

文章编号:1001-4179(2015)22-0107-05

新型城镇化安置水库移民的规划实践

——以温州市永嘉县南岸水库移民安置为例

周 毅, 顾 梦 莎

(浙江省水利水电勘测设计院, 浙江 杭州 310002)

摘要:随着我国经济社会的快速发展,新型城镇化安置水库移民是创新移民安置方式的必然趋势。但从以往城镇化水库移民安置方式来看还存在就业、教育、资产重组、社会保障等诸多社会问题。为此,以温州永嘉县南岸水库移民安置实践为例,介绍了移民安置方案和库区、安置区经济社会发展情况,阐述了新型城镇化移民安置所具备的条件以及核心问题。实践证明:在规划移民安置时要充分尊重移民意愿、分析移民就业技能和安置区产业容量、保障移民收入稳定性和可持续性以及移民享受城镇居民同等待遇等,才能有效地推动新型城镇化建设的进程。

关 键 词:移民安置; 水库移民; 城镇化; 南岸水库; 温州

中图法分类号: D632.4

文献标志码: A

DOI:10.16232/j.cnki.1001-4179.2015.22.025

水库移民安置一直是水库工程建设中的重点和难点问题。根据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令 471 号)的规定,大中型水利水电工程移民安置应当坚持以农业安置为主。随着我国经济社会的快速发展,人地矛盾日益突出,农业安置模式的局限性也日渐凸显,单一的农业安置已经难以满足社会可持续发展和移民生活的需求,甚至影响到社会的稳定和居民的安居乐业。在此背景下,各地积极创新移民安置方式,出现了长效补偿、二三产业、土地入股分红、社会保障、“16188”等多种新型的安置方式。随着新型城镇化的发展,人口迁移模式中的水库移民,如果能够结合城镇化建设实施城镇化安置,那将对水库移民安置和城镇化建设产生较大的促进作用。换个角度来说,水库移民若一直沿用大农业安置,在城镇化的发展趋势下,移民农村安置区有可能面临城镇化改革,移民将经历再次搬迁,这既不利于移民生产生活水平的恢复,也不利于城镇化改革的进程。因此,在有条件的地区进行水库移民城镇化安置将是移民安置和新型城镇化发展的大势所趋。

1 城镇化基本内涵及面临挑战

1.1 城镇化基本内涵

城镇化是指农村人口不断向城镇转移,第二、三产业不断向城镇聚集,从而使城镇数量增加,城镇规模扩大的一种历史过程,它主要表现为随着一个国家或地区社会生产力的发展、科学技术的进步以及产业结构的调整,其农村人口居住地点向城镇的迁移和农村劳动力从事职业向城镇二、三产业的转移。

然而,随着城镇化的发展,逐步出现了“伪城镇化”现象,即城镇化人口不能平等的享受城镇化的成果,出现了诸多社会问题,如城中村问题,农民工在就业、医疗、社保、教育等方面的不平等问题等,社会矛盾突出。在这种情况下,新型城镇化的概念被提了出来。新型城镇化与传统城镇化的最大不同在于:新型城镇化是以人为核心的城镇化,强调人的城镇化,注重保护人的利益。新型城镇化强调在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变,

收稿日期:2015-07-19

作者简介:周 毅,男,高级工程师,主要从事水利水电工程移民安置规划设计工作。E-mail:leept@sina.com

实现城乡统筹和可持续发展,最终实现“人的无差别发展”。

1.2 安置方式运用状况

党的十八届三中全会提出了一系列城乡一体化的改革措施,不同的新型城镇化模式已在全国各地广泛推行。但目前,水库移民城镇化安置的实践探索还比较少,一些水库项目在移民生产安置或生活安置方面单一的城镇化安置案例经实践证明存在不同的问题。

