

安徽J县水库移民后期扶持政策实施的调查与思考

仲秋 施国庆

(河海大学 公共管理学院 江苏 南京 210098)

摘要 基于斯科特《国家的视角》一些试图改善人类状况的大型项目并没有达到预期的效果,特别是从农民自己的视角来看”的观点,选择大中型水库移民后期扶持政策执行期,以安徽J县为个案,采用集体访谈、个案访谈、参与式观察等社会学研究方法,实地调查了移民后扶政策的运作,分析了中国大中型水库移民后期扶持政策中遇到的难题。从利益相关群体的不同诉求分析里挖掘“基层的视角”,认为,其正体现了“国家的视角”单一性与“基层诉求”多元性的矛盾,指出,移民后期扶持政策应考虑老水库的特殊性,单一化的政策不利于目标的实现。

关键词 水库移民;后期扶持;国家的视角;公平

中图分类号:C922

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2010)03-0026-04

一、问题的提出

2006年5月17日,为通过“解决水库移民的温饱问题以及库区和移民安置区基础设施薄弱的突出问题”,来实现“加强库区和移民安置区基础设施和生态环境建设,改善移民生产生活条件,促进经济发展,增加移民收入,使移民生活水平不断提高,逐步达到当地农村平均水平”的目标,国务院颁发(2006年)第17号令《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(简称后扶政策,下同)。该意见提出的扶持对象和期限是:“大中型水库的农村移民,转为非农业户口的农村移民不再纳入后期扶持范围。其中2006年6月30日前搬迁的为现状人口,一次核定、不再调整,从2006年7月1日起再扶持20年;7月1日之后搬迁的为原迁人口,从完成搬迁之日起扶持20年;移民人口的自然变化采取的措施由各省自行决定”。具体措施是:“纳入扶持范围的移民每人每年补助600元,尽量发放到移民个人,也可以实行项目扶持,还可以采取两者结合的方式。”

政策中界定的对象、措施、补助金额的时限都很清楚,但是,后期扶持政策的执行情况却十分复杂。有的地方甚至有钱发不下去,成了地方政府的难题。为什么会出现这样的情况?基层的诉求与国家政策的矛盾到底在哪里?

斯科特在《国家的视角》一书中指出:“一些大型项目并没有达到预期的效果,特别是从农民自己的视角来看”^[1]。翻译该书的王晓毅也认为:“原来有好的完美的设想,然而实际情况和设计有很大区别。这样,在多样化条件下,推行一个简单的、标准化、完美的方案,如果这个方案实施不好就会造成很多灾难性的后果”^[2]。在以“解决历史遗留问题”为宗旨的移民后期扶持政策制定及其实施过程中,我们是否又在重复着“国家的视角”而再次忽略了基层的智慧?

既然国家的政策已经清楚,那么了解基层的诉求,应该就能找到答案。

二、调查方法

J县位于皖西边陲、大别山北麓,是安徽省面积最大、人口最多的山区县和库区县,全县库区面积占总面积的34.6%。全国著名的治淮骨干工程水库就坐落于该县,始建于20世纪50年代。

2007年5月12日至5月16日,作者对两个乡镇的典型村组老移民进行集体访谈,共20人,其中现状人口5人,个别访谈20人,深度访谈移民村组干部2人、乡镇干部2人,以及县移民局相关人员4人。

由于对政策进行了调整,2007年7月24至8月3日,作者再次来到J县水库进行调查,了解执行政策变化的原因,对各类人物进行了深度访谈,其中入户访

收稿日期:2010-03-10

基金项目:国家社会科学基金重点项目(07ASH010)

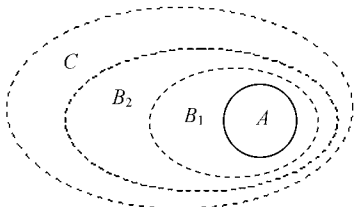
作者简介:仲秋(1982—),女,江苏南京人,博士研究生,从事移民社会学研究。

谈 15 户、40 人；个别访谈 45 人。移民村组、乡镇干部、办事员、移民局各负责官员的深度访谈人员共 15 人。

此外，作者还运用了参与观察的方法，在库区办以政策咨询员的身份从另一角度观察各类人群的诉求及手段。

三、地方政策与国家的视角

在接到后扶政策文件后，J 县执行政策时，根据自身特点，因地制宜提出了适合当地的具体执行措施，即原迁移民的扶持资金直接发到个人，移民后代的扶持资金不直接发到个人，而是采用“评补”^①和做项目的形式在给予困难的移民后代直接补偿的同时，给予安置地的移民和居民共同享受项目的福利。图 1 更为直观地展示了受补助的范围和各类人群。



