

三峡库区产业发展与 移民后期扶持研究

王世傅

(重庆市万州区政协,重庆万州 404000)

摘要:本文以重庆市万州区为主要研究对象。研究的重点是三峡库区产业发展与移民后期扶持的对策,目的是为三峡库区产业发展与移民后期扶持工作提供决策参考。

关键词:三峡移民;产业发展;后期扶持

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2006)03-0005-13

随着三峡库区二期移民任务顺利完成,三峡电站蓄水,第一批机组投产发电,三、四期移民工作顺利推进,三峡库区产业发展规划和三峡移民后期扶持项目逐步启动与实施,高峡出平湖的宏伟蓝图已经成为现实。

长期以来,中央高度重视三峡库区移民与发展,实行开发性移民和全国对口支援政策,库区各级党政领导、移民工作者和社会各界艰辛努力,广大移民无私奉献,库区山河再造,社会重组,80万移民已经搬出,移民整体初步安稳。但是,随着三峡工程的不断推进,三峡库区已进入移民迁建与安稳致富并重的阶段,一些深层次的矛盾和问题日益显现。

本文以重庆市万州区为主要研究对象,研究重点是三峡库区产业发展与移民后期扶持对策,采取走访移民家庭、召开多种形式的座谈会和深入各类企业了解情况等研究方式,对移民生产、生活变化情况进行定量定性分析,对部分企业发展变迁情况进行跟踪调查,旨在为三峡库区产业发展与移民后期扶持提供决策参考。

一、三峡库区经济社会发展现状

三峡工程为三峡库区带来了显而易见的巨大变化,概括起来主要表现在以下几个方面。

(一)人居环境有所改善

经过10多年移民迁建,长江三峡库区沿岸崛起一座座新城,城市规模扩大,城镇人口增加,原来的县城一般都跨入了中小城市行列,万州和涪陵则已基本具备大城市规模。移民新区一街一景,营造了优美舒适的人居环境。住房面积增加,无论企事业单位还是移民户,迁建后的房屋面积普遍增加,房屋质量明显提高。据万州区人大常委会2004年对852户移民的调查统计,搬迁前房屋面积80363m²,搬迁后为95370.65m²,增加了15807.65m²,户均增加17.7m²。随着库周绿化带工程的实施和生态环境保护工作的加强,环境优美的三峡库区生态经济区将会更加名符其实。

收稿日期:2006-02-20

作者简介:王世傅(1957-),男,重庆奉节人,万州区政协副主席,高级经济师,主要从事区域经济、三峡移民研究。

(二) 交通运输状况改善

不仅长江航道彻底改善,沿江铁路、高速公路以及横贯东西南北的县、省际大通道正在加速建设,宜昌、万州机场相继建成,每个沿江区县都建有长江大桥。万州的铁路、机场、高速公路相继开通,深水良港正在形成,已初步形成具有省际影响的水陆空立体交通网络。

(三) 产业结构逐渐优化

三峡库区各区县以移民迁建为契机,大力调整产业结构,二、三产业发展加快,产业结构正在逐步趋于优化。

农业产业化进程逐渐加快。2004年,万州区农业产业化经营组织发展到1412个,专业合作经济组织234个。农业产业化重点企业28户,其中国家级3户、市级4户,有6户龙头企业年销售收入过亿元,龙头企业品牌战略初见成效。柑橘、榨菜、草食牲畜等纳入全市优质农产品“百万工程”基地建设。农村种养业结构不断优化,农产品优质品率达到55%,比1997年提高了19个百分点。全区农民人均从产业化经营中获得纯收入455元,占农民人均纯收入的20%。切实加大农村富余劳动力转移力度,到2005年上半年累计转移农村富余劳动力36万人。

工业经济有所发展。万州区坚持实施工业强区战略,不断完善加快工业发展的思路和措施,形成了重视工业、支持工业、服务工业的可喜格局。该区工业自2000年扭转连续10年亏损局面以来,连年增长,保持了较好的发展态势。2004年规模以上工业实现增加值14.1亿元,比上年增长25.1%;经济效益综合指数110.6%,同比提高7.7个百分点。诗仙太白、三峡牧业、索特集团等具有比较优势和一定竞争能力的重点企业呈崛起态势,盐气化工、食品、医药、轻纺等特色产品和优势产业初步形成。万州工业园区开发建设加快推进,完成征地3680亩、场均整治1380亩,开工建设道路20公里,浙江科华水泥、山东如意纺织、重庆啤酒等一批知名企业入驻园区。

第三产业得到发展。万州区围绕建设三峡库区商贸中心目标,大力实施商贸流通梯次发展战略,中石油、中石化、小天鹅综合批发市场、万州商贸城、新世纪百货、重庆百货、百盛百货等重点商贸企业、重点市场支撑作用明显,万州商贸的聚散能力不断增强。2004年,全社会消费品零售总额43.6亿元,比上年增长16.1%。商品区外销售比重过半,占51.1%。同时,交通运输、房地产、旅游、邮电、通讯、金融、保险、社区服务等第三产业不断发展。

到2004年末,万州区一、二、三产业的比重由1992年的27.9:40.3:31.8调整为13.3:49.7:37.0,

第一产业下降了14.6个百分点,第二产业提高了9.4个百分点,第三产业提高了5.2个百分点。

(四) 经济实力有所增强

从横向比较,三峡库区与全国的差距仍然很大。但是,纵向比较,其进步则十分明显。万州区2004年实现GDP109.29亿元,比1992年的17.6亿元增长6.2倍,年均递增率超过10%;地方财政收入6.36亿元,比1992年的1.15亿元增长5.53倍,年均递增率在14%以上。

(五) 人民生活水平有所提高

2004年,万州区城市居民人均可支配收入7711元,农民人均纯收入2287元,缩小了与全国平均水平的差距。建立和实现了基本养老、失业、城镇医疗等保险制度,国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员基本养老金得到落实,城市居民最低生活保障制度全面实施。

(六) 移民后期扶持工作进展顺利

自2004年全面开展移民后期扶持工作以来,各级各部门高度重视,移民群众积极参与,社会各界广泛支持,坚持以移民安稳致富为目标,重点实施移民后期扶持基金项目,大力推进产业发展升级,切实开展特困移民救助,整体工作正稳步推进。

后期扶持项目进展顺利。2004年,万州区实施后期扶持基金项目74个,基金预算总额3049万元,直接和间接受益移民8万多人。至2005年9月,在74个后期扶持项目中,已完工20个,正在实施的有34个,其余20个项目正在抓紧进行实施的前期准备工作。在已完工的20个项目中:6个道路项目,为当地的移民、居民出行,农副产品运输等创造了良好条件,发挥了较好效益;3个人畜饮水项目,受益移民262户822人,改善了移民生活条件;8个生产经营性项目,有6个投产,移民直接务工1223人,间接受益4530人;3所学校项目,燕山小学的移民学生已迁到新教室上课,万州职业教育中心移民技能培训基地2004年培训移民252人。

优势产业开发项目效果较好。与移民后期扶持配套的三峡库区优势产业开发项目自2003年开始启动,从万州的情况看,已取得较好效果。万州区2003-2004年共建设完成移民柑橘示范园3000亩,并于2004年10月通过了市级初验及国务院三峡建委办公室终验;以三牧集团为龙头的2000户移民养羊示范户项目已基本建设完成;2005年建设6400亩移民果园项目正在顺利推进之中。

救助式扶持工作初步展开。对特困移民户和特困移民学生进行救助,使他们得以度过寒冬、春节、春荒、备耕、开学等难关,是移民后期扶持工作的重要任务。截止目前,万州区已按城市移民每户不超

过500元、农村每户不超过300元的标准,共救助城乡特困移民户1647户。同时,为解决移民学生2005年秋季入学困难,及时开展了特困移民学生救助行动,共发放救助金78万余元,救助特困移民学生6960人,其中大学生1157人,每人每学期300元;中学生2939人,每人100元;小学生2864人,每人50元。

