



建筑与土木工程博士文库

Doctoral
Thesis
Collection
in
Architectural
and
Civil
Engineering

周
琰
著

三峡库区社会基础设施 协同规划理论与方法

SANXIA KUQU SHEHUI JICHU SHESHI
XIETONG GUIHUA LILUN YU FANGFA



重庆大学出版社

人文库

：“社会性基础设施评估机制研究：以三峡库区为例”（项目编号：19XJCZH007）

重庆市社会科学规划（博士和培育）项目：“山地城镇老旧社区更新的社会性基础设施适配性研究”（项目编号：2020BS54）

重庆工商大学商科国际化特色项目资助

重庆工商大学学术专著出版基金资助

三峡库区社会基础设施 协同规划理论与方法

SANXIA KUQU SHEHUI JICHU SHESHI
XIETONG GUIHUA LILUN YU FANGFA

周 璜 著

重庆大学出版社

内容提要

三峡库区作为长江经济带上特殊的地理单元,其社会基础设施建设与城镇化发展是否匹配,直接影响着库区的长治久安。本书基于协同论及系统论的视角对三峡库区社会问题的成因进行提炼,结合城乡规划、协调发展及社会经济学理论提出社会基础设施系统化的内外协同机制,通过动态诊断、宏观调控框架和适应性抉择模型构建,建立库区社会基础设施协同规划的理论观及方法论。

图书在版编目(CIP)数据

三峡库区社会基础设施协同规划理论与方法/周璘
著. -- 重庆:重庆大学出版社,2021.6
ISBN 978-7-5689-2701-7

I. ①三… II. ①周… III. ①三峡水利工程—基础设施—城乡规划—研究 IV. ①TU984.271.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 086686 号

三峡库区社会基础设施协同规划理论与方法

周璘 著

策划编辑:林青山

责任编辑:杨育彪 版式设计:林青山

责任校对:谢芳 责任印制:赵晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:饶帮华

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆共创印务有限公司印刷

*

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:12.75 字数:312千

2021年6月第1版 2021年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5689-2701-7 定价:79.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

前言

社会基础设施是结构性社会关系的空间表现形式,是城镇化进程中缓解社会问题、改善市民生活质量及提高社会福利水平的城市空间载体。伴随新型城镇化进程,三峡库区进入后三峡时代,主要社会矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。故而,本书在三峡库区 19 个区县城镇的城镇化进程时空背景下,以现实社会问题及人本需求为导向,将社会基础设施规划作为社会问题的治理途径,即通过城乡规划领域与系统协同论、社会学及经济学等融贯的交叉研究,以“现状问题析因—理论探索—数理模型—策略思考”为整体技术路线,运用文案逻辑、田野调查、相关计量和协调测度等综合研究方法,形成三峡库区区域、城市及社区社会基础设施协同规划的理论观及方法论的基本内容。

(1)探索构建城乡规划领域以社会治理为目标的社会基础设施协同规划理论框架(第 2、3 章)。研究表明,库区城镇化转型与社会基础设施建设不协同、库区社会基础设施需求与规划建设不协同及库区社会基础设施供给与人本需求不协同分别是库区社会问题产生的具体诱因、物质因由及本质矛盾。构建社会基础设施建设与新型城镇化进程、人本需求三个系统的协同机制、推动社会基础设施协同规划既是从理论得出的主要实践策略,亦是库区社会问题的有效治理途径。

(2)建构社会基础设施—新型城镇化协同状态诊断的技术路线和协调测度模型(第 4 章)。通过静态协调度模型对三峡库区 2000—2014 年面板数据进行测度,结果显示,从三峡工程建设整体协调时期(2000—2010 年)到后三峡时代失调时期(2010—2014 年),库区社会基础设施建设与城镇化进程的协同状态从失调到基本协调再到失调,呈现出失调趋势逐渐增大的时空变化表征。因此,本书提出了基于诊断结果的 3 种基本发展分类,以便针对不同类别的城市探讨具体协同规划策略。

(3)提出基于适应性抉择模型的三峡库区社会基础设施区域协同规划的宏观调控框架和基于人本需求的城区具体设施协同规划策略(第 5、6 章)。在区域层面,以高等教育设施为例探讨了区域协同规划;在城市层面,以万州区为例,采用适应性抉择模型对社会基础设施的各个子系统进行规划时序识别,针对基础教育设施、医疗卫生设施及停车设施进行地域化的规划标准及设计方法研究;在社区层面,以长寿区三倒拐历史文化街区为例,对社区文化设施进行基于需求的社会问题治理途径探索。

