



中国妇女发展基金会 “水库移民妇女发展扶持项目”评估报告

北京师范大学中国公益研究院

二零一四年五月

版权

该报告是北京师范大学中国公益研究院为中国妇女发展基金会水库移民妇女发展扶持项目准备，为内部文件，任何第三方对报告信息的使用均需获得北京师范大学中国公益研究院的授权。

致谢

中国妇女发展基金会水库移民妇女发展扶持项目团队为本研究提供了大量的支持和协助，为本研究提供了翔实的项目数据和资料。

此外，四川、云南两省妇联帮助评估小组完成现场评估的协调工作，水富县、屏山县、雷波县、永善县妇联及移民局的工作人员对本次项目评估提供了大量的一手信息，为本次报告的写作提供了丰富的素材和数据支持。此外，中国长江三峡集团公司驻向家坝、溪洛渡库区移民办的工作人员也为评估工作提供了宝贵的信息和建议。

在此向所有给予支持的同仁表示感谢！

研究团队

自 2014 年 2 月水库移民妇女发展扶持项目评估启动以来，北京师范大学中国公益研究院组织研究团队，开展了为期 2 个月的水库移民妇女发展扶持项目的调研、分析和写作。

项目总负责人：

王振耀 中国公益研究院院长，教授

项目组高级顾问

高华俊 中国公益研究院常务副院长，副教授

柳永法 中国公益研究院政策研究专员

项目执行负责人：

章高荣 中国公益研究院院长助理兼研究部主任

研究团队成员：

孙晓舒（主要撰稿人）中国公益研究院研究部研究主管

章高荣 中国公益研究院院长助理兼研究部主任

孔 璨 中国公益研究院研究部高级分析员

联系方式：

电话：010-58801982-806

传真：010-58801966

Email: rdcpri@bnu1.org

地址：北京市海淀区新街口外大街 19 号京师大 1003A 100875

网址： www.bnu1.org

序 言

受中国妇女发展基金会的委托，2014年3月17日至3月25日，北京师范大学中国公益研究院项目评估小组到“水库移民妇女发展扶持项目”所覆盖的向家坝、溪洛渡水电站移民地区展开了项目评估。

由于水库移民妇女发展扶持项目涉及地域和人员众多，我们采取抽样评估的方法，即在14个项目执行点抽取4个县城进行评估。根据项目实施地点自身的特点，评估小组选择在云南省水富县、永善县，四川省屏山县、雷波县展开项目评估，考察并评估项目以来的执行和受益人反馈情况。选择这4个项目点的考虑如下：

（向家坝）水富县：向家坝水库坝区所在地，连续2年开展妇女之家和技能培训的项目点。

（向家坝）屏山县：从受益人数和规模上看，屏山县是项目执行2年以来投入资金最大、受益人数最多的项目点。

（溪洛渡）雷波县：地处凉山彝族少数民族地区，移民人群具有明显的少数民族特色。

（溪洛渡）永善县：溪洛渡施工区所在地，移民时间跨度最长的项目点。

在具体评估环节中，评估小组从第三方的视角出发，在保持价值中立的基础上，有针对性地选取项目主要受益人、项目执行人员和项目关键知情人作为信息获取的主要来源。评估小组采用以半结构式访谈为主、评估量表为辅的评估方法。这种定性和定量相结合的混合法可以在研究中各取所长相互补充。

具体来说，此次评估需要在4个县城的相关人群中各选取2~10名，一方面请他们对项目的执行情况、执行效果等方面进行打分评价，另一方面我们按照访谈提纲进行了面对面的访谈。经过中国妇女发展基金会、中国长江三峡集团公司、中国公益研究院三方多次集体讨论和协商，我们确定具体的访谈对象主要包括：

项目受益人：接受大病救助的病人/家属、接受贫困助学的学生/家长、接受母亲健康快车服务的妇女、接受技能培训的妇女、参加妇女之家活动的妇女

项目管理人员：中国妇女发展基金会的项目负责人，向家坝、溪洛渡移民库区主任

项目执行人员：县、乡镇、社区妇联工作人员

关键知情人：参与项目工作的县移民局的工作人员

经过统计，共有 27 名项目受益人、3 名项目管理人员、8 名项目执行人员和 8 名关键知情人接受了评估小组的访谈。共完成评估量表 43 份。此外，评估小组还搜集项目相关照片、资料若干。

目 录

序 言.....	VII
目 录.....	IX
图表目录.....	XI
评估结论及战略建议.....	1
一、项目背景及项目总体执行情况.....	2
（一）我国水库移民情况及其引发的各种社会问题.....	2
1. 我国已有 2000 余万名水库移民，催生了系列社会问题.....	2
2. 国家政策无法全面解决移民问题，亟需慈善力量参与.....	3
（二）“水库移民妇女发展扶持项目”实施背景及概况.....	4
1. 溪洛渡、向家坝水库开发情况.....	4
2. 溪洛渡、向家坝移民特点：新旧政策更替，少数民族地区，搬迁时间漫长...5	
3. “水库移民妇女发展扶持项目”实施概况.....	7
二、项目实施情况评估.....	9
（一）项目管理机制及执行流程.....	9
1. 管理体系：多主体共同主导的参与式项目管理体系.....	9
2. 执行流程：以妇联为主导、多部门合作的项目执行流程.....	12
3. 妇联组织：项目实施的最有力保障.....	15
（二）项目实施效果与影响.....	16
1. 项目对直接受益人的影响：以帮扶个人为基点，倡导移民新生活.....	16
2. 项目对妇联系统的影响：提供工作抓手，提高业务能力.....	24
3. 项目对地方政府的影响：维护社会稳定，成为移民工作的有效补充.....	26
4. 项目对资助方三峡集团的影响：树立企业良好形象，建立社会责任口碑....28	
（三）项目的意义与价值.....	30
1. 项目关注民生，有益于社会稳定.....	30
2. 项目充分体现了社会治理体制创新的最新实践.....	30
3. 项目开创了首个国内慈善组织参与解决贫困移民问题的新尝试.....	31
4. 项目在管理制度、执行机构、资助领域等多方面做出了系统性的探索工作31	
5. 项目符合中国三峡集团践行企业社会责任的需求.....	32
三、项目面临的困难与挑战.....	34
（一）项目在资助领域与可持续性方面有待进一步拓展.....	34
1. 亟需解决生计问题的项目资助.....	34
2. 希望项目展开可持续的资助.....	34
3. 部分项目额度有待调整.....	35
4. 管理和执行机构遭遇工作经费紧张问题.....	36
（二）妇联系统在项目执行过程中出现差异化操作.....	37

1. 各地移民情况的复杂性迫使妇联实践不同的资助方式.....	37
2. 对“贫困移民”的界定不明确导致主观化操作.....	37
3. 项目管理经费的差异化发放造成工作积极性的差异化.....	38
(三) 资助方的诉求.....	39
1. 政府提供配套资金.....	39
2. 政府加强宣传力度.....	39
四、项目评估结论及建议.....	40
(一) 评估结论: 项目开创了首个国内慈善组织参与解决贫困移民问题的新尝试, 具有良好的社会价值, 建议继续开展.....	40
(二) 建议.....	42
1. 加大资金投入力度, 拓展项目资助范围.....	42
2. 进一步明晰项目执行方案.....	43
3. 以社区为单位开展扶持工作.....	43
4. 加强能力建设, 并提高工作经费比例至 10%左右	44
5. 以中国妇女发展基金会为依托, 与其他慈善机构合作, 引入多样性的公益慈善项目.....	44
附录 项目案例.....	46

图表目录

表 1 溪洛渡、向家坝水电站移民情况简表.....	7
图 1 项目管理结构图.....	10
图 2 中国妇基会项目管理文档汇总图.....	10
图 3 中国妇基会项目管理文档内录.....	10
图 4 妇基会年度项目报告封皮.....	12
图 5 项目执行人员对管理制度评价图.....	12
图 6 项目执行流程图.....	14
图 7 个人申请大病救助的表格内页.....	14
图 8 项目执行人员对多部门配合力度评价图.....	15
图 9 项目受益人张妈妈接受评估小组访谈.....	18
图 10 2011~2012 年度水富县大病救助审核表.....	19
图 11 雷波县妇联看望为烧伤儿童并发送资助金.....	20
图 12 水富县妇女之家配备的电脑.....	20
图 13 雷波县妇女之家配备的健身器械.....	20
图 14 评估小组在水富县温泉社区妇联的带领下考察串珠培训成果.....	22
图 15 “母亲健康快车”受益人在接受访谈.....	23
图 16 雷波县“母亲健康快车”的受益人.....	23
图 17 项目对受益人解决生活困难的帮助程度.....	24
图 18 雷波县移民局与评估小组一同考察妇女之家.....	25
图 19 雷波县移民局工作人员讲解移民政策.....	25
表 2 移民局工作人员评估量表回答情况.....	27
图 20 中国长江三峡集团公司获得第八届中华慈善奖.....	28
图 21 向家坝库区移民办主任参加发放仪式.....	29
图 22 溪洛渡库区移民办主任看望被救助入.....	29
图 23 受益人对项目资金支持力度的回答情况.....	35
图 24 项目受益人郭先生讲述接受助学金情况.....	46
图 25 项目受益人唐老太太讲述被救助过程.....	47
图 26 项目受益人张女士讲述“妇女之家”的各项活.....	46

评估结论及战略建议

中国妇女发展基金会“水库移民妇女发展扶持项目”自 2011 年启动以来，共投入项目资金 3000 万元。截至 2014 年 2 月，2011~2012, 2012~2013 年度 2000 万元的项目资金已全部落实，2013~2014 年度的资金已部分落实。经统计，共有 5823 名学生获得了贫困助学款，476 人受到了大病救助的资助。同时，项目还资助建设了 40 个妇女之家，投放了 8 辆母亲健康快车，并投入 178.85 万元开展了妇女技能培训。

经过现场实地调查，评估小组认为，本项目开创了首个国内慈善组织参与解决贫困移民问题的新尝试，具有良好的社会价值，是多方共赢的公益项目。

在管理体系方面，本项目有如下特征：

1. 创新捐赠者、基金会和地方妇联系统多主体共同参与项目管理机制；
2. 资助方全程参与式的项目管理执行方式；
3. 将移民群众纳入了项目监督、管理的环节当中。

在执行流程方面，项目开创性地形成了以妇联为主导，多部门共同合作的项目执行流程。

在项目的实施效果与价值方面，项目取得了如下进展：

1. 项目聚焦民生，切实解决贫困移民问题，促进了社会稳定；
2. 项目充分体现了社会治理体制创新的最新实践；
3. 项目为地方妇联系统提供工作抓手，全面提高工作人员业务能力；
4. 项目维护社会稳定，成为当地移民工作的有效补充；
5. 项目为企业树立了良好形象，成为企业践行社会责任的重要手段。

发展战略建议：

1. 加大资金投入力度，拓展项目资助范围，重点扶持职业培训等方面的项目；
2. 进一步明晰项目执行方案，调动基层项目工作人员的积极性；
3. 进一步以“妇女之家”为基础和平台，以社区为单位，开展更为多元和丰富的公益项目，服务广大移民；
4. 加强能力建设，并提高工作经费比例至 10%左右；
5. 以中国妇女发展基金会为依托，邀请更多公益慈善组织的项目加入。

一、项目背景及项目总体执行情况

（一）我国水库移民情况及其引发的各种社会问题

1. 我国已有 2000 余万名水库移民，催生了系列社会问题

目前，我国由于水库建设而产生的移民人口众多。根据国家水利部、国家统计局于 2013 年发布的《第一次全国水利普查公报》显示，截至 2011 年 12 月 31 日，我国共有水库 98002 座，其中已建水库 97246 座，总库容 8104.10 亿立方米；在建水库 756 座，总库容 1219.02 亿立方米。另外，我国共有水电站 46758 座，其中，在规模以上（装机容量 ≥ 500 千瓦）水电站中，已建水电站 20866 座，装机容量 2.17 亿千瓦；在建水电站 1324 座，装机容量 1.10 亿千瓦。¹这些水库、水电站在给国家和社会带来巨额经济效益的同时，也造成了大量的水库移民，特别是农村移民。据统计，2006 年水库移民后期扶持政策实施以来，全国共有 2412 万大中型水库农村移民纳入后期扶持范围。²根据国家对水利资源的发展规划，我国水利水电建设事业仍将持续快速发展。新一轮高强度的水利水电建设必然带来大规模的建设征地和移民安置。据初步估算，2012—2026 期间，全国大约增加水利水电工程移民 300 多万人，且工程将向西南少数民族地区推进，移民工作艰巨而繁重。³

一般来说，水库移民是指因兴建水库（水电站）而引起的较大数量的、有组织的人口迁移及其社区重建活动。移民是重要的人口地理现象和社会现象。通过人口不断地搬迁，促使人口在地理空间的合理流动及分布，扩大人类的生存空间，促进人类文明的传播及人种、民族的同化、融合，促进社会经济的快速发展。按照不同的标准，移民可以划分为不同的类型。以移民的意愿程度作为标准进行划分，可以将移民划分为自愿移民和非自愿移民。自愿移民一般是迫于生存的环境与条件，由政府或集体将较大数量的人口有组织地迁移到新的地区永久居住；非

¹ 数据来源于中华人民共和国水利部、中华人民共和国国家统计局，《第一次全国水利普查公报》，2012 年，第 3 页。

² 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》，载《老区建设》，2014 年 1 月，第 15 页。

