

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2013.01.017

# 我国水库移民后期扶持研究述评

詹峰

(湖北经济学院 移民监测评估中心,湖北 武汉 430205)

**摘要:**我国的水库移民后期扶持研究始于上个世纪80年代初,经过十年的酝酿,这一领域逐渐进入学者的视线,如今随着政府政策的进一步推进,它已经成为多学科研究的一个热点问题,主要集中在后期扶持方式、后期扶持资金筹集和管理、后期扶持监测评估以及三峡移民后期扶持方面。目前该研究取得了很大的成绩,但是也存在着重实践轻理论、政策评估的技术和手段不成熟、研究视角不全面等问题。今后我们应在构建本土后期扶持理论的基础上展开实证研究,积极探索水库移民后期扶持的策略与具体方法。

**关键词:**水库移民;后期扶持;监测评估

**中图分类号:**C916.1;F061.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2013)01-0100-05

从1981年建立库区维护基金开始,我国对水库移民开展后期扶持工作已二十余年,相关的理论研究也相继展开。对我国二十年来水库移民后期扶持研究进行回顾和总结,不仅是深入水库移民后期扶持政策研究的需要,也是创新水库移民管理模式,实现库区和移民安置区经济社会可持续发展的需要。

## 一、我国水库移民后期扶持研究的历程

我国虽然从1981年建立库区维护基金起就开展了水库移民后期扶持工作,但是明确提出实施水库移民后期扶持的政策性文件是1991年1月25日出台的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,该条例第3条指出了“国家提倡和支持开发性移民采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法”。从1991年至今,国务院关于移民后期扶持工作又先后颁布了两个重要文件:一是2001年2月21日国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》;二是2006年5月17日颁布的《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》。以上三个文件的出台时间为分野,国内对于水库移民后期扶持政策的研究大体经历了以下四个阶段:

### (一)水库移民后期扶持研究的酝酿阶段(1981~1991年)

我国改革开放以来文献中首次出现关于水库移民后期扶持的论述是在1991年《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(下文简称《条例》)颁布之后,实际上在此之前对水库移民进行研究的论文已见诸于世。如康维明(1989)<sup>[1]</sup>总结了关于移民的优惠政策,认为“直接、间接增加移民经济收入”和“正常区域性经济投入对库区实行优惠”等优惠政策在移民的后期扶持过程中起到了重要作用。还有一些研究者本身从事水库移民的管理工作,他们也对一些做法和经验进行了总结。在库区移民遗留问题的处理方面,刘福祥(1989)<sup>[2]</sup>通过调查研究总结出其经验,包括通过国家补助和地方自筹资金的方式改善移民生产生活条件;帮助移民调整产业结构,提高移民自身发展能力,支持他们开发创业;以有偿和无偿相结合的方式合理使用移民资金等。徐和森(1990)<sup>[3]</sup>总结了水库移民补助资金管理使用改革的经验,认为移民补助资金对移民生产生活条件的改善起到了显著作用,同时也提出了继续改革的方向。1991年《条例》出台之后,出现

收稿日期:2012-10-29

作者简介:詹峰(1963-),男,湖北麻城人,湖北经济学院副教授,湖北省大中型水库移民后期扶持政策监测评估中心副主任,主要从事移民社会学研究。

了对后期扶持的研究,但主要限于对该条例的解释以及如何贯彻落实该条例方面,也有关于“后期生产扶持”方面的工作总结和经验介绍。

这一时期我国关于水库移民后期扶持的研究表现出两大特点:一是对以介绍和总结库区发展及移民脱贫的经验为主;二是对相关条例的解释以及在条例指导下对相关后期扶持经验的总结,尤其是库区建设资金的使用方面。总体而言,经验介绍性的研究较多,理论探讨性的研究较少,这也与研究者的学养相关,即研究型的学者较少,移民工作的管理人员居多。因此,对水库移民后期扶持的研究需要更多的学者型研究和理论型研究。

