

贵州农村特困人口 移民搬迁及扶贫开发

杨军昌

(贵州大学人口研究中心, 贵州 贵阳 550025)

摘要: 本文站在我国 21 世纪扶贫攻坚战略与可持续发展高度, 对贵州所开展的特殊扶贫方式——移民搬迁扶贫开发在效益、经验和存在问题进行了总结和研究。认为移民搬迁扶贫开发是解决贵州农村特困人口温饱、走向发展的一条有效途径, 并结合贵州省情对 21 世纪初贵州特困人口移迁安置的指导思想、原则、搬迁重点区域、搬迁方式及保障措施等提出了自己的看法。

关键词: 贵州; 农村; 特困人口; 移迁安置; 扶贫开发

中图分类号: D632 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)04-0008-06

Assisting the Particular Poor and Development through Migration

YANG Jur chang

(Population Research Center, Guizhou University, Guiyang City, Guizhou Province, 550025)

Abstract: Grounding on the strategies of assisting the poor and sustainable development, the paper summarizes the benefits, experiences and problems caused by the specific way of assisting the poor, i. e. migration, and makes further studies. Migration of the poor is an effective way to leading the rural poor in Guizhou province to get rid of poverty and to developing. Combining with the specific situations in Guizhou province, the author proposes opinions on how to settle the poor migrants down and security measures.

Keywords: Guizhou; countryside; the particularly poor; migration and settle down; assisting the poor and development

特困人口问题是当今党和政府关心的重要而又特殊的问题。特困人口的数量、质量、生活水平等关系到我国人口与可持续发展战略和民族团结与共同发展繁荣的大局。中国长期以来就是一个相当贫困的国家, 而贫困现象又主要集中在农村。贵州地处祖国大西南岩溶地貌的核心部位, 是全国惟一没有平原支撑的省份。在全省 86 个县市中, 国定贫困县 48 个, 占 55.81%, 占全国贫困县总数的 8.1%, 人

均收入一直低于全国平均水平, 可谓贫困中的贫困。20 世纪末, 扶贫工作得到党和政府的高度重视, 特别是 1994 年国家实行“八七扶贫攻坚计划”以来, 扶贫工作有了突破性的发展, 取得了卓越成效。至 2000 年底, 全国贫困人口所占比例已不到总人口的 3%。但是, 作为相对落后的贵州, 农村贫困问题依然严重, 贫困人口超过了全国贫困人口的 1/10, 贫困发生率高于全国 5.6 个百分点, 返贫率也

收稿日期: 2002-12-11

作者简介: 杨军昌 (1963-), 男 (侗族), 贵州石阡人, 贵州大学人口研究中心副教授。

远远高于全国水平。因此，必须对之高度重视，切实解决贫困问题。

一、当前贵州农村贫困人口中的特殊群体——特困人口现状

1994年，贵州开展“八七”扶贫攻坚之时，全省贫困人口为1000万人，其中人均年收入不到200元的极贫困人口392万人。1996年全省48个贫困县中，计有贫困乡455个，贫困村7264个，其中特困村3403个^①。经过全省上下的共同努力，扶贫攻坚成效明显，至2000年，全省人均400元以下的贫困人口（低于625元的贫困标准线）尚有94.24万人。其分布情况为：贵阳市0.46万人占0.05%，六盘水市4.83万人占5.13%，遵义地区4.48万人占4.75%，铜仁地区11.63万人占12.34%，黔西南州7.02万人占7.45%，毕节地区24.22万人占25.7%，安顺地区7.63万人占8.10%，黔东南州22.92万人占24.32%，黔南州11.14万人占11.82%^[1]。这些贫困人口的纯收入只及贫困县农民人均纯收入1255元的31%，远低于全省农民1374元的平均水平。这些特困人口是新时期扶贫攻坚的主要对象。解决这些群体的温饱、生存环境及发展等问题，是党和政府在新时期扶贫攻坚的主要目标。

