三峡库区开发性移民的思路与对策*

辜胜阻 李 珍

作者认为三峡库区移民"搬得走、安得稳、富得起"的关键是通过人力资源、自然资源及经济资源的开发,促进库区经济发展。开发性移民,首先是要超前发展交通及通讯。农村移民的安置以大农业为基础,同时要利用资源优势和三峡项目所形成的市场需求发展第二、三产业,引导农村剩余劳动力走城镇化和非农化道路,实现库区产业结构的高度化。在开放问题上,一方面要组织劳动力输出,推动移民异地安置,另一方面要引导资金和技术向库区输入。在筹资方式上进行制度创新,实行多元筹资体制,以大推进、高起点的方式把库区建成经济结构合理的经济带,不仅使库区人民富裕起来,并且能有效地沟通华东、华中与大西南的经济联系,使西部的资源优势得到开发利用,进而缩小东西部差距。

三峡工程是90年代世界上最大的工程。这一工程成败的关键在于能否顺利安置百万以上的水库移民。全世界瞩目三峡工程的人对三峡移民倍加关注。为了探讨百万水库移民这个世界级的难题,笔者多次深入库区进行了调查研究。

笔者认为:三峡工程移民如果安置不稳,不仅会严重影响三峡项目的进程,而且可能留下诸多"后遗症",使一届又一届的政府成为三峡移民问题的"无限责任"政府。中央和地方政府决不能轻估百万移民的艰巨性。使水库移民搬得走、安得稳的关键是通过人力资源、自然资源和经济资源的开发,促进库区的经济发展,这是安稳移民的"良药"。由于库区和坝区在自然环境、经济发展水平、人的素质方面存在着巨大差异,移民安置不宜于采用"单一安置"的模式,应走多元化安置的道路。决策者不能就移民论移民,而应把移民问题放在库区社会经济发展整体格局中来考虑。在"无农不稳、无工不富"的现实面前,片面强调"以农为主"或"以工为主"的安置思想都是行不通的。在全国有近6000万农民离土又离乡,流向城镇,流向发达地区农村,人口流动已成为人力资源开发和脱贫的重要措施(四川外流川军每年至少给四川带回70亿元的汇款)的开放潮流下,绝对排除异地安置移民的封闭式的安置思路不符合经济发展的需要。要把所有的移民人口安置稳,以后没有人找政府要饭吃、要衣穿、要地种,政府应从移民经费中支付

* 本课题研究的近期调查系受民建中央委托而进行的,得到了民建中央调研资金和国家教委留学人员基金项目的资助。

一笔经费发展老年保障事业，使老年移民人口老有所依；三峡库区的经济发展不仅仅只对三峡库区和三峡工程有利，三峡库区的经济起飞，特别是交通条件的改善会带动整个长江流域经济的发展，有效地沟通华东、华中与大西南的经济联系，使西部的资源优势得到开发，进而缩小东西部差距。

下面根据笔者的调查研究，在全面剖析移民安置思路上的四大理论分歧的基础上，重点探讨开发性移民的思路与对策。

一、百万移民安置思路上的四大分歧

根据1991年冬至1992年春对四川、湖北两省的20个县市的淹没区的实物指标进行全面普查的结果，淹没区现居住人口84.62万人，其中城镇人口49.62万人，农村人口35.0万人；受淹工厂1599家；淹没耕(园)地36.8万亩；淹没各类房屋面积3480万平方米。淹没涉及到2个城市，11个县城，114个集(场)镇。如果从动态的角度来测算，考虑人口自然增长的因素，到2009年工程建成，共需安置113万人。百万移民人口相当欧洲一个小国家的人口，三峡工程成败的关键在于能否顺利地安置好移民。目前，在三峡移民安置思路上存在四个方面的分歧：即库区是否有安置百万移民的环境容量？库区移民是否需要异地安置？移民主要规划是否要在高起点上同发展规划相协调？移民安置能否走城镇化和工业化道路？

争论之一：库区的环境容量是否能容纳百万移民？

移民环境容量是指一个区域社会经济环境所能供养和接纳的移民人口数量。一派意见认为：三峡库区有足够的移民环境容量。其理由是：(1)从土地资源看，宜于开发利用的土地还有1000万亩。若将安置区1/3的较好的荒山草地开发利用，对1/3的低产田进行改造，就有可能安置100万人。此外，国内许多水库成功的经验也表明，发展库区水产养殖业也是安置移民的一条可靠途径。(2)三峡库区有丰富的土特产资源，如柑桔、桑蚕、茶叶、黄连、杜仲、党参、榨菜、山羊、板皮、皮革等都有广大的市场。目前这些产品大都以初级产品的形式输出。这些土特产品产量的增加，品种的改良，包装、储运以及加工、深加工大有文章可做。这就为第二、三产业的发展创造了条件，也为移民开辟了就业门路[①]。

