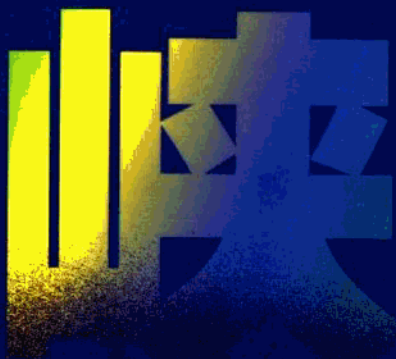


国家社会科学基金项目

鲍刚毅 徐波 主编

三峡库区移民与农村 基层党组织建设研究



重庆出版社

序

李学举

长江三峡工程是当今世界最大的水利水电工程。1919年,孙中山先生最早提出了建设三峡工程的设想,建国后在我国历代领导人的关心下,在无数科技工作者数十年的努力下,在反复的比较和论争中,最终形成了“一级开发,一次建成,分期蓄水,连续移民”的建设方案。1992年4月3日,七届人大第五次会议审议通过了《关于兴建长江三峡工程的决议》。1993年开始施工准备,1994年12月14日正式开工建设。兴建三峡工程,是党中央、国务院在中国改革开放和现代化建设进入新的历史时期作出的重大决策。这一史无前例的世纪工程,具有防洪、发电、航运、环保等巨大综合利用效益。工程建成后,将使几代中国人开发和利用三峡资源的夙愿变为现实,对于中国人民胜利实现21世纪现代化建设的奋斗目标,对于以后若干世纪中华民族的长足发展,将产生重大而深远的影响。江泽民总书记在三峡工程大江截流仪式上满怀豪情地指出:“今天,我们在长江三峡兴建的这一世界上规模最大、综合效益最广泛的水力水电工程,将对我国国民经济的发展起到重大促进作用。它是一项造福今天,泽被子孙的千秋功业。它体现了中华民族艰苦创业、自强不息的伟大精神,展示了中国人民在改革开放中改天换地创造未来的气魄”。

顺利完成三峡工程移民对于三峡工程建设具有极端重要的意义。三峡工程建设,将形成十分广阔的库区。与工程进度相衔接,

到2009年,整个库区动态安置移民达120.86万人。三峡工程库区之广,移民迁建数量之众,不仅在我国水利建设史上是空前的,在世界水利建设史上也是罕见的。随着现代科技的发展,工程建设本身已不成问题,最为重要的是,要把这120多万移民安置好,而且要使他们长期永久地稳定下来,并随着经济社会的发展逐步地富裕起来,这确实是一道亘古未有的新课题、大课题、难课题。能不能顺利圆满地完成百万移民,对三峡工程的进展和成功,对广大库区长期稳定和加快发展,都至关重要。江总书记在对重庆工作的指示中明确了当前和今后要做的“四件大事”,按期完成三峡工程重庆库区的移民任务居于“四件大事”之首。三峡工程的关键在移民,移民的关键在重庆。而库区经济不发达,淹没涉及的大多数地区是贫困县,移民和扶贫双重任务交织在一起,任务异常艰巨。

农村移民是三峡移民的难点和重点,库区实践证明,要妥善地安置好移民,发展本地经济、建设库区,是多种因素综合起作用的结果。但很重要的,一靠正确执行党和国家的政策,二靠广泛应用先进科学技术,三靠保持必要的投入并使其得到合理使用。而要把这三条真正落实到实处,还要靠库区农村基层党组织坚强有力、卓有成效地进行工作,充分发挥并保护好移民及其他群众的积极性、创造性,库区农村基层党组织如何加强自身建设,以适应新形势的发展,是一个十分值得研究的问题摆在人们的面前。中共重庆市委党校与中共重庆市组织部的理论工作者与移民第一线的实际工作者一起,经过一年多的努力,最终完成了《三峡库区移民与农村基层党组织建设研究》的科研课题。

《三峡库区移民与农村基层党组织建设研究》系国家哲学社会科学“九五”科研课题。课题研究人员多次到库区调查研究,向库区县委、组织部领导,乡镇党委领导和村支部书记请教、学习,收集了大量的第一手资料,为做好《三峡库区移民与农村基层党组织建设研究》这篇大文章打下了坚实基础。从目前掌握的资料与信息来

