

外力冲击与内源发展

南水北调工程与 中部地区可持续发展

杨云彦 徐映梅 等著



科学出版社

www.sciencep.com

外力冲击与内源发展

——南水北调工程与中部地区可持续发展

杨云彦 徐映梅 等著

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目资助

科学出版社

北京

内 容 简 介

我国正在经历重要的社会转型,一些大型项目的实施,改变了地区和群体间的利益分配格局和生存状态。如何解决好外力冲击条件下的利益相关方协调问题和实现人的全面发展问题,是实现区域可持续发展的关键因素和带有普遍意义的课题。本书将外力冲击和内源发展作为研究的主题,以南水北调工程为案例,利用相关区域的实证材料、包括库区农户调查数据,提出了以能力损失和重建为核心的分析框架,重点研究了影响区域的可持续发展能力、移民能力建设、利益相关方协调机制和管理创新等内容。

本书适合区域经济及其相关领域的专家学者和从事移民工作的政府工作人员。

图书在版编目(CIP)数据

外力冲击与内源发展:南水北调工程与中部地区可持续发展/杨云彦等著. —北京:科学出版社,2008

ISBN 978-7-03-022684-6

I. 外… II. 杨… III. ①南水北调-水利工程-研究-中国
②地区经济-可持续发展-研究-中国 IV. TV68 F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 117249 号

责任编辑:陈晓萍 任加林/责任校对:耿耘
责任印制:吕春珉/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号
邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 9 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2008 年 9 月第一次印刷 印张:19

印数:1—2 000 字数:438 600

定价:45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

销售部电话 010-62134988 编辑部电话 010-62137026(BZ08)

版权所有,侵权必究

举报电话:010-64030229; 010-64034315; 13501151303

前 言

南水北调工程浩繁,影响深远,有关南水北调项目影响的评估已经非常丰富。2005年,我们非常荣幸地承担了国家教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“南水北调工程与中部地区经济社会可持续发展研究”(项目编号:05JZD00017)。这是一项非常具有挑战性的工作,作为一项重大攻关项目,如何破题,是首先需要解决的关键问题。我们的考虑,南水北调作为一项重大工程,其对地区的发展无疑具有深远影响,更重要的是,南水北调工程为我们提供了一个非常有价值的研究案例,它是一个典型的外在力量冲击、影响区域发展、社会变迁和人的全面发展的研究案例。我国正在经历重要的社会转型,大型项目的建设,改变了不同地区和不同群体的利益分配格局,并直接造成大量的非自愿移民,如水库移民、生态移民、大型企业和基础设施建设移民、城市拆迁失地移民等,这些受到直接冲击的人群与其他受到重大经济社会政策影响的人群如下岗职工类似,经历了职业、环境等多方位的改变,并承受着因为社会政策和外来力量的介入导致的失业、贫困等问题。事实上,经济社会的发展,无时无刻不在改变着我们的生态状态,只不过大型工程的外力冲击在强度上更大、在转变时间上更短。因此,外力冲击条件下的利益相关方协调问题和实现人的全面发展问题,就成为实现区域可持续发展的关键因素和带有普遍意义的研究课题。

我们将外力冲击和内源发展作为研究的主题,以南水北调工程为案例,以相关区域可持续发展能力和移民能力建设为重点,开展了全方位的调查研究,有国内外的学术交流,有二手数据的采集,有相关文献的进一步整理与归纳,印象最深的则是我们研究团队40余人在库区的深山里入户实地访谈调研的经历。2007年整个上半年,前期以深入相关的工程管理部门、地区、村镇进行焦点访谈为主,后期以深入村和农户的问卷调查为主。在重点访谈阶段,我们的足迹踏遍了南水北调中线工程的大部分地区,长江水利委员会,南水北调办公室,湖北的襄樊市,丹江口库区,郧县的柳陂,河南的南阳、淅川、邓州……层层地走访与调研,让我们深刻体会到不同群体的利益诉求。有各级领导及相关部门对南水北调工程项目的高度重视与一手材料的深入分析,有对困难与风险的清醒认识,有对责任与义务、利益与损失的清晰表达,有农民兄弟对过去生活的知足、搬迁中遭遇困难的求助、对未来生活的担心与憧憬。30多年的土坯房、尘土飞扬的黄泥路,他们那种对现实的坦然接受、在“遥遥无期”待迁中的无奈、等待中面对困难的无助等都给我们留下深刻印象。

一路上的热情、一次次访谈中的期待,最终都化成一个目标,那就是实现关联影响区域的健康发展,让当地的农民富裕起来,让落后地区发达起来,让那些边缘化的地区借助大项目的外力冲击,在实现资源再配置的过程中,引入新的机制和体制,形成自我发展的内生动力和机制,推进地区经济社会的可持续发展。于是一个核心的问题被提出来:如何形成经济主体的可持续发展能力,并借此实现一个地区的经济社会的可持续发展?