³ 同上，第 18 页。

自愿移民主要是因为较大规模的工程建设或为了某种特殊需要，居民的房屋、土地等主要的生产生活资料及生存条件被征用或将被水淹没，必须动员迁移的人口。⁴水库移民便是非自愿移民中的一种。

2. 国家政策无法全面解决移民问题，亟需慈善力量参与

以往的经验显示，水库移民问题复杂，影响深远。其引发的社会变迁不是渐进式的，而是在巨大的外力作用下突然发生的。在中国相对封闭的社会环境下，它使一个或无数个运行数百年甚至上千年的社会经济系统迅速解体。长期形成的居民社区与社会经济组织被拆散，人际关系网络被瓦解，传统的文化、宗教、习俗面临变迁，人缘、地缘、血缘都因人口迁移而发生变化。

在诸多社会问题中，移民贫困问题是水库移民工作中最为严重的经济社会问题。针对水库移民的贫困问题，我国自 1981 年以来制定的相关政策中涉及到移民后期安置补偿的政策，试图指导水库移民的反贫困工作。这些政策的确起到了一定的积极作用，但是，也存在各种问题和不足。

1981 年，财政部和原电力部颁布了《关于从水电站发电成本中提取库区维护基金的通知》，决定从水电站所发每度电中提取 1 厘钱设立库区维护基金，用于解决移民遗留问题。1985 年中央财经领导会议决定，按照水电站所发每度电中提取 4 厘钱的标准，从中央直属老水库上缴中央财政的发电利润中设立库区发展基金。1998 年原电力部《关于水电工程报批文件的补充规定》指出，大中型水电项目在编制移民安置规划和水库移民补偿投资概算的同时，必须编制后期扶持规划。2002 年《中华人民共和国水法》正式将“前期补偿，后期扶持”纳入国家法律框架中，其后为了解决移民生产生活困难，维护农村稳定和实现安置区经济社会可持续发展。根据国务院于 2006 年颁发的第 471 号令《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，国务院决定从 2006 年 7 月 1 日起对全国大中型水库农村移民实行统一的后期扶持政策，按照每人每年 600 元的标准，连续扶持 20 年。

尽管国家从水利水电工程收益中提取扶持基金的标准在逐年提高，但移民扶持资金实际上是一种短期的扶贫救济资金，从实际效果上看，在有限的时间和有

⁴ 张岳，《论移民与发展》，载长江三小工程论证移民专家组编《长江三峡工程移民专题论文集》，武汉大学出版社，1988 年，第 458 页。

限的资金双重约束下，其难以从根本上解决移民的贫困问题。

根据世界范围内的非自愿性移民研究，水库移民问题若得不到妥善解决，将给政府、社会造成长期的负面影响。可以毫不夸张地说，探索和解决水库移民问题是一项世界级难题。在中国的情境下，大多数水库移民的生产生活水平普遍低下，库区经济社会发展缓慢。农村移民人均纯收入相当于同期全国农村人均纯收入的 76%。⁵由于生产生活状况得不到改善，近年来，一些地方移民经常越级上访，群体性事件时有发生，成为影响社会稳定的重要隐患。

在“水库移民”问题上，我国的社会组织，特别是慈善组织的作用还没有得到有效发挥。通常来说，公益慈善类的社会组织能够在救灾救济、扶贫济困、环境保护、公共卫生、文化教育、社会发展等多个方面发挥自身功能，并成为对政府工作的有效补充。社会组织往往通过整合社会资源、提供社会服务、建构社会资本、推进社会治理、倡导社会政策等方式发挥自身优势，参与社会问题的讨论与解决。然而，就目前来说，在“水库移民后期扶持”领域，国内社会组织、慈善组织的优势还没有得到有效发挥，其作用还没有得到充分体现。在此背景下，该领域亟需慈善组织的广泛参与。

（二）“水库移民妇女发展扶持项目”实施背景及概况

1. 溪洛渡、向家坝水库开发情况

位于金沙江下游的溪洛渡、向家坝两座水电站先后于 2003 年、2004 年展开筹建工作。这两座水电站均由中国长江三峡集团公司（以下简称“中国三峡集团”）修建，是“金沙江水电工程”的重要组成部分，也是我国“西电东送”的重要能源基地。“金沙江水电工程”是指 2002 年由国家发展计划委员会正式授权中国长江三峡集团公司先期开发金沙江下游河段的乌东德、白鹤滩、溪洛渡、向家坝 4 座电站。目前，向家坝水电站已经顺利投产，溪洛渡水电站即将进行总装和调试阶段。白鹤滩、乌东德水电站已获准开展前期工作。

溪洛渡、向家坝两座水电站是与三峡工程规模相当的巨型水电工程。两座水电站装机总容量为 1860 万千瓦，多年平均发电量为 873 亿千瓦时，其电能主要

⁵ 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》，载《老区建设》，2014 年 1 月，第 15 页。

输送华东、华中地区。其中，溪洛渡电站是中国仅次于三峡的特大型工程，它位于金沙江下游云南省永善县与四川省雷波县相接壤的溪洛渡峡谷。溪洛渡水电站是一座以发电为主，兼有拦沙、防洪和改善下游航运等综合效益的巨型水电站。其装机总容量为 1260 万千瓦，多年平均发电量 571.2 亿千瓦时。向家坝水电站是金沙江流域水利资源梯级开发的最后一个水电站。坝址位于四川省宜宾县和云南省水富县交界的金沙江峡谷出口处。它是一座以发电为主，兼顾防洪、拦沙、灌溉、航运等综合效益的巨型水电站。向家坝总库容 51.85 亿立方米，调节库容 9.05 亿立方米，装机总容量为 600 万千瓦，多年平均发电量为 301.3 亿千瓦时。

6

2. 溪洛渡、向家坝移民特点：新旧政策更替，少数民族地区，搬迁时间漫长

溪洛渡、向家坝水电站的移民除了具有非自愿性移民的普遍特征以外，还有几个较为独特的特点。

第一，水库移民搬迁的过程跨越新旧移民政策更替之时。我国专门针对水库移民安置的后期扶持政策⁷《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》（简称 471 号令）是 2006 年 3 月 29 日由国务院第 130 次常务会议通过，并与 2006 年 9 月 1 日起施行的。在此条例出台之前，我国没有专门针对地方移民安置补偿的政策⁸。但是溪洛渡、向家坝水电站的移民工作在 471 号令出台之前便已经启动了。由于此前没有国家政策法规作为依据，政府对移民安置、征地补偿、后期扶持、监督管理等工作缺乏系统性、整体性、规划性。2006 年 471 号令执行以后，上述工作才逐步走上正轨。然而，在 2006 年之前搬迁的移民却因为没有享受到 471 号令的一系列移民政策而对地方政府感到不满。各级地方政府也因而增加移民工作难度。

除此之外，溪洛渡、向家坝水库移民政策还涉及两省、两库区之间的差异。由于 471 号令明确规定“移民安置工作实行政府领导、分级负责、县为基础、项

⁶ 中国长江三峡集团公司溪洛渡工程简介，<http://www.ctg.com.cn/cyjsj/gsjj/xldjj.htm>，最后访问时间：2014 年 5 月 7 日。

⁷ 后期扶持政策是中国水库移民工作从计划经济向市场经济过渡时期实行的一项特殊政策，主要通过国家设立库区维护基金、库区建设基金、后期扶持基金以及各级政府财政拨款等方式来筹集所需资金。主要用于改善移民区的交通、电力、水利、通讯、医疗等公共基础设施建设和发展生产的投资。

⁸ 1991 年由国务院颁布的 74 号令《大中型水利水电工程建设征地补偿及移民安置条例》是专门针对国家兴建大中型水利水电工程的征地补偿和移民安置条例，不适用于地方水利水电工程。

目法人参与的管理体制”，“县级以上地方人民政府负责本行政区域内大中型水利水电工程移民安置工作的组织和领导；省、自治区、直辖市人民政府规定的移民管理机构，负责本行政区域内大中型水利水电工程移民安置工作的管理和监督”⁹，各省、自治区、直辖市有权限针对地方的情况分别制定具体的政策法规。溪洛渡、向家坝水库移民均横跨四川、云南两省，两省移民政策不一致，也会引起移民的不理解 and 不满，同时为政府的移民工作造成了一定的难度。

第二，库区覆盖了一定数量的少数民族地区。如昭觉县、雷波县归属四川省凉山彝族自治州，彝族人口众多，昭觉县超过 95% 的人口均为彝族。此外，以回族为主少数民族人口占金阳县总人口的 20%，巧家县更是有 26 个少数民族分布在此。

少数民族的移民工作相对汉族来说，更为困难。相对于主流社会，他们在移民之前的经济社会发展水平已经相对落后，同时，他们的居住环境复杂、生计方式多样、社会结构特殊、文化形态多样等特性也为水库移民工作制造了一定的困难；此外，少数民族移民以后造成的生产生活变动，使他们不得不再面对文化、信仰、语言、习俗等方面的重大改变。这些因素都是“搬得出、稳得住、逐步能致富”的移民发展原则的重大障碍。

第三，移民时间跨度长，移民搬迁任务重。溪洛渡水电站的移民工作从 2003 年施工区的建设开始，截至 2013 年 4 月，工程分别完成了四川省、云南省水库库区建设征地移民安置专项验收。向家坝移民工作从 2002 年可研阶段调查开始，至 2012 年 9 月底阶段性完成，前后经历了近 10 年时间。任务量重，是目前除三峡工程、南水北调以外移民任务量最大的水库。¹⁰

⁹ 中华人民共和国国务院令 471 号《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，中华人民共和国中央政府网站，http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_389913.htm，最后访问时间 2014 年 5 月 7 日。

¹⁰ 李华泉，《向家坝水电站移民实践》，载《中国三峡》，2012 年 11 月，第 72 页。

表 1 溪洛渡、向家坝水电站移民情况简表¹¹

水电站名称	淹没县/区	淹没土地	搬迁人口	移民时间	备注
溪洛渡	四川省雷波县、金阳县、布拖县、昭觉县、宁南县；云南省永善县、昭阳县、鲁甸县和巧家县等 9 个县	4.18 万亩	6.2 万人	2003 年—2013 年	共重建 12 座集镇
向家坝	宜宾市、凉山州、昭通市 3 个市州，宜宾县、屏山县、雷波县、水富县、绥江县、永善县等 6 个县	3.2 万亩	12 万人	2002 年—2012 年	整体搬迁 2 座县城、16 座集镇

3. “水库移民妇女发展扶持项目”实施概况

在以上社会背景、项目开发背景下，水电站的开发者中国长江三峡集团公司主动承担起社会责任，试图以企业的力量为解决移民问题贡献一份力量。

为配合政府加强社会管理，促进和谐稳定，做好移民妇女工作，帮助她们改善生活，发展生产，2011 年，中华全国妇女联合会与中国长江三峡集团公司共同发起设立“水库移民妇女发展扶持基金”，并委托中国妇女发展基金会（以下简称“中国妇基会”）实施项目。中国三峡集团将分 3 年，出资 3000 万元人民币专项用于开展“水库移民妇女发展扶持项目”。

在项目定位方面，该项目是对国家、地方政府保障和救助的有效补充。在不替代地方政府的各类行政和保障政策的前提下，对贫困移民，特别是妇女群体再给予适当的救助。资助目的在于确保所有贫困移民的子女不因贫困失学，力争贫困移民患大病得有救助。提高移民生活水平和健康卫生条件，丰富移民生活。

在资助领域方面，“水库移民妇女发展扶持项目”的具体资助项目主要有：

1. 贫困助学
2. 大病救助
3. 技能培训
4. 妇女之家建设
5. 母亲健康快车配置¹²

项目的直接受益人为已经搬迁安置的移民。其中，“贫困助学”和“大病救

¹¹ 根据中国长江三峡集团公司金沙江水电工程专题整理，<http://www.ctgpc.com.cn/jsj/jsj.php>，最后访问时间：2014 年 5 月 7 日。

¹² 其中“贫困助学”和“大病救助”为项目重点扶持内容，资金优先支持。

助”的受益人定位于“贫困移民”，即享受城乡低保的贫困移民，或者是城乡低收入家庭中的贫困移民。“技能培训”、“妇女之家建设”和“母亲健康快车配置”项目则针对所有移民妇女。

在管理方面，项目成立了“水库移民妇女发展扶持基金”管理委员会（以下简称“管委会”）和项目管理办公室，分别从宏观和实操的层面对项目进行严格管理。管委会由全国妇联领导担任主任，中国三峡集团领导担任副主任，成员由中国妇基会、中国三峡集团办公厅和移民工作局领导组成。项目管理办公室由中国妇基会、中国三峡集团有关部门、四川、云南两省妇联和移民部门等六方构成。中国妇基会负责每年年底向中国三峡集团和全国妇联汇报项目实施情况、实施效果等。

在项目执行方面，四川、云南两省妇联为具体实施单位，负责落实基金受助人员的申请报批、初步审核、现金发放及宣传等工作。四川、云南两省移民部门负责提供移民相关信息，并协助做好项目实施工作。

在财务管理和监督检查方面，“水库移民妇女发展扶持基金”严格采取专款专用，专账核算，专户储存的财务管理制度。“管委会”负责对基金的检查和监督，以确保资金的合理使用。

