

基于可持续发展的工程移民规划探讨

吴宗法

(河海大学经济学院, 江苏 南京 210098)

摘要: 分析工程移民可持续发展规划的基本特征, 从形态、机制、物系三个方面研究移民区域发展的恒动系统, 提出工程移民可持续发展规划的内涵及可持续发展规划的方法, 指出: 工程移民可持续发展规划应特别重视自然资源的持续利用和对生态环境的保护, 应是一个不断完善的动态循环的发展规划, 应体现公众参与性, 应注重多学科互补性。

关键词: 工程移民; 可持续发展; 规划; 环境保护

中图分类号: F062.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-198X(2001)02-0030-04

1 工程移民可持续发展规划的内涵

工程移民可持续发展规划是一种面向大众、以“移民”为中心的发展规划。移民安置一方面建立一个以平等为基础的社会, 使移民首先满足基本的食品、居住、教育、社会、文化和精神方面的需求; 另一方面, 既要满足当代人的需求, 又不对后代人满足其需要的发展能力构成威胁。工程移民的可持续发展规划, 不仅需要创造经济增长, 而且要关注经济增长成果的公平分配; 它应再造环境, 而不是破坏环境; 它自始至终关注移民, 需要增加其选择的机会, 使他们更多参与到影响他们生活的决策活动中来。

工程移民可持续发展规划就是在对移民区域自然环境和社会经济状况调查的基础上, 根据规划确定的区域社会经济发展战略, 确定移民安置去向、移民生产就业途径、城(集)镇迁建方案、专项设施复建方案, 对于生产开发项目列出微观项目清单, 选择优先发展的项目, 以推动移民区域社会经济稳定可持续发展。它的特点是: 公众参与性、科学性、适用性、可操作性和持续性。

2 工程移民可持续发展规划的基本特征

工程移民规划是工程移民安置的基础, 是“龙头”。只有做好了工程移民规划, 工程移民安置才能有序地进行。如果不做好规划, 甚至没有规划, 就匆匆进行工程移民安置, 则会造成重大损失, 甚至是不可挽回的损失。这在我国工程移民实践中的教训是深刻的。工程移民可持续发展规划主要是规划移民区域各项功能恢复发展的方案, 建立工程移民区域范围内资源、经济、社会、环境的运行机制, 构建移民区域发展过程中的物系。其基本特征如下。

2.1 形态

工程移民是一个特定地域的空间实体。它由物群(设施群等)与用地结合形成形态不一、各具特色的地域单元。在工程项目建设中, 这一地域单元被占用, 故需另行择地建立一个新的地域单元。工程移民区域的各项功能的恢复取决于其经济、社会、文化、科技、移民政策和生态环境的物质与精神条件。其形态一般呈三层结构的模式, 表现为里层对外层的依存关系。如图 1 所示^[1]。最里层, 图形的核心——工程移民的空间结构, 为规划研究的对象。空间结构由第 2 层(物质结构(设施结构等)与用地结构结合构成。不同的物质与用地结构将影响甚至决定空间功能的开发与效率。因此, 在工程移民规划中, 确定合理的用地(包括生产用地)规模至关重要。工程移民规划总是力图在确定移民安置区内构建一个合理的资源配置与空间的布局结构。但这一愿望完全取决于第 3 层(移民区域的经济、科技的开发程度、社会文化的发展水平与环境生态的保护状况以及

实施移民安置的政策,这三层结构模式是工程移民空间普遍存在的现象,其不同的内容与内在联系构成不同工程移民的不同形态。

2.2 机制

工程移民系统一般包括资源、经济、社会、环境 4 个子系统, 所谓运行机制, 也可理解为在各子系统的相互影响和相互作用下, 以达到系统目标的一种动态过程。工程移民的运行机制是生产、设施、工程技术与移民的安置方案等规划直接硬件要求和其对应影响重大的(生产的)消费、(设施的)环境、(工程技术的)经营管理、移民安置的政策及管理等内容相结合。工程移民作为一个存在的整体, 其“硬件”功能往往与“软件”作用相结合, 构置于工程移民区域的时空结构中, 在生产安置、移民的就业、人口与社会经济问题的牵动下相互联结、彼此影响, 形成循环的发展态势。这种发展态势往往表现为以移民为中心的三角运行模式, 社会经济目标的实现和工程技术(手段)、经营管理水平相互影响、相互作用, 移民就业、人们的生活需要、生产手段、人们的消费之间相互影响和相互作用, 移民的就业、人们的生活需要、生产设施、环境条件之间相互影响和相互作用。这些相互影响和相互作用的运行模式说明, 工程移民的客体——“硬件”与“软件”, 围绕着主体——移民及其社会, 按三角关系在不停地运行调节, 在平衡与不平衡、有序与无序的状态中不断地运动。这是工程移民的基本机制。见图 2-11。

