

工程性移民人口安置问题分析

朱 农

工程性移民是指由于大型工程(如水库、铁路、公路、厂矿等)的建设,需要占用一部分人口的房屋、土地和其它设施,使这部分人口丧失了部分或全部生产、生活设施,必须异地安置,从而导致人口移动。我国由于人口众多,工程性移民量通常比较大,仅水库移民一项,据不完全统计,建国以来修建水库 8.6 万座,动迁人口超过 1000 万人。而我国目前水力资源尚只开发了 8%,可想而知,未来工程性移民的任务是异常繁重的。

工程性移民主要是一种由政府组织的非自愿性移民,这种移民不仅数量大,而且涉及到工程建设、地区发展、环境容量、移民生计、社会安定等诸多方面。然而这一关系到国计民生的重要工作,无论是国际还是国内,取得成功的例子都不多。国际上在 60 年代和 70 年代的发展项目中普遍不重视非自愿移民问题,注意力主要集中在工程方面,移民安置工作往往最不尽人意,我国也存在同样问题。移民安置处理不好,可能会导致环境退化、经济结构被破坏、人民生活困难、社会不安定等严重后果。本文根据笔者近年来在工程性移民工作方面的实践与研究,对工程性移民的特征及研究范畴作一探索性的分析。

一、工程性移民的特征

工程性移民是人口移动中比较特殊的一类,这种移民较之一般的社会经济性迁移有着显著的区别,其特征如下:

第一,这是一种由国家直接拨款,有关部门统一规划,统一管理实施的移民,具有很强的政府行为;而社会经济性迁移中相当一部分是受市场调节的(如劳务市场、婚姻市场等)。

第二,这是一种非自愿性移民,迁移决策不是由移民自身决定的,其迁移行为带有很大的强制性,迁移中的推拉理论不适用于这类移民。移民人口无论存在何种思想、困难和问题,迁移一旦确定,就必须在规定时限内迁走,局部利益必须服从工程整体利

益。

第三,这种迁移具有不可逆性和彻底性。社会经济性迁移人口如果不适应新环境,还可以返回原来的居住地,而工程性移民则一般不具备这个条件。工程性移民要求移民人口完全放弃原来的生活环境和不能带走的生活、生产资料,携带所有可能携带的财产,一次性地彻底搬迁。

第四,这种迁移具有很强的补偿性。由于迁移使移民人口丧失了原有的生活、工作环境,所以政府必须为其提供补偿,这种补偿不仅是单纯的财产赔偿,而且还要通过各种方式为移民提供完备的生活条件和赖以生存的生产环境,帮助移民发展生产,使其能长期安居乐业。

第五,这种移民迁移量大。我国由于人口相对密集,工程动迁人口一般都比较大大。以大型水库移民为例,国外移民量最高的是埃及的阿斯旺坝,移民 10 万人,而我国已建的水库中移民量超过 20 万人的就有 3 座:丹江口水库移民 38.2 万,新安江水库移民 27.4 万人,三门峡水库移民 31.9 万人,正在兴建的三峡水库移民静态估计为 84.6 万人,动态估计超过 110 万人,这在水库移民史上可说是空前绝后。

第六,这种移民地域集中,且时间集中。工程性移民工作必须先于工程开展,在工程动工前,影响区内人口必须搬迁完毕,具有很强的时限性。而且这种迁移不具有选择性,不同于社会经济性迁移只涉及部分人(如青壮年、妇女等),工程性移民是整户、整村乃至整个城镇彻底搬迁,无一例外。

在我国的经济建设中,规模较大的工程性移民主要是两类:其一是水利工程移民,三峡水利枢纽和南水北调是两项跨世纪的工程,均涉及大规模的移民;其二是交通工程,如正在兴建的京珠高速公路、京九铁路等。由于工程性质不同,这两类移民的特征也不尽相同。水库移民的影响范围是一个“面”,这个面一般仅与坝高有关,一旦初步设计确定了坝高,根据水位高程便能将影响面固定下来;而交通工程的