(七) 产业发展基金项目顺利启动

为了增强三峡库区产业支撑力,国务院设立了三峡库区产业发展基金,体现了国家对三峡库区人民的关心。2004年,万州区获得产业发展基金8437万元,解决就业岗位近3万个,安置移民2万余人。其中,8个项目获得投资补助,补助额2851万元,29个项目获得贷款贴息,基金贴息额5586万元。目前,获得基金补助或贴息的项目大部分已完工。2005年,万州区提出产业发展项目142个,经重庆市初审上报61个,9月11日至14日接受了三峡办专家组的现场审查。

二、三峡库区经济社会面临的主要问题

(一) 制约三峡库区经济社会发展的主要问题

农业方面。农村基础设施薄弱,投入明显不足,道路、能源、通讯、农田水利等建设滞后,农民靠天吃饭的现象较为突出,农村一些地方与外界的信息、物资交流困难。农村富余劳动力就业压力大。乡镇负债严重,万州乡镇负债总额高达9.9亿元,平均每个乡镇负债1867万元。

工业方面。工业结构单一,支柱产业尚未真正形成,工业化程度较低。工业发展受到严重的能源制约,如电力,按照目前万州发展产业所需正常的能源消耗增长计算,至2010年万州所需电力55万千瓦,而届时该区装机容量只有30万千瓦,缺口25万千瓦;又如天然气,万州作为产气大区,不但没有在发展盐气化工产业方面得到足够的用气指标,而且在单位用气的价格上比其他地方还略高,这种状况不利于三峡库区支柱产业的培育和发展。

商贸流通方面。由于移民补偿标准低和漏登漏统等原因,商贸流通企业移民搬迁补偿资金缺口大,据反映,万州商贸企业在移民搬迁中损失有形资产66718万元,国家静态补偿只有30440万元,有36272万元的资金缺口,这还尚未包括商业口岸、时间价值等无形资产的损失,一些已实施搬迁的企业,其经济效益也趋于恶化,无力继续发展。库区商贸流通企业未能和工矿企业一样,享受国家关破政策,库区大量的商贸流通企业既无法搬迁,又不能关破,企业职工失去了经济来源,又不能“拿钱走人”,生活十分困难。国家移民后期扶持政策重工农、轻商贸,商贸流通企业难以直接争取到国家的移民后期扶持

资金。

移民工作方面。一是补偿标准低,部分移民安置后生产、生活困难。如城市移民,补偿标准没有考虑区位级差,加之城市移民实施统建还房,建房成本增加,大部分移民对还房实行结构补差需要使用储蓄或借款。又如农村移民,175m水位以下的房屋多年来一直未能改建,移民搬迁时不可能按“三原”标准进行搬迁,大多数移民因此负债。再如移民企业,其关破实行评估补偿的办法,但评估标准普遍偏低,导致企业职工未能足额或根本不能享受关破安置费。二是国家《三峡库区产业发展基金管理办法》与库区经济社会发展的实际需要有一定差距。其一,基金重点支持农副产品种植加工、旅游及相关服务业,有利于农村移民的安稳致富,但是对比重大、构成复杂、缺乏基本生产资料的城市移民而言,收效甚微。象万州这样以城市移民为主的区域,亟需解决的主要矛盾是城市移民的安稳致富问题。目前,基金用于城市移民的不足总额的20%,这与城市移民在三峡移民中所占的比重不相适应。其二,基金使用范围较窄。库区城市当前主要通过招商引资来发展产业,而引进的投资方一般都具有较强的资金技术实力,对政策性补助和贷款贴息没有特殊要求,他们往往要求地方政府为其提供与项目配套的基础设施建设。万州区最近几年已引进总投资100多亿元的盐气化工项目,按照协议该区需投资约8.6亿元用于配套基础设施建设,这笔资金对万州而言,难以自行解决。其三,按照目前的基金管理方式,各区县政府无法根据实际情况对资金进行统筹使用,势必造成各区县为争取资金,不分项目优劣,大量上报项目以挤占基金盘子,导致资金使用零星分散,一些吸纳移民就业能力强的重大产业项目因此得不到资金保障,不能及时有效地推进项目建设。四是后期扶持强度不大。按现行后期扶持政策,扶持基金从三峡电站每度电中提取4.5厘钱,每台机组提10年。按照这一方法计算,平均用于每个移民生计救助的扶持基金每年约390元,这与库区移民生活的实际标准存在较大差距。五是后期扶持机制不完善。目前推行的依托项目实施后期扶持的政策,移民受益不明显,实效性和针对性较差,出现了重申报、缓实施、轻管理、弱效益的现象,缺乏相应的移民受益评估、扶持风险规避、实施责任追究等配套制度。五是移民工作剩余量与包干资金不匹配。按当前移民工作进度,万州区三四期用于城乡移民生产生活安置、迁建和关破企业等需要85776万元,但规划内静态投资仅有50345万元,实际缺口35431万元。

交通方面。一是外部陆地交通网络尚未健全。万宜高速公路整体建设不平衡,湖北境内尚未开工;

万利高速公路规划通过后,由于资金原因也一直未能开工建设;万达高速公路、万涪铁路、沿江公路尚未纳入正式规划。这些都影响了万州作为三峡库区中心城市通过四川、湖北与全国大交通网络联网的进度。二是城市内部交通压力大。随着城市发展,城区道路与公路网重叠的现象已越来越突出,过境交通流对城市交通干扰严重;农村交通不畅,公路质量不高,30%的行政村没有通公路。三是水上运输发展较慢。由于资金投入不足,港口、码头等水运基础设施建设滞后,长江水运的优势未充分发挥。

环境保护和生态建设方面。一是污染治理资金短缺,治理难度大。三峡蓄水成库后,长江沿岸次级河流恢复水域功能、工业污染防治、农村面源污染治理等都需要大量资金,但投入明显不足。如万州苕溪河综合整治工程预计工期7年,规划总投资10.23亿元,但到目前为止,国家只意向性地准备投入2000万元。二是沿江小城镇污水、垃圾处理项目太少,不能适应当前小城镇建设的速度和规模。三是三峡水库消落带管理办法迟迟没有出台,水库清漂工作经费严重不足。四是水土流失治理难度加大,由于国家投资力度减小,地方配套资金不能及时到位等原因,影响了治理进度和效果。五是退耕还林和天然林保护的后期政策不足,可能出现毁林复耕的现象。

国土资源方面。一是现行严格控制的国土政策与三峡库区加快培育产业,引进企业、破解产业空虚化难题之间的矛盾比较尖锐。如万州城市总体规划到2010年主城区用地规模为60平方公里,比土地利用总体规划多12平方公里,据此,万州“十一五”期间仅扩大城市规模就需要新占用耕地480公顷。此外,集镇、交通、水利、能源等项目建设和解决产业空虚都需要占用大量耕地。二是地灾防治资金极为缺乏。库区城市地灾数量多、分布广,且发生频繁。但国家只对库区涉水部分的滑坡等地灾项目投资治理,其它均由地方政府投资解决。由于库区城市财力薄弱,基本上无力负担。

(二)三峡库区经济社会面临的三方面特殊问题

1. 三峡库区仍然存在着较为严重的产业空虚现象

由于三峡工程历经几十年论证,其间国家没有在这一地区投资建设重大基础设施项目和布局重大产业项目,整个三峡库区属于全国18个连片贫困地区之一,库区20个区县,都是省贫、国贫区县,财政自给率低,入不敷出,赤字严重。在库区腹心,曾与成、渝齐名的万州(原万县市,人口800多万),国家从1950年到三峡工程上马的40多年间,累计投入只有6.1亿元,每年人均投入仅为1.8元,更没有布

局具有经济带动力的项目。三峡工程上马后,虽有400亿的移民资金投入库区,但只对移民损失给予适当补偿,不具赔偿性质,60%的资金用于基础设施、专业设施重建及工矿企业迁建,直接投在移民身上的资金实际相对较少。对口支援虽有一定成效,但兴办实业且示范带动效应较强的并不多。

三峡工程上马后大量移民企业关停并转,产业存量急剧减少。万州区370户淹没线下工矿企业中,规划关破企业239户,二期实施关破企业158户,终结关破企业140户。商贸企业也关破不少,搬到新区的存量减少,增量更是严重不足。在移民企业实行大规模关破的同时,库区尚未产生新的替代产业,更没有起支撑作用的产业。

