

# 建立移民社会保障制度的可行性研究

阳义南

(武汉大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 针对非自愿移民而设计的社会保障制度是保障移民生活、保证移民目标实现的重要机制。笔者以湖南省华容县为个案, 深入分析建立移民社会保障制度的必要性和运行机制, 并提出了一些制度构建和运行的看法。

**关键词:** 移民; 非自愿移民; 社会保障制度

**中图分类号:** D632.4; D632.1   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2003)03-0070-05

## Feasibility of Building the Migrants' Social Security System

YANG Yi-nan

(Study Center for Social Security, Wuhan University, Wuhan City, Hubei University, 430072)

**Abstract:** Social security system designed for involuntary migrants is the important mechanism for securing migrants' living and obtaining their objectives. Taking Huarong county as a case, the paper analyzes the necessities of building social security system and its operating mechanism, and proposes some suggestions about institutional construction and operation.

**Keywords:** migrants; involuntary migrants; social security system

### 一、问题的提出

我国的移民量非常大, 仅以水利工程移民为例, 从1949年到1999年, 全国共修建大、中、小型水库8600多座, 包括移民1750多万人。移民是一个非常脆弱的群体, 搬迁后他们的生活、生产将面临巨大的风险和困难。如何解决移民安置中存在的问题, 保证移民目标的顺利实现, 除了有关部门的移民安置政策外, 要从根本上长久地保持移民生活安定, 就必须为移民设置一道“安全网”。因此, 构建和运行移民社会保障制度, 可以为移民顺利度过过渡期提供制度层面上的根本保障, 对保持社会稳定有重大的现实意义。

根据移民理论, 移民可以分为自愿移民和非自愿移民。非自愿移民就我国目前的国情来说主要有工程建设移民(如三峡工程移民)、自然灾害移民(如洞庭湖退田还湖移民)和扶贫脱困移民(如青海西海固地区移民)等几种。非自愿移民是很明显的政府行为, 具有强制性、不可逆性、彻底性、迁移量大、补偿性、地域时间集中等特点<sup>[1]</sup>, 另外我国非自愿移民主要在农村。因此, 我们所研究的移民社会保障制度即是针对农村中的非自愿移民(以下称移民社会保障制度)。另外, 河海大学移民研究中心的学者已经提出了建立水库移民(工程建设移民的一种情形)社会保障制度的

收稿日期: 2002-12-16

作者简介: 阳义南(1981-), 男, 湖南衡南人, 武汉大学社会保障研究中心本科生。

思路和基金预算与设计的方案<sup>[2]</sup>，同时他们还研究了建立水库移民社会保障制度的原则和体系结构<sup>[3]</sup>。因此，笔者在实地调查湖南省华容县灾害移民的基础上，着重研究建立移民社会保障制度的必要性和可行性等方面的内容。

## 二、抽样调查

要建立移民社会保障制度，就必须考虑移民地区的经济发展水平、移民的缴费能力以及移民参加社会保障制度的意愿。笔者于2002年7月采用结构式与问卷调查相结合的方式，对湖南省岳阳市华容县进行了随机抽样调查。

表1 华容县移民调研对象分布

移民镇	移民户(户)	移民数(人)	占被调查移民比例(%)	占全县移民比重(%)
三峰寺	48	224	17.5	0.96
护城	84	353	27.5	1.50
万庾	98	412	32.2	1.76
鲇鱼须	70	292	22.8	1.25

## 三、建立移民社会保障制度的必要性分析

移民地区是全国大社会环境下的小社会，既具有与其他地区相同的特点，又具有自己的个性。根据全国建立社会保障制度的普遍性规律，充分考虑移民地区的特殊要求，笔者认为在移民地区建立社会保障制度的必然性如下：

第一，建立移民社会保障制度是完善社会保障制度的重要环节。就我国目前的国情来说，建立社会保障制度的关键在于如何根据各地经济发展水平，建立在国家集中管理、统一协调下的多元化、多层次社会保障制度。充分考虑移民和移民地区情况的特殊性，进而建立行之有效的移民社会保障制度，完善社会保障理论，这正是我们研究的重点。事实上，华容县有关部门已经针对移民实施了一些社会保障政策，如民政局对移民实施了低水平的救济措施，发给移民每人每月30斤大米30元钱，对移民中的老革命退伍军人每人每年发给优抚金660元；卫生局为解决水灾过后的出血热、麻疹等湖区疾病，在移民中实行了大病费用统筹，一人每年缴费4~6元投保，遇到大病就可以报销60%的医疗费用；另外华容县社会保障局和移民办还将移民中的437个五保户老人大部分（占全部移民五保户老人的89.5%）

