

中国工程外迁移民社区安置中的资源挖掘问题 ——以江苏省大丰市为例

马德峰

(苏州大学 农村城镇化研究中心, 江苏 苏州 215021)

摘要: 资源挖掘对工程外迁移民社区安置具有重要意义。本文在对江苏省大丰市三峡外迁移民安置点的调研基础上, 探讨了移民社区安置中的资源挖掘问题, 主要是闲置房地资源的利用, 社会网络资源的重建, (移民) 人力资源的开发, 以及投资性资源的启动等。

关键词: 外迁移民; 社区安置; 资源挖掘

中图分类号: F30 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2006) 05-0057-04

Research Excavation in the Community Arrangement of the Immigrants for Project Construction in China——an Example from Dafeng City, Jiangsu Province

MA De-feng

(Research Center of Rural Urbanization, Suzhou University, Suzhou, Jiangsu 215021)

Abstract: Resources excavation has very important meaning to arrange out migratory immigrants for project construction. Based on the survey of the arranging position of the Three-gorge immigrants in Dafeng City, Jiangsu Province, the paper analyzes the problem of resources excavation during the community arrangement. These are mainly the use of idle resources of houses and lands, the rebuilding of social network resources, the development of human resources to immigrants and the startup of investment resources, and etc.

Keywords: out-migratory immigrant, community arrangement; resources excavation

为了缓解三峡库区生态环境的承受压力, 国家改变了既定的移民后靠安置方式, 决定将重庆库区 16 万多农村移民外迁到江苏、浙江、上海等 11 个沿海 (江) 省市。但是如何在人多地少、经济发达的东部地区具体安置这些移民, 成为困扰当地政府的一道难题。本文在对江苏省大丰市三峡移民安置点实地调研的基础上, 拟就移民社区安置中的资源挖掘问题作一分析, 希望能对我国的工程外迁移民社区安置有所启发。

一、安置地闲置房地资源的利用

三峡外迁移民进入安置地大丰市之后, 首先面临着住房的兴建, 住房兴建可以采取多种方式, 如“统建”(当地政府统一规划建设房屋)、“联建”(移民联合起来建房)或“自建”(移民独自建造房屋)。“通常, 移民即使身处离乡背井的黯然和对低补偿标准的愤怒之中, 然而对住房的迫切需求以及渴望美好生活的根深蒂固的愿望, 使得他们采取不同的策略, 如动员家庭劳动力, 请求亲朋好友的帮忙, 贷款

收稿日期: 2005-11-21

基金项目: 江苏省社科基金“十五”规划项目(04SHB016); 江苏省教育厅 2004 年度课题(BG103413)。

作者简介: 马德峰(1975-), 男, 江苏如东人, 苏州大学农村城镇化中心研究人员, 苏州大学管理学院博士研究生, 主要研究移民人口问题。

以补充安置费用的不足，并分阶段修建，做出最大努力去建更大、更耐用的房屋”^[1]。故不管采取上述哪种方式，建房代价较为高昂，给移民日后社区适应、社区发展带来负面影响。在这种情况下，如何尽可能降低移民安家成本？在大丰市，当地政府充分利用已有闲置的房地资源，采取“田随房走”模式有效地解决了这一问题。所谓“田随房走”模式，是指三峡外迁移民选购当地居民的闲置旧房进行安居，同时正式接管该居民户的土地，包括耕地、自留地、宅基地等，通过这种置换顺利实现移民的社区安置。

