

三峡库区外迁移民安置方式研究

危丽⁴ D632.4

(重庆大学贸易及法律学院 重庆 400044)

摘要 本文在实地调研基础上,介绍三峡库区外迁移民安置方式的意义、现状和现有模式,分析影响移民外迁的主要因素,特别从库区可持续发展的角度,提出了值得研究的问题及其思路。

关键词 三峡库区 外迁移民 可持续发展, 安置方式

中图分类号 F744 **文献标识码** A **文章编号** 1008-5831(2000)01-0020-03

Research on the Models of the Civilian Resettlement of the Three Gorges Area

WEI LI

(College of Trade and Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract Based on the on-the-spot investigation, this paper first introduces the meaning, present situation and model of the civilian resettlement of the Three Gorges area, then analyzes the main factors that influence the resettlement, and finally puts forward questions and ideas that deserve research, especially from the perspective of sustainable development in the reservoir area.

Key Words Three Gorges reservoir area civilian resettlement sustainable development

三峡移民工作自1993年启动以来,正按计划进展,目前正处于二期水位移民的攻坚阶段。在1998年到2003年首批机组开始发电的五年间,将要完成静态总投资147.59亿元,搬迁安置移民44.9万多人,其中农村移民13.2万多人,时间紧、任务重,能否如期完成移民安置工作,是顺利实现首批机组发电、三峡工程初见成效的关键。

面对复杂、繁重的移民任务,库区各地政府探索出了多种移民安置的有效途径,取得了很大成效。但是,由于三峡库区面临着人口负荷超载,经济落后,生态环境恶化等突出问题,移民安置容量非常有限,必须寻找新的安置出路。正是在这样的背景之下,外迁移民被提上了政府的议事日程。

所谓外迁移民是指移民离开库区,进行异地安置的方式,它是在移民安置工作实践中逐步产生、发展起来,并被实践证明是行之有效的一种移民安置方式。过去由于各种原因,外迁移民一直没有得到应有的重视,中央和库区各地政府都没有把外迁作

为移民安置的主要出路,因而没有积极鼓励和实施外迁移民,只是作为一种辅助方式,叫作“投亲靠友,自寻出路”,事实上这种方式取得了意想不到的成效,受到了库区各地政府和广大移民的好评。1998年朱镕基总理视察三峡库区后于1999年召开的国务院移民工作会议上,外迁移民得到了国家政策的公开支持,正式作出了鼓励移民外迁安置的决定。在库区调研的过程中,我们深切感受到,在短短的时间里,外迁移民已成为库区各地政府和广大移民的共识,具体实施工作正在紧锣密鼓地进行。笔者通过对三峡库区已开始实施外迁移民的云阳县、开县、忠县的实地调研,对外迁移民的意义、现状、现有模式进行了分析,着重探讨了影响移民外迁的因素,并提出了值得研究的问题及其思路。

一、外迁移民的重要意义

外迁移民,对实现三峡库区的可持续发展具有非常深远的意义。众所周知,三峡库区人口密度过大,土地承载力弱,人地矛盾非常尖锐。由于人口严

收稿日期:1999-12-02

作者简介:危丽(1962-),女,重庆人,重庆大学贸易及法律学院讲师,主要从事宏观经济、区域经济研究。

重超载,土地过度垦殖,致使生态环境不断恶化,地质灾害频繁,经济发展也受到土地和其他资源的制约,成为我国经济社会发展相对落后的地区。即使不修建三峡工程,现有土地资源和生态环境已难以承受现有人口,三峡工程建成后,土地大量淹没,移民搬迁占地,城镇道路建设用地等加上退耕还林,现有土地还将减少,人地矛盾将更加突出,如果继续实施就地、就近后靠安置为主的方针,仍然在扩大耕地上寻找出路的话,必将加剧库区生态环境的进一步恶化,反过来制约经济、社会的发展。鉴于库区现状,研究三峡移民问题的专家提出了可持续发展移民的战略思路,指出:三峡工程具有相当大的特殊性,仅靠传统观念上开发性移民方针,还不足以有效地解决库区移民问题,还必须从可持续发展的战略高度来研究解决库区人口、资源、经济与环境的关系问题,即从移民安置、资源利用、经济开发和环境保护和生存、发展、保护三大方面同时、同步采取措施,处理好当代人之间,当代人与后代之间以及人与自然之间的关系,才可能达到“移得出、稳得住、逐步能致富”,长治久安、安居乐业的目标。可持续发展移民的战略思路为解决三峡库区移民难题找到一条根本的出路,而外迁移民由于能够减少库区人口的基数,直接缓解库区人口与土地承载力之间的尖锐矛盾,有效地扩大移民安置容量,因而是实现库区可持续发展的现实有效途径,也是一种必然的选择。

