

管理学学术文库·宏观管理与决策类

以就业为导向的三峡库区 移民生计能力再造研究

何家军 王学军 著



Study on the Employment Oriented Reconstruction
of the Living Capacity of the Three Gorges Reservoir Area



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

管理学学术文库·宏观管理与决策类

湖北省高校人文社科重点研究基地三峡大学水库移民研究中心开放基金项目“以就业为导向的三峡库区移民生计能力再造研究”(课题编号:2014KF01)成果

以就业为导向的三峡库区 移民生计能力再造研究

Study on the Employment Oriented Reconstruction
of the Living Capacity of the Three Gorges Reservoir Area

何家军 王学军 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

以就业为导向的三峡库区移民生计能力再造研究/何家军,王学军著. —武汉:华中科技大学出版社,2017.6

(管理学学术文库. 宏观管理与决策类)

ISBN 978-7-5680-2484-6

I. ①以… II. ①何… ②王… III. ①三峡工程-库区移民-劳动就业-研究 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 001196 号

以就业为导向的三峡库区移民生计能力再造研究

Yi Jiuye wei Daoxiang de Sanxia Kuqu Yimin Shengji Nengli Zaizao Yanjiu

何家军 王学军 著

策划编辑:周晓方

责任编辑:封力煊

封面设计:原色设计

责任校对:李 琴

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话:(027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编:430223

录 排:武汉正风天下文化发展有限公司

印 刷:武汉鑫昶文化有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:15 插页:2

字 数:287千字

版 次:2017年6月第1版第1次印刷

定 价:58.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

管子学术文库

Academic Library
of Management

管理学学术文库·宏观管理与决策类





以人均论,我国并不是一个资源丰裕的国家,随着社会经济发展,对清洁能源的需求增加与水资源调配,使得我国修建了大量水利水电工程,如三峡工程、南水北调工程等。在这些大中型水利水电工程修建的过程中,不可避免地出现了大量水利工程移民。这些移民属于非自愿移民,与自愿移民不同的是,他们是由于社会介入而产生了居住地迁移行为。尽管国家在移民搬迁安置中做了相应规划,提出了“搬得出、稳得住、能致富”的政策目标,为移民准备了安置地,并对农村移民房屋及附属设施、耕园地等给予了一定的经济补偿,但总的来看,水利工程移民在搬迁后由于其生计资本发生变动,具体而言就是人力资本失灵、社会资本中断,物资和自然资本损失,不仅导致移民家庭生计产生脆弱性,并容易陷入次生贫困。移民前期安置补偿政策更多地考虑了移民所要付出的物质和有形消耗成本,但没有充分考虑移民的无形价值损失。无形价值中主要的人力资本与社会资本损失,强化了移民生计的脆弱性,同时弱化了移民可持续生计的能力。这一现象并非仅出现在中国水利工程移民身上,在其他国家生态移民、工程移民身上也普遍存在。因此,世界银行著名移民研究专家 Cernea(1988)指出,非自愿移民会导致移民面临失去土地、失去工作、失去家园、向边缘地区搬迁、食品无保障、健康水平下降、丧失共同物质财产以及社会网络的破坏等风险,从而加大移民贫困的风险。

水利工程移民产生的贫困问题会造成移民群体不稳定,不仅会对区域社会稳定和经济发展造成影响,也会对水利水电工程事业形成极大制约。正如潘家铮、陆佑楣院士在 2004 年联合国水电与可持续发展国际研讨会上指出的那样:“开发水电需要付出淹地和移民的代价……与淹地伴生且更难处理的问题是移民,移民工作十分复杂困难,做好水利工程移民搬迁是水电项目成败的关键。”基于此,联合国很早就将世界水利水电工程移民贫困治理问题作为一个重要的研究课题。中国是世界上水利水电工程移民人数最多的国家,总数超过 2300 万人。由于移民以安置为主,而库区自然环境较差,普遍存在人多地少的基础性矛盾,因此移民搬迁后的安稳致富问题一直受到国家的关注,尤其是三峡工程百万移民的动迁安置,把对