企业被动搬迁,总体投资效益较低,产业增值不多,产业增量的质量不高。在移民企业迁建过程中,原样搬迁与盲目上项目的情况并存,投资效益低下。有的原迁原建,经济效益极差;有的选项不准,决策失误,项目建成之日即为停产之时;有的摊子铺得过大,建设资金缺口较大。已搬迁企业普遍负债较高,生产经营困难,经济效益低下。原迁原建的企业由于技术装备落后,产品无竞争力,加上补偿资金不足,搬迁建设占用了大量流动资金无法获得补充,生产经营难以正常运转。搬迁技改企业原来就是高负债,搬迁中又大量举债(补偿资金一般只占搬迁总投资的1/3),企业背上沉重的债务包袱,生产经营举步难艰。从库区企业整体状况看,约70%以上的搬迁企业生产经营处于微利保本或亏损状态。原龙宝移民开发区工矿迁建企业亏损面达75%,商贸迁建企业亏损面达96%。

三峡工程给三峡库区带来了千载难逢的发展机遇,但由于移民搬迁企业大量关破,产业存量减少,新上项目短时间内难以形成增量,致使产业空虚问题比较突出。目前,农业特色骨干产业效益还不高,带动作用还不明显;工业企业规模小,核心竞争力不强,没有形成产业群和产业链;第三产业现代化程度不高,内部结构尚需进一步调整完善。万州二期移民任务完成之后,一个拥有170万人口的大区,现在年产值上3亿元的工业企业仅有1家。工业经济的严重空虚,也导致了一、三产业的联带空虚。其经济总量小、产业基础差和就业岗位不足是三峡库区存在的共性问题。万州区2004年地区生产总值109.3亿元,实现了历史性突破。但是,按总人口计算的人均生产总值只有6400元,仍然远低于全国和重庆市平均水平。2004年重庆库区10个区县人均生产总值5780元,比全国低4714元,比全市低3828元。

2. 三峡移民安稳致富难度大,后期扶持任务艰巨

移民搬迁时限性很强,带有强制性,后期扶持与安稳致富则是一个较长的过程。从笔者调研的情况看,三峡工程目前已安置的移民基本情况是整体安稳、局部欠稳、潜在不稳、致富困难,移民安稳致富比搬迁更难,后期扶持任务十分艰巨。

移民安稳致富困难和后期扶持任务艰巨主要体现为移民损失与发展的不同步性。从宏观全局长远看,三峡移民必将促进长江流域乃至更大范围经济社会的发展。但是,从微观局部近期分析,三峡移民的损失是巨大的,短期内难以弥补。移民迁建损失是多方面的,但最主要的是土地、税源、口岸和发展机遇的损失。

淹没的良田沃土不可再生。重庆库区在三峡成库后将淹没良田 33 万亩,迁建占地 4.5 万亩,耕地净减少 37.5 万亩。万州最终动迁农村移民近 5 万人。据调查,万州移民安置区(海拔 175m-600m 之间)1995 年人均耕园地 0.83 亩,安置移民后人均占有耕园地只有 0.6 亩,有些乡镇人均耕地仅 0.4 亩。另一方面,耕地质量下降。蓄水前农村移民原有的土地都是长江河谷地带的良田沃土,产出率高,后靠安置土地坡度大、水土保持难、生产能力下降。据有关部门测算,同面积的后靠移民安置耕地每年要减少 4 到 6 成的粮食产量。大周镇后靠移民人均耕地只有 0.3 亩,且坡地较多需退耕还林,生活难以继。

存量税源损失短期内难以弥补。据财政部调研报告,从二期移民到三峡工程结束,仅万州区的存量税源损失即达 6 亿多。存量税源的损失主要是企业破产关闭消失的工商税、国土淹没占用消失的土地资源税,以及企业迁建期间停产半停产和产品结构调整,在未形成新的生产能力和占有一定市场份额的情况下,原税收存量随着迁建进度而进入一个不可避免的下滑区间而导致的税源损失。此外,由于移民迁建企业关闭破产,万州地方金融机构贷款损失 31 453 万元;到 2020 年,社保基金缺口将高达 10 亿元。

移民丧失黄金口岸,部分移民搬迁后成了新的贫困户。口岸价值是企业资本的凝结。新区一个门面,不如在黄金地段摆个小摊。新区的人气有一个培育过程。据原龙宝移民开发区 400 户城市移民调查,搬迁前门面 345m²,门面收入 18.38 万元,年租金 532.7 元/m²,搬迁后门面面积增加到 438 m²,门面收入却只有 6.68 万元,年租金仅 152.5 元/m²,下降幅度分别为 65% 和 71%。占地移民呈现“三多”现象,即“老弱病残多”、“无业人员多”、“吃低保人员多”,许多移民处于无业、无劳动力、无收入的“三无”境地。据对万州 97 户城市占地移民抽样调查显

示,342 名移民中劳动力 211 人,就业 118 人,就业率 55.92%,大多数从事临时性、季节性工作,就业稳定性差。人均可支配收入为 1 819 元,按万州区目前最低生活保障 140 元/(月·人)标准,抽样样本中有 34.02% 的人进入了贫困,且程度有加深、范围有扩大趋势。在已关闭破产的商贸企业和工矿企业里,职工仅靠获得的一次性补偿养家糊口,就业和再就业困难,有相当部分移民已成为新的贫困对象。

移民搬迁后难以就业的现象比较普遍。万州区规划关破移民企业 239 户,涉及职工 46 485 人。其中,二期实施关破 158 户 39 627 人中,除提前退休的 7 121 人外,其余都是拿钱走人,有些集体企业职工只领到几千元安置补助费,他们之中 60% 以上职工因文化水平低,年龄偏大,技能单一,没有实现再就业;二期已完成安置的占地移民 18 650 人,仅有 30% 实现就业;二期农村移民中有 5 283 人通过二、三产业安置,因大多数企业关停,需要二次安置。万州区未来几年内需要就业和再就业的移民将达到 8 万人。

移民搬迁后,收入和生活水平有所下降的现象比较普遍。万州区人大常委会 2004 年组织调查的 852 户移民的情况显示:搬迁前总收入为 878.18 万元,搬迁后为 690.23 万元,减少了 187.95 万元,减幅为 21.4%;搬迁前总支出为 545 万元,搬迁后为 600 万元,支出增长了 55 万元,增幅为 10.11%;低于以前生活水平的为 419 户,占 49.2%,达到以前生活水平的为 267 户,占 31.4%,超过以前生活水平的为 166 户,占 19.5%。根据 200 户农村移民调查,搬迁安置前人均收入 2 478 元,搬迁安置后人均 2 046 元,减少 432 元,减幅为 17.4%。

集镇和占地移民是移民中的一个特殊群体,由于多数居住在交通相对便利、经济较发达的地区,其居住条件和经济收入普遍高于城市居民和农村移民。在移民搬迁中,这个群体的利益损失最大,稳定问题堪忧。以原天城移民开发区调查的 213 户集镇和占地移民为例,搬迁前年总收入 280.76 万元,人均 3 665 元,搬迁后年总收入 200.78 万元,人均 2 684 元,减少了 981 元;生活水平低于搬迁前的有 130 户,占 61%,达到以前和超过以前的为 41 户和 42 户,分别占 19.2% 和 19.7%。

万州区城市移民中有纯居民 24 237 人,二期搬迁 15 531 人,搬迁后生活质量下降的在 60% 以上。万州区房管局对直管公房 39 户移民调查,搬迁后生活水平降低的有 26 户,占 66.7%。