项目实施前期重点针对向家坝、溪洛渡水电站涉及的四川省宜宾市、凉山彝族自治州，云南省昭通市等 3 个市（州）和 14 个县（区）。截止 2013 年年底，“水库移民妇女发展扶持项目”已经完成 2011~2012 年度、2012~2013 年度的资助，资助金额达到 2000 万元，2013~2014 年度的资助尚在进行中。截至 2014 年 2 月，共有 5823 名学生获得了贫困助学款，476 人受到了大病救助的资助。同时，项目还资助建设了 40 个妇女之家，投放 8 辆母亲健康快车，并投入 178.85 万元展开了妇女技能培训。目前，2013~2014 年度的项目资金正在发放当中，为期三年的项目即将进入尾声。

二、项目实施情况评估

本次评估从项目的管理、项目对利益相关方¹³的效果与影响、项目的意义与价值等三个维度进行评估。衡量一个项目的实施状况，首先需要关注项目是否具备完善的管理机制，因为项目管理是保证项目实施效果的制度保障；其次，项目对利益相关方的效果与影响是整个项目最核心的维度，该维度将衡量本项目是否真正解决了移民群体的实际生活困难，并产生了较好的社会影响。另外，还将衡量项目对其他利益相关方如资助方、项目执行方以及当地政府的影响；最后，项目评估将从总体上对项目的公共价值做出评价，衡量其是否能够为移民中的弱势群体服务，是否具有较强的公益性等。

（一）项目管理机制及执行流程

完善的项目管理机制与严格的项目执行流程是保证项目顺利开展的前提条件。在项目评估过程中，我们发现，该项目依托妇联组织体系，发展出一套非常有特色的管理机制与执行流程。

1. 管理体系：多主体共同主导的参与式项目管理体系

由于移民问题复杂，项目的实施牵扯到多个利益相关方，因此，本项目采取多主体共同主导的项目管理体系，以保障项目的顺利进行。特别是对于具体执行项目的县级妇联来说，本项目是他们第一次接触专门针对移民群体的公益项目，单单靠县妇联的力量，是无法完成项目要求的。在此情况下，项目专门设立了“管理委员会”和“管理办公室”双层管理制度，分别从宏观设计和微观执行两个层面对整个项目进行督导。

项目的管理团队充分体现了多主体的特征，例如，在“水库移民妇女发展扶持基金”管理委员会中，有人民团体、国有企业和全国性基金会的参与。在项目管理办公室中，有全国性基金会、国有企业、地方政府和基层社会组织的参与。政府、企业、社会组织等多主体的管理团队为项目的执行提供了多个解决问题的

¹³ 利益相关方，stakeholder，是指与组织的决策或活动有利益关系的个人或团体。

视角,从而使项目能够平衡多部门的利益关系,最大限度地保障项目的实施效果。



图 1 项目管理结构图

中国妇基会作为项目的主要管理者之一,非常重视项目资料的存档与管理,所有由地方上报的文件均按照执行年份分类整理存放,使项目管理在各个环节上都有据可查,体现了中国妇基会项目管理工作的专业性和规范性。



图 2 中国妇基会项目管理文档汇总图



图 3 中国妇基会项目管理文档内录

本项目在管理上的第二个特点是资助方全程参与式的项目管理方式。为了保证项目资金能够准确无误地发放到贫困移民手中,中国三峡集团施行了参与式的过程监督管理方式。

通过调查发现,在项目执行之前,中国三峡集团就已经参与到项目当中了。中国三峡集团驻库区移民办的工作人员对于移民的情况最为熟悉,所以,根据各地移民的特殊情况,中国三峡集团与各地妇联共同商定不同的资助方案,以期达到最佳资助效果。中国三峡集团甚至根据妇联系统的工作情况,主导设计“技能

培训”的具体方式，以发展专业性并激发妇联系统工作人员的工作热情。

在项目执行过程中，中国三峡公司的管理工作具体为：在县妇联完成受资助人员的审查与公示以后，中国三峡集团采取在信息系统核实与入户抽查的方式对受资助人进行审核。此外，中国妇基会确认过的受资助人名单也要经由中国三峡集团再返回至县妇联。

中国三峡集团的参与式管理方式有着良好的技术保障：中国三峡集团针对两个水电站的移民资料专门研发了移民信息系统，同时分享给县移民局使用。因此，在项目执行过程中，移民局与中国三峡集团对受资助人的移民身份进行了双重核实，有效地避免了非移民群体从项目中受益的现象出现。

最后，项目将广大移民群众也纳入了项目监督、管理的环节当中。项目充分利用人民群众的力量，将移民群体也纳入项目监督管理过程中来。在县妇联将受资助人名单上报给中国三峡集团之前，已经在 3 个不同层级的妇联组织公示过。名单通常被张贴在移民生活、居住较为集中的菜市场、小区广场等地，名单下方列有中国三峡集团移民工作局、县纪委、监察局以及县妇联的联系电话，方便广大移民群众对项目进行举报、监督。评估小组的调查发现，在项目执行过程中，的确出现过经群众检举纠正受资助人名单的现象，这说明广大移民群体在项目管理工作中发挥了积极作用。

在项目资金管理方面，省、市县各级妇联对水库移民妇女发展资助项目实行了专款专用、专账核算、专户储存的财务管理制度。在资金使用量上，项目坚持“量入为出、年度平衡”的资金管理原则。对救助对象实施及时救助，对当年的资助资金原则上应全部安排使用。若有结余，转入下年度资金中继续使用。“管委会”负责对“水库移民妇女发展扶持基金”进行检查与监督。中国妇基会负责每年向全国妇联与中国三峡公司汇报资金使用情况。



图4 中国妇基会年度项目报告封皮

项目执行人员最能体会到项目管理制度合理与否，在回答“您认为本项目的管理制度如何”时，50%的执行人员项目管理制度“非常合理”，25%的执行人员认为项目“比较合理”。



图5 项目执行人员对管理制度评价图

2. 执行流程：以妇联为主导、多部门合作的项目执行流程

在“贫困助学”和“大病救助”两项资助中，从个人申请到领取项目资助款，期间有一整套规范的执行流程。在此过程中，参与执行的机构以各层级妇联为主，以中国三峡集团、县移民局、民政局、教育局、卫生局、财政局、中国妇基会等多个机构、部门为辅。早在项目正式执行之前，中国妇基会便与中国三峡集团、县妇联等多方确定了明确的执行流程，虽然各县移民状况复杂多样，但是流程却有着统一的标准：政策宣传与干部培训、摸底调查、个人申请、政府相关部门核

查、项目工作人员入户审核、公示、移民信息系统复核等。申请资助的受益人信息经过层层筛选和把关，最终被确定。

在项目正式开始执行之前，各县便成立了以县委、县政府等领导的专项工作小组，小组成员包括县妇联、县移民局、县教育局、县卫生局、县民政局、县财政局、县审计局、县监察局、乡镇妇联等机构的工作人员。工作小组研究项目实施的具体工作，出台符合本县实际情况的项目实施办法。

在政策宣传和培训阶段，县妇联通过召开专门会议、印发项目资料等方式将项目的具体工作细节传达到乡镇妇联、县移民局、县民政局等机构相关负责人。同时培训基层工作人员了解项目的政策措施、项目管理、资助对象确定及办理程序等内容。

在个人提出申请之前，基层妇联/妇代会便开始进行摸底调查。因为村民/居民小组的妇代会成员也多是移民成员之一，且在移民之前就已经担任妇女干部等职务，所以对本村/小区的移民情况比较了解，在此基础上，能够上报较为准确的摸底调查数据。村镇等基层妇联/妇代会将受资助人的需求情况报送县妇联以后，县妇联再将总体的项目各项资金需求统一报送市、省妇联。待省、市妇联批复项目资金以后，再对具体项目略做调整，明确“贫困助学”、“大病救助”、“妇女之家”等各资助项目的人员数量、资金配额等。

从个人申请开始，“贫困助学”、“大病救助”项目便开始正式进入执行流程。该流程的简略图如下：

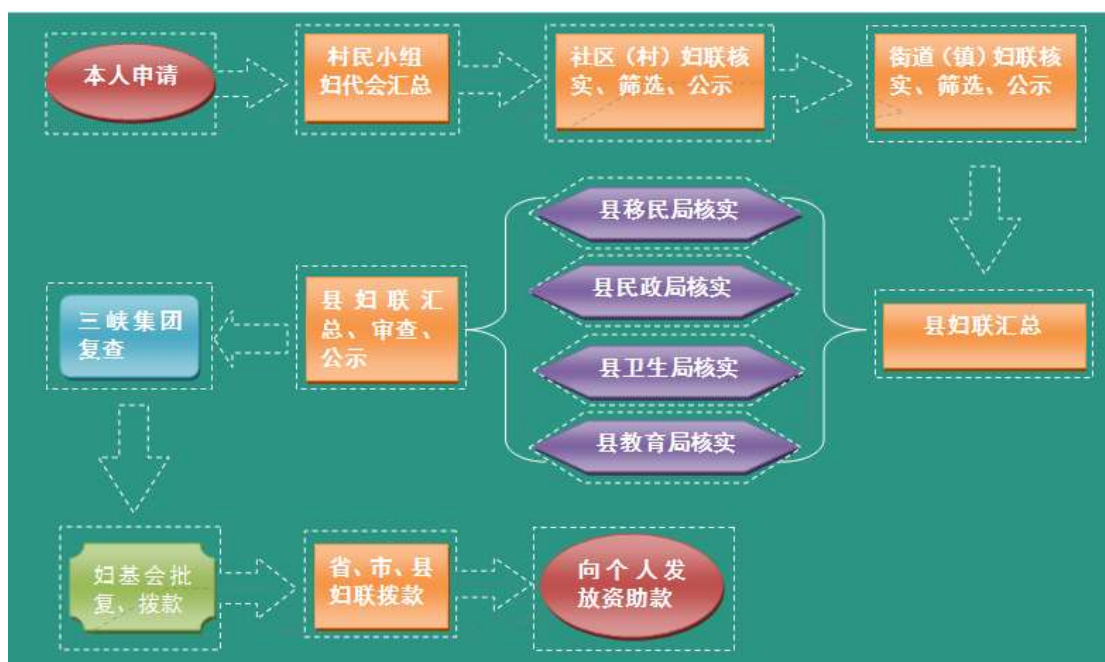


图6 项目执行流程图

如上图所示，整个项目执行的执行是以各级妇联系统为主导的，县移民局、卫生局、民政局、教育局等多个政府部门配合项目执行，中国三峡集团、中国妇基会等机构则负责项目管理与督导。本项目的执行充分体现了多部门配合的执行特点。此执行方式符合项目特点，符合移民工作的特性。

以水富县某受益人的项目申请为例，如下图所示，个人提交申请表以后，需要经过村（社区）、街道办、县移民局、县民政局的逐步审核，最后由县妇联批准建议资助金额。此过程从11月29日开始办理，到12月20日全部结束。

图7 个人申请大病救助的表格内页

据项目执行人员回答的评估量表显示，在项目执行过程中，有 50% 的执行人员认为多部门的配合力度很大，37.5% 的执行人员认为配合力度较大。只有 1 名项目执行人员认为多部门配合情况一般。

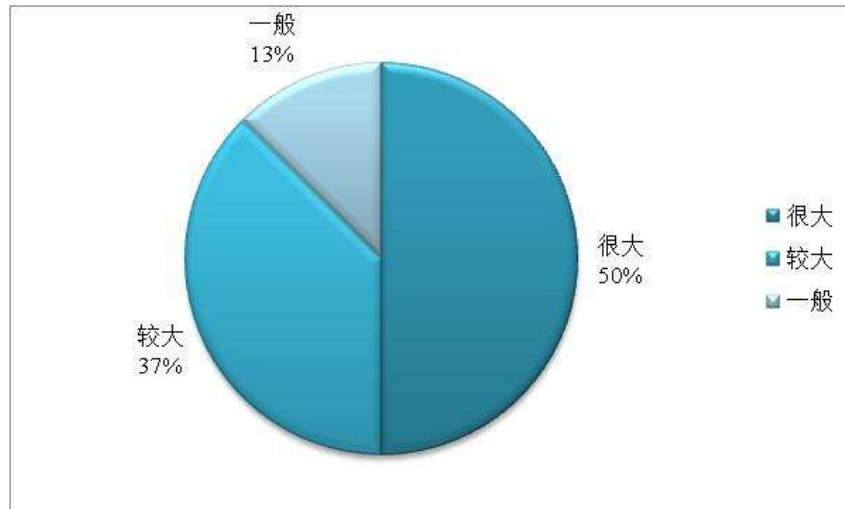


图 8 项目执行人员对多部门配合力度评价图

完成如此繁复的项目流程耗时并不算长，一般来说，只需要 1~2 个月的时间，由此可见执行人员的工作效率。项目受益人对资助周期有着最为切身的感受和体会，在接受访谈的 27 位受益人中，有 25 人认为项目执行人员的工作效率“非常高”，占总人数的 92.6%，其余 2 人的回答为“比较高”，占总人数的 7.3%。没有受访者认为项目工作人员的工作效率低下或一般。

“技能培训”、“妇女之家建设”和“母亲健康快车配置”三个项目均由县妇联根据当地的需求情况向市妇联、省妇联申请。再由省妇联向项目管理办公室上报工作计划，中国妇基会根据中国三峡集团的意见，确定年度计划与资金额度。中国妇基会批复后与省妇联签订执行协议书，拨款执行。

3. 妇联组织：项目实施的最有力保障

与普通的公益慈善项目不同，“水库移民妇女发展扶持项目”选择由妇联组织负责项目的具体的实施有着非常重要的意义，这也是本项目执行的最大特点之一。总体来说，妇联系统作为项目的具体实施机构，主要有如下优势：