(1) 移民生产安置。以往移民非农安置的实践证明:将水库移民安置到城镇二、三产业可能存在风险。例如,1997 年国家直属工程黄河小浪底水库某市某村的移民安置中逐步建立了以热电厂为龙头企业,集蔬菜大棚、劳务公司、学校于一体的新型工业化社区,当时其在全国是整建制工业安置的典范。然而,2007 年热电厂正式宣布破产清算,移民普遍出现再就业难,且城市低保并非实现全覆盖,导致上访事件频频发生^[1]。因此,产业不发达,就业无门的城镇,移民采用城镇化安置是不合适的。移民收入保障不仅需要充足的就业岗位,合理的产业结构,还需要产业发展的可持续。

(2) 移民搬迁安置。以往移民非农安置的实践证明:单一的城镇住房安置并不能完全解决问题。例如,云南省楚雄州青山嘴水库提供“城市楼房安置模式”供移民选择,并给予 20 年生活补助金,帮助有需求的移民在城市安家落户^[2]。但是,这种生活补助并未解决移民就业问题,无法保障移民在城镇生活的安居乐业。移民从农村到城市“市民化”的过程中,仅实现了住房城镇化,移民应该享受的市民待遇,如城镇社会保障待遇、移民子女享受城镇教育资源等并未实现。此外,相对高昂的城市生活成本使农村移民难以适应,农村移民城镇化安置后的社会融入障碍也成为制约移民城镇化安置的重要因素。

从以往的实践情况来看,水库移民城镇化还存在移民劳动力就业、生计发展、进城后利益保障等一系列问题,解决不好这些问题,移民城镇化安置并不能算成功。

1.3 面临的挑战

由于水库移民原生产生活环境简单,移民城镇生产生活能力不足,新型城镇化对“人的全面城镇化”的要求给水库移民城镇化安置带来了更多的挑战。

(1) 水库移民非自愿性质加大了新型城镇化安置的难度。从某种意义上来说,作为非自愿移民的水库移民进城其实比农民工更难。农民进城务工是一种自愿行为,他们希望通过在城镇或者城市付出劳动,享受

城镇或者城市的建设成果、就业机会和公共服务体系等。相比于农村,城镇或者城市在基础设施、文化、教育、医疗卫生、社会保障等方面具有较大优势,这形成了农民工进城的拉力^[2]。这些农民工在进入城镇从业后,依然享受着农村土地带来的收益,他们可进城务工,可回村耕种。但是,水库移民因水库工程建设不得不进行搬迁,失去原来居住的家园,失去土地等生产资料,甚至失去原有的社会关系网络。大量研究表明,水库移民普遍存在恋土心理与依赖心理。以往的水库移民主要是政府主导,移民自认为做出了某种个人牺牲,自然对政府具有很高的依靠性与期望值^[3]。因此,水库移民城镇化安置因其非自愿性质面临巨大挑战。加之移民对于将来的收入情况和生活状态难免会有担心,对城镇化安置或多或少有抵触情绪,易在安置过程中因信息不对称等原因引起不满情绪,甚至因此产生社会稳定问题。

(2) 无法妥善解决移民安置后劳动力就业问题,无法保障移民长期稳定收入是阻碍新型城镇化安置水库移民的核心问题。众所周知,水库项目一般建设在高山峡谷和边远贫困地区,移民群体和城郊地区的农民相比,文化教育程度更低、信息获取途径更窄、劳动力就业技能更缺乏。因此,移民群体进入城镇后从业难,即使进城后大部分移民也是从事一些临时性的工作。这类工作的特点是收入普遍低、稳定性不差,但是可替代性却较高。移民群体从业后归属感不强,工作带来的收入也无法保障移民的长远生计。水库移民影响量大、覆盖面广,移民安置后安置区所在城镇的就业市场需求数量和需求结构需要匹配水库工程移民劳动力供给数量和供给结构。数量众多、结构合理的就业市场必然需要优质的产业环境和容量,这对水库移民城镇化安置提出了更高的要求。

从以往项目的经验来看,移民从农村到城市的过程中,仅实现了住房城镇化,移民应该享受的市民待遇,如城镇社会保障待遇、移民子女享受城镇教育资源等并未实现。此外,相对高昂的城市生活成本使农村移民难以适应,农村移民城镇化安置后的社会融入障碍也成为制约移民城镇化安置的重要因素。移民集体上访事件的频发和移民返迁的教训提醒我们:让移民“住在了城镇”并不是新型城镇化安置的宗旨,新型城镇化安置水库移民需要“去伪存真”,真正实现“人的城镇化”,这为新型城镇化安置水库移民带来了更大的挑战。