水利工程移民安稳致富和可持续生计问题的关注,推向了一个新的高度。

尽管国家对水利工程移民进行了前期安置与后期扶持,尽量保障了移民家庭的非贫困化,但对水利工程移民来说,可持续生计问题仍然成为其贫困治理中的重要内容。目前,水利工程移民生计问题主要表现在以下几个方面:①部分移民群众收入偏低,存在次生贫困风险;②安置区环境容量不足,移民缺乏可持续生计的资源;③移民缺乏劳动就业技能,转移就业存在困难;④基础设施不完善,难以满足移民生产发展需求;⑤安置区经济社会发展系统功能不足。从以上诸方面可以看出,水利工程移民现在面临的最大问题,是该群体如何实现可持续生计,即如何提高水利工程移民的生计能力。

对于水利工程移民的可持续生计,国内学者进行了多方面的研究,但由于国内在生计研究方面缺乏对理论研究基础的探讨,导致目前在水利工程移民方面并没有形成深入的可持续的生计研究领域。有学者针对移民贫困原因,根据生计分析框架,提出了生计能力再造这一研究思路,该思路将生计能力再形成看作是一个再造的过程,认为只有提高了移民的生计能力才能实现其的可持续生计。但是目前国内关于生计能力再造的研究仅仅停留在术语提出与操作性解释上,没有进行继续深入的讨论,对其进行理论构建,这使得生计能力再造没有成为可持续生计中的一个具有普遍性的研究范式,也使得生计能力的研究领域无法形成。进一步看,要对生计能力再造进行理论构建,需要对可行能力理论进行解析,而国内很少有人理论上探讨该问题。由于以可行能力为基础的能力方法没有被深入研究,因此无法为生计能力再造理论构建提供必要的支撑。

本书基于对水利工程移民生计研究的关注,试图通过进一步推进生计能力再造这一研究思路,建立一个较为明确的水利工程移民可持续生计的研究方向。本书以水利工程移民为研究对象,以其生计能力再造为切入点,以可行能力理论、产权理论、人力资本与社会资本理论为核心基础理论,通过对可行能力的解构,重新建构了生计能力再造,将其定义为:一个由相关制度主导和社会组织介入进行要素传导的,以区域或社区为空间范围,以家庭为基础的,个人在新的生计环境下的适应和发展能力的形成及增长过程,其体现在外在功能性活动的变动上,并反映了由此引起的总体效用的增加。本书认为生计能力再造过程的核心是生计资本积累,以及其匹配性保障制度的完善过程。在理论建构基础上,本书对水利工程移民生计能力再造的实现机制与保障机制进行了分析,并以S水库移民生计能力再造效果评价和影响因素相关关系进行了实证研究。

本书的主要内容包括:

第一,导论。导论主要介绍研究背景、研究意义、相关概念、文献综述,提出需要解决的问题,设定研究路线,选择研究方法,安排全书结构和内容。

第二,相关理论基础。笔者根据研究需要,对复杂性科学管理、可行能力理

论、产权理论、人力资本理论、社会资本理论的核心思想、发展脉络等方面进行了简要的介绍。

第三,水利工程移民生计能力再造的理论分析框架。笔者首先在可持续生计的分析框架下提出了生计能力的概念,提出了实现水利工程移民可持续生计的方式是生计能力再造的思路;其次,通过将可行能力进行整体性解析,完成了对生计能力再造的重新定义,在该定义的基础上,进一步指出了生计能力再造的内涵与外在基本类型;再次,提出了生计能力再造的分析框架,分析了生计能力再造的影响因子及其相互关系;最后,从生计能力再造的测量与影响因素的相关性分析评价两方面介绍了生计能力再造的实证分析方式。

第四,水利工程移民资源获取能力再造研究。笔者在前文的基础上,展开对水利工程移民获取能力再造的实现机理分析。首先,在对人力资本的定义、特征进行分析后,探讨了制度因子与基础设施构成的人力资本获取机理;其次,在对社会资本的定義、类型、特征进行分析后,探讨了家庭、社会组织、社区与基础设施等因素所构成的社会资本的获取机理。

