

三峡库区开发性移民 安置问题初析

朱 农

库区移民和库区建设是三峡工程的重要组成部分, 鉴于以往采取赔偿性移民措施存在多种弊端, 拟在三峡水库采取开发性移民, 但由于移民安置研究是在70年代以后才出现的新兴学科, 有许多专题需要从理论上去探讨和通过实践检验, 有许多实际问题有待解决。

自1985年开始农业移民生产安置试点工作, 经过多年的努力, 库区移民工作已初见成效, 目前已逐步展开, 新移民点正在建设中, 部分设施已投入使用, 在各级部门的共同努力下, 移民工作已取得了初步进展。然而, 开发性移民是一项多层次、多结构的社会系统工作, 是一项需要从上到下各级部门共同实践, 共同创造的工作。在贯彻开发性移民方针的过程中, 各种新情况、新问题将会不断出现, 需要我们去探讨、解决。根据我们的了解, 目前移民工作面临如下问题:

第一, 土地容量有限。库区耕地资源本来就比较紧缺, 而库区的形成又将淹没沿江、沿河大部分质量较高的耕地。按175米水位线计算, 库区将淹没耕地35.69万亩, 这将使人地矛盾进一步紧张。虽然库区尚有一定可开垦的土地资源, 但由于其位置分布、质量及种植习俗观念等因素与移民安置不协调, 所以目前依靠农业仅能安置60%的农业人口, 尚有近40%的农业人口需要通过二、三产业安置。目前库区二、三产业基础较

差, 现有企业多数属低层次、低增殖的初级传统形式, 其结构、技术、人才、管理均处于低水平, 交通不便, 信息不灵, 市场环境差, 发展潜力十分有限, 因而吸纳农业移民人口的能力不强, 如兴办新企业, 则难度更大, 保险系数很低。这40%的农业人口的安置将是未来移民安置工作的难点所在。

第二, 有关政策不配套。目前对库区的一些优惠政策、补偿政策出台较晚, 导致资金不能及时到位, 影响了库区开发与移民工作的进展。例如, 土地、山林调整是难度较大的问题, 该项政策直接涉及到安置区新老居民的关系, 新老居民关系如处理不好, 势必影响到荒山的开发。生长周期较长的柑桔等作物, 从定植到盛产约需6~8年, 只有提前建园, 保证对土地的先期投入, 才能确保移民在淹没搬迁后有较高收益, 保证其生活水平不受影响。对于这个问题, 除了要及早作出政策规定和补偿外, 还必须加强行政干预, 完善政策执行的保障体系。

第三, 部分资金配置不尽合理。目前的移民工作中, 由于一些地区不顾国情、国力和本身的实际条件, 片面提出复建规划的“起点要高, 标准要高”, 从局部利益出发, 在城镇搬迁中, 以行政手段随意修改规划, 形成超前消费, 而移民工程上的超前消费将会造成未来严重的资金缺口, 影响移民

安置工程的健康发展。这个问题必须尽早重视,否则待移民全面展开时将陷于没钱移和无处移的困境,出现极其被动的局面。

第四,农村移民点的配套措施滞后。对于移民人口来说,祖辈居住的原址的生产条件和生活条件通常要好一些,新建的移民点水、电、路均不配套,因而缺乏吸引力。由于水库工期长,移民人口在能两边受益的情况下,常将重点放在原址上,忽视新址的建设。而地方政府由于农村投资效益不甚突出,往往将工作重心放在争取城镇项目上,而不重视农村移民点的投资。这种状况持续下去,到了一旦必须搬迁到新址时,农村移民的心理与财力均将难以承受。

第五,移民人民的智力投资亟待加强。库区地处封闭山区,移民文化水平低,传统落后的农业生产技术在农业生产体系中占主导地位,目前由于教育经费、教育设施等各方面的原因,中、小学生流失率较高,而这些学生正是将来库区建设的主要劳动力,如果基础教育跟不上,将来即使有充分的非农产业容量,其劳动力素质也无法适应。增加智力投资,普及九年制教育,提高移民人口的素质,这是一项长期艰巨而又紧迫的任务。

第六,大农业生产的基础设施及配套体系不完善。库区由于自然环境较差,库内安置区耕地较少,可利用的荒山造地难度较大,增加耕地的任务非常艰巨。现有耕地的水利设施缺乏配套,以家庭为单元的分散经营削弱了集体经济的实力,强化了社会经济的分散状态,使规模经营举步维艰,群众对农田水利的基本建设投入甚少,部分设施老化退化,农业抵御自然灾害的能力很差,这给粮食增产带来很大的难度。移民的自我发展能力不足,造成移民温饱基础不稳定,这种状况值得高度重视,否则将有部分移民存在着返贫的危险性。另外,库区不少农产品仍停留在出售初级产品的阶段,增值幅度

