

孙海兵. 农村水库移民可持续生计重建的实证研究[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(2): 417-419.

# 农村水库移民可持续生计重建的实证研究

孙海兵

(三峡大学经济与管理学院, 湖北宜昌 443002)

**摘要:**可持续生计重建是水库移民问题的核心与关键。通过对南水北调丹江口水库外迁农村移民安置初期的问卷调查, 分析移民的生计资本状况及其对生计结果的影响, 研究表明: 移民生计资本总量有限, 其中自然与物质资本比搬迁前提高, 人力、金融、社会资本因搬迁而受损; 在生计结果方面, 移民整体纯收入较低, 部分移民相比搬迁前收入下降, 且移民总体对未来生活预期谨慎, 人力、金融、社会资本与资本总量在很大程度上影响着移民生计结果。

**关键词:**水库移民; 生计资本; 生计结果; 可持续生计

**中图分类号:** F323 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)02-0417-03

所谓生计, 即谋生的办法。世界范围内大规模工程建设在极大促进社会经济发展的同时, 也给因工程建设而产生的大量非自愿移民带来了严重的经济和社会负面影响, 引起了人们的普遍关注与重视<sup>[1]</sup>。世界银行在著名的移民贫困风险与重建模型(IRR 模型)中指出, 非自愿移民是一个“痛苦”的过程, 它使生计资本受到不同程度的损失, 从而给移民带来贫困风险, 并给出了规避风险与重建生计的措施<sup>[2]</sup>。英国国际发展部(DFID)提出了影响力大且应用广泛的可持续生计分析框架, 指出作为生计核心资本的性质和状况决定生计策略的类型, 从而导致某种生计结果(收入、福利状况等), 其中生计资本包括人力资本、自然资本、物质资本、金融资本和社会资本<sup>[3]</sup>。我国大规模水利水电建设产生了 2000 多万水库移民, 且绝大多数是农村移民。水库移民是典型的非自愿移民, 其可持续生计是指搬迁安置后, 移民个人或家庭及其后代为改善长远的生活状况所拥有和获得的谋生能力、资产和有收入的活动, 至少保持生活水平不低于搬迁前<sup>[4]</sup>。可持续生计重建是水库移民安置的核心和关键, 也是移民稳定的基础<sup>[5]</sup>, 因而成为政府和学界共同关心的现实与理论课题。目前关于此方面的研究并不多见, 尤其是外迁农村移民这一特殊群体的可持续生计的实证调查研究很少。为此, 本研究主要依据英国国际发展部的可持续生计框架, 结合实地调查, 分析南水北调丹江口水库外迁农村移民安置初期的生计资本状况, 并探讨移民生计资本对其生计结果的影响, 旨在甄别移民生计重建的主要限制因素, 为促进移民生计可持续发展、维护社会和谐稳定提供科学依据与借鉴。

## 1 移民概况与数据来源

丹江口水库早在 20 世纪 50—70 年代修建水利枢纽工程时首次进行过搬迁, 移民达 38.2 万人, 其中迁往外省外县

17.1 万人。由于“重工程、轻移民”等原因, 导致大量移民返迁和生计积贫积弱, 产生诸多遗留问题。随着 21 世纪初南水北调中线工程的正式启动, 水源地丹江口水库大坝加高产生的移民成为继三峡工程之后最大的移民迁安工程。湖北、河南两省移民共计 34.5 万人, 其中外迁移民约 22.9 万人。

按照“搬得出、稳得住、能发展、可致富”的目标, 湖北省由政府主导从 2009 年 8 月开始试点外迁, 随后进行大规模整体外迁, 于 2010 年 11 月顺利完成全部外迁任务。实际外迁移民约 7.7 万人, 194 个移民安置点遍布湖北 21 个县(市、区)。本研究选择湖北省武汉市、潜江市等 12 个外迁移民安置点, 于 2012 年初对农村移民进行了随机入户调查, 共获得有效问卷 198 份。调查内容主要包括: 移民基本信息、土地、住房、收入、基础设施、社会适应与生活信心等。

## 2 移民生计资本与生计结果分析

### 2.1 移民生计资本分析

依据 5 种生计资本的定义, 结合国内学者开展的农户生计资本研究<sup>[6-7]</sup>, 设计了适用于南水北调丹江口外迁农村移民的生计测量指标。通过客观定量和主观评价来分类赋值, 然后采用极差标准化方法使不同性质和类别的指标值均处于 0~1 之间, 再结合专家咨询设定的权重, 即可得出移民的生计资本, 如表 1 所示。