华容县集成镇在1998年长江水灾中全部被淹，县政府将集成镇移民23416人分散安置到全县其他乡（镇）。由于华容县移民是县内分散安置，人数相对集中，移民生活习俗、收入水平等改变不大，这便于在全县范围内统一运行社会保障制度。因此，笔者选择它作为调研地点。在调查过程中，发放问卷300份，回收287份，有效问卷280份，回收率95.7%。调查移民300户，1281人，占全部移民的5.47%。具体分布如下表：

安排到全县其他乡镇的养老院，其余的根据各自意愿投亲靠友分散安置，解决了移民五保户老人的养老问题。可见，华容县的移民社会保障制度已经具备了初步的体系，如果利用移民搬迁的契机建立移民社会保障制度，可以减少制度设计成本和运行风险。当然，华容县现有的体系存在管理混乱、体制运行不畅等问题，然而这些正是我们所要研究和解决的问题，从而完善华容县的移民社会保障制度。

第二，建立移民社会保障制度是保障移民生活的根本制度。根据世界银行Michael M. Cernea的研究，移民搬迁后将面临8个方面的风险：1. 丧失土地；2. 失业；3. 无家可归；4. 边缘化；5. 食品不安全；6. 发病率增加；7. 失去享有公共财产和服务的权利；8. 社会解体<sup>[4]</sup>。为此，笔者设计了相关问题来调查这些项目。华容县按迁入地人均水平给移民安排责任田，土地主要从集体的机动土地中调剂解决或从收回的“农转非”人口和死亡人口承包的土地中解决，另外还有移民承包迁入地外出打工人口的土地。调查中发现很大一部分移民对分配的土地不太满意，因为分配给移民的土地土质比迁入地村民的差，加上移民本来种植棉花，现在改种水稻，耕作技术无法适应，影响

了移民的生产迅速恢复和发展。在被调查的移民中,觉得生活状况比以前变好的仅有 13.1%,觉得差不多的有 42.6%,而觉得变差的达 44.3%。在居住条件这个项目上,被调查的移民虽然全部解决了住房问题(搬迁前政府按照楼房、平房和杂屋每平方米补贴 45 元、20 元、10 元的标准给予住房补贴),但是移民的居住条件并不乐观。他们几乎全部住在面积很小、质量很差的平房内,很多都是迁入地村民废弃的危房。可见移民过程中带来的种种问题并没有得到根本的解决。为了解移民参加社会保障制度的意愿,笔者设计了“您是否愿意参加社会保障制度?”这个指标,调查中发现愿意参加社会保障制度的移民占 62.5%,表示看看再说占 26.2%,不清楚的占 8.1%,而明确表示不愿参加的只有 3.2%。可见,移民对解决生活困难、规避移民过程中的各种风险确实存在迫切的需求,希望政府能够实行有效的政策和措施。因此,在移民中实施社会保障制度呼之欲出,必将成为保障移民生活的根本制度。

第三,建立移民社会保障制度是保证移民目标实现的重要机制。非自愿移民具有很大的强制性,具有特定的经济和社会目的。从灾害移民、工程建设移民、扶贫脱困移民的价值观念来看,它们是一个由社会保障机制、社会服务机制、生态保护机制和心理培育机制组成的有机联系的系统,具有开发性、再生性和发展性等性质<sup>[5]</sup>。要实现这些目标,最重要的是要得到良好而及时的社会保障。因此,建立移民社会保障制度是保障移民目标实现的最重要的机制。更进一步,在探索出移民社会保障制度构建和运行的规律、经验后,推广到其他移民地区,对解决当前和以后的移民问题都具有一定的借鉴作用和指导意义。

第四,建立移民社会保障制度的主要依据在于其过渡作用和示范作用。对建立移民社会保障制度的现实必要性,陈绍军等在研究中提出“水库移民在整个社会保障人群中只占一小部分,是否单独建立一个专门的保险体系有待进一步研究”<sup>[6]</sup>。笔者以上从三个方面论证了建立移民社会保障制度的必要性,同时笔者认

