

水库移民返迁的成因及对策研究

陆远权

(重庆三峡学院 宣传部,重庆 万州 404000)

摘要:从建国后水库移民返迁这一历史事实出发,分析了移民返迁既有经济状况、人文地理环境改变与区域文化差异等客观原因;又有自身素质特点以及期望值过高等主观原因;还有主管机构及相关部门管理松懈、思想政治工作不到位等外在原因,并在此基础上提出了缩小利益差别、实施对口支援扶助工程、增强移民的社会适应心态、走“文化移民”道路等建议。

关键词:水库移民;返迁;成因;对策

中图分类号:D632.4;H27 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2002)01-0014-05

On Reasons of Emigrants' Return to Hometown and Some Effective Suggestions

LU Yuan-quan

(Propaganda Department of the Party Committee, Chongqing Three-gorges College, Wanzhou 404000, China)

Abstract: This article analyzes the different reasons on the return of the emigrants to their hometown based on the history. There are both objective and subjective reasons. The objective reasons include bad economic condition, change of geographical environment, cultural difference, poor management and ideological work, the subjective reasons concern the people quality and their high expectations about resettlement. Some suggestions can be given to the tedious work: narrowing the financial gap between areas, taking one-to-one support measures, training the emigrants so as to help them adapting themselves to circumstance.

Key words: emigrant; return; reason; suggestion

新中国成立后共修建了 86 000 多座水库工程,移民超过 1 000 万人。这些移民,虽然通过政策性安置和开放性安置等手段移出了,但移出不久外迁移民就开始出现返迁,而且一度时期返迁现象还特别严重。水库移民返迁成为我国水库移民中的一个重大社会问题。现在长江三峡工程二期移民已全面展开,认真研究我国过去水库移民中存在的返迁问题,对搞好现阶段的移民有效安置具有深远意义。

一、水库移民返迁概况

水库移民返迁指水库移民从安置区又返回到库区周围生活,它包括暂时性返迁和永久性返迁两种。据对全国重点水库移民情况的了解,丹江口水库、三门峡水库、新安江水库、潘家口水库、东平湖水库和大黑汀水库等都曾出现过严重的移民返迁。丹江口水库 1958—1964 年间移民 10 万,有 7 万人返迁。库区中的河南浙川县移民 2.2 万多人,到 1960 年底就返迁 1.5 万人,占同期移民的 68%。1973 年、1981 年

丹江口水库又出现了约 8 000 人的返迁。在三门峡水库 41 万移民中,有关返迁的活动不断,仅陕西库区就达 17 次,每次人数近千人。新安江水库涉及移民 30 多万,1958 年开始迁移,到 1964 年就有 9 000 人返迁,以后返迁移民不断,总计有 2 万多人折返库区。山东东平湖水库返迁更为严重,移民 27.83 万人,到 1973 年返迁 23.61 万人。不计潘家口水库和大黑汀水库的移民在内,仅 4 座水库的返迁移民就达 51.41 万人次。当然,返迁移民也是一个变数,许多后来又被重新迁移或被劝返。总的来看,移民返迁人数还是比较巨大。通过进一步考察发现,返迁者多为远迁移民,即跨省、县安置的移民。远迁移民表现为集体返迁和零星户返迁两种形式。集体返迁指许多移民户有组织地一起返迁。零星户返迁指个别移民家庭自发地返迁。在 50 年代末到 70 年代上半期这段时间里,集体返迁时有发生,零星户返迁更是普遍。分散安置的零星户“在迁居后的两年内

• 收稿日期:2001-07-12

作者简介:陆远权(1966—),男,重庆云阳人,重庆三峡学院宣传部副教授,主要从事中国现代经济史、移民经济研究。

就有大批返迁、外迁”。返迁的零星户回到库区,或继续从事农业生产;或从事一定的服务产业,如修鞋补帽、餐饮缝纫、回收旧物、贩卖果菜等。70年代末期以来,中央高度重视移民工作,出台了解决移民遗留问题的办法,移民返迁人数急剧下降。