2 案例分析

以温州市永嘉县南岸水库规划新型城镇化安置移

民为例,通过产业支撑、就业扶持、社会保障、新型社区建设等方面的一系列措施,确保农村移民由“乡”到“城”的转变,实现移民的城乡统筹和可持续发展。

2.1 工程概况

南岸水库是一座以防洪、供水为主,结合河道水生态保护等综合利用的水利工程,是《全国大型水库十二五规划》、《浙江省水资源保护和开发利用总体规划》、《楠溪江流域水利规划修编》、《浙江省“十二五”大中型水库建设规划》中重点推荐建设水资源保障工程。工程位于温州市永嘉县境内,坝址位于楠溪江上游主流大源溪上,大楠溪与岩坦溪汇合口上游约 2.2 km 处,水库总库容 36 676 万 m³,水库正常蓄水位 170.0 m,正常蓄水位以下库容 29 220 万 m³,防洪库容 7 293 万 m³。南岸水库工程的建设,不仅可以有效解决乐清市远期的水资源短缺问题,同时也可以改善永嘉县南部地区的用水条件,有利于区域水资源的合理配置和利用。该工程建设征地涉及永嘉县 2 个乡镇、17 个行政村,涉及土地总面积 878.83 hm²,涉及各类房屋 28.91 万 m²,搬迁人口 1 585 户 5 245 人。

2.2 库区社会经济发展状况

南岸水库建设的永嘉县,经济发达,人均耕地不足 0.02 hm²(0.3 亩),居民收入主要以二、三产业为主。截至 2013 年,永嘉县第一、二、三产业占生产总值的比重为 3.8:61.5:34.7,产业重心是二、三产业,产业特点为第二产业较为发达。受工程影响的各乡镇社会经济统计年报显示,该工程移民人均纯收入中二、三产业收入占比达到了 60% 以上,详见表 1。

表 1 2013 年南岸水库工程移民基本收入情况						
乡镇	行政村	人均纯收入/元	农业		二、三产业	
			收入/元	占比/%	收入/元	占比/%
岩头镇	祖婆山村	6531	2423	37.10	4108	62.90
	岩坦镇	6382	2340	36.67	4042	63.33
岩坦镇	白岩村	6346	2443	38.50	3903	61.50
	金钟村	6941	2668	38.44	4273	61.56
	南岸村	7252	2776	38.27	4476	61.73
	潘二村	7252	2776	38.27	4476	61.73
	前山村	6552	2481	37.87	4071	62.13
	下坑村	6091	2405	39.48	3686	60.52
	永坦村	6450	2369	36.73	4081	63.27
	上宅岸村	7482	2555	34.15	4927	65.85
	鸟头村	6409	2492	38.89	3917	61.11
溪一村	溪一村	8012	2708	33.80	5304	66.20
	大谢村	7227	2627	36.35	4600	63.65

