

我国库区移民方式及其启示

韩光辉¹, 吴月照¹, 颜廷真¹, 陈喜波²

(1. 北京大学 城市与环境学系, 北京 100871; 2. 大连理工大学 人文社会科学学院, 大连 116023)

摘要: 库区移民即广义的库区人力资源迁移, 是水库兴筑伴生的社会现象, 对于大中型水库库区来讲, 带有普遍性。本文在对库区进行调研的基础上, 以典型库区为例, 探讨了库区移民的方式并获得了某些有益的启示。

关键词: 移民方式; 人地关系; 社会启示; 水库区

中图分类号: C922 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2001)02-0044-04

The Migration Pattern of Our Country's Reservoir Area and its Instructive Experiences

HAN Guang-hui, WU Yue-zhao, YAN Ting-zhen, CHEN Xi-bo

(1. The Department of City and Urban Environment, Beijing University, Beijing 100871

2. The Academy of Humanities and Social Sciences, Dalian Science and Engineering University, Dalian, Liaoning 116023)

Abstract: The migration of reservoir area is the remove of HR of the area in a broad sense. This social phenomenon is accompanied with the building of reservoir and becomes universal in the large or middle reservoir area. Based on the investigations of reservoir area and using the typical example, this article inquiry into the migration pattern of the area and get some instructive experiences.

Key words: migration pattern; the relationship between people and region; the instructive social experiences; the reservoir area

新中国为发展水利事业, 先后修筑大中型水库达 2800 余座。大中型水库因大面积淹没土地, 普遍存在人口迁移或称移民工程。据 80 年代初统计, 全国仅 321 座大型水库就淹没耕地约 580667 公顷, 迁移人口 448 万余人; 若加以中型水库迁移人口总计约在千万上下。因此, 关于移民方式、移民效果及其产生的启示作用和借鉴价值均是值得认真探讨的问题。

收稿日期: 1999-12-17, 修订日期: 2001-01-05

作者简介: 韩光辉(1947-), 男, 山东泗水人, 北京大学城市与环境学系教授, 博士生导师, 主要研究方向为历史人口地理, 历史城市与区域地理, 近现代城市与区域地理。

可惜的是, 在“重工程轻移民”的年代, 水库工程设计与施工资料均较齐备, 而移民工程却缺乏系统具体的资料, 因而使对库区移民方式的调研遇到了很大困难。但通过对典型库区的考察, 可知库区人口的迁移大体有四种方式, 并且产生了不同效果。

一、库区人口的远距离迁移及其效果

远距离迁移是指将移民任务重的特大型水库库区的一部分人口迁往县外, 包括外省区异地安置。尽管政府采取了种种鼓励远迁和妥善安置移民的措施, 但移民受“安土重迁”思想及移入区经济社会与环境条件等复杂因素的制约, 返迁率高达 30% ~

50%以上,效果并不理想。

河北省潘家口、大黑汀口两库库区涉及承德与唐山两市所辖的兴隆、宽城、承德和迁西四县,移民共计59197人。其中80年代初远迁乐亭、唐海、平泉、大洼四县9864人,因多种原因,截至1995年,返迁库区已达到2180人,返迁时间长的已达15年。尤其安置在平泉县的2166名库区移民,不仅自然条件差,而且还受到当地农民的歧视排挤,返迁库区已达1294人,占原迁移安置人口的60%。这些返迁移民一无住房,二无土地,三无山场,四无行政组织,导致与后靠移民争山场、抢耕地、乱砍滥伐,干扰了库区的生活秩序和社会安定。

陕西三门峡库区近20万人于1956年下半年迁移安置于宁夏及陕西大荔、蒲城、澄城、白水、潼关、华阴、渭南等县。其中远迁宁夏的3万余人,因三年自然灾害,生活极度困难,经国务院批准,于1961年返迁陕西,安置于临潼、闫良、富平、合阳等县。事实上,移民搬迁伊始,自发的返迁活动就未间断过,移民几乎年年闹返库。1985年一年返库人数就达8000余人,还发生了大面积抢种耕地等事件,造成库区社会秩序的混乱。究其根本原因,在于远迁安置区的生产与生活条件太差,移民生活长期贫困。大量库区移民的返迁,不仅给各级政府和职能部门增加了许多协调安抚工作,而且也给国家和移民个人带来了直接经济损失,给社会造成了不安定因素。至1985年,中央在调查研究的基础上,决定下拨1.2亿元经费,用于安置其中生产和生活很困难的15万移民返迁库区定居,重建家园。远距离迁徙15万移民返回库区,并为之创造一个基本的生存条件,无疑是一个空前的社会系统工程,其中的难度可想而知。直到90年代初,仍然还有5万特困移民无力返回库区,滞留于渭北旱塬地区,在贫困线以下生活,而返迁移民也还严重存在生产与生活条件较差、经济落后的问题。

