

【经济管理研究】

# 避险移民安置的困境与思考

——以辽宁宽甸为例

秦悦<sup>1</sup>, 宫春子<sup>2\*</sup> ①

(1. 辽东学院 会计学院, 辽宁 丹东 118001; 2. 辽东学院 经济学院, 辽宁 丹东 118001)

**摘要:** 避险移民安置是改善弱势群体居住过于分散、公益事业落后、环境承载力不足、生态环境恶化的农村康居工程, 是建设社会主义新农村的重要一环。而避险移民安置投资大, 涉及人数多, 关乎民生的根本, 眼下政府和移民户都深感困难重重。因此, 本文解析了避险移民安置中遇到的困境, 提出了有针对性和可操作性的具体对策与建议。

**关键词:** 避险移民安置; 辽宁; 宽甸

中图分类号: C979

文献标志码: A

文章编号: 1672-8572(2014)06-0094-04

我国是一个自然灾害频发的国家, 每年自然灾害都会给国家和人民的生命财产造成巨大损失。对各类自然灾害隐患地区实行避险移民安置, 不仅可以防患于未然, 而且可以改善避险移民的生存境遇。但由于避险移民原本生存艰难, 移民后原有的社会经济系统又完全解体, 要想在异地尽快恢复和重建赖以生存的资源、生活、生产、就业、社会关系网络等自然环境和社会环境, 实践中政府和移民户都深感困难重重。本文以辽宁宽甸满族自治县避险移民安置为例, 大视角解析实施困境, 从政策意义上和实践执行意义上提出具体实施建议。

辽宁省宽甸满族自治县辖22个乡镇, 178个行政村。县境内有水丰、太平哨、太平湾、蒲石河抽水蓄能电站、金哨、双岭等七座大中型水库。水库移民安置人口107480人, 是辽宁省第二大移民县, 移民人口占全县人口四分之一。2013年5月, 宽甸满族自治县的永甸镇碑沟村、青山沟镇夹砬子村二组被确定为辽宁省避险解困搬迁的十个试点之一, 试点村组共有85个移民户, 298位移民人口。

目前, 辽宁省的十个试点仍然坚持继续试点的只剩四个, 全省已实现避险解困搬迁72户, 其中, 宽甸实现搬迁61户。因此, 解析宽甸避险移民安置的经验和困境, 探讨更完善的实施对策, 对推动辽宁省山区避险移民安置工作具有重要的意义。

## 一、避险移民安置的困境解析

宽甸满族自治县作为试点的两个村自然条件很差。碑沟村是水丰水库的库区村, 全村总面积约42平方公里, 耕地1201亩, 人均耕地面积0.5亩, 域内山高坡陡、沟壑纵横、地质构造复杂, 交通不便, 基础设施较差。移民收入较低, 生产条件差。夹砬子村属于太平哨水库库区村, 其中夹砬子村二组位于太平哨水库岸边的高山顶, 通往最近的公路需要步行4公里山道, 生产生活物资运输依靠肩挑背扛, 交通问题严重影响了村民的生活。由于水库的大量淹没, 给移民带来诸多损失, 虽经国家多年扶持, 由于底子薄、基础差、生产条件恶劣, 移民的生活水平仍然比较低, 与镇域内平均水平

① 收稿日期: 2014-09-12

基金项目: 丹东市科技局资金资助项目

作者简介: 秦悦(1966—), 女, 山东蓬莱人, 副教授, 研究方向: 财务管理。

\* 通讯作者: 宫春子(1957—), 女, 辽宁东港人, 教授, 研究方向: 统计学、社会保障。

相比差距很大,必须进行搬迁安置才能从根本上解决问题。但避险移民搬迁安置是一项系统工程,投资大,涉及移民人口多,涉及的问题都是具体的民生问题,事无巨细,哪一件小事都不是小事。因此要把好事办好,工作难度很大。在避险移民安置实际工作中主要存在以下几个问题:

一是避险安置地开发难度大。辽宁省避险移民安置地规定应满足如下条件:在城(集)镇或基础设施较为完善的中心村;地质稳定,不受一般自然灾害的威胁,水、电、路、通信等基础设施较为完善;具有合理的耕作半径,便于移民从事生产;移民异地安置后人均耕地面积能满足基本口粮田要求;应节约用地,尽可能不占或少占耕地。辽宁省避险移民安置方式规定:只有通过新建小区才能实施集中安置。由于宽甸地处山区,既能满足以上条件符合以上各项要求,又能实现避险移民自愿实现整体安置的新居住地太少。