基于以上研究,本书提出三峡库区社会基础设施协同规划的 3 点探索性策略:在现状建

设实施方面,提出协同状态诊断模型来动态监控可能或已近出现的社会问题;在区域及城市层面通过适应性抉择模型对社会基础设施的各个子系统进行基于新型城镇化及经济发展阶段的协调配置,满足库区非正式经济模式的人本空间需求;在城市及社区层面试图对现行城市规划的规范标准和技术措施进行地域化,并提出空间布局规划策略,以实现社会基础设施的社会福利保障及社会问题的治理效应。

综上,三峡库区社会基础设施建设与新型城镇化进程、人本需求不匹配所引起的社会学问题既有一定的时空特质,同时也具有一定的学术普遍意义。本书尝试在三峡工程建设时期到后三峡时代新型城镇化这一特殊时段中,通过交叉学科复合构建三峡库区社会基础设施协同规划理论框架,解析社会基础设施与新型城镇化、人本需求的相关机制,建构起定性、定量相结合的社会基础设施“协同状态诊断—宏观调控框架—协同规划策略”的规划设计方法,同时探讨基于需求满足的、社会基础设施分项规划的用地布局技术、实施管理与长效维护策略。

周 璘

2021年5月于重庆

目 录

1	绪论	1
1.1	研究选题的确定	1
1.2	三峡库区社会问题的界定及梳理	5
1.3	研究对象的选取	15
1.4	选题的研究逻辑及技术框架	18
2	困境与成因:三峡库区社会基础设施建设现状梳理	22
2.1	三峡库区社会基础设施及新型城镇化的内涵辨识	22
2.2	三峡库区城镇化转型特征及问题	27
2.3	三峡库区社会基础设施建设现状及问题	47
2.4	三峡库区城市居民对社会基础设施的需求调查	61
2.5	源于社会基础实施供需矛盾的社会问题产生本因	68
3	内涵与构架:三峡库区社会基础设施协同规划理论	71
3.1	三峡库区社会基础设施协同规划的理念释出	72
3.2	社会基础设施与新型城镇化、人本需求协同发展的关系建立	74
3.3	社会基础设施与新型城镇化、人本需求的相关机制研究	80
3.4	三峡库区社会基础设施协同规划的理论框架探索	87
4	表征与分类:三峡库区社会基础设施协同状态诊断	97
4.1	三峡库区社会基础设施与新型城镇化协同状态的诊断方式	98
4.2	三峡库区社会基础设施—新型城镇化体系的构建及效验	102
4.3	基于协调测度的库区社会基础设施—新型城镇化协同状态诊断	111
4.4	基于协同状态诊断结果的三峡库区城市发展类型划分	119
5	宏观调控策略:三峡库区社会基础设施区域协同规划	123
5.1	三峡库区社会基础设施区域协同规划的必然性	123
5.2	三峡库区区域城镇化阶段及城镇体系布局预判	125
5.3	三峡库区社会基础设施区域规划适应性抉择模型建构	136
5.4	三峡库区社会基础设施区域协同规划:以区域性教育设施为例	142
6	中观协作治理:三峡库区社会基础设施城区协同规划	146
6.1	基于适应性抉择模型的三峡库区城市社会基础设施规划识别	146

6.2 低度协调改进型城市社会基础设施协同规划:以万州区为例	151
6.3 基于需求分析的社区社会基础设施协同规划研究	173
附录	185
附录 2.1 社会基础设施概念及内涵的发展历程简表	185
附录 2.2 三峡库区城市社会基础设施建设研究调查问卷	189
参考文献	194

1 绪论

1.1 研究选题的确定

1.1.1 选题的切入点

三峡工程的建设,不仅产生了“三峡库区”这一特殊的地理区域(图 1.1),更改变了其地域城镇化的变迁样式。在工业化程度落后、经济基础薄弱、社会阶层两极分化严重等现实制约下,三峡库区(以下简称“库区”)平均城镇化率在百万移民的推动下,经历了一个起点低、增速快的发展过程:由 1992 年工程建设前的 10.68% 剧增至 2010 年工程完结时的 42.91%,年均增幅 1.79%,远高于全国的 1.27%,2014 年更达到了 50.65%,已然进入城镇化发展的加速阶段。较之城镇化率的猛增,库区作为全国 18 个集中连片的贫困地区之一,人均 GDP 由 1992 年的 950 元增加到 2013 年的 3.94 万元,但仍低于全国平均水平 4.39 万元^[1]。经济发展水平与人口转化速率的不对等,使得库区在进入后三峡时代和新型城镇化时期后,有限的社会基础设施资源与新增的城镇人口间的矛盾不断加剧,入学难、就医难、停车难等社会问题渐进衍生。从需求层次理论来看,库区城镇人口的快速膨胀,使新型城镇化进程中库区居民物质生活的提升需求成为上述问题产生的本质原因。从社会经济学角度剖析,社会基础设施作为结构性社会关系的空间表现形式,是城镇化进程中缓解社会问题、改善市民生活质量及提高公共服务水平的城市空间载体;但缘于在经济利益、效率与公平等博弈中的劣势,其建设水平常滞后于城镇化进程和人的需求。从城乡规划的视角分析,库区原有规划对社会经济发展、人口规模增速及城市布局结构等预见性不够,导致社会基础设施承载力严重不足,上述社会问题势必愈加严重。因此,要保证库区在后三峡时代能高效推进新型城镇化,合理规划社会基础设施的建设是关键途径之一。