影响范围通常是一条“线”，这条线是可以调整的，在不影响工程质量的前提下，路线的走向可以尽量避开人口稠密地区，以减少占地、占房的损失。因此就单位效益的移民量而言，水利工程一般比交通工程高得多。

二、工程性移民的内涵

工程性移民的概念比一般社会经济性移民的概念要广得多，并不仅指空间位置上的发生了移动的人口，凡是生产、生活环境由于工程建设而受到实质性影响的人口都可称为移民。具体来说大致包括如下几类：

第一，住房在影响区内的人口，例如居住的房屋在水库淹没线下，或者在公路的建筑红线内，这部分人称为占房人口。由于其最基本的生活设施——住房被占用，所以必须迁往他处。

第二，住房在影响区外，但因工程的兴建而不宜继续居住的人口。如进出道路被占用、受高速公路噪声影响等情况。这部分人或者搬迁，或者为其采取某种补救措施，如修建其他进出道路或建造声屏障等。

第三，土地（含耕地、林地、鱼塘等）在影响区内的人口。这部分人一般称之为占地人口，土地是农民最基本的生产资料，一旦被占用，就意味着部分或全部丧失了谋生手段与条件，这一部分人口也称为生产安置人口，即要解决他们的就业问题。或者还其足够的土地，或者为其提供非农产业的就业机会。

第四，就业场所（如厂房、店铺等）位于影响区内的人口。这部分人口一般将重操旧业，有的必须随着原单位的迁建而搬迁，有的则要为其另觅新址重建就业场所，或者补偿其损失。

以上4类人口可称为广义上的工程性移民，而狭义上的工程性移民仅指第一类占房人口。在70年代以前，国内外对工程性移民工作普遍认识不足，一般只考虑占房人口，只注重对房屋拆迁人口的经济补偿，很少考虑工程对居住在影响区以外人口的生活上和生产上带来的影响，以致产生大量的遗留问题。随着工程性移民工作的不断深入，人们逐渐认识到工程性移民人口的概念远远不限于占房人口，产生移民遗留问题的主要原因是没有给移民提供足够的就业机会和基础设施配套的生活环境，对于移民来说，最重要的是为其提供谋生的手段，只有解决好他们的生产问题，才能使他们真正安居乐业。因此，世界银行在关于非自愿性移民的工作文件中，使用“工程影响人口”（即 Project Affected Persons，简称 PAPs）来代替“移民”，意指由于工程的建设而使生活、生产受到影响的人口。

广义上的工程性移民人口比狭义上的工程性移民人口要多得多，在现代工程移民的实际工作中，“移民”均指广义的移民人口。然而，狭义的移民人口在工程中仍占有重要的地位，这是因为：第一，广义的移民人口一般居住在影响区外，分布较广，在调查

中很难按户按人登记；第二，由于广义的移民人口的绝大部分为占地人口，而我国农村土地一般为集体所有，农民的承包地经常会发生调整变动，一次性的静态调查意义不大；第三，分田到户使土地零散分割，如果将每一小块田地都登记到户，则会极大地增加调查的工作量，在实地操作中很难做到。因此，在工程移民实物指标调查中，一般都只按户登记狭义的移民人口，对于工程占地，一般是以生产小组为单位进行登记。

由于占地人口难以通过调查确定，但工程建设使他们全部或部分丧失了土地，从而失去了谋生的手段，因而需要为其解决生产问题，在安置工作中必须予以考虑，由此产生了生产安置人口的概念。根据长江水利委员会库区处编写的《三峡水库农村移民安置规划工作细则》，如果不考虑收入构成、土地质量等修正系数，对于淹地涉及的村、组，按以下公式计算生产安置人口数：

$$\text{生产安置人口} = \sum_{\text{部}} \frac{\text{调查淹没耕园地面积} \times \text{年报总农业人口}}{\text{调查总耕园地面积}}$$

该公式的实际含义就是按工程建设前耕园地的人均水平来估算需要安置的占地人口。在移民安置工作中，一般以生产安置人口来估算占地影响人口，制定农村移民安置规划，按照土地对人口的承载力来适量安置移民。

