

安置模式对水库农村移民家庭经济的影响^{*}

向华丽^{1,2}

(1. 中南财经政法大学 公共管理学院, 武汉 430073; 2. 湖北省人口与发展研究中心, 武汉 430073)

摘 要:针对宜昌市三峡库区百户农村移民家庭12年的经济发展状况的跟踪调查表明:就地后靠农业安置移民不仅能平稳过渡,其家庭经济状况逐年好于全市农村家庭平均水平;外迁农业安置移民家庭在安置初期经济状况下滑,但能逐步实现过渡,并跟上农村平均水平;而非农就业安置家庭的经济状况波动大,且长期处于低水平,与城镇困难户家庭水平相当。因此,就地后靠农业安置应成为今后工程建设农村移民安置的首选,外迁农业安置是在环境容量限制下的次选,而非农就业安置在农村移民安置中应慎重选择。水库建设移民政策的制定应以能力贫困与能力发展理论为指导,现阶段应遵循“以土为本,就地后靠为主、就近外迁为辅”的原则,要注重库区环境容量的扩大和移民发展能力的提升,针对不同安置模式的移民家庭应该出台差别性的、针对性的移民安置政策,并全面开展持续的移民跟踪调查工作。在三峡后续移民工作中,应该妥善解决非农就业安置的遗留问题。

关键词:移民安置模式;农村移民;农业安置;非农安置;就近后靠安置;就近外迁安置;移民家庭;社会资本;能力发展理论;环境容量

中图分类号:F061.3;F323.6

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)01-0026-12

一、引言

水库建设移民是一个集政治、经济、社会、技术与环境等问题于一体的系统工程,需要研究的问题众多,包括迁移动力、迁移模式、迁移心理特征、移民社会适应性、移民社会融合、移民社会经济可持续发展等很多理论问题与实际问题(风笑天等,2004)。截至20世纪末,尽管我国就已兴建了大小水库8万多座,安置移民超过千万,但工程移民问题一直是水库工程建设的重大问题,处在不断的探索与实践之中。总体来讲,经历了从“重工程、轻移

民”思想指导下的单一补偿性移民方针到开发性移民方针的转变(李伯宁,1994)。在水库移民问题中,安置模式问题长期是移民工作的重大问题,也是学术界争论的焦点问题。

移民安置模式根据不同的分类方法,可以进行多种形式的划分。从安置的人口类型来划分,可分为农业人口安置和非农业人口安置;根据移民安置后从事的产业,可分为大农业安置和非农二、三产业安置(另一提法是有土安置和无土安置);按安置

* 收稿日期:2013-09-28;修回日期:2013-11-06

基金项目:国家社会科学基金青年项目(11CRK001)“基于地理信息系统的地质灾害多发地区人口分布与迁移及其调控研究”

致谢:感谢宜昌市移民局给予的数据支持,感谢杨云彦教授的悉心指导!

作者简介:向华丽(1977—),女,湖北公安人;讲师,博士,硕士生导师,在中南财经政法大学公共管理学院任教,主要从事人口与区域经济研究;Tel: 027-88386936, Email: shirlyxiang@hotmail.com。

点去向及迁移距离划分,可分为本地就近后靠安置、异地近迁安置和异地远迁安置;根据就业安置途径,可分为农业安置、企业招工安置以及自谋职业和养老保险安置;按安置点是否需要政府统一规划和建设可分为集中安置和分散安置;从政策依据上,又可分为补偿性安置与开发性安置等;根据安置区的经济发展水平还可以分别选择大农业安置方式、小城镇安置方式、成建制外迁安置方式和混合型安置方式等(苏爱华等,2004)。

对于农村移民,在农业安置与非农业安置的选择上,已有研究有三种不同观念。第一种观念以我国过去移民的经验为基础,强调以土为本的大农业安置模式(高建国等,1998;邱正光等,2000);第二种观点认为应该让农村移民进行城镇非农化安置,其主要依据是劳动力乡城转移与城市化是我国农村经济与社会发展的必然趋势,可以借着水库建设的契机,提前实现水库地区农村人口的劳动力转移,同时缓解库区人地关系紧张、环境容量有限的突出矛盾(苏爱华等,2004;韩光辉,1997);第三种观念则认为应该借鉴发达国家的安置模式,根据市场经济规律,支付给移民一定款项的补偿费后,由移民自主选择去向(伍黎芝,1999),其实质是一种单一补偿性的非农安置模式,由于脱离目前中国的具体国情,因而持这种观念的人相对较少。

三峡库区的农村移民工作根据1991年2月15日国务院发布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的基本原则,实际实行的是以大农业安置为主,兼顾二、三产业安置的开发性移民安置模式;在大农业安置中,又主要实行就近后靠安置兼顾就近外迁安置的安置模式。时至今日,从“迁得出、稳得住”的角度来看,三峡移民工作已告结束。但是,回顾已有的研究文献,我们发现,在总结归纳三峡移民工作的成绩、问题与评估不同安置模式的实际效果时,调研数据主要是基于某一时间点的横截面调查数据(马力等,2011;刘远新等,2011),缺乏连续的时间序列的数据支持,而移民过程本身是一个长期的延续过程,从最初的动员到迁移、适应、发展,家庭状态一直处于变迁之中,因此仅靠一个时间点的观察所得到的资料,不能完

全反映移民家庭经济发展的动态变化过程^①。同时,在具体的分析过程中,研究人员对于农村移民家庭的不同安置类型,特别是非农安置与农业安置移民家庭,一般采用同一基准进行比较^②,忽视了非农安置移民家庭丧失土地这一事实所造成的实际影响。从经济学角度分析,丧失土地对非农安置家庭来说,不单是土地这一重要资本的丧失,同时还意味着离开熟悉的生产和生活环境(自然资本)、原有的生存技能的失效(人力资本)以及社会关系网络的重建(社会资本)等多重问题,他们遭受的是家庭资本的多重损失乃至剥夺。由于该类型家庭已经完全脱离了农村,家庭经济不再具备任何自然经济的属性,因此,我们在比较与评估安置效果的时候,不能简单地与其迁移前或者是一般农村家庭相比较,而更应该同当地城镇家庭的经济发展状况相比较。

基于以上分析,宜昌市移民局在宜昌市统计局的技术支持下,在各县移民局的通力协助下所开展的百户农村移民家庭1996—2007年的家庭经济状况跟踪调查数据显得弥足珍贵。虽然样本量略显不足,但该调查具备如下特征:一是具有搬迁前的基准数据,二是调查样本同时包括了农业安置与非农安置两种安置模式,三是农业安置模式同时包括了就近后靠安置与就近外迁安置两种类型。本文拟以该跟踪调查数据为基础,从资本剥夺、介入性贫困与能力发展(Sen, 1984; Bebbington, 1999; 杨云彦等, 2008)视角出发,对库区就地后靠农业安置移民、外迁农业安置移民与坝区非农安置移民的家庭经济发展做一个时间轨迹上的考察,并通过比较后靠移民、外迁移民与一般农村家庭的差异和坝区非农安置移民与当地城镇家庭的差异,深入分析不同安置模式对农村移民家庭经济的影响。通过比较分析可以发现以往三峡移民工作中的历史遗留问题,为后续三峡移民工作提供参考;更为重要的是,通过辨析现行移民政策的实际效果,可以对今后移民政策的调整以及其它工程移民的安置工作提供有针对性、瞄准性的政策建议。

