

三峡水库库区发展目标 与移民安置研究

王冰 朱农

库区的发展目标与移民安置之间,存在着客观的联系。移民安置的指导思想及安置方式不同,库区会出现不同的发展后果;而不同的发展目标,则要求有不同的移民安置思想及安置方式与其相适应。因此,我们应认真研究三峡水库库区发展目标的选择与移民安置的相互关系,对这种相互关系有一个科学的认识。

一、可供三峡库区选择的发展目标

三峡库区地处我国中西部的结合地带,也是我国的贫困地区,因而我国发展中地区的发展模式和发展缓慢地区的发展模式在这个地区都有所反映;同时,发达地区在发展模式上的最新认识和实践,也可三峡库区的发展提供有益的借鉴。因而,三峡库区就有多种可以借鉴选择的发展模式及其发展目标。下面我们就可供三峡库区借鉴选择的几种主要发展模式中的发展目标,进行一些简要分析。

第一种发展目标是维持基本生存

这是我国中西部许多地区长期以来自然形成的一种传统发展目标,也是可供三峡库区进行借鉴选择的一种发展目标。这种发展目标所追求的只是:(1)能为现有人口群体生命的维持提供最基本的物质资料,如食物、衣服等;(2)为现有人口群体生命的延续,即其生育的子女,提供最基本的物质资料。实际上,这是一个地区最基本的发展目标,也是人类奋斗的最起码的目标。

这种发展目标,具有自身的客观基础:

第一,生产的基本条件很差或较差。生产条件是地区发展的基础条件,是决定地区发展水平的重要物质前提。生产条件很差或较差,其一是生产的物质资源条件较差,也即生产条件本身的质量较差,数量较少。一方面是耕地及后备耕地资源质量差,数量少,人均占有量少,水资源不足或利用难度大;另一方面是稀缺性自然资源少或常见资源虽丰富但开发利用难度大,致使该地区难于通过快速发展工业来促进农业的发展,为本地区的发展奠定必需的物质基础。其二是生产的环境条件较差。生产的环境条件较差,表现在许多方面:或者是地形、地貌复杂,山高

坡陡,沟壑纵横,河溪深度下切,致使耕地及其后备资源分布零散,坡度大,利用难度大,利用效率低,效益差;或者是地形、地貌虽不复杂,但土壤盐碱化或沙化,又严重缺少水资源;或者是交通运输条件极差,信息不畅,生产成本低,收益低;或者是气候恶劣,灾害频繁,地方病严重等。这样的生产物质资源条件和生产环境条件,都严重地制约着该地区的发展水平和速度,致使该地区只能追求维持基本生存的发展目标。

第二,生产力发展缓慢,水平低。生产力发展缓慢,水平低,是制约发展的根本原因。具体表现为:其一是生产工具简陋,较为原始,致使生产效率很低。一般来说,使用的生产工具仍然是简易的铁木手工工具,在劳动过程中仍然是依靠手工劳动,生产工具的效率并没有取得历史性的进步。由于手工工具和手工劳动的效率很低,因而由此取得的物质成果自然非常有限。其二是生产的动力仍然是劳动者的体力以及传统的畜力,所以生产的能力自然很低。无论是劳动者的体力消耗或是牲畜的体力消耗,都是有生理限度的,都需要有一个再生产的过程(即体力恢复的过程),因而由劳动者体力和牲畜体力构成的生产动力利用是有时间阶段性的,而且效率较低。这种动力的有限性和低效率决定的生产能力必然是较低的。由传统简陋的生产工具和较为原始的生产动力源所形成的社会生产力水平,决定该地区只能选择维持基本生存的发展目标。

第三,传统农业仍是主要的产业,二、三产业发展极为缓慢。传统的粮食种植农业占主导产业地位的地区,第二产业和第三产业一般都是发展极为缓慢的,粮食种植农业所需要的投入则主要依靠农业提供的积累,而传统农业提供的积累水平又很低,所以农业生产的发展及其生产效率的提高,则又会由于投入的极为有限而难以实现,因而依靠传统农业支撑本地发展的地区,就不可能选择更高的发展目标,而只能依据本地的客观条件选择维持基本生存的发展目标。

