

论三峡工程移民的若干问题

Some Resettlement Problems in TGP

陈国阶

(中国科学院成都山地灾害与环境研究所, 研究员)

编者按 1992年4月第七届全国人民代表大会第五次会议通过决议,在适当时机兴建三峡工程。本文作者前不久随四川省领导前往三峡地区对工程移民问题(四川省内移民占工程移民总量约80%)作了实地调查。调查中发现移民工作中存在一些问题。这些问题如不及时解决,将在工程兴建过程中带来一系列不良后果。我们认为作者提出问题的态度是积极的,还针对问题提出了有益的建议。现将此文刊出,供有关领导和部门在制定规划和措施时参考。

一、对开发性移民的理解

开发性移民作为三峡工程移民的新思维已被提了出来,并且在各种会议、文件和文章中被广泛应用。应该说,作为总结几十年水利工程移民的经验教训,开发性移民的提出有着它现实的意义。其价值在于摒弃单纯补偿性移民的弊端而寻找新战略。但是,开发性移民至今没有比较确定的周密而科学的定义。在使用和理解这一提法时随意性很大。正因有各种不同甚至截然相反的理解,就会制定出本质不同或差异极大的移民战略方案,也就可能导致截然不同的移民后果。

开发性移民至今也没有可供操作的具体目标和标准,甚至还没有意识到应该有标准和具体目标。开发性移民应该达到什么样的标准才算成功,没完成什么样的标准就算失败,并没有人关心。开发性移民成功的可能性有多少,失败的风险有多少,更讳于言。

开发性移民能给移民区带来开发机会,目前尚是一种愿望,开发性移民战略的组织实施和管理,实践上几乎仍属空白。目前尚无成功的例子,更没有可供操作的方案,也没有可供借鉴的经验。即使个别示范点获得成功,与上百万人的移民系统工程相比,也不具备实践预期的说服力。

从三峡工程的移民现状来看,目前移民工作主持部门所制定的战略和所采取的措施,与移民的实际需要尚相差甚远,矛盾是突出的。

1. 对开发性移民的不同理解

开发性移民的“开发”,是指移民区19市县的综合开发,还是指几个移民点的开发,代表着两种不同的开发思想。按前者的理解,开发性移民不能仅就移民而论移民,应该将移民区域社会经济的综合发展和移民工作统一协调。具体地说,是要在发展区域经济,提高区域社会环境容量和对劳动力就业的吸收能力的基础上进行移民安置;移民的各种规划、计划和步骤,应该纳入三峡库区社会经济发展总图,统一实施;而检验移民的成败,除了要考察移民的返回率和生活状况外,还应着重检查移民区的经济是发展了,还是滞后了;速度是较前加快了,还是缓慢了;是促进了,还是削弱了;与发达区的差距是缩小了,还是扩大了。而按后者的理解,则开发只是移民本身的“开发”,至多是有移民任务的乡、村、镇的任务,先给他们一点“开发资金”,或开荒,或办几个小企业,让他们先立住脚,然后将移民一批一批地照此办理,之后就靠上山开荒种柑,孤立于区域社会经济大环境之外而自己“开发”。用这种“开发”,企图达到库区经济繁荣,社会安定,环境优美,肯定是太理想化了。

2. 移民开发的途径

三峡工程的移民是从区域实际出发,因地制宜,还是长官意志,靠种柑桔找出路,实际上牵连到移民未来的命运,成为令人瞩目的问题。三峡库区各县人多耕地少,土地后备资源严重不足。由于过度开垦,陡坡种植已对生态环境造成严重破坏。

工程淹没区几乎使该区仅有的几大片平坝良田丧失殆尽。在这种势态下,是一味强调农村移民只能安置于农业,规定移民在本已没有的“荒地”上开荒,还是靠国家支持和投入,开发第二、三产业,这是两种不同的战略选择。何种取向,实不难断定。不论是谁,只要深入三峡腹地,下车上山,直接聆听当地居民的呼声,就会得到答案。

