

2009年度国家社会科学基金项目（09BRK002）

陇南市灾后重建与 人口迁移研究

李含琳 / 著

Zaihou chongjian
renkou qianyi



甘肃人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

陇南市灾后重建与人口迁移研究 / 李含琳著. -- 兰州: 甘肃人民出版社, 2012. 4

ISBN 978-7-226-04290-8

I. ①陇… II. ①李… III. ①地震灾害—灾区—重建—陇南市②地震灾害—灾区—人口迁移—研究—陇南市
IV. ①D632.5②C922.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 071853 号

责任编辑: 肖林霞

封面设计: 王林强

陇南市灾后重建与人口迁移研究

李含琳 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州大众彩印包装有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 16.75 插页 2 字数 300 千

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1~500

ISBN 978-7-226-04290-8 定价: 45.00 元

引 言

甘肃省陇南市是 2008 年我国重大地震的一个重要区域,在地震灾后重建的过程中,人口迁移和异地搬迁安置,是重建工作的一个重点。陇南市又是我国地质条件非常复杂的地区之一,也是贫困人口最为集中的地区,研究这个区域的灾后重建与人口迁移的现状和对策问题,有着非常现实意义。本课题的研究工作从 2008 年 5 月就开始了,连续性地进行了大量的实地调查、统计资料分析,并且举办各种座谈会、走访居民户、与当地党政领导商讨、与教学科研人员交流等。后又多次易稿,反复修改,终成此书。

(一)本课题国内外研究现状

1. 国际研究现状。目前,在世界范围内关于由地震引起的灾后重建与人口迁移问题的研究,归并于灾害性移民的研究范围,在这方面研究比较著名的是英国牛津大学的难民研究中心,美国、德国和日本也有这方面的研究机构。近年来,国际学术界对灾害性移民问题的研究主要体现在四个方面:一是关于自然灾害的不同类型对人口迁移及其定居的影响,主要是大型自然灾害对移民的影响,比如大型地震、海啸、飓风、火山爆发等;二是关于移民环境影响因素研究,对移民开展经济学、社会学、生态学、历史学的综合分析;三是关于现代化条件下移民模式的创新问题,主要集中在移民权力及其主客体变化、移民与城市化、移民与工业化、移民与现代化、移民与生态、移民与社会关系等方面;四是关于移民战略问题,侧重于资源环境的承载能力、生态移民、高海拔城镇的搬迁、移民安置区、政府职能等。综合起来看,当前国际上对于灾害性移民的研究具有综合性、均衡性和社会性的特点,在研究方法上表现出多学科方法的融合。

2. 国内研究现状。按照动因和现象而言,灾害性移民可以分为工程性移

民、灾害性移民、战争性移民、政治性移民、经济性移民、生态性移民、环境性移民和扶贫性移民等多种类型。据统计,我国占世界国土面积 7%,人口占世界 22%,而地震则占全球的 33%。“5·12”以来,国内各界学者、专家对灾后重建和人口迁移的有关问题已经进行了多学科的综合探讨,大致形成了这样一些重要观点:一是当前我国的灾区移民属于综合性质的,具有灾害性、经济性、生态性、环境性和扶贫性的多重规定;二是科学推进灾区移民建设,必须首先做好科学规划,规划必须保持长效;三是对地震灾区的资源环境承载能力进行评价,对城市布局、小城镇建设、住宅设计、移民安居等进行勘测和设计等,是移民建设的工作中心;四是灾后重建是一场关于灾区资源利用、社会经济可持续发展的持续过程,需要进行诸因素统筹协调规划的过程;五是不同区域的移民建设模式应该有所区别。

3. 对灾后重建与人口迁移问题的研究。对于具体的人口迁移战略和对策问题的研究,也已经取得了许多成果。如有学者指出,灾后重建用地布局要遵循科学评价、以人为本、城乡统筹和改善环境等四大原则。要制定人口迁移法,规范人口迁移行为。应该从人的全面发展和生态环境保护的角度出发,科学规划、统筹兼顾,制定适当的人口迁移政策,引导和促进多种形式的人口迁移流动,有效降低该区域的人口密度,促进人口与资源环境的优化配置。灾后重建需引入风险评估机制,应该选择就地、就近和异地三种方式比较科学。刘茂才认为,要把人口迁移与统筹城乡发展结合起来进行,灾后重建可考虑将部分受灾地区进行行政区整合。

