

# 基于可持续发展视角的水利工程移民后期扶持监测

彭苏彦

河北省水利水电勘测设计研究院集团有限公司 天津 300250

**摘要:** 在当代社会,随着可持续发展概念的广泛接受和推广,针对水利工程移民的后期扶持监测显得愈加重要。这种监测既是一种策略,也体现对移民福祉的深切关注,确保在满足当前需求的同时,不会牺牲未来代际的福祉和环境的健康。因此,本文将基于可持续发展视角,对水利工程移民后期扶持监测方法进行分析,并提出基于可持续发展视角的水利工程移民后期扶持策略。

**关键词:** 可持续发展;水利工程;移民后期扶持;监测

前言:基于可持续发展视角的水利工程移民后期扶持监测,不仅具有环境保护、经济发展、社会融合、文化传承和公共治理的多方面价值,而且是实现长期社会稳定和谐与环境可持续利用的重要保障。这种全面、动态的监测机制,确保水利工程带来的变化可以得到有效的管理和调整,使之更加符合可持续发展的长远目标,为未来的社会发展奠定坚实基础。

## 1 基于可持续发展视角的水利工程移民后期扶持监测方法

在可持续发展的背景下,针对水利工程移民后期扶持的监测方法显得尤为重要。这种方法不仅关注短期内的安置效果,更注重长远的生态平衡与社会发展。有效的监测机制能够确保移民得到持续的支持,同时监测环境与社会结构的变化,以适应和促进可持续发展的目标<sup>[1]</sup>。监测方法应侧重于评估移民搬迁后的生活质量及其持续改善的可能性,包括对移民就业机会、收入水平、教育和医疗服务的可接近性等方面进行全面审视。通过定期收集和分析数据,可以及时调整扶持策略,确保移民的生活水平不断提升。监测需要包含对水源、土地使用、生物多样性以及其他自然资源利用状况的追踪,确保水利工程和移民活动不会对当地生态系统造成不可逆转的损害。另外,社会文化的融合和保护同样重要。监测应考虑移民社区与原居民之间的互动、文化传承与保护情况,确保移民能够平稳融入新环境,同时保留自身文化特色。

## 2 基于可持续发展视角的水利工程移民后期扶持目标

随着国家可持续发展战略深入实施,国家在《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》中确立工程移民后期扶持的目标,强调科学发展观的全面贯彻实现。文件强调,工程建设和移民安置应与生态保护齐头并进,逐步建立起一套促进库区经济发展、增加水库移

民收入、改善生态环境、维护农村社会稳定的长效机制,确保水库移民能够与社会共享改革发展的成果,实现库区及移民安置区的经济和社会可持续发展<sup>[2]</sup>。这一政策文件成为工程移民后期扶持发展史上的一个重要里程碑,标志着可持续发展成为追求的终极目标。可持续发展战略的理论体系阐明,工程移民可持续发展的基本内涵囊括多个方面。首先,工程建设和移民安置必须在自然生态系统的承载力范围内,保证移民安置区生态系统的持久健康;其次,在保护自然资源和服务功能的同时,应最大化工程移民经济发展的净收益,确保其经济发展的长期性;最后,应逐步促进工程移民领域的文化进步和个体全面发展,进而保障工程移民与社会整体进步的协调性。

尽管政策的制定和实施均围绕可持续发展的理念展开,但实际调研结果揭示,我国工程移民特别是水电建设项目的移民搬迁和安置后,仍面临诸多挑战和困难。移民安置规划中普遍存在的问题,如移民成本的低估和环境容量的高估,对于工程移民的持续发展构成重大障碍,加剧该群体面临的困境。这些挑战的存在强调加强后期扶持的必要性,为实现工程移民的真正可持续发展,必须采取具体并有效的措施。加强后期扶持包括但不限于提供充足的搬迁补偿,制定与库区生态容量相匹配的安置计划,以及推动以移民为主体的经济活动,同时促进移民的文化融入与个人能力的提升。

## 3 基于可持续发展视角的水利工程移民面临的主要问题

### 3.1 就业矛盾较为突出

工程建设及移民搬迁的过程往往伴随着对当地社会和经济结构的重大影响,导致一系列深远的变化。具体而言,这种变化可能表现为部分企业因环境改变而面临破产,员工因此失去工作;城镇居民被迫放弃他们多年

