

水库移民变迁与后期扶持政策演进

王 庆¹, 李振华²

(1. 湖北省移民局, 湖北 武汉 430079; 2. 湖北经济学院 法学系, 湖北 武汉 430205)

摘 要:60多年来,我国水库移民经历了土地互换、行政补偿、开发性移民、依法规范等不同安置期,产生了许多遗留问题。为了帮助水库移民脱贫致富,在总结库区维护基金、库区建设基金、库区后期扶持基金的基础上,国家对大中型水库农村移民实行了后期扶持政策,并对扶持对象、期限、标准、方式、资金来源进行了规范。针对后期扶持的实施困境,为了发挥政策的预期效应,应当厘清扶持理念,提高立法层次,改善管理模式,并在资金整合、项目扶持、监督机制等方面进行创新。

关键词:水库移民;安置轨迹;后期扶持;政策规制

中图分类号:C916.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2012)01-0082-07

水库移民是水电资源开发的必然产物。作为一个发展中国家,到2020年,我国水电装机容量将提高到3亿千瓦,这就不可避免地又要淹没耕地和搬迁安置库区居民,产生大量非自愿移民。搬迁安置活动虽然可以为移民群体提供改善生存环境、提高生活质量、实现经济社会可持续发展的机遇,但也面临着因告别家园、失去土地、丧失房屋、缺少生产工具、远离亲朋、减损社会关系而导致的边缘化、贫困化风险。因此,水库移民已成为关系到水利水电事业能否顺利建设、库区、安置区社会能否稳定发展的重大民生和社会问题。总结水库移民搬迁安置的历史经验,研究水库移民扶贫和可持续发展的干预措施,探讨水库移民搬得出、稳得住、能致富^[1]的政策路径,已成为国家、地方政府和社会各界关注的热点问题。

一、水库移民搬迁安置的历史轨迹

1950年以来,我国进行了大规模的水利水电工程建设,全国建成各类水库8783座,水库总库容7162亿立方米,水电装机容量21157万千瓦。截止目前,共搬迁安置大中型水库移民人口2500多万,其中农村移民2300多万。^[2]考察我国水库移民搬迁

安置的历程,大致经历了土地互换、行政补偿、开发性移民、依法规范等五个时期。

(一)1950~1957年的萌芽期

1950~1957年,是我国水利工程的起始时期,也是水库移民的萌芽期。在这个阶段,我国修建了丰满、官厅、佛子岭、梅山等90多座大中型水库,动迁移民70多万人。根据政务院1953年12月颁布的《国家建设征用土地办法》,水利水电工程移民主要是补偿个人和集体的房屋、土地。当时正值土地改革和农业合作化初期,各级政府对移民问题的处理比较慎重;土地由国家和个人所有,各地政府都有公有耕地、荒地、荒坡可以支配;水库淹没实物指标比较简单,农民生活又较为贫困。虽然补偿资金不高,但有等量的土地互换,绝大多数移民的思想比较稳定,遗留问题并不突出。

(二)1958~1977年的跃进期

1958年,全国开始了“大跃进”运动。在“大跃进”思想主导下,各项事业都呈现出超常规发展态势,水利水电工程建设也迈开了大幅前进的步伐,三门峡、新安江、密云、丹江口、刘家峡、富春江、葛洲坝等大型水库都是该阶段的成果。这一时期,全

收稿日期:2011-11-28

作者简介:王庆(1960-),男,甘肃兰州人,湖北省移民局五处处长,工程师,主要从事移民政策研究;李振华(1964-),男,湖北天门人,湖北经济学院教授,法学系主任,主要从事地方经济法制研究。

国共修建大中型水库 2300 多座,动迁移民 1100 多万人。由于农村土地所有制由国家和农民个人转变为农业生产合作社集体所有,水利水电工程的移民安置政策也发生了重大变化,由土地交换变为行政主导的经济补偿,且土地补偿费由农业生产合作社统一使用。同时,受“大跃进”、“人民公社”、“文化大革命”、三年严重自然灾害等特殊因素的影响,在水利水电工程建设中普遍存在着“重工程,轻移民”、“重搬迁,轻安置”、“重生产,轻生活”的错误倾向,移民搬迁安置简单粗糙(没有安置规划,大多就近后靠),房屋补助行政化(以人均面积取代受淹面积),补偿标准普遍偏低,相当多的移民陷入长期贫困,并被社会边缘化,重迁、返迁不乏其户,群体事件时有发生,^[3]形成了严重的社会问题。