(二)水库移民后期扶持研究的探索阶段(1991~2001年)

随着《条例》的颁布和实施,对水库移民后期扶持的研究被正式提上议事日程,这一阶段的研究主要集中于两个方面:一是对后期扶持工作的经验总结;二是对后期扶持理论的初步探索。当然,对于前者的研究更为集中和透彻,很多研究者都是从后期扶持工作已取得的成效和存在的问题入手,在此基础上提出相应的对策建议。如云露等人(2001)<sup>[4]</sup>结合小浪底移民安置实际情况,指出后期扶持的主要内容应该包括加大农业生产投资、开设技术培训班、制定优惠政策努力发展二、三产业。同时,理论研究也展开了初步探索,董述春和张建贤(1994)<sup>[5]</sup>对后期扶持的主要对象、目标、内容和年限以及扶持资金的来源、数量、提取和分配进行了详细的论述;陈建西和何明章(2001)<sup>[6]</sup>认为要使后期扶持工作长期稳定的持续下去,必须多渠道地筹措资金,研究适应扶持资金性质转变的扶贫方式,探索建立多种资金管理的模式。

这一阶段的研究仍然处于初步探索过程中,并未受到大多数学者的重视,只有少量的学术性研究,集中于后期扶持工作的经验总结的工作论文数量也不多。

(三)水库移民后期扶持研究的发展阶段(2001~2006年)

由于《长江三峡工程建设移民条例》的颁布实施,这一时期论文主要集中在总结三峡库区移民后期扶持的实践经验。除此之外,也有少量的关于移民后期扶持的理论性文章。在对三峡库区移民后期扶持的实践经验总结的基础上,熊建立(2002)<sup>[7]</sup>认为移民后期扶持的核心问题是合理地处理好各种

利益关系,建立科学的利益调整机制。这一时期相关理论研究有了进一步深化,学者们对后期扶持政策的依据、原因、指导思想和基本原则进行了研究,同时与马克思主义理论中国化研究相一致,刘发国和蔡顺昌(2005)<sup>[8]</sup>指出后期扶持政策中也要体现“以人为本”的原则。此外,已有学者开始从金融视角研究后期扶持资金的使用,如对后期扶持小额贷款、补贴方式及金融支持的研究等。

与前一阶段相比,这一阶段的研究仍然处于对于后期扶持工作的经验总结阶段,但又有所超越,从方法上开始越来越多的采用调查研究的方式,能够提出更为理性和有建设性意义的对策建议。理论研究也开始趋于系统性和全面性,还产生了交叉学科的研究成果,其中关于金融方面的研究为后期扶持政策的操作和完善提供了理论支撑。

(四)水库移民后期扶持深化阶段(2006年至今)

这一阶段主要围绕2006年5月出台的《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》,对后期扶持政策、规划、范围、方式、资金和项目等展开争鸣,论文无论是从数量还是质量来看都超越了前两个阶段。从研究内容来看,对于移民后期扶持工作的经验总结已经从对三峡库区的研究拓展到全国各地库区;从研究方法来看,定量研究仍然是主流,但是定性研究也在不断挑战这一领域;从研究学科来看,已经完全突破了原来移民专业及移民工作管理人员的界限,经济学、工程学、政治学、法学、社会学、管理学等学科从不同视角对移民后期扶持的研究开始不断深入,这些交叉学科为移民后期扶持工作提供了全新的视角,如移民权益的保护、移民社会融合、后期扶持政策的监测评估等。

## 二、我国水库移民后期扶持研究的主要问题及其结论

纵观我国近二十年来的水库移民后期扶持研究,其研究主题主要集中在以下几个方面:

(一)后期扶持方式和范围的研究

后期扶持方式是使水库移民生活水平达到或越过原来标准的重要方面,但是由于国家和地区的经济、文化、地理等环境不同,国外和各地区很少有可供借鉴的直接成功经验。国内在这方面的研究主要集中在两个方面。一是由移民安置方式来决定后期扶持方式。胡宝柱等(2004)<sup>[9]</sup>以SX水利枢纽工程移民为例,分析和研究了移民搬迁后生产、生活现状,针对集中农业安置、非农安置、自谋职业、自谋

