

多元生计模式下的移民生产安置

王毅杰¹ 李利浩²

(1. 河海大学 社会学系, 江苏 南京 210098; 2. 华东勘测设计研究院, 浙江 杭州 310014)

摘 要 移民生产安置需要重视生计的恢复,对西部地区来说更是如此。我国现在实行的是以有土安置为主的移民生产安置模式,在执行过程,往往将“土”简化为耕地面积、粮食产量,忽视了西部地区生计模式的多样性和复杂性,安置方式过于标准化、单一化,严重影响着移民生计的恢复。结合实地调查资料,提出需要考虑各地生计模式的差异,重视地方性知识,结合当地具体情况实行移民生产安置。

关键词 移民生产安置; 生计模式; 多元化; 地方性知识

中图分类号: D632.4

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2011)02-0036-05

生计在移民安置中居于最基础位置,只有促进移民生计恢复和发展才能保证移民在移入地长久稳定和谐生活。中央也经常强调移民生计问题。目前,有土安置是主要的模式。

基于西部地区水利水电工程移民安置区的实地调查,本文试图分析有土安置模式在政策执行中的局限性,认为它将问题标准化、简单化了。在这些地区,各地生计模式存在差异,而且每种生计模式是由多种生计来源组成的一个多元系统,耕地仅仅是特定生计系统的一部分。目前的有土安置模式虽然考虑到了耕地,但在一定程度上忽视了多元生计系统中的其他组成部分。在土地容量极为有限的西部地区(这正是水利水电工程集中的区域),这一问题尤其突出。

因此在移民安置过程中,应当根据当地生计模式的具体情况,进行合适的生产安置,这样才能降低移民贫困的风险,减少对移民生存与发展的影响。生产安置模式的选择必须了解当地的具体生计模式以及它背后的文化含义,即“地方性知识”^[1]。只有基于对地方性知识的理解,采取适合当地具体情况的生产安置模式,才是必由之路。

一、有土安置模式

移民政策的制定和审核者往往是距离实际项目区比较遥远的上级部门。这些部门为了管理方便,聚焦主观上认为的最主要问题,在决策过程中往往

会忽略地方的多样性,忽略项目实施中复杂的细节^{[2][3]}。在农村实行有土安置的主要依据源于耕地是农村居民主要生计来源这一朴素认识。因而,政策制定和审核者主要关注耕地,而忽视多元生计模式中其他的收入来源及其背后的文化意义。同时,很多政府在政绩和财政压力下,以 GDP 增长为导向,重视能拉动经济增长的基础设施以及工业建设,在(与业主、设计机构共同)制定移民安置具体实施细则的时候,以工程建设尽快“上马”为主要导向。尽管基层政府更为了解移民地区生计的多样性和复杂性,以及政策在本地区的具体适用情况,但在来自上级政府、业主等多方的压力下,缺乏更多讨价还价能力的情况下,也不得不被动地执行政策。另外,对移民安置工作的考核往往被简化为一些可操作的和可评估的简单指标,比如在什么时间期限内完成什么样的工作量。为了在有限时间内完成这些指标,基层政府也不得不在于安置政策与本地区实际情况之间进行有限的权衡与折中。以上诸多因素最终导致在解决生产安置的时候,或者还没有解决好这个问题的时候,又带来了更多的其他问题。

在《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(471 号令)^[3]中有几条移民生产安置应遵循的原则:“应当以资源环境承载能力为基础(第十一条);对农村移民安置进行规划,应当坚持以农业生产安置为主……有条件的地方,可以结合小城镇建设进行……农村移民安置后,应当使移民拥有与移民安置区居民基本相当的土地等农业生产资

料。(第十三条)

从常规来讲,安置地资源环境承载能力(即环境容量),关系着移民搬迁后生产生活水平能不能尽快恢复,涉及社会、经济、环境和自然资源等诸多领域,是一个多层次的复杂系统工程。但再加上第十三条的规定,对农村移民“应当坚持以农业生产安置为主”,其一种结果便是:在实际工作中,环境容量分析往往简化为“人均资源占用量”,进而简化为以“人均粮食产量”为基本出发点的“人均标准耕地占有面积”。我们认为,以粮食产量为主要标准,用同样数量的耕地来替换原有耕地,是不能体现工程项目对原生计模式造成破坏的原土地的多样性用途,这些土地可以是用来农业耕作的耕地,也可以是非耕地/承包地,比如移民依靠这些非耕地(如山林草场的野生动植物资源)而获得的可观收益。