为了提供一个这样的分析框架,并能够进行相关的实证分析,我们随后进行了一个包括 54 个村 3145 户有效样本的入户调查。从调查问卷的设计、试调查、问卷的修订、调查前的培训、正式调查的铺开、调查实施过程的质量控制与管理、问卷的审核、数据的录入与处理等,我们一起讨论、一起摸索、一起协作,形成了一篇篇的分析论文,初稿形成后的小型学术交流会也进一步改进了我们的研究方法,理清了思路,凝练了思想。

我们的收获已经远远超出了仅仅为完成课题任务,这时体会更多的是一种责任和使命,即如何实现学术创新与社会实践的结合,通过学术创新推进社会实践,并能卓有成效。于是一系列相关问题被提出来,如:政府主导的大型项目如何带动地区的均衡发展?如何实现多区域可持续发展?外力冲击的影响与作用机制是什么?边缘化与落后地区内源性发展需要哪些条件?可持续发展能力的完整分析框架是什么?这些有待进一步探索的问题引出了与之关联的系列博士和硕士学位论文以及和本项目关联的其他子课题。从这个角度看,本书展示的研究成果仅仅是一个重要命题的开端。

目 录

第一章 外力冲击与内源发展:理论与分析框架	1
第一节 研究背景	1
第二节 投资、项目建设与区域发展	3
第三节 南水北调工程与中部地区可持续发展	5
第四节 移民的能力再造与社会重构	8
第五节 水源区和其他影响区域的可持续发展问题	10
第六节 水资源利用方式的变化及其综合效应评估	13
第七节 利益协调机制与管理体制创新	14
第二章 调水工程与区域可持续发展的理论与实践	18
第一节 区域可持续发展理论与评价方法	18
第二节 国内外水源区发展概况及趋势	25
第三节 国内外调水工程对比分析	35
第四节 调水工程与区域发展:若干案例	38
第三章 移民能力建设与社会重构	45
第一节 库区人口统计特征	45
第二节 库区农民季节性农闲活动及其影响因素	56
第三节 库区人口迁移:主动迁移与被动迁移	68
第四节 库区待迁移民住房状况分析	82
第五节 库区农户社会网络资源及其现况分析	88
第六节 库区农村移民社会网络的结构特征	96
第七节 库区农户生活满意度分析	103
第八节 非自愿移民的能力受损与贫困的特征研究	117
第九节 什么在影响他们对未来的预期	124
第十节 库区非自愿移民可持续发展能力的基本特征及其决定因素	130
第四章 水源区和相关区域的可持续发展	139
第一节 库区可持续发展能力分析	139
第二节 水源区生态环境可持续发展分析	146
第三节 南阳市水资源与区域社会经济协调发展分析	153
第四节 南水北调与安阳产业结构调整	161
第五章 调水工程的经济社会效应综合评估	168
第一节 大型项目社会影响评价研究现状及趋势	168
第二节 水资源投入产出研究现状	175
第三节 受水区域的产业部门用水投入产出分析	181
第四节 南水北调中线工程投资及供水效益分析	192

第六章 利益分配与多区域协调发展	200
第一节 南水北调工程与中部地区产业的经济联系.....	200
第二节 水资源调配与区域利益分配.....	206
第三节 南水北调工程对区际关系的影响.....	216
第四节 南水北调工程与新农村建设.....	222
第五节 邻近效应与南水北调工程受影响区域的发展.....	227
第七章 利益相关分析与管理协调补偿机制创新	234
第一节 跨流域调水工程管理体制的变迁及其启示.....	234
第二节 南水北调中线工程建设的利益相关分析.....	239
第三节 南水北调工程中各参与方利益分配.....	248
第四节 南水北调工程水源区与受水区地方政府行为博弈分析.....	253
第五节 利益协调与补偿机制创新:基于协商的参与式决策	260
第八章 结论与政策建议	266
第一节 大型工程影响的地区及其特点.....	266
第二节 大型工程实施前这些地区的发展模式与路径.....	269
第三节 大型工程实施对相关区域的影响.....	275
第四节 大型工程带来的发展机遇.....	281
第五节 加强能力建设.....	282
第六节 构建内源发展的支撑体系.....	284
参考文献	286
后记	296

第一章 外力冲击与内源发展：理论与分析框架

第一节 研究背景

大型水利工程是重要的基础设施，其良性运行是实现水资源的可持续利用和促进社会经济可持续发展的重要保证。因此，引发了大量国内外学者的关注和研究。国外有很多著名的调水工程，针对这些工程的研究相当丰富。对国内相关大型工程效应的研究主要集中在长江三峡、三门峡水库等重要工程。关于南水北调工程对国民经济以及地区社会经济发展影响的研究，也已经大规模地展开。李善同（2004）建立了南水北调的宏观影响评价指标体系，并利用该体系对南水北调工程的宏观影响进行了定量和定性分析，该体系主要涉及经济、社会、环境、制度四个领域。刘善焜等（2003）、张力威等（2005）、李瑞等（2004）、张建全（2005）对南水北调工程所产生的综合效益进行了分析和论证；何晓光（2003）从宏观的角度分析了南水北调工程调水期对促进我国地区协调发展、促进就业规模扩大、促进居民收入增长、加快贫困人口脱贫步伐、提高居民生活质量及推进城市化进程的影响。现有研究一般认为，国家建设调水工程的社会经济效益可以概括为三个方面：一是即期经济效应；二是工程建设的滞后经济效应；三是生态与社会效应。

