

三峡库区移民安置和经济发展

王 五 洲

三峡工程成败的关键在于移民。移民安置和库区经济发展息息相关,只有经济发展,才能妥善安置移民;只有安置好移民,才有经济的长足发展。移民安置主要应同库区农业的发展、经济的区域布局、产业结构的调整、非农化、城镇化等问题结合起来,通过发展经济妥善安置移民,通过移民安置促进库区经济的发展。

三峡工程举世瞩目,百万移民能否妥善安置直接关系到三峡工程的成败。移民工作的成败在于能否提高移民的生活水平,实现库区的经济发展,使库区人民在脱贫的基础上同全国人民一道阔步奔向小康,走向富裕。促进库区经济的发展,才能使移民得以妥善安置。

一、移民安置必须和经济发展相结合

移民安置和经济发展息息相关。从根本上讲,只有经济发展,才能使移民搬得走,安得稳,富得起;同时,只有妥善安置好移民,才有社会的稳定,才有经济的发展。

三峡库区是全国的重点贫困地区之一,经济发展水平落后。1992年,库区农民人均年收入只有300~500元,不仅大大落后于全国农村人均年收入764元的平均水平,而且落后于湖北、四川两省的平均水平。三峡库区长期落后的原因是多方面的。三峡库区山高坡陡,河谷良田少,交通不便,信息闭塞,经济发展的自然条件较差。但三峡工程也对库区经济发展产生重大影响。从1958年中央成都会议提出建设三峡工程到1992年全国人大会议作出决定,在长达30多年的时间中,三峡工程上与不上定不下来,水位方案多次变动不确定,致使许多建设项目不能在三峡地区布点建设,从而拉大了库区与其它地区之间的发展时间差。例如,库区四川省万县地区1986年以前,累计完成基本建设投资12.7亿元,人均165元,而同一时期四川省人均投资是670元,相差悬殊。另据万县地区的统计资料表明,1990年,万县地区人口占全省人口的7.54%,而独立核算的工业企业固定资产原值只占全省的2.05%;四川省工业总产值早就超过了农业总产值,而万县地区农业总产值还占工农业总产值的56%。另外,据水利部长江水利委员会1991年的调查统计,三峡工程共淹没库区2个城市,11个县城,114个集镇,淹没耕地和园地36.67万亩,淹没工厂1599个。直接淹没人口达84.62万人。三峡

工程从开工到2009年建成投产,花时近20年。这20年,将是中国经济发展的黄金时期,而三峡库区人民首先要面临的是重建家园,恢复生产和生活的任务。所以,从历史和现实来讲,库区人民为三峡工程是作出了巨大贡献和牺牲的。在需要动迁百万移民的情况下,国家不应只按淹没损失给库区以补偿,而要把移民安置和经济发展结合起来,在妥善安置移民的同时致力于库区经济的发展,这既是对历史欠帐的一种补偿,也是对三峡工程给库区所造成的机会损失的一种弥补,更是从中国总体发展战略出发的正确做法。当然,三峡工程的建设对库区经济的发展和人民生活水平的提高又是一个极好的机遇。

移民安置和经济发展相结合,这是开发性移民的基本要求。开发性移民既不同于一次性赔偿式的安置方式,也不同于包办式的安置方式。一次性赔偿式的移民安置是按照公认的标准计算出移民损失,由政府一次性地偿付给移民,其它后果由移民自负。包办式的移民安置方式是由政府包揽移民的一切:政府管移民的生活、生产;管衣食住行、生老病死;既管现在,也管子孙后代;既有一次性赔偿,又有没完没了的救济。一次性赔偿式和包办式的移民安置方式,其最大弊端是把移民安置和经济发展割裂开来。开发性移民是我国总结和吸取多年来水库移民经验教训之后提出的一条水库移民的新路子。1993年8月19日国务院令第126号公布的《长江三峡工程建设移民条例》第一章第三条明确指出:国家在三峡工程建设中实行开发性移民方针,由有关人民政府组织领导移民安置工作,统筹使用移民经费,合理开发资源,以农业为基础、农工商相结合,通过多渠道、多产业、多形式、多方法妥善安置移民,使移民的生活水平达到或超过原有水平,并为三峡库区长远的经济发展和移民生活水平的提高创造条件。由此可以看出,开发性移民的最大特点就是把移民安置和经济发展结合起来,不仅仅就移民论移民,也不只是把移民搬到淹没线以上,而是注重库区资源的开发,移民生活水平的不断提高,库区经济的长足发展,库区社会的长治久安和繁荣富强。