这种发展目标的发展要求和发展水平虽然很

低,但由于各种客观条件的制约,必须经过艰苦的奋斗才能实现,同时由于维持基本的生存是最起码的发展目标,也是人类本能性的追求目标,所以人们会想尽一切能想到的办法,采取一切可以利用的手段和方法,去获得维持生存所必需的最基本生存资料。其第一位的需求是现实的生存需要,其它各方面的需求则必须服从于生存的需求,因此,为了获取生存资料,所有的手段和方法必然都会使用。无论是竭泽而渔也好,或是耗尽不可再生性资源也好,或者是破坏生态环境也好,只要能起到维持基本生存的作用,都是合理的和可以使用的手段。为了实现这种发展目标,就只能顾到眼前的利益,而无法兼顾到长远的利益和其它有关各方面利益的协调。

第二种发展目标是经济增长

这是我国实行改革开放以前相当长的时期里追求的发展目标,也是可供三峡库区进行借鉴选择的一种发展目标。这种发展目标追求的是在一定时期内本地区产出量(包括各种物质产品和劳务)的尽快增加。也就是利用本地区的经济资源,生产出尽可能多的物质产品和劳务数量。

经济增长发展目标的实现,能够向社会或本地区提供尽可能多的物质产品数量和劳务数量,这样就能为本地区的发展奠定日益丰富的物质基础和劳务基础,本地的发展水平和本地人民群众的生活水平都会因此而得到较快的提高。

经济增长可以通过两种途径来实现,第一种途径是通过生产资料投入量的增长来实现经济增长;第二种途径是通过提高生产要素的生产率来实现经济增长。在这两种实现经济增长的途径中,第一种途径是基础性的或者说是根本性的途径,因为即使通过提高生产要素的生产率来实现经济增长,也必须在增加生产资源投入量的基础上通过生产资源形态的转换才能实现。也就是说,通过生产要素生产率的提高来实现经济增长,必须通过生产资源物质实体及其投入量的增长才能实现和完成。因而,生产资源及其投入量的增长在经济增长过程中具有重要的作用。

第三种发展目标是经济发展

经济发展,是指随着产出量的增长而出现的经济、社会和政治结构变化,这里的变化包括投入结构、产出结构、产业比重、分配情况、消费模式、社会福利、文教卫生、群众参与等方面的变化。很明显,这里的经济发展是在经济增长基础上的经济全面的发展,其中还包括有社会福利和政治方面因素的合理化,如社会福利、文化教育水平的提高、群众参与和公平等;同时,影响经济发展的因素十分复杂而且多变。因而经济发展是社会或地区发展的较高阶段。

综合分析以上三种发展目标,我们可以有两个方面的发现:第一个方面,我们可以发现这三种发展目标是在逐步深化发展的。经济增长发展目标与维持基本生存发展目标相比,有了大的飞跃性发展,经

济增长这种发展目标能够使人们在维持生存的基础上争取更多的物质财富数量,为社会的更快发展奠定物质基础,而经济发展与经济增长相比,则又有了新的发展,经济发展这种发展目标在经济产出量增长的基础上又兼顾了经济的全面发展和社会不平等等方面问题的解决,为社会的进一步发展创造了各方面的条件,可促进社会经济的现代化发展。第二个方面,我们还可以发现这三种发展目标有其共同的缺陷。这种共同的缺陷有两点:其一是消耗生产资源量过大,又未很好地保护生产和生活的环境,会造成人口与资源的矛盾日益加剧和生态环境的日益恶化。其二是只顾及追求目前的或者说当代人的利益,而未慎重考虑到长远的或者说后代人的利益。将这两个方面综合起来,就是说这三种发展目标只考虑追求当代社会的经济增长与发展,而未能很好考虑后代社会的经济利益和继续发展问题。

第四种发展目标是经济可持续发展

正因为前面三种发展目标都共同存在着未很好顾及后代社会的经济利益和继续发展问题,所以从20世纪80年代起,又出现了第四种发展目标,那就是经济可持续发展的目标。这种发展目标,就是既要满足当代社会经济发展的需要,又要满足未来世代社会经济发展的需要。因而,经济可持续发展是在不损害未来世代满足其发展要求的资源基础的前提下的发展。

