

# 大中型水库移民后期扶持与被征地农民基本养老保障政策适配性分析

田 斌

云南省移民开发技术服务中心 云南 昆明 650051

**摘要：**大中型水库移民后期扶持20年扶持期限即将陆续到期，虽然后期扶持对促进移民增收、加强基础设施建设起到了重要作用，但是移民的生产生活仍需要进一步扶持，特别是扶持方式、制度的创新和完善。本文对移民后期扶持与被征地农民基本养老保障政策适配性进行分析，以期对今后的工作提供思考。

**关键词：**水库移民后期扶持；被征地农民基本养老保障

## 引言

根据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，以及《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（2006），2006年6月30日以前安置的移民20年扶持期限即将到期，虽然后期扶持对促进移民增收、加强基础设施建设起到了重要作用，但是部分移民的生产生活仍需要进一步扶持。水利行业主管部门高度重视水库移民后期扶持工作，提出创新要求，今后工作中进一步加强产业项目谋划，做好新老库区和移民安置区统筹发展，不断增加移民收入，让移民群众获得更多的幸福感。

国家土地管理法（2019年修订版）中第四十八条明确：县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。各省、市结合自身实际纷纷出台了被征地农民基本养老保障政策，将被征地农民以自愿参加城乡居民养老保险或城镇职工基本养老保险的方式纳入国家规定的基本养老保障体系范围中，实现被征地农民养老保障政策与国家养老政策的并轨，消除了养老制度的“碎片化”。但是，水库移民由于政策和安置方式等原因与被征地农民基本养老保障匹配存在差距，所以大部分地区未纳入被征地农民基本养老保障实施范围。

## 1 目标

水库移民后期扶持致力于解决移民的温饱问题，加强基础设施和生态环境建设，促进经济发展，提高移民收入。

被征地农民养老保障旨在确保失地农民老来无忧，通过养老保险制度提供基本生活保障；

大中型水库移民后期扶持纳入被征地农民基本养老保障的目标，在于完善移民社会保障体系，提高保障水

平，确保水库移民在失去原有土地资源后，其基本生活和养老权益能够得到长期、稳定的保障，有助于维护社会稳定和谐，为经济社会发展创造良好的社会环境。

## 2 原则

两者都坚持国家帮扶与自力更生相结合，强调在提供必要扶持的同时，鼓励受影响群体通过自身努力实现更好发展。

被征地农民基本养老保障与大中型水库移民后期扶持的衔接，主要体现在对农民和移民长远生计的关注和保障上。两者都致力于解决因土地被征或水库建设而导致的生计问题，确保他们的基本生活和发展权益<sup>[1]</sup>。

## 3 两者一致性

**政策目标的一致性：**无论是被征地农民基本养老保障还是大中型水库移民后期扶持，其核心目标都是为了提高被征地或移民群体的生活水平，确保他们的基本生活需求得到满足，促进其经济和社会的发展。

**资金支持的重要性：**两者都需要通过资金支持来改善被征地农民和移民的生活条件。这包括直接的经济补助、基础设施建设、就业培训等，以确保被征地农民和移民能够逐步融入新的生活环境，提高生活水平。

**法律法规的保障：**被征地农民基本养老保障和大中型水库移民后期扶持都有相应的法律法规作为支撑，确保各项政策的有效实施。为相关群体的权益提供了法律保障。

**基础设施建设的重视：**无论是被征地农民还是大中型水库移民，基础设施建设都是提高他们生活水平的重要手段。这包括交通、供水、供电、通信、医疗、教育等基础设施的建设和完善，以提高他们的生活质量<sup>[2]</sup>。

**培训与就业的促进：**为了提高被征地农民和移民的就业能力和收入水平，两者都强调职业培训和就业指导的重要性。通过提供技能培训和就业信息，帮助被征地

农民和移民提高自身能力,增加就业机会,从而改善生活状况。

综上所述,被征地农民基本养老保障与大中型水库移民后期扶持在适配性方面具有较高的相似性,两者都旨在提高特定群体的生活水平,促进其经济发展和社会融合。

#### 4 政策现状与问题

##### 4.1 大中型水库移民后期扶持政策

《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第471、679号令、《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(2006)等文件印发以来,水库移民后期扶持工作取得了显著成效,对移民基础粮田及配套设施、饮水安全、交通、供电、医疗卫生、文化教育、电视通信网络等基础设施进行了完善和提升,随着产业发展、生态项目的实施,从根本上改善了移民的生产生活条件,使移民基础设施条件经济恢复与发展,达到或超过了当地居民的水平。产生了明显的经济效益、社会效益和环境效益,推动了地方经济社会的高质量发展,维护了库区和移民安置区社会和谐稳定<sup>[3]</sup>。