出路等不同安置方式的移民提出了后期扶持和生产开发的相关措施。陈建西、何明章(2006)<sup>[10]</sup>认为大型水库后期安置的农村移民因人均耕地面积少、安置工作经费投入低,故必须在移民安置后期扶持中充分开发利用库区资源,他们据此提出了提高移民素质、提高库区资源开发科技含量、优化库区移民经济产业结构、开发利用水库消落区土地和库区荒山资源及水库水面资源、发展移民庭园经济等对策。二是后扶资金的使用和发放方式。温传雄(2008)<sup>[11]</sup>介绍了广东省后期扶持的三种方式,即“项目扶持”、“直补和项目相结合”和“直补到人”。蒋敬平、张科(2008)<sup>[12]</sup>指出应改进当前后期扶持资金的发放方式,提高资金发放的经济效率,为此可采取针对不同年龄结构设置不同的资金发放年限、针对农业生产的季节性改进资金发放方式、针对移民建设资金需求变化改进发放方式等措施。

后期扶持的范围是指到底哪些群体可以纳入接受资助的范围,学者们对此形成的共识是应该包括所有因水利水电工程而利益受影响的群体。赵彪等(2008)<sup>[13]</sup>认为水库移民后期扶持的范围应包括全部受水库建设影响的人群,具体应包括农村移民、部分淹没村民小组中的非移民人口、安置区被调剂土地用于安置移民的原居民、淹没区企业单位移民、淹没区城镇纯居民、淹没区事业单位移民等六种类型的人口。张春美、施国庆(2007)<sup>[14]</sup>认为所有对水库建设作出了牺牲和贡献的相关群体均应列入后期扶持范围。

笔者认为,鉴于各地区的政治、经济、文化状况不尽相同,后期扶持方式必须做到因地制宜、因人制宜,即根据安置区的总体状况以及不同年龄、不同安置方式、不同性别的移民采取不同的扶持方式。在资金的总体使用和发放方面,应当以提升移民的可持续资本如人力资本、社会资本等为主,同时从金融的角度来制定相应方式,以不断提高后扶资金的投入产出比。同时,在确定后期扶持的范围时,也应当根据利益受损程度来确定不同的扶持方式,以确保不损害牺牲最大的移民群体利益。

### (二)后期扶持资金筹集和管理的研究

后期扶持资金是研究的另一个热点问题,因为它涉及到公平问题、效率问题及价值判断,即到底谁应该为水库移民的贫困埋单以及利益在不同群体中如何分配、市场经济之下如何使后扶资金产生

更大的经济收益、后扶资金到底应该起到何种作用以及应该从哪些方面促进移民发展。

首先,关于后扶资金的来源,学界的一个共识是应当多渠道筹措资金,陈建西、何明章(2001)<sup>[6]</sup>认为除了已存在的固定资金来源外,还应该给库区提供一些特殊的优惠政策,聚合社会资金、移民部门筹集资金、使用移民基金银行存款利息等。其次,在后扶资金的分配过程中,存在着基层政府、原住民与移民争利的现象,宋良光(2010)<sup>[15]</sup>认为如果将扶持款全额直接发放给移民,就可避免出现这种矛盾,但移民很可能把领取到的钱用于不利于生产生活发展的方面,如用于“买码”等赌博中。他建议把这些钱部分直接发给农户,部分用于那些移民能够直接积极参与和分享成果的公共项目中。再次,后扶资金的经济效益问题实际上是对资金的管理方式的探讨,傅秀堂、李世荣(2007)<sup>[16]</sup>认为,要正确评价一项水电工程的实际效益,必须将后期扶持资金纳入整个水电工程项目总投资概算中,参与工程论证与经济评价。吴荣华(2003)<sup>[17]</sup>在讨论后扶资金所有权和使用权的基础上,认为后扶资金属于移民集体所有,可以让其参与某一项目(如水电站)投资入股,只有移民可以享受投资分红。笔者认为,这种方式不但能够提高后扶资金的经济效益,而且可以有效地平衡原住民与移民之间的利益博弈,避免公共产品无法排除“搭便车”现象的产生。最后,无论是政府还是学者对于后扶资金的功能或者目标已经达成一个共识,即国务院《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》中规定的“逐步使移民生活达到或者超过原有水平”。另外,郑瑞强、施国庆(2007)<sup>[18]</sup>认为,水库移民与后期扶持资金的对接能力主要表现在政策敏感性、获取能力、回应能力、监督反馈能力等四个方面。

