

水库移民能力建设路径

——以南水北调丹江口水库移民为例

胡白如, 余文学

(河海大学公共管理学院, 江苏 南京 210098)

摘要:以南水北调丹江口水库移民为例,从社会资本和能力建设的角度探讨了移民安置过程中存在的失能现象,即移民在外迁安置过程中存在着物质资本、人力资本和社会资本等方面能量受损现象。通过实地调查和个案访谈,总结了移民在社会变迁中实现能力建设的6个主要途径,挖掘移民自身的潜力,实现外源“输血”和内源“造血”并进,共同促进移民社会的可持续发展。

关键词: 水库移民 移民安置 能力建设 社会资本 丹江口水库

中图分类号: D632.4

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2012)01-0051-05

南水北调中线一期工程丹江口水库加高方案淹没涉及河南淅川县、湖北省丹江口市、武当山特区、郧县、郧西和张湾区等。水库淹没及影响土地面积 307.7 km², 房屋面积 621.17 万 hm², 库区搬迁总人口 33.13 万人, 需要外迁安置(从本县移民到其他地方) 23 万人, 其中河南淅川县有 16.2 万人需要外迁安置, 分散在河南省 6 个省辖市的 10 个县(市、区)。考虑到库区的环境容量、经济、社会条件和为了保证“一库清水送京”, 减少水源污染, 库区移民总体实行以大农业为基础的异地安置模式, 虽然移民身份仍然是以土为本的农民, 但是异地安置对移民来说要离开“生于斯, 长于斯”的地方, 搬迁到相对陌生的地方, 对于安土重迁、故土难离的村民来说, 异地迁移无疑是一个莫大的挑战。一方面移民出于地缘情感, 不愿意搬离祖祖辈辈生活的地方; 另一方面, 移民长期居住于某地形成了与之相适应的生产、生活能力, 由于环境条件改变, 移民原有生产技能和生活方式可能不适用于迁入地区, 移民原有社会网络的解体, 导致其生产、生活能力下降, 移民社会的和谐性以及发展的可持续性都会受到影响^[1]。生活环境改变、生产方式改变、社会网络破坏都会影响移民生计恢复, 导致移民在搬迁过程以及搬迁后相当一段时间内能量损失。因此研究移民过程中失能的主要表现及移民能力建设的途径是一个具有理论意义和

实践价值的课题。

1 失能——移民能量受损

世界银行的研究表明, 迁移对移民可能产生一系列的影响, 其中包括: 原有的生活体系被破坏、生产性的收入来源丧失, 人们被重新安置到另一个可能使他们的生产技能不能充分发挥, 而且资源竞争更加激烈的环境中, 乡村原有的组织结构和社会关系网络被削弱, 家族群体被分散, 文化特征、传统势力及潜在的互相帮助作用被减弱等^[2]。在诸多利益受损风险中, 笔者根据科尔曼关于资本划分方法将移民能量受损分为 3 大类, 即物质资本受损、人力资本受损、社会资本受损。

1.1 移民物质资本能量受损

水库移民是国家为调配水资源兴修水库而强制性迫使人口迁移的行为。这种强制人口迁移的过程尽管现有政策给予了合理补偿, 但仍然有一些损失没有得到补偿, 比如土地质量下降或经济状况不稳定等带来的收入、作物产量、牲畜数量等的减少。

a. 山地资源及消落区资源损失。外迁的丹江口库区移民普遍反映搬迁后土地数量减少, 在原居住地平均每人分到土地 0.20 ~ 0.37 hm², 其中很大部分是库区的土地也就是所谓消落区的土地, 据调查库区有 10 万人以耕种这类地为主, 由于消落区土地

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(07ASH010)

作者简介: 胡白如(1987—), 女, 江苏沭阳人, 硕士研究生, 主要从事移民社会学研究。

肥沃 移民一般是靠天吃饭,不用给作物施农药和化肥。而搬迁后的土地补偿标准是旱地每人 0.09 hm² 水浇地每人 0.07 hm²,并且需要农药化肥的投入。因此 移民面临的是土地数量大大减少带来的收成降低,以及生产成本提高带来收益的减少双重损失。

b. 失去房屋及公共基础设施的风险。河南省对移民房屋的补偿标准为:砖木结构房屋为 479 元/m² 平房为 530 元/m²,部分移民认为房屋的补偿标准偏低,而要按市场价重建房屋,这一补偿款根本不够用。很多移民为了重建家园把以前的积蓄拿出来,或者借钱、贷款,这样就进一步加大了移民的贫困化风险。另外,如果安置地的交通、水利、电力、教育卫生等没有跟上或供给不足,他们就会失去原居住地共享集体财产、基础设施、公共服务的机会,也会影响移民的后续发展。

c. 搬不走的线上资产。根据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,丹江口移民在淹没线以上属于个人所有的零星树木、房屋等均得到了补偿,但移民在线上投入开发的园林地,因搬迁距离较远与林地资源的不可搬性,这一园林地不可能再取得原有效益。另一方面,由于作为南水北调中线工程的水源地,为保证“一库清水送到京”,对库区周边的生态环境建设提出了更高的要求,因此需要将其作为生态用地,未纳入补偿范围。而柑桔是丹江口库区移民的主要收入来源,也未得到相应的补偿,这对于移民来说是一笔很大的损失。