小,随着大农业的发展,销售问题将日渐突出。因此安置区亟待建立一套完善的农产品加工体系和与之配套的销售体系,否则将影响整个移民系统经济的发展。

第七,企业改造和迁建矛盾突出。三峡库区受淹的工矿企业绝大多数是地方“五小”工业或乡镇企业,其设备陈旧,产品落后,技术水平低。在进入市场经济的过程中必须进行技术改造和关停并转。而企业的补偿资金只能保证搬迁的需要,同时由于三峡工程建设周期长,即使是补偿资金也不能各企业同时到位。至于技术改造资金,则一方面由于地方财政紧张,无力做到;另一方面由于库区基础设施落后,投资比较利益相对低下,环境差且风险大,而金融部门与财政部门由于实行资金有偿使用的改革,强调资金使用效益,增强了资金的趋利性,因而贷款比较困难。这对于移民搬迁与库区发展十分不利。

第八,移民补偿与市场经济体制相矛盾。70~80年代兴建葛洲坝工程时,由于实行计划经济体制,中央及地方政府通过行政手段,有效地保证了工程及移民的需求,十多年的改革开放已使旧的经济体制发生了变革,日益增强的市场机制带来了价格领域的重大变化,由市场调节的价格越来越多。根据湖北省年鉴载,1985~1991年,各种建材的价格指数每年均以5%~20%左右的速度增长。价格的上涨带来了移民被补偿费用的递增。在我国经济体制改革明确市场取向的背景下,如何使趋于更加开放的商品价格与三峡工程的建设相协调,这是一个值得深入探讨的问题。这里的实质是如何处理好市场经济与计划调节之间的关系,解决好弱化指令性计划管理与确保国家重点工程建设需要之间的矛盾。

笔者认为,要做好三峡库区的移民安置工作,需要解决好以下问题:

第一,坚持以大农业为主安置农村移

民。

农业安置与非农业安置的关系是库区移民安置所面临的关键问题，它直接影响到移民资金的投向及各级移民机构的工作重心。实践证明，搞好大农业的建设是发展移民经济，实现社会安定，提高移民人口生活水平最可靠的基础，是实现移民心理安定的可靠保证。这是基于以下原因：（1）农业是国民经济的基础，也是库区社会、经济发展的基础，农业的发展直接制约着二、三产业的发展规模与方向；（2）库区属“老、少、边、穷、山”区，经济发展长期处于低水平，人口素质低，商品意识淡薄，故土难离观念重，可塑性差，目前从资源状况、劳动力素质、市场环境、技术装备和经济管理等各方面均不具备大规模发展非农产业的条件；（3）目前国家财力有限，大批移民转入二、三产业，无论是移民资金还是地方财政均难以承受；（4）目前库区现有的工业企业均属低层次，效益普遍不高，自身发展的潜力和吸纳农业剩余劳动力的能力非常有限，保险系数较低，而发展大农业是解决移民温饱问题最稳妥的方式；（5）库区农产品是发展非农产业重要的资源优势，只有建立起与二、三产业发展相协调的农业产业结构，才能使库区非农产业发展有一个稳固的基础，为其提供需求市场，并推动加工业发展。

因此，三峡库区移民安置的基本原则应是以土为本，以发展大农业为龙头来安置农村移民。在农业开发中，要注意处理好以下问题：（1）推广科技，改变移民落后的生产技术，走科技兴农的路子，将传统农业逐步转化为现代农业；（2）壮大集体经济实力，提高农业生产集约化程度，尤其是对于柑桔之类的商品基地，宜相对集中，联片建设，因地制宜采用村办、组办、联户等多种体制，实行集体经营，形成适度规模经济，以增加农业物质投入，提高科学管理程度和

生产效益；（3）重视对农田基础设施和水土保持工程的资金投入，提高移民抗御自然灾害的能力；（4）完善农业产前、产中、产后的社会化服务体系，建立与大农业发展相适应的科技、贮藏、加工、信息、流通等配套网络，提高农业的社会化、商品化程度；（5）调整农业产业结构，按照比较优势原则来进行农业开发，因地制宜发展多种经营；（6）允许土地有偿转让，及早明确土地权属，在开荒改土前，通过法律程序落实，对新移民点土地的水、电、肥、药、路、管等配套设施，采取统一规则，分部到位，保证移民安置大农业项目和农村居民点建设的提前投入。

