

开发性移民启迪与展望

施国庆¹, 吴宗法¹, 祝瑞祥², 陈洁钊³

(1. 水库移民经济研究中心, 江苏 南京 210098; 2. 水利部调水局, 北京 100761;

3. 水利部珠江水利委员会, 广东 广州 510600)

摘要:开发性移民的实践需要政策保证,其基础是移民安置规划,前提是移民搬迁与重建,核心是发展生产和恢复移民收入,成功的关键是管理,关注的重点是“移民”。21世纪开发性移民的发展趋势是:开发性移民政策、法规体系将日趋完善,管理体系将得到健全和加强,决策将更加科学,管理过程更加系统化、科学化、正规化,移民利益调整按照社会主义市场经济规律进行,开发性移民过程中的人文因素将受到更广泛重视,公众参与和协商日趋广泛深入,移民安置与城市化实现双赢,移民系统人力资源将得到更好的开发和优化配置,移民社会经济发展水平将大幅度提高,生活质量将显著改善。

关键词:水库移民;开发性移民;移民管理;移民法规;移民安置

中图分类号:C922

文献标识码:A

文章编号:1006-7647(2001)02-0012-04

1 开发性移民的启迪

开发性移民是国家对水库移民提出的带有战略性、长期性、根本性的工作方针,开发性移民是在总结我国水库移民历史经验和教训基础上提出来的。自1984年提出开发性移民理论以来,经过10多年的探索和实践,已积累了丰富的经验,给人们以许多启迪。

1.1 开发性移民理论为水库移民实践指明了方向

开发性移民以移民为发展契机,既重视补偿,又着眼于发展,把补偿与发展有机结合起来,使移民直接分享项目的效益,促进库区经济实现可持续发展。保证移民的生活水平不降低,是开发性移民政策的基本要求。而促进库区社会经济可持续发展,使移民生活水平有明显提高,则是开发性移民政策的真谛。开发性移民,就是改变过去移民那种单纯补偿的办法,利用移民区及安置区的资源优势,为移民开发新的生产门路,探索移民安置的新路。开发性移民方针及理论的提出,为水库移民的实践指明了前进的方向。

1.2 开发性移民的实践需要政策保证

开发性移民实践需要政策的引导。国家提倡和支持开发性移民,采取前期补偿补助与后期生产扶持的办法,在移民搬迁安置过程中,要正确处理国家、集体、个人三者之间的关系,移民迁出区和安置区要服从国家整体利益安排。移民安置与库区建设、

资源开发、水土保持、经济发展相结合,因地制宜,全面规划,合理利用库区资源。移民安置规划是水库淹没处理与移民安置的核心,是移民安置实施工作的基础,经过批准的移民安置规划,由县级以上人民政府负责实施,移民实施过程中推行项目法人责任制、建设监理制和招投标制度以及合同管理制度。水库移民安置,生产开发与调整经济结构、对外开放、环境保护紧密结合。国家设立库区建设基金,扶持移民的生产发展。国家在安排支持农业、扶助贫困、交通、文教、卫生等资金时,对移民安置区适当照顾。实践证明,这些政策的制定与实施为开发性移民实践提供了良好的保证。

1.3 开发性移民的基础是移民安置规划

移民安置规划是开发性移民实施的蓝图。我国有一系列技术规范对大中型水利水电工程的不同阶段的移民规划设计工作进行了规范。这些技术规范是我国水库移民社会经济调查、移民安置规划编制、投资概算编制的依据。对于水库淹没实物指标,在移民广泛参与下,按规范分农村、集镇、城镇和专项四部分进行全面调查,对淹没区和移民安置区进行包括影响征地区拆迁前后自然条件与资源、人口、社会、经济、生产开发、生活安置等方面的社会经济调查。广泛征求移民对安置方案、生产开发、居民点选择和水、电、路、医、校等基础设施的建设,鼓励移民