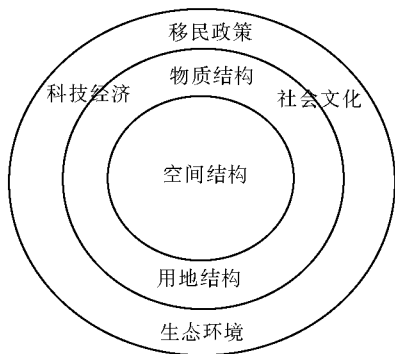


图 1 三层结构模式

Fig.1 Three-tier-structure model

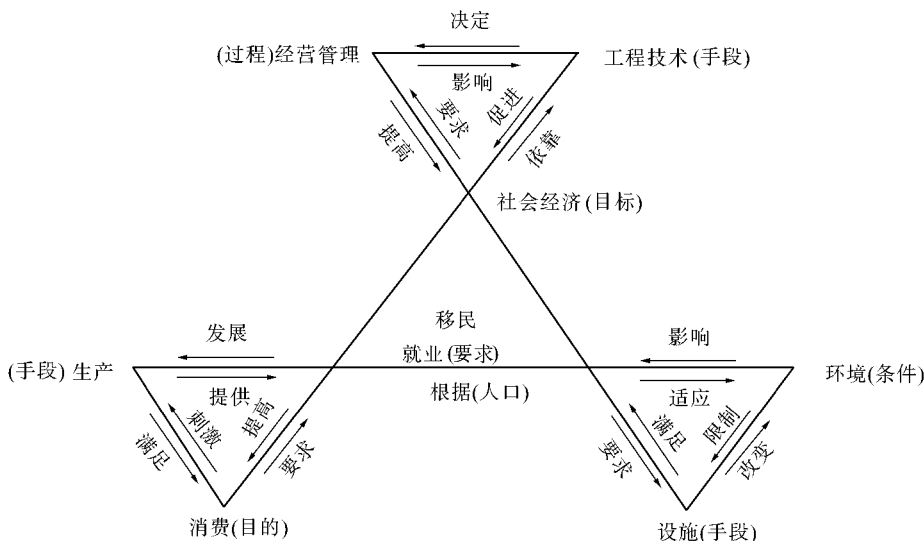


图 2 三角运行机制

Fig.2 Triangle mechanism

2.3 物系

在认识到移民区域空间形态的结构模式及其决定结构状态的移民区域的运行机制的同时还应该注意在移民区域发展过程中有一个宏大的物质建构体系在起着发展的制衡作用.它在移民区域的时空分布中处于自组织、自调控的动态过程,一旦有一个组成部分在数量与质量发展变化的某一时空分布中失衡,小则影响子系统,大则连动大体系失衡.这时除市场调节外,尚需政府的干预.移民区域的三元平衡物系见图 3^[1].

形态——机制——物系构成移民区域发展的恒动系统,工程移民可持续发展的规划思路是:以时间长段波动发展为纵轴,以社会经济结构变革演进为主线,以物质建构体系为载体,最后落实到以用地空间功能布局为内容,组成整个工程移民可持续发展规划研究的理论框架。当然工程移民可持续发展规划的意义和作用还是有限的,它还只能限定在“空间结构”的范畴内,它难以超越移民区域(影响区域和安置区)去完成上下层次、同一层面的规划任务,如移民所在县(区)域的经济综合发展规划,各专业部门的系统规划,县(区)域城镇的总体规划等等,而移民区域的规划从某种意义上说是这些规划的组成部分,只不过工程移民的出现而融入

了工程移民的特点.工程移民可持续发展规划除了发展以外,在移民初期其根本的目的是恢复重建移民区域的社会经济文化系统.