为建立移民社会保障制度还存在现实依据。其一,笔者认为我们所研究的移民社会保障制度并不是说要重新设计、建立一套新的制度体系,而是从移民地区现有的社会保障制度出发,研究其制度运行中的缺陷。在此基础上,实施的移民社会保障制度,既考虑到移民的特殊情况,又与迁入地原有的社会保障制度相一致,并与移民的生活过渡期、社会角色转换期相一致,主要发挥其“过渡”作用。事实上经过一段时期的运行后,随着移民社会角色转换的完成,新的制度与迁入地社会保障制度将最终融合形成有机联系的统一整体,从而达到完善迁入地社会保障制度的目的;其二,建立移民社会保障制度对在迁入地非移民中实施社会保障制度具有示范作用。农村社会保障制度长期难以建立起来的一个重要原因在于农民对其存在很强的疑虑心理。他们担心政策变、不兑现、得不到实际利益。因此,通过实施社会保障制度使移民切实享受到制度带来的利益以及制度良好的保障效果和运行成绩,这对在非移民中实施社会保障制度具有重要的促进作用,从而建立覆盖面广、参加率高的农村社会保障制度。

#### 四、移民社会保障制度的运行

前面笔者分析了建立移民社会保障制度的必要性,而任何社会保障项目又必须经过具体的运行过程才能实现其特定的目标或宗旨。在陈阿江、陈绍军等的研究中,已经较为详细地研究了移民社会保障制度的思路、体系结构、基金运行方案等,笔者基本上同意他们的观点。因此,对这些内容笔者就不再赘述。下面笔者着重结合调研地点华容县的具体情况来分析移民社会保障制度的发展道路,探讨移民社会保障制度的运行机制及其规律。

非自愿移民主要在农村,只有很少一部分是城镇户口。根据笔者调查所得的材料,华容县的非农业户口移民主要是集成镇政府原有党政事业机关的公务员(移民后由县直主管部门安置)以及很少的具有非农业户口的集成镇居民户(移民后由县政府统一安排)。目前,我国的城镇社会保障制度基本上已经趋于成熟,针对非农业户口的移民面临的养老、失业、医

疗、救济等问题可以纳入城镇社会保障制度的养老保险、失业保险、医疗保险等项目，其缴费由个人、所在单位以及政府三方负责，运行方法与城镇社会保障制度相差不大。正如前面指出的，我们所研究的移民社会保障制度主要指农村移民社会保障制度，因此城镇移民社会保障制度不作为我们研究的重点。

(1) 移民社会保障制度的管理。有关社会保障制度的管理体制研究，国内学者已有很多论述。笔者将主要结合移民地区的具体情况来分析其管理制度。社会保障制度管理必须追求高效率、分工合理、职责分明，并在集中统一管理基础上与属地管理、专业化管理相结合，与法制系统和实施系统相结合<sup>[7]</sup>。目前华容县的社会保障项目由民政局、社会保障局、卫生局等多个部门分散管理，存在管理混乱、制度运行不畅等诸多问题。因此笔者建议由国家劳动与社会保障部会同移民开发局设立移民社会保障处，对全国移民社会保障统一领导，以劳动与社会保障部为主。在统一领导的前提下实行分散管理，由地方政府社会保障部门会同移民安置实施机构具体管理，并在各乡（镇）设立社会保障科（室）管理基层社会保障事务。同时，培养一支移民社会保障工作的专门队伍，提高这一领域干部队伍的素质。加强对社会保障机构的监督，保证工作高效灵活。

(2) 在移民社会保障资金方面，必须建立移民社会保障基金。资金来源方面，根本的原则和办法是筹资多元化、多层次、多渠道。我们认为可以通过以下几种办法解决：其一，从征地搬迁的补偿安置费用或扶持基金中规定一定比例建立社会保障基金。如某市S区牛石镇的T水电站移民过程中就设立后期扶持资金1.185亿元，并将40%的后期扶持基金用作社会保障基金<sup>[8]</sup>。其二，跨省、数量大、迁移距离远的移民主要由国家财政拨款，建立社会保障基金。本省范围内、数量适中的迁移由国家、省政府、各地政府财政按一定比例拨款，以省一级政府拨款为主。其三，作为补充的措施，要千方百计的扩宽资金来源渠道。如华容县吸收台湾佛教慈济捐赠150万，省政府财政厅拨款40万，县政府拨款46万，洪山头乡政

府筹资24万，建设洪山头镇慈济村，开拓了新的资金来源渠道。这些基金作为启动资金，其后实行个人缴费，保证有持续的基金来源并平稳地运行下去。同时加强基金监管，实现至少以县一级为基金统筹单位，通过安全、可靠的基金运营实现保值、增值。

(3) 移民社会保障法制。社会保障是一种运用经济手段来解决社会问题的社会制度，以法律为依据强制性地实施是其最基本的特征之一。要进一步完善社会保障法律体系，使移民社会保障的基金来源、管理体制等问题有法可依，保证制度运行的合法性和规范性。同时建立一套项目齐全、内容完整、可持续发展的开放的移民社会保障指标体系，以保证所有享有保障权利的移民都能够充分保障自己的权益，解决一切需要利用社会保障手段来解决的生产生活问题。