特困人口中，绝大部分居住在偏僻、高山深谷、地瘦水寡之处。交通不便、生态失调，经济发展缓慢，文化教育落后，人畜引水困难，生产生活条件恶劣。特困人口多为少数民族同胞；住在喀斯特生态脆弱区域及石漠化区域人群较多；长江、珠江水系上游生态保护区的特困人口与环境保护矛盾突出；一些旅游名山如雷公山、佛顶山、云台山等处半山以上零星分散的极度贫困人口仍向环境过度攫取；“山顶洞人”的存在及其对洞穴的依恋等等。因此不管是从解决这些特困人口当前贫困状况、给其“输血”、“造血”，使之脱贫致富奔小康，还是从以“两江天保”为主的环境保护与人口资源环境的可持续发展，实施科学而有效的移民搬迁是一条现实而又有效的途径。

据贵州省有关部门调研资料汇总，全省需移民搬迁才能解决温饱问题的特困人口共有

111351户41.69万人。其中贵阳市2989户1.32万人；六盘水市8032户3.41万人，遵义地区7251户2.91万人，铜仁地区19232户8.04万人，黔西南州7013户3.16万人，毕节地区22404户11.17万人，安顺地区18142户48282人，黔东南州18567户8.46万人，黔南州7721户3.22万人^②。

二、贵州农村特困人口移民搬迁安置工作

（一）移迁安置工作概况

为了解决贵州特困人口的温饱问题，从1986年贵州省有组织、有计划、大规模地开展扶贫工作时，就坚持一手抓就地开发扶贫以解决大多数贫困人口的温饱问题，一手抓异地移民搬迁，对一方水土养不活一方人的住在山洞、窝棚的特困人口实行移民搬迁。据不完全统计，从1994年以来，贵州省共投入移民搬迁资金7971.45万元，其中，以工代赈资金3212万元，民政救济资金2439.73万元，民委少数民族移民资金108.5万元，社会捐款880.24万元，地方配套资金497.83万元，农民自筹资金833.15万元。累计移民搬迁17817万户、85237人。主要是以改变和解决生产条件为重点，适当兼顾生活条件的改善，使搬迁户具备自我生存和发展的能力。移民新村为每户移民修建了一栋60~80平方米的砖混房，修建了学校、卫生室、电视差转台，村村通公路，户户通水、通电、通电视，人均开垦耕地1~2亩，户均开发经果林2亩。由于移民新村的自然资源条件较好，水电路、教育、卫生等各项基础设施建设配套，生产和生活条件发生了翻天覆地的变化，这些昔日居住在恶劣生产生活环境中的特困户搬迁后，住进了宽敞的新居，用上了明亮的电灯，看上了电视新闻和电视节目，物质与精神生活都发生了变化。

（二）移民搬迁效益分析

实践证明，对就地开发难度较大的极贫困地区及其农户，组织开展适度规模的异地移民

^① 贵州省民委、贵州省扶贫办编：《贵州省贫困地区经济开发指南》，1997年10月。

^② 贵州省以工代赈办：《贵州省以工代赈移民搬迁开发脱贫试点工作总结》，2000年12月。

搬迁开发是一条行之有效的扶贫攻坚措施，不仅使搬迁农户在各种资源条件较好的地区通过自身发展，逐渐摆脱贫困，而且有利于留居农户扩大生存空间，尽快解决温饱，进而从总体上和长远上解决这些极贫地区的贫困问题，取得了较好的经济、社会与生态效益。

1. 经济效益方面。据省有关部门资料显示，移迁前，由于自然条件的制约和耕地经营粗放等原因，农作物收获甚微，人均占有粮食大多仅有150~200公斤，人均纯收入仅有150~160元。移民后，人均食粮可达300~350公斤，人均纯收入达800元以上。

