

# 非自愿移民致贫机理与减贫路径研究综述

吴上

(河海大学中国移民研究中心,江苏南京 211100)

**摘要:**非自愿移民贫困已成为深刻影响家庭生计、社区重建、社会稳定的特殊问题。以制度结构论、文化心理论、网络资源论为分析框架,对非自愿移民致贫根源与脱贫路径的相关成果进行系统归纳和梳理,识别出政策设计及执行、心理调适及融入、资源动员及整合等3项影响移民贫困的关键要素,指出应当构建起政府、移民、社区及其他社会组织协同参与的贫困治理体系。进一步研究的主要挑战在于非自愿移民贫困的测度困难和治理滞后,因此加强跨学科比较的理论研究和精准化治理的实践探索是未来重点方向。

**关键词:**非自愿移民;贫困;致贫原因;减贫机理;精准扶贫

**中图分类号:**F407.9

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2016)06-0055-04

非自愿移民是经济社会发展难以避免又需妥善处理的阶段性特殊群体。据不完全统计,自新中国成立以来产生了约5000万非自愿移民<sup>[1]</sup>,且规模仍在持续扩张。尽管针对非自愿移民的政策体系渐趋完善、机构建设步入正轨、安置补偿逐渐合理,然而移民在迁移重建过程中面临的风险仍未彻底解决,贫困问题尤为突出,表现为因移致贫、因移返贫的实践困境逐渐凸显,绝对贫困、临界贫困、相对贫困互为交织,并由此引发政府、学界的广泛关注。就现实而言,实现贫困移民脱贫致富既是社会主义的本质要求,也是全面建成小康社会的应有之义,更是打赢精准扶贫攻坚战的重要内容。笔者尝试在已有研究基础上归纳梳理非自愿移民贫困研究的背景、定义、方法,以及主要议题与解释取向,分析讨论既有研究的基本特征与不足之处,以推动非自愿移民贫困问题的研究走向深入、回归实效。

## 1 非自愿移民贫困的背景与概念界定

非自愿移民是指由于兴建工程、遭遇灾害、环境恶化、爆发冲突而导致受影响人群被迫进行的迁移安置与经济社会系统恢复重建活动<sup>[1]</sup>,主要包括工程移民、灾害移民、生态移民、环境移民、城市拆迁征地移民等若干类型。非自愿移民曾被视为工程建设导致的“副产品”<sup>[2]</sup>,移民补偿安置亦是“一锤子买

卖”,但其实践效果差强人意。Nayak<sup>[3]</sup>在调查中发现,80%的移民未能足额得到征地补偿,陷入贫困的风险居高不下。类似情况亦明显地体现在我国非自愿移民群体,如在1985年前的1000万水库移民中,约有1/3移民重建家园并恢复生产生活水平;约有1/3移民勉强可以维持生计;还有1/3移民处于绝对贫困状态<sup>[4]</sup>。尽管此后国家移民工作的方针开始由补偿型向开发型和发展型转变,但贫困问题未能以得根治,譬如南水北调中线工程的移民家庭贫困发生率为28.09%,经历二次搬迁的移民家庭贫困发生率更是高达31.5%<sup>[5]</sup>。

界定非自愿移民贫困的常见方法是在广义贫困的基础之上,将贫困主体明确指向非自愿移民。但因学界对贫困的理解范式有别、层次标准各异,目前对非自愿移民贫困概念界定尚未形成共识,争论比较激烈<sup>[6]</sup>。有学者指出,移民贫困的本质是移民的生产技能、就业能力、风险应对能力因迁移而受损<sup>[7]</sup>;也有学者认为移民贫困涉及文化心理维度,表现为搬迁后的文化不适和心理困惑<sup>[8]</sup>;此外还有部分学者主张从生计脆弱性<sup>[9]</sup>、权利困境<sup>[10]</sup>等视角审视非自愿移民贫困问题。但更多学者主张非自愿移民贫困指依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本生存需求<sup>[11]</sup>。综合上述观点,笔者倾向以年均收入为主、多元维度为辅的方法界定贫困。一方

基金项目:江苏省普通高校研究生科研创新计划(KYZZ16\_0261)