作为沿海地区一座发展中的城市，伴随着农业产业结构的调整，大丰市部分乡镇产生了“空心村”现象，如一些掌握一技之长的农民，其兴趣点转向二、三产业，他们在县城、南京等地拥有了新居，对农村土地采取粗放式经营或将土地转包他人；部分家在农村的乡镇机关干部和企业职工利用旧城改建之际，购买了乡镇上的经济实惠的商品房，农村原有房地处于闲置状态……显然，对于这部分非农化人口，只要给予适当的经济补偿，他们愿意转出承包的土地，从而为“田随房走”模式的实施提供了客观条件。“田随房走”的第一步是安居住房。旧房价格适中，质量有一定的保证，其面积和结构能够满足移民的基本需求；旧房节约了安家成本，有助于“挤出”更多的生产资金；更为重要的是，它同时解决了令移民揪心的土地获取难题。作为江苏省的产粮（棉）大市，大丰市耕地较为紧张，加上土地二轮承包刚刚结束（1999年），土地以书面协议的形式正式确定下来，乡镇、村组预留的土地不多，不可能再拿出大片的土地集中分给外迁移民。在这样的情况下，“田随房走”模式避免了巨大的社会震荡，要求原售房户出售住房的同时，必须将承包的耕地转让给移民耕种，没有相应承包耕地转让的旧房不予入选，最大程度地利用当地闲置资源。

2000年8月28日，首批来自重庆云阳县的183户810名外迁移民迁入大丰，他们全部购买旧房安居，户平均住房面积达到135平方米，置换落实承包耕地1358亩，人均耕地面

积接近当地平均水平1.70亩。时隔一年之后，第二批来自云阳县的移民进入大丰，共计236户1091人，被安置在西团、裕华等11个乡镇，户平均住房面积123.32平方米，安排耕地总面积1685亩，人均耕地面积为1.55亩。2004年6月28日，来自云阳县的第三批移民，共计161户家庭613名成员，被安顿在大丰市草堰、方强等9个乡镇。从安置情况看，大丰市第三批移民土地实际落实面积为835.82亩，其中承包耕地为734.73亩，宅基地面积为37.44亩，自留地面积为63.65亩，而理论上应该提供的面积则为1097.85亩，缺口为262.03亩，土地调整到位率为76.13%；从人均耕地面积来看，第三批移民人均仅为1.36亩，此数据低于前面两批移民。这些情况表明，随着移民安置人数的增加，土地安置指标项上出现了一些缺口，人均耕地面积逐步下降；但是不可否认的是，旧房安居确实为解决土地问题上发挥了巨大作用，原居民户的承包地、宅基地、自留地等的流转，使得当地村组无需详细规划，只需调整部分土地给移民，就能基本满足其强烈的土地需求，移民安置难度系数大大降低，大大减轻了移民干部工作量；且转让的这些田地基本上是良田，无须多少垦殖，就可以在上面直接播种、收获；大部分耕地与旧房紧密相连，避免了移民土地耕种的诸多不便，如不同田地之间的来回往往花费大量的劳动时间，作物收获时的运输需花费巨大气力；避免了与周周群众产生新的矛盾、摩擦，如田块间的重新分界位置，农田灌溉用水高峰时的争水问题等^[2]。

二、安置地社会网络资源的开发

“强制性移民扰乱了现存社会结构，它使社会人际关系分散，使亲戚之间变得疏远。互帮互助的关系网、相处融洽的小群体，自发组织的服务团体都被拆散了。社会生活的不安定极易造成社会混乱，人们整日充满危机感和不安定感，常常迷失自我”^[3]。在这样的背景下，重建移民社会关系网络迫在眉睫。“田随房走”模式，有别于集中规划安置方式，它是将移民插花式地嵌入当地居民生活网络中去，促使其

独自地与当地居民进行全方位的交往与互动。从安置乡镇情况来看，当地政府往往将治安状况良好、民风淳朴、群众思想素质高的区域作为移民安置点，每个村组拥有2至4户移民，有的村组甚至没有，移民户星星点点地散落在当地居民关系网中。