二、水库移民返迁形成的原因

水库移民返迁是若干因素综合作用的结果,形成的主要原因:(1)移民社会适应性中的社会心态变化。社会适应是一种再社会化的过程,即随着社会生活环境的变化和个体生活方式的变化,放弃原有的行为方式与生活方式,确立和适应新的生活方式和生活环境的过程。由于水库移民生活模式已经深深打上了原社会生活环境的烙印,所以,搬迁以后不自觉地会将新旧两种生活环境进行对比,并把发现的差距作为对新环境的第一印象,由此产生的心理感受决定着移民对新环境的态度。一些水库移民,特别是一些远迁移民普遍具有恋旧情怀。在已经非常习惯原来的生活环境和生活方式之后,面对搬迁后变化了的生活环境,无论与原生活环境是否有差距,他们始终感觉不如以前,且以挑剔的目光审视新的生活环境,过分夸大不尽人意之处。(2)移民搬迁损失、短期收入锐减与发家致富的等待期望心理错位。水库移民搬迁造成的经济损失较大,尽管国家从多方面给予补偿,由于移民规划在前、实际搬迁在后造成的物价差以及搬迁中不可避免的“破坏”等原因,国家给予的补偿仍低于迁移中造成的实际损失。而且远迁移民在一定时期内,暂时失去了原来赖以生存的收入来源。在艰巨的客观自然条件面前,发现迁入地的实际情况与他们的想象和期望不相吻合,没有足够心理准备的移民就会产生失落感,从而引发心理上的反复和斗争,刺激返迁欲望。若移民在过渡期内的等待心理仍未能如愿,则他们的不满意程度就会进一步加大,返迁情绪也因此加强。(3)返迁者个人素质的影响。其个人素质的一般特点:意志薄弱,害怕吃苦,缺乏一种创业和开拓精神;或者目光短浅;或者经受不住开发初期恶劣环境的考验,被眼前的困难所吓倒。水库移民返迁者往往是环境适应的弱者,返迁是环境对弱者的淘汰。(4)对移民的思想文化教育和生活关心不够。迁出地一些移民主管部门在移民前缺乏对移民进行艰苦创业的思想教育,甚至对迁入地状况的宣传过于夸大夸好,使大多数移民对迁居后的困难和创业的艰苦缺乏足够的思想准备,对安置区的前景认识不清,加之长期形成的“等、靠、要”思想的影响,一些移民一遇困难

就信心动摇,认为不如回原地好。移民迁入地一些政府、村委会、党支部及一些从事移民工作的干部也缺乏对移民进行耐心细致的思想政治工作和思想感情交流,对那些已经具有返迁意愿的移民,未能工作下移,深入基层挨家挨户地讲明返回以后可能遇到的各种困难,正确引导他们的心态,积极调动他们在社会适应过程中的主观能动性,以便他们权衡利弊,减少盲目行事的可能。在文化教育方面,较少注重移民文化素质,对走“文化移民”道路缺乏认识,过分强调移民安置任务和安置数额。在先期移民中,未能优先选择那些有一定文化素质、能吃苦、有创业精神和一定能力的人,示范作用和社会效应发挥不够。移民过程是一个处处需要关怀和照顾的过程,移民从他们熟悉的环境举家迁居到一个举目无亲的新环境,有一个从不适应到适应的过程。一般此过程需要2-3年的时间。在头两年内移民遇到的困难之多,生活之艰难常常超出他们的想象和忍耐限度,这时最需要各级政府从多方面对移民的生产和生活给予关心照顾,而实际情况不够理想。迁出地政府只管迁出任务完成,迁入地政府只管接纳任务完成,至于移民的后续生活是否安居乐业,就过问甚少。由于新开垦的土地一般要经过几年熟化才能种植,且适种性差,抗适性弱,持水、保肥、保土能力不强,过渡期的移民在失去关怀的条件下,如果没有坚强的意志,返迁也就在自然之中。(5)移民在安置区的生产生活中存在若干问题。表现为地少土瘠;住房、交通、用水、用电、就医、子女入学等生活设施和生活条件不同程度地存在不完善、不方便、不到位现象。如新安江水库移民人均拥有土地仅0.31亩,丹江口水库均县、郧县、郧西县有移民2.7万人,人均占有耕地不到0.3亩。有相当一部分外迁移民被安置在水土流失严重的贫瘠高坡地带。耕地状况制约着移民的收入及生活改善。丹江口库区淅川县的移民有45%生活在贫困线下,共欠贷款176万元。均县、郧县、郧西县三县移民人均收入只有44元,拖欠国家贷款637万元,以国家统销粮为基本生活粮。就住房条件看,大多数移民住在赶建的陋房里。或土垒泥巴房,或篱笆窝棚,或兵营式砖混排房。基本生存生活条件问题长期困扰着移民,使他们无法安居乐业,一部分被迫返迁。(6)区域文化差异的影响。远迁水库移民客观上面临着迁出区与安置区不同区域文化的巨大差异。区域文化是在某特定区域出现的文化,是一个国家或社会中某一区域的人们所享有的文化体系。在不同的区域文化间一般都存在着文