综上所述,水库建设给移民带来了物质资本存量的减少。

1.2 移民的人力资本能量受损

在人力资本方面,由于生产条件和生产方式改变,移民原有的技能失去发挥作用的空间。

a. 劳动技能缺失。南水北调工程移民迁入地和迁出地虽然都是农业产区,但是由于耕作方式的不同在某种程度上给移民带来一些困扰,丹江口库区外迁移民都是从山区迁移出来,受地域和种植条件的限制,使用的劳动工具比较传统、落后,更多的是靠天吃饭,而迁入地处于平原地带,土地质量和数量及其当地的种植习惯的不同,面对趋于现代化、机械化的耕作技术、灌溉技术,刚迁入移民往往很陌生也很茫然,以往的劳动技能无用武之地。而当移民掌握了机械化种植技术,减少了种植时间和劳动力的投入,使得劳动力有了富足,而富足的劳动力大部分年龄在 40~50 岁之间,这部分人有强烈的就业需求,但是他们普遍文化水平低、年龄偏大,缺乏从事

其他行业的技能,致使这部分劳动力处于闲置状态。

b. 劳动对象发生了变化。库区移民以往是以种植小麦和玉米为主,以种植果树为辅。而安置区小麦和玉米的种植只是其中一小部分,更多的土地用来种植经济作物,如辣椒。劳动对象从粮食作物或果树改为经济作物,需要更高的栽培技术,移民必须投入很多时间学习。

c. 市场信息的缺失。由于移民刚搬入不久,对周围的环境不熟悉,尚处于适应阶段,希望外出打工、搞个体经营的人由于对当地的地理方位不熟悉和市场信息获取渠道狭窄,影响了他们在周边地区寻找从事第二、第三产业的机会,因此,目前移民的职业尚处于不稳定的状态。

d. 隐性的人力资本受损。水库移民过程的相对“漫长性”也有可能延缓甚至影响个人为提高自身知识或技能而进行的各种“投资”活动。这些“投资”活动包括外出务工、农业生产技能培训、商业经营、服务业经营以及其他知识和技能提高活动。从资本增值角度来讲,这是一种降低人力资本存量的行为^[3]。

1.3 移民的社会资本能量受损

南水北调库区移民大部分是整体外迁,从一个村庄迁到另一个村庄,或是搬到同一个省内的不同市,或者是同一市的不同县镇。这种异地安置方式,给移民的社会关系网络带来了很大影响。当整村迁移后,由于空间上距离增加,交往频率降低,维系强关系的成本上升,使社会网络断裂,从而导致原有网络的保障功能丧失。

a. 经济支持网络暂时缺失。这里所指的移民的经济支持网络主要包括两部分:一是资金借贷网络,目前农村正规金融体系不发达,熟人之间的借贷则成为乡村社会非正式的金融体系,是农户分散风险的一个策略。它存在的基础不仅仅是熟人社会,而且是关系亲密、交往频繁的人。随着工程移民搬离原社区,这种支持网络也必然萎缩甚至完全断裂。二是生产互助网络,由于农忙时节的同一性,居住临近的村民可能都忙于自己家的农事,无法顾及周围,因此在农忙时就需要获得其他村庄亲戚和朋友的支援,而以村为单位的搬迁使得生产互助网络被迫中断。

b. 情感支持网络的缺失。虽然整体搬迁保存了移民内部的关系网络,但是割断了移民村与当地其他村庄之间的关系,以及其他强关系连接主体(如出嫁的女儿和娘家以及兄弟姐妹等)的关系,因地理距离的扩大,交往成本的提高,使移民与老家的亲友