### (三)后期扶持监测评估的研究

后期扶持监测评估之所以成为学界研究的热点,在于它属于公共政策的反馈阶段,只有建立正确的评价模型和评价体系才能够对现有政策进行修正和完善。同时,监测评估还能从第三方的角度探知移民的真实需求与发展状况,为后扶政策提供相应的咨询服务。广东省出台水库移民后期扶持项目计划技术咨询方法后,很多省区都建立了专门的监测评估机构,如湖北省建立的大中型水库移民后期扶持政策监测评估中心。



对后期扶持监测评估的研究主要集中在对实地状况的调查分析以及监测评估体系的建立两个方面。吴应真等(2007)<sup>[19]</sup>通过对重庆万州区移民后期扶持项目实施情况的跟踪监测,发现该区后扶项目存在项目实施进展较慢、项目“缩水”实施现象比较普遍、部分项目管理薄弱、移民受益人数难以达到计划目标等问题,并提出了以下具体建议:采取措施,加快实施进度,促使项目按计划建成;进一步加强后期扶持项目的管理与维护工作;建立健全移民一业主利益共同体,提高扶持资金使用效益。周广科(2010)<sup>[20]</sup>运用灰色关联决策的思想,将东平湖水库移民可持续发展系统看作一个信息不完全或不确知的灰色系统,建立评价模型,验证了后期扶持能够带来库区可持续发展能力的明显提高。另外,余伟凤(2009)<sup>[21]</sup>建构了后扶资金分配效果评价体系,从结果层面对资金如何公平地分配提出了建议,认为后期扶持资金的分配要考虑到“价值感”、“公平感”、“信任感”和“和谐感”,并建立了一个四级评价指标体系。

#### (四)三峡移民后期扶持的研究

三峡移民后期扶持研究一直是学界研究的热点问题,因为三峡库区所涉及的范围之广、面积之大、移民数量之多、移民存在时间之长在全国各库区都是罕见的。实际上对三峡移民后期扶持的研究不但有助于多数移民群体福利的提高,而且也可以为其他库区提供有效的借鉴和帮助。

学者们一般通过调查研究探知三峡移民后期扶持过程中存在的问题。刘发国、蔡顺昌(2005)<sup>[22]</sup>认为,库区存在着产业空心化、财政贫困化、城镇空壳化等问题。何跃、程艳霞(2005)<sup>[23]</sup>认为,库区各县搬迁后出现了一些新问题,如产业空心化、科教文化水平不高以及社会保障制度不健全等。

如何解决三峡移民后期扶持中存在的问题是学者们探讨最多的话题,他们主要从地方政府、移民及外部因素三个层面提出对策。就地方政府的行政管理而言,梁福庆(2004)<sup>[24]</sup>从后期扶持规划、计划管理、项目管理、财务管理监测评估以及后期扶持效益等方面对三峡工程移民后期扶持的工作提出了建议;沈际勇(2008)<sup>[25]</sup>等对三峡库区某县农村水库移民安置效果与后期扶持情况进行了调查,认为从长远来说,农村水库移民的生产安置出路在于市场。市场化安置农村水库移民必须满足一定的前提

