

印支难民安置工作的回顾与思考

曾国华 陈寿德 张民保

1978年初，数百名原居住在越南的华侨、华裔，越过中越边界进入中国境内，世界各国包括中国都没有预见到这一行动竟是本世纪内举世惊骇、惨绝人寰的大批越南难民出逃事件的先声。自那时始，数以百万计的越南难民，为求生存被迫离开他们世代居住的家园，或翻山涉水，流入邻国；或抱着朦胧的幻想，投奔怒海，企望得到富裕国家定居的机会。据报导，已有153万余人转移到世界各地，其中137万人闯开了一条新的生路，定居于世界50多个国家和地区，其余的16万人尚未有国家或地区愿意接纳，只好在难民营度日。而病毙丛林或葬身鱼腹者则无法计算。时至今日，10年过去了，印支难民问题还远未看到尽头，每年仍有两万多难民从越南出逃，流散世界各地。我国是安置印支难民最多的国家之一，广西与越南山水相连，在难民流中首当其冲，10年来，各地、各有关部门为安置印支难民做了大量工作，付出了巨大的努力，有成功的、也有曲折的，值得我们认真回顾与反思。

一、促不及防和应急安置

当第一批不堪越南当局在政治上、经济上迫害的华侨、华裔难民被迫离开越南逃入中国后，很快就有越来越多的人加入了出逃的行列，他们忍痛放弃了几代人用双手辛勤垦拓建成的家园，跋山涉水，流入中国，其势如决堤之水。而我们对越南当局忘恩负义的行为虽有所觉察，但对其驱赶华侨、华裔的规模之大、手段之残酷，显然估计不足。当我们真正注意到这一方面时，已面对着一个大批难民蜂涌而入、口岸压力与日俱增的局面。据当时统计，这一期涌入广西的印支难民共达214,000余人，仅东兴口岸，每天进入1,000—2,000余人，最多的一天竟达4,000人。大批涌入我境的难民，衣衫褴褛，面容憔悴，不少人伤病交加，哭嚎不已。使我边境口岸在粮食、日用品供应及住宿、医疗、卫生等各方面都面临前所未有的困难，面对这一情况，有关方面就如何做好接待安置印支难民工作作出决定。对难民安置费用标准，难民户口，工资待遇，生活福利补助以及专业技术人员对口安置等有关问题制订了一系列的政策，保证这一工作的顺利进行。

但由于促不及防，初期的工作难免带有一定随机性，应急性。

二、“面向农村、集中安置”的方针

截至 1987 年末统计，10 年间，从广西各口岸入境的印支难民共 218,725 人，其中近 12 万人转至广东、福建、云南、江西等省安置。在广西安置了 100,420 人，由于需安置的难民数量之大，原作为安置归侨基地的武鸣、宁明、来宾、柳城、桂林、百色等 6 个华侨农场已难以承担此重负，于是先后又新增建了 16 个华侨农林场，并将安置点范围从侨务系统扩大到农业和林业系统。将难民安排在南宁、钦州、柳州、百色 4 个地区、28 个县（市）44 个农林场和 15 个工矿企业，2 个渔业社队，其中安置在国营农林场的约占 77.3%，安排在厂矿、企事业单位的约占 6.51%，安置在渔业社队的约占 14.1%。苗瑶等少数民族难民则安置在边境苗、瑶集居的山村，约占 2%。对难民中专业技术人员的安置问题，自治区侨办、区人事局、区劳动局根据中央有关文件精神，在 1978 年安置初期就制订了对口安置的政策，一些按专业对口可以及时安排的难民技术人员，安置时就对口安排；一时没有合适单位的或专业尚不明的则暂过渡安置到农林场，这部分难民经过几年的调整，基本上也都进行了对口安置。

“面向农村”、“集中安置”的做法，应该说是符合难民在国外的职业构成和就业技能，也适应我国的国情的。即使是现在也不可能将如此众多的难民安置到城镇。50 年代对归、难侨采取“分散安置”的方针，结果是归、难侨分散到各个农村，难以照顾、管理，有关侨务政策不易落实，而在“左”的思想影响下，归、难侨受到的歧视又格外严重。“集中安置”则较好地避免了上述弊病，便于贯彻和落实党和国家的有关政策，也便于对他们进行管理、教育和维护他们的合法权益。