3. 开发性移民的投资

要搞开发性移民,就必须在开发上下功夫,投资上也应该超出一般赔偿的范围,对三峡地区进行特殊的经济扶持。尤其急需筹集相当数量的资金,投向城镇、交通、通讯等基础设施建设,建设一大批有前途的项目,及早培训大批适应区域开发需要的各类人才;使城镇、工厂、企业的搬迁能与区域产业结构调整、产业合理布局、产品开发等结合起来,真正给移民区注入活力,形成发展的新起点,保证库区与我国其他地区一样,具备本世纪达到小康水平,下世纪中达到中等发达水平所应具备的社会、经济的整体配套条件。

但是,目前所说的开发,实际仍只是补偿,甚至是很不充分的补偿。开一亩陡坡地的实际投入资金不到实际耗费资金(含劳动力)的三分之一。1992年先投入的3亿元移民投资,实际上大多是以工代赈的形式发放的。目前移民预算资金严重短缺,不要说建设新库区,就是重建被淹的十几个县城、两座城市都很困难。

4. 移民成败的责任

说实在话,我国的建设项目从来就只有决策者,没有承担责任者;成功有赏,失败无罚。说是对移民负责,实际上却无法律约束。一旦出现决策失误,决策人有谁能负责呢?评价一项工程是否成功,不仅要看工程的设计、施工的水平,工程的建设速度、质量和建成后的效益,而且要看与工程相关的移民是否成功。凡移民失败的工程,移民返回率超过一定比例的工程,客观上很难被视为成功的工程。

二、开发性移民应达到的标准

笔者认为,开发性移民应该有完整的战略,系统的规划,具体的目标和标准,起码应该有以下几条作为检验移民是否成功的依据。

1. 移民区的经济开发标准

即移民过程中或移民后应达到的经济目标,这是保证移民能安居乐业的重要基础。

(1)移民的人均收入不得低于非移民的人均收入水平;整个移民区(包括移民和原住居民)的人均收入不得低于非移民区同类区域的人均水平。

(2)移民区的经济发展速度不得低于移民前的

速度,与非移民区的类似区域相比,在同期内发展速度至少应该持平。移民过程中,对库区经济的冲击,新旧生产系统的交替不致造成对库区经济的破坏或降低正常发展速度。

(3)移民区的经济结构、产品结构在移民过程中能真正得到调整,小(型)、(分)散、低(质量)、差(效益)、污(染)的产业格局能真正得到改造,形成相对集中、上规模、出效益、少污染,产品上档次,市场比较广阔,具有与外区竞争能力的产业结构与产品结构。

(4)移民区与川鄂两省、全国和东部沿海地区发展水平的差距,不应继续扩大,而应逐步缩小。近年,未脱贫地区要脱贫,才脱贫地区要巩固脱贫成果,并向小康目标前进。移民完成后,要达到全国平均水平,才能保证移民区的安定。

(5)移民区现有的财政赤字能得到根本扭转。在移民过程中各地、县的财政收支能达到大体平衡,移民后能彻底改变靠国家补贴过日子的状态,并对国家财政有所贡献。

(6)结合移民要建成一大批有区域特色,在国内有影响或一定地位的产业、工程项目或产品基地;建成粮、油、桐油、蚕桑、柑桔、麻、畜牧业、中药材等农业生产基地或农业商品基地;建成天然气化工、盐化工、磷化工、建材、食品、纺织、造船等为重点的工业基地;建成全国重要的旅游产业中心之一。整个移民区的经济面貌和发展水平与三峡工程的世界性地位和现代化水平相适应。

