

DONGPINGHU KUQU

YIMIN JINGJI KECHIXU FAZHAN YANJIU

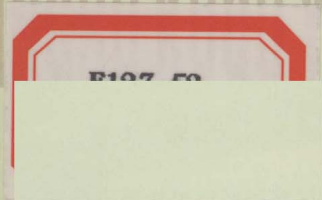
东平湖库区

移民经济可持续发展研究

吴运霞 张 浩 主编



DONGPING LAKE AREA IMMIGRANT ECONOMIC SUSTAINABLE DEVELOPMENT RESEARCH

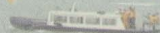
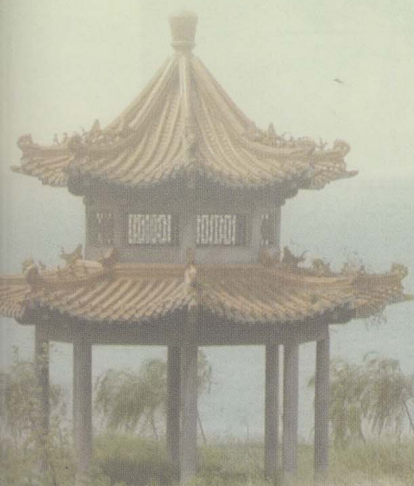


-89

东平湖库区 移民经济可持续发展研究

吴运霞 张 浩 主编

F127.52
W917



黄河水利出版社

内 容 提 要

本书是水利部移民局“东平湖库区移民经济可持续发展研究”课题的成果总结,课题组立足于整个库区移民经济的协调发展问题,从探究形成库区移民经济问题的历史诱因出发,从解决库区移民经济可持续发展问题中的产业发展、城镇建设、资源利用、制度建设四个方面去寻找研究着力点,在深入东平湖库区实地调研的基础上完成了课题研究报告。围绕库区现有的土地资源、人力资源、旅游资源等,大胆地提出了“异地城镇化”的构想;充分考虑东平湖库区现有的产业基础和生产方式,进而提出了循环开发模式、分区开发模式、环湖开发模式、经济区开发模式和综合开发模式等多种具体开发模式。本书对如何提升政府制度安排的决策水平、供给水平,增强对制度执行的力度,充分体现制度安排的人文关怀等问题也进行了系统研究。

本书可供从事移民工作的政府部门、规划设计研究单位的人员以及大专院校相关专业的师生学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

东平湖库区移民经济可持续发展研究/吴运霞,张浩
主编. —郑州:黄河水利出版社,2009.12

ISBN 978-7-80734-741-5

I. ①东… II. ①吴… ②张… III. ①水库移民-研究-山东省②地区经济-可持续发展-研究-山东省 IV. ①D632.4②F127.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 199269 号

组稿编辑:王路平 电话:0371-66022212 E-mail:hhslwlp@126.com

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371-66026940、66020550、66028024、66022620(传真)

E-mail:hhslcbs@126.com

承印单位:河南省瑞光印务股份有限公司

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:12.5

插页:4

字数:300 千字

印数:1—1 000

版次:2009 年 12 月第 1 版

印次:2009 年 12 月第 1 次印刷

定价:38.00 元



黄河水利委员会移民局杨建设局长(右三)在梁山县对参与调研人员进行培训



课题组与山东省移民办公室、东平县政府及相关部门领导座谈



东平湖水库库区移民经济可持续发展研究课题研讨会会场



黄河水利委员会移民局杨建设局长
在课题研讨会上发言



成都信息工程学院周定文院长在课题研讨会上发言



东平湖水库库区移民经济可持续发展研究论证会会场(一)



东平湖水库库区移民经济可持续发展研究论证会会场(二)



东平湖水库库区移民经济可持续发展座谈会部分代表合影



吴运霞教授(中)与课题组人员在东平湖库区实地考察



课题组人员在东平湖库区实地考察(一)



课题组人员在东平湖库区实地考察(二)