当搬迁前后生计模式有很大差异,再加上他们的迁移与适应是一个在外力强制下而非自愿和自然而然的,产生的问题便更为突出。比如,从先前以山地或高山为基本特征的生态环境,迁移到以水田稻作为基本特征的生态环境,而又主要以单一的有土安置模式进行安置时,因生态环境变化产生的诸多问题(如山林资源的消失、土壤性质变化等),先前的劳动技能不再有效,需要重新学习新的劳动技能(如对气候的不适应导致的身体不舒适)就成为影响移民生计恢复乃至社会稳定的大问题。

在A项目安置点一中年男性告诉我们,搬迁前,全家现金收入能有1.5万~2万,现在每人每月长效补偿300元,这样一年有1.8万,即使不劳动,也和以前现金收入差不多。但这边开支大得多,以前除了孩子教育费用外,很少开支。在这里,是可以养猪、种玉米、小麦等,但杂粮就不能种了。以前是偏僻,但吃的不愁,还有各种杂粮,现在过的几乎是城里人的生活,什么东西都得买,吃的只能是大米,要想吃杂粮还得去买。现在是没事可做,就那么点地,种地一天就完了,收割一天也完了,这边坐坐,那边坐坐,无所事事。此外,安置地的海拔要比迁出前海拔高六七百米,气候有点热,不适应。

在B项目安置点,尽管土地资源分配到位,农技人员也进行水稻栽培培训、发放种植节令表,但移民还是反映这些只是解决了吃饭问题,现金收入还是很缺乏。其深层次原因就是耕地、林地所蕴含的意义对安置地和迁出地的居民来说是不相同的,进而他们的土地知识和利用方式也是有明显差别的。在迁出地,粮食作物的产量主要依赖施肥,而在安置地,如果给水稻施肥,那么水稻是只长苗不长穗的;同时在早稻收割、晚稻插秧之间的农作时间很紧张,

必须将田间水尽快排干,因为很快就要进入雨季。移民苦笑:“种了多少年地,但还是不会灌溉”。

同样情况也存在于以水田为生态环境的移民后靠安置中,由于海拔升高,不适宜种植水稻以及需水量大的经济作物。这些几百年来就熟悉种植水稻、并围绕水稻种植形成了一套规则、规范的移民,不得不改种旱季作物,不得不进行艰难的适应和转型。

我们必须承认,搬迁前的移民生计模式是一个粮食、林木、采集、牧业、运输等多种收入来源关联在一起而共同构成的复杂系统,耕地、林地、林下资源在整个生计模式中都是有多重意义的。就拿粮食来说,它也不仅仅是供人食用,还有多种用途。例如小麦不仅仅是磨成面粉用来做成面食,在磨成面粉的时候还会产生麸皮,而这可以用来喂养牲畜,青稞可以炒后磨成面做成酥油茶拌着吃,也可以与豌豆掺和做成糌粑吃,在宗教节日中还要抛撒糌粑以示祝福,在举行盛大煨桑仪式时还要抛入糌粑。

面对生计模式的复杂性,政策制定者和审核者收集到的信息存在着不同程度的缺失、不准确,乃至歪曲,而且这些信息是非个人的,无法满足所有个体的不同需求^{[2][104]}。目前的移民安置很少从移民在所处生态环境中形成的社会生产生活的多样性这一角度来考虑,从而产生一些消极的非预期后果^[4-5]。

二、多元生计模式

复杂多样的生态环境造就了多元生计模式。自然环境和气候为各地区形成多元生计模式提供了条件。基于生态环境的根本性差异,林耀华将建国初期的中国划分为3种经济文化类型:第一种是采集渔猎型,包括山林采集狩猎型和河谷采集渔捞型等;第二种是畜牧型,包括山林苔原畜牧型、高原戈壁草原游牧型、盆地草原游牧型和高山草场畜牧型等;第三种是农耕型,包括山林游耕型、山地耕牧型、山地耕猎型、丘陵稻作型、绿洲耕牧型和平原集约农耕型等^{[6][38]}。