二、数据来源与说明

本文所使用的数据根据湖北省宜昌市移民局

^① 就现有研究文献来看,不仅仅是对三峡工程移民的研究缺乏连续的跟踪调查数据,关于以往的工程移民的研究同样缺乏类似的数据。

^② 包括搬迁前后比较、同迁入地居民比较、不同类型搬迁方式的相互比较等。

提供的《宜昌市三峡工程百户移民定点跟踪调查资料》历年报告进行整理。该跟踪调查由宜昌市移民局直接组织实施,宜昌市统计局制定跟踪调查问卷,从1996年开始调查,2007年结束,前后累计12年。100户农村移民家庭,分别为库区后靠安置移民50户、坝区非农安置移民20户和外迁安置移民30户,1996年总计402人^①。选择调查对象的标准是:经济条件较好、经济条件一般和经济条件较差的移民家庭各占三分之一。调查对象的安置地点分布在秭归、宜昌、兴山、枝江、猇亭、点军六个县市区的14个乡镇30个村和2个居委会。其中,库区后靠50户家庭分布在茅坪(10户)、香溪(10户)、郭家坝(10户)、太平溪(10户)、峡口(4户)、建阳坪(3户)、高阳(3户)七个乡镇;外迁移民30户家庭分布在猇亭云池(5户)、猇亭虎牙(5户)、枝江董市(10户)和点军联棚(10户)三个乡镇;坝区非农安置20户家庭分布在小溪塔(10户)、乐天溪(5户)和三斗坪(5户)三个乡镇。

该调查的指标分为11个大类共64个数据。大类数据包括家庭人口、应生产安置人口、耕园地面积、生产成果、生产用固定资料、全年总收入、全年总支出、全年家庭纯收入、年初存款及手存现金、年末存款及手存现金、住房情况等。根据研究需要,本文提取了家庭人口、耕园地面积、全年总收入、全年总支出、全年家庭纯收入、住房情况6大类共计16个数据进行分析^②。

本文使用的对比分析数据主要来源于1997—2008历年的《宜昌市统计年鉴》以及国家统计局农村社会经济调查司在1997年至2008年编写的历年《中国农村贫困监测报告》。其中,宜昌全市农村家庭人均数据、宜昌全市城镇家庭人均数据以及宜昌全市城镇困难户家庭人均数据来源于《宜昌市统计年鉴》;低收入贫困线数据根据《中国农村贫困监测报告》绘制,其中,2000年以前由于不存在低收入贫困线,采用绝对贫困线数据代替^③。

三、库区后靠移民家庭经济发展状况与比较

1. 人均收入情况

图1是1996—2007年库区就地后靠农业安置移民家庭的人均年收入变化情况、收入的主要构成及其与宜昌全市农村家庭平均人均总收入的对比。由图1我们可以对后靠移民的收入情况做如下总结:

(1)由种植业与养殖业构成的农业经营性收入是就地后靠农业安置移民的基础性的、保障性的家庭收入。其中,养殖业收入虽然比重较小,但非常稳定,维持在250~400元/年之间,这主要是由于家庭养殖业主要以圈养猪、羊以及鸡鸭等为主,属于家庭庭院经济所得,由于搬迁距离很短,该部分收入基本没有受到搬迁的影响。种植业收入在搬迁的第一年(1996—1997年)有一定的下降,随后保持了相对的平稳;2000年后逐渐下降,到2003年下降到最低点757.27元;随后又有所增加,种植业收入最高年份2000年与最低年份的差距达到2倍以上。从调查了解的情况分析,就地后靠安置对种植业收入的影响主要呈如下的发展脉络:搬迁第一年的下滑主要是由于搬迁影响了生产,这一年移民家庭的主要精力在于住房及家庭财产的搬迁上,农作物的耕种受到了影响;1998—2001年能够维持在较高水平的主要原因在于,搬迁家庭获得了新的土地,但由于水库淹没线下的耕地虽然距离较远,但仍然可以耕种,因此原有土地加上新开垦荒地的收入就超过了搬迁前的整体收入;随着水库的分阶段蓄水,原有耕地逐渐被淹没,加之新垦荒地的管理问题及开发熟化不到位,导致该部分收入逐年下降,2003年到最低点;在2005年以后,随着新垦荒地的逐渐熟化以及水果园的挂果成熟,该部分收入得到逐步的恢复。以上只是一个总体的趋势,其它影响该部

① 家庭总人数由于出生、死亡、成家立业后分家等影响一直处于变化之中,截至2007年,家庭总人数407人;2003年以后,由于库区后靠家庭中有2户迁往外地,因此2003—2007年的实际调查住户为98户。

② 在历年汇总报告中,2005年和2006年存在一定量的数据缺失。2005年的调查没有对坝区移民收入和支出项目细分,外迁移民家庭的总支出也没有调查数据;2006年同样没有对坝区移民收入和支出项目细分,同时没有调查外迁移民家庭。

③ 采用低收入贫困线而不是绝对贫困线进行对比的原因是,根据贫困研究的发展,低收入贫困线更能客观地反映农村居民是否处于能力发展的贫困,绝对贫困线仅仅是一种满足基本温饱状态的水平,而且在2008年以后,绝对贫困线不再被国家统计局采用,而统一用低收入贫困线衡量贫困水平。

分收入的因素还包括两个方面:一是自然灾害的影响,二是农产品市场价格的影响。总体来看,虽然该部分收入在整个收入比重中慢慢在下降,但仍然是就地后靠移民的基础性的、保障性的收入,同时还提供了其最基本的家庭食品保障。

(2) 劳务收入与其它经营性收入的比重逐年扩大,并逐渐成为后靠移民的最主要收入来源。劳务收入和其它经营性收入总体呈逐年递增的趋势:2001 年以前这两部分收入均没有超过农业收入,2002 年其它经营性收入超过农业收入并在其后基本保持稳定,2003 年劳务收入也超过农业收入并持续递增。从调查的情况分析,我们认为形成上述状况的原因主要在于:三峡工程的长期建设提供了持续的劳动力市场需求,导致了劳务收入的稳步增长,并使得该类移民家庭的劳动力掌握了从事农业生产以外的劳动技能;随着三峡建设的逐步完成,由于劳动技能已经形成,虽然周边劳动力市场需求萎缩,但并没有影响劳务收入的增长;同时,三峡工程建设带动了部分辅助性建筑行业市场需求的增加,部分移民家庭及时抓住契机开办了石灰窑、预制件加工等企业或成为其它个体经营户,一方面整体拔高了其它经营性收入的比重,另一方面也扩大