2. 社会效益方面。移民前，由于生存环境所囿，与贫穷相伴随，原住地信息极为闭塞，无法与外界进行经济文化交流，文盲、半文盲比例在2/3以上，人口素质堪忧。村民思想观念落后，超生多生现象突出。经济的贫穷落后，导致男女青年婚配极为困难，一些地方婚姻悲剧屡屡发生。“穷则生盗”，不少地方社会治安堪忧。移民搬迁后，经过移迁所在地党委、政府及有关部门的关心和扶持，移迁村民的自强努力，除在经济发展水平上有了提高外，社会效益也比较明显。主要表现为：第一，适龄儿童入学率和巩固率均达100%。第二，移民素质明显提高。村民学会了2~5种农业实用技术；市场商品意识，人均意识增强；生育观念等发生了根本的变化。第三，移民的精神文化生活不断丰富。绝大部分移民区在努力改善移民物质生活条件的同时，也不断配套建设各种文化娱乐实施。第四，党群关系和干群关系得到了改善。第五，促进了迁入地的发展。

3. 生态效益方面。特困人口外迁有利于迁出地区生态环境的改善。贵州的农村特困人口移迁，多是从生态环境脆弱的高山、半高山向坡地或平地的移迁。移迁前，为了生存，村民只有过度地向山索取，其结果不仅造成了植被面积的减少，水土流失的加剧，更造成了耕地的肥力锐减，土地的承载力下降，陷入了“越穷越垦，越垦越穷”的怪圈。部分村民的迁出无疑缓解了人口对生态的压力。相对耕地的增加，留居地村民可将不适宜耕作的土地退

耕还林还草；与此同时人口的减少，也减轻了燃料的压力，又改善了生态环境。考虑到移民对迁入地生态环境的影响，贵州在开展这项工作时，各地都注重农村能源利用的方式转换。其中最为突出的是实施“沼气”工程，沼气由于其“节材”、增肥、多用、洁净等功能，日益受到村民的青睐。

三、贵州省特困人口移民搬迁的工作经验与存在问题

(一) 工作经验

贵州省各地在移民搬迁工作实践中积累和探索了不少经验，归纳起来主要有以下几点：

第一，领导重视，多轮驱动是搞好移民工作的保证。移民搬迁工作是一项民心工程，德政工程，是扶贫攻坚的关键措施。贵州省颁发的《贵州省以工代赈移民搬迁脱贫试点实施意见》，对移民搬迁的基本方针、目的、对象、内容、资金使用方向范围作了明确的规定，所涉搬迁工作的州、县、乡都成立了领导小组及其办事机构，在工作实施期间，国家有关部门都到现场指导工作。搬迁过程中，各级有关部门积极配合，协调工作，保证搬迁工作的顺利进行。

第二，“三动”精神与“三讲清”是搞好移民扶贫工程的驱动力。移民工程需要动感情、动脑筋、动真格。由于部分特困农户思想僵化，抱着故土难离的陈旧思想，担心搬迁后被歧视，受人欺，故不愿意搬迁。针对这种情况，采取多种形式，广泛开展宣传工作，做到“三讲清”，一是讲清移民搬迁政策和措施，二是讲清移民搬迁的重要性和必要性，三是讲清移民搬迁带来的好处。通过做大量的思想动员工作，使搬迁农户的观念得到了改变，变“要我搬迁”为“我要搬迁”；变“百般刁难”为“积极参与”。

第三，先摸底选准搬迁对象，因地制宜选好新址是搞好移民工程的前提。选准搬迁对象是移民搬迁成功的前提。在选定搬迁对象时，多优先考虑生产生活条件特别恶劣、自然资源贫乏、丧失生存条件，无法通过就地扶贫解决温饱地方的特困农户和长期居住山洞的特困农

户并充分尊重农户的意愿。在新村选址上，实行就近和异地相结合。通过进行实地勘探考察，从移民容纳量，民族关系，水源水质，土壤质地，修路架电及开发潜力等各方面条件进行综合比较选优。最终保证移民户迁进后，住得下，留得住。