以上笔者从宏观角度论证了移民社会保障制度运行的可行性，但还不能仅仅局限于宏观制度层面的分析。下面笔者将从移民社会保障制度的体系及其具体项目来论证其可行性。

(1) 移民社会养老保险。移民中的五保户老人的养老问题，华容县的做法是一次性地将他们安置到其他乡镇的养老院。笔者认为这是一种较为妥善的安置办法，解决了移民中的五保户老人的养老问题。目前我国农村社会养老保险的主要做法是：个人缴费为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持。实际上该制度中的集体补助和国家扶持虚化，基本上还是靠个人缴费。实行移民社会养老保险首先需要考虑移民的缴费能力，这取决于移民的收入状况和养老负担情况。华容县被调查的移民的收入状况、老年支出状况和养老负担状况如表2、表3、表4所示：

表2 被调查对象的年收入状况 %

被调查对象的年收入水平（元）	占被调查对象的百分比
1000 以下	11.5
1000~ 3000	24.6
3000~ 5000	34.4
5000 以上	29.5

表3 被调查移民户家庭的老年支出情况 %

老年支出项目	占老年支出的百分比
医药费用	14.8
生活费用	82.0
其他费用	3.2

表4 被调查移民户家庭的  
养老负担承受能力情况 %

被调查移民户 养老负担状况	占全部被调查 移民户的比重
很重	14.8
基本能够承受	67.2
很轻	18.0

可见, 移民户家庭老年人的支出主要是生活费用 (82.0%), 而医药费用只占很小的比例 (14.8%)。进一步, 移民户能够承受养老

表5 移民农村社会养老保险月交月领金额表

投保年龄 (岁)	50	45	40	35	30	25
月交标准 (元)	40.00	20.00	10.00	6.00	4.00	2.00
60 岁后月领标准 (元)	93.80	99.70	94.60	107.00	129.10	115.50

(2) 移民医疗保险。目前, 我国农村的医疗保险主要实行合作医疗。华容县的合作医疗在一定时期内运作很成功, 作为全国合作医疗改革的示范典型加以推广。后来该制度被取消, 其原因是: ①基金统筹层次太低, 以乡镇为单位导致大病风险社会互济能力不强, 难以规避资金挪用和待遇不公平等问题; ②该制度由县卫生局管理, 而卫生系统管理水平不高, 管理人员素质低; ③农民单方缴费, 致使资金投入不足、保值增值能力低下; ④为了减轻农民负担, 此项缴费被当作乱收费被取消。然而, 笔者调查发现移民觉得医药负担可以承受和很轻的累计百分比达 78.7%。因此, 笔者认为只要提高合作医疗基金统筹层次 (以县为单位), 同时提高管理水平、加强监督, 就可以较好的解决移民的看病治病问题。

(3) 移民社会救济。华容县民政局已经对移民实行了低水平的救济措施 (每人每月 30 元人民币、30 斤大米)。调查中发现移民觉得这一措施对保证移民生活起到了重要作用, 觉得作用很大的占 72.1%。为了从根本上保证

负担达 85.2%, 年收入在 3000 元以上的累计百分比占 63.9%。可见, 移民是可以承担社会养老保险的缴费的。其次, 需要了解移民对养老方式的选择和参加社会养老保险的意愿。调查中发现, 愿意参加社会养老保险的约占 62.5%, 而经过解释后表示愿意参加养老保险的占 77.0%。最后就是要选择适当的养老保险缴费方式。被调查移民大部分选择缴费水平比较低的按年度缴费 (一年一次)。这说明移民收入水平还很低, 缴费能力不强。笔者在考虑华容县经济水平和移民缴费能力的基础上, 借鉴全国其他地区农村养老保险缴费水平, 提出下表所列的缴费标准, 其他移民地区可参照此表制定各地的缴费标准。该表所列的缴费标准将随着经济的发展和物价水平的变化加以调整。

移民生活, 笔者认为应在移民中实施最低生活保障制度, 使该制度对移民生活安置起到“网底”的作用。保障水平如下列公式所示:

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%)

(4) 其他移民社会保障项目。社会福利是社会保障中高层次的部分, 具有群众性、互助性、方便性和广泛性等特征。这一部分现阶段就我国的经济状况来说发展水平低于其他几个社会保障系统, 而且我国的大部分地区尚不具备建立较高水平的社会福利系统的条件。因此, 笔者认为移民社会保障制度可暂不涉及这一项目。

