

洞庭湖区移民工程与安置地可持续发展初探*

——以湖南省安乡、汉寿和岳阳县为例

熊 鹰 王克林

(中国科学院亚热带农业生态研究所 长沙 410125)

李 晖

郭 娴

(湖南师范大学资源与环境科学学院 长沙 410081) (湖南省长沙市第十九中学 长沙 410012)

摘 要 探讨了洞庭湖区地方经济发展与移民安置容量之间关系、移民工程与安置地区可持续发展之间相互作用,并提出移民安置工程对策建议。

关键词 洞庭湖区 移民工程 安置地 可持续发展

A preliminary study on the project resettlement and sustainable development of relocation in Dongting Lake Area—A case study from Anxiang, Hanshou and Yueyang County, Hunan Province. XIONG Ying, WANG Ke-Lin (Institute of Subtropical Agriculture and Ecology, Chinese Academy of Sciences, Changsha 410125), LI-Hui (College of Resources and Environmental Sciences, Hunan Normal University, Changsha 410081), GUO Xian (No. 19 Middle School of Changsha, Changsha 410012), *CJEA*, 2004, 12(4):204~206

Abstract The relationship between the local economic development and the relocation amount of resettlement, the interaction of project resettlement and the sustainable development of relocation region are explored. And the countermeasures of relocation project of resettlement are put forward.

Key words Dongting Lake Area, Project resettlement, Relocation region, Sustainable development

1 移民区域概况与移民安置特征

洞庭湖区是国家确定的移民工程重点地区,移民范围广且数量大,湖区移民的搬迁与环境变化使人口空间分布和结构发生较大变化,也给安置地区自然生态环境容量及其经济发展等带来机遇与挑战。截至2002年2月洞庭湖区已搬迁移民9.16万户、32.83万人。湖南省安乡和汉寿县位于洞庭湖西侧,水域面积分别为1.3万hm²和6.5万hm²,岳阳县西濒东洞庭湖,西部平湖区约占全县总面积的34.5%,3县均有良好的农业生产条件,是湖南省重要商品粮生产基地。但3县工业结构水平较低,产品以传统工业品为主,农村工业发展缓慢,3县经济发展速度均呈相对下降趋势,日益严重的洪涝灾害已成为湖区地方经济发展的限制因素。3县基本概况见表1^[1]。调查采用市、县、乡镇3级调查制,重点调查区域为常德市汉寿、安乡2县和岳阳市的岳阳县,选择围堤湖乡、大鲸港镇和麻塘镇等6个重点移民乡镇为调查样本,采用问卷、访谈、资料搜集等多种调查形式,以问卷调查为主,采取挨户问卷和村组干部代发代收问卷相结合方式,以挨户问卷为主,共发放移民问卷600余份,回收579份。移民问卷回收率、可信度较高,调查结论基本能反映洞庭湖区移民

表1 湖南省安乡、汉寿及岳阳县基本概况

Tab.1 Basic conditions of An'xiang, Hanshou and Yueyang County, Hunan Province

县名 Counties	面积/km ² Area	人口/万人 Population	乡镇/个 Number of towns	耕地/hm ² Cultivated area	2000年国民生产总值/亿元 Gross domestic products in 2000	农业总产值/亿元 Gross output value of farming	工业总产值/亿元 Gross industrial output value	人均国民生产总值/元 GDP per cap.	财政收入/万元 Total revenue	社会消费品零售总额/亿元 Total retail sales of consumer goods
汉寿	2140	80.54	32	58320	31.2250	18.2498	6.5459	3888	9864	9.2946
安乡	1083	58.04	20	45820	23.7905	16.1329	7.6497	4120	8056	7.8550
岳阳	3157	75.19	25	50320	33.1804	21.5793	5.5169	4423	7003	12.3900

* 中国科学院知识创新工程重要方向性项目(KZCX2-SW-415)和世界自然基金会(WWF)长江项目共同资助
收稿日期:2003-07-16 改回日期:2003-08-02

安置现状。

根据 6 个案例乡镇移民就业结构问卷调查统计结果(见表 2)可知^[2],移民前后农业始终是移民就业的主要出路,移民后农业就业比例呈下降趋势,但移民生存仍依赖种田或养殖等农业生产活动;移民后第三产业就业比例普遍提高,特别是从事个体零售、餐饮和个体运输业等传统行业比重变化较大;乡镇企业发展对移民就业吸纳能力较低,大多<10%且有些地区比例较移民前有所减少。从目前移民工作、生活及发展现状(见表 3)和对移民前后工作、生活发展条件比较(见表 4)可知,大部分移民对经济收入、生活工作现状等表示不满意,部分移民还认为比移民前变差了;移民对居住条件、医疗卫生条件、文化娱乐状况等社会文化环境表示认同和满意,较之移民前得到较大改善;少数移民对表中所列指标均表示不满意,认为较之移民前均变差。故“有得有失”是移民对移民前后工作和生活状况对比的普遍看法,表明移民工程涉及短期利益与长远利益,个人利益与整体利益,在安置过程中不可能做到无任何社会代价,也难以保证让所有移民满意。