三峡库区移民安置和经济发展相结合不仅是必须的,而且是可能的。三峡工程的兴建,不只给库区造成了淹没损失,提出了移民安置的要求,而且为库区经济的发展也提供了良好的机遇和条件。具体来讲:(1)资金机遇。包括补偿资金、国家投资、外部资金投资、对口支援资金等。这数项巨额资金的投入,只要合理使用,必然会成为库区经济发展的“启动器”。(2)市场机遇。包括建材市场、建筑市场、农副产品市场、轻工业品市场、旅游市场等。三峡工程耗物巨大,所需钢材、水泥、木材等各种建筑材料数量惊人;库区2个城市,11个县城,114个集镇需要迁建,众多企事业单位需要搬迁,百万移民的住房需要建筑,各种基础设施需要修建。所以,三峡库区建材市场、建筑市场极其广阔。三峡工程建设期长达近20年,建设大军对农副产品、轻工业品的需求量也很大。另外,国内外游客告别三峡旅游的市场也很大。三峡工程直接、间接所带来的这些市场,库区有着“近水楼台先得月”的区位优势,只要抓得好,“肥水不流外人田”,必然会使库区经济得到快速发展。(3)政策机遇。国家出台了一系列对三峡库区经济发展有利的政策,诸如投资倾斜政策、项目的低息贷款政策、组织对口支援的政策、税收优惠政策等,并使库区县、市享有沿海经济开放区和沿江开放城市的优惠政策。所有这些对于改变库区闭塞、落后状况,扩大对外开放,发展经济,无疑起到了极大的推动作用。所以,三峡工程对库区经济发展的影响,既有负向的,也有正向的,而且正向影响是主要的。在需要安置百万移民的情况下,三峡工程建设仍是库区经济发展的契机,人民奔小康的前奏。

二、移民安置和经济发展相结合的举措

根据三峡库区的资源状况、经济发展水平以及三峡工程为库区提供的机遇，我们认为，移民安置必须和库区农业的发展、经济的区域布局、产业结构的调整、非农化、城镇化等方面紧密结合起来，在经济不断发展的基础上妥善安置移民。

1. 移民安置必须和农业发展结合起来。农业是库区的经济主体。库区在淹没损失掉 36 万多亩山区难得的良田沃土以后如何发展农业，将是库区经济发展的头等问题。库区 84 万多移民基数中，农村移民 36 万人。农村移民不同于城镇移民。城镇移民可以同城镇及企事业单位一同搬迁，可以不改变原来的职业性质，各就各业，基本上不存在另找生产出路的问题。移民工作的难点在农村。农村移民在丧失掉赖以生存发展的土地以后，有一个生产安置的现实问题。理论界现在基本趋同的观点是：在多渠道、多产业、多形式、多方法安置移民的前提下，农村移民从地域上讲以就近后靠为主，从产业上讲以农业安置为主。

如何在农业发展的基础上妥善安置大部分农村移民呢？我们认为，基本思路是应树立大农业发展观，变革库区落后的生产方式，发展现代农业。具体来讲：（1）利用移民补偿、开发资金，加强农田基本建设，兴修水利，搞好农业生产的配套设施，低改高，坡改梯，成就一大批稳产、高产田，不仅可以改变库区农业生产受自然因素影响过大的状况，而且可以从土地质量的提高上弥补淹没数量上的损失。（2）遵循因地制宜、发挥自然资源和地理优势的原则，合理使用有限的土地，注重每份土地产出的最大化，宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜渔则渔，使农业生产的发展做到经济、生态、社会效益三者的统一。（3）依靠科技进步，合理配置资源，优化农业经济结构和产品结构，抓住优势农产品的系列开发，带动农业优质商品基地建设和多种经营的发展，大力发展外向型农业，使农业逐步走上面向市场、利用资源、优化结构、提高效益的路子。这就要求农业生产不仅要经济结构、产品结构合理，而且在区域布局上要形成明显的专业性、群体性、商品性和规模性。（4）大农业部门之间要协调，形成相互配套、相互促进的良性结构。如种植业可以和畜牧业有机结合起来，优势互补，共同发展。（5）发挥农业生产的产业带动效应，形成农业生产的外部经济，优化农村社会经济结构。这一方面，应主要完善农业产前、产中、产后的社会化服务体系，建立与大农业发展相适应的育种、栽培、采收、分级、保鲜、储藏、加工、包装、运输、销售、科技、信息等配套网络，提高农业的社会化、商品化程度，种养加工相结合，农工贸一体化。这就要求变革生产方式和经营方式，提高社会化组织程度，形成生产要素的合理配置，增强参与市场竞争的能力。