1. 即期经济效应

国家建设大型调水工程主要目的是调节水资源在地域上的配置，将水资源丰富地区的水调往水资源贫乏的地区，保证缺水地区的人们生活用水及工农业生产用水需要。国家启动调水工程需要进行大量的投资，需要机械、电器、设备和钢材、水泥和木材等建筑材料相关产品和人力的投入；而调水工程建成之后对受水区的经济发展提供了充足的水资源，在很大程度上促进了受水区和整个国家的经济发展。同时，大型调水具有调节水量的作用，可以促进调水工程沿途及受水区的生态循环。例如，从工程对中部地区的直接经济影响来看，第一，南水北调工程投资引起对水泥制造业、金属冶炼业、电器机械及器材制造业、石油化工业及关联产品的需求，这些产业的发展以及利用中部地区技术、人才、教育优势和信息技术改造提升中部地区的传统产业，实现制造业的信息化。第二，南水北调工程中大量高新技术的应用，如生态遥感动态监测技术，数字南水北调的建设将带动中部地区高新技术产业的快速发展。第三，投资建设过程中，创造大量的就业机会，工程建成后，水资源条件的改善将促进沿线地区各地的经济发展，从而带来更多的就业机会，使中部地区的劳动力资源优势充分发挥。第四，南水北调工程的实施是以沿线地区的节水、治污为前提的，先节水、治污，再送水，是南水北调工程实施的

一个基本原则。以节水、提高用水效率和治污为前提,发展节水农业、节水工业和低污染产业,促进中部地区产业结构的调整。

2. 工程建设的后续经济效应

调水工程的实施和水资源的优化配置,可以使受水区摆脱缺水的束缚,为更多产业的发展创造机会。例如,可使原有企业扩大规模,并通过改组提高效益,加速城市产业结构的调整;还可使输水沿线地区的资源优势得到发挥,促进新的生产力布局的形成。就农业生产来看,华北和西北地区日益严重的旱情灾害将在很大程度上缓解,可浇灌耕地的面积将进一步扩大,农业生产条件将进一步改善,可提高农产品产量和改善农业种植结构,为发展特色农业和高效农业创造条件。

3. 社会生态效应

首先,调水工程可以使缺水地区增加水源,促进水圈和大气圈、生物圈、岩石圈之间的垂直水气交换,有利于水循环,改善受水区气象条件,缓解生态缺水。其次,调水工程可以增加受水区地表水补给和土壤含水量,形成局部湿地,有利于净化污水和空气,汇集、储存水分,补偿调节江湖水量,保护濒危野生动植物。调水灌溉还可以减少地下水的开采,有利于地表水、土壤水和地下水的入渗、下渗和毛管上升、潜流排泄等循环,有利于水土保持和防止地面沉降。此外,大多数调水工程都具有不同程度的防洪抗旱作用,为受水区农业发展提供了保障。

当前的研究,尤其是关于南水北调工程效应的研究,存在以下几个方面的不足:

第一,虽然许多研究论及了南水北调工程的区域效应,尤其是关于其生态环境影响的评价已经通过了有关部门的审查,但不可否认的是,大多数研究将南水北调工程的区域效应人为地割裂为资源、环境、经济、社会等方面,并且往往只是突出研究某一个方面的影响,而忽视了区域资源、环境、经济、社会等各要素之间的客观联系,未能从整体上把握南水北调工程的区域效应。实际上,区域可持续发展是一个涉及人口、资源、环境、经济、社会等要素的复杂巨系统,南水北调对其中任何一个要素的影响,必然波及整个系统,从而对区域可持续发展产生始料未及的后果。

第二,就研究的地域范围来看,研究的重点主要是关注工程实施后水资源改善的地区,而对水源引出区的后续影响研究不足,对工程直接影响的区域则关注不够,对工程的间接作用研究不够(徐乾清,2002)。从中部地区内部看,当前的研究只是初步研究了南水北调工程对丹江口库区、河南南阳地区发展的影响,而对江汉平原、淮河流域地区及其他地区的研究不足。

第三,就南水北调工程的经济效应研究而言,当前的研究更多地着眼于南水北调工程直接的投资效应,而且对投资效应的分析主要采用财务分析方法对工程的投资收益进行预测和计算,较少采用规范的经济学方法进行综合研究。虽然有些研究对工程运行的社会经济效应进行了分析,但是基本上是以定性预测为主,缺乏强有力的定量方法支撑。对大型项目建设相关影响、特别是社会经济影响评估的理念、方法,都亟待深化(贾绍凤,2003)。

第四,就南水北调工程的社会效应研究而言,当前的研究涉及到了工程对中部地区的城市化、就业、技术进步等方面的影响,但是很少涉足工程的社会公平效应的研究。

第二节 投资、项目建设与区域发展

重大工程项目的规划建设一直以来都是国家进行战略投资、干预社会经济发展的重要切入点。重大工程项目建设对区域发展具有多方面的重要影响,从解放初期一直到20世纪70年代末期,我国主要推行了地区间均衡发展的战略,为了改变东西部之间差距过大的局面,开发利用中西部丰富的自然和人力资源,同时也考虑到战备需要等多种因素,在宏观政策上采取了向内地倾斜的政策,除通过向内地搬迁工厂、调配人员支援内地,调整原有生产力布局外,在安排建设投资方面明显偏向西部地区,虽然“一五”计划时期的重点项目主要集中在东北和东中部地区,但投资西移的局面初步展开。“二五”和三年困难时期,东部地区投资所占比重进一步下降。到“三五”时期,投资向西倾斜达到极点,东部地区的投资只占全国的26.9%,而中部和西部分别占到29.8%和34.9%。此后,一直到20世纪70年代末,投资向内地倾斜的趋势仍然十分明显。