[1] 数据来自国家统计局。



图 1.1 三峡库区在长江流域的位置示意图

而现实情况是,在三峡工程建设初期,其工作重点在于三峡工程防洪、发电和航运等工程技术问题,对库区的社会福利、公共服务及民生需求等方面欠缺系统性与综合性研究。到了三峡工程建设的中后期,移民安置和产业发展的目标使增长主义成了主导:库区城镇化的快速发展,虽然造就了经济的快速增长,但也孕育了社会、文化、生态、政府治理等交织的危机,库区城镇逐渐成为矛盾集中且尖锐的复杂场所。

进入后三峡时代,在快速、转轨、转型的新型城镇化背景下,以人为本的核心在于关注人的物质与精神的双重需求、全力改善人的生活品质。但库区经济的结构转型、原有规划的预见不足、城市治理的相对滞后,加之其独特的地域条件,使库区城镇的社会基础设施规划建设更具复杂性。而长期奉行的增长主义发展方式,地方政府往往重经济增长而轻社会发展,导致福利体系建设的步伐常滞后于经济发展^[1],从而滋生教育资源紧张、医疗资源紧缺、传统文化断裂及居住空间极化等一系列社会问题,导致经济发展与社会、文化、福利等多元目标发展之间的失衡,引起消极的外部效应,掣肘库区的可持续发展。

因此,正如十八大报告中提出的“美好中国”、十九大报告提出的“全面小康”中所述,要提高、保障和改善民生水平,需通过加强和创新社会基础设施的规划建设来对社会问题进行治疗。故而,本书以社会问题为切入点、从新型城镇化路径抉择的角度,构建社会基础设施规划—新型城镇化进程—人本需求的复合理论视角切入三峡库区社会基础设施规划的协同规划研究。

1.1.2 选题背景与时空范围

要从社会问题产生的角度来讨论社会基础设施规划的建设缺失,就不能脱离社会问题所处的时空背景。社会问题扎根于具体的日常生活情境,并表现在抽象的城镇化变迁趋势中,库区特殊的时间发展背景及独特的空间地理特征,更显现出该类社会问题的客观趋势和普遍意义。

1) 新型城镇化下的特殊场景

在 1994—2010 年三峡工程建设期间,水库回水共计淹没了 2 个县市 26 个区县,同时造成

[1] 张京祥,赵丹,陈浩.增长主义的终结与中国城市规划的转型[J].城市规划,2013(1):45-50,55.

百万大移民,也就此引发了一次特殊形态的城镇化,主要表现在两个方面。一是长江水位上升所引起的城市、场镇、农村的淹没并迁建,使大量农民快速转为城市人口,从而实现百万移民“居下”的目标。这种非自然的生长方式使城镇人口在一个短时期内迅速增长和集聚。如根据1992年的相关数据,其城镇化平均水平为10.68%,与全国平均城镇化水平26.00%还有较大的差距;但到2010年工程完结时,其城镇化平均水平提升至42.91%,已然接近全国平均城镇化水平49.68%。二是库区原有以农业为主的产业结构落后、工业基础薄弱、生产力水平低、公路交通不发达以及城乡建设发展缓慢等因素,城镇人口规模的迅速增长并非源于工业化的推动,因此其城镇化质量低下。但随着相关政策的指引,其产业结构和经济结构的快速转变,也导致以农业为主的产业结构逐步走向工业化,因而引来城镇化进程的加速和全面展开。

2010年后库区进入后三峡时代,以城市人口扩大为主的特殊城镇化逐步向新型城镇化转变。所谓“新”不仅是以人为本,更是由过去片面追求城市规模扩大、空间扩张的速度城镇化、广度城镇化转变为深度城镇化,将只重视规模的粗放扩张模式改变为改善人们生活品质的精明增长模式,通过提升城市的公共服务能力及社会福利水平,治理城镇社会问题,使城镇成为具有较高品质的适宜人居之所。因此,库区的新型城镇化应该是“以人为本”、以居民“居好”为本的城镇化,要坚持全面协调可持续的道路,重视社会基础设施的规划与建设,形成支撑新型城镇化的必要物质条件,让已“居下”的库区居民“居好”。

2) 时间范围:三峡工程建设时期—后三峡时代(2000—2014年)