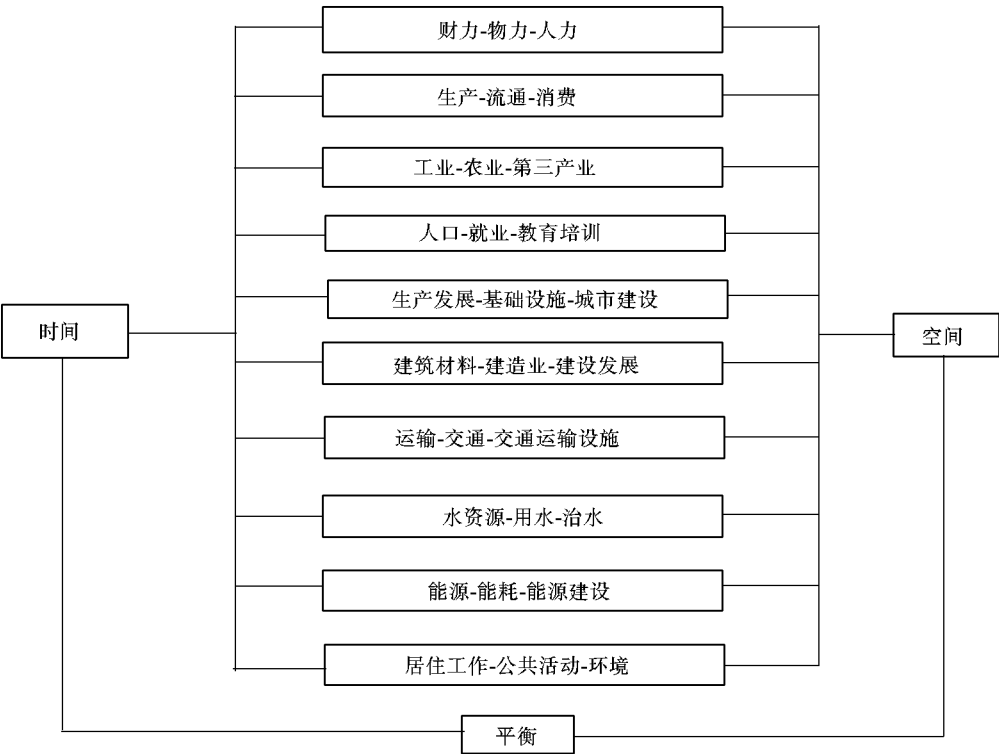


图3 三元平衡物系
Fig.3 Balance of three elements

3 工程移民可持续发展规划要重视的几个问题

3.1 应特别重视自然资源的持续利用和对生态环境的保护

在对移民区域进行规划时,首先需要了解其自然资源和生态环境情况,找出其发展优势和潜在的限制因素,并因地制宜地选择适合移民安置区域资源优势的发展战略和发展项目,这是移民可持续发展的基本思想.如果不了解移民区域的自然条件 and 环境情况,盲目发展经济,就有可能做出违背自然规律的事,最终不利于移民区域经济和社会的可持续发展.自然资源既有可再生资源,也有不可再生资源,还有恒定资源.可再生资源如森林资源、草地资源和动植物资源和水资源等,在一定条件下是可以再生的,但若使用不当,如过度砍伐森林、过度放牧,则可能会导致对资源的破坏和环境的退化.不可再生资源如矿产、煤、石油、天然气,都是有广泛用途的自然资源,但是它们的数量却有限,用一点就少一些,一旦用完,短期内是不会再生的,因此,要十分珍惜不可再生资源.恒定资源如土地资源,虽然不会因为人们的利用而减少,但在一定范围内、一定时间里可能会出现退化和短缺.工程移民可持续发展规划要求在发展移民区域经济的同时,要保护好自然资源和生态环境,一切发展规划需要进行环境评价.环境评价和经济分析、财务分析以及市场分析同等重要.移民安置对环境的影响可以是直接的,也可以是间接的;可以是内部的,也可以是外部的;可以是长期的,也可以是短期的;可以是现实的,也可以是潜在的.因此,在移民安置时,如果缺乏环境评价或对环境问题不加以重视,就可能对移民安置区造成不可弥补的损失.