移民搬迁后出现了相对贫困现象。城镇以 145 元/月低保线、农村以建卡贫困户为标准,万州区静态移民中,有城乡贫困移民户 9 820 户,24 212 人,占

静态移民总数的15%。据区移民局调查摸底,二期移民完成后,城乡移民贫困户已达到33400户,94263人,占静态移民总数的59%。在30892户、85114个城镇贫困移民中,纯居民占47.5%,占地移民占16%,农转非移民占11.3%,淹没迁建企业致使下岗失业的贫困移民占25%。这部分城镇贫困移民中,目前享受低保的仅占6%。农村建卡移民贫困户2508户,9419人(占农村移民总数的19%)中,人均纯收入在250元以下的特困户1536户5309人,分别占建卡移民贫困户的62%、56%。从万州的情况看,三四期移民搬迁后,贫困移民还有增加的趋势。

国家高度重视三峡移民,制订了《长江三峡工程建设移民条例》,在总结以往移民工作经验教训基础上,对三峡移民实行前期补偿与后期扶持相结合的原则,力求解除广大移民的后顾之忧。

自2004年全面开展移民后期扶持工作以来,各级各部门高度重视,移民群众积极参与,社会各界广泛支持,坚持以移民安稳致富为目标,重点实施移民后期扶持基金项目,大力推进产业发展升级,切实开展特困移民救助,整体工作正稳步推进。

对三峡移民进行后期扶持,主要是为抓好三峡移民搬迁后的发展,是贯彻开发性移民方针,巩固移民迁建成果,提高移民安置质量,帮助移民安稳致富,促进库区经济发展和社会稳定的重大举措。以加快基础设施建设为着力点,逐步改善移民的生产生活条件;以农为主,以土为本,依靠科技,面向市场,多门路、多渠道促进移民增收,不断提高移民的生产生活水平;以实施后期扶持项目为手段,使移民逐步赶上或超过当地非移民生产生活水平,最终实现移民发展致富奔小康。

目前,万州正在积极争取2005年度后期扶持项目。按照符合移民后期扶持总体规划、突出资源优势、移民直接受益、投资省见效快、移民积极性高“五个条件、缺一不可”的要求,已经过严格评审筛选,向上申报项目120个,申请基金4864万元。对三峡移民进行后期扶持的工作起步顺利,初见成效,但也存在六个方面的问题。

一是对后期扶持对象的界定不科学。现行移民后期扶持政策是以库区农村移民改善生产条件和生产手段、开发生产项目、发展移民家庭经济、移民技能培训为重点,而库区移民中损失最大的恰恰是城市移民,理应对城市移民给予较高标准的补偿和超前超强度的扶持。农村移民无论是后靠安置还是外迁安置,仍然拥有最基本的生产资料,吃饭问题能得到解决,而城市移民(主要是指失去商铺优势、失去就业岗位、遭遇天灾人祸、家有老弱病残等困难的移民)由于下岗失业、经营环境变差、自身条件不好等

主客观原因丧失经济收入来源,甚至连吃饭都成问题。国家在制订三峡工程库区移民后期扶持政策时,虽将城市未享受低保和再就业政策的城镇移民列入其中,但对企业移民、占地移民、城市贫困移民如何扶持到户到人的界定存在较大的局限性。

二是对后期扶持基金的分配不合理。目前,第一批实施的移民后期扶持项目资金的分布比例为:用于项目扶持占资金的67%(其中生产经营性项目占80%,基础设施建设及社会事业占20%),用于特困救助占资金的30%,用于移民培训占资金的3%。在这部分资金中,用于农村移民后期扶持的资金比例大约占80%以上,而用于城市移民后期扶持的资金不到20%。按照移民损失与受益相匹配的原则,应将这一比例作适当调整,在万州,用于解决城市移民生计问题的资金应占扶持总量的50%以上。

三是后期扶持强度不够大。根据财政部关于三峡库区移民后期扶持基金征收使用管理办法的有关规定,现行移民后期扶持基金从三峡电站发电收入中提取,提取标准为每千瓦时4.5厘钱,每台机组提取期限为10年,按照这个标准计算,现在三峡电站年发电量为1042亿千瓦时,每年提取的后期扶持基金为4.68亿元,平均用于每个移民生计救助的资金大约为390元/年,每月仅30多元。这点扶持资金按三峡库区目前的生活水平对于移民而言确实偏低。尽管国家还从其它方面给予库区一些扶持,但与库区移民对后期扶持的实际需求还是存在很大差距,因此迫切需要提高扶持标准,延长扶持时限。

四是后期扶持方式方法不够灵活。目前三峡库区移民后期扶持工作已全面展开,主要是依托项目予以实施,扶持工作的重点放在项目的申报和实施上,对贫困移民的救助,还停留在探索和资金拨付这一浅层次上。对已实施的后期扶持项目加强管理,严格监督,扶其成长成功,为移民带来真正的实效和利益,是摆在三峡库区各级党委政府,特别是移民部门面前的一个新课题。移民后期扶持工作始终坚持扶人扶事、扶发展、扶持项目与扶持生计并举的原则,在项目上实行“申报、实施、管理、效益”四位一体的模式,在解决三峡移民生计问题中把握“近期解决生计问题、中期解决安稳问题、长远解决致富问题”的原则,工作有待深化,需要更为灵活便捷的方式方法。

五是城市移民从后期扶持中受益不多。2004年万州实施第一批后期扶持项目75个,解决了部分农村移民的“五难”问题,一批农村移民受益的项目已启动,进展情况很好。相比之下,与城市移民结合紧密,能给城市移民带来效益的项目在整个实施项目中只占20%左右,与非城市移民扶持项目比例形成

巨大反差,直接受益的只有 5508 名特困城市移民每人领取了 190 元补助费,相对农村移民而言,城市移民后期扶持项目受益的期望值很小,城市移民对此感到失望。

六是对城市移民后期扶持工作的管理机制不健全。目前,三峡库区城市移民后期扶持工作处在起步阶段,在项目的申报、实施、管理、效益、考核方面没有建立起一套完整系统的科学管理机制。一是缺乏移民受益评估机制。移民在项目中如何受益,受多少益,如何确保受益等等,还没有明晰的衡量标准和明确的保障机制;二是对项目的实施过程没有进行有效的全程监督约束;三是没有建立必要的风险规避机制。后期扶持项目应该从市场、管理、监督、效益等方面,把风险降到最低程度;四是项目法人、管理部门、监督部门的目标责任没有完全明确,责任机制不够健全。

3. 三峡库区沉淀积累的突出问题对构建和谐三峡形成制约和影响

经历长达十余年的移民大搬迁之后,三峡库区的经济社会结构和形态均发生了显著变化。这种发展变化一方面成为构建和谐社会的良好基础,另一方面,随着各种利益关系不断调整,多年沉淀积累的矛盾和不稳定因素逐渐凸现,又对构建和谐三峡形成制约和影响。

一是产业空虚问题对构建库区和谐社会的物质基础形成制约。构建和谐社会需要有较高的生产力发展水平。三峡库区受自然条件和历史因素等影响,其经济基础本来就十分薄弱;在移民迁建过程中,又面对搬迁补偿投入的严重不足和市场竞争淘汰的双重挤压,一大批企业被迫关闭破产,整体经济呈现出“一产弱、二产缺、三产虚”的现实状况。显然,落后的生产力发展水平不能适应构建和谐三峡对经济基础的需求。

二是改革滞后问题对构建三峡库区和谐社会的体制保障形成制约。和谐社会是社会主义社会趋于成熟和市场经济体制基本完善的具体表现。三峡大移民的十多年,恰逢我国加快社会主义市场经济建设步伐,强力推进经济转轨、社会转型的关键时期。三峡库区广大干部在移民与改革、发展、稳定任务并重的情况下,举全民之力,落实了移民要求的为先、为重,其经济体制改革和政府职能转型不可避免地受到一些影响,与全市其他地区相比亦有所滞后。一些与发展社会主义市场经济体制相适应的制度框架尚未形成,依法行政、建设服务型政府尚在推进之中,在构建和谐社会中还需要承受加快改革带来的阵痛和震荡。