首先，项目可以利用妇联组织已有的工作网络，最大限度节约项目成本。中华全国妇女联合会成立于 1949 年，是全国组织、地方组织、基层组织和团体会员相结合的组织制度。目前，全国妇联由六级网络组成，具体分为省、地市、

县、乡、社区、村等。向下，妇联组织已经深入到最为基层组织。借着庞大的妇联组织和大量的专职工作人员，项目在执行人员、管理制度等方面均有所保障，能够为在保障项目顺利实施的基础上最大限度节约执行成本，将项目经费更多地用到受益人身上。

其次，妇联组织可以从政府与群众中获得信息，准确地找到项目受益人。妇联组织是党和政府领导下的社会群众团体，其职责决定了妇联组织的定位，即联系政府和群众的桥梁。在“水库移民妇女发展扶持项目”的具体实施过程中，妇联组织既能够深入到群众当中了解移民的贫困情况，又能够协调相关政府部门参与到对贫困移民的认定工作中来。妇联系统的这两项功能可以在最大程度上保障项目找到最需要帮扶的贫困移民。

最后，妇联的工作内容与性质决定了妇联组织能够在项目中发挥最大优势。基层妇联组织的工作对象通常是农村妇女及家庭。一般来说，妇女对于农村家庭而言有着及其重要的意义，如稳定家庭，带动家庭发展等。根据国内、国家扶贫工作的经验，将救济金、救济物资发放到妇女手中是最为可靠、有效的做法。在此项目之前，资助方中国三峡集团从未与妇联系统有过合作。然而，出于对妇联工作内容与性质最基础的了解，中国三峡集团认为妇联组织的工作内容繁多、复杂，工作人员普遍工作认真细致，有合作的潜质。通过项目3年来的实施，中国三峡集团两个库区移民办的工作人员均对妇联组织的工作表示满意，无论是工作人员的工作态度、工作热情，还是妇联的协调能力，都受到了资助方的极大肯定。

（二）项目实施效果与影响

一般来说，公益项目的开展会使直接受益人、项目执行方、政府、资助方等多方受益。从这个角度来看，以上各方都是项目的受益人。为了更加全面地衡量项目的效果与影响，本次评估重点对以下人群进行了了解和评估：受资助的移民群体、妇联系统、地方政府以及中国三峡集团。

1. 项目对直接受益人的影响：以帮扶个人为基点，倡导移民新生活

（1）贫困助学：通过救助个人，为贫困移民家庭带来希望

反贫困的核心问题是如何让贫困不传代。只有下一代不贫困了，才有希望让

贫困家庭逐渐摆脱贫困。从我国宏观的教育状况来看，中西部地区的贫困地区人群的受教育水平普遍不高，这是导致贫困传代的重要因素。为贫困移民家庭提供子女受教育的经费，是彻底解决移民家庭贫困问题的突破点。

“水库移民妇女发展扶持基金”为每位学生提供的助学金并不多，高中生 2000 元/年、大学生 5000 元/年。这些资助款大约能提供 1 年的学费。在此项目中，各个县的具体执行措施并不相同：移民人口较多的县为了扩大受益人群的范围，制定不能连续多年重复资助同一位受益人、同一个家庭只能资助一位受益人等原则；有些县则在保证最大规模受益人群的前提下允许资助同一个家庭的两个在读学生。

无论各个县的资助原则如何，项目资助金都不太可能覆盖学生的所有学习、生活费用。但是，此资助原则传达了一个现代救助理念，即通过对个人有限的帮扶，从精神上鼓励整个家庭在最艰难的时刻摆脱贫困，逐渐适应新的移民生活。很多受访人均表示，虽然项目提供的助学金并不多，但是对孩子学业的资助却给整个家庭带来脱贫的希望。对于不重视子女教育的地区来说，2000/5000 元的学费能够提供子女接受教育的机会，并引导家长认识教育投资的重要性。

屏山县书楼镇的张妈妈在接受评估小组访谈时，充分阐述了项目资助对他们家庭的帮扶作用。

“我们家真的是很困难，是建卡的贫困户，移民一共才补给我们家 18 万块钱。我们移民以后没有了土地，没有生活来源。现在就靠给人家打短工赚钱，收入太少，还不稳定。我们家现在有 3 个孩子在读书，每年学费都是一大笔支出，一到开学，就问亲戚东挪西借的。大女儿今年刚考上大学。去年她在屏山中学读高三的时候，镇上的妇联告诉我们，三峡集团和（中国）妇女（发展）基金会要做好事，能给孩子报销学费，我们就申请了。项目一共给我们报了 2000 块钱。那时候大女儿每年高中学费加住宿费要 1800 块钱。三峡集团给的这 2000 块很多，够我们花了一年。感谢三峡集团和基金会，有这么个好项目。希望这个项目一直都有，要是我的那两个小孩读高中的时候也有这样的项目就好了。”

——张妈妈于 2014 年 3 月 19 日在屏山县书楼镇家中接受访谈



图9 项受益人张妈妈接受评估小组访谈

这样的帮扶案例在移民地区不胜枚举。据统计，截至2014年2月，“水库移民妇女发展扶持项目”累计为5823名学生提供了助学金，共投入1769.02万元，为本项目最为重要的资助方向。

在调查过程中，评估小组发现，本项目对学生的资助行为采取“有教无类”的原则。也就是说，项目不仅仅资助高中生、大学生，同时也对中级、高级职业技术学校的学生进行资助。此原则充分体现了项目本身对移民群体教育水平的重视程度。

（2）大病救助：打破陈规，切实解决贫困移民的实际困难

水库移民搬迁使当地人民的生产和生活遭受了严重的破坏，虽然政府对移民人群采取了一定数量的补偿，但即便政府已经完全补偿了移民的损失，移民要将补偿资金在安置地重新投入生产进而恢复收入也需要一个较长的过程，这个过程是需要时间、人力和经济成本的。移民以后的收入下降使得移民将更多的精力关注在生活基本保障方面，从而忽略了医疗健康方面的支出。更有些移民因为害怕为家庭增加经济压力而隐瞒自己的病情，将小病拖成了大病。遭遇大病的移民家庭在经济方面雪上加霜，负担日益严重，“因病致贫”或“因病返贫”的现象时有发生。

“水库移民妇女发展扶持项目”针对大病移民进行经济救助，截至2014年2月，项目共救助大病患者476人，发放救助金464.63万元，平均每位大病患者得到救助款约0.98万元。项目救助款为大病移民及移民家庭解决了实际困难，

缓解甚至彻底解决了移民的贫困状况。

以云南省水富县为例，2011~2012 年度，共有 9 名大病患者接受了项目的资助，在扣除“新农合”等医疗保险报销费用以后，个人承担医疗费用在 5000 元以上者接受了项目 5000、10000、20000、30000 元等四个梯次的资助款。

图 1 2011~2012 年度水富县大病救助申请表

在评估过程中，我们发现，对于病人跨县、市，甚至跨省治疗的情况，都在项目的资助范围内。而通常来说，“新农合”等医疗保险是无法做到这一点的。这说明项目在设计之初充分考虑到了移民的医疗需求，以更为弹性化、人性化的资助方式解决贫困移民的实际问题。

“水库移民妇女发展扶持项目”在溪洛渡库区的执行则更为灵活，除了资助项目规定的 25 种大病以外，还对移民群众突发的医疗事件进行救助，简化申请流程，第一时间扶危济困，真正做到了雪中送炭。

张国保和张国前两亲兄弟住在雷波县卡哈洛乡羿子村，是溪洛渡水电站库区移民。2013 年 5 月 29 日，张国保两岁多的女儿张雨和张国前两岁多的儿子张赞两人在张国保家里看电视，突发的火灾使兄妹二人烧成重伤。两个孩子送到昆明医科大学第二附属医院抢救，虽然保住了性命，但张雨不同程度的烧伤面积达 72%，张赞的烧伤面积达 23%，尤其是脸部和五官大面积烧伤变形。

按照雷波县溪洛渡电站库区移民工作的要求，2013 年年底，张国保和张国前自己联系了安置地，举家搬迁到自贡市荣县新桥镇的牛皮洞村和麻柳场村。由

于资金有限，两兄弟购买的都是当地村民的旧房子。

小张雨和张赞要恢复健康只能在自己身上割皮来植皮，不仅他们大面积烧伤后健康的皮所剩无几，而且那几十次，甚至上百次的手术和巨额费用对于普通农村家庭来讲都是无法承受的天文数字。

雷波县妇联负责人向三峡集团公司移民办领导汇报情况以后，决定紧急用全国妇联与中国长江三峡集团公司共同设立的“水库移民妇女发展扶持基金”中的“大病救助”项目资金，给予张雨 3 万元，张赞 2.5 万元治疗资助。并于 2014 年 5 月 25 日驱车 800 多公里，亲手将资助金送到了受助人手中。



图 2 雷波县妇联看望为烧伤儿童并发送资助金

（3）妇女之家：提供活动阵地，丰富移民妇女的休闲生活

“妇女之家”是全国妇联自 2010 年始在农村、社区推广的基层组织，是各地妇联依托村级组织和社区活动场所而建立的实体组织。妇联试图通过项目带动、示范创建等活动，整合发挥综合维权、创业就业、教育培训、家庭教育、社区文化、家政信息、婚姻家庭、帮扶救助、娱乐活动等多种服务功能。截至目前，全国已建“妇女之家”70 余万个。“妇女之家”活跃在城乡基层以及妇女集中的地方，日益成为妇联组织联系和服务妇女群众、参与基层社会治理的重要阵地。

“水库移民妇女发展扶持项目”实施 2 年多以来在移民社区建立了 40 个“妇女之家”，累计投入金额 148.3 万元。

移民社区的“妇女之家”较普通社区的“妇女之家”更能够发挥出其作用和优势。经过调查发现,很多移民社区都是由不同移民地区的群众重新组合而成的,亲戚、邻里等旧有的熟人关系被打破,导致移民难以适应新的社会关系和生活环境。此时为移民社区建立“妇女之家”,一方面能够加强移民妇女之间的互动,为移民群体提供就业、维权、健康等信息,丰富移民的文化生活,加快移民群体适应新生活;另一方面能够为妇联的基层工作提供阵地,便于在将来开展妇女工作。

项目为每个“妇女之家”投入5万元,主要用于购置娱乐、文体用品。在项目点的“妇女之家”,一般有实体的室内活动室,同时配置了电脑、电视、音响、DVD、图书等物品,有些还配备了室外健身器械。移民妇女可以在“妇女之家”上网与在外打工的家人视频聊天、阅读养殖种植书籍、用器械健身、参加晚间的广场舞活动等。在6名受访者中,有5人认为“妇女之家”对丰富移民生活有着很大的改善,1人认为有较大改善。



图3 水富县妇女之家配备的电脑



图4 雷波县妇女之家配备的健身器械

(4) 技能培训：开拓视野，为移民新生活做准备

水库移民搬迁改变了移民的生计方式,水富、雷波、永善等县的农民由于失去了土地,进而失去了种植青花椒、脐橙、龙眼等经济作物的机会和收入;屏山县的移民则由于县城整体搬迁,农民因为新县城路途遥远,不再来县城“赶场”而失去了经营多年的生意……相对移民后的政府配备的优质生活环境与硬件设施,如何寻找新的生财之道,是大多数移民需要迫切解决的问题。一位妇联干部非常形象地形容移民的生活:“房子非常漂亮,环境非常优美,但是后续的生活非常恼火。”

对于移民个体来讲,独自寻找和学习一项谋生的新技术需要花费不菲的资金

和精力。而“水库移民妇女发展扶持项目”为移民妇女省去这些成本，直接提供小型生产项目创业就业技能培训。以水富县温泉社区为例，由于西部大峡谷温泉的开发，为该社区带来了大量的游客。社区中有掌握手工串珠工艺的妇女，借着旅游开发的机会为自己创造了再就业的机会。当地妇联利用项目资金，聘请该妇女，为社区内的其他移民妇女开设串珠课程，创造更多的就业机会。

向家坝水库移民工作开始后，水富县借助“中国观赏石之乡”的品牌，依托丰富的奇石资源和优越的区位优势，在“西部大峡谷温泉”建设温泉奇石美食街，试图加速移民后期产业扶持，逐步实现稳定移民、和谐移民的目的。

借助“水库移民妇女发展扶持项目”，水富县妇联针对移民妇女办起了培训班，聘请社区里的技术能手免费为移民妇女教授串珠课程，并提供基本的原材料。移民妇女不但能够在课堂上免费学到技术，学成以后还可以将成品放到店里代卖，依托温泉旅游业的发展增加经济收入。



图 5 评估小组在水富县温泉社区妇联的带领下考察串珠培训成果

在项目执行过程中，中国三峡集团曾集中带领多县移民妇女代表考察学习长江三峡库区旅游发展和江苏大丰市农场特色农业产业发展状况等。很多参加考察学习的妇女代表一辈子没出过县城，通过培训项目，在开拓眼界的同时，积极学习当地移民积极主动的生活态度和开拓精神。妇女代表考察学习归来后主动向身边的妇女讲述各种见闻，更有的妇女利用学到的市场知识做起了小买卖，开启了移民生活新篇章。

除了培训和考察，中国三峡集团还为水库移民提供了 1 万套技能培训类图书，用于帮助库区妇女群众提高创业就业技能水平。捐赠总价值为 200 万元人民

币。

(5) 母亲健康快车：改变移民妇女的卫生观念，方便就医

“母亲健康快车”项目是中国妇基会执行了 10 余年的经典品牌项目，其以“送健康理念、送健康知识、送健康服务”为宗旨，以流动医疗车为载体，以保障母子平安和妇女儿童健康权益为目的，为我国西部地区的妇女儿童提供了培训、预防、救助为一体的医疗卫生服务。