为安置好 10 万难民，国家在广西已支付了 3.4 亿多元人民币，为难民提供耕地 14.31 万亩，林地 56.69 万亩，各种农机具 948 台（包括汽车、拖拉机）；建造住房 855349.75m²；学校 54 座 44905m²，医院、医务所 17 间 8031.1m²，其它公共设施 44268.4m²；水电站 2 座，水库 26 座；修筑道路 841.9 公里。各难民安置点为安排难民的生产、生活做了大量的工作。此外，自 80 年以来，我区还接

受了联合国难民署、世界粮食计划署等国际组织提供的援助共 2961.42 万美元。按协议安排给有关安置单位发展难民生产和生活福利事业。经过 10 年来各级政府、主管部门和安置单位的共同努力，大部分难民的生产渐上正轨，生活已有改善，特别是通过近几年经济体制改革，少部分难民开始走上劳动致富的道路。1987 年统计结果表明，44 个安置难民的农林场中有 25 个已进入盈利行列，有 9 个开始减亏，按年终决算统计，1987 年农林场的难民人均收入在 500-700 元的占 25.35%，300-500 元的占 46.33%，300 元以下的占 28.32%。难民安置点收入最高的是北海市侨港镇，1987 年劳力平均收入达 3711 元，人均收入达 1045 元，难民中的人才也逐渐得到合理使用，当选自治，区政协委员和人大代表的有 9 人，任县（市）政协副主席的有 4 人，任副县长的有 2 人。按专业评上副教授、副研究员、副主任兽医师职称的有 6 人，评上工程师的有 26 人，另外，有 39 人担任了农林场和工厂级领导。

我们为安置难民所作的努力在国际上赢得了良好的声誉。去年 11 月底联合国难民署派出由技术部主任欧玛·巴克先生率领的评估组来我区考察，对我安置难民的情况给予了较高的评价。巴克先生说：“评估组已走遍世界各安置国，在其他国家是吸取教训，而来中国是看到了经验。中国安置难民是成功的，是其他国家无法比拟的。”难民署驻华代表黎明·贺尔先生说：“巴克先生讲的是实实在在的话，中国安置难民确实是成功的，远远超过其他国家。你们安置那么多人，有这样的成果，很不容易，可以引以自豪。”

难民安置工作有一定成绩，但毋庸讳言，由于客观和主观上的原因，这一工作仍有不少问题亟待解决。而近年新入境难民数又呈上升势头，其中有的在国内有亲可投，有的则纯是越南人，虽经反复动员劝阻，绝大多数不愿返回越南去。由于农林场已不再接受安置难民的任务，而农村在实行承包责任制后，土地、山林基本上都已分包到户，因此，新入境难民的安置问题十分棘手，难于解决。呈现在我们面前的难民安置工作，无疑是长期的，复杂的，艰巨的。

三、难民安置工作的长期性、复杂性、艰巨性

如果说，将难民从口岸疏散到各安置点这一初期安置工作具有刻不容缓的特

点，那么，使安置下来的难民在思想上逐渐安定下来，在生产、生活上走上正轨的工作则具有长期、复杂、艰巨的特点。这是因为难民安置工作有诸多制约因素，此消彼长，在安定与波动的交替中摆动前进。

时起时伏的难民外流风，正是这一特点的形象表现。难民安置 10 年来，外流现象年年发生，安置初期的 1978、1979、1980、1981 年，每年离开安置单位外流难民都有数千人。1982 年后呈下降趋势，经几年沉寂后，1985 年起又有所回升，1987 年出现新高峰，全区有 7000 余人离开安置点，其中 1000 多人流入香港。究其原因有：

