

# 水库移民后期扶持政策综述

张绍山

(水利部水库移民开发局, 北京 100053)

**摘 要:** 水库移民后期扶持政策是我国水库移民政策的重要组成部分, 是帮助广大移民群众搬迁后恢复和提高生产生活水平重要的政策支撑。后期扶持政策完全是从国情出发, 针对水利水电工程建设周期长、淹没土地面积大、移民人数多的特点, 采取的一项特殊政策。政策的实施使水库移民生产生活水平得到了恢复和提高, 解除了移民的后顾之忧, 达到了移民搬的出、稳的住、逐步能致富的目的, 体现了党和政府对水库移民负责到底的精神。

**关键词:** 水库移民; 后期扶持; 政策

**中图分类号:** TV212.58

**文献标识码:** A

## 1 水库移民后期扶持政策的重要性

### 1.1 移民搬迁安置是一个社会整合的过程

从社会学角度看, 水库移民属于非自愿性质, 移民群众从一个世代修养生息熟悉的群体和社会环境, 搬迁到一个完全陌生的群体和新的社会环境中, 会受到来自社会、政治、经济、文化、地理、环境、宗族、观念、习俗等各个方面的影响和制约。要让移民群众真正融入到这个新的群体和社会环境中, 有一个熟悉和适应的过程。这是一个十分复杂的相互磨合即社会整合的过程, 这是一个漫长的过程, 需要相当的时间。

### 1.2 移民生产生活水平的恢复和提高要有一个过程

从经济学的角度看, 移民生产生活水平的恢复和提高有一个从下降到逐步上升的过程。这个过程至少需要 3~5 年乃至更长的时间。移民是一个弱势群体, 移民在重建家园的艰难创业过程中, 需要来自社会各方面的支持与援助, 特别是国家给予的资金扶持是十分必要的, 也是必须的。

### 1.3 国情的需要

为了满足经济社会发展的需要, 必须进行大规模的水利水电等基础设施建设, 开发利用水资源。在今后的 20 年, 我国还将在长江、黄河、红水河、澜沧江、嫩江等大江大河上新建数 10 个大中型水利水电工程, 同时还要开工建设南水北调工程。这些工程的移民少则几万人, 多则一二十万人, 移民总数估计在百万以上。为了妥善安置移民, 采取前期补偿补助后期扶持的政策是国情决定的, 这样做可以减轻国家一次性投资过大的压力, 待工程发挥效益后, 再从工程效益里提取部分资金, 分期投入。这样做有利于建设三峡、小浪底、南水北调等大型项目, 也有利于我国水利水电事业的可持续

续发展。

### 1.4 水库移民工作是一项复杂的系统工程

从前期工作的实物指标调查开始, 到制订水库移民安置规划, 进行移民搬迁安置实施, 进行监理和验收。特别是工程运行后还经常会发生塌岸、滑坡、水库淤积等灾害和不可预见的因素, 都会影响到移民生产生活水平的恢复和提高。为保护移民的合法权益, 解除移民的后顾之忧, 保持库区安定和社会稳定, 必须建立后期扶持政策。

### 1.5 政府代表着移民的根本利益

建立后期扶持政策必须要从法律上予以保障。为此《移民条例》第三条规定: 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。第十七条规定: 国家设立库区建设基金, 用于大中型水利水电工程库区维护和扶持移民发展生产, 国家对移民扶持时间为 5 至 10 年。

另外, 政府还以文件形式做出决定。1996 年中共中央国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定指出: 根据谁受益、谁负担的原则, 适当提高库区建设基金和库区维护基金标准, 专项用于解决水库移民的温饱问题。根据国家的规定, 各地也相应出台了很多扶持移民发展生产的政策。

## 2 现行移民后期扶持政策简述

### 2.1 库区维护基金

1981 年, 根据当时全国水库移民安置后的生产生活情况, 财政部和电力工业部联合发文决定, 对电力工业部直属水电站自 1981 年 1 月 1 日起试行从发电成本中提取库区维护基金, 提取标准为每  $\text{kW} \cdot \text{h}$  提取 1 厘

[收稿日期] 2003-01-08

[作者简介] 张绍山(1947-)男, (汉族), 北京市人, 水利部水库移民开发局处长, 主要从事移民管理工作。

钱。按照当时水电发电量计算, 每年约提取 6000 万元。管理办法规定, 库区维护基金主要用于由于水库运行而造成的库区移民生产生活的困难补助, 扶持水库移民恢复和提高生产生活水平, 搞好水库维护。