三是移民贫困问题对构建库区和谐社会的社会

基础形成制约。和谐社会是建立在人民物质精神生活总体达到小康水平基础上的社会形态。而库区的移民群体,多数已是贫困弱势群体。城镇移民在走出依靠老城区半壁店面就能为生的简单生活模式后,面对新区的冷清,失去了谋生的场所和办法,而成为失业群体和低保对象;还有失去多年经营家业而实行就近后靠安置、二三产业安置、自谋职业安置的农村移民,其返贫率达到近 80%。无论是城镇还是农村的贫困移民,其贫困程度无法与当今普通的人们生活水平相比,有相当数量的贫困移民家庭年人均收入不足 1 000 元。例如:万州五桥移民新区有的家庭煮饭烧不起气和煤,靠烧垃圾和废物;有的家庭长期没买过新鲜蔬菜,靠捡市场的弃菜生活;有的家庭每天只有两顿饭度日。据 2004 年统计,万州有 5.36 万下岗失业人员,5.6 万农村绝对贫困人口,6.18 万城镇低保人员。在三峡库区进入城镇的 40 万移民中(包括占地移民),有大约 12 万人处于失业和半失业状态。如此庞大的贫困群体的存在严重制约了库区的和谐社会建设。

四是矛盾集中问题对构建库区和谐社会的稳定环境形成制约。构建和谐社会,保持稳定是前提。三峡库区的矛盾集中程度,超过全国其他地区。由于为数不少的移民就业困难、生活水平下降甚至相对贫困等原因,导致三峡库区稳定问题形势严峻。去年三峡库区某县曾在 10 天内发生 7 次集访,人数少则几十人,多时数百人,封锁县政府大门,围堵限制县领导和工作人员人身自由,堵塞交通,上街游行,正常秩序被打乱。诸如移民补偿偏低和现实面临的生存困难问题、搬迁关破企业中职工的补偿和“两保”问题、征地拆迁安置问题以及就业再就业、社会保障问题等等,若干矛盾叠加交织,构成了一个相对脆弱的社会结构形态,对维护地方稳定进而构建和谐和谐社会形成了相当大的影响和制约。万州区 2005 年 1-6 月接待和处理集体上访 331 批 6 111 人次。2004 年万州“10.18”群体性事件既是一记警钟,也是矛盾集中的具体体现。

五是生态脆弱问题对构建库区和谐社会的持续发展形成制约。构建和谐社会的本质是要实现人与自然的和谐发展。三峡库区的自然生态本就脆弱,属地质灾害多发区,因移民迁建和城市扩展对生态环境的损伤,又造成新的水土流失面积增大、程度加重。目前,仅万州纳入国家规划的三期地质灾害崩滑体治理项目就有 78 个,纳入重庆市应急抢险紧急实施的项目 12 个,亟需实施的库岸防护 50 段、19 925m。在库区蓄水后因长江流速减缓,而城镇治污能力又明显不足,其水质及环境污染得不到及时治理,也势必影响库区的可持续发展。

三、对三峡库区产业发展与移民后期扶持工作的几点建议

(一) 必须加速三峡库区产业发展进程

随着三峡工程的纵深推进,加快库区经济社会发展,满足移民就业致富的要求,搞好生态环境建设与保护,维护库区社会稳定等任务更加艰巨。各有关方面要继续统一思想,提高认识,认真总结经验教训,切实采取有力措施,继续加大对三峡库区产业发展的支援力度,不断开创库区经济社会发展的新局面。

三峡工程建设以来的时期是库区经济社会发展最快的时期。在党中央、国务院的正确领导下,广大工程建设者艰苦奋斗、顽强拼搏,移民干部群众舍己为公、无私奉献,全国各地、各部门团结协作、大力支持,工程建设顺利推进,移民工作取得显著成绩,库区经济社会发展取得了长足进步,库区的基础设施明显改善,产业结构调整步伐加快,社会事业得到较快发展,生态建设不断加强。

但是,三峡库区移民投入高峰期已过,投资规模大幅下降,一些矛盾和问题逐渐显现。库区经济产业支撑不足;部分移民缺乏生产技能,就业困难,人民生活仍处于较低水平;生态环境保护任务仍很繁重。因此,要使百万移民搬得出、稳得住、逐步能致富,必须加快三峡库区产业发展。

1. 树立正确的指导思想

按照“三个代表”重要思想的要求,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,充分发挥市场配置资源的基础性作用和库区发展规划的指导作用,把国家扶持、各地对口支援和库区自力更生结合起来,以期尽快形成三峡库区产业发展的互动联动局面。

2. 积极培育库区支柱产业

这是实现移民稳定安置和逐步致富的根本保证,也是增强库区可持续发展能力的重要支撑。要把库区资源、劳动力和区位优势转化为现实生产力,逐步构建一个布局合理、结构优化、竞争力强、适应库区特点的产业体系。要立足库区优势,发挥市场机制作用,进一步调整和优化农业产业结构,发展优质、高效农业和农副产品加工业。加快农产品种养殖基地建设,培育适应市场需求的柑橘种植、草食畜牧、中药材等特色产品。抓住东部地区产业结构调整的机会,把企业搬迁与结构调整结合起来,积极引进区外的资本、技术、人才,发展劳动密集型为主的加工业和制造业。

充分发挥库区生物资源丰富、沿江交通便利、劳动力成本较低的优势,大力发展特色农业、劳动密集型产业和第三产业。加快交通运输、餐饮食品、商业贸易等服务业的发展。积极发展库区旅游业,建立

旅游资源开发、旅游服务、旅游商品生产经营、旅游休闲娱乐等相配套的旅游产业体系。

万州区按照国务院三峡库区经济发展暨对口支援工作会议精神和《三峡库区经济社会发展规划》要求,结合该区实际,确定了当前和今后一个时期加快产业发展的总体思路,即紧紧围绕优势资源、优势产业和优良环境作文章,坚持一手抓存量的扩张,一手抓增量的培育,大力实施“三五”工程,着力解决产业空虚。一是发展五大特色工业产业。充分利用丰富的天然气、岩盐、农副产品、中药材、石灰岩等资源和市场优势,打造盐气化工、绿色食品、现代制药、环保型建材、机械轻纺等五大工业基地。二是建设五大农业产业化基地。围绕建设库区高效生态农业走廊,提高农业经济效益和农民收入水平,深入实施十大农业产业化项目,重点建设柑橘、食草牲畜、中药材、榨菜、工业原料林等五大农业产业化基地。三是培育五大现代服务业中心。依托区位和交通优势,努力建成三峡库区商贸、旅游、金融、信息和科教文卫中心。

按照以上思路,万州正在着力抓好以下重点工作:一是盘大盘强重点企业,着力提升传统产业;充分发挥盐气资源优势,积极推进盐气化工产业。二是加快培育发展一批国家级、市级、区级龙头企业;引导农民大力发展名优特新产品,提高农产品质量和市场竞争力;大力实施“经济强镇工程”,加快推进城镇化进程。三是充分利用铁水联运、江海联运、航空运输、公路运输等立体综合运输优势,不断增强万州的物资集散能力。作为长江三峡的西大门,万州紧紧抓住新三峡、新景观带来的新机遇,依托长江三峡、高峡平湖两大品牌,积极发展旅游业,使万州成为新三峡旅游的新起点、新亮点。万州区的这些发展思路是可行的,并且在三峡库区产业发展过程中具有一定的借鉴意义。

3. 加快推进优势产业项目

项目是产业发展的载体。由于三峡库区在区位、交通、环境等方面没有绝对优势,发展产业必须发挥资源优势,发展特色产业。

万州区充分利用天然气、岩盐资源优势,积极探索和实践通过市场机制发展盐气化工产业的新路子。本着优化配置资源和产业合理分工的原则,经过多方努力和艰难谈判,目前已有两组盐气化工产业项目取得实质性进展,且前期工作正快速推进。第一组项目:总投资40亿元,由美国宇德集团控股的明达玻璃(厦门)有限公司投资建设60万吨真空制盐、3万千瓦热电配送中心、6条浮法玻璃生产线、80万吨联碱等四类关联产业项目。第二组项目:总投资62亿元,由北京泰跃集团公司投资建设120万