第四，规划建设提高搬迁资金利用率是搞好移民扶贫工程的关键。在移民搬迁中，坚持自力更生、艰苦奋斗与国家社会扶持相结合，本着全面配套、又要节省投资的原则，对搬迁资金实行统一管理，封闭运行。有效地防止资金截留、挪用等现象的发生。

第五，提高移民扶贫效益是搞好移民扶贫工程的根本。总结分析“搬进来、留不住”的教训，主要是设施不配套，缺少发展生产的技术和资金，因此，各移民新村一方面注意完善水电路、学校、卫生、电视接收等配套设施建设；另一方面帮助新村农户解决必要的资金，搞好培训，帮助发展生产、增加收入。地方有关部门对移民新村农户进行生产生活、科技兴农等方面的培训，帮助他们移风易俗，处理好刀耕火种与科学种田的关系，增强致富技能。

（二）存在问题和困难

贵州省移民搬迁工作虽然取得了一定的成绩，但由于环境、经济、社会、文化、人口素质等方面的因素制约，移迁工作仍存在不少的困难和问题。

第一，移民搬迁的特困人口数量多，涉及区域广，搬迁任务重。前已有述，贵州还有近50万特困人口需异地安置才能实现生存权、发展权。据有关部门预测，要在2010年前解决近50万人口的移迁问题，需投入资金近40亿元，但贵州各级财政拮据，依靠自身的力量在短期内完成这一工程，其难度是可想而知的。

第二，工作上的经验缺乏与管理滞后。这主要表现在：前期缺乏科学的调研和论证；选址不恰当；对工程量和对一些困难和问题估计不足；对工作的检查督促、信息反馈没有及时跟上，以致一些工程环节出现问题；个别地方领导政绩观念作祟而强调进度忽视质量；强调“门面”而忽视效益，以致一些移迁工程名存

实亡，境遇尴尬。

第三，基础设施配套建设与土地政策问题。在建成的一些移民新农村中，由于资金投入较少，虽然解决了基本的住房问题，但基础设施、生产条件尚未得到根本改善或解决，后遗症较大。

第四，搬迁对象中的三种人给搬迁工作带来了一定难度。一是懒惰型。少数人穷得揭不开锅，希望搬迁过好日子，但自己又不想出力，待政府把房建好，自己开门住房，坐享其成。二是守旧型。少数人持“在惯的山坡不嫌陡”的态度，不愿意离开祖祖辈辈居住的地方。三是依赖型。想搬迁，但不主动不积极，等国家给钱来搬迁。还要对这三种人反复做工作，不能操之过急。

第五，搬迁的形式比较单一。贵州已经进行的搬迁主要搞的是集中迁移。而对移出区的生态恢复与重建、山林的管护、土地的耕种、房屋的处理等问题，尚无一套比较成熟的办法和措施，以致遗留下诸多后患。因此，对于严重缺乏耕地的省份，进行多种形式的移民搬迁探索是非常必要的。

第六，部分县移民新村选址困难或选择不当，后继手段乏力。由于受地理条件和环境的制约，在本县境内适合安置移民的地域有限，需跨县或地区移民，土地问题难以协调解决。由于迁入的地方土地、森林、水利资源等生产要素有限，迁入地的群众一般不愿意接收，对外来户不欢迎，一些地方甚至出现了迁移户与原住民纠纷和冲突的升级。

四、新世纪初对特困人口移迁安置应注意的问题及建议

易地扶贫搬迁开发建设，对于减少绝对贫困人口，改善贫困地区人口、资源与环境之间的关系，具有十分重要的作用，因而受到党中央、国务院的高度重视，在十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中提出“对极少数生存条件极端恶劣的贫困人口可以有计划地实行移民开发”。根据党中央、国务院的要求和精神，贵州省委、省人民政府在《关于切实做好新阶段扶贫