作者简介:施国庆(1959—),男,安徽定远人,教授,从事工程移民和技术经济研究。

参与移民安置规划编制过程,在此基础上对移民安置区进行环境容量分析,按照技术规范要求编制农村移民、城(集)镇、工矿企业、专项设施迁建规划。

实践证明,水库移民安置规划编制是移民安置实施成功的关键环节之一,在前期准备阶段,应尽可能缩短工程规划设计深度与移民安置实施计划深度之间的差距,移民安置规划设计工作深度最多不得滞后一个设计阶段,最好能与主体工程设计同步。

1.4 开发性移民的前提是移民搬迁与重建

安居才能乐业。移民的搬迁与新居民点、城(集)镇的迁建是移民安置实施的主要内容之一,也是开发性移民的前提。移民的搬迁和重建应与推进库区城镇化进程有机地结合起来。移民的搬迁和重建与移民安置区的环境保护结合起来,使移民新村、新建的城(集)镇绿树成荫、环境优美。移民安置与生态环境建设协调发展,为移民创造舒适的生活环境。

移民居民点供水、供电、交通等基础设施重建和水利、公路、铁路、电力、航运、电信、广播电视等项目重建应视项目规模大小与涉及的范围不同采用不同的组织方式,并由有关专业部门参与。对于项目投资规模大、涉及范围广的专项设施和安置点基础设施项目,则需按基本建设程序,实行严格的项目管理。

移民新村选址应遵循有利生产、方便生活、节约用地、考虑发展余地的原则,充分考虑生活和生产安置的多种制约因素,并对集中安置的移民点、成建制搬迁移民新村进行合理规划,农村移民房屋建设主要采用自拆自建、统一规划后自建和统拆统建等方式,从移民实施效果看,统一规划后自建是较为成功的一种建房方式。

城(集)镇迁建和专项迁(改)建项目需多渠道筹措资金,合理规划,量力而行。绝不能脱离库区实际,不顾自身的财力、物力,盲目提高标准,乱铺建设摊子。

1.5 开发性移民的核心是发展生产和恢复移民收入

水库移民生产安置与收入恢复是开发性移民的核心。对于农村移民,以大农业为主,以土地为基础,在保证移民口粮的基础上,在符合国家环境保护和防止水土流失政策的前提下,开发荒山、荒地、水面等资源,大力发展种养业,是稳妥安置移民生产出路和恢复收入的主要途径。开发利用宜农、宜果土地资源,新增耕地,提高移民人均耕地占有水平。通过改造中低产田,提高单位面积的产量、产值,增加现有耕地的人口承载能力。通过有偿转让的方法,调整一些二、三产业发达地区或耕地富余地区的现有耕地,以解决部分移民生产生活用地问题。开发水库水面资源,发展庭院经济,以增加移民收入。合理开发库区资源,积极引进先进技术和库外资金,对外开放,

因地制宜地发展二、三产业,以增加移民收入。协调并动员有关部门对口支援库区建设,提供贴息贷款,增设专项周转金,扶持移民生产,组织劳务输出,拓宽安置门路。科学地编制移民生产安置规划,切实落实生产安置措施,特别是对与移民土地开发相配套的水利工程应进行认真的规划设计和建设管理工作。合理安排生产资金,超前进行安置区土地开发,对移民开展生产技能的培训,提高移民素质。

对于企业的搬迁,要抓住迁建这个千载难逢的机会,调整产品结构与经济结构,寻找新的经济增长点,提高整体经济效益。对那些产品落后、设备陈旧、污染环境、破坏资源、资不抵债的企业,不搞原样搬迁,进行改造、重组,开展企业社会统筹保险制度,减轻企业安置的风险。