吨甲醇、25万吨离子膜烧碱、30万吨PVC、5万吨氯酸钠。对于大型骨干项目,上级主管部门应给予及时有效的关注和支持。

4. 落实国家对三峡库区的产业扶持政策

《三峡库区经济社会发展规划》已经出台。国家专门为面积不到6万平方公里的三峡库区编制经济社会发展规划,这充分体现党中央、国务院对三峡库区经济社会发展的高度重视。《规划》明确了三峡库区经济社会发展的基本思路与目标,对三峡库区的基础设施建设、产业发展、环境治理与生态建设、社会事业和城乡统筹发展等方面都做了具体安排,还为确保规划的顺利实施制定了若干政策措施。《规划》明确了三峡库区经济社会发展目标:到2010年,库区人均生产总值达到西部地区的平均水平,城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入接近全国平均水平。按照《规划》,宜昌紧邻三峡大坝的优势,将进一步提升水电产业、食品工业的水平,带动库首片区发展。万州则要发挥库腹综合运输枢纽的作用;加快物流业和旅游业发展;尤其是发展绿色食品加工、天然气、盐化工、医药及机械制造等产业。涪陵则利用紧邻重庆主城区的区位优势,促进产业集聚,加快建材、中药及生物医药、船舶制造等产业的发展。在库区经济带中,重庆作为中心城市,辐射整个库区,要大力发展金融、贸易、信息、科技、教育和文化产业,提升综合服务功能,增强对库尾和库腹乃至库首的辐射作用。

三峡库区经济社会发展的总体思路已经明确,各地区、各部门要增强紧迫感和责任感,加强领导,综合协调,努力使中央促进库区经济社会发展和对口支援的政策措施落到实处,使库区人民真正从三峡工程的建设中得到实惠,把三峡库区建成经济繁荣、社会进步、生活安定、环境优美的新型经济区。

5. 着力拓展就业空间

各级党委和政府要把千方百计扩大移民就业、增加移民收入,作为当前工作的重中之重。要继续大力发展劳动密集型产业,加大移民培训力度,加大劳务输出和干部交流力度。要积极争取各有关省市每年尽最大可能接收三峡移民前往务工。要积极争取各省市每年都派干部到库区挂职,熟悉库区情况,积极协助库区引进资金、技术、人才。库区每年也要选派干部到沿海发达地区挂职,学习他们发展产业的先进管理经验,回来后更好地为库区发展服务。

6. 完善三峡库区产业发展基金管理办法

为切实解决库区产业空虚问题,国家根据《三峡库区经济社会发展规划》,建立了总额30亿元的库区产业发展基金,印发了《三峡库区产业发展基金管理办法》。但《办法》规定的基金使用方向、使用范

围和管理方式在执行中与库区经济发展的实际需求存在一定差距。因此建议有七。

其一,调整基金使用方向。基金重点支持农副产品种植、加工等产业,有利于农村移民的安稳致富,但对构成复杂、缺乏基本生产资料的城市移民而言,收效甚微。为此,应根据库区各区县的实际情况进行分类指导,区别对待,将能大量吸纳城乡移民就业的二、三产业项目纳入基金重点。

其二,扩大基金使用范围。多年来,库区经济发展严重滞后,无力发展重大优势产业项目,主要通过招商引资来发展产业,而引进的投资方一般都具有较强的资金技术实力,对政策性补助和贷款贴息没有特殊要求,但往往要求地方政府为其提供项目配套基础设施建设。为此,建议将大型产业项目配套基础设施建设投资补助纳入基金支持范围。

其三,改进基金管理方式。按目前的基金管理方式,各区县政府无法根据实际情况对资金进行统筹使用,势必造成各区县为争取基金,大量上报项目以挤占资金盘子,导致资金使用零星分散,使一些吸纳移民就业能力强的优势重大产业项目得不到资金保障,不能及时有效地推进项目建设。为此,建议将基金按照各区县所安置移民比例切块分配给各区县,各区县按照基金使用的方式方法安排产业发展项目,报上级政府批准后实施。

其四,调整基金贴息方式。按照基金管理办法,基金贴息采取“先实施、后贴息”方式,以银行贷款凭证实行保障制,使基金用途仅限于解决已实施项目的困难,不能引导更多区外资本投入三峡库区发展产业,不利于推动正在实施或即将实施的优势产业项目的建设。为此,建议对一些市场潜力大、技术含量高的产业项目实行“先贴息、后实施”,以推动优势产业项目的快速实施。

其五,增加产业发展基金总量。由于三峡库区涉及两省市100多万移民,且历史欠帐多,产业空虚突出,移民安稳致富任务艰巨,产业投入需求较大,要求国家将产业基金增加到100亿元。

其六,提高基金补助标准。产业基金补助不超过项目总投资的20%,不利于经济基础薄弱的库区各区县培育支柱产业,要求国家提高补助标准。

其七,简化项目申报程序。目前,项目申报程序复杂,审查环节多,加大了项目申报成本。建议简化项目申报程序,减少审查环节。

7. 加大库区金融扶持力度

一是上级金融机构下放库区银行授权授信权力,改革授信制度,各商业银行总行对三峡库区银行直接授权授信。二是国有商业银行进一步落实国务院关于库区淹没工矿企业关破形成的银行呆坏帐核

销政策。三是采取品牌贷款、订单贷款、信誉贷款等多种形式,加大对库区企业的金融扶持力度。

8. 制定库区财政扶持优惠政策

一是在继续加大所得税优惠的同时,把上交给中央的增值税,通过财政转移支付全额返还,用于支持库区产业发展。二是出口退税地方负担部分由市级财政解决,缓解地方财政压力,促进出口型企业加快发展。三是建议国家参照东北老工业基地增值税转型的模式,从国债和其他专项资金中专门切块给库区,以支持库区产业发展。

9. 三峡电力直供万州

万州区多次请求帮助协调电力供应,争取三峡工程输变电万州50万伏变电站在万州下地,实现三峡电力直供万州。

(二) 必须加大对三峡移民后期扶持的力度

后期扶持是破解三峡移民难题的重要方法和重大政策措施。经过近两年的实践检验,后期扶持的经济社会效应明显。但是,后期扶持工作具有试验性、探索性、研究性和挑战性,是一项系统工程。我们必须抓住移民后期扶持工作的主动权,坚持移民受益为先为重的根本宗旨,以降低后期扶持风险成本和最大限度地发挥后期扶持基金效益为目标,把追求实效性贯穿于后期扶持工作始终,采取依法可行、切实有效的移民后期扶持对策措施,在后期扶持模式、机制、管理等方面努力创新,真正实现移民后期扶持起步正、运行良、效益明,不断开创后期扶持工作新局面,为此提出两方面建议。

1. 适当调整后期扶持的思路

其一,对城市和农村的贫困移民实行救助式扶持。在三峡移民,特别是城市移民中,有一部分是积贫积弱的弱势群体,自我造血能力特别差,目前吃饭穿衣已有问题。用项目、培训、经营等扶持方式不能在短期内化解他们的生计困难。对这类移民,当务之急是要保证他们维持生计,应实行扶持资金直接发放到移民户的货币扶持方式。给予其优于社会“低保”标准的贫困救助,确保基本生活有保障。在具体操作过程中,一要摸清情况。对贫困移民全面开展调查统计,摸清每户移民的家庭成员、健康状况、生计等情况。凡是家庭无收入来源、无劳动力、无脱贫基点的移民户,一律登记在册。二要制定详细的救助方案。按贫困程度针对老弱病残移民、特困移民、困难移民,制定相应的救助标准,最低标准至少与当地城镇居民最低生活保障持平,确保移民能够吃饱穿暖。三要及时救助。移民部门与贫困移民户签订救助合同,依贫困度商定救助时限,移民户应有受助承诺,救助资金随移民脱贫进程逐步递减,催生移民走出贫困的决心和信心,激发移民创业内