看,就一大型水利水电工程库区的农村基层党组织建设进行研究的专著尚属首次,因此,研究报告中所提出的观点、与论证有自己的独到之处。这项课题注重了研究问题的前瞻性与可操作性,注意吸取社会学、现代管理等学科思想来分析问题,从基层党组织自身如何围绕所要达到的目标,加强党的建设以及上级党委如何指导基层党组织工作进行了较为具体的论述,给予库区基层党组织建设以实实在在的指导。

尽管这本书还不那么完善,概括的观点还将在实践进程中进一步提炼,但毕竟开了一个好头,会对三峡库区农村基层党组织建设以有力的指导。我们希望有更多的人参与到这一领域中来,提倡理论工作者与实际工作者对这一问题作继续研究,以期获得更多的收获。

目 录

序	李学举
导言	(1)
第一编 三峡库区移民问题与农村基层党组织建设的重要性	(9)
第一章 三峡库区概貌及面临的问题	(9)
第一节 三峡库区自然环境面貌及社会经济条件	(9)
第二节 三峡库区土地资源利用中存在的问题及对策	(16)
第二章 国内大中型水库移民安置比较研究	(21)
第一节 黄河三门峡水利工程移民安置概况	(21)
第二节 新安江水利工程移民安置概况	(29)
第三节 移民安置比较研究的几点重要启示	(36)
第三章 三峡库区移民对农村基层党组织建设的新要求	(41)
第一节 三峡库区百万移民中的难点——农村移民	(41)
第二节 移民安置综合因素分析	(44)
第三节 三峡库区农村基层党组织建设的重要性	(49)
第二编 三峡库区移民与农村基层党组织建设现状分析	(55)
第四章 三峡库区农村基层党组织建设面临的新形势	(55)
第一节 库区农村基层党组织建设面临的机遇与挑战	(55)
第二节 库区农村基层党组织肩负的新使命	(64)
第三节 库区农村基层党组织建设面临的问题	(70)

第五章 三峡库区农村基层党组织建设的新经验	(72)
第一节 库区农村基层党组织建设的新作法	(72)
第二节 库区农村基层党组织建设的新机制	(80)
第三节 从战略高度总结过去,筹划未来	(84)
第三编 三峡库区移民迁安与农村基层党组织建设动态设计	(93)
第六章 前期移民与农村基层党组织建设	(95)
第一节 前期移民农村基层党组织建设的目标、 要求、任务	(95)
第二节 前期移民农村基层党组织建设的主要作法	(98)
第三节 移民试点实例:开县赵家镇长安村的调查及思考	(103)
第七章 中期移民与农村基层党组织建设	(110)
第一节 中期移民农村基层党组织建设的目标、 要求、任务	(110)
第二节 中期移民农村基层党组织建设的主要作法	(115)
第三节 中期移民农村基层党组织建设要注意的 问题	(120)
第八章 后期移民与农村基层党组织建设	(125)
第一节 后期移民农村基层党组织建设的目标、 要求、任务	(125)
第二节 后期移民农村基层党组织建设的主要作法	(129)
第三节 后期移民农村基层党组织建设要注意的问题	(136)
第四编 三峡库区发展与农村基层党组织建设	(145)
第九章 三峡库区农村经济建设与农村基层党组织	(145)
第一节 发展库区农村经济是农村基层党组织的根本任务	(145)

第二节 库区农村基层党组织发展经济的思路	(149)
第三节 发展库区农村经济应注意处理的关系	(159)
第十章 三峡库区农村民主政治建设与农村基层党组织	(160)
第一节 加强库区农村民主政治建设是农村基层党组织的重要任务	(160)
第二节 库区农村基层党组织加强民主政治建设的思路	(162)
第三节 加强库区农村民主政治建设应注意处理的关系	(173)
第十一章 三峡库区农村精神文明建设 with 农村基层党组织	(175)
第一节 加强库区农村社会主义精神文明建设是农村基层党组织的重要任务	(175)
第二节 库区农村基层党组织加强社会主义精神文明建设的思路	(179)
第三节 加强库区农村社会主义精神文明建设应注意处理的关系	(184)
第五编 加强对三峡库区农村基层党组织建设的领导	(189)
第十二章 把三峡库区农村基层党组织建设得更加坚强有力	(189)
第一节 加强库区农村基层党组织建设领导的重要性	(189)
第二节 多视角全方位地加强库区农村基层党组织建设的领导	(195)
第三节 中共重庆市委加强库区农村基层党组织建设的经验	(204)
附:中共重庆市委关于进一步加强三峡重庆库区党的组织建设和干部队伍建设的意见	(211)
后记	(215)

