

破解世界级难题的探索

——三峡工程移民在丰都

俞荣根 主 编
王 进 副主编
朱 茂

破解世界级难题的探索

三峡工程移民在丰都

主 编 俞荣根
副主编 王 进
朱 茂

西南师范大学出版社

责任编辑:张渝佳

封面设计:龙 岚

破解世界级难题的探索

三峡工程移民在丰都

主编 俞荣根

西南师范大学出版社出版、发行

(重庆 北碚)

四川外语学院印刷厂 印刷

开本:850×1168 1/32 印张:8.5 字数:210 千

1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月第 1 次印刷

印数:0 001~1 000

ISBN 7-5621-2266-0/D·104

定价:18.00 元



序 走创造性、开发性移民之路

丰都移民的思考与探索	(1)
一、国内外经济环境的变化对移民工作的新挑战	(1)
二、库区的现实：世界级难题难在何处	(4)
三、出路：走创造性、开发性移民之路	(9)
四、战略保障：实事求是，依法移民	(14)
第一章 丰都县移民工作概述	(21)
一、三峡工程淹没丰都的实物指标	(21)
二、丰都县移民工作的主要任务	(22)
三、丰都县移民工作的特点	(31)
第二章 丰都县的农村移民安置及集镇迁建	(38)
一、丰都县农村和集镇淹没概况	(38)
二、丰都县农村移民安置的基本途径和主要经验	(41)

三、丰都县的集镇迁建·····	(52)
四、农村移民与集镇迁建面临的机遇和挑战·····	(59)
第三章 丰都县城的迁建·····	(66)
一、丰都县城的沿革、现状及淹没情况·····	(66)
二、县城迁建的基本思路和实践·····	(68)
三、县城迁建中的问题·····	(75)
第四章 丰都县的企业迁建·····	(80)
一、丰都县企业迁建的基本情况·····	(80)
二、在改革中迁建在迁建中改革·····	(87)
三、企业迁建面临的新问题·····	(92)
第五章 丰都县移民开发中的对口支援·····	(99)
一、三峡工程移民的对口支援及其基本原则·····	(99)
二、丰都移民开发中对口支援的基本情况·····	(101)
三、对口支援的基本经验·····	(104)
四、对口支援的主要成果·····	(106)
五、丰都对口支援存在的主要问题·····	(108)
六、进一步搞好对口支援的对策思路·····	(109)
第六章 移民与丰都社会的全面进步·····	(112)
一、两个文明设施的迁建同步进行·····	(112)
二、在移民中育人,在育人中移民·····	(115)
三、移民过程中的文物发掘与保护·····	(122)
四、丰都社会事业发展面临的主要困难·····	(127)
第七章 丰都移民与环境保护及可持续发展·····	(130)
一、丰都县环境现状、问题及发展趋势·····	(130)
二、丰都县移民与环境保护发展战略·····	(140)
三、移民及经济社会可持续发展·····	(149)
第八章 丰都县移民开发工作的管理·····	(154)
一、移民计划及经费管理·····	(155)

二、县城移民迁建及专业设施复建管理	(159)
三、农村移民安置管理	(161)
四、企业迁建管理	(164)
五、移民开发工作管理体制	(167)
第九章 丰都县移民工作的矛盾、困难及对策	(174)
一、移民工作的基本矛盾和主要困难	(174)
二、进一步搞好移民工作的几点对策	(184)
第十章 抓住机遇、加快发展,把一个文明、繁荣、优美的新丰都带 入新世纪	(188)
一、移民开始以来丰都经济社会发展的主要成就	(188)
二、对进一步搞好移民开发有利条件的分析	(191)
三、走出“地府”向天堂:对丰都发展前景的展望	(194)
附录一 丰都县移民开发工作的规范性文件	(198)
一、丰都县三峡工程移民计划及经费管理实施办法	(198)
二、丰都县县城移民迁建和专业设施复建管理实施办法	(205)
三、丰都县三峡工程农村移民安置管理实施办法	(213)
四、丰都县三峡工程淹没工矿企业迁建管理实施办法	(221)
五、三峡库区丰都移民综合开发区管理体制实施办法	(227)
六、新县城规划区房屋搬迁安置实施细则	(231)
七、丰都县县城开发建设拆迁房屋安置补偿实施意见	(235)
八、丰都县移民安居工程管理试行办法	(242)
附录二 丰都县移民开发工作大事记	(252)
后记	(263)

