

# 基于土地流转的生态屏障区移民安置模式研究

张旋,程军

(河海大学中国移民研究中心,江苏南京 210098)

**摘要:**目前三峡库区工作进入后续阶段,为了促进三峡生态屏障区的环境保护和加快生态移民安置工作,运用土地流转的相关理论,结合生态屏障区的移民安置实践,提出了以生态农林产业园为基础,以土地流转为桥梁的移民安置模式,分析该安置模式的应用条件,并构建了土地流转生态屏障区移民安置模式。以重庆LS片区移民安置为例,对其土地流转生态屏障区移民安置模式进行分析,结果表明该片区移民安置效果较好。

**关键词:**生态移民;土地流转;安置模式;三峡库区

**中图分类号:**D632.4

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2013)01-0062-04

## 1 问题的提出

三峡生态屏障区(以下简称生态屏障区)是库区蓄水线达175m加2m风浪线接20年一遇回水线至第一道分水岭脊线之间的区域,目前还有大约100多万贫困农村人口居住在水土流失严重以及生态环境极其恶劣的地区<sup>[1]</sup>。通过对生态屏障区的实地调研,笔者发现区内大多数农户因为地理位置、生存环境、发展机遇等因素,主观意愿上迫切希望能从恶劣的环境中迁出,然而一旦农户从区内迁出以后,大片土地即处于闲置状态,这种状况不但造成了土地资源的严重浪费,更会造成农户生计难以恢复的窘迫局面。然而在三峡主要淹没区,近20年的水库移民安置工作中,地方政府准确抓住了制约农村发展的最核心的问题——土地流转问题,对其进行深刻的剖析,并且大胆的创新和突破,尝试土地流转新模式,为土地流转积累了宝贵的工作经验。企业通过土地流转这种方式可以使分散的土地资源得以集中,既有利于农林生态经济规模化发展,又为移民提供了更多可靠的就业机会,从而赢得了环境改善、移民安稳致富、库区社会经济的多赢局面。因此,本文旨在以土地流转为视角,探索生态屏障区科学的移民安置模式来解决现存问题,这对加快生态屏障区移民安置工作的进程,确保移民的安稳致

富和库区的社会稳定,维护生态环境的可持续发展都有着重要的理论和现实意义。

## 2 土地流转形成过程的回顾

我国农村土地流转经历了从禁止到允许的一个过程,与实行的农村土地制度是分不开的<sup>[2]</sup>。所谓农村土地流转,是指农村土地所有权归属和土地利用性质不变的情况下,将土地使用权(经营权)从承包经营权重分离出来,转移给其他农户或经营者的过程,其实质是农村土地使用权的流转<sup>[3]</sup>。显然,农村土地是否可以流转,必然取决于当时的土地制度及其相关政策,只有在政策允许的范围之内,农村土地在不同经济实体之间的流转才可能成为现实。1978年十一届三中全会,我国农村确立了以家庭承包经营为基础的经营体制,为土地流转奠定了现实基础;1982年的《全国农村工作会议纪要》中,明确把“包产到户、包干到户”的形式提到合法地位的高度;1984年的《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》中第一次提出了农村土地流转的概念;1986年,《中华人民共和国土地管理法》以法律的形式确定了家庭承包责任制,土地承包经营权得到法律的保护。1987年,一些沿海发达省市就土地的适度规模经营进行试验得到了国务院的批准,从而使土地经营权的流转突破了原有的限制,我们农村土地流转开始进入了试验阶段。根据2003年农业

**基金项目:**国家社会科学基金(11CRK002,10BRK001);江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(CXLX12-0217)

**作者简介:**张旋(1987—),男,安徽滁州人,硕士研究生,从事移民研究。

部的抽样调查结果表明,1992年全国转包农户占承包农户总数的2.3%,这表明,全国范围内的土地流转已经全面开展。2003年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》,对土地承包经营权流转的方式、原则、主体等进行了明确的规定。2005年颁布的《农村土地承包经营权流转管理办法》中,也明确的对土地流转的方式、流转合同的签订等作出了更为详尽的规定。2008年通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中提到“健全土地承包经营权流转市场,按照依法资源有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权、发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。”

土地之所以要流转,是因为其配置不够合理,当前生态屏障区农户掌握着大量的土地资源,他们因为生态环境恶劣、耕种条件与交通条件不便等因素的限制,都迫切希望从生态屏障区迁出,此时可以通过土地流转的方式,将细碎、零散的土地能够集中到企业的手中,让企业进行适度规模的开发、经营利用,这样不仅可以使移民获得每年定额的土地流转收益,企业还能将其吸纳,让他们转变为产业工人,使其增加稳定的工资性的收入,可以达到企业和移民的双赢,因此,运用土地流转的相关理论及其研究成果对生态屏障区移民安置进行科学的探索,对生态屏障区的建设有重大的作用。