始建于1958年的山东东平湖水库,是确保山东段黄河安全渡汛的重要工程之一,1963年改为滞洪区。水库初建时共移民近28万人,其中安置东北三省约11万人,安置本省垦利县及当地者约15.6万人。随着水库职能的改变,移民开始返迁库区,至1966年2月返迁库区的移民已达4.4万人。为制止移民盲目回流,国务院曾于1964年签发了要求各移

民省区应设法将移民巩固在当地的文件,然而收效并不大。1966年,山东省本着实事求是的精神,将返迁的4.4万移民安置在东平湖区。至1985年,返迁库区的移民总数已增加到27万余人,90年代初增加到28万余人。尤其值得注意的是,在东平湖区移民自行返迁过程中,政府曾强制移民返迁安置地,经此往返折腾,使移民生产与生活的基础更为脆弱,问题更为复杂。河南三门峡库区远迁甘肃敦煌的7000余移民也曾经历过迁移与返迁,遣返与再返迁的频繁迁徙变动,移民之困苦与矛盾之激化就可想而知了。

因社会、经济原因及移民对迁入安置区新环境的不适应导致的大量移民的返迁回流,不仅干扰了各级政府的正常工作,而且也给库区社会造成了不安定因素,更给库区远迁移民带来了很大的精神创伤和生活负担,造成了严重的生活困难,甚至严重影响了党群和干群关系,代价是昂贵的。

远迁安置的库区移民除大量返迁情形之外,还存在因人均耕地少和生产条件差而导致脱贫困难的问题。以丹江口水库库区移民为例,迁移安置35万人,其中远迁安置移民达16万人,分布在鄂豫两省的18个县市。当时正值十年动乱中,把移民安置作为政治任务,根本不考虑各县市的安置容量和环境条件,又缺乏协调安置区社会关系的得力措施,以致在移民安置区一度发生过新老住户之间的武斗,更加重了库区移民故土难离的思想,直接导致库区移民的返迁,因而又增加了后靠安置的压力。就在丹江口水库移民安置的20余年间,仅安置经费就经过了五次核定,七次追加,总计达3.2亿元,耗资可谓甚巨。

在安置丹江口水库移民万人至5万人的五个重点县市中,湖北钟祥县安置9410户,43236人。这些移民在经过多次搬迁和多年动荡已较贫困的情况下,安置于该县柴湖地区围湖造田,重建家园。由于人均耕地少,生产与生活条件差,至90年代初,仍无发展余地,还存在外迁安置的可能性。河南省邓州安置2396户,10773人,分别安插在地广人稀和地瘠民贫的10个偏僻乡镇,使移民在相当长的一段时间内不能摆脱贫困,甚至出现了“上访告状多,外出流浪多,返迁回流多”的三多现象,使当地社会秩序出现了某种混乱状态。

总体上来看,库区移民的远距离异地农业安置,尽管国家投入甚大,但由于安置条件和环境容量的制约,带来了种种社会、经济及相关问题,没有或基本没有收到移民安置之初的预想效果,而且还带有普遍性。

二、库区移民疏散安插县内农村并鼓励移民投亲靠友及其效果

这是在大中型水库修筑及库区人口迁移安置过程中各级政府积极推行的政策。就二者的移民安置性质而言,均属异地近距农业安置。河北省潘家口与大黑汀口两库库区移民疏散安置于所在县内农村者达12272人,散迁县外农村者734人,共计13000余人,占该库区全部移民的26.4%;鼓励投亲靠友者454户,2010人,占库区移民总数的4.1%;二者合计达30.5%。而山东东平湖水库移民投亲靠友、分散迁移外省区者多达1万余人,占该库区移民总数的4.8%。疏散库区移民,鼓励库区移民投亲靠友,实行农业安置,在生产资料集体所有制下利益纠纷与社会矛盾并不突出。但随着新时期农村生产经营承包责任制的实行,在接受库区移民较多的村庄,移民不同程度地挤占了当地的耕地等生产资料,降低了当地农民的收入,直接导致并发生了移民安置村新老住户之间经济利益与生产资料的矛盾,甚至发生过不让库区移民耕种的事件。凡此也曾导致这部分库区移民的返迁回流,形成了一定规模与一定范围的社会问题。移民实践表明,在农业经济形式下的土地及宗族问题常常会导致分散的农业安置移民与当地农民间的矛盾冲突,问题甚是棘手。因此,库区移民的疏散农业安置及鼓励投亲靠友措施对库区来讲虽曾产生过一定作用,但在人均耕地普遍减少的情况下,也还存在不少社会经济问题。

