个样本村、145个样本户共668人进行了调查。样本户人口中劳动力人口为441人,小学及以下文化程度占55.9%、中学文化程度占41.9%、大专以上文化程度占2.2%,人均耕地约0.85亩,人均住房47.3平米,样本户比例为享受直补资金移民户数的3%。通过问卷调查、座谈和入户访谈的方式,了解移民生产生活现状、国家对大中型水库移民后期扶持政策实施以来的变化以及对后扶政策的满意程度、意见和建议等。此外,还对调研地点的县一级扶贫与移民主管部门及安置区居民和部分农转非户口移民进行了交流探讨,以求全面客观的了解后扶政策的效果和影响。

## 一、地方政策实施效果分析

以移民收入作为主要参考指标,扶持政策的效果是显著的,相比较扶持政策实施之初,移民总体收入水平有了较大幅度的增加,增长率为46%。鹰潭市统计年鉴数据显示,2006年全市农业人口人均纯收入为3968元,2010年达到5950元。通过实际的调研,根据国民经济核算方法中的农民人均纯收入核算公式可以计算出,2006年农村移民人均纯收入为4225元,2010年为6139元,若除去每年直补到户的600元(2006年为300元),这一数据就是3925元和

5539元。根据量化比较可以看出,通过直补到人,农村移民人均纯收入已经接近甚至超过了当地非移民农村人口人均纯收入。

进一步分析移民群体收入增长的动因,非农业收入增长显著,对于总收入的贡献也是最大的,这一趋势和我国劳动密集型产业发展有着必然的联系。越来越多的青壮年农村移民选择走出农村进入城市,劳务输出使得这一部分移民收入得到明显改观,这表明在新时期,中生代青壮年农村移民的生产生活方式已经发生了结构性改变。但是对于老一代移民而言,后扶政策的实施并没有使得因水库移民而受到直接损失的老一代移民群体生产生活水平显著提高。由于水库建设时间久远,人口老龄化阻碍了老一代移民群体的劳务输出能力,我国农村人口普遍存在的问题在老一代移民群体中同样存在,甚至因为缺乏土地等必要的农业生产资源,老一代移民群体的现状更需受到重视。

## 二、利益相关方诉求

传统农业产业发展和基础设施建设的相对滞后、不同利益相关方之间矛盾凸显,这些情况都说明了在标准化和清晰化的数字背后是忽视移民诉求多样性的现实,利益相关方的诉求依然存在矛盾。调查发现,政策与利益相关方诉求之间的矛盾主要是三大类:农业户口新老移民的诉求、非农业户口移民的诉求、安置区居民的诉求。

(一)农业户口新老移民。这类人群是大中型水库移民后期扶持政策的直接受益方,按照一般逻辑,是不应该对后扶政策存在矛盾诉求的,但是在实际的

调查过程中,却依然存在诸多问题。

一是老一代移民对扶持资金的数额和发放不及时存在不满。在政策制定和实施的初期即2006年,人均每年600元的扶持金额是合理的,根据当时的社会整体物价水平,资金的发放能够显著的改善移民群体的生活水平。但是由于我国宏观经济环境变化和国际经济形势对我国经济的影响,600元补助的实际购买力是不断下降的,这使政策受众的满意度受到了影响。虽然总体收入水平有了大幅度的增长,但是核减掉通货膨胀因素之后,移民群体通过后扶政策获得的效用有所降低。对于自身“造血”能力欠缺的老一代移民群体,这方面的影响是最为突出的。此外,由于后扶资金筹集是“全国统筹、分省(区、市)核算,企业、社会、中央与地方政府合理负担”,来源的多样性和各地方政府财力、经济实力的差异性,导致资金往往不能及时到位,这一情况也是导致直补资金不能及时发放的客观因素。

二是“一刀切”的补偿手段和政策的清晰化掩盖了新一代移民群体发展诉求的多样性。政策制定的初衷是改善移民群体相对落后的生产生活水平,因此,主要侧重的是“脱贫”方面。但是根据实际调研的情况,后扶政策所针对的移民所属水库修建时间多集中于改革开放之前,新老移民的年代跨度久远,诉求也有很大区别。在移民群体的中生代和新生代中,“脱贫”已经基本完成,主要诉求目标为“致富”。在很多从事农业产业经营的移民中,希望得到项目资金支持成为了共同的诉求。后扶政策明确的提出项目扶持要重点加强基础设施建设,加强生态建设、环境保护,加强

移民劳动力就业技能培训和职业教育，这一部分拥有良好的可量化性和可操作性，在政策实施过程中得到较好的贯彻，而“通过贴息贷款、投资补助等方式对移民能够直接受益的生产开发项目给予支持”这一符合部分移民群体诉求的政策条款却在地方政府的施政过程中被忽略了。