(三)1978~1990 年的转折期

经济体制改革后,我国水利水电工程建设进入了一个新的发展时期,完成了葛洲坝、潘家口、乌江渡、龙羊峡等 70 多座大型水库工程建设和移民安置,动迁移民 72 万人。联产承包责任制的推行激化了水库移民遗留问题,引发了很多局部冲突事件。1986 年国务院办公厅转发了水利部《关于抓紧处理水库移民问题的报告》(国办[1986]56 号),提出了开发性移民方针,成为我国水利水电工程移民安置工作的转折点。在该方针指导下,全国范围内开始处理水库移民遗留问题,新建水利水电工程项目的移民安置补偿费也得到了提高。这一时期,水库移民的生产困难、生活贫困问题虽然得到了政府的重视,也解决了一部分移民的遗留问题,但移民权益的保护还没有纳入政府的议事日程,移民安置和补偿问题(包括遗留问题)并没有得到有效解决。

(四)1991~2000 年的规范期

1991 年,国务院关于《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令[1991]第 74 号)颁布,提出了“前期补偿、补助与后期生产扶持相结合”的方针,这是我国第一部水库移民的专项法规,标志着移民安置工作纳入了法制轨道。在此期间,小浪底、三峡、二滩、飞来峡、江垭、高坝洲、万家寨等大型水利项目相继开工,动迁移民 300 多万。由于有法可依,移民的合法权益(知情权、参与权、监督权等)也开始纳入政府的议事日程,移民安置效果较好。但是,农村联产承包责任制的实行使

土地重新划拨或调整的余地锐减,人地矛盾日益突出,移民安置的难度越来越大,安置区的社会稳定仍然是一个严重社会问题。

(五)2001 年至今的完善期

2001 年至今,我国相继开建了南水北调、向家坝、瀑布沟、锦屏、水布垭、皂市、黑山峡、龙滩、百色、彭水、尼尔基等水利水电工程项目,动迁移民 400 多万。进入 21 世纪,综合国力的提升,为移民安置加大投入创造了物质基础;50 多年的水利水电工程移民历史,为移民政策调整累积了实践经验;以人为本、执政为民理念的确立为保障移民权益提供了理论依据。2002 年 1 月,国务院办公厅转发水利部等部门《关于加快解决中央直属水库移民遗留问题若干意见》的通知(国办发[2002]3 号),决定用 6 年时间解决 1985 年底前投产的中央直属水库农村移民温饱问题;2006 年 7 月 1 日,《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》开始实施;2006 年 9 月 1 日,新修订的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》正式实施。这些政策法规的出台,标志着我国水库移民工作进入了一个新的发展阶段。

考察我国水库移民安置的历程,由于受“重工程、轻移民”思想的影响,没有制定科学的移民安置规划,忽视了对移民环境容量的测算,资源匮乏,基础设施缺失,再加上投入资金少、补偿标准低,50%^[4]左右的移民存在着脱贫难、就医难、上学难、粮食难、饮水难、行路难、住房难、用电难等诸多生产、生活困难,移民贫困及次生贫困群体庞大,被社会边缘化趋势加大,^[5]严重影响了库区和移民安置区的经济发展和社会稳定。

二、水库移民后期扶持的政策演进

后期扶持是立足我国国情,针对水库移民范围广、人数多、损失大、贫困化程度严重的实际采取的一项特殊政策。它是随着我国水利水电事业发展逐步建立的,起源于 20 世纪 80 年代,经历了库区维护基金、库区建设基金、库区后期扶持基金、水库移民后期扶持等四个政策不断演进的阶段。