化表象差异和内在差异。表象差异即在物质文化方面有所不同,在艺术、风俗、宗教观念、行为规范、生产生活方式等非物质文化方面也可能存在一定差异。内在差异即两种区域文化在某些文化特质和文化丛的使用价值、功能方面存在差别。水库远迁移民从区域文化角度看,就是从一个文化区位向另一个文化区位的迁移。山东东平湖水库区东北三省的移民、丹江口水库河南淅川县库区向青海循化撒拉等三县的移民及向汉水下游的移民、三门峡水库陕西库区向宁夏贺兰等八县的移民,都是跨区域文化的远迁移民。其中,东平湖水库的东北移民就是从齐鲁文化向关东文化的迁移,丹江口水库的青海移民及汉水下游的移民就是从中原文化向青海少数民族文化和荆楚文化的迁移,三门峡水库陕西库区的宁夏移民就是从关中文化向宁夏少数民族文化的迁移。受区域文化的影响,移民和安置区的老居民会产生两种主体反应,即文化中心主义和文化适应要求。双方都以自己原有的文化标准为本位去评价对方的区域文化,认为自己区域的伦理观念、宗教信仰、审美情趣、生活方式以及其他行为规范等部分或全部优越于对方,不屑对方的区域文化,常常以讥笑、嘲讽或怀疑、敌对的方式对待。越是这样,文化优越感越强,不同区域文化的排斥性越大,相互融汇与交流的机会越来越少,社会人际关系环境越来越窄。文化本位下的移民始终怀有月是故乡明的文化心理,在这一心理驱使下,孤独感与思乡情与日俱增,埋下返迁的种子。在文化适应方面,远迁水库移民能否尽快适应安置区的区域文化,将直接影响他们是否长久安居下去。然而移民的文化适应水平表现出鲜明的个体差异,有的适应较快,有的则较慢。不同的移民对安置区原有区域文化在心理上的认同与行动上的接受也表现出不完全的一致,有的在心理上认同,在行动上一时接受不了;有的心理上既认同,行动上又接受;有的心理上拒不认同,更谈不上行动上的接受了。在这里有一点值得注意的是集体安置的移民与零星安置的移民在文化适应方面有所区别。远迁集体安置的移民能够形成保持一种原有文化的基础和氛围,在延续自身文化方面具有较强的生命力。他们除了故乡的自然景观无法迁移外,年龄稍长的移民尽可能将故乡的人文景观移植到迁人地来,忠实地复制迁出地的文化,以满足自己对故乡的眷恋。虽然也要面对当地文化,在相互交流中碰撞与冲突,或多或少必须作出调整和改变,但原有文化的基本内容得以保存,文化心理上的归宿感仍