（一）难民头脑中的思想因素。难民从原居住国（主要是越南）出逃，主要是受越南当局的驱赶、胁迫。但有些人也存在着对西方富裕国家物质生活向往的因素。也就是说，他们更希望能安置到西方富裕国家去，而不很乐意安置在中国。所以，他们当中许多人在安置初期不断外流重新加入海上难民的行列；而在经过经济体制改革后，虽然有的难民年纯收入已达到近万元，但仍然有人外流。

（二）国外诱惑力的存在。难民问题是一个国际性问题，时至今日，已有 100 多万难民定居于世界 50 多个国家和地区，他们之间有着千丝万缕的联系。近年来，这种联系越来越频繁，信息的交流不可避免地要在难民头脑中引起波动，物质生活上的差距、盼望与国外亲人的团聚等都会强烈地激起他们头脑中固有的到第三国去安置的欲望。

（三）国内因素。表现为旧的经济体制、难民生产、生活的基本条件，难民政策执行程度的差距以及干部的工作作风等。

首先，经济体制改革前，农场囿于过去的经济体制和管理模式，所有权和经营权没有分开，经济管理权过于集中，生产结构单一，吃大锅饭，无法调动劳动者的生产积极性和主动性，生产力难以发展。大部分农场生产发展缓慢，经济效益差，亏损严重，职工生活困难。安置到农场去的印支难民，同样面临这一困境。

其次，应急安置带来的遗留问题越来越明显地影响难民的生产与生活。由于选点仓促，一些安置点安置过于集中，人多地少；有的安置点自然条件较差，随着难民人口增殖，问题越来越严重。一些难民在就业、住房、教育、卫生等方面

困难较多。

再次，个别地方难民安置点附近的一些村民对难民持歧视排斥态度，自安置伊始，侵占难民耕地、哄抢难民劳动成果的现象屡禁不止，使难民感到不安。

另外，某些基层干部的工作作风存在问题，也对难民的安定产生影响。

四、改革开放与难民安置工作

难民安置工作的难度随着我国经济体制改革的推行而渐有改观。《中共中央、国务院关于国营华侨农场经济体制改革的决定》下达后，为处在困境中的难民安置点展现了一个光明的前景，经济体制改革能较好地消除原有的僵化经济模式的种种弊端，为建立一个有生机有活力的新经济体制开辟了道路。改革几年来，不少难民安置点的面貌有了很大变化。以崇左县左江华侨农场为例，该场认真执行改革、开放、搞活的方针，从1984年起，合理调整了生产结构，大刀阔斧地砍掉了那些投资大、经济效益差、长期亏损的生产项目，种植业以发展菠萝为主，养殖业以发展养鸡、鸭、瘦肉型猪为主，同时搞好农副产品加工工业的配套。接着，从1985年开始，全面推行家庭承包责任制，家庭承包户接受分场的计划指导，分散经营，独立核算，包干上缴，取消按原工资等级逐月发放的办法，有效地调动了广大归、难侨和其它职工的生产积极性。该场菠萝罐头、淀粉、剑麻纤维和三黄鸡等产品都已打入国际市场。1987年工农总产值达1530.87万元，比1979年增长17.6倍，比1982年增长3.69倍，实现利润97.81万元，职工平均收入达1263元，比1982年增长1.7倍。

武鸣华侨农场多年来是亏损大户，通过改革，该场1987年也步入盈利单位行列，工农业总产值达4945.28万元，年盈利96.06万元，职工年收入为1127元。

几年的改革实践证明，只有改革才是改善难民生产、生活状况的唯一出路，要使安置点的经济状况得到长期稳定的发展，必须保证经济体制改革的不断深化，而且要通过分阶段的推行配套改革，使改革能坚持下去，并通过种种有效的努力使难民安置点的发展进入一个良性循环：即通过经济效益的提高来改善难民生产状况和生活水平，而生产、生活状况的改善反过来增强难民对改革的信心，

信心带来积极性，又进一步推进经济效益的提高。因此，安置单位必须做到既要积极推动企业内部的改革，又要讲求实效、稳步前进。尤其是难民安置点大多是新建点，且多是穷乡僻壤，基础差，这是我们在改革中不能忽略的。