第五,水利工程移民就业能力再造研究。笔者探讨了就业能力的两个影响因素——人力资本与社会资本对就业能力再造的影响。在人力资本部分,首先分析了人力资本转化为就业能力的教育、职业培训、就业迁移和医疗保障四个途径,接着从就业信息能力、就业择业能力、职业适应能力和收益能力四个方面与人力资本的关系,探讨了移民就业能力人力资本再造机理。在社会资本方面,首先探讨了强弱关系、结构洞、社会资源这三个方面与就业能力的关系,其次从减少水利工程移民就业交易费用,增加水利工程移民就业概率,提高水利工程移民就业质量,影响水利工程移民就业转移的决策等四个方面,探讨了移民就业能力的社会资本再造机理。

第六,水利工程移民社会风险应对能力再造研究。笔者首先介绍了移民面临的养老、失业和医疗三种社会风险,接着通过引入脆弱性分析框架,分析了政策与社会组织在移民社会风险应对中的作用,构成了移民社会风险应对能力再造机理的分析思路,最后具体从移民政策与社会组织方面分析了它们提高移民社会风险应对能力的方式。

第七,笔者以S水库的连续监测数据为例,对水库移民生计能力再造进行了定性与定量分析。首先,介绍了S水库移民的生计现状;其次,对S水库移民的生计能力再造效果,使用隶属度模型进行了测量;最后,使用生产函数模型对S水库移民的生计能力再造影响因素进行了实证分析。

本书的主要研究结论如下:

第一,可行能力不再仅仅被看成一组功能性活动的集合,其可以被解构为内含制度、环境、赋予资源和内生能力四个要素,以及新的生计能力形成并向功能

性活动转化两个动态过程的整体性能力概念。在这个整体性概念的基础上,生计能力再造才能够被看作是一个能力形成与转化过程。

第二,对生计能力再造进行了理论建构。以可行能力理论为基础,生计能力再造被看作是一个由相关制度主导和社会组织介入进行要素传导的,以区域或社区为空间范围,以家庭为基础的,个人在新的生计环境下的适应和发展能力的形成及增长过程,其体现在外在功能性活动变动上,并反映了由此引起的总体效用的增加。这样,生计能力再造由于其外显的功能性活动特征,可以与福利直接联系起来,因此可以进行测量。以产权为基础,生计能力再造过程被看作是主体产权界定下的制度保障过程。

第三,分析了生计能力再造的实现机制。在分析中,生计能力再造的主要影响因子为制度因子、环境因子、家庭因子和环境因子,而主要影响因素为人力资本与社会资本。通过影响因子间相互关系的分析,进一步从社会资本和人力资本的角度,对资本获取能力再造、就业能力再造与社会风险应对能力再造的实现机理进行了分析。

第四,实证研究了水利工程移民生计能力再造效果评价。水利工程移民生计能力有明显好转。实证研究结果显示,移民整体能力在搬迁安置后有明显改善,但其量化指标数值仍处于0.4~0.5之间,尚未突破模糊状况达到能力较好水平,因此,改善库区移民能力状况仍任重道远。

第五,对水利工程移民生计能力再造影响因素相关进行了实证研究。

(1) 总体来说,年人均纯收入(总体的生计能力)受到自然资本、人力资本、社会资本、金融资本的影响,其中人力资本对年人均纯收入的影响最为显著,达到每增加1元的人力资本投入,会带来年人均纯收入0.3元的增长。

(2) 以非农活动为主的生计多样化能确保收入增长和生活水平的提高,同时也降低了单一生计活动的脆弱性和风险,减轻了对土地的压力,有利于生态恢复和重建。在移民生活中引入非农活动,能够实现家庭内部经济的良性循环,因为来自非农活动的收入能支持农业生产,而农业生产又能为其他家庭成员(如老人、妇女和儿童)提供基本生活保障和就业岗位。该策略的实现要以人力资本(质量)的提升和金融资本的投入为条件。

(3) 加大教育性人力资本投入,促进社会流动人力资本通过职业选择和就业能力影响社会流动,从而增强个体谋取生计的能力。通过教育性人力资本的投资,年轻一代能成功地完成职业的非农转换,实现社会垂流动,其谋生能力会大大增强,也可以减轻库区的人口压力。以职业转换为表现的社会流动使得移民在面临生存环境改变时有足够的能力抵御风险,实现生计的可持续性。但另一方面,投资教育的机会成本和风险也较高,一旦无法就业将会给个人和家庭带来较大的影响。

