

江苏水利工程移民生产安置方式多元化研究

曹善宇

(江苏省水利工程科技咨询股份有限公司, 江苏 南京 210029)

【摘要】长期以来,在水利建设过程中,为减轻工程对沿线地区的影响,实现社会和谐,保证经济社会发展与生态环境的和谐发展,国家制定了一系列移民安置政策,建立了以移民生产安置为主的移民安置体系。本文主要以江苏水利工程为例,通过对移民生产安置方式分析探讨安置的多元化方式,最主要的目的是推进江苏水利工程移民生产安置方式的多元化。本文主要从政策和管理角度对江苏现行的生产安置方式进行梳理,并分析目前存在的问题,提出在移民安置中推行生产安置方式多元化的建议。

【关键词】江苏;水利工程;移民生产安置方式;多元化

移民生产安置是水利工程建设中最复杂、最难实施的工作,涉及移民经济社会发展与生态环境建设的多方面、多层次,移民生产安置方式如何选择就成为决定项目成败的关键。目前,水利工程建设过程中被安置人口较少的情况较为普遍,如何解决好被安置人口就业问题,保障其基本生活水平并创造更好的生产发展条件,成为解决这一问题的关键。

一、江苏水利工程移民生产安置现状分析

(一) 农业生产安置

农业生产安置是移民生产安置中最主要的方式。按照江苏省政策,农业生产安置的范围是移民的土地以及依法承包的责任田、自留地和自留山、耕地、园地、林地,养殖水面、耕地中的集体土地、林木、林地。通过统计,江苏省水利移民农业生产安置方式主要有三种,一是进行土地开发,利用现有耕地资源,实施退耕还林等生态环境修复工程。二是在淹没区实行“以租代征”,以承包土地形式安置移民,利用土地资源进行非农开发。三是在迁建区实行“先迁后补”和“以补代迁”。农业生产安置方式下的移民人均耕地面积为0.12亩,远低于国家及江苏省相关规定的0.5亩~1亩标准。江苏省水利移民安置主要是以土地开发为主。从目前来看,土地开发规模很大,效果显著。如宿迁市为促进农业生产和农村经济发展,改善农村环境,对移民安置区耕地进行了全面开发,进行土地整治与开发。在实施土地整治和开发过程中,充分考虑移民的经济承受能力,遵循因地制宜、分步实施的原则,逐步增加耕地面积;对有条件的区域,采取退耕还林、退耕还湖、工程改造等措施开展土地整治和开发工作。同时,对库区周边村庄的农民进行了系统培训。

此外,江苏省移民安置区内还形成了较大规模的生态修复区。如东台市三星镇在开展生态修复工程过

程中,由于农民已习惯于“刀耕火种”式农业生产模式,对工程不理解、不配合。镇政府积极向广大移民宣传退耕还林政策及意义,最终得到了大多数农民的理解与支持。目前,东台全区有退耕林面积6000多亩。移民的土地利用现状是影响移民生产安置模式选择的重要因素。

(二) 其他方式安置

土地是最重要的生产要素,是农民赖以生存的物质基础,对农民生活水平和生存质量有着重要影响。因此,对农村移民实行以土地和房屋为主的实物安置方式是非常必要的。首先,实物补偿金额较大,一次性补偿到位。移民生产安置中的土地补偿作为最重要的补偿项目,一般包含土地承包经营权、房屋等附属物、耕地、林地等自然资源及其使用权、自留地和自留山使用权等。以江苏省为例,通过对“6·17”水事故中受影响地区移民生产安置情况调研显示移民人均耕地面积在0.3—0.5亩之间,因此按每亩土地补偿标准计算,江苏省移民生产安置总费用约为3.2亿元,其中土地补偿约为2.5亿元左右。其次,实物安置周期较长。实物安置周期一般在10年以上,移民需长期在外务工或经营,不利于移民生计的可持续发展。然后,实物安置后易引发社会不稳定。实物补偿对于减少农村人口数量、维护社会稳定有着重要作用。但由于农村移民长期在外务工或经营,其文化素质偏低、法律意识淡薄,加上生产生活环境不适应和心理落差等因素,极易引发社会不稳定问题。最后,实物安置后续扶持资金投入巨大。实物安置需要长期的扶持才能逐步改善移民生活质量和生存环境,但目前国家对于实物安置资金投入不足,主要依靠地方财政补助以及部分移民个人筹资。在实际操作中,由于各地经济发展水平的差异化、移民个人财力的差异

性,使得实物安置后续扶持资金投入存在较大差异。

(三) 与其他省份比较

江苏省与其他省份在土地和房屋等实物补偿方面存在较大差异。从土地补偿方面看,江苏省对移民土地的补偿主要包括土地补偿费、青苗补偿费及地上附着物补偿费,而其他省份的土地补偿包括青苗补偿费及地上附着物补偿费、房屋补偿费及其他附着物补偿,如贵州省、重庆市等。从房屋补偿方面看,江苏省对移民房屋的补偿主要包括房屋重建成本价及重建建筑面积补贴,而其他省份基本以实物补偿为主,包括房屋重建成本价及建筑面积补贴、产业发展基金补贴、安置价、地租等。通过对江苏省与其他省份的比较可知,江苏省移民生产安置水平高,主要是因为江苏省在水利工程移民生产安置过程中更加注重对移民生产生活条件的改善以及移民精神的恢复。

