

三峡工程农村移民安置的途径与政策建议

伍黎芝

(国土资源部 土地整理中心, 北京 100035)

摘要: 三峡库区 40 多万农村移民的安置是整个三峡工程移民的重点和难点。三峡工程移民安置规划由于过分乐观地估计了三峡库区土地安置容量和二、三产业吸纳农村移民的能力, 致使库区移民安置密度过大, 移民问题逐渐显露和严重, 成为库区社会稳定的重要隐患。三峡库区经济落后, 交通不便, 二、三产业欠发达以及移民素质偏低的现实迫使农村移民转向大农业安置。然而, 三峡库区人多地少、生态环境脆弱, 开发土地资源必然会加剧水土流失和生态环境的恶化。基于上述因素, 本文提出了三峡工程农村移民实行以土为本和外迁安置相结合的原则及相应的政策建议。

关键词: 三峡库区; 农村移民; 安置途径; 政策

中图分类号: C922 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2001)02-0048-04

The Approaches and Policy Suggestions for the Resettlement of Rural Migrants in the Three Gorge Project Reservoir Area

WU Li-zhi

(Land Consolidation and Rehabilitation Centre, The Ministry of Land and Resources, Beijing 100035)

Abstract: The resettlement of the forty thousands rural migrants is the key and difficult point in TGP reservoir area. The overoptimistically resettlement planning believed that all rural migrants can be resettled well in reservoir region because of its sufficient environment capacity. However, the undeveloped economy and infrastructure and the poor qualities of these migrants maybe force them to exploit land resources and it will bring about soil and water erosion and worsen the ecoenvironment. Based on these factors, this article has put forward some basic principles and policy suggestions for the resettlement of rural migrants in the area.

Key words: Three Gorge project reservoir area; rural migrants; the approaches of resettlement; policy

一、三峡工程农村移民存在的问题

1. 长江三峡工程是举世闻名的特大型水利枢纽

工程, 其防洪、发电、航运和供水效益巨大。但是, 由水库淹没而产生的百万移民安置问题也被喻为是一道世界级的难题, 其中 40 多万农村移民的安置更是整个三峡工程移民的重点和难点。在移民安置过程中, 安置方式的选择是个不容忽视的问题。它不仅受到自然资源状况和社会经济发展水平的约束, 而

收稿日期: 2000-03-13

作者简介: 伍黎芝(1963-), 男, 湖南永州人, 国土资源部土地整理中心高级工程师, 博士, 研究方向为资源与环境经济及工程移民等。

且也受到移民本身个体差异诸如年龄、文化程度、心理承受能力的影响。不同的安置方式会产生不同的社会经济效应。那种缺乏全面深入分析、一刀切的移民安置方法,势必后患无穷,这已被世界各国水库移民的实践所印证。三峡工程移民从试点到现在,农村移民累计达 10.6 万人,占农村移民总数的 26.2%。一期移民在取得成绩和经验的同时,不容忽视的一些问题也逐渐暴露出来了。这些问题主要是,过高地估计了三峡库区土地安置容量以及发展二、三产业吸纳农村移民的能力,致使就近后靠安置密度过大,相当一部分办理了迁移手续的移民仍在原居住地耕种原有的土地,而并没有搬到安置区。新开垦和改造的耕地、园地质量不高,大多难以用于安置移民。二、三产业、自谋职业安置的人数过多,况且大部分处于失业状态,生活困难。其结果是移民安置费花了,但并没有达到预想的安置效果。有的移民还要求重新实行农业安置,有的则要求外迁。目前,移民问题已经成为影响三峡库区社会稳定的一个重要因素。妥善解决农村移民的安置问题是三峡库区各级政府面临的一项紧迫任务。