另一派意见则认为：三峡库区的移民环境容量无法安置百万移民，其理由有：(1)库区目前已发现的矿产资源，主要有铁、磷、石灰石、硫铁矿、岩盐、锰等。铜、铅蕴藏量不大。主要矿产中目前能达到开采程度的不多，铁矿石蕴藏量虽达10.6亿吨，但采选问题未解决，近期无法利用。岩盐储量虽大，但深埋在千米以下，开发难度大，难与自贡竞争。煤矿只能小型开采。磷矿主要分布在宜昌地区，很难吸引库区劳动力。(2)三峡地区山高坡陡，环境闭塞，风速小，雾日多，湿度大，气温高，发展矿山、冶金、硫铁、煤等工业，资源虽有，但极易造成空气污染。建材工业，就地取材，很容易引起岩崩、滑坡、泥石流。若技术水平跟不上，不仅产品质量成问题，而且易破坏自然风光，使具有旅游价值的风光减色。(3)三峡库区经济技术水平低，人才奇缺，无论产业结构、人才结构，还是从基础设施、交通、信息等方面分析，工业的投资环境都不甚理想。在当前竞争激烈的情况下，工厂建起来，也未必能盈利，前途也未必很乐观。(4)库区的农业后备资源已经十分贫乏，农业的安置量已十分狭小。据统计，四川境内的库区15个县(市)人均耕地已不足一亩，不少县仅有0.8亩。从实际情况看，在人多地少的矛盾由来已久的库区，能够垦植的土地基本都已占用，所剩的多为坡度较高，土壤很浅且不成片，无垦植价值或垦植价值不大的荒地。依靠这些荒地是无法解决农村移民的生产资料问题的。(5)由于新垦植荒地日照、

地力、水利以及道路等条件均远逊于被淹没土地，要使移民不降低收入水平，必须大幅度增加人均耕地拥有量。与此同时，对安置区的农民又必须实行“开二还一”政策，这就使耕地资源的矛盾显得更为突出，农业的环境容量更为狭窄。(6)有关部门根据个别地区的试点，曾倡导通过种植柑桔来安置移民，但这一思路面临的实际问题是：库区柑桔总产量已经较高，且柑桔深加工的前景并不广阔。利用种植柑桔安置少量移民并非不可，但把种植柑桔(包括其他经济作物)作为移民安置的主要途径则失之片面。(7)库区垦植系数目前已达40%以上，远远高于20%的全国平均数。如果因移民安置而使垦植系数进一步提高，将会使植被遭到更大程度的破坏，库区的水土流失也会进一步加重②。

争论之二：库区移民是否需要外迁？

不主张外迁者的理由是：(1)从水库移民的历史教训来看，远距离的外迁，由于移民人口不适应迁入地的社会环境和自然环境，新老居民存在各种社会冲突，许多外迁移民最后还是回到了库区。(2)库区移民人口故土难离，不愿到异地他乡。(3)库区移民人口外迁势必带来移民资金外流，不利于库区经济发展。(4)移民人口外流也会使库区人才流失，库区建设将受到影响。另一派意见极力主张让部分移民、特别是青壮年人口外迁。外迁主张者的理由是：(1)过分强调后靠和农业安置为特征的绝对化的就地安置不仅会造成水土流失、威胁库区及长江，而且在经济上也是极不合算的，花2500元改造一亩地，不仅造价高，土地生产率也极低。如果全部“后靠”，定有一部分人“靠不住”，必然造成二次或多次安置，浪费大量移民资金。(2)组织一部分青壮年移民外迁，可以缓和库区的人口压力，青壮年人口外迁，不仅本人外迁，而且他们的子孙也可留在外地，减少人口自然增长所带来的水库迁移人口，青壮年人口在异地站稳了脚跟，还会可能举家外迁，形成以“一个带多个”的“乘数效应”。(3)异地安置水库移民并不一定都会造成人口的返迁。我国40多年来1000多万水库移民中不乏异地安置成功的先例，在国外，尼罗河上的阿斯旺工程10万移民人口都是采取集中远迁的办法解决的。

争论之三：移民安置规划是否要在高起点上同发展规划相协调？

这是中央政府和规划设计单位同地方政府在三峡移民安置上的最激烈的矛盾交点。中央政府和规划设计单位的主张是通过一定的移民补偿和开发投入、国家有意识地在三峡地区增设一些项目、各地区各部门支援三峡和给予三峡地区一系列优惠措施等来推进三峡库区的经济发展，实行开发性移民。这里有一个移民规划和发展规划的关系问题，两者是有区别的，从移民规划的角度出发，国家的财力很难在较高起点上使移民规划同发展规划相等，不能通过移民补偿经费来实现发展规划。另一种意见则极力主张移民规划要在较高的起点上实现库区的经济发展。这种高起点规划的理论依据是：其一，库区因三峡工程久拖不决长期得不到国家的投入。1958年中央成都会议提出建设三峡工程至今，不上不下的局面使库区一直得不到国家应有的投入。50年代以来，国家有两个不投入的地区：一是福建前线，一是三峡地区，而前者在改革开放以来却得到迅速发展，后者仍处于十分贫困的境地。有一个较高起点的规划及投入，既是考虑补偿历史欠帐，更是为了有效地扩大安置移民的环境容量。其二，三峡移民正值改革开放时代，在未来的近20年里，全国各地发展经济的速度将更快，三峡人民为了顾全大局，却不得不硬性控制在淹没水位以下的投资，不得不为恢复经济、重建家园耗费大量时间和精力，如果没有一个较高起点给三峡库区以启动，库区就会丧失经济建设的大好时机，其经济水平就会与全国各地的差距越拉越大，三峡库区这个落后地区就会更加落后，这不仅有碍于移民安置，也不利于整个长江经济带的建设。其三，三峡移民工作将在市场经济条件下展开，有别于计划经济体制下的水库移民。市场经济竞争激烈，这就更增大了移民安置的风险和难度，就可能经