二是国家投资少群众经济困难大。国家给每一个避险移民安置配套了专项资金,但专项资金不仅要建移民住房,还要配套建设道路、供电、饮水、学校、卫生设施等,满足居民生活生存的基本需要,这使有限的资金更加捉襟见肘。特别是由于避险移民迁出地区主要是水库灾害发生区,这些区域自然条件严酷、资源贫乏、交通闭塞、生态环境恶化,群众生活原本十分困难,少有积蓄。但在避险移民安置时,国家对避险移民新建住房按每平方米补助一定数额(以宽甸满族自治县试点的两个村为例,省补助资金240万元,每户补助3万元;市补助资金120万元,每户补助1.5万元;县补助资金120万元,每户补助1.5万元),新建住房人均不超过25平方米,新建住房面积70平方米、86平方米、91平方米和104平方米等。这样,实施移民搬迁,还需要移民自筹45000元以上住房建设费用(按1500元/平方米×70平方米=105000元)。许多人因拿不出来这笔钱而放弃移民;还有许多人求助亲友能拿出购房款但因拿不出后续配套的基本生活需要的钱款,也不得不放弃搬迁。

三是避险移民搬迁后续发展生产能力弱。由于

新旧政策因素,使多种生产生活矛盾交织。宽甸满族自治县的大中型水库大多数是20世纪80年代以前建设的老水库,前期补偿、补助极低,尤其20世纪50年代建成的水丰水库,水库人均补偿不足1000元。近年来,随着中央一系列支农惠农政策的出台,广大农民得到了实惠,增加了收入,但库区移民由于人多地少,从“两免一补”等惠农政策中受益不多,与非移民生活差距呈拉大趋势。由于移民专项资金又不能安排生产经营性项目,移民搬迁至新区前几年,虽然可以通过外出打工增加一些收入,但农业生产投入(种子、肥料、灌水)、生活费用(自来水)、子女入学等费用要远高于原居住地,加之投入初期产出率低等原因,使已几乎家徒四壁的移民群众无力发展生产,造成潜在的新的贫困。

四是避险移民安置区基础设施建设进度慢。按照国家移民专项资金的投资方向,在建设移民安置区时,应该配套建设移民住房、道路、供电、饮水、学校、卫生等设施,为移民创造基本生产、生活条件。宽甸满族自治县计划小区配套设施建设有给排水、电力增容、电网建设、巷路硬化、绿化等,由县政府协调各职能部门和乡政府进行解决。但是,由于资金到位问题,移民安置区配套工程基础设施建设进度缓慢,移民的供电、供水、学校等配套不及时,使移民有地无法种、有房无法住,移民两头跑,影响了移民搬迁到位和定居。

五是避险移民技术培训难满足个体需求。宽甸库区移民文化素质普遍偏低。移民中,高中及以上文化的仅占移民总数的13%,初中以上文化只占移民总数的55.2%,小学文化和文盲占移民总数的31.8%。很多库区村特别是地处偏远移民村,学生上学十分不便,小学生上学需要父母租房陪读,或者是由父母划小船早送晚接,导致库区移民受教育平均年限比县域水平低1年。而避险移民搬迁到新居住地后,农业生产方式发生了改变,广种薄收转变为精耕细作,家畜饲养方式等也发生改变,移民的生存能力变得脆弱了。因此,移民技术培训,增强移民的生存能力就尤为重要。但目前受

国家移民专项资金投资方向的制约,移民安置工程自身及移民迁入地不成规模政府无法有针对性地对搬迁移民进行种植、养殖等实用技术以及城镇打工实用技能进行有效培训。

## 二、避险移民安置的对策建议

避险移民安置是一个关系到弱势群体生存的大问题,在实施过程中既要考虑眼前安居又要考虑未来发展,从组织实施保证、实施程序和相关政策等方面有以下几个建议:

一是强化避险移民安置的组织领导<sup>[1]</sup>。政府是避险移民安置的实施主体和责任主体。组织保证是扎实推进避险移民安置的关键。领导重视,相关部门才能按其工作职责,做好避险移民安置试点相关工作。建议成立以县长为组长的扶贫移民康居项目领导小组。分管移民工作的县领导和专抓避险移民安置试点工作的县级领导为副组长,成员单位应该包括:发改、财政局、农经局、土地局、审计局、水利局、移民局、住房和城乡建设局、交通局、供电局、林业、教育局、人社、扶贫办等单位负责人。领导小组下设办公室,办公室具体抓好移民扶贫康居工程工作的具体落实和综合协调等工作。

二是实行避险移民的整体安置和分散安置<sup>[2]</sup>。现在实行的是整体搬迁安置政策,即居住地移民人口占居住人口50%以上;有意愿搬迁人口占移民总数50%以上;然后,整体新建安置地,实行整体集中安置。但由于移民户到新安置地需要自掏腰包解决购房资金不足部分,有一部分人没有能力补足差额,无力搬迁;有一部分人恋旧,习惯了固有的生存环境搬迁意愿不强;有一部分人不喜欢整体新安置地,不愿意搬迁;如此等等,使避险移民安置工作推进困难。因此,建议分清情况,采取集中安置和分散安置相结合的方式。对适合集中安置的人口采取集中安置的方式,集中安置时要坚持“四结合”,即:一要与新农村建设相结合。对于集中安置的,不仅要建设好房屋,还要搞好水、电、路等基础设施配套和文化体育设施、产业开发