2. 移民区的社会发展标准

移民本身既是一种社会现象,又是一个特殊的社会问题。移民的成功应与现代的社会观念、社会生活、社会需求和社会发展相适应。起码应满足下列各点。

(1)移民安心于长期在移入区生活,因移民不当或生活待遇太差而离开移民点的人员比例不应高于总移民数的1%。

(2)移民的心理障碍得到较好克服,社会调查的满意率应达80%以上;不出现重大的伤亡事故;与移民有关的死亡率、致残率、致病率应低于国际公认允许的水平。

(3)移民区社会安定,移民与原住居民不会形成尖锐对立,不出现与移民有关的重大械斗事件、请愿事件、社会扰乱事件等。

(4)三峡工程移民区是多种自然疫源性疾病流行区,主要有疟疾、钩端螺旋体病、流行性乙型脑炎、流行性出血热、斑疹伤寒、回归热、狂犬病、炭疽病、黑热病、布鲁氏菌病、百日咳、麻疹、痢疾、病毒性肝炎、猩红热、白喉、流行性感胃等。移民过程中不应发生上述疾病的大规模流行或不正常的高发病率。通过移民区建设,要形成健全的卫生防疫

与医疗保健体系,达到全国同期的保健水平。

(5)移民区城市化水平应跟上全国发展步伐,达到全国同期平均水平;农业人口在总人口中的比例应从现在的90%以上降至与全国平均水平相当;农业劳动力向非农产业转移的速度不得低于全国平均水平,失业率不应高于全国平均水平。

(6)移民区的社会保障体系、服务体系、基础设施水平,要与区域社会经济发展相适应,与全国平均水平相当。城市、县城、重要集镇、农村聚落、港口、码头的建设水平,交通通讯、文化设施、社会福利等要与全国平均水平相当。与未来小康水平和中等发达水平的社会综合条件相适应,具有与国内中部地区同等水平的吸引外资的能力和 investment 环境。人均居住面积、人均各种基础设施占有量、人均绿地面积,人均消费水平等要与全国平均水平大体相当,不应形成大的反差。

(7)人才素质得到改善、提高。文盲率应从现在的24%左右在本世纪内降至全国平均水平,移民后应消灭文盲,每万居民的大学生人数、科技专业人员数应达到全国平均水平,区内人才外流的趋势应得到控制。

3. 移民区的环境质量标准

保持三峡库区良好的环境质量是保证社会经济持续发展的重要物质基础,也是发挥三峡工程效益必不可少的条件。移民搬迁不能以牺牲环境质量为代价。

(1)除被淹没的自然景观外,三峡峡区、小三峡、乌江等著名自然景观、风光应得到切实保护;在风景区、旅游区不出现新的污染源,不建破坏风景、景观的工厂、企业,不得乱开挖,乱垦殖或炸山取石。

(2)目前库区水土流失面积已占总面积的80%以上,年土壤侵蚀量达1.55亿吨,入江泥沙每年平均达4 000万吨。移民不能再加大水土流失面积和强度,相反,应与全国水土保持工作相适应,逐步缩小面积,降低强度。移民完成后,水土流失面积应控制在(比如)30%以下,土壤年侵蚀量应少于5 000万吨,入江泥沙量少于1 000万吨。长江中上游防护林体系的建设应与城镇迁建、农田基本建设、移民区建设相配套,保证防护林体系的建设水平与其他地区相当。

(3)山区灾害得到控制。移民区必须是地质稳定,非滑坡、泥石流、崩塌区。移民区的开发不致引起新的恶性山地灾害事件。移民迁建的城镇、工厂、企业、农村居民点、重要农业生产基地凡有不能回避的地质问题,必须得到根本解决,安全有充分保证。

(4)目前库区是我国酸雨污染区之一,移民中的建厂不应进一步加大库区大气污染,应通过未

来小水电建设和三峡工程发电效益改善库区能源结构,基本消灭酸雨污染。库区水质由于工业发展,水流速度变缓,自然净化能力降低,岸边污染带污染加重,移民过程要有足够的治理资金,整个库区水质应全面达到水质区划功能分区管理目标的要求,满足旅游、灌溉、渔业、工业、饮用等不同用途的要求。