2. 移民安置必须和经济的区域布局结合起来。生产要素在空间如何布局对经济的发展影响很大。移民安置不只是一要注重移民生活水平的提高，移民安置区的经济发展，更要注重库区经济的整体发展。

三峡库区经济整体落后，但区域内差异明显，长江沿岸的狭长地带成为库区经济发展的主体地带。例如，四川省奉节县沿长江及其支流的 15 个乡镇，1992 年人口占全县的 22.6%，却创造了当年全县总收入的 57%。在农村移民以就近后靠安置为主、淹没城镇就近搬迁的情况下，库区移民安置区同淹没区大体相当。在安置移民的压力下，如何使安置区的经济进一步发展，并且带动库区经济的发展，我们认为应运用不平衡增长理论，进行点轴开发。

落后(或发展中)区域的经济开发应该实现两大目标:经济增长和均衡发展。通过何种途径来实现开发目标,存在均衡增长和非均衡增长的长期争论。以纳克斯(R. Nurkse)为代表的均衡增长论认为,落后地区容易产生一种恶性循环:从供给方面来看,储蓄低→资本少→生产率低→收入低→储蓄低;从需求方面来看,投资低→资本少→生产率低→收入低→投资低。要打破这种贫困的恶性循环,必须实行产业与空间的均衡增长。而以赫尔希曼(A. O. Hirschman)为代表的非均衡增长论认为,不发达国家或地区的困境在于缺乏资金,因此,更应该集中有限的资金,投入重点地区和主导部门,然后向全地区和各部门扩散,带动全区域经济的发展。“在经济发展的高级阶段,引起平衡增长可能性的正是过去不平衡增长的经历。”^①随着区域发展研究的深层发展,不平衡增长理论已逐渐为人们所接受。

点轴开发就是在不平衡增长理论的指导下,把点和轴两要素结合在同一空间的开发范围之中,通过增长极效应机制,最终促进整个区域的发展。点是指一定地域的各级中心城镇,轴是指各种基础设施较好的线状地带。点轴开发的经济原理就是通过对重点的点和轴的开发,构建增长区,再通过增长区的极化与扩散效应诱导全区域的经济的发展。

三峡库区点轴开发的构想是:以受淹需要搬迁的2个城市及11个县城为一级、二级点,以长江及其支流河谷地带的移民安置区为重点轴带,采取倾斜政策,分别予以重点投资,重点开发,形成库区经济发展的增长极,利用增长极的聚集优势,在发展自身的同时充分发挥其扩散效应,不断带动周边地区的发展,最终达到整个库区经济的均衡发展。这就要求:(1)淹没城镇的迁建不仅要注重规模的扩大,而且要注重城镇功能的健全,使城镇真正成为各种生产要素的聚集点,成为区域经济发展的增长极。(2)加强基础设施建设,增强长江轴带的通达性,充分发挥其内引外联作用。(3)国家在库区安排的生产建设项目,不仅要为安置移民服务,而且要从库区经济发展的需要出发,安排一批重点项目。(4)正确认识点、轴、面三者之间的关系,把握和调控好增长极的回吸效应和扩散效应,不断缩小而不是扩大“二元经济”,使库区经济的整体水平得到提高。

3. 移民安置必须和产业结构的调整结合起来。著名的配第——克拉克定理表明:随着生产力的发展,第一产业在经济中的比重不断下降,二、三产业的比重不断上升。经济发展史也印证了这一点。我国改革开放以后,经济结构调整取得明显成绩,农村产业结构调整成绩更是喜人。据农业部农村合作经济司对1991年全国农村收益分配情况简要分析所得出的结论,非农业已成为农村主导产业,收入占总收入的64.7%。统计资料表明,1992年全国农村经济总收入比1991年增长32.4%,总收入增额的68.2%是由第二产业创造出来的。由此可见,二、三产业已成为我国农村的主要生产部门,成为农村经济收入的主要来源,成为农民致富的主要门路。