从本质上来说,可持续发展就是维持和改善人类福利的自然基础,即使各类自然资源的存量维持在使未来世代能得到与当代人同样产出和同样生活水平的水平上。它要求可耗竭资源的消耗与该资源储量的更新或替代、可再生资源的消耗与其再生能力、废水废气废物的排放与环境的自净能力诸方面达到平衡。因而,可持续发展是基于自然资源基础对经济发展具有长期支持能力的长期运行的发展目标。所以,可持续发展是一种消除了各种局限性、片面性的更长远、更全面的发展目标,是人类对于发展问题的最新认识。只有可持续发展目标,才是目前社会和未来社会的人类最明智的选择。

二、各种发展目标条件下的移民安置思想及安置方式

每一种发展目标都要求有相应的移民安置指导思想和移民安置方式与其相适应,以促进和保证既定发展目标的实现。选择的发展目标不同,制订的移民安置指导思想及采取的移民安置方式也就会不同。对于三峡库区来说,存在着四种可供借鉴选择的发展目标,因而也就会存在四种与发展目标相适应的移民安置指导思想。移民安置方式是保证移民安置思想得以实现的具体措施,发展目标越低,移民安置指导思想就越简单,移民安置方式也就会越单一化;发展目标越高,移民指导思想就越深刻、越全面,而移民安置方式也就会越多样化和综合化。因而,在

三峡库区可供选择的四种发展目标条件下,就会存在复杂程度不同的移民安置指导思想及移民安置方式组合形式。

第一种发展目标条件下的移民安置思想及移民安置方式

在维持基本生存的发展目标条件下,由于移民安置的指导思想必须为维持基本生存的发展目标服务,因而移民的安置指导思想必然会以移民能够维持基本生存为原则。在这种移民安置思想原则前提下,安置移民所需要考虑的只能是为移民提供基本的生存环境和基本的生存条件,使移民迁入安置地后能够继续生存下去。在这种移民安置思想指导下,所采取的移民安置具体方式只能是就近安置,或者是就地上移到更高地带,或者是就近移向未被淹没的地带。就地、就近安置完移民以后,也就完成了移民安置的任务。

第二种发展目标条件下的移民安置思想及移民安置方式组合

在确定以经济增长为三峡库区发展目标的条件下进行移民安置时,既要考虑为库区移民提供基本生存的环境条件,也要考虑移民迁入新的环境后生活状况能够逐步提高,也就是说应使移民生存的环境资源条件有一定的开发利用潜力。移民在对其生存环境资源条件进行进一步开发利用时,他们生产的产出量能够有所增加。在这种移民安置思想指导下,仅仅就近就地安置移民的方式就显得不够了。因为三峡库区地形、地貌复杂就决定了就地、就近安置移民的环境资源条件不仅质量较差,而且数量也是很有限的,即使能够为被安置的移民提供生存的起码资源条件,也难以再为移民们提供进一步增产的潜在资源环境条件。因此,在这种发展目标和移民安置思想条件下,除了部分移民可以就地、就近安置以外,还要在库区以外的地方进行移民的安置。这样,由于有部分移民迁往库区以外安置,也就可能为就地、就近在库区地带安置的移民提供稍微充足一些的资源环境条件,他们未来有一定的发展潜力可以开发利用。

第三种发展目标条件下的移民安置思想及移民安置方式组合

在确定以经济发展作为三峡库区发展目标的条件下进行移民安置时,需要考虑的问题就会更多一些。如既要考虑库区移民的生存问题,也要考虑他们的进一步发展问题;既要考虑到库区生产的发展规模、速度和移民生活水平的提高问题,也要考虑库区生产的效益和移民生活质量的提高问题,还要考虑库区发展的差距和库区移民的收入差距等等方面的问题。因而,为了实现经济发展的目标,在安置移民时,需要考虑的问题就应更详细一些,更全面周到一些,与社会现代化发展的要求更贴近一些。那么,在这样的 development 目标和移民安置思想指导下,安置移民的具体方式就会更加多样化。除了在库区地带就地、

