

三峡工程库区百万移民的现状与未来

马 尚 云

继三峡工程坝区移民工作顺利完成之后,三峡工程库区百万移民工作已全面启动,这是一项宏大的社会发展工程。作者对坝区移民的成功动迁进行了翔实的分析考察,并对库区移民工作的未来趋势与发展作了有益探索。

作者:马尚云,男,1967年生,湖北省宜昌市三峡电视台新闻部副主任。

伟大的中华民族曾经创造了举世闻名的两大人造工程——万里长城和京杭大运河。进入世纪之交的今天,中国人又开始创造一个全新的世界奇迹,兴建人类历史上迄今为止投资最大的人造工程——长江三峡工程。该工程总投资达200多亿美元,比英法联合修建的英吉利海峡海底隧道的投资还多60亿美元。这一举措被评论界认为是中国头号经济大事,并被评为1994年世界十大科技新闻。

伟大的三峡工程的兴建,同时也引发出人类社会变迁史上一项巨大的社会工程——三峡百万移民大动迁。

在三峡工程建设的17年内,三峡库区动迁人口达100多万,他们将离开世代生活的故土,让出良田家园,重辟生存空间。三峡工程库区百万移民的动迁将换来长江中下游1500万人口和150万公顷耕地的安全与持续发展。目前长江中下游生态平衡已被彻底打破,长江上游泥沙奔腾而下,至华中平原后淤积,抬高河床,洪水季节河道水位高出两岸陆地平原6—17米,形成“人在江下走,船在天上行”的险情。荆江大堤一遇洪水,险象环生。三峡工程建成后,控制上游洪水,将令荆江大堤防洪能力提高10倍以上,使1500万人摆脱了水患的威胁。

另外,三峡库区一直是中国内陆比较贫困的地区之一,经济发展水平低下,移民是库区百万人口改善生产生活条件的重要机遇。大量移民资金的投入,将使百万移民重组社区,改变贫困状况。

中国政府一直对百万移民的未来予以高度重视。国务院总理李鹏在三峡开工仪式上指出:三峡工程成败的关键是移民。本文拟就百万移民系统工程的情况进行剖析,并提出一些发展思路与对策,以期引起更多的同仁进一步关注三峡百万移民这一跨世纪的社会学课题。

一、百万移民系统工程

三峡工程竣工后,坝顶高程185米的大坝横江耸立,截断江水,大坝以上河床水位提高,形成长达千里的条形水库。三峡水库水面总面积1084平方公里,淹没陆域面积632平方公里,涉及湖北、四川两省21个县、市,主要实物指标包括:城市2座;县城11个;集镇114个;乡356个;村1711个;组6530个以及工厂1599个。淹没线以下包括:总人口84.62万人(其中农业人口36.15万,非农人口48.47万);耕地25.74万亩;园地11.02万亩;房屋3479.5万平方

米;公路 1136.7 公里;输电线 1946.8 杆公里;通信线 3333.3 公里;广播线 7154.4 杆公里。淹没文物包括:国家重点文物保护单位白鹤梁;省级重点文物保护单位石宝寨、丁房阙、无名阙、张飞庙及屈原庙等。如果考虑人口自然增长因素,按 12% 的增长率计算,三峡工程库区动迁总人口将达到 113 万之巨。搬迁总量之大,在国内外水利水电建设史上前所未有。

三峡库区百万移民动迁,不仅要完成人口迁移,还要搬走一大批工厂,重建基础设施和生产生活设施,维护搬迁后社区经济的正常运行,因此,三峡移民又是库区社会生产力的空间大转移,是生产要素的重新组合。由于人口众多,库区原有经济动能脆弱,自主性发展能力较差,人们又将三峡百万移民称为之一道“世界级的难题”。

二、坝区移民——百万移民的起点

坝区即指三峡大坝工程所在的地区,是大坝及配套工程施工主要展开的区域,习惯上称红线内的地区。三峡工程坝区总面积 15.277 平方公里,涉及宜昌、秭归两县四镇,最终搬迁 12257 人,征地线内共有房屋 53.41 万平方米,有县、镇、村及企业 53 个。

随着工程正式开工,各项施工全面展开,移民要给工程让地,必须快速搬迁。坝区移民被称为三峡百万移民的起点和序幕,也为百万移民积累了经验和教训。

总体说来,坝区移民征地进展快,为工程施工创造了较好条件。从 1993 年下半年开始到 1994 年底,仅用一年多时间,宜昌、秭归两县就基本完成了任务。据 1995 年 8 月统计三峡坝区红线内应征地 2.3 万亩,已经交地 2.44 万亩;应搬移民 3508 户、12255 人,已搬迁 3317 户、11682 人。到 1995 年 10 月底,已全部完成任务,为三峡百万移民开了个好头。具体表现在:

1. 移民大都喜迁新居。截止 1995 年 9 月底,具有集镇功能的 20 个移民居民点全部建成。

三峡大坝所在地宜昌县动迁的 3156 户移民中,有 2328 户移民建成新居,54 户即将建成,建房户占动迁户的 90.74%。移民新房面积比原来户均增加面积 100 平方米,且质量有所提高,95% 是两层以上的预制结构楼房,从而告别了世居山区的土木结构的瓦房时代。许多移民在谈到住房时喜悦地说:鸟枪换了大炮。据了解,移民建房资金除原有住房的一大笔补偿外,还享受征地、材料供应等系列优惠政策,因而建房既快又好。但许多移民在建房时盲目提高标准,将政府移民补贴、原有积蓄全部花光,有的还借外债,这就将自有资金全部转化成了消费基金,而不是用于作为生产基金发展第三产业,或存入银行用于积累。这将会造成移民生产与生活安置中的自理能力下降,应予正确引导。为什么会有这些现象发生呢?传统的家意识、小农观念、乡土心态是移民超标准建房的重要文化心理动因。现在应当提倡适度的移民建房标准,以便将移民手中的资金引导到生产方面,提高他们的自理能力和应变能力,避免过去水库移民中常见的“住着洋房子,锅里没饭吃”的被动局面。

2. 移民生产生活有了出路。在对已搬迁的 11682 人的调查中,“后靠”7596 人,占 65%;外迁 3723 人,占 32%;投亲靠友 363 人,占 3%。生产出路上,移民中 50 岁以上的老年移民全部实现了养老保险,其余则由企业招工和“后靠”从事劳务、务农或自谋职业。具体为:总人口 11682 人;养老保险 2205 人,企业招工 2213 人,“后靠”务农或劳务 1240 人,自谋职业 1044 人;已安置 6702 人,占总人口的 57%。宜昌县安置移民就业 5087 人,占应安置劳动力的 63%。据统计,外迁人口 3505 人,劳动力 2108 人,未上岗劳动力有 669 人,占应安置劳动力的

30%。看来生产安置困难犹存。

外迁移民学生入学率达100%；有些原来因贫困、封闭而未能上学的适龄儿童也走进了学校。坝区适龄儿童800多人，宜昌县就有720人，已全部上了学。

坝区一万多移民中，外迁而进入城镇落户的移民3000多人全部实现了农转非。有2000多劳动力从农业转向了工业，2000多人从事劳务和第三产业。

3. 进城进厂的移民开始适应了新生活。进城、进厂对经济欠发达地区的三峡移民来说具有很大的诱惑力。在坝区移民首次大搬迁时，笔者与即将告别故土、远迁至县城的几十位移民作了交谈，他们几乎一致地对故土依依不舍，又几乎一致地对未来满怀希望。问他们为什么愿意搬迁时，他们除了要顾全大局、支援国家建三峡外，对政府安排他们进城、进工厂、农转非表示了极大拥护。许多中年妇女骄傲地说，他们将进入某制药厂、某化工厂、某有限责任公司。

三峡汽车钢板弹簧厂是宜昌县十大乡镇企业之一，与东风汽车集团公司有联营协作关系。全厂100多名工人中，移民有70多人。经过一个多月的培训，移民们开始上岗。他们最不习惯的是工厂的严格管理，按时上下班成了与技术问题一样的难题。昔日日出而作、日落而息、自由自在的农村居民，要树立时间观念、市场观念、技术意识实为不易。4个多月以后，许多移民已渐渐适应了工厂生活，有的还尝到了做工人的极大乐趣。象这样集中安置移民的企业还有10多家。整个宜昌县接收移民的企事业单位有200多家。正是这些单位通力合作，才有了坝区移民开局顺利的结果。

三、库区——百万移民系统工程全面启动

库区百万移民安置任务既艰且巨。中国政府和参与三峡工程论证与管理的人士几乎一致认为，三峡工程中的技术问题、资金问题，远不及移民问题复杂。正因为如此，中国政府采取了一系列重大措施，启动这项巨大的社会经济转移工程。