外迁移民生计资本的总分为 2.152 (理论最大值为 5), 表明生计资本总体上还处于较低水平, 而且移民所拥有的 5 种生计资本并不平衡。

人力资本是移民拥有的知识、技能、劳动能力和适应能力等, 其测量分值为 0.454。其中家庭劳动能力分值为 0.419, 文化程度分值为 0.373, 反映出移民人力资本积累整体较差。较高学历人员或青壮年人员大都青睐进城工作, 留守移民的素质相对更低, 对生计优化与创新形成制约。移民生活适应分值为 0.591, 生产适应分值为 0.491, 这主要是因为移民的恋土情结短期内难以消除, 从山区、库区迁到平原, 对新的生产生活环境有一个适应过程, 原有的生计能力也受到影响。

自然资本是移民拥有的或可能拥有的自然资源或储备等, 其分值为 0.455, 其中耕地面积分值为 0.405。移民家庭耕地最大值为 1 hm<sup>2</sup>, 最小值为 0.1 hm<sup>2</sup>, 户均拥有 0.46 hm<sup>2</sup>

收稿日期: 2013-05-29

基金项目: 教育部人文社会科学规划基金(编号: 11YJA790053); 湖北省社会科学基金(编号: 2012194); 三峡大学求索基金(编号: KJ2011EY05)。

作者简介: 孙海兵(1976—), 男, 湖北宜昌人, 博士, 副教授, 主要从事移民管理与土地管理方面的研究。E-mail: ycsbh2012@163.com。

表 1 安置地水库移民的生计资本

资本类型	测量指标	赋值	指标权重 (%)	指标值	测量值
人力资本	家庭劳动能力	学龄前儿童、75 岁以上、丧失劳动能力者 =0;18 岁以下的上学者 =1;60 ~ 75 岁老年人 =2;18 岁以下待业或赋闲在家青少年 =3;18 岁以下打工青年 =4;18 ~60 岁成年人 =5	30	0.419	0.454
	家庭人员文化程度	小学及以下 =1;初中 =2;高中或中专 =3;大专及以上 =4	30	0.373	
	生活适应程度	很差 =1;较差 =2;一般 =3;较好 =4;很好 =5	20	0.591	
	生产适应程度	很差 =1;较差 =2;一般 =3;较好 =4;很好 =5	20	0.491	
自然资本	家庭耕地面积	耕地总面积	60	0.405	0.455
	家庭耕地质量	很差 =1;较差 =2;一般 =3;较好 =4;很好 =5	40	0.530	
物质资本	家庭住房	人均住房面积	40	0.768	0.641
	自有资产	自有资产的选项数占所列选项的比例	30	0.534	
	基础设施	很差 =1;较差 =2;一般 =3;较好 =4;很好 =5	30	0.578	
金融资本	家庭收入	年纯收入	70	0.227	0.248
	政府补贴	年补贴额	20	0.433	
	信贷机会	有 =1,无 =0	10	0.025	
社会资本	人际交往	很差 =1;较差 =2;一般 =3;较好 =4;很好 =5	50	0.564	0.354
	基层支持	很小 =1;较小 =2;一般 =3;较大 =4;很大 =5	50	0.143	
总和					2.152

的耕地,而搬迁前户均耕地面积仅为 0.22 hm<sup>2</sup>。耕地质量分值为 0.530,处于中等偏上水平,且移民认为搬迁后比搬迁前变好的比变差的比例高出 1.52%。原因在于移民安置地的耕地主要是征收国有农场土地,且实施了土地整理。

物质资本是移民用于生产生活的基础设施和生产资料,其测量值在所有生计资本中是最高的,达到了 0.641。住房分值达到 0.768,移民人均住房面积为 34.76 m<sup>2</sup>,且均为砖混结构,而搬迁前人均住房面积为 27.95m<sup>2</sup>,且只有 34.85% 的砖混房,其余为砖木房和土木房。虽然部分移民认为政府统建的新住房可能存在一定质量问题,但移民认为住房条件搬迁后比搬迁前变好的比变差的比例高出 35.86%。移民家庭资产分值为 0.534,户均拥有 6.41 种自有资产(家电、机械等),比搬迁前增加 1.39 种。基础设施评价分值为 0.578,总体比较令人满意,即使与搬迁前相比,移民认为搬迁后变好的比变差的比例仍高出 5.93%。