交往的频率减少,久而久之,将导致原有人情来往、情感交流的链条断裂。

2 增能——移民能力建设的路径

阿马蒂亚·森认为,发展是增强个人参与经济、社会和政治活动的的能力,也就是个人的可行能力的扩展^[4]。移民工作应该从长远考虑,把着眼点放在移民个体能力扩展以及移民社会的长远发展上,针对移民的物质损失给予经济补偿是必要的,但是工作目标不能仅仅停留在物质层面。补偿不能“用以土地换土地和以房屋换房屋的形式来模糊了移民的无形损失”,而应着重能力再造和社会重构,使工程移民自身的能力在迁移过程中不仅可以延续,而且可以通过合适的途径提高移民能力^[1]。笔者从丹江口库区的实践中总结了几条弥补移民能力受损、增加移民资本存量的途径。

2.1 增强移民主体意识和权利意识

移民往往认为,是政府要求搬迁的,所以一切事务要由政府来管,一些自己本可轻易解决的问题也要求政府负责解决。如果政府不予解决,移民往往对政府产生不满情绪,严重的甚至上访。被动心态使少数移民产生了“等、靠、要”的依赖心理,要从根本上解决移民困难,必须变生活救济为生产扶持,移民只有自力更生增强综合生活能力,方能实现收入的恢复。在移民后期扶持中,政府虽然还要扮演重要的角色,但是已不是主角,真正的主角应该是移民,政府要逐渐的放手,让移民们自己独立开创新生活。正如中牟县姚湾村的老支书所说:“打个比方,我们就是刚断奶的羊羔,需要政府喂点奶粉,这奶粉就是政府在资金上的支持。过了这个适应期,我们就可以自己走路了。”国家和政府为移民生产生活的稳定和发展创造了有利条件,但是生活质量的提升还得靠移民发挥主观能动性和创造性。因此,移民的主体意识和权利意识的加强是移民能力建设的前提,只有移民克服“等、靠、要”的依赖心理,脱掉移民的帽子,不要死守政府保护伞,真正成为自己生活和资源机会的掌控者时,能力建设才能得到移民的响应,才能收到更好的效果。

2.2 安置地及安置方式的优选

河南省在丹江口水库移民安置地与安置方式的选择上严格执行《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的要求,坚持以农业生产安置为主,遵循因地制宜、有利生产、方便生活、保护生态的原则,合理规划农村移民安置点;有条件的地方,可以结合小城镇建设进行。与移民原居住地比较,丹

江口水库移民安置地优势主要体现在3个方面:①交通便利。大部分的安置地道路通畅,交通便利,距离乡镇街道很近,这样一方面拉近了移民与市场的距离,缩短了农产品转化为商品的时间和减少其间费用的投入,也增加了移民就业、从商的机会。②土地质量较好。根据南水北调中线工程丹江口库区移民安置规划,规划农村生产安置人口为27.38万人,其中县内安置4.83万人,出县外迁种植业安置22.55万人,占规划生产安置人口的82.3%。因此土地仍然是移民生活的保障,移民在原居住地主要耕种消落区的土地,这部分地本属国家征用的,南水北调工程丹江口水库加高后,消落区的土地则被重新收回,由此移民心理产生巨大的落差,而弥补这一落差的重要途径就是分配高质量的土地。③丹江口水库移民采取以村为单位的外迁集中安置方式,外迁移民面临的重大问题就适应问题,集中安置可以部分减少其“背井离乡”的感觉,满足了移民离土不离乡的心理需求,同时保留了同村的社会关系网络,原有的村民之间的小额信贷,生产生活互助等在异地有了存续的空间。这样可以使刚搬入的移民在适应过程中有一个缓冲的平台。

2.3 加强人力资本投入

舒尔茨在《改造传统农业》提出资本不仅包括生产资料(物),还包括劳动力(人)^[5]。引进新生产要素,不仅要引进物的要素,更重要的是要引进具有现代科学知识、能运用新生产要素的人^[5]。因此,对农民的人力资本投资是必须的。人力资本投资的形式包括教育、在职培训以及提高健康水平。其中,教育更加重要,是长期有效的形式。

可见,教育和培训是移民能力建设的重要途径,但是在对丹江口水库移民的走访中,笔者发现培训项目的计划的制定有时没有根据移民的实际情况和市场需要制定,缺乏针对性和实用性,培训的短期性对移民的实际就业情况并无多大改善,开始的热闹在几个月后消失殆尽,成效也不显著。同时,技术培训不扎实、缺乏后期实地帮扶、培训时间短,移民学得既不扎实也不熟练,快速就业之后不久就面临着失业,培训的技能并没有转化为提升移民能力、增强生活能力的有效资源。因此,政府应该根据移民特点和当地实际,以市场为导向,开展移民的教育和培训工作:①合理安排移民科技培训项目和培训方式,根据移民需求及安置区具体状况,提出适应移民发展新生计模式的能力的培训方案和计划。这一点唐河县的鱼关村可以作为一个典型,由于安置的土地适合种植烟叶和辣椒,移民就需要政府给予技术指