三是直补对象的身份确认缺乏弹性。在国务院的后扶政策文件中明确提出后扶的范围是2006年7月1日之前迁入的现状移民，并强调“在扶持期内，中央对各省、自治区、直辖市2006年6月30日前已搬迁的水库移民现状人口一次核定，不再调整；对移民人口的自然变化采取何种具体政策，由各省、自治区、直辖市自行决定，转为非农业户口的农村移民不再纳入后期扶持范围”。这种规定虽然对政策的实际操作进行了程序上的简化，但是这种简化却造成了出生日期相差一日（例如2006年6月30日和7月1日），却不能享受同样后扶标准的问题。后扶政策的主要目的在于扶持，具有明显的公共政策属性，但是对直补对象的明确化和固定化却可能造成同样是水库移民，享受的政策待遇却不一样的问题。

（二）农转非户口移民。在调查过程受访的部分农转非移民对后扶政策的排他性表示不满。后扶政策中明确表示农转非移民不在扶持范围之内。由于国家经济体制转变，计划经济时代非农户口所享受的商品粮优惠政策等已经不复存在，这类移民中有相当部分在生产资料被彻底剥夺的同时，又未能融入城镇之中，陷入了现阶段农民不是农民，居民不是居民的尴尬境地。不能得到公平的待遇是这部分农转非移民最大的不满，在他们的认知中，当年移民时所经历的艰辛是一样的就应该得到相同的补助，普遍要求后扶政策帮扶对象应该放宽，将没有固定工作的农转非移民纳入扶持

范围。

（三）安置区居民。安置区居民的不满诉求主要来自于“不患寡而患不均”。在安置区居民的逻辑中，移民的确因兴建水库被迫离开原有居住地，原来的社会关系网络受到严重冲击，生活生产资料基本丧失，但是安置区居民同样做出了贡献，承受了损失。在物质匮乏的时代，安置区居民和移民共享资源，使得自身生产生活空间受到挤压，造成集体土地资产价值缩水、利益受损。但是相比较移民享受到的国家和地方全方位优惠政策，安置区居民却没有任何补偿，安置区居民和移民的待遇相差甚远。移民安置工作的内涵，可以视为一个去移民化的过程。在对移民进行后期扶持的过程中，虽然安置区居民在农田水利、道路交通等基础设施建设方面间接受益，但是相比移民的直接经济受益，差别还是明显的。由于利益的分配不均衡，使得移民与非移民的鸿沟难以消弭，移民群体在一个比较长的时间段内难以融入安置区。

### 三、政策建议

（一）积极调整和完善后期扶持政策，增加政策弹性。基于实际调研的结果，可以看出清晰化的政策制定已经为日后埋下了不稳定因素，因此为抽象化的群体做计划，增加政策弹性，满足政策受众多样性的诉求应当作为政策调整的一个重要方向。一是建议适当放宽后扶政策的扶持对象。将2006年6月30日之后的新生移民扩大为直补对象，在政策实施的20年周期中进行直补对象动态调整，避免同代新生移民出现受益不均衡的现象；对于没有固定工作的农转非移民也应该纳入帮扶对象，缓解因国家经济体制转轨对他们生产生活所带来的困境。二是建议加强项目扶持力度。后扶政策的实施周期较长，项目扶持的重点必然将从基础设施建设向生产开发

项目转移，这一趋势也和我国深化经济体制改革，将更多“官办”推向“民办”的趋势相吻合。水库移民后扶政策的项目扶持从以政府包办为主转变到以移民为主体，政府充当产业引导者。这一转变不仅可以大幅减轻基层政府的工作强度，满足移民群体关于“致富”的诉求，更是实现移民安置区整体生产生活水平升级的必由之路。但是后扶政策中关于项目扶持的条款过于“口号化”和“理想化”，不具有太强的操作性。应该增加农村基层融资的途径，在政策和资金来源方面提供更多的支持，使移民真正地享受到低息甚至无息的贷款，接受政府在资金上的援助，进一步发展农业产业，增加移民收入。

（二）合理提高扶持资金数额，加强中央对地方经济补贴。对于生产生活水平层次较低的移民群体而言，目前实施的直补资金数额偏低，难以显著改善现状。随着我国整体社会经济的发展和国家财政实力的显著增强，建议适当提高直补资金数额，采取动态调整方式应对通货膨胀等问题对直补资金购买力的冲击，并加强中央对经济实力较弱省份的补贴，保证资金足额及时地发放到移民手中，以提高政策实施的满意度。

（三）公平对待安置区居民和移民，缩短两个群体之间的政策差距。非自愿性移民社会整合的关键是利益整合，包括宏观格局上的利益整合、土地调整中的利益整合和基础设施方面的利益整合等，移民和安置区居民之间的利益整合过程不可能通过行政性命令来解决。安置区居民作为水利水电工程项目的第二大利益受损群体，与移民群体相比较，在国家和地方两个层面均缺少利益的保护，容易引发群体间的矛盾。因此，应尽可能公平地对待双方，建立有益于团结的社会气氛，实现两者之间的融合。

（作者单位：三峡大学）

责任编辑 刘慧娴