二、江苏水利工程移民生产安置方式多元化探讨

(一) 完善移民生产安置体系

建立移民安置体系,以市场为导向,以移民满意为原则,以保障移民权益为前提,形成政府引导、移民参与、市场运作、社会保障的多元化投资机制。首先制定发展规划。根据《江苏省大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》文件精神,制定江苏省大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置规划,并报省政府审批后实施。省级大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置规划的编制工作,由省水利部门会同省发展改革委、省国土资源厅等相关部门进行。其次编制专项规划。依据《江苏省大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》和《江苏省大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置规划报告编制大纲》的要求,在项目立项前,编制专项规划,对工程建设所需用地的性质、规模、数量等进行分析论证。专项规划应符合本项目的总体要求、设计任务书,并与国家及省有关专项规划相衔接。专项规划要经政府批准后实施。同时开展前期工作。根据专项规划编制方案和技术设计文件要求,开展项目可行性研究报告的编制工作;编制项目初步设计报告,含征地补偿和移民安置方案、初步设计概算和环境影响评价报告等前期文件;委托有资质的设计单位开展项目初步设计方案,并委托有资质的监理单位对工程实施过程进行监理。项目可行性研究报告报批后,组织初步设计评审、概算评审、环境影响评价审查和项目实施监管等工作。然后进行投资估算和成本核算。根据项目初步设计概算,编制项目投资估算、施工预算等。在此基础上,确定项目合理工期和进度计划,对工程建设所需的资金进行预算,编制年度投资计划。确定项目资金来源

组织编制资金筹措方案、调整方案,并报有审批权限的相关部门批准,根据工程建设需要筹集投资资金。按照规定程序办理有关手续,如申请贷款、支付工程款、征地拆迁工作、后期扶持工作、工程竣工验收、资金结算和决算。最后实行全过程管理。加强对工程建设全过程的跟踪审计和监督检查。严格执行国家有关政策法规,认真履行合同义务,维护国家、集体和群众的合法权益。移民安置结束后,由省级移民主管部门会同相关部门对库区和移民安置区进行全面审计。建立健全有关制度、规范项目法人内部审计机制。加强对移民安置资金的监督管理,确保资金专款专用。严格执行国家有关法规政策及工程建设计划、投资概算、工程变更等各项审批制度。

(二) 加强对移民个人和企业的扶持力度

江苏目前采取的移民安置方式中,生产安置主要有土地经营、农转非、就业三种方式。其中,土地经营方式最为常见,也是大多数移民的首选。然而在土地经营过程中,由于受各种因素影响,移民群体并不是所有的土地都能实现有效经营。对于企业安置移民而言,由于其所需投入的成本较高,在生产安置过程中势必会增加企业的负担,因此企业安置移民的主要困难是如何协调好移民与企业之间的关系。就目前而言,为调动企业安置移民的积极性,在土地经营过程中对移民个人给予一定的补贴。如在土地经营过程中对无承包土地在一定年限内未达到基本要求的移民进行一定补偿,对部分具有技能和创业能力的移民给予一定程度的培训等。但是针对小型基础设施建设类项目,如水利工程中小型农田灌溉渠道、桥梁、涵洞等工程时,必须保证农民有足够的土地进行耕作,这就要求政府必须进一步完善农村水利基础设施建设政策体系,加强对水利基础设施建设项目和资金方面给予倾斜和扶持。对于一部分拥有技术和创业能力的移民而言,如果在生产安置过程中通过培训获取了一定层次以上文凭或者证书之后,并不想从事农业生产工作时,可以将其视为企业安置移民中的一种形式。一方面可以对拥有一技之长人士给予一定程度上的补偿,另一方面可以鼓励有创业意愿的移民积极投入生产经营活动中来。然而针对这种形式来说,对于企业安置移民虽然相对于土地经营来说成本较低,但是对于移民群体而言并不能保证移民有足够工作岗位或者能通过培训获取一定证书之后就能参与到企业生产经营中来。针对上述情况,工作人员可以在生产安置过程中将土地经营与农转非、就业结合起来进行考虑。具体来说可以从以下两个方面对此进行考虑,例如对于土地经营来说,可以按照国家政策规

定给予一定程度上的补贴。比如对于部分大型水利工程项目中建设水利工程时所占农村土地、水库淹没区内耕地、荒山荒地等地区的土地等实行有偿使用,而对于有创业意愿并获得相关证件,从事生产经营活动者给予一定程度上资金方面的支持。