导 言

(一)

土耳其移民问题专家 R·奥仁塞曾指出：“文明历史被认为发源于古老土地上的主要水系。人类在这些水系或河流周围定居之后，就进行各种工程来改善其居住地。这一伟大的斗争持续了许多世纪直至今天，并转化为现代发展的进程。然而，不断加快的竞争发展步伐未如人们希望的那样完全令人满意，因为在开发的每一个意图中，一个似乎无关紧要但其实很重要的组成部分被略去或忽视了。这些被忽略的东西已被证明为对生活最有影响。如果开发项目的目的是改善人们的生活，为什么还要以困苦作为结局呢？”。这里的“一个似乎无关紧要但其实很重要的组成部分”，指的就是移民问题，水利工程的兴建是为了造福人们，而“人们”理所当然应包括为这一建设后靠，或迁移他乡的人。水库移民与城市建设、交通等工程占地移民相比又有自身的特殊性。其一是受淹没的面积大、迁移人口多；其二是损失集中；其三是影响深远，淹没与移民涉及淹没区社会经济结构的整体，也影响到所在地区社会经济现状和长期的发展，促使社会生产力的重新配置；其四是移民安置复杂。从移民方面来讲，因建设工程非自愿搬迁的主要反应是：(1)感情损失，即一个人的过去、现在和未来的安全感突然丧失；

(2)高度紧张,即孤立无援,面临超过适应能力、无法控制的事件;
(3)焦虑,对前途未卜的恐惧。当然,这些反应程度的高低取决于移民的主观与客观条件,客观条件包括:将要舍弃的房屋类型,在该地居住的时间,不动产的使用情况,不动产的收入,对居住地的满意程度、家庭类型、邻居间的密切程度以及规划搬迁的地点等。从政府及有关部门看,要妥善地安置移民,是一系统工程,是多方面因素综合作用的结果,延续时间较长,既要有高层领导机关和领导的重视与允诺,又要有强有力的执行机构,配之以法规形式规定公平合理的补偿,还要有较完善的移民安置规划与开发计划,最后还必须发挥库区基层党组织的积极性,把开发性移民的方针落实到本乡镇、本村、使中央、国务院关于移民的优惠政策落到实处,变为现实。国外的一些有关论文中提到了社团参与的重要性,提出当地的领导者是项目当局与受影响社团之间关键的交流渠道,能够在参与村镇设施的运行和维护中发挥重要作用等等观点,而过去国内关于当地领导和移民社团参与移民工作的资料十分少见。改革开放以后,我国经济建设的步伐加快,建设项目增多,涉及建设的移民也增多。尤其是过去几十年来进行水利水电工程移民遗留问题是困扰政府的一件头痛的事。现代化进程中需要进行大规模的建设,造福社会,需要移民,同时党和政府、工程技术专家、学者都逐步认识到重项目建设,轻移民安置是不对的。在一个大型水利水电工程动工修建后,其目光不仅仅是这一工程所达到的宏观社会发展目标,还应注意把宏观的经济目标与库区微观的发展结合起来,关注移民问题,妥善安排移民,而后者,库区农村基层党组织负有重要的领导责任。在移民背景下研究农村基层党组织的建设问题就突出出来。

三峡库区移民与农村基层党组织建设这一研究课题,是就一个特定地区特大型水利水电工程的动工而引发的。库区中农村基层党组织建设由于其研究对象的特殊性——农村移民中基层党组