2 三峡工程移民问题的产生主要基于移民安置论证中的两种乐观估计。一是认为发展二、三产业、实行非农化安置的潜力大。其理由是:非农化是我国农村社会发展的必经之路,也是衡量一个区域社会、经济发达程度的重要指标。目前,库区居住在城镇的非农业人口仅占总人口的 10% 左右,大大低于全国 20% 的平均水平。如果到安置完毕年(2009 年),库区城镇化水平达到全国现在的城镇化水平,那么,库区非农业人口也将增加一倍,预计将有 180 万人从农业人口分离出来,相当于三峡水库农村移民人数的 4 倍。而三峡工程的兴建为库区社会经济的发展 and 产业结构的调整提供了良好的契机,移民资金达 400 亿元,劳务需求量十分可观。据测算,仅三峡工程建设在未来的 10 年内就需要各类常年建设人员 25 万左右。此外,库区旅游业的发展也具有巨大的潜力。二是认为通过开发库区丰富的荒山荒坡土地资源,以大农业为主可安置 75% 的农村移民。论证报告认为,在三峡库区移民规划安置区 1.23 万平方公里的范围内,宜垦荒地和适宜种植柑橘的土地面积有 3.96 万公顷。只要开发其中的 80%,就可能安置移民 22.74 万人;通过改造低产坡耕地 0.84 万公顷,建成高产稳产的基本农田,可安置移民 5.03 万人;另外,利用库区宽阔的水面和丰富的荒山草地

发展高效渔业和畜牧业,也可安置移民 2.75 万人。这样,大农业可以安置 75% 以上的农村移民^[1]。

但是,三峡工程一期移民实践的结果与预先的设计并不完全相符,甚至可以说遇到了较大的阻力。那么,三峡库区农村移民的出路在哪里呢?

二、有土安置是安置库区农村移民的主要途径

1 从长远的观点分析,非农化是我国农村社会经济发展的必经之路。从非农化必须具备的两个条件来看,目前三峡库区只具备其中的一个条件,即有大量剩余的农村劳动力,但非农产业没有吸纳大量剩余劳动力的容量。非农化安置的关键是为移民提供一个具有稳定收入来源的职业,但库区的现实情况表明,非农化安置的前景不容乐观。库区城镇现有 75% 以上的企业亏损,乡镇企业效益普遍较差,移民企业办成功的屈指可数。交通不便,信息闭塞,素质不高,经营管理水平低是三峡库区一期移民非农化安置失败的主要原因。

2 在三峡库区特定的地理环境和社会经济背景下,有土安置应该是三峡库区农村移民安置的最佳选择。所谓有土安置,是指移民以土地为生产对象的安置方式。其特点是每个移民有一份土地作为生存的基本保障,在此基础上,发展多种经营,亦工亦农,可进可退。有土安置的理由是:(1)三峡库区绝大多数县仍属传统农业社会,农村移民世代以农为本,移民不宜轻易改行。(2)有土安置适合于文化素质普遍偏低的农村移民,也符合移民普遍存在的恋土心理。(3)目前城镇失业现象普遍,非农产业安置并不可靠。

三、三峡库区有土安置的难点

尽管有土安置是三峡库区农村移民的最佳选择,但在三峡库区内安置 40 多万农村移民却存在许多困难。(1)三峡库区属人多地少的贫困山区。库区人口密度为每平方公里 255 人,接近全国人口密度的两倍。人均耕地不足 0.07 公顷,25 度以上的坡耕地占 50%。而水库淹没对移民生产和收入的影响又较大。以淹没受损大县重庆市云阳县为例,因淹没和重建将减少耕地 0.47 万公顷。若考虑人口的自然增长,全县人均耕地将从目前的 0.072 公顷减少到 2000 年 0.056 公顷。淹没损失的柑橘产量为 1.35 万吨,仅此一项,农村移民人均收入减少 190 元。(2)要安置大量移民,必然要开发部分土地资源,而库区适宜开发的土地却寥寥无几。仅有的宜垦土地又与人口分布错位。宜垦土地大多分布在山高人稀、交

通极为不便、缺水的中高山区,而移民主要分布在交通较为方便、经济条件相对较好的地方。移民要从较好的地方迁到较差的地方不仅心理上难以接受,而且也不可避免地带来一系列的生产、生活难题。

(3)坡改梯耗资大、效益不佳。据调查,在三峡库区成功地改造一亩坡耕地需花费7000元左右,由于山高、坡陡、土薄、水缺等因素的限制,经济效益并不理想。(4)开荒造地将造成更为严重的水土流失和生态环境恶化。有关资料显示,重庆库区强度水土流失几乎丧失农业价值的土地在160万公顷,占重庆市幅员面积的 $\frac{1}{5}$ 。仅近几年人为造成新的水土流失面积就达0.66万公顷,水土流失量达974.12万吨。更可怕的是,大规模的土地开发可能导致更严重的水土流失,进而加快水库淤积,缩短三峡工程的使用寿命。据测算,整个三峡库区有10多万农村移民需要外迁安置^[2]。