自1994年三峡工程始建以来,水利工程建设、移民安置、灾害防治、环境保护与文物保护是该时期的政策重点和工作重点。2010年10月三峡工程整体通过国家验收,就此,库区步入“后三峡时代”。国务院于2011年5月出台了《三峡工程后续工作规划(2010—2020)》,该规划围绕国家新时期确定的三峡工程及库区战略目标,重在实现三峡库区移民安稳致富、加强库区生态环境保护和地质灾害防治,并妥善处理好三峡工程蓄水运行对长江中下游河势带来的有关影响(图1.2)。



图 1.2 三峡库区的时间变迁图

库区在完成大规模移民搬迁安置主体任务后,后三峡时代移民及库区工作的重心由以移民迁建为主转变为以移民搬迁、产业发展、移民就业及生态建设等的战略性推进为主。同时,根据规划,三峡工程后续工作有6个主要任务和目标,其中以移民安稳致富及促进库区经济社会发展为首要任务。在首要任务中明确提出要“实施移民安置社会保障,完善库区基础设施、社区公共服务设施……完善社区公共服务设施。通过整合资源,完善生态屏障区及移民安置社区内的就业帮扶中心、卫生室、文化室以及养老院、福利院、救助站等公共服务设施,规

划教育、文化体育、医疗卫生、市政公用等设施”。

在国家层面,“十二五”规划(2011—2015年)也在第八篇《改善民生建立健全基本公共服务体系》中提出“着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续发展的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化……健全覆盖城乡居民的社会保障体系,加快医疗卫生事业改革发展”,强调了公共服务体系特别是社会保障和医疗卫生的重要性和必要性。2014年召开的“两会”对教育、医疗、社会保障等内容十分重视。十九大也指出要加快推进基本公共服务均等化。

因此,结合库区的实际情况及发展趋势,社会基础设施规划发展的可操作实施策略具有极为重要的研究价值导向。考虑到移民安置和城镇建设的实施延后性,以及数据搜集的可得性,本次研究的时间限定为2000—2014年。

3) 空间范围:三峡库区

“三峡库区”是中国地理上相对较新的地名词,是因三峡工程的开工建设而特指的地理区域概念和空间范围,即是指长江流域因三峡水电站的修建并蓄水 175 m 水位线而被淹没的地区,主要是沿长江及其支流淹没的地区。库区建设所形成的回水共计淹没了 26 个区县^[1],总面积约 5.67 km²(图 1.3),是世界上最大的水库淹没区^[2]及世界水利工程史上最大规模的移民工程。



图 1.3 三峡库区受淹城镇、场镇及移民安置示意图

鉴于多年来行政辖区的变化、数据的可获得性,以及《重庆市统计年鉴》对重庆库区的界

[1] 湖北省宜昌市所辖的夷陵区、秭归县、兴山县,恩施州所辖的巴东县;重庆市所辖的巫山县、巫溪县、奉节县、云阳县、万州区、石柱县、忠县、开县(现开州区)、丰都县、涪陵区、武隆县(现武隆区)、长寿县(现长寿区)、渝北区、巴南区、江津区及重庆主城 7 区(渝中区、大渡口区、沙坪坝区、江北区、南岸区、九龙坡区、北碚区)。

[2] 据中国水利学会网站数据显示,三峡工程建成后,形成的水库回水将淹没陆地面积 632 km²。

定,“三峡库区”的研究范围如图 1.4 所示,为移民直接影响的 19 个区县^[1],同时借鉴《三峡库区近、中期农业和农村经济发展总体规划》的分区标准,把库区按地理位置划分为库首区(夷陵区、兴山县、秭归县、巴东县)、库腹区(万州区、丰都县、开州区、忠县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、武隆区、石柱县)、库尾区(渝北区、巴南区、江津区、长寿区、涪陵区)3 个区域,便于展开相应的空间对比研究。考虑到数据统计的难度,将夷陵区所在宜昌市划为本次研究范围;重庆主城 7 区及其他区县作为拓展区,但不计入计量研究之中。

