

对甘肃酒泉移民问题的调查与思考

2005-9-20 葛正芳 蒋江川 阅读298次

今年7月底、8月初，笔者专程赴甘肃省酒泉市，深入到移民比较集中的安西、玉门、敦煌三县市的11个乡镇、16个移民村（点），了解到了许多真实情况，掌握了大量第一手资料，对移民问题的认识也逐渐清晰。

移民问题的由来

近半个世纪以来，酒泉市境内有计划、有组织的规模移民共有三次：第一次是新中国成立初期，在国家“支援大西北、建设大西北”的号召下，部队成建制地拓荒屯垦，形成了“农垦移民”；第二次是上世纪80年代中期，甘肃省委、省政府提出“兴西济中”战略，大规模开展“两西”建设，把以定西为代表的中部干旱地区和南部高寒阴湿地区20多个县的部分贫困人口迁移到河西地区，形成了“两西移民”；第三次是90年代后期，随着疏勒河农业综合开发项目的实施，陇南、定西、临夏、甘南4个市州11个县的部分贫困人口有计划、有组织地迁移到疏勒河流域灌区内，形成了“疏勒河移民”。

这三次大规模移民特别是后两次移民，都是采取按项目安置移民的方式实施的，即在建设水利农电基础设施和农林牧服务体系的同时，完成省上统一安置移民的计划。除上述有计划、有组织的移民外，这些年来，通过各种渠道和自发进入酒泉市的移民也为数不少，形成了具有一定规模的“计划外移民”。

截至2004年底，酒泉已累计安置移民26613户、111040人，占全市农村人口的19.9%。其中，计划移民18123户、82499人，占移民总数的73.8%，“计划外移民”5188户、19178人，占17.3%。

在上述移民中，已办理户籍迁移手续的20294户、87768人，占移民总数的80.5%；未办理户籍迁移手续的5816户、21272人，占移民总数的19.5%。未办理户籍手续的主要是疏勒河项目新灌区内的移民和通过各种渠道进入酒泉市境内的“计划外移民”。

据不完全统计，截至2004年底，在酒泉市境内的移民耕种各类土地47.3万亩。从上世纪80年代到本世纪头3年，移民数量的增长呈现出逐年加快的趋势。

多年来，酒泉市对移民的安置基本上是采用集中安置和分散安置两种模式。“两西移民”和“疏勒河移民”为集中安置，主要是在15个农林场站、10个村级移民基地和23个移民点集中安置，同时还建立了金塔羊井子湾、安西腰站子、玉门小金湾等3个乡镇级移民基地，集中安置移民数量占移民总数的51.9%。分散安置主要是在各县（市、区）各乡（镇）的村组中进行，其数量占移民总数的48.1%。

对移民问题的再认识

如何看待移民问题？怎样评价移民的功与过？回答这样的问题，既要尊重历史，又要面对现实，不仅需要历史的眼光去审视，还需要发展的观点来分析。移民在酒泉市经济社会发展的进程中发挥了重要作用，做出了积极贡献，给这片土地带来了生机与活力；与此同时，也减轻了移民输出地的社会承

载压力。这些都是不争的事实。

酒泉市地域辽阔，土地资源丰富，荒地和弃耕地比较多，随着移民的迁入，这部分土地被利用起来。据不完全统计，移民已累计开垦各类土地40多万亩，对农业生产作出了积极贡献。我们走访的移民村（点），大部分是建在戈壁滩上，经过多年的艰苦创业，有的村（点）已是“田成方、树成行、渠成网、路通畅”，一派欣欣向荣的景象。

有计划、有组织的移民是国家发展战略的重要组成部分。为此，国家投入了大量资金用于移民安置工作，这就为移民安置地争取资金，加快农村基础设施建设，改善农业生产条件创造了机遇。例如，“两西移民”就是随着农业建设项目而迁入的。从1983年到2004年底，国家先后投入酒泉市“两西”专项建设资金3.8亿元，主要用于水利农电基础设施建设、农林牧服务体系建设和以移民安置为主的扶贫开发建设。“疏勒河移民”也是随着疏勒河农业综合开发项目的实施而迁入的。该项目已累计完成投资14.21亿元，全部用于酒泉市的农村基础设施建设和移民安置工作。这些资金的投入，大大加快了酒泉市农村基础设施建设进程，有效地改善了农业生产条件。如昌马灌区、双塔灌区、赤金峡灌区等大型水利设施，都是用移民资金修建的，而受益的就不仅仅是移民了。

有计划、有组织的移民，也是甘肃省委、省政府实施“兴西济中”战略，打好扶贫攻坚战的一项重大举措。从“两西”建设到疏勒河农业综合开发项目的实施，甘肃中部干旱地区和南部高寒阴湿地区20多个县10多万贫困人口先后迁入酒泉市，现在大部分已经解决温饱，摆脱了贫困。

