

水库移民家庭搬迁安置模式选择及影响因素研究

潘斌 东博

国家电投黄河上游水电开发有限责任公司
中国电建集团西北勘测设计研究院有限公司

摘要：在水利水电工程的建设过程中，虽然政府、业主与农民有着“以水致富”的共同目标，但存在因过于追求搬迁效率而忽视移民搬迁安置模式选择合理性的现象，这与移民希望通过搬迁致富，以牺牲短期利益来换取未来利益保障的意愿产生矛盾。现行的安置思路一般是基于移民自身安置意愿与安置地环境容量等现实情况而制定的，未充分考虑移民家庭对其所选安置模式的适应性，因此会出现移民难以迅速适应安置地环境，与自身家庭的原始发展目标脱节的情况。移民作为搬迁安置的主要参与者，享受搬迁安置后的发展结果，也承担搬迁安置的责任，从移民家庭层面寻找影响其搬迁安置模式选择的因素，对于研究移民安置规划和后期帮扶政策具有重要的理论与现实意义。

关键词：水库移民；搬迁安置模式；影响因素

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.22.072

引言

水库移民工作是水利工作的重要组成部分。做好水库移民工作，不仅关系到水利建设和水利改革发展，而且关系到移民群众的切身利益和区域社会和谐稳定。新中国成立以来开展了大规模的水利水电工程建设，共建成各类水库近10万座，搬迁安置了众多水库移民，其中大中型水库移民后期扶持人口就超过2500万人。党中央、国务院历来高度重视水库移民工作，出台了一系列移民政策法规，加大对移民的投入，加强移民工作管理，取得了显著成效。特别是党的十八大以来，有关地方和单位坚持以人民为中心的发展思想，进一步完善移民政策措施，积极创新工作机制，不断强化监督管理，走出了一条具有中国特色的水库移民工作之路。

一、总结回顾“十三五”水库移民工作

（一）积极稳妥地做好移民搬迁安置工作，保障了水利工程建设顺利进行

近年来，水利投资和建设规模都是空前的，目前国务院确定的172项节水供水重大水利工程已开工149项，在建工程投资规模超过1万亿元。大规模的水利工程建设带来大量移民搬迁安置，据统计，“十三五”期间，全国共核定新建大中型水库移民后期扶持人口60万人。各级水利部门和移民管理机构积极创新移民安置方式，突出抓好移民安置规划设计、实施管理和验收工作，积极稳妥

地组织做好移民搬迁安置，有力地保障了水利工程顺利开工、建设和运行安全。这些移民搬迁安置后在居住条件、生活环境等各个方面都比搬迁前有了较大改善，生产生活水平逐步恢复提高，总体上得到了妥善安置。

（二）认真做好水库移民信访稳定工作，维护了库区和移民安置区社会稳定

水库移民群体稳定是社会稳定的重要方面，极易因群体行为转化为具有重大影响的热点问题。近年来，各级水利部门和移民管理机构认真贯彻落实中央关于社会建设、信访改革、防风险保稳定的决策部署，不断完善水库移民信访稳定工作机制，大力开展平安库区、和谐库区建设，畅通移民信访渠道，及时了解移民诉求，定期排查化解矛盾纠纷，解决移民生产生活困难，推进移民融入当地社会，使移民与当地群众共同发展，共享改革发展成果。水库移民越级上访、群体上访数量明显下降，全国没有出现大的移民群体性事件，库区和移民安置区社会总体稳定。然而，在新发展阶段水库移民工作仍存在一些问题和挑战。一是由于移民自主创业缺乏资金和政策扶持，就业创业困难，部分水库移民生产技能不高，缺乏致富手段，土地资源承载力和环境容量不足，生产资源变得稀缺等多种原因，导致部分水库移民收入增速跟不上经济社会发展速度。二是现行水库移民法规制度部分条款已经不适应当前工作需要，相关配套政策滞后的问题凸显，制度建设仍需进一步加强，以适应新形势新变化。三是由于移民群众在语言、文化、风俗、生活习惯等方面与当地村民不同，“分享”了安置区群众的部分社会资源，与安置区群众收入存在差距，导致了隔阂的出现，部分移民群众仍较难融入当地社会。四是由于硬条件缺乏（部分移民所处地区偏僻，交通设施不完善，路况较差，教育、医疗等基础设施薄弱，产业发展受规划、生态红线限制等）和软实力不足（部分移民群众有“等、靠、要”和盲目攀比的思想，缺乏产业转型所必须的生产技能等），移民后续发展动力有待进一步增强。这些问题必须引起高度重视，并在今后的水库移民工作中逐步研究解决。