在传统的计划经济体制下,中央权力高度集中,国民经济活动主要按照部门、行业即“条条”来组织,地区经济基本上完全受制于部门、行业政策;生产要素的空间配置、生产力宏观布局的职能等大多也由中央政府承担,地方政府的作用很小。区域政策是由中央政府制定、依靠指令性计划、借助中央直接投资、通过行政手段自上而下地实施;区域政策的目标主要是迅速改变生产力布局过分倚重于沿海地区的严重不均衡状况,并且考虑到战略的需要,在原先工业几乎是空白的广大中西部地区推进工业化,以开发其优势的能源、矿产资源以及培植现代工业体系。这其中又可分为若干阶段。新中国成立初期,面对沿海与内地经济发展极不平衡的状况、区域政策的主要目标是改变经济活动、特别是工业生产过度集中于沿海地区的格局,加快内地经济的发展。“一五”计划明确提出,“为了改变原来地区分布不合理状况,必须建立新的工业基地,而首先利用、改造和扩建原有工业基地是创建新工业基地的一种必要条件”。强调工业的地区分布应有利于国防和长期建设,要充分发挥东北及上海老工业基地的作用,利用其工业基础和技术条件,为建设新厂矿、新基地创造条件。中央政府通过直接投资,兴建国有企业等措施,促进工业布局的重点开始由沿海向内地转移,空间经济格局开始发生变化。在“一五”期间,全国基本建设投资在各地区的分配:沿海占36.9%,中部占28.8%,西部占18%,中西部地区合计投资比沿海高出9个百分点;由前苏联援建的156项重点工程,沿海占1/5,内地占4/5。通过这段时间的建设,为内地发展打下了较好的工业基础。特别是一些重大项目,投资效果较好,发展后劲较大,成为工业发展的骨干力量。

第二个时期是“二五”及“文革”前期。这一时期,制定区域政策的指导思想是片面追求均衡,生产力布局的重心大规模地西移,一方面老工业基地的充实、改造未能得到应有的重视,现有的基础和条件没有得到充分利用;另一方面,在中西部新建的企业又表现出“嵌入式”特征,存在协作配套条件差、微观选址不当、经济效益不高等问

题，从而影响了整个国民经济的发展。

“二五”时期，区域政策目标最初是要在内地继续建立和积极准备建立新的工业基地，实现地区的平衡布局；在内地进行大规模工业建设的同时，还必须积极地、充分地利用沿海地区原有的工业基础，适当发展沿海工业。但是，在“大跃进”中出现了偏差，将全国划分为东北、华北、华东、华南、华中、西南和西北六个协作区，要求各区尽快分别建立大型的工业骨干和经济中心，形成若干个具有比较完整的工业体系的经济区域。投资大规模增加，而且在地域分布上呈现出显著分散化的特点，加上投资向以钢铁为主的重工业倾斜，结果是“欲速而不达”，造成了国民经济增长速度放慢、总体经济效益下滑的困难局面。

在“三五”和“四五”期间，鉴于国际环境和我国周边形势的变化，出于对战备的考虑，确立了全国按一、二、三线进行整体战略布局，集中力量建设三线战略大后方的方针，从而形成了我国工业建设在地域上的一次大规模转移，其时间之长、投资之大、影响之深在建国后是少有的，使得我国生产力布局面貌发生了重大变化。“三五”时期，在全国基本建设投资中东部占 26.9%，中部占 29.8%，西部却高达 31.8%，其中中西部“三线”地区的投资竟占到 52.7%，尤以西南地区为重中之重。“四五”期间，仍以备战为中心，中央要求建立不同水平、各具特点、各自为战、大力协同的经济协作区，初步建成我国独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系。随着“三线”建设开始降温，加之东部一些大型项目的开发建设，沿海某些省份的投资份额有所回升。“三线”地区基本建设投资占全国的比重为 41.1%，主要向豫西、鄂西和湘西倾斜。这一时期我国经济建设重心大规模西移，沿海地区同内地经济技术水平的差距趋于缩小，经济活动的空间得以扩展，生产力布局向均衡化发展，中西部的经济实力得到提高；但由于过于注重政治、国防意义而忽视经济效益，在宏观布局、微观选址、生产协作等方面存在严重失误，全国经济发展速度并未加快，不论总体经济效益还是地区经济效益都没有提高。

改革开放以来，我国推行沿海开放型发展战略，国家把一大批重点建设项目布局在沿海地区，加上这一地区原有基础和条件较好，自身投资能力较强，区位优势明显，整体投资环境优越，随着投资主体多元化，投资和布局的重点向沿海地区大规模倾斜。