1. 未雨绸缪——8年试点探新路

三峡库区移民从一开始就变补偿型移民为开发型移民，将传统的输血型安置转换成造血型安置。从1985年开始，国家每年拨出专项经费，在三峡库区进行了8年试点，直至1992年坝区移民正式开如。试点工作涉及农村移民安置、城镇搬迁、工厂迁建、人才培训和乡镇移民安置规划等诸多方面。8年多来，共计投入试点经费4.557亿元，累计开发柑桔、沙田柚、茶叶、蚕桑等果园14.8万亩，兴办安置移民的工业企业28个，进行了工厂迁建试点4个，安排了城镇“三通”先行项目58个，举办各类实用技术和人才培训班共培训人才2万人。^①8年试点证明了开发型移民方针的正确可行。

开发型移民运作模式：国家出资金，政府组织生产作为移民的出路。如将荒山开辟成经济园林，分给移民作为被淹耕地的补偿。这种途径被称为农村迁移安置的主要途径。又如工业项目安置，用移民资金上新工业项目或改造企业以扩大再生产，用于安置移民。

试点工作不仅为库区移民安置积累了物质成果，更为重要的是为百万移民工作积累了宝贵经验。对国家的移民政策、移民的产业选择、移民的安置模式都起到了先导性作用。

8年试点还解答了移民工作中的许多重大问题，如环境容量问题等。三峡淹没区是三峡地区人口稠密、城镇集中的河谷低山地区，也是三峡区域经济的精华所在。水位抬高，将这些

^① 李伯宁主编：《三峡工程移民条例导读》，中国三峡出版社。

地区淹没后,能不能为他们就近找到足够的生存环境?这就是环境容量问题,是移民的首要前提。

据调查,三峡工程总共淹没耕地、园地 36 万多亩,有移民任务的 21 个县(市)共有荒山荒坡地 2000 万亩,其中有移民任务的 356 个乡镇共有荒山草坡 389 万亩。在这些乡镇中,现有的 426 万亩耕地约有 40% 是低产坡耕地。如果把这大量的荒坡地和低产坡耕地适当开垦和改造一部分,为 36 万农村移民每人开发 1.5 亩耕地和果园,共计 50 多万亩。加上开垦后返回给原有居民的 30-50% 部分,共计开发 100 万亩。总体而言,在 356 个乡镇的 389 万亩荒坡地和 100 多万亩低产坡地中造出 100 万亩高产耕地是可行的。加上二、三产业转移一部分、外迁一部分,三峡百万移民安置具有足够的环境容量。

三峡库区环境容量还有另外两个特点,一是三峡移民总量上虽有百万之众,但城镇人口占总人口的 54.2%,这部分人口不以土地为生产要素,只要将原有的企事业单位搬迁好,移民问题的解决相对容易。农村人口占 45.8%,到 2009 年约有 50 万人,这已经不是一个天文数字了。二是以县为基础单元看,每个单元移民人口及淹没耕地相对而言并不很大。国家决定三峡移民安置以县为基础,就各个县而言,移民问题不是“全局”问题。30 多万农村移民,30 多万亩耕地分散在 21 个县市。淹没区农村人口与农村总人口的比例,淹没耕地与总耕地面积的比例最高和最低的几个县市分别见下表:

县市	巫溪	武隆	巴县	江北	宜昌县	开县	云阳	秭归
人口淹没率(%)	0.04	0.05	0.06	0.1	0.9	4.57	4.68	10.6
淹没人口(万人)	0.02	0.04	0.06	0.13	0.51	6.13	5.33	4.13
耕地淹没率(%)	0.05	0.22	0.69	0.75	1.75	4.14	4.92	8.56
淹没耕地(万亩)	0.03	0.11	0.88	0.69	1.03	4.76	4.82	3.68

以上可见,百万移民中农村移民所占比重小,分散到各县市行政单元所占比重更小。这就说明,三峡百万移民总体难度虽大,但终究不是无法攻克的难关。

2. 不能水赶人——库区一线水位移民进入倒计时

三峡工程总工期 17 年,大致分 4 个阶段。1997 年大江截流;2003 年坝前蓄水 135 米,首批机组开始发电;2006 年蓄水位 156 米;2009 年蓄水 175 米,大坝最后建成。大江截流是三峡工程建设的一个重要目标。大江截流后抬高的水位为库区一线水位,淹没人口(含受影响人口)近 10 万人,湖北约 5 万人,占 50%。按计划,现在离大江截流已不足两年时间,移民任务十分紧迫。如大坝所在地湖北省宜昌市,在两年时间内要完成库区人口搬迁 3.4 万人,迁建两座县城和 11 个乡镇,搬迁企业 100 多家。其中位于坝上库首的屈原故里秭归县,要搬迁人口 26385 人,任务十分紧迫。中央的政策和库区政府的决心是:提前动手,坚决避免“水赶人”。