二、水库移民家庭搬迁安置模式选择影响因素

（一）水库移民家庭自身能力对安置模式选择的影响

①家庭人口规模变量通过了5%的显著性检验，且与

预期一致, 家庭人口数越多的家庭, 越有可能选择就近后靠安置方式, 因家庭人口较多造成了生活必要支出的增加, 移民家庭的负担更重, 就近后靠安置是规避风险的最佳选择。②家庭劳动力占比变量也通过了5%的显著性检验, 与预期假设一致, 移民家庭的劳动力越充足, 移民家庭选择生产效率较高的生产经营方式的可能性越大, 城镇化安置更有机会满足家庭中全部劳动力的生产需要。③原有房屋及财产价值变量未通过检验, 说明家庭固定资产对移民搬迁安置模式选择影响不明显, 在实地调查中了解到, 固定资产拥有量的多寡主要体现在移民家庭对搬迁安置后生产生活系统重建的投资方面, 原固定资产拥有量较多的移民家庭在搬迁安置后会更快地适应当地生活水平与发展速度, 但不能显著影响移民家庭在安置模式上的选择行为。④农业收入占比变量通过了10%的显著性检验, 说明搬迁安置前农业收入较高的家庭更倾向于选择就近后靠安置, 因长久的农耕技术与农耕思想使得移民家庭对土地的依赖程度较高, 选择就近后靠安置可以继续农业生产, 获取的农业收入可以作为移民家庭的基础收入来源。

(二) 搬迁动机对移民家庭安置模式选择的影响

1 安置地的居住环境和公共服务变量在5%的水平下显著, 与假设相符, 因实地调查了解到移民家庭在搬迁安置前的生产生活环境多有不便, 基础设施不够完善, 因此移民对安置点的公共基础设施和公共服务的满意程度影响了移民搬迁安置模式的选择结果, 更看重安置点基础设施和公共服务适宜性移民家庭选择就近后靠安置模式的可能性更大, 而异地城镇化安置对于移民家庭来说生产生活环境几乎完全改变, 不确定因素较多。②移民家庭劳动力转移机会变量在5%的水平下显著, 与假设相符, 说明移民未来能够找到非农就业机会的可能性越大, 移民选择就近后靠安置模式的可能性越小, 城镇化的发展为农村剩余劳动力提供了更多的就业机会, 目前农村年轻一代的劳动力对于非农就业的接受度远高于传统农业, 因此移民未来能够得到的非农就业机会成为影响其选择后续安置模式和生计方式的重要因素。③搬迁补偿补助变量没有通过显著性检验, 与预期不符, 说明虽然不同安置模式对应的搬迁安置补偿补助会给移民家庭短期内带来不同的影响, 但移民家庭更加重视家庭长远发展超过眼前利益。

三、推进“十四五”水库移民工作各项任务落实

(一) 构建多层次就业保障机制

一是鼓励健康有能力的老年水库移民再就业, 从设计养老金支付方式和加强在职培训等方面入手, 探索直补资金增长机制和集体经济分红机制, 提高老年水库移民的劳动参与率^①为健康有能力的库区老年劳动力

组织新技能培训, 提高该群体的劳动技能水平和再就业能力, 二是保障老年水库移民的就业权利, 适时调整相关劳动法规, 在尊重现有法制原则的基础上, 逐步把超龄库区劳动力(有劳动能力的70岁以下低龄老人)纳入适用范围, 探索移民后扶和其他移民项目的效益共享机制和轻劳动参与机制, 消除年龄就业歧视, 以保险的形式为企业规避用工风险, 明确规定超龄劳动力的用工形式、用工强度、用工待遇、用工纠纷等。

(二) 认真贯彻落实行政政策, 保证移民安置平稳有序

一是对重大控制性、骨干型水利枢纽工程开展实地查勘, 充分征求移民群众意愿, 听取地方政府意见建议, 保障合理的规划设计周期, 保障程序的合法合规, 同乡村振兴相关规划有效衔接, 实现高标准规划, 让移民共享发展成果。二是做好移民搬迁服务, 大力落实生产安置措施, 为移民加速融入安置区创造良好的氛围和条件; 落实重大水利工程移民搬迁进度协调机制, 及时跟踪移民搬迁进展; 加强移民安置监督指导, 规范移民安置行为, 压实地方人民政府主体责任。

四、结束语

(1) 在移民安置的规划阶段, 应提前评估当地水库移民的发展能力, 包括面对风险的恢复和适应能力, 以及调整生计的学习和认知能力; 同时也应开展移民意愿的调查, 了解移民家庭短期内和长期的发展规划和发展需求, 并以此为依据制定搬迁安置规划。(2) 在搬迁安置实施的过程中, 建议当地政府部门应该提前做好周密的搬迁安置任务计划, 为每一户家庭提出公平且合理的搬迁安置规划, 根据移民户家庭的实际情况指导其选择最适合的安置模式。

参考文献

- [1] 张丹, 龚一菀, 姚凯文. 水库移民家庭搬迁安置模式选择及影响因素研究[J]. 人民长江, 2021, 52(06): 212-217.
- [2] 刘俊楠. 引绰济辽工程移民搬迁安置问题研究[D]. 内蒙古大学, 2020.
- [3] 冯湘萍. 水库移民后期扶持效果评价模型研究[D]. 华北电力大学(北京), 2020.
- [4] 龚一菀, 姚凯文, 张丹, 朱东东. 水库移民家庭支出型贫困问题研究[J]. 水力发电, 2019, 45(09): 6-11+92.
- [5] 吴上. 水库移民社区治理的政策表达及其解构[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2019, 22(03): 159-167.