但仍存在一些问题:

(1)安置过程问题,大中型水利水电工程被征地移民安置政策,主要是农业安置,但是在实施过程中,土地配置存在农户自行流转的情况,鉴于农业生产的投入产出比较效益偏低,农村移民存在土地流转意愿不高的情况,而土地补偿补助已发放到农户,故而规划配置土地标准与实际可能存在较大差异。

(2)扶持方式亟待创新:随着经济发展不断变化,农村移民生产生活方式也在快速变化,以直补资金、项目扶持形式为主的方式,需要根据高质量发展要求不断探索创新。

(3)水库移民面临整体素质不高、就业渠道不广、技能单一的困境,特别是45岁以上大龄、老龄群体就业困难,需要重点考虑扶持。

(4)综合、长远发展问题,移民的综合性发展、可持续发展能力有待完善和提升,特别是教育、就业、创业、可持续及老有所养等方面的支持尚待进一步探索。

##### 4.2 被征地农民基本养老保障政策

(1)随着政策的不断推进,越来越多的被征地农民被纳入基本养老保障体系。各级政府通过明确补贴对象、补贴标准和执行时间,确保符合条件的被征地农民能够享受到政策红利。这不仅有助于保障被征地农民的基本生活,也促进了社会的和谐稳定。

(2)养老保障水平的提升,策实施后,被征地农民的养老保障水平得到了显著提升。一些地方通过提高基

础养老金待遇标准、实施缴费补贴等方式,使被征地农民的养老待遇更加充实。

(3)资金筹集与管理的规范化,被征地农民基本养老保障政策的实施促进了资金筹集与管理的规范化。各地政府按照相关规定,通过财政拨款、土地出让金等多种渠道筹集资金,确保被征地农民的养老保障费用得到落实。同时,各地还加强了对资金使用的监管,确保资金的安全和有效使用。

(4)政策宣传的加强和被征地农民对政策认知度的提高,激发了参保积极性。

(5)被征地农民基本养老保障政策的实施得到了社会的广泛关注和好评。促进了社会的公平正义和和谐稳定,为构建社会主义和谐社会做出了积极贡献。

被征地农民基本养老保险制度在一定程度上保障了失地农民的基本生活,但仍存在不足:

(1)覆盖范围有限:主要覆盖城市拆迁、高速公路等重大项目征地,各省执行具体政策各有不同,部分被征地农民因各种原因未能纳入保障范围,大多数省市水库移民并未纳入被征地农民社会保障范围。

(2)保障水平不高、作用有限:养老金标准相对较低,难以满足基本生活需求。对首次参加企业职工基本养老保险年龄偏高、到年满60岁时难以缴满15年养老费用的被征地农民,无相应的补缴补贴政策。

(3)受经济社会发展、人均可支配收入水平总体不高影响,参保比例不高,且选择低档次标准参保缴费人数占比较大,缴费补贴正向激励不够(城乡居民养老人均待遇水平低)等现实问题<sup>[4]</sup>。

(4)资金筹集困难:部分地方财政压力较大,难以保证养老金的按时足额发放。

##### 4.3 大中型水库移民纳入被征地农民社会保障利弊分析利弊分析

近年来各级政府部门不断完善、优化城乡居民基本养老保险体系,初步形成了覆盖范围广、公平可持续的城乡居民养老保障体系。在落实移民安置规划及后期扶持政策下,移民纳入被征地农民社会保障通过参加城乡居民基本养老保险或以灵活就业身份参加企业职工基本养老保险,在丧失劳动力后可以享受长期稳定的基本养老金收入,对水库移民的社会保障有着重要意义。

(1)有利方面:

①水库移民基本生活和养老权益能够得到长期、稳定的保障。②探索建立补贴机制,鼓励水库移民积极参与养老保险。减轻缴费压力,针对水库移民地区的居民,通过后扶资金帮助可以适当降低养老保险缴费负

担。③提高移民养老金待遇：通过纳入被征地农民社会保障，提高水库移民的养老金待遇。同时，可以减轻移民因失去土地而产生的经济压力和心理负担，减少因生活困难而引发的社会矛盾。