(二)本课题的研究意义

1. 选题对象和特殊性。据民政部的调查报告,甘肃省的地震严重程度仅次于四川省,全省有 70 个县市区、941 个乡镇、10931 个行政村受灾,受灾户数 129.32 万户,受灾人数达 526.48 万人。根据国务院的批复和规划,汶川地震重建和人口迁移规划包括四川、甘肃、陕西 3 省的 51 个县(市、区)。其中,有甘肃省的重灾县区的 8 个,一般灾区县区 32 个。重灾区是文县、武都区、康县、成县、徽县、西和县、两当县、舟曲县,7 个县都在陇南。在一般灾区的 32 个县中,陇南市的礼县和宕昌县也在其中。这样以来,陇南市的 9 个县全部被列入国家重建规划之中,总投资初步确定为 642 亿元,其中,移民安置投资

96.56 亿元。

2. 研究的理论意义。为了加快解决地震灾区的重建和人口安置问题,国务院制定了《汶川地震灾后恢复重建总体规划》,中央和国务院的各部委办都制定了相应的制度、政策和办法。我们认为,深入研究灾后重建和人口迁移问题有重要的理论意义:一是陇南地震灾区的情况特殊,属于西北典型山区和白龙江流域;二是陇南灾区非常集中,在市属的 9 个县区中 7 个是国定重灾区;三是陇南是甘肃经济发展水平落后地区,贫困问题非常严重,重建与扶贫战略需要紧密联系在一起;四是陇南的地形、地貌复杂,重建和移民的难度很大。所有这些特点,都决定了研究陇南的移民和重建,对于丰富和发展我国的人口理论、移民理论和区域经济理论是有意义的。

3. 研究的现实意义。根据各方面的统计报告,这次地震中涉及陇南市的 195 乡镇、2343 村、42.58 万户,人口达到 174.76 万,占全市总人口 62.5%,涉及国土面积 70%,全市需转移安置人口 89 万人。从陇南市的条件来看又特别困难。2007 年全市 GDP 是 111 亿元,人均只有 3418 元(折合 488 美元),城镇居民人均可支配收入只有 6000 多元,农民人均纯收入只有 1600 多元,这些指标在甘肃的 14 个市州中也是最低的。研究如此经济发展欠发达地区的灾后重建和人口迁移问题,对当地今后的发展规划、产业布局、结构调整、人口发展等有重大现实意义。

(三) 研究思路和方法

1. 基本思路和方法。在研究的基本思路和方法方面,本课题主要体现在“四个坚持”上:一是坚持科学发展观的观点,围绕长效发展思考重建和人口迁移问题;二是坚持统筹兼顾的观点,将经济、社会、政治、文化、人口、资源、环境等结合起来,综合考虑重建和人口迁移问题;三是坚持实证分析为主,灵活运用社会调查、实地查看、走访家庭、政府对谈、情况对比等;四是坚持定性分析与定量分析相结合的原则,把实证分析与理性判断结合得比较紧密。

2. 研究重点和难点。陇南市是甘肃经济发展比较慢的地区,开展重建和人口大规模迁移难度非常大。因此,研究重点将放在:一是人口容量和生态环境影响;二是生态移民和整村搬迁问题;三是区域产业布局调整问题;四是灾民基本素质提升问题;五是近期安置计划与长期发展战略的结合点;六是分县区

的灾后重建和人口迁移的不同点。本课题的研究难点在于:一是许多资料需要第一手性质的,所以主要是调查的任务比较重;二是国家扶持重建的政策的正确执行问题,基层能否做到准确和完整,这个度比较难以把握;三是人口迁移与人口发展如何协调起来,这既是人口问题,又是发展问题,要同时考虑和解决。

3. 主要观点及创新之处。本课题提出的主要问题和观点有:一是移民形式多样化发展模式,解决灾害性移民要用综合性移民方式;二是中国移民人口的集中性特征,移民多数发生在贫困人口和民族人口聚集的地区;三是调整行政性组织结构是移民安置和保证未来灾区人口发展的有效措施,合并个别行政乡镇;四是主体功能区理论与人口理论的融合发展是大趋势,运用主体功能区理论可以创新对人口分布和人口流动问题的研究;五是灾后重建是个长期的过程,在重建过程中还会发生许多新的问题和困难,要通过挑战规划和方案灵活解决长远重建问题。

