

移民脱贫的双重机制——社会救济与扶贫相结合

陈 希,阳义南

(武汉大学社会保障研究中心,湖北 武汉 430072)

[摘要] 以湖南省华容县为例,在实地调查的基础上分析移民贫困的原因,并分析其对策,提出实行社会救济与扶贫开发相结合的双重脱贫机制。实行现金、实物救济和政策扶持、技术扶持相结合的原则;实行多渠道筹资和依靠基层组织 and 群众,自力更生原则。通过灾害救济和“最低生活保障线”保障移民的基本生活水平,通过“开发式”扶贫从根本上促使移民脱贫解困。

[关键词] 扶贫;社会救济;灾害性移民

[中图分类号] D632.4

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-9511(2004)03-0057-02

灾害性移民是我国主要的移民类型之一,由于灾害的突发性、巨大的破坏性以及灾害移民补贴标准低(不同于工程建设移民的安置补偿),移民搬迁惑生活、生产将面临巨大的风险和困难。事实上,由移民造成的贫困问题在其他类型的移民中也存在。贫困制约着移民生活的迅速恢复和生产的发展,影响移民安置目标的实现,甚至造成社会的不稳定。因此,研究移民贫困的原因,并探讨移民脱贫解困的对策,无疑具有重大的现实意义和应用价值。笔者于2002年7月在湖南省华容县(1998年长江水灾移民)进行实地访谈和抽样调查。通过对华容县移民贫困的原因分析,结合当地的具体实际,认为必须实行社会救济与扶贫相结合的双重机制才能从根本上解决移民的贫困问题。

1 移民的贫困化

湖南省华容县集成镇位于长江河道中央,其特殊的地理位置和自然条件不利于该镇的经济发展和人民生活水平的提高。1998年洪灾后,党中央、国务院实行“平垸行洪、退田还湖”战略,集成镇居民23461人被分散安置到华容县其他21个乡镇。据调查,移民搬迁后觉得生活变好、没变和变差的分别占13.1%、42.6%和44.3%。可见,搬迁确实给移民带来了很大的困难。1997~2001年集成镇移民人均年纯收入情况见表1。

从表1中可以看出,移民正接近贫困化。

2 移民贫困的原因分析

(1)灾害性移民的特点加重了移民的贫困程度。

表1 1997~2001年集成镇移民人均年纯收入

年份	人均纯收入/元
1997	970
1998	无统计
1999	830
2000	720
2001	650

注:统计以种植业为主要收入来源的移民;华容县人均年收入800元/a为温饱线,600元/a为贫困线;1998年因洪水和平垸行洪,大部分移民颗粒无收。

华容县移民从原因上看属于灾害性移民,从安置方式上看属于就近分散安置移民。集成镇灾害性移民与工程建设移民、远迁移民相比,具有自己的特点:①搬迁前损失巨大。由于灾害的突发性、迅猛性,移民没有足够时间采取措施来最大化地避免财产损失。据了解,许多紧急避灾的群众被从水灾围困中救出时只带出身上穿的一件衣服,损失了绝大部分生活、生产资料。这些必需品都需要在灾后重新购买,从而需要大量资金。工程性建设移民则不同,在他们搬迁之前,政府要进行充分的动员,所以有充足的时间来处理生活安置上的事情。②安置补贴标准低。为了弥补灾害给移民带来的损失,国家给移民一定的补贴,但这与工程性建设移民的搬迁补偿不同。灾害性移民只限于低标准的生活补贴,而不像工程建设移民的财产损失补偿。前者以满足移民搬迁后的基本生活为依据,而后者则是以移民搬迁拥有的财产为补偿依据,两者相差甚远。给灾害性移民的补贴既不能补偿移民搬迁前的财产损失,也不能为移民搬迁后的生活、生产恢复提供足够的资金。

[基金项目] 教育部人文社会科学研究2002年度资助项目(O2JAZD79006)

[作者简介] 陈希(1982—),女,湖南华容人,主要从事移民社会保障工作。

华容县移民的经费补贴为:每人补贴 2 750 元,独立 2~3 口之家,每户增加补贴 1 000 元;房屋补贴:楼房 45 元/m²,平房 20 元/m²,杂屋 10 元/m²,补贴金额远远达不到所需资金要求。在调查中,没有一个家庭是独立的 3 口之家,因而无法获得增加补贴。另外,大部分被调查移民都有不同程度的负债,即使能够自己建房的移民也是用尽了平生积蓄和安置补贴。如购买生产工具及种子和化肥,则基本上每户移民都有负债。

