

新时代水利移民政策演变与实施效果分析

张 琪 谢珍贞 罗春龙

长江工程监理咨询有限公司（湖北） 湖北 武汉 430010

摘 要：水利工程移民搬迁安置问题属于国家基础设施创建的关键环节，它直接关系到工程推进速度，居民权益保障以及社会整体稳定状况。步入新时代以后，我国水利移民政策以“以人民为中心”为指导思想，慢慢冲破传统补偿安置模式，朝着开发性移民转型迈进，而且融入精准扶贫与乡村振兴战略体系当中，其核心价值取向由单纯的经济补偿逐渐拓展到民生优先，协调发展，和谐共生以及生态保护等诸多方面，通过对政策执行效果展开系统评价可知，新时代水利移民工作不但优化了移民的生活品质，而且推动了区域社会和谐与可持续发展，在促使人与自然和谐共存方面收获了显著成果。目前移民长效生计保障体系、跨域文化融合、政策协同实施等机制还不充分，为促进政策落实效果，需重点建立多元化后续扶持体系、强化社会支持体系的建设、完善政策联动机制及动态监测评估体系，实现水利移民治理从传统模式到现代化的转变，助推国家水资源安全保障和经济社会高质量发展。

关键词：新时代；水利移民；政策演变；开发性移民；后期扶持；乡村振兴

引言

水资源时空分布不均与水旱灾害频发，决定了建设大型水利工程是我国保障水安全与区域协调发展的关键。然而，工程建设常伴随移民搬迁，妥善解决此问题是衡量国家治理能力的重要指标。新时代下，我国社会主要矛盾的转化，对水利移民工作提出了更高要求，其目标已从“搬得出”升级为“稳得住、能发展、可持续致富”。因此，移民政策亟需从侧重物质补偿的旧模式，转向注重移民长远生计、社会适应与全面发展的现代扶持体系。在以人民为中心、精准扶贫及乡村振兴战略的推动下，水利移民政策正经历系统性革新。本研究旨在剖析新时代水利移民政策的历程、成效与问题，提出优化建议，以构建中国特色水利移民治理体系，让移民共享发展成果，并为相关理论创新提供参考。

1 新时代水利移民政策的核心演变轨迹

新时代水利移民政策的演进路径不是一步到位的，而是经过实践摸索、经验累积并不断改进才得以实现的过程，这是一条动态发展的道路，清晰地反映出国家治理体系与治理能力现代化转型的轨迹以及其中蕴含的逻辑。

1.1 后期扶持政策的系统化与规范性研究

为了改善早期水利移民一次性补偿不够，陷入长久贫困的情况，我国在2006年正式启动大中型水库移民后期扶持政策，开启了针对移民群体给予持续性保障的新篇章。步入新时代以后，这个政策慢慢做到了系统化和规范化，国务院公布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》以及相关法规，在法律层面界定了后期扶持的涵盖范围，资金分配准则，施行周期和

经费来源，并且形成了“中央引导，省级协调，市县落实”的三级管理体系。后期扶持资金的使用方向由过去单一的现金补助模式，渐渐转向更多看重加强移民自身发展能力的综合项目支撑体系，现在主要关注特色产业，乡村旅游，农产品深加工这些领域，还要优化安置区的道路交通，水利灌溉，电力供应，网络通讯等基础设施状况，这种改变显示后期扶持政策正在从传统的“输血式”救济模式朝着“造血式”发展导向转变，给移民达成可持续发展目标给予了强有力的支撑。

1.2 开发性移民方针的全面确立与深化发展

和后期扶持政策主要针对历史遗留问题谋求系统解决不同，开发性移民方针成为新时代水利移民工作的核心指导思想和主动发展战略，其本质特征是把移民安置当作推动区域经济社会发展的重要契机，打破传统被动应对模式，转而实行前瞻性规划布局，政策设计重视移民安置同地方产业转型，城镇化推进以及美丽乡村创建紧密结合，从实际操作角度而言，各地都在探索各种各样的开发性安置途径，依靠中心城镇展开集中安置，让移民共享城市公共服务资源和就业机会，凭借工业园区推行“以产定迁，产城融合”模式，切实解决就业难题，利用现代农业园区或者旅游景点分散布局安置点，促使移民投身现代农业或者现代服务业经营，从而全面改善移民的生活品质和发展潜力。移民的技能开发慢慢朝着规模化、系统化的方向发展起来，包含农业技能、非农职业能力和电子商务等方面在内，在根本目的上就是想要全面提高移民自身的人力资本水平，增强移民在市场中的竞争力，帮助他们更快地融入新的生活环境中