从 1995 年 7 月起,涉及一线水位的宜昌、秭归、兴山、巴东等县就开始制定移民实施计划,以便能把握局势。为此,另外采取强有力的措施,全面启动新城镇基础设施和新库区交通设施建设。由于动手早,1995 年 9 月,秭归新县城已完成场地平整 1.5 平方公里;7 条主干道骨架基本形成;5000 吨水厂、1000 门程控电话、11 万伏变电站已经建成。兴山、巴东的新县城基础设施建设也掌握了主动权。宜昌县太平溪镇、秭归县水田坝等 7 个乡镇的基础设施全部开工,完成了道路、供水设施,库区交通干线公路复建已累计开工 100 公里。这些都为一线水位移民大规模动迁争取了主动。基础设施、城镇设施先行,构成了一线水位移民工作的主要特点。

为确保一线水位移民安全动迁,国家加快了投资速度。如 1995 年上半年,秭归新县城开

工项目 25 个,总投资 2.17 亿元。国家开发银行批准了宜昌市第一批 4 个搬迁项目,即香溪河矿务局、宜昌县西楚化工厂、石墨工业公司、秭归水泥厂,每个项目的投资都在千万元以上,随着库区经济与生活设施的迅速启动与再造,一线水位移民将在大水上涨前实现安然动迁。

3. 广开渠道:库区移民形成 5 大模式

(1) 灵宝模式:成建制外迁

1995 年 4 月至 5 月,位于秭归县香溪镇滑坡险段的向家店村 121 户 343 人,成建制外迁至 200 公里外的宜昌市郊伍家区灵宝、南湾两村,分 7 个居民点进行安置,经过 5 个月的努力,95% 的居民已住进新居,新房普遍是预制结构,好于老家土木结构的瓦房。移民人均分到 1.5 亩耕地,人心稳定,生活有序,生产恢复。这是三峡库区移民首次成建制大规模外迁,半年多的实践证明其运行是成功的。

以灵宝村为例。伍家区伍家乡灵宝村是个人少地多的村,有人口 787 人,耕地面积达 1700 多亩,加上荒山荒坡多,土地资源丰富。这里民风淳朴,村民长期友好相处,无排外习俗。为了接纳 281 名移民,村里提前一年向老村民作思想工作,让老村民认识到,接纳移民也是一种功在国家、支援三峡的大贡献。本土村民思想通了,村里就从村民们承包的责任田中,一次性抽出桔园 148 亩,梨园 86 亩,菜园 90 多亩,改造荒地 96 亩,分配给移民,使移民人均耕地 1.5 亩。有一个 6 口之家得到耕地近 10 亩,比在老家的田还多,许多耕地都在移民居民点周围,一位名叫向春英的移民说,他现在有一栋二层楼的洋房,菜园就在屋边,而老家房子是瓦房,田离屋有一里多路,远不及新居方便。到 1995 年 9 月底,仅用 5 个月的时间,移民们大都建起了新房,分得了足额的耕地,30 多户居民用上了沼气。大多数移民感到灵宝村离城市近,土地平坦,前景比老家好。灵宝村堪称三峡移民外迁的典范。政府已决定将一些环境容量实在有限的村庄实行外迁。宜昌市已确立了库区 11500 名移民的外迁安置方案。

当然,外迁模式由于受文化心理、社会习俗、生存环境诸多因素的影响,应坚持提前准备、谨慎稳妥、就近外迁的原则。

(2) 桐树湾模式:后靠建新村

秭归县郭家坝镇桐树湾村是三峡工程淹没区。全村 389 户,1446 人,耕地 901 亩,其中柑桔园 600 亩。三峡水位抬高后将淹没该村 6 个组,277 户,涉及 1098 人,占总人口的 76%;淹没耕地 766 亩。近年来,该村以村为基础,立足就近后靠安置移民。他们超前修路、超前建房、超前移民,成功地创造了能够使移民搬得出、能致富的后靠安置模式。并建成了“线上一条路,沿路一排房,房后一片园”的移民新农村。

该村超前计划在淹没线上 180 米左右的高程修建一条约 10 公里横贯全村的主线公路,并与将来复建的县级干线公路相沟通。从 1993 年冬开始,全村筹资 11 万元,投入 6.7 万个劳动力,修通了 7.5 公里的公路。接着以公路为轴线,按照“统一规划,控制占地,分户建房”的办法,鼓励移民提前建房;1994 年以来,已有 155 户移民率先在公路沿线建房。1995 年底已有 150 户居民搬进新居。修路建房的同时,该村还将淹没线上全村可供开发的 1000 亩荒山,实行“统一规划,分户开发,集中配套,合理安置”的办法进行超前开发,现已改土建园 900 亩,种植柑桔 700 亩,已有 400 亩桂果,年产 12 万公斤,创造价值 20 多万元。这就保证了每户移民新房后有了一片园,人均有果园 0.8 至 1 亩。