A：当时搬迁的老移民，政策中又为“现状人口”
B₁：移民后代中生活困难的弱势群体（评补的 7 类人）
B₂：移民后代中暂时没有纳入直补范畴的人，可以“轮庄”享受评补
C：安置地居民，享受项目扶持

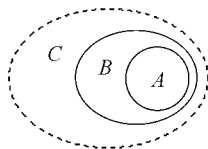
图 1 地方政策下受补助的范围

“现状人口”是指搬迁时已出生的人口，其房屋财产和生产资料被水库淹没。移民后代又称繁衍人口，是指移民搬迁后，移民家庭娶进（入赘）出生和依法收养等新增加的人口。“现状人口”以当时搬迁时登记在册为准，繁衍人口是按照人口自然增长率、户口等核定登记条件予以认定的。原迁移民完全享受直补，即每人每年补助 600 元，移民后代原则上和当地居民一样，不享受直补，只享受项目扶持；但是，移民后代中的困难群体（7 种人）可以享受评补的政策，或“轮庄”^②，或“分等级”^③享受。

国家政策出台后，有意见和诉求的主要是非农业户口的老移民，其他主要利益群体没有很大的意见。

两个月后，政策调整，矛盾更为激烈，作者再次来到 J 县进行调查。调整后的执行政策确定：补助对农业户口移民的“现状人口”和移民后代全部直补到人，也就是国家后扶政策的具体措施从原来的“一

个尽量，两个可以”调整为“一个尽量”，地方政府对于政策措施因地制宜的权利没有了。而这就意味着取消了之前地方政府对于安置地居民的安抚，取消了“评补”的人口。调整后政策十分清楚，但也缩小了范围（如图 2 所示）。



A：当时搬迁的老移民，政策中又为“现状人口”
B：移民后代与老移民一样，享受直接资金补助
C：安置地居民，完全不能享受扶持待遇

图 2 国家政策下受补助的范围

政策调整后，安置地居民的意见和诉求凸显出来，使得后期扶持政策的执行遭遇更大的挑战。

清楚简单的政策却比复杂灵活的政策失效，这正是落入了斯科特“国家视角”的局面。

四、利益相关群体诉求

作者通过调查发现，政策与相关人员诉求之间的矛盾主要是两大类：一是非农业户口老移民的诉求，二是安置地居民的诉求。

而这两类的诉求基于与相似群体的比较而产生，而矛盾也产生在比较后形成的心理不平衡上。非农业户口老移民比较的是农业户口的老移民，安置地居民比较的是移民后代。

根据以上分析，作者主要调查了这 4 类利益群体，他们各自的诉求在政策调整前后也有变化，而这种变化也更好地反映出了相关群体的实际诉求。

1. 原迁老移民

作者在调查前推论，享受补偿的原迁老移民不会有什么意见，因为他们在政策的变迁中没有受到影响。然而在针对原迁移民的个案访谈中，笔者也听见了不同的声音，那就是，已去世的移民应该得到补偿。

原政策老移民诉求“按照当时的移民人数得钱”；去世的也有补偿，而在政策调整后，老移民又支持移民后代得到补助，“移民后代应该拿”。

老移民的逻辑是，直接享受补助政策的应该是当年搬迁的人，承认移民后代与原迁移民的差别，认同原政策中将移民后代和安置地居民比较一致地对待^④。但是他们认为移民后代拿到补偿也算是对去

①对原迁移民之外的现状移民补助，采取一年一评定的办法，经群众评议公示无异议后予以直补。

②俗语，指的是按照顺序享受待遇，即并不是此类人群中的每个人每年都可以享受到直补。

③分等级的意思是，被选为评补的对象后，按照困难情况决定每年发放的补助，不多于 600 元。调查中几个乡村的具体等级标准不同。

④说“比较一致”是因为移民后代和安置地居民还存在一些差异，因为对于“评补”的机会，移民后代有享受的机会，而非移民后代是没有的。虽然安置地居民对于未来享受“评补”的可能性也不是没有预期，但是至少现在的差异还是存在的。

