

农村水电移民“多层次”社会保障的模式设计

高忠文, 沈兰 (四川大学公共管理学院, 四川成都610064)

摘要 水电移民问题影响到经济发展和社会稳定, 问题的焦点在于补偿。针对水电移民中最广大的农村移民群体建立社会保障制度, 可以有效地解决其生计问题。通过调研, 提出建立农村水电移民社会保障的对策。

关键词 农村水电移民; 社会保障; “多层次”模式设计

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)03-00876-02

随着经济的高速增长, 对电力的需求大大增加, 各地掀起了水电开发的热潮, 产生了大量移民, 到2004年底, 全国已有约570多万大中型水电工程移民, 2004~2020年间, 待建的大中型水电站又将涉及约100万移民, 移民问题越来越突出。水电移民集中在农村地区, 观念比较落后, 缺乏理财观念和能, 容易因攀比而高标准建房, 购买大宗家电, 甚至赌博。虽然2006年9月1日实行的新移民安置条例, 大大提高了补偿标准, 但补偿金最后仍不足以满足再生产需要。建立保障农村水电移民生活的长效机制成为一个难题。合理地使用土地补偿金, 保障移民生活, 最合适的方式就是将其纳入社会保险制度, 解决移民的生活保障问题。笔者对四川省凉山州、甘孜州康定县、泸定县, 雅安市天全县的水电移民进行了调研和思考, 提出“多层次”社会保障的方案。

1 建立农村水电移民社会保障的意义

1.1 可有效化解移民面临的风险, 为移民构建一张“安全网” 世界银行的Michael M. Cernea提出: 水电移民面临丧失土地、失业、无家可归、边缘化、食品不安全、发病率增加、失去享有公共财产和服务的权利、社会解体等8种风险。现行的安置方式是给予移民土地、经济补偿和后期扶持, 但由于经济条件的限制, 补偿标准较低, 无法很好地化解移民, 尤其是移民中脆弱群体的风险。实施社会保障制度, 保障移民的利益, 使困有所扶、老有所养、病有所医、就业有所助, 能够在很大程度上保证其生活水平, 解除后顾之忧, 将为水电移民构建一张较为可靠的“安全网”, 可以使移民面临的风险得到有效化解。

1.2 增进社会福利, 保证移民享有水电建设带来的利益 水电工程移民属于非自愿性移民, 其利益受到了损害。按照卡尔多和希克斯“假想的补偿原理”, 应使移民利益得到补偿才能增加社会福利。实行社会保障制度, 其资金主要来源于工程受益方业主和地方政府, 可以保证移民从水电建设中获得经济利益, 补偿其损失, 从而增进社会福利。

1.3 弥补大农业安置的缺陷, 缓解耕地不足的压力 大农业安置就是依一定的人均标准给移民生产用的土地, 其社会风险小、工作难度较低、遗留问题较少, 是目前普遍采用的安置方式, 但是, 已经遇到越来越大的困难。由于产生移民的地区大多人多地少, 易开发的荒地都已经被原居民开垦, 无法利用。有些工程用造地的方式安置移民, 成本高达45万~60万元/hm², 且造出的土地耕作层被破坏, 安置效果不理想。实行社会保障制度后, 老年移民、没有劳动能力的残疾

人等可以由养老保障、最低生活保障保证其生活, 不用再分给耕地。同时, 土地的保障职能弱化, 客观上降低了移民对土地的依赖, 缓解了耕地不足的压力。

2 三层次的西部农村水电移民基本社会保障

2.1 三个层次的保障项目设计 建立农村移民社会保障制度既要遵循社会保障制度的一般规律, 又要考虑移民地区的特殊要求, 在保障层次、保障水平、资金来源、基金运营等多个方面进行可行性的选择。笔者选取了三个层次的保障项目组成农村移民社会保障体系(图1)。

