

## 我国水利工程移民管理的机制创新研究

文/曾建生

### 一、引言

移民管理是一个国际性的难题。目前没有一个固定的模式，因为各国的国情、法律体系不同；区域经济发展水平不同，各地的文化习俗不同。因此，各国的移民管理体制需要根据具体情况进行创新。由于我国的移民管理体制脱胎于计划经济时期，而移民管理本身的特点又需要政府主导，因此带有浓厚的行政色彩。目前，在市场经济条件下，需要进行观念、机制和方式方法上的创新，才能真正实现向现代移民管理的转型，建立以科学发展观为指导的，可持续发展的建设模式。

在移民安置过程中，必须重视从补偿性移民、安置性移民向开发性移民过渡，使得移民能够切实分享到发展的成果。为此，需要完善和健全一系列的法律、法规，从观念、法律、机制层面上进行变革和创新，建立适合我国国情的移民行业管理体制。

### 二、移民管理的三个阶段

对于水利工程移民安置模式可以概括为三个阶段。第一个阶段在1978年以前的计划经济时期，我国水利移民管理存在严重的“重工程、轻移民”以及“重搬迁、轻安置”的思想，水利移民管理工作没有得到应有的重视。基本实行“以农业安置为基础、就近后靠安置为主”的模式，通过行政手段把大量水利移民安插到附近的村社从事农业生产，这种移民安置模式做法简便易行，政府用于安置移民的开支少。从多年的实践看，依靠计划手段实行以农业安置为主的做法虽取得了一些成绩，但也存在很大缺陷，主要是移民生活水平徘徊不前（甚至下降），与当地平均生活水平差距拉大。这涉及一系列有关经济社会发展中的重大问题，如公平、贫困、地区差距、利益冲突、社会稳定、生态问题等。

第二个阶段是1978年开始市场经济体制改革以后，国家实施的开发性移民政策。首先，农村实行了家庭联产承包责任制，土地所有权和承包经营权相分离，土地制度发生了变化，因此，在征地中既要向土地所有者支付补偿费，又要对土地承包者进行安置。国家既要保证工程建设用地的需要，又要负责妥善解决移民安置问题。1985年国务院指出，水库移民是水利水电工程建设的一个重要问题，关系到库区人民的切身利益和水利水电事业的发展。在总结我国多年移民安置工作经验教训的基础上，党中央、国务院提出了开发性移民方针：水库移民工作必须从单纯的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。要使移民安置与库区建设结合起来，合理使用移民经费，提高投资效益，走开发性移民的路子。

针对水利水电工程建设征地面积极大、移民人数多、影响范围广、情况复杂、政策性强的特点。1991年国务院颁布了《大中型水利水电工程建设征地和移民安置条例》，在移民安置和经济补偿方面，《移民条例》明确提出“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”。《移民条例》的颁布实施，在规范征地行为、重视前期工作、制定科学的移民安置规划、加强移民工作管理等方面发挥了重要作用。

第三个阶段是以自生能力培育为重点的全面安置阶段。《移民条例》是在完全的计划经济体制下制定的，采用的是计划经济运作方式，突出强调了国家征地的强制权，规定国家建设需要征用集体所有土地时，农民必须服从，对被征地对象移民权益保护不够。国家对失地农民给予的费用也只是补偿性的，后期扶持是对移民经济补偿的重要组成部分，只侧重于对移民搬迁后的生产开发、生活扶持和安置区的建设。补偿补助只是对有形的物给予了低标准的补偿，没有充分考虑失地农民其他各种社会损失。在原有移民安置模式中，政府主导的计划经济思路和移民本身的非市场主体地位是导致移民生活水平下降、生产不能重建的主要因素。因此，根据实践的发展，移民安置应该进入市场导向的，以人为本的第三阶段——即以移民自生能力培育为重点的全面安置阶段（对应于第一阶段的重工程和第二阶段的重开发，两者都是片面强调安置的某一环节）。

真正做到让移民的生活水平不下降，甚至能够有所提高，除通过科学制定补偿标准，完善社会保障以外，关键是提高水利工程移民的自生能力。所谓移民的“自生能力（Viability）”<sup>1</sup>意味着移民在新的环境中，能够在政府的特别支持政策结束后，依靠自身的努力，能够达到原有的生产能力、生活水平和社会地位。

这个定义对移民安置的思路进行了转换，首先关注移民生产能力的恢复，这是移民生产重建、生活重建的基础；最终的落脚点是移民生活水平的提高和社会地位的恢复，以便移民能够跟上经济发展的步伐，分享经济增长的成果。关注移民的自生能力，要求把移民当作生产重建的主体，按照市场经济的原则，确定对移民的补偿、社会保障和生产扶持。

对于移民而言，政府的政策扶持是暂时的，最终决定移民能否拥有“自生能力”，取决于移民的人力资本和社会资本。由于移民的生产、生活都是嵌入在社会网络之中，因此自生能力的培育需要以移民融入当地社会为前提。在此之前，重搬迁、轻安置的做法，使得移民群体成为“孤岛”，这是导致部分移民陷入贫困的重要原因。因为，只有融入当地社会，移民才能在工作和生活过程中建立起社会资本，并在生产过程中，实现人力资本和物质资本的积累。

