

开发性扶贫移民安置模式

张志良 张涛 张勃 方创林

【提要】 本文对扶贫性移民的安置问题进行了探讨,并构建了移民社区布局及其建设规模、乡村聚落的空间形式、移民的时序和实施步骤等移民安置模式。

【作者】 张志良 兰州大学人口与可持续发展研究中心教授; 张涛 兰州大学经济系讲师; 张勃 兰州大学地理系博士研究生; 方创林 海南大学副教授。

1. 移民社区布局

中国西部贫困地区开发性扶贫移民安置及社区布局,必须依据全国或省区国民经济发展计划和农业发展总体规划,以贯彻改革开放的总方针为指南;立足资源、发挥优势、依靠科技、注重效益,保护与改善环境;以水利工程为骨干,治水改土,开辟荒地、荒山、荒坡为中心,移民安置为重点,科技进步为动力,建设高科技、高产出、高效益、优质的农产品生产基地和现代化的开发区。为此,移民安置要以这一总方针、总目标贯穿于全过程。

移民安置是开发性扶贫移民的主体,遵循移民安置的方针、原则,合理布局移民社区及其建设规模,选择不同阶段乡、村聚落形式,部署移民过程的时序及实施步骤,这些都是移民安置的重要组成部分。

1.1 移民社区布局方案

不论是西北或西南地区,影响移民社区人口空间布局的关键因素是水利工程、耕地面积、交通条件。因此社区的人口规模及其布局,必须依托迁入县或农场、林场,遵循“社区随人,人随水走,以水定地,以地定人,以人安家”的总体布局原则。具体是:优区位原则、适度集中原则、远近期结合原则、地域性原则、整体协调原则和民族原则。按照这些原则并依据迁入区当地现行乡、村数量及规模估算移民人数、应建的乡、村数量和人口规模。要通过调查,结合新垦区的实际,制定出社区现状布局及聚落区位的中心地体系社区布局及两者结合等多种方案的分析比较,尤其是分析荒地资源的数量及其分布;乡村规模,耕作半径的大小,服务范围以及乡村之间距离,便于儿童入学、患者就医等要素,再考虑到居民用水靠近机井等因素,选择方案作为移民社区人口布局方案。

首先要确定每个乡的平均规模,然后确定行政村平均规模、自然村平均规模。据此指标推算,安置移民所需建乡、行政村及自然村的个数。但根据渠道系统及土地面积大小不等,应有较大乡的社区规模和较小乡的社区规模。

移民社区布局的乡、村规模和耕作半径,服务范围要适度,在分散不连片的绿洲上或荒山、荒坡的林果基地上,集中布点和管理,比较符合社区布局的现实。

移民社区布局应把荒地资源、人均耕地面积、垦殖指数与人口紧密地联系在一起,真实

地体现社区布局的“以水定地、以地定人”原则，具有较强的科学性和合理性。乡、村、自然村（分队）规模均属于中等规模的社区布局方案。便于集中安置、集中建设水利工程和配套工程、集中管理生产、集中办学兴医、开展各种文化娱乐等活动，同时有利于实现农业机械化和农村城镇化。

如甘肃疏勒河流域安置的 20 万移民，是按照社区现状与克里斯泰勒的聚落区位中心地体系结合进行社区布局的，主要分布在新灌区，如新开发的布隆吉、小宛－四工滩、饮马－蘑菇滩、黄花－青山滩、花海等几个大型灌区，并在此设乡和扩建农场集中安置，为移民创造良好的聚落环境（见表 1）。

