

以 XL 水库为例探讨水利水电项目社会保障安置模式

吴兵兵 (华东勘测设计研究院, 浙江杭州 310014)

摘要 社会保障安置模式对于土地资源少、人地矛盾突出, 经济发达且移民专业技能较强的地区, 提供了很好的借鉴。在介绍社会保障安置模式的基础上, 结合 XL 水库的实践, 总结和讨论了相关经验, 以期对水利水电项目生产安置方式提供新的探索模式。

关键词 水利水电项目; 移民安置; 社会保障安置; XL 水库

中图分类号 S-9; TV741 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)23-296-03

Study on Social Security Resettlement Mode of Hydropower Project in XL Reservoir Case

WU Bing-bing (East China Investigation and Design Institute, Hangzhou, Zhejiang 310014)

Abstract Social security resettlement mode offers a good reference for the area of less land resources, which immigrants have good technology. Based on the introduction of social security arrangement mode, taking XL reservoir project as an example, relevant experience are summarized in order to provide new exploration models for the hydropower project.

Key words Hydropower project; Immigrant resettlement; Social security resettlement; XL reservoir

水库移民安置问题是水利水电开发工程的重要组成部分, 水库移民安置成功与否是水利水电开发工程能否得以顺利实施的基础和前提, 同时移民安置工作涉及到众多移民的切身利益及社会适应性的调整, 对于地区社会稳定、生态环境建设及经济可持续发展均具有重要意义。为实现移民群众“搬得出, 稳得住, 逐步能致富”的目标^[1-3], 移民通过相关安置措施恢复生活水平和经济来源就显得尤其重要。

传统的农村移民安置, 主要是以农业安置为主; 但是由于受到资源的限制, 单纯的大农业安置方式, 很难满足不同生产生活方式的需求, 也很难保证移民生产生活方式的恢复和提高^[4]。同时, 由于中国正处于农业人口占绝大多数的农业大国向非农业人口占绝大多数的工业化大国转变^[5]; 因此, 未来移民安置采用农业安置的方式难度较大, 需要转变移民安置的理念, 开拓移民安置的思路, 在尊重移民意愿的同时, 创新完善移民安置相关措施, 因地制宜的探索与区域实际情况相适应的移民安置模式^[6]。

1 非农安置方式探索

1.1 农业安置存在的问题 农业安置主要坚持以土为本, 以农业为主的一种安置方式。由于农村移民文化层次、技术能力一般不高, 抵抗风险能力低, 因此在相当长的一段时期内农业安置成为主要解决移民问题的思路。我国目前绝大部分的建设征地区移民都采取农业安置这种模式。但是我国人多地少的矛盾较为突出, 农村基本实行了家庭联产承包责任制, 调剂土地出来安置移民较为困难。土地作为农业安置的基础, 如果土地质量满足不了移民的生产需求, 必然会影响移民安置后的生产生活水平, 更谈不上“逐步能致富”。再者部分学者认为, 这种安置方式和我国现在实行的“增人不增地, 减人不减地”政策, 以及承包期限为 30 年的农村土地承包经营权政策有抵触, 很难进一步得到发展^[7]。

1.2 非农安置方式发展 绝大部分水利水电工程建设区可耕作的优质土地较少, 采取单一的农业生产安置方案很难满足多元化的生产生活需求, 且土地的压力巨大。随着我国市场经济的发展, 部分移民逐步不愿意选择传统的农业生产方式, 进而谋求二三产业发展的机会; 同时由于移民利益诉求逐渐加大, 传统农业安置方式也很难满足移民的需求, 特别是部分老龄移民对于“老有所养”的移民安置方式需求强烈。

因此很多地区提出: 在充分尊重失地农民意愿的基础上, 根据工程建设区的性质与特点, 以“有土安置”为基础, 积极推行招工安置、货币安置与留土安置、农村养老保险安置、带地入股安置与后期扶持相结合等多种方式。在贵州、云南以及广西等土地资源相对匮乏的地区出现了长效补偿的安置方式, 它指在一定时期内以工程建设征地区耕地地类、面积和经审定的统一年产值为标准, 由项目法人负责对所有权利人或法定承包人开展逐年补偿的移民安置方式^[8-13]。