(四)研究的主要内容

本课题虽然在总体上属于人口学范畴,但是由于研究问题的特殊性,所涉猎的研究内容与多种学科有关,问题比较复杂。所以,在安排章节中有一定的难度,只能按照一般逻辑关系,把研究的主题说清楚为前提。全书共分九章,就研究的主要内容来说,大体可以分成以下几个部分:

第一部分是理论基础。包括第一章和第二章共两章。研究的主要内容包
括:第一章是人口迁移基础理论,包括人口迁移的概念和特点、人口迁移的影响因素、我国人口迁移的历史演变、西方国家的人口迁移理论、人口迁移理论的研究进展、人口迁移机制。第二章是国内外人口迁移实践及其比较,包括世界人口迁移概况、改革开放以来我国的人口流动概况、改革开放以来甘肃省的生态移民、甘肃部分市州的人口迁移、青海三江源地区的生态移民工程等。这部分的研究目的是理论铺垫。

第二部分是现实基础。包括第三章和第四章共两章。研究的主要内容包
括:第三章是陇南市的自然资源 and 经济发展,包括陇南市的自然地理、自然资源、近年来的经济发展、贫困问题等。第四章是陇南市的人口发展和人口容量,包括“十五”时期的人口总量和结构特点、当前陇南市的人口发展基本情况、人

口容量的资源环境条件分析、重建过程中的人口容量分析等。这部分研究的目的是搞清楚陇南市情。

第三部分是灾后重建和人口迁移具体情况分析。包括第五章到第八章共四章。第五章是陇南市地震灾害损失和恢复重建规划,包括陇南实际灾情、重建的指导思想与基本原则、重建规划目标、总体布局与发展方向、主要任务、主要专项建设规划和保障措施等。第六章是两年灾后重建和人口迁移现状分析,包括重建和人口迁移的政策思路、当前全市灾后重建进展情况、重建与人口动迁现状、经济发展已经恢复活力等。第七章是陇南市重建过程中的发展方式创新,包括坚持统筹规划和建设的基本思路、以对口支援和项目建设为重点、重建与社会发展和生态恢复同步推进。第八章是分县区灾后重建与人口安置分析,包括九个县区灾后重建和人口安置的基本情况。这部分研究的目的是多角度研究重建过程和人口迁移、安置的具体情况。

第四部分是战略和政策建议。即第九章,内容是当前灾后重建过程中存在的问题与对策,包括三个方面的具体内容:一是主要问题。在做了充分调查研究的基础上,对当前陇南市重建和人口迁移方面存在的问题做分类分析;二是战略对策。在对问题进行深刻分析的基础上,就中长期发展和长效发展机制构建问题提出战略和对策建议;三是政策建议。是针对存在的实际问题,向政府提出一些政策性的建议。这部分的研究目的是为政府决策提供咨询服务。

(五) 当前灾后重建进展情况

截至 2010 年底,陇南市的灾后重建工作进展顺利,已经在若干领域取得了明显的成效。一是主要交通干线已经疏通,包括出市公路、市县公路、县乡公路、重灾区的通村公路。这方面的投资很大,因为在总体重建公路的思路和措施上是以提级为主的,大多数公路比较灾前的等级明显提高,通行能力大大增强。二是受灾严重的地区的民用住宅重建和维修基本完成,绝大多数城乡居民可以入住新的、或者维修过的住宅,受灾民众已经能够过上安居乐业的生活,重建中的民生问题基本得到了解决,社会秩序稳定。三是城乡公共服务设施得到了恢复性建设,通讯、信息、金融、市场、商店、修理、技术等服务性行业已经基本达到了灾前的水平,经济与社会发展的良好秩序已经形成。四是生态恢复工作进展顺利,主要病险水库、山体滑坡、泥石流、损坏植被、城镇垃圾、污水处

理等设施得到了全面恢复性建设,生态功能正在迅速恢复。五是产业开发和经济恢复工作比较快,主要工业企业已经全面恢复生产,商业和贸易、金融和保险、旅游和娱乐、农村地方特色产业基地建设、农民有组织的输出等主要经济发展项目,已经全面正常进行。六是政府工作机构的重建和维修进展比较顺利。由于考虑到“先民后市”的问题,到目前为止,部分党政部门和单位的办公设施已经得到了重建或者维修,但是也有相当部分的党政机构的办公设施还在计划当中。