借助“水库移民妇女发展扶持项目”的开展，2 年多来，中国妇基会共为移民地区配备 8 辆母亲健康快车。这些快车为移民社区以及整个县城带来了妇幼健康知识宣传，提高了妇女的自我保健意识；方便了妇女儿童的健康体检和妇女病普查工作；为当地妇女免费提供两癌筛查服务；降低了部分患者的就医成本。

在调查过程中，共有 4 名“母亲健康快车”的受益人接受了评估小组的访谈，她们均认为“母亲健康快车”项目的执行为当地卫生条件的改善起到了重要的作用。有些移民妇女已经结婚生子，却对自己的健康状况不了解。由于移民之前的居住地相对偏远，从来没有参加过两癌筛查，也不知道定期检查身体的重要意义。正是“母亲健康快车”项目的启动，在各基层妇联的宣传下，才使得她们对身体健康状况有了新的认知，并享受到了免费的体检服务。

雷波县一位准妈妈在县妇联做常规孕期检查的时候了解到“母亲健康快车”的情况，就留心记下了快车的电话，以备急用。由于 31 岁才怀孕，所以孕期她都特别小心照顾自己的身体。但是在怀孕 5 个月的时候，还是不小心摔了一下，羊水流了出来。她当时第一个想到的就是向“母亲健康快车”求助，拨打电话，说明自己的情况以后，载着护士的快车在 10 多分钟后来到了家中，将她接到妇幼保健院，并没有收任何费用。由于救治及时，她很快就可以出院回家待产了。这次的经历让她对快车留下了极好的印象，所以生产的时候，也是请快车将她接到保健院生产的。目前，已经升级为宝宝妈妈的她，经常要与邻居、亲朋讲述快车的优质服务，夸赞三峡集团和中国妇基会的好项目。



图6 “母亲健康快车”受益人在接受访谈



图7 雷波县“母亲健康快车”的受益人

总体来看,“水库移民妇女发展扶持项目”的开展使溪洛渡、向家坝水电站的贫困移民受益。项目在助学、大病等方面对贫困移民的帮扶正是贫困移民最为急需的帮助。在27名受访者中,有16人认为“水库移民妇女发展扶持项目”对解决生活困难的帮助程度“非常大”,占全部受访人数的59%,8人的回答为“比较大”,占总人数的29%。回答“一般”、“比较小”和“非常小”的受访人各有一人,占总人数的12%。

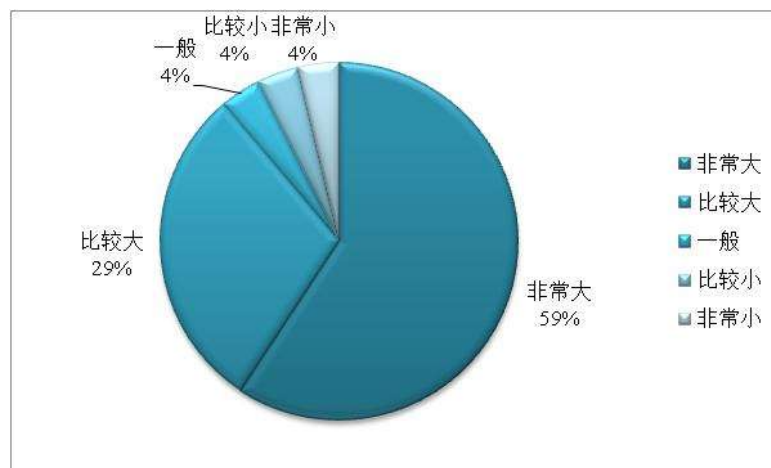


图8 项目对受益人解决生活困难的帮助程度

2. 项目对妇联系统的影响：提供工作抓手，提高业务能力

作为项目的具体执行机构，从四川、云南两省妇联到各项目点市、县妇联积极参与项目的开展，在执行项目的同时，妇联系统的工作能力得以增长。

（1）妇联基层组织发挥出了最大的优势与作用

“水库移民妇女发展扶持项目”的开展依托妇联六级组织网络，省、地市、县、乡、社区、村妇联的工作人员都有不同程度的参与。其中，县、乡、社区、村等基层妇联的组织发挥了最大的作用。

由于村、社区、乡妇联的成员也多是移民成员之一，且在移民之前就已经担任妇女干部等职务，所以对本村/小区/乡镇的移民情况比较了解，在此基础上，能够较好地完成项目的摸底、申报工作。她们在工作过程中需要不断地向移民群众普及项目资助原则和方向、处理移民间为了争夺名额而引发的矛盾、辨别虚假申报材料、及时发现需要救助的对象……如此繁杂而大量的工作是对基层妇联的考验。县妇联更是承担了整个资助项目大部分的统筹、管理协调等实际工作，其充分利用了妇联在政府机构中的便利地位，积极协调上级政府领导和其他政府部门。可以说，基层妇联在整个项目的执行过程中发挥了最大的组织优势与作用。

（2）项目的执行有利于妇联其他工作的顺利开展

基层妇联的日常工作存在很多困难，如缺乏工作经费、工作内容繁杂、没有说服力等，这些困难是西南地区基层妇联普遍存在的现象。然而，本项目的开展却在一定程度上解决了基层妇联在工作中遇到的困难。首先，本项目为基层妇联组织提供了一定的工作费用，一定程度上调动了基层妇联工作者的积极性；其次，由于项目能够为贫困移民群体提供部分资助，这为基层妇联的工作提供了“抓手”，借由项目的顺利执行，基层妇联在群众中树立了威信，群众愿意配合妇联的工作，有利于妇联其他工作的顺利开展。

（3）提高了基层妇联工作人员的业务能力和协调能力

县妇联作为“水库移民妇女发展扶持项目”的具体执行机构，需要协调纵向、横向两方面的关系才能够顺利完成项目任务。纵向关系包括，与县委县政府领导之间的关系、与乡、社区、村等基层妇联的关系。横向关系包括，与政府机构内部民政局、移民局、卫生局、教育局、财政局、审计局等部门的关系，与中国三峡集团驻库区移民办之间的关系。

很多县妇联的工作人员坦言，妇联在以往的工作中很少遇到需要和如此多的部门打交道的情况。在项目带来的挑战之下，县妇联的工作人员积极与各部门展开合作，在完成项目的同时也锻炼了工作人员处理困难、协调多部门工作的能力。

乡、社区、村等基层妇联的工作人员承担了大量针对移民的摸底调查、填报表格等具体、繁琐的项目工作，充分发挥了基层妇女干部的韧性、耐性和行政专业能力，确保了项目的顺利完成。中国三峡集团移民办公室的工作人员在接受评估小组访谈时，特别称赞了基层妇女干部的工作能力与工作态度，并多次“被她

们感动”。

3. 项目对地方政府的影响：维护社会稳定，成为移民工作的有效补充

在所有项目点的政府机构中均设有“移民局”专门负责水库移民工作。尽管各“移民局”的具体称谓不同，如“扶贫和移民工作局”、“移民开发局”等，但其工作都是围绕确定移民人口、搬迁安置、后期发展等内容进行的。移民工作不好做，这是政府机构中普遍的共识。中国的农业历史悠久，传统农民恋土恋乡，生计依赖农业，农民离开本乡本土的意愿是比较弱的。如何让不愿意离开故土的农民配合水库施工进度，顺利得到安置，并展开全新的生活，是移民局最大的挑战。在访谈过程中，移民局的工作人员经常半开玩笑半认真地说“移民工作是世界上最难的工作”，“能把移民工作做好的，不是人，是神”。

到目前为止，向家坝、溪洛渡两座水电站的移民搬迁工作基本已经完成，但是安置补偿工作却依旧困扰着移民局。总体来看，各地的补偿工作主要依照国务院第 471 号令《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》进行，辅以各省、市、县的地方性补偿政策，如《四川省大中型水库移民后期扶持基金使用管理办法》、《昭通市移民开发局关于印发溪洛渡水电站施工区移民安置调整实施方案的通知》等。

移民补偿政策十分繁琐复杂。一方面补偿项目分类繁多，另一方面单个补偿项目内规定严格。以《昭通市人民政府关于印发向家坝水电站云南库区移民安置实施办法的通知》为例，单补偿补助的项目就有 10 余项，其中“包括征收和征用土地补偿费和安置补助费、房屋及附属建筑物补偿费、林业补偿费、零星林木补偿费、农副业设施补偿费、宅基地补助费、搬迁补助费、基础设施建设补助费、不可搬迁设施处理补偿费、室内照明饮水补助费、农村移民能源设施建设补助费、房屋装修补助费、建房困难补助费等”；以《云南金沙江中游水电开发移民安置补偿补助意见》为例，在“移民建房困难户补助费”部分是这样规定的：“按照搬迁人口的 15% 计算补助人口，人均人民币 1600 元的标准列入水电工程建设投资概算。主要用于补助人均住房面积不足 20 m² 且达不到土木结构标准的农村移民困难户建房。”以上两个例子仅从非常有限的角度反映了移民工作的困难性，其在现实工作中的困难要更加复杂繁琐得多。

然而，两个水电站的移民人口数以十万计，移民的情况复杂多样，即便有国家、地方各种移民补偿政策、办法，仍旧难以覆盖移民的全部需求。雷波县扶贫和移民工作局的工作人员对此现象做了形象的比喻：“雷波县一共有 2 万多移民，移民政策能让 90%的移民满意，那就是特别好的政策了，即便是这样，还会有 2000 人不满意，通过我们的安抚工作，能够让这些人当中的 90%满意，那还有 200 人不满意。”在雷波县扶贫和移民工作局，几乎每天都有 200 位左右移民前来上访，办公楼每天都人声嘈杂。

在移民局的困难工作面前，“水库移民妇女发展扶持项目”的执行为其缓解了工作压力，疏导了政府与移民之间的矛盾，有效地维护了社会稳定。在移民局的工作人员看来，政府政策多为硬性规定，基本上没有灵活变通的空间。对于一些不符合条件的移民，移民局也同样爱莫能助。但是“水库移民妇女发展扶持项目”却相对人性化得多。移民局在配合妇联完成移民身份审定的同时，将项目信息传达给不符合国家补偿政策规定的贫困移民，帮助符合受助条件的移民获取资助。雷波县移民局的工作人员认为“在老乡眼里，我们移民局是做坏事的，让他们搬迁，她们妇联是做好事的。实际上，妇联的这个项目，执行起来是在帮我们移民局。”



图 9 雷波县移民局与评估小组一同考察妇女之家



图 19 雷波县移民局工作人员讲解移民政策

各县移民局的工作人员给“水库移民妇女发展扶持项目”以很高的评价，在对项目执行人员的组织管理能力、协调工作，受益人满意程度以及项目总体实施效果的回答中，没有任何一个人回答过“非常不好”、“不好”和“一般”。他们对项目给出了最高的评价。具体可参见工作人员对评估量表的回答情况：

表 2 移民局工作人员评估量表回答情况

问题	很好	较好
----	----	----

您认为项目执行人员的组织管理能力如何？	100%	0
您认为项目执行人员的协调工作做得如何？	100%	0
您认为受益人对项目的满意程度如何？	75%	25%
您认为项目的总体实施效果如何？	62.5%	27.5%

4. 项目对资助方三峡集团的影响：树立企业良好形象，建立社会责任口碑

作为“水库移民妇女发展扶持项目”的发起方和资助方，中国三峡集团不仅投入了 3000 万元的资助款，集团还作为项目管理方全程参与项目的执行过程，并实施监督管理。中国三峡集团对项目的投入以及对贫困移民的资助换来了良好的企业形象，并在当地政府、百姓当中建立了良好的口碑。

首先，项目的开展符合中国三峡集团勇于承担企业社会责任的优良传统。中国三峡集团在自身发展壮大的同时，利用企业的优势资源，回馈社会，积极参与社会公益事业，改善社会民生。2002~2010 年，中国三峡集团共投入 32594.42 万元用于社会公益慈善事业。“水库移民妇女发展扶持资金”的设立，是中国三峡集团在履行企业社会责任时迈出的坚实的一步，项目在资助对象、资助领域、执行机构的选择等方面，充分利用了中国三峡集团的企业优势，同时积极整合政府、人民团体等资源。“水库移民妇女发展扶持项目”开展后，受到了政府和人民群众的一致肯定，中国三峡集团也于 2013 年获得了民政部颁发的第八届“中华慈善奖”的“最具爱心企业”奖。



图 10 中国长江三峡集团公司获得第八届中华慈善奖

其次，“水库移民妇女发展扶持项目”是当地唯一一个专门针对移民群体开

展的公益项目，由于中国三峡集团的深入参与及媒体广泛的宣传，中国三峡集团在移民当中的口碑极好。受资助的移民无一不知晓资助资金的来源，在接受访谈的过程中也频频表示对中国三峡集团的感谢之情，认为项目资金如“及时雨”一般解决了贫困移民群体所面临的最大的生活困难。移民群众普遍认为，项目解决了贫困移民最需要救助的领域：贫困助学项目着眼于未来，为受助家庭带来希望；大病救助项目提供救急资金，温暖人心。在接受访谈的 27 名受益人当中，有 18 人对项目总体执行情况表示“非常满意”，占 67%，9 人表示“满意”，占 33%，没有人表示“一般”、“不满意”或“非常不满意”。这说明“水库移民妇女发展扶持项目”已经深入人心。