了本地的非农业劳务需求。但是我们也注意到,其它经营性收入保持稳定却不能持续增长,这是一个值得关注的问题,其原因有待进一步调查。

(3) 其它来源收入为就地后靠移民家庭的金融资本积累与家庭能力发展提供了有益的补充。其它来源收入的主要部分来自于政府转移性支付收入,主要是搬迁的各种一次性补贴及连续性补贴。这部分收入对库区后靠移民家庭是非常有益的支持,特别是在搬迁的第一年,在另外的收入下降的情况下保证了家庭总收入并没有受到影响;其后随着后续扶持资金的逐步到位,进一步增加了他们的收入水平。

(4) 从库区后靠农业安置移民家庭的人均总收入与宜昌全市农村家庭的人均总收入对比来看,后靠移民高于全市平均水平,表现出良好的发展势头,有望实现“逐渐能致富”的目标。在搬迁前以及搬迁后的前三年,后靠移民家庭的人均总收入只是略高于宜昌市农村家庭的平均水平,但在 2000 年以后,后靠移民的总收入持续增长,增长幅度远大于平均水平;2002 年以后,差距一直维持在 2 500 元以上,即使除去其它来源收入,后靠移民家庭的人均收入仍高于平均收入 2 000 元以上。

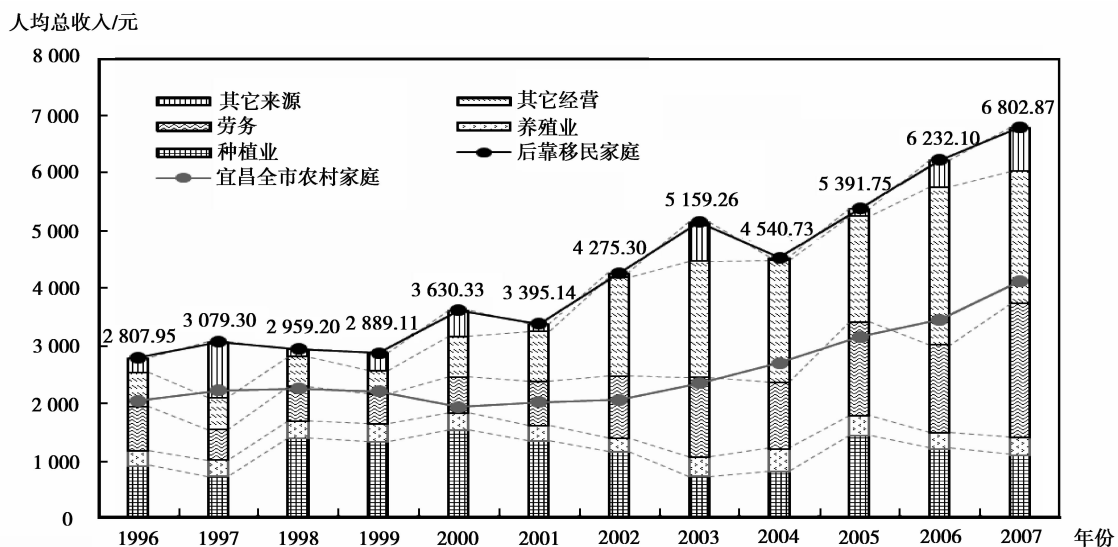


图1 后靠移民家庭人均年收入变化情况

2. 人均支出情况

图2 是后靠移民家庭人均年支出变化情况、支出构成及其与宜昌全市农村家庭的对比。可以看

出,在后靠移民家庭的支出变化中,税费所占比重极小,教育费用变化幅度不大,生活及其它费用的支出也基本是随着市场物价的提高而出现的小幅

稳步增长^①。其中,值得分析的是生产费用的支出情况。在搬迁后的最初几年,由于淹没线下的原有耕地仍然可以继续耕种,因此在生产费用支出较少的情况下,仍然能够获得一定的经济收益;但随着三峡水库逐步蓄水,原有农田淹没,为了增加新垦荒地的产出,生产费用投入加大。如果不考虑移民家庭自产自销的因素,2003年以后,农业经营性收入尚不能弥补生产费用的投入,这是一个非常值得我们关注的问题。以上至少说明两点:一是直接反映了就地后靠移民分配到的土地的贫瘠,如果迁移

前不对新开垦荒地进行有效开发,那么对后靠移民家庭经济的可持续发展势必会产生影响,这同时也似乎在印证很多研究认为“库区环境容量过低而不足以承载大量就地后靠农业安置”的论断;二是间接表明了政策层面与实际操作层面,所谓的开发性移民政策并没有完全落实到位,政府并没有采取有效的措施在移民搬迁前就对要新开垦的土地进行有效的改良,从而保证土地的产出能力能达到应有的水平。以上情况直接导致了少数单纯依赖土地维持生计的移民家庭面临实际的经济困难。

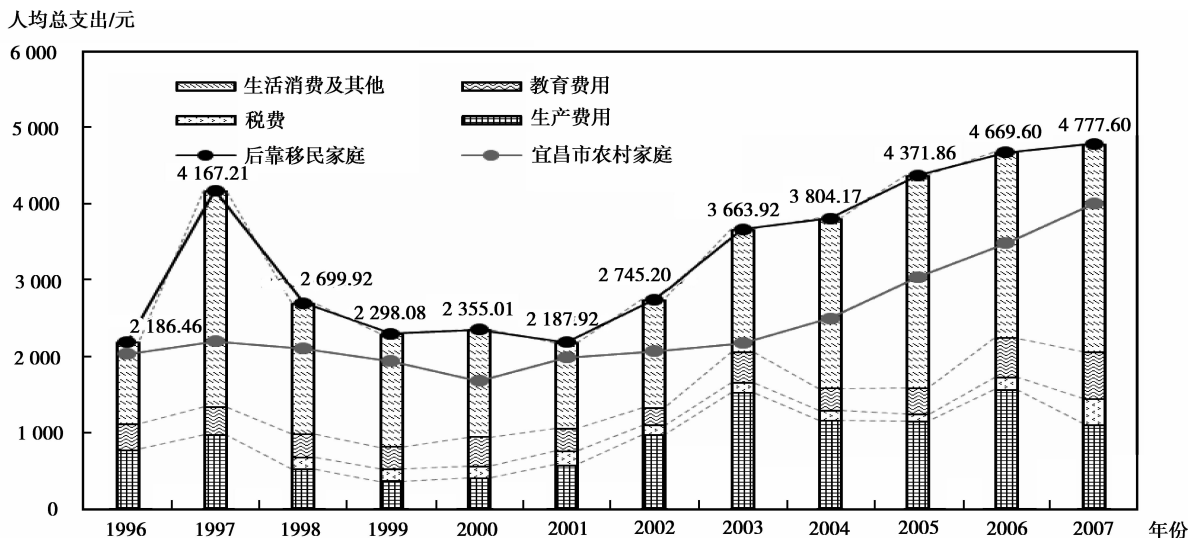


图2 后靠移民家庭人均年支出变化情况

3. 人均纯收入情况

图3是后靠移民家庭的人均纯收入情况。在起点基本一致的情况下,库区就地后靠农业安置移民家庭的年人均纯收入在经历搬迁的头三年以后,始终高于宜昌全市农村家庭的平均水平,且远远高于农村低收入贫困线的水平,并呈现差距逐步扩大的趋势,表现出了“逐步能致富”的良好势头。调查的事实表明,就地后靠农业安置不仅是可行的,而且是极为有效的安置模式。该模式不仅能使移民家庭在经济上实现平稳过渡,而且还有可能促进家庭能力的发展。分析其原因,我们认为:这种安置模式不会人为割断移民家庭与原有生存状态的自然联系与社会联系,在最大限度上保证了移民家庭不