导和培训。而以前县政府和移民局组织开展过的培训活动,移民普遍反映效果很差。原因是将很多人召集在一起,只是很笼统的传授所有技术知识,没有针对个人的具体情况按需授课,导致每个人都停了很多于己无用的知识,而于己有关的知识又不能很好的吸收和应用。而该村的移民工程技术人员针对培训设计了一套方案,即引进先进的多媒体教学演示机器,用包含每个技能的实践操作细节流程培训,让移民可以自己在电脑上随意的反复学习,这样的效果会比集体培训好。②坚持教育培训与实践相结合的理念,实行有目的有去向、面向市场的培训,培训结束应及时安排移民上岗就业,使其新获得的技能有发挥作用的空间,使之真正成为提升移民发展能力的有效资源。

2.4 重建移民的强关系

中国乡土社会的结构是一种由社会关系构成的“差序格局”,即“社会关系是逐渐从一个人一个人推出去的,是私人联系的增加,社会范围是一根根私人联系所构成的网络”^[6],是以血缘和地缘为主的关系网络。但是搬迁使得共同生活社区瓦解,社会支持网络断裂,这直接影响移民的能力建设和移民社会的可持续发展。因此重建以血缘和地缘为纽带的强关系网络事关重大。

霍曼斯认为,个体间频繁的接触能够导致更多的支持性关系^[1]。那么重建移民的强关系网络关键在于加强移民与非移民之间交往,增加双方交往的频率。通过对河南外迁移民的实地调查笔者提出重建移民关系网络的途径:①鼓励通婚。鼓励移民与当地居民联姻,让适婚年龄的移民走出去,让适婚年龄的非移民进的来。在调查中发现,宝丰县周庄镇和原阳县原武镇的移民村与非移民村的已经开始通婚,形成了新的强关系网络。②主动参加临近村庄的重要仪式。移民的社会交往不能仅限于一起迁来的移民之间,还要主动与当地居民重建新的联系,积极主动的参与到临近村庄的人情往来中比如孩子百日、婚礼、丧礼、入学、参军等。③农事上互让互助。由于对种植技术和其他从业机会的不了解,移民可以藉此向当地人学习交流,移民村委会可以与当地村邻村的村委会联合成立互助小组,为移民和非移民提供交流和互助的平台,从而使移民和非移民能够基于农事形成地缘和业缘关系。

2.5 发挥弱关系中的强能量

由于弱关系的分布范围较广,它比强关系更能充当跨越其社会界限去获得信息和其他资源的桥梁,可以将其他群体的重要信息带给不属于这些群

体的某个个体^[7]。格兰诺维特断言,虽然所有的弱关系不一定能充当信息桥,但能够充当信息桥的必定是弱关系^[8]。科尔曼指出,在现代社会,原始性的社会组织逐渐衰落,由家庭和社区等原始性社会组织提供的社会资本却逐渐减少。作为原始性的社会资本的一部分替代物是“人工创建的组织”,如学校、医疗保险机构、为老年人和失业者提供救济的政府机构等,它们正在行使许多原来由家庭和社区行使的职能^[9]。在移民的搬迁和安置过程中,移民的强关系被弱化,而弱关系在不断的加强,主要表现在以下方面:

a. 与邻村建立起的弱关系,邻村的人由于是当地人,拥有更多获得咨询和资源的渠道,了解当地的市场信息和第二、第三产业的动向以及其他一些地方性知识,这些对于移民来说都是陌生的,与非移民建立弱关系可以拓展移民的眼界,选择更有效的发展路径。建立政府主导的移民互助组织,并形成“正式社交网络”,这种网络可以是农民合作组织、行业协会或者其他的非政府组织,在这种“正式社交网络”中,不同移民家庭可以获得生存和发展所需的各种资源,抵御各种风险^[3]。

b. 与政府及工作人员建立起来的弱关系。河南省对刚搬入的移民采取“一对一”结亲的方式,县镇政府干部与移民结成亲朋好友,互留联系方式和具体住址,帮助他们解决生产生活中的实际困难和问题。在这一过程中政府与移民是面对面的,一对一的,从这一角度上看,政府与移民之间所建立不仅是一种管理与被管理、上与下的行政性关系,也可以视之作为一种移民获取更广泛的信息与资源的弱关系,移民可以充分发挥这些弱关系中所蕴含的能量。

