

## 水库移民社会保障的特殊性研究

时间: 2007-09-14

来源: 中国社会保障网

【字号:   】 [【我要纠错】](#) [【Email推荐】](#)  [【发送】](#) [【收藏】](#) [【打印本页】](#) [【评论】](#) [【关闭】](#)

### Some Issues of the Specialty of Dam Migrants' Social Security

#### 一 问题的提出

近年来的水库建设尤其是水电开发热潮,带来了大量的水库移民。相关数据显示,到2006年6月底,全国大中型水库移民现状人口为2500多万人,其中农村移民2288万人。对水库移民的补偿和补助主要是为其提供另一块耕地、宅基地,对个人财产进行补偿和后期扶持。以土地作为其未来的生活保障是不够的,需要社会保障制度作为补充。该问题一经提出,就在学术界引起了广泛的讨论,在一些库区也进行了有益的探索。从这些研究和实践的情况看,建立水库移民的社会保障制度具有很大的难度,主要是因为其具有较大的特殊性。对水库移民社会保障的特殊性进行研究,对该项制度的设计具有很强的指导意义。

#### 二 国内外相关研究综述

##### (1) 水库移民社会保障的概念探讨

对水库移民社会保障概念的界定大多是参照现代社会保障的概念,结合水库移民的特点加以表述。河海大学移民研究中心对这一问题进行了较早的研究,提出水库移民社会保障是国家、地方及社会对移民,特别是对暂时或永久丧失劳动能力、失去工作机会或遭受灾祸的移民,在经济和社会生活方面提供帮助、照顾、保护和保证,以调节社会关系、促进社会公平和稳定的社会制度(陈绍军等,2001)。

在对水库移民社会保障进行概念界定前,应该明确建立这一制度的目的、其在我国社会保障体系中的定位、制度的供给者和保障对象、保障的方式等等。

笔者赞同前人的概念界定,同时认为,应该明确制度的供给方是水库业主、政府和社会(包括移民自身),制度的定位是过渡性的社会保障,是在我国农村还没有建立起普遍的社会保障制度前适度超前的过渡性制度。因此,笔者认为,水库移民社会保障是业主、政府和全社会对水库移民,特别是暂时或永久丧失劳动力、在从农业向非农产业转移过程中遇到困难或遭受灾祸的水库移民,在经济和社会生活方面提供帮助、照顾、保护和保证,与产业安置方式相配套为水库移民提供全面的补偿和生活保障,以促进社会和谐发展,确保移民目标的实现。它为当代移民提供近中期的保障,是一项过渡性的制度设计,最终要向全国统一的社会保障制度演进。

##### (2) 水库移民社会保障制度构建的相关理论

###### 1、资源价值转移理论

水库工程建设前,淹没区的资源为移民享用,由于他们的生产方式和手段比较落后,资源的使用价值较低,仅仅能够满足他们的生存和缓慢发展的需要,这是淹没区资源对移民的效用价值。工程兴建后,这部分资源的使用权转移给了水库工程,这部分资源的价值潜力被开发出来,其使用价值就取决于工程的效用价值。一般情况下,被淹没资源对水库工程的效用价值远远高于其对移民的效用价值。也就是说,水库的兴建,使这部分资源价值得到了极大的提升。若完全按照原效用价值对移民进行补偿,即依据移民在被淹没土地上从事农业劳动获得的收益进行补偿,则放弃了被淹没资源的机会成本,即水库工程的效益,违背了等价交换的原则。资源价值转移理论认为移民应该分享资源得到提升后的价值。