(一)库区维护基金

为加强水库维护和解决部分库区遗留问题,1981 年 6 月,财政部和电力工业部联合下发了《关于从水电站发电成本中提取库区维护基金的通知》

([1981]电财字第 56 号),制定了《水电站库区维护基金管理暂行办法》,决定从 1981 年 1 月 1 日起,试行从发电成本中提取每千瓦时一厘钱的库区维护基金,用于水库维护和解决库区遗留问题。1984 年,国务院《关于解决丹江口水库移民遗留问题的批复》明确,由国家筹措近 3 亿元的专项经费,分 10 年安排解决丹江口水库移民遗留问题。库区维护基金是解决水电站库区维护的专用基金,主要用于因水库运行而造成的库区移民生产、生活的困难补助、水库防护工程的维护以及库区移民的人畜饮水、提水灌溉工程和交通设施的维护。库区维护基金的建立,标志着我国库区后期扶持政策的初步建立。

(二)库区建设基金

为解决中央直属水库移民遗留问题,1986 年 7 月,国务院办公厅转发了水利电力部《关于抓紧处理水库移民问题的报告》(国办发[1986]56 号),决定从 1986 年 1 月 1 日起,从水电部直属的有收益水库、水电站的电费收入中增提每千瓦时 4 厘钱,建立库区建设基金;有条件且有水库移民遗留问题的地方,可在水费外附加库区移民扶助金;提取库区建设基金、库区移民扶助金后解决移民遗留问题仍有困难,应按水库隶属关系,分别由水电部和地方安排资金适当解决。由于受多种因素的影响,该项政策没有落实到位。

2002 年 1 月,国务院办公厅转发了水利部等部门《关于加快解决中央直属水库移民遗留问题的若干意见》(国办发[2002]3 号),确立了不算老账、不搞退赔、不重新补偿的解决水库移民遗留问题原则。决定从 2002 年至 2007 年,由中央和地方共同筹集资金,用 6 年时间解决 1985 年底以前投产的中央直属水库农村移民的温饱问题。为此,国家提高了库区建设基金标准,中央按移民人均 6 年累计 1250 元核定,地方按 1:1 配套。该项政策的出台,标志着中央直属水库移民遗留问题处理工作进入了一个新阶段。

(三)库区后期扶持基金

为解决 1986 年至 1995 年间投产和 1996 年以前国家批准开工建设的大中型水电站、水库库区移民遗留问题,国家计委、财政部、电力工业部、水利部于 1996 年 3 月联合下发了《关于设立水电站和

水库库区后期基金的通知》(计建设[1996]526 号),决定从 1996 年 1 月 1 日起设立后期扶持基金。根据不同水电站、水库的移民及淹没损失数量、常年电厂供电量、建库后出现问题的严重程度及所在地区扶持水平的不同,按每个移民每年 250~400 元的标准,提取不超过每千瓦时 5 厘钱,以 10 年为期,扶持库区移民发展生产。但该通知对 1996 年后批准建设投产以及以供水、防洪和灌溉为主,或发电量很小水电站的水库后期扶持基金没有规定。

(四)水库移民后期扶持政策

1991 年 2 月,国务院发布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,首次以行政法规的形式确认了水库移民后期扶持政策,明确了后期扶持政策的目标、期限。2001 年 2 月,国务院在新修订的《长江三峡工程建设移民条例》中专列了“扶持措施”一章,决定从三峡电站的电价收入中提取一定资金,用于移民的后期扶持,但只适用于三峡库区移民。2006 年 5 月 17 日,国务院发布《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发[2006]17 号),对水库移民后期扶持政策作出重大调整。决定自 2006 年 7 月 1 日起,由国家统筹资金对大中型水库农村移民进行补贴。用 20 年的时间帮助移民改善生产条件,提高生活水平,走向共同富裕之路。

三、水库移民后期扶持的政策规制

我国虽然确立了前期补偿与后期扶持相结合的移民政策,但由于后期扶持政策的不一致,导致了水电和水利移民、新水库和老水库移民、中央水库和地方水库移民之间的互相攀比,影响了区域社会稳定。为了从根本上解决水库移民遗留问题,国家在完善前期补偿制度的前提下,又推出了“移民新政”(国发[2006]17 号),对水库移民后期扶持的政策依据、物质基础和组织保障做了明确规定。