作者简介:吴上(1990—),男,山东德州人,博士研究生,主要从事移民社会学研究。E-mail:swu0528@163.com

面,收入贫困多是其他贫困类型的载体;另一方面,收入水平亦是划定国家扶贫标准的主要依据;此外,增加多维要素可规避贫困移民的被动排斥风险。因此,非自愿移民贫困主要是指年人均纯收入不足2300元<sup>[12]</sup>或低于地方性扶贫标准的非自愿移民所面临的生计条件不稳、健康保障不足、社会融入不畅、抵抗风险冲击能力较弱等综合困境。总体而言,上述研究加深了对非自愿移民贫困问题的认识层次,指出了移民贫困与发展项目间的依存关系,推动学界寻找克服“贫困陷阱”的相关研究。

## 2 非自愿移民贫困测量方法相关研究

多维贫困已成共识,引申而来的问题是如何测量贫困程度。已有学者就多维贫困指标体系的建构及应用展开了广泛研究<sup>[13-14]</sup>,为非自愿移民贫困测量提供有益参考,然而系统全面地测量移民贫困程度绝非易事。其原因在于:非自愿移民贫困既具有多维特征,也具有动态特征,加之移民分布相对零散、进入现场难度大,综合导致关于贫困测量的研究并不多见。

### 2.1 非自愿移民贫困的定量测量

目前我国尚未建立全国性的非自愿移民数据库,即使将研究范围缩小到特定地区、具体项目,研究者也很难掌握非自愿移民生计状况的全部数据<sup>[15]</sup>。在少量非自愿移民贫困定量研究中,研究者多采用抽样调查方法,选取部分常用的贫困维度,平行加总式地测量移民贫困状况。如石智雷等<sup>[16]</sup>采用消费水平、资产存量、教育程度等3类维度测算了丹江口库区移民的贫困状况,认为库区移民中消费贫困的比例远高于资产贫困和教育贫困;石智雷等<sup>[17]</sup>使用家庭财富累积状况、家庭收入状况、经济地位自我评价等3项指标对比了三峡库区和丹江口库区两地移民的经济恢复状况,侧面考察地域间移民贫困的差异状况。可见非自愿移民多维贫困测量的定量研究不仅数量较少,且规范性不强。

### 2.2 非自愿移民贫困的定性描述

国内学者多采用深度描述的方法“以点带面”式地窥视贫困移民的生活全貌,即通过研究者的主观判断、被访者的自我归类,识别出部分贫困移民,继而描述其多维贫困状况。如张恩和<sup>[18]</sup>根据国家贫困标准测算出河西移民中贫困人口比例高达70%,详细描述了贫困移民面临的吃饭难、饮水难、住房难、行路难、就医难等生产生活的恶劣条件;田朝晖等<sup>[19]</sup>则主要从收入来源、收入水平、就业状况等维度描述了三江源生态移民的贫困状况。总之,定性描述的贫困测度方法虽简便易行、涉及面广,但

主观色彩较重,缺乏科学的数据支撑,可以判断贫困存在与否却较难诊断贫困程度。

## 3 非自愿移民贫困的基本议题和解释框架

诸多经验表明,以共享、发展为目标各类工程项目反而使移民滑入贫困边缘。由此,学界重点讨论了非自愿移民何以致贫与如何脱贫,核心旨在解释移民安置中的贫困发生机制,寻找摆脱贫困循环传递的可能路径,实现移民生计系统的恢复重建和良好适应。

### 3.1 非自愿移民致贫原因的相关研究

相较于一般贫困问题,非自愿移民贫困的直接诱因是受强大外力的冲击<sup>[5]</sup>,其贫困具有原生性、次生性、介入性和长期性的复合特征。围绕非自愿移民的致贫机理,学界逐渐归纳形成了制度结构论、文化心理理论和网络资源论等3种主要解释取向。

#### 3.1.1 移民制度政策的某些安排导致贫困

制度——包括生产资料占有、政策制定执行、利益分配机制等——在一定程度上是制造贫困的根源<sup>[20]</sup>,换言之,政策既可以确定“穷人”标签的指向,也可能再造贫困<sup>[21]</sup>。基于此,有学者认为不公正的移民补偿制度构成了移民贫困的规范性根源,这种不公正体现在移民立法混乱、立法显失公平、立法含糊、程序性规范缺位等方面<sup>[22]</sup>。具体而言,顶层设计未能统合各类型的非自愿移民,政策覆盖范围和覆盖深度差异明显;某些移民补偿政策刚性有余而弹性不足,如大中型水库移民连续20年享受600元直补,定额政策安排显然背离了经济社会的动态发展;政策执行场域中,博弈各方信息不对称和控制权分配不均也导致机会主义抬头,政策执行偏差幅度比较明显<sup>[23]</sup>,进而影响移民安置效率。