### 三、我国水利工程移民的安置模式创新

水利水电工程移民安置模式多种多样。按移民安置后从事的产业划分，可分为农业、非农业和兼业安置三大类；按迁移距离划分，可分为就近后靠、异地近迁和异地远迁安置；按就业安置途径划分，可分为农业、企业招工、自谋职业和养老保险安置；按移民群体组合形式划分，可分为分散和集中安置。上述各种安置方式在内容上可能是相互交织的。移民安置模式选择，不能仅从政府易安置的角度考虑问题，移民安置要充分考虑尽量发挥集聚效应以补偿移民损失社会网络关系、原公共资源带来的自生能力下降，充分让移民参与选择移民方式，必须考虑移民安置规划目标、环境容量与人力资源等因素以及我国城镇化的发展趋势。水利工程移民安置没有固定的成功模式，需要根据具体情况进行创新。

#### （一）土地安置和非土地安置相结合

随着我国社会主义市场经济的逐步完善，农民不断增强的市场意识也使过去单纯以农业为主要收入来源的方式发生了质的变化。因此，安置方式也要适时调整，以适应新环境。因此，在采取有土安置（农业安置）为主的地区，要尽量依托集镇安置，通过靠近工程受益区、集镇、公路等，采取以农业安置为基础，广泛开拓二、三产业就业门路，以土地安置与非土地安置相结合，外迁安置与后靠安置相结合的移民安置模式。

随着我国经济的发展，城镇化趋势明显，因此在进行移民安置时，需要充分注意到工业化和城镇化的发展情况，创造非农化或者兼业化的条件。水利工程也应和当地城镇化建设结合起来，努力扩大其扩散效应，争取做到水利水电工程带动当地城市化。一个大中型水利水电工程建成的同时，若能推动周边地区的城市化，就可以顺利实现移民安置非农化。

例如在三峡移民安置过程中，重庆市通过推行四种农村移民安置方式，取得了很好的效果。这四种方式是“高效生态农业安置移民”、“旅游业安置移民”、“沿江公路安置移民”和“调整土地安置移民”。即在三峡库区大力发展高效生态农业，引导移民从大规模开垦荒地转向依靠现代科技和农田管理方法，提高现有耕地的综合生产能力，避免大规模开垦山地对三峡库区自然植被的破坏，对防治水土流失和水污染有积极意义。

#### （二）分散外迁和集中外迁相结合

现在外迁移民模式有两大类，即分散外迁和集中外迁。分散外迁即早期的投亲靠友、自寻门路。分散外迁由于它是建立在移民自觉、自愿，自主的基础上，移民是决策的主体，能够自觉承担自主决策的风险和责任，没有心理依赖所以参与效果较好。集中外迁是由政府牵线搭桥、组织实施，移民自主论证、自行决策。政府工作量大、费用高、移民心理依赖性强，后期扶持的负担重。集中外迁的优点是可以借助政府的行政权力和手段，扩大外迁移民的规模，有效地扩大移民安置容量。

不管哪一种方式都应该鼓励移民参与到安置规划的过程中。移民参与是让那些“由于搬迁而受很大改变的人有权过问他们的未来，并参与将要改变他们命运的决策制定”（塞尼，1998）。参与包含两个方面的内容，第一，让移民了解自身应享有的权益和保护自身权益的方法；第二，参与制订有关可选择的搬迁、安置方案，或至少对它们的具体情形有所了解。“如果移民积极主动地参与，冲突和延误就会减少，移民更满意，更能增加长期稳定”（塞尼，1998）。“让移民参与部分移民规划可减少移民的依赖性”（塞尼，1998）。S.阿斯撒那在总结印度沙达尔·沙罗沃工程移民经验时认为：“对任何移民计划的成功实施来说，非政府机构和公众参与的作用是不可缺少的。从规划阶段开始到实施的每一阶段，都必须有非政府机构和移民的积极参与”（阿斯撒那，1998）。在三峡移民的实践中也发现了移民参与的重要性：“让移民当家作主是做好移民工作的关键”（重庆市移民局1999年移民工作汇报材料）。

集中外迁和分散外迁都是移民安置的重要方式，关键是集中外迁要做好规划和论证，注意迁入地的基础设施建设和商业配套，要通过恰当的选址、利用集聚效应，发展移民区域的分工协作，使之尽快融入到当地经济体系之中。分散外迁要注意后期的跟踪管理，提供后期扶持，利用迁入地政府和社会中介组织，提供相关的服务和支持。

#### （三）工业化导向的安置方式

人口众多、劳动力资源丰富既是中国经济发展的潜在优势，又是现实制约因素。农业积淀了大量剩余劳动力，人地矛盾尖锐，中国经济发展的过程同时也是农村劳动力大量由农业向非农产业和城市转移的过程。安置地农村本身就存在大量需要转移出去的剩余劳动力，无法吸纳更多的库区移民。后备耕地资源有限，移民地区耕地更少，以农业安置为主的做法只能在已有耕地上安置，人地关系更为紧张。同时，农民为了维持生存，加大对土地开发的力度，造成对地力的过速利用，破坏