三、库区移民后靠安置及其效果

这是库区移民安置的主体形式。调查结果表明,除少数库区外,绝大部分库区移民以后靠迁移为主。潘家口、大黑汀口水库移民后靠安置26258万人,占移民总数的53.4%。丹江口水库移民后靠安置19.4万人,占移民总数的55.4%。湖北陆水水库移民21624人,就地后靠安置13097人,占60.5%。葛州坝工程迁移人口18977人,就地后靠安置17514人,占92.3%。原烟台市26座大中型水库移民共95000人,后靠安置人口占96.7%。

库区移民的后靠安置形式在某种程度上简化了水库修筑之初移民工程实施部门的工作环节,减轻

了移民工作的难度和强度,也照顾了库区移民安土重迁的传统习惯;但大量超载人口高度集中于水库周边耕地紧张、资源贫乏和交通闭塞的山地及丘陵坡地上,人均耕地大幅度减少。如丹江口水库淹占耕地28600公顷之后,后靠移民人均仅0.6亩(0.04公顷),仅相当原人均占有耕地的1/3。广西岩滩水库淹占5200公顷耕地后,后靠移民人均占有耕地仅0.4亩(0.027公顷)。山东枣庄市4座大中型水库淹占耕地3666.7公顷,人均淹占2.8亩(0.19公顷),而人均剩余耕地不足0.5亩(0.03公顷)。潘家口、大黑汀口两库淹占耕地3866.7公顷,人均淹没耕地1.2亩(0.08公顷),人均剩余耕地不足0.4亩(0.027公顷);淹没山场5066.7公顷,人均淹占1.5亩(0.1公顷),人均剩余已不足0.2亩(0.013公顷)。

库区移民后靠安置的结果,首先是加剧了库区人多地少的矛盾,兼受库区单一农业经济方式的制约,导致库区移民盲目垦荒、砍伐林木和破坏植被,生态环境不断恶化。其次是随着原有生产与生活条件的破坏及库区后靠移民人口的不断增长,库区人地关系的矛盾日趋尖锐,生活水平明显下降。以河南岳石水库安阳库区为例,据建库前的1955至1957年三年统计,人均占有耕地3.1亩(0.207公顷),年收入193.6元,人均口粮582斤,每年向国家交售公余粮60余万斤,棉花30余万斤。建库后,至1985年人均占有耕地减少到0.7亩(0.047公顷),年收入不足百元。潘家口水库宽城库区移民搬迁前的1976年人均收入101.28元,是全县人均年收入57元的1.78倍。而搬迁之后移民收入出现大幅度下降。自1991至1995年的五年中,所在宽城县人均年收入由296元逐年增长,至1995年已达到1294元,而移民的人均收入则从250元下降到1995年的197.5元。移民人均收入相当所在县人均收入的15.3%。而移民自身自1976年至1995年的经济收入相对下降了10余倍。这是库区移民人均收入的平均值,那些贫困户,包括返迁库区的两千多户“三无户”经济生活状况就可想而知了。

事实上,库区移民生活水平低,人均收入较所在县市的差距逐年扩大带有普遍性。1987年山东173个大中型水库库区人均收入为365元,仅相当所在县人均收入的60%;至1991年116个大中型水库库区人均收入虽增加到417元,但仍相当所在县人均收入的37.6%;由此可见,水库库区人均收入与所在县市人均收入的差距在不断扩大。这种状况不

仅与政府为改善库区生产条件和生活水平而投入的大量的财力和物力不相称,而且也不利于库区的后续发展。

因此,库区移民的后靠安置所带来并造成的一系列问题是严峻的,其症结就在于库区移民后靠安置直接形成人地关系的尖锐矛盾。要解决这一带有普遍性的矛盾,真正解决库区贫困,必须采取根本性的扭转措施,否则不能奏效。

