

## 西部开发对库区腹地移民与经济社会的影响

熊建立

(重庆三峡学院 移民与经济开发研究所,重庆 万州 404000)

**摘要:**三峡库区腹地在西部开发中具有十分特殊的地位。面对西部开发新机遇,客观、系统地分析外部环境变化可能带来的影响,是三峡库区腹地优化选择符合地区特点的移民与经济发展模式的必要前提和基础。西部开发将对三峡库区腹地经济社会发展产生12个方面的影响,并引起移民搬迁大变化。

**关键词:**西部开发;三峡库区腹地;影响

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2001)03-0029-04

### The Influences of Western Development on Migration and Economy and Society in Three-gorges Reservoir Abdominal Area

XIONG Jian-li

(Institute of Migration and Economic Development, Chongqing Three Gorges College, Wanzhou 404000, China)

**Abstract:** Three-gorges reservoir abdominal area possesses the very special status in Western development. Facing the new opportunities, the abdominal area should analyze objectively and systematically the influences which brought by the environmental change, it is the necessary prerequisite and base of optimizing and selecting the migration and economic development model which in accordance with the area's Characteristics. Western development will have 12 aspects' influences on the abdominal area's economic and social development and will cause the large change in migration.

**Key words:** western development; Three-gorges reservoir abdominal area; influence

三峡库区腹地经济区位于我国华中、西南与西北三大经济区的结合部,长江中上游的交汇处,是西部内陆向东部开放的“第一窗口”,也是横亘于东西部之间的太行山—巫山—云贵高原贫困带的中心地段,在西部开发中具有十分特殊的战略地位。三峡库区腹地一区六县(万州区、忠县、开县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县),是三峡工程移民的重点和难点地区(移民80多万)。如果说三峡工程成败的关键在于移民,那么,三峡库区腹地移民的成败在很大程度上则是决定三峡工程的成败,对于三峡工程建设与移民亦具十分特殊的意义。

由于移民经济开发和全国对口支援,三峡库区腹地成为西部先行向东部开放的地区之一。面对西部开发新机遇,根据自身条件,较为客观、系统地分

析外部环境变化可能带来的影响,是三峡库区腹地优化选择符合地区特点的移民与经济发展模式的必要前提和基础。

#### 一、西部开发对三峡库区经济社会发展的影响

##### (一) 区位优势将大幅度提升

有关研究认为,长江是我国唯一可以联通东、中、西三大地带的通道,以长江为发展轴的经济带和贯穿欧亚大陆桥的陇兰经济带,是“贯穿西部大开发的黄金走廊”,未来中国发展的战略格局将呈现“H”型态势,东部和西部各为“H”的两翼,长江为连接两翼的桥梁,上海是东部与长江的关节点,重庆则是长江与西部的关节点。三峡库区腹地是重庆对东部开放的窗口,水运条件得天独厚,拥有世界闻名的长江三峡和悠久的三峡历史文化,在西部大开发大潮涌

· 收稿日期:2001-03-26

**作者简介:**熊建立(1958-),男,重庆开县人,重庆三峡学院经贸系副教授,三峡移民与经济开发研究所所长,重庆市三峡移民与经济发展研究会常务副会长,主要从事区域经济研究。

来的时候,其区位优势将突显出来。

#### (二) 交通将获得优先发展机遇

三峡库区物资集散将不只限于区内、库区及库区周边地区,其交通建设已经成为畅通东西部通道大战略的重要组成部分。国家在库区的基础设施投入正由移民需要为主转向宏观经济发展需要为主,这对三峡库区的发展具有极为深远的经济意义。

“十五”期间,万州机场将建成并投入使用;铁路建设将沟通东西部的5条主要建设线路,有一条通过万州(达万铁路),争取开工建设两条铁路(枝万铁路、太原至中卫铁路)有一条起于万州,峨嵋—乐山—宜宾—重庆—万州—恩施—武汉沿江铁路亦在拟建之中;交通部重点规划的8条公路大通道也有一条通过万州(长沙至重庆)、重庆至宜昌的高等级公路在拟建之中;集装箱、滚装运输大型专业码头已经开建,三峡水库建成后,万州港将成为长江上游万吨级船队唯一能够常年通航的深水港区。以万州区为中心的水公、水铁配套的水、陆、空立体交通网络体系将尽快形成和完善。