开发工作的决定》中，把稳步推进搬迁扶贫作为新阶段我省扶贫开发工作的重点内容之一确定下来，全省地、市、县各级政府也已开始制定各种积极的相关配套政策和措施。总体上看，全省上下各级都将易地扶贫搬迁安置摆在了扶贫工作的重要地位。为了达到扶贫目标，切实开展好这一新世纪初的扶贫攻坚工程，我们认为新时期对特困人口移迁安置首先须明确易地搬迁的指导思想、原则，搬迁的重点区域及搬迁方式等问题。

第一，关于指导思想与搬迁原则。根据我国扶贫有关政策、移民搬迁经验及贵州实际，我们认为贵州特困人口移民搬迁的指导思想可定为：在党和国家有关扶贫开发政策指导下，站在可持续发展和西部大开发的高度，将扶贫搬迁与生态建设结合起来，将脱贫致富与各民族共同发展繁荣结合起来，将近期实效与长远发展结合起来，最终促进贫困地区人口与资源、环境、社会、经济的协调发展。在这一指导思想下应坚持的基本原则为：扶贫搬迁与生态建设相结合的原则；坚持开发式扶贫搬迁的原则；坚持统筹安排、政策保障的原则；坚持因地制宜、讲究实效的原则。

第二，移民搬迁的重点区域问题。结合贵州省情，按照统一规划，分阶段实施的移民搬迁原则，目前我省亟需实施移民搬迁的重点区域是：1. 岩溶地区土地石漠化严重的极贫乡村。进行扶贫搬迁的岩溶地区贫困人口有近50万人，重点范围涉及52个县（市）。这些地区是贵州岩溶石漠化治理的重点区域，同时地属全国十八个贫困片区的乌蒙山区、九万大山和武陵山区区域，量大范围广。2. 自然保护区，风景名胜区中居住的特困人群。为了生存，他们靠山吃山，砍伐森林、滥开坡地，不仅使自然环境遭受破坏，并对景区的形象与保护区的管理带来很大负面影响，这是应当重视的特殊群体之一。

第三，搬迁方式选择。总体上，根据环境因素、资源状况、社会经济条件等综合考虑，贵州移民搬迁适应遵循“迁留兼顾”的原则和采取“集中与分散结合，以集中为主”的安置办法。目的是使迁出的贫困户获得较好的生产

和生活条件，稳定解决温饱并逐步走向富裕；而留下的村民在人口压力减轻、生产条件得到改善的环境中，摆脱绝对贫困，稳定解决温饱。1. 迁出形式。从贵州农村实际情况出发，迁出形式一般以村民组（或大的自然村寨，下同）为单位，主要采取三种迁出形式：一是村民组的农户整体迁出；二是村民组的农户部分迁出；三是村民组的农户零星迁出。三种迁出形式中，以村民组迁出为主。2. 迁入地的选择及主要安置形式。迁入地的选择应考虑三个条件：一是迁入地要有较大的人口环境容量和人口经济容量；二是移民搬迁要有利于促进迁入地社会和经济的发展；三是迁入地的干部、群众积极配合移民搬迁工作。要根据迁入地的自愿和环境条件，合理确定移民规模和方式，安置方式宜集中则集中，宜分散则分散，宜插花则插花。全省总的实行“集中与分散结合，以集中为主”的安置办法。

对特困人口进行移民安置，尚须相应的保障对策与措施，这主要表现在政策、资金、产业、人力资本等几个方面：

1. 政策方面：移民搬迁需要一系列的政策保障。其主要包括土地、税费、户籍等方面。第一，土地政策是移民搬迁工作中最基础、最核心、最关键的问题，农民情结土地、依赖土地，离开了土地就谈不上搬迁。应该考虑：①国有荒山荒地均由迁入地政府无偿划拨给迁入农户；②属集体的土地，按实际可利用面积，给予一定土地补偿费，一次性划交迁入集体和农户使用，并办理相关手续。③土地使用主要采取农户承包形式，并完善土地承包合同手续。④要参照迁入地人均耕地和户均宅基地标准，统一规划，安排好迁入人口的生产和生活用地。⑤移民迁入地原有的土地归原集体所有，除需退耕还林者外，由原集体调剂给未搬迁的极贫困户使用。第二，税费政策。对易地开发扶贫的农户和参与易地开发扶贫搬迁、开发从事农业开发的企业，享受国家和省的税收优惠政策。优惠政策涉及范围及实用标准须参照国家有关政策作出具体规定。第三，户籍管理规定，迁入农户在接收地有永久居住权。接收地公安机关按属地管理原则，及时办理迁