丧失原有的自然资本、物质资本、人力资本及社会资本;尽管耕地面积减少直接影响了农业收入^②,但耕地起到了基本的保障与缓冲作用;加上大型工程的建设又提供了一定的就业契机与商业契机,有利于家庭能力的发展,并有可能最终实现富裕。

但是,在看到良好发展势头的时候,我们也不能忽视存在的问题。其中最大的问题是新开垦土地熟化培育的滞后,导致移民后期生产投入的增加。新配置土地是就地后靠移民家庭赖以生存的根本,特别是对那些没有能力从事农业生产以外的劳务工作或者无法及时把握商业契机的家庭来说,新开垦土地是他们家庭生计基本的、主要的来源。因此,政府有责任出台前瞻性的、可操作的具体政策

^① 1997年后靠移民生活及其它费用的大幅度增加明显是由于搬迁涉及房屋建设等引起的,1998—2000年人均支出高于全市农村家庭也主要归因于搬迁新房的陆续完工,2001年以后的增长则主要是在总收入增长带动下的消费及其它投入的增长。

^② 后靠移民家庭的耕地面积从搬迁前的0.97亩/人逐渐下降,至2003年后维持在0.5亩/人左右。

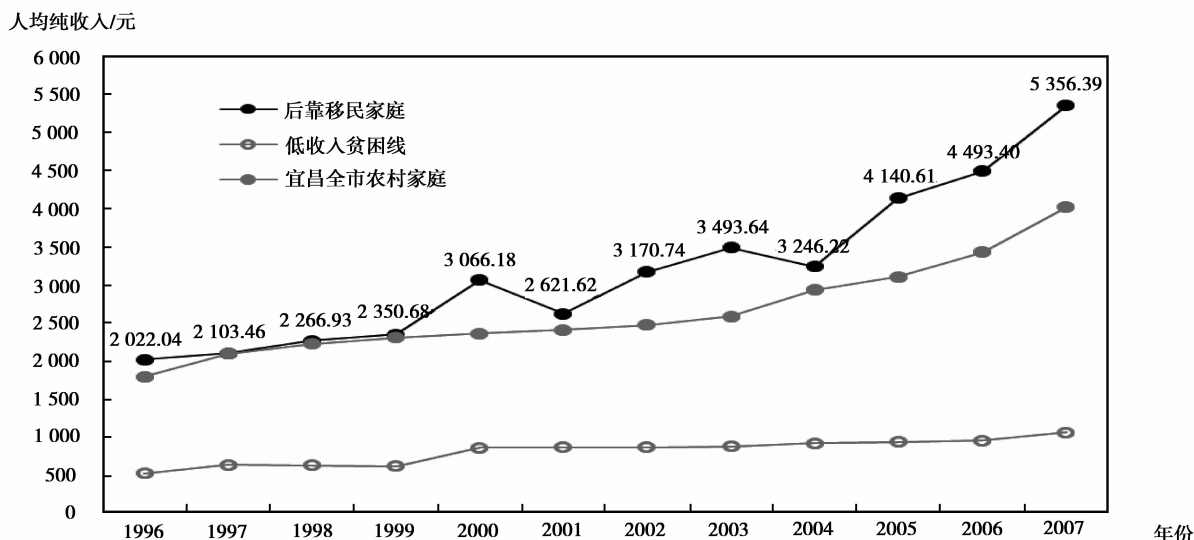


图3 后靠移民家庭人均纯收入变化情况

来鼓励及引导移民家庭尽早开发新垦土地,甚至可以考虑组织社会上其它经济力量(比如新型的农业工程公司)来集中解决问题。此外,针对水库建设生命周期在不同阶段的市场需求,及时地给予后靠移民家庭必要的引导,并提供相应的职业培训与商业支持,也是实现该类型移民家庭能力可持续发展的保证。

四、外迁农业安置移民家庭经济发展状况与比较

1. 人均收入情况

从外迁移民的收入构成看,包括种植业与养殖业在内的农业经营性收入始终是该类移民最主要收入来源,两者比较,种植业又处于主导地位。从图4可以看出,种植业收入在经历搬迁第一年较明显的下降之后,总体呈上升的态势。与后靠移民相比,虽然人均耕地面积是后者的2~3倍^①,但种植业收入水平却没有呈相应倍数的增长。其原因主要有以下几个方面:一是耕园地质量较差,且相应的水利设施配套不完善,这直接影响了农业的产出;二是外迁移民家庭对新的生产环境和新的生产技能有一个逐步适应的过程^②,这间接影响了农业

生产的收入;三是在搬迁初期,由于更多的资金需要用于家庭住房建设,资金相对匮乏,同时生产必备的耕牛、农具也不足,这一定程度地影响了种植业的收入。在家庭养殖业方面,外迁移民家庭该类收入的比重比搬迁前有所增加。外迁移民多由山区迁往平原地区,可以一定程度发展水产养殖业;同时,由于没有过多的收入渠道,为增加家庭收入,也迫使该类家庭增加了对家庭养殖业的投入。与其它收入相比较,家庭劳务收入增长最快,在家庭总体收入中的比重越来越大,这种变化趋势大体与目前中国农村家庭收入变化的总体趋势一致;但是,其劳务收入却一直略低于就地后靠移民家庭的水平,也从侧面说明了就地后靠移民家庭具有更多的外出务工就业机会。在总收入上,该类型移民家庭与宜昌全市农村家庭的平均总收入水平相比,大体上呈现一致性,除搬迁的1997年外,2001年之前总收入的变化趋势与平均水平几乎完全吻合,2001年以后则略高于平均水平。总体上看,安置地的农业经济发展水平还是好于全市的平均水平的,说明政府在安置地的选择上充分考虑了外迁移民家庭的后续发展问题。