三、工程性移民的安置方式

工程性移民是否成功，关键在于移民安置规划的科学性。移民安置规划中最重要的是要根据各地区的实际情况，正确选择移民安置方式。根据笔者近年来参与的移民工作实践，工程性移民的安置模式一般有如下几种：

1. 大农业安置

这种方式主要依靠对现有资源的开发与改造，扩展人口环境容量，在农业内部安置农村移民，其特点是坚持每个农村移民必须有一份基本土地作为依托。农业安置的渠道大致有：第一，在土地资源较充裕的地区，通过行政区内部的土地调整来消化本地移民；第二，利用移民费投资开垦荒地，新老居民按一定比例分成，通过农业资源的增量来安置移民；第三，将低产田改造为高产田，将坡地改造为梯田，通过改善土地的质量，提高土地对人口的承载力来安置移民；第四，在耕地资源贫乏的地区，因地制宜，利用山场、水面等，大力发展林果业、水产业、畜牧业等多种经营来安置移民。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。

2. 非农化安置

这种方式的核心是通过发展乡镇企业来吸纳农村移民劳动力，使移民以在乡镇企业中劳动所得到

的收入作为长期主要经济来源。一般来说,国家大型工程的建设都会为地方非农产业的发展提供一个良好的机遇,把握这个机遇,结合企业搬迁,改建、迁建、扩建一批乡镇企业重点项目,带动农村非农化的全面发展,对于安置农村移民和地区经济的增长都具有非常重要的意义。非农化安置的方式大致有如下几个方面:第一,结合企业搬迁,发展一批起点高、规模大、竞争力强的企业。第二,结合本地的矿产资源优势,发展煤炭、化工、水电等产业。第三,配合工程建设和移民迁建,发展建筑安装行业和建材工业。第四,配合大农业的发展,围绕农业延伸增值,大力发展以农副产品加工、食品加工为主的农业乡镇企业。第五,利用沿江、沿路的条件,大力发展公路、铁路、水运等交通企业。第六,在具备旅游资源潜力的地区(如长江三峡),发展以旅游为龙头的第三产业。

3. 城镇化安置

城镇化即农村人口转变为城镇人口的过程。我国是一个土地资源紧缺的国家,大型工程的建设占地将使人地矛盾更加紧张,其中尤以水利枢纽工程占地最为突出。在这种情况下,应充分发挥城镇吸纳人口的能力,通过城镇化的方式来安置一部分农村移民。城镇化安置的方式大致有如下几个方面:第一,借重旧城镇迁建或重建的机会,加强城镇基础设施建设和科技投入,扩大城镇的规模,提高城镇的非农化程度以推进当地的非农产业的发展,吸纳农村移民中的剩余劳动力。第二,配合工程的兴建,建设新城市,历史经验表明每一项大型工程的建设都会极大地推进当地人口的城镇化,形成一个新兴的城市,如三门峡市、丹江口市、宜昌市、十堰市等。第三,利用沿江、沿河、沿路交通优势,发展城镇带,交通是城镇化发展的重要条件,“三沿”地带是城镇化最有发展潜力的区位。配合工程建设,加速城镇的建设和发展,一方面可尽快实现地区经济的现代化;另一方面可发挥城镇吸纳人口的作用,提供就业门路,吸收农村移民,缓解人地矛盾。

4. 外迁安置

这种方式是指移民离开本县,在本省或外省其他县进行安置。外迁安置大致有如下几种方式:第一,成建制集中安置,即保持移民原有的乡或村的建制不变,集中安置在可以成片开发的地区。这种方式的主要优点是可以保持移民原有的生活环境,减轻搬迁对移民心理的冲击,且移民的专项资金可以集中使用,充分发挥作用;其缺点在于一次性投入的开发资金的数额比较大,而且受自然条件的制约,目前在多数地区都很难实现。第二,大分散小集中安置,即按生产组(队)的建制,安插到安置区的自然村中。这种方式的优点是既能在一定程度上保持移民原有的社区人际关系和基层生产组织,又可适应安置区的自然条件;其主要问题是在移民的生产、生活条件没有得到妥善安置的情况下,容易引起主客矛盾,在安置区内出现“孤岛”现象,形成群体负效应,产生不