###### 2、卡尔多—希克斯标准

英国经济学家卡尔多和希克斯于20世纪30年代末从不同的角度提出并论证了衡量社会变革是否有利的原

则标准。卡尔多指出“若受益者在充分补偿损失者后，其状况仍能有所改善，则这是一种有益的社会改进”，希克斯认为“如果损失者不能从贿赂受益者以反对变化之中获利，则这是一种社会改进”。(Yew-kwang Ng, 2004)“卡尔多—希克斯标准”的实质是假设一些社会成员经济状况改善的同时没有导致其他成员受损，或者获益的社会成员补偿了受损的其他人，则社会福利增加。水库工程影响面大，对当地来说是一项社会变革，要使其对社会有益，就要求受益方补偿受损者的损失。社会保障作为一种长效机制，保障移民的社会福利实现，作为现行补偿方式的补充和发展，为其提供较为充分的补偿。

### 3、 社会保障水平适度理论

社会保障水平适度理论指出，社会保障水平过低不利于保障群众的生活，而由于社会保障水平具有刚性，若起点过高，社会保障也会成为一个巨大的负担。福利国家的经验也证明了这一点。社会保障水平是否适度，可从供给与需求两个角度来衡量，用需求平衡分析方法测度适度水平的公式是：

$$\frac{S}{N} > \frac{R}{G} \quad (\text{适度下限} < S < \text{适度上限})$$

其中，S代表社会保障总水平； $\frac{R}{G}$ 代表社会保障需求水平； $\frac{S}{N}$ 代表社会保障资金需求总额；P代表受保障人口；N代表保障项目；R代表保障程度；G代表国内生产总值。[8]

从以上公式的正反比关系可知，要使社会保障水平处于适度区间，需要控制受保障人口、保障项目和保障程度，或发展经济以提高承受能力。

水电移民农村社会保障水平过高，将不利于工程的开展和地方经济社会的发展，这就要求其从低水平开始建立，优先满足老年人、贫困人口这样的重点保障对象的需求。

### 三 国内移民的社会保障实践

已有几个国内水库工程进行了社会保障安置的初步实践，这里以实例加以说明。

#### (1) 社会保障安置实践

##### 实例一，T电站S库区的移民社会保障实践

T电站S库区将40%的后期扶持资金用作社会保障资金。后期扶持资金按每年每个移民400元的标准，共提取10年。S区移民共29 625人，后期扶持资金静态总额为1.185亿元，社会保障资金静态投入为0.474亿元。

在提出建立社会保障制度前，S区的做法是建立移民生活基金制度。为人均耕地0.3亩以下的村（组）建立生活基金，资金来源为土地补偿费、安置补助费的一部分，共计1004万元。将资金存入银行，每季度支取利息，由村民小组自主决定资金的分配。

陈阿江在调查研究的基础上，提出了在生活基金制度上建立移民社会保障制度的建议。他认为，该制度应包括：五保户的社会保障、养老保障、九年义务教育助学金和农户小额生产贷款。五保户的社会保障为领取五保金，标准为年人均400元；男60周岁以上、女55周岁以上的老人领取养老金，标准为年人均300元左右；助学金标准为每人每学期150—200元左右。医疗保险操作困难，没有作设计。

##### 实例二，P电站H库区农村移民社会保障政策

P电站H库区的农村移民社会保障项目仅有养老保障一项。养老金给付标准为每人每月160元，加上每人每月50元的后期扶持资金，在搬迁安置时男55周岁、女50周岁以上的农村移民每月可领取210元的养老保障金，领取时间为10年。

#### (2) 实例评述

从公开资料看，水库移民社会保障的实践案例较少，主要集中在水电工程中，在水利工程中采用地较少。这可能是因为水电工程可以带来长期的经济回报，可为移民社会保障提供资金保证。