课题组人员在移民村作调查

叶林风、范仲文、江永红、刘金、
 编写人 吴建霞、江永红、刘金、
 叶林风、范仲文、



课题组人员深入移民家庭作调查

综合卷 为平谷县移民安置工作提供决策参考



黄河水利委员会移民局张浩副局长在审核书稿



课题组部分人员在东平湖库区调查期间在库区农家合影

东平湖库区移民经济可持续发展研究

《东平湖库区移民经济可持续发展研究》

编委会

特邀专家:唐传利 周定文 薛松青 盖华宝 顾润涛 殷斌蓉

顾 问 周定文 杨建设 谭平祥 盖华宝

主 任:吴运霞 左 平 康德荣 会计系副主任

主 编 吴运霞 张 浩 民局局长

副 主 任 副主任 江东权 刘应洪 阎国平 赖 斌

张 涛 叶祥凤 范仲文 刘 琳

撰写人 吴运霞 江东权 刘应洪 赖 斌 教研室主任

刘应洪 叶祥凤 范仲文 刘 琳

各工作小组组长:

综合材料及产业布局组

移民区生态旅游开发组

移民小区规划建设组

移民土地资源开发利用规划组 刘 琳

移民文化与人力资源规划组 叶祥凤

劳动与社会保障组 范仲文

政府制度安排组 张 浩

条件保障组 潘光基

相关工作人员:康德荣 左 平 薛金利 阎国平 陈仁海

刘凤景 姚 勇 董 波 殷 斌

东平湖库区移民经济可持续发展研究

课题委员会

特邀专家:唐传利 周定文 薛松贵 盖华宝 顾润源 敬枫蓉

谭平祥 贺盛瑜 朱 胜 岳正华 曹邦英 黄 萍

主 任:吴运霞 成都信息工程学院会计系副主任

杨建设 黄河水利委员会移民局局长

副 主 任:姚松龄 黄河水利委员会移民局副局长

张 浩 黄河水利委员会移民局副局长

江东权 成都信息工程学院管理系行政管理专业教研室主任

刘应洪 成都信息工程学院经贸系教师

各工作小组组长:

综合材料及产业布局组 吴运霞

移民区生态旅游开发组 赖 斌

移民小城镇建设组 刘应洪

移民土地资源开发与综合利用组 刘 琳

移民文化与人力资源开发组 叶祥凤

劳动与社会保障组 范仲文

政府制度安排组 江东权

条件保障组 潘光林

相关工作人员:康德荣 左 平 常全利 阎国平 陈仁禹

刘风景 魏 勇 宋 波 段 薇

2009年6月

参与调研人员

调查现场总指挥:杨建设 黄河水利委员会移民局局长

调查领导小组组长:吴运霞 成都信息工程学院会计系副主任

调查领导小组副组长:江东权 刘应洪 范仲文 叶祥凤

赖 斌 刘 琳 潘光林

专家组成员:盖华宝 康德荣 阎国平

梁山县政府:梁传寅 李义新 姜广生 丁孝光 刘庆民

王效钦 许克可 董衍巽 崔宏德 孟凡友

冯忠奎 师恩画 张忠义 王万科 全义泉

刘 沛 王玉明 王存忠 李长丽

东平县政府:陈晓驰 梁吉震 王恒文 梁续杰 周庆国

王贵刚 刘庆春 于化伟 李 强 牛家寨

尹承海 李昌学 陈振华 刘含民 徐延东

刘 鹏 尚初爱 郑德生 赵 伟

工作人员:黄建强 成华光 赵长鑫

学生调查员:朱建波 胡远翠 周小丹 蒋东旭 易良燕

杜 转 卢灿峰 王曙阳 雷 翼 徐 帆

冯 丽 户守超

资料汇总:王 强 谭春贵 易良燕 杜 转

指导教师:吴运霞 潘光林

序

东平湖库区移民经济可持续发展问题是一个历史性难题,其形成的原因错综复杂,破解这一难题,是一项政策性、专业性、技术性很强的系统工程,需要通过政府主导,集中社会各界专家、学者的智慧,动员库区干部、群众的力量加以解决。

东平湖水库位于山东省西部平阴、东平、汶上、梁山四县交界处,处于黄河由宽河道进入窄河道的过渡段,是分滞黄河洪水和调蓄汶河洪水的“王牌工程”。

由于东平湖特殊的地理位置,历史上这一地区就是一个自然滞洪区,生活在库区的人民世代遭受黄河水患。国家为移民救灾和人工修建东平湖水库,于1950~1960年间共组织35.86万人搬离库区;后来由于水库运用方式的调整,大批移民由迁入地自动返回库区生产、生活,在库区内形成了一个庞大的移民群体。截至1985年,库区移民总人数达到27.12万人,经过近20年人口的自然增长和迁移,到2004年年底,库区总人口达到56.67万人。