走创造性、开发性移民之路

——丰都移民的思考与探索

俞荣根 王进

举世瞩目的长江三峡工程百万大移民，如果从 1985 年开始的移民工作试点算起，已经走过了十多个年头；如果从 1993 年移民工作全面展开算起，也已近六年了。丰都县移民工作的实践证明，党中央、国务院关于三峡工程移民的基本方针是完全正确的，各级党委、政府对移民工作是重视的，移民工作的成就是显著的。然而，与开始移民的 80 年代末 90 年代初相比，国内外的形势都发生了很大变化。这些变化，既给移民工作带来了新的机遇，也使移民工作面临着新的挑战。为了适应这种新的形势，把移民工作顺利地推向前进，我们必须在坚持开发性移民基本方针的基础上，对移民工作进行新的思考与新的探索。

一、国内外经济环境的变化对移民工作的新挑战

国内外新形势对移民工作的挑战，主要表现在：

1. 国际金融风波及国内投资方向和工业企业结构的调整对企业迁建的挑战

1997年开始的亚洲金融风波,给我国经济的发展带来了很大困难。国家为了渡过难关,采取扩大内需的办法,大力加大基础设施的投入,来拉动经济的发展。我国1998年第四季度经济发展速度加快的事实证明,中央的这个决策是正确的。然而,国家的资金是有限的,基础设施建设投入的加大,就意味着其他方面投入的减少。特别是对于企业,随着改革的深入,要求企业在改革中找出路,而不是依赖政府的投资。这对于把眼睛盯着政府投资的迁建思路,显然是一个挑战。

国家为了搞好国有企业,不能不对工业企业的结构进行调整,即关、停、并、转一批小工业企业及产品过剩的传统企业,去扶持大企业和高新技术企业,搞规模经济,使整个工业经济的成本降低,效益提高。政府不再投资重复建设,不再投资搞“小而全”,而库区的企业本身就是重复建设形成的“小而全”。重庆库区将淹没的1300多家企业,本来就规模小、设备陈旧、产品老化、技术落后,加上管理不善,效益低下,亏损面已达94%,许多企业已经到了无可救药的地步。这对于将现有企业原样造建的思路,也是一个严峻的挑战。

2. 经济体制由计划经济到社会主义市场经济转变对“政府行为”的挑战

三峡工程移民开始以来,我国的经济体制发生了深刻的变革。在1985年开始移民工作试点的时候,我国尚未提出由计划经济向社会主义市场经济转变的任务;而到二期移民开始的1998年,社会主义市场经济的体制已见雏形。三峡工程移民是“政府行为”,必须严格按照政府的指令性计划进行;而移民开发工作又是在市场

经济的体制下运行的,这就难免不出现政府行为与法制手段、计划经济与市场经济之间的矛盾。在现实的移民工作中,这种矛盾和冲突已相当普遍。我们的同志对计划经济和行政手段那一套太熟悉了。因此,在移民开发工作中,许多同志习惯于用计划经济、指令性计划那一套来解决问题。在社会主义市场经济的条件下开展移民工作,政府必须按市场经济的规律办事,政府在移民开发中的基本行为应该是统筹规划、制定和执行政策法规,建好基础设施,为移民迁建创造条件等,并对此加以宏观调控和服务,而不应该由政府包揽一切。这些又显然是对传统的“政府行为的挑战”。