#### (三) 生态保护与建设力度加大

“十五”期间,三峡库区生态环境恶化的问题将得到根本改善,必将给这个地区带来巨大的商机,推动库区经济走向特色化。

生态环境建设是实施西部开发国家直接投入的两个重点领域之一,三峡库区属重点地区;重庆市的十五规划把三峡库区规划为生态经济区。生态环境的改善将大大增强三峡腹地吸引外资的能力,也为这个地区发展旅游、商贸和生态农业、推进城市化进程,形成有三峡自然、文化特色的生态型经济和滨水型经济,提供机遇和动力。

#### (四) 城市化进程加快,城市规模迅速扩张

城市化水平低是长期制约西部地区经济快速发展的主要瓶颈因素之一。加快城市化步伐,是促进西部地区工业化、提高资源配置效率、扩大就业和消费需求、带动地区繁荣的重要前提,因而是实施西部开发战略的一项重大工程。相对西部其他地广人稀的地区,三峡库区腹地人多地少,就发展传统农业而言,是一种劣势,就推进城市化看,是拓展生存空间的必须,但是,“人气旺盛”也能构成一种新的优势。

#### (五) 促进旅游大发展的机遇尽快成熟

旅游是“西部大开发的第一桶金”。我国正进入旅游急剧扩张时期,旅游是西部地区与东部地区不直接竞争并有优势、能够优先发展的产业,是我国人

世以后机遇大而挑战小的产业,也是我国目前产业结构调整过程中发展最快的产业。三峡库区不仅拥有传统的三峡自然景区品牌,三峡水库的形成和三峡大移民,更将增强地区发展旅游的新的市场吸引力。在旅游资源极为丰富的西部地区,三峡库区人文、自然景观集中,又处于交通便捷的内陆中心地带的大型旅游景区,并不少见。

#### (六) 商贸业有优先发展的特殊机遇

商贸是西部地区对外开放的第一敏感行业。伴随中国人世,内陆开放和东西部经济转移,原有的市场流通体系必然重新调整,市场重心将由沿海向内陆腹地转移。由沿海、沿边发达地区为中心的扇面辐射,转向与内陆腹地为中心的周边等距离辐射联动的“核心与边缘共振”的战略格局。西部经济开发、长江中上游经济开发和移民经济开发的合力作用和特有的区位、交通、旅游、文化条件,为三峡库区腹地成为内陆腹地的经济兴奋点和市场的枢纽与物流基地,将发挥直接的推动作用。宏观环境条件的改变与环境需要导致的机遇构成,将首先促使万州区商贸业获得优先发展机会。

中国物资流通协会物流委员会主任王之泰教授,在论文《西部开发,物流先行》中强调:“注重物流桥头堡建设。应当在临近西部地区的中部地区建设大的物流基地,使西部地区大发展可以依托物流基地的支撑。可以先考虑建设两种类型的物流基地,其中一个是以重庆为依托的借助长江三峡大坝工程完工所形成的大坝上游延伸的水运系统所建立的以水公、水铁联运为主的并且沟通河、海的联运大通道的物流基地。”万州区作为其所指区域中最大的深水港区,作为物流中心的影响范围,将远不止于三峡地区。

#### (七) 可获得更多的政策扶持,引资机会更多

由于西部开发是市场主导,中央政府只是在基础设施等关键方面发挥作用,基于加入WTO之后与国际惯例对接的客观要求,国家不可能出台大量超出国民待遇的局部优惠政策。虽然国家计委公布的政策框架,使“期望值很高的西部省份可能有点失望”,“某些呼声很高的建议没有出现在公布的政策里,如建立西部开发基金,建立工业或边贸特区”,“在财政支出和转移支付方面,中央虽然表示要增加投入,但并没有如西部所愿,承诺明确的增加比例”,但是,不少政策,对三峡库区腹地快速成为西部的优势地区,是有实际意义的。如:重大基建项目不要求地方出资;谁开发经营,谁拥有土地使用权和林草所

有权的土地政策,支持西部对国家鼓励和允许类产业的企业通过转让经营权、出让股权、兼并重组等方式吸引外商投资;扩大西部地区服务贸易领域对外开放;推进对投资管理的法制化、规范化;积极引导和鼓励外资投向西部地区;引导和鼓励东部人才、资金、项目、技术、管理向西部地区转移等等。随着三峡腹地软硬环境的改善,加上三移民的经济兴奋作用,可能形成继对口支援三峡移民高潮之后的新一轮投资热潮,或反过来再度激发对口支援三峡移民的新高潮。