经营的业务和生计来源；农村居民丢失他们辛勤耕作多年的生产资料。这种生产资料和生计方式的丧失，使得移民面临极大的生计挑战，新的生产和生活模式的建立需要时间，而这个过渡期内，就业问题尤为突出<sup>[3]</sup>。失业人数激增与生活保障需求上升，造成移民群体中的贫困面不断扩大，贫困程度也日渐加深。在重庆市万州区，三峡工程移民局的一项调查揭示这种变化的严峻性。按照城镇145元/月的低保线和农村建档立卡贫困户的标准来看，三峡工程第一期移民完成后，有约15%的城乡移民家庭被归类为贫困；到第二期移民完成时，这一比例急剧上升至静态移民总数的59%。在农村建档立卡的移民贫困户中，有62%的家庭纯收入不足250元，属于极度贫困户。

### 3.2 基础设施落后

在自然条件不甚理想和历史遗留问题的共同作用下，工程建设区的经济基础本已岌岌可危。随着移民迁建的进行，该地区面临的经济挑战进一步加剧。搬迁补偿资金的不足以及激烈的市场竞争，使得这些地区经济发展的问题更加凸显。常见的情况包括产业的空洞化、发展的滞后以及城镇的空壳化现象普遍存在。在农村，基础设施的缺失尤为明显，从道路到能源，从通讯到农田水利，建设均显著滞后。这导致许多农民的生计仍旧依赖于天气的变化，农业产业缺乏创新和特色，效益低下成为普遍现象。而在工业方面，问题同样严峻。工业结构的单一性和缺乏支柱产业的形成，导致这一地区工业化程度低下，缺少核心竞争力，无法形成稳定的产业集群和产业链。至于第三产业，尽管存在一定的进展，但其现代化程度尚不高，内部结构仍旧需要调整和完善。

受到多方面因素的影响，移民经济的整体状况可谓农业薄弱、工业缺失、服务业不足的三重困境。这种“一产弱、二产缺、三产虚”的经济现实，严重制约经济的持续发展和社会的稳定进步，亟需通过有效的策略和措施，为经济发展注入新的活力，构建坚实的产业支撑。

## 4 基于可持续发展视角的水利工程移民后期扶持方法

### 4.1 科学规划可持续发展移民安置

我国众多的工程移民案例向管理部门展示一个深刻的教训：如果移民的安置规划缺乏对成本的充分和合理考量，就会导致移民在搬迁和安置后面临诸多生活挑战，难以恢复往日生计，同时安置地区的社会经济发展也会显得力不从心；如果在规划时忽视环境的承载力，使得移民安置超负荷，即便是后期的高水平扶助措施，也难以收到预期的效果<sup>[4]</sup>。因此，确保移民安置规划的可持续性，是保障移民能够持续发展的基础。

为重构一个符合可持续发展原则的移民安置规划，

管理部门必须首先根除一种观念——过分重视工程建设而忽视移民安置的问题。管理部门需要把可持续发展作为核心指导思想，将工程建设与工程带动的移民、环境保护、生态修复及经济社会的和谐、稳定与绵延长久发展紧密相连。接下来，必须将移民成本，特别是长期扶持的财政支持，全面考虑并纳入工程项目的可行性研究当中，以确保可行性研究的真实性与可信度以及后期扶持资金的稳定来源。最后，将长期扶持措施纳入移民安置的整体规划中，以可持续发展为主旨，妥善解决环境承载与移民搬迁的冲突、经费投入与需求之间的矛盾，让可持续发展的理念贯穿整个工程移民的过程。构建一个可持续发展的移民安置规划，不仅需要安置后的生活支持有长远的考虑，更需要在规划之初就充分考虑环境的承载力和后期扶持的经费保障。

### 4.2 实施综合评价，明确后期扶持期限

在2006年，国家做出将后期扶持期限调整为20年的决策，这一改变对于解决自建国以来已建的水库工程移民可能面临的返贫、返库、集体上访等问题具有积极作用。然而，这一措施将后期扶持的期限一概而论地定为20年，没有充分考虑到不同扶持对象间存在的巨大差异，这个做法缺乏科学性。实际上，后期扶持的期限设置需要权衡多方面的考虑。设定过短，可能无法达到预定的扶持目标，造成扶持效果不彰；而期限过长，除会增加总的扶持成本之外，还可能会培养移民对扶持措施的过度依赖。近距离搬迁或是依靠原址重建的移民与那些远距离搬迁或是被安置在新社区的移民相比，由于社会脉络、生计方式等方面的巨大变动，通常需要更长久的扶持期限和更多的资金支持，以助于他们在新环境下重新建立社会关系、耕地熟化、基础设施及生态环境建设、产业结构调整和经济基础的重塑。

