

# 江西省移民扶贫移民贫困风险因果树分析

邹晓娟, 梁爱媛 (1. 江西农业大学人文与公共管理学院, 江西南昌 330045; 2. 江西农业大学经贸学院, 江西南昌 330045)

**摘要** 利用因果树分析方法对江西省移民扶贫移民贫困风险发生的四大因子( 搬迁风险、生产风险、生活风险和社会边缘化风险) 及其深层因子进行了层次分析, 并就移民发展能力和机会、生产资金资助、移民参与制定发展规划等方面提出了相应的规避措施。

**关键词** 贫困风险; 移民扶贫; 移民

中图分类号 F304.6 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)36-16197-02

## Causality Tree Analysis of Poverty Risks in Jiangxi Province after Migration

ZOU Xiaojuan et al (College of Humanities & Public Administration, Jiangxi Agricultural University, Nanchang, Jiangxi 330045)

**Abstract** The migrants in Jiangxi caused by alleviating poverty by migration encountered four poverty-stricken risks after migration. There were risks of moving, living, production risks and social abandonment risks. Causality tree was used to analyze the major four factors and its' root reasons. Then the counter-measures were put forward to evade and reduce the migrant poverty risks about the abilities and the chance of their development, the subsidy for their production and participating in working out to their developing plans.

**Key words** Poverty risks; Poverty relief by migration; Migrants

江西省从2003年开始对库区深山区、缺乏基本生存条件的贫困群众实施“移民扶贫搬迁工程”,截至2007年末,共完成移民搬迁20.23万人。2008~2012年,江西规划再次搬迁25万人,实施范围为41个西部政策延伸县,预计总投入13.915亿元。5年的移民扶贫实践一定程度上改善了移民群众的生存环境和生产生活条件,增强了移民的致富能力。但是,由于政策、环境、移民工作及移民自身等因素,不少移民搬迁后在生产恢复、开发及社会系统重建的过程中面临各种贫困风险。

## 1 移民扶贫移民贫困风险及因果树概述

**1.1 扶贫移民贫困风险** 风险意为某种行动引起危害性结果——损失或破坏的可能性。移民扶贫移民贫困风险是指移民安置与移民扶贫目标的偏离所致的移民相对贫困发生的可能性,包括移民在搬迁后的经济贫困风险<sup>[1]</sup>、移民在安置区心理不适应性风险、移民的生产生活恢复和开发能力不足的风险以及社会边缘化风险。

**1.2 扶贫移民贫困风险因果树分析图** 因果树分析图是一种演绎推理分析方法,指为了寻找产生某种事故或问题的原因,采用集思广益和定性分析的方法,从大到小,寻根究底,并将找出的原因和对应的问题相连而形成的一种图形,由问题、原因和枝干3个部分组成<sup>[2]</sup>。笔者在考察江西省移民扶贫移民贫困风险问题时,根据江西省移民扶贫中期评估报告和“万安库区人居适应性”课题组提供的资料,利用因果树分析方法对贫困风险发生的原因作非结构性层次分析,发现移民贫困风险主要由移民搬迁、生活生产恢复开发及社会整合风险引起,并找出了四大主因子的深层次因子,从而构建了江西省扶贫移民贫困风险因果树图(图1)。

## 2 江西移民扶贫移民贫困风险因果树定性分析

**2.1 搬迁风险因果树分析** 搬迁风险是指移民因搬迁而导致财产损失及负债的风险,分割为补偿风险、普查风险和法规风险。补偿风险主要由补助偏低、补助滞后、补助资金传递漏出及静态补助标准引起。一方面,江西移民扶贫搬迁综

合补助标准(3500元/人)是以2002年上半年的物价水平为依据制定的,不仅大大低于物价上涨后的实际搬迁费用,而且静态化,而地方政府配套补助紧张及工作效率低下问题又造成补助金发放滞后、漏出现象,从而引发移民的补偿风险。另一方面,移民户迁出地的土地、房屋面积及其质量、实物财产的低估、错登、漏登现象,以及一些地方行政部门违规收费、私自提高安置地移民用地价格等行为,不仅侵犯了移民权益,而且增加了移民搬迁的实际损失,致使普查风险和法规风险并存。

**2.2 生活风险因果树分析** 扶贫移民生活风险可分割为费用负担风险、住房风险、资源风险和疾病风险4类。费用负担风险表现在移民搬迁后生活费用、子女教育费用增加以及家庭抚养系数增大等方面。发生群体主要是无土安置移民。移民由偏远农村迁入圩镇后,大多数生活品必须购买,生活费用大大增加;移民子女在城镇教育花费也相对增加,而以前在迁出地能靠劳作自养的老人们搬到圩镇后基本要靠下一代抚养,从而增加了移民劳动力的抚养系数和人均负担<sup>[3]</sup>。偏低的搬迁补助金、迁出地财产的实际损失、建材价格的攀升、人工成本的上升以及建房装修的攀比行为致使多数贫困移民建房资金短缺,负债建房现象普遍,住房风险引发贫困机率很大。此外,移民的迁入可能导致安置地基础设施增容<sup>[4]</sup>,加上许多安置点配套基础设施供给不足,致使移民在安置点面临的公共资源分配不公平。由于移民缺少充分的社会保障,他们同时面临资源风险和疾病风险。