目 录

Contents ◀

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景及意义	(2)
一、水利工程移民生计现状及问题	(2)
二、移民劳动力就业现状及问题分析	(4)
三、影响水利工程移民生计的原因分析	(15)
四、水利工程移民生计能力值得研究和关注	(17)
五、研究意义	(18)
第二节 相关概念与文献综述	(20)
一、相关概念	(20)
二、劳动力非农就业的影响因素	(21)
三、农村劳动力流动就业的研究	(32)
四、国内关于水库移民就业的研究	(34)
五、生计脆弱性、生计能力与可持续生计的关联研究综述	(36)
六、水利工程移民生计能力的研究综述	(39)
七、研究综述的简要评述	(42)
第三节 研究思路及内容	(42)
一、研究思路	(42)
二、研究内容	(44)
第四节 技术路线与研究方法	(44)
一、技术路线	(44)
二、研究方法	(45)
第五节 研究的创新点	(46)
第二章 相关理论基础	(47)
第一节 可行能力理论	(48)
一、森的可行能力理论简述	(48)
二、可行能力提高的途径	(49)

第二节 产权理论	(50)
一、产权的定义	(51)
二、产权的属性	(52)
三、产权与制度的关系	(53)
第三节 人力资本理论	(54)
一、传统人力资本思想及理论演进	(54)
二、现代人力资本理论	(55)
第四节 社会资本理论	(57)
一、布迪厄的理论观点	(57)
二、科尔曼的理论观点	(58)
三、福山的理论观点	(58)
第五节 本章小结	(59)
第三章 水利工程移民生计能力再造的理论分析框架	(61)
第一节 生计能力再造的提出	(62)
第二节 概念建构	(63)
一、可行能力整体解构	(63)
二、概念与内涵	(66)
三、基本类型	(68)
第三节 分析框架	(70)
一、影响因子	(70)
二、影响因子间关系	(72)
第四节 水利工程移民生计能力再造的测量与评价	(76)
一、影响因素	(76)
二、测量	(77)
第五节 本章小结	(79)
第四章 水利工程移民资源获取能力再造研究	(81)
第一节 人力资本与资源获取能力再造	(82)
一、人力资本及其积累	(82)
二、人力资本获取机理	(84)
第二节 社会资本与资源获取能力再造	(87)
一、社会资本的定義、分类与特征	(87)
二、社会资本获取机理	(90)
第三节 本章小结	(92)
第五章 水利工程移民就业能力再造研究	(93)
第一节 人力资本与就业能力再造	(94)

一、人力资本与就业能力的转换	(94)
二、人力资本转化为就业能力的机理	(95)
第二节 社会资本与就业能力再造	(98)
一、社会资本对移民就业的内在影响机理	(98)
二、社会资本与就业能力	(101)
第三节 人力资本与社会资本对移民就业共同影响机理	(102)
一、人力资本与社会资本的相互关系	(103)
二、人力资本与社会资本的运作空间	(103)
第四节 本章小结	(104)
第六章 水利工程移民社会风险应对能力再造研究	(105)
第一节 水利工程移民的生计风险	(106)
第二节 水利工程移民社会风险应对能力再造机理	(107)
一、社会风险应对能力再造机理的分析框架与思路	(107)
二、社会风险应对能力再造的制度保障的理论分析	(109)
三、社会风险应对能力再造的政策实践分析	(113)
四、社会风险应对的社会组织支持	(121)
第三节 本章小结	(122)
第七章 水利工程移民生计现状及能力再造实证分析:基于S水库数据	(123)
第一节 S水库移民生计现状	(124)
一、抽样方法及数据来源	(124)
二、移民纯收入情况	(125)
三、人均纯收入年际变化及原因分析	(126)
四、各收入区段农村移民调查样本户分布情况	(128)
五、样本户高中低收入组收入比较分析	(129)
六、2000年以来样本户人均纯收入变化分析	(129)
七、不同生产安置类型农村移民调查样本户收入调查	(132)
第二节 S水库移民资本获取能力的实证分析	(134)
一、变量选取	(134)
二、数据来源	(135)
三、研究方法和最值设定	(135)
四、移民安置初期和后期能力发展指标的变动	(137)
五、移民安置初期和后期能力的分段变动	(139)
六、转换因素对能力变动的影响	(140)
七、小结	(142)
第三节 S水库移民就业能力与生计风险应对能力获取的实证分析	(143)