截至 2010 年 12 月底,全市灾后恢复重建项目累计开工 3776 项(不含城乡住房),占规划中已落实资金项目 3941 项的 95.8%,竣工 3052 项,占已落实资金重建项目数的 77.4%;累计完成投资 318.1 亿元,占规划中已落实资金项目总投资 385.5 亿元的 82.5%。累计到位各类重建资金 285.91 亿元,其中中央重建基金 127.96 亿元、地方财政资金 10.66 亿元、深圳援建资金 22.48 亿元、地方政府债券 2.65 亿元、信贷资金 39.40 亿元、社会募集资金 12.09 亿元、世行贷款资金 0.89 亿元、其他资金 69.78 亿元。

1. 农村居民住房恢复重建全面完成。全市列入规划的 186459 户农村居民住房维修加固于 2008 年年底全部竣工。列入规划的 227932 户农村居民住房重建于 2009 年底全面完成,对文县尚德镇任家坝村集中重建点群众反映的住房质量问题正在进行调查处理。农村居民住房维修重建累计完成投资 149.6 亿元,其中,维修加固完成投资 9.6 亿元,占规划投资的 171.6%;重建完成投资 140 亿元,占规划投资的 107.2%。

2. 城镇居民住房恢复重建基本完成。全市城镇居民住房重建累计开工 14558 户,竣工 14375 户,分别占复核调整规划的 100%、98.7%,累计完成投资 13.5 亿元,占复核调整规划总投资的 99.5%;40284 户城镇居民住房维修加固全面完成,累计完成投资 2.42 亿元,占复核调整规划总投资的 100%。

3. 公共服务灾后重建实现了目标任务。全市公共服务灾后恢复重建项目累计开工 1567 项,竣工 1318 项,开工率和竣工率分别为 95.2%、80.1%,累计完成投资 46.9 亿元,投资完成率 66.4%。其中,教育项目累计开工 552 项,竣工 497 项,开工率和竣工率分别为 98.9%、89.1%,累计完成投资 26.6 亿元,投资完成率为 75.1%;医疗卫生恢复重建项目累计开工 254 项,竣工 227 项,开工

率和竣工率分别为 98.5%、88%，累计完成投资 8.4 亿元，投资完成率为 69.1%。

4. 农村建设等重建项目进展良好。全市基础设施、城镇建设、农村建设、生产力布局和产业调整、市场服务体系、防灾减灾、生态环境、精神家园等八大类项目累计开工 2209 项，竣工 1734 项，开工率和竣工率分别为 96.3%、78.5%；累计完成投资 105.8 亿元，投资完成率 68.4%。

（六）人口安置和移民搬迁

根据政府严格的调查和统计，从 2008 年 5 月到 2010 年 4 月底，在两年的时间内，陇南市的原规划的整村重建重点村为 551 的行政村、53947 户，其中，整村搬迁村有 243 个行政村、21754 户；整村就地重建村有 308 个行政村、32193 户。全市已经完成的重建户在 20 户以上的整村搬迁村有 235 个行政村、21641 户；完成的在 20 户以上的整村就地重建村有 303 个村、32117 户；完成的重建在 20 户以下的行政村有 13 个、189 户。

陇南市的易地搬迁不仅仅是易地扶贫搬迁，还包括一般性的易地搬迁，扶贫性质的易地搬迁只是易地搬迁的主要形式而已。自开展灾后重建工作以来，陇南市一方面结合重建，做好扶贫易地搬迁的工作，另一方面，也没有停止一般性的易地搬迁。根据统计，从 2008 年到 2009 年的两年中，全市共实现易地搬迁总户数为 3910 户、17527 人。其中，2008 年 1772 户、7830 人，2009 年 2138 户、9697 人。

移民安置情况。据陇南移民部门调查统计，从 20 世纪 90 年代到 2009 年底，陇南共有 15 万移民异地安家。在这 15 万移民中，大部分户均年收入 2 万元以上，远高于移民前的水平。不少移民群众从昔日的困难户、缺粮户变为现在的温饱户、致富户。

