

建立水库移民专项社会保障制度的思考

■何思好

四川省水能资源丰富,技术可开发量居全国之首,水利水电工程建设不断取得新进展,但水库移民人数也在与日俱增。由于生产生活方式改变,社会适应能力下降,绝大多数移民,特别是农村移民经济拮据,生活难以保障。近年来,国家通过提供耕地、宅基地等方式对其进行补偿和后期扶持,但收效不大。笔者认为,仅以土地作为移民的生活保障是不够的,需要完善的社会保障制度予以补充。

水利水电工程移民现状

目前,四川省库区移民后期扶持总人口达94.49万余人,预计到2015年,移民人数将超过100万人。但是,由于耕地较少,人均占有耕地在0.5亩以下的移民近万人,人均占有耕地在0.2亩以下的达4000多人,而且土地贫瘠,水利设施差,粮食产量低,移民温饱问题还未得到解决。国家“天保”工程、退耕还林还草政策的实施又进一步减少了耕地数量,库区移民人地矛盾更加尖锐。同时,库区安置移民的工商企业生产经营状况极不景气,许多处于停产或半停产状态,造成大部分移民下岗,收入减少。受各种因素影

响,移民自谋职业困难,导致发展致富受限。

从扶持资金上看,全省移民后期项目扶持资金的来源主要有三项:中央在国家电网中每度电征收8.3厘,分配给各省用于现金直补后的节余,每年补助四川约7000万元,专项用于大中型水库库区和移民安置区的项目扶持;库区基金(由各省在国家电网中每度电征收8厘并纳入电站成本)每年约2.2亿元;小水库移民基金(由各省在国家电网中每度电征收0.5厘)每年约1500万元,专项用于解决小水库淹没区的遗留问题。以上三项,全省每年可用于移民后期项目扶持的资金总量约3亿元。但是,从1997年至今,实际新建库区移民扶持资金到位率不足60%。就老库区而言,目前每年仅核定移民遗留问题处理资金600万元,即使“老库区移民遗留问题处理六年实施规划”能尽快得以实施,每年移民人均投资也只有不到400元,对解决老库区移民实际存在的问题可谓杯水车薪。

纳入社会保障制度的对象范围

国务院于2006年5月下发的《关于完善大中型水库移民后期扶持政

策的意见》指出:“后期扶持范围为大中型水库的农村移民。其中2006年6月30日前搬迁的水库移民为现状人口,2006年7月1日以后搬迁的水库移民为原迁人口。”由此可见,一些因水库建设利益受到影响的群体并没有被列入扶持范围,包括:小型水库移民、淹地不淹房的受影响人群、为安置移民而让出房屋和土地的“让迁移民”、已转为非农户口的移民、在2006年6月30日之前已经死亡的移民人口等。

笔者认为,应将生产生活资料直接受损群体和为安置移民做出牺牲的间接群体都纳入到水利水电工程社会保障的对象范围。前者包括淹地淹房、淹房不淹地、淹地不淹房三种类型。前两种类型由于必须实施搬迁而成为移民;第三种类型中,有的因库区环境容量不足而实施异地搬迁成为移民,有的没有实施搬迁而仅作为生产性安置人口(即通过扶持生产解决其生产生活问题而不进行房屋拆迁的安置人口)。后者包括了为移民调剂土地的安置地原住居民。此外,还有为安置移民让出房屋和土地的“让迁移民”。无论是大型、中型还是小型水库建设,水库淹没都会对受影响群体(包括直接群体和间接群体)带来现有财产

和未来收益的损失。对于利益受损个体而言,损失程度并不因水库库容大小不同而有所区别,因此社会保障对象范围也不能依据水库库容大小来核定,而应将所有利益受损人群列作保障对象,并依据受损程度确定不同保障标准。

保障移民基本生活的主要举措

由于我国城镇社会保障制度基本趋于成熟,针对移民中非农业人口所面临的养老、失业、医疗、救济等问题,可以分别纳入城镇养老、失业、医疗保险等项目。而对于移民中的农业人口,则需要借鉴我国建立农村社会保障制度的思路 and 办法,针对农村人口面临的养老、医疗两大问题,重点建立社会养老保险制度和合作医疗制度,同时涉及社会救助、社会优抚等子项目。在原居民还没有建立起有效的社会保障制度的情况下,利用移民搬迁过程中体系建设和转制成本相对较小的契机,首先在水库移民中建立基本社会保障制度,通过良好的保障效果来带动非移民主动参与,最终建立起覆盖面广、参加率高的社会保障

制度,从而保障移民基本生活,促进社会和谐安定。

首要的是进一步完善水电工程移民专项社会保障制度的法律体系,健全社会保障法制,使移民社会保障基金来源、管理体制等有法可依,保证制度运行的合法性和规范性。并建立一套项目齐全、内容完整、可持续发展的开放的移民社会保障指标体系,以保证所有享有保障权利的移民都能够充分保障自己的权益,解决需要利用社会保障手段来解决的生产生活问题。

同时,设立水利水电工程移民专项社会保障基金。本着筹资多元化、多层次、多渠道的原则,资金由政府、项目业主与移民个人按一定比例共同承担。其中主要来源是移民个人和受益项目业主。作为对移民利益受损的补偿,工程建设单位应将移民缴纳的保障基金列入成本,提取的比例应兼顾企业效益以及移民理应得到的保障资金。

在基金的征缴、管理和支付方面,建议在各级劳动和社会保障部门中设立专门的移民社会保障基金经办机构,专项负责基金预决算、基金划拨、保费收缴与支付等。建

立移民个人账户和地区统筹账户。对于土地被征用的农村移民,水利水电工程建设单位必须向该地区县一级社会保障管理部门缴纳该地区统一规定的、参照企业员工平均工资一定比例的社会保障费,社会保障管理部门再按一定比例把缴款分注移民个人账户和地区统筹账户。在工程产生效益后,水库农村移民的补充保障,按共享水利水电工程效益入股分红部分的一定比例缴纳,地方政府也可依财力状况给予较小比例的补贴。保障基金采用半积累半现收现付制的方式。对于经济条件较好而不满足于基本保障和补充保障的社区居民和移民,可以鼓励他们参加商业保险。为防止水库建设受益单位承担的社会保障费用过重,按照公平与效率的原则,劳动者个人应该缴纳一定比例的社会保障金。移民个人和受益单位可以根据经济条件随时调整缴费比例,个人账户中的资金可以当做现收现付部分使用,社会统筹部分可以长期备用。个人账户和社会统筹部分的比例可以借鉴我国现有的养老保险和医疗保险的分割比例,也可以根据当地消费价格指数确定分配比。

在基金监管方面,建议成立水电工程移民社会保障管理委员会,至少以县一级为基金统筹单位,通过安全、可靠的基金运行实现其保值、增值。社会保障的行政管理应与基金管理、业务管理相分离。管理委员会负责相应法律法规、政策的制定,确定和调整保费标准以及对保障基金的运营进行指导,组织社会力量对移民社会保障基金予以监督等。^[4]

(作者单位:四川大学)

责任编辑 韩璐



妥善安置水库移民上岗再就业