## 2.2 库区建设基金和移民扶助金

1985 年中央财经领导小组专门听取水电部关于水库移民的工作汇报, 会议认为, 要提高对水库移民的认识, 水库移民工作必须从单纯安置补偿的传统做法中解脱出来, 改消极赔偿为积极创业, 变救济生活为扶助生产, 使移民安置与库区建设结合起来, 走开发性移民的路子。并决定: 为了解决扶持移民发展生产的资金问题, 从 1986 年 1 月 1 日起, 从有收益的水库、水电站电费中提取库区建设基金, 提取的标准, 由原来的每  $\text{kW} \cdot \text{h}$  1 厘钱, 增加到 5 厘钱。随后, 国务院以国办发[1986]56 号文件进一步明确: 根据分级负责的原则, 按照水库的隶属关系分别由中央和地方筹集资金。同时要求有条件而且尚有水库移民遗留问题的地方, 可根据国务院发布的《水利工程水费核订、计收和管理办法》, 在水费外附加库区移民扶助金, 收取标准由当地政府确定, 但不超过水费的  $1/10$ ; 有些水库不发电, 其它直接收益又不多, 而社会效益较大, 提取库区建设基金、库区移民扶助金解决移民问题仍有困难的, 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。

## 2.3 后期扶持基金

1996 年国家计委等五部委联合发文决定对 1986~1995 年投产和 1996 年以前国家批准开工建设的大中型水电站、水库库区, 设立后期扶持基金。以国家批准的移民数量作为计算基金提取的基数, 按每个移民每年 250~400 元的标准控制, 以水电站和水库所在省为单位, 统一核定 1986 年及以后投产的水电站每  $\text{kW} \cdot \text{h}$  电量提取基金的多少。从 1996 年 1 月 1 日算起 (已经批准开工、尚未投产的水电站, 从水电站机组发电之日算起), 共提取 10 年。

2002 年 1 月, 国务院办公厅又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若干意见, 国务院文件指出: 从 2002 年至 2007 年, 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温饱问题。解决水库移民遗留问题所需资金由中央和地方共同负担。中央安排给有关省、自治区、直辖市移民扶持资金的数额, 根据 1985 年底以前投产的中央直属水库现有移民人数, 按人均 6 年累计 1250 元核定; 地方配套资金按 1:1 比例安排, 由省级政府负责筹集。有关省、区、市从电费中提取库区建设基金, 按本地区销售的全部电量每  $\text{kW} \cdot \text{h}$  2 厘钱以内掌握; 提取 2 厘钱

仍有缺口的省, 由中央安排的库区建设基金补助。

## 2.4 移民后期扶持的优惠政策

国家给予水库移民的优惠政策主要是 20 世纪 80 年代后期逐渐形成的。根据“谁主管、谁负责、谁受益、谁承担”的原则, 建立库区开发基金, 加大资金投入。有的给予口粮补贴、税费减免、优惠用电、技术援助、项目优先安排、低息、贴息贷款; 有的在水库养殖和削落区土地使用方面给予优先开发使用等多项优惠政策。

## 3 实施各项后期扶持和优惠政策的重大作用

国家及地方各项后期扶持和优惠政策的制定和实施, 对恢复和提高移民生产生活水平, 维护社会稳定, 促进水利水电事业可持续发展发挥了重要作用, 下面用几个实例加以说明。

(1) 福建省水口水电站。水口水电站位于闽江干流的中上游, 装机容量 140 万  $\text{kW}$ , 年平均发电量 49.5 亿  $\text{kW} \cdot \text{h}$ 。库区移民近 10 万人。库区移民安置工作于 1988 年开始分三期实施, 一期 1990 年 3 月前搬迁 3.2 万人, 二期 1992 年 3 月前搬迁 2 万人, 三期 1993 年 3 月前剩余移民全部离库。

福建省政府于 1987 年就颁布了“关于水口水电站库区移民安置若干优惠政策的暂行规定”, 出台了 17 条优惠政策, 从 1996 年开始从电站发电效益中提取后期扶持基金, 标准为每  $\text{kW} \cdot \text{h}$  提取 5 厘钱, 到 2001 年底已征收使用后期扶持基金 1.64 亿元。后评估调查报告显示: 搬迁前的 1986 年, 移民人均年收入为 778 元。1994 年移民人均年收入已经达到并超过了搬迁前的水平, 但仍落后于邻近的非移民。1996 年移民人均年收入达到 2483 元, 开始接近、达到和部分超过了邻近的非移民和全省人均年收入水平。1999 年移民人均收入达到 3254 元, 超过全省人均收入近 200 元。移民住房条件普遍得到改善, 人均居住面积由  $30\text{m}^2$  增加到  $41\text{m}^2$ 。同时库区基础设施也有了长足的发展。

(2) 浙江省紧水滩水电站。紧水滩水电站位于瓯江干流上游, 装机容量为 30 万  $\text{kW}$ , 年平均发电量为 4.9 亿  $\text{kW} \cdot \text{h}$ 。库区移民 2.17 万人。主要是处理动迁中的遗留问题和组织移民发展生产。