2.6 注重移民社会中精英的流动

林南^[10]的社会资本地位强度命题认为,个人在社会结构中所处的位置决定其所占有的社会资源,即社会行动者在社会结构中所处的地位越高,就越有可能容易地获取和使用社会结构中的资源。移民们在村委会当中的实际职位以及移民与这些政治精英的关系,是移民群体社会资本保持、继续和增值的关键因素之一。移民中的精英若是在政府或是村自治组织中占据一定的地位,有发挥其才能的空间,一方面可以增强移民内部的组织性,另一方面也增强与政府博弈的力量。姚湾村的村支书就是一个这样的治理精英。在访谈中他说:“原来淅川县是个贫困县,过来了还是要发展经济。我总结,经济好的村一般集体企业办的好,这方面还需要政府的帮扶,我去华西村也参观过了,现在我们要借助这次搬迁尽量

向政府争取到多的补偿和扶持资金,顺势来发展俺们村。”

在移民安置过程中,迁移的推动力主要来自政府,而且经常是强制的,政府为了顺利实现迁移目标,往往采取组织化方式,并充分利用政府权威的强制性和责任性强化这种方式。移民面对信息输入和利益损失时很可能会成为“沉默的大多数”。因此,让移民中有较高素质的精英、能人在村委中担任适当的职务,使其发挥组织移民连接政府的功能,既能“上情下达”也能“下情上表”,成为移民利益的代言人,为移民争取更多有效的资源、创造更多发展的机会。

3 结 语

移民工程中存在着种种困境,在硬件上有安置区的环境容量有限、可利用的自然资源短缺、公共基础设施问题等;在软件上则有生活方式、风俗习惯、社会融入、就业机会等问题,要解决以上问题,一方面需要政府对其进行人力、物力和财力的投入以及政策支持;另一方面则要挖掘移民自身的潜力,实现外源“输血”和内源“造血”并进,共同促进移民社会的可持续发展。根据以往移民工作所反馈的不足和遗留问题,应该促使更长远、更深层次地分析移民及移民社区的需求。目前,后期扶持日益成为丹江口水库移民工作的重心,移民能力建设亦随之被逐渐

的提上日程,移民能力建设的过程既是政府对移民工作的负责态度,秉持以人为本理念的显现,也是移民逐渐摆脱移民标签,融入新生活的能动过程。

参考文献:

- [1] 杨云彦,程广帅. 迁移预期、社会支持与能力建设:基于丹江口库区待迁移民的调查分析[J]. 黄河文明与可持续发展, 2007, (2): 60-70.
- [2] 迈克尔·M·塞尼. 移民与发展[M]. 水库移民经济研究中心,译. 南京: 河海大学出版社, 1996.
- [3] 孙中良,施国庆. 水库建设对移民社会资本影响及其重构路径[J]. 云南民族大学学报, 2009(2): 38-41.
- [4] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇,于真,译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [5] 西奥多·W·舒尔茨. 改造传统农业[M]. 梁小民译. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [6] 费孝通. 乡土社会[M]. 北京: 三联书店, 1985.
- [7] 格兰若维特. 弱关系的力量[J]. 张文宏,译. 国外社会学, 1998(2): 67-69.
- [8] 徐晓军,张华. 下岗职工再就业中的弱关系运用:强关系失效下的替代选择[J]. 社会保障研究, 2010(2): 103-108.
- [9] 赵延东. 社会资本理论述评[J]. 国外社会科学, 2003(3): 54-59.
- [10] 林南. 社会资本:关于社会结构和行动的理论[M]. 张磊,译. 上海: 上海人民出版社, 2005.

(收稿日期 2011-11-15 编辑 张志琴)

(上接第 50 页)

改善民生基础,促进农民增收,提高水资源利用效率和效益,逐步解决会泽县所剩余的农村饮水安全建设任务。随着增收途径的逐步改善和中央水利工作会议对水利投入加大,以及社会保障体系的完善,预计到 2015 年“十二五”结束,可全部完成全县饮水安全建设。届时,农村生态环境将大为改观,生态文明得以巩固和加强。

参考文献:

- [1] 范美师,何向英. 会泽县水资源状况及利用途径[J]. 云南水力发电, 2010(4): 1-2.
- [2] 范美师,何向英. 浅谈会泽县人畜饮水项目的实践[J]. 中国农村水利水电, 2006(11): 133-134.
- [3] 何向英,范美师. 会泽县水窖建设现状及效益[J]. 中国水土保持, 2006(7): 27.
- [4] 刘欣. 农村水利公共设施的供给与需求分析[J]. 中国农村水利水电, 2007(7): 131-132.

- [5] 范美师,姜正作. 建设社会主义新农村的探讨[J]. 中国水利, 2006(5): 31-32.

(收稿日期 2011-10-11 编辑 陈玉国)