生计模式不仅受生态环境的影响,也受到社会环境的影响,并且这两大系统也是互为依存与影响,不能截然分开的。“任何一个民族对其所处的客观外部自然环境并非百分之百地加以利用,总是按照该民族自身的文化特点去有选择地利用其中的一部分。”^{[7][35]}即使是处在类似的生态环境之中,对它的适应不同,形成的生计模式也不同。同时随着社会环境的变化,生计模式也会随着对生态环境利用方式的变化而变化。同样一片山,有的可能仅仅将其用作水源林或薪炭林,有的则会种上经济林木,这与人们对其认识不同有关。

不仅生计模式是多种多样的,而且每种生计模式都是各种生计来源相互关联、共同组成的系统。根据实地调查,我们可以将西部地区居民生计模式分为平坝/河谷耕作、山地耕作、高山/戈壁牧业、高山采集、乡村工商业五大类。在每一类生计模式中,耕地、山林、林下资源、工商业等生计来源都是相互关联在一起的。

1. 平坝/河谷耕作

以平坝/河谷耕作作为生计模式的居民生活在海拔较低、地势较为平坦的环境。他们拥有良好的水田灌溉系统和精耕细作的水稻种植技术。水田灌溉是这一生态系统的核心,水稻是最主要的粮食作物。在粮食作物种植中,水稻是最耗费劳力的。围绕水田耕作这一核心,还有园圃(种类繁多的蔬菜、水果、香料等)、渔业(池塘、稻田养鱼、河流捕鱼等)、林业、手工业(制陶、榨糖、制银器、铁器等)、家畜饲养等活动。他们围绕山、水(含水源)、田、林形成了一个完整的生态系统。树林又分为水源林和人工种植的薪炭林、经济林,前者是有地方性规范予以严格保护的。20世纪五六十年代之后,橡胶、甘蔗成为重要收入来源。

在C项目安置点,移民每人水田、旱地、果园各333.33 m²,但“除了这1000 m²外,还有什么呢?”移民认为,搬迁前地处河滩地,土地肥沃,还有较多坡地、林地可以开垦。一中年男子家有5口人,4000 m²水田、12000 m²山坝地,作物种类比较多,江边的芭蕉、香蕉,田边地头的油桐,山坡的剑麻、紫胶、攀枝花、橄榄等,耕地里,1季种水稻,每666.7 m²能收500来kg,一年产量够全家吃两三年;另1季种玉米或蔬菜(主要是黄花),蔬菜可以运到5 km远的集镇市场,每666.7 m²的黄花晒干后能有40 kg(每千克最低收购价大约40元),玉米还可以用来喂猪。

2. 山地耕作

习惯在海拔较低、气候比较凉爽的山地生活的居民,耕地主要以缓坡上的旱地为主,个别地区有少量水田,基本没有或仅有不完善的灌溉设施,农作物主要是“靠天吃饭”。在土壤、坡度、雨水、虫害等自然生态条件复杂多变的情况下,为保障粮食产量,往往有繁多的粮食品种,栽种作物更具有多样性特点。20世纪80年代,云南省景洪市勐罕坝傣族的水稻有10余个品种,而紧邻的基诺山却有70余个陆稻品种^{[8]245}。作物种类较多,但产量往往不高,仅够自用或者少量出售。囿于土壤肥力等因素,在土地利用中,往往会采用轮耕轮歇的方式,这是一种用养结合的土地利用方式,但需要以地广人稀为前提。有的地方可以种植经济作物,如枇杷、橡胶、芒果和脐

橙,这些在现金收入中占很大比重。

在A项目安置点,移民是从先前拥有较多山地、少量坡地的江边,安置到这一靠近市区的以平地、坡地为主的生态环境中,目前每人200 m²水田、133.33 m²旱地,1000 m²林地。一位农民告诉我们,搬迁前,他家有8000 m²耕地、13000多 m²林地,集体还有特别多的林地没有分包到户,房前屋后种的种类很多,石榴、花椒、桔子、香蕉,还有黄豆、荞、豌豆等20多种豆谷类,每年还能卖十来头猪、一两头牛,但从来不买饲料,饲料都是自家产的玉米和山上的野草,每年4~8月还可以采菌子,他家采的菌子能卖700~800元,会采的人能有7000~8000元收入,山里还有黄芪等药材,若缺钱就到山上去挖点、采点。