金融资本是移民可支配和可筹措的资金,其测量分值仅为 0.248,在所有生计资本中是最低的。移民户均纯收入(不含补贴)为 13 120 元,其分值为 0.227,这间接体现出移民之间收入差异较大。移民获得政府的补贴分值为 0.433,水库移民后期扶持政策中农村移民每人每年可以得到 600 元现金直补,移民户也能得到种粮补贴,部分贫困移民还享有数额不等的农村低保,移民户均补贴额为 3212 元。虽然这部分资金数额不大,但却能够形成对移民金融需要的持续稳定支持。移民获得信贷机会的分值为 0.025,仅有 2.49% 的移民从亲朋好友或银行等筹措过资金。由于移民外迁时间较短,融资机会很少。

社会资本是移民为了实施生计策略而采用的社会资源,其测量分值为 0.354。可以说,社会资本的损失是非自愿外迁移民所无法避免的。移民人际交往水平一般,其分值为 0.564。由于丹江口移民是成建制的搬迁,相对集中安置尽量保持了部分具有浓厚乡土特征的熟人社会关系网络的稳定

性。移民土地主要是征用农场土地,对当地居民的集体土地冲击小,但非移民对移民还是可能存在一定歧视或妒忌,在风俗习惯、语言文化等方面也存有一些隔阂,在农产品销售、就业等方面还可能形成竞争,二者之间的信任关系很难在短期内建立。移民外迁后同未随迁的原迁地社会关系也遭到较大影响,生活社区的相对封闭使社会资本被削弱。乡村基层组织对移民生产生活帮助的分值为 0.143,说明基层对移民实际困难缺乏帮扶,移民利益诉求表达不畅。

2.2 移民生计结果及其影响因素

生计结果是生计策略或目标的实现或输出,而生计策略则是指人们对资产利用的配置和经营活动的选择<sup>[8]</sup>。伴随移民搬迁前后生计资本的变化,生计策略相应会发生变化。据调查,丹江口移民搬迁前最主要收入来源是农业、打工、经商、其他的,分别占总数的 56.06%、35.35%、5.56%、3.03%;搬迁后相应变为 11.11%、77.78%、3.03%、8.08%。移民搬迁后人均纯收入(含补贴)为 3 515 元,同期同省农民人均纯收入为 5 832 元,这说明移民总体收入较低。在搬迁前后收入比较方面,仅有 1.52% 的移民认为增加,18.69% 的认为差不多,认为减少的达 79.79%。这说明移民生计活动的变化引起了移民收入的变化,还进一步证明迁移既存在机遇,也可能存在风险,可持续生计重建需要一个时间过程,以往的一些水库移民研究也反映过这一点。移民当前的生计状况使其对未来生活的信心出现差别,生活信心也可以被看作是一种生计结果。据调查,受访移民对未来家庭收入的增加和生活水平的提高有较大信心的占 25.76%,信心一般的占 25.76%,信心较小的占 48.48%。由于南水北调大移民是在利益分化和矛盾多发的新的时代背景下展开,一些移民生活信心不太足,潜在的不稳定风险是不可忽视的。

表 2 反映了家庭收入不同类别(低收入为年收入 1 万元以下、高收入为年收入 3 万元以上、中收入介于其间)和生活信心不同类别的移民的生计资本构成状况。

表 2 不同收入和生活信心的移民生计资本构成

类别	等级	人力资本	自然资本	物质资本	金融资本	社会资本	资本总量
家庭收入	低收入	0.432	0.437	0.644	0.138	0.344	1.995
	中收入	0.513	0.521	0.621	0.465	0.398	2.518
	高收入	0.536	0.502	0.643	0.757	0.363	2.801
生活信心	信心较小	0.435	0.452	0.637	0.252	0.315	2.091
	信心一般	0.468	0.447	0.642	0.208	0.375	2.139
	信心较大	0.478	0.470	0.647	0.281	0.404	2.279