不起市场经济的考验，到头来仍要重新投入资金处理遗留问题。其四，为了给今后几代人留下余地，从发展的眼光看问题，必须适当提高规划水平，企业搬迁和城镇重建，不能搞原规模、原水平、原格局的复制。

这种分歧反映在对补偿的标准和移民发展规划的态度上。最初计划的移民经费是110亿元，人均1万元；到1992年全国人大通过的移民预算达185亿元；最近据说要调高到400亿元左右。在这一问题上，规划单位认为：过去的移民经费平均每人为2000～3000元，三峡的移民经费的标准够高的了。地方政府和移民则认为标准太低，现有移民资金连补偿的标准都不够，原有的生产和生活功能都无法恢复，更谈不上发展。地方政府和移民对移民安置的期望和中央政府的财力之间存在巨大的差距。在城镇规划方面，地方政府希望借三峡的契机来一个"旧貌换新颜"。例如，巴东县城淹没只有0.4平方公里，长江水利委员会规划的新城镇为1.07平方公里；而地方则规划为1.5平方公里，为淹没面积的3倍多。万县市新城规划比受淹面积高达20倍，涪陵市则高达30倍。

争论之四：开发性移民是否应走农村工业化和城镇化的道路，让部分农村移民人口转移到第二或第三产业？

一派意见认为：三峡工程移民的难点是农村移民，而农村移民只能通过大农业来安置，让农村移民走农村城镇化和工业化的道路会有很大风险。其理由是：(1)库区农村移民人口的素质低下，难以适应非农化和城镇化的要求。(2)库区交通不便，信息闭塞，农民从事第二、三产业风险性大。(3)现有城镇非农产业都有60—70%的亏损面，而农民办的第二、三产业很难盈利。(4)农村现有乡镇企业由于政企不分，产权关系模糊，效益很差。(5)在移民试点中办的一些工业企业，成功的少，失败的多。另一派意见与此相反，主张通过引导农村移民走城镇化和非农化的道路，特别是要尽可能地让青年农村移民安排到城镇第二、三产业中去。三峡库区现在的城镇化水平约为10%左右，大大低于湖北、四川两省的平均水平，也低于全国的水平。三峡库区的发展其实质是一个人口不断由农业转向非农产业的过程。城镇化和非农化是社会经济发展的重要尺度。根据西方发达国家用不到10%的农业人口养活90%以上的城镇非农业人口的情况，三峡库区的城乡人口如果保持1:9的比例，其经济发展将是一句空话，繁荣富庶的新库区的设想也是不可能实现的。诚然，将年龄较大的文化素质极低的移民人口非农化和城镇化是极其困难的，但对年轻的移民人口进行人力资源的开发，使其向非农化和城镇化转移却是十分必要和现实的。

二、实现开发性移民的思路与对策

上述争论各执一方，见仁见智，这些不同意见为我们确立三峡库区开发性移民的思路和对策提供了重要的参考价值。

开发性移民是相对于补偿性移民而言的一种移民方式。它是在强调对人力资源、自然资源和社会资源开发的前提下，在经济发展和增强移民自我发展的能力的基础上安置移民的一种途径。它具有广泛的含义：(1)在强调对移民生活设施补偿的前提下，更着重移民重建和开发生产条件，强调"造血"功能的形成；(2)由于生产力的发展，移民人口在移民后的生活水平大大高于移民前；(3)这种移民方式具有超前性，即在正式开始移民前若干年就进行生产条件和生活设施的重建和开发；(4)它应该蕴含着产业结构的调整、科技进步和生产格局在高起点上的重组；(5)这种移民方式应该避免二次搬迁和多次搬迁、一次性地将移民人口安置在稳定可靠的

基础上，而不留“后遗症”。由此可见，开发性移民的灵魂是资源的开发和经济的发展。要使移民搬得走是比较容易的，但要安得稳和富得起来、且又不留“后遗症”的确不是一件易事。移民工程作为一门科学，它是综合运用经济学、社会学、人口学、工程学、建筑学、生态学、农学等学科的多学科课题。开发性移民是一个涉及面广泛的极其复杂的系统工程。这项工程的顺利实施不仅需要有外力推进——国家的投入、政策的优惠、各地的支持，而且更需内力和内功——地方政府精心组织、科学管理；不仅要充分利用中央政府的移民补偿经费这笔巨额资金，而且还要地方政府实行多元化的筹资方式和用好用活各种优惠政策；不仅需要负责移民的职能部门的参与，更需要其他各职能部门的合作和支持。

实现开发性移民最重要的是通过培育支柱产业和发展极，有效地配置各种资源，把人力资源的开发放在首位，让交通、通讯等基础设施的建设超前发展，实行多元化的安置战略：在强调大农业安置为基础的前提下，让素质较高的年轻的移民向外流动，进入城镇和参与工业化的建设；适应经济发展的需要，加强老年社会保障事业的建设，让其老有所依。

（一）实行开发性移民的关键是培育支柱产业和发展极，实现资源的有效配置，形成强有力的“造血”功能

三峡库区移民资金的注入、国家对三峡地区的政策倾斜、三峡地区的经济存量以及丰富的资源要转化成为现实的较高的生产力，最关键的是要使这些资源有效地配置。如果不能实现资源的有效配置，国家投入再多资金也不能很好地推进经济发展，使移民移得走、安得稳、富得起。实现三峡库区资源的有效配置要遵循下列原则：

