

三峡库区百万移民安置工作的发展趋势及基本对策

Solutions to the Resettlement of a Million Emigrants in the Three Gorges Reservoir District

况明生 欧可平

(重庆大学可持续发展研究院 重庆 400044)

李吉均

(兰州大学地理科学系 兰州 730001)

三峡库区百万移民是关系三峡工程成败的大事,全国关心,世界瞩目。以大江截流和 82.3m 水位线以下移民的成功搬迁为标志的三峡水库建设一期工程结束之后,库区移民安置工作的发展趋势如何?应该相应地采取什么对策?对此有必要作出认真的考虑。

三峡水库建设一期移民,至大江截流前已成功安置 8.2 万人。新组建的重庆直辖市,从行政建制和领导组织上为成功安置库区移民奠定了基础。

通过一期移民的成功安置,总结制定了一系列适合三峡库区实际的政策措施,完善了移民资金的投放程序及管理制度,对农村移民安置模式及途径、城镇迁建、工矿企业的专业设施复建、移民工程项目的发投标及监管程序等都作出了更明确的规定,使安置工作朝着更加合理有序的方向发展。

移民安置工作的发展趋势

1. 移民安置面临的不利条件

一期移民安置的成功主要取决于移民安置方针正确和一系列措施得力。因一期移民数量较少,所以库区社会经济基础薄弱、生态环境脆弱、移民安置容量不足、人口素质低下等客观因素并没有对一期移民安置产生明显的制约。但不可因此对三峡库区移民安置的艰巨性和移民工作中存在问题的严峻性估计过低,对移民安置中的不利条件必须保持清醒的认识。

对移民安置不利的条件概括起来主要有:

(1)库区农村人多地少,农业经济水平较低,农村移民的生产安置容量不足,这是库区农村移民安置中的一个基础性限制因素。尽管坚持开发性移民方针,但是受生态环境脆弱的影响,移民新垦土地面积及其土地质量和产出仍难以保证移民安置的要求。随着二期移民安置的大规模展开,这一限制

性因素将更加突出地显露出来。

(2)一方面是库区农村移民安置容量不足,另一方面却又存在着农村移民不愿远离故土的情绪。农村移民原都生活在交通便利、经济较为活跃、收入较高的沿江地带,如果坚持就地、就近安置,势必难以达到他们原有的经济水平。

(3)库区农村移民安置地区的农业经济不适应社会主义市场经济的运营机制,诸如不重市场,只重种植;自给自足现象明显,商品率低;农村乡镇企业落后,现有农产品资源不能得到合理的加工和增值;农村移民在本地实行非农就业十分困难。

(4)库区受淹工矿企业迁建除受资金短缺的限制外,另一个严重的问题是受长期计划经济模式的影响,许多受淹工矿企业缺乏自主经营、自主发展的能力,“等、靠、要”现象突出。

(5)受淹工矿企业的组合搬迁缺乏内部的组合动因和愿望,当以行政命令推行“捆绑式”组合时,常因小集体利益和个人得失致使组合式搬迁难以举步。

(6)受淹工矿企业实行组合迁建,其可行论证偏重于技术性方面,而对经济性和社会效益方面的论证不多,以致原先效益较好的企业经组合迁建后出现生产经营困难的局面。

(7)上述不利条件的存在决定了库区移民的艰巨性,势必增加移民安置工作的困难。

如何发挥广大移民群众的积极性,克服上述不利条件,进一步推进移民安置工作发展的良好势头,还得遵循“解放思想、实事求是”的原则去提出新思路和新方法。

2. 今后移民安置工作的发展趋势

(1)三峡水库建设的顺利进行和移民的积极性将导致移民安置高潮的出现。

根据三峡水库二期工程建设的安排,至 2003 年,135m 水位线以下的约 50 万移民群众必须搬

迁。库区移民普遍对安置抱有较高的期望,他们希望通过搬迁达到改善居住条件和收入结构、提高经济收入的目的。但是,由于移民安置经费严格按照切块包干和计划安排进行投放,加之库区经济基础薄弱,地方财政困难,移民安置需求同资金缺口之间的矛盾将突出地暴露出来。

此外,一方面存在着移民期望、安置需求同资金缺口之间的矛盾,另一方面又存在库区经济整体素质较低和管理水平落后导致资金消化不好和效益不佳的现象。上述多种原因的同时并存,必将造成移民安置质量和效益同移民对搬迁安置期望值之间的差距。在这种情况下,如果基层领导不力和干部素质低下,就很可能将问题和包袱甩给移民群众,挫伤移民的积极性,形成真正被动移民的情形,从而导致一期移民之后出现的好局面得而复失。