立足未稳，“造血”功能不强，是难民安置点的特点之一。在改革中，若操之过急，反而会使难民对改革丧失热情和信心。柳州有个农场安置难民 2202 人，可耕地仅 4000 余亩。平均每个劳动力 5.88 亩，人均则不到 2 亩，而且土质瘦瘠（含锰矿沙），保水保肥力差，又无水利设施，作物产量很低，在风调雨顺之年，甘蔗平均亩产也仅 2.22 吨，因而连年亏损，依靠国家每年给予亏损补贴勉强维持。该场 1984 年实行联产计酬，在一定程度上激发了难民的生产积极性，收入有所增加。此时本应因势利导，逐步改变。但在 1985 年却操之过急，骤然改为家庭农场，自负盈亏，既要难民完成指令性计划又不再补贴亏损，在“造血”功能不强的情况下停止了“输血”，致使难民的生活立遭影响，生产积极性大受挫伤，甘蔗亩产降至 1.09 吨，收入大幅度下降，严重影响了难民人心安定。这一例子说明了，在改革中若不审时度势，根据实际制订改革措施和步骤，反而会“欲速则不达”，对改革、对难民的安定都十分有害。对于安置在贫困地区的难民，由于当地自然条件恶劣，交通不便，信息不灵，生产方式陈旧，生产结构单一，商品生产与流通还远未发达，更要注意改革的长期性、复杂性，万不可一哄而上，搞一刀切。

帮助有条件自谋职业的难民从土地上分离出来，是改革中的一项重要政策，既有利于难民广开生产门路，发展多种经营，实现人尽其才，各得其所；又能减轻农场人多地少的压力。要做好这项工作，有两个先决条件，一要看难民自谋职业的主客观条件是否成熟，二需要有关政策的同步保证。

难民自谋职业的主观条件指难民本人的经营谋生能力，客观条件则指社会需求。主客观条件如不具备，难以成功。如上思县昌墩煤矿，安置难民 400 多人。该矿因煤质低劣无销路于 1982 年停产，难民拟就地“消化”。但因县城容量有限，致谋业无门。难民扬子伦从煤矿借款 3000 元在县城开设米粉店，由于经营不善，加上县城对饮食摊点的需求有限，终致倒闭，欠款至今无法偿还。

在难民的自谋职业的主客观条件已经成熟的前提下，有关政策的同步保证就成为成败的关键。因难民自谋职业是一项牵涉面很大的工作，如户口、粮食、建房用地，领取营业执照等等问题，需要各方面认真配合，一环不可缺。在目前城镇经济尚未大发展、劳动力总供给大于总需求的情况下，难民进城自谋职业困难不少，非一纸公文就能解决一揽子问题。现在各有关部门的政策协调不够，难民自谋职业往往因一个环节的空缺而整个落空。故在解决难民自谋职业的艰苦努力中还需有关政策方面予以配套，进行综合改革，促成地方上各有关部门协调行动。

难民安置 10 年来，影响难民不安定的因素之一是安置点附近的某些村民对难民的歧视、排斥。例如挑起土地纠纷，侵占难民安置点的土地，哄抢难民劳动成果，砸抢难民安置点甚至打死打伤难民，致使国家资财与难民生命财产蒙受了重大损失。仅从侨务系统 21 个安置难民的农林场统计，自 1978 年至今，共被侵占土地 14.8 万亩，被哄抢造成的经济损失达 375.3 万元。更为严重的是，这些不法事件已对难民安置点的经济体制改革造成了破坏，打击了难民对改革的信心。问题的严重性还在于，尽管有些事件已明显触犯有关刑律，却往往因为某些地方的个别干部偏袒当地村民，不能秉公执法，使这些事件得不到彻底的公正的处理，而大事化小，小事化了，引起难民的愤懑和惶惑，感到缺乏安全感。因此，务必切实加强法治，保障难民的人身、财产安全，为难民发展生产，改善生活提供一个安全的环境。总之，深化改革，是搞好难民安置工作的根本保证。