（七）当前存在的主要问题

1. 规划落实问题。主要有：一是总体规划和专项规划确定的部分项目于实际需求不符，存在批准项目规模小，但实际建设需要资金量大，下达项目存在缺项、漏项问题。二是规划调整还没有落实，增加的急需新建项目还待批。三是规划落实很难到位，个别重建户没有及时入住。四是宕昌县的实际困难和问题比较多，也没有确定对口援建城市，导致县上灾后恢复重建资金总量少，集中

安置点基础设施配套建设资金缺口大。

2. 项目建设问题。主要有:一是灾后重建项目地方配套难,征地配套落实难,前期费用落实难,资金配套难。二是有些项目没有在国家总体规划中体现出来,例如两当县目前还有 234 项没有挤入国家规划,在国家专项规划中没有体现出来,造成一定的项目缺口。三是行业部门、直管部门与发改委衔接不上。有些项目是行业部门或直管部门立项的,给发改部门反馈太慢,造成项目统计上有出入。有的配套的保障政策不够完善。比如项目建成后的使用管理及后续发展等,没有引起足够的重视。

3. 资金保证问题。主要有:一是资金缺口大。根据国家批准的灾后重建规划,陇南市灾后重建投资总需求约为 660 亿元,但目前落实的财政性资金仅有 236.6 亿元,银行贷款约 171 亿元、企业和群众自筹 68.4 亿元。综合考虑其他因素估算,全市灾后重建资金缺口达 169 亿元。二是部分县区资金缺口非常大。例如在成县,目前重建就面临很大的资金缺口。三是资金使用结构不合理。重建资金的估算没有充分考虑市场供求关系的变化,在资金使用上对非公经济项目资金的使用等方面没有具体的政策规定,非公有制经济恢复和发展基本游离于重建之外。四是上级拨付重建补助资金速度比较慢,影响了重建工作进度。

4. 基础设施问题。主要有:一是公共基础设施项目重建资金缺口较大。例如在武都区,全区公共基础设施项目规划总投资 47.45 亿元,而中央重建基金只落实了 8.89 亿元。二是整村重建村基础设施不完善。一些整村重建村道路、排水、垃圾处理等设施未能配套建设,已成为影响重建户入住新居。三是城镇居民住房重建进展慢。城镇住房存在产权关系复杂,重建对象核定难度大,拆迁任务重、住户意见难统一、各种利益矛盾突出。四是征地和拆迁安置难度大。据调查,全市目前未开展前期工作的灾后重建项目多数是因为征地或拆迁安置难以解决导致的。五是集中重建点基础配套设施建设资金缺口较大。六是暴雨灾害对恢复重建造成了新的困难。

5. 易地搬迁问题。主要有:一是易地搬迁、生态移民、灾后易地重建涉及内容多,是一项复杂的工程,通过搬迁切实能够改善群众生产生活,但也存在着一些困难和矛盾。二是整村组搬迁缺乏配套项目资金。三是在灾后恢复重建新

疆移民安置工作中问题较多。安置住房建设缓慢,方案落实迟缓。四是重建农户的民生仍然很困难。虽然国家省上对重建户户均给予2万元补助,并提供了2万元优惠贷款,但要完成住房重建任务,户均资金缺口仍有3万元。大部分农户为了完成住房重建倾其所有,后续生产投入乏力,同时还面临着巨大的还款和生活压力。据调查,有70%左右的农户,难以在规定的三年内还清国家贷款。

(八)对陇南灾后重建的阶段性特征判断

根据对陇南各县区实际情况的调查和研究以及征求当地党政领导的看法和设想,我们认为,陇南市的灾后重建目前实际上处在最艰难的时期。如果把重建分成“灾后安置——恢复建设——长效发展”这样三个阶段的话,目前还处在第一阶段向第二阶段转变的时期。应该说,陇南目前的重建有以下特点:一是目前的重建仍然以灾后安置为主,安置的任务还有1/3左右;二是重建规划和重建政策的某些方面需要根据实际情况做一些调整,但是调整工作跟不上;三是地震灾害的损失在重建中得到了部分解决,但是新的自然灾害又在发生;四是灾后长效发展机制还远没有建立起来,地方自我发展和抵抗自然灾害的能力非常弱。鉴于这些情况,我们认为,今后的重建工作仍然要坚持基本的重建原则,认真全面地落实重建规划,把重点放在如何建立长效发展机制和提高自我抵抗自然灾害能力上面来。