鉴于东平湖水库的蓄滞洪运用功能和移民的盲目返迁,给移民安置工作造成困难,使返库移民的吃饭、住房、吃水、医疗、交通、安全等遗留问题突出。自1986年以来,国家、地方政府及库区管理机构对这些遗留问题的解决投注了大量的精力,但由于对移民安置补偿、遗留问题处理规划目标及补助标准偏低,投入不足,致使库区经济落后、移民生活贫困的问题至今未得到根本解决。

关于东平湖库区移民的生产、生活现状、成因及对策研究,许多专家学者做了大量的工作,取得了可喜的研究成果。但把东平湖库区作为一个基层经济区,融入到社会和谐发展的大环境中进行研究,是成都信息工程学院专家、学者研究视野的创新。由吴运霞、江东权、叶祥凤、刘应洪等7位学者组成的科研团队,查阅了国内外大量相关文献,组织了20多人的调查队伍,进行了长达10余天的实地调研,在形成20多篇研究论文的基础上形成本书。

本书从东平湖库区移民经济问题的历史沿革、移民经济可持续发展中的产业发展、城镇建设、资源利用和制度安排等视角进行研究,对解决东平湖库区移民经济的可持续发展问题具有较高的参考价值和借鉴作用,值得一读。

杨建设

2009年6月

前 言

东平湖位于山东省西部,是黄河下游的自然滞洪区,其形成历史可追溯到4 500年前。1958~1960年经人工修建,东平湖成为一座综合利用的平原水库。因东平湖水库的修建及改建,导致库区移民大规模的往返搬迁,由于对移民安置投入不足,致使库区经济落后、移民生活贫困问题长期得不到解决。1986年以来,东平湖水库移民遗留问题引起了国家和地方政府的高度重视并为此投注了大量的财力、物力,库区移民经济的可持续发展问题也成为政府管理部门、专家、学者关注和研究的热点。

相关方面的研究主要包括:戴同霞、李祚谟、侯新闻等对东平湖水库运用中存在问题及对策的研究;刁艳彬、侯新闻、张翠华、于少鹏、杜虹等关于南水北调东线工程对东平湖库区生态环境及经济发展影响的研究;刁艳彬、邱青、于文学、赵世来、曹洪升、刘栓明等对东平湖水库库区移民遗留问题处理、移民开发建设、移民人口、移民贫困、移民经济与当地经济的协调发展问题的研究。上述研究较多地涉及了东平湖水库科学运用的技术条件,自然气候、区位环境对移民经济的影响,开发性移民扶持中的人口控制、基础设施建设、农业内部产业结构调整等问题,对库区社会经济的稳定发展起到了积极的作用。

但是,移民经济的可持续发展是一项由水库运用子系统和移民经济子系统有机联系在一起的庞大系统工程,移民经济子系统不仅受水库运用子系统的制约,也受系统内思维模式、文化背景、政治体制、运行机制等多因素的复杂性和特殊性的影响,攻克这一难题需要集中黄河治理专家、移民工程建设专家、人力资源专家、区域经济专家和库区干部群众的智慧。水利部移民局课题“东平湖库区移民经济可持续发展研究”关注的重点在于东平湖库区移民当前面临的困难和发展机遇,难点在于妥善解决东平湖库区移民的脱贫致富和库区经济的可持续发展问题。课题组在经历了长达9个月的前期研究之后,于2006年7月下旬至8月上旬到东平湖库区进行实地调研。调查组一行27人在长达13天的调查中,走访了东平、梁山两县的19个部门,与数十名乡镇干部座谈讨论,随机发放移民调查问卷531份,涉及调查人数2 315人。

通过对调查资料的汇总分析,我们了解到,东平湖水库及库区移民经济可持续发展问题与全国其他大中型水库及库区移民经济存在的问题相比较,具有以下三方面的特殊性:一是水库运用方式的特殊性。与其他水库相比,东平湖水库没有发电、灌溉、航运等方面的生产性收入,它是一个战略性储备水库,是分滞黄河洪水和调蓄汶河洪水的重要防洪工程。老湖区虽然常年蓄水,但运用频率高,无法稳定地用以发展生产,而分洪所造成的损失没有固定的收入来源加以全额补偿。新湖区常年无水,自1960年至今已有40多年未加利用,可以用于发展生产,但因存在随时分洪运用的可能性,所以地方政府仍然无法对库区经济的发展作出长远的规划,库区的资源无法得到合理的开发运用,库区产业空心化的问题始终无法得到解决。二是库区移民群体的特殊性。东平湖库区的移民世代生活在泄洪区内,无论是因黄河决溢还是水库的人工运用,他们都能在最短的时间内迅速撤离库