从生计资本与移民收入的关系来看,收入高低与人力资本、金融资本与资本总量的高低具有一定的正相关关系;从生计资本与移民生活信心的关系来看,信心大小主要与人力资本、社会资本以及资本总量的高低具有一定的正相关关系。物质资本可能对生活信心也有一些影响,但并不明显,这意味着部分移民搬迁后收入较低或信心较小可能主要与人力、金融、社会资本和资本总量的水平较低存在直接关联。具体来讲,丹江口移民搬迁前主要生活在库区、山区,一般人工种植蔬菜、柑桔、玉米、红薯等,也可以凭借较好的社会资本务工、经商等,生计活动多元化;安置区土地一般为平原,适合水稻、棉花等种植以及大规模机械化操作,移民原有生计能力因迁移失去了其发挥效用的环境,生计策略受到影响。尽管移民土地集中规则,便于流转规模经营,从而有更多务工的时间,但由于外迁造成原有社会关系破坏,新的社会资本的积累在短期内还未形成,使得移民社会资源和信息渠道减少,加上移民人力资本薄弱,导致非农行业机会减少或收入不稳定。而且,搬迁后移民电器设备增多,自来水和煤气等取代了搬迁前的井水或泉水、沼气或柴草等,致使生活成本较大幅度提高,部分家庭纯收入难免会出现下降。此外,语言文化和生活习俗变化给外迁移民带来诸多不便,乡村干部对移民的帮助也有限,移民比较缺乏精神关怀。以上种种不利因素叠加,移民或会产生委屈、失望、抱怨、不满、愤慨等情绪,并容易陷入贫困和边缘化,丧失自信心,进而可能诱发返迁和信访等。

综上不难发现,虽然移民搬迁后自然资本与物质资本有所增加,但其差异对移民生计结果的影响较小。因搬迁而受损且水平有限的人力、金融与社会资本是丹江口外迁移民可持续生计重建的关键。

3 结论与建议

非自愿移民搬迁后往往需要面临一个生计重建的过程。南水北调工程中的丹江口水库外迁农村移民安置初期生计资本总量处于较低水平,其中自然与物质资本相比搬迁前提高,对生计重建或有助益,但短期内效果尚未显现。移民其他 3 类资本都或多或少受到搬迁的负面影响。在生计结果方面,移民整体纯收入较低,部分移民收入在搬迁后出现下降,且移民总体对未来生活预期谨慎。移民生计资本总量对其生计结果有着正向显著影响,且移民收入水平的重要影响因素还有人力资本、金融资本等,影响移民生活信心的主要因素还有人

力资本、社会资本等。人力、金融、社会资本与资本总量的水平均较低,制约了后续的移民生计重建与安稳发展进程。

鉴于目前移民的生计状况,安置地亟需围绕移民能力再造与信心增强方面,通过提供智力培训、就业机会、产业支持、文化教育、加强基层帮扶与社区整合等重点提升移民的人力、金融与社会资本,促进尽快实现可持续的生计,确保社会和谐稳定。在智力培训方面,组织开展生态种植、养殖、机械等方面的实用技术和职业技能培训,转变移民传统的生产方式,加快移民自我良性发展;就业机会是采用培训优惠、职业介绍补贴等,帮助和引导移民实行农业结构调整优化和从事二、三产业,发展劳务经济,并通过税收优惠、小额担保贷款和贴息等鼓励移民自主创业;产业支持是依据市场需求和移民意愿,采取以奖代补、贷款贴息等方式逐步建立起“公司+农户”“公司+基地+农户”“公司+专业合作社+农户”等的农业产业化经营模式;文化教育方面,重视移民学生教育,对移民成人提供心理疏导、社会和文化融合等教育培训;基层帮扶主要是发挥乡村干部在政策宣传和人文关怀等方面的作用,积极为移民排忧解难,完善移民利益诉求表达机制等;社区整合方面,通过风俗、礼仪、文艺和其他集体活动形式,促进移民和当地居民的融洽。

参考文献:

[1]段跃芳. 发展中国家非自愿移民政策评价与展望[J]. 西北人口,2011,32(2):75-82.

[2]MichaelMCernea 风险. 风险、保障和重建:一种移民安置模型[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2002,4(2):1-15.

[3]DFID. Sustainable livelihoods guidance sheets[R]. London:Department for International Development,1999:1-2.

[4]严登才,施国庆,伊庆山. 水库建设对移民可持续生计的影响及重建路径[J]. 水利发展研究,2011,11(6):49-53.

[5]王应政. 中国水利水电工程移民问题研究[M]. 北京:中国水利水电出版社,2010:283.

[6]杨云彦,赵 锋. 可持续生计分析框架下农户生计资本的调查与分析——以南水北调(中线)工程库区为例[J]. 农业经济问题,2009(3):58-65.

[7]蔡志海. 汶川地震灾区贫困村农户生计资本分析[J]. 中国农村经济,2010(12):55-67.

[8]苏 芳,徐中民,尚海洋. 可持续生计分析研究综述[J]. 地球科学进展,2009,24(1):61-69.