鉴于上述原因,三峡库区农村移民实行有土安置应采取库区内就近安置与外迁安置并举,并尽量多地外迁移民,以减轻库区人口资源和环境的压力。

四、有土安置的具体方式与适应条件

1. 后靠和近迁安置。后靠和近迁安置是指在水库淹没线上较安全、距原居住地较近的地带安置移民的一种办法。其优点是搬迁距离短,便于管理,节省投资,损耗少,易于安置。由于移民所处的环境基本没变,因此后靠和近迁安置有利于移民生产生活的平稳过渡。后靠和就近安置的条件是淹没线上要有用于安置移民的土地资源,其衡量标准是人均耕地一般不低于搬迁前。然而,仅以人均耕地数量作为安置标准是有缺陷的。一期移民过程中,片面强调就近后靠安置的依据就是单纯从人均拥有土地、耕地的数量出发,而忽视了耕地的质量和利用环境。土地利用环境的改变对生产和生活的影响是非常大的,如水库蓄水后,现有的农村道路网遭到破坏,相应地延长了耕作半径,增加了劳动成本和交易成本,实际上等于减少了农民的收入。

2. 外迁安置。外迁安置一般是指移民离开本县进行安置的一种方式。对于人多地少的三峡库区来说,外迁安置对于减缓本已紧张的库区人口资源压力的作用是不言而明的。但由于不确定因素多,远迁也有许多实际困难,必须经过全面考察后而为之。

(1)必须考虑移民的心理承受能力和适应能力。外迁对于农村移民来说是一个非常痛苦的过程。正由于文化素质低,他们的适应能力和心理承受能力一

般都较差。他们离开世代居住的故土,离开亲朋好友,心理上显然难以在短期内适应,由此而可能产生失落感及埋怨抵触情绪,进而有可能影响他们的生产积极性或成为影响安置区社会稳定的因素^[3]。

(2)必须考虑迁出地和迁入地的文化差异不宜过大。文化涵义广泛而丰富,值得考虑的主要包括耕作方式、饮食和风俗习惯。耕作方式尤为重要,耕作方式的巨大差异可能使移民难以适应生产的需要,限制移民原有生产技能的发挥,降低劳动效率。如秭归县的农村移民大部分是以种植柑橘为主,兼种小麦、玉米、红薯等旱作杂粮。外迁到以种植水稻为主的江汉平原后,头几年非常不适应。风俗习惯的差异往往成为引发安置区新老居民矛盾的导火索。外迁安置有两种具体方式。

(1)外迁集中安置。外迁集中安置是将整个村或组搬迁到新的安置区集中统一安置,搬迁之后,原来的村、组建制基本不变。集中安置的优点是,由于原有的邻里关系基本不变,移民有一种群体意识和安全感,有利于移民心理上的稳定过渡,有利于与安置区老居民的“和平共处”,有利于发挥组织管理作用和尽快在安置区安定生活、开展生产。可以说,集中安置的方式是比较理想的,但其实施条件是安置区必须有丰富的土地资源,能够调整出成片的耕地或有成片的土地可供开垦。就我国目前人多地少的客观条件而言,外迁集中安置移民较为困难。

(2)外迁分散安置。外迁分散安置指淹没区移民迁到外地分散插组安置的一种方式,这种安置方式比较现实可行。①分散安置符合我国人多地少的国情。即使是土地资源相对富裕的地方,要调整出成片的土地也是很困难的。而一个组调整出部分土地,安置一、二户移民则相对容易些。②分散安置不会导致安置区人均耕地的急剧下降,也不会引起安置区的老居民产生心理失衡和“安全感”。③分散安置有利于移民迅速融合到安置区的新环境中,移民不易产生群体性负效应。

五、农村移民安置的基本原则与建议

1. 基本原则。三峡工程移民工作是一项长期艰苦的任务,为妥善安置好40多万农村移民,必须遵循以下原则:(1)可持续发展原则。不仅要考虑移民目前搬得走、安得稳,而且要考虑在人口自然增长的情况下,安置区有持续发展的潜力。农村移民可持续安置的评判标准是移民搬迁后的生活水平不低于搬迁前。(2)本地后靠就近安置与外迁安置相结合