2 XL 水库社会保障安置模式探讨

2.1 社会经济及政策背景

2.1.1 社会经济总背景。 XL 水库位于浙江省境内, 因此研究讨论 XL 水库社会保障安置模式的社会背景, 首先从浙江省社会经济情况方面来分析, 见表 1~2。由表 1 可知浙江省 2013 全省生产总值 37 568.49 亿元, 其中第一产业 1 784.62 亿元, 第二产业 18 446.65 亿元, 第三产业 17 337.22 亿元; 第一产业占全省生产总值的比例仅为 4.75%。2013 年第一、二、三产业就业人员分别为 506.95 万人、1 853.43 万人、1 348.35 万人; 从事第一产业人员占总就业人员的比例仅为 13.67%。不管从产业结构还是从从业人员数量来看, 第一产业在浙江省社会经济发展中已经占了比较小的比重。

另外, 由表 2 可知, 浙江省 2013 年农村居民人均纯收入 16 106 元, 其中工资性收入 8 577 元, 家庭经营收入 5 757 元, 财产性收入 646 元, 转移性收入 1 126 元。而家庭经营收入 5 757 元中, 第一产业收入 2 125 元, 第二产业收入 1 659 元, 第三产业收入 1 973 元。由此可见, 第一产业收入在农村居民人均纯收入中所占比例较小。

作者简介 吴兵兵(1982-), 男, 江苏南京人, 工程师, 硕士研究生, 从事水利水电工程建设征地区移民安置规划设计、信息系统建设、社会评价等方向研究工作。

收稿日期 2015-06-23

表 1 浙江省 2013 年全省生产总值及就业人员数量统计

产业类型	生产总值		就业人员数量	
	数量//亿元	比例//%	数量//亿元	比例//%
合计	37 568.49		3 708.73	
第一产业	1 784.62	4.75	506.95	13.67
第二产业	18 446.65	49.10	1 853.43	49.97
第三产业	17 337.22	46.15	1 348.35	36.36

注:数据来源于《2014 浙江统计年鉴》^[14]。

表 2 浙江省 2013 年农村居民人均纯收入统计

序号	项目	数量//元	比例//%
	合计	16 106	
1	工资性收入	8 577	53.25
2	家庭经营收入	5 757	35.74
	第一产业收入	2 125	13.19
	第二产业收入	1 659	10.30
	第三产业收入	1 973	12.25
3	财产性收入	646	4.01
4	转移性收入	1 126	6.99

注:数据来源于《2014 浙江统计年鉴》^[14]。

2.1.2 项目建设区社会背景。①移民对社会保障安置方式的意愿强烈。建设征地区移民对于选择社会保障安置方式具有强烈的意愿。②建设征地区移民文化程度较高。项目建设征地区农村劳动力文化程度相对较高,一般都具有高中以上的文化程度。③项目建设区土地资源较少。当地对于移民的口粮田等问题很难解决,如果采取外迁安置,外迁安置区域与移民原有居住区的自然、社会等条件差异较大,绝大部分移民不愿外迁。④项目建设区二三产业较发达。当地交通及经济条件较发达,能为移民提供较多的二三产业发展的机会。⑤绝大部分移民有务工的经验。项目建设区很多移民原来就从事二三产业,部分移民也有长期外出务工的经历,目前生产生活水平较好,具有了较为丰富的务工经验。

2.1.3 政策背景。2014 年 4 月,浙江省人民政府发布了《关于调整完善征地补偿安置政策的通知》(浙政发[2014]19 号),《通知》中提出了“即征即保、先保后征、人地对应”的方针。同时,《通知》在完善被征地农民养老保障制度、促进被征地农民就业、支持发展农村集体经济方面提出了具体的政策要求(1~3 级政策)。相关政策要求见表 3。

表 3 浙江省失地农民社会保障政策示意

1 级	2 级	3 级
社会保障政策	完善被征地农民养老保障制度	职工基本养老保险 城乡居民基本养老保险
	促进被征地农民就业	免费职业培训、职业介绍 鼓励企事业单位吸纳征地农民就业 自谋职业给予优惠和政策支持 生活确有困难者,生活补助 相关资金纳入财政预算
	支持发展农村集体经济	安排村级留用地 二三产业 集体经济发展资金

2.2 社会保障安置模式实践 XL 水库工程建设区所在街道现有工业企业 600 余家,为街道主要经济收入来源,工业企业从业人口达到 1.8 万人,占全镇人口的 59%。工程建设

区内农业占工农业生产总值的比例仅为 1.65%,农民的收入结构中农业生产的收入为 55 元,仅占总收入的 0.21%。由此可见,当地二三产业条件优越,建设征地对于移民收入影响有限;通过移民意愿调查,工程建设区移民基本选择了社会保障安置方式。