因此,二期移民工作展开之际必须强化移民安置地区基层领导的作用,扎实细致地在移民安置质量和效益上下功夫,提倡一人一人、一户一户地将移民稳妥安置的工作方法,认真保护和发扬移民群众支援三峡工程、主动搬迁的积极性,促使移民高潮健康有序地顺利到来。

(2)通过市场机制,将普遍实现对移民安置资源和生产生活资料的有效配置和调剂。

随着我国经济体制改革的深入和社会主义市场经济体系的完善,市场机制对资源的有效配置和调节必将发挥越来越重要的作用。三峡水库二期移民工作中,移民安置资源在按公平合理与“移得出,安得稳,生活有保障,经济有发展”的原则进行分配之后,移民群众的经济能否发展与生活能否致富只能依靠顺应市场的选择和其中的正确定位与有效经营来实现。移民安置资源的配置能否达到移民群众的理想效益,也只能通过市场机制来加以调节,政府不可能一包到底。因此,加速库区市场体系的培育和完善,发挥社会主义市场经济机制作用,帮助和引导移民有序地进入市场,找准经济发展的生长点,将成为二期移民安置的基本走势。

(3)库区移民安置可望步入社会保障基础之上的稳定推进时期。

为社会成员提供维持基本生存的物质是国家和社会的责任,实行社会保障是国家和社会履行其责任的基本形式,其功能就是在社会成员丧失或中断劳动能力,以及在遭受各种风险而致使基本生活不能维持时,能够从国家和社会中获得必要的物质帮助。三峡库区社会经济基础薄弱,移民安置容量不足,且众多移民故乡观念浓厚;受淹群众一般都愿意采取就地后靠、就近搬迁的方式在本地安置。尽管坚持开发性移民方针,但受土地资源匮乏的限制,仍然难免移民安置区内人均占有生产资料的减少。加之生态环境脆弱,抗御自然灾害的能力偏低,

这就从客观上决定了移民群众的基本生活保障在今后相当长的一个时间内存在着较高的风险性。同时,生产生活环境的改变还将在移民中引起诸多不适,导致移民情绪易于波动,使移民群众成为库区社会经济中稳定性较差的一个群体。对此,建立与此相适应的社会保障体系,保持库区社会安定和经济顺利发展,使移民安置工作步入适当的社会保障基础之上是今后的必然趋势。

搞好移民安置的基本对策

1. 进一步培育和完善库区社会主义市场经济体系

应活跃和完善库区消费资料市场,鼓励移民大力发展库区特色消费品,提高商品率,应加速库区生产要素市场的建立,进一步规范建筑市场,培育库区金融市场和劳动力市场,同时要积极创造条件,在适宜的时候开设土地市场。

库区金融市场可先以县为单位,在组建和培育上市股份有限公司的同时,配合现代企业制度建设的需要,先建立地区性的场外交易市场,通过柜台对债券和尚未上市的企业内部股进行挂牌交易,以促使本地资源的有效重组和新生股份制企业的创立。与此同时,还要加强与主城区金融市场的衔接,以利于资金在更大范围内进行流转和聚集。库区开设劳动力市场要首先重在引导移民有序地进入,鼓励移民到市场去寻找适合自己的就业岗位,让移民带着生产安置资金,以持股的形式进入股份制工商企业。

土地市场的建立在库区移民安置时期具有重大意义,要积极创造条件,制定法规,稳步推进。在买断土地使用权实行土地依法自由流转之后,要通过土地市场引导土地向有实力、有较强技术和管理经验的经营户集中,实行对土地的集约化经营。土地使用权转让费可按一定比例分属地方政府和土地所有单位,用于建立地方社会保障基金和发展集体经济。实施农业产业化工程,创建农工商或农商式的股份合作制公司,达到壮大地方经济实力、增加就业岗位、安置移民的作用。

2. 加速库区现代企业制度的建设

加速现代企业制度的建设,尤其要按照抓好大的、放活小的策略对受淹工商企业进行改造和改组,增强这些企业的自主经营、自主发展能力,使他们尽早形成面向市场的具有新产品开发和技术创新的独立经营实体,实现在迁建中发展、在发展中革新。受淹工商企业的改造和改组要有利于这些企业的迁建,规模较小的传统工商企业可采取转让、兼并、出售的形式转交给新城区或未淹地方的有实力和发展前景的经济实体,让这些有实力的企业来组织实施这些受淹企业的迁建。对技术落后、设备

陈旧、负债率较高、经营不善、前景暗淡且没有别的经济实体愿意接收或购买的企业,可将还债后剩余的固定资产细分为内部股出售给职工,其股金由国资营运单位管理,待在新城区或未淹地方找好入股企业之后,持股职工和股金再一起进入新的股份制企业;而对原企业则可实行就地解散和销号。对那些资不抵债、已经停产、职工已自谋出路的企业要按照有关法规实行破产,以减轻搬迁重建的负担。