此外,本次研究的具体范围锁定为库区 19 个区县的城镇,不包括乡村。

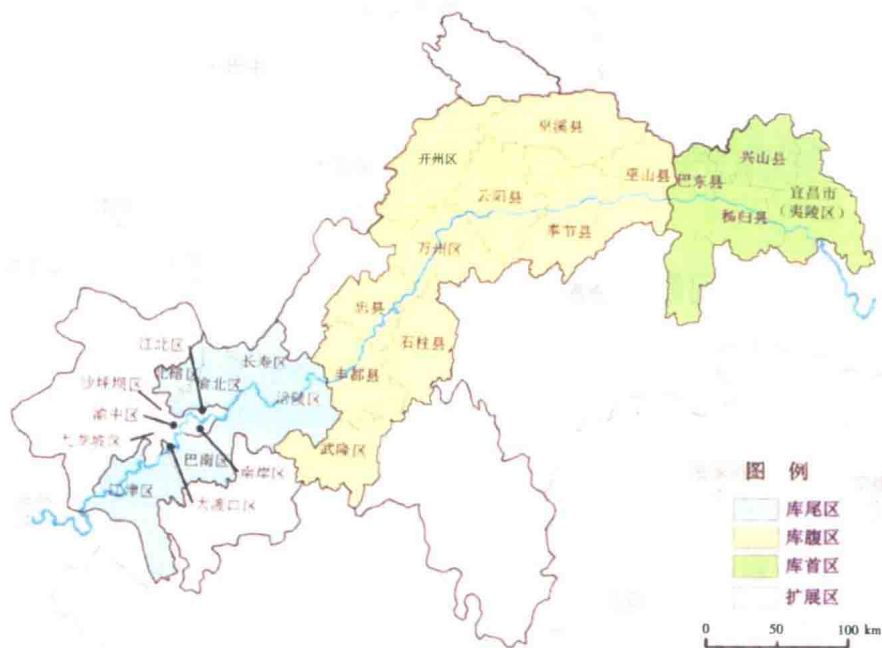


图 1.4 研究范围

[审图号:GS(2016)1612 号]

1.2 三峡库区社会问题的界定及梳理

如前所述,社会基础设施既是城镇化进程中城镇社会问题的诱因,也是治理社会问题的有效途径。随着新型城镇化的推进,库区城镇人口的增长对其生活方式和城市治理都产生了影响。就城乡规划领域而言,城镇人口的增长与城市结构、社会基础设施承载力等的预测是相伴而生的。库区特殊的人口城镇化进程及薄弱的经济基础导致城镇社会基础设施建设滞后于人口的需求,从而产生了一系列的社会问题。而此类社会问题使得库区在后三峡时代新型城镇化发展中面临一场治理危机。因此,良好的城市治理是一种通过缓解社会问题而有效地提高城镇人居环境品质及市民生活质量的方式。在世界各地,所有的城市政府都无一例外

[1] 《重庆市统计年鉴》将重庆库区划定为 15 个区县:万州区、涪陵区、渝北区、巴南区、长寿区、江津区、丰都县、武隆区、忠县、开州区、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、石柱县。重点库区指 8 个重点移民区县,包括万州区、涪陵区、丰都县、忠县、开州区、云阳县、奉节县、巫山县。由于淹没影响相对较小,重庆主城 7 区(渝中区、大渡口区、沙坪坝区、江北区、南岸区、九龙坡区、北碚区)未纳入及本次的计量研究。

试图建立项目和寻求解决办法来应对社会问题。即是说,城乡规划是一个相当重要的城市治理途径,必须针对具体问题建立城乡规划学科的城市治理新模式。

因此,作为公共服务及社会福利的物质供给,社会基础设施的规划供给不光是单纯的物质实践本身,也是社会控制、产业发展或制度协调等其他社会调控实践的物质基础和实施载体。社会基础设施建设与城镇化进程的协同发展是三峡工程作为一项社会工程的核心组成部分和主要实践途径,故而,本书提出社会基础设施协同规划的理念,不仅是希望避免传统城市规划“求果”的思想与观念的表层化,亦是希冀能在时空进程中将注重技术与理性协调、宏观调控等统一考虑。

但要确定作为社会治理途径的社会基础设施协同规划的具体对象是什么,就必须以社会问题为研究切入点,就必须先厘清什么是社会问题、库区社会问题是如何变迁的以及由社会基础设施所引起的库区社会问题具体有哪些,从而以此为基础进行社会基础设施协同规划的系统性研究。

1.2.1 三峡库区社会问题的界定

1) 基于不同理论视野的三峡库区社会问题内涵界定

三峡工程移民安置及城镇迁建所引起的社会变迁是库区社会问题的主要成因。因此,从社会变迁的理论视野来界定库区社会问题十分必要。主要的研究理论大致可分为以下4点。

①从进化理论的观点来看,社会问题的出现是人口聚集及社会分工之后必然出现的意识与物质矛盾的产物,而库区迁建的特殊性造就了其独具特性的社会进化模式,使得库区单位空间内人口密度、人均承担社会关系数量急剧改变,社会问题出现就更有其必然性。

②鉴于冲突理论,库区社会问题是在其社会转型过程中,“由于存在若干导致社会结构失调的障碍因素,危及相当一部分社会成员的切身利益,困扰乃至威胁社会运行安全,需要动员社会力量进行干预的社会现象”^[1]。社会问题通常会导致“社会关系或环境失调,致使全体社会成员或部分成员的正常生活乃至社会进步发生障碍”^[2],这也是移民迁建所导致的必然结果。