表 1 疏勒河流域移民社区布局方案

| 灌区 | 乡（分场）名称 | 序号 | 垦荒面积（顷） | 人均垦荒面积（顷） | 安置人口（人） | 安置户数（户） | 行政村（个） | 自然村（个） |
|-------|----------|----|---------|-----------|---------|---------|--------|--------|
| 昌马灌区 | 灌区小计 | | 31 333 | 0.249 | 126 000 | 25 430 | 101 | 1 010 |
| | 安西县扎花乡 | 1 | 5 840 | 0.234 | 25 000 | 5 040 | 20 | 200 |
| | 安西县兔葫芦乡 | 2 | 5 533 | 0.277 | 20 000 | 4 040 | 16 | 160 |
| | 安西县王家槽乡 | 3 | 2 313 | 0.257 | 9 000 | 1 820 | 7 | 70 |
| | 安西县八道沟乡 | 4 | 2 767 | 0.252 | 11 000 | 2 220 | 9 | 90 |
| | 安西县七墩滩乡 | 5 | 2 647 | 0.265 | 10 000 | 2 020 | 8 | 80 |
| | 玉门市大坡山分场 | 6 | 4 007 | 0.236 | 17 000 | 3 430 | 14 | 140 |
| | 玉门市北石河分场 | 7 | 2 113 | 0.235 | 9 000 | 1 820 | 7 | 70 |
| 双塔灌区 | 玉门半滩分场 | 8 | 6 113 | 0.245 | 25 000 | 5 040 | 20 | 200 |
| | 灌区小计 | | 16 200 | 0.331 | 49 000 | 9 890 | 39 | 390 |
| | 安西县雁脖湖乡 | 9 | 1 740 | 0.316 | 5 500 | 1 110 | 4 | 40 |
| | 安西县吴家庄乡 | 10 | 3 760 | 0.376 | 10 000 | 2 020 | 8 | 80 |
| | 安西县梁湖分场 | 11 | 4 393 | 0.314 | 14 000 | 2 830 | 11 | 110 |
| | 安西县向阳乡 | 12 | 4 080 | 0.326 | 12 500 | 2 520 | 10 | 100 |
| 花海灌区 | 安西县白旗堡乡 | 13 | 2 227 | 0.318 | 7 000 | 1 410 | 6 | 60 |
| | 灌区小计 | | 7 070 | 0.283 | 25 000 | 5 040 | 20 | 200 |
| | 玉门市比家滩乡 | 14 | 3 207 | 0.279 | 11 500 | 2 320 | 9 | 90 |
| | 玉门市宽滩乡 | 15 | 1 747 | 0.269 | 6 500 | 1 310 | 5 | 50 |
| 安置区总计 | 玉门市独山子分场 | 16 | 2 113 | 0.302 | 7 000 | 1 410 | 6 | 60 |
| | 安置区总计 | | 54 600 | 0.273 | 200 000 | 40 360 | 160 | 1 600 |

按克里斯泰勒的聚落区位中心地体系的乡、村人口规模公式：

$$N = \frac{k\pi R^2}{M} = \frac{P\pi R^2}{QM}$$

N 为乡、村人口规模； R 为土地经营半径； M 为人均耕地数； K 为垦殖指数（ $K=P/Q$ ）； P 为耕地总面积； Q 为土地总面积。

1.2 移民社区布局形式

社区布局形式指社区内部各个项目的平面布置形式，体现出社区内各建筑物之间的关系及社区河流、道路、地形、环境的关系。根据开发性扶贫移民迁入区各地自然环境和社会经济条件的差异，以及社区布局现状的特点，可从四种社区布局形式类型中选择若干种作为移民社区的布局形式，可根据各地实际采用或兼用。

1.2.1 块状集团式。社区内部建筑物较为紧凑，密集成团、成片布置，社址选在耕地的

中心部位。这种布局形式的优点是集中紧凑，用地经济，工程投资费用节省，施工方便，便于开展政治、经济、文化生活。甘肃疏勒河流域的小金湾基地社区就是采用这种形式。

1.2.2 卫星式（放射状）布局。以某一个居民地为中心，在其四周适宜位置陆续布局小型居民点。甘肃安西县腰站子移民基地的辉铜村采用这种布局形式，效果很好。既解决了移民住房的燃眉之急，又能照顾到发展生产和人民生活水平提高对社区布局的要求。

上述两种社区布局形式都是以水土条件作为决定性因素，各有其优缺点。这些优缺点在特定条件下可以互相转化。因此，应结合当地自然、社会、经济条件、生活习惯、原有村庄基础等，因地制宜地选择不同的社区布局形式。

另外两种社区布局形式是：一字形布局 and 自由型布局。

1.3 移民社区乡镇布局

要以水土条件及通道线路为依据，街道以一字型或十字型为主，布设商业和公共活动中心、工副业生产区、集镇居民居住区。乡镇布局既要考虑尽可能地集中居民点，即在乡镇附近安排一些行政村，使乡镇的经济发展具有规模效应和聚集效应，以及对周围居民点的辐射作用和旁侧效应，又要考虑农业生产半径，保持适当的距离，还要兼顾相互之间的交通联系。总之，要因地制宜，按不同时序、不同层次统一规划，搞好社区布局。