五、难民外流风及其教训

难民安置初期大批是的外流，恰好说明前面提到的在难民头脑中存有对西方富裕国家物质生活向往的因素。不少难民是多次被香港遣返又多次重新出走，而经过几年沉寂后的 1987 年再次爆发难民外流的高峰，其原因比较复杂。难民头脑中长期存有的伺机争取到第三国去安置的思想是一个重要因素；也有当年出逃时亲人失散，随着这几年安置到西方富裕国家去的亲人逐渐在新定居国扎下根，不少难民寻找到亲人下落，有的遂想通过外逃谋求与亲人团聚；同时，这几年难民回国探亲访友日益增多，难民之间的联系越来越频繁。在信息交流中，不可避免地要在物质生活水平上作比较，与富裕的安置国相比，生活水平上的差距是显

而易见的，并且不可能在短时间内缩小这一差距。耳闻目睹，难民受到的影响更直接、更具体、更形象，从而使他们本来就存有的争取到第三国去定居的欲望强烈复萌。另外，我们的工作存在问题，表现为：认识不足，重视不够，许多应该办好的事情没有办好，一些可以避免的事未注意避免，不少地方还存在严重的官僚主义和有法不依、执法不严的问题，一些难民安置点教育机构不足而且简陋，难民子女受教育的条件难于保障。于是与富裕国家的安置状况相比，有很强烈的反差。此外，难民对我国的计划生育政策有抵触，我们有的单位在执行计划生育政策、处理超生问题中也存在未认真考虑难民特点之处，这也是造成难民外流的原因之一。如有一个林场的外流难民相当多，就是由于对林场执行计划生育政策的过激做法不满而出走的。

1987年难民外流风的重新刮起，是由上述各种因素的综合而激起的。其中起主导的因素是什么？我们认为，仍是难民头脑中对西方国家的向往和富裕安置国物质生活水平的吸引。这个看法基于下面的调查：外流难民中，相当一部分在这几年的经济体制改革中已经摆脱贫困，开始走上富裕道路，如柳城华侨农场第九生产队，1986年劳动力平均得超产奖2200多元，加上工资，劳动力平均年收入达3000元。但在这次外流风中该队30%的劳动力离场外流，人数占全场之首。这种情况说明这一次难民外流不全是因为生活困难，而是冀求更富足的生活。

由于国内外工资收入的差距，人民币与外币比值的变化，国内外物价水平的差异等因素，难民中普遍存在希望自己家庭中有一个或多个成员能安置到西方富裕国家去的想法。因为，一笔对国外来说数目不大的外汇，汇至国内就相当可观，且有商品供应上的优惠，可大大改善国内亲人的经济处境。再有，富裕国家的教育水平较高且十分普及，对难民的子女极有吸引力，所以在这次外逃风中以青年人居多，尤其是待业的难民青年。老一辈难民则倾力支持子女的行动。

难民的外流，给各方面都造成了不良影响。它要求我们对10年来的安置工作作深刻的反思，以求将难民安置工作做得更好一些。

难民问题是一个国际性问题，难民工作做得如何必然在国际上产生影响。我们应当充分认识这个国际性，并由此而认识难民工作具有政治性、政策性强，涉

及面广，影响范围大，以及难民思想常随国际形势波动牵制的特点。这个特点在这次难民外流中表现得很充分，对外震动也很大。因此，要做好难民安置工作，稳定难民情绪，急切需要解决一些带根本性的问题，单靠主管部门和安置单位努力是不够的，而要党政重视，各方配合，综合治理，作长期艰苦的努力。分而言之：