③基于结构功能理论的视角,社会结构是由不同部分组成且彼此相关的系统性整体,在稳态和变迁的动态过程中释放相应的功能^[3],三峡工程建设在库区居民社会生活、制度或历史等方面产生了深远的影响,导致威胁社会多数成员价值观、利益或生存条件的公共问题出现,从而形成其独特的社会问题。

④社会心理学理论分析认为,社会变迁最终是人的变迁,是一定群体的独特个体精神变化的结果。库区移民的被动迁移,直接造成其社会日常生活的破坏,从而使原有的社会结构和功能失调,社会规范和社会生活发生紊乱。

综上,社会问题是个人与社会结构在互动共构过程中出现的功能障碍、关系失调或整合

[1] 朱力. 社会问题的理论界定[J]. 南京社会科学, 1997(12): 14-21.

[2] 费孝通. 社会学概论[M]. 天津: 天津人民出版社, 1984: 308.

[3] Talcott Parsons. Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1966: 21.

错位,表现为却又不等同于日常所见的社会现象或事件。它既是妨碍大部分社会成员正常生活的公共问题,也具有促进社会变迁的正面意义。而库区的社会问题不仅具有国家及地域的普遍性,更多的是源于其三峡工程建设所引起的特殊性社会变迁,导致社会日常生活的紊乱及价值、规范和利益几个方面的失调。此外,库区已然从三峡工程建设时期进入后三峡时代,其社会问题还具有一定的周期性变化。

就库区来看,三峡工程从1992年开始建设,其间引发的不仅是地理生态环境的变化,更是社会产业结构的变迁。从时间上来区分,可分为三峡工程建设时期(1992—2010年)、后三峡时代(2010年至今),前者主要时空任务是三峡水利工程建设、移民安置及城镇迁建,后者的工作重心是移民安置和环境保护。不同的任务重心所引起的社会问题亦不相同,社会问题的产生也有一定阶段性,当库区的社会经济发展处于不同阶段时,某些矛盾的发展亦将演变激化为不同的社会问题。因此,本小节从时间发展的角度来对库区社会变迁中的社会问题进行分析和小结。

2) 三峡工程建设时期的社会问题归纳

源于三峡工程的建设,库区经历了一场基于有计划的、特殊性的社会变迁:首先是库区区域内的人地关系和物质文明因城镇迁建而改变,其次是传统的社会结构和日常生活形态因移民搬迁而更替,最终导致了地域文化系统的变化。这一系列的剧变发生在短短的十几年间,从社会变迁角度分析,社会运行的深层次结构性矛盾势必导致大量库区特有的社会问题,归纳起来有三:库区社会结构失范、地域社会阶层异化及库区居民个体贫困。

(1) 库区社会结构失范

由于库区移民规模大、城镇村迁建多、安置方式多样、时间长且范围大,从而导致整个库区时空解体,进而引发高强度的社会关系调整与重建,最终使得库区社会运行处于不稳定状态,各种结构性矛盾导致了库区结构失范。而农民通过移民搬迁进入城市,属非自愿性城镇化,其生活、交往、就业的方式没有彻底融入城市社会的状态,半城市化现象亦十分严重。

(2) 地域社会阶层异化

顶层与中下阶层在规模上的两极分化、相关阶层占有资源的两极分化,以及以移民身份为标准的“先赋型”而不是基于市场经济体制的“后致型”阶层分化模式(图1.5)^[1],使阶层之间僵化封闭、社会流动缺少合理有序的途径,从而导致阶层异化。特别是移民政策存在一定的利益分化和不平衡,部分原来收入较高的群体成为困难群体,阶层的变迁亦成为影响库区稳定的突出因素。

(3) 库区居民个体贫困

库区作为全国18个集中连片贫困地区之一,出现了“城镇空壳化、产业空虚化、财政拮据化、移民贫困化”^[2]等问题,不仅扶贫重点县数量多^[3](图1.6),而且贫困总人口、城镇贫困

[1] 黄勇. 三峡库区人居环境建设的社会学问题研究[D]. 重庆:重庆大学,2009.

[2] 熊鹏飞. 三峡库区“产业空虚化”问题及其对策研究[J]. 重庆行政:公共论坛,2004(6):55-56.