3. 大力推行农业产业化经营

要根据当地资源优势与农业生产传统,顺应市场的选择确定好开发项目,形成规模,实行农业产业化经营。当前三峡库区推行农业产业化的主要目标是优化农业内部结构,增加就业岗位,保证移民安置,改善移民收入。其主要途径是延长农村土地产出物的生产链,对农副产品进行一系列加工,提高农业产出的商品率,实现农产品的有效增值。在此过程中,要组织城镇有实力的工商企业下乡下村,使他们成为农村产业化组织中的“龙头”,联合广大农户,采取股份制或股份合作制的形式组建农商或农工商联合经济实体。也可采取农村合作经济组织或农村专业技术协会联合广大农户的形式,组建管理服务机构,设立加工企业,组织营销队伍,从生产、加工、运输直至销售实行全过程经营。这样既可加速城乡一体化进程,壮大农村经济实力,又可对农村移民实行有效的安置。

4. 加快库区社会保障体系的建立

目前,库区内已将男性 55 周岁、女性 50 周岁以上的农村移民和鳏寡孤独老弱病残者的生产安

置经费集中起来设立了农村移民养老保险基金。在此基础上,要继续按照社会统筹和个人帐户相结合的方式扩大保险基金和增设保险种类。扩大保险基金和增设保险种类要同经济体制改革、现代企业制度建设、培育市场体系和完善土地制度的进程相协调。在组建股份制和股份合作制企业的过程中,可按一定比例将投资总额的一部分划归失业保险基金。企业投产之后则可按营业额的一定比例征收社会失业保险基金和职工养老保险基金。在农村则可用土地使用权转让中的收入设立农村社会养老保险基金,移民安置区还可将农村移民养老保险基金结合起来。库区建设社会保险体系的初期,可以先在县级政府部门设立社会保险基金管理机构,制定法规,并依法对基金进行管理,保证基金的安全运营和实现保值增值。

5. 增强大城市带动大农村的力度

大城市带动大农村的工作重点要放在三峡水库沿岸的移民安置区。坚持干部下乡下基层,尤其应该下到移民安置区内的村、镇,去帮助那里的群众根据本地资源特色和潜在优势,因地制宜地搞好产业配置,确定好经营门路和产品销售渠道。同时要积极主动地从思路、信息、规划和技术、管理等方面去帮助移民安置区的群众管好用好移民安置资金,提高移民安置资金的使用效益,推动移民安置区的农业产业化进程,创建一系列的农商或农工商股份合作制企业,使移民安置区的社会经济尽早呈现城乡一体化的新貌,成为能够带动库区南北两翼经济发展的中轴地带。(责任编辑 刘先曙)

(上接第 57 页)

三峡工程生态与环境补偿有如下特点和性质:项目组成复杂,时空跨度大;补偿费并不是真正意义上的“补偿”,仅仅属于“补助”性质;“被补偿方”是国家,补偿费的征收和使用属于政府行政行为,应由政府来统筹安排,用于保护生态环境;“补偿方”与“被补偿方”不存在经济合同关系。

国家投资兴建三峡工程,并在工程建设过程中重视和保护生态环境,采取措施使不利影响减少到最低限度。从总体上看,这是政府行为。由中央政府统一组织,从工程投资中收取补偿费,并结合各部门在对口支援三峡环境保护工作中的倾斜、支持,调动各方面的积极性,才能使各项生态与环境补偿项目真正落实,才能为生态与环境保护工程的长期运行管理奠定基础,也才能有利于三峡工程项目法人单位集中精力搞好工程建设和管理。

目前三峡工程生态与环境补偿项目,采用经济合同或技术合同的形式,按照市场经济的原则,由作为“补偿方”的三峡工程项目法人单位(合同“甲

方”)直接和某一行政管理部门的下属事业单位(“乙方”)签订合同解决,回避了“补偿方”与“被补偿方”的关系,使三峡工程生态与环境保护工作由行政行为变成了市场行为。这必然引发出“产权”、“运行管理费”等一系列问题,也不能调动中央有关部委对口支援三峡工程生态与环境保护的积极性;而作为“丙方”的政府组织协调部门并没有任何经济和行政手段来切实保障补偿项目合同的执行。因此,这种做法不论从理论上还是实际运作上都存在很大的问题和困难。

为此,需要根据三峡工程生态与环境补偿的特点和性质,切实理顺政府和企业三峡生态与环境保护中的责任,改革目前三峡工程生态与环境补偿费的使用和管理方式。应按照《长江三峡水利枢纽环境影响报告书》的要求,建立政府性质的责权明确的组织实施机构和补偿费管理制度,如《三峡工程生态与环境补偿费管理办法》。

(责任编辑 刘先曙)