移民社会互助目前主要是充分发挥社会各界对移民安置的作用以及移民之间、移民与非移民之间的互助。华容县主要做法有: 1. “321”包户工程, 即县政府组 (下转第 31 页)

平行列；人口总和生育率为 1.7，更是低于 2.1 的人口更替水平。在广西以至全国范围内的评比中，金秀县连续 7 年获得各种计生工作模范的荣誉。

计生工作的荣誉给他们带来了什么呢？第一是劳动力的严重缺乏。全县 12.81 万（约占 87%）农业人口不堪重负，家家户户都希望多要孩子。第二是“瑶+汉”通婚的消失，少数民族社会趋于封闭保守。生育二胎唯一的合法途径只有双瑶家庭。汉族甚至是壮族人都被排斥在瑶族的婚姻系统之外。大量的近亲结婚导致了下一代劳动力素质的下降，从贫穷走向了更加贫穷。用现任计生局长的话来说：“有许多乡，一去我们就能看得出小孩子是哪个村子的。”

那么促进民族交融的结果又是怎样呢？在金秀县最贫穷的六巷乡有一个与周围农村反差极强烈的富裕村，叫朗冲村。村民们命运的改变源于在计划生育普及之前一位汉族人的入赘：他带去了把水稻由一年一熟改为一年两熟的技术；他带去了“要致富，先修路”的意识；他改变了村民们陈旧保守的观念。而在双

瑶制的计划生育制度严格执行之后，这样的例子就再也没有了。

当地计生干部认为合适的解决办法应是广西计划生育条例中合法生养二胎的“双瑶”条件改为“瑶+汉”。

修正条例可能导致的代价是：汉瑶家庭的后代可能选择瑶族身份，会不会导致“瑶族”人口激增，进而使对少数民族的许多优惠政策无法继续？我认为这个代价是可以避免的。

我国瑶族总人口仅 200 万人。所以即使是“倍增”，在一代人的时间内也不会超过 1000 万的“坎儿”。所以瑶族人口的增长在很长一段时间内不会影响到对少数民族的优惠政策。改“双瑶”为“瑶+汉”可以一举三得：促进民族交融、提高人口素质、加速经济文化发展。对少数民族的优惠政策是为了少数民族地区的发展与进步，是为了少数民族达到汉族社会的发展水准，不是为了在中国境内制造更多的差异。

[责任编辑 王树新]

(上接第 74 页)

织乡村和有关部门负责干部与移民户结对子，实行包户服务，帮助移民脱贫解困；2. 争取社会各界对移民的安置，如华容县得到台湾佛教慈济会捐赠 150 万元共建洪山头镇移民慈济村；3. 非移民向移民传播水稻种植技术和经验。由于移民中的优抚对象数量较少，社会优抚水平则按照国家有关规定实施，笔者就不加以赘述。

综上所述，建立移民社会保障制度存在着其客观必然性，并且移民地区经济发展水平、移民收入状况及其缴费能力的可行性分析为实行移民社会保障制度提供了必须的基础。同时，针对工程建设移民、灾害移民、扶贫脱困移民的不同特点，移民社会保障制度在保障项目上应该有不同的侧重点。通过社会保障制度的运行，为移民生活安置提供一道坚实的“安全网”，从而保障移民顺利度过过渡期，保持社会稳定，保证移民目标实现。

#### 参考文献：

- [1] 朱农. 三峡工程移民研究. 武汉: 武汉大学出版社 1996. 233- 236、238- 247.
- [2] 陈阿江等. 水库移民社会保障研究——T 水电站 S 库区移民社会保障的个案分析. 河海大学学报(哲社版), 2001, (1): 1- 5.
- [3] 陈绍军. 水库移民社会保障问题研究. 河海大学学报(哲社版) 2001, (2): 20- 23.
- [4] Michael M. Cernea. 风险、保障和重建: 一种移民安置模式. 河海大学学报(哲社版), 2002, (2): 1- 15.
- [5] 陈成文. 价值选择、效益评价和机制构建. 求索, 2001, (4): 29- 32.
- [6] 陈绍军. 水库移民社会保障问题研究. 河海大学学报(哲社版), 2001, (2).
- [7] 郑功成. 论中国特色的社会保障道路. 武汉: 武汉大学出版社, 1997. 463- 466、501- 503.
- [8] 陈阿江. 水库移民社会保障研究——T 水电站 S 库区移民社会保障的个案分析. 河海大学学报(哲社版), 2001, (3).

[责任编辑 王树新]