XL 水库生产安置方案为:采取失土农民基本生活保障为主,剩余土地资源种养殖开发、通过技能培训参与二三产业就业并举的生产安置方案。对 XL 水库工程征收土地所涉及的农业人口,采取多种形式的保障方式,征地农民可选择参加正常缴费或“双低”缴费的城镇职工基本养老保险;本工程主要采取被征地农民基本生活保障安置。同时,为了鼓励征地农转非人员参加职工基本养老保险,提高养老保障水平,征地农转非人员办理养老基本生活保障并转保参加职工基本养老保险的,养老基本生活保障统一折算 10 年职工基本养老保险缴费年限。另外,项目所在街道发挥区域优势,盘活存量,利用闲置厂房招商,加大工业投入,落实了 10 余家投资额超千万的企业入驻,这为移民创造了更多的就业机会。

从项目实施情况来看,绝大部分移民对于社会保障安置方式较为满意,由于二三产业带来了更多的就业机会,政府也开展了相关技能培训工作,对于自主创业者同时提供了更多的优惠政策,因此移民生产生活水平普遍得到了提高。

3 社会保障安置模式经验总结及探讨

3.1 大力发展基础服务设施 在保障移民群众收入水平提高的同时,注重发展基础服务设施,为移民群众提供生存、安全和发展方面的各项福利性服务,包括发展社区文化、教育、体育、卫生、环境保护等各方面。

3.2 社会保障安置模式需要促进移民就业措施并举 单一的社会保障安置方式虽然可以使移民能“搬得出,稳得住”,并可以保障基本的生活条件,但是要真正实现开发性移民方针,达到“逐步能致富”的目标,还要大力促进移民就业。一方面政府配套制订相关就业优惠政策,另一方面想方设法去为移民群众提供更多的就业渠道。

3.3 充分考虑当地社会经济发展现状 对于选择社会保障安置模式的建设项目,需详细了解分析区域社会经济发展状况,充分调查当地二三产业发展现状,移民的文化程度、务工经验、专业技能等,分析移民群众收入构成情况和选择社会保障安置后生产及生活恢复能力等方面的问题。

3.4 尊重移民意愿,以人为本 移民安置方式的选择要求充分尊重移民意愿,以人为本。移民安置工作需要至始至终坚持以人为本的立场,坚持移民问题优先,坚持可持续发展的方针;一切为了移民群众,一切围绕移民群众,一切服务移民群众,将恢复移民生产生活水平,促进移民群众“逐步能致富”为安置目标,听取移民意见,指导移民严格执行国家相关政策,使落实政策与尊重移民意愿能协调。

3.5 信息公开及公众参与 与移民群众自身利益息息相关的问题,需对信息进行公开。在移民安置实施的各个阶段都需进行信息公开,及时收集及发布相关信息,保证信息畅通,

使各相关部门信息能够对接。信息公开及公众参与有助于取得建设征地区各利益相关者的理解和支持,维护社会的稳定,防范相关风险。

3.6 政策引导与教育疏导 移民群众面对全新的生活环境,会有很多新的想法,针对移民群众出现的各类思想问题,通过深入的思想工作,化解相关矛盾,消除移民群众的不稳定因素。通过开展移民心声座谈会等方式,针对情况各异的移民群众,有针对性地进行政策引导与教育疏导。

3.7 完善移民培训制度 通过大规模举办各类中短期培训,提高移民群众的生产技能,使更多的移民群众能接受技术教育和技能培训,掌握一门或多门技术,通过多形式、多层次的移民技术培训,增强移民群众的就业能力。

3.8 鼓励移民群众自主创业 对于有意愿从事个体经营、自主创办企业的移民群众,在工商登记、银行贷款、税费减免等方面给予优惠及政策支持。

4 结语

水利水电项目实行社会保障安置模式,需以社会经济相对发达为基础,以农业收入占农民人均收入比重较低为前提,以促进移民就业措施为辅助。对于土地资源少、人地矛盾突出,经济发达且移民专业技能较强的地区,该模式无疑提供了很好的借鉴。