三峡库区经济水平落后,不仅表现为人均收入水平低下,而且表现为经济结构、产业结构不合理。例如湖北省巴东县1992年农村社会总产值中,第一产业占78.37%,二、三产业占21.63%;四川省奉节县1992年国民生产总值中一、二、三产业比重为55.5:25.3:19.2。由此可以看出,农业不仅是库区农村经济的主体,也是库区国民经济的主体。这种以农业为主的产业结构距合理化、高级化还有很大差距。三峡库区产业结构的调整亟待进行。

三峡库区乡镇企业发展极其薄弱。36万多农村移民的生产安置不能完全通过农业来解决。库区大力发展乡镇企业,既是有效安置移民的举措,更是库区农村经济发展的内在要求。库区发展乡镇企业,要注意以下几个问题:(1)项目选择要慎重,要充分考虑资源、资金、技

术、市场、效益等诸方面因素，认真考察、论证。(2) 要从库区经济整体出发发展乡镇企业，避免项目的重复、同构现象。(3) 企业的布局宜集中，或连片，或向城镇集中。(4) 注重教育，加强对农民的职前和在职培训，拓宽农民就业的范围。

三峡工程的建设，对库区二、三产业的发展也提供了极好的机遇。库区二、三产业比较落后，许多企业生产技术水平低下，规模太小，结构不合理，经济效益差。三峡工程使库区 1599 个企业需要搬迁，而企业搬迁不是原技术水平、原生产规模、原格局的同态复制，搬迁至少在以下几个方面对二、三产业的发展产生巨大的促进作用：(1) 淹没企业同技术改造结合起来。所有企业的搬迁都不是简单的企业位移，而可以在高起点、高技术、高效益的原则下淘汰落后的技术、落后的设备、落后的工艺。(2) 企业搬迁同企业组织结构的调整结合起来。搬迁企业可以运用联合、兼并、股份制、一厂多制等形式对企业组织结构进行调整。对生产同类产品或产品性质相近的小型企业，可以进行合并，发挥规模效益；对部分淹没企业的补偿资金，可实行集中使用，联合迁建，入股分成；对小而全、大而全的企业，可按专业化协作的要求进行迁建。(3) 企业搬迁可以同产品结构的调整结合起来。企业搬迁可以大幅度地、无后顾之忧地砍掉落后的产品、滞销的产品，生产适销对路、市场所需的产品，企业的转向要简单得多、容易得多。(4) 企业搬迁可以同发挥地方资源优势结合起来。库区有得天独厚的多种自然资源，开发利用的潜力很大。通过企业搬迁，可以把资源优势变为产品优势，可以把量小、分散的初级产品、低档产品变为最终产品、中高档产品、拳头产品。

4. 移民安置必须和非农化结合起来。非农化是指农业人口、劳动力变为非农业人口、劳动力的过程。它既可以通过农业人口、劳动力向城镇非农产业转移来实现，也可以在农村内部完成农业人口、劳动力向非农业人口、劳动力的转变。农业人口有层次的非农化是社会、经济发展的必然结果，也是社会、经济进步的一个重要标志。从历史发展的角度来看，随着生产力的不断进步，农业的生产经营条件得到极大的改善。机械化程度的提高，化学肥料的施用，农田水利设施的建设，先进科学技术在农业中的应用，这一切都引起了农业生产率的不断提高。农业生产率提高，一方面使农产品的产出不断增多，能承受更多非农业人口的消费，另一方面也使农业劳动力和人口出现了剩余，有了向非农产业转移的巨大压力和冲力。社会经济的发展，工业化的完成，使非农产业部门不断得到拓宽，为农业劳动力和人口向非农产业转移提供了可能条件。农业和二、三产业比较利益势差的存在，是农业人口、劳动力向二、三产业转移的巨大推动力。正如列宁所讲：“商品经济不发达（或完全不发达）的国家的人口，几乎全是农业人口……因此，商品经济的发展，就意味着越来越多的人口同农业分离。”^②所以，非农化是从传统社会走向现代社会的一个起点，是经济发展和社会进步的必然要求。