动力,消除移民对政府的依赖心理,促进移民逐步安稳致富。

其二,对部分发展项目试行信贷式扶持。移民后期扶持资金是国家为实现移民安稳致富进行的政策性投入,若一律采取无偿拨付,受扶对象可能不同程度地弱化资金使用效益的责任意识,淡化扶持资金滚动增值概念,出现一用了之、用后无果的不良情形。为了提高扶持资金使用效益,建议对部分扶持项目试行信贷式投入方式,参照三峡库区产业发展基金使用的有关办法,把扶持资金转化为信贷资本,坚持有偿使用、还本付息原则,使扶持资金能够滚动增值,弥补后期扶持资金不足,确保后续扶持工作质效双赢。在具体操作过程中,一是移民部门在优选的金融机构设立后期扶持基金专户,建立金融机构、移民、移民部门和相关监管部门互联互动的监督管理机制,在移民部门、金融机构、受扶对象之间搭建起后期扶持基金信贷运作平台。二是加强后期扶持资金的贷前论证工作。由移民部门组织专家、受扶项目业主、金融部门业务骨干等开展项目业主贷款论证,科学分析后期扶持项目的可行性,客观评估移民效益和后期扶持风险,事前制定扶持资金使用风险的防控办法,确保后期扶持资金使用的实效性。三是严格实行“先担保后使用”的信贷原则。凡使用后期扶持资金的单位或个人,必须先以不动产、动产或第三方资产作为担保并公证,确保扶持贷款本息按期归还。四是实行级差利率。针对不同的受扶对象,形成利率级差梯度,利率高低与移民评估受益度紧密挂钩。对移民个体小额信贷实行零息,对移民企业实行相对高息,确保后期扶持资金有偿有责有效使用。五是贷款贴息。在后期扶持资金有限、基金额度与贷款需求差距较大的情况下,鼓励受扶单位或移民贷用银行资金,后期扶持基金就其贷用银行资金进行全额或部分贴息,以缓解后期扶持资金供需矛盾,最大限度地发挥后期扶持资金的效能。

其三,允许部分后期扶持资金转化为社会保障基金。充分利用社会保障政策,把移民后期扶持与社会保障创新结合起来,用后期扶持资金适当填补社保资金缺口,社会保障相关部门应尽可能降低保障门槛,移民符合国家保障条件的,一律享受保障政策,增加移民家庭收入来源,为移民提供宽裕优惠的社会保障条件,夯实筑牢移民陷贫返困防线。在具体操作过程中,一是成立移民后期扶持保障机构。移民、民政、社保、劳动人事、保险等相关部门通力合作,成立移民后期扶持社会保障综合办公室,组织专门力量,落实细化工作职责,专门负责移民后期扶持社会保障工作。二是制定移民后期扶持社会保障标准。针对三峡移民这一特殊群体,以当前公民失业、

低保、医疗、养老、工伤五大社会保障条件的普遍标准为基础,从宽低限制定移民后期扶持社会保障标准细则,确保移民能保则保。三是提取后期扶持保障资金。按确需保障的移民人数测算提取比例,从移民后期扶持基金中提取定量资金,与国家社会保障资金捆绑使用。四是帮扶移民企业职工享受社会保障。对缴纳移民职工的失业、养老、工伤、医疗等法定保险费确有困难的移民企业,在督促所在单位严格执行国家关于企业职工保障政策规定的前提下,可用后期扶持资金弥补移民企业职工社会保障的资金缺口,确保移民职工足额上交各类法定保险规费,维护移民职工的合法权益。

其四,探索采用股份合作制企业方式扶持移民就业。在三峡移民后期扶持中,部分企业以承诺解决移民就业为条件,申请使用后期扶持资金。对这部分后期扶持资金,可以由移民与公司实行股份合作制,将后期扶持资金转化为移民股份或移民资产,落实到移民人头,实行移民记名股或记名资产,让移民成为公司的股东或企业产权人,移民与公司其它股东或产权人同股同权、利益共享、风险共担。并严格按照《公司法》等有关法律法规保护移民股份或产权利益。若公司企业经营不景气,破产关闭后,移民股份或产权应优先受偿。在具体操作过程中,一是筛选受扶合作企业。选定经营良好、市场前景广阔的企业,以资转股为条件,移民部门与受扶企业签订扶持股份合作协议,双方达成共识。二是股份或产权测算。以拨入该企业的扶持资金为基数,按企业资产每股价值,计算扶持资金所占有的股份额度。三是分配移民股份。按照匹配、公平、真实、信用的原则,把所购买的移民股份分配到移民人头,为移民办理股权证书或产权证明。四是记入公司章程。根据《公司法》,在移民、工商、法院等部门的监督下,把移民股份及移民享有的权利义务记入公司章程,并在公司监事会成员中至少保证一名移民代表,依法确保移民利益得到保护。

其五,适当进行劳务开发式扶持。针对库区产业空虚、就业岗位严重不足的现实,发挥库区廉价劳动力优势,利用后期扶持资金,对移民进行定向生产技能培训,优化移民劳动力资源,有组织、有计划、有目的地进行移民劳务开发利用。在具体操作过程中,一是深化移民生产技能培训。根据劳务市场需求,结合移民自身特点,兼顾各个从业类别,挖掘新的培训领域和空间,多开设知识含量高、用工短缺、创收前景广阔的培训课题,提高移民培训质量。二是加大劳务输出力度。建立健全移民劳务输出的管理机制,以解决移民外出就业为重点,为移民劳动力提供维权保护,创造移民异地就业创收的条件。三

是购买就业岗位。对有一技之长或经培训后有过硬从业本领的移民,直接用扶持资金对外对口购买与移民相适、收入较高的从业岗位,安排移民长效就业。

其六,适当采用直补方式扶助移民创业。在三峡移民中,有一些人虽有技能潜力,却也在移民搬迁后日渐沦为贫困对象。对于这部分移民,要充分利用其个人能力,采取资本直补扶助方式(如给付货币资本、发放生产资料等),助推其自我创业和自我发展,开辟致富奔小康的新天地。在具体操作过程中,一是开展移民个体素质能力专项调查,对有个人经营特长和创业能力的移民登记建档,摸清其素质能力现状。二是按移民所需,为他们合理添置生产经营资本,并发放到移民户或移民本人(如对经商无本钱的进行货币直补、对有驾驶技能的购买发放运输车、对有家庭作坊经营能力的配置相应的生产工具等)。

2. 适当加大后期扶持的强度

其一,适当扩大后期扶持对象的范围。后期扶持的对象应包括规划搬迁人口扣除财政供养人员外的全部移民,包括农村移民、城镇居民、企事业单位和占地移民。三峡库区城市移民安稳致富相对同区域的农村移民更加紧迫。坚持有损即扶的原则,《长江三峡工程建设移民条例》规定“三峡工程建设移民实行前期补偿补助与后期生产扶持相结合的方针”,没有对移民身份作出划分,分布在库区淹没线下的城市纯居民、占地移民、单位居民、企业移民作为三峡移民后期扶持对象是符合《条例》精神的。所以,后期扶持移民人口基数也应包括城市移民,同时应计足后期扶持人口基数,算足后期扶持基金量,确保后期扶持使三峡移民普遍受益。

其二,统筹兼顾确保后期扶持工作平衡发展。后期扶持工作也应坚持远期目标与近期效益、项目带动与生计救助、扶志与扶事、扶片与扶点等方面相结合的原则,处理好造血与输血的关系,区别轻重缓急,解决好三个问题。一是实施后期扶持项目与移民群众共同分享三峡工程建设成果与重点解决部分特困移民的平衡,这三大板块的工作同等重要,应一起推进。二是注意后期扶持资金的平衡。后期扶持项目关系到三峡移民能否最终安稳致富,库区能否最终长治久安。可以考虑将60%的后期扶持资金用于让每一个三峡移民都分享三峡工程建设的成果,30%用于对移民个人的一般性救助,10%用于对贫困移民的特殊照顾。三是适当兼顾三峡库区各移民区县经济社会发展水平的落差,留下自主使用后期扶持资金的空间。

其三,适当增加对三峡移民后期扶持的投入。

要解决三峡库区与全国经济发展、人民生活失衡问题,国家应增加对三峡移民后期扶持的资金投入,延长后期扶持时间。经测算,国家从三峡电力收入中每度电提取4.5厘作为三峡移民后期扶持基金,移民就此年均390元、月均30多元生活扶持资金,仅相当于2004年万州区城市居民人均可支配收入的5.1%,扶持力度较弱。库区人民希望按每度电1分钱提取,这样可以保证每个移民每年有800元的后期扶持资金。同时,希望将移民后期扶持的时间由原定的10年延长为20-30年,以期与三峡库区经济结构重新调整和恢复发展相适应。