区,当洪水退去以后,他们又执著地义无反顾地重返家园恢复生产,是一群频繁往返迁徙至今仍然生活在库区的移民。三是库区管理体制的特殊性。东平湖地跨山东省泰安、济宁两市的东平、梁山、汶上三县,移民分属东平、梁山两县,分洪由黄河防汛总指挥部商山东省人民政府决定,山东省防汛指挥部负责组织实施。由于隶属关系复杂,在分洪运用、库区资源使用和移民经济可持续发展问题上各自为政,缺乏协同机制,各方利益难以协调。

基于上述分析,本书从追述东平湖水库运用方式的历史变迁、移民的迁徙与安置补偿、移民开发规划的编制与执行情况出发,分析库区移民经济可持续发展的有利条件和不利因素,提出相应的对策建议。本课题研究具有以下三大特点:其一,这是一种探索性质的研究。在一个随时可能分洪运用的滞洪区内,在政府的保障机制和市场运行机制均不健全的条件下,研究一个尚未解决温饱的贫困群体的可持续发展问题,不能说不是一种“探索”。其二,这是一种综合性质的研究。探究东平湖库区移民经济的可持续发展问题,必然要涉及到这个区域经济的方方面面,包括小城镇建设与产业发展,土地资源开发与综合利用,移民的社会保障和人力资源开发,政府的制度安排与公共产品供给等。其三,这是一种创新性质的研究。关于东平湖库区移民的生产、生活现状、成因及对策研究,许多专家学者做了大量的工作,取得了大量的研究成果。但是,只要这个区域移民的可持续发展问题一天没有得到根本性解决,有关这方面的研究就一天也不能停止。

鉴于此,本书的创新点主要有以下几个方面。

1. 立足于整个库区经济的协调发展问题

立足于整个库区经济的协调发展问题,是本书的第一个创新点。综观有关东平湖库区移民经济问题的研究,大体经历了三个阶段:第一个阶段自1962年至1986年,这一阶段以1962年4月水利部派出专家组到东平湖库区进行调查研究为标志,主要针对东平湖水库作为平原水库建成后,在运用中存在的问题及其对策;以及后来随着位山枢纽工程的破除,东平湖作为“可控制蓄洪湖泊”的功能定位所造成的大批移民返迁中存在问题进行研究。第二阶段自1986年至2006年,这一阶段以1986年4月水利部派出专家组对东平湖库区移民遗留问题进行专题调查为标志,主要研究库区移民遗留问题处理、移民开发建设、移民人口、移民贫困、移民经济与当地经济的协调发展问题。第三阶段自2006年至今,这一阶段以水利部移民局委托黄河水利委员会移民局和成都信息工程学院共同组成专家组,对东平湖库区移民经济的可持续发展问题进行研究为起点,综合研究库区移民经济问题的形成、产业发展、小城镇建设、资源利用、政府制度安排等方面的问题。随着研究的深入,人们从就事论事的单一关注水库运用问题、移民问题,转向关注包括水库运用、移民经济两个子系统在内的整个库区社会经济的科学发展、协调发展和可持续发展问题。理论研究视野的拓展必将有助于拓宽人们解决实际问题的思路。

2. 更加关注移民经济发展的社会保障和制度保障

关注移民的社会保障和制度保障是本书的第二个创新点。由于东平湖库区移民与全国其他水库移民相比,具有以下三大特点:其一,库区移民是返迁移民,所以移民迁出时国家给予的安置补偿在返迁中丧失殆尽,经济基础更加薄弱;其二,东平湖是一个蓄滞洪区,对移民因修建水库丧失土地和水库分洪运用的损失补偿仅仅是象征性的,所以库区经济

的“输血”功能不足;其三,水库分洪运用吞噬移民新创造财富,恶化生态环境,使开发性移民成果付之东流。因此,无论是从“以人为本”的观念出发,还是遵循“谁受益谁补偿,谁受损谁受偿”的经济规则,都有必要通过政府的制度保障,建立移民的最低生活保障、医疗保障和养老保障,使库区移民与非库区人民共享改革与社会经济发展的成果。