从 20 世纪 90 年代后期开始，随着地区差距问题的日益突出，中央已经明显增加了对中西部地区的扶持力度。除在基本建设投资上对中内部地区予以倾斜外，还大幅度增加扶贫资金、政策性贷款和以工代赈资金，从 1994 到 2000 年每年拨出 100 亿元专项贷款支持中西部乡镇企业的发展，通过“东西合作工程”，促进东部经济发达地区带动中西部经济落后地区的发展。中国共产党第十五次代表大会正式提出把西部大开发作为新世纪我国现代化建设的一项重要战略举措，为了实施西部大开发，中央提出了多方面的政策措施，包括加大资金投入的政策：其主要途径，一是加大建设资金投入力度，提高中央财政性建设资金用于西部地区的比例，并通过其他多种渠道，为西部建设筹措资金；优先安排建设项目，包括水利、交通、能源等基础设施，优势资源开发与利用，有特色的高新技术及军转民技术产业化项目等；加大财政转移支付力度，逐步增加中央对西部地区一般性转移支付的规模；在农业、社会保障、教育、科技、卫生、计划生育、

文化、环保等专项补助资金方面向西部地区倾斜。西部大开发的一个重要转变就是国家突出了公共支出部分，加大了基础设施建设和环境保护力度。

大型项目建设对区域经济发展而言，是一种强力度的外力冲击，这种冲击是否能改变当地经济活动的类型，调整区域发展的路径，在很大程度上取决于大型项目本身的类型以及设计实施的战略思路。在区域发展和项目在建、建成后的综合效应关系上，存在几种可能的组合，如果大型项目的建设及相关区域的产业连带性不强，这些项目的建设即便对区域经济发展的作用在短期表现出强带动效应，随着项目完成，带动效应将会消失，从而表现出弱可持续效应；而在项目建设和运行中充分注意保护和促进相关区域的发展权的话，即便项目与当地产业结构的关联性不强，也可能因为项目建设本身对区域发展路径的改变，达到强可持续的效应。从大型项目所具有的综合效应看，最理想的效果是突出考虑大型项目的公共效应，优先安排公益性强、对地方经济发展具有强带动效应的项目，同时充分考虑相关区域的发展权和公众参与，通过大型项目的外力冲击，增强区域内发展的动力，包括注重保持区域经济社会发展的可持续性，加强对受影响区域人口的发展能力的培养，将外力冲击转变为内源发展的动力，项目的效益也就能具有可持续性。

过去，我们对重大工程项目的评价主要是就工程本身论工程，强调的是其宏大的建设规模所展现出的社会、经济、技术等方面的物的成就，忽视了工程的社会、经济、生态综合效应；强调的是巨大的投资总量对国民经济总产出的拉动作用，忽视了对不同利益主体的不同影响；强调的是工程建设的直接影响，忽视了作为永久存在的人工项目的间接和持续影响。当前，我国社会经济发展的宏观背景发生了很大的变化：市场化改革进程日益加快和深入，市场机制已经逐步被人们视为是调节相关行为主体的基本机制；可持续发展理念为人们广为接受，被视为是协调发展与资源环境矛盾、实现人类永续发展的唯一选择；建设一个更加公平、和谐的社会已经成为发展的重要目标。在这样的背景下，如何更为全面、科学地认识重大工程项目的社会经济效应，并对重大工程建设所涉及的社会公平问题进行深入地剖析，探讨如何实现重大工程项目综合效应的最大化，并促进社会经济公平、可持续发展，无疑是一系列具有重大理论与现实意义的课题。

第三节 南水北调工程与中部地区可持续发展

南水北调工程对中部地区经济社会的可持续发展研究具有重大现实意义。南水北调工程时间跨度长，规划工期自 2002 年起至 2050 年结束；投资规模大，预计主体工程静态总投资 4616 亿元（以 2000 年价格计）；影响地域范围广，三条调水线路将长江、黄河、淮河和海河四大流域连接起来。作为迄今为止世界上最宏伟的调水工程，南水北调工程将直接导致投资规模的扩大以及对我国水资源的空间再分配，从而对我国尤其是相关地区的社会经济发展产生极其深远影响。

一方面中部地区是南水北调工程的重要起点，中线工程最主要的输水区位于湖北省；中部地区是南水北调工程最重要的受水区，最主要的受水区河南省接收调水的比重

占到全部调水量的将近一半；中部地区也是南水北调工程输水工程的重要经过地。另一方面，中部地区经济社会可持续发展的基础相当薄弱，亟须发展的新契机和新突破。第一，中部地区人口众多，在一段时期之内，由于制造业就业萎缩严重，非农就业压力沉重；第二，湖北、湖南水资源丰富，但是洪涝灾害频发严重影响了经济社会的安全发展；第三，河南、山西、陕西缺水严重，干旱少雨不仅直接影响了工农业生产，而且加剧了生态环境恶化，削弱了可持续发展的资源基础和容量支撑；第四，中部地区经济社会总体上被“边缘化”，表现在经济总量、居民收入等全面低于东部沿海地区，内生发展能力不足（杨云彦等，2005）。