织建设的发展规律;时间的长期性——约延续 20 年左右的时间,工程所产生影响的时间甚至会更长;课题的重大性——移民是世界瞩目的重大难题,以及内容的复杂性、艰巨性——移民是一项涉及社会各个方面的系统工程,其党建理论应作为一门相对独立的分支学科来研究。

(二)

这里有一个概念需要说明一下,三峡库区农村是指因三峡水利水电工程涉淹的 19 个县市;包括湖北的宜昌、秭归、兴山、巴东和重庆所辖的巫山、奉节、云阳、开县、忠县、万州区、石柱、涪陵区、丰都、武隆、渝北区、巴南区、江津市、长寿和重庆市区的广大乡村。从大的范围即从库区的整体看,这一区域因涉及移民问题而倍受国内外人士的关注,在这一区域担任重要领导工作的乡镇、村两级党组织的状况,自身建设抓得好坏,直接影响三峡工程修建的最后成功;从小的范围,即从库区每一个乡镇、村来看,情况又不尽相同,大致可以分为这样四种类型:①有移民任务的乡镇、村;②有移民任务,又有安置任务的乡镇、村;③有安置任务的乡镇、村;④无移民任务又无安置任务的乡镇、村(外迁到库区以外移民所在的乡镇、村虽不属本课题的研究范围,但其中所涉及的移民与农村基层党组织建设的规律,仍可借鉴参考)。本课题的主旨是解析三峡移民与农村基层党组织建设的关系,探讨库区农村基层党组织在特定的条件下,如何进行自身的建设,采取强有力的领导措施,保证百万移民的难点——农村移民能搬得出,安得稳,逐步能致富,并带领移民和其他群众把库区建设成为美丽、富饶、长治久安的地区,因此,其研究重点在前三种类型的乡镇、村,同时也兼及一般。

在研究三峡库区农村移民基层党组织建设的规律中,首先遇

到的一个问题是：库区农村基层党组织建设要解决的根本问题是什么？在思考与研究中，我们认为提高农村基层党组织在移民与发展库区的领导能力与执政水平，是贯穿其中的根本问题，其理由如下：中国共产党的基层领导是党的领导的重要组成部分，它既不同于党的中央领导，又不同于党的地方领导，而是具有独特内涵的党的领导层面，是实现党的领导的基础和落脚点，具体说党和政府下达给三峡库区农村的发展目标需要基层党组织来领导、推动完成，其领导地位决定了党的建设方向和目的，加强党的建设才能保证党的领导实现。同时，党建的目的也是为了把基层党组织建设成为领导核心、战斗堡垒。党的建设的目的就是要维护和巩固党的核心地位和作用。

具体就库区农村基层党组织来说，要提高五种能力，推动其领导上水平。

1. 提高驾驭移民工作的能力。移民被称之为是世界级难题，作为执政党的基层组织，面对这一陌生的、不熟悉的课题，需要尽快进入情况。从党政职能上看，移民属于政府行为。库区农村基层党组织自身的性质与赋予的责任，在其中发挥着领导、决策、监督、保障等作用。这种领导在库区基层，除了宪法、法律赋予它的权力之外，其领导主要通过用邓小平理论武装干部、党员、模范地执行党的基本路线和政策，有一支德才兼备的干部队伍，密切联系群众，做好他们思想政治工作，充分发挥党员的先锋模范作用来达到。

2. 提高驾驭市场经济的能力。由于三峡工程的修建，给库区带来了千载难逢的机遇。首先是投资机遇，其次是开发的机遇、开放的机遇。从库区基层党组织的状况看，从计划经济向市场经济转变中还被一系列深层次问题困扰着，在驾驭市场经济的能力上还不够弱，在这次大的机遇中，准备还不够足。所以，要加强和改善党对经济工作的领导，这需要基层党组织解放思想、更新观念，使思

想认识进一步符合市场经济的实际;认真学习和研究市场经济的知识;努力掌握市场经济的规律,改进领导方法;同时要努力解决本乡镇、村经济发展的难题,不断适应市场经济的新变化。在发展中,在领导观念、领导体制、领导方式上不断更新自己、提高自己、抛弃陈旧的思维方式,学习先进的思想和方法、提高驾驭市场经济的能力。