(2)异地安置移民的生活适应期、社会角色转换期较长。该时期内,移民与迁入地人们的生活习俗、生产方式、社会关系等会发生冲突、碰撞,直至最终融合。因此,移民在短期内难以适应迁入地的生产、生活环境。主要表现为:①土地问题。原集成镇是一个位于长江河道中央的孤立小岛,地广人稀,耕地为黑土,土质肥沃。搬迁至其他乡镇后,迁居地是地少人多,移民所得土地只能靠其他居民匀出。分到的土地数量不多,地质一般,甚至有的位置不好,是村里的差地。②耕种作物与技术。由于集成镇特殊的地理环境,岛上居民世代都以种植棉花为生,所积累的也是棉花种植的经验与技术。肥沃的土地也使集成镇居民养成了粗放式的耕作方式。搬迁后的土地大多属于丘陵地区,不适宜种植棉花。虽然灾后县上组织技术队下乡指导过种植西瓜的技术,但在种植技术上仍有不少困难。

(3)移民自身的原因。①原集成镇居民素质不高。集成镇地处长江中央,与华容县其他乡镇相对隔绝。经过 40 多代人的繁衍,岛内存在较严重的近亲通婚现象,致使很大一部分人智力低下,而且岛内大部分居民受教育程度很低。移民受教育程度不高和智力低下的状况使新技术的传播和推广十分困难,影响了移民搬迁后生产的迅速恢复和发展,导致移民收入水平十分低。②移民的环境识别和适应能力较差。^[1]由于异地安置的移民实行本人挂钩、组织分配的原则,一部分移民不考虑自身情况,将户口迁至镇上,但他们原来以种植业为主,在镇上缺乏经营资本和赢利能力,缺乏谋生手段,导致生活日益贫困。以三封寺镇为例,移民共 133 户、465 人,虽然其中 60% 已定居,但还有 40% 的移民因为以上两种原因导致贫困被迫离开迁居地,形成“回归现象”。其中 8 户移民因无法适应迁居地生活,返回了集成镇,在已退水的河滩上搭小棚居住,继续耕种退水后留下的土地。③移民的依赖思想和恋土情绪十分严重。部分移民抱着“我不想搬,是政府逼我搬,所以政府要负责到底”的心态;“等、靠、要”思想还较严重。一部分移民丧失进取的勇气,把改善生活的希

望几乎全部寄托在外来的救济上,很少想到自己应该采取什么样的方式来摆脱日益贫困的局面。

(4)政府扶贫政策具有“近效性”。^[2]为了缓解移民的贫困状况,华容县政府针对移民实施了一些扶贫政策,如组织农业局专业技术人员指导移民种西瓜,还给移民发放救济钱粮(每人每天 0.5 kg 大米、1 元人民币)和发展生产启动金(每户 100 元人民币)。这些措施的实施获得了很好的效果,但也忽视了一些问题。如 100 元的启动资金,移民就对政府只管发放却不管指导有意见。另外,由于缺乏有力的资金使用约束机制,使有些移民随意改变资金用途,把本来用来启动的资金用来还债。可见,政府基本上还是实行“近效型”扶贫。虽然这种扶贫见效快,能使不少移民生活状况在短期内发生一定变化,但由于缺乏切实有效的长期发展战略、扶贫和经济开发规划,其收效就没有“远效型”扶贫好,而且发展缺乏后劲,最终将会停滞不前。

3 移民脱贫解困的对策探讨

从以上分析可以看出,如果还是实行单纯的灾害救济和“短效性”扶贫显然不能使移民脱贫解困。单纯的灾害救济是在灾后采用的一种生活补偿措施,是针对受灾群众的短期生活问题,按行政系统和人口多少,无偿发放救济款物。这种方式对解决移民的温饱问题虽然能立竿见影,但只是一种治标不治本的方法。它不仅会造成国家财政支出难以为继,而且还会使移民产生严重的依赖思想。如何使有限的人力、物力、财力既能救济贫困移民,又能扶持整个移民地区的经济发展,笔者认为只有实行社会救济与扶贫相结合的双重机制,才能从近期和长远上解决移民的贫困问题。通过社会救济,实施“最低生活保障线”,从而保证移民的最低生活水平,缓解移民当前的生活困境。在此基础上,通过“开发式”的扶贫措施,增强移民的适应能力、发展生产能力,充分挖掘各种优势资源,从根本上转变移民观念,从而保证移民长远的生活安定。

坚持社会救济和扶贫相结合的双重机制必须坚持以下原则:①坚持现金、实物救济和政策扶持、技术支持相结合的原则。^[3]救济和缓解移民贫困必须从资金、技术、服务、政策等多个方面着手,应根据实际情况对移民在生产、生活、医疗、教育等方面给予适当的优惠政策,从而为移民脱贫解困创造一个良好的宏观环境和服务体系。如华容县对集成镇移民实行每人每天 0.5 kg 大米、1 元钱生活费的救灾标准,并免收移民学生 9 年义务教育的一学期学杂费,一年内免收水利、交通建设集资费等。(下转第 61 页)