中部地区在我国区域经济发展中处于重要战略地位。中部地区社会经济的发展，对于缩小我国地区间的经济差距、全面建设小康社会具有非常重要的意义。作为一项国家大型水利工程项目，南水北调工程的建设和运营无疑会带动地区相关产业的发展，可以直接或间接拉动中部地区 GDP 增长，从而带动中部地区崛起。另一方面，随着工程进入运行期，中部地区产业结构升级的速度将加快。中部地区是我国重要的农产品基地，农业增长方式的转变和产业结构的调整需要有足够的水资源作为保障；水资源的增加有利于发挥中部地区的资源优势，建立有特色的主导产业，也有利于关联产业和相关基础产业的发展；通过满足中部受水区城市生活用水和生态用水，可以直接促进当地生活服务业的发展，也可以带动地区旅游业的发展。

南水北调工程为中部地区新农村建设创造了重要契机。在工程建设过程中，水源地、工程沿线地区的基础设施得到改善，农村地区的农业生产条件和公共服务设施随之改善。在工程运行期，沿线地区的用水条件改善，生态环境质量得以提高。这些都将极大地推动中部地区新农村建设的实施。

南水北调工程还会对收入分配产生直接或间接的影响。由于南水北调工程的成果在不同主体（居民、政府、企业）间的分配会冲击社会原有的收入分配格局，从而产生收入再分配效应。工程不仅会影响居民的收入水平，更重要的是将影响居民的收入分配结构，既包括行业间的收入分配结构，也包括收入分配中中部地区内部的区域结构。工程对各地经济发展以及产业结构的影响，进而会影响不同地区就业水平和结构的变化，改变地区间的相互经济关系。

南水北调工程在改变中部地区产业结构的同时，也将影响当地的就业水平和结构，在一定程度上推动城市化进程，改善人们的生活水平，提高人们的受教育程度，促进社会公平。随着社会进步和人们素质的提高，投资效率和劳动生产率将提高，有力地促进了经济发展，而且人们的环境意识也会提高，在社会生产过程中将更注重环境保护。从就业角度看，南水北调工程的巨额投资必将扩大就业机会，有助于缓解我国目前面临的较为严峻的就业压力。南水北调工程的经济意义从根本上讲是调水区和受水区间实行区域分工，在更大范围内实现资源的空间优化配置。

南水北调工程的实施必然伴随着大量工程移民的出现，尤其是水源地的移民数量较为庞大。工程涉及的移民问题，主要是由于对土地的占用而引起。移民搬迁将促进中部地区城市化建设的步伐，有利于农村人口向城市集聚，不仅带动地方经济的发展，而且将促进中部地区交通、能源、通讯、医疗等社会体系的基础设施，形成以工程为中心的

新兴城镇。从宏观上看，新兴城镇的建设，将提高中部地区城市化水平，使城镇分布趋于均衡。

以调水工程为切入点，研究南水北调工程建设对地区经济社会可持续发展的影响和作用机制，有着重要的理论与现实意义。现有对调水工程的研究，一般比较注重工程技术研究，忽视经济社会综合研究；在经济效应评价中，又注重经济效应，忽视社会效应；注重短期效应，忽视长期和综合效应；在工程建设和管理方面，注重工程建设，忽视运行管理；在决策过程中，重行政和精英主导，缺乏公共参与，反映在工程评价和移民安置中，就是单向的、城市偏向主导的价值观。近年来，中央关于落实科学发展观、建设和谐社会的战略部署，为我们研究重大项目建设与地区协调发展问题提供了重要的理论依据。我们有必要通过建立科学的可持续发展体系，对调水区、受水区以及其他重点影响区域的利益相关方展开系统的实证分析，以更好地了解南水北调工程在促进中部重点影响区域可持续发展的作用机理，为中部崛起和建设和谐社会提供更加科学的依据。

我们的研究将突出大型工程项目作为外生的力量，其对区域发展的可能影响，以及如何将这种外生力量的冲击转化为内源发展的问题。研究将重点考察移民社会的重构与能力建设问题，水源区的可持续发展问题，利益分配格局的调整问题等课题。

区域可持续发展离不开人的全面发展。如何实现过去项目为中心的建设理念向以人的全面发展为中心的转变，也是一个新的重要的课题。工程移民是一项理论性和政策性非常强的工作，相关研究已经相当丰富，我国在多年的工程移民实践中也积累了很多的经验和教训。当前，我国经济社会背景都发生了深刻的变化，工程移民问题，包括水库、道路等基础设施建设和城市拆迁，都涉及到越来越多的深层次利益调整问题，对移民理论的创新提出了迫切的要求。其中一个关键的环节，应是如何实现工程性非自愿移民从现行的安置办法到以人的全面发展为中心的移民发展理论与政策转变。以人的发展为中心的可持续发展观，为人的发展提供支持与空间，这也是大型工程建设从物为中心到人为中心理念转变的重要内容。移民的搬迁，不仅可能导致其资产方面的损失，也可能导致其可持续发展能力的丧失。从资产方面看，不仅包括有形的资产，还包括无形的资产以及与这些资产相关的外部支撑，这其中包括社会网络、基础设施等都是不可搬迁的，如果在新地区不能得到有效恢复，就意味着资产的净损失。从能力方面看，由于环境条件改变，移民原有生产技能和生活方式可能不适用于迁入地区，而移民原有社会网络的解体可能影响到移民长期形成的非正式的适应于本地生产和生活技能的重要基础，移民社会的和谐性以及发展的可持续性都由此受到影响。从可持续发展的角度看，从地区公平和人的公平看，对搬迁移民实行补偿是必要的，补偿的原则和目的应该以能力不受损害为原则，但途径是着重能力再造和社会重构。移民能力建设，就是着眼于人的全面发展，这也是可持续发展理论的基本要义。人的全面发展，核心是能力建设。能力建设，基础性的是创造社会与物资财富的能力。一方面加大对可移动能力培育的投入；另一方面，在新环境中要加大支撑环境建设，才能使得移民能力不致受损。为了保障他们的利益，政府对其进行居住与就业安置、提供经济补偿是一个方面，更重要的是要倡导移民克服被动的“等靠要”倾向，以更加积极的心态，强化参与意识，积极接受