(一)明确了扶持对象

根据规定,后期扶持对象为大中型水库的农村移民,转为非农业户口的农村移民不再纳入扶持范围。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。之所以这样规定,主要考虑到水库移民中绝大多数是农村移民,他们失去了部分赖以生存的土地,是主要的贫困群体。2006 年 6 月 30 日前搬迁

的水库移民绝大多数是上个世纪建成的水库造成的,生产和生活安置水平较低,对移民后代影响也较大;2006年7月1日后,国家实行了新的移民政策,特别是新修订的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》颁布实施后,水库移民前期补偿补助标准将得到较大的提高,移民住房和基础设施建设将得到更大的改善,移民搬迁后能够很快恢复和发展生产。同时,为便于管理和操作,保证后期扶持资金实施总量包干管理,中央对各省移民扶持人数一次核定,不再调整。至于扶持期内移民人口自然变化的处理办法,则由各省根据具体情况确定。

(二)统一了扶持标准、期限

后期扶持政策是为了解决水库移民遗留问题,而我国的水库移民时间长、跨度大、区域广、影响人员多,且各地情况又千差万别。为了防止产生新的不平衡,国家明确规定,对纳入扶持范围内的移民每人每年扶持600元,各地不得再自行确定其他标准。同时,综合考虑水库移民生产生活现状、扶持目标要求和扶持力度等因素,我国将扶持期限统一确定为20年,即2006年6月30日前搬迁的纳入扶持范围的移民,从2006年7月1日起再扶持20年;2006年7月1日以后搬迁的纳入扶持范围的移民,从其完成搬迁之日起扶持20年。

(三)完善了扶持方式

国务院规定,对移民的后期扶持应当遵循“一个尽量,两个可以”的原则,即能够发放给移民个人的应尽量发放给移民个人,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;还可以采取两者相结合的方式。采取“直补到人”的,要核实到人、建立档案、设立账户,及时足额将后期扶持资金发放到移民户;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,资金的使用和管理要公开透明,接受移民监督。具体方式由地方各级人民政府在充分尊重移民意愿并听取移民村群众意见的基础上确定,并编制切实可行的水库移民后期扶持规划。

(四)保障了资金来源

考察后期扶持政策的演进过程,资金短缺是未能持续的主要原因。为防止历史重演,国务院规定,

后期扶持资金由全国统筹,分省(区、市)核算。按照企业、社会、中央与地方政府合理负担,工业反哺农业、城市支持农村,东部支持中西部地区的原则,后期扶持资金主要由三部分构成:一是对省级电网企业在本省(区、市)区域内扣除农业生产用电后的全部销售电量加价征收;二是财政预算安排的大中型水库后期扶持专项资金;三是经营性大中型水库应承担的移民后期扶持资金。同时规定,后期扶持资金应当按照“收支两条线”的要求纳入政府财政预算。

(五)健全了管理体系

水库移民是政府行为,为做好水库移民的后期扶持工作,我国确立了属地管理、政府领导、分级负责、县为基础的管理体制,将各级人民政府确定为移民后期扶持工作的实施主体和责任主体。同时,各级人民政府要建立水库移民后期扶持政策实施情况的监测评估机制。

这次水库移民政策的调整,更加突出了以人为本的理念,明确了后期扶持的近期目标和远期规划,把保障移民合法权益,满足移民生存与发展的需求作为后期扶持指导思想。既考虑了移民群体的生产、生活现状,又描绘了库区和移民安置区的发展前景,有利于从整体和根本上解决水库移民问题,实现水利水电工程建设与移民合法权益保护的共赢局面。

四、水库移民后期扶持政策的实施困境

自2006年实行新的后期扶持政策以来,各级人民政府和移民主管部门开展了卓有成效的工作,移民的生活水平普遍提高。但是,由于移民群体情况复杂,后期扶持政策在实施过程中遇到了问题和困难,影响了政策效应的发挥。