——*按比较优势原则，促使三峡库区的支柱产业的形成。*所谓按比较优势原则就是根据资源禀赋，形成充分发挥资源优势的技术结构和产业结构。三峡库区扬长避短，可以发展的优势产业是：(1)以柑桔为主的林果业；(2)以黄连、党参、山羊、榨菜等为主的经济作物；(3)利用本地农业资源优势，围绕农副产品的延伸增值，大力发展以农副产品加工为主的乡镇企业，逐步扩展加工领域和加工深度，建立与大农业发展相适应的加工工业体系。三峡库区是我国最有名的柑桔产地，如果我们能发展柑桔的加工业，一方面能吸收移民劳动力，另一方面不仅会提高柑桔的附加值，而且还会防止“卖桔难”所造成的桔贱伤农的情况；(4)利用资源优势，发展化学工业、建材工业、水电业等产业；(5)利用原有的老工业基础进行技术改造，发挥原企业在技术、市场等方面的潜在优势，以缩短建设周期，形成新的工业基础；(6)利用旅游资源的优势发展以旅游为龙头的第三产业；(7)利用镇、县城或市搬迁的机会，大力发展建筑业。

——*实行点轴式开发，促进库区发展极的形成。*所谓发展极，是由主导部门和有创新能力的企业在某些地区或城镇的集聚发展而形成的经济活动中心。发展极象一个“磁场极”，能够产生吸引或辐射作用，促进自身并带动其它部门或地区的经济增长。经济区域中总是存在着具有创新能力的区位的，因此不同时期选择支配全局的优势区位发展经济可以事半功倍。发展极有时也指产业。所谓点是一种点状式的区位体系，而轴则是线状或带状式的区位体系。发展极可能是点状的中心，也可能是线状的轴。在三峡库区迫切需要按发展极思想建立经济中心或经济带的客观必然性是：(1)库区经济落后，并且资金和自然资源有限，必须集中优势，进行点轴式开发。然后通过发展了的点轴带动周围经济发展。(2)库区技术人才有限，如果将这些有限的人才分散使用，将削弱人才的集聚效益。(3)通过集中式的点轴开发，可以有效地配置生产要素，形成规模和外部经济效益。(4)库区交通闭塞，让人才、资源、资金、信息、技术向发展极集中，可以克服交通阻塞带来的不经济。在库区经济发展过程中应把城镇作为带动经济起飞的发展极。

(二)实行开发性移民的基点是要集中有限的财力,把分散的资金集中起来使用,努力提高资金的使用效率,形成"大推进"力量,使库区从根本上摆脱贫困的恶性循环的陷井

有些落后地区之所以长期在持续的贫困封闭圈中徘徊,无法实现经济发展,是因为这些地区面临着两个难解的恶性循环:从供给方面看,人均收入过低,意味着绝大部分收入用于生活消费,而很少用于储蓄,从而导致储蓄水平低;低储蓄率导致资本稀缺、资本形成不足;资本形成不足使生产规模难以扩大、生产率低下,生产率低又造成新的一轮低收入。在需求方面,低收入意味着低消费和低购买力;低购买力导致投资引诱不足;投资引诱不足导致资本形成不足;资本形成不足造成生产规模狭小、生产率难以提高;低生产率又导致低产出和低收入水平。要打破这种困境,必须使投资水平或投资率大到足以推进经济增长、走出"低水平均衡陷井"的泥潭,形成一个"临界点"。

——*要实现"大推进",首先要抓住重点,集中使用资金。*现在国家对三峡库区的资金输入往往多头输入,钱出多门,各有所求。例如,同是农田基本建设,有长江防护林工程、水土保持工程、农业部门的改造低产田工程、移民工程等名目向三峡地区通过不同渠道输入资金。而这些部门各搞各的事,难以相互协调。三峡库区的资金除了政府拨款外,还有民间资金,特别是劳动力输出使大量的资金流回库区。这里的关键是如何引导这些资金流向生产和基础设施的建设。

——*要实现"大推进",库区必须实行多元化的筹资方式来推动经济发展。*这种多元化筹资渠道应为:(1)有效地利用移民资金;(2)有效地利用国务院有关部门和各省市自治区的对口支援;(3)有效地利用国家在三峡地区的建设项目,例如国家有关方面在万县市投资 20.58 亿元的"大化工"项目,不仅可以安置大量移民,而且会带动三峡库区的经济发展;(4)有效地利用有关部门在支农、扶贫、水土保持、交通、教育、环境保护等方面的倾斜;(5)有效地利用财税部门的税收优惠;(6)利用国家给库区的沿海经济开发区的政策优势,吸引库区外投资者;(7)有效地利用库区的民间资金,加速库区建设。这里需要说明的是,考虑到库区在基础设施和自然条件方面大大落后于沿海,库区要吸引外资和国内库区外资金,国家应给库区比沿海经济开发区更为特殊的政策。另外,库区利用民间资金加速城镇建设也是大有潜力的。库区有一部分劳动力通过外出打工积累了大量资金,有一部分桔农和城郊农民也有大量剩余资金。地方政府应让这些农民进城务工经商,加快城镇建设。浙江龙港镇由农民集资建城的经验值得重视。