世老移民补偿的弥补,因此在执行政策调整后也支持移民后代享受直补。

2. 移民后代

在第一次调查中,移民后代理解和认可原政策,认为自己也能享受项目扶持,而且“推磨轮庄”的形式也是乡土社会约定俗成的规则。在政策调整后,移民后代也予以认同,并倾向于对政策不做评价。

移民后代的补助在执行政策的调整中变化最大,但是他们都接受,这看似矛盾背后的实质却是一脉相承的。对于获得额外之财的评价,人们总是会表现出一种回避的态度,移民后代对现政策接受而不评价的态度,正好反映出这种“得了便宜卖乖”的心理。

现政策出台后,移民后代对安置地居民的诉求有两种态度:一是对安置地居民的行动表示不认可,政策就这样规定了,他们不应该闹;二是对安置地居民表示同情,政策是扶贫的,当地人都在水边生活,遭遇淹没的损失,都应该拿到补偿。

移民后代的逻辑是,承认自己和老移民的区别,认同自己和安置地居民的同质性。当然,补助拿到自己手里更高兴,这是人性的逻辑。

3. 非农业户口移民

这个群体还可以根据不同情况划分为两类。

一类是搬迁时就不是农业户口,不涉及土地,或者是搬迁到城镇后转为非农业户口的老移民。这部分人没有土地的损失,或者是放弃土地的补偿但获得的是非农业户口的待遇。在20世纪50年代,农业户口和非农业户口在社会资源的享有上是不均等的,非农业户口的移民享受了国家政策倾斜的待遇,比农业户口移民当时几乎没有补偿的待遇好了很多,这应该也是国家后扶政策明确规定非农业户口人群不享受补助的原因。

另一类是农转非人口,包括花钱买户口和因政策奖励而转为商品粮户口两类人。花钱买户口而农转非的移民意见很大,尤其是他们中没有固定工作的,生活贫困,虽然转了户口,有低保,但金额有限。当时移民没有补偿,现在的补助也享受不到,因此有意见。而在政策奖励商品粮户口中,“两女户”是典型。“两女户”是农村比较特殊的家庭,由于农村很看重男孩,所以当第一胎为女孩时,还可以生第二胎,但不论第二胎是男是女原则上都不能再生。如果第二胎仍是女孩,则被称为“两女户”。“两女户”在农村被视为弱势家庭, J县地方政策允许将一个女孩转为商品粮户口,奖励的政策却产生了这次的

矛盾。

非农业户口的逻辑是,当年移民时吃的苦是一样的,就应该得到同样的补助,而不能因身份的不同而有所区别。^①

4. 安置地居民

原政策出台时,安置地居民表示认同和接受。认同老移民补偿到人的应然性以及自己与移民后代享受相同水平的补偿,接受项目扶持体现的与老移民的差异和与移民后代的平衡。这就是安置地居民的逻辑。

现政策出台后,安置地居民的意见成为矛盾的焦点。相对于非农业户口的移民来说,安置地居民有3个不平衡:①安置地居民移民时也作出了贡献,虽然没有受到搬迁之苦,但当时和移民分资源却没有任何补偿,用他们的话说就是“一个馍馍要分一半给别人吃”。②安置地居民认为能享受补偿的移民后代是造成矛盾激化的一个原因。用他们最直接也是说得最多的一句话来反映就是“我们五六十岁的老人没有,他们抱在怀里的娃都有,凭什么啊?”,“我们的孩子和他们的孩子都一样在这里长大的,为什么有补偿给他们(的孩子),我们(的孩子)没有?”③在第一个执行政策中,安置地居民可以享受受到一些实惠;“修路他们走,我们也走。”但现政策取消了对他们有利的扶持,使得安置地居民在比较后也产生了心理落差。

五、矛盾下的不安定因素

原政策是地方政府根据实际情况拟定的,负责后扶工作的H主任告诉我们,采取第一个执行政策的原因一是政策导向,二是统筹兼顾。因为政策主要目的是扶弱,项目扶持主要用于修路、铺桥、解决饮水、发展生产等公益设施。而在政策执行中,移民和群众的意见都要考虑,因为农村老移民为响应国家号召,背井离乡,牺牲最大,在安置地吃苦最多,为水库建设做出直接贡献,他们直补到人,大家都没意见,移民后代虽然受到了影响,但毕竟与原住民的生存环境差别不大,与原住民一样为水库建设做出了间接贡献,他们一起享受项目扶持,得到原住民和移民后代的接受和认同。