(5)库区和移民区内重要的自然保护区(点)、文物、物种,应作出全面规划,相关的保护区(点)的范围、标准、保护内容要具体设计;切实实施、实现,认真管理,重要古墓群、古迹、文物等凡受淹没的,要及时搬迁、按质仿建,要保证有足够的投资。

(6)移民区的资源开发、利用和保护要切实管理好,切实保证未来区域经济发展有相应的资源储备和永续利用;未来库区的建设用地(如高速公路,铁路、机场、大型厂矿、大型设施等)要留有余地。耕地数量要基本稳定,中低产田得到较大的改造,森林资源得到保护,森林覆盖率应达30%以上,坡度大于25°的耕地要实现退耕还林。

三、开发性移民实施的若干问题

三峡工程移民确是一项非常艰巨复杂的工作,这里仅提出几点,供有关部门参考。

1. 综合规划、整体协调

移民能否安置取决于区域环境容量和经济实力。区域经济基础越好,吸收劳动就业的门路就越多,安置就越容易,安置了也就较能巩固。因此,移民工作的指导思想应该立足于促进区域经济发展,切忌单纯为移民而论移民。因此,移民的目标、步骤,移民安置区的选择、就业途径,移民的社会保障等应与区域环境容量、区域发展规划、战略和计划统一起来,统筹安排,综合配套,整体协调,系统实施。

(1)当前,迫切需要制定出与三峡库区自然环境条件、社会经济基础等相适应的从宏观到中观、微观的移民规划,特别要以县为单位,落实移民的具体出路,产业安排,工程项目,城镇规划和设计,拟定出移民安置的时间安排和资金配套。在这个过程中要特别处理好移民投资与区域经济发展投资的协调,城镇搬迁、重建与区域城市化发展规划的协调,移民建设项目与八五、十年规划发展目标的协调,迁建工厂企业与区域产业结构调整、产业科学布局的协调,移民社会保障体系与社会发展目标的协调,移民过程环境建设与区域生态建设和环境保护规划协调。

(2)移民进度应与区域开发进程相衔接。从一个旧的社会经济系统转变成一个新旧交错系统再到新的系统,是很复杂的过程,规划不当,或计划

不周,有可能造成旧系统原有生产受破坏或生产水平下降,而新系统又不能发挥效益,引起整个区域经济的滑坡。因此,移民搬迁的顺序,特别是如何处理搬迁厂矿、城镇与新建厂矿、城镇的关系,需要作专题研究,不能掉以轻心,各行其是。从目前情况看,移民与移民工程的安排,一般地说,应该是先搞好移入区,新建城镇、移民点的基础设施建设,后移民搬迁;搬迁建设中,优先发展工业;工业搬迁中,先搬效益差,亏本严重,污染严重,小而分散的企业;搬迁的区域配套上,在全面规划控制下,先将工厂布局于基础设施好,能发挥效益的区位;农业移民要先从第二、三产业中找出路,确属安置于农村的,要先搞好基地建设。

(3)目前三峡库区90%以上的劳动力从事农业,二、三产业在国民产值中的比例偏小。而区域的农业后备资源严重不足,开荒安置显然不应成为主要方向。不管从区域耕地资源状况,还是从我国现代化进程要求农村劳动力逐渐向非农产业转移,逐步实现以中小城市为依托的城市化的要求出发,移民的主要去向都应该是第二、三产业。因此,通过移民,实行区域产业结构调整,加大二、三产业发展步伐,提高城市、城镇发展水平是十分必要的,移民规划应在这方面下功夫。