然存在。加之旧有的社会关系仍在一段时间内延续,原有的基层生产管理组织基本照旧,这有助于移民安置的巩固,返迁的可能性相比之下就小的多。对于“插花式”安置的远迁移民,虽然大大缓解了在原居住地长期所受到的旧习俗和舆论偏见的压力及由此形成的精神重负,拓宽了生存的精神空间,改善了生存环境的文化氛围,弱化了宗教和家族势力的影响,并且能够在比较宽松的环境下自由地选择自己的生活方式,创造自己的新生活,重塑自己的精神形象,但居处在一个陌生和困难重重的生存环境,举目无亲,孤立无援,旧有的社会关系被打破,构建新的良好社会关系又需要时间。面对习俗的差异、语言的障碍、价值观念的反差等,这些分散安置的远迁移民不得不走上痛苦的文化适应旅程,其中某些人很快就流露出文化中心主义、恋土情结和返迁意识逐日增强。(7)对移民的行政强制放松以及不同类别移民的利益差距拉大。为了便于搬迁,有的迁出地政府出台了“不断后”的移民政策,规定“搬迁户原有的土地仍归本人耕种不变”。这种规定对于当时动员移民、消除移民的后顾之忧有其合理性。但另一方面,也给那些本来就具有安土重迁意识的移民提供了返迁的政策理由,迁出区政府对返迁的移民无可奈何。另外,由于经济利益的差别而引起移民的思迁也成为不可忽视的因素。经济利益的差别主要表现在以下两方面:一是同家乡后靠移民的利益差别。在水库建设时期,一部分土地房屋被淹没的居民被动员到外地;一部分居民就地安置,只不过将住址从山脚向山上移动,这部分后靠移民占有天时、地利、人和的条件,开垦山地,种植果树,兼以养猪捕鱼,生活并不比搬迁前差。外迁移民处在一个人地生疏的环境里,生活习惯、耕作技术都不熟悉,加上迁移中的损失,很难在短时间内富起来,从而形成同后靠移民之间的利益差别。二是同安置区的居民之间的利益差别。外迁移民虽然享有同安置地区居民差不多的生产资料,但因为不太熟悉当地的生产生活环境,在同等投入的条件下,难以产出原住居民同等的农副产品,形成收入上的差别。特别是当外迁移民与当地居民发生利益纠纷时,尽管移民有理有据,但很难在争执中占有优势。在利益机制的作用下,那些摆脱了户政束缚的移民就会从利益较低的安置地区返回到利益较高的原籍。当然,除了上述原因外,公共权力的不正当行使、“文革”时期的政治社会秩序动荡也是导致移民返迁的因素之一。移民们对上级行政部门的招工、参军、推荐上大

学、公余粮的分配份额等问题上的决策不公正多有怨言,如钟祥县大紫湖移民安置区就存在权力行使不公正现象。公共权力的不公正行使必然促使许多移民产生不安定的生活情绪。1968年丹江口水库淅川驻荆门的移民与当地居民发生武斗,因害怕报复,有一万多移民返迁。这是社会政治秩序混乱激化移民返迁的典型事例。

三、对移民返迁的对策思考

移民返迁是一种非常重要的人口现象,它对移民本身和社会经济领域都会产生重要影响。首先,移民回流后缺乏生产资料,或者根本没有生产资料,生存条件十分恶劣。由于原来的房屋土地被淹没,返迁后的移民能够投亲靠友的,就靠租借亲友的房屋和土地维持生活;无亲可投的,一部分就在库区边缘无人地带暂居下来,以各种手段勉强维持生计;一些人则成为流民,生活极其困难,给社会带来许多不安定因素。其次,返迁后的移民想依靠政府解决自己的生存环境也不现实。实际上,政府出面解决面临两大难题:一是当地政府和移民主管部门的资金困难,难以解决好返迁移民生产生活中的各种问题。历年来,移民的补偿金都是以发电价格总额中每元抽取1厘作为标准,这种经费解决一般移民的生活困难就显得捉襟见肘,就更不用说解决返迁移民的具体困难了。二是移民返迁的示范效应也不允许政府进行重新安置。如果解决回流移民的问题,只会吸引更多的移民返迁,从而增加政府移民再安置工作的难度和当地居民生产生活的困难。再次,老库区一般都在老、少、边、穷地区,经济信息闭塞,回流移民不仅缺少生产生活资金,而且一般都无多少文化和技术特长,往往致富无门。另外,移民返迁加剧了一定区域人口与生态、人口与经济、人口与社会之间的矛盾。从人口与生态方面看,库区原有的良田沃地已被淹没,一部分移民就地后靠,实施陡坡开垦种植,这本已加重了土地承载负荷和水土流失,移民的回迁无疑会进一步加剧人口与生态之间的矛盾。从人口与经济方面看,库区所在地往往人口增长快,经济发展慢。在这种情况下,移民回迁增加了解决这一矛盾的难度。移民回迁本来是想过上好日子,结果却事与愿违。从人口与社会方面看,移民返迁不利于社会的稳定。远迁移民回来后,总想在原有的村子或附近分挤出一份土地,这必然会触及未迁居民的利益,引起若干人的不满。然而,移民经过千里迢迢的途中花费,积蓄已所剩无几。生存欲望与利益保护的相互冲突、争斗,一定程度上势必引起社