三峡库区非农化程度极低。1992 年，湖北省巴东县劳动力的非农化率（非农业劳动力占社会总劳动力的比重）仅为 7%，四川省奉节县也仅为 11.4%。农业人口、劳动力在农业领域中的大量沉淀，造成库区非农产业发展的滞后和整个社会经济的落后，阻碍了商品经济的进一步发展，使小农户自给自足的自然经济凝固化，成了库区经济起飞的一个巨大障碍因素。因而，顺从社会经济发展客观规律的要求，加速人口、劳动力的非农化进程，使社会向高构成方向发展，是库区经济向前迈进的一个重要条件。

对于淹没的农业人口，我们主张不能简单就近后靠，而要尽可能在安置的同时有一部分完成职业的转变，提高库区的非农化水平，通过生产要素的重新配置，优化经济结构，促进库区经济的发展。当然，非农化有一个过程，不能盲目推进。特别是对水库移民，他们失去

了原有的生产资源——土地,如果不能很好地、较稳妥地选择二、三产业项目,在走向市场经济的今天,其风险会很大。所以,库区既要加速非农化的进程,又要慎重、稳妥地进行。

5. 移民安置必须和城镇化结合起来。城镇化是指农村人口不断地转化为城镇人口的一种过程。城镇化和非农化是两个不同的概念,两者既有区别又有联系。城镇化是农村人口的地域转移过程。非农化是农业人口的产业转移过程。非农化既可以同农村人口的地域转移同步进行,也可以不同步进行。城镇化的进程是由社会分工所推进的,农业现代化和工业化是城镇化的根本动力。农业生产的不断发展和工商业的出现,使城镇和城镇人口的出现和存在有了可能,而非农产业特别是工业规模经济和聚集经济的特点使城镇的出现成为必要。纵观世界历史的发展,城镇化是生产力发展的要求,是生产力发展的结果,是社会文明进步的结晶,是改变传统落后的乡村社会为现代先进的城市社会的自然历史过程,是一种世界性的普遍现象。城镇化极大地推进了社会、经济发展。当今世界,城镇化水平高的国家都是富国和经济发达的国家,城镇化水平低的国家都是贫穷的经济不发达的国家。城镇化水平的高低成了测量一个国家社会、经济发展状况和程度的一个重要指标。

三峡库区城镇化水平低。1992年,湖北省巴东县的城镇化率(城镇人口占全社会人口的比重)为9%,四川省奉节县为13.2%,远远低于全国29%的平均水平,更不能与发达国家的平均水平70%同日而语。城镇化水平的低下使非农产业失去了聚集点和生长点,不能为大工业的发展提供空间形式。非农产业不象农业那样受限于土地,受限于自然,它所需的生产要素具有很大的空间流动性,而且非农产业内部规模经济和聚集经济的特征,要求非农产业走向集中,要求城镇化水平必须跟上经济发展特别是非农产业发展的要求。所以对于农村移民,在注重其职业转变的同时,尽可能使其向城镇集中和转移,提高库区的城镇化水平。在使移民非农化和城镇化时,要注意两者的同步性,既不能让城镇化水平落后于非农化水平而造成非农产业外部经济特征的丧失,也不能让非农化水平落后于城镇化水平而造成城镇功能的弱化。

需要说明的是,移民安置和经济发展的结合既不是在现在经济发展水平低起点上的结合,也不是在经济不可能达到的所谓高起点上的结合,而是和经济发展在合理预测后可能达到水平上的适度结合。所以,移民安置和经济发展的结合要树立动态观念,要对各种经济变量进行系统分析,正确预测未来10年、20年库区以及全国的经济发展水平。诚然,经济发展涉及一个经济发展条件问题,但是也不能把条件绝对化,否则就不能解释经济非次序发展即飞跃式发展道路的成功。经济发展的有些条件是可以创造的,有些条件可以用别的条件来代替。总之,三峡库区应充分利用各种机遇,积极创造条件,在大力发展库区经济的基础上妥善安置移民,通过移民安置促进经济的大发展。

注 释:

① 赫尔希曼:《经济发展战略》,1958年英文版。转引自谭崇台主编的《发展经济学》,上海人民出版社1989年版,第360页。

② 《列宁全集》第3卷第15—20页。