图 11 溪洛渡库区移民办主任看望被救助人



图 12 向家坝库区移民办主任参加发放仪式

再次，与中国三峡集团的其他公益项目相比，“水库移民妇女发展扶持项目”的“知名度”更高，传播效果更好。在项目点，中国三峡集团展开了多项公益慈善项目，如用于帮助当地移民进行发展生产、脱贫致富的“种子基金”，资助青少年创业、妇女就业的“金沙江爱心行动”，关爱移民子女的“库区留守儿童关爱行”活动等。然而，“水库移民妇女发展扶持项目”是其中最受关注的项目。该项目在短时间内投入金额最大，三年 3000 万元，远高于三峡集团其他的公益项目；项目受益人数最多，项目执行 2 年多，仅“贫困助学”和“大病救助”两项资助已经使 6299 人受益，受益人基本上覆盖了向家坝、溪洛渡水库移民聚居的所有地区；项目的“知名度”最高，由于项目严格、透明的执行程序，受资助人名单多次在移民聚居区公示，最大限度地引起了移民群体及当地群众的关注。另外，项目也受到全国媒体的普遍关注，据不完全统计，自 2011 年项目设立以来到报告撰写为止，共能在网络、报刊、电视等媒体上查阅到超过 572 万条与“三峡集团”、“水库移民妇女发展扶持”相关的媒体报道。

（三）项目的意义与价值

1. 项目关注民生，有益于社会稳定

国内外实践证明，因水利工程建设而致贫、返贫的现象真实存在，且为数众多。我们必须认识到，这种局部牺牲并非是暂时性的，如果移民的贫困问题处理不当，局部利益的损失将会成为阻碍全社会发展的沉重负担。由此看来，本项目关注民生，切实解决困难移民的生活需要，从长远的视角来看，有益于社会的稳定和谐。

从现场调查的情况来看，项目点地处中国西南部地区，经济发展基础较差，而除本项目以外，当地几乎没有其他项目是直接针对贫困移民群体的。本项目的开展缓解了贫困移民的实际困难，为当地政府分担了移民工作的压力，疏导了政府与移民之间的矛盾。在回答评估量表时，5名移民局的工作人员认为项目的总体实施效果“很好”，其余3名回答为“好”。

2. 项目充分体现了社会治理体制创新的最新实践

党的十八届三中全会，着眼于维护最广大人民根本利益、增强社会发展活力，提出了创新社会治理体制的新观点、新要求、新部署。社会治理强调发挥政府、市场、社会等多元主体在社会治理中的协同协作、互动互补、相辅相成作用，形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的合力。换句话说，社会治理不仅官方是主力，还需要民间的参与，国家不再唱独角戏，而是社会共治，官民共同参与、共同协作才能将社会治理好。

“水库移民妇女发展扶持项目”正体现了党和国家对社会治理管理体制创新的要求。无论是在项目设计、管理，还是在项目的具体实施方面，政府、企业、社会组织等多主体参与的特点始终贯穿整个项目。

对于政府而言，本项目的执行是对国家移民工作大局的有力配合和有效服务：中国三峡集团践行企业社会责任，投入大量资金帮扶移民群体中最需要帮助的人群；中国妇基会、各地方妇联等社会组织发挥自身组织优势与专业特长，为受益群体提供最为专业、贴心的服务。从本项目的实施效果来看，多主体共同参与正是治理社会问题的有效途径。

3. 项目开创了首个国内慈善组织参与解决贫困移民问题的新尝试

在我国，非自愿移民的贫困问题通常只依靠国家的政策手段来解决。在政府层面，近年来，贫困问题在水库移民等非自愿移民政策的制定和执行过程中都备受重视，同时也是政府移民工作中需要密切关注的领域。如，2006 年国务院第 471 号令《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第二十二条也提出，“对补偿费用不足以修建基本用房的贫困移民，应当给予适当补助。”2010 年 10 月中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过的《中央关于国民经济和社会发展十二五规划的建议》强调，“深入推进开发式扶贫，逐步提高扶贫标准，加大扶贫投入，加快解决集中连片特殊困难地区的贫困问题，有序开展移民扶贫，实现农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接。”这些政策的确起到了一定的积极作用，但是，也存在各种问题和不足，无法全面解决贫困移民问题。

“水库移民妇女发展扶持项目”借鉴国际惯例，积极探索国内慈善组织参与解决贫困问题的系统化路径。从国际经验来看，目前已有多家国际非政府组织介入非自愿移民工作。其中，世界银行和亚洲开发银行分别制定了相关《业务手册》指导和规范内部员工的工作。该手册同时也为其他非政府组织的相关工作提供了参考。例如，世界银行关于“非自愿移民”业务政策的指导手册中强调，为了避免由非自愿移民所带来的贫困的发生，“应该特别关注移民中弱势群体的需要，尤其是那些处于贫困线以下的人、没有土地的人、老年人、妇女、儿童、土著、少数民族，或是可能不会受到国家土地补偿法规保护的人。”“水库移民妇女发展扶持项目”是国内首个依托公益慈善组织（中国妇基会）参与解决贫困移民问题的公益项目。

4. 项目在管理制度、执行机构、资助领域等多方面做出了系统性的探索工作

作为全国范围内的首次尝试，“水库移民妇女发展扶持项目”系统性地开拓了此类项目的管理制度、执行机构、资助领域等内容。

在管理制度方面，项目开创性地将资助方中国三峡集团纳入管理机构之一。通过项目的顺利实施，我们看到，中国三峡集团全程参与式的项目管理方式符合项目本身的需求，确保了项目的实施效果。

对于中国妇基会来说，本项目的目标与中国妇基会的宗旨是一致的。通常来

说，项目的目标是否与组织的宗旨一致，是衡量一个公益项目价值的重要指标。中国妇女发展基金会的宗旨是：提高妇女素质，促进妇女和妇女事业发展，为构建和谐社会做出应有的贡献。自 1988 年创立以来，中国妇基会创立了“母亲水窖”、“母亲健康快车”、“母亲创业循环金”等多个公益品牌，项目涉及健康、教育、培训、扶贫和救灾等多项公益领域。“水库移民妇女发展扶持项目”以贫困移民，特别是妇女群体为主要资助对象，确保所有贫困移民子女不因贫困失学，力争贫困移民患大病有救助，并努力提高移民生活水平和健康卫生条件，丰富移民生活。显然，本项目的目标与中国妇基会的宗旨是一致的。

在项目执行方面，各地方妇联系统负责本项目的具体实施。在项目执行过程中，省、地市、县、乡、社区、村六级妇联系统充分发挥自身的行政网络系统优势、妇女工作的韧性、耐性，为项目的开展提供了服务保障。同时，项目的开展也为妇联工作提供了抓手，锻炼了队伍，拓展和夯实了基层执行网络。

在资助领域方面，本项目涉及多个公益领域：教育（包括高等教育与职业教育）、医疗、社区发展、妇女服务、就业服务等。在上述领域中，项目重点扶持“贫困助学”和贫困人群的“大病救助”两个方面内容。项目经费的发放在很大程度上解决了水库移民人群“因学返贫”、“因病返贫”的情况，通过资助个人，给移民家庭带来展开新生活的希望。

5. 项目符合中国三峡集团践行企业社会责任的需求

“水库移民妇女发展扶持项目”的开展使多方受益，其不仅包括项目的直接受益人、项目执行人员、当地政府，还包括项目的资助方——中国长江三峡集团公司。

中国三峡集团自成立以来便有着积极回馈社会的优良传统，本项目的开展，符合集团践行企业社会责任的需求。仅 2012 年，包括本项目在内，集团完成各类慈善捐赠就达 7920 万元。“水库移民妇女发展扶持资金”的设立，是中国三峡集团在履行企业社会责任时迈出的坚实的一步，项目在资助对象、资助领域、执行机构的选择等方面，充分利用了中国三峡集团的企业优势，同时积极整合政府、基金会、人民团体等资源。“水库移民妇女发展扶持项目”开展后，受到了政府和人民群众的一致肯定，中国三峡集团也于 2013 年获得了民政部颁发的第八届

“中华慈善奖”的“最具爱心企业”奖，这是对企业从事公益慈善事业最高的荣誉奖项。

三、项目面临的困难与挑战

（一）项目在资助领域与可持续性方面有待进一步拓展

1. 亟需解决生计问题的项目资助

移民后期扶持工作是一项复杂的社会问题，需要全社会力量的广泛参与。单单靠某一个项目或某一个公益慈善组织是远远不够的。通常来讲，移民搬迁以后，大部分移民家庭出现了生产、生活水平下降的现象，从原来自给自足的自然经济变为依附援助的经济结构。虽然暂时的依附状态难以避免，但是需要解决的关键问题是如何将依附状态的时间缩短，防止其发展为一种社会和经济的常态。

目前，移民无法再就业、缺少稳定的生活来源，这是移民地区妇联、政府以及移民自己目前最为焦虑的问题。虽然项目在“技能培训”方面有所投入，也有部分移民妇女参加培训以后开拓了思维，走上自主创业的道路。但是，项目依旧满足不了广大移民群体的就业需求，大量具有劳动力的移民空闲在家。如果此问题不能尽快得到解决，将给社会稳定埋下不稳定因素。

2. 希望项目展开可持续的资助

相对于庞大的移民群体，项目能够提供的资金是非常有限的。对于失去劳动能力的个体和家庭来说，短暂的一次性资助虽然解决了就医、上学的燃眉之急，但是后续的医药费、学费仍旧是家庭要面临的最大难题。对于安置在交通不发达、当地没有工业、旅游业的贫困移民来说，短时间内找到新的生计方式是非常困难的，仍需要项目的进一步资助。此外，对于移民数量庞大的县城，如对于移民人口达 5.6 万人的屏山县，虽然项目采取不重复资助同一名学生，每个家庭只能有一位受助人的原则，仍旧无法覆盖到项目需要资助的目标群体，目前仍有很多符合项目资助条件的学生无法受到资助。因此，项目在资助广度方面仍需拓展。

对于妇联系统的工作人员来说，同样需要项目的持续进行。本项目在广大移民群众中已经建立了良好的口碑，大多数贫困移民家庭都知道生了重病或者考上高中、大学之后，能够有机会受到三峡集团的资助，如果项目在执行三年后终止，

容易引起部分后续“因病返贫”、“因学返贫”的移民家庭的不理解，给当地妇联系统的工作带来一定难度。

在受访者反馈的评估量表中，共有 20 人回答了问卷中的“您认为项目资金的支持力度如何？”这道题，其中有 12 人回答了“很大”或“较大”，占总人数的 60%，有 6 人认为资金支持力度“一般”，1 人认为“较小”，1 人认为“很小”，强烈希望能够继续得到项目的支持。

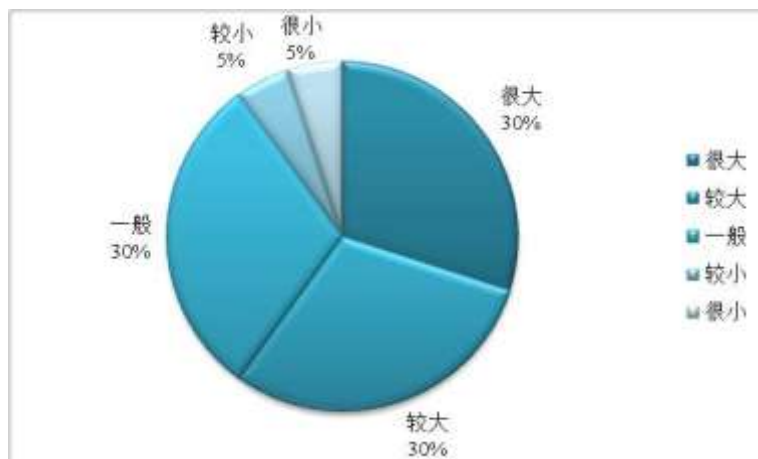


图 13 受益人对项目资金支持力度的回答情况

3. 部分项目额度有待调整

在“大病救助”项目的具体执行中，存在资助门槛高和资助比例不统一的情况。

项目执行方案规定：“对救助对象当年个人实际负担医疗费用（指大病住院费用和大病慢病门诊费用，扣除各种医疗报销、补助、地方救助及应剔除的费用部分），根据个人仍需承担的费用金额，给予 5000、10000、20000、30000 四个不同等级的救助”。根据此项规定，各地方妇联将病人实际承担的医疗费用门槛设置在 5000 元，即只有自己承担医疗费用超过 5000 元才能够申请“水库移民妇女发展扶持项目”的大病救助金。然而，现实情况是，由于极度贫困，很多移民在确诊患上大病之时，就基本上放弃了治疗，导致其医疗费用不可能超过 5000 元，也就无法申请项目的资助了。针对这种情况，项目需要对资助门槛进行相应调整，才能够确保项目覆盖到更多的患病贫困移民。

“大病救助”的报销比例也亟待调整。以水富县 2011~2012 年度的项目来说，当年共有 9 人受到了“水库移民妇女发展扶持项目”的资助。他们获得资助的金

额完全符合项目方案的要求，即分为 5000 元、10000 元、20000 元和 30000 元四个等级。然而，不同病人的报销比例却相差悬殊。其中资助比例最高的患者拿到了自付金额 98% 的资助金（自付金额 5094.67 元，补助金额 5000 元），报销比例最低的患者仅拿到了自付金额 60% 的资助金（自付金额 16468.31 元，补助金额 10000 元）。针对这些情况，项目需要调整资助金等级，采取按比例资助等更为合理的资助方式。