#### 3.1.2 移民文化心理的复合叠加加剧贫困

贫困文化滋生出贫穷者特定的文化心理,使贫困人口形成某种依赖性的思维定势和心理特征<sup>[24]</sup>。工程项目可能影响到移民的社会交往、社会心理与生产生活方式等<sup>[25]</sup>。进一步而言,技能的缺乏使移民无法获得更高的经济收入,但却不能根本上导致移民贫困,观念的落后、素质的低下和文化的剥夺才是本质原因<sup>[26]</sup>。受传统观念与习俗的制约,移民原有的生活习俗、生产经验必然与迁入地相适应的生产生活模式相脱节,易出现移民迁入地经济与社会重构失衡现象<sup>[27]</sup>。此外,部分移民的“特殊公民”意识比较浓厚,理所应当将政策支持、资金补偿、项目扶持等有利措施视为国家义务,“等、靠、要、拿”的观念明显,进而加重了贫困移民的脱贫阻力。

### 3.1.3 移民网络资源的断裂减损致使贫困缓解困难

资源累积较少也是移民致贫的重要原因。国内学者分别从经济资本、社会资本、人力资本等资源损耗视角剖析移民贫困成因,认为土地、房屋等实物资本因征地而大量减少,补偿耕地质量和数量均有所下降,补偿资金发放迟滞,影响移民有效恢复生计,导致移民生计空间受到挤压<sup>[28-30]</sup>。同时,由于非自愿迁移造成人力资本积累断裂,效率大大降低,导致人力资本“失灵”的现象时有发生<sup>[31]</sup>。工程建设还破坏瓦解了移民社会关系网络,减少了移民群体中精英人物的产生,移民与原住民信任关系堪忧<sup>[32]</sup>,致使贫困移民自我脱贫难度增大。

## 3.2 非自愿移民脱贫路径的相关研究

非自愿移民的致贫机理错综复杂,涉及政治、经济、社会、文化、环境等多方因素,意味着贫困的精准治理在理论层面需要由多学科切入转为跨学科合作,在实践层面需要从系统性视角综合考虑。已有研究基本沿着完善制度、整合资源、培育能力、转变观念等主线展开。

### 3.2.1 完善制度建构,提高政策靶向

尽管我国政府出台了系列政策以促成非自愿移民实现短期平稳过渡和长期持续发展,但从实际效果来看,现行政策体系仍存在某些改进之处。具体包括完善非自愿移民补偿机制,扩大移民参与立法的途径,从立法上界定公共利益,确立以保障移民“人格尊严”为核心、以公正补偿和正当法律程序为基本原则的移民补偿制度<sup>[22]</sup>;同时也要改进移民贫困衡量指标及反贫困业绩考核指标,建立健全移民社会保障制度,在现有社会保障制度的基础之上,适当地向贫困移民倾斜照顾,尤其需要加强对贫困移民的医疗卫生、文化教育提供切实保障,避免移民家庭因大病医疗、教育投入而陷入贫困,消减贫困移民家庭生计脆弱性<sup>[9]</sup>。

### 3.2.2 加强资源整合,优化资源配置

资源供给不足和资源配置失衡是导致移民后期扶持资金使用效率不高、效果欠佳的两大主要原因,并突出地表现为:移民扶持资金来源分散且多头管理;资源配置过程中暴露出“嫌贫爱富”的迹象。因此需要加强资源整合,强化监督管理,优化资源配置,保障相对公平,如构建包含行动、互动和结构3个维度的移民发展资源挖掘机制<sup>[33]</sup>,不仅依靠外部资源输送,也要加强自身资源开发;在改善移民新区基础设施条件的基础上,更要加强对后续产业的开发管理,增扩移民就业渠道,保障移民的长远生计<sup>[34]</sup>。