——*要实现"大推进",还必须提高资金的到位率、资金强度和使用效率。*目前,库区移民资金支出和使用方面的主要问题是:(1)移民经费不能及时到位。根据笔者的调查,移民经费往往滞后一年才到位。这将严重影响移民规划的实施。(2)移民经费落实到实处的比例低。这就迫切需要建立强有力的监控审计机制,保证移民经费按规定的比例落实在移民身上,不能大量用在招待费上。(3)移民经费投入强度低。据我们在库区调查,由于下拨的移民经费强度低,不足以使工厂重建,一些长期亏损的企业干脆用移民经费给工人发工资,维持工人的生存,这样下去,工人将移民经费全部吃掉了,工厂不能搬迁,连简单再生产都无法恢复。(4)用于开发部分项目的选择不合理。移民开发项目必须有广阔的市场和发展潜力。目前,库区有一些移民试点项目垮掉了,这表明移民项目的科学论证和规划必须慎重,否则将会有很大的风险。(5)用于开发部分的移民经费所搞的项目的管理体制风险大。如果用移民经费所重建的厂矿仍然沿用旧体制,仍然采用名义上"人人所有,实质上人人都不负责"的产权主体虚置的企业制度,再多移民经费也填不满资产流失的黑洞。因此,要提高移民资金的使用效率,必须保证移民经费到位及时、强度足够、堵住各种漏洞、科学地选择项目,特别是要按照现代企业制度组建移民企业。如果还按旧体制搞移民企业,产权不清晰,库区经济必然是一个"漏斗经济",再多些钱也填不

满。

(三)实行开发性移民的核心应是人力资源的开发,提高劳动者的技术素质和管理水平,增强商品经济意识,提高劳动者对自然资源、经济资源、社会资源的开发能力

人是生产力中最积极、最活跃的因素,如果人力资源的开发不放在优先的位置,其它资源的开发将很难成功。目前,三峡库区经济落后主要表现在三个方面:"人才技术匮乏症"、"投资饥饿症"、"抗灾能力脆弱症"。这里人才的缺乏对经济发展的制约作用是根本性的。资本可以分为物质资本和人力资本,物质资本是体现于物质产品之上的,人力资本是体现在劳动者身上的,是劳动者的技艺、知识、熟练程度与其它类似可以影响人从事生产性工作能力的东西。著名的发展经济学家舒尔茨曾测定:美国战后农业生产的增长,只有20%是物的资本投资引起的,其余80%主要是教育以及与教育密切相关的科学技术的作用。库区造血功能强弱的主要标志是劳动者素质。这里特别重要的是技术素质、文化素质及商品生产观念。库区要有"造血"功能,需要"兴山"、"兴田"、"兴工",最关键的是要"兴人",即开发人力资源。

如何开发人力资源呢?首先,要建立多元化的智力投资机制。目前,我国人力资源开发最关键的因素是投入问题,而单纯依靠国家包揽的单一的投资渠道则限制了投资的供给量,关键是要建立国家、企业、集体、个体和社会筹资办教育的多元化新型合理的智力投资机制。库区贫困地区的财力十分有限,采取多元化的投资机制更为重要。其次,要建立学校教育、在职教育、科普教育三位一体的新教育体系。教育可分为三种形式:(1)学校正规教育,这是在学校正规教育机构中接受的系统教育。正规教育中,尤其要倡导职业技术教育。(2)非学校正规教育,这是一种短期的、专门技术的训练,如职业培训班、短期科技培训班和短期科普班等。(3)非正规教育,这是在各种教育机构之外的一种学习方式,它包括在家庭、工作岗位上和社会中的学习。例如库区的劳动力流往发达地区,在发达地区的工作岗位上不仅学到各种技能,而且能增强商品经济的意识,这是一种非常重要的教育和训练。我们认为,除了要大力发展中等职业技术教育外,可采取以下几种形式来推进非正规教育:(1)继续办好各种类型的职业培训班、实用技术培训班、短期科普班,对劳动者进行在职训练。(2)通过科技示范点和科技示范户,对贫困农民进行商品经济意识和实用技术的启蒙教育。(3)有组织有计划地安排农村剩余劳动力到发达地区务工经商,这不仅有助于技术的学习,而且有助于观念的转变。(4)创办各种产前科技服务实体,对农民进行具体指导。再次,要提高教育的向心力,阻止库区教育战线上的师生双"流失"。库区目前的情况是:一方面学生流失,出现童工、童商、童农;另一方面,又存在着教师转行和流向外地的现象。

(四)移民开发最重要的工程是加快三峡库区沿江铁路、沿江公路和机场的建设,形成水、陆、空立体交通体系,打开东中部同西部的通道

世界经济发展的历史告诉我们:交通是经济发展的重要条件之一。英国的工业革命,美国的西部开发都是以交通革命作为前提的。从三峡工程宣布上马以来,海外投资者和我国国内发达地区的投资者,到库区考察的多,而实际投资者甚少,其中一个重要的原因是库区的交通和通讯这类硬环境太差,难以吸引投资者。交通和通讯不仅是工农业产品流通的载体,而且也是生产要素流动的必要条件。如果说国家为了有效地解决三峡移民问题,需要在三峡库区摆设一些项目的话,最重要的应是摆交通和通讯方面的基础设施项目。当前迫切需要解决的是:(1)尽快将库区沿江铁路的建设提上议事日程;(2)加快库区高等级公路的建设;(3)加快宜昌、万县新机场的建设。三峡库区水陆空交通运输网络的形成不仅有利于三峡地区的经济发展,有利于开发性移民,而且有利于整个长江流域的经济发展,有利于沟通大西南同华中、华东地区的联