2. 移民社区建设

2.1 社区建设规模

移民迁入区的乡、村由于社区层次、功能的不同，占地规模也不相同。为了比较合理地估算迁入区社区建设用地规模，采用了按现状的老移民人均宅基地面积和未来移民分配的宅基地面积的生活区与生产区的比例。估算方法直接以宅基地面积、公共设施用地面积及生产区用地面积进行概算。迁入区社区建设用地规模选用后一种概算方法，并参照“三西”移民基地的建设和中国北方灌溉项目——银南地区吊庄基地规模等各项建设用地规模的指标，以及疏勒河流域移民迁入区实际情况，提出以下方案供各地选用。

乡镇建设用地包括管理机构、文教卫生、商业服务、科技服务、市政设施、工副业生产及其发展用地等。建筑面积约 7.5 万 m²，建筑面积与用地面积之比为 1：4，每个乡占地面积为 30 万 m²。行政村建设用地包括商店、农技综合服务站、农机、粮油加工等工副业、小学、卫生所、文化室等，建筑面积 2 000 m²，按 1：3 的比例，占地 6 000 m²。自然村建设用地包括商店及晒场用地等，约 1 800 m²，按 1：1.5 的比例，占地 2 700 m²。居民宅基地均为 533.33 m²，庭院用地为 666.67 m²。社区建设总面积如见表 2 所示。

表 2 社区建设用地规模

| | 数量 (个) | 建筑面积 (平方千米) | 比例 | 占地面积 (公顷) |
|-------|-----------|----------------|--------|--------------|
| 乡社区建设 | 16 | 1 200 | 1: 4 | 480 |
| 行政村建设 | 160 | 320 | 1: 3 | 96 |
| 自然村建设 | 1 600 | 2 880 | 1: 1.5 | 432 |
| 庭院 | 40 360 | 26 906.7 | 1: 1 | 2 690.67 |
| 宅基 | 40 360 | 21 525.3 | 1: 1 | 2 222.24 |
| 合计 | | 52 832.0 | | 5 851.20 |

上述建设用地规模，供地方发展之用，除中小学、医院、诊所列入农业开发及移民安置项目投资外，其余各项建设纳入地方发展规划。

2.2 社区建设方案

社区建设既要考虑到新移民民贫困的状况，又要适应现代化

农业生产及新兴产业的发展趋势。本着方便生活、利于生产和近期简陋、远期发展的原则，

对社区建设要进行合理科学的规划。

开发性扶贫移民社区建设受各种社会经济因素和自然因素的共同制约，不可能一蹴而就。应根据移民现有的财力和物力状况，在不同的阶段选择不同层次的社区建设方案。经济和生产发展水平的高低，在社区由低层次演化成高层次的过程中起着决定性作用。因此，一个乡或村社区层次的高低客观地反映出其繁荣昌盛的程度，一家一户住宅建设的层次同样体现出该户富裕的程度。通过“三西”已有移民社区建设的现状调查，移民在第一二年内均无力修建较好的住房，只能因陋就简，从第3年才开始备料筹建，第四五年有95%的移民可以住进具有一定标准的新房。另据调查，有90%以上的移民社区准备在若干年后经济富裕之日营建楼房。据此，我们提出移民社区建设的四个阶段性方案。

2.2.1 第一阶段：临时社区

这一阶段主要指移民刚迁入的第一二年，由于绝大部分移民是为解决温饱、摆脱贫困才创业至此，经济十分困难，加之政府发给的移民补助费有限，而开荒种地投入又较多。因此，移民在此阶段均无力修建较好的住房，而是通过多种渠道寻找、建立临时社区，渡过短暂的艰难岁月。

① 在水利建设和农业建设工地或主干渠附近新建简易移动式房屋、移动式工棚及一般工棚，解决“以工代赈”的民工集体居住。并建造少量永久性管理房屋、简单房屋供一部分管理人员和民工集体居住，以后转交给移民户。

② 新建简易的土木建筑结构平房或以原有基础设施的废弃居住区作为移民的临时社区。甘肃安西县腰站子移民乡辉铜村的移民全部以辉铜矿废弃家属区作为临时社区，玉门小金湾移民基地靠近小金湾农场区。这种方案在集中移民时比较适用。因此，社区建设应尽量靠近已有初步基础设施的地方。