### 3.2.3 加大培训投入,注重能力发展

唯有能力得到提升,贫困移民方能由依赖外部“输血”转至依靠自身“造血”,进而根本性地摆脱贫困。贫困移民能力培育不仅需要正规的教育和培训,也需依托社会网络、社会资本等非正规渠道。因此,应当加大非自愿移民教育培训投入,鼓励专门技术人才加入农业技术推广工作,确保移民顺利适应生产作业模式的转变<sup>[27]</sup>,加大对非自愿移民的教育培训投入,尤其注重对贫困移民的技能培训,使其掌握“一技之长”,还要健全移民帮扶系统<sup>[35]</sup>,重构移民的血缘、地缘、业缘等社会网络支持体系,发挥非正规渠道的能力引导和帮扶功能。

### 3.2.4 引入心理干预,增强脱贫意愿

治贫需先治愚,需要及时扭转贫困移民的过度依赖政府的旧式观念和不切实际的心理预期,从“要我脱贫”转向“我要脱贫”,激发调动贫困移民的自我发展意愿。转变思想并非易事,因此可尝试在贫困移民安置管理过程植入社会工作的理念和技巧,有效动员移民资源、赋予移民权能、开展危机干预<sup>[36]</sup>;在少数民族地区,可利用宗教组织逐步引导贫困移民转变思想观念<sup>[27]</sup>;积极开展文娱活动,密切移民与原住民的沟通联系,弱化对贫困移民的社区排斥。

## 4 述评与展望

综上所述,非自愿移民贫困研究已取得一定进展,并呈现出以下3个特征:一是经验研究多、理论研究少,二是定性描述多、定量研究少,三是单一视角多、学科综合少。这也凸显出非自愿移民贫困研究面临的一些挑战和困境:非自愿移民贫困的概念解构与测量鲜有涉及,现有研究多限于对多维贫困数据的汇总叠加和描述比较,缺乏对各维度贫困成因的更深层挖掘;虽然学者们较为详尽地阐述了移民贫困问题的诱发条件,但是对不同因素间的作用机制及贫困状态的演化机理缺乏系统论述;传统移民扶贫实践是以改善移民收入状况为导向,将收入状况作为评判贫困移民进出的唯一依据,这显然与贫困的多维属性存在差距。

在国家实施精准扶贫战略的背景下,实现贫困移民的脱贫致富既是重点,也是难点。非自愿移民群体因相对敏感脆弱而加大了实施精准化扶贫的困难,此外,不同地区经济社会发展水平存有差异,贫困移民精准扶贫的实践机制也会有所不同<sup>[6]</sup>,需要对如何实现精准扶贫治理体系与地方性移民贫困治理体系间的统合问题作专门讨论。因此未来研究的重点领域主要包括:在经验材料的基础之上深化移

民贫困的基础理论探究;在案例剖析的基础之上加强不同类型移民的贫困比较研究;在精准扶贫的要求下强化移民贫困的动态追踪研究。

## 参考文献:

- [ 1 ] 施国庆. 非自愿移民:冲突与和谐[J]. 江苏社会科学, 2005(5):22-25.
- [ 2 ] 韩秀记. 通往成功之路:非自愿性移民(水库移民)社会学研究理论回顾[J]. 社会科学战线, 2012(8):186-193.
- [ 3 ] NAYAK R. Risks associated with landlessness: an exploration toward socially friendly displacement and resettlement [ A ]. CERNEA M M. Risk and reconstruction: experience of resettlers and refugees. Washington: The World Bank, 2000.
- [ 4 ] 余文学,高渭文,张云. 水库移民问题社会经济分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2000,2(4):1-5.
- [ 5 ] 杨云彦,徐映梅,胡静,等. 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, 2008(11):89-98.
- [ 6 ] 孙良顺. 水库移民贫困成因与反贫困策略:基于文献的讨论[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2016,18(4):77-83.
- [ 7 ] 杨云彦. 社会变迁与边缘化人群的能力再造[J]. 中南财经政法大学学报,2008(6):3-8.
- [ 8 ] 陆远权. 浅析三峡库区移民过渡期的贫困问题[J]. 人口与经济,2002(1):44-48.
- [ 9 ] 赵锋,杨云彦. 外力冲击下水库移民生计脆弱性及其解决机制:以南水北调中线工程库区为例[J]. 人口与经济,2009(4):1-7.
- [ 10 ] 胡大伟. “权利贫困”及其纾解:水库移民利益补偿的困境与出路[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2012,33(2):114-118.
- [ 11 ] 吕雪枫. 我国非自愿移民贫困风险生态分析[J]. 湖北社会科学,2011(2):48-52.
- [ 12 ] 新华网. 中央决定将农民人均纯收入 2300 元作为新扶贫标准[EB/OL]. [2016-08-25]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2011-11/29/e\\_111203091.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-11/29/e_111203091.htm).
- [ 13 ] HAGENAARS A. A class of poverty indices [J]. International Economic Review, 1987, 28(3):583-607.
- [ 14 ] 萨比娜. 阿尔基尔. 贫困的缺失维度[M]. 刘民权,韩华为,译. 北京:科学出版社,2010.
- [ 15 ] 田朝晖,解安. 可行能力视阈下的三江源生态移民贫困治理研究[J]. 科学·经济·社会,2012,30(4):19-23.
- [ 16 ] 石智雷,邹蔚然. 库区农户的多维贫困及致贫机理分析[J]. 农业经济问题,2013,34(6):61-69,111.
- [ 17 ] 石智雷,杨云彦. 非自愿移民经济恢复的影响因素分析:三峡库区与丹江口库区移民比较研究[J]. 人口研究,2009(1):72-80.