3. 库区及移民发展的要求对“三原补偿”的挑战

三峡工程移民补偿按“原规模、原功能、原标准”即所谓“三原”原则进行,而移民区多为贫困地区,靠这点极为有限的补偿,不用说“富得起”,就连“迁得走”都相当困难。建国几十年来,由于三峡工程的“不上不下”,行政体制上的“不三不四”,国家在三峡库区的投资极为有限,致使整个库区成为成片的贫困地区。人们摆脱贫困、致富奔小康的要求比其他地区更为强烈。现在已经是 90 年代末了,我们不能要求移民还是按六七十年代、甚至 50 年代的“原规模、原功能、原标准”进行迁建,或者先按原规模、原功能、原标准迁建,然后再去扶贫。我国社会发展“三步走”发展目标的第一步,是要在 2000 年实现小康。如果弄得不好,移民区将拖全国发展的后腿。因此,库区及移民发展的要求,对“三原补偿”,不能不是一个严峻的挑战。

4. 1998 年长江特大洪灾对“就地后靠”的挑战

1998 年秋季长江全流域的特大洪灾,给我们以深刻的教育,也不能不引起我们对前一阶段移民开发工作的反思。党中央、国务院制定的“开发性移民”的方针无疑是正确的,对此不能有丝毫的

动摇。问题在于开发什么?农村移民的生产性安置当然要“以土为本”,问题在于土地从何而来?三峡库区向来是人口集中之地,坡度 25° 以下可供开发的土地早已开发殆尽。现在要“就地后靠”,就只能到坡度 25° 以上的山坡上搞开发,其结果必然是使本来就相当脆弱的生态环境遭到更大的破坏,加剧土壤侵蚀和水土流失,从而使移民失去可持续发展的生态环境。这是与移民“迁得出,稳得住,逐步能致富”的目标相矛盾的。1998年特大洪灾对“就地后靠”提出了严峻的挑战,在洪灾中移民开发的山坡地被冲毁、库区大面积山体滑坡及严重的水土流失警示我们:“就地后靠”不能作为一个普遍的原则应用于农村移民安置中,在“以土为本”、“就地后靠”之外,必须寻找移民安置的新渠道。

从移民开发工作试点到整个移民工作的完成,是一个较为长期的动态过程。在这个过程中,客观形势千变万化,移民工作面临的条件异常复杂,移民的任务日趋紧迫。我们要不断研究移民工作面临的新形势和新问题,不断探索在新形势下搞好移民工作的新思路和新途径,切不可“以不变应万变”,从而给移民工作造成新的困难。

二、库区的现实:世界级难题难在何处

人们常说,三峡工程移民是世界级难题。然而,这个“世界级难题”究竟难在何处呢?人们的看法却不尽一致。有的认为,三峡工程移民之难,难在移民数量太大,一个水利工程移民百万之众,世界罕见;还有的认为,移民之难,难在时间之短,要在短短十多年时间内完成如此大的移民量,前所未有……。这些看法无疑都有一定的正确性,但又不完全正确,因为它没能全面地反映库区的现实。从库区的现实来看,其难度主要在:

1. 资源有限

人是靠自然资源而生存的,一个地区自然资源的状况,直接决定着该地区社会生产的状况,因而也决定着可以供养的人口数量和人的生活质量。在三峡库区那样的以农业为主的地区,绝大多数人口是靠土地生存的。因此,现有和可供开发的土地资源的数量和质量,构成了移民安置环境容量的基本内容。从库区的实际来看,三峡工程的兴建,将淹没库区 632 平方公里陆地,城镇、企业和移民的迁建,还将占用土地 90~110 平方公里,其中农业耕地、园地的损失将达 330 平方公里以上,而且被淹没的土地,均为沿江的肥土沃壤。三峡水库 175 米正常蓄水后,库区海拔 175 米~300 米高度江岸一带的耕地将由 29.91 万亩减少到 4.17 万亩,其在库区总耕地中的比例将由 2.2% 下降到 0.3%。土地是不可再生资源,耕地的损失是库区最大的带有根本性的损失,三峡工程百万移民的难点在农村,而难点的难点又在耕地。

现有的耕地被淹,而可供开发的宜农土地又极少。三峡库区为典型的山区,在库区的 5.4 万平方公里土地中,山地占 74%,丘陵占 22%,平坝仅占 4%。所谓“七山二水一分田”,就是对这个地区的真实写照。而在这“一分田”中,又是农耕地少,非耕地多;水田少,旱地多;平地厚地少,坡地薄地多;成片地少,零星地多。经过长期的开发,宜农土地已经开发殆尽。虽然库区也有一些有待开发的土地,但多分布在坡度 25° 以上的山坡上。如果继续开发,势必破坏生态环境,造成更加严重的水土流失,一旦遇到较大的暴雨,开发的成果就会化为乌有。