### 3 土地流转生态屏障区移民安置模式的构建

以土地流转相关理论为基础的生态屏障区移民安置模式就是以生态屏障区内生态移民为受益对象,以大型生态农林产业园区建设为基础,以土地流转为纽带,打破传统生态移民安置模式的不足,以政府与企业相互合作、相互促进为基础,通过企业的经济发展,为移民提供更多更稳定的就业岗位,在保证其稳定收入的同时,也促进了生态屏障区环境保护的一种移民安置模式。该模式通过政府—企业—移民三者互动,达到相互促进、相互发展,最终达到移民安稳致富和生态和谐发展的目标。

由于生态屏障区农户的迁出行为完全是自愿的,所以土地流转才是其是否被纳入安置群体的关键因素,也就是说,不愿迁出生态屏障区的农户是不能享受移民安置的相关补偿政策的。对于自愿流转农地的移民,在整个安置过程中,有多方面参与,主要有:市区级政府、乡镇政府、村委会、企业、移民等,他们即在土地流转过程中发挥着不同作用,也在移民安置的过程中扮演不同的角色。

a. 市区级政府:市区政府为土地流转搭好政策框架,并为合作企业投入信息、人才、技术等资源,确保企业在安置移民的过程中发挥重要引导作用,对整个移民安置工作负责。

b. 乡镇政府:对涉及移民区域村进行移民安置、土地流转相关政策的宣传、解释,汇总、上报土地流转的数量、安置情况,在安置过程中起监管、协调和服务的作用。

c. 村委会:直接与移民沟通,宣传国家、当地政府关于土地流转的政策,告知其享受的权利和应尽的义务,登记土地流转数量,审核土地流转租金发放数量,在移民安置的过程中起了监督、协调的作用。

d. 企业:是土地流转的直接参与者,是土地流转的承包方。需要与移民协商土地流转的方式、期限、价款等相关问题,签订土地流转协议,按时发放土地流转租金,并与自愿进企业的移民,签订用工协议或者合同,提供技能培训,使其转型为产业工人,定期足额发放工资,保障、关注移民后续生活。

e. 移民:是土地流转的另一部分的参与者,是土地流转的发包方。需要与企业协商土地流转的方式、期限、价款等相关问题,签订土地流转协议,获得土地流转收益。

参照有关生态移民安置模式,土地流转生态屏障区移民安置模式是:当地的市、区级政府作为生态移民安置的管理者与监督者,与企业合作,并向企业注入资金,通过乡镇政府、村委会开展相关政策的宣传,与移民耐心沟通,保证移民安心迁出,为土地流转提供必要的支持和外部监督,然后企业与自愿迁出的生态移民达成土地流转的协议,通过租用的方式获得土地,再由企业进行开发,建设大型生态农林产业园区,吸纳移民成为产业工人,在产业园区安置生态移民。该模式如图1所示。

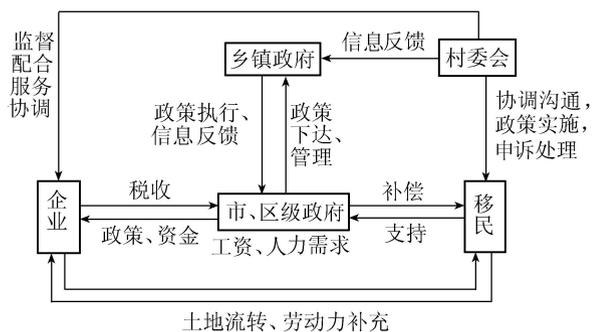


图1 土地流转生态屏障区移民安置模式

### 4 土地流转生态屏障区移民安置模式必须具备的条件

土地流转生态屏障区移民安置模式意欲在实践中得到很好的应用和贯彻,必须具备相应的条件。

一种成功的土地流转模式往往需要具备多方面的条件,以下主要从生态屏障区的实际调查,从政府、农民、企业以及三者之间良好的沟通等方面探讨土地流转生态屏障区移民安置模式必须具备的条件。

#### 4.1 政府较强的协调能力

当地政府在移民安置中起着重要的引导作用。政府在移民安置中,一方面需要为合作的企业提供政策、信息等多方面资源的投入,确保企业正常运作,另一方面要保证移民在企业中的长远利益得以保障,在这个过程中可能存在许多困难,这要求当地政府应具有并保持高度的协调能力,通过自身主导地位将利益合理的分配、调整,否则,土地流转生态屏障区移民安置模式就不可能付诸实施。目前在一些地区中出现的问题,很大程度上是因为政府没有很好的起到协调的作用,使得移民和企业之间存在很多矛盾与分歧,严重损害移民利益。