社会保障安置模式还处在探索阶段,及时总结相关经验,能促进移民政策措施不断完善,保障水利水电工程顺利

建设和移民妥善安置,使水利水电项目健康可持续发展。

参考文献

- [1] 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》(国务院令 第 471 号)[Z]. 2006.
- [2] 水电水利规划设计总院. 水电工程建设征地移民安置规划设计规范: DL/T5064-2007[S]. 北京:中国电力出版社,2007.
- [3] 水电水利规划设计总院. 水电工程农村移民安置规划设计规范: DL/T5378-2007[S]. 北京:中国电力出版社,2007.
- [4] 周静. 当前我国水库移民安置问题研究[D]. 南京:南京师范大学,2012.
- [5] 彭幼平,蔡频,李环宇. 水电工程农村移民非农业安置方式的探讨[J]. 水力发电,2007,33(3):20-21.
- [6] 程鹏立,李红远. 水利水电工程移民安置社会评价研究[J]. 中国农村水利水电,2009(4):119-123.
- [7] 胡宝柱,谢怡然,张志勇. 水库移民社区安置模式探讨[J]. 人民黄河,2012,34(12):112-116.
- [8] 刘小双. 对构建“2+1+N”征地补偿安置模式的初步构想[J]. 科技信息,2010(33):191-192.
- [9] 黄勇文. 岷嘉水库扩容工程移民安置方式研究[J]. 广西水利水电,2013(3):91-94.
- [10] 蔡萌生,蒋力,曹志杰. 水库移民安置不同阶段的公众参与研究——以 A 水库昌平区移民公众参与为例[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2013,15(1):26-29.
- [11] 李荣芳. 试论水库移民安置与移民社区可持续发展——以兴义市巴结移民社区为例[J]. 黔西南民族师范学院高等专科学校学报,2007(2):13-16.
- [12] 李波,余文学. 关于浙江 SX 水库移民非农安置选择的几点思考[J]. 水利经济,2007,25(4):78-84.
- [13] 李王鸣,金登杨. 扶贫移民安置模式分析与实证——以浙江省瑞安市为例[J]. 经济地理,2008,28(2):205-208.
- [14] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2014.

(上接第 295 页)

会经济发展水平、村(连)干部福利待遇情况及新疆、兵团大学生的工资标准等因素,确定相对公平的工资福利待遇,形成基于工作年限、工作绩效的工资增长、奖励机制。在工作生活条件上,应保证“大学生村(连)官”享受与农村、连队一般干部相同的办公环境与条件,保证“大学生村(连)官”基本的生活需求,如宿舍、床、桌、凳、灯、电、灶、炉等基本生活条件。基层农村、连队要在力所能及的情况下为“大学生村(连)官”提供生活上的便利,通过人性化的沟通、服务,引导“大学生村(连)官”理解、适应连队的生活。在管理考核上,实施责任目标考核与满意度考核相结合的考核制度,对考核优秀的予以表彰奖励,对考核合格的进行鼓励谈话,对考核不合格的进行诫勉谈话,连续 2 年考核不合格的予以解除劳动合同。对连续 2 年考核优秀的“大学生连官”,作为后备干部重点培养,优先选拔任用。将“大学生村(连)官”的考核与帮扶导师的考核和农村(连队)干部管理工作的考核相结合,通过考核促使工作机制、培养机制在基层连队的落实。

3.6 细化“五大出路”,畅通新疆“大学生村(连)官”发展通道 建立有效的职业培训与推介制度,每年对“大学生村(连)官”开展一次职业技术与就业培训,举办一次“大学生村(连)官”专场人才招聘会,根据专业特长与意愿,推荐离任“大学生村(连)官”就业。鼓励具有专业技能、愿意留在村、

连工作的“大学生村(连)官”留村、连任职。进一步加大从“大学生村(连)官”中选聘公务员的力度。通过创业培训,整合高校、科研院所、企事业资源和社会力量组建“大学生村(连)官”创业项目指导服务小组,建立创业项目库,设立“大学生村(连)官”创业基金,促进银行为“大学生村(连)官”创业项目提供创新金融支持,大力支持“大学生村(连)官”自主创业。通过考核、谈心了解“大学生连官”的学习情况,督促“大学生连官”的学习;在政策上为“大学生连官”报考研究生提供支持;与相关高校合作,在涉农专业定向招录任期届满、考核合格的“大学生连官”为研究生,毕业后回基层连队服务一定年限,为新疆“大学生村(连)官”继续求学深造创造条件。

参考文献

- [1] 李炳龙,苏益南,朱永跃. 大学生“村官”绩效:定量评价与优化路径[J]. 江海学刊,2014(3):228-233.
- [2] 徐康. 湖北省“大学生村官”创业研究——基于咸宁市的个案分析[D]. 南京:南京农业大学,2012.
- [3] 仇良芳. 马克思主义实践观视阈下的“大学生村官”制度[D]. 苏州:苏州大学,2014.
- [4] 郑璐,袁闻笛,杨欣远. 浅谈“大学生村官”创业管理模式[J]. 管理观察,2013(23):9-10.
- [5] 余宇. “大学生村官”创业“热”的冷思考[N]. 中国经济时报,2013-04-22(5).
- [6] 安钦. 韩国现代化进程中的农村政策及对我国新农村建设的启示[D]. 天津:天津大学,2012.