第二，稳步发展非农产业。

这是基于以下原因：（1）由于库区的形成将淹没相当一部分耕地，会使人地矛盾更加紧张，农业剩余劳动力出路问题将会更突出，而非农产业的发展能充分发挥城镇吸纳人口的作用，吸收大量农村移民剩余劳动力，为移民大农业向规模化、集约化发展，实现大农业充分就业创造条件；（2）库区大农业的发展迫切需要与之相配套的非农行业的发展，如柑桔是库区主要经济作物之一，而近年由于交通运输、销售服务等条件跟不上，导致其销售渠道不畅通而出现“卖桔难”的情况，只有大力发展与之相适应的二、三产业，才能推动库区农业商品化和现代化的进程；（3）从比较经济利益来看，农业总是弱势产业，比较收益较低。因此，在强调以大农业安置移民为主的前提下，应稳步发展第二产业和第三产业，通过劳动力的非农化来安置移民。

发展库区非农产业要注意以下问题：

（1）因地制宜，不搞一刀切，有些地方宜农则农，宜工则工，宜商则商。就整个三峡库区可能是以土为本，以大农业为依托来安置移民，但在局部地区会出现以工矿业安置为主，以三峡工程带动为主，以第三产

业推动为主，以城镇化为动力的模式。历史的经验表明水电工程都会极大地推进人口的城镇化。丹江口水库工程和葛洲坝水库工程都极大地推进了人口的城镇化，可以预想三峡工程也会极大地推动工程所在地的城镇化。

(2) 在非农产业的开发上，对所选的项目必须经过充分论证，要慎重选择原料充足、市场可靠、建设周期短、投资少、劳动密集的企业，切忌不顾本地客观条件盲目乱上没有本地优势的项目。

(3) 切实建立移民非农产业的科技保证体系。我国80年代以来乡镇企业发展的一个重要教训是科技投入不够，其规模迅速扩大同技术、管理水平相对滞缓的矛盾非常突出，因此在库区非农产业发展问题上要高度重视移民企业的技术改造、新产品开发、人才引进和信息交流，使移民企业能健康成长。

库区的非农化可以采取如下几种形式：

(1) 以大农业发展为基础，利用本地农业资源优势，围绕农副产品的延伸增值，大力发展以农副产品加工为主的乡镇企业，逐步扩展加工领域和加工深度，建立与大农业发展相适应的加工工业体系。例如三峡库区是我国最有名的柑桔产地，如果我们能发展柑桔的加工业，不仅会提高柑桔的附加值，而且还会防止“卖桔难”所造成的桔贱伤农的局面；(2) 利用资源优势，发展化学工业、建材工业、水电业等产业；(3) 利用原有的老工业基础进行技术改造，发挥原企业在技术、市场等方面的潜在优势，以缩短建设周期，形成新的工业基础；(4) 利用旅游资源的优势发展以旅游为龙头的第三产业；(5) 利用镇、县城或市搬迁的机会，加强城镇基础设施建设，加速城镇化。

第三，处理好移民安置工程与地区经济发展的关系。

开发性移民的基本方针之一就是移民安置与库区经济开发紧密结合，统筹安排。移

民安置与地区发展之间有着密切联系，但不能混为一谈。地区的经济繁荣固然能拓宽就业门路，改善生产条件，提高生活水平，在很大程度上有利于移民的合理安置。但从三峡工程建设的角度出发，则应将扶持移民发展生产，使其安居乐业放在首位，而不能本末倒置，片面强调发展地区经济，将地区发展规划等同于移民安置目标。

库区移民是三峡工程的组成部分，其资金的投放必须严格按照国家基建的程序和搬迁规划进行，移民资金必须做到专款专用，而不能挪作它用。在城镇重建过程中，必须严格按照预定的规划实施，按科学办事。城镇恢复必须从山区特点和实际出发，按现有的财力和移民人口的需要进行。在国家与地方财力十分有限的情况下，片面追求高起点，将会导致严重的移民遗留问题，最终不仅影响地区的发展，更重要的是影响了三峡工程的建设。