(八) 改革进程加速,推动观念、体制发生根本变化

改革开放 20 年来,尤其是移民经济开发,使三峡库区有很大的发展和变化,先于西部其他落后地区完成社会大变革必然带来前期阵痛。由于区位、交通等原因,西部大开发和中国人世,客观上将把三峡库区腹地进一步推到市场竞争和对外开放的前沿,将直接面对国际国内(东部)市场。这种求生存、求发展的压力和挑战,将成为加速改革、形成和完善市场机制的巨大动力。

(九) 促进人口素质的提高和人才结构的调整

西部大开发的一个重要特点是支持西部形成“造血”功能。“人才工程”是大开发的重要内容,重庆市也出台了“人才工程”相关政策和措施,这给三峡库区腹地提高人口素质,以及高素质人才的培养、引进再次提供了良好机遇。

(十) 推进产业结构的调整和升级

西部开发是一种高起点的开发。发达国家的工业化经历了产业革命、重工业化、高加工度化、后工业化(高技术化)等阶段。我国的工业化总体仍处于初级阶段,正向工业化的中级阶段迈进。三峡库区产业结构处在初级阶段,产业结构现存的两个比较突出的特点是产业结构的高加工度化程度较低,产业结构的高技术化水平偏低。在西部大开发中,三峡库区可以利用后发优势推进产业结构的调整和升级,获得“跳跃式”发展机遇。

(十一) “极化效应”负面影响的威胁

“极化效应”负面影响的威胁,在未形成区域经济特色与优势之前,将仍然存在。

由于发达地区的高工资、高利润、高效率及完善的生产和投资环境不断吸引发达地区的人才、资本和技术,从而使欠发达地区经济趋于萎缩,两地区间经济发展差距日益扩大,产生极化效应。三峡库区

腹地属落后地区,又处于重庆市主城和宜昌两个优势地区之间,投资边际效率低,虽有国家许多优惠政策,如果不对区域经济功能布局作进一步的协调和调整,吸收外资和国内发达地区投资仍然非常有限,甚至仍可能出现资金外流,产生缪尔达尔所说的倒流效应。

(十二) 将承受更大的竞争压力和发展危机,“高跨反应”难于避免

西部大开发的背景是经济全球化,加入 WTO 和知识经济。经济全球化的本质是全球经济市场化,加入 WTO 意味着全面对外开放市场,知识经济是新科技革命的结果。这意味着欠发达国家(地区)在更大范围、更高层次上参与竞争,这种竞争是一种不在同一起点的高跨度竞争,竞争压力将成倍增加。三峡库区腹地作为落后地区,要同时面临与发达地区和发达国家的双重接轨,必然出现适应困难的“高跨反应”,对此,要有足够的思想准备。

## 二、西部开发对移民搬迁的影响

在今后 5-10 年中,移民仍将是三峡库区腹地的头等任务。把移民工程看成是这一地区实施西部开发的头号工程是十分正确的观点。实施西部开发与移民具有根本的同一性,从目标看,都是把库区建成经济繁荣、山川秀丽、人民生活富裕的地区;从过程看,都要遵循市场经济规律,通过经济发展实现目标;从国家支持的领域看,都主要是在基础设施建设、生态环境建设、教育发展等方面;其支持的方式也大体相似,如组织对口支援、信贷扶持、减免企业债务、扶贫开发、转移支付政策等。

但是,移民与西部开发毕竟不是一回事。因为移民不仅仅是发展经济,有自己的特定目标,其二元目标的矛盾在整个搬迁期间都存在。一定时期内,移民是主要任务,包括政府资源在内的大量社会、经济资源必须投入于移民工程的非经济目标,显然不可能象没有移民任务的地区那样可以全力发展经济。仅从资金角度看,由于三峡移民实行的是以补偿为基础的开发性移民,在移民期间库区实际付出的代价远高于国家在移民补偿、基础设施建设和其他方面的资金投入,将消耗大量经济实力。同时,西部开发是长期战略,在库区移民任务最重、最需要经济快速繁荣、尽快缓解就业矛盾的时候,西部开发正处于打基础的阶段,而不是高速发展期,有一个时间流程错位的问题。某种程度上,西部开发与中国人世浪潮的兴起,兴奋点转移,也可能弱化人们包括各