因此,百万移民的就地安置、农村移民的“以土为本”安置,土地空间容量是一大难关。有的学者认为,三峡工程淹没土地的数量,占整个库区耕地总量的比例极小,因而不会对移民安置带来很大的困难。这种看法是值得商榷的。对于整个库区来说,淹没的耕

地虽然仅占总耕地的 1.89%，但对淹没区而言，耕地的损失却是 100%；而且淹没的均为良田。移民“以土为本、就地后靠”，不能不挤占非淹没区农民本来就很少的耕地。丰都县在农村移民安置中，从 1995 年起，不再到坡度 25° 以上的山坡上搞开发，而是通过土地的调整来解决农村移民的“以土为本”安置，这无疑是正确的。然而，土地调整相当艰难。经过调整，也只能保证集镇周围的移民人均有 0.3 亩耕园地，其他地区移民人均有 0.5 亩耕园地。靠这点土地，不要说致富，就是维持生计也相当困难。因此，除了对库区极其珍贵的土地要备加珍惜之外，外迁移民就显得格外重要。

2. 资金有限

如前所述，移民是按“三原”原则进行补偿，补偿金与实际需要之间的差距太大。以丰都为例，移民补偿金切块包干仅 19.6 亿，而实际迁建、环境保护和发展则需要 40 亿，需要与补偿之间的差距高达 1/2。这种差距主要是这样造成的：

一是补偿标准太低。如县城砖混结构房屋每平方米的补偿价，单位公房为 349 元，职工住宅为 310 元，居民房屋仅 246 元；室内装修平均每户上万元，则不予补偿。按现在的造价，用两三百元，修一平方米的“清水房”尚有困难，移民要住上房子，每户起码还要筹集两万元。与城镇居民相比，农房的补偿则更低。按长江水利建设委员会确定的标准，同样是一平方米砖木结构的正房，城镇居民补偿 189 元，集镇居民补偿 179 元，而农村居民则补偿 134 元。据对丰都一些农村移民的调查，移民补偿金仅占需要量的 40%，而 60% 则靠自己筹集。如湛普镇已基本完成移民搬迁的 4 个社，移民建房总投资 556 万元，其中移民补偿资金仅 198 万元，其余 318 万元靠自筹。库区的企业普遍规模小、效益差，适应市场经济的能力低，随着改革的深入，大多数已资不抵债。若按“三原补偿”办法搬迁，即使勉强用补偿金搬走了，要生产仍然没有资本金。也就是说，

过低的补偿,使城镇迁建、企业搬迁、移民安置都相当困难。

二是未纳入补偿的漏项、漏量和因移民迁建引起的不可预见的投资较多。应该指出,1992年长江水利建设委员会对淹没实物指标的统计是不够细致的,对因移民迁建引发的不可预见因素的估计是不足的。仅以丰都为例,漏项、漏量和47公里长江两岸的滑坡危岩治理、环境保护等,经初步估计,其资金缺口就近10亿元。这10亿元的资金缺口,对丰都来说,困难是可想而知的。根据丰都县的“九五计划”,该县财政收入到2000年才能达到1亿元。

漏项、漏量和不可预见因素多的低标准补偿,给移民迁建、安置工作造成了很大困难。从丰都的情况来看,凡是已经搬迁的企业和移民家庭,几乎没有不负债的。用这样低的补偿金来搞移民,势必出现全民负债搬迁的局面。要实现国家“迁得出,稳得住,逐步能致富”的移民宗旨,显然是相当困难的。