正确的做法是首先保证移民安置目标的实现（尤其要重视农村移民的安置），局部利益服从三峡工程的整体利益，移民资金专款专用，促进移民经济的发展和水平的提高，再利用三峡工程的效益推动地区经济的发展。建设必须以基础设施为主导，首先必须保证移民址的三通一平，近期建设首先考虑移民搬迁安置的需要，房屋建设必须结合我国的住房制度改革，而不能贪大求洋，脱离实际，盲目追求高起点，忽视移民的安置工作。最近建设部提出“标准不高水平高，造价不高质量高，面积不大功能全，占地不多环境美”，这个规划、设计方针对库区城镇迁建具有深刻的指导意义。

第四，重视库区的智力开发。

库区经济的发展在很大程度上取决于库区劳动者的科学技术水平和劳动技能，将来无论是通过发展大农业，还是通过发展二、三产业来安置移民，都对移民劳动力的素质提出较高的要求。这是由于：(1) 随着库

区农业向立体化的现代农业发展,农业将由以种植业为主转向多种经营,由粗放经营向精耕细作、科学种田、提高单产发展,这些都有赖于继续以务农为本的移民的科学文化素质的提高;(2)根据调查,将有40%的农村移民需通过非农产业安置,将转入工业、建筑业、农副产品加工业和第三产业,这部分移民亟须进行岗位技术培训,以解决就业的适应性;(3)城镇产业需在搬迁中进行技术改造,提高效益,适应市场经济的要求,不致在竞争中败北而再次造成移民安置问题,因此城镇产业的劳动力也必须提高自身素质,以适应城镇经济发展的要求。总之,未来移民的发展要靠科技振兴,只有提高全体移民的科学文化素质,才能掌握新的生产技术,开拓新的就业门路,走上致富之路。开发移民智力,是保证移民长治久安、库区经济持续发展的根本大计。

解决库区移民的智力开发问题须从以下几个方面努力:

(1)国家和地方政府应努力保证教育的投入,消除短视观念和行爲,保证普及9年义务教育,这是提高库区人口素质的根本。

(2)大力开展农业技术培训,通过建立移民职业学校、举办技术培训班、组织科技协会、建立科普网络等方式,普及推广各种专业化技术。

(3)加强职工教育,提高移民企业职工队伍素质,对新工人进行职前培训,对在职职工进行在职培训和离职进修,可通过举办适用性强、与生产紧密联系的培训班,也可与学校、科技单位和有关企业进行合作培训和委托培训,提高移民职工的科学文化知识、操作技术技能和经营管理水平。

(4)建立移民行业人才的开发机制,一是建立引进人才的经济机制,通过优惠政策和奖励办法吸引外来人才;二是利用库区的资源,与外地资金雄厚、技术先进的单位

和地区进行联合开发,从而引进人才和技术;三是重视发挥库区现有人才的作用,这部分人是库区开发最稳固的基本技术骨干。

库区智力开发应注意如下问题:一是移民部门需将智力开发纳入移民工作计划,将教育的普及、人员的培训、人才的开发引进同移民工作有机地结合起来;二是在人才培养的层次上要以培养中级、初级实用人才为主要目标,要以提高广大移民职工的文化素质及劳动技能为主体;三是在专业结构上要注意培养与库区优势资源开发和商品经济发展相适应的专业技术人才,将库区资源优势尽快转化为经济优势。

第五,国家扶持与自力更生相结合。

国家扶持主要是指国家对移民在资金、物资、技术上的补偿以及对库区的优惠政策。库区经济发展在很大程度上依赖于政策。由于国家对移民投资有限,库区的发展需要通过移民开发资金的滚动增值,这也是开发性移民的基本点之一,但没有一定的优惠政策作为保障,滚动增值是很难实现的。在《三峡移民条例》的第四章已对优惠政策作了明确的规定,这些措施对于深化经济改革,搞好库区开发和移民安置具有深远的意义。

国家扶持还应体现在如下方面:(1)进一步提高对三峡库区移民工作的认识,要将从上至下各个部门的认识都统一在中央的精神高度上;(2)保证在资金分配、贷款投入等方面的对库区的优惠政策落到实处;

(3)发挥宏观调控作用,改善三峡库区物资配置环境,对于重要的物资必须采取按计划调配,取消中间环节,限价或平价供应;