条件:一是移民基本具备适应市场的个人能力;二是要有覆盖所有移民的基本社会保障措施。提高移民的人力资本水平是另外一个解决问题的有效途径,黄宏磊、何跃(2008)<sup>[26]</sup>从人力资源开发的视角,认为要想实现三峡库区移民致富必须提高三峡库区人口素质,开发三峡库区人力资源,变“输血”为“造血”,从根本上解决移民致富存在的难题,使移民真正走上致富的道路。邓高权(2009)<sup>[27]</sup>等认为移民培训是移民后期扶持的重要组成部分。此外,开始有学者关注移民的心理状态对后期扶持政策效果的影响,金莹、宋玉波(2010)<sup>[28]</sup>等以重庆市为例,通过调查研究,从三峡移民对政策的态度、基层政府和干部的信任度、切身利益、移居地的归属感方面分析了三峡移民现阶段的心理特征,提出了以整体发展促进差异化需求的满足、建立移民政策的动态监测体系、构建社会心理支持系统的三峡库区后期扶持政策的建议。最后,外部因素也是提升后期扶持政策效果的一个有效措施,何跃、胡宪君(2005)<sup>[29]</sup>提出了三峡库区借助新阶段对口支援战略促进后期扶持、建设和谐库区的一些对策建议。

#### 三、简要评价

已有的水库移民后期扶持的相关研究成果为今后的研究提供了许多观点、理论视角的启发以及资料信息方面的便利。当然,现有的研究成果也存在一些欠缺与不足,主要体现在以下几个方面:

第一,从总体上看,一般性的理论论述或工作总结式的政策研究相对较多,系统的、科学的研究相对较少。从以上对于后期扶持研究主要问题的分析中我们可以发现,当下的研究大多集中于对政策文本的分析以及对库区后扶政策实施状况的调查。由于各地区政治、经济、文化、社会状况不同,即使对一个自然村的调查研究也只是具有典型作用,很难从普遍意义上产生较大的政策价值。科学发展的历史表明,科学研究的理论及其水平对于实践及其水平具有指导性与正相关性。因此,对于后期扶持政策的高度理论概括具有重要的意义,如科学界定后期扶持资金提供者和受益者有助于解决当下基层政府、项目开发、移民以及原住民之间的利益纷争,平衡多方的利益关系,在不损害任何一方利益的前提下实现移民生产生活状况的好转;再如后期扶持政策系统结构的科学化可以有效地解决决策权力的分配和决策权力运行的规则、程序、方式、方

法等,决策科学化可以有效地保障移民的基本权益尤其是经济权益。当然,并不是说对库区的社会调查和经验总结不重要,恰恰相反,只有在实证调查的基础上进行高度的理论概括才能够实现政策的科学化,从而为后来的工作提供理论支撑和指导。

第二,水库移民后期扶持评估所采用的手段和技术也没有成熟的模式,尚未形成一套统一的行之有效的理论体系。由于移民安置的分散性以及农村移民纷纷进入城市,当下评估手段主要是入户调查,通过面谈或者问卷方式来获取数据,缺乏科学性,不能够真正反映总体样本。同时,技术方面局限于模糊综合评价法、成本效益分析法和统计抽样分析法,缺乏新的定量分析技术的运用。

第三,研究视角方面,缺乏与宏观背景相联系的后扶持政策分析。当下对移民后期扶持政策的分析侧重于对具体做法、管理方式等方面存在的问题进行分析,缺乏把政策置入宏观背景之中进行分析,其结果是无法把后期扶持政策放入大的系统环境中,进而不能够将政策与环境相结合,无法为从根源上解决移民生产生活状况比较落后的现状提供具有可操作性的建议。另外,目前的相关研究由于侧重于分析和说明后期扶持存在的问题,对水库移民后期扶持政策的监测评估研究较少,进而缺乏一整套的评价标准,而其他国家和地区银行的相关做法在我国又缺乏可操作性。因此,建立相关的评价标准是研究中亟待解决的问题。