3. 时间有限

三峡工程移民是按照工程的进度而逐步实施的。为了不致造成“水撵人”的被动局面,移民必须赶在三峡工程蓄水进度之前。因此,“时间不等人”,在移民工作中显得尤为突出。以丰都县为例,要求在2003年三峡工程首批机组发电前,完成80%的安置量,基本结束县城、集镇、工矿企业的迁建和专业设施的复建。也就是说,为了不拖三峡工程的后腿,必须在未来4年的时间内,基本完成一座县城、6个集镇、90家企业的迁建和大量专业设施的复建,时间是相当紧的。就县城的迁建而言,真正建设的时间只有3年。在短短三年的时间内,要完成300万平方米房屋的兴建,平均每年达100万平方米,还不包括城市基础设施和企业的迁建。加之移民经费往往与移民迁建工期的要求不同步,这就使本来就十分有限的期限显得更加紧迫。如果弄得不好,势必出现“水撵人”的窘境。

4. 移民和移民区地方政府的承受能力有限

长期以来,由于三峡工程的“不上不下”,国家对库区的投资极少。从1949年到80年代中期,国家在三峡库区的总投资仅18个亿,投在丰都的则更少。据统计,从50年代到1978年,丰都县工业固定资产投入累计只有3405万元,其中国家拨款仅1880万元。多年缺乏建设,使库区的多数县成为国家级贫困县,整个库区成为我国为数不多的成片贫困地区之一。移民试点开始前的1984年,库区人均社会生产总值568元,为全国平均数的45.2%;人均国民收入309元,仅为全国平均数的53%。直到移民全面展开前的1992年,库区农民人均年纯收入才300元~500元,而当年全国农民人均年收入为764元。丰都县在整个库区不算最贫困的县,但直到1990年,农民人均纯收入才444元,城镇居民人均生活费收入才1199元;县财政收入仅3036万元。在这样的物质基础上进行搬迁,要移民自己和地方政府拿出些资金来补贴迁建,显然是不现实的。

移民县要增加财政收入本来就很难,企业的搬迁需要一个过程,在搬迁后要产生经济效益,还有一个过程,这又必然会在一定时期内制约地方经济的发展;加之移民迁建中的许多优惠政策,名义上是国家给的,实际上所减免的税、费,都是减到了县级财政的头上,从而使县财政收入进一步减少(丰都县为此每年已减少财政收入1000多万元)。三峡工程移民是开发性移民,国家强调要把搬迁与发展区别开来,搬迁靠补偿,发展靠自己。如前所述,国家的“三原补偿”与实际需要之间的差距达1/2,让移民和移民区地方政府实在难堪重负。

在对三峡工程移民的研究中,我们曾见到这样的意见:三峡工程虽然“淹没数量大,但单位效益淹没指标低”;“移民人口相对分散”;“受淹城镇的旧城区面积小,环境差”;“受淹的工业企业数量

虽多,但层次低”;“搬迁时间长,移民强度小”^①,因而移民工作似乎比丹江口水库、湖南东江水库还容易。我们认为,这种看法是不正确的。因为它没有看到以前建的水库是赔偿性移民,而三峡工程是补偿性移民;没有看到三峡工程移民区与以往建水库的移民区在经济实力、环境容量等方面的差别。三峡工程移民对于库区的发展,当然是一个难得的机遇。但这种机遇,是相对于三峡工程“不上不下”的解决和国家长期不在库区投资这种状况的结束来说的。究竟是机遇大于困难,还是困难大于机遇,要做实事求是的分析。从库区的实际来看,是困难大于机遇,否则,它就称不上“世界级难题”了。

三、出路:走创造性、开发性移民之路

三峡工程移民遇到的挑战是严峻的,移民开发工作的困难是客观存在的。然而,只要我们认真对待,办法总是有的。丰都县的同志们在各级党委、政府的正确领导和上级移民部门的指导下,在移民开发的实践中,就开辟出了一条创造性、开发性移民之路。

在一个大型水利工程中移民上百万,在世界水利建设史上是前所未有的。而且就移民而言,水利建设史上成功的先例极少。因此,要如期并高质量地完成三峡工程百万移民的任务,我们没有成熟的经验可以借鉴,要靠库区广大干部和群众在实践中探索。党中央、国务院提出的“开发性移民”,本身就是一个创举。然而,由于库区各县在历史文化、自然条件、经济实力、所担负的移民任务等方面的差异,不能要求各县在移民方式、步骤、方法等方面采取同样的作法。也就是说,在执行“开发性移民”方针的时候,各个移民县