四、库区人力资源的非农业化转移及其效果

由政府实行某些导向性政策,鼓励流域内企业单位以招工形式安置与消化库区过剩人力资源,属于库区移民的非农业安置形式。但长期以来,由于受库区移民农业安置指导思想的制约及对库区建设与发展的忽视,决策不得力,政策不配套,加以库区贫困导致的库区人力资源教育落后与文化水平低等因素,使库区人力资源的非农业安置进展慢、数量少,大约只占3%左右,比重太低。潘家口水库宽城库区移民招工320人,只占移民总数的1.7%;山东烟台门楼水库移民23610人,非农业安置800人,占3.4%。因库区移民非农业安置少,虽然较好地解决了非农业安置人员及其家庭的生计问题,但并未明显减轻库区人地关系尖锐矛盾造成的问题与压力。以门楼水库库区为例,截至80年代末,人均耕地仅0.4亩(0.027公顷),人均收入仅460元,仅相当所在福山区人均收入的1/3。由于贫困而未婚的大龄男青年(26至35岁)达359人。为根治库区贫困,烟台市在加大各项扶贫和脱贫措施力度的同时,提出了库区人力资源的安排问题,即“凡是年满16周岁至25周岁的未婚青年,及26周岁至35周岁的大龄未育男性青年,要纳入市、区和乡镇企业招工计划,凡是符合条件的,逐步安排就业。”根据这一原则,烟台市和福山区劳动部门抽调干部深入库区农村,详细调查了库区7917户移民的劳动力状况,摸清了库区劳动力的年龄结构、婚姻状况、文化水平、技艺特长等基本情况,推行了国家招工、集体安置与自谋职业相结合,多渠道安置库区富余劳动力的政策;同时,全面核查市区所属单位使用临时工的情况,清退20%,将腾出的岗位优先安置库区劳动力。至1993年初,各单位共安置库区劳动力4410人,超额16%完成安置计划,占库区总人口的19.4%。

烟台市双管齐下解决库区移民贫困问题迅速获得了成效。到1992年库区人均收入已由465元增加到921元,明显缩短了库区移民与所在福山区人均

收入的差距。同时由于非农业安置了大批青年劳动力,不仅减少了库区人力资源的大量浪费,而且可以通过婚姻家庭在城市的建立,控制库区人口的增殖,长远看又起到了限制库区人口增长的作用。因此,积极推进水库库区劳动力的非农化转移,不仅功在当代,而且利在未来,值得重视和肯定。同时,烟台的经验也为其他大中型水库库区人力资源的非农业转移和带动库区脱贫与建设,提供了科学思路,积累了宝贵经验。

五、库区人力资源迁移方式的比较分析及其启示

上述库区移民安置的四种方式或称四种类型及其产生的社会经济乃至资源环境效果,为在比较基础上探讨库区移民安置的最佳方案提供了基本素材和科学思路。从库区移民安置的四种方式、规模及其产生的社会经济效果来看,以后靠及远迁、疏散安插含投亲靠友而返迁库区的农业安置移民所面临的资源、环境和社会经济问题最突出最严重。不考虑库区移民工程主体——农民的根本利益是过去数十年中水利工程“重工程轻移民”思路的必然结局,因而造成了库区广大移民的生活乃至生存问题,也造成今天值得全社会认真关注的库区社会经济发展及社会安定问题。库区移民较普遍存在的库区生产资料缺乏和生活贫困,使他们喊出了“有饭吃、有活干”的呼声,已震撼了党和国家及各级政府,国家下决心解决贫困人口,当然包括大多数库区移民的生计和发展问题,值得庆幸和欢迎。但库区移民问题的特殊性却是亟待进一步加强调研和考察,掌握其规律性的严峻课题。

其特殊性首先在于库区移民为水利工程建设付出了牺牲,作出了贡献;其次库区移民的贫困是伴生现象,移民搬迁前后生活水平截然不同,反差太大;再其次库区移民人多地少生产资料贫乏将长期制约其经济社会的发展。这些特殊性理应成为国家和各级政府优先考虑和处理库区移民问题的根据和基础。数十年来,在解决库区移民及相关问题时又恰恰忽视了这些特殊性,一味强调不切实际的库区移民农业安置,尤其以后靠安置为主即其集中表现。强调后靠农业安置恰恰是库区移民长期贫困的根源,而不顾环境条件和经济基础的移民远迁和疏散安置造成的大量返迁,又进一步激化了库区人地关系的矛盾,加重了库区移民脱贫的难度。因此,如果真正解决库区移民工程遗留问题,(下转第70页)

碍。对此,在“希望工程”之外,全国妇联又推出“春蕾计划”,要全面实施这一计划,不仅是妇女界须尽心竭力,也要全社会的热情支持和鼎力相助。教育是基础,女性素质的提高离不开教育的巩固和发展。