① 外迁移民家庭的耕地搬迁后一直维持在1.6~1.7亩/人之间。

② 在搬迁以前,柑橘种植是库区移民的主要农业生产项目,在外迁安置后则主要从事水稻、棉花和蔬菜等生产。

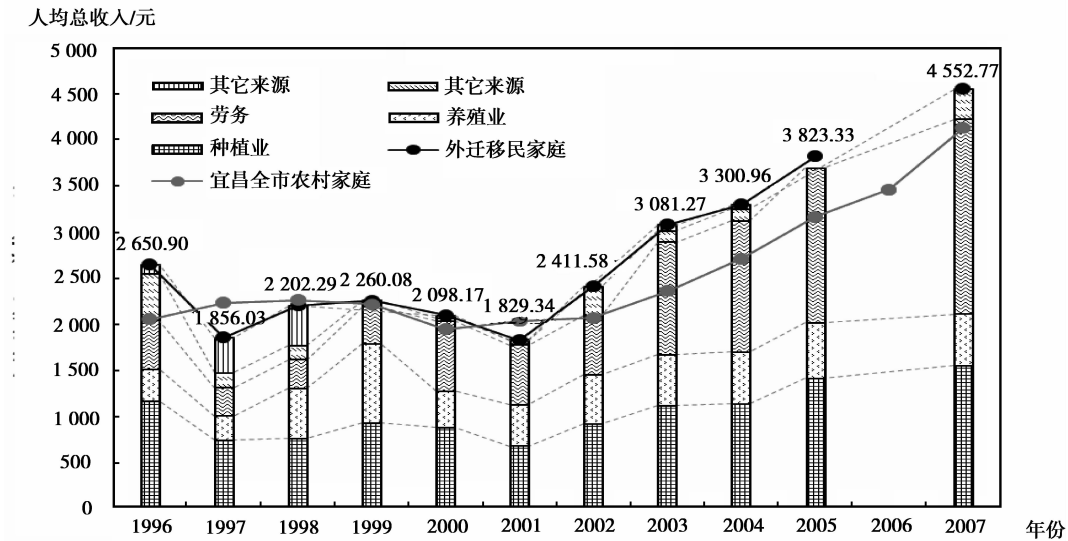


图4 外迁移民家庭人均年收入变化情况

2. 人均支出情况

在家庭支出方面(见图5),外迁移民家庭的人均支出与宜昌全市农村家庭的人均支出的对比,同收入对比表现出一致性。仅在搬迁初期,生活消费及其它支出有一个较大幅度的上升,上升的主要原因是搬迁导致家庭住房建设各项费用的增加;在2003年以后,人均总支出略高于全市农村家庭,这也和其收入总体高于全市农村家庭一致。但分析其家庭支出的构成,生产费用支出格外引人关注。同后靠移民家庭比,尽管人均耕地面积高出很多,但外迁移民的生产费用投入却一直非常低,普遍低于后靠移民家庭的生产费用支出,最低值出现在2000年,仅为285.47元/人。调研的情况说明,由于较长距离的搬迁,家庭资金更多地投入到家庭住房建设等方面,导致该类型家庭在外迁以后面临的最严重困难是生产资金投入的匮乏。

3. 人均纯收入情况

在家庭人均纯收入方面(见图6),外迁移民家庭的人均纯收入在搬迁以前略高于宜昌全市的农村家庭,但在搬迁以后,始终居于全市农村平均水平和国家统计局规定的农村低收入贫困线之间。搬迁的前5年是最为困难的时期,总体呈降低的走势,到2001年达最低点,仅比低收入贫困线高332.39元;其后随着土地质量的逐步改善、生产技能的熟悉和生产资金投入的增加,家庭经济状况走出低谷,逐步摆脱了贫困的威胁,慢慢接近了宜昌全

市农村家庭人均纯收入的水平。

综合收入、支出和纯收入的分析结果,不难看出限制外迁移民家庭能力发展的关键因素有两个:一是搬迁初期生产资金的匮乏,这直接导致了生产投入的不足,加之土地质量低于当地平均水平,进而影响了总收入水平;二是社会资本的薄弱导致了其它经营性收入非常少,这是和后靠移民家庭的又一明显区别。总体来看,三峡工程就近外迁移民工作还是勉强成功的,能够实现外迁移民的安居乐业,但代价也是很大的,他们差不多经历了近10年才得以摆脱贫困威胁并逐渐赶上平均水平。

五、坝区非农安置移民家庭经济发展状况与比较

坝区非农安置移民家庭一般不再从事农业生产,其主要的安置方式是企业招工、自主择业等。因此,该类移民从本质上说已经完全脱离了农村,进入了城市生活。该类移民在离开土地以后,其家庭经济发展状况究竟如何?是一个值得关注的重大民生问题。如果将坝区非农安置移民的各项调查数据和其它两种安置类型家庭比较,坝区移民单从数据上看,甚至好于后靠移民和外迁移民。但是,该部分移民家庭已经完全脱离了农村,家庭经济也脱离了自然经济而完全进入市场,因此这种比较已经失去了意义。因此,与当地城镇家庭的经济状况对比,才能更加清楚地反映他们的生存状况。