**2.3 生产风险因果树分析** 移民生产风险因果树主分枝是农业生产风险和非农化生产风险。农业生产风险是指有土安置的移民因土地质量差、农作技术落后、政府扶持不力等原因导致的收入受损的风险。中央的惠农政策使得农民更加珍惜耕地,移民安置的征地工作难度加大。有些地方只好将新平整出来的山地、荒地作为安置点。因此,相对于安置地原居民,移民搬迁后得到的土地数量较少、质量较差,有些移民甚至缺乏保障基本口粮的耕地(不足333m<sup>2</sup>/人),加上移民对安置地农作方式和种养殖技术较慢的适应能力及后期扶持政策的不力,移民搬迁后存在较大的农业生产风险。非农化生产风险是指移民在从事非农业或兼业过程中面临的收入低下的风险。主要原因在于:相关政府部门疏于制

**作者简介** 邹晓娟(1967-),女,江西安福人,硕士,讲师,从事农业经济和公共管理方面的研究。

**收稿日期** 2008-10-27

定有效的移民增收致富的支持政策； 缺乏有效的就业引导，移民就业水平低、就业渠道窄； 移民依赖心重，市场意

识差，非农经营能力及信息获取能力较低，经商资金缺乏。

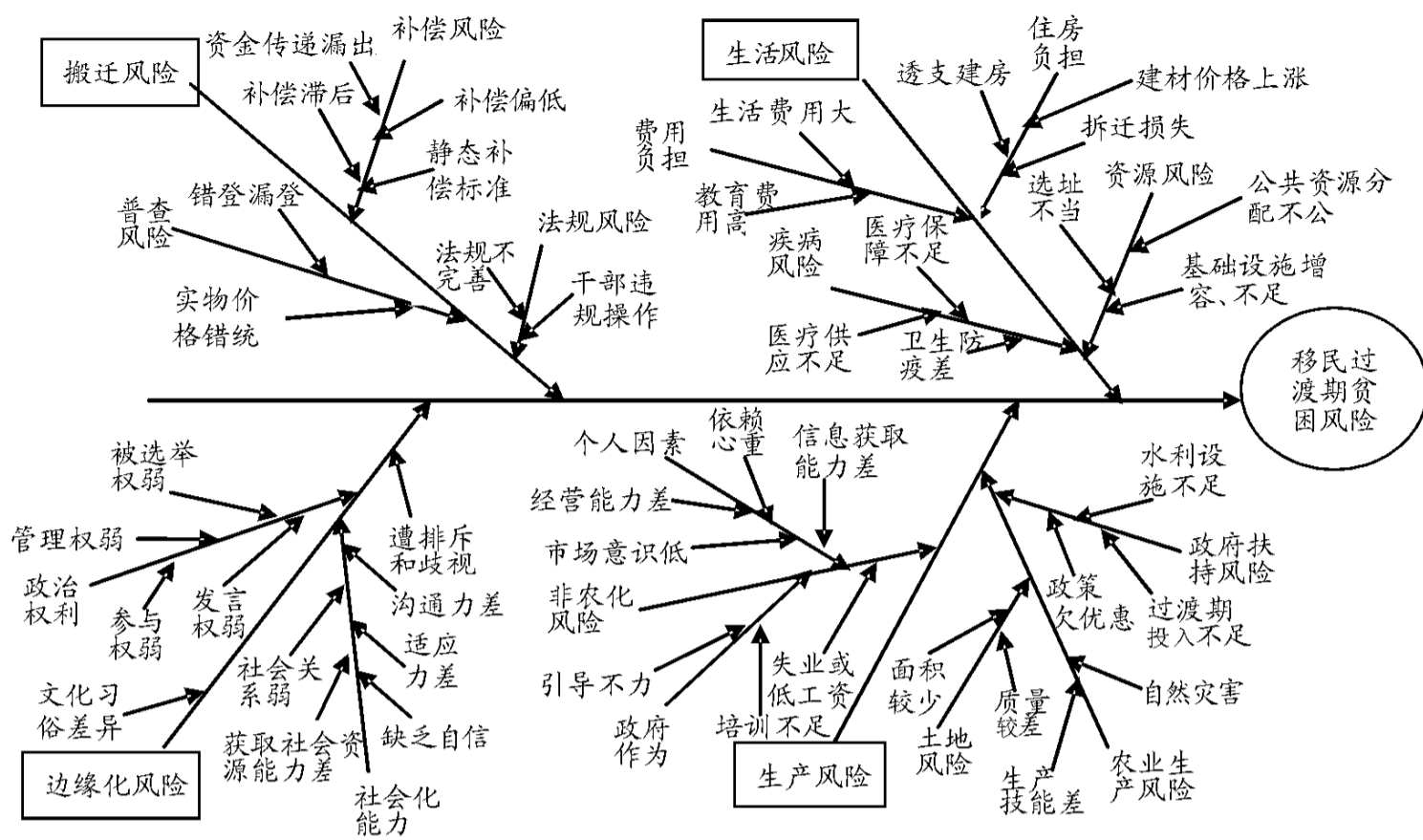


图1 江西省扶贫移民贫困风险因果树

Fig.1 The causality dendrogram for the poverty risks of poverty relief by migration in Jiangxi Province