(一)身份为依据,移民群体再现边缘化

根据国发[2006]17号文的规定,后期扶持的受惠群体只是大中型水库的农村移民,小型水库移民、淹地不淹房的影响人口、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都没有纳入扶持范围。这种用单一户籍或身份来确定扶持对象的做法既不符合库区和移民安置区的现实,对水利水电工程建设中的其他利益受影响群体也是不公平的。小型水库移民同样为水利水电工程建设做出了牺牲,完全交给地方政府无助于遗留问

题的解决;有些农民虽然没有淹房,但他们赖以生存的田地基本上被淹;安置地居民虽然未受搬迁之苦,但并没有因让出房屋和土地、与移民分享资源而得到补偿;有些“农转非”是随着户籍管理变化花钱买的,移民时没有补偿,又没有固定工作,生活也很困难;移民后代(增长人口)与安置地居民生存环境差别不大,具有同质性,对他们的全额直补更引起了相关利益群体的攀比。移民与安置地居民融合本不是一件容易的事,而补偿对象的身份划分成为库区和移民安置区不稳定的因素之一。在融合较好的地区引起了新的隔阂,在融合程度较低的地区则激化了积久的矛盾,使移民群体更加边缘化。

(二)认识存误区,扶持效应被弱化

国家的后期扶持政策,目的是帮助移民群体脱贫致富,实现库区和安置区的可持续发展。由于分属不同的利益群体,移民、主管部门、地方政府对扶持政策的认识和理解并不一致,产生了各自不合理的预期。在移民群体看来,移民为国家水利水电事业做出了重大贡献和牺牲,但长期游离于主流社会之外,处于极度贫困状态,国家欠了移民太多的债,移民的民生和发展问题(读书、就业、治病、养老等)都应由国家包干解决。不少移民嫌600元的扶持标准太低,有的(老年移民)要求将20年的扶持金一次性发放,有的(移民后代)主张对去世的移民也应给予补偿,有的认为非移民分享了移民的利益(主要是移民村项目),等等,动辄上访,聚众滋事,“特殊公民”的意识相当普遍,成为当地社会不安定的因素之一。有些地方的移民主管部门把国家对移民的扶持当做自己对移民的恩赐,将移民扶持事业视为自己的“私权”、“领地”,迟发扶持金、滞留项目费、延付工程款、强收设计费等不作为、乱作为现象时有发生。以项目扶持为例,一些移民主管部门热衷于上大项目,搞“政绩工程”、“面子工程”,建广场、立牌坊、集中修住宅,忽视移民最基本的生存环境,偏离了后期扶持的宗旨。有的地方政府认为,既然有了后期扶持资金,库区和移民安置区的基本建设(如改水、修路、建沼气、改造危房等)就只能使用移民资金,国家的强农惠农资金大多被调往其他地区,影响了库区和移民安置区的发展速度。更有甚者,有些地方政府在后期扶持中与移民争利,以各种名义,变相截留移民资金。湖北某县曾明文规定,

在下达移民项目资金时,直接提取增长人口项目资金的25%(即每人125元),^[6]由当地政府统一调配使用,用于非移民项目。正是由于认识和理解上的偏差,导致后期扶持政策的社会经济效益大打折扣。

(三)补助到个人,扶持方式发生异化

根据国家规定,后期扶持方式实行“一个尽量,两个可以”的原则。但在扶持方式的选择上,大多数省(区、市)都选择采取直补到人的方案,即将600元钱(每年)直接发给个人,由移民自己支配。这种方式简单易行,移民个人也很满意,但实施的效果并不理想。一是没有发挥资金的造血功能。资金发放到人后,量小、分散,很容易被消耗掉,不利于移民的可持续发展。二是使移民产生了一种政策依赖症,滋生了“等、靠、要”的不良意识,扭曲了国家帮扶与自力更生的关系。三是割裂了移民与安置地居民的联系,引起了安置地居民的不满情绪,产生了新的矛盾。为安置水库移民,安置地居民也付出了代价,牺牲了利益,却没有得到政策的惠及,迟滞了移民与安置地居民的融合。四是有些地区的移民以此为资本参与带有赌博性质的“买马”^[7]活动,使国家的惠民政策异化为社会不良现象的助推器,完全背离了后期扶持的宗旨。