地力，恶化农业生态环境。

在我国目前的经济政策和经济环境下，务农收益较低，同时，移民已不是改革开放以前的移民，他们对村社组织的依附性大大减轻，自由度很大。他们必然会在农业与非农业之间进行利益比较，较低的农业收益很难吸引农民服从农业安置。非农化安置符合我国的城镇化发展趋势，社会效益和经济效益都很好。做好非农化安置移民工作的同时也就推动了安置地的经济发展，为安置移民而安排的投资支出具有很大的外部效应。

走非农化安置的道路是新形势下大中型水利水电工程移民安置的新的出路之一，其中工业安置又是主要形式。无论是农村还是城市，第三产业只能随着工业的发展而兴起，不可能脱离工业独立存在和发展。

工业安置可采用就近安置移民到工业企业中去的形式，或者参与工程的建设 and 后期维护等工作。工业安置还可以采取新建企业的方式进行，为了满足安置移民的需要，同时保证工程建设对物资的需要，完全可以建立起一批新的工业企业。但是新建企业要慎重，因为政府包办的企业往往存在机制的弊端，带来更高的成本。新企业的建设应该以市场自发为主，政府可以提供一部分资金作为基金，对一些与工程和移民安置相关的企业进行一定的扶持，对移民进行职业培训，以及对安置移民的企业给与税收的优惠或者政府采购的优先权。

#### （四）人力资本投资的前置式安置

通过教育改良水利水电工程所在地农民的人力资本、提高移民素质是做好非农化移民安置工作的关键。人力资本对一国经济发展、社会进步的重要性，改造传统农业的最好方法就是增加对农民投资。同样，做好库区移民非农化安置工作的最好方法也是增加对移民的教育投资，提高移民素质，同时，为今后发展移民集聚区的工业、第三产业打下基础。

教育不仅应该在工程开工建设以前进行，而且要在工程前期准备工作开始之前做好。移民的可行能力在很大程度上也受到教育程度的影响，对移民进行人力资本投资可以大大提高其自生能力。

如果在工程上马前几年甚至更长的时间内增加当地的人力资本投资，提高未来移民素质，无论对水利水电工程本身的开工建设和建成后的良好运转，还是对做好非农化移民安置工作都具有重要而深远的意义。因而，加强人力资本投资是一种非常重要的前置式安置方式——即把安置工作做在工程上马的前面。

#### 四、结论与启示

我国面临的水利工程移民行业管理面对的最大挑战和机遇是社会主义市场经济体制改革。原有的安置理念、模式和思路，在市场经济条件下面临体制的挑战，同时也为创新观念、创新安置模式、创新行业管理体制提供了机遇。本文的研究结论总结如下：

结论一：必须借助市场力量，实施开发性移民。作为水利工程项目不论是工程建设还是移民管理，政府都要承担首要的责任。这是由水利工程的公共属性决定的。但是，这并不意味着政府完全用行政配置资源。从我国水利工程移民管理体制变革的趋势来看，今后水利工程建设管理体制的改革方向是以政府投资为主、以指令性计划为基础的直接管理型模式，转变为以多种投资方式、以市场调节投资行为为主和以投资主体决策自主、风险自负为基础的政府间接控制引导的模式。今后，市场和政府的分工更加明确，政府在进行移民规划和移民安置时，必须注意引导和借助市场的力量。在实施开发性移民的过程中，市场因素居于更为重要的地位。

结论二：实施开发性移民，必须注意提高移民的参与度。移民安置是一个复杂的系统工程。要将生产的基础工程设施配套进行，安置区的土地承载力要与人口的发展相适应。要做好各方面的工作，尤其要尊重移民的意愿，安置工作必须在移民和安置区居民自愿互利的基础上实施。要鼓励移民参与移民安置规划的编制、行动计划确定和审查监督等工作，要让移民发表意见和建议，移民参与是做好开发工作的重要条件。

结论三：在实施开发性移民的过程中，需要坚持城镇化导向。在移民安置过程中，应坚持以城镇化为导向、非工业化安置优先。在市场经济条件下，以城镇为依托集中安置或移民建镇应该是现代水利水电工程移民搬迁安置的首选方式。从长远和发展的观点来看，移民入城安置或移民建镇符合国家提出的“加速乡村城镇化进程”的基本国策，同时有利于通过集聚效应，获得基础设施建设的规模经济。同时，城镇化有利于移民建立社会网络，提升移民的自生能力。当然，在这个过程中必须与所在地区的城市化进度相符合，必须创造产业集聚发展第二三产业的条件，同时，也必须采取培训措施提高移民的人力资本水平（作者单位：河海大学商学院）

#### 相关链接

[我国三种传统管理方式的比较研究及启示](#)

[自用谋略研究](#)

[企业管理系统柔性分析](#)

[项目管理推动实现企业现代化](#)

[高科技企业的财务管理创新探讨](#)

论当代金融创新发展与中国金融创新  
我国水利工程移民管理的机制创新研究  
技术密集型企业知识管理的难点与对策  
基于市场竞争因素的供应链管理模式的演变

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心