1. 人均收入情况

图7是20户坝区移民家庭的人均年收入的发

人均总支出/元

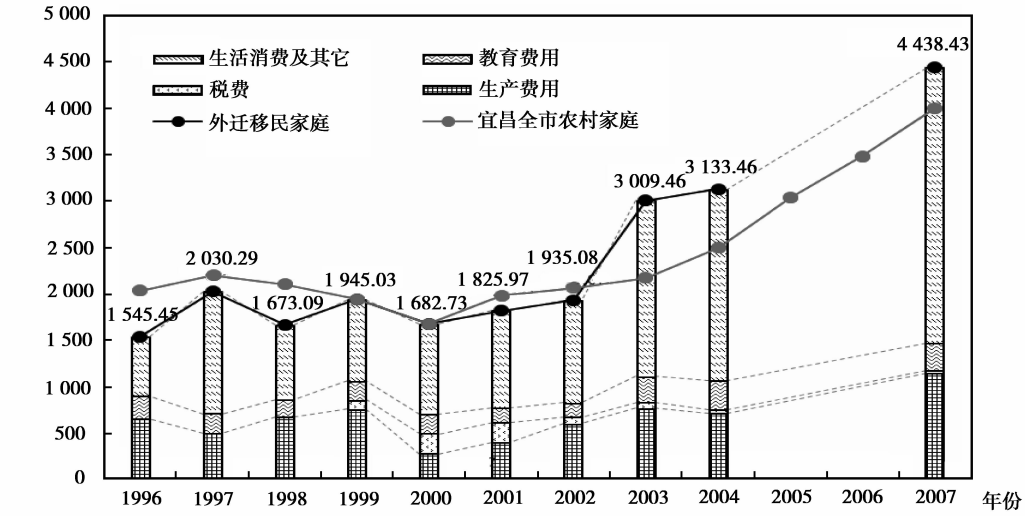


图5 外迁移民家庭人均年支出变化情况

人均纯收入/元

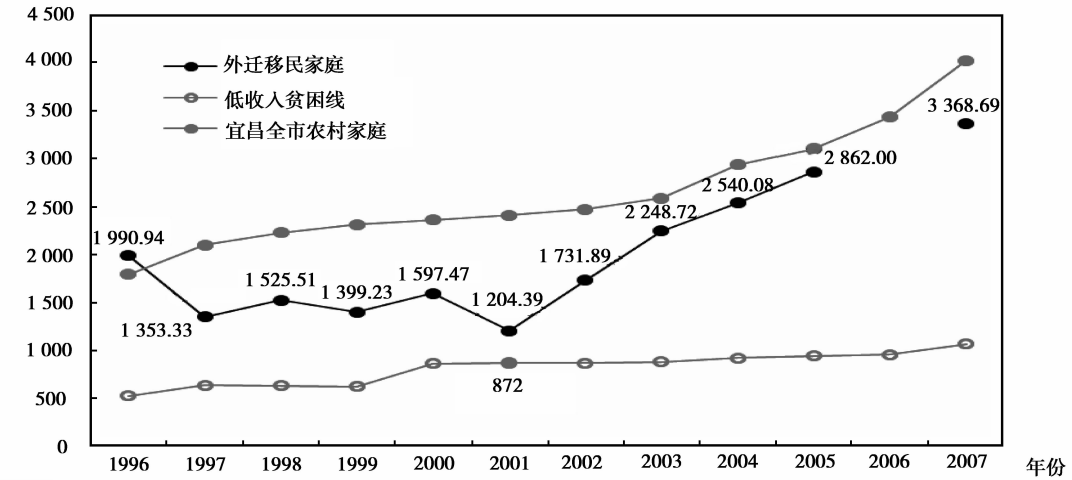


图6 外迁移民家庭人均纯收入变化情况

人均总收入/元

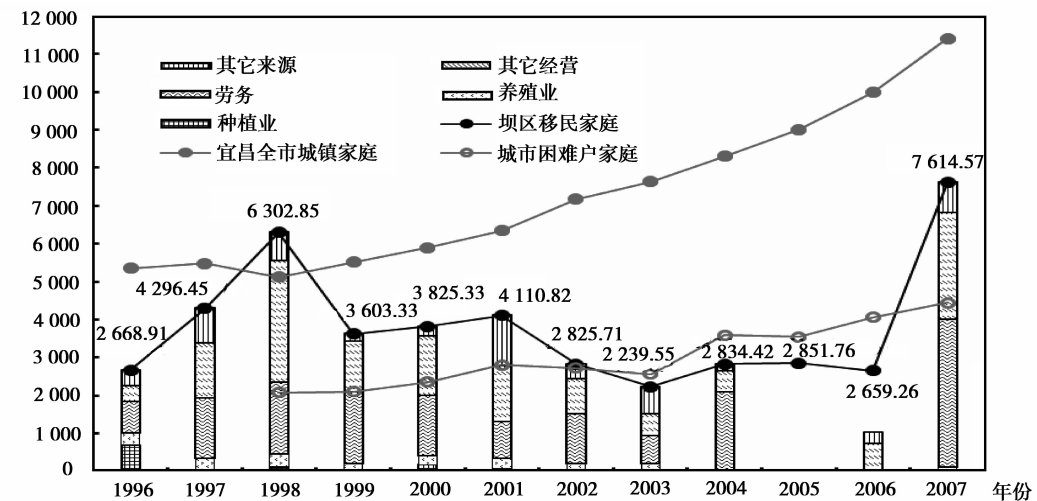


图7 坝区移民家庭人均年收入变化情况

展变化及各部分的组成。在安置初期,种植业、养殖业等第一产业经营性收入仍然存在,但由于已经失去土地,其数额极少。到2004年以后,他们已经完全脱离了农业生产,其收入来源主要有三种形式:劳务收入、其它经营性收入和其它来源收入。

劳务收入既包括非农安置就业的固定性工资收入,也包括家庭个人外出务工劳动收入。这部分收入一直是坝区移民收入的主体,但从1996—2007年的调研数据来看,该部分收入相当不稳定,不仅波动极大,在1999—2003年还呈现出逐年递减的趋势。其原因主要有以下两个方面:一是在安置就业时,对应的招工企业多是民营企业,且经营状况也不是很好,在随后的几年中纷纷倒闭或者兼并重组,这样导致该类移民家庭的劳动力下岗再就业现象较为严重,从而直接影响了其家庭经济收入;二是这部分安置就业人员由于自身知识结构与生活习惯不能完全适应企业生产的需求,面临竞争性淘汰或者个人主动退出就业市场。调查表明,前者是导致坝区移民家庭劳务收入下降的主要原因。好在有关政府部门及时掌握了相关情况,对该类家庭的失业人员进行了再就业培训,并及时提供劳动力市场用工信息,这一情况在2006年以后有所缓解。

坝区移民家庭的另外一个重要收入来源是非农业经营性收入(其它经营收入),主要集中在零售

业和住房租赁业。这部分收入也变化很大。在三峡大坝建设的高峰期(1997—1998年),该部分收入相当可观,甚至超过了家庭劳务收入,主要原因是在大坝建设时期外地务工人员数量非常大,存在食品、居住等方面巨大的市场需求,同时大坝建设也需要一些辅助的建筑行业的支持。随着大坝建设高峰过去,相应的需求下降,该部分收入也随之萎缩^①。

从坝区移民家庭与全宜昌市城镇居民家庭和宜昌市城镇困难户家庭的收入对比来看,其家庭收入不仅波动性大,且长期低于宜昌全市平均水平,仅在1998年明显超过宜昌全市城镇家庭的平均水平^②。此后总体呈下降趋势,其差距在2006年达到峰值,2007年得到一定程度的缓解。总体上看,自2001年以后,坝区移民家庭收入长期处于宜昌市城镇困难户家庭的水平,甚至更低。

2. 人均支出情况

在家庭支出来方面(见图8),坝区移民家庭的主要支出是生活消费及其它支出,教育支出相对稳定,生产费用支出主要发生在安置的头几年,主要是企业用工生产安置费。坝区移民家庭与城镇居民比较,由于受到收入的限制,其支出也远远落后于城镇居民家庭平均水平,仅在1998年与城镇家庭相当^③,长期处在宜昌市城镇困难户家庭的人均支出水平。