会的动荡不安。最后,回流移民的不稳定性,一遇到困难就退缩,不利于发挥移民的潜能,对迁入区社会经济的稳定发展不利;对提高移民自身素质也不利。因此,尽管移民返迁从自身利益来讲,是一种趋利避害的理性行为,但其行为后果,一方面增加了政府对移民再安置的就业难度;另一方面也增加了当地政府和居民在生产、生活和管理上的难度。基于水库移民返迁难以避免,就有必要进行对策研究。

水库移民返迁行为具有二重性,从行政管理学的角度,政府已经对移民作了妥善的远迁安置,移民就不应再返回原籍要求重新安置,从这个意义上讲,移民返迁行为不合理;从移民自身利益的角度,移民返迁是一种趋利避害行为,具有合理的一面。所以在考察移民返迁行为时,不能片面化、简单化,必须抓好迁出前和迁出后两个阶段的工作,应把先期的思想政治工作与后来的行政强制管理工作结合,把前期的教育工作与后期的实际利益结合。第一,加强管理,给返迁移民建立行政组织。在一个拥有众多返迁移民的地区,如果不专门设立返迁移民行政村组,那就很难进行有效领导和执法监督检查;而且没有强有力的领导干部帮助脱贫致富,返迁移民乃至他们的后代也很难摆脱生活上的困境。因此,必须把返迁移民组织起来,给他们设立行政村、组,置于当地政府的领导和管理之下,而不能让他们自由放任,成为社会的不稳定因素。返迁移民有了自己的行政组织,选举自己的带头人,形成集体力量,在一定程度上能够群策群力,生产自救。这样只要引导得当,并能合理解决他们的现实问题,返迁移民不但不会成为政府的对立因素,而且还会有助于当地社会经济持续、健康、稳定发展。第二,在移民迁移过程中,必须加强组织领导,提高移民的组织化程度。对远迁移民来说,如果没有坚强有力的组织领导,移民过程中的无序行为将会大大增加。所以必须精心组织、安排和部署。移民步骤必须扎实稳妥,做到分步到位,有条不紊。必须改善领导作风,改进工作方法。既要关心移民生活,千方百计帮助移民解决搬迁初期面临的许多生产生活困难,稳定人心;又要采取经济、行政、法律等多种手段去规范约束移民的行为,建立各种规章制度,分级签定责任书,明确各级责任和移民自负责任。第三,注重移民的思想文化素质,走“文化移民”道路。鉴于远迁移民一般文化素质较低,文化本位意识较强,文化适应要求较差,安土重迁情结较重,除了选择好先期移民,以便发挥移民的示范作用外,还要加强移民的教育培训。举