③ 挖地窝子。修建地窝子花钱少，对贫困移民比较适用。

④ 乡（镇）政府驻地单位修建砖木结构或钢筋混凝土式的平房。

2.2.2 第二阶段：半固定简易平房社区

移民在三荒地开垦种地，开展多种经营，有了部分储蓄，按照乡村统一规划，投资新建砖木结构的平房，绝大部分移民在移入的第四五年均可修成。砖木结构平房居住年代较长，均在10年以上，政府驻地的所有单位在此阶段同时动工修建钢筋混凝土新式平房或楼房。

2.2.3 第三阶段：半固定平房与楼房混合社区

移民迁入的第10年以后，随着生产力发展水平的提高，经济条件和生活、居住条件相应得到改善。砖木结构式逐渐被钢筋混凝土式结构所代替。与此相对应，不同层次的楼房将代替政府、村委会的各种生活服务设施及生产设施，展现在移民社区的将是平房与楼房混合交错的社区建设方案。

2.2.4 第四阶段：远景固定楼房社区

这是移民追求向往的目标，也是生产水平发展到一定高度的产物，社区全部楼房化。

总之，社区建设层次始终处在动态变化中，生产力发展水平是调控社区建设层次动态变化的重要机制。生产力的巨大发展，客观上要求低级社区终将被现代化社区所取代，这是发展的必然趋势。

3. 移民安置实施计划

根据《中国西部贫困地区开发性扶贫移民》的要求，必须把农业开发与移民安置紧密结合起来，以开发带动移民，以移民促进开发，分阶段、分层次、有重点，精心组织，周密实施，同步发展。以及坚持“以水定地，量水种植”、“人跟水走”和“因地制宜，适当集中”的安置原则，在考虑移民社区建设的空间布局基础上确定移民安置的时序及实施计划。

移民安置的时序应在科学、合理、有效和节约的前提下，移民与水利工程、农业配套和乡村社区建设相一致，同步实施。中国西北地区是一个生态脆弱地区，因此要按照水—林—田的建设时序来安置，并采取“以工代赈，边开发边移民，迁移一批，安家落户一批，扎根巩固一批”的办法，分期、分批、分片安置。

3.1 制定移民实施计划的依据

移民安置是一项复杂的系统工程，我们遵照移民安置的总体方案，并依据水利建设工程和农业垦殖及环境治理、配套服务设施等项目的进度，同时按各项工程的劳力需求及带着眷属的比例，以及非农产业逐步发展等因素，确定移民实施的步骤，制定分年度移民实施计划。

3.1.1 按水利工程劳力需求确定移民规模

按水利枢纽工程、排灌工程及配套设施的施工进程，及其控制的灌溉面积，概算在不同时序、不同地区的工程劳动用工量和年劳动力需求量，确定移民规模，如甘肃疏勒河流域移民迁入区。

3.1.2 按农垦面积和发展农业时劳力的需求确定移民数量

按农业垦殖面积和农林牧副各业的年度发展规模，以最近年份各地农产品年用工量及各主干渠控制面积为依据，概算出农林牧各业的年用工量和年劳动力需求量及其时空分布的移民数量。

3.1.3 按环境治理乡村建设劳力需求确定移民数量

按环境治理，尤其是盐碱地改良的进程和完成投资额的时间长度，输变电、道路、乡村建设规模及其用工量，估算年劳动力需求量，确定移民数量。

3.1.4 按乡镇企业发展的劳力需求确定非农产业移民数量

按迁入区农副产品加工、乡镇企业发展规模及其速度，并考虑到移民家庭亦农亦工的比例，核算非农产业实际需要的逐年劳动力需求，从初期的 5% 逐年逐步发展到中期的 15% 及后期的 28% 左右。以此作为非农产业需要的移民规模。

3.1.5 按劳力与非劳力构成确定眷属移民人数

按初期移民以单身“以工代赈”为主的形式及迁出区家庭劳力与非劳力构成的比例确定眷属系数，并核算移民逐年带家属的数量，从而确定分年度移民总数（见表 3）。

3.2 移民实施阶段

按照工程的总体部署水利和农业开发工程中主体工程竣工的年限及排灌工程竣工进度，并参照农业垦荒的总体计划，一般而言，移民安置可分为 3 个阶段实施。

第一阶段，为初期阶段。这一阶段主要进行水利工程建设，开荒面积较少，农业所需劳动力少，而且移民以“以工代赈”形式参与工程建设，携带眷属较少，移民人数占移民总数的 15 ~ 20%。