3. 提高驾驭民主政治的能力,党的十五大强调,共产党执政就是领导和支持人民掌管国家权力。这是党领导人民管理国家的根本原则。库区农村基层民主,就是在基层党组织领导下支持人民当家作主,保证人民实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权力和自由。扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。库区市场经济的发展使群众的利益观念日益强化,他们已经不满足于小富即安,而是更关心经济利益分配是否公平公正,要求增加透明度。实行“村务公开、民主管理”正是适应了市场经济发展的客观要求,有利于调动移民和其他群众发展经济的积极性,也为保证群众参政议政,依法管理自己的事情,提供了有效的组织方式和制度保证。同时,全面推进村民自治,完善乡镇人民代表大会制度,做到依法建制,以法治乡、村,改变过去单纯行政命令式的观念和方式,这些都相应对基层党组织驾驭民主政治的能力提出了更高的要求。

4. 提高领导精神文明建设的的能力。在库区的大发展、大建设中,尤其要注意库区的协调发展问题。领导社会主义精神文明建设,最根本的是深刻理解和科学把握邓小平提出的“两手抓”的思想,在坚持经济建设为中心的前提下,物质文明和精神文明相互促进、协调发展,防止和克服一手硬、一手软。同时要认真研究市场经济条件下库区农村加强社会主义精神文明建设的规律,正确估计市场经济对精神文明建设的正负效应,增强把握全局、科学预见和

趋利避害的能力,针对部分农民思想观念和科学文化素质与农村现代化建设的要求不相适应,一些地方治安秩序混乱,社会风气不好,封建迷信蔓延的情况,要坚持不懈地对农民进行思想教育,用邓小平理论武装党员、教育干部和农民,要深入宣传党的基本路线和农村基本政策,强化改革开放意识;要弘扬爱国主义、集体主义和社会主义主旋律,引导农民坚持共同富裕的发展方向;要大力倡导新时期的开拓精神,使广大群众认识到,参与市场竞争,改变落后面貌,实现小康,关键要靠艰苦创业;要加强唯物主义,无神论基本常识和其他科学知识的宣传,引导农民破除迷信、崇尚科学,树立与现代文明相适应的思想观念,要树新风,移风易俗、提倡科学、健康、文明的生活方式,逐步改善农村的社会风气。

5. 提高拒腐防变能力。在移民和库区建设中,从乡镇、村干部手中过的钱、物等多了起来,如何掌好权、用好权、增强自身拒腐防变能力,是一个很值得研究的问题。首先,库区基层党组织增强对腐败危害性的认识,坚定反腐败的决心。第二,要坚持标本兼治,着重从源头上预防和治理。要把加强教育作为反腐败的基础性工作来抓,增强广大干部党员的廉洁自律意识;要通过健全制度、加强监督,对权力进行有效制约,以管好移民资金为目标,在有可能影响移民资金正确有效使用的地方或环节,都必须建立相应的移民管理制度,同时要对移民身份的确定,移民资金的补偿等敏感问题,在乡镇、村、社设公开栏公布,让群众监督和了解。

总之,库区农村基层党组织应按照江泽民总书记最近提出的我们党要始终成为中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益忠实代表的论述,研究在新形势下库区农村基层党组织的建设的的新问题,新情况,在上级党委的领导下,采取一整套正确的政策和有效的实现形式,在库区发挥好“三个代表”的作用,带领群众完成移民、脱贫、发展的重任。

(三)