超过定额,节约按规定奖励,超支按规定处罚。公司年初制定了差旅费、办公费、电话费、工地伙食补助、招待费等费用包干定额。公司根据规定和费用的开支特点,明确规定各种费用的审批单位和审批权限;属于正常范围内的费用开支,由总会计师签批;属于重大项目,计划外项目或数额较大的费用开支,经公司办公会审议后,总经理签批。严格按照费用报销制度报销各种开支,对于每一笔开支都要审核凭证反映的内容是否真实,是否符合费用开支范围,开支标准是否符合规定,事前是否已报送计划,手续是否齐全。经过审核无误后,方能准予报销。手续不全的要补办手续,违反制度规定的坚决不预报销。如电话费包干,年底计算电话费时,有两名部门经理超支,通知本人后,两位部门经理及时主动的上缴超支

费用。这件事不但反映了公司执行制度的严肃性,同时也反映了公司员工的基本素质有了较大的提高,充分体现了公司的企业精神。在劳动用工方面,控制非生产用工,按劳动定额按时发放报酬,并做好用工考勤工作,控制工资费用。在机械管理方面,制定设备利用定额和燃料、动力消耗定额,建立健全机械使用台账,做好设备保养、维修工作,提高设备利用率和完好率,降低设备使用成本,提高劳动生产率。

[参考文献]

- [1] 钦培豪. 水利施工企业财务管理模式探讨[J]. 水利经济 2002(4): 50~52.
- [2] 小浪底水库移民资金基层财务管理的探讨[J]. 水利经济 2002(3): 78~80.

(收稿日期 2004-01-10 编辑 徐广生)

(上接第58页)②坚持多渠道筹资原则。充分发挥社会各界的救助力量,开辟广阔的发展生产筹资渠道。如华容县曾得到台湾佛教慈济会捐赠150万人民币、湖南省政府财政厅拨款40万人民币、华容县政府拨款46万人民币、洪山头政府筹资24万人民币,共建洪山头慈济村。^[4]③依靠基层组织和群众,自力更生的原则。由于我国财政收入有限,国家对移民地区的支持力度远远不能满足移民发展生产、脱贫解困的需要。因此,只有依靠移民地区的基层组织和群众,充分发挥其发展生产的积极性和创造力,利用当地的优势资源和政府的优惠政策,克服依赖思想,自力更生,才是脱贫解困的力量之源和立足之本。

(1)通过灾害救济和“最低生活保障线”保障移民的基本生活水平。移民搬迁后的安置补贴是移民生活重建最基本的资金来源,灾害救济是移民搬迁后短期内维持基本生活的基本保障。如华容县民政局已经对移民实行了低水平的灾害救济措施,每人每月30元人民币和15kg大米。调查中发现移民觉得这一措施作用很大的占72.1%。为了从根本上保证移民生活,应在移民中实施最低生活保障制度。通过对移民收入状况的调查,核实移民的真实收入水平,确定需要救济的移民人数,从而实施最低水平的生活救济。具体保障水平如下式所示:

某人所得救济款 = 某地区(镇/乡)应分配资金数/该地区需救济移民数

某地区应分配资金数 = 全县分配资金总额 × (某地区分配系数/全县分配系数之和)

某地区分配系数 = (该地区移民人口数/全县移民总数) × (县财政转移支付系数 × 80% + 地方财政努力程度系数 × 30% - 某区域移民人均可支配收入

系数 × 10%)

(2)通过“开发式”扶贫从根本上促使移民脱贫解困。一方面要给移民“输血”,即对于正贫困化的灾害移民给予资金和物质帮助,保障其基本生活;另一方面要促使移民地区自己“造血”,通过政策、科技、服务等多种形式扶持移民发展生产,促使其自力更生,有效地提高其生产自救能力。如果只提供救济,不扶持生产,其效果是短暂的,不能从根本上解决问题。只有在实行救济的同时扶持生产,实行标本兼治,帮助移民通过生产自救,摆脱贫困,才能最终形成少投入、多产出的良性循环。因此,应集中资金进行移民地区的社会基础设施建设和智力投资。虽然这种扶贫方式一般都耗资大、周期长、见效慢,但对移民地区的经济发展具有长期的扩散效应。另外,政府更要重视增强移民的社会责任感、权利和义务观念、竞争意识、效益观念等心理素质,激发移民的扶贫参与热情与积极性。

综上所述,只有通过标本兼治,充分利用社会救济与扶贫相结合的双重机制,才能既保证移民当前的生活水平,又能从根本上解决移民贫困问题。

[参考文献]

- [1] 王文臣. 贫困地区经济开发学[M]. 北京:中国农业出版社,1995. 114.
- [2] 唐海英. 论农村扶贫的机制与效益[J]. 财经理论与实践 2000(3): 102.
- [3] 多吉才让. 中国最低生活保障制度研究与实践[M]. 北京:人民出版社,2001. 239.
- [4] 阳义南. 建立移民社会保障制度的可行性研究[J]. 水利经济 2002(4): 48~51.

(收稿日期 2004-02-13 编辑 方宇彤)