**2.4 社会边缘化风险** 移民社会边缘化是因为移民的沟通能力较差、原有社会关系解体及经济能力下降、安置地的排外意识而导致的移民向地位低的社会阶层变动的趋势。具体表现为：扶贫移民构建新的社会人际关系网的能力差、社会资源分配权弱化、文化习俗的不适应、在安置地的发言权、选举权和被选举权等政治权利呈相对弱化或绝对弱化及被歧视等。移民的社会边缘化风险的发生往往伴随着社会地位下降、对社会和自己没有信心、不公平感及极端的脆弱<sup>[5]</sup>，从而引起移民经济水平进一步下降。

**3 江西移民扶贫移民贫困风险的弱化对策**

**3.1 提高移民基本的自我发展能力** 移民基本的自我发展能力包括信息获取能力、从业技能、学习能力、沟通能力和维权能力等。为此，政府首先要有充足的人力资源预算，用于移民劳动力技能培训、落实移民子女的九年制义务教育。二是要通过宣传、示范教育改变移民的依赖思想，提高其市场竞争意识。三是给安置区群众提供乡土知识和技能的交流平台，以增强移民沟通能力。四要成立移民法律咨询、援助中心，向移民宣传法律知识，提高他们维权意识和维权能力。

**3.2 建立扶贫移民生产开发基金** 政府应尽可能地预见移民搬迁后生产、生活遇到的种种可能风险，并在调查研究的基础上估算移民生产开发所需资金，设立后期扶持资金项目。设法将江西移民扶贫项目纳入国家生态移民范畴<sup>[4]</sup>，争取国家扶贫资金支持，同时向国际性金融机构及民间组织融资，然后以此2项资金及后期扶持资金为基础设立扶贫移民生产开发基金，并制定相应的管理方法，采用小额无息或低息贷款形式运作，优先鼓励移民家庭或联户申请使用。

**3.3 完善安置区基础设施，向移民提供基本的社会服务** 安置点基础设施建设的滞后和不足，严重影响了移民的生产、生活及信息交流。因此，政府首先要设立安置区基础设施建设专项资金，用于完善移民安置点生产、生活、信息和农

业气象监测等基础设施的建设；其次是为移民提供包括疾病防疫、社区医疗服务，建立多层次合作医疗保险及养老保障体系，落实低保政策，做好移民生产结构调整咨询和就业指导等基本社会服务。

**3.4 提供为移民创造脱贫增收机会的政策** 根据江西移民扶贫实际情况，以下政策有助于为移民创造脱贫增收机会。

实行以工代赈政策，政府应出台优先吸收移民劳动力参加安置区配套基础设施建设的优惠政策，让移民在短期内明显增加收入；明晰移民资产和资源权属，赋予移民财产性收入权利，让移民在搬迁的头3年里继续拥有迁出地林木、土地、果园的经营权、使用权，让其获取经营收入；以龙头产业带动移民经济的发展。

**3.5 组织尽可能广泛的移民参与制定生产恢复和开发的计划，并对移民生产恢复进行监理** 各级政府组织要在合理的参与框架下，就移民扶贫后期扶持、发展计划和方案的制定到基础设施项目建设的甄选，听取移民及其他利益相关者的意见和建议，让移民享有自身事务决策自主权；同时，要对移民的生产恢复和开发保持连续的监理<sup>[6]</sup>，评估其生产生活质量，及时发现移民在生产恢复开发过程中的异常情况，帮助移民制定对策。

参考文献

[1] 周晓春, 风笑天. 三峡农村移民的潜在贫困风险[J]. 统计与决策, 2002(2): 31-32.  
 [2] 魏娜. 公共管理方法与技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 131.  
 [3] 赵劲, 李敏, 朱启臻, 等. 对我国深山区移民扶贫成本的社会学分析——以江西省遂川县为例[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2006(5): 5-8.  
 [4] 付桂生. “十五”扶贫开发的经验、问题及“十一五”扶贫开发的对策——以江西省为例[J]. 农村经济与科技, 2006(10): 33-34.  
 [5] CERNEA MM. 风险、保障和重建: 一种移民安置模型 Q// 移民与社会发展国际研讨会论文集. 南京: 河海大学出版社, 1998: 191-207.  
 [6] 苏青, 王建中, 杨建设, 等. 水库移民生产安置风险及对策探讨[J]. 人民黄河, 2000(10): 24-26.