一、数据来源与描述性分析	(143)
二、计量模型选择	(146)
三、生计能力(就业与生计风险应对)与人均纯收入的相关分析	(147)
四、生计能力与农业收入的相关分析	(150)
五、生计能力与非农业收入的相关实证分析	(155)
六、实证研究结论	(159)
第四节 相关政策建议	(160)
一、健全全方位转移就业帮扶措施	(160)
二、建立健全鼓励移民充分就业的社会保障体系	(161)
三、探索有利于促进就业增长的劳动力市场机制	(162)
四、增加库区扶持资金,提升库区政府公共服务能力	(163)
五、支持库区产业发展,增加移民就业渠道	(163)
六、完善移民后期扶持政策,帮助移民脱贫致富	(164)
七、加大对社会事业投入力度,促进基本公共服务均等化	(164)
八、支持库区基础设施建设,改善移民生产生活条件	(165)
第五节 本章小结	(165)
第八章 总结与展望	(167)
第一节 研究总结	(168)
第二节 研究展望	(169)
附录一 库区农村移民教育培训与就业促进	(171)
一、实施农村移民教育培训与促进就业的意义	(172)
二、农村移民教育培训的实施	(174)
三、农村移民教育培训的成效	(185)
四、农村移民教育培训与就业促进的经验及思考	(188)
附录二 三峡库区移民安置质量调研评估	(195)
一、农村移民调查样本户基本情况	(196)
二、农村移民安置区基础设施和公共服务设施调查	(197)
三、农村移民调查样本户生产条件调查评估	(201)
四、农村移民调查样本户收入水平调查评估	(204)
五、农村移民调查样本户生活水平调查评估	(215)
六、社会保障	(218)
七、农村移民调查样本户劳动力调查	(220)
参考文献	(223)
后记	(231)

第一节 研究背景及意义

水是生命之源,治国必先治水。水利是治国安邦的大事,水电是国家能源安全保障的重要组成部分。据中国水利工程移民管理部门 2010 年 6 月调查统计,新中国成立以来,水库总数达 86353 余座,水利工程规模和数量跃居世界前列,水电装机规模世界第一;大规模水利水电工程开发在推动国民经济发展和社会进步的同时,也产生了 2280 万移民,相当于加拿大人口总数的 76%。由于多种因素的综合影响,水利工程移民已从战略和全局高度,成为党中央、国务院、各级政府和全社会高度重视的重大社会问题,尤其是三峡工程百万移民的动迁安置,将对水利工程移民搬迁安置后可持续生计问题的关注,推向了一个新的高度。

一、水利工程移民生计现状及问题

从农耕经济时代开始,移民就伴随着人类历史产生和发展,并形成了波澜壮阔的移民历史。在工业革命以前,由于社会生产力低下,人类适应自然、改造自然的能力不足,移民的产生更多局限于自然灾害、经济利益、生态环境和战争带来的人口流动;工业革命以后,随着生产力和科学技术的突飞猛进,为了开发利用资源,推动社会经济发展,许多国家兴修了大量水利水电工程,在这一过程中不可避免会产生一个庞大的非自愿移民群体——水利工程移民。移民已成为水利工程的重要组成部分,移民工程成为水利工程成功与否的关键。目前,国内外大量研究表明,水利工程移民在搬迁过程中失去了部分生产生活资料,部分区域水库淹没、自然灾害毁损等原因造成了土地生产资源匮乏;农村进城移民固有的就业技能难以发挥作用,存在人力资本失灵的问题;水利工程移民在社会经济重组过程中面临资源匮乏和能力缺乏的问题,收入水平有所下降,有产生次生贫困的趋势,更难以实现可持续生计。著名移民研究专家 Cernea(1988)解释说,非自愿移民会导致移民面临失去土地、失去工作、失去家园、向边缘地区搬迁、食品无保障、健康水平下降、丧失共同物质财产以及社会网络的破坏等风险,从而加大移民贫困的风险。