在商品经济带动下,一些地区的经济作物种植面积越来越大,并且引发了一些让人始料未及的社会文化变迁^[9]。在云南省普洱市和西双版纳州,橡胶、茶叶、水果、甘蔗、咖啡即是如此,尤其是橡胶。在保山市和怒江州,除了传统作物苦荞、玉米、稻谷外,还有核桃、油桐、花椒、漆树、草果等经济作物。而这些经济作物在平坝/河谷地带是没有或较少的。这样粮食作物和经济作物构成一个复杂的系统,耕地主要是用来种植粮食以满足自己食用,山地的经济作物则主要用于出售,满足生活中的现金需要。

在云南省普洱市和西双版纳州,目前很多地方的橡胶园,在10年前都是林地或轮歇地。橡胶对气温和水都有要求,它的生长需要大量水分,且雨水要均匀,湿度要高,不能有大风,绝对不能有霜冻,因而主要分布在云南省盈江县以南。胶农很辛苦,每年11月到次年3月才能休息,在劳动季节,凌晨3点就要起床割胶,11点之前必须卖给收胶点,然后由收胶点送到初加工店。1个劳动力能照顾2666.68 m²橡胶,每株占地19~24 m²不等,如果管理得好,每株能有160~180元收入,而管理差的,每株也就50~60元。在这些地方,围绕橡胶已形成一个产业链。

3. 高原/戈壁牧业

生活在半干旱和高寒地区的居民,主要生计是以饲养牛羊马为主的畜牧业。这里一般有多个草场:一个草场较小,海拔低,气候湿润,水源等各方面条件好,多是人工种植的饲草,草的产量也高,一般为冬草场;另外一个草场面积大,但海拔较高,只有在夏天长出草后,才能供牲畜食用;还有一个草场面积最小,仅供另外两个草场没草时使用。进而形成了一套关于草场利用和保护的地方性知识^[10]。牛马羊除了肉、皮供使用外,还可以挤奶、剪毛和燃烧畜粪,做运输工具。这种生计一般伴随有少量种植业,是牧为主、农为辅的模式。农业主要种植小麦、玉米、青稞等,用来

满足日常食用,少量剩余喂养牲畜。整体来说,农业比较粗放,缺乏熟练的耕作技术和管理技术。

在D项目区,草场分为三类:第一类是天然草场,集体所有,面积最大,但草比较少,主要是在半山腰,放牧没有时间限制;第二类是冬季草场,属于各村民组,在沿河的两侧,水分较好,草相对茂盛,从2月初到5月中旬天然草场草少时对全组的牲畜开放;第三类是分到各家各户的,在每年8、9月份,草被牧民割回家,留到冬季给自家牲畜吃。5月中旬牦牛上山之后,妇女们就要上山给牦牛挤奶,吃住都在山上,一直到9月中旬。在这个时间里,妇女们在山上挤奶,男人们在山下进行农业生产,并打零工挣钱。

4. 高山采集

采取这一模式的居民多生活在高山地区,以粗放农业、畜牧业/养殖业、采集和狩猎(在国家禁捕猎政策之前)为主要生计来源,土地往往比较贫瘠,但拥有利用高山和森林的丰富知识。与其他模式相比,在这些居民的日常生活/记忆中,采集、狩猎所占比重要大得多,这源于大面积的山林提供了无尽的“宝藏”。事实上,前述“山地耕作”居民的一个主要收入来源也是“高山采集”。云南省怒江州独龙江居民采集的食物有董棕、野山药、葛根、野芋、大百合、板栗、野蒜、各类竹笋、各类蘑菇、各种野蜂的蜂蜜和蜂雏等,并形成丰富的食物加工技术^{[8] 253}。在四川省阿坝州和甘孜州,随着中草药价格上涨,虫草等药材的采集在收入中所占比重也较大。在这里,山地耕作、高山采集、畜牧(主要是牦牛)等生计相互关联在一起。