P电站H库区的社会保障与社会保障的概念较为贴切，但是仅有养老保障一个项目，且只针对达到养老年龄段的移民。存在的问题是保障项目过少，保障的覆盖面和保障水平都较低。

水库移民社会保障制度进展的缓慢，当然有经济承受力、城镇社会保障不成熟等原因，但笔者认为，其自身的特殊性也是一个制约因素。

### 四 水库移民社会保障的特殊性

#### (1) 建立该制度的目的

建立该制度的目的是解决水库移民搬迁后遇到的经济社会问题，保证移民基本生活，保障移民经济社会发展多重目标实现。（廖蔚，2004）使移民群体平稳渡过转换时期，重建生产、生活系统。是水库移民安置的重要手段之一。（陈绍军等，2001）不同的学者对建立该制度的目的有不同的表述，但都体现了三个方面的内容，即：水库移民社会保障具有很强的补偿性和扶贫意义，是一种移民长期补偿机制，旨在化解非自愿性的水库移民所面临的经济社会风险。

## （2） 保障项目的内容

现有的水库移民社会保障实践，都存在保障项目内容过少的问题，基本上只停留在对当期的老年人提供养老金的层次。在理论研究领域，对保障项目涵盖的内容也有一个认识的过程，较早期的研究参照现代社会保障学中社会保障系统包含的内容，涵盖项目非常广泛，没有提出可供实际操作的具体项目。后期有文章在对移民意愿和经济承受力进行调查的基础上，提出保障项目包括移民养老保险、医疗保险、最低生活保障和一些社会优抚项目。

可见，在保障项目的设置上，都坚持考虑的问题是满足移民最基本、最迫切的需要，使保障水平在业主、政府可以承受的范围内，并且符合现阶段的经济水平。

## （3） 保障水平

水库移民社会保障的水平不能很高，因为资金主要来自于业主和政府。业主的资金来源于水电工程投产后的发电收益，用于社会保障的支出要计入发电成本，保障水平过高会给企业造成很大的拖累，削弱其市场竞争力。政府的资金来源于税收，较高水平的移民社会保障费会给地方政府带来很大的财政压力。而且社会保障制度具有刚性的特点，保障金只能提高难以降低，在制度设计伊始保障水平就很高，对未来制度的存续是很不利的。所以应坚持低水平进入的原则，只提供基本的保障，这样水库移民社会保障的水平就会比较低，难以和城镇社会保障相提并论。

## （4） 资金来源和主体责任

从实践和理论的角度看，水库移民社会保障资金的来源主要是土地补偿费和安置补助费。这虽然有悖于国家建立农村社会保障“个人缴费为主、集体为辅、政府给予适当补贴”的精神，但符合水库移民的实际情况。这既是水库移民自身情况决定的也是这一制度中各主体的责任决定的。

水库开发的业主是水库工程的发起人，将在水库建成后受益，应是主要供款主体；政府在水库建设和建成后获得了经济和社会效益，为移民提供社会保障实现了政府利益再分配的职能，也应是主要的供款主体；如果是水电工程，则享受电能的所有用户也应是供款主体，他们供款的方式就是支付更高的电价；而移民是利益受损方，应该是受补偿和补助的对象，而不是主要供款者，只是在保险项目中，为体现社会保障权利义务对等的原则，防止骗保和虚增保费支出现象的出现，要承担相应的缴费义务。有些学者提出，移民以土地补偿费和安置补助费的一部分作为个人缴费，但实际上，土地补偿费和安置补助费并不属于移民个人，而是属于集体经济组织集体所有。如果实行移民社会保障，业主也就不需要先支付土地补偿费和安置补助费，再由政府收回来，而是直接分期给付，所以这笔资金不能算作移民个人的缴费。

## （5） 统筹层次

水库移民社会保障只覆盖水库移民，资金会非常的分散，如果移民分散安置在不同的县境内，则社会保障资金会更加分散。而且从制度实施的角度看，会有一个先行试点再做推广过程。即使从长期看，假设该制度在全国范围内得到了推广，但各地的生活水平不一，给付水平也就千差万别，这一区域经济特征决定了它很难在全国移民间进行统筹。所以，水库移民社会保障的统筹层次必然不高，但笔者认为，为了确保资金的安全，应该坚持至少在市级范围进行统筹，逐步向省级统筹过渡。