移落户手续。

2. 资金方面：实行多渠道筹集、专项管理、确保效益的原则。首先是建立稳定可靠的投入保障机制，内容包括：继续争取中央、省级扶贫搬迁安置开发专项资金和地州市县财政配套资金、扶贫专项贷款、财政贴息贷款，国家、省、地、县各职能部门扶贫资金，对口帮扶城市、国际组织、民间团体资金等大力投入；积极动员搬迁农户投工投劳、民工建勤、民建公助，同时组织社会力量积极参与易地扶贫搬迁安置开发。其次，每年从国家分配到省的各项专项资金应实行从上到下一条线专户下达，封闭运行，由专职机构负责管理使用、审计和监督，以确保资金及时、足额、同步到位，提高使用效益。搬迁资金的使用要以改善迁入地的基本条件，兼顾改善生活条件，推动迁户具有自我生存和发展能力为重点。在使用中按照渠道不乱、统筹安排的原则，以保证易地搬迁扶贫资金的实施效果。

3. 产业调整与发展方面：各级地方政府、工作部门要始终坚持开发式扶贫的方针，以稳定解决迁入人口的温饱问题和增加贫困农户收入为中心，以改善水、电、路、基本农田建设等基础设施和生产条件为重点，遵循适应性和经济合理性为原则，帮助选好土地利用、土地复垦、土地开发等项目帮助迁移人口培育产

业，并与推进小城镇建设结合起来，发展小城镇经济；加强农业生态环境保护，恢复和保护迁出地林草植被，严禁对迁入地毁林开荒和乱占林地，避免因过度开发或不正当开发导致的生态破坏，以实现人口、自然、生态的平衡和协调，推进区域经济可持续发展。

4. 不断提高移民民众的素质和自我发展能力方面：首先移民户应享有迁入地的医疗保健、子女义务教育入学等各种权利。其次是要采取措施帮助农户尽快提高科学文化素质，培养他们参与迁入地经济结构的调整、降低对土地的依赖而积极发展多种经营的能力。通过宣传、引导，使迁移人口学习先进生产、生活方式，改变落后生产生活习惯，提高文明程度和自我发展的能力。再次，要切实解决易地安置人口的基础教育问题，力争实现义务教育，以确保新生代迁移人口科学文化素质的提高，并不断在整体上改变目前存在的人力资本偏低的水平，要适当组织移民人口中剩余劳动力的流动，使他们在流动中去创造财富，增长见识，更新观念，体现价值，实现发展。

参考文献：

[1] 贵州省统计局. 贵州统计年鉴(2001). 中国统计出版社, 2001. 8.

[责任编辑 王树新]

(上接第7页)

去推动社会进步的经济与社会双赢发展战略。因此，实现积极老龄化必须由政府部门进行组织、协调、引导、支持，制定长期规划和必要的积极老龄化政策，北京市政府具有至关重要的领导和主导作用。同时要建立与积极老龄化保障相关的法律体系和政策体系，尽可能将对老年人的危害减少到最小程度。

总之，实现积极老龄化需要全社会共同努力。国家和政府负责全局保障和宏观协调；社区负责区域服务；家庭负责老年人的照料、支持和帮助；个人要主动配合积极参与，多方配合一定能加快北京积极老龄化的进程。

[责任编辑 齐明珠]

注：本文中所引用的数字由北京市老龄协会提供。