该村还投资 60 万元,建起了可容纳 300 人学习的村办学校。公路修通后大大降低了移民建房的成本,平均每平方米可减少 30 元。该村还进行水电配套建设,兴建了可供全村及邻近

8个村人畜饮水、近万亩果园灌溉的玄桐引水工程。后靠的移民新村比淹没的桐树湾村,社区效率和生活质量都上了一个台阶。

此外,巴东县雷家坪组就近后靠开发柑桔园,使移民提前受益,大大发展了移民经济;宜昌县太平溪茶厂兴建茶园致富一方,这些都是就近后靠,兴办绿色企业安置移民的成功范例。

该模式主要成功的因素是以村为基础单元,村组织发挥重要的聚合与引导功能。

(3) 弘洋模式:转向大工业

宜昌弘洋企业总公司是宜昌县乡镇企业。坝区移民开始时,他们先后5次到坝区接受移民65户,202人,主要安置在总公司下属企业三峡汽车钢板弹簧厂等企业工作。移民刚进企业,公司就提出口号“弘洋与移民一家人”,他们建起了一栋五层高的移民楼,兴办了移民居住小区,做到了移民当年搬迁当年进新居过新年。公司还提出了移民工人上岗优先,移民子女入学优先等五个优先政策,并选拔了23位移民走上了车间主任等领导管理岗位。同时,移民进厂带来的生产安置费也为企业缓解了流动资金的不足,为企业发展出了力。该企业也于1994年被评为湖北省移民安置先进单位。

工业安置移民也是一个重要途径,缺点是风险大。8年试点及坝区运作经验表明,工业安置移民关键要项目准,组织得力。否则,移民就会成为企业的负担。值得注意的是,宜昌县坝区由于人均耕地不足七分田,外迁进入企事业单位的移民有946户,4026人,占动迁人口的42.31%,占生产安置人口的52.74%。有10多家企业接受的移民都在一百人以上。这些企业中效益特别好、移民得到较好安置的约占1/4;效益差、移民生活困难的也有;大多数是维持运转。

(4) 茅坪模式:移民地城镇

茅坪位于三峡大坝上游一公里处,这里经济基础较好,又紧邻大坝施工区,人口流量大,是未来秭归县城所在地。茅坪镇因势利导,大力发展第三产业,新上一批工业项目,走企业安置与自谋职业相结合的道路,使该镇坝区2346人得到妥善安置,占应安置人口的92.7%。其中招工进厂261人;自谋职业1459人;养老保险499人;农业后靠或村组副业安置127人。目前,移民全部住进永久或临时住房,移民生产基本有了门路,生活有保障,情绪基本稳定。

(5) 高峡模式:建设新社区

宜昌高峡移民科技开发有限公司策划、创立了宜昌三峡移民科技开发示范区。示范区计划占地9000亩,总投资20亿元,安置三峡移民5万人,示范区是一全新的社区,已于1995年8月正式开工。三峡移民科技示范区位于大坝所在地宜昌县和宜昌市交界处,紧靠城区,交通便捷,是宜昌市新城市规划区。它将以安置三峡移民为己任,按现代社区标准建设。目前已被列为湖北省社会发展综合试验区,并将申报为国家级社会发展综合试验区。

示范区的总目标,即兴建一个以安置移民为重要目的的社会综合发展区,开发出一个自然生态环境良好的城市村庄模式系统。区内将建设一个高科技产业区,一个无污染产业制造区,一个大型的休闲中心,一个集办公、商业、移民居住及管理功能于一身的社区。

示范区对5万移民的安置方案细则是:年龄在55岁以上的全部实行养老保险;为学龄儿童和在校学生修建学校,创造较好的学习条件,并给每人每月发放一定的生活补贴;对年龄在14-22岁的移民,根据其特长和示范区高科技企业的要求,送入中专、职业中专或成人中专培训2-3年,然后在示范区内安排就业;年龄在23-54岁的移民,根据其特点,经过短期培训,争取在示范区内的一、二、三产业安置就业。