(九)战略对策建议

1. 继续扎实推进灾后重建工程。切实采取有力有效措施,全面完成灾后重建任务。进一步细化目标任务,靠实工作责任,加强工作力量,强化工作措施。抓好农民住房重建完善提高和验收工作,加快城镇居民住房重建,加快重建项目进度,继续加强对口援建工作,保证灾后恢复重建质量,加强资金和建材市场监管。

2. 以项目建设为核心建立长效发展机制。包括:一是加快重点项目建设。认真做好项目土地征用、房屋拆迁、审批办证等服务工作,为重大项目建设搞好服务。二是进一步加强监督检查,着力解决项目实施管理中存在的问题,加快项目实施进度。三是各县区要根据条件和能力,建立和健全地方项目库。四是强化项目前期工作,市县区财政将增加项目前期经费投入,为项目前期工作

提供有力保障。五是加大项目争取力度。抓好项目储备,不断充实项目库,努力解决后续大项目储备不足的问题。六是提高项目管理水平。加强各类项目特别是中央投资项目的管理,完善管理办法,规范项目审批、核准、备案制度。

3. 以基础设施建设为契机彻底改变发展条件。包括:一是加快交通等基础设施建设,着力改善发展条件。加强通信建设,实施电信、移动信息化建设合作项目。二是强化城镇建设管理,大力提升城镇化水平。三是做好土地储备,盘活存量土地,提高土地利用效率。四是加大招商引资力度,引进社会资本、民营资本和外资投入城市建设。五是做好县乡土地利用总体规划修编工作,加强城镇建设特别是各类建设用地管理,严格执行土地征收征用政策,规范土地征用,坚持依法征地、依法拆迁、和谐拆迁。下大气力加强城市管理,使城市面貌有新变化。

4. 在恢复活力的基础上努力提升产业水平。包括:一是着力加快工业发展,提升工业质量效益。特别要做好加快工业园区建设、提升工业质量效益、改造提升传统产业、推进节能降耗等工作。二是加快发展特色农业产业。全面落实各项强农惠农政策,加快特色农业产业发展,大力推广农业科技,加强农业基础建设,加快扶贫开发,抓好新农村示范创建点创建工作。三是大力发展第三产业,做好财税金融工作。

5. 以改善民生为核心加快发展社会事业。要抢抓国家和省上加大对教育、科技、卫生、文化、体育、社会保障等方面投入的机遇,加快社会事业发展。一是坚持优先发展教育事业,开展教育改革年和教育质量提高年活动。二是实施好科技项目,培育科技创新和科技示范型企业,深入推进科技特派员创业行动,抓好农民科技培训。三是加快发展卫生事业,抓好乡镇、村和社区卫生服务机构建设。四是严格执行人口和计划生育各项政策法规,坚持统筹解决人口问题,全面落实各项优先优惠政策。五是开工建设市博物馆、图书馆、文化馆,加快乡镇综合文化站、农家书屋工程建设进度,整合文化资源。六是坚持实施积极的就业政策,落实扶持政策。七是进一步建立健全各项社会保障制度。八是全力维护社会稳定,促进社会和谐。

6. 近期重建工作重点。一是全面完成农村基础设施和城镇住房重建。在抓好农村基础设施重建的基础上,努力实现灾区群众生产生活条件高于灾前水

平。加强对城镇住房重建的指导和协调,采取灵活多样的模式,行之有效的措施,全力加快城镇居民住房重建进度。二是抓好学校、医疗卫生机构恢复重建,确保灾区学生尽快搬入永久性校舍上课。三是认真实施好国、省干道、乡村公路、电网等大型基础设施恢复重建。四是抓好工业、农业、旅游业、市场服务设施恢复重建,加快经济开发区、工业集中区、循环经济集聚区建设。五是重视防灾减灾和生态恢复建设,实施好市区、城区、工矿区、学校、医院附近及人口密集村庄的泥石流、滑坡综合治理工程。

(十)政策建议

陇南市是甘肃省最为集中的贫困地区之一,在2010年国务院办公厅颁布的《关于进一步支持甘肃经济社会发展的若干意见》当中,陇南被列入“两州两市”的扶贫重点。由此可见,对于陇南的重建和人口安置富裕问题,必须站在一个新的角度来看,这就是贫困地区的灾后重建,而不是一般意义上灾后重建。也就是说,对于陇南市,中央政府和省级政府应该更多地给予政策性的、实质性的扶持,否则,就有可能影响重建的效果。为此,我们提出如下几方面的政策建议,供决策部门参考。