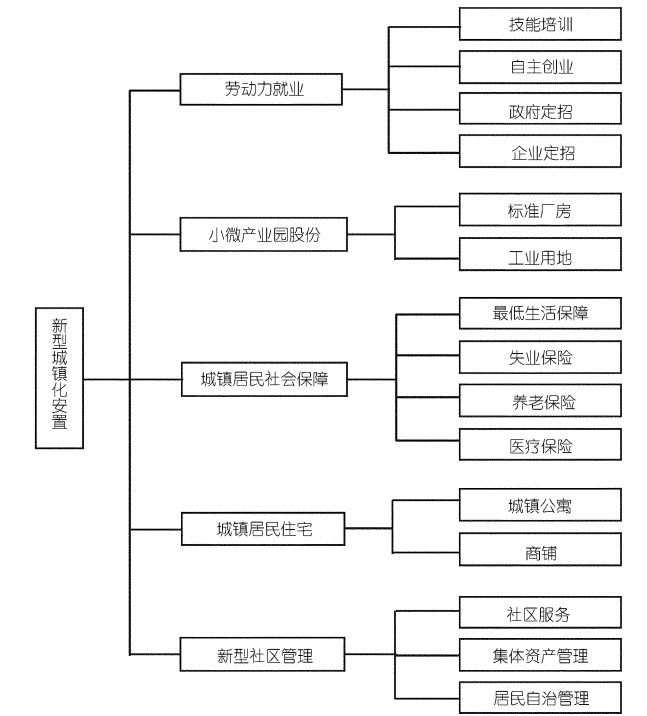
注:数据来源于永嘉县乡镇农经年报(2013 年)。

根据永嘉县政府意见和永嘉县城镇发展规划,该工程移民拟安置在由江北街道、三江街道、黄田街道等组成的永嘉县瓯北城市新区及其周边建制镇。经初步调查,江北街道、三江街道、黄田街道现状人均耕地仅

为 0.015,0.019 hm² 和 0.006 hm²,周边建制镇耕地资源同样紧缺。根据永嘉县 2013 年统计年鉴,该工程初拟安置区中江北街道三产比重为 0.5:97.7:1.8,三江街道为 5.6:73.8:20.6,黄田街道为 0.1:61.0:38.9,可见移民安置区居民也以二、三产业收入为主。此外,根据实地调研,瓯北城市新区及其周边建制镇基础设施完备,公共服务设施容量充足。

2.3 移民安置方案

南岸水库移民城镇化安置模式是以移民资产置换为基础,将移民原有的农业生产资料和农村宅基地等资产通过核算转换为小微产业园股份、城镇居民住宅、商铺等,并辅以城镇居民社会保障、劳动力就业保障、新型社区建设等措施,实现移民生产生活方式从农村到城市的转变,保障移民生活水平的提高和可持续发展。具体安置方案见图 1。



该工程在移民生产安置规划方面,主要是保障移民有长期稳定的收入来源。在充分考虑该工程所在地和移民安置区产业结构、容量的前提下,将移民原有的农业生产资料、资产通过核算置换成为以标准厂房和工业用地等形式体现的小微产业园股份。同时,建立“移民自管与政府监管相结合”的资产运营模式,移民自助对其所有的资产(包括小微产业园股份及库周剩余资源等)进行有效地运作,壮大移民集体经济,集体经济的红利作为移民的收入来源之一。除此之外,通过移民就业专项政策,解决移民就业难的问题。首先,

政府部门长期提供部分非技术岗位,定向招聘移民;其次,通过一系列优惠政策,鼓励安置区企业提供就业岗位并优先招收移民;第三,加大对移民自主创业的帮扶,为移民创造和开拓就业门路。与此同时,通过专门的职业技能培训和技能培训补助资金,加强移民劳动技能的培训,提高移民就业的市场竞争力。另外,结合工程移民建立长期性的“政府帮扶、移民自管”的职业介绍机构,建立长效就业保障管理机制,提高移民就业保障能力。在此基础上,辅以城镇失业保险、最低生活保障等措施,避免移民因失业而产生恐慌,确保移民基本生活。

在移民搬迁安置规划方面,主要是帮助移民融入城镇生活中。该工程移民拟搬迁到永嘉县瓯北城市新区,水库移民通过宅基地置换,将原库区宅基地置换成瓯北城市新区公寓房,将对宅基地有限的占有、使用、收益和处分权转变为对商品房无限的占有、使用、收益和处分权。移民搬迁到公寓房后采取新型社区化管理,移民通过自治方式为新社区提供社区服务,进行社区日常事务的管理。此外,对安置房沿街商铺进行集体资产管理,所获收益跟移民分红,进一步提高移民收入。伴随着移民身份的彻底转变,该工程水库移民可以享受以前只有城里人才能享受到的待遇,如子女良好的受教育环境和应享受的城镇社会保障、医疗资源、公共权利以及其他公共服务。