去,给达成可持续发展的目的给予强大支撑。

1.3 精准扶贫与乡村振兴战略的深度融合

自十八大以来,脱贫攻坚和乡村振兴战略不断推进的过程中,水利移民工作遇到了重要的历史机遇和发展契机,在此期间,水利移民政策与两大国家战略实现了深度融合,并且在实际操作中表现出明显的协同发展特点,水利移民搬迁被纳入精准扶贫“五个一批”工程的重点内容“易地扶贫搬迁”,主要针对资源匮乏或者生态脆弱的地方,依靠水利工程项目推动人口迁移,切实改善当地居民的生活状况,成为整村脱贫的重要依托,移民安置规划同脱贫攻坚计划一起规划,一同推进,保证每户搬迁家庭都能达到精准脱贫的目标。乡村复兴策略的顶层框架之下,水利移民安置区承载着落实国家战略任务的关键职能,有关政策旨在促使水利移民安置区做到“产业繁茂,景致优美,民风淳朴,治理良好,生活富足”的整体目标,水利,农业,交通以及文化旅游等诸多涉农资源被整合到一起,在水利移民安置区加以重点安排,已出现了一批具有明显产业特色,生态环境条件良好且社区治理高效的样板移民村寨,这种融合发展的模式提升了移民安置工作在国家战略中的战略价值,拓展了资源统筹调配的地理范围,从而达成了由传统的“住房无忧”,“安居乐业”再到全域复兴的深度转变效果。

2 新时代水利移民政策实施效果研究

先进理念和科学政策引导下,新时代水利移民工作取得成效,其综合效益体现于经济、社会、生态环境等多方面。

2.1 经济效益:移民生活水平显著提高

新时代水利移民政策的主要成果表现在居民生活条件的彻底改变和经济收入的明显提高,依靠科学规划加上资金充分保障,新安置区基本上做到基础设施全面覆盖,包含交通,供水,供电,通信等关键领域,渐渐淘汰传统的土坯房和砖瓦房,换成安全性更高,空间布局更为合理并且功能完备的现代住宅,居住环境的整体品质因此得到很大提升,开发性移民政策推动了生计模式的系统转型,各个地方按照区域资源禀赋特性,着重发展特色农业,林业,畜牧业,渔业,光伏产业以及乡村旅游等众多后续扶持项目,让移民群体凭借土地流转,股份收益分配或者参与基地经营等方式形成起稳定而多元化的收入体系。政府推行的多元化的免费职业技能培训项目,给移民群体给予了电工,焊工,家政服务,餐饮烹饪等领域的专业技术培训,有力地推动了他们向第二,第三产业转型,根据统计数据,搬迁之后移民家庭

的人均可支配收入明显增多,而且远远超出全国农村居民的平均值,实现了脱贫,“搬得出,稳得住,能致富”这一政策导向在移民群体中表现得十分充分。

2.2 社会效益:社会融合与稳定和谐

水利移民牵涉地理空间位移和社会结构重塑,步入新时代之后,移民政策逐渐转向社会融入话题并取得明显成果,从制度角度讲,政策推动基本公共服务均等化,把移民完全纳入安置区社会保障范畴,囊括养老,医疗以及最低生活保障等诸多领域,解决移民的后顾之忧,就社区治理而言,带动机制,促使移民参与到村(居)委会选举以及社区公共事务管理当中,保证移民的政治权利,加强身份认同感和社会责任感,地方政府还创建移民与原住民互动平台,通过举办联谊活动,文化节庆或者体育赛事等形式,增进彼此之间的情感交流和文化融合,化解由于资源分配或者风俗不同而产生的矛盾,营造和谐共处的社区氛围。移民安置区的教育、公共设施不断改善,给移民子女带来更佳的学习环境,有益于他们的身心发展和精神文化生活,该群体的社会适应能力明显加强,社会关系网络慢慢改变,这对维持社会稳定有着重要的意义。

2.3 生态效益:人与自然的和谐共生

作为生态修复战略的关键部分,水利移民搬迁在新时代政策引导之下取得明显成果,通过合理规划并采取精准措施,把水源涵养区,水土流失敏感区以及地质灾害多发地带的居民有秩序地迁出,从而减轻了对脆弱生态环境造成的压力,项目开展之后,原居民居住地慢慢变成森林,草地或者湿地,库区及其上游地区植被覆盖面积大幅上升,生物多样性得到恢复,水源涵养功能明显改善,区域生态系统稳定性明显提高,这不但对保障国家水生态安全有着长远影响,而且在保证南水北调等重大跨流域调水工程水质稳定上也起到了关键作用。移民安置区规划与建造基本遵循绿色发展理念,依靠推行节能建筑设计,开发清洁能源应用,改进污水处理和垃圾分类处理设施等办法,明显改善了移民群体的传统生产方式和生活方式,有效地阻止了农业面源污染和生活垃圾排放现象,许多移民新村慢慢发展成为生态环境良好,适宜居住和工作的样板地区,在美丽乡村创建进程中处于关键位置,做到了移民搬迁和生态文明创建相融合,全面体现“绿水青山就是金山银山”这一发展理念。