4. 管理和执行机构遭遇工作经费紧张问题

根据中国三峡集团与中国妇基会的协定，中国妇基会可以从三峡公司提供的 3000 万元资助款中提取 7% 的管理、执行费用。其低于国务院于 2004 年颁发的《基金会管理条例》中“基金会工作人员工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的 10%”的规定。在管理、执行环节，工作经费各有不同的用途，但普遍遭遇了资金不足的问题。

中国妇基会的管理经费主要用在培训项目相关人员、项目品牌传播、举办项目经验交流会、项目财务审计、支付项目管理成本费用和人员工资等方面。举例来说，中国妇基会在项目开始之初便召集省、市、县地方妇联及卫生局、民政局等相关单位召开项目研讨会，商讨项目资助的具体办法；在项目进行第二年举行以上工作人员的经验交流会等。在一年一度的资助金发放仪式上，中国妇基会邀请权威媒体对资助活动与项目本身进行公开报道，积极为本项目做品牌宣传。

地方妇联，特别是县、乡、社区、村一级的妇联主要将经费用到项目的执行方面。在项目执行过程中，工作经费主要花费在交通、宣传以及人员劳务等方面。举例来说，四川省雷波县卡哈洛乡的妇女主任共负责 25 个村的妇女工作，在这 25 个村里，水库移民分布在其中 20 个村里，乡妇女主任需要在这 20 个村里宣传项目信息、准确找到受益人，并为教育程度偏低的受益人填写申请表格、向县妇联报送资料等。由于自然条件的限制，卡哈洛乡与雷波县之间交通非常不方便，需要乘车、乘船，单程时间花费在 3 小时以上，递送一次资料，至少要在雷波县城住宿一晚。这样仅一次来回的交通、住宿费用便高达 100 多元。高额的工作花销、繁重的工作任务都为项目的顺利执行带来阻碍。

（二）妇联系统在项目执行过程中出现差异化操作

1. 各地移民情况的复杂性迫使妇联实践不同的资助方式

在评估过程中，我们发现各个县妇联组织对“水库移民妇女发展扶持项目”的资助原则有着不同的理解，其直接导致各县妇联在项目执行层面上的差异化。这一差异主要体现在对“贫困助学”项目的执行方面。

在同一资助原则下，各县妇联的具体执行原则有较大差异：如，同样是“贫困助学”的资助，有些县规定，无论是“大病救助”还是“贫困助学”，每个家庭只能有一位受助人，经妇联确认家庭情况确实特殊贫困的才会考虑资助多名受助人；有些县则在项目执行之初便允许资助同一家庭中的多名家庭成员。以上两种情况均没有连续2年或3年资助同一位受益人的情况出现。然而，在有些项目县，自项目实施以来，凡是接受过资助的学生，无论是大学生还是高中生，均连续申请到了助学款。据县妇联工作人员和三峡集团驻库区主任的介绍，此做法是由当地移民情况的复杂性造成的。此县的移民搬迁工作开始得最早，当时补偿办法与后期扶持办法均不明确，之后造成大量移民对安置工作不满意，多次组织集体上访，当地政府的移民工作最为困难，且充满了火药味。该县妇联与三峡集团驻库区移民办主任针对此情况共同商定具体的资助办法，以最大限度减少移民之间的矛盾为前提，在各个乡镇之间按照移民总人数的多少分配受资助人数。一旦确定受益人，便展开连续资助。

移民过程中出现的各种复杂情况，使项目无法按照统一标准执行，这是对当地妇联工作人员和三峡集团移民工作人员的挑战与考验，促使他们按照实际情况践行不同的资助方式。

2. 对“贫困移民”的界定不明确导致主观化操作

项目对“贫困移民”的范围界定不够明确，缺乏严格的标准和依据，导致妇联系统在项目执行过程中带有一定的主观性。

在《水库移民妇女发展扶持项目执行方案（修订版）》中，关于“资助范围”是如此界定的：“‘水库移民妇女发展扶持项目’将在四川、云南二省开展。项目实施区域为金沙江下游库区移民聚居村或社区，接受资助的对象为已经搬迁安置

的移民，同时满足下述任一条件：享受城乡低保的贫困移民；城乡低收入家庭中的贫困移民；经所在县人民政府认定，中国三峡集团移民工作局核实的其他需要救助的特殊困难移民群众”。县妇联普遍认为，“享受城乡低保的贫困移民”相对明确，其已经由市、县民政部门加以调查、认定，且有明确的证明文件。可是“城乡低收入家庭中的贫困移民”、“经所在县人民政府认定，中国三峡集团移民工作局核实的其他需要救助的特殊困难移民群众”则不容易界定，这给各县妇联出了难题。

为了保证项目的顺利进行，各县、乡、社区、村等基层妇联在定位项目受益人的过程中发挥了比较大的主观能动性。经过调查了解，各县妇联判定移民是否出自贫困家庭的标准一般包括：子女数量、补偿金额多少、是否有家人生病、是否为失去土地的新增困难户、是否有安置房、安置房数量、家中是否遭受灾难……有些基层妇联甚至把学生学习成绩好坏也纳入受资助标准之一。为了保障项目的顺利进行，对“贫困移民”的范围界定应当进一步清晰化、标准化。

3. 项目管理经费的差异化发放造成工作积极性的差异化

根据中国三峡集团与中国妇基会的协定，中国妇基会从三峡公司提供的 3000 万元资助款中提取 7% 的管理、执行费用。在具体项目管理经费的配方面，中国妇基会提取 4% 的管理经费，四川、云南两省妇联各提取 1.5% 的项目经费。各县、乡、社区、村等基层妇联的工作经费则由两省妇联决定。

在调查过程中，评估小组发现，各县妇联收到的项目工作经费占项目资金的比例并不一致。普遍来讲，县妇联得到的工作经费占当年县内项目资金的比例为 1~2% 之间，但也有近 3% 的情况。且每年的工作经费比例均有变动。

项目经费对县、乡、社区、村等基层妇联的工作积极性有着一定的影响。特别是对于社区、村层级的妇联来说，其工作人员日常的工作劳务约为 100 多元/年，如果不能从“水库移民妇女发展扶持项目”中得到一定的工作报酬，其工作的积极性是比较难以保证的。包括对于县妇联组织的工作人员来说，政府拨给妇联的日常工作经费就比较少，人员编制普遍在 3~4 个人左右，工作任务繁重，如果再额外添加项目工作任务的话，需要有一定的工作经费作为推动力。评估小组发现，工作经费与基层妇联工作积极性之间是正相关的关系。也就是说，工作

经费越多，越能调动基层妇联的工作积极性。两省妇联如何规范地分配和发放自身及基层的工作经费，给妇联系统的项目管理工作提出了挑战。

（三）资助方的诉求

1. 政府提供配套资金

在各级政府领导重视、工作人员认真执行项目的前提下，中国三峡集团希望政府能够进一步加强对移民后续支持工作的重视，配合“水库移民妇女发展扶持资金”提供政府配套资金。虽然各县政府各自有困难，但是中国三峡公司希望在各政府力所能及的情况下提供配套资金。

2. 政府加强宣传力度

项目已经执行了三个年头，在移民群众中树立了良好的口碑。绝大多数受益的移民都知晓资助金是中国三峡集团提供的。但是，在针对全社会的宣传方面还有欠缺。中国三峡集团希望政府能够加大宣传力度，让项目不仅仅针对移民群体宣传，而是要拓展到全社会。借助中国三峡公司践行企业社会责任的同时，有利于加强政府与百姓之间的鱼水关系，进而使整个社会的发展更为稳定和积极。

四、项目评估结论及建议

(一)评估结论：项目开创了首个国内慈善组织参与解决贫困移民问题的新尝试，具有良好的社会价值，建议继续开展

根据本次调研结果，评估小组认为，由全国妇联和中国长江三峡集团公司发起，中国妇女发展基金会负责实施的“水库移民妇女发展扶持项目”的整体实施情况非常好。

在项目管理维度，项目制定了非常有特色的管理机制。简要来说，该管理机制的特点为：双层管理制度、多主体管理团队和参与式管理过程。本项目的管理特点完全是按照项目自身的需求设计的。针对县一级妇联工作人员数量较少，能力薄弱的情况，项目设置了“管理委员会”和“管理办公室”双层管理制度，分别从宏观设计和微观执行两个层面对整个项目进行督导；针对项目利益相关方多元的情况，项目的管理团队也普遍涉及人民团体、地方政府、全国性基金会、企业等多方主体，试图借由多方视角，最大限度的保障项目实施效果；针对项目资金量巨大的情况，项目采取由中国三峡集团全程参与式管理督导和广泛接受人民群众监督的管理过程，确保了项目按照公开、公正、透明的原则执行。

项目具体执行流程采用以县、乡、社区、村各基层妇联为主导、多部门配合的执行流程。各层级妇联工作认真负责、井然有序，移民局、卫生局、教育局等政府部门协力配合，以较高的工作效率，出色地完成了项目任务。

在项目对利益相关方的效果与影响维度，评估小组认为，本项目的开展能够使项目的直接受益人、执行方（各级妇联系统）、合作方（地方政府）和项目资助方（中国三峡集团）多方受益。

具体而言，对于项目直接受益人来讲，“贫困助学”项目抓住了反贫困问题的核心，为贫困家庭提供了脱贫的希望，是项目资金投入最大的领域，项目开展2年多以来，共帮扶了5823名高中、大学和各类职业学校的学生；“大病救助”项目提供了弹性化、人性化的资助方式，为476名贫困个人解决了眼前的实际困难；“妇女之家”的建设针对移民社区社会关系淡薄的情况，组织移民妇女展开

互动，为妇女提供就业、维权、健康等信息，丰富移民生活；“技能培训”项目带移民妇女走出金沙江，学习先进的移民经验，开拓了移民妇女的眼界，并节约了学习新技能的成本，为移民后的新生活创造了就业机会；8辆“母亲健康快车”给移民社区甚至整个县城带来了妇幼健康知识宣传，方便了妇女儿童的健康体检和妇女病普查工作，为当地妇女免费提供两癌筛查服务。

对妇联系统而言，项目的开展调动了县、社区、村等基层妇联的工作热情，在尽力尽责完成项目要求的同时，在移民群众中树立了威信，有利于妇联其他工作的顺利开展。另外，项目的执行还锻炼了妇联工作人员协调其他部门的工作能力，积累了项目管理经验。

对地方政府而言，“水库移民妇女发展扶持项目”是对政府移民政策的有效补充，其弹性化的资助标准缓解了移民局的工作压力，疏导了政府与移民之间的矛盾，有效地维护了社会稳定。通过调查发现，无论是在项目的管理、执行，还是受益人的满意程度、项目总体实施效果方面，移民局的工作人员都对项目给予了很高的评价。

对中国三峡集团而言，项目的执行践行了企业社会责任，并为企业赢得了社会荣誉。更重要的是，本项目受益人数众多，宣传效果卓越，切实为贫困移民解决生活困难，在向家坝、溪洛渡水库移民群众中留下了非常好的口碑。所有受访人都对本项目表示“非常满意”或“满意”。

在项目的意义与价值维度，“水库移民妇女发展扶持项目”响应政策号召，围绕非自愿移民后续发展的关键问题之一——贫困问题——展开项目设计与执行，其意义在于使用少量的公益资助，解决贫困移民的切实需求，开拓社区建设、公共服务，缩短贫困移民对外界资助依赖的时间，尽早展开移民新生活。

项目以贫困移民，特别是妇女群体为主要资助对象，确保所有贫困移民子女不因贫困失学，力争贫困移民患大病有救助，并努力提高移民生活水平和健康卫生条件，丰富移民生活。这一项目与中国妇女发展基金会“提高妇女素质，促进妇女和妇女事业发展，为构建和谐社会的做出应有的贡献”的宗旨是一致的。项目受到多方的一致认同与好评。

项目的设立与执行缓解了政府与移民群体之间的矛盾，将由贫困问题带来的社会不稳定因素消失于萌芽之中，一定程度上分担了政府部门的负担，为整个社

会的和谐发展做出了贡献。

“水库移民妇女发展扶持项目”是中国三峡集团第一次与全国妇联、中国妇女发展基金会展开合作，项目为中国三峡集团开拓了合作伙伴和公益领域，是企业践行社会责任的新方式、新途径。

总体来看，项目管理规范透明，项目执行流程井然有序，项目效果优异，具有良好的社会价值和社会影响，是多方共赢的公益项目。在此评估结果的基础上，评估小组建议，在对项目细节进行修正完善的前提下，应当继续开展“水库移民妇女发展扶持项目”。

（二）建议

针对“水库移民妇女发展扶持项目”的实施情况，评估小组提出建议如下：

1. 加大资金投入力度，拓展项目资助范围

截至 2014 年 2 月，本项目已经完成了 2011~2012 年度、2012~2013 年度的资助，以及 2013~2014 年度的部分资助，直接受益人数达到 6299 人，间接受益人数更为庞大。项目对移民社区的影响也将进一步持续。然而，对于移民人口基数大的各别县市，项目资金还没有完全覆盖到全部贫困家庭和贫困个人。此情况的发生，说明项目资金尚不足以满足所有贫困移民的需求。对此，评估小组建议，应当在对受益人群的需求做出充分评估的基础上，继续开展项目资助，并加大资金投入力度，争取覆盖更多的贫困家庭和个人。