#### 参考文献:

- [1] 康维明.略论水库淹没移民的经济政策[J].人民黄河,1989,(3):50-53.
- [2] 刘福祥.三门峡水库移民遗留问题的处理[J].人民黄河,1989,(1):53-55.
- [3] 徐和森.水库移民补助资金管理使用改革的经验[J].水利经济[J].1990,(12):32-36.
- [4] 云露,宋广生,赵焕娥,魏勇.浅谈小浪底移民后期扶持[J].人民黄河,2001,(12):49-50.
- [5] 董述春,张建贤.大中型水库移民后期扶持和库区建设基金政策的研究[J].中国水利,1994,(5):23-25.
- [6] 陈建西,何明章.关于水库移民后期扶持资金筹集、管理的思考[J].西昌农业高等专科学校学报.2001,(3):29-30.
- [7] 熊建立.关于三峡库区移民后期扶持的若干认识问题[J].重庆三峡学院学报,2002,(6):5-11.
- [8] 刘发国,蔡顺昌.基于以人为本的三峡移民后期扶持工作思考[J].重庆三峡学院学报,2005,(4):14-17.
- [9] 胡宝柱,等.水利工程移民后期扶持研究.海河水利[J].2004,(5):4-7.
- [10] 陈建西,何明章.大型水库后靠安置农村移民后期扶持的库区资源开发利用对策[J].西昌学院学报(自然科学版),2006,(3):110-119.
- [11] 温传雄.浅谈广东省水库移民后期扶持项目计划技术咨询[J].水利科技与经济,2008,(8):615-616.
- [12] 蒋敬平,张科.大中型水库农村移民后期扶持问题研究——以江西廖坊水库为例[J].老区建设,2008,(12):31-33.
- [13] 赵彪等.基于影响程度的水库移民后期扶持研究[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2008,(4):13-17.
- [14] 张春美,施国庆.对水库移民后期扶持范围问题的探讨[J].江西社会科学,2007,(9):249-252.
- [15] 宋良光.国家大中型水库移民后期扶持政策的非预期后果讨论[J].水利经济,2010,(2):72-78.
- [16] 傅秀堂,李世荣.我国水库移民政策的回顾与思考[J].人民长江,2007,(12):5-9.
- [17] 吴荣华.关于完善水库移民后期扶持基金政策的探讨[A].水库经济论文集[C].2003.41-44.
- [18] 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).
- [19] 吴应真等.重庆万州区移民后期扶持项目实施情况调研[J].人民长江,2007,(12):98-99.
- [20] 周广科.东平湖水库移民后期扶持与库区可持续发展评价研究[D].山东大学硕士学位论文,2010.
- [21] 余伟凤.水库移民后期扶持资金分配效果评价[J].红水河,2009,(5):87-92.
- [22] 刘发国,蔡顺昌.基于以人为本的三峡移民后期扶持工作思考[J].重庆三峡学院学报,2005,(4):14-17.
- [23] 何跃,程艳霞.三峡库区移民后期扶持问题及对策研究[J].重庆社会科学,2005,(5):16-18.
- [24] 梁福庆.浅谈三峡工程移民后期扶持工作[J].水利经济,2004,(4):39-41.
- [25] 沈际勇,等.农村水库移民安置与后期扶持调查的思考[J].人民黄河,2008,(8):8-9.
- [26] 黄宏磊,何跃.三峡库区人力资源开发与移民后期扶持研究[J].重庆邮电大学学报,2008,(2):105-108.
- [27] 邓高权,郎永健.三峡移民后期扶持培训的问题及对策研究[J].农业经济,2009,(2):53-55.
- [28] 金莹,宋玉波.移民心态特征与三峡库区后期扶持对策——以重庆市为例[J].农业现代化研究,2010,(4):416-420.
- [29] 何跃,胡宪君.库区后期扶持时期的对口支援现状及对策分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2005,(4):1-3.

(责任编辑:卢圣泉)

(下转第111页)