(四)管理有漏洞,协作机制低效化

为了更好地执行后期扶持政策,将国家对移民的扶持落到实处,从中央到地方,都建立了由发改委、财政、水利、移民、民政、扶贫等14个部门组成的联席会议制度。但从运行实际看,各部门之间的协作、配合并不十分理想,未能形成合力。一是信息传递不畅,资金拨付周期长。按照事权财权分开的原则,扶持项目归口移民部门,资金管理归口财政部门,但财政部门的资金拨付往往比政策规定的期限滞后半年甚至更长,影响了扶持项目的施工进度。二是协作运转不灵,项目验收不及时。由于使用的是政府专项资金,扶持项目竣工后,往往需要移民、财政、审计、监理、政府办、招标办等相关部门共同参与验收,由于集中不易,往往造成人为的验收延迟。既造成大量扶持资金用不出去,沉睡国库;又拖欠施工单位建设款,影响企业运行;还导致扶持项目闲置、浪费,引发移民、项目村、施工方的不满情绪;更给不法分子以可乘之机,威胁到移民资金的安全。三是管理体制不顺,扶持工作不给力。以湖

北省为例,既有独立设置的移民局,也有隶属发改局、民政局、扶贫办、水利局的移民机构,它们普遍存在隶属关系不清、内设机构不全、人员编制少、办公条件差、工作经费短缺等困难,干部队伍、管理能力、工作条件都难以胜任后期扶持工作的需要。

五、水库移民后期扶持政策的完善

对水库移民进行后期扶持,既是法律的要求,也是全社会的共识,更是移民群体的期盼。实践表明,要让移民群体切实分享经济改革的成果和国家的惠民政策,还应当从以下几方面着手。

(一)加强立法,提高扶持政策效力层次

我国是世界上水库移民人数最多的国家,为维护水库移民的合法权益,必须加快立法步伐,建章建制,为依法移民、依法补偿、依法扶持提供法律依据。一是制定《水库移民法》,对后期扶持问题予以专章规定。明确水库移民后期扶持的内涵、范围;规定后期扶持的对象、期限、方式;规范后期扶持资金的筹集渠道、分配办法、管理模式、使用规定、监督机制;赋予水库移民后期扶持的基本权利;明确移民管理机构、设置原则、职权、职责以及相关的法律责任。二是制定小型水电站移民后期扶持政策。《水法》关于“水利水电工程移民实行前期补偿、补助与后期扶持相结合的政策”,同样适用于小型水利水电工程。小水库点多面广,情况复杂,仅由地方政府制订政策,难以形成一致的决议,不可能从根本上解决问题,应当由国家有关部门出台统一的政策。三是规定水电站业主在后期扶持政策实施中的责任,体现移民分享工程效益的精神。四是及时出台后期扶持的配套规定。主要包括水库移民后期扶持规划的技术规范、水库移民后期扶持项目建设环节取费办法、水库移民项目扶持移民参与办法、水库移民后期扶持资金县级报账制实施细则、水库移民后期扶持政策监测评估办法等。五是推进程序建设,提高政策的可操作性。将后期扶持的适用范围、条件、步骤、方式、保障措施规定清楚,让执法者和移民群众一目了然,真正做到有法“能”依。

(二)厘清理念,确立项目为主扶持方式

古人云,授人以鱼不如授人以渔。要想彻底改变移民的贫困和落后面貌,一定要抓住国家扶持的契机,确立项目扶持原则,走开发性移民道路,恢复库区和安置区的“造血”功能。在项目选择上,要充

分利用库区和安置区独特的自然资源,扶持生产基地,培育拳头产品,发展支柱产业。在资金投向上,要重点扶持有库区和安置区特色的朝阳产业,支持它们做大做强。要通过规划指导项目,项目整合资源,资金保障发展,使库区和安置区的特色资源迅速转化为特色经济。同时,各级移民管理部门要针对移民的文化程度和技能状况,围绕本地资源和产业布局,培训一批种植、养殖、旅游等方面的能手,为库区和安置区的经济发展储备实用性人才。