3 新时代水利移民政策优化对策

鉴于当前水利移民领域存在着不少需要解决的问题,就要按照问题导向的方式,有系统地推进相关政策体系的改善与完备工作,并积极去探索一些新的尝试模式,以此

来优化移民管理工作在现代治理体系当中的效果。

3.1 创新多元化扶持模式，构建长效生计保障体系

要冲破传统农业扶持模式的固有框架，按照安置区的资源特点，地理条件以及市场需求，探寻“移民+”多种业态的发展道路，可以着重塑造“移民+乡村旅游”项目，依靠移民新村独有的田园风光和民俗文化资源，开辟包含观光游览，休闲体验，健康养生在内的综合旅游产品；促使“移民+电子商务”创新发展，推动移民运用网络平台宣传推广本地特色商品，拓宽多方面增收途径；引领移民涉足现代服务业范畴，诸如家庭护理，老年照护，物流配送之类的服务行业。要深化移民资产权益改革，探寻把后期扶持基金和集体经营性资产变成股权的办法，让移民以股东的身份参与到收益分配当中，创建起多种化又可持续的财产性收入体系，还要进一步改良职业技能培训模式，推行定制化，定向化的培训方案，保证培训内容能精确对接市场需求，而且要完善后续的就业引导和服务跟踪体系，形成从培训到就业的全程支持网络。

3.2 加强社会支持网络建设以推动移民全面融入社会

要将社会工作理念和社会工作模式系统化地融入移民社区治理架构当中，依靠政府购买服务的机制，引进专业的社会服务机构，给移民群体给予心理干预，法律咨询，家庭关系调节，社会融入引导等细致而个性化的支持服务，帮助他们顺利渡过适应时期，要尽力促使移民和当地居民形成共融共生的社区共同体，精心规划并开展涵盖文化交流，志愿服务，协商对话等多样化的社区活动，搭建起多维度互动的平台，加深彼此之间的了解和认同，培育起共同的情感纽带和文化认同，针对移民文化的传承和发展，可以采取“活态保护”的形式，扶持民俗艺术团体或者手工艺合作社之类的组织形态，把文化传承同产业革新结合起来，在守护文化遗产的同时推进经济效益的增长，从而激发传统文化在现代社会发展的活力。

3.3 完善政策协同评估反馈机制，提升治理能力现

代化

要从整体角度创建水利移民跨区域协作的长效机制，冲破部门壁垒，规划，政策，资金，项目这些重要环节都要统筹起来，形成系统化的运作机制，从而加强协同效能和资源调配的效率，要健全移民安置全周期动态监控和成果评定体系，采用独立第三方的专业机构，围绕经济收益，就业情况，社区融合程度，生活品质这些主要指标，展开全方位，连续性的监测和综合评判。评估结果应当成为政策改善和干部业绩考核的主要依照，促使形成“监测—评估—回馈—改进”的动态运作机制，要提升移民事务的透明度，就要大力推行政务公开制度，在现代信息技术的支持下创建移民信息公开平台，随时公布后期扶持资金的分配，应用情况以及项目推进等关键数据，完善移民诉求表现和社会监督体系，保证权力运作一直处在大众监督之下，以此加强移民工作的公信力并提升民众满意度。

4 结论

新时代中国水利移民政策演进脉络，体现了以人民为中心发展理念在某领域的具体实施途径。此过程明显体现出我国治国理政理念由单纯解决温饱向实现全面可持续发展的重大改变，通过确立并完善开发性移民策略，把移民安置事务纳入精准扶贫，乡村振兴等国家总体规划之中，新时代水利移民事务在改善民众福祉，守护社会安定，推动生态文明建设等方面收获明显成果，在世界工程移民治理当中展现出独特的中国经验和理论意义。

参考文献

- [1]徐长征.水利水电工程移民的后期扶持与社会经济发展的影响和挑战[J].水上安全,2024,(20):28-30.
- [2]滕祥河,文传浩.中国水利水电工程移民政策的演进历程与发展取向[J].云南水力发电,2022,38(11):336-341.
- [3]王琰青,白浩宇.水利水电工程农村移民安置点旅游开发优势、面临问题及对策[J].乡村科技,2022,13(20):65-68.DOI:10.19345/j.cnki.1674-7909.2022.20.018.