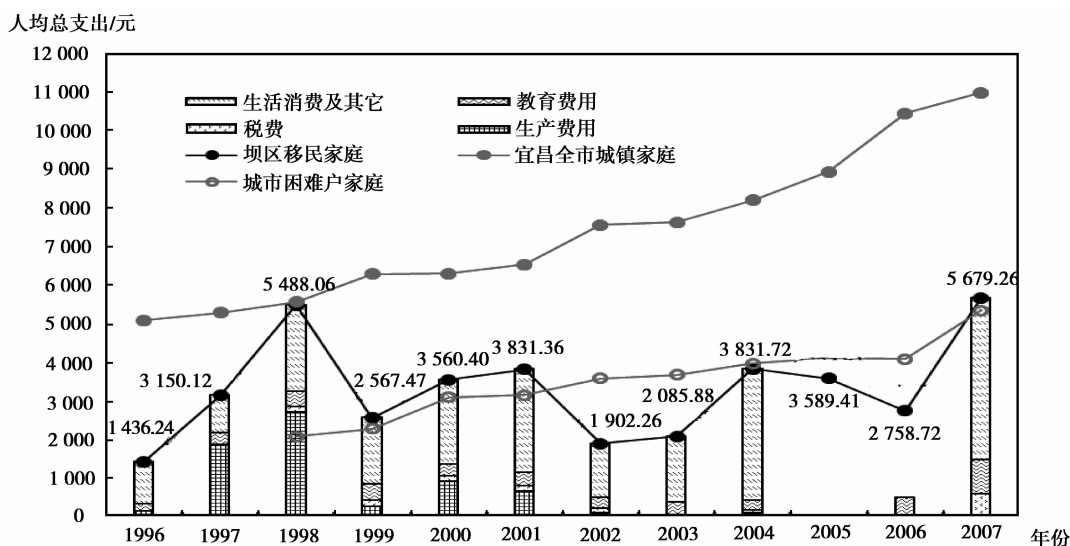


图8 坝区移民家庭人均年支出变化情况

① 2007年出现其他经营性收入的增加,主要是个别家庭该收入的大幅增加拔高了平均水平。

② 若扣除转移性支付收入,仅与城镇居民家庭的水平相当。

③ 1997—1998年的支出中包括非农就业安置费拨付到用工企业的费用。

3. 人均可支配收入情况

将坝区移民家庭的人均纯收入与城镇家庭的人均可支配收入进行对比(见图9),结果是坝区移

民家庭的人均可支配收入一直低于宜昌全市城镇家庭人均可支配收入,长期和宜昌市5%最困难家庭(城市贫困家庭)的人均可支配收入相当^①。

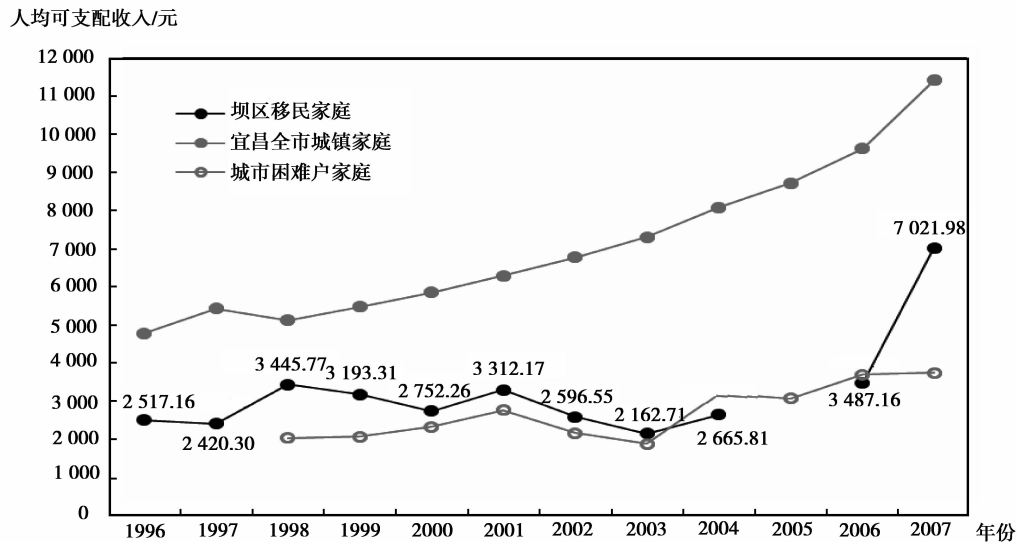


图9 坝区移民家庭人均可支配收入变化情况

六、主要结论及政策建议

通过本文研究,可以得到以下两点基本结论:

第一,就地后靠农业安置移民家庭的人均纯收入明显高于宜昌全市农村家庭人均纯收入;外迁农业安置移民家庭的人均纯收入位于宜昌全市农村家庭人均纯收入与国家确定的低收入贫困线之间;坝区非农就业安置移民家庭的人均可支配收入则远远低于宜昌全市城镇家庭的人均可支配收入,且长期与城镇困难户家庭的可支配收入水平相当。

第二,就地后靠农业安置能够实现家庭经济状况的平稳过渡,并可实现“逐步能致富”的移民总体目标,在现阶段应该成为工程建设移民的首选安置模式;外迁农业安置移民家庭在经历一定时期的经济困难之后,通过适应新的生产环境与生产技能,能逐步恢复家庭经济状况,但周期相对较长,且存在致贫风险,是在库区环境容量限制条件下的次选安置模式;坝区非农就业安置模式的移民家庭经济状况长期处于困难境地,在今后的移民工作中应该慎重选择。

针对现存的移民问题以及今后要开展的工程移民工作,我们提出如下政策建议:

第一,水库移民政策的制定应以能力贫困与能力发展理论为指导。根据我国的自然地理条件与水库建设的实践来看,水库建设一般发生在自然环境较为恶劣、社会经济不发达的偏远山区,移民的主要群体是经济条件相对较差、受教育程度相对较低的社会弱势群体。从经济学角度来看,移民的过程实质就是搬迁家庭各种资本的丧失、恢复与发展的社会变迁过程。在这一过程中,社会变迁通过影响各种资本状况致使移民人群能力受损进而导致介入型贫困,相应的,在社会变迁的过程中,应该高度注意受影响人群的能力再造,这是保障相关区域和人群提升可持续发展能力的关键(杨云彦等, 2008)。从目前的移民方针来看,开发性移民已经反映了能力贫困与能力发展的思想,但有关能力贫困与能力发展的理论还没有完全贯彻到移民政策中。因此,在今后的工程移民法规、政策以及规划方案修订或制定过程中,应该明确以能力贫困与能力发展理论为指导。

第二,现阶段水库农村移民的安置模式应遵循“以土为本,就地后靠为主、就近外迁为辅”的原则。这既是多年水库移民实践经验的总结,同时也符合

^① 按照一般的思路,应该与城市贫困线相比较,但笔者没有发现和农村家庭对应的城市贫困线资料;由于世界银行提供的贫困线标准与我国的实际情况存在出入,因此本文也没有采用世界银行的标准。

移民家庭的主观意愿,多年跟踪调查的结果也证实该原则有利于实现移民家庭能力的再造与发展。尽管这一原则得到了众多研究人员与移民工作人员的认可,但在具体的工作中,多原则并举是普遍存在的,如“多渠道安置与鼓励外迁安置结合的原则”“坚持因人制宜的原则”等,实际上,原则多了就是没有原则,原则多实质就是希望增加移民的工作手段与措施,不是以人为本的思想。

第三,开发性移民的具体工作应以有效扩大库区环境容量为首要工作内容。就现有的研究与实践来看,之所以产生众多背井离乡或者完全脱离土地的安置模式,其理论依据就是库区环境容量有限,不足以容纳淹没线下的移民。我们认为,造成这一局面的原因在于对“环境容量”在认识上或实践中存在误读。从理论上讲,环境容量不仅与自然环境有关,同时还与系统(库区社会)开放程度、科技进步、社会阻力与生活水平期望等社会因素关系密切(高建国等,1998)。然而在移民实践中,谈到环境容量,首先想到的问题就是生态环境脆弱问题,开发的重点也是在不影响生态条件下的荒废地开垦,而严重忽视了其它看不见的社会环境的改造。殊不知,水库建设本身就是对原有社会系统的改造内容之一,调研的结果也证实了在移民家庭土地减少的情况下,库区后靠移民家庭仍能利用水库建设提供的各种契机实现家庭经济的平稳过渡与良性发展。因此,在改造自然环境的同时,如何将水库经济与移民家庭经济发展相结合^①,从而提升或消除其它影响因子的作用以提高环境容量,正是我们移民工作的突破口。从文献来看,这方面的研究与实践显然过少(安虎森等,2005)。