#### (2) 不利方面：

①地区之间、基层组织之间经济水平、财政状况差别较大，实施有诸多困难亟待克服，容易引起新的不平衡和矛盾。②各个部门、层级制度可能存在矛盾和冲突，需要完善顶层设计，全面统筹考量。③增大项目投资成本和财政支出压力。如果享受后期扶持政策的移民纳入被征地农民基本养老保险，首先，大中型水库工程被征地农民社会养老保障金的缴纳和补缴存在重大困难。如何衔接的是首要考虑的问题。④将水库移民纳入被征地农民保障覆盖范围内，补贴或者补助都会增加地方财政兜底压力，对其他项目的失地农民有可能引起新的不平衡，引发社会矛盾。

### 5 实施策略与建议

大中型水库移民后期扶持被与征地农民基本养老保险在目标和原则上具有一致性，注重政策衔接与资源整合，确保两项政策在实施过程中相辅相成，共同促进社会稳定与发展。

**政策衔接：**被征地农民养老保障政策与水库移民安置政策、后期扶持政策应相互衔接，确保政策覆盖全面。

**资源整合：**在资金、项目、服务等方面，应实现资源共享和整合，提高扶持效率。利用后期扶持资金，可以开展针对大中型水库被征地农民的养老保险补贴在政策体系、资金管理、组织保障等方面不断创新、完善。

#### 5.1 完善政策体系

**提高扶持标准：**根据当地经济发展水平，适时提高水库移民和被征地农民的扶持和保障标准。

**多元化扶持方式：**除了资金补助外，同时加强教育、就业、创业等方面的支持，提高移民和失地农民的可持续发展能力。

**综合施策：**将水库移民安置、后期扶持与被征地农民基本养老保险政策相结合，形成综合施策体系，实现政策间的互补和叠加效应。同时，高度重视新老项目水库移民保障的有机衔接。

**分步实施：**在经济条件较好的地区，先行试点完善<sup>[5]</sup>。

#### 5.2 加强资金筹集与管理

**拓宽资金来源：**通过政府基金、项目扶持资金积累、农村基层组织投入等多种渠道筹集资金，确保后期扶持和失地保障有机结合。

**严格资金管理：**建立健全资金管理制度，确保资金

的专款专用和公开透明，防止截留挪用等问题的发生。

#### 5.3 强化组织保障与监督

**明确责任主体：**各级政府和相关部门明确职责分工，确保政策落到实处。

**加强监督检查：**建立健全监督检查机制，定期对政策执行情况进行评估和反馈，及时发现问题并予以解决。

#### 5.4 促进移民融入社会

**加强宣传教育：**通过多种渠道宣传政策内容和意义，提高移民和失地农民的政策知晓率和满意度。

**推动社会融合：**鼓励移民积极参与当地社会事务和公共服务活动，增强他们的归属感和认同感。

### 结束语

(1) 大中型水库移民后期扶持与被征地农民基本养老保险工作是保障农民基本生活、促进社会和谐的重要举措。通过完善政策体系、加强资金筹集与管理、强化组织保障与监督以及促进水库移民融入社会等措施的实施，可以进一步提高移民和失地农民的生活水平和发展能力，为实现全面小康社会和乡村振兴战略奠定坚实基础。

(2) 大中型水库移民参加基本养老保险既有内在需求，又有外在要求，可以考虑从后期扶持基金中计列部分补助资金助力移民参加基本养老保险，切实增强移民的获得感、幸福感、安全感。

### 建议

(1) 继续深化政策创新研究和实践探索，不断完善和优化相关政策措施，为移民和失地农民提供更加全面、有效的保障和支持。

(2) 不断研究创新后扶政策支持移民参保的政策措施，在延续后期扶持政策基础上、经济可行性前提下不断扩大被征地农民社会保障政策覆盖范围，结合移民实际，鼓励和支持移民参加基本养老保险，尽可能纳入被征地农民社会保障政策的保障，确保移民老有所养。

### 参考文献

- [1] 古安琪, 施国庆. 国家政策对水库移民社会分层的作用机制研究——以丹江口水库移民政策为例[J/OL]. 工程研究——跨学科视野中的工程, 1-15
- [2] 孙伟. “三农”新政背景下的农村水库移民后期服务策略[J]. 农村实用技术, 2024, (09): 1-3.
- [3] 张海涛, 侯俊山. 推进新时代大中型水库移民后期扶持工作的对策措施[J]. 水利发展研究, 2023, 23(05): 29-33.
- [4] 施国庆, 陈琛. 农村水库移民社会养老保险制度探讨[J]. 中国水利, 2011, (02): 11-14+26.
- [5] 高忠文. 水电工程农村移民基本社会保障模式研究[J]. 水力发电, 2007, (07): 23-26.