在充分肯定移民对酒泉市经济社会发展做出积极贡献的同时，也毋庸讳言，移民数量的急剧增加，已经超出了酒泉市的承载力，给全市的经济社会发展带来了一系列矛盾与问题。

一是加重了水资源危机，生态环境进一步恶化。酒泉市水资源比较缺乏，生态环境比较脆弱。由于大量移民，水资源显得越来越紧缺。在疏勒河灌区，上下游群众争夺水资源的矛盾比较普遍，解决水事纠纷已成为当地政府最头疼的问题。由于上游来水日益减少，下游经常处于有渠无水的尴尬境地。下游地区又多是移民，在争不到河水灌溉的情况下，只能打井浇地。这样一来，一方面造成地下水位持续下降，自然生态植被大面积枯死。另一方面，井水含碱量高，加剧了土地盐碱化，农作物产量逐年减少，群众苦不堪言。安西县1985年以来，由于移民过度开荒，天然草场面积减少27.6万亩，湿地面积减少287万亩，戈壁荒漠草原减少391万亩，盐生草甸草原减少35.2万亩，农田插花草原减少11.7万亩。由于移民的生活普遍比较困难，为了生存，他们滥挖甘草，乱打红柳、白刺、梭梭等，使大量的野生天然植被遭到严重破坏。由于生态环境恶化，大风扬沙天气频频出现，仅安西县近两年沙尘暴天气出现的次数就比过去有明显的增加，5级以上的大风扬沙天气达41天次。我们在安西县三道沟镇看到，移民村周围没有树木，街道上和农户的房前屋后堆满了一个个小沙丘，就连水渠也被沙土淹没了，这种场景看后让人心情异常沉重。笔者在走访移民村（点）时，听到谈论最多的是关于水的话题。

二是引发了诸多社会问题。首先是户籍问题。由于疏勒河新灌区移民和计划外移民的户口没有及时迁入，这部分移民在信贷、婚育、子女上学、参军、就业等方面均受到限制，生产生活很不安定。其次是社会发展问题。有些移民村（点）的文化教育和医疗卫生设施落后，移民适龄子女辍学率居高不下，新生的文盲、半文盲越来越多；移民有病不能及时医治，疾病预防能力弱，一旦出现疫情，很难控制；文化生活相当匮乏，移民群众的精神面貌普遍不佳。第三是计划生育问题。主要是新迁入移民和计划外移民，处于“原地管不上，当地管不了”的失控状态，计划生育工作难度很大。在这些移民村（点），早婚私婚、多胎生育现象十分普遍，妇女节育措施落实率低的问题相当突出。第四是宗教问题。随着移民的增加，宗教成分也日趋复杂。第五是社会治安问题。据统计，近年来在酒泉市发生的刑事案件中，由移民引发的占到15%；在群众上访案件中，涉及移民问题的占到50%以上。

三是直接影响全面建设小康社会的进程。酒泉市移民均来自贫困地区，迁入后耕种的土地又是新开垦的荒地，加之河水灌溉不足，多用含碱量高的井水浇地，土地盐碱化程度比较严重，效益低下，大部

分移民依靠土地的收入十分有限，只能勉强解决温饱，无论是在收入上还是在生活水平上与当地农民均存在比较大的差距。截至2004年底，酒泉市农民人均纯收入4174元，而移民人均纯收入只有2070元，不及前者的一半。有些移民村（点）特别是计划外移民村（点），农业基础设施普遍比较落后，生态环境比较恶劣，尽管已定居多年，但相当一部分移民生活仍处于贫困线以下，脱贫解困的难度很大。同时，大量的计划外移民也给社会管理、文化教育、医疗卫生、计划生育、民族宗教等方面的工作增加了难度。

几点建议

（一）高度重视移民问题。移民问题不仅仅是经济问题，而且是社会问题和政治问题，事关改革、发展、稳定的大局。

（二）禁止计划外移民。通过各种渠道安置的计划外移民，由于缺乏统一的规划和管理，不仅掠夺资源，破坏生态，而且引发了一系列社会问题，应该禁止。酒泉市人大常委会已经作出了《关于禁止农村无序移民的决定》，各县（市、区）也正在制定具体的实施办法。

（三）严格控制新的移民开发项目。“两西”建设和疏勒河农业综合开发项目实施以来，酒泉市已接收安置移民超过10万人，开垦荒地超过40万亩，无论是水资源还是自然生态的承受能力均已接近或超过极限。因此，甘肃省在规划实施项目中，只要涉及移民问题，必须在讲经济和社会效益的同时，高度重视生态保护问题，特别是水资源保护问题。在这方面，历史上已有过不少沉痛的教训。建议有关部门多深入实地考察了解，多倾听基层的意见，科学论证，慎重决策。鉴于目前酒泉市的生态状况，我们的意见是，今后酒泉市不能再上新的移民开发项目了。另外，为减轻疏勒河项目后续移民给酒泉市可能造成的压力，建议考虑将酒泉市现有的计划外移民纳入疏勒河农业综合开发项目，统一规划安置和管理。

（四）加大对移民的管理和扶持力度。无论是对计划内移民还是对计划外移民，都应本着尊重历史、面对现实的精神，实行属地管理。应以户籍管理为重点，加强对移民的社会管理与公共服务。更重要的是，要加大对移民的扶持力度，主要是从提高移民的生产能力和综合素质入手，加快移民基地（点）农业基础和公共服务设施的建设，加大对移民特别是移民中贫困人口的帮扶力度，逐步缩小移民与当地群众在收入和生活水平上的差距，共同构建和谐社会。

（作者单位：甘肃省政府研究室）

来源：中国经济时报

网站编辑：贾玲

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online

四川省社会科学院信息网络中心设计制作

mail: sss@sss.net.cn

蜀ICP备05003527号