就近进行传统种植农业和大农业安置外,还要在库区地带采取农业之外的多种形式安置移民,如进行非农化安置、城镇化安置、发展二、三产业进行安置等;也要采取切实措施进行多种形式的异地安置,如异地农业安置、异地非农化和城镇化安置、异地分散安置、异地集体安置等等。通过采用各种移民安置方式妥善安置好移民,一方面使异地安置的移民生产、生活得到全面的发展和提高,另一方面,也使库区的经济能够得到全面地发展,使留在库区的移民的生产和生活跟上时代前进的步伐,也就是说让他们的发展具有资源潜力可以利用。

第四种发展目标条件下的移民安置思想及移民安置方式组合

在以经济可持续发展作为库区发展目标的条件下进行移民安置时,需要考虑的问题最多,除了经济发展目标下安置移民所需要考虑的问题都应该考虑到之外,还应该认识到不能只顾及到当前三峡库区的发展,而不考虑未来世代三峡库区的发展。因而在三峡库区进行移民安置时,既要考虑到三峡库区及其移民当代发展的需要,也要考虑到三峡库区及其移民未来世代发展的需要。在可持续发展目标及其移民安置思想指导下,采用具体的移民安置方式时,要避免简单化、单一化方式,而应当综合采用各种安置方式,互相配合,才能既顾及到三峡库区及其移民当代发展的需要,也顾及到三峡库区及其移民未来世代发展的需要,促进库区经济可持续发展目标的逐步实现。

三、三峡库区应选择可持续发展的目标及相应的移民安置方式

如果不修建三峡水库工程,那么长江三峡地区(即目前的三峡库区)对发展目标的选择范围及余地就会较小,因为长江三峡地区的自然地理环境和生产资源环境条件都较差,而人口数量多、文化科学素质差,人口的生存压力很大,因而在充分考虑发挥各方面潜力的条件下,也只能以改善生存条件和适量的经济增长作为最适宜的发展目标。但是三峡水库工程建设,为该地区人口与生产资源条件对比关系的调整,创造了千载难逢的机遇,使长江三峡地区可以利用这次调整时机,选择更为理想的发展目标,并利用移民安置的机会促进其发展目标的实现。

获得更多选择发展目标的机会后,还存在一个选择什么样的发展目标的问题。发展目标选择得好,库区就能够采取与发展目标相适应的移民安置措施,安置好库区的移民,使库区未来能够得到更好的发展。如果发展目标选择不很科学,库区就可能失去这次千载难逢的发展机遇。因为一旦选择了某种对库区发展来说并不十分科学的发展目标,库区就会采用与这种发展目标相适应的方式来安置移民,库区范围内就会形成一种新的人口与生产资源条件对比的关系。但是待库区发展到一定时期后就会发

现原来选择的发展目标滞后于社会发展的要求,这时业已形成的人口与生产资源条件对比关系就会限制对新的发展目标的选择,这样,又会阻碍库区的进一步发展。因此,在获得更多选择发展目标的机遇时,选择什么样的发展目标就具有重要的意义。那么,在三峡库区面临难得的发展机遇时,应该选择什么样的发展目标及相应的移民安置方式呢?下面进行一些比较分析。

第一种发展目标是最起码、最低层次的发展目标,与这种发展目标相应的移民安置思想及移民安置方式也比较简单。很明显,长江三峡地区目前及水库竣工后的自然地理环境、生产资源环境和人口状况与这种发展目标的客观基础条件基本相似。如果三峡库区采用这种发展目标及相应的移民安置方式,安置移民的工作量最小,花费的移民安置费用最少。这是因为只需要就地、就近见缝插针,为移民安排一个落脚的地方,为他们提供一个基本的活动空间就可以了。但是移民安置完毕以后,由于库区条件较好的土地资源被淹没,现实的土地资源数量更少、质量更差,作为贫困地区的三峡库区,到那时人民的生产、生活会更加困难,摆脱贫困的难度会更大,因而使库区以后难以有新的发展。