- [ 18 ] 张恩和. 提高甘肃河西移民生活水平的思路与对策[J]. 甘肃社会科学,2012(1):198-201.
- [ 19 ] 田朝晖,孙饶斌,张凯. 三江源生态移民的贫困问题及其社会救助策略[J]. 生态经济,2012(9):169-172.
- [ 20 ] 周怡. 贫困研究:结构解释与文化解释的对垒[J]. 社会学研究,2002(3):49-63.
- [ 21 ] ALCOCK P. Understanding Poverty [M]. London: The Macmillan Press, LTD, 1993:13.
- [ 22 ] 王琼雯. “移民为何贫困”:非自愿移民补偿制度的法规分析[J]. 云南行政学院学报,2009,11(2):147-151.
- [ 23 ] 魏珊,余江. 非自愿性移民的可持续安置:基于移民安置控制权分配的规范分析[J]. 中国人口·资源与环境,2009,19(5):76-81.
- [ 24 ] DOWNING T E. Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement [EB/OL]. [2016-08-25]. <http://www.sdsg.org/wp-content/uploads/2010/02/AvodingNewPovMMSD.pdf>.
- [ 25 ] 施国庆,严登才,孙中良. 水利水电工程建设对移民社会系统的影响与重建[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2015,17(1):36-41.
- [ 26 ] 朱卫华. 移民集中安置区移民贫困的研究:对全国最大移民集中安置镇柴湖镇的调查[D]. 武汉:华中农业大学,2007.
- [ 27 ] 王龙,王敏. 非正式制度视角的宁夏生态移民发展研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2010,31(3):170-174.
- [ 28 ] 陈绍军,施国庆. 中国非自愿移民的贫困分析[J]. 甘肃社会科学,2003(5):114-117.
- [ 29 ] 盛济川,施国庆. 水库移民贫困原因的经济分析[J]. 农业经济问题,2008(12):43-46.
- [ 30 ] 严登才. 广西岩滩库区移民贫困成因与可持续生计路径分析[J]. 广西民族研究,2013(2):142-147.
- [ 31 ] 胡静,杨云彦. 大型工程非自愿移民的人力资本失灵:对南水北调中线工程的实证分析[J]. 经济评论,2009(4):74-80.
- [ 32 ] 孙中良,余芳梅. 贫困理论视角下水库移民反贫困路径的转变[J]. 贵州社会科学,2009(2):77-81.
- [ 33 ] 唐利平,马德峰. 透视非自愿移民发展路径的一种新视角:资源挖掘机制研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2010,36(3):114-119.
- [ 34 ] 张丽君,王菲. 中国西部牧区生态移民后续发展对策探析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2011(4):31-36.
- [ 35 ] 施国庆,刘晶晶. 水库移民社会资本现状及其影响因素分析:以广西岩滩水库移民为例[J]. 人民长江,2014(9):109-112.
- [ 36 ] 刘永飞,徐孝昶,许佳君. 西部民族地区水库移民帮扶研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2013,19(6):31-35.

(收稿日期:2016-06-29 编辑:陈玉国)