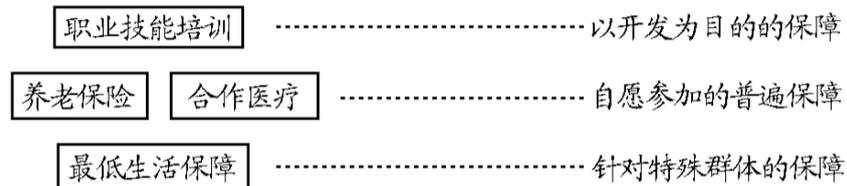


图1 三个层次的农村移民基本社会保障模式

2.1.1 针对特殊群体的保障——最低生活保障制度。 最低生活保障制度是法律赋予每一个公民享有的权利, 在不能维持最低生活水平时, 由国家和社会按照法定的标准向其提供能够满足最低生活需要的物质援助。该制度救助的对象为农村中原来的“五保户”、老人和孤儿, 并可扩展到收入低于一定水平的农村居民。按照地区经济状况和消费水平, 以县为单位设立一个随物价水平变动的最低生活保障线, 在收入调查、民主评议的基础上, 以家庭为单位, 为低于保障线的居民补足不足部分。

2.1.2 自愿参加的普遍保障——养老保险与合作医疗。

2.1.2.1 农村移民养老保险制度。 建立移民社会养老保险制度, 改变传统的家庭养老方式, 能减轻移民家庭的压力, 有助于移民社会的稳定。阳义南对湖北省华容县移民区进行了调查, 发现移民家庭老年人的支出主要是生活费用, 占82.0%, 能够承受养老支出的达85.2%, 且有参加养老保险意愿的约占62.5%, 而经解释后愿意参加养老保险的更达到77.0%。移民群体中相当部分的年轻人都外出务工, 留在家中的年龄普遍偏大, 有参加养老保险的意愿。困难是对未来得到给付缺乏信心, 建立移民个人账户, 并采用实帐运行的方式, 可以增强其参保意愿。对于确定已经达到一定年龄的移民, 愿意参加养老保险制度的即开始享受养老保险, 不再分给土地。对于未达该年龄的移民, 按照不同的年龄段每年缴纳一定的费用, 在达到规定的年龄后开始享受养老保险。

2.1.2.2 合作医疗。 在农村经济发展水平较低条件下, 建立医疗保险制度的原则应是有限的资源用在最需要的地方。在四川省很多农村地区已经试行了农户、县级财政、省级财政三方供款, 各付10元的合作医疗制度, 近年来中央财

作者简介 高忠文(1985-), 男, 安徽歙县人, 硕士研究生, 研究方向: 社会保障理论与实务。

收稿日期 2006-10-28

政也加大了投入。参保的农民在起付线50元以上,1000元以下的医疗费用可以按比例报销。这在四川省很多贫困的农村地区得到实行,参保率很高,雅安市天全县的农民就是全部参保,有效地解决了农民的医疗困难。在农村移民中同样适用这样的制度。由水库业主和移民供款,地方财政从电站利税中提取资金补助,国家财政进行一定的补助,加大基层卫生院的投入,建立水电移民的合作医疗制度,可以在一定程度上满足移民的基本医疗需要。

2.1.3 以开发为目的的保障。欲使水电移民安居乐业,对他们进行科技补偿无疑就像授之以渔,比之单纯的经济补偿更能促进移民的发展。在社会主义市场经济体制下,以科技补偿为导向,提高移民的科技素质,是使水电移民适应市场经济、脱贫致富的关键。切实可行的办法是对移民进行职业培训,使有一定文化素质的移民能掌握1~2门实用技术,增强自身的造血功能。实际经验表明,这种保障方式投入成本低、见效快,既可广泛地开发库区经济资源,又可开发移民人力资源,有利于开发性移民目标的实现。同时移民科技素质的提高,又可反过来加速移民科技投入和补偿效益增长,使移民在市场经济体制下实现良性循环。

引导剩余劳动力向城镇转移,可以降低安置地的环境压力。其关键在于正确引导,建立相关的、广泛的信息渠道,可以使有组织的劳务输出达到更好的效果。在实践中,这两个方面还可以互相促进:有组织的劳务输出,要求相关实用的职业培训的发展,而各种职业培训,又能加速和拓宽剩余劳动力的转移。