这种模式从策划和创意上有如下特色:一是高起点,城市化。示范区从产业上以高科技产业为主体,集农、工、商贸、旅游、娱乐于一体。建成后将是人口逾十万的现代移民城市社区。二是移民素质将大为提高。迁入移民城的移民,户口全部农转非。对移民进行培训,提高技能,进而全面提高素质。尤其是对儿童、青年实行完备的学校和技能教育。完成他们从农民向工人、农村人向城市人的角色转换。此外,示范区将从福利、生产出路、环保等方面多方规划。

这种模式从理论上富有创新,目前还只是处于起步阶段,能否顺利推进主要取决于以下几个要素:一是企业作为策划者和业主,如果过多地注重经济收益和回报率,此模式将难以维系推行下去。二是政府及各职能部门对这种社区的支持、服务、管理监督职能亟需强化,否则可能出现移民搬来后无人管的局面。我们将此作为一种模式,旨在引起社会各界的高度重视。

以上五种模式,是移民安置的五条道路。在移民安置方面还有一项对口支援,也是移民安置的一种成功模式。

4. 对口支持——全国托起大三峡

三峡工程是全国人民的工程,要建好三峡,必须动员全国的力量。1992年,国务院向全国发出号召,要求北京、上海、天津等20多个省市本着优势互补、互惠互利、共同发展的原则,对口支援三峡坝区和库区的21个县(市),以求更好地安置三峡移民。

对口支援的号召发出后,各省、市反响热烈。国家各有关部委,黑龙江省、上海市、青岛市、武汉市、大连市、北京顺义县以及江苏省江都县、泰州市、扬州市等,湖北省计委、科委、武汉大学、武汉钢铁公司等20多个有关地区、部门、企业、大专院校纷纷向三峡库区伸出援助之手。两年时间内,各方为宜昌县落实对口支援项目41个,落实资金3000万元。上海市、青岛市无偿为宜昌县支援价值100多万元的汽车并援建了两所“希望小学”。国家经贸委无偿为该县支援300万元,扶持移民开发项目和出口创汇企业。国家开发银行贷款700万元,支持宜昌县菜篮子工程建设。财政部和湖北省烟草主管部门从引进项目和资金方面,支持三峡卷烟厂引进设备和技术改造,使该企业安置移民达1千多人。宜昌县移民部门同志介绍,如果没有全国各省市、各有关单位实实在在地支援,两年多时间是不可能完成坝区一万多移民搬迁和二万多亩征地任务的。

对口支援现在已向市场机制转化。中央提出,对口支援不是计划经济条件下的无偿支援,而是社会主义市场经济条件下的互惠互利的经济行为。这一方针使对口支援得以持续、深入地开展下来。浙江杭州娃哈哈集团等多家企业集团开进四川涪陵,兼并改造淹没企业,支援淹没企业搬迁,并为这些移民企业注入了先进的管理技术,提供了资金,打开了市场。既支持了移民,又为自身企业拓宽了市场。这是大型企业集团兼容改造三峡库区淹没搬迁企业、安置移民的新模式。这种模式在库区正呈方兴未艾之势,如云南玉溪卷烟厂对口支援涪陵卷烟厂,使其由濒临绝境发展到年上交税金1.8亿元,成为占涪陵地区1994年财政投入1/4的利税大户。

据初步统计,仅1994年一年,全国各省市新增三峡库区支援项目330个,国家各部委新增支援项目136个,共到位支援资金6.8亿元。同时在人才培养、信息服务、科技咨询等方面为库区做了大量实事。全国人民齐协力,全方位多形式支援三峡库区移民工作的格局已经形成。

四、跨世纪的课题——发展机制与对策

三峡百万移民作为一项巨型社会动迁工程,其未来走势与运行机制、发展对策与实际措施

更是一个世纪性的探索领域。

1. 三峡移民动迁机制

从社会学视角分析,移民首先是人口的流动与迁移,同时又打破了旧的生产方式与生活方式,舍弃了旧的社区组织以至整个旧的家园。

移民的过程本质上应该是移民社区现代化的过程。具体表现在以下几个方面:

人口由农村向城镇转移,由散居走向集居;由功能脆弱的山村小集镇向现代小城镇转移。

经济上则由传统农业向现代大农业转移;由农业向工业、第三产业转移;由落后的乡村自然经济向繁荣的城镇市场经济转移。移民工业也由传统的工业向现代工业转移;由低技术、低效益、小规模向高技术、高效益、大规模的现代市场型工业转移。

文化上则由乡土文化向城镇文化、小农观念向市场观念、传统保守意识向现代进取、风险型意识转变。

以上三个方面之间是有机耦合在一起的。移民过程是旧的社会组织、经济结构、文化样式的破裂,是新家园的重建。新旧之间不是也不可能是简单的重复,而要力争在重建中求得社会进步、经济增长和文化变迁,即实现发展。