(三) 加强社会保障体系建设

江苏水利工程移民生产安置的问题和矛盾,既有社会经济发展水平和历史原因,也有移民自身文化素质和接受能力等方面的原因。因此在水利工程移民生产安置中推行生产安置多元化是一项系统工程,需要相关政府部门、移民实施单位及社区居民的共同努力。在今后的生产安置中,应该以政府为主导建立健全移民社会保障体系,规范移民生产安置行为,实现以政府为主导的移民生产安置多元化。首先,完善移民社会保障体系,保障移民在生产安置过程中的合法权益。健全相关法律法规体系,明确移民社会保障政策和实施细则,确保移民社会保障政策的实施和维护移民的合法权益。并且江苏省水利厅也需要做好分析,加强各职能部门之间的合作,完善移民社会保障的相关法律法规制度,构建一个包含社会保险、社会福利、慈善救济等内容的综合性保障体系。政府要切实担负起公共服务职能,加强对移民社会保障工作的投入。政府不仅要负责解决移民生产安置过程中遇到的问题和困难,而且要把移民安置与就业创业有机结合起来,为其提供一个良好的创业环境和平台。其次,积极鼓励和引导企业参与移民生产安置。可以通过多种渠道增加企业参与生产安置的资金投入。在目前江苏省水利行业专项资金十分有限的情况下,政府应加大对水利行业专项资金投入力度。同时,大力引进外资和私营企业进入水利行业参与生产安置。在税收优惠、土地政策等方面加大对国有大中型企业参与水利行业生产安置的支持力度,支持、鼓励大型企业牵头成立以移民为主要成员单位的就业合作社,并出台相关政策法规,从政府层面对移民就业进行扶持和指导。进而鼓励社会组织积极参与到生产安置中来。建立健全社会保障体系建设和管理制度,同时在生产安置过程中通过各种方式鼓励和引导社会组织积极参与。

(四) 加强创业扶持

创业扶持是一种为水利工程移民提供创业机会和支持的政策措施。在江苏省,为了实现水利工程移民的可持续发展,应采取多元化的生产安置方式来推动创业扶持。首先提供创业培训和指导,江苏省可以通过开展创业培训和指导活动,帮助水利工程移民掌握创业技能和管理知识。这些培训包括市场调研、商业计划书编写、财务管理等方面的内容,旨在提高

他们的创业能力和竞争力。其次是资金支持和融资服务。为了解决水利工程移民创业中的资金问题,江苏省可以设立专项基金,并与银行合作提供低息贷款和担保服务。此外,还建立了创业投资基金,为有潜力的项目提供风险投资支持。再次是创业孵化器和园区建设。江苏省积极推动创业孵化器和园区的建设,为水利工程移民提供创业场所和配套服务。这些孵化器和园区不仅提供办公场所和设施,还提供创业指导、市场推广和人才培养等支持。此外还应提供市场拓展和合作机会。江苏省鼓励水利工程移民开展农产品加工、旅游服务、生态养殖等多元化的创业项目。同时,积极推动与企事业单位、合作社和电商平台等建立合作关系,拓展市场渠道和销售机会。最后是创业政策优惠和奖励措施。为了激励水利工程移民创业,江苏省通过出台一系列创业政策优惠和奖励措施,这包括税收减免、创业补贴、科技创新支持等,以降低创业成本并提高创业成功率。通过以上多元化的生产安置方式,江苏省在创业扶持方面取得了显著成效。这些做法不仅帮助水利工程移民实现就业和增收,还促进了当地经济的发展和稳定。

三、结束语

总而言之,水利水电工程建设是一项利国利民的大工程,同时也是一项十分复杂的工程。移民生产安置是一个十分复杂的系统,包括移民、库区和枢纽工程,也包括各级政府和职能部门,其安置方式的选择牵涉到各方面的利益关系,因此移民生产安置方式应该是多方面、多角度的多元化。工作人员要加强各相关部门之间的交流与合作,借鉴国外在此方面取得的经验和教训,不断探索新时期、新形势下水利水电工程移民生产安置的方法和途径,促进我国水利水电工程移民生产安置工作取得更大的成就。

参考文献:

- [1] 李帼佳. 淮河入江水道整治工程扬州段移民安置问题研究 [D]. 扬州: 扬州大学, 2020.
- [2] 聂振, 黄莹, 阿茹娜, 等. 苏南水利工程移民安置规划关键问题及技术研究 [J]. 水利规划与设计, 2019(11):14-16, 78.
- [3] 聂振, 孟俊龙, 阿茹娜, 等. 水利工程劳动年龄段移民再就业问题及对策——以江苏省H滞洪区工程为例 [J]. 水利发展研究, 2019(09):62-65.
- [4] 宋久岩. 需求导向下浙江水库移民安置区“空间异用”及设计优化 [D]. 杭州: 浙江大学, 2019.
- [5] 罗用能. 科学发展观视域下的水利水电工程移民长期补偿机制研究 [D]. 武汉: 武汉理工大学, 2016.