^① 见《三峡工程移民与库区发展研究》,武汉大学出版社1996年版,第3~5页。

也需要结合当地的实际,充分发挥自己的创造性。丰都县正是这样做的。

丰都县的同志们认识到,“开发性移民”的本质,在于把补偿金作为经济发展的资本金,在移民中发展,在发展中移民。他们根据自己的县情,在实践中不断探索具有自己特色的移民思路。其总体思路可以归结为实施四大战略。

1. 实施“投资拉动战略”,拓宽安置渠道,打牢发展基础

所谓“投资拉动战略”,就是把管好用好移民投资放到战略地位上,抓住国家移民补偿投资和加大基础设施建设投资力度的机遇,用投资来拉动经济的发展和移民安置工作。移民补偿虽然十分有限,但对于长期受三峡工程“不上不下”困扰的库区来说,却已经是相当大的投资了。如何用好用活这笔资金以促进经济社会的发展,是摆在库区各级党政领导面前的大课题。丰都县委、县政府创造性地执行“开发性移民”的方针,在将移民补偿金作为发展的资本金上下了很大的功夫。

一是利用移民补偿投资来拉动经济的发展,拓宽移民安置的渠道。移民安置关键在生产安置,使移民搬迁后有稳定的经济收入,有致富的门路。为此,丰都县不是把生产补偿金发给移民了事,而是坚持把移民补偿金主要用来搞生产性开发,在移民搬迁之前,先让农村移民有地种,城镇或占地移民有活干。让移民搬迁后不仅居者有其屋,而且耕者有其田,业者有其职。从1993年到1997年,他们利用到位的三亿多移民资金,实施移民项目125个,修建房屋40万平方米,改造低产田土1.53万亩,种植果树9747亩,水利配套6120亩,完成了一批企业的搬迁和技术改造,安置了部分城乡移民。

二是利用移民补偿金并多方筹资搞基础设施建设,不仅为安置移民拓宽渠道,而且为地区经济的发展增添后劲。五年来,他们

利用移民资金并集资、引资兴建了丰都长江大桥,龙河大桥,寨子沟大桥和兴义大桥;新县城新修道路 17 条,水、电、气管网基本形成,北岸新城小区基本建成,高家镇兴建道路 8 条,沿江道路硬化基本完成,达丰电网投入使用,天然气南北管道铺设完成,新县城调压站建成使用……

投资拉动战略的实施,有力地促进了丰都经济的发展。移民开始的 1993 年,该县国内生产总值仅 5.6 亿元,到 1995 年,已增加到 12 亿元,1997 年又进一步增加到 18.7 亿元,5 年翻了一番多;农业总产值则从 1993 年的 2.85 亿元,增加到 1995 年的 6.4 亿元,1997 年又增加到 7.2 亿元。经济的发展,拓宽了移民安置的渠道。丰都本来没有一期水位移民,但到 1997 年,他们已安置移民 2550 人,掌握了移民工作的主动权。

2. 实施“外力推动战略”,解决项目、技术、人才、资金不足困难

所谓“外力推动战略”,就是把扩大开放放到战略地位上,利用对口支援的机遇,借用外部的力量来推动经济社会的发展和移民迁建工作。由于库区移民和地方政府的资金和承受能力有限,为了如期完成移民迁建任务,就不能不实行全方位的对外开放,大力引进外地的资金、项目、技术和人才。

三峡工程长期的“不上不下”,使丰都长期处于自然经济的封闭半封闭的状态,虽有口岸而对外经济交往极少。三峡工程的兴建,特别是对口支援的启动,为丰都的对外开放带来了良好的机遇。县委、县政府及时地抓住对口支援的机遇,实施了“依托重庆、扭住河北、面向全国”的对口支援战略。对内,他们努力改善投资环境,强化开放意识。对外,他们坚持“平等互利、优势互补,你发财、我发展”的指导思想,全方位地加强内引外联,广泛吸引外来投资者到丰都投资进行基础设施建设,优势资源的开发建设,吸引有实