因此，后期扶持期限的设定不能仅以时间的长短为标准。应当从被扶持对象的具体情况出发，综合考量社会、经济、文化、环境保护以及生态建设等因素，构建一个全面的评价指标体系。结合扶持资金的实际投入和到位情况，进行综合评估后，科学确定后期扶持的最合适期限<sup>[5]</sup>。

### 4.3 完善相应制度，做好扶持资金筹集

在2006年之前的做法中，直接从水利工程的经济收益（如水电站的发电效益）中提取资金以支持移民的后期扶持计划，这种方法在实践中面临种种挑战，例如资金提取不充分、缺乏及时性、政策执行的不一致等问题。针对这些问题，国务院国办发（2006）17号提出明确的解决方案和筹资原则，包括实行全国范围内的统

筹策略、由各省(区、市)进行具体的资金核算,以及确保企业、社会以及中央与地方政府之间在负担上的合理分配。同时,该文还提出产业内部的互助,即工业部门对农业部门的反哺、城市对农村的支持以及东部对中西部地区的援助等原则。为具体落实这些原则,国家提出三种主要的资金筹集方式。首先,是通过提高省级电网公司电价,并利用因提价而增加的收入及增值税收来专门支持水库移民的后期生活;其次,中央财政将继续留出专项资金,用以解决中央直属水库移民的遗留问题;另外,经营性的大中型水库也被要求承担一部分后期扶持资金。

尽管有这些具体策略,由于缺失明确的、可量化的目标指标,这些规定在执行过程中往往力不从心,导致后期扶持资金的筹集处于更加困难的境地。为提升政策执行的效率和效果,建议相关职能部门迅速出台具体、可行的实施规则,并确保这些规则易于操作且可量化,以便更好地评估政策的实际执行情况,确保水库移民后期扶持资金的及时、充分筹集。

#### 4.4 实施分类扶持

我国的后期扶持方式经历从单一的“生活救济”转变为“生产扶持”,从简单的“输血”模式变革为“造血”模式,再到从一般的“项目扶持”升级为更为精准的“对户扶持”。这些转变体现后期扶持策略的深化和优化,强调工程移民环境、经济、社会、文化、科技的协调发展与可持续性的重要性。为实现这一目标,必须有策略地整合多种扶持手段,包括政策、人才、科技和项目等多方面的资源,确保工程移民能够持续、健康地发展。在聚焦工程移民可持续发展的核心目标的同时,对涉及移民安置区域全面发展的公益性项目如基础设施建设、环境保护、地质灾害及滑坡治理等,应实施无偿扶持。这将有助于构建一个安全、环境友好的居住环

境。对于旨在培育产业、推动安置区经济发展的经营性项目,则应根据可持续发展的需求和市场经济发展的规律,采取有偿扶持的方式,以促进经济增长。

同时,对于直接关系到移民切身利益的出行、上学、就医、饮水、通讯等社会事务,建议参考贫困地区资金使用的方法,由当地移民管理部门负责实施。此外,对于处于生计困境中的城乡贫困移民,应通过直接向移民户发放资金的方式进行货币扶持。这既保障他们的基本生活,又致力于消除其依赖心理,激发创业动力。最后,应积极探索将后期扶持与社会保障相结合的创新途径,如建立更为宽泛和低门槛的社会保障体系,包括失业、低保、医疗和养老保险等。

结语:要确保工程移民能够持续发展,首项任务便是构建一个专门针对可持续发展的移民安置规划。这样的规划能够为移民的长远福祉提供一个稳固的平台。面对常见的移民成本估算偏低以及对环境容量估算过于乐观的问题,后期扶持不仅需要筹措足够的资金来应对这些漏洞,还必须设定一个合理的扶持时间框架,并有效地融合各种扶持资源和手段,这样才能确保达成工程移民可持续发展的目标。

#### 参考文献

- [1]吴江.水利工程建设征地移民后期扶持措施[J].工程建设与设计,2023,(16):218-220.
- [2]沈润婷.漳州市峰头水库移民后期扶持政策执行研究[D].华侨大学,2022.DOI:10.
- [3]郑凯鑫.基于非对称贴近度的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),2022.DOI:10.
- [4]何坤.升钟湖库区移民后期扶持政策执行问题及对策研究[D].西南交通大学,2021.DOI:10.
- [5]丁聪.河南省水库移民后期扶持政策评价研究[D].郑州大学,2020.DOI:10.