安定的因素。第三,分户插队安置,即将移民原建制全部打乱,以户为单位插入安置区的生产组(队)中。这种方式的优点是可以摆脱对国家大规模投资的依赖,并有利于移民与安置地老居民的融合;其缺点是移民对这种方式的顾虑较多,安置区处理移民问题稍有不妥,就容易发生返迁现象。第四,移民自己投亲靠友,即少数有条件的移民在自愿的基础上自谋出路。

外迁安置需要迁出方政府、接收方政府、移民部门和移民本人四方同意才行,协调难度一般较大,必须因时、因地、因人采用适宜的方式。从以往工作实践来看,在实际操作中应注意如下几个问题:第一,要将生产的基础工程设施配套进行,安置区的土地承载力要与人口的发展相适应。第二,要做好各方面的工作,尤其要尊重移民的意愿,安置工作必须在移民和安置区居民自愿互利的基础上实施。第三,安置区政府要制订并落实扶持移民恢复生产、发展经济的优惠政策,帮助移民尽快达到或超过搬迁前的生产、生活水平。第四,引导并帮助移民与安置地居民在耕作方式、生活方式、语言文化、社会习俗等方面的融合,使移民能在迁居地区安居乐业。

5. 工程配套服务安置

这种方式即利用工程建设提供的条件和工程的效益来安置移民。移民为工程的建设作出了重大牺牲,理应优先享受工程建设所提供的机会和利益。可以兴办工程建设所需的建材或建筑企业、在主体工程所在地的附近建设农副产品基地以及发展第三产业等,既为工程建设提供配套服务,又为移民提供就业机会,在这方面应对移民实行招工优先;减免农业税、建筑税、产品税、所得税、增值税和营业税;补助平价口粮;提供建设用地等各种优惠政策。

6. 劳务输出安置

李鹏总理最近指出三峡库区要重视劳务输出的安置方式,即在库区大规模地组织农村劳动力输出,然后逐步将“候鸟”型外出劳动力转变为永久型外出劳动力,通过以劳务输出的形式外迁移民。三峡地区有几十万农民外出打工,可以考虑根据迁入地的需要,有目的、有目标地使一部分移民民工先安置下来,然后再把家迁走,这种方式不仅可以缓和移民人口对工程影响区环境容量的巨大压力,而且可以促进地区与外界的人力、物力、技术和资金的交流,带动地区的经济发展。

四、工程性移民安置的相关问题

在工程性移民的安置工作中要特别注意如下几个问题:

1. 要重视对影响区和安置区环境容量的分析

移民人口环境容量的研究是提高移民安置工作科学性的基础,移民安置规划的核心就是按照土地对人口的承载力来适量安置移民。在制定移民安置规划之前,必须对影响区和安置区的各种自然资源

(尤其是土地资源)进行详细调查,结合移民人口增长状况,分析影响区土地利用现状、土地占用情况以及土地利用潜力,对不同区域、不同类型的土地对人口的承载能力进行定量分析,考察工程建设对影响区人口环境容量的缩减,分析人口环境容量的演变趋势、系统内部优化和扩展潜力,研究移民安置与环境容量的关系,探讨通过改造自然环境、调整经济结构等方式扩展库区人口环境容量的对策和途径。

2. 要重视对移民人口社会心理和搬迁适应性的研究

工程性移民在搬迁过程中,其原有的生产体系和生活方式都将被打破,这对移民人口的生存方式和心理状态产生巨大的冲击。为此必须重视对移民人口心理状况和适应性的研究。以往工程移民工作中的教训之一便是片面强调工程建设的效益而忽视移民本身付出的代价和损失。要使移民搬迁后能长期安居乐业,在制订和实施移民安置规划时应充分考虑移民面临的困难与要求。为此在移民安置的周期内,应定期对移民人口进行调查,深入了解:移民人口的意愿和心态;移民人口对安置方式的选择;移民人口对搬迁过程的估计;移民在搬迁过程中面临的生产、生活上的困难和障碍;移民的就业取向及职业的适应性等。系统研究移民人口群体的社会心理和需求,收集移民人口对搬迁安置工作的反馈信息,及时发现搬迁安置工作中可能出现的潜在问题,以便采取相应的调整措施,使移民安置规划能切合移民区实际情况,为增进移民安置规划的社会效益提供依据。