1.6 开发性移民成功的关键是管理

水库移民涉及面广,受影响的人数多,原有的社会经济系统不同程度地受到重创或解体,社区将重新建设。水库移民工作艰巨复杂,从开始搬迁到安置好持续的时间少则2~3年,多则10年以上。同时,目前我国国家正从计划经济体制向市场经济体制转轨,这使本身错综复杂的移民工作又增加了新的挑战。因此,一个健全的组织机构和高效的管理体制显得格外重要,它是开发性移民成功的关键。必须加强政府对移民工作的领导,将移民工作纳入政府日常管理工作的范围,建立健全组织机构,逐步完善政策法规体系和行业技术规范,明确移民管理部门的职责。

水库移民补偿投资概(估)算编制、审查、批准、调整,需要严格按国家规定的基本建设程序执行。水库移民安置实施周期较长,因政策和物价变化、设计变更、漏项、错项等原因导致概算不能满足移民得到妥善安置需要的,可以经主管部门批准调整原审定的概算,建立健全完善的资金管理制度,统一会计科目,完善报告制度,详细制定年度用款计划及实施细则,严格资金的发放制度,充分发挥金融杠杆作用。各级移民单位在专业银行开设专门帐户,由专业银行坚持按政策、按规定制定计划,按标准监督拨款。对生产开发项目,专业银行间接参与管理,建立包括内部审计和外部审计在内的审计监督制度,增加移民资金使用的透明度。通过有效的管理机制,保证移民资金专款专用,提高资金的使用效果。

加强移民安置活动的管理,认真实行移民工作的政府负责制、移民工程招标投标制、移民工程监理监测评估制和合同管理制,把移民安置活动的管理纳入到规范化、制度化、法律化的轨道。

移民工作实行政府负责。对移民工程强化建设

监理,选择资质合格、认真负责、严格执法的监理队伍,对移民工程的质量、进度、投资进行不讲情面的全面监督和检查,按照水库移民监理指标体系对移民实行综合监理。建立一套完善的监测评估工作制度,推行监测评估。

1.7 开发性移民关注的重点是“移民”

开发性移民最终目标是使移民的生产生活水平能得到恢复、生活质量能得到提高。开发性移民的一切活动都是围绕“移民”展开的。重视移民在移民安置计划编制、移民实施以及后期扶持中的参与,把“移民”放在首位,与“移民”协商,通过有效的机制使移民自觉地投身到开发性移民的活动中去,培养造就一批移民人才,是做好开发性移民工作的基本保证。重视移民过程中的利益整合,首先是国家利益和移民利益的整合,其次是移民利益和与其相关的非移民利益的整合,再次是移民地区内部不同部门及个人之间的利益整合。重视移民的文化整合,包括移民生活习俗的整合,宗教信仰和民族传统的整合,制度整合,以及组织整合。关注移民的社会整合问题,目的是为了明晰与移民相关的各种利益关系,尊重移民的风俗习惯和信仰,缓解矛盾,减少冲突,有利于移民安置的顺利实施,有利于开发性移民目标成功实现。

2 对开发性移民的展望

21 世纪是中华民族经济腾飞、社会进步的新世纪。到 2050 年,我国将达到中等发达国家水平,综合国力将大大增强,人民生活水平和生活质量将显著提高,但目前我国还是一个发展中国家,人口众多、基础薄弱,人均资源拥有量较低,自然灾害频繁是基本国情,现代化基础设施建设任重而道远。我国人均耕地只有世界平均水平的 1/3,但有 1/4 遭受洪涝灾害威胁,有 1/2 以上受到干旱威胁,有 1/3 受到水土流失的危害。全国人均水资源量只及世界平均水平的 1/4,且时空分布差异极大,全国 70% 的降水量集中在 6、7、8 三个月份,长江流域及其以南地区河川径流量占全国水资源量的 82%,黄淮海流域只占 6.6%,有 45% 的国土降水量不足 400 mm,有 60% 以上的城市面临供水不足的问题。全国人均一次能源消耗量不足世界平均的一半,其中 90% 以上为不可再生的矿物能源,水电仅占 6% 左右;全国水能蕴藏量达 3.7 亿 kW,已开发利用的仅 10%。因此,作为关系国计民生的基础产业,水利水电建设在我国现代化建设中占有重要的战略地位。加快水利工程建设,增强水资源时空调控能力,以控制洪涝干旱灾害,确保城乡供水安全,加快水能开发,以满足日益增长的