调研中我们察觉到，在国家政治机器的反复宣传、动员下，各移民安置点居民已经达成基本共识，“三峡是全国人民的三峡，支持和帮助困难移民是自己应尽的一份责任”。故“田随房走”导致的“混居”格局，并没有造成移民的孤立无援，移民与当地居民间的交往较为通畅，绝大多数移民对与当地居民间的关系比较满意。“这里的人特别热情。我们刚来的时候，人生地不熟，邻居们主动把自己田里的蔬菜送给我们。去年过年的前几天，邻居们又拉着我们上街买对联，按照当地的风俗，把我们家布置得喜气洋洋的，大年初一、初二，邻居们还冒雨来我们家拜年，这些乡邻不是亲人，却胜似亲人，让人感到心里暖和和的……”。移民与当地居民间关系网络的建立，有助于彼此间互助耕作、互相照看、修房，以及交换食物、衣着和耐用品，它消除了移民初来乍到时的紧张不安感，大大解决了移民在生产生活上遇到的困难，增强了移民适应新环境的信心。而且，在将移民安置视为政治任务来抓的政府组织下，移民与当地的政治经济精英人物也建立起一定联系。在大丰有移民安置的乡镇，每个移民户落实两名帮扶人，一名是村组党员干部，另一名是种植、养殖大户，并签订了帮扶协议书，明确帮扶的责任和目标要求，开展实质性地“一帮一”活动。村组帮扶，有助于移民生产劳动技术的学习，还有助于移民获取与自身密切相关的政策等信息资源，增添克服困难的勇气。

我们认为，“田随房走”模式在立足本地国情的基础上，前瞻性地考虑了移民与当地居民的融合问题，它使移民和当地居民处于开放式体系中，双方交往互动甚为频繁，避免移民被边缘和被排斥的危险，弱化了移民“边缘人”的心理。“（与当地居民建立起来的）弱关系作为现实存在的要素，在为外迁移民这一行

为主体与移民点的熟人共同体中，从现实和意识的层面走出并对之加以重视和利用之时，它们就从一种潜在的资源转化为一种可以服务于行动主体的利益和目标的显在资源”^[4]。显然，如果移民在安置地与老居民相处融洽，那么这样的社会关系网络就会产生拉力或吸引力，使移民不易产生返迁的念头。相反，如果新老居民的关系恶劣，如日常冲突上升、利益冲突剧烈，这样就会产生一种推力，作为弱势方的移民就很容易产生离开安置地的返迁愿望。有学者曾对分散安置在荆门市的丹江口水库移民的考察发现，开始阶段，由于两地分属不同区域，文化差异大（分属中原文化和荆楚文化），在迁居地曾发生了交往间的相拒、相斥、相容。经过多年的文化交流后，在耕作、饮食、语言、习俗、娱乐、婚姻上出现了融合的趋势^[5]。从长远角度来说，大丰市“田随房走”模式加快了移民新型社会网络资源的建立，我们不必为少数移民“害怕当地居民欺生、有离群孤雁之感”的暂时现象而否定该模式的合理性。

三、安置地投资性资源的启动

被迫迁移在文化和经济上等同于一次剧烈的地震。它能摧毁生产体系和社会结构，损害个人的身份，使迁移者陷入贫穷的深渊。大量研究生动地演示了被迫迁移造成的后果：损害了个人和社会的自信心，荒废了大量人际资源和社会资源。文化的成果，加上数代人血汗积累下来的不动产被剥夺，几乎把人的事业心和他们的事业扼杀殆尽。沮丧感深深地挫伤了人们复原的能力^[6]。被迫迁移者如果想恢复迁移之前的生活水准，并想达到安置地的经济发展水平，就需要实施赶超战略，就是说，他们需要用更快的发展速度来弥补迁移所中断的时间，如发展速度远高于周边的社区；需要立足于更高的发展基点上，如具有显著的产业发展优势和强劲动力。但是，原有的赔偿资源最多只能保持和以前一样的发展速度，而不能弥补损失的时间，起到“迎头赶上”的作用。只有通过额外的投资性资源，才能保证更快的发展，缩小与安置地经济社会发展水平上的明显

差距。世界银行制定的移民安置政策中有这样一条：“安置活动应被视为可持续发展的工程并依此来实施，为其提供足够的投资资源以便能使被迫迁移者有机会分享工程的收益”。不过该政策很少提及实现这种投资和分享工程收益的手段和途径，故它需要 we 根据本国国情加以慎重抉择。