二、外迁移民的现状

国家政策明文支持和中央与库区地方政府大力推动外迁移民,加上前期投亲靠友、自寻门路外迁移民的示范效应,目前三峡重庆库区的外迁移民工作取得了很大进展。据统计到1998年底止,已完成各种类型的外迁移民8000多人,且效果较好,几乎没有返迁现象,基本实现了“迁得出,安得稳”的二阶段政策目标。目前,整个库区计划外迁7万至10万人,各地政府正大力组织实施,同时得到了广大移民的理解和配合,报名申请外迁的移民人数大幅度增加,有的地方甚至出现了争先恐后的局面。但是,由于正式做出鼓励移民外迁决定的时间不长,国家和库区政府都尚未来得及制定统一的外迁政策来规范外迁安置,因此各地在外迁资格认定、补偿标准、优惠政策等关键问题上,各自为政,造成移民互相攀比,给外迁安置带来不利影响。另外,外迁安置中的某些深层次问题也未来得及研究解决,如分散外迁中的产生安置费问题,政府的后期扶持问题等。

三、现有外迁移民模式

现有外迁移民模式有两大类,即分散外迁和集中外迁。分散外迁即早期的投亲靠友、自寻门路;集中外迁又分为两种情况,一种是成建制的外迁,比如以村民小组为单位,一次性统一安置,如到江津的外迁安置;另一种是过渡外迁,即先到拟迁异地务工,给两年适应期,到期再办理正式安置手续,在此之前允许返回,如到新疆的外迁安置。分散外迁开始较早,由于它是建立在移民自觉、自愿、自主的基础上,移民是决策的主体,能够自觉承担自主决策的风险和责任,没有心理依赖所以效果较好。集中外迁今年才启动,它是由政府牵线搭桥、组织实施,移民自主论证、自行决策,效果目前尚难定论,但目前反映出的问题是:政府工作量大,花费的精力多,费用高,且由于是政府操作,移民心理依赖性强,自己不愿承担风险和责任,因此政府难以解脱后顾之忧。从库区调研情况看,无论是当地政府,还是移民,都普遍赞同分散外迁的方式,但这种方式存在的问题是,如果仅靠移民自身能力,规模难以扩大,安置数量有限,且存在隐患,如生产安置费问题,后期扶持问题;而集中外迁则可以借助政府的行政权力和手段,扩大外迁移民的规模,有效地扩大移民安置容量。

四、影响移民外迁的因素

通过实地调研,我们发现虽然外迁移民得到了国家的政策支持,库区政府和移民也有共识,但在实际运作过程中,仍然存在一些因素,影响着外迁移民的顺利推进和后效。

政府角色 从外迁安置的二种模式的对比分析中可以看出,政府所担当的角色是截然不同的,其效果也大不一样。在分散外迁中,外迁地政府只是提供为移民办理外迁手续的政府服务,完全不介入移民外迁选点、论证和决策的过程,完全由移民当家作主,一切后果均由移民自己承担,因此外迁地政府担当的角色比较单纯,工作量小,花费的精力和费用也很低,迁后效果也很好。而在集中外迁模式中,是由政府选点,并由迁出地政府和迁入地政府双方达成协议,由迁出地政府组织移民进行考察论证后,由移民自愿申请报名,最后由政府统一办理外迁手续,并负责将移民送往迁入地的,整个过程都由政府组织操作,是典型的“政府行为”,因此政府的工作量相当大,花费的精力、费用也很高,并将承担后果和责任,将来一旦移民不满意,就会找政府的麻烦。可见两种模式、两种角色,导致两种截然不同的效果。因此

政府在移民安置中的角色定位,是影响安置效果的非常重要的因素。笔者认为,政府角色应该只是宏观决策和调控,制定有关的法律、法规、政策、措施,引导整个移民工作的开展,但具体操作过程应尽可能地回避,由移民自主决策,减少对政府的依赖,激发他们适应新环境的潜力。