#### 4.2 移民较强的合作意愿

移民自愿参加与企业之间的土地流转是该安置模式正常运行的关键,也就是说,移民较强的合作意愿是土地流转顺利进行并得以持续的重要条件。移民的土地流转意愿强弱直接导致园区规模能否进一步扩大,从而进一步导致企业是否有能力持续稳定的为移民提供收入稳定的工作岗位。虽然移民在主观上愿意迁出屏障区,但客观情况是移民世代居住在这样的环境里,已经形成了较强的适应性,而且在长期的生活、生产实践中形成的较为固定的人际关系,不容易被打破,他们往往不愿意放弃仅有的土地生产资料。那么,要想达到较高的自愿性,保持较强的合作意愿,就需要多开展广泛、深入的政策宣传活动,让老百姓真正了解该安置模式的目的、意义。必须强调的一点是,在充分尊重农民的意愿前提下开展工作,不能强制性的实施。

#### 4.3 企业较强的社会责任感

作为土地流转的承包方,企业承包土地的根本目的在于获取利润,因此,企业经常体现为一个理性的“经济人”角色,这一角色决定了在承包土地的过程中,他们往往追求利润的最大化,这种行为可能会使他们采取某种过激行为,例如改变土地的使用性质等,这种行为则在某种程度上会损害移民的利益甚至社会的利益。也就是说,在某种程度上,企业的“经济人”角色与他们承担的社会责任是存在冲突的。这就需要企业在经营过程中,不仅要有合理的经济行为还需要在行为的过程中保有较强的社会责任感,为移民负责也为整个当地社会负责,唯有如此,方可使该安置模式得以持续进行,从而促进移民获取稳定的工作和收入,推进当地移民社会的稳定发展。

#### 4.4 政府、农民、企业三者较强的互动能力

土地流转在实际的实施过程中,可能会发生某种难以预料的情况,例如企业在经营过程中可能会出现流动资金不足,或者因为经济发展等其他原因,移民要求获取更多的收益等,种种难以预料的情况都有可能使得该移民安置模式出现某种问题,解决问题的最好办法那就是在政府的协调下,求得农民与企业、农民与政府、政府与企业之间良好的沟通与互动能力。这种沟通能力并不是一开始就有的,只有在土地流转开始以后,政府、农民、企业在不断的“碰撞”过程中才能形成,如果政府能够协调好,这种互动能力必定能够提高并将促进该安置模式健康、持续的发展。

### 5 土地流转生态屏障区移民安置模式的应用——以重庆 LS 片区为例

生态屏障区中的重庆 LS 片区是比较有代表性的地方,该片区内以山地为主,交通闭塞,村与村之间,村与镇之间的联系极为不便,加上地质结构、海拔高度等不利因素,给各村的经济带来的严重的阻碍。截至 2011 年底,该区域内总人口 47449 人(其中农业人口 44877 人),人均耕地面积 0.96  $\text{hm}^2$ ,农业收入为 1148 元/(a·人)。随着三峡后续规划的启动,LS 片区土地资源的闲置和人口迁移等问题日益突出,安置生态移民的任务十分艰巨。根据《三峡工程后续工作总体规划报告》、《生态屏障区生态农业及生态产业园建设专题规划》等相关文件,2010 年,当地企业与企业合作,目前已在 LS 片区建成 426.7  $\text{hm}^2$  的生态农林产业园区,已经吸收移民 800 多人,给该片区的移民带来了切身的利益。LS 片区中土地流转生态移民安置主要特点有:

a. 影响区有 85% 以上的移民通过出租的方式把土地流转给企业,流转期限一般在 10 年左右,移民还与企业建立了长期的合作关系。企业为保护移民的利益,一是确定最低土地流转租金,不论公司经营盈亏,公司每年 12 月底,与企业支付第二年的土地流转费,土地租金为 1.35 万元/ $\text{hm}^2$ ;农林产业园区用工以生态屏障区土地流转后失地移民为优先人选,按企业用工条件在园区务工主要从事银杏的种植,移民可按工作天数获得 50~80 元的务工性收入,每月工资及福利综合收益可达到 1000~1500 元,可以满足移民生活的各项开支;农林产业园区季节性工作,如采摘、包装、运输等工作亦可雇用移民约为 10000 人,可获得每天 80~100 元的收益;园区务工人员负责的片区产量和质量超过企业规定的基本指标后,超额部分与企业享受绩效分红。二

是对土地流转农户,在就近安置的村组里,可以分得一定的土地,并由企业聘请专门的技术人员进行瓜果蔬菜种植技术的指导,确保移民可以继续从事农业生产。对于想外出打工的移民,相关部门还组织其进行技能培训,多种途径保证其生活水平不低于流转以前。