能源需求和环境保护的要求,既是增强综合国力的基本举措,也是实现可持续发展的重要组成部分。

21 世纪上半叶,我国水利水电建设事业将会有更大规模的发展,我国将是水利水电事业发展最快的国家之一。随着三峡、小浪底、二滩、水口、棉花滩、飞来峡等水利水电工程相继完成,南水北调、龙滩、小湾、公伯峡、洪家渡、溪洛渡、百色、尼尔基等一大批大型水利水电工程将相继动工兴建,我国将面临繁重的水利水电工程移民任务。按水利水电建设远景规划,到 2050 年,水利水电工程移民多集中在三峡、南水北调等大型项目中。由于移民数量大且集中,可供安置移民的环境容量有限,移民难度越来越大,21 世纪开发性移民工作任务将更为艰巨,但是随着我国现代化建设事业的进展,开发性移民工作的经济社会环境和工作内容、工作条件也将日趋完善和优化,开发性移民的工作必然也将更加辉煌。

2.1 开发性移民政策、法规体系将日趋完善

依法治国是我国现代化建设的主要内容,也是实现现代化建设的主要保证。进入 21 世纪,依法移民将成为中国移民的基本原则和行动指南。经过不断探索与实践,中国已先后颁布实施了一系列法律法规及各项行之有效的规章制度,以规范与开发性移民有关的工作。

随着中国社会经济的发展,特别是社会主义市场经济体制的建立和不断完善,现有的开发性移民政策、法律、法规中一些已不适应的部分,将得到修改,一些法律空白将得到填补,如《大中型水利水电工程建设征地与移民安置条例》,根据新形势的要求,正在组织有关部门、地方各级政府进行修订,将在广泛征求意见的基础上由国务院重新颁布。对开发性移民前期工作、移民安置规划、移民概算、移民资金管理、项目管理、移民统计管理、移民监理等都要进行规范。21 世纪,中国将形成完整、系统的开发性移民政策法规体系,开发性移民工作将走上法制化、规范化、科学化、标准化的轨道。

2.2 开发性移民管理体系将得到健全和加强

目前中国开发性移民管理存在的体制不顺、机构重叠、政策不统一、效率不高等问题将随着政府机构改革得到解决。一套由政府职能部门统一领导,由业主、规划、设计、实施、监督、监理、研究、咨询等部门组成,多层次高效的移民专管机构将建立起来。

2.3 开发性移民决策将更加科学

做好移民实物指标与社会经济调查,做好移民安置规划与概预算等前期工作是妥善安置水库移民的重要条件。针对当前存在的前期经费不足、工作深度不够、进度滞后、投资估算偏低、规划设计应用新

技术和新理论不够等问题,今后将采取相应措施,提高水库淹没实物指标调查精度,全力做好移民安置规划,按政策和规定编制移民投资概(估)算,推广应用系统工程、遥感、地理信息系统、计算机等新理论和新技术,不断提高移民前期工作水平和深度,开发性移民决策将实现科学化。

2.4 开发性移民管理过程更加系统化、科学化、正规化

以往开发性移民实践中创造的许多新经验,要继续推广,一些薄弱环节将加强,一些过时的不合理的做法要予以舍弃。项目法人负责制、工程招标投标制、项目监理评估制等现代管理制度将全面引入开发性移民实施过程。数据库、地理信息系统、决策支持系统等现代管理工具将在开发性移民项目管理中得到广泛应用,开发性移民管理的全过程将实现系统化、科学化和规范化。