在E项目区,居民收入来源中约有一半来自种植业和林果业。农作物主要是玉米和冬小麦。林果业收入来自于花椒和核桃。在所调查的两个村,虫草是重要收入来源,据说一个好劳动力就此项收入每年能有6000~7000元;另外,矿石运输也是部分村民的主要收入来源。

在F项目区,当地居民的收入来源主要有:山上的虫草、党参、羌活、大黄、贝母,这些能占到收入的六成以上;高山上还有草场可以放养牦牛,耕地种玉米,玉米是用来喂猪的;而居民吃的大米,是从市场上购买的。

5. 乡村工商业

水利水电项目影响所及地区,乡村工商业总体不甚发达。有限的工商业主要分布在集镇和交通要道上,其形态主要是小型加工厂、旅店、餐馆等,个别地方有旅游业。在一些地方,还有依托该地区矿产资源的小型矿石加工业和零星的大型工矿企业,以及为这些行业提供服务的运输业。

在G库区有很多选矿厂。原矿一般都在深山里,等挖掘后将矿石运到选矿厂,矿石经过筛选后再运往外地。这些选矿厂一般都建在交通要道旁。附近很多有眼光的村民便购买拖拉机,在从事农业之余将原矿运到选矿厂,每车矿石能挣100元左右,这是他们的重要现金收入来源。

另外还须提及的是,如果说30年乃至半个世纪之前各种生计模式是具有很强的自给自足的生态经济系统,那么如今的他们,越来越多地卷入远方的市场经济之中,日常劳作、收入和生活受市场变化的影响,而这一市场是他们难以驾驭的。

三、积极探索

在西部地区,在土地容量越来越有限的情况下,目前以有土安置为主的移民安置模式越来越困难,甚至在一些地方几乎不可能。这就需要政策制定者和审核者重新思考,寻求新的安置模式,比如根据生计模式的多样性,实行移民安置的多样化。实际上,这种生计模式多样性就是各种不同的地方性知识,是当地人在适应自然环境的生活实践中形成的^[1]。

在目前的移民政策下,应当全面准确地理解农业,把农业理解为包括种植业、林业、牧业与采集的大农业,生计模式的主要组成部分或者主要收入来源可能不是种植业,这有别于以往项目中相对单一的种植业生计模式。

进而在移民安置中,要根据各地实际情况,采取适合当地情况的安置办法,这应该是基于地方性知识和各地生态特征与经济发展模式,而不是简单地基于行政区划。基于地方性知识的“具体情况具体分析”,就需要有掌握地方性知识的当地居民的参与。其实,地方知识恰恰是保证移民安置顺利实施的关键。政策制定者和审核者应根据国家移民政策进行深入调查,结合各地实际制定安置计划,具体做法上应充分尊重各地区移民生计模式的特殊性,尽量利用地方性知识中关于生计模式的安排,使移民适应安置后的生计模式;在安置时重视和鼓励移民参与,建立各方参与的磋商机制。

一些地区已进行了积极的探索和思考,广西、云南等地实施的长效补偿机制是值得提及的,尽管它还没有上升到国家层面,还没有相关的国家政策出台。长效补偿变静态的一次性补偿为长期逐年补偿,基本思路是,将项目涉及的农村生产安置人口作为长效补偿人口对待,遵循“淹多少、补多少”的原则,以移民被淹没法定承认的耕地前3年农作物平均产量为基础,依据对应年份省粮食部门公布的粮食交易价格确定耕地平均产值,按照“471号令”规

定的土地补偿补助标准,同时考虑土地的潜在收益和利用价值、土地对农民的生产资料和社会保障的双重功能以及土地市场的供需状况,以粮食或货币形式逐年补偿,费用逐年定量递增。移民死亡后,其农村家庭主要成员可以继承。

在《云南金沙江中游水电开发移民身份确定办法》中长效补偿移民人口以村民小组为单位计算,实行“指标到组,名额到户”,按移民户实际确定的被征占用法定承包耕地面积,除以所属村民小组人均承包耕地面积,将移民名额分解到户,计列到户主名下。具体移民名单由村民委员会按各户年龄大小依次落实。