1. 根据需要及时调整重建规划。建议在认真落实已经制定的重建规划的基础上,对规划的主要方面和主要内容,根据实际情况的变化,进行有针对性的调整。比如:一是对各县区新上报的规划调整意见,急需建设项目等争取挤入规划,可暂缓实施的项目下一步再安排,但是要说清楚。二是同时对有资金缺漏的项目增加投资。三是建议国家能够解决未挤入规划的项目资金保证困难,对于规划中已经列进去的,也要督促资金尽快到位,解决资金下拨迟缓的问题。四是建议国家在灾后恢复重建项目的统计方面,开发统一软件,各县区为统计终端,建立一个完整的灾后恢复重建项目统计系统,规范统计工作。

2. 努力解决好资金到位问题。调查发现,许多重建项目的资金到位率比较低,特别是城乡基础设施建设方面的情况比较突出。所以,建议:一是由于集中重建点基础配套设施建设资金缺口较大,请求中央政府、省政府协调解决集中重建点的资金缺口。二是建议省上加大对陇南的公共基础设施项目的投资力度,解决重建资金缺口问题。三是建议国家加大对整村重建村河堤、护坡、村内道路、供水、供电、村部建设等基础设施项目的支持力度。四是建议在项目的勘

测、设计等技术力量方面给予必要的帮助。五是设立生产条件重建资助项目,对于易地搬迁农户、生态移民搬迁的农户要进行生产基本条件的补助,每户5万元,用于建设基本的生产条件,包括农村道路、耕地整理、农具购买、种子化肥等。六是对于农村农民直接向城镇,特别是县城、城市迁移定局的,也要实现经济补助政策,建议对于这类人员应该按照我国目前的移民政策来对待,每人最少应该补助3万元以上。这主要是考虑三方面的因素:他们要放弃耕地承包权;在城镇就业成本高;在城镇就业和生活的风险比农村大。

3. 人口迁移安置和定居乐业。虽然陇南现在大部分城乡居民中的受灾人员已经得到了妥善安置,重建或者维修了住宅,但是,边缘山区和个别城镇的居民安置和人口迁移工作仍然没有做到位,需要重点解决好:一是为了鼓励人口迁移,对边远迁出区的耕地实行退耕还林,政府实行粮款补助,至少补助3~5年,解决群众生计5年后实行林权划分,由群众管护和受益。二是把搬迁群众纳入最低生活保障范围,给予一定的补助。三是加大搬迁群众经费投入,提高搬迁群众综合素质,拓宽就业渠道。四是加大搬迁群众产业发展扶持基金,引导群众积极创业。五是要做到灾后重建和人口迁移的结合,做到既促进人口布局的合理化,又能促进地方经济的发展。主要是做好科学规划、统筹兼顾、合理安排,以重建选址工作为基础,以产业结构的布局和调整为核心,以小康建设和生态文明为目标来进行。六是把原住地无法选址重建的村庄或农户,采取自愿选择的方法,向新疆或省内土地等资源相对丰富的地区实施移民搬迁,恢复和保护原住地的生态环境,减少资源环境压力,加快地方发展。七是要建设好安置点的基础设施。土地、住房、教育、医疗、水、电、路、通讯等设施配套齐全,使群众“移得出,稳得住,不返迁”。

4. 增加对生态移民的政策扶持。生态移民工作始终伴随着新农村建设和全面小康社会建设,陇南市各县区普遍存在地理地势、地质地貌、资源环境、自然灾害严重的问题,影响着农村的现代化发展。实践证明,生态移民已成为从根本上解决山区群众致富奔小康的现实有效途径。因此,对该市今后的生态移民提出以下几点建议:一是编制科学合理的规划,国家需加大生态移民投入力度,切实解决移民的住房问题。二是在新安置点上要高标准、高起点,规划建设,做到设施配套齐全,产业结构合理,逐步走城镇化的路子。三是对原住地实