移民心态 心态是指社会政治经济制度或体制的变化,或某种社会事件的发生而引起的人们心理反应或心理态势,包括认识、情绪和意愿三个层面的内涵。三峡工程的修建,使百万移民失去世代生活的故土家园,不得不重辟生活空间,必然在他们的心理上引起剧烈的反应,而移民的心理状态、心理情绪,则影响着移民工作的顺利开展,进而影响着三峡工程的进展。因此,准确把握移民心态,因势利导,是搞好三峡移民的一个非常重要的方面。

据有关对三峡移民心态进行调查分析的资料表明,移民心态非常复杂,最突出的一个特征就是矛盾性,主要表现在:一是他们既对三峡工程的兴建抱支持态度,把它看成是自身脱贫致富的一次机遇,对搬迁后的生活水平和就业方式有较高的心理期望值,同时又顾虑重重,担心自己的愿望落空;二是他们既对政府有较强的依赖性,认为移民是政府的事,应该由政府负责到底,同时又有较强的参与决策的意识,希望自己能当家作主,但又不愿意承担自己作主的风险;三是他们既对政府有一定的信任感,相信政府能妥善安置好移民的生产生活,同时又普遍担忧不正之风会损害移民的切身利益。在对待外迁安置上,移民的矛盾心态更加明显:一方面,他们不愿就地后靠,因为就地后靠的土地质量下降,会降低生活水平,又不愿外迁,表现出故土难离的情结;另一方面,虽有“故土难离”的传统思想,又有求发展的强烈愿望。不迁,惟恐失去一次难得的脱贫机遇;迁移又怕失去多于所得,所以左右为难,优柔寡断。移民的这些矛盾、复杂心态,既反映出移民对切身利益的关心;也反映出移民对未来生存、发展的不确定性的担忧。因此,移民安置中应把握好移民的这些心态,妥善处理移民个人和国家整体之间利益关系,因势利导,确保外迁移民的顺利进行。

利益驱动机制 大型水利水电工程的移民历来被称世界性难题。因为工程建设的主体是政府,而搬迁的主体却是移民,两者处在不同的角度,有不同的利益期望,因此,靠行政手段和移民的思想觉悟,不能从根本上解决问题。在实行市场经济的条件

下,只有以利益为驱动力,让移民得到实实在在的好处,他们才会在利益的引导下,朝着符合政府政策目标的方向发展。分散移民之所以受到移民青睐,其动因就是生产安置费可以留在自己手中,由自己支配使用,集中外迁报名踊跃也是由于有外迁的优惠条件,可以得到较内迁安置更高的补偿费。由此可见,利益驱动机制是影响移民安置的最重要的内在因素,应在制定有关政策、法规时予以特别重视。

五、值得研究的两个问题

外迁移民是解决三峡库区移民难题,实现库区可持续发展的有效途径,具有非常重要的战略意义。因此有关各方应尽快制定出鼓励移民外迁的具体可行的政策和措施,积极研究解决外迁安置中出现的矛盾和问题。笔者认为有两个问题值得探讨。

其一,关于外迁移民资格认定问题。目前尚无统一规定,各地有别,有的是在生产安置人口控制数内由村社协调;有的限于双淹户,而淹地不淹房者不享受生活安置补偿;有的则只限于双淹户,同时外迁户的补偿标准也因资格不同而异。各地措施似乎均对外迁限制的成分多,鼓励的因素少,没有体现国家鼓励移民积极外迁的政策精神。比如有些移民,只淹地不淹房,或只淹房不淹地,而他又有外迁的意愿,应不应该鼓励?甚至未淹户有交换外迁意愿,又可不可以支持?从减少库区总人口基数,实现可持续发展的角度来讲,这些问题应该值得研究。

其二,政府行为和民间行为结合的问题。分散外迁是由移民主动申请,自主决策,自觉承担风险的外迁方式,效果较好,但规模难以扩大;而集中外迁从选点、论证、决策的实施,都是由政府组织运作,虽说规模大,但成本高且留有隐患。那么,应该积极探讨两种方式结合的外迁移民模式,一方面,可以由政府在全国有条件接受移民的地区,特别是中下游受益地区,设立众多移民点,供移民自主选择,并以政府权威,通过制定政策、措施,甚至立法,确保移民利益;另一方面,则以利益为导向,调动移民外迁的积极性,使移民自觉、自愿、自主地外迁,从而实现库区的可持续发展。

参考文献

- [1] 雷亨顺. 三峡工程重庆库区可持续发展移民初探[J]. 重庆大学学报自然科学版(增刊), 1998.
- [2] 黄波. 三峡库区农村移民安置与可持续发展[M]. 重庆: 重庆出版社, 1998.