**b. LS 片区土地流转生态移民安置模式**,以土地流转为桥梁,把企业的发展和移民的增收紧密的联系在一起,通过政府的宏观控制与把握,三方合作使移民安置工作稳步推进。LS 片区土地流转的移民安置模式,不仅能保障当前移民的基本生活水平,而且还考虑到移民就业与未来的发展,有利于生态屏障区移民工作的顺利实施和生态环境的和谐发展。

## 6 结 论

移民安置是一项涉及社会、经济、资源与生态环境的复杂系统工程<sup>[4]</sup>,因此,对于生态屏障区移民安置模式的选择是个不容忽视的问题。基于土地流

转的生态屏障区移民安置模式是以土地流转为手段,紧密地将生态环境的保护、企业的长远发展和移民的安稳致富联系在一起,立足于长效补偿机制,把解决大多数移民就业问题作为安置的重点,具有传统移民安置模式所不具备的优势。通过近两年的安置实践,已取得了初步成效,这为三峡生态屏障区内其他区域的移民安置问题、环境保护问题,乃至三峡后续工作的顺利推进提供了的经验。

## 参考文献:

- [1] 梁福庆. 三峡工程库区生态移民研究[J]. 中国科技论坛, 2007(10):29-30.
- [2] 刘莉君. 农村土地流转模式的绩效比较研究[D]. 长沙: 中南大学, 2010.
- [3] 陈亚东, 刘新荣. 农村土地流转现状、问题与建议: 来自重庆涪陵的调研[J]. 社会保障研究, 2009(1):76-78.
- [4] 黄健, 黄健元. 农村水库移民安置模式探析: 以丽江市为例[J]. 法制与社会, 2010(2):212-213.

(收稿日期:2012-09-10 编辑:张志琴)

(上接第 61 页)

### 4.4 验收

为了保证对转移人口进行生态工业园区安置的实施效果,应先对转移人口的工业园区就业安置情况进行阶段性验收或竣工验收,合格之后再对工业园区工程进行阶段性验收和竣工验收。与此同时需要明确验收内容、验收工作的主持者、验收方法。  
 ①移民安置的验收内容主要包括:转移人口的就业情况、迁移安置情况及征地补偿和移民安置资金是否已经兑现完毕。  
 ②验收工作的主持者及验收方法:工程验收工作由省级人民政府或者规定的人口转移管理机构主持;移民安置验收工作按照自验、初验、终验的顺序自上而下进行<sup>[4]</sup>。自验由移民区和移民安置区县级人民政府负责,初验由与项目法人签订移民安置协议的地方人民政府会同项目法人负责组织,终验由工程验收单位负责主持(图 1)。

## 5 结 语

本文从保护转移人口合法权益、规范实施单位和工业园区行为出发,通过分析屏障区人口转移活动特点和生态工业园区就业安置受益方式,明确监管机制的构建要素和监督内容,便于及时发现问题,规避潜在风险,同时弥补相关监管机制方面的空白,最终实现库区和谐发展、移民安稳致富的目标。

## 参考文献:

- [1] 长江勘测规划设计研究公司. 三峡后续工作实施规划大

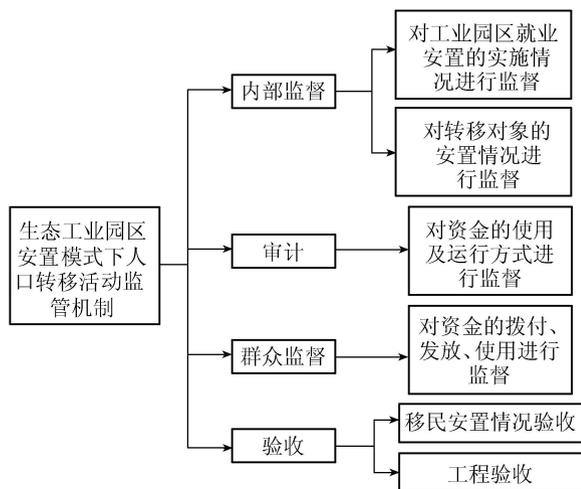


图 1 生态工业园区安置模式下人口转移活动监管机制示意图

纲[R],武汉:长江勘测规划设计研究公司,2010.

- [2] 陈绍军. 世界银行贷款项目移民监测评估[J]. 水利水电科技进展, 1997, 17(6):37-39.
- [3] 曹茂华. 完善和发展水库移民安置审计监督的思考[J]. 水利经济, 2009, 27(5):73-74.
- [4] 水利部. 大中型水利水电工程移民安置验收管理暂行办法[EB/OL]. [2012-04-06]. [http://www.gov.cn/gzdt/2012-04/06/content\\_2107907.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2012-04/06/content_2107907.htm).
- [5] 陈绍军, 张春亮, 黄煌. 参与式发展理论在水库移民后扶项目中的应用[J]. 中国农村水利水电, 2011(6):165-168.

(收稿日期:2012-09-06 编辑:陈玉国)