(1) 要加强领导，克服官僚主义。由于难民安置工作的特点，这项工作做得好坏，涉及我们国家的声誉，关系到我国的安定团结和四化建设，关系到爱国统一战线和国际上涉外斗争大业。因此，需要提高各有关地、市、县和安置单位对难民安置工作的重要性、复杂性和长期性的认识。我们在前面说过，已经有 137 万印支难民定居于世界 50 多个国家和地区。印支难民以其巨大的数量，惨苦的经历令世人瞩目。这几年，作为新移民，他们逐渐在移居国扎下根，打开了局面。仅以移居美国的印支华人状况的统计数字为例，他们当中的大多数（70%左右）家庭年收入在 2-4 万美元之间，已达到美国中等水平家庭标准，拥有自己的住房和轿车，彩电、冰箱、微波炉等现代化家用电器，小孩子们都有良好的受教育条件，不少已在学业上初露锋芒，这批新移民的后代在不久的将来可能会出现有成就的科学家，企业家。此外，有少数（百分之几）难民甚至已跻身中等企业家阶层，经营超级市场、开办集团公司、加工厂等。印支难民在今天的世界上已逐渐形成一支有其特殊内涵的力量，对社会结构、社会力量的均态都有不容忽视的影响。印支难民由于受儒家思想影响较深，十分重视血缘、亲族关系，他们之间的联系相当密切，故印支难民问题极易在国际上引起反响，成为各有关国家在外交工作中的重要问题。因此，我们务必真正认识到做好印支难民安置工作，既是维护安定团结、促进四化建设的需要，又是推进“一国两制”构想、实现祖国统一大业的重要桥梁；而且还是扩大对外影响，发展同各国人民团结友好，维护世界和平的重要纽带。在这个思想高度上，要求我们要把接待安置工作的重点转到巩固和发展难民安置成果上来，转到发展难民生产力、为难民经济建设服务的轨道上来。对安置在我国的难民，应切实保护他们的合法权益，照顾他们的特点，关心他们的生活，鼓励他们努力工作，走勤劳致富的道路，并发挥他们的优势，为

发展地方经济做出贡献；对移居到世界各国的华人难民（包括由国内移居第三国的难民），要广交朋友、联络情谊，关心他们在国外的生存和发展，激励他们爱国爱乡的热情，为统一祖国和维护世界和平做出贡献。为此，我们要进一步增强做好这一工作的使命感、责任感和紧迫感；要采取落实领导责任制的办法，进一步明确责任，加强对难民安置工作的领导；要采取切实措施，教育干部和群众，加深对我安置难民政策的理解，摒弃对难民的错误认识，纠正一切歧视、排斥难民的错误做法，迅速、正确地调解处理难民安置点和村民之间的土地纠纷和社会矛盾；要认真执行有关法制和政策，在处理难民问题时要秉公执法，依法办事，切实保障难民的合法权益，坚决制止那些肆意侵占农场土地、哄抢难民劳动成果、打死打伤难民等违法事件。与此同时，还要根据当地情况，研究和制订帮助难民脱贫致富的具体计划和步骤，使他们的生活切实得到改善，逐步树立在当地长期安居乐业的思想。各有关地、市、县应有一名主要领导同志分管难民工作，协调和支持有关部门和安置单位落实有关政策。要定期研究难民工作情况，对于难民生产、生活中存在的问题要及时解决，对于难民子弟的教育问题要给予足够的重视。安置单位应派出有水平，懂政策的干部去管难民工作，切实做好难民的思想政治工作，加强形势、政策教育和法制教育。思想教育要有针对性，要采取疏导的方法，教育难民识大局，顾大体，正确对待眼前和长远利益。

(2) 要搞好经济体制改革，巩固和发展难民安置成果，尽快提高难民生产力。当前各主管部门和安置单位要通过经济体制改革，积极调整产业结构。在开发各类资源的基础上，大力发展农林果牧产品、土特产品。各种矿产品的多层次加工业，发展传统手工业及其配套的各种服务业，拓宽难民的就业门路。在农场经营方面，要积极推行多种经营方式，发展横向经济联系，改善经营管理，不断扩大生产经营者的自主权，通过完善联产承包和发展家庭农场以及各行各业的承包户、专业户、联合体等经济形式，充分调动难民生产的积极性。对生产条件差，产量低的要给予必要的扶持，帮助他们改造低产状况，逐步提高产量。在对难民给予必要的资金、税收优惠照顾的同时，应在技术和管理等方面加强指导，使难民通过劳动致富，不断增加收入，尽快提高生活水平。当难民真正感觉到在国内