建设。二要与小城镇建设相结合,小区内道路布局要纵横交错,统一宽度为4米,边沟统一硬化。小区道路两侧全部绿化,生活用水要直接并入自来水管网。小区巷路全部硬化,设置一侧硬化排水边沟。三要与保障房建设相结合,在保障房建设中考虑避险移民安置对象,按照移民自愿申报和政府审核户数人数,建设经济适用房,价格合适,通过国家补助后,使特困移民购得起房。四要与移民创业就业相结合。要想办法扶持移民创业和就业,提供贴息贷款,做好就业技能培训,通过避险移民安置,提高移民的生活水平,实现“搬得出、稳得住、能致富”目标。对不适合集中安置的移民户,要根据其具体情况,有意愿投亲靠友的,有符合政策进一步扶持的,细化多层次的避险移民安置补助标准。建议进县城安置的,建(购)房补助费为每人20000元;跨乡镇中心村寨安置的,建房补助费为每人15000元;搬迁到本乡(集)镇附近中心村寨安置的,建房补助费为每人12000元。避险安置建房补助每户补助人数不超过5人,对独生子女和两女户分别按增加1人和增加半人的标准发放建房补助费。

三是严格避险移民安置的操作程序。建议在调查摸底移民搬迁户时,要逐乡镇、点对点核实,建立到村搬迁安置台账、分时段搬迁安置台账、到户搬迁安置台账等。此外,对户口不在本地的新老嫁女,对户口在本地而人长期不在本地居住已投奔亲友年迈多病的特殊移民等,要张榜公示,区别对待。在操作程序上,建议按着个户自愿申请、群众评议、村委会审查(公示)、镇政府审核、县政府审定、签订避险移民安置协议、按实施进度拨款、拆除原住房、新居竣工验收等程序实施。层层把关,公平、公正、公开有效推进,确保国家有限的避险移民安置资金能确实用到真正需要避险安置的移民身上。

四是加强避险移民安置的管理和监督<sup>[3]</sup>。建议建立项目台账,建立健全项目档案,实现项目精细化管理,确保项目的质量和效益;同时,建立避险移民安置资金专户和专账,实行专户存储和专账核算,严禁挤占、挪用、贪污等违法违纪行为,确

保避险移民安置资金安全, 确保专款专用; 此外, 建议审计部门应该加强对避险移民安置资金跟踪审计, 纪检监察部门应该加强对避险移民安置资金监督检查。

五是制定避险移民安置的系列优惠政策<sup>[4]</sup>。发改、财政局、农经局、土地局、审计局、水利局、移民局、住房和城乡建设局、交通局、供电局、林业、教育局、人社、扶贫办等部门要加大资金整合力度, 按年度避险移民安置人数整合资金。对安置到县城的避险移民安置对象给予一定的创业贷款贴息, 并免费培训特困移民就业技能。对符合条件的特困移民实行低保全覆盖, 对特困移民建房

免收测量费、宅基地审批工本费、房屋所有权登记费、育林基金等行政事业性收费和政府性基金等。切实减轻特困移民的经济负担, 使特困户也能安居, 也能发展。

总之, 避险移民安置是改善弱势群体居住过于分散、公益事业落后、环境承载能力不足、生态环境恶化的农村康居工程, 是建设社会主义新农村的一项具体工程。期待本文解析的避险移民安置中遇到的困境, 以及有针对性的建议, 能有助于推进避险移民安置工作的顺利进行, 从而尽快改善弱势群体的居住生态环境, 全面提高避险移民的生存质量和生活质量。

#### 参考文献:

- [1] 关于完善大中型水库移民后期扶持政策的实施意见 [Z]. 辽宁省人民政府公报, 2007 (1).
- [2] 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例 [Z]. 国务院 471 号令.
- [3] 国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见 [Z]. 国发〔2006〕17号.
- [4] 关于促进库区和移民安置区经济社会发展的通知 [Z]. 发改农经〔2010〕2978号.

(责任编辑: 游媛媛)

## Dilemma and Thinking on Resettlement of Avoiding – risk Inhabitants: a Case Study in Kuandian of Liaoning Province

QIN Yue<sup>1</sup>, GONG Chun – zi<sup>2</sup>

(1. Accounting College, Eastern Liaoning University, Dandong 118001, China;

2. College of Economics, Eastern Liaoning University, Dandong 118001, China)

**Abstract:** As an important link in the new socialist countryside construction, the resettlement of avoiding – risk inhabitants is a project to improve the living conditions of vulnerable groups dwelling scattered in areas with poor public welfare establishments, low environmental carrying capacity. Presently, both the government and the inhabitants encounter difficulties of huge investment and great population. Accordingly, some advice is proposed in this paper.

**Key words:** resettlement of avoiding – risk inhabitants; Liaoning; Kuandian