3. 要重视对移民人口生活水平研究

世界银行颁布的移民安置工作指导方针中明确提出:“任何移民计划成功的标志是移民和社区的生活水平是否保持和提高。”根据这个方针,移民安置的工作目标是使移民的生产、生活水平恢复到原有水平,并有所提高。为了达到这个目标,必须开展对移民人口生活水平的调查研究。要通过追踪调查,了解移民的收入来源、收入结构及收入水平;移民的支出构成、生活消费结构及生活消费水平;移民的家庭财产构成;移民区内的公共基础设施和社会服务系统等。根据调查结果,分析移民在搬迁过程中各项指标的变化情况,全面评价移民人口的生活水平。探讨实现移民和安置区老居民的生活水平不低于原有生活水平并有所发展的条件和对策。

4. 要对移民人口的发展进行准确的预测

大型工程一般建设周期长,如三峡水库,按“分期蓄水,连续移民”的方针,移民搬迁过程将持续近20年,因此工程性移民是一个动态的过程,移民人口作为一个整体,在搬迁过程中,还伴随着增长过程。为了科学地制定移民安置规划,要对移民人口增长进行准确的预测。首先必须对移民人口数量进行准

确的调查,在此基础上,结合其它数据(如人口普查资料、公安、计生部门的人口登记资料等),综合考虑涉淹区的人口自然增长、人口机械增长和人口结构,将移民人口总体作为一个动态的过程来研究,建立移民人口发展的数学模型,准确预测移民搬迁期间各区域人口的增长情况,分析移民人口的社会、经济构成,移民人口的地域流动趋势和移民人口分布格局的变迁。

5. 要高度重视移民安置规划的制定工作

工程性移民安置是政府行为,也是一项很复杂的技术经济工作,它几乎涉及到国民经济的各个方面。在城镇迁建、交通复建、农业开发、工厂迁建、环境保护、文物保护等方面都有许多重大科学技术的问题,需要认真对待与解决。因此,科学的移民安置规划是成功安置移民的基础。要防止过去工程移民工作中出现的以行政命令的瞎指挥代替科学的规划设计现象,规划设计必须要由有资格的规划设计单位承担、负责,同时还要以某种稳定的形式,组织一批各行业高层次的技术、经济方面的专家,建立移民工程的技术专家保障体系,为一些重大决策提出咨询意见。

6. 要建立并健全移民安置工作的法制保障体系

在移民安置规划中,一般都明确提出要妥善安置移民,提高移民的生活水平,但从以往的移民工作实践来看,在具体实施的一些环节中,规划目标往往很难落实,结果造成移民生活水平下降,导致移民遗留问题,其中的一个重要原因是移民安置规划的实施缺乏法律保障,容易受到来自各方面的干扰。因此要将各项具体政策,诸如资金投入及其管理、土地管理、农业开发、工业开发、服务行业的开发、人口控制、环境保护以及对移民的各项优惠政策等,用法律的形式确定下来,并完善各项政策的执行机制,以保证移民安置规划能顺利实施。

7. 要对移民工作实施监测与评估

近年来,世界银行对于移民工作的监测与评估非常重视,世界银行认为监测与评估是对非自愿移民与恢复工作的鉴定活动,必须是管理过程不可分割的部分,必须反映在行政决策过程中。监测要贯穿移民工作的全过程,它包括规划阶段的监测、实施阶段的监测和后期评估。监测又分内部监测和外部监测,前者由移民管理部门自己组织进行;后者则由局外独立机构进行,一般委托非政府机构主持并吸收公众参与。监测内容包括经济赔偿的标准和支付、房屋的迁建、土地的调整、移民就业与培训、移民的生活水平、公共设施和社区的建设、企业的复建和改造、公众的建议和投诉乃至移民安置规划实施整个过程的和移民安置的效益评估。

(责任编辑 杨宗传)