(三)多元筹资,发挥移民资金引导效应

库区和安置区的发展需要大量的资金投入。后期扶持政策能否产生预期效应,资金保障是关键。因此,除争取国家投入外,地方各级政府要积极筹措资金,努力拓宽投资渠道,加大资金投入的力度。一是保证后期扶持专项资金的安全。后期扶持资金是专项资金,财政资金,应当纳入政府预算,专款专用,不得挤占、挪用、截留。二是地方政府资金要向移民区倾斜。移民后期扶持需要全社会的关心和支持,各级政府和行业主管部门在安排年度投资计划时,要向库区和移民安置区,优先安排后期扶持项目。三是建立多元化投资体系。各级政府可制定支持库区和移民安置区发展的激励政策,吸引民间资本加入后期扶持事业,扩大后期扶持资金来源。四是进行资金整合。在保证移民专项资金用途不变的前提下,与其他强农惠农资金有机结合,捆绑使用,提高资金利用效益。五是优化资金投放结构,放大资金的引导效应。移民管理机构应加强对移民的指导,引导后期扶持资金投放到辐射面广、拉动作用强的项目。鼓励移民通过资金入股、联营、合作等形式,充分利用本地资源,优化产业结构,发展特色产业,促进移民区经济的可持续发展。

(四)阳光操作,完善移民参与机制

后期扶持是民生政策,受惠对象是移民群体,政策目的主要是解决移民的生产生活困难。因此,国发〔2006〕17号规定,移民“项目的确定必须坚持民主程序,尊重和维护移民群众的知情权、参与权和监督权。”为保障移民权利的实现,必须切实推行移民政务公开,把阳光操作贯穿于移民工作的各个环节。一是建立告知制度。要运用宣传册、报纸、广播、电视、网络等多种工具,通过访谈、会议、集中与分散等多样形式,告知移民在后期扶持政策推进中

的权利和地位。二是建立公示制度。要利用村务公开平台,定期将如下情况告知全体移民:移民人口变化情况;项目的资金额度、开竣工时间、施工、监理单位及其选择过程;项目预算、决算以及报账情况。三是建立协商制度。在制定制度时,要广泛听取移民的意见和建议;在确定扶持项目时,要充分尊重移民的意愿和选择,不能搞行政干预和强迫命令,任何组织和个人都不能将个别组织和个人的意见强加于移民。四是建立听证制度。对库区和移民安置区有较大影响的扶持项目,还要建立工程听证制度,在更大范围、更高层次内听取移民和社会的意见。五是完善移民参与方式。参与方式可以是项目管理小组、移民代表制(有任期且相对稳定)、移民理事会、监事会,也可以是移民个体。参与的内容主要包括:施工队伍的选择、材料的选购由移民决定;竣工验收要有移民的签字和对项目的评价;报销的票据要有移民代表的签字。

(五)齐抓共管,建立后期扶持监管体系

后期扶持是惠民政策,关联着千千万万个家庭,影响着移民群体的切身利益,稍有差错就可能与扶持初衷背道而驰。后期扶持政策要产生预期效应,就要防止扶持权力的滥用,为此就必须建立起有效地监管机制。一是政府监管。作为责任主体,各级人民政府及其移民主管部门应当定期对后期扶持政策的实施进行监督检查,及时掌控政策实施的现状,纠正执行中的偏差,化解存在的问题。二是专门机构监管。各级政府的财政、审计、监察机构应当在各自职责范围内,通过专项检查和审计,加强对后期扶持资金使用与绩效的监督,确保资金运行的安全和高效。各专门机构间要建立和完善信息交换平台和机制,形成监督合力。三是移民监管。要完善移民参与机制,让移民深度参与后期扶持项目的决策,监督后期扶持资金的使用,确保资金的专款专用。四是外部审计。不定期聘请会计师事务所、审计师事务所等社会中介机构,对移民后扶资金和项目进行绩效审计。五是社会评估。要按照国家规定,委托独立设置的专业机构,开展水库移民后期扶持的政策评估。六是制裁违法。要加大对违法行为的惩戒力度,使移民资金成为真正的“高压线”。对违法