但“国家的视角”下的第二个执行政策让H主任也很为难。移民后代全额直补到人容易引起原住民等利益群体的攀比,矛盾较大。实际情况看,若对移民后代也和原迁移民一样实行全额直补到人,将不利于增进移民和原住民、后靠移民和库区群

^① 当然,去上访的主要都是生活过的不如意的。作者在偶遇访谈的非农业户口移民,生活可以的都对国家后扶政策表示认同。

众之间的团结,不利于维护库区的稳定。^①

而事实上,两群体的对立已经产生。在调查中,作者甚至被安置地居民围住,他们一起表达着不满:“都是一样的,为什么他们(移民后代)有,我们(安置地居民)没有?”甚至还有安置地居民说“收粮食的时候,我们粮食不够吃,他们都有钱买粮吃,我们没有钱,我们就去他们地里拔麦子!”

如果说安置地居民还有了一次地方执行政策下享受补偿的机会的话,非农业户口的移民从开始就没有补偿的机会,原因是国家政策对于非农业户口从开始就不允许纳入这次补偿。

非农业户口的移民实际也分为很多类型,这在前文也较详细地阐述了。移民时转为城镇户口,享受了国家户籍政策优惠的,或者原本就是非农业户口,不涉及土地补偿安置的,不享受这次的补偿可能也在国家的考虑之中。但是花钱买户口而转为城镇户口,或者是因为奖励进入城镇户口的,特别是户籍放开之后才被纳入城镇户口,没有享受户籍转变后的优惠,也被排除在这次扶贫式安置补偿范围之外的人口,他们的意见和情绪也非常大。根据调查,在第一个执行政策出台时,大规模的上访活动已经发生,上百人围攻了库区办公室。这种激烈的不安定因素在库区办成立以来都没有出现过,却由这项惠民政策引起了。

“不患寡而患不均”是作者在调查过程中听到的出现频率最高的一句话。库区办的官员用这个短语总结下面的民众意见,民众也用这句话表达根深蒂固的传统认知。“我和他一样,如果他有,那么我也应该有,或者我没有,那么他也不应该有。”这就是农民“公平”的逻辑。

六、结 语

“国家的视角”在斯科特笔下几乎是整齐划一的代名词,在这里就体现为这种“一刀切”的国家政策。而“一刀切”在斯科特笔下的许多国家都出现了问题,而地域跨度大、人口数量多、民风民俗迥异的中国应该更加重视“国家视角”的负面效应,避免不安定因素的产生。

在国家大中型水库移民后期扶持政策的执行中出现的很多问题,有很多是国家视角简单划分下的产物。安徽J县的案例之所以令人反思就是因为它的特殊性,水库建设时间长。后扶政策对于新建不久的水库移民比较适用,原因有3个:①移民和安置地居民尚未完全融入;②安置地居民已有相应的损失补偿;

③户籍政策放开后的户籍问题划分不再成为矛盾的焦点。而对于安徽J县水库而言,首先,由于建库时间长,移民与安置地居民融入很好,移民后代和安置地居民后代已无差异,在补偿身份进行人为划分反而引起了隔阂;其次,建库时,中华人民共和国刚刚成立不久,移民补偿很低,接纳移民的安置地老居民基本上是义务接纳移民,没有因让出土地而得到补偿;再次,由于建库当时户籍制度严格,户籍制度对于百姓的生活影响很大,而且由于时间长,户籍改变的很多,改变的原因也多种多样,用单一的户籍划分无法适应所有的情况。

许多时候国家的宏观政策无法涵盖所有的地方问题,所以政策应该是有弹性的。有弹性的政策是对那种极端国家视角的修正,是一种国家掌控之下给予地方权力的因地制宜。令作者欣慰的是,奖励户口的“两女户”特例问题,最后以“开口子”的方式解决了,理由是“两女户”的政策是县里制定的,可以自己消化。这是地方自治权的体现,但使得我们眼前一亮,或许地方政策正是缓解“国家视角”单一性的“草药”?

参考文献:

- [1] 斯科特.国家的视角[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2004:3-8,104-105,342-346.
- [2] 王晓毅.介绍《国家的视角》录音整理[EB/OL].[2006-11-29].http://www.brooks.ngo.cn/caoyuan/download/0611_4.doc



^① 笔录资料,编号 F-12.地点库区办 H 主任办公室。