此外，移民无法再就业、缺少稳定的生活来源是当前突出矛盾，拓展新的生计方式是向家坝、溪洛渡水库移民最为迫切的需求。虽然项目资金为 6299 户贫困个人和家庭带来温暖和希望，但是，在感谢中国三峡集团之余，贫困移民非常焦虑如何通过自己的勤劳的双手和诚实的劳动，开拓出新的生计方式，尽快恢复到移民前的经济水平，并进一步向小康、富裕阶段迈进。虽然目前项目在“技能培训”方面有所投入，也有妇女受到培训的影响，开拓思想，重新创业，但是大部分移民在经济上仍旧处于依附状态。对此，评估小组建议，可以在后续的项目规划中添加具有职业认证资质的职业培训，与当地劳动就业管理局合作，根据移民自身的意愿与需求展开相关技能培训，并发放职业资格证书，为贫民移民开拓新的

生计方式提供机会和保障。

2. 进一步明晰项目执行方案

本项目管理、执行层级较多，参与项目管理与执行的利益相关方也较为复杂。此特点在给项目带来严谨透明的管理制度和多重主体视角的前提下，对项目方案的要求也会比较高。只有项目方案相对明确，具有较强的操作性，才能够保证项目在执行过程中尽少出现失误与地方性差异。

目前来看，《水库移民妇女发展扶持基金项目执行方案（修订版）》在细节上可以进一步作出规范。例如，制定出较为清晰的项目工作经费配比说明，并将工作经费适当向基层妇联倾斜，以激发基层妇联的工作积极性。另外，对“贫困移民”的界定也可以适当明晰。在项目实施过程中发现，“享受城乡低保的贫困移民”数量较少，大部分贫民移民是需要各基层妇联、民政部门等重新界定的，而界定标准的选择为项目工作人员带来了一定的挑战，同时也带来了各县项目执行标准的差异化。如果能够对“贫困移民”的范围作出规定，将会减少上述现象的发生。评估小组认为，在各地经济发展水平不一致的前提下，项目方案可以提出相对具体的参考标准，如补偿金额多少、家中人口数量、现居住面积、土地面积、家庭成员健康状况等，由当地妇联按照实际情况在各个指标上赋予权重，进而确定资助对象。

3. 以社区为单位开展扶持工作

社区与居民群众生活息息相关，做好社区工作是构建和谐社会的重要基础，是创新社会治理的重要内容。长期以来，妇联组织充分发挥桥梁纽带作用，立足社区，以“妇女之家”的形式开展各项工作。在“水库移民妇女发展扶持项目”的资助下，向家坝、溪洛渡移民社区已经成功设立了40个“妇女之家”，加强了移民妇女之间的联系，为广大移民妇女及家庭提供了就业、维权、健康等信息，丰富移民的文化生活，加快移民群体适应新生活。

借于“妇女之家”已经发挥出的种种作用与优势，评估小组建议，在今后的项目中，可以进一步以“妇女之家”为基础和平台，借各级妇联工作人员、移民受益人对项目的热情，对“水库移民妇女发展扶持项目”的认可，“趁热打铁”

以社区的单位，开展更为多元和丰富的公益项目，服务广大移民。

根据国内外已有的成功经验，依托“妇女之家”可以展开的社区公益活动有：举办知识讲座、展览、文娱活动；设立公益咨询热线，搭建定向心理咨询、母婴知识、健康咨询、社区志愿工作者等服务平台；建立社区情感、兴趣工作坊；发动家庭和个人，建立社区志愿者机制；设立社区创新基金，资助服务于社区、有创业意愿的人群开展社区型社会企业等。

4. 加强能力建设，并提高工作经费比例至 10%左右

经过 3 年来的具体实施，项目管理人员和执行人员在具体工作中均遇到了大量的实际困难。如妇联工作量巨大，由于自然、社会条件的限制，项目执行成本较高等问题，这些问题导致了项目的管理和执行机构均遭遇了工作经费紧张的问题。

针对以上情况，评估小组认为，针对项目实施工作任务量大的客观事实，应当适当提高工作经费提取比例，由现在的 7%增加至 10%左右，以确保项目的健康发展，并调动各方积极性。同时，10%的工作经费完全符合国务院于 2004 年颁发的《基金会管理条例》中“基金会工作人员工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的 10%”的规定。

在工作经费充足的情况下，中国妇基会能够更好地发挥自身的项目管理优势，对项目执行过程展开更为频繁与细致的督导、能力培训，进而及时发现潜在问题并协调各方力量解决，同时也更加直接、有效地影响基层的项目执行人员；对于地方基层妇联来说，充足的工作经费则可以更好地调动妇联工作人员的积极性，更重要的是，地方妇联工作人员有机会学习到丰富的项目管理、执行经验，增强项目执行能力，进而从基础的一线工作上保障项目的顺利实施。

5. 以中国妇女发展基金会为依托，与其他慈善机构合作，引入多样性的公益慈善项目

移民问题是一个复杂的社会问题，政府无疑是解决移民问题的主要力量，除此之外，还需要全社会的共同参与，特别是慈善机构的参与。长期以来，社会组织，特别是公益慈善组织一直在救灾救济、扶贫济困、环境保护、公共卫生、文

化教育、社会发展等方面发挥着重要作用，成为政府工作的重要补充。

就“金沙江水电工程”来说，水库移民人口众多、民族情况复杂、迁移时间漫长等因素导致政府移民工作难度增加，更需要慈善组织的广泛参与，帮助广大移民共同度过难关。而这一工作，单单依靠中国妇女发展基金会的投入是不够的。鉴于“水库移民妇女发展扶持项目”三年来在溪洛渡、向家坝库区的执行，中国妇基会已经积攒了一定的工作经验。在将来的移民工作中，可以尝试国妇女发展基金会为依托，与其他慈善机构展开合作，引入更多的公益慈善项目，为移民群体提供更为多样化的社会服务，造福广大移民。

附录 项目案例

“贫困助学”案例

2012 年四川省屏山县城整体搬迁，屏山镇的郭先生一家也于同年搬迁至政府集中建成的安置房里。相比过去住的 60 平米木结构老房子，郭先生一家对现在居住的 80 平米新水泥砖混房子十分满意。但是由于缺乏经济来源，郭先生家中可以用“家徒四壁”来形容：房屋没有经过任何装修，直接搬进来住。任何一件新的家具都没有添置，一家人仍沿用过去的老餐桌、破条凳。

郭先生本人今年 45 岁，腰椎受伤之前在一家企业上班，劳动所得勉强能够支撑一家人的开销。郭先生的妻子在 2002 年的一场大火中受到了严重的烧伤，面容损毁，且丧失了劳动能力。二人于 2013 年申请到城市低保，每人每月能领到 350 元的低保补助，700 元就是这个家庭的全部经济收入。

郭先生的儿子于 2012 年考上宜宾职业技术学院，在全家欣喜于“金榜题名”的喜悦之余，儿子每年 1 万多元的学费、住宿费、生活费成了郭先生最为头疼的问题。“水库移民妇女发展扶持项目”为郭先生一家提供的 5000 元助学金如及时雨一般缓解了家庭的贫困状况。郭先生回忆，申请表是儿子自己填写的，申请表连同身份证、户口本复印件，学籍证明、学费发票等一同交给社区妇联，不久之后便受到了资助款。郭先生多次表示，求学的儿子是希望，项目提供的助学金给全家带来了脱贫的希望。



图 14 项目受益人郭先生讲述接受助学金情况

“大病救助”案例

四川省雷波县的唐老太太今年 64 岁，她在 58 岁时就已经被医生确诊为肝囊肿。但是当时家中经济状况不允许她到医院治疗。唐老太太家是 2004 年后靠至雷波县城的，移民之前，家中有 4 亩青花椒地，靠种植青花椒维持一家人的生活开销。移民以后，家中失去了土地，失去了经济来源。

令这个家庭雪上加霜的是，唐老太太的儿子出了车祸，医药费花了 4 万元，公公病倒在床，外孙子也接连得病。在这种情况下，唐老太太硬是把自己的病情隐瞒了起来，独自承受病痛的折磨。直到 2012 年，病情加重，肝脏压迫周围神经，疼得她躺在床上不能动，才到医院做了手术。手术历时 5 个多小时，唐老太太从鬼门关里捡回一条命。

手术费用花去 3.8 万余元，“新农合”医疗保险为老人报销了 2.6 万余元，剩余不到 1.2 万元为老人自己承担。2012 年 4 月，村干部在做“水库移民妇女发展扶持项目”的摸底调查时，找到了唐老太太，告知她，她的情况符合项目对“大病救助”的资助条件，并帮助不识字的她填写申请表，复印了病例和各种收据，等待项目资助款。最终，项目为老人提供了 1 万元的救助金。老人算了算，做这次手术，自己只花了 1000 多元，连连称自己“好感动”，感谢政府、妇联、中国妇基会和三峡公司。



图 15 项目受益人唐老太太讲述被救助过程

“技能培训”案例

颜女士是云南省永善县某村的村妇女主任，全家于 2003 年由施工区搬迁至永善县县城。由于丈夫和他哥哥没有分家，她们家是一个拥有 10 个人的大家庭。家中被施工区占用的土地有 4 亩，赔偿了不到 10 万元钱。一家人就是靠这 10 万元钱开始了艰辛的创业道路。

搬到县城以后，2005 年，颜女士家买了一辆大货车，由丈夫跑长途运输赚钱，当时她们家是全县第一个买大货车的。丈夫有了经济来源，自己也不能闲着，在买车的第二天，颜女士看到路边有开洗车店的，便灵机一动，也写了块牌子开始招揽洗车生意。没想到客户马上就随之而来，反倒给颜女士搞了个措手不及，临时跟其他洗车店借了设备来。洗车店的生意就这样开了起来，最繁忙的时候，店里要雇 3、4 个人才能应付得来。

丈夫开长途车太辛苦，于 2007 年卖掉货车，在保险公司谋职至今。颜女士的洗车店也于 2011 年关张，开起了蜂窝煤厂，2013 年将蜂窝煤厂关掉，在原址盖起了 6 层半高的房子。颜女士原本是想利用房子开设宾馆的，在简单装修之后被一家民营医院看中，出租下来，现在单靠出租房屋的收入每年就有 21 万元。

作为永善县的“致富能手”，颜女士被选中于 2012 年 10 月 18 日参加“水库移民妇女发展扶持项目”的技能培训，到秭归县参观学习。颜女士至今都能声情并茂地讲述当时的感受，那是她第一次出远门，第一次见到白皮肤蓝眼睛的外国人，第一次见识了旅游产业，第一次真切地认识到“修电站”为移民带来的各种好处……从秭归回来以后，颜女士进一步理解了“舍得”：有舍才有得，没有三峡集团来修电站，就没有经济发展的机会。

参观学习归来以后，颜女士想在家中建起“农家乐”，她们家地里位置非常好，海拔高，能见到金沙江和 2/3 面积的溪洛渡施工区。她坚信，通过自己的勤劳双手，滚滚金沙江将变成滚滚致富之路。

“妇女之家”案例

张女士今年 45 岁，现在是四川省雷波县杉树堡乡的成员，2012 年他们家随 50 户移民一起选择到此居住。杉树堡乡号称雷波县的“后花园”，距离县城近，风景优美，盛产枇杷等水果。张女士家移民前有 4 亩半地，目前已经跟房子一起被溪洛渡库区的蓄水淹没。带着移民补偿得到了 70 余万的赔偿款，张女士全家搬到了“后花园”，重新买房置地，开始新的生活。

移民之前，张女士的农闲生活过得单调无聊，以打麻将赌钱为主，赌资不高，每次 1、2 块钱，聚起街坊四邻、亲朋好友，一天的生活很快就过去。搬到杉树堡乡以后，生活顿时变得丰富多彩了：“水库移民妇女发展扶持项目”在乡里设立了一个“妇女之家”，“妇女之家”里配备了电视、电脑、卡拉 OK、音响、种

植养殖类图书，在室外还配备了运动器材。乡妇联经常带上音响，到不远的广场上领乡里的妇女跳广场舞，还举办唱歌比赛。张女士的业余生活顿时“忙”了起来，再也无暇顾及打麻将、赌博的事情了。



图 16 项目受益人张女士讲述“妇女之家”的各项活动

“母亲健康快车”案例

王女士是 1967 年生人，她清楚得记得自己是 2012 年 2 月 29 日搬到云南省水富县邵女坪社区来的。邵女坪社区的集体安置房修建得非常漂亮，家家都是联排别墅，面积 200~300 平米。

虽然住房条件得到了极大的改善，但是王女士的某些观念还停留在移民之前。以健康观念为例，王女士虽然已经生育了 2 个孩子，但是却从来都不知道两癌筛查，更没有机会做过筛查。“水库移民妇女发展扶持项目”为水富县配备了一辆“母亲健康快车”，专门为全县的妇女宣传健康知识，提供妇女儿童的健康体检和妇女病普查服务，为当地妇女免费提供两癌筛查服务。健康快车到邵女坪社区来的时间是每年的 3 月和 7 月，除了传播健康知识，还能免费为移民妇女提供免费的兩癌筛查服务。王女士期初是不好意思去的，经过社区妇联和身边邻居的动员，加上医护人员的宣传，才在 46 岁时做了人生中第一次两癌筛查。

提起这件事时，王女士还是会不好意思，但是她仍旧频繁地感谢健康快车的到来，感谢医护人员的耐心讲解，感谢三峡集团的资金支持和中国妇基会的项目设置。