南岸水库移民安置意愿初步调查结果也显示,仅28.3%的移民选择有土安置,56.8%的移民选择了城镇化安置,14.9%的移民选择了其他安置方式。可见,大部分南岸水库移民自身有进行城镇化安置的意愿。

3 有关启示

(1) 移民安置意愿和从事非农职业的生产技能是水库城镇化安置的首要条件。实践证明,并非所有水库项目都适合采取新型城镇化安置移民,在经济发展水平不高,移民不具备从事非农职业生产技能的地区,还是应当坚持有土安置为主的大农业安置。因地制宜,尊重移民安置意愿是水库城镇化安置的前提。当然,移民安置意愿与移民的职业技能和收入来源是密切相关的。南岸水库工程库区劳动力大部分在外地务工或经商(部分已在安置区瓯北城市新区从业,具备从事非农职业的技能)。由此可见,采取新型城镇化安置的水库工程要求移民具备从事非农职业的生产技能,在移民安置过程中需尊重移民意愿。

(2) 安置区产业容量是城镇化安置的必要条件。水库项目移民影响量普遍较大,移民具备从事非农职业的生产能力但安置区产业容量不足也无法推行新型

城镇化安置方式。南岸水库移民安置区瓯北城市新区地处永嘉县南部瓯江北岸,与温州市区隔瓯江相望,已形成了阀门、泵类、服装、皮鞋、五金五大支柱产业。根据永嘉县工业发展规划,瓯北城市新区是永嘉县工业布局的核心区域。可见,瓯北城市新区现有产业集聚且发展态势良好,并且瓯北城市新区产业基本上均为劳动密集型产业,经实地调研,瓯北城市新区企业普遍缺工,劳动力市场需求较大。由此可见,新型城镇化安置水库移民需要安置区具有足够产业容量和良好的产业发展趋势。

(3) 稳定的收入来源是水库移民城镇化安置的关键。非自愿移民城镇化安置一直以来被认为是“被城镇化”的过程,然而怎么使水库移民城镇化变成自愿城镇化,其实,最重要的是要让移民能在城镇有长期稳定的收入来源,从而保证移民在城镇的长远生计。“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”,如何保障移民获得长期稳定的收入或职业是城镇化安置的关键和核心。南岸水库建立“促就业,保收入”的长效机制。首先,通过“小微产业园”股份分红确保移民长期稳定收入;其次,通过完备的移民劳动力就业扶持措施,帮助移民在城镇实现就业,进而在城镇能够“扎根”;第三,为移民提供城镇失业保险和最低生活保障,保障移民在城镇的基本生活。因此,新型城镇化安置水库移民需要确保移民在城镇生活水平不降低,帮助移民获得稳定的城镇职业,保障移民获得城镇长期稳定的收入。

(4) “人的无差别发展”是水库移民城镇化安置的有力保障。为了避免单一城镇化带来的隐患,南岸水库移民在新型城镇化安置中充分考虑了移民全方位“人的无差别发展”。其中,社会保障涵盖城镇居民所有的保障体系,包括养老保障、医疗保障、失业保险、最低生活保障等。而且南岸水库移民居住到城镇公寓房后的社区管理也将和城镇社区相衔接,以移民自治管理为基础,引进小区物业管理的模式,建立完整的社区服务体系,从而帮助移民更好地融入到城镇生活中,实现移民由农村居民到城镇居民的全方位转变。因此,新型城镇化安置水库移民要将“人的无差别发展”作为其有力保障。一方面要让移民在包括社会保障、教育资源、医疗资源、人居环境、公共权利以及其他公共服务等方面享受和城镇居民同等的待遇;另一方面要关注移民进入城镇后的生活适应和社会融入问题,帮助移民从根本上实现“由农村到城市,由农村居民到城镇居民”的转变。