办移民短期培训班,学习移民政策、文化心理知识和一些生存发展技能,提高移民的政策水平和环境适应生存能力;创立移民学校,实行函授或夜读制,学制半年,最长不超过一年,学习内容包括文化基础知识、移民创业史、各地民俗风情介绍以及生产生活技能常识等,突出针对性和实用性,让移民学有所获,学有所用。有了这样一个教育载体,可以按先后移民次序分期分批对移民进行常规教育,甚至还可以对返迁后的移民进行再教育。因此,走“文化移民”道路,不仅能提高外迁移民的整体文化水平,而且对移民在安置区的可持续发展以及安居乐业、发家致富具有重要意义。第四,应加强对移民心态的引导和调整,以促进移民在社会适应和社会化过程中的主观能动性。特别是在宣传教育工作中,应实事求是,增强移民的心理准备,提倡和鼓励自力更生重建家园。移民迁入地的各级政府,应将移民工作纳入最重要的工作内容之一,经常及时地倾听和了解移民反映的意见和提出的问题,高度重视他们生产生活中存在的实际困难,充分尊重和保护他们的人格与利益,以便他们新的社会环境适应中心态逐步趋于平稳。第五,安置方式应多样化且根据地理及文化等特点采取不同的安置方式。移民的集体安置有助于原地缘关系、血缘关系、人际关系的认同与稳固;有助于原区域文化的延续与共享,能减少移民的恋乡情怀与回流。但集体安置不利于人文与地理环境的开放,不利于新的人际关系的形成,长此以往,封闭自守,传统惰性越来越强,于己于社会弊大于利。移民的“插花式”安置,能使各种不同文化背景的人结合在一起,相互“换血”,有利于文化上的互补,形成新的文化优势;有利于走出地域封闭,打破传统的定势思维,形成新的社会竞争格局和人际。“插花式”安置的不利之处在于人文地理环境差异的一时难以磨合与认同,短时间内移民返迁的可能性增大。鉴于两种安置各有长短,在一个较大的安置区域内,集体安置与零星安置应同时进行。让“插花式”安置户有“家”可探,有话可谈;让集体安置户有“亲戚”可走,不时感知外面世界。慢慢地人文地理上的陌生感减少了,适应感日益增强。第六,采取政府救助和社会救助行为,实施再安置工程。移民返迁不仅造成安置区土地抛荒,资源浪费;还导致库区周边人口与其它资源的配置进一步紧张,社会关系难以协调;而且返迁者自己更是身受其害:住房没有了,耕地没有了,生产无着落,收益无保障,生活无常

规。给社会带来极大的不安定因素。政府应考虑拿出一部分资金为回流移民购置土地。土地购置支出不会造成社会福利的损失,相反,回流移民有了自己的土地,不仅解决了自己的温饱问题,而且还能把部分收益投入其他产业,为社会创造财富。政府应设立返迁移民登记站,划拨出专门的移民返迁安置费用,纳入财政预算之中。据文献记载,丹江口水库区河南浙川县曾设立了三个返迁移民登记站,政府拨出专款57.2万元,为上万的返迁者重新安排生活。政府为重新安置陕西三门峡库区15万返迁移民,曾拿出2亿元资金。重新安置需要投入大量资金和人力,造成资源浪费,但从政治的高度和社会的全局,又不得不这样做。基于当地政府财力以及拓宽扶助渠道,库区政府应考虑对口支援行动,即面向全社会,主要在省际之间进行。对口支援省份向库区提供一定的资金和技术支持与扶助;向库区提供一定的劳务用工信息和劳动就业岗位,通过劳务输出缓解库区的生存发展压力。

总之,移民返迁是任何水库建设和移民工作都必须面临的事实,也是一道难题。眼前移民问题的研究主要集中在搬迁安置,更多地考虑迁出方面。虽然对搬迁后的后续问题学术界作过一些探讨,但基本局限在移民富裕的假设推论和经济学分析上。对移民迁出后的安居安稳与返迁问题研究,却存在不少真空。因此,应当高度重视水库移民返迁的复杂性和对策研究。

参考文献:

- [1]田方,张东亮.中国人口迁移新探[M].北京:知识出版社,1989.
- [2]葛剑雄,等.人口与中国的现代化[M].北京:学林出版社,1999.
- [3]南亮三郎.人口史论[M].张毓宝译.北京:中国人民大学出版社,1984.
- [4]富田富士雄.人口社会学的基本问题[M].东京:日本新评论株式会社,1997.
- [5]陈达.现代中国人口[M].天津:天津人民出版社,1981.
- [6]袁亚愚,等.社会学——历史·理论·方法[M].成都:四川大学出版社,1989.
- [7]胡焕庸.论中国人口之分布[M].上海:华东师范大学出版社,1983.
- [8]况光贤.人文地理学导论[M].重庆:西南师范大学出版社,1987.
- [9]编委会.丹江口水库开发性移民工程系统研究(上)[C].武汉:武汉长江水利委员会,1993.