系，进而有利于缩小东西部差距。要加快三峡地区交通等基础设施的建设，应尽可能实行新的筹融资方式，实行投资主体的多元化。

（五）三峡库区农村移民安置的主攻方向是坚持集约化的农业开发，不断调整农村产业结构，走农工贸一体化的道路

实践证明，搞好大农业的建设是发展移民经济，实现社会安定，提高移民生活水平的可靠的基础。这是基于以下原因：(1)农业是国民经济的基础，也是库区社会、经济发展的基础，农业的发展在某种程度上制约着第二、三产业的发展规模与方向；(2)库区属“老、少、边、穷、山”区，经济发展长期处于低水平，人口素质低，商品意识淡薄，安土重迁观念深，农民可塑性低。目前从资源状况、劳动力素质、市场环境、技术装备和经济管理等各方面看，均不具备大规模发展非农产业的条件；(3)目前国家财力有限，大批移民转入第二、三产业，无论是移民资金还是地方财政均难以承受；(4)目前库区现有的工业企业均属低层次，效益普遍不高，自身发展的潜力和吸纳农业剩余劳动力的能力非常有限，保险系数较低，而发展大农业是解决移民温饱问题最稳妥的方式。

三峡库区移民安置的基本原则应是以发展大农业为基础来安置农村移民，并在农业发展基础上使农村劳动力向第二、三产业转移。在农业开发中，要注意处理好以下几个问题：(1)推广科技，改变移民落后的生产技术，走科技兴农的路子，将传统农业逐步转化为现代农业；(2)提高农业生产集约化程度，尤其是对于柑桔之类的商品基地，宜相对集中，联片建设，因地制宜采用村办、组办、联办等多种体制，形成适度规模经济，以增加农业物质投入，提高科学管理程度和生产效益；(3)重视对农田基础设施和水土保持工程的资金投入，提高移民抗御自然灾害的能力；(4)完善农业产前、产中、产后的社会化服务体系，建立与大农业发展相适应的科技、贮藏、加工、信息、流通等配套网络，提高农业的社会化、商品化程度，实行农工贸一体化。三峡库区生产受自然经济和产品经济的束缚，一家一户的分散经营缺乏按市场需求进行生产和参予市场竞争的能力，生产带有很大的盲目性。一家一户的传统经营方式，社会化组织程度低，不利于生产要素的合理配置。农工贸一体化就是通过发展产前、产后社会化服务体系，将对内、对外贸易和加工业、农业融为一体，协调配套、同步开展。涪陵榨菜的生产和销售就是典型的农工贸一体化的例子。(5)调整农业产品结构，走“一域一品”的道路。“一域一品”是指在一定区域范围内，以生产经营某种商品为主体的一种经营格局，它具有明显的区域性、群体性、专业性、商品性和规模性。“一域一品”实质上是通过农业生产的专业化，充分发挥本地资源优势，发展区域性的规模经济。(6)处理好“统”与“分”的关系，要做到统分结合。在农村移民安置工作中要切实加强统一规划、统一指挥。这里要特别注意：移民安置规划要统一；要由社区来统一协调，如农田基本建设这一类社会工程；要统一调整土地使用权的分配关系；要办一些集体所有和经营的非农产业，壮大社区集体力量；要统一组织智力投资和技术培训。

从比较经济利益来看，农业总是弱势产业，比较收益低。面对“无农不稳，无工不富”的现实，不能把大农业安置农村移民绝对化。经济发展的过程要求在强调以大农业安置移民为基础的前提下，大力发展第二产业和第三产业，通过劳动力的非农化或工业化来安置移民，特别是青壮年移民。在处理农业开发与非农产业的关系时，要特别注意因地制宜，不搞一刀切，有些地方宜农则农、宜工则工、宜商则商。在局部地区可能会出现以工矿业安置为主、以三峡工程带动为主、以第三产业推动为主、以城镇化为动力的模式。历史的经验表明，水电工程都会极大地推进人口的城镇化。

（六）三峡库区应借城镇重建的机会，推进具有库区特色的劳动力非农化和人口城镇化，把

库区城镇建成现代化经济的地域载体

三峡库区的经济落后不仅表现在库区人均收入大大低于全国水平，更重要的是库区城镇化水平和工业化水平大大低于全国水平，后者是经济结构上的落后。在未来的10多年中，三峡库区有2个城市、11个县城、100多个集镇需要重建。从城镇规模效益和集聚效益的角度出发，这些城镇的建设规划应有较高的起点，建设规模、特别是规划的规模要扩大。对于100多个集镇的重建，能合并的应尽量争取合并，1个10万人的城市和10个1万人的小镇所产生的经济产出是大不一样的，前者的效益会大大高于后者。恩格斯在100多年前就曾指出："这种大规模的集中，250万人这样聚集在一个地方，使这250万人的力量增加了100倍。"这就是城市化的威力。在城镇建设体制上要有制度创新。应该看到，移民的补偿标准和城镇化发展规划之间存在着巨大的差距。这种差距的解决要有新的思路。例如开县现有32万人外出打工，每年汇回人民币6亿多，能否将这些钱引导到城镇建设上来？温州的城镇化就是走的这条路，让农民集资建城，让进城农民分享城镇化和工业化的好处。