2.5 移民利益的调整将按照社会主义市场经济规律运行

征地、搬迁与移民安置过程中,淹没区与安置区土地使用权及财产在不同利益主体之间的转移,将更多地引入市场机制,移民所在地区和移民安置及因水库淹没与人口迁移所造成损失的补偿将更加接近“等价交换”原则。财产转让将更多地采用中介机构进行价格评估与执法机构裁决争议,行政干预行为将减少,市场行为将成为主流。工程咨询、房地产估价、土地评估、资产评估、项目监理、审计、会计师事务所等中介机构将更广泛地进入移民安置工作领域。

2.6 开发性移民过程中的人文因素将受到更广泛重视

应用社会学、心理学、民族学、人口学、经济学等学科的理论与方法,研究分析开发性移民过程中的各种社会现象及活动规律,将在更深层次上广泛开展。移民安置区选择、生产安置方式选择、居民点选择、移民方案比较、移民搬迁与建设等移民安置活动中的人文因素和水库移民对淹没区、安置区的社会影响及其整合措施,移民区不同群体之间的社会融合将得到广泛的重视。

2.7 公众参与和协商将日趋广泛深入

公众参与和协商将成为不可缺少的重要内容贯穿于开发性移民安置活动的全过程,提高移民政策透明度,实行办事公开制度,特别是在实物指标与社会经济调查、移民安置规划编制、移民去向选择、移民安置点选址、房屋建设方式选择、宅基地分配、移民资金使用、补偿标准、生产开发建设与管理等主要活动中,将全面实现公开、公正和民主,移民和安置区居民将广泛参与。

2.8 移民安置与城市化实现双赢

伴随城镇化进程,农村移民劳动力向非农业转移是历史发展的必然。移民生产安置方式将呈多元化趋势,移民经济收入来源多渠道,移民劳动力安置从单纯农业安置为主逐渐转向农业与非农业安置并重,移民通过获得合理的经济补偿进城自谋职业的人数将会大幅度增加。开发性移民安置将与城市化相融合,实现双赢。

2.9 移民系统人力资源将得到更好的开发和优化配置

“以人为本”将成为21世纪资源开发利用的基本原则和推动社会发展的重要理念。移民和移民干部培训工作将会得到前所未有的重视。以科技与文化知识培训、信息服务扶持移民,推动移民经济发展与社会进步将成为开发性移民工作重要的组成部分。移民科学研究、人力资源开发、人才培养、国际交流与合作将得到更快的发展。

2.10 移民社会经济发展水平将大幅度提高,生活质量将显著改善

随着 socioeconomic 发展,水库淹没损失补偿标准会相应提高,移民投资规模将会增大,移民安置区各类资源将得到更加充分合理的开发利用。移民将更多地分享工程带来的效益。移民安置区交通、供水、供电、医疗、卫生、教育、通讯等基础设施将更加完善。移民经济收入大幅度提高,移民社会经济与当地同步发展,移民社会保障体系也将建立和完善起来,移民生活水平和生活质量将得到显著改善和提高。

(收稿日期:1999-11-17 编辑:熊水斌)

· 简讯 ·

南澳风电场 2000 年又新增风机 1.08 万 kW

南澳风电场位于广东省南澳县的南澳岛上,是亚洲最大的海岛风电场。自 1986 年以来,已进行过多期风电建设,截至 1999 年,共装有风机 112 台,其中从丹麦、美国和瑞典等国引进了 106 台,另有 6 台是和浙江、上海有关科研设计单位共同设计研制的。总装机 4.29 万 kW,年发电量 1.05 亿 kW·h,是目前我国仅次于新疆达坂城风电场排名第二的风电场。

2000 年以华能综合利用开发公司占股 52%、汕头电力局和南澳风电公司各占股 24% 共同组建的华能南澳风力发电有限公司又共同投资 1.09 亿元(其中西班牙政府贷款 1000 万美元)进行风电建设,从西班牙引进了 600 kW 风机 18 台,共 1.08 万 kW,从 2000 年 3 月开始安装,5 月即投入运行,使该风电场共有风机 130 台,总装机达 5.37 万 kW。

(吴美高供稿)