2. 移民投资问题

这在移民实施中更具实质性,目前存在问题也比较突出。

(1)移民补偿资金的标准。移民损失赔偿应包括下列几个方面:直接淹没损失;各支流、干流泥沙淤积20年后受10年一遇、20年一遇洪水的淹没损失;部分被淹,使未淹部分丧失使用价值,应属搬迁补偿范围;虽不被淹,但环境质量变化使其失去使用价值,也须赔偿;被淹企业搬迁,不能再找到原来同等功能区位,需占用不被淹的较好区位,不被淹的选用区位应作第二次搬迁赔偿;部分被淹,整体功能丧失,应按恢复功能的投资量补偿,一生产单位被淹,与其相关的其他生产系统受破坏,应作全面损失赔偿;搬迁过程中,生产停产,或新旧系统不衔接造成损失,应作时间成本计入赔偿;固定资产原值与现价差距,应补足;新建区的建设条件比原区位差、建设成本高,应按现在建成同类功能费用补偿。

(2)移民投资必须大于补偿投资。三峡地区经济落后,三峡工程只提供一个开发的机遇。有利影响是软的,而不利影响,特别是淹没损失是实质性的、固定的。能否实现三峡工程对移民区经济开发的带动,关键在于有没有外部高强度资金的投入。开发性移民建设项目不可能按原有老(化)小(型)低(质)差(效益)的搬迁项目重复建设,需有新的起点和适当的规模,城镇的建设也应为下世纪的长

远发展创造必要的条件,简单依靠移民补偿投资无论如何是带动不了区域的开发的。没有额外的发展投资,即使三峡工程上马,三峡库区的经济也不会有大的起色。据对各省市的调查,国家对移民区的投入,在移民搬迁的10~20年内,需要达到补偿投资3倍左右的水平,库区经济才能有较好的启动。

(3)移民投资应提前。移民全部必须在工程蓄水前完成,移民工程又需有自己的建设周期,许多城镇、企业、区县还必须处理新旧系统的衔接,只有提前投资,改善基础设施,尽快建设起新城镇、新生产系统,才能避免搬迁过程对库区经济基础的削弱,对生产过程的破坏,也才能扩大移民安置的社会容量,为移民的实施创造条件。

(4)移民投资来源,除移民赔偿资金外,可从下列渠道筹集:国家和中央有关部门对三峡地区的直接投资,这是强化移民区经济基础所不可缺少的;银行贷款,最好是贴息、低息的长期贷款;发行建设债券,也可试行发放股票;当地资金自筹,看来能力有限,不能寄大的希望;争取外资,目前因投资环境差,也不可乐观;国家扶贫资金,希望能加大扶贫投资量。

3. 移民的组织和管理

这是一个复杂的问题,建议国家作专门研究,提出具体方案。这里仅就近期需要解决的问题,提出建议。

(1)目前由国务院某一办事机构作计划,定调子,下达任务,由省、地、市、县执行、实施的管理体制必须改变。后者只有执行的义务,没有掌握资金、计划的权利,无法落实移民任务,移民过程中碰到的实际问题得不到切实解决。建议由国务院组织各部委、有关省市在内的领导机构,并组织专家论证,然后将移民任务连同资金配套下达给川鄂两省政府,分头实施、管理。

(2)库区各市、地、县普遍要求成立三峡经济开发区,给予特殊开发政策。鉴于三峡库区位于我国腹地中心,长期经济发展滞后,欠帐太多,成为长江沿岸产业密集带的发展瓶颈,加快其建设,对全国宏观发展战略有巨大意义,也才能与三峡工程相称。笔者赞成建立三峡经济开发区的建议。

(3)移民区开发的优惠政策,包括对该区开发的投资倾斜政策,投资项目审批权限放宽政策;税收优惠政策,贷款优惠政策,国家控制产业(如卷烟工业)优惠政策,等等,国家应尽量予以照顾。

(4)加强移民管理机构建设,川、鄂两省和有移民任务的市、地、县应有主要领导主持移民工作,管理人员要适当增加,机构要健全。

(责任编辑 冷远猷)