(4)国家在库区有计划地安排一些重大项目,形成库区支柱产业;(5)大力动员各部门、地区对三峡库区进行对口支援。

国家扶持对开发库区资源、实现库区经济良性循环提供一个外界启动动力,但外因通过内因才能发挥作用,用好巨额的移民安置

投资和各项优惠政策,抓住机遇,振兴库区经济,还需要依靠库区政府及移民群众脚踏实地的努力。三峡库区移民是一个政策性、经济性、科学性很强的社会系统工程,其规划、设计、实施的过程相互交错,因此对移民工作不能急于求成,也不能过高地期望通过三峡移民解决地方经济发展和各专业部门建设的所有问题。国家扶持的作用主要体现在搬迁初期,而长远的库区经济开发则主要靠库区的自力更生,如果不确立自力更生、艰苦创业的精神,对国家的投入期望过高,移民经济是缺乏发展基础的。因此,必须自始至终坚持自力更生为主,国家扶持为辅的方针。

第六,健全移民管理体制,强化宏观调控能力。

三峡库区移民搬迁从横向看涉及到湖北、四川两省,从纵向上看则由中央、省、地、县、乡层层分管,其中经济关系错综复

杂,如不实行强有力的管理手段,难免会造成政出多门、重复建设、相互推诿、相互牵制等问题,甚至影响工程进展。因此需要:

(1)打破现行的管理体制,减少行政干预层次,严格坚持“中央统一领导、分省负责,县为基础”的原则,在规划上必须统筹安排协调,在实施中必须建立(分县)统一的指挥和办公机构,该机构必须是责任与权力相统一、行之有效的机构,同时还必须进行监督与审计,建立完善的实施和制约机制,保证移民工作进行顺利。

(2)移民规划一经确定,便需严格执行,对移民投资实行包干负责的管理体制,并实行财政监督,按设计要求施工。

(3)健全宏观控制系统,从决策、执行、监督及反馈等方面完善移民管理机构,明确各个系统的职能,实行目标责任制,保证移民工作进行顺利。

(责任编辑 王冰)

(上接第24页)

固定资产装备率增长率列 $\{\Delta k_i/k_i\}$

技术进步变化率列 $\{\Delta A_i/A_i\}$

再由此计算技术进步效率系数列 $\{A(t_i)\}$,其中 $A(t_i)$ 为第 i 年的技术进步效率系数。并且 $A(t_i) = A(t_{i-1}) \cdot (1 + \Delta A_i/A_i)$, 起始年 t_0 的值 $A(t_0) = 1$, 计算 $A(t_i)$ 的年份从第二年开始,即从 $A(t_1)$ 开始计算。

最后,由以上计算结果导出技术进步在起始年 t_0 到未来年期 t_m 之间生产总增长中所占的贡献份额。计算为:

记 t_0 为起始年, t_m 为末年, t_0 至 t_m 年间产出总增长为 $\Delta Q = Q_{t_m} - Q_{t_0}$,

末年单纯由外延型扩大生产达到的总产值为 $I = Q_{t_m}/A(t_m)$;

末年单纯由技术进步取得的纯增长为 $J = Q_{t_m} - I$;

技术进步的贡献占总增长的份额为

$J/\Delta Q$ 。

(五) 预测

(1) 产值预测: 如果利用预测期生产

函数对改变了投资和劳动力投入作新的产值预测,只需将新的投入值 $\{K_i^*\}$ 和 $\{L_i^*\}$ 代入生产函数,即 $Q^* = Ae^{\gamma \tau} K^{*\alpha} L^{*\beta}$, T 值顺序由起始年取值。

(2) 电力需求预测: 由以下计算方案得到相应于 Q^* 的电力需求值:

从财政模型或优化模型中均可取到起始年 t_0 年的电力需求值和改变计划投入的年份 t_i 年的电力需求,分别是 E_{t_0} , E_{t_i} ; 也可取到 t_0 年的产值 Q_{t_0} 和 t_i 年的产值 Q_{t_i} , 在 t_0 至 t_i 年间的产出电耗弹性为 $(\Delta E/E_{t_0})/(\Delta Q/Q_{t_0}) = W$, 其中 $\Delta E = E_{t_i} - E_{t_0}$, $\Delta Q = Q_{t_i} - Q_{t_0}$; W 表示产出每增长 1%, 电力需求增长 $W\%$ 。

因此,当取出 t_0 的产值 Q_{t_0} , 电耗 E_{t_0} 和弹性系数 W 时,且计算出 t_i 年的预测产值 $Q_{t_i}^*$ 后,可得出产值增长率 $G = (Q_{t_i}^* - Q_{t_0})/Q_{t_0}$, 进一步得到相应于 $Q_{t_i}^*$ 的电力需求预测值

$$E_{t_i}^* = E_{t_0} \cdot (1 + G \cdot W)。$$

(特邀编辑 可光耀)