3.2 应是一个不断完善的动态循环的发展规划

工程移民可持续发展规划包括战略规划和战术规划,战略规划为移民区域经济发展指明方向和性质,而战术规划则是战略规划在微观层次上的具体体现.移民安置规划的执行过程是从微观项目规划到战略规划的不断循环和不断完善的过程,也就是在微观项目的执行过程中和完成后需要对微观项目进行监测和评估,然后根据监测和评估反馈的信息,不断对战略规划进行补充、修改和完善^[2].

3.3 应体现公众参与性

所谓公众参与,就是在规划过程中有代表不同利益的移民群体参加,听取他们的意见,让他们参与到规划活动中来。这是民主决策在规划中的体现。过去,人们普遍认为规划活动是一项纯技术的活动,是政府部门或规划人员的事,与移民关系不大,在做规划时,移民只是被动地参与,或提供一些必要的服务和信息。在规划完成后,移民也只是被动地接受。这种被称为官方劝导式的方法,既不能体现民主参与决策的精神,也不能发扬移民的主动性和创造性。根据这种方法规划的项目,尽管可以达到一定的经济目标,但很难给参与者带来真正的好处。工程移民可持续发展规划鼓励移民群众和基层组织积极参与到规划活动中去,和政府及规划人员一起相互探讨、共同协商,一起提出问题并找出解决问题的方案和方法。这种强调公众参与的规划方法既是计划经济向市场经济过渡的必然要求,也充分体现了可持续发展中公众参与的思想。公众参与既可以单独和移民户交流,也可以找社区领导访谈,还可以向地方组织询问。公众参与和可持续发展密不可分。工程移民可持续发展规划十分注重公众参与和不同利益群体在规划活动中的重要作用,为规划活动和项目的持续性提供保证。

3.4 应注重多学科互补

多学科互补是工程移民可持续发展规划的一大特点。所谓多学科互补,就是规划工作由来自不同部门具有不同专业知识背景的人员一起共同参与完成。从某种意义上讲,多学科互补是公众参与的一种体现形式。公众参与更强调地方社区、基层组织和移民的参与,而多学科互补则更注重规划人员的专业背景的构成。在进行移民发展规划时,各方面的知识都可能涉及。如在经济分析、财务分析和市场分析时,会涉及经济方面的知识;在进行社会调查时,会涉及社会学和管理学方面的知识;在进行自然生态方面调查时,会涉及土壤学、地理学、环境科学和生态学等方面的知识;在进行农业生产体系调查时,会涉及农学、畜牧学和林学等方面的知识;在进行企业拆迁调查时,会涉及企业的生产经营方面的知识;在进行店铺拆迁调查时,会涉及商贸方面的知识;在进行基础设施调查时,会涉及供水、供电等方面的知识。由于每个人的知识和阅历都十分有限,不可能对各部门学科的知识都非常熟悉和了解,这就需要组织各方面人才通力合作、共同努力,把规划工作做好。只有通过不同专业背景的人员的共同努力,才能对一个地区的社会经济和资源环境情况获得全面而深刻的认识,才能从根本上保证规划的正确性和可持续性。

4 结 语

工程移民可持续发展规划,是一种以资源为依据,以市场为导向,以解决问题为核心,以多学科互补和公众参与为前提,以移民稳定致富和移民区可持续发展为目标的发展规划。这种规划是工程移民规划发展的方向。

本文研究得到了郑垂勇教授的指导,特此致谢。

参考文献:

- [1] 陈亦清,沈清基.县域规划理论与实践[M].上海:同济大学出版社,1998.1~3.
- [2] 陈勇.农村分权发展规划:一种新型的农村可持续发展规划[J].中国农村经济,1999(8):43~47.

Resettlement Planning Based on Sustainable Development

WU Zong-fa

(College of Economics , Hohai Univ. , Nanjing 210098 ,China)

Abstract: In the paper, the essential features of resettlement planning are analyzed and the dynamic system of development of resettlement regions is studied from the aspect of form and mechanism. The implication and methods of sustainable development planning for resettlement are put forward. It is pointed out that sustainable development planning for resettlement should be scientific, applicable, operable and sustainable with public participation.

Key words: resettlement; sustainability development; planning; environmental protection