原则。有土地资源的地方应尽量后靠就近安置,但开发土地资源应与保护和改善生态环境相结合,以不破坏生态环境为前提。积极鼓励移民外迁,但必须对迁入地进行全面深入的移民环境容量分析和可行性研究。国内外的经验表明,移民可以减轻迁出地的人口资源压力,也是移民摆脱贫困的一种有效途径。从长远来看,往外移民还可产生“人口乘数”效应,最终有利于库区社会的持续发展。在外迁安置方式的选择上,应以分散安置、相对集中为主。

(3)有土安置为主的原则。有土安置为主的原则是由目前的城镇就业形势和移民的自身条件决定的。有土安置要充分利用库区优越的土壤、气候条件,进行农业产业结构调整,大力发展柑橘、茶叶等。通过生态高效农业和农业产业化的转化增殖,增加移民收入,逐步使移民生活水平达到和超过现有标准。库区土地资源开发要以改造中低产地、提高单位面积产量为主,而不易通过大规模开发土地资源、扩大耕地面积来安置移民。(4)因人制宜原则。移民安置方式选择不仅要考虑外部环境因素,也要考虑移民年龄、文化程度、心理承受能力、个人意愿等个体差异因素,切不可为了省事而一刀切。

2 政策建议。三峡库区 40 多万农村移民决不是任何一种安置方式所能解决的,要实行多渠道、多产业、多方式安置相结合的方针,积极鼓励移民外迁,必须从移民政策上予以调整配合。(1)可以考虑把接纳移民安置作为对口支援库区的一项重要内容。当前,有关省(市)对口支援库区的形式无非是给予物资、资金和技术,或在库区兴办企业,但这种“输血”式的支援,在三峡库区的特定环境下,效果并不

好。钱花了,移民安置的目的没有达到。而直接接纳移民,既解决了移民的安置问题,又提高了对口支援的效益,能够真正帮助库区各级政府解决实际问题。(2)提高外迁移民的安置费标准。三峡工程移民经费是实行定额控制、包干到县的,由此而产生两个问题。一是各县移民安置费标准不一样,导致一些安置区在接受移民时“挑肥拣瘦”。二是如果不同安置方式采用同一标准,则不利于移民外迁;如果提高外迁移民的安置标准,则势必要降低移民库区内就近安置标准,这样又不利于就近安置移民的稳定。如秭归县为鼓励移民外迁,相应地提高了外迁移民的安置标准,但每外迁一个移民就要多带走 3000 元资金。外迁越多,地方政府补贴越多,而抑制了移民工作的积极性。因此,国家为鼓励移民外迁,应针对不同的外迁方式,相应地提高和统一安置费标准。(3)尽快明确移民安置中有关土地的所有权和使用权。在移民试点和一期移民期间,国家投资开发改造了一些荒山荒地和陡坡耕地。但有的还没有分配给移民,有的则权属不明,这样极不利于移民安心耕种和进行资金、劳力的投入。

参考文献:

- [1] 长江水利委员会编. 三峡工程生态环境影响研究. 武汉:湖北科学技术出版社, 1997. 47~48.
- [2] 伍黎芝, 廖琴岚. 从三峡库区土地容量论移民外迁的必要性. 长江流域资源与环境, 1999, (3): 243~247.
- [3] 世界银行. 世界银行关于非自愿移民的工作指南. 田一德译. 人民长江, 1995, (11): 53~57.

(责任编辑 周皓)

(上接第 26 页)

为了自由公平开展竞争,优质服务,可以让服务对象自由选择服务单位(有些属政策性服务的,范围不能跨省、市,以利监督检查)。打破块块条条的行业利益导向的保护限制。

3 要提高人口出生素质,优生优育应列入人口与计划生育法,条款要具体,以便于依法操作管理。

参考文献:

- [1] 姜彬彬. 中国农村生殖保健体系的发展. 人口研究, 1999, (4).
- [2] 张维庆. 人口问题是中国可持续发展的首要问题. 人口研究 2000, (1).
- [3] 中国人口报. 国务院召开提高出生人口素质会议. 人口与计划生育, 1998, (1).

(责任编辑 王树新)