这里要特别强调的是：1.要实行投资主体的多元化，突破人口城镇化的资金约束。库区城镇化面临的最大约束是资金约束，要突破资金约束，必须实行投资主体的多元化。这里，一要用好国家在三峡工程兴建中的移民开发资金，让其产生吸收乡城迁移人口的效应；二要充分利用农民手头的自有资金和民间资产；三要吸收利用外来资金推动人口乡城转移。2.要坚持土地使用制度的改革，如同特区向外商批租土地一样划出成片土地，在新县城建立乡镇工业区，使分散的乡镇工业向城镇工业化方向发展。在70年代和80年代兴起的乡镇工业走的是一种无序的分散的道路，这种分散性不仅使乡村工业的产品成本高，质量差，人均效益低，而且造成耕地大量占用，污染难以治理的问题。为了使乡镇工业享受集聚效益和规模效益，为了节约耕地和有效地治理污染，库区宜借三峡工程上马之良机，大力推进乡镇工业的集中，把亦工亦农的乡镇企业农民变为"进厂又进城"的市民。

据统计，在80年代中期，库区非农业人口比重仅为7.9%，估计城镇化水平为10%左右，大大低于全国20%的水平。据预测，到2010年，三峡库区有1800多万人口，如果城镇化水平达33%（我们预测全国水平40%以上），预计将有近600万人居住在城镇。三峡库区的城镇化体系可以设想为：中等城市：万县市、涪陵、长寿、三斗坪，每市平均为20万人；县城：每个县城平均为5～8万人；乡镇：每个平均2000～5000人。

（七）为了缓和三峡工程百万移民的巨大人口压力，中央政府和地方政府应高度重视移民外迁对库区发展的多重效应，通过有组织的劳动力输出带动经济发展和移民外迁，同时，通过老年社会保障制度的建设解决老年移民人口老有所依的问题

农民能否离开故土？回答应是肯定的。从19世纪末到解放前夕50年间，仅关内迁移到东北三省的人口就达3000万左右，这些移民在新的土地上找到了生存的条件。我国沿海地区移民海外的也有3000多万。现在全国离土又离乡异地流动的农民有5000～6000万人。这些人不仅移富了，而且移出了新观念，掌握了新的技能，积累了新的经验。在反贫措施中，我国有许多地方通过移民来使贫困地区居民摆脱恶劣的自然环境走向致富的道路。例如在山东忻州地区6000多个自然村中，有500多个山庄窝铺，那里的生存条件恶劣，国家曾投入5000多万元扶贫，但杯水车薪，未能取得理想效果，而通过异地移民则使8000万特困户脱贫。甘肃定西、河西和宁夏西海因是著名的贫困地区，近几年10多万人迁移到河西走廊，基本做到了"一年安家，两年温饱，三年开始致富"。广西也有通过移民摆脱贫困的例子。根据三峡库区的环境容量，我们极力主张对库区移民实行就地安置和异地安置并举。移民外迁可以采取以下渠道：(1)从

政策上鼓励部分移民投亲靠友;(2)对后靠难度大的乡村成建制地外迁;(3)鼓励对口支援地区在库区招工;(4)有计划地组织库区劳动力输出。劳动力输出是一种暂时性的人口流动,这种人口流动对库区经济发展和移民的效应是多重的。首先,劳动力输出可以积累大量库区建设所需要的资金。例如万县市有120万人外出打工,每年估计有20多亿汇款汇回万县市。其次,劳动力流动是一个没有围墙的"经济大学",农民通过流动提高了素质,积累了经验,"出去一个学生,回来一个先生"。有些贫困地区的青年农民过去办工厂,办一个垮一个;到沿海打了几年工重返家园再办工厂,办一个活一个"。目前就有打工返乡者办移民企业的成功例子。再次,通过劳动力输出将会使一部分人永久性外迁,并带动全家外迁和子女出生在外地,进而缓和移民压力。此外,减少移民工作后遗症的一个重要方面是要加强库区社会保障制度的建设,使将来的老年移民人口老有所依。如果没有完善的社会保障制度,很难避免将来若干年后移民人口不断找政府要饭吃。这里,我们建议将移民资金的一小部分用于发展社会保障事业,特别是农村人口的社会保障事业。国家劳动人事部门和民政部门应积极参与库区移民人口的社会保障事业的规划。

(八)为保证移民顺利进行,迫切需要建立科学的移民管理体制,充分调动地方政府的积极性,同时加强移民监控机制的建设

三峡移民工程是一项极其复杂的系统工程,对这项工程的管理迫切需要建立科学的管理体制。我们认为需要做好以下几项工作。

(1)建立以县为基础的管理体制,加强地方政府对移民工作的强有力的领导。现在各县(市)分管移民的县长身兼数职,时间和精力不能集中在移民工作上。移民工程是一个涉及面极广的系统工程,迫切需要强有力的领导,各县(市)应成立移民工作委员会,负责移民的组织协调工作,县长任委员会主任,移民局隶属移民委员会,处理日常事务。

(2)建立各种责任制,使权责利相结合。移民规划是技术性很强的工作,要实行总工程师负责制;地方政府是移民安置的组织者,移民规划的实施要实行行政首长负责制;城镇的搬迁和建设可实行业主承包制。