4 结语

总的来说,水库移民城镇化安置有利于推进新型

城镇化建设的进程,是水库项目创新移民安置方式的趋势。但从以往工程项目水库移民采用城镇化方式进行移民安置的实践来看,还存在诸多问题。加之新型城镇化的更高要求,水库移民新型城镇化安置还面临着许多挑战。首先,由于水库移民非自愿性特征,水库移民城镇化安置较农民工进城这种自愿性的人口迁移更难,移民依赖心理和抵触情绪更为严重。其次,水库移民普遍文化教育程度更低、信息获取途径更窄、劳动力就业技能更缺乏,移民进入城镇后的就业普遍较难,影响移民在城镇生活的稳定性和归属感。第三,长期以来,水库移民一直以有土安置为主,水库移民非农安置后的收入不可持续,移民长远生计得不到保障问题频现。此外,水库移民安置到城镇后往往无法完全享受城镇社会保障、教育资源、医疗资源、公共权利以及其他公共服务,难以融入城镇社区生活中。

针对这些挑战,永嘉县南岸水库工程在规划移民城镇化安置方案时,充分尊重移民安置意愿,以当地移民就业技能和安置区产业容量为前提,对移民原有的农业生产资料和农村宅基地等资产进行核算,置换为小微产业园股份、城镇居民住宅、商铺等,辅以城镇居民社会保障、劳动力就业保障、新型社区建设等措施,进行新型城镇化安置。这样的安置方案一方面,充分利用城市对人口转移的吸引力,实现人口和生产要素的自由迁徙。保障移民在自主选择过程中的知情权、参与权、表达权和监督权等,避免安置后移民对政府依赖过度 and 由此带来的社会问题。另一方面,根据移民

安置前从事职业的特征,依托永嘉县现有产业条件和劳动力需求情况,对移民资产核算、置换和有效运作,使移民参与小微产业园股份分红和其他集体经济分红,保障移民收入的稳定性,并且加大对移民就业技能培训和自主创业的帮扶,保障移民实现收入的可持续。此外,为移民提供和城镇居民同等的社会保障、教育资源、医疗资源、人居环境、公共权利以及其他公共服务等,使移民实现从农村居民到城镇居民的转变,更好地适应和融入到城镇生活中。

由此可见,新型城镇化安置水库移民需要充分尊重移民意愿,考虑不同水库项目的社会经济背景,分析移民就业技能和安置区产业容量,采取有效措施帮助移民实现就业,保障移民收入的稳定性和可持续性,使移民享受和城镇居民同等的人居环境、社会资源和公共服务,行使同等的公共权力。需要指出的是,随着国家对土地、户籍、社保、金融等制度的改革,水库移民新型城镇化安置方案还有不断提高和完善的空间,笔者也将在今后的工作和研究中不断地探索和完善。

参考文献:

[1] 王应政. 中国水利水电工程移民问题研究[M]. 北京:中国水利水电出版社,2010.

[2] 郑瑞强,张春美,施国庆. 水库移民“城市楼房安置”模式创新机理思考——以青山嘴水库工程移民安置实践为例[J]. 中国农村水利水电,2011,(6):169-172.

[3] 孙海兵. 新型城镇化背景下水库移民非农化研究[J]. 中国农村水利水电,2014,(3):123-125.

(编辑:邓玲)

Planning and practice of reservoir resettlement in new – type urbanization mode:
case of Nan'an Reservoir in Yongjia County of Wenzhou City

ZHOU Yi, GU Mengsha

(Zhejiang Design Institute of Water Conservancy & Hydro – electric Power, Hangzhou 310002, China)

Abstract: With quick economical and social development of China, the reservoir resettlement in new – type urbanization mode is an inevitable trend for resettlement innovation. However, some social problems, such as employment, education, assets reset, social security etc., existed in the past urbanization resettlement. Taking the resettlement of Nan'an Reservoir in Yongjia County of Wenzhou City as a case, the resettlement mode, the economic and social development in the reservoir area and resettlement area are discussed. The conditions and core problems of the new urbanization resettlement mode are described. The practice proves that the procedure of urbanization would be effectively promoted only if the wills of the relocates are respected, their labor skills and industry capacity in resettlement area are analyzed, and stability and sustainability of their income are ensured and their equal right as the urban citizens is guaranteed in the resettlement plan stage of the design.

Key words: resettlement; reservoir relocates; urbanization; Nan'an Reservoir; Wenzhou City