库区农村基层党组织建设是否有自身的规律性?如果有,应如何概括?我们认为,党的建设历来是为党的政治路线服务的。十一届三中全会以来,党的工作重心转移到社会建设现代化建设的轨道上来。党的基层组织建设必须服从和服务于这个大局,库区基层党组织建设与全国其他基层党组织一样,服从、服务于这一大局,也遵循这一规律。三峡工程是一个特大型国民经济建设项目,移民成了库区第一位中心任务,因而提出了移民党建新的目标要求,具有库区移民与党的建设相结合的新内容、新任务。总体来讲就是要努力探索出一条在移民中加强党建,在加强党建中移民,适合库区移民特点的党建工作和干部工作的新路子。本书从三个角度力图对库区农村基层党组织建设规律进行概括:第一,从静态上分析,围绕认真贯彻落实党的移民政策,切实发挥基层党组织在移民中的战斗堡垒作用。由中共重庆市委充分肯定和大力推广的“移民先锋工程”,是库区农村基层党组织建设最富特色的创造,体现了库区党组织建设的新特点。“移民先锋工程”强调在移民中依靠基层党组织的领导核心和党员先锋模范作用发挥,努力建设一支政治上强,业务上精,作风上硬的库区各级干部队伍和党员队伍;强调在移民中管人与管事的协调与统一,强调在移民中增长领导才干,由此,不断地提高库区基层党组织领导能力和执政水平。第二,从动态上分析,农村移民要经过宣传动员,迁出安置、安稳致富这样三个时期,库区基层党组织在不同的时期有自己工作重点,相应也就提出了党建的具体要求和带规律性的问题。研究报告指出农村基层党组织建设的动力来自何处,上级党委的分类指导、目标管理是很重要的,但只有基层党组织围绕着党的基本路线结合实际,

在完成自己所要达到的目标的过程中,发现自身的不足,党的建设问题成为迫切需要时,其动力油然而生,在移民的过程中,迫使自己成为一个学习型组织,在社会主义市场经济的大背景下,学习如何领导移民工作,如何使自身组织在各方面适应移民任务的需要,从而成为农村基层坚强的领导核心。第三,从库区农村经济、政治、文化发展与基层党组织建设的关系来看,三峡移民是前所未有的大地域、大范围、大跨度的移民,必然会带来库区经济、社会、文化结构的变迁与重组,形成新的组织结构和社会结构。移民对库区社区发展来说,既是一次难得的机遇,又是一次严峻的挑战,研究报告就基层党组织加强农村经济、政治、文化发展结合库区移民特点提出了思路。

(四)

本书包括五个研究报告,即第一编:《三峡库区移民问题与农村基层党组织建设的重要性》主要从宏观的角度分析了三峡库区移民问题的难度,对国内大中型水库移民进行了比较研究,论述库区农村基层党组织在移民中领导作用以及进行自身建设的重要性;

第二编:《三峡库区移民与农村基层党组织建设现状分析》在调查研究的基础上进一步就库区农村基层党组织所面对的环境,自身建设的特点、自身建设的问题进行了分析;

第三编:《三峡库区移民迁安与农村基层党组织建设动态设计》把移民抽象为宣传动员、搬迁安置、安稳致富三个时期,分别就这三个时期库区农村基层党组织如何抓党建工作进行了阐述。

第四编:《三峡库区发展与农村基层党组织建设》着重说明库区农村基层党组织如何在移民中抓经济、政治、文化的发展,又如

何在移民中发展经济、政治、文化、加强自身建设；

第五编：《加强对三峡库区农村基层党组织建设的领导》侧重从上一级党委如何加强指导，加强对农村基层党组织建设领导的经验进行总结。

第一编 三峡库区移民问题与农村基层党组织建设的重要性

因水资源综合治理,进行农业灌溉、供水、防洪、发电、航运等而筑坝修渠所造成的非自愿移民现象,一直是政府感到最棘手的问题。移民问题涉及库区的再造,社会的重组,涉及千家万户移民群众的切身利益。从我国安置农村移民的经验来看,注意发挥库区农村基层组织,尤其是基层党组织的作用至关重要。因此,库区农村基层党组织的建设问题,自身的战斗力状况问题,凸现了出来。

第一章 三峡库区概貌及面临的问题

第一节 三峡库区自然环境面貌及社会经济条件

三峡库区地处长江上游,在鄂渝两省市的结合部,包括三峡水利工程的坝区和被工程淹没涉及的县、市辖区区域,即湖北省宜昌市所辖的宜昌、秭归、兴山,恩施土家族苗族自治州所辖的巴东县;重庆所辖的巫山县、巫溪县、奉节县、云阳县、开县、忠县、万州区、石柱县、涪陵区、丰都县、武隆县、渝北区、巴南区、江津市、长寿县、重庆市区。

一、三峡库区自然环境的特点