第二种发展目标和第三种发展目标,都比第一种发展目标有比较大的进步,安置移民的思想及移民安置的方式都更加全面、多样化。虽然安置移民的工作量增大,安置移民的费用增多,但这种发展目标及相应的移民安置目标实现以后,库区就会存在程度不同的发展潜力可以进一步开发利用,能够促进库区相当一段时期里不断发展,有利于库区更快走上致富之路。从长远的发展来看,利弊相比,利明显大于弊。但是,这两种发展目标及相应的移民安置,在考虑为库区人民提供生产资源环境和生活环境时,其着眼点在于当代库区社会经济发展的需要,为当代库区社会经济的发展留有一定的生产资源环境和生活资源环境的开发利用潜力,可是库区的发展不仅仅只是当代的事情,未来世世代代还要继续发展,因而还要为未来库区世世代代的长期发展的需要也留有一定的发展潜力才行。所以,从长远的和全面的角度来考虑库区的发展目标及移民安置工作,第二种和第三种发展目标及移民安置思想与安置方式,还有不周全的地方。

第四种发展目标、移民安置思想及移民安置方式,则克服了前三种发展目标、移民安置思想及安置方式的不足之处,既考虑到了库区当代社会生存和逐步发展的需要,也考虑到了未来世世代代发展的需要,因而是一种最全面、最周到的发展目标和最科学的移民安置思想,也是人们在社会经济发展方面最新、最深刻认识在库区发展与移民安置问题上的具体反映。

通过以上的对比分析,我们可以明确得出这样的结论:可持续发展与其相适应的移民安置思想及

移民安置方式组合,是库区发展的最明智的选择。但是,也应当承认,这还只是一种理论分析的结论,只是对库区发展规律的一种客观的认识,目前还只停留在理性认识的阶段上。

要使以上的理论结论变成库区发展目标和移民安置思想的实际选择和应用,还有相当长的一段距离。我们略为分析一下当前三峡库区的移民安置实践,就可以明显看出这种差距。

三峡水库工程正式动工之前,作为移民工程的库区移民工作就已经启动。从移民安置工作的实际进程来看,实质上还只是偏重于就地、就近通过开发已有耕地和后备耕地资源潜力来安置移民,一些专家和政府官员的眼光也基本上是放在库区农业生产资源的进一步开发利用的基点上。当然也有部分外迁安置和工业开发安置及非农化安置,但数量太少。因而,移民安置的实践表明,对库区发展目标的选择,是一种最低层次上的发展目标及移民安置方式的选择。

这种选择,很显然与我国的经济实力、三峡水库工程投资量与三峡地区的实际状况的制约有直接的联系。也就是说这种实际选择是与我国国情和三峡地区的实际条件相适应的,是有其客观性的,但是并不能说这是一种最科学的选择。

那么这是不是说这种研究是脱离实际的呢?我们认为,对三峡库区发展及移民安置的研究,也象其它所有理论研究一样,都应该对所研究的对象进行系统的和完整的研究:一方面,要为三峡库区发展与移民安置的实际工作提供对策性思考;另一方面,也要对三峡库区发展与移民安置的客观联系及其发展趋势进行研究,以便揭示出它们之间相互联系的发展规律。应当说后一方面的研究是一种更深层次的研究,是超前研究,它也是一种更高层次的服务。可以说,仅仅只对现实问题进行对策性研究,还是远远不够的,还必须将这种对策性研究放到事物发展的规律中进行检验,才能既对对策性研究有深刻认识,也对事物的发展规律有深刻认识,才能使对策性研究符合事物发展的规律性。如果只有对策性研究,而没有事物客观发展规律的研究,则很难把握对策性研究的合理性和科学性,因为如果只从对策性层次上来研究问题,有许多表面看来符合实际、非常合理的对策,然而将其放在事物客观发展规律进程中进行分析,则不一定科学,有些则会不符合事物发展客观规律的要求。因而,我们研究得出三峡库区应选择可持续发展目标及相应的移民安置方式,是从更高层次上揭示出了库区发展与移民安置相互联系发展的客观规律,并为对策性研究提供了一种思想理论的指导。从理论上来说,这种研究是必要的和必需的。如果没有对三峡库区发展与移民安置相互联系的客观规律进行研究,对策性研究就缺少规律性的指导,那就是理论研究工作者的失职。

(责任编辑 曾德国)