表 2 3 县 6 乡镇移民就业结构特征及其移民前后变化对比

Tab.2 Comparison of changing employment structure of surveyed resettlement population in six towns of three counties

就业结构 Employment structure	汉寿县 Hangshou County				安乡县 An' xiang County				岳阳县 Yueyang County			
	围堤湖乡		蒋家嘴镇		安 昌 乡		大 鲸 港 镇		城 关 镇		麻 塘 镇	
	移民前 Preceding relocation	移民后 Behind relocation	移民前 Preceding relocation	移民后 Behind relocation	移民前 Preceding relocation	移民后 Behind relocation	移民前 Preceding relocation	移民后 Behind relocation	移民前 Preceding relocation	移民后 Behind relocation	移民前 Preceding relocation	移民后 Behind relocation
大 农 业 / %	91.7	85.6	94.5	33.6	90.4	90.1	40.0	0.0	34.5	48.7	76.5	75.7
乡 镇 企 业 / %	0.9	2.7	0.0	6.4	0.0	0.0	20.0	15.3	5.2	10.3	7.5	1.3
个 体 零 售 餐 饮 业 / %	0.9	0.9	1.1	12.5	1.4	1.4	13.3	38.5	12.1	10.3	5.0	15.6
个 体 运 输 业 / %	2.9	3.6	0.0	3.1	0.0	0.0	13.3	23.1	3.4	12.8	4.0	2.2
第 三 产 业 个 体 / %	2.7	5.4	3.4	12.5	4.1	4.2	0.0	7.7	27.6	2.6	0.0	2.0
其 他 / %	0.9	1.8	1.0	31.9	4.1	4.3	13.4	15.4	17.2	15.3	7.0	3.2

表 3 6 乡镇移民对目前生活与工作状况评价

Tab.3 Assessment on present living and work situation by surveyed resettled population in six towns

项 目 Items	所占比例/% Proportion				
	差 Worse	较差 Bad	一般 Ordinarily	好 Good	很好 Best
收 入 水 平	9.45	43.33	41.40	5.82	0.00
就 业 机 会	11.84	36.35	46.80	5.01	0.00
工 作 条 件	9.32	31.45	51.50	7.73	0.00
商 业 条 件	5.74	22.17	62.77	7.03	2.29
文 化 娱 乐 状 况	6.23	11.65	72.47	9.00	0.65
医 疗 卫 生 条 件	4.60	8.58	74.24	11.93	0.65
受 教 育 机 会	1.34	4.59	75.00	18.42	0.65
居 住 条 件	1.12	5.92	62.07	26.14	4.75

表 4 6 乡镇移民对移民前后生活与工作状况比较评价

Tab.4 Comparison on changes of living and work situation by surveyed resettled population in six towns

项 目 Items	所占比例/% Proportion				
	差 Worse	较差 Bad	一般 Ordinarily	好 Good	很好 Best
收 入 水 平	17.17	57.18	25.28	0.37	0.00
就 业 机 会	19.37	62.82	16.83	0.98	0.00
工 作 条 件	21.87	54.75	22.75	0.63	0.00
商 业 条 件	3.29	73.57	21.32	1.82	0.00
文 化 娱 乐 状 况	1.74	63.23	31.58	3.45	0.00
医 疗 卫 生 条 件	4.30	56.95	37.78	0.97	0.00
受 教 育 机 会	3.90	65.52	29.43	1.15	0.00
居 住 条 件	2.35	33.85	52.83	10.97	0.00

2 移民工程与安置地发展的关联性

移民工程是一项民心工程,是综合治理水患,保障湖区人民生命财产安全,减轻防汛救灾压力的重大举措。总体看来移民对安置工作持支持态度,政府对移民采取一定的优惠政策,包括建房补贴、移民户口安置以及适当给移民调节土地和免收有关费用、农业税等,减轻移民负担。从 6 个案例乡镇样本移民问卷调查可知,移民对安置政策措施总体评价较高,认为满意的占 36%,基本满意占 52.3%,认为很满意占 7.7%。但移民也希望政府帮助改善就业环境以及提供就业培训等支撑条件,并要求解决生活出路问题,认为能否较好地解决就业问题是决定政府能否成功进行移民安置的核心。