1984 年, 浙江省政府决定专列紧水滩库区移民生产补助经费 725 万元。1987 年紧水滩水电站与地方实行按实发电量分成, 地方所得三成电量专供安置移民的县市使用。1988 年开始, 设立紧水滩水库移民开发基金, 从电站发电量中每  $\text{kW} \cdot \text{h}$  统配电加价 2 分钱, 6 年筹集 6000 万元。1997 年开始, 从电站征收 1303 万元。还出台了移民发展林果业、乡镇企业给予税费减

# 我省水库移民企业亏损的原因及对策

薛云霄

(河北省移民迁建办公室, 河北石家庄 050011)

**摘 要:** 对河北省水库移民区兴办企业走过的历程进行了分析和探讨。兴办企业要因地制宜, 充分利用本地资源优势, 更要搞好市场预测, 同时要加强管理, 提高产品竞争力。

**关键词:** 水库; 移民; 企业; 对策

**中图分类号:** TV212.58

**文献标识码:** A

## 1 前言

建国以后, 我省先后修建大型水库 21 座 (不含桃林口水库), 其中省属水库 17 座, 部属水库 4 座, 移民 55.67 万人。多年来, 党和政府为帮助水库移民重建家园, 发展生产, 摆脱贫困, 投入了大量的人力、物力和财力, 移民生活生产条件得到改善。从 1984 年起, 各级移民部门大力扶持移民发展种植业、养殖业, 特别是帮助

移民立足库区资源优势, 兴办多种形式的移民企业。企业的兴办, 增加了移民的收入, 开拓了移民就业门路。各级移民部门本着“多轮驱动、多轨运行、分类指导、放手发展”的方针, 使移民企业从无到有, 规模日益壮大。根据 1989 年统计, 全省水库移民共发展企业摊点 970 家, 安排劳动力 38763 人, 年创产值 4 亿多元。1995 年统计, 全省水库移民企业摊点只有 500 多家, 年创产值

[收稿日期] 2003-01-08

[作者简介] 薛云霄 (1947-), 男 (汉族), 河北藁城人, 省移民办主任, 主要从事水库移民管理工作。

免、口粮补贴等优惠政策, 移民安置区基础设施有了很大改善, 移民发展多种经营也初见成效。紧水滩库区云和县靠后期扶持资金发展起了中国木制玩具城, 现有 100 多户移民从事玩具加工工作。

(3) 河北省桃林口水库。总库容 8.59 亿  $\text{m}^3$ 。工程建设时间为 1992 ~ 2000 年。水库淹没影响涉及秦皇岛市青龙满族自治县 8 个乡、36 个行政村、106 个自然村, 移民搬迁从 1992 年开始, 1998 年结束, 实际搬迁安置 11360 户、39959 人。移民搬迁安置方式是采取在水库受益地区分散插村安置为主, 就近后靠、投亲靠友、非农业安置为辅。分散插村安置 9680 户、33888 人, 占 86.2%, 农业安置为主, 占 93.8%。

桃林口水库移民搬迁安置除按照国家有关政策给予移民以合理的补偿补助外, 地方政府还在土地划拨、宅基地选择分配、移民村发展规划等多方面给予扶持和优惠照顾, 特别是在移民安置去向上, 充分发扬民主, 听取移民意见, 做到公开、公平、公正、合理, 经过几年的扶持, 移民的生产生活很快得到恢复和提高。2000 年按照 10% 抽样调查结果表明, 移民搬迁安置后人均耕地、人均粮食、人均住房面积和年人均收入 4 项经济指标分别为搬迁安置前的 155%、329%、174% 和 389%。

(4) 陕西省安康水电站库区。安康水电站位于汉江中游, 装机容量 80 万 kW, 年平均发电量 25 亿  $\text{kW} \cdot \text{h}$ 。库区搬迁移民 58111 人。移民安置从 1984 年开始, 1992 年基本结束。

安康水库移民坚持“有土安置”原则, 移民搬迁后除了住房有较大改善外, 约有 15% 的移民生活水平和搬迁前基本持平, 约有 85% 的移民生活水平有明显下降。经过 10 年的后期扶持, 新修基本农田 1564  $\text{hm}^2$ , 使移民人均占有基本农田从 0.02  $\text{hm}^2$  提高到 0.05  $\text{hm}^2$ ; 建设林果园 3793.3  $\text{hm}^2$ 。发展庭院经济 9236 户, 占移民总户数的 2/3, 年收入 4000 元以上的移民户达 6130 户。新建设了一批渡口、桥梁、道路, 库区基础设施有了较大改善。目前, 安康库区移民不仅解决了温饱, 而且有 2/3 的移民生产生活水平达到或超过了当地平均水平, 部分已经开始致富奔小康。

## 4 结语

移民后期扶持是具有中国特色的水库移民政策, 它是整个水库移民政策的重要组成部分。后期扶持政策在建立、发展与实施过程中还存在着一些问题, 需要在今后的实践中不断加以补充、完善, 下大力抓好落实, 切实发挥后期扶持政策的作用。