3. 提出了东平湖库区产业发展战略和产业开发模式

以东平湖库区为整体研究产业发展战略和产业开发模式是本书的第三个创新点。通过对东平湖库区产业发展现状、影响产业发展的制约因素以及产业发展的比较优势分析,着重思考如何将劣势转化为优势,针对库区实际,提出了以20年为期限的产业发展战略目标,并提出了库区一体化战略、推进城镇化战略、培育主导产业战略、劳务输出战略和农业产业化战略等五大战略构想。在此基础上,充分考虑东平湖库区现有的产业基础和生产方式,对产业开发实施的具体路径进行探究,进而提出了循环开发模式、分区开发模式、环湖开发模式、经济区开发模式和综合开发模式等多种开发模式,为政府及相关主管部门深入调研论证,制订具体的产业发展规划提供依据。

4. 重点研究了东平湖库区旅游业的可持续开发问题

系统研究东平湖库区旅游业的可持续开发问题是本书的第四个创新点。本书首先从旅游活动和旅游业两个层面对东平湖库区旅游可持续发展的战略环境进行分析,通过运用SWOT矩阵系统分析,提出了实现东平湖库区旅游可持续发展的两个关键路径;其次,在论证东平湖库区依托旅游产业走开发性移民之路,实现扶贫战略的可行性的基础上,提出了旅游扶贫的“三三”模式;最后,在对东平湖当地移民社区旅游开发态度的实证分析的基础上,秉承可持续发展战略,实施东平湖旅游资源开发定位的实证研究,在《旅游资源分类、调查与评价》(GB/T 18972—2003)的框架下,为了将旅游资源有效转化为旅游产品,从市场需求和资源禀赋出发,构建出东平湖库区旅游开发的备选方案集,通过引入多属性决策方法对各方案进行了综合属性评价并排序,从而比较准确地获知了东平湖库区旅游资源的开发定位。

5. 提出了在东平湖库区实现“异地城镇化”的观点

东平湖库区的小城镇建设以“实现异地城镇化”为路径,是本书的第五个创新点。首先,分析了东平湖库区城镇化的现状及原因,指出落后的地方经济和“随时分洪运用”严重制约了东平湖库区的城镇化建设;其次,分别从三个角度去“感悟”“审视”“透析”东平湖库区的城镇化问题,其目的是想说明加快东平湖库区移民城镇化步伐的重要性;再次,从东平湖库区的实际出发,提出了东平湖库区“异地城镇化”的观点,得出了“库区移民城镇化属于强制性制度变迁”的结论;最后,在具体实施路径方面,提出进行行政区划调整,分步实施、多种模式进行城镇化建设。

6. 系统地研究了库区经济发展的资源利用问题

系统地研究东平湖库区经济发展的资源利用问题,是本书的第六个创新点。对东平湖库区土地资源、人力资源、旅游资源的利用研究,既立足于库区资源的现状,又追溯形成的历史原因;既立足库区社会、经济、环境实际研究如何利用资源,又引用国内库区和非库区可供借鉴的案例进行研究。

本书由历史沿革、产业发展、城镇建设、资源利用、制度建设五大部分组成,共分为九

章。第一章特殊、古老、历经沧桑的东平湖水库,由吴运霞撰写;第二章东平湖库区移民的迁徙与经济发展现状,由吴运霞撰写;第三章东平湖库区产业发展研究,由吴运霞撰写;第四章东平湖库区旅游可持续开发研究,由赖斌撰写;第五章东平湖库区小城镇建设研究,由刘应洪撰写;第六章东平湖库区土地资源开发与综合利用研究,由刘琳撰写;第七章东平湖库区移民文化及人力资源开发研究,由叶祥凤撰写;第八章东平湖库区移民社会保障研究,由范仲文撰写;第九章东平湖库区移民经济发展的制度安排研究,由江东权撰写。全书由吴运霞统撰。

本书在调研与写作过程中得到了水利部移民开发局,黄河水利委员会移民局,山东省移民局、气象局,东平县和梁山县县委、县政府、县级主管部门以及成都信息工程学院相关院、系领导、职能部门领导的大力支持与协助。在此,一并表示衷心的感谢。

编 者

2008年11月