[3] 截至2010年,库区共有国家级扶贫开发工作重点区县共计11个。

人口及农村贫困人口的比例等 3 项指标均高于全国水平,故而库区城镇贫困程度深、个体贫困现象严重。

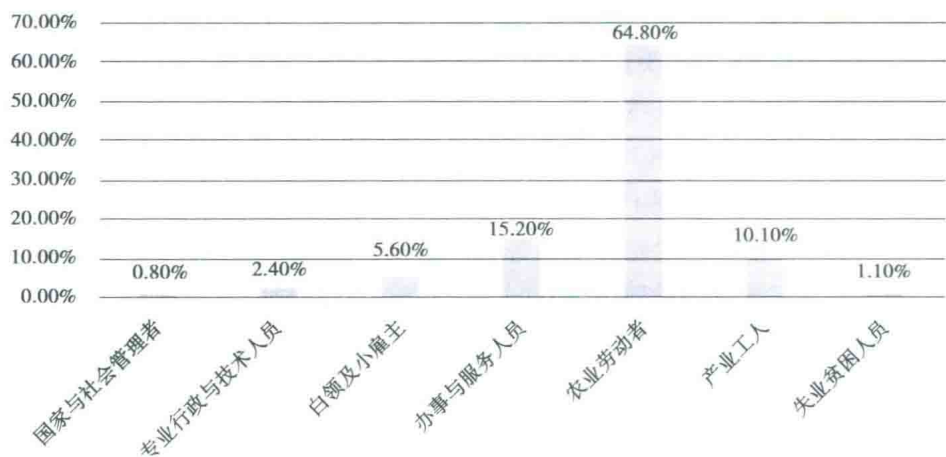


图 1.5 库区社会阶层结构变迁(1990 年与 2000 年)

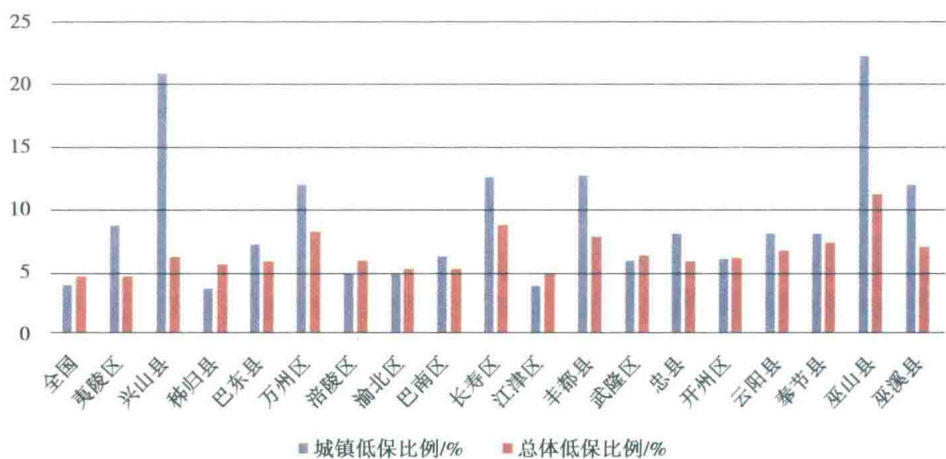


图 1.6 三峡库区各区县社会贫困程度对比图

3) 后三峡时代库区社会问题举要

随着移民搬迁和城镇迁建的完结,库区进入后移民期,其原有的社会问题在库区社会重构和经济结构变化之后,经历长期的积累和沉淀逐步发展到了新的阶段,并演变更替为新的社会问题,诸如“产业空虚化综合征”、“社会心态环境脆弱”、移民“返流”、“群体性规模集访”和“移民‘利益群体’形成”等^[1],都是本身所蕴含的矛盾冲突经过多年的酝酿累积的集中表现。从社会变迁的角度来看,移民迁建之初的特殊历史条件,造成“移民搬迁遗留问题”未能妥善解决,可能存在以下潜在的社会问题。

[1] 孙元明. 三峡库区“后移民时期”若干重大社会问题分析:区域性社会问题凸显的原因及对策建议[J]. 中国软科学, 2011(6): 24-33.

(1) 经济性社会问题:库区产业空虚化综合征

三峡工程建设期间,库区诸多企业关停或转迁,导致库区积淀的产业基础几近崩溃;在移民迁建过程中,各级政府的主要精力放在人员转移上,而忽视了对新产业的培育,导致库区经济社会发展失去支撑。进入后三峡时代,通过库区产业发展基金等后期扶持政策,以及库区工作重心“由保障搬迁转向促进发展”,库区群众的就业、生活水平、生活质量等有所提高,库区产业空虚化亦有所缓解,但还是未能从根本上改变。而库区移民问题归根到底是经济问题,因此,只有库区经济基础坚实了,才能满足其发展中的人本需求。

表 1.1 三峡库区社会贫困人口与比例一览表

项 目	年 份	全 国	湖北省	重庆市	三峡库区
城镇低保人数/人	2008 年	22 739 114	1 428 257	823 631	488 208
	2010 年	23 110 962	1 370 543	607 672	354 286
	2014 年	18 801 818	1 070 921	409 839	29 643
城镇人口/万人	2008 年	57 706	2 494	1 361	604
	2010 年	66 978	2 847	1 529	712.39
	2014 年	74 916	3 238	1 783	866.34
低保比例/%	2008 年	3.94	5.73	6.05	8.08
	2010 年	3.45	4.81	3.97	4.97
	2014 年	2.51	3.31	2.3	0.34