2. 政府行为的驱动作用与社会动员

要完成百万移民的动迁,要实现移民工程的发展。最首要的前提就是政府部门的协调与组织。中央提出,三峡移民不是经济与市场行为,首先是政府行为。这就将政府的组织与动员力摆在了首要的位置。

三峡坝区移民的初战胜利,实际上取决于各级政府的精心组织与协调。如1993年9月7日,三峡坝区首批900多移民大外迁时,宜昌市、宜昌县政府动员全市有关单位一天调动了二百多台大货车,无偿帮助移民搬家。三峡大坝所在地宜昌县为了让大坝施工如期展开,关键时期组织400多人的工作组开展征地移民。一年多时间里,宜昌县共投入资金450万元,调动车辆5000多台次,组织劳动力万余人帮助移民搬迁;1993年冬,县市几十个部门和事业单位还开展了“一帮一”活动,即一个单位帮助几户移民的办法,给移民送柴、米、油、菜,对各户的防洪、防冻实现了包干责任制,才使坝区移民完成了由搬迁向安置的过渡。

前文所述的库区移民首次外迁至灵宝村的移民,之所以能安居乐业开创新家园,与灵宝村村组织的努力密切相关。为接纳这批移民,村里提前一年多就对本土居民进行深入细致的思想工作,使“土地归国家”、“服务大三峡”的政策深入人心,并主动帮移民端水送饭、排忧解难。由此可见,各级政府和社会组织的协调、动员工作以及贯彻落实移民生产生活安置上的优惠政策是三峡移民成功动迁的关键。

3. 构建移民新社区

社区是社会的实体,是社会构成的基础单元。三峡库区百万移民,实际上又是这一地区若干小社区的恢复与重建。以坝区宜昌县为例,坝区移民时集中建了17个居民点,每个点居民上百户、居住300人以上。该县库区需动迁1614户,6850人,拟建29个居民点,这实际上就是重新建立了几十个基本社区。这些移民大部分由过去的分散居住变成了集中居住,就需要政府部门因势利导,促成移民社区的生成与发育。

发展新型的移民小社区,有利于提高移民生活质量,改变移民生产与生活方式,跨越式地加快实现人的现代化步伐。随着经济、社会的全面发展,三峡移民可以说从社会组织方面迈过了几千年来一直徘徊的门槛,由小农式的乡村社区转向了现代的城镇和集镇社区。这是三峡

移民建设社会文明的新起点。

4. 移民经济要素分析

三峡移民动迁的同时,也是一个经济要素重新组合与优化配置的过程。利用移民的机遇,重建库区经济,使这一地区摆脱贫困,是摆在决策者面前的重任。

从经济层面分析社会变迁,可知资本形成与积累对启动社会现代化的重要。而三峡移民,恰恰是一次难得的资金投入机会。用好这个机会,用好这 400 亿元的资金投入,启动库区经济,进而启动库区社会现代化,尤其是移民社区现代化,是三峡库区百万移民工程理想的目标模式。

三峡工程耗资总共 900 亿元,枢纽工程约 500 亿元,移民资金 400 亿元,占总投资的 44%。这是静态的概算。动态地看,考虑建设期内通货膨胀和贷款利息因素,则总的资金需要 2400-3000 亿元人民币。如以美元计约 200-250 亿美元。目前,国家已采取如下措施:一是国家从全国销售总电量中每度电征收 0.004 元,作为三峡建设基金。现在全国各省市大都及时足额地使三峡基金到位。二是葛州坝电厂的发电收入全部用于三峡工程建设。三是向国家开发银行和国内商业银行贷款。以上三项已成为三峡融资的主渠道。1993 年-1995 年连续三年资金到位状况良好,达 95% 以上。三峡工程建设业主表示,三峡工程建设中听不到缺少资金的声音。三峡移民资金是整个三峡建设资金的重要部分,有以上主渠道融资,资金自然不会成问题。1993 年库区移民经费 3 亿元,1994 年库区移民经费 10 亿元,资金到位 96%,1995 年移民经费 20 亿元,资金到位状况良好。可见三峡工程施工及移民资金问题可以解决。

如何利用好较为充裕的资金,这就涉及到优先发展哪些产业,怎样进行技术改造等问题。就库区 8 年试点和坝区情况看,从产业选择上,库区农村移民坚持大农业的产业方针是目前唯一的选择。工业移民风险性大,第三产业不稳定。而发展大农业,其中既包括现代农业、绿色企业,又包括乡镇企业,内容丰富,前景广阔。