作为国家制度安排下的社会迁徙活动，在我国计划经济体制下，移民外迁呈现“重工程、轻移民、低补偿”，加上后期扶持力度不大，结果往往造成“先进的电站、落后的库区、贫困的移民”。近些年来，国家采取开发性移民方针，改消极赔偿为积极创业，变救济生活为扶助生产，把补偿与发展有机结合起来，不但要使移民直接分享开发项目的成果，更要使库区经济能够保持持续性发展。大丰市地处沿海地区，经济水平远高于移民老家重庆云阳地区，如果移民安置目标仅停留在恢复移民原先的生活水平，那还是没有达到融入目的，因为移民生活水平始终落后于当地居民生活水平，会造成显著的两极分化，给社会带来不稳定因素。故在补偿性资源的基础上，如何挖掘和启动投资性资源、避免移民“回流”，成为当地政府认真思考的话题。

个案一：大丰市政府发动移民整体参与狸獭养殖，按照“公司+农户”模式，由公司向移民提供狸獭种苗及养殖技术，签订商品回收合同，并根据企业效益情况每年实现返利分红等，促进移民致富脱贫。2004年，该市前两批419户移民每年养殖狸獭5万头以上，创收250多万元，人均增收1315元，第三批移民已有500多人参与了技术培训。

个案二：大丰市政府支持三峡移民走勤劳致富之路。一些三峡移民致富过程中，有资金需求但苦于借贷无门。市政府立即组织地区信用社做好相关工作。信用社工作人员走进农家，面对面了解移民的服务需求，为全市300多户移民建立健全信息档案，并发放了贷款证，较好地解决了移民基本生活生产资金需求，受到广大移民和村镇干部的好评。

个案三：大丰市政府出台了《关于鼓励三峡移民积极发展生产的奖励政策》。对从事具

有一定规模的经营劳动者予以奖励，经营范围主要包括特种经济作物种植、畜禽养殖、加工业、各种服务业、外出务工经商等，符合条件者将一次性得到200至1000元的奖励。奖励时间从移民安置时起算三年内，每年考核兑现一次，同一项目之间不重复奖，一户有多个项目的，分项目单独计算奖金。

可见，当地政府在移民安置过程中重点挖掘了资金、项目等投资性资源。在移民自身的不懈努力下，这些投资性资源的启动，使得移民在社区发展上取得长足的进步。据统计，2003年底该市三峡外迁移民实现总收入1157.80万元，户平均约2.87万元。其中：种植业373.82万元，养殖业384.69万元，工业25.71万元，第三产业收入81.09万元，打工收入292.49万元。全年纯收入761.04万元，户平均1.89万元，人均4298元，占当地农民人均收入的91.4%，有80%左右的移民已达到当地农民的收入水平。总体看来，三峡外迁移民社区适应情况良好，安心生产、劳动致富的氛围已经基本形成，这为最终的社区融合奠定了基础。

当然，除了上述三种社会资源的挖掘之外，我们还需发挥移民自身的主观能动性，借助当地民间社团组织的能量，等等。总之，三峡外迁移民社区安置是一项系统工程，具有长期性、复杂性、艰巨性等特点，需要聚集全社会的智慧和力量，充分利用当地已有的各种资源，达到解决好这一世界级难题的目的。

参考文献：

- [1] 迈克尔·M·塞尼. 风险、保障和重建：一种移民安置模型. 河海大学学报, 2002, (2).
- [2] 马德峰. 三峡外迁农村移民社区适应中的土地问题研究. 华东理工大学学报, 2004, (1).
- [3] 迈克·M·塞尼. 安置的新经济学：对赔偿原则的社会学批判. 国际社会科学, 2004, (1).
- [4] 罗静虹. 三峡库区外迁移民的社会关系调试. 改革, 2004, (4).
- [5] 陈建林. 外迁型移民与移民文化融合. 中南民族大学学报, 2000, (3).
- [6] 同[3].

[责任编辑 崔凤垣]