2.2 筹资模式 由个人、集体、政府任何一方独自负担移民的社会保障基金,都是不现实的。必须多渠道筹集,宜采用业主、政府、个人三方缴费的筹资模式。移民是一项社会系统工程,其妥善安置需要全社会的共同努力。业主作为水电工程的投资方和受益方,应承担为移民提供物质保障的义务,可以一次性划拨部分资金进入保障基金,再从每年的发电收益中提取;政府通过工程建设增加了税收,也承担了安置移民的责任,故也应该成为供款方,资金可从工程税收收益中列支;同时,移民作为这项制度的受益人,也应承担一定的供款义务。这样,既可以拓宽资金来源渠道,也能提高其自我保障意识。可以用所获土地补偿费和安置补助费中的一部分一次性给付。但移民中的困难群体可以免于支付。将资金全部计入移民个人账户完全积累、实帐运行,使移民感受到自己的利益得到了保障,增强其对制度的信任感,提高参保积极性。

2.3 给付原则 实行确定缴费的给付制,先确定满足给付需要的计划水平,再通过精算确定缴费水平。配合个人账户

积累制度,可以使缴费与享受的权利相对应,容易被移民理解和接受,有助于扩大自愿性保障项目的覆盖面。通过这一方式积累起来的资金,可以被灵活地用于投资,人口流动时也可以一次性给付或者转移。较适合于由保险公司托管的农村移民社会保障基金的运行。

2.4 管理模式 政府作为移民工作的组织者和实施者,应担负起移民社会保障的监管责任。建立移民社会保险项目,应由政府管理社会保险制度运行。同时应该认识到农村移民多集中在欠发达的西部地区,基层政府缺乏基金运营的专业能力,故宜采用政府监管和商业保险运营结合的模式,由政府选择保险公司这样的专业机构作为基金管理人。这样可以利用专业机构的优势,保证基金增值目标的实现。政府通过管理人的选取、业绩考核和任免,对其实施监督。

3 其他问题

(1) 农村移民社会保障制度开始运行的时间,应以确定移民身份时为起点计算。按照现行移民政策的规定,移民人口以户口划分,时间界定在省人民政府下达封库令之前。移民身份既然确定,社会保障就应该开始享受。

(2) 将移民社会保障计划纳入移民规划,和工程建设规划一起上报有关主管部门批准。移民社会保障的运营效果应纳入安置地方政府领导的政绩考核指标,对制度运营给予组织上的保证。

(3) 农村移民的社会保障是过渡性质的,在安置地度过了一段时间的扶持期后,就应该转入安置地的社会保障体系,这样,也可以加快安置地社会保障制度的建设。

建立农村移民的社会保障制度,有其客观必然性、必要性。建立这项制度,为移民提供更好的经济保障,保证移民顺利度过过渡期,保持社会的稳定和谐。笔者提出了建立农村移民社会保障制度的可能模式,但缺乏对具体案例的研究,无法对此模式的适用性进行验证。后续的研究可集中于一项水电工程,进行具体政策研究,将更具有实用性。

参考文献

- [1] 杨文健. 中国水库农村移民安置模式研究[M]. 昆明: 云南美术出版社, 2004.
- [2] 罗晓梅, 刘福银. 重庆移民实践对中国特色移民理论的新贡献[M]. 重庆: 重庆出版社, 2003.
- [3] 陈绍军. 水库移民安置与管理[M]. 银川: 宁夏人民出版社, 2004.
- [4] 钱克明. 2004年中央“一号文件”执行效果分析[J]. 农业经济问题, 2005(2): 8-13.
- [5] 陈阿江, 施国庆, 吴宗法. 水库移民社会保障研究——T水电站S库区移民社会保障的个案分析[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2001(1): 3-7.
- [6] 周方亮. 我国贫困地区建立养老保险的难点与对策探讨[J]. 人口学刊, 1997(5): 49-53.
- [7] 陈联德. 移民补偿要以人为本[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2002(2): 72-74.