生活水平虽不如某些富裕国家高，但也相当不错，并且具有安全感。没有富裕国家那种朝不保夕的忧虑时，难民就会逐渐安定下来，安置工作中的不稳定因素就会相应减少。

近年来，安置点存在的人多地少和难民成年人口猛增的状况使难民安置点中剩余劳动力越来越多，就业压力日大一日，1987年末待业青年已有5700余人。目前各安置点一般采取调整产业结构的办法为多余劳力找出路，但这不能从根本上改变自给半自给的经济格局，基本上仍停留在自我消化就地转移的状况，劳力转移的渠道不宽不畅。为解决这个问题，一是争取外援（或集资）在中小城镇建立劳动力密集型企业，吸收难民剩余劳力；二是采取“离土不离场”的形式，不变动户口，将难民多余劳动力组织起来，进行以劳务输出为目的的多向流动。党中央制定的加快发展沿海地区经济的战略方针，为我区劳务输出创造了有利的时机和条件，沿海地区商品经济的繁荣，必然引起劳务价格的提高，这样又会造成两种流动趋势，即投资向低劳务费用地区转移的趋势和劳力向高劳务价格地区转移的趋势。这两种趋势都有利于我们解决难民剩余劳力的出路问题，既可吸引国外资金办劳力密集型企业，也可组织难民劳力输往区外。后一种形式又挣工资又开眼界，从长远的观点看，是一项带工资的职业培训，对提高难民的素质，增强其在商品生产中的竞争能力有不可低估的意义。有关部门和安置单位，还应随着非农业的发展，逐步设立社会福利基金制度，使离开土地的难民劳动力在经营非农业失败后，能通过社会福利方式获得一定的经济支持，以便他们能再次获得就业机会，不重返农场土地上。

(3) 必须加强对难民的智力开发。随着经济体制改革的深入，劳动合同制的实行及企业破产法的实施，劳动者的职业选择和流动性必将大大增强，而难民的文化技术素质较低下，不能适应城乡产业结构的变化，也不适应劳动就业制度的改革，在富有竞争性的商品经济中十分被动。因此，采取积极措施，提高难民的文化素质，发展职业教育和就业前培训，增强难民就业适应性，是一项迫在眉睫的工作。在国家教育资金有限的情况下，除通过争取外援创办难民中小学外，还应组织难民安置单位集资创办普通中学和职业学校。难民技术培训中心要充分发

发挥作用，扩大招生，并根据社会劳动需要增设科班，适应商品经济的发展；同时根据区情、市情研究和找出一种自奋自强的有效办法，如办实验场、厂和服务公司，为发展难民教育事业注入活力。

(4) 对难民的政策还须作适当的调整。应允许安置难民的农林场按难民人数比例给予免税照顾。用免税资金扶持难民发展生产、改善生活条件。各安置系统的工业单位，尤其是场办工业、服务行业招工时，应注意安排难民子女。在积极发展中等学校的职业教育和就业前培训时，要考虑难民子女的名额，应在年龄和文化水平方面给予适当照顾。另外在执行计划生育政策中，对超生的难民给予处分时，应注意难民特点，给予出路。

在即将结束本文的时候，我们说，对 10 年难民安置工作的回顾表明，难民安置工作是一项长期的、复杂的、艰巨的工作。这个工作具有集团性、（不是那一家事，需要许多部门互相配合，密切协作才能做好）、综合性、（不仅有政治的，还有经济、文化教育和生活方面的等一系列工作）和交叉性（不仅要处理好其和国内职工、干部、当地农民的关系，而且要注意其和国外安置的难民与华侨、华人之间发生的联系与影响）的特点。做好这一项工作确实不容易。安置中的某些不安定因素看来将长期存在，因为安置工作既受国内形势（政治的、经济的状况、难民生活水平的变化等等）的左右，也为国际形势所波动。我们无疑还要做许多艰苦细致的工作。这些工作做好了，将有利于难民情绪的稳定，进而有助于国内的安定团结和四化建设，有利于海外工作的开展。但由于前面我们已阐述过的种种因素的影响，即使我们做好了一切应做好的工作，仍不能说就完全把握住了难民安置动态。难民的稳定只能是相对的，难民工作只能是在稳定和动荡反复交替的循环中前进。