资料来源:根据民政部全国县以上低保数据整理。

(2) 独特性社会问题:库区社会心态环境脆弱

库区社会心态是库区群众在三峡工程建设和移民迁建中由于国家移民政策、经济关系乃至社会生活环境变化而引起的心理反应的总和。它从独特的角度勾勒了三峡库区群众社会精神氛围的风貌,反映了三峡库区社会安全和稳定的状况。随着库区移民回流、迁移以及二次生态移民,移民遗留问题和深层次矛盾随着长期积累导致阶层分化凸显,农村移民脱离乡村但又不完全属于城市的“半城市化”,这种“城镇化的不彻底”状态带来了许多衍生的社会问题,这就不仅需要通过发展经济来改善,还需要通过社会福利水平的提升来缓解。

(3) 长期性社会问题:库区社会人文环境重构困难

三峡工程造就的百万移民,不光是简单的人员迁徙、家园变换,更是经济社会及人文环境的艰辛重构。经过搬迁,库区内局部社会区域中的各种社会关系和构成要件被迫解体并被强制性地人为重组,库区多年形成的社会文化生态圈和社会支持链断裂,按照托马斯和兹纳尼茨基的生命历程理论,事实上已融入“三峡库区大迁移”的移民很难走出“一定时空中的生活”,库区区域人文社会功能再造和社会关系重构、社会重组将是一个长期性的艰难历程。库区移民、二次移民及返流移民需要从生产生活、人际关系及自身心理等三个层次来克服“安土重建、故土难离的离愁”,并组建和融入全新的生产、生活和交往方式。

4) 对缓解三峡库区社会问题的分析

不论是三峡工程建设时期,还是后三峡时代出现的社会问题,根源都是“人”。“被动化移民”“非自愿移民”由于受经济保障、社会交往、居住环境等生产和生活方式变化的影响,导致了“因迁致贫”“社会心态环境脆弱”“返流”等社会问题。特别是返流移民没有合法的宅基地且没有被纳入当地政府管理,引发了许多新的社会问题,譬如户口问题,以及与此关联的子女教育、养老保险等,增加了库区社会问题的复杂性。因此,三峡移民不仅仅是百万人口的简单重组,更是经济、社会、文化及生态等复合要素的艰难重构。故此,要让移民搬迁之后能稳住,就要让库区居民“力者有其业、弱者有其保、惑者有其解”,不止需从社会、经济、社会福利等各个层面进行改变,亦需从改善社会民生的物质条件着手。

1.2.2 源于三峡库区社会基础设施建设的社会问题研究

库区的社会问题虽然复杂多样,但按照普遍认同的社会问题分类,在库区特有地形地貌条件下,其城镇化转型过程中由社会基础设施缺失所引起的包括教育、医疗、家庭、交通及生态等日常生活中的普遍性社会问题,既是具有社会性普遍范畴的常态问题,又是库区处于特定历史发展阶段所引起的特殊性问题。

而三峡工程建设引发的非自愿性移民,带来了激增的城镇人口、反迁移民以及大量涌入城市的农村剩余劳动力。特别是进城长期居住的非户籍人口,由于公共福利供给能力的不足,其无法享受自身及孩子所需的入托、入学、医疗等社会福利。诚然,通过库区城镇的迁建,社会基础设施的建设有极大的提升,但2010年库区进入后三峡时代,快速扩张的城镇规模及急速增加的人本需求,使得库区由于卫生、教育、养老、文娱、社会保障等社会基础设施发展不足所引起的社会问题也逐步显现出来。笔者通过实地走访调查,发现库区由于社会基础设施供需矛盾所造成的设施问题主要有以下几点。

1) 三峡库区社会问题之教育拥挤

学前教育(公办幼儿园)容量不足,导致入学需排队、交付高额赞助费及费用相对较高;基础教育(中小学)资源(校舍、师资等)相对紧缺^[1],特别是重点学校更是供不应求;高等教育学校较少且布局主要集中在万州、涪陵及宜昌等大城市;职业技术学校数目有限、工业经济技术基础有限等现状使得库区教育事业呈现出基础教育落后、高等教育薄弱、职业教育发展后劲不足等问题,同时还存在教学设施差、教育经费匮乏等现象。而库区城镇建设用地缺乏、城镇人口非线性剧增、经济基础薄弱及发展滞后等特殊背景,更加剧了教育设施不足引起的全国普适性社会问题。根据笔者的实地调研,库区迁建时期修建的中小学多存在现状容量不足、原址扩容无地等问题(图1.7),并且与居民就近入学、择优入学的需求之间的矛盾与日俱增。

[1] 2015年基础教育发展调查报告——中国教育在线。