移民产生的次生贫困问题会造成移民群体不稳定,不仅会对区域社会稳定和经济发展造成影响,也会对水利水电工程事业形成极大制约。正如潘家铮、陆佑楣院士在 2004 年联合国水电与可持续发展国际研讨会上指出的那样:“开发水电需要付出淹地和移民的代价……与淹地伴生且更难处理的问题是移民,移民工作十分复杂困难,做好水利工程移民搬迁是水电项目成败的关键。”基于此,

联合国很早就将世界水利水电工程移民贫困治理问题作为一个重要的研究课题。从相关文献和实地调研情况看,移民生计现状主要有以下几个方面。

(一) 移民在参与社会经济重构的过程中,存在产生次生贫困的风险

非自愿移民在参与社会重构过程中,总体来看,移民安置区信息较为闭塞,产业结构单一,第二、三产业占比较低,产业发展的市场主体匮乏,缺乏新的经济增长点,经济发展缓慢,动力与后劲不足。加之部分移民本身文化素质偏低,一定程度又制约着移民安置区的经济发展。据中国水库移民管理机构后期扶持监测数据显示,2012年全国农村移民人均纯收入占同期全国农村人均纯收入的比例,已由2004年的53%提高到2012年的76%^①,虽然移民的收入稳步提升,但与平均水平还存在相当大的差距。移民搬迁安置按照限定条件和整户搬迁,势必会使年龄偏大、贫困、患有疾病等弱势群体进入城镇,成为城镇中的贫困群体。同时,可能还有一部分流动性较差的群体进城安置后,由于不适应城镇生活,就业不稳定或缺乏就业技能无法就业,失去收入来源,引起生活水平下降,导致次生贫困。

3

(二) 部分安置区环境容量不足,可持续生计资源不足的风险加大

我国移民特别是1985年年底前的移民,主要采取就地后靠的方式安置。搬迁前,这些移民大多居住在河谷地带,耕地肥沃,生活相对宽裕;搬迁后,由于水库淹没、自然灾害、基础设施建设占用等原因,人均耕园地面积比搬迁前减少,部分以土为生的移民生计难以可持续。移民异地安置时,由于多方面原因导致补偿的耕地质量比不上被淹没的土地质量,部分补偿土地是冷浆田、山田、望天丘,产量偏低。由于受土地生产资料制约,移民“无用武之地”,多种经营无法开展,生产门路狭窄,收入难以提高。

(三) 部分移民缺乏劳动就业技能,转移就业存在困难

有些移民村地处偏僻、资源有限,绝大部分移民主要从事农业生产,生活来源主要靠种田、养殖、种植等,农业生产经营缺乏规模、标准、组织化经营,加之移民缺乏现代农业技术,生产方式单一,经济效益较低。据统计,水利工程移民“40”“50”人员占比高、平均受教育年限偏低、就业技能较差、适应生产方式和生

^① 唐传利.关于水库移民工作几个重大问题的思考——在全国水库移民期刊工作暨理论研讨会上的讲话[J].老区建设,2014(1).

活环境变化的能力较弱,难以在短时间内全面实现身份转换,难以顺利实现转移就业和全面融入城镇新生活。

(四) 有些安置区基础设施不完善,难以满足移民生产发展需求

水利工程移民安置区大多地处偏远山区,特别是部分库区没有修建完善的沿库公路、跨库桥梁或码头,移民出行不便。例如,江西某村因建库而成为孤岛,至今不通电、不通路,过着“头顶高压线,家中没有电,住着茅草棚,点着松明灯”的落后生活。部分移民安置区地形、地貌及地质条件复杂,生态环境脆弱,自然条件差,环境容量小,特别是山洪、泥石流、崩塌、滑坡等山地自然灾害频繁发生,这些因素加重了移民恢复生产生活 and 可持续生计的困难。