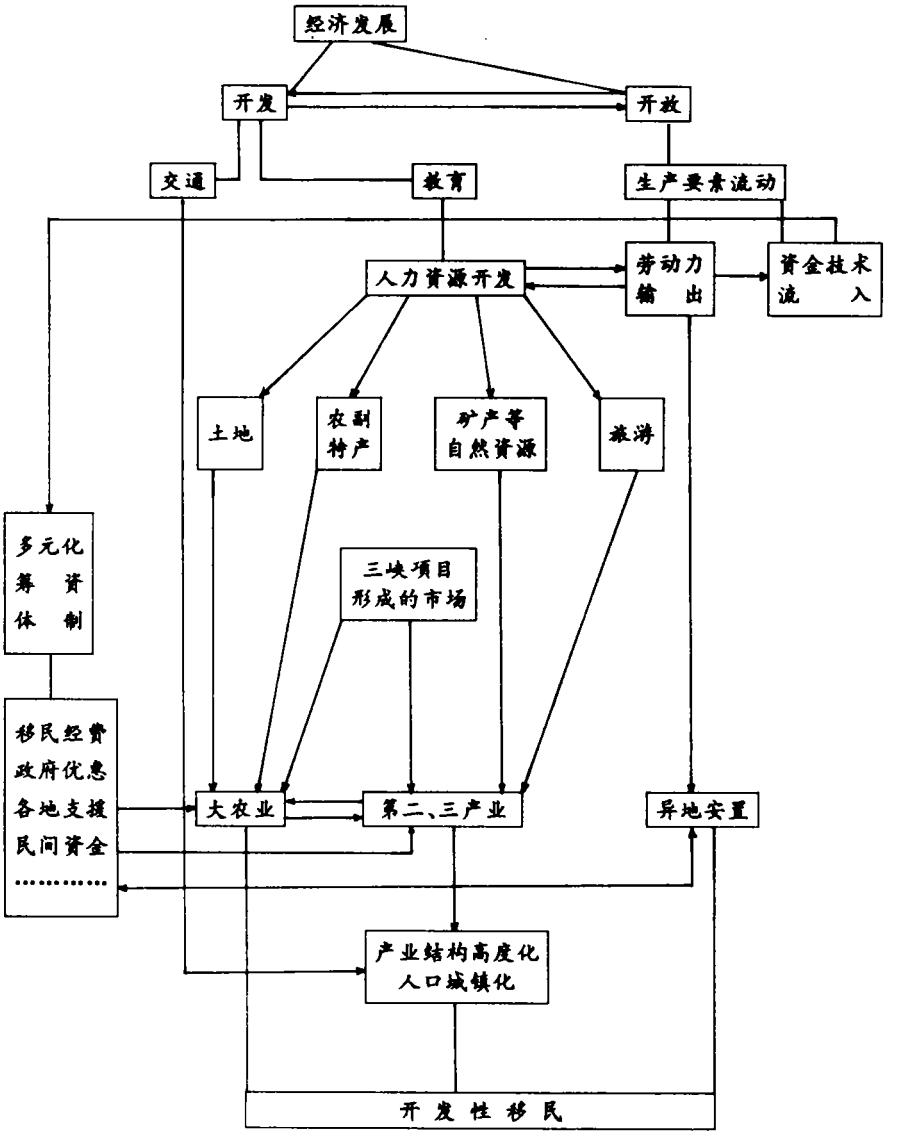
(3)建立较为稳定的移民领导体制,避免短期行为。移民工程长达十几年,对于领导这一工程的行政首长决不能实行3～4年的任期制,要保证移民管理者和领导者的相对稳定,尽可能避免行政首长的短期行为。

(4)建立强有力的监控机制,保证移民经费的落实,使移民工程的资金有效配置、工程质量得到保障。移民工程的监控机制应由三方面构成:一是中央审计机构要对移民的财务进行审计;长江水利委员会要对移民工程的质量进行技术监督;人大和政协要对移民工程进行行政监督。

总结以上分析,我们可以将三峡库区开发性移民的理论框架用图(见下图)表示如下:开发性移民是要通过开发和开放,在经济发展的基础上安置移民。这里,人力资源的开发处于核心地位。人力资源的开发不仅有利于土地资源、农副土特产、矿产及其它自然资源、旅游资源等资源的开发,而且有利于劳动力的输出。要把经济搞活,首先要超前发展交通。在农村移民的安置上要以大农业为基础,同时要利用资源优势和三峡项目所形成的市场需求发展第二、第三产业,逐步引导农村剩余劳动力走城镇化和非农化道路,实现库区产业结构的高度化。在开放问题上,一方面要引导库区外资金和技术流入,另一方面又要组织劳动力输出,以此为基础推进移民的异地安置。要完成开发性移民的艰巨任务,库区要在筹融资方式上进行制度创新,实行多元化的筹资体制,以大推进、高起点的方式把库区建成繁荣富庶的经济带和沟通东中部和西

部的重要通道。

三峡库区开发性移民的理论框架图示



注 释：

① 长江水利委员会宣传新闻中心：《万里长江——三峡水库移民专辑》，1991年第5期。

② 金小明：《风雨三峡梦》，四川人民出版社1992年版，第208—210页。

（责任编辑 邹惠卿 吴友法）