表 3 按水利工程及农业配套工程进度的移民计划

人

| | 第 1 年 | 第 2 年 | 第 3 年 | 第 4 年 | 第 5 年 | 第 6 年 | 第 7 年 | 第 8 年 | 第 9 年 | 第 10 年 |
|------------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 水利工程 | 5 180 | 13 610 | 15 090 | 16 800 | 13 980 | 14 140 | 14 140 | 5 820 | 5 000 | 3 640 |
| 农业配套 | | 3 290 | 8 080 | 15 740 | 25 880 | 37 190 | 51 300 | 69 110 | 81 740 | 89 870 |
| 环保工程 | | | 610 | 610 | 610 | 610 | 610 | 610 | 610 | 600 |
| 输变电道路 | | | 90 | 90 | 90 | 90 | 90 | 90 | 90 | 100 |
| 其它 (含乡村建设) | | | 870 | 1 300 | 1 220 | 1 220 | 1 130 | 1 130 | 1 130 | 790 |
| 第二三产业 | | 340 | 780 | 1 650 | 4 380 | 7 690 | 13 580 | 20 440 | 23 390 | 25 000 |
| 总劳动力 | 5 180 | 17 240 | 25 520 | 36 190 | 46 160 | 60 940 | 80 850 | 97 200 | 111 960 | 12 000 |
| 眷属系数 | | 0.10 | 0.30 | 0.35 | 0.40 | 0.40 | 0.40 | 0.40 | 0.40 | 0.40 |
| 眷属非劳力 | | 1 910 | 10 940 | 19 490 | 30 780 | 40 630 | 53 890 | 64 800 | 74 640 | 80 000 |
| 当年移民数 | 5 180 | 13 970 | 17 310 | 19 220 | 21 260 | 24 630 | 33 170 | 27 260 | 24 600 | 13 400 |
| 累计移民数 | 5 180 | 19 150 | 36 460 | 55 680 | 76 940 | 101 570 | 134 740 | 162 000 | 186 600 | 200 000 |

第二阶段,为中期阶段。这一阶段的水利建设规模大,主体工程加速竣工,农业开荒也进入高峰,垦殖面积较大;且“以工代赈”单身形式的移民陆续转为就地安置,举家迁移,眷属大增。而且农林牧业的发展及配套工程所需劳力远超过水利建设所需劳力,移民规模大,占 50% 左右。

第三阶段,为后期。这一阶段水利工程的主体工程已结束,剩下的配套收尾工作需要的劳力不多,而农业开发速度加快,配套设施也需完善,垦殖面积也较大。移民过程中非农业移民的比例也不小。移民人数约占 30 ~ 35%。

总之,在迁移过程中要根据实际情况,制定周密的年度移民计划,并在实践中随时调控,具体落实,安置得当。

(本文责任编辑:朱 犁)

(上接第 41 页)

要需求”时,有 19.2% 的人需要解决住房困难,有 11.3% 的人需要解决生活照料,有 8.7% 的人需要解决治病困难,有 5.6% 的人需要解决就业困难,有 3.0% 的人需要解决经济困难。当我们问到新移民家属中如“还有人要出境,希望提供什么帮助”时,有 13.0% 的人希望提供咨询,有 10.6% 的人希望帮助外语培训,有 6.5% 的人希望代办移民手续,有 5.1% 的人希望帮助职业技能培训,有 1.1% 的人希望代订机票。可见,上海市政府及有关部门还有许多工作要做。

为了更好地贯彻国务院侨务办公室提出的“高度重视、广泛团结、突出重点、积极引导、热情服务”的新移民工作指导方针,充分发挥新移民在实现上海建设总目标中的独特作用,进一步加强和完善该市移民管理事务的体制及政策措施,我们建议在加大新移民作用的宣传力度、提高各级政府及有关部门对做好新移民工作重要性和紧迫性认识的前提下,应尽快采取以下几项措施:

第一,成立新移民工作协调小组,加强对该市新移民工作的统筹协调和指导。

第二,制定一系列有关新移民工作的配套政策措施,鼓励新移民回国和为国服务。

第三,筹建移民咨询服务中心,提供全方位的优质服务。

第四,筹建新移民研究中心,深入开展新移民的有关调查研究工作。

(本文责任编辑:朱 犁)