施生态保护,以发展经济林为主,明晰产权,解决乱开滥垦,以免造成新的水土流失。四是在移民的过渡期或适应期,政府要强化教育管理,加强后续服务,帮助移民尽快改变生产方式,寻找解决发展出路,让移民尽快富起来。五是建立全方位、立体式的自然灾害预报、防御体系,不仅要建立与地震有关的预测预报体系,而且要建立针对暴洪灾害、泥石流、山体滑坡、病虫害等多方面的自然灾害的预测预报和防御体系。

5. 加大扶贫开发的政策支持力度。陇南市已经被国家列入甘肃重点扶贫开发地区,而且实际的贫困状况确实很严重。所以,要在今后的重建和发展规划当中,把这个问题作为一个重点。一是要把陇南的扶贫开发问题作为甘肃省“十二五”发展规划的重点内容,与另外三个市州一起,由省政府提出中长期扶贫规划。二是提高陇南等贫困集中区的贫困判断标准和扶贫补助标准。改变现在的贫困标准全国“一刀切”的做法,对于像陇南这样的贫困非常严重的地方,贫困人口的标准可以适当高些,这样有利于增加政府的贫困人口和低收入人口的补贴。三是建议加大对贫困地区灾后建设支持力度的有关扶持政策。陇南的9个县区基本上都是国家扶贫重点工作县区,地震加剧了贫困的程度,虽然通过灾后重建使灾区的生产生活条件有所改善,但自我积累、自我发展的能力仍然较弱,建议省上出台支持灾区加快发展的后续扶持政策,从政策、投资和项目等方面给予倾斜和扶持。

6. 探索建立长效发展机制。实事求是地说,重建在一定程度上是个阶段性的工作,但是,由于自然灾害的严重性而重建的时间困难会更长。所以,重建必须考虑如何建立长效发展机制的问题。建议:一是尽快出台配套生产保障政策,使灾后恢复重建项目建成后能够有序运行,产生积极的效益,真正达到既解决灾区实际问题又能够使灾区经济大发展。二是建议国家和省政府对陇南市在制定“十二五”规划的时候,倾斜性多安排一些基础设施、工业和项目。三是建议省政府考虑,为了帮助陇南建立长效发展机制,可以在陇南设立省级工业集中区,比如“陇南有色冶金工业集中区”、“康县生物制药科技园区”等。四是建议市政府研究和探讨“陇南向南发展战略问题”,比如在旅游业方面与四川全面接轨,在资源开发方面与重庆等加强合作等。五是建议国家加大对陇南工业、农业生产的恢复性的资金扶持和金融政策倾斜,加大对农林水利设施和

恢复农业生产的资金扶持,对受灾工业企业的扶持,在基础设施建设上适当补助,同时协调金融机构对工业企业恢复重建提供政府贴息或无息贷款,并减免相关税收。六是在重建规划中补充乡村债务化解的内容,并且制定出具体的化解规划。根据对陇南市的乡村债务的结构情况的调查发现,乡镇政府、村级管理、围绕教育等方面的债务占全部债务的95%以上,所以,这部分债务的消解是重点、是难点。考虑到绝大多数乡镇多年以来都是在负债的情况下开展工作,也是在负债的情况下进行重建,建议上级领导机关充分考虑灾区的这些情况,制定相应的政策,把地震重灾区的乡村债务纳入重建范围,在重建资金内划分出一定的比例,专门用于化解债务。

目 录

第一章 人口迁移基础理论	(001)
一、人口迁移的概念和特点	(001)
二、人口迁移的影响因素	(002)
三、我国人口迁移的历史演变	(004)
四、西方国家的人口迁移理论	(006)
五、人口迁移理论的研究进展	(008)
六、人口迁移机制	(011)
第二章 国内外人口迁移实践及其比较	(016)
一、世界人口迁移概况	(016)
二、改革开放以来我国的人口流动概况	(019)
三、改革开放以来甘肃省的生态移民	(025)
四、甘肃部分市州的人口迁移	(031)
五、青海三江源地区的生态移民工程	(035)
第三章 陇南市的自然资源 and 经济发展	(036)
一、陇南市的自然地理	(036)
二、陇南市的自然资源	(039)
三、近年来陇南市的经济发展	(056)
四、陇南市的贫困依然十分严峻	(064)
第四章 陇南市的人口发展和人口容量	(072)
一、“十五”时期的人口总量和结构特点	(072)
二、当前陇南市的人口发展基本情况	(075)
三、陇南市的人口容量的资源环境条件分析	(083)