## （6） 实施方式

社会保障的实施方式有现收现付制、完全积累制和部分积累制三种，三种方式各有其优缺点。采用哪一种方式实际上是由水库业主和政府的供款方式决定的。因为这一制度不同于城镇社会保障，不是在一个社会内部的统筹运行，而是外部社会对移民社会的补偿。对移民社会来说，主要是利益的输入而不是利益的相互补偿、风险的内部消化。且由于该制度是过渡性的，人口老龄化、代际赡养这些实际上都不是主要问题。所以在实施方式的选择上不能照搬适用于城镇社会保障的理论，而应该考虑的是主要供款方的给付方式。如果供款方选择一次性缴足所有的费用，则肯定是完全积累方式；如果供款方从其资金成本考虑选择逐期给付的方式则就是现收现付方式；如果供款方先进行前期投入成立基金，然后逐期追加投入，则就是部分积累方式。

## （7） 制度定位和未来发展

水库移民按其居住的地域和收入来源分有城镇移民和农村移民。城镇移民比例较低，而且其社会保障很好解决，加入城镇社保体系即可，主要解决的是农村移民的社会保障问题。而这一问题的难点又在我国没有

建立起全国性的农村社会保障制度。这样建立的移民社会保障制度必然是过渡性的，既要满足预期安置的需要，又要达到未来制度衔接的要求。与城镇社会保障衔接是不现实的，因为农村社会保障要与农村社会保障相衔接就需要打破城乡二元结构，这在相当长的时期内是无法预期的，而且到那时移民社会保障可能已经完成了过渡需要了。所以从现实的考虑，首先要把握国家对农村社会保障构建的精神，采取适当超前的方式构建，方便与农村社会保障对接。

## 五 结论和深入讨论

水库移民社会保障问题主要是水库农村移民社会保障的问题，这一问题纷繁复杂，涉及到大量的理论和政策问题。需要明确的是，水库移民社会保障属于农村社会保障前的一种过渡形式，城镇的水库移民没有必要重新构建一种社会保障制度。其保障水平不宜过高，要坚持低水平进入的原则。保障项目要与国家构建农村社会保障的精神相一致，即优先发展农村养老保险、合作医疗和最低生活保障制度，针对移民的特点增加以职业技能培训和生活津贴为主要内容的就业促进保障。该制度并不是水库移民社会内部的风险共担机制，而是外部社会对水库移民社会的补偿性利益输入机制。所以不能机械套用城镇社会保障的相关理论，比如实施方式的选择就不宜考虑移民的代际赡养、老龄化问题，而应该考虑主要供款方的供款方式选择等。同时，水库移民社会保障是过渡性的，不是一项保障移民世代生存的制度，而只是帮助其在移民初、中期在新区、新产业中生存发展的一种补偿性制度安排，最终移民应该融入到新的环境中，加入到当地的社会保障体系中。由此，过渡期也不应是一个较短时期，而应该至少涵盖移民当代人的生命周期。

基于此，笔者提出水库移民社会保障是一种基本补偿型的过渡性社会保障，是针对水库移民这一特殊群体设计的。其项目和标准都只满足基本保障的要求，不是移民社会内部的统筹互济、风险共担，而是外部社会对其的长期补偿，不是长期性的而是一种过渡性的制度安排。

(赵永生)(李丹)(高忠文)(李鹏)

(本文荣获中国社会保障论坛2007年征文评选优秀奖)

【 】 【发表评论】

### 相关新闻：

- 农村外出务工者参加四项社会保险的现状... (2007-09-14)
- 新型农村社会养老保险制度试点工作调研报告 (2007-09-13)

### 免责声明：

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站，或从本网站链接、下载，或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告，目的是为公众提供资讯，服务社会公众，不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益，应该及时向我们书面反馈，并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明，我们在收到上述法律文件后，将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。

关于我们 | 联系方式 | 招贤纳士

中国社会保障论坛组委会秘书处 版权所有  
京ICP备：05004171号