移民工程为安置地发展带来的机遇一是移民工程能促进安置地区城镇化进程,移民实施集中安置、分散安置或伴镇安置、插镇安置,其直接结果都扩大了安置地区的人口数量和用地规模,使人流、物流、资金流向安置地辐聚,为当地经济和城镇建设带来发展机遇,促使城镇规模扩大。部分双退移民未获得调剂土地,必然向二、三产业和个体经营等行业发展,故伴随安置地二、三产业的发展,可进一步推动城镇化和非农化发

展。二是移民工程能为安置地产业结构调整创造机会,为妥善安置移民,促进社会经济的稳定和发展,安置地要适时调整当地产业结构,发展地区优势产业,要改变长期以粮食作物种植为主的传统结构,大力发展优势经济作物;要利用当地资源优势开办加工业工厂,在发展以农产品为原料的加工工业的同时,组织引导生产适销对路产品;在发展传统服务业基础上,大力发展新兴服务业如邮电通讯、交通运输等,还可在恢复退还湖湿地后大力开发特色生态旅游业。三是移民工程能为土地整理创造条件,安置地人口聚集扩大,人均土地量减少,可通过土地承包以及谁整理谁受益等多种方式,加强对荒山、荒地、荒滩资源的利用及改造低产田地,推进土地整理进程,还可变更原有土地结构和利用方式,如适时调整农业结构,发展替代产业等。

移民给安置地持续发展带来的压力一是移民使安置地人均土地资源量减少,产生新的人地供需矛盾。就整个洞庭湖区而言,实施退田还湖、移民安置后,人均耕地由 0.093hm^2 减至 0.063hm^2 (低于全国平均水平)^[3],减少了生产收入,增加了安置地区土地与人口容量之间的矛盾。二是移民后安置地区可能产生新的社会问题,移民安置包括移民居住、生产和生计安置等,实施过程中受到一系列内、外部因素影响,故安置过程是一个渐进的改善过程,短期内安置地人口的聚集增多可能造成某时段社会闲散人员增多,成为扰乱社会安定的诱发因素。三是安置地接纳一定数量移民后,随着人口数量的增加,原有土地上人口压力相应增长,人地矛盾也较为突出,也给安置地的生态环境容量产生压力,在增强对土地后备资源开发和利用过程中很有可能难以在维护自然生态平衡基础上进行合理开发利用,造成对土地粗放式的开发、垦殖,进而对生态环境产生负面影响,促使区域生态环境容量发生改变。

3 对 策

洞庭湖区移民安置规划设想是60%移民从事农业生产,20%移民从事工业生产,20%移民从事第三产业。但调查表明移民安置的环境容量并不宽松,“双退”移民尽失土地,“单退”移民利用原有土地继续从事农业生产,但土地已失去安全保障,水利设施建设落后,农业生产波动加剧,湖区农村工业未形成规模,限制了对搬迁移民的吸纳能力,且农村经济发展较缓慢以及人们消费水平处于低增长状况,不利于传统的店面经营及餐饮业等经营,影响了安置效率。建议地方政府加强对移民与安置地城镇化、工业化相关作用的认识,依托安置地(城镇)作为新的经济增长点,拉动区域农业、加工业、服务业的发展^[4]。正确引导移民形成新的经济观念和提高他们的科技文化素质,将移民安置纳入地方农业、工业和城镇发展之中,为地方工业及其发展创造有利条件,着力扶持和提高工业效益,发展地方优势产业,组织生产面向市场和适销对路的商品,帮助提供商贸信息等,更好地安置和吸纳移民,推动安置地的发展。要积极引导农户朝生态农业发展模式及复合高效避灾生态农业模式发展^[3],切实做好安置地剩余劳动力的转移,变更土地利用方式,将该工程的落实与推进农业现代化、发展农村工业和城镇化融为一体,综合考虑移民及安置地的长远发展,真正实现开发性移民。

参 考 文 献

- 1 国家统计局. 湖南省统计年鉴 2001. 北京: 中国统计出版社, 2001. 373~416
- 2 李 晖, 庞效民, 傅 晖. 洞庭湖区退田还湖、移民建镇的社会经济效益. 长江流域资源与环境, 2002, 11(3): 105~110
- 3 李景保, 朱 翔, 蔡炳华. 洞庭湖区退田还湖避灾生态农业模式研究. 自然灾害学报, 2001, 10(4): 108~112
- 4 王克林. 洞庭湖区灾后重建的流域生态管理学思考. 自然资源学报, 1999, 14(2): 97~102