教育与技能培训,不断提高自己的能力,适应新的生存环境。

水源区与相关区域的发展权是一个重要的研究课题。水源保护与水源地经济、社会发展密切相关,水源地经济发展是水源得到保护的基本保障。水源区是工程系统中的重要组成部分,水源保护是工程效益实现的关键,水源地发展是水源保护的基本保障。为了保护水源,水源区可能在发展空间和路径上受限受损;而下游区域也可能因为水量减少而影响发展的空间。水源区和相关区域的可持续发展问题,也是南水北调工程发挥效益的不可忽视的一个方面。

南水北调中线工程利益相关方众多,复杂程度高,持续性强。工程的建设本身就是一个复杂的工程,涉及经济、社会、生态、科技等很多方面,而建成后更可能彻底改变原有经济社会和生态格局,利益协调是实现区域可持续发展的重要内容。评价这种外力对区域可持续发展能力的改变,将成为大型工程建设与可持续发展研究的一个重要切入点。南水北调中线工程经过的区域多是行政上的边缘地区,也是经济发展之后、贫困发生率较高的农村地区,大型工程的建设,将通过外力作用的形式,对这些边缘化区域的发展提供重要的促进作用,形成一种新的发展模式和路径,这也是大型工程建设带动和溢出效应的重要体现。

第四节 移民的能力再造与社会重构

大型工程导致的非自愿移民是在短期内经历快速转变的特定类型,是外力影响社会经济变迁的缩影,因此是良好的研究案例。移民搬迁,将破坏移民在一个相对稳态的传统社会网络积累起来的人力资本、社会资本以及运用这些资本的能力。因为社会资本等绝大多数都是不可搬迁的沉没性资本,随着社会网络瓦解,很多传统的知识和技能在新环境中可能不再适用,只有部分人力资本和动产是可以移动的。一旦传统社会网络瓦解,而又不能有效过渡到新的社会网络,将直接影响移民的能力再造和移民社会的可持续性。

按照可持续发展的观点,从地区公平和人的公平看,补偿是必要的,补偿的原则和目的应该以能力不受损害为原则,相应的,移民能力再造和社会重构就成为相关公共政策的重要内容。以人的发展为中心的可持续发展观,为人的发展提供支持空间,这也是大型工程建设以物为中心到人为中心理念转变的重要内容。特别是非自愿移民具有的独特性,迁移是被动的,移民对适应新环境的主动性不强,而更多地期待外来力量的支持,在这种情况下,能力建设就是增强和保证移民社会持续性的重要途径了。

能力建设,就是着眼于人的全面发展,这也是可持续发展理论的基本要义。人的全面发展,核心是能力建设。正如阿玛蒂亚·森的权利贫困理论所揭示,贫困的实质是能力的缺乏,能力建设,基础性的内容是个人财产、人力资本与社会资本,支撑环境包括公共基础设施,社会保障体系等。一般认为,正规的教育和培训是能力获得的重要途径。而针对外力冲击下的能力建设,不是简单的能力获得问题,而是原有能力的破坏和在特定条件下的能力再造问题。这其中除了需要正规的教育和培训外,特别需要关注的是社会网络、社会资本作为一种非正规的能力培育渠道,在非自愿移民的能力再造中起到了重要作用

的。正规的教育培训和非正规的社会网络，移民区域的生产生活基础设施、保障体系等，共同构成了移民社会和谐发展的条件，是移民在迁入地区实现可持续发展的重要保障。

国际组织近年对非自愿移民特别关注。例如世界大坝委员会（WCD，2000）的报告《大坝与发展》提及：全球因建水库而迁移的人约4000万~8000万，上千万生活在下游依靠自然洪水冲积平原和鱼群生活的人的生计受到损害；很多被迁移的人群不被认可，没有安置或补偿，补偿也很不充分；安置的人很少能恢复生计，安置项目只注重物质安置而不重视被迁移人的经济、社会发展；环境变化和社会结构的破坏，使生活在水库边受影响的人群和被迁移的人群、下游社区的健康和生计都受到了负面影响；土著群体、部落群体以及少数民族等贫穷、脆弱人群的生计、文化和精神都受到了负面影响；利益分配上缺乏公平使在水坝建设中承担风险、遭受损失的人群并没有获得等量的经济利益。鉴于此，委员会针对移民工作提出减少负面影响和冲突的建议：增加现有财产的效率；避免和减少生态系统的影响；进行参与，建立需求和选择的多重分析标准；保证受影响和被迁移人的生活得到改善；解决过去的不公平和不公正，变受影响人群为受益者；行使常规监测和阶段性检查；完善、运用和强制执行激励、批准和求助机制，特别在环境和社会行为方面。