云南省2008年针对怒江中下游移民安置的指导意见是:按照当地城镇居民最低生活保障标准,以货币形式逐月兑付给移民,实行长效补偿。长效补偿标准随当地城镇居民最低生活保障标准的调整而调整。被征收耕地的补偿补助费,用于支付移民长效补偿相关费用。形成农业生产安置、二三产业安置、复合产业安置、自行安置、城镇化安置5种移民安置方式。

一些地区也开始探索养老保障安置的方式。其主要对象是年老或者丧失劳动能力的移民,基本做法是将安置费用于缴纳养老保险或社会养老保障费,移民通过固定领取养老金保障生活。

在H库区,从1994年就开始组织后靠移民参加养老保障。采取上月投保下月开始领取,年龄在60周岁以上的每月领65元养老金,59周岁以下的每月领60元养老金。从2001年4月起,对原投保的移民适当增加养老保险金,对健在的每人增加3000元,对已故的每人增加1500元,将原每月领取的60元和65元的标准提高到每月90元。H库区移民参加养老保险采用多种形式,主要有:①参加城镇职工基本养老保险制度。移民群体中有固定工作的移民,如机关事业单位、企业单位等,按照国家有关规定参与。②参加城镇灵活就业人员基本养老保险。移民中属于离任村干部、民办教师、自谋职业等特殊群体均可参加。③农村基本养老保险。参加的群体主要是以农业收入为主的农村移民群体。

在实践中,这两种探索都是基于用定期收益代替或补充先前的以有土安置为主的生产安置。这些实践在一定程度上减少了生产安置人口由于生产资料缺乏引起的搬迁,避免为寻求耕地这一生产资料而远迁,方便县内或乡镇内安置,也有助于他们长久稳定地生产生活。

特定地方的生计模式是一个复杂的系统。水利水电项目征用的可能仅仅是移民的部分土地,但随着这片土地失去的是移民拥有的一个包含各种生计来源的生产生活方式。由于水利水电移民多数具有“非自愿”性质,实现尊重其固有的生产生活方式,才能促使他们较快地适应新的环境,实现发展。进而,要想使移民能够恢复到或者超过以前的生活水平,就更需要对他们的生计模式进行深入了解,制定适合当地实际情况的生产安置策略。只有尊重村民的地方性知识,才能最大程度地缓解项目建设与移民安置间的矛盾^[1]。

我们认为,不仅仅在移民安置领域,在政策制定和执行的其他领域也会遇到多样性问题,而中国社会的最大特点正是多元文化共存。因而不仅要正视这种多样性,而且要促进各种文化之间的相互尊重,尊重其他文化所拥有或表征的地方性知识,实现费孝通所提倡的“各美其美、美美与共”^[12]。

参考文献:

- [1]克利福德·吉尔兹.地方性知识:阐释人类学论文集[M].王海龙,张家,译.北京:中央编译出版社,2000.
- [2]詹姆斯·斯科特.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [3]水利部水库移民开发局.大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例[M].北京:水利水电出版社,2007.
- [4]王毅杰.场域视角下的项目社会:以某大坝建设项目为例[M]//毛振华.和谐社会与社会保障.社会科学文献出版社,2010.
- [5]宋良光.国家大中型水库移民后期扶持政策的非预期后果讨论[J].水利经济,2010(2):72-78.
- [6]林耀华.民族学通论:修订本[M].北京:中央民族大学出版社,1997.
- [7]罗康隆.论民族生计方式与生存环境的关系[J].中央民族大学学报:哲学社会科学版,2004(5):44-51.
- [8]尹绍亭.远去的山火:人类学视野中的刀耕火种[M].昆明:云南人民出版社,2008.
- [9]杨筑慧.橡胶种植与西双版纳傣族社会文化的变迁:以景洪市勐罕镇为例[J].民族研究,2010(5):60-68.
- [10]周涛.牦牛、环境与“公有地”管理:以西藏林芝县秀巴村的个案研究为例[J].原生态民族文化学刊,2010(2):16-23.
- [11]陈阿江.非自愿移民的自愿安置:市场经济条件下农村水库移民安置策略研究[J].学海,2006(1):107-114.
- [12]费孝通.反思、对话、文化自觉[J].北京大学学报:哲学社会科学版,1997(3):15-22.