在我国,学校教育之外的自我教育已成为一种必行的教育模式。纵观女性的各个阶层,即可明了,对接受过高等教育的知识层而言,职前教育,终身享用的传统模式已经落伍,就职后的继续学习、自我教育,即继续社会化的功能日益突出。女性知识分子要适应职业角色,工作中取得进步和创新,就必须以各种途径继续接受新信息、新知识、开阔视野,培植创造性思维,提高创新能力和解决实际问题的能力,否则同样会在社会激烈的竞争和飞速发展中被筛选掉;大多数文化程度低,从事简单、落后生产的女性群体,重返学校回炉提高已不可能,只有采用多种社会教育手段,进行弥补教育,如企业里的岗位培训、转岗培训等;社会上的下岗人员技能培训;农村中的农业科技培训、科学知识补习班等多种形式。在此基础上营造浓厚的社会学习氛围,促进女性个体学习的主动性,加强学习能力、学会学习、善于学习、继续学习,使学习成为每个女性个体持续终身的需求。

中国女性就像一座蕴含量丰富的金矿,如果这

片矿藏得到很好的挖掘、开发,使这部分智力资源得到充分使用和发挥,对于增加社会知识的积累贮量和应用能力,对于中国科学技术发展产生的效应将是难以估量的。反之,这部分智力资源得不到开发或废置,对整个社会就会产生巨大的负面效应,辐射各个领域,成为实施科教兴国战略目标的情力和障碍。

20年改革开放的实践,中国的女性较之过去,开始了完全意义上的崛起,这首先在于主体意识的觉醒,参与意识、竞争意识的增强,女性从来没有像现在这样迫切地感到维护自己应有的社会地位和权力的重要性;实现男女事实上平等的重要性;追求科学知识,完善自我的重要性。同时女性主体接受教育的层次和知识构成也有了突破性的跃进,女博士、女硕士的队伍每年以百进位、千进位的数字递增;在高等院校中,女大学生的人数与男大学生的人数已等量齐观,文科有的专业女生人数还多于男生。提高女性素质有个循序渐进的过程,作为主体的女性需要自身不懈努力。而一个良好的社会人文环境也是不可缺少的。内力的作用和适宜的外部条件的有机融合,女性群体才能更好地充实提高、开拓创新,在推动祖国科技飞速发展的同时,更新、完善群体和自我。

(责任编辑 崔凤垣)

(上接第47页) 数十年来以农业安置为主体的传统思路必须有所扭转,否则库区移民“有饭吃、有活干”的基本要求根本就无法实现,最有说服力的当然还是库区调查结果。

除前述调查数据显示的问题之外,目前仍较为普遍地存在着库区移民人口增长、耕地减少、资源贫乏、环境恶化和生活水平较低的状况。例如,位于鲁中山地,属于济宁市的贺庄、龙湾套和华村三个中型水库库区的19647人,截至1997年,人均耕地仅0.49亩(0.033公顷),人均收入仅698.65元,人均口粮139.5千克,仅相当所在县人均收入的50%和人均口粮的40%左右。这些数据,不仅客观地反映了某些库区人口、资源、环境与经济社会发展矛盾冲突的尖锐程度及其根源——库区众多移民被密集地安置在水库周边狭隘且贫瘠的区域所造成的土地严重超负荷运转。这种状况不改变,国家高投入而库区低产出的输血式运作方式将长期延续,它被生产资料的缺乏所左右,不以任何个人的意志为转移;而且这还客观地揭示了将库区超载的人力资源实行流域内非农化安置和转移,以缓解耕地严重不足,人地关系

尖锐矛盾的客观必然性和时间紧迫性。这是改善库区人地关系尖锐矛盾,满足库区广大后靠移民“有饭吃、有活干”基本要求的有效途径,舍此无他良图。烟台门楼水库区移民实行非农化安置和转移的实践已提供了有益的经验。只是目前职工广泛下岗失业的困扰给实现库区移民非农化安置带来了思想上与实际上的严重障碍,但是适当地清退城市中来自库区农村的临时用工,并着眼于下岗职工不屑一顾的行业进行安置,库区移民在流域内实行一定规模的非农化安置还是有可能的。

总之,在以经济与技术手段帮助库区移民解决生产与生活问题的同时,加大库区移民向流域内受益地区非农化安置的力度和规模,缓解库区尖锐的人地关系矛盾无疑是从根本上加快解决库区移民生计困难的步伐,全面实现中央扶贫攻坚战略目标,使广大库区移民尽早与全社会共享富裕生活的根本途径;同时也符合中央拓宽移民安置门路的思路。只是还需要做大量艰苦细致的调研与考察工作,一如烟台市的作法。

(责任编辑 周皓)