违规使用后期扶持资金的,要严格追究相关人员的法律责任;对截留、挤占、挪用资金,情节严重,涉嫌犯罪的,应移交司法机关追究刑事责任。

(六)协作联动,提升后期扶持工作效率

水库移民后期扶持是一项政府工程、系统工程,仅靠一、二个部门不可能实现预期的目标。为了将后期扶持的政策优势转化为移民和移民区的经济效益和社会效益,必须多部门同心协力。一要完善移民后期扶持的联席会议工作机制。明确规定会议模式(定期与临时相结合)、召集程序、议事规则、表决办法、决议效力,使之规范化、制度化。二要建立信息交流平台,及时传递和交换各自信息。为保证信息渠道的畅通,建议该平台建在各级移民管理机构,以便及时汇总和沟通。三要提高效率。在明确各组成单位后期扶持地位和分工的基础上,还要明确各自的经办人员、工作流程、完成时间、救济办法,提高工作效率。四要明确责任。对因信息传递不及时、工作不配合等造成工作贻误、产生不利社会影响的,要追究相关单位和直接责任人员的相应责任。五要健全移民管理机构。通过增加县级移民管理机构的人员编制和经费保障,加强业务培训,建设一支高素质的移民管理队伍,以适应移民后期扶持政策实施的需要。

参考文献:

- [1] 张绍山.水利水电工程移民补偿机制的发展与改革[J].水利发展研究,2005,(8).
- [2] 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).
- [3] 唐传利.中国水库移民政策与实践,移民与社会发展国际研讨会论文集[C].南京:河海大学出版社,2002.
- [4] 梁福庆.中国水库移民补偿政策演变及创新[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2009,(5).
- [5] 陈晓楠,施国庆,余庆年.水库移民后期扶持政策的政府干预及实施研究[J].人民长江,2009,(5).
- [6] 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).
- [7] 李振华,王珍义.大中型水库移民后期扶持政策的演变与完善[J].经济研究导刊,2011,(6).

(责任编辑:许桃芳)

(下转第124页)

The Combination of Methods and Historical Facts: the Multi-value of Economic History in Economics Discipline

XIAN Wen

(School of International Business, Shanxi Normal University, Xi'an Shanxi 710062, China)

Abstract: The important teaching role of economic history in economics major for the undergraduate students lies in its “supporting point” in the economic education system rather than its “independent character”. For the undergraduate, the teaching of economic history should target developing the historically-analyzed methods. Only the combination of the methods and mass historical facts can lay the foundation of economic history in economic course structure.

Key words: economic history; historically-analyzed methods; historical facts; teaching design

(上接第 88 页)

The Vicissitudes of Reservoir Migration and the Evolution of Late-stage Support Policy

WANG Qing¹, LI Zhen-hua²

(1. Department of Hubei Immigration, Wuhan Hubei 430079, China; 2. Department of Law Hubei University of Economics, Wuhan Hubei 430205, China)

Abstract: In the past 60 years, the reservoir migration in our country have experienced several different set periods, such as land swaps, administrative compensation, developmental resettlement, to standardize according to law and so on. And there existed a lot of bequeathal problems. In order to help the reservoir migration get rid of poverty and become better off, our country implemented late-stage support policies toward those large and medium-sized reservoir migration who migrate to rural areas. This is on the basis of the conclusion of the reservoir area's maintenance fund, construction fund and late-stage support fund. What's more, it also regulated the support object, period, standard, method and the capital source. In allusion to the implementation difficulties of late-stage support, and in order to make full use of the expected effect of those policies, we should clarify the concept of support, improve legislative level, ameliorate the management mode, and proceed innovation in capital integration, project support and supervision mechanism.

Key words: reservoir migration; set track, late-stage support; policy regulation