第四,针对不同安置类型的移民家庭,应该采取差别化、针对性的移民政策。库区环境容量的扩大固然是首要选择,即便如此,我们也不能排除仍然存在外迁安置与非农安置的可能,而且,移民本身也有自由选择安置模式的意愿与权利。由于不同移民类型家庭面临的能力损失不同,那么在安置政策上就应该体现差别化与针对性。从三峡工程移民资金的使用来看,经费是实行定额控制、包干到县的,如果提高外迁移民的安置标准,则势必要降低库区内就近安置移民家庭的标准。而调研结果表明,外迁移民同后靠移民相比,面临的实际损

失确实又更大,恢复更困难。在安置过程中,秭归县为鼓励移民外迁,相应的提高了外迁移民的安置标准,但每外迁一个移民,县财政就要多贴一份资金,外迁越多,地方政府补贴越多,又会抑制移民工作的积极性。由此可以看出,一刀切简化了工作程序,却把移民工作变成了对地方行政部门的摊派,最终演变成了一种政治任务,这对政府工作不利,对移民家庭更加不利。因此,针对不同安置类型的移民家庭,应该采取差别化、针对性的移民政策。

第五,在后续的移民工作中,就地后靠移民家庭的工作重点应放在库区环境容量的进一步提高上,如果有后续移民资金或其它社会资金的投入,应该以改造移民家庭土地生产力为主,并促使移民家庭非农业发展与水库建设和发展的生命周期紧密结合,从而保证后靠移民家庭经济的可持续发展;在前期的外迁移民工作中,政府与社会支持明显不足,后续的着重点应该考虑优惠的贷款政策支持,甚至可以考虑延长资金补贴年限或提高补偿标准等;坝区非农就业移民家庭是今后移民工作的重中之重,针对非农安置移民家庭,应该考虑重新制定安置的方针^②。

第六,移民跟踪调查工作本身就是一项非常有价值的工作,应该作为今后工程移民工作的常规性工作内容来抓。移民跟踪调查不仅能及时发现前期移民工作的不足,从而可以在第一时间为后续工作的调整提供指导,同时也可以为今后移民工作提供研究的素材与宝贵的参考。虽然工程建设移民在新中国持续了60多年,人数累计千万以上,但迄今我们却没有发现公开发表的基于跟踪调研的文献或报告,这是以往工作中存在的一个大的问题。同时我们还建议,为了保证跟踪调研工作的连续性与公信力,负责跟踪调查的部门应该是政府与工程建设单位以外的第三方机构。

参考文献:

- 安虎森,邹璇. 2005. “产权置换”与大型工程移民补偿问题——以三峡库区移民为例[J]. 管理世界(11):93-100.
风笑天,王小璐. 2004. 我国三峡移民研究的现状与趋势[J]. 社会科学研究(1):107-111.
高建国,丁国兴,李书开. 1998. 库区移民安置模式比较研究

① 其实质就是将移民资金投向、移民家庭技能培训、移民政策扶持等提升家庭能力的措施与水库的建设与运营密切结合。

② 尽管宜昌市移民局针对坝区移民安置状况,早在2002年就提出了对坝区非农安置移民重新进行有土安置的建议,但从实际调研结果来看,截至2007年,这部分移民的家庭经济状况并没有得到改善。

- [J]. 财经理论与实践 (3):43-46.
- 韩光辉. 1997. 实行非农化转移是库区移民工程的根本出路 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版) (1):33-41.
- 李伯宁. 1994. 论三峡工程移民工作的重大改革——改一次性赔偿为开发性移民方针[J]. 管理世界 (6):21-25.
- 刘远新, 张华忠, 周维, 等. 2011. 三峡库区农村移民安置模式对移民家庭收入的影响分析[J]. 长江流域资源与环境, 20 (3):352-356.
- 马力, 夏立忠, 李运东, 等. 2011. 三峡库首移民安置区土地资源移民经济状况及移民满意度的调查与分析[J]. 长江流域资源与环境, 20 (1):21-27.
- 邱正光, 伍黎芝, 杜金平. 2000. 三峡库区农村移民安置模式探讨[J]. 人民长江, 31(3):1-3.
- 苏爱华, 付保红. 2008. 中国水库农村移民安置方式比较分析[J]. 云南地理环境研究, 20(5):73-78.
- 伍黎芝, 廖琴岚. 1999. 从三峡库区土地容量论移民外迁的必要性——以重庆市云阳县为例[J]. 长江流域资源与环境, 8(3):243-248.
- 杨云彦, 徐映梅, 胡静, 等. 2008. 社会变迁、介入型贫困与能力再造——基于南水北调库区移民的研究[J]. 管理世界 (11):89-98.
- BEBBINGTON A. 1999. Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty[J]. World Development, 27(12):2021-2044.
- SEN A K. 1984. Resource, Values and Development [R]. Blackwell, Oxford.

The Effects of Resettlement Mode on the Economic Development of Rural Reservoir-related Emigration Households

XIANG Hua-li^{1,2}

- (1. School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China;
2. Research Center of Population and Regional Development, Wuhan 430073, China)

Abstract: The tracing survey on the economic development situation in 12 years of 100 rural emigration households in Three Gorges Reservoir area in Yichang City shows that the emigrants resettled by local retreat mode not only stably passed transition period but also the economic situation of their families is better than the average level of the rural families in the whole city year by year, that the economic situation of the rural emigration families resettled outside the City declined at initial period but could gradually pass the transition period and catch up with rural average level, however, the economic situation of the families resettled by non-agricultural employment mode has big fluctuation, stays at low level in a long time and is the same as the level of urban poor families. Thus, agricultural resettlement mode by local retreat will become the first choice for rural emigrants in project construction in the future, the agricultural resettlement mode by emigrating to other places will be the second choice under the limitation of environment bearing capacity, however, the emigrant resettlement mode by non-agricultural employment should be carefully used in rural emigrant resettlement. The making of emigrant policy in reservoir construction should be guided by the theory of capacity poverty and capacity development and currently by the principle of “taking the land as the basis, mainly local retreat and then emigration to the nearby places”, should pay attention to the enlargement of environment capacity in reservoir area and the promotion of emigrant development capacity, should have the emigrant resettlement policy with difference and pertinence according to the emigrant families resettled by different resettlement modes, and overall conduct continuous tracing survey on the emigrants. The left-over problems in the non-agricultural employment resettlement should be properly solved in the subsequent emigrant resettlement in Three Gorges area.

Key words: emigrant resettlement mode; rural emigrants; agricultural resettlement; non-agricultural resettlement; local retreat resettlement; resettlement by emigrating to nearby places; emigration family; social capital; capacity development theory; environment capacity

CLC number: F061.3; F323.6

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2014)01-0026-12

(编辑:夏冬,段文娟)