(五) 安置区经济社会发展系统功能有待加强

由于历史原因和认知水平制约,改革开放前,许多水利工程未编制移民安置规划,导致移民搬迁后安置区环境容量不足,各项设施配套功能不全。这一方面加大了移民生产生活成本,另一方面导致移民搬迁到新安置区后不能完全适应新的环境,给移民生产生活水平恢复带来了困难。同时由于后期扶持政策处于探索完善阶段,有些扶持措施跟不上,使安置区经济社会系统本来就不强的系统功能减弱,并短时间内难以改善和提高,这使得移民经济社会缺乏持续性,造成了水利工程移民发展缓慢。

二、移民劳动力就业现状及问题分析

三峡水库移民从1992年开始,已于2009年顺利完成,通过农业安置、非农安置和兼业安置实现了百万移民“搬得出、初步稳定”的目标。通过大量工程投资和产业结构调整创造了移民就业岗位,通过职业教育和技能培训提升了移民就业技能,有效地促进了其转移就业。同时,库区社会经济的快速发展、就业环境的大力改善、就业结构的战略调整,对移民就业能力和稳定就业提出了新的要求和挑战。本节参考三峡工程移民搬迁安置阶段的技术文档和研究资料,结合本研究大量实证调查,从三峡农村移民就业政策措施、就业状况、劳动力就业服务体系建设及教育培训与就业的良性互动关系等方面分析了移民就业现状及存在的主要问题。

(一) 农村移民就业政策措施

1992—2009年的17年间,国家和地方相继出台了三峡库区移民就业扶持有关政策。《长江三峡工程建设移民条例》规定:国家在三峡库区和三峡工程受

益地区安排的建设项目,应当优先吸收符合条件的移民就业。《三峡库区产业发展基金管理办法》文件中指出,为了实现三峡移民安稳致富目标,解决三峡库区经济发展水平低、工业基础薄弱、产业空虚严重、移民就业难等问题,国家从2004年起到2009年止,在三峡工程建设基金中每年安排5亿元建立三峡库区产业发展基金,用于支持库区产业发展,解决移民就业问题。从2006年起,产业发展基金增加到每年10亿元。产业发展基金属政府性专项资金,采取投资补助或贷款贴息方式予以扶持,主要用于三峡库区产业发展项目,主要使用方向为农林产品种植、畜牧水产养殖以及农牧渔林产品深加工项目、中药材规范化种植基地项目及现代制药项目、旅游开发项目及直接配套设施、劳动密集型制造业项目、农村市场体系、社会化服务体系、技能人才培养基地项目、符合库区经济社会发展方向的其他项目,这些项目都要与三峡移民就业有机结合起来。

为解决农村移民就业和转移就业问题,重庆市也相继制定出台了鼓励用人单位吸纳移民就业政策、职业技能鉴定补贴政策、产业发展基金政策、金融支持、培训资助等优惠扶持政策。2006年重庆市委出台《中共重庆市委关于加快库区产业发展着力解决移民就业促进库区繁荣稳定的决定》,指出要加强移民劳动力就业技能培训,搞好劳动力市场建设和农民工服务管理,实施移民就业扶持政策。2006年起,重庆市提出了解决农村移民“零转移就业家庭”的“零就业”问题,农村移民家庭实现至少有一人转移就业的目标。2007年起,重庆市实行移民就业“双千工程”,培训和培育1000名移民劳务经纪人和1000名移民致富带头人。农村移民就业坚持“政府引导、市场调节、自主择业、社会扶持”的就业指导原则,坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针,努力提高农村移民就业率和收入。

(二) 农村移民就业状况及演变

随着三峡工程开工建设和开发性移民方针的确定,三峡库区产业结构不断优化,整体经济水平不断提高,库区农村劳动力转移就业机会不断增多,就业结构逐步调整,兼业化程度提高,就业渠道更宽广,分流速度更快,就业方式日益呈现多元化,劳动力就业率稳步提高,带动农村移民收入逐步增加。

1. 农村移民就业结构

三峡库区是全国重点集中连片贫困地区之一,尚处于由温饱向小康转型的起步期。本地城乡劳动力就业不充分,是由库区产业对劳动力吸纳能力不强所决定的。据长江水利委员会相关移民监测机构2011年抽样调查显示,城乡劳动力中16.57%从事第一产业,63.11%从事第二、三产业,还有20.31%未就业。