5. 人口素质提高是库区移民的根本

人是社会的主体。人的发展是一切发展的前提。三峡库区经济、社会、文化的变迁,关键要靠库区移民自己来实现。从库区情况分析,目前 80 多万人口中,有 20 多万儿童和青少年;至三峡工程全部竣工将自然增长的 20 多万人口;加上现在 30 岁左右的青壮年移民,这部分人口占了库区百万移民的 60%,他们都有全面提高素质、适应现代社会经济发展的巨大潜能。抓住了这部分移民人口综合素质的培养、教育、提高,就抓住了库区的大局和未来。从现在开始就应该把多层次、多形式的移民教育摆上重要的日程。

似乎不用论证教育的投入与产出的关系来说明教育对于移民的重要,当务之急应该是广开门路,培训青壮年移民劳动力,采取超前措施办学,使适龄移民儿童入学率达到 100%,并保证他们受教育达到能适应就业要求的程度,而对未来出生的移民人口,也要超前规划,从儿童教育抓起。

由于库区搬迁的原因使淹没线以下各项公共设施包括学校在内的建设受到限制,有的农村移民区学校硬件严重不足,移民学生上学成了积重难返的问题。我们呼吁,政府和各有关部门立即采取果断措施,切实解决移民学生的教育问题。

6. 开放大三峡

从宏观角度看三峡库区百万移民,我们认为,以三峡工程建设为契机,开放长江三峡地区,加速三峡经济发展,有利于推动整个长江流域经济的发展。

三峡工程兴建使三峡地区在世纪之交的十多年内,要吸纳消化 2000 - 3000 亿元的巨额投资;三峡工程要采用当今世界最为先进的科学技术;三峡工程建设和移民本身又是一个巨大的市场,必定对全国的农业、建筑、建材业、机械电气制造业、电子信息业、化工业、旅游业提供巨大的发展机会。这就使三峡区域成为世纪之交中国经济增长最为活跃的地区之一。

经济学家认为,三峡工程库区目前是长江产业密集带中的经济低谷区,客观上是长江中游经济区与成渝经济区中间的阻隔带和长江产业带的“肠梗阻”。而开发三峡库区经济,对长江流域经济一体化进程有巨大的牵引作用。

我们已经看到,开发型移民安置,将给大量移民提供产业转移的机会。移民资金与对口支援,将使库区技术改造进入黄金期。移民投资中有几十亿元资金用于二、三产业,新上 400 多个工业项目。移民还将引入大量人才,这都为库区经济引入了大量增长要素,从而将全面扭转被动局面,使华中、华东与西南经济区中的“低谷”迅速崛起。

正是基于以上原因,在国家宏观经济布局中,将宜昌和三峡区域列为长江经济带上五大战略要点,并视浦东为龙头,宜昌、三峡和重庆为龙尾。一头一尾,舞活长江流域经济的大局。

1994 年 9 月,在从严审批经济技术开发区的大气候下,国务院特批三峡库区经济开放区,将库区 17 个县(市)列为长江三峡开放区,实行沿海经济开放区政策。将湖北宜昌市,四川万县市、涪陵市列为沿江开放城市,实行沿海开放城市的政策。这是国务院对三峡区域经济发展强有力的支持,在客观上将这一区域经济发挥巨大的政策驱动作用。

实际上,三峡库区既有了资金、技术等经济要素强有力的自然牵引,又有开放区政策的有效助推,三峡库区必定迎来海外投资热。库区经济也会实现全面振兴。有了库区经济发展的大势,百万移民的安置就有了依托,从根本上消除了其后顾之忧。

三峡库区百万移民是一项巨型社会系统工程。目前这一工程刚刚拉开序幕。如果按照科学、理性的方式来实现这一跨世纪的移民工程,十多年后,我们会惊奇地看到,在三峡大坝崛起的同时,一个经济繁荣的三峡库区也必将展现在世人面前。高峡平湖,虽然淹没了古老而苍茫的山乡城镇,而在新的湖光山色之间,一个个现代化移民社区已悄然崛起,这将超出大坝本身的意义,从而更加吸引世界的目光。

参考书目:

1. 李伯宁主编:《三峡工程移民条例》,中国三峡出版社版;
2. 李伯宁主编:《开发型移民好》,水利电力出版社版;
3. 张琢著:《九死一生》,中国社会科学出版社版;
4. [美]伊恩·罗伯逊著:《社会学》,商务印书馆版;
5. [法]弗朗索瓦·佩鲁著:《新发展观》,华夏出版社版。

责任编辑:王 颀