我国在计划经济时期的移民安置政策存在诸多问题，有些成为长期影响区域经济可持续发展的历史遗留问题。20世纪80年代中期，我国政府转变思路，提出了“开发性移民方针”，并在三峡工程库区等开始进行开发性移民实践。“开发性移民方针”的提出及其实践，极大地促进了移民经济及其理论研究，并奠定了移民经济学的基础。开发性移民方针的提出也引导了移民政策的变化。2007年，国家进一步加强对移民后期扶持的工作力度。关于移民的经济社会发展情况，以及移民的社会适应性等课题，已经得到不同程度的研讨（风笑天，2006）。

移民问题的社会性、复杂性决定了移民问题的研究只能是问题导向的。移民还存在许多难题，如恢复和提高移民生计水平的途径有限；发展难有持续性，为实现移民可持续发展，势必要将可持续发展理念贯彻于工程移民规划、实施全过程；移民谋生方式的改变，增强了依赖性，移民依赖于土地，离开土地很难适应；先期移民的次生贫困（次生贫困是相对于原生贫困而言的，其产生原因在于诸如工程建设、政策或者制度变迁等外部原因）、绝对贫困或者相对贫困，造成对后期移民的恶性示范效应；移民部分成本的外部化、滞后化、社会化等。这就要求我们从发展经济学、可持续发展、制度创新的视角，进一步研究移民问题，分析“真实移民成本”；从帕累托改进和补偿原则的角度，提出关注补偿政策改进，实现从补偿经济学向发展经济学的转变；从以贫困风险为中心的框架分析理论转变到以发展为中心的框架分析理论，研究移民补偿原则和安置模式的设计，通过激励约束机制实现非自愿移民的自愿化；将可持续发展的理念引入移民经济分析中，在对移民效果的评价上体现对后代的考虑；从帕累托改进的视角，运用补偿原理，尝试通过库区生态移民、移民入股分红等方式，建立移民利益补偿机制和工程效益分享机制。

对非自愿移民研究的更深层的含义，在于建立一种新的认识传统农业社会的经济学分析框架，以此为基础来认识农村贫困的可能原因以及传统风险规避机制的特征，解释

在面对城市化过程和新农村建设大转变的过程中，农村人群的行为模式，如应对不确定性的过程与能力再造的过程及其对外出务工、回迁或融入城市等新的行为模式。

第五节 水源区和其他影响区域的可持续发展问题

南水北调工程建设和运行将对区域可持续发展产生深远的影响。从项目论证和研究的进展看，目前研究的重点在于关注受水区经济社会可持续发展的积极意义，而对水源区的发展问题、受影响区域的可持续发展等方面的研究还严重不足。水源区的发展权问题是一个不可回避的问题，按照区域发展的持续性看，水源区常常处于弱可持续性状态，在水利工程实施过程中和建成运行之后，水源区的发展空间与发展路径都受到严重制约，如何促使这些区域能够稳定或向高可持续性转变，而不是向不可持续性转变，是工程建设发挥效益的重要条件，因此需要从区域可持续发展的角度对水源区的发展进行综合评估。

南水北调中线工程的水源区位于湖北省丹江口库区，南水北调工程的中部受水区主要有江汉平原地区、河南省和淮河流域。南水北调工程的实施，对这些区域的经济、社会和生态可持续发展将产生重大影响。从目前现有的研究成果来看，对南水北调工程与水源区、受水区可持续发展的研究尚处于初步阶段。从地域层面来看，只是初步研究了丹江口库区和河南南阳地区，对江汉平原、淮河流域地区及其河南省的其他地区的研究不足；从研究方面来看，只是从经济、社会、生态环境等某个层面来研究，而没有形成总体的研究框架；并且只是侧重于经济和生态可持续方面的研究，而对社会可持续发展研究较少；从时间跨度来看，只是侧重于调水工程的调水期，而没有考虑工程建成以后的运营期。

南水北调工程包括受水区、调水系统、水源区三大部分。水是南水北调工程的最终产品，受水区是水的消费者，水源区是水的提供者，水源区是整个工程系统中的重要组成部分。正因为水是南水北调的最终产品，能否提供稳定的、符合受水区要求的水源是南水北调工程能否持久、稳定地发挥效益的关键。

水源保护与水源地经济、社会发展密切相关，很难设想一个地方经济落后、人民生活贫困、环境容量十分有限的地区能使水源得到持久的保护，水源地经济发展是水源得到保护的基本保障。水源区是工程系统中的重要组成部分，水源保护是工程效益实现的关键，水源地发展是水源保护的基本保障。可见，水源地发展是南水北调工程中不可忽视的一个重要组成部分。

南水北调中线工程水源区包括丹江口以上的整个江汉流域。南水北调工程相对水源区来说，即是机遇，但由于我国当前尚未形成对水源区的利益补偿机制，现有的中线工程规划中未充分考虑水源区的利益，对水源区的发展又形成严峻的挑战。经验表明：水源地往往由于淹没损失、环境容量、水源保护导致的产业限制等多种因素，在一定程度上制约了经济的发展，对于水源区来说，这种挑战主要表现在以下几个方面。