其四,分阶段有侧重实施后期扶持。第一阶段5-10年,为输血阶段,以生活救助为主。救助重点是城镇居民、集体企业和商贸单位职工。要研究制定具体操作办法,分特困、贫困、困难三个层次,实行公开公示制,以城市最低生活费标准的1.5、1.0、0.8倍按人头计发。在这个阶段的农村移民,重点以发展种养殖业为主,发生活救助费为辅。这一阶段的目标是城市移民基本达到不低于老居民的生活水平,农村移民要使每户能在农业结构调整中,基本能够掌握1-2种特色农业的种养殖技术。在这一阶段,后期扶持资金总额的70%用于生活救助,25%扶持项目,5%扶持其他。第二阶段5-10年,为造血阶段,以发展项目为主。要确保有相当一部分移民参与当地后期扶持主导产业的生产,从中获得一定数额的经济收入。可以用后期扶持资金作为产业投入,投入额度与受益移民数量直接挂钩,或者把后期扶持资金作为移民在企业中的股份,按比例分配效益,移民除直接参与生产获得收入外,还分享企业利润。在农村要逐渐建立起龙头产业,保证移民在其中受益。在这一阶段,后期扶持资金总额的30%用于生活救助,60%扶持项目,10%扶持其他。第三阶段5-10年,为发展阶段。通过一、二阶段的努力,解决了移民群众的生计困难,移民迁建中的遗留问题得到基本解决,逐步形成了产业优势,移民大都有了致富门路,同老居民相比,移民群众的效益优势逐渐表现出来。本阶段重点仍然是加大产业扶持,使移民在库区优势产业生产中受益最大,从而发挥广大移民的影响带动作用,促进三峡库区健康发展。在这一阶段,90%以上的后期扶持资金应用于发展项目。

其五,加强三峡库区移民后期扶持工作的监督管理。三峡库区移民后期扶持能否取得效益,移民能否真正得到实惠,是三峡移民后期扶持工作的根本出发点和落脚点,是检验移民后期扶持成功与否的重要标准。三峡移民后期扶持工作能否取得成效,重点在资金,关键在管理,保障在监督。移民后

期扶持资金已纳入财政资金管理和移民资金年度审计范畴,但对移民后期扶持效益的评估、考核、审计尚未提到议事日程。建议尽快制定三峡移民后期扶持工作绩效、资金效益评估、考核、审计等工作机制,凡是使用后期扶持资金的单位均要接受效益审计评估,对移民后期扶持效益做客观的定性定量评价,及时纠正后期扶持工作中出现的问题。

(三)必须着力构建和谐三峡

1. 深化移民认识,凝聚和谐动力

三峡移民为国家重大工程做出的奉献和牺牲理应得到全社会的关爱和尊敬。但现在仍感有关方面对移民困难的关心不够,对移民问题的重视不够,对库区发展的扶持不够。因此,必须进一步强化各级党政对移民及库区发展的高度认识。要站在能否实现移民的安稳致富,能否实现库区的和谐发展,事关三峡工程建设成败,事关党和国家形象的高度,深刻认识妥善解决移民问题进而加快库区发展的重要性。移民发展,各级有责。

2. 加快产业发展,夯实和谐基础

国家应像当年扶持沿海经济特区一样,给予三峡库区特殊的产业发展政策。重庆市要像国家实施西部大开发战略一样,在重庆实施渝东大开发战略,结合贯彻落实国务院批准实施的三个规划(三峡库区经济社会发展规划、三峡水库周边绿化带建设工程规划、长江三峡区域旅游发展规划纲要),在基础设施建设、生产力发展布局、产业发展项目安排方面,向库区这一薄弱地区倾斜。库区区县自身要用好用活现有政策,积极借助对口支援、西部大开发、移民后期扶持等政策优势,着力改善投资环境,加大招商引资力度,培育产业支撑,扩大经济总量,以新型工业化统领三次产业联动发展。各受益省市要进一步强化对库区的支援支持力度,真正使对口支援在加快库区产业发展上见到实效。

3. 加快改革步伐,提供和谐保障

一方面,以进一步深入贯彻落实十六届三中全会精神为主线,加快与发展社会主义市场经济体制相适应的经济体制改革。督促指导库区区县进一步完善促进和扶持非公有制经济快速发展的制度体系,进一步完善促进城乡协调发展的制度体系,进一步完善促进统一开放竞争有序的市场建设的制度体系,进一步完善劳动就业、收入分配和社会保障的制度体系。另一方面,要以深入贯彻落实十六届四中全会精神为主线,加快与加强党的执政能力建设要求相适应的推进政府职能转变的行政管理体制改革。要按照依法行政和建设服务型政府的总体要求,进一步理清市及各区县政府的职责,进一步放权让利于库区各区县;要指导库区区县不断改进和加强公共管理,努力减少微

观事务干预,着力构建行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

4. 加强利益协调,融洽和谐关系

政府协调社会各种利益关系,就是要站在维护大多数人民群众利益的立场上,妥善处理好改革与发展的关系,处理好移民补偿政策与群众长远生计的关系,处理好全局利益与局部利益、长远利益与眼前利益、多数人的共同利益与少数人的具体利益的关系;要通过完善改革和政策调整,加大财政对库区区县转移支付力度,合理调整区域之间、城乡之间、行业之间、群体之间的收入差距,理顺社会心态和群众情绪;要通过健全社会管理机制,发挥城乡基层自治组织、社团和行业组织在协调关系中的积极作用,使整个库区社会充满生机与活力。

5. 着力化解矛盾,营造和谐氛围

三峡库区各种矛盾集中,情况复杂,有的需要在发展中逐步解决,有的需要争取政策才能解决,但多数需要拿钱解决。各级干部要轻车简从深入基层,到移民群众中去走一走、看一看,力所能及地帮助他们解决一些困难和问题。万州区在保持共产党员先进性教育活动中,开展“万名党员心连心进社区”主题活动,收到较好成效。既密切了党群干群关系,也为建立社会协调发展的动力机制和维护社会稳定的平衡机制积累了经验。要进一步畅通社情民意反映

渠道,建立社会舆情汇集和分析机制,随时了解社会动态,及时化解各种矛盾。要建立健全全库区防范突发事件、重大自然灾害及社会风险的预警机制和应急机制,不断提高各级政府保障公共安全和处置突发事件的能力。

6. 保护生态资源,促进和谐发展

以贯彻落实《三峡水库周边绿化带建设工程规划》为着力点,在天然林保护、退耕还林和水土保持等项目工程的规划上,重点安排到库区区县,着力加强库周绿化带建设,切实加强水土流失治理工作;认真落实库区三期地质灾害防治工作,努力消除各种地灾隐患,切实维护库区城市安全;按照落实科学发展观的要求,坚持保护与发展并重的方针,加强对土地资源、矿产资源和水资源等自然资源的保护、开发和利用;采取切实措施,加大环境保护力度,努力促进人与自然和谐发展。

参考文献:

- [1] 秦立斌. 抓科技培训,引移民致富[J]. 中国三峡建设, 2003, (3): 21-24.
- [2] 张超然. 科学研究在三峡建设中的应用[J]. 中国三峡建设, 2003, (11): 38-39.
- [3] 课题组. 三峡库区移民安稳致富研究报告[R]. 万州: 万州区人大常委会, 2004.

Research on the Industry Development and Anaphase Support of the Resettles in the Three-gorges Reservoir Area

WANG Shi-fu

(C. P. P. C. C. of Wanzhou District, Chongqing 404000, China)

Abstract: This article takes Wanzhou district of Chongqing as the main study subject. Its study emphases is the countermeasures for the industry development and anaphase support of the resettles in the Three-gorges reservoir area, for the purpose of offering reference opinions of decision-making for the work of the industry development and anaphase support of the resettles in the Three-gorges reservoir area.

Key words: resettles in the Three-gorges reservoir area; industry development; anaphase support