级政府及社会投资者对库区移民的特殊关注,即西部开发对移民的影响,也并非都是积极的。

移民的核心问题是就业。西部开发对移民就业的影响主要有以下几个方面。

#### (一) 长远就业机会增多,短期就业压力加大

从长时期看,西部大开发会增加就业机会。如:新布署的建设项目,会带来建设行业就业机会增加;交通枢纽、信息中心的形成,会加强三峡经济区在西部的商贸旅游中心地位、商贸旅游服务领域就业机会增加;交通等条件的改善,将推进三峡库区区位优势向经济优势转化,区域发展成本降低,吸引外资的能力增强,就业机会增加。近期看,生态环境保护力度加大和经济结构调整,将使大量企业破产关闭(近3-5年内有70%以上企业将破产关闭),会相应减少就业机会,阶段性地加重移民就业压力。

#### (二) 移民从业的方向将有大的变化

西部开发将引起原有经济结构大调整,城市化的快速推进,第三产业的快速发展,将使大量农业人口离开土地进入城镇,一、二产业人口向第三产业转移。在新的环境下,一是政府将不可能完全做到移民搬迁后,原来是农民的还做农民,原来是工人的还做工人;二是移民的意愿也会有新的变化,将有更多的农村移民不愿意继续从事农耕;三是土地不一定能够继续成为农村移民稳定的最大保障因素,农业产业化、市场化后,土地的收益大小将直接依赖市场,农业土地的保障属性与其他产业生产资料的性质将趋同,同样面临市场风险,其最大保障能力只在可以满足移民温饱要求,而满足移民温饱既不是政府的移民目标(“能致富”),也不能使移民满意(“安得稳”),更不符合社会发展要求,也就不能起到真正的保障作用。因此,未来移民就业的方向将出现多元化趋势,城镇原样搬迁和农村移民农业安置的思路必然进一步调整。

#### (三) 原有移民就业安置方式面临新的冲击

随着西部开发市场化进程和对外开放进程加快,经济结构的不断调整,与之相适应的就业社会化与自主择业,将成为全社会就业方式变革的大趋势,政府安置移民就业的非可控因素增加。政府包办、

移民被动就业的计划经济的移民方式,与市场经济的就业社会化、自主择业的内在矛盾将日趋尖锐,并成为移民长期不稳定的主要诱因。移民就业观念将进一步发生变化,会逐步树立市场经济的就业观念,不可能象计划经济时期那样,政府指向那里就奔向那里,而是更多地按照自己的情况和意愿提出选择就业的要求,政府的统一安置不可能大范围地照顾个体差异,做到人人满意。政府的统一安置也不可能做到对所有移民一视同仁的无差异的‘公平性’,总是会将移民分解安置到不同的地区和不同的就业岗位,也就会有不同的未来生产和生活条件,心理不平衡引起的不稳定,也就很难避免。未来的社会是就业流动性、变动性大的社会,政府安置保得了一时稳定,难保终身稳定。因此,实现移民安置方式与就业社会化、自主化、市场化接轨,将是今后移民工作面临的重大课题。

#### (四) 提高移民素质的要求更加迫切

西部开发主要以高新技术为依托,起点较高。我国改革开放20年来,东部的产业发展已达到较高的水平,已由卖方市场进入买方市场,市场竞争的平台大大提高,西部地区要在传统的农业和工业方面取得优势并获得较大的市场机会,难度很大。西部传统产业面临结构调整和大幅度提升技术含量的时代要求,与之相应的是人力资源素质结构的调整与整体素质的提高。就业者的素质、结构状况及适应新岗位的能力,将更大程度决定其是否能够长期获得就业机会及生活水平。显然,今后移民的稳定性与其就业能力或素质状况,将是直接的正相关关系。提高移民素质将是最终决定移民成败的紧迫而长期的工作。

#### 参考文献:

- [1] 杜平. 西土取舍——西部大开发的政策背景与商业机遇[M]. 北京:中国言实出版社,2000.
- [2] 王之泰. 西部开发、物流先行[N]. 国际经贸信息,2000-03-27(2).
- [3] 王一鸣,等. 关于加快城市化进程的若干问题的研究[J]. 宏观经济研究,2000,(2):12-13.