



# 移民的流动性与贫困治理

## ——宁夏生态移民的再认识

王晓毅

**[摘要]** 异地搬迁和生态移民都是为了缓解生态脆弱地区的人口压力,实现环境保护和减贫的双重目标而进行的大规模人口异地安置。与政策安置移民相伴生的是移民的流动,包括政策安置移民的二次流动和非政策移民的自发流动。宁夏的经验表明,移民为农村人口流动提供了机会,促进了人口流动。现有的移民社会治理机制主要服务于异地安置,很难应对移民社会的高度流动性,这在实施精准扶贫中表现尤其明显。移民是一个持续的移动过程,需要改变以户籍和居住地为主体的管理方式。

**[关键词]** 精准扶贫; 异地搬迁; 自发移民

从20世纪80年代开始,宁夏进行了大规模的以扶贫和保护生态环境为目的的移民,在这个过程中,大量南部山区的人口被政府有计划地安置在黄河沿线从事灌溉农业。移民对于改变南部山区的生态环境、改善贫困人口的生存条件都发挥了重要作用<sup>[1]</sup>。移民不仅促进南部山区的脱贫和生态环境保护,也推动了宁夏北部和中部地区的发展。

与政府政策安置并存的是大量自发移民的存在,自发移民主要表现为政策安置移民的二次流动和非政策移民的迁移。本文认为自发移民是移民流动性的体现,体现了移民高度的自我适应能力,移民从原籍管理转变为属地管理以后,原有乡村的治理结构被复制到移民区,社会治理建立在户籍和居住的基础上,这种社会治理机制很难适应移民的流动性,特别是在精准扶贫的背景下,由于缺少对流动人口反贫困的制度安排,一些贫困户很难从精准扶贫中受益。移民为农村人口流动提供了机会,促进了人口流动,社会治理需要充分考虑到移民的流动性。

### 一、移民的流动性

宁夏从20世纪80年代开始进行大规模的移民,通过在黄河沿岸提水灌溉,安置从南部山区和中部干旱带转移出来的农村人口,并在移民区建立相应的乡村组织,对移民进行属地管理。与政府组织的政策移民同时存在的是自发人口流动,这种流动包括从移民区向外的流动,也包括向移民区内的人口流动。移民向外流动主要包括两种类型,第一种是回迁,一些移民不能适应移民区的生活,重新回到迁出地。一种是外迁,在进入移民村以后,移民以移民村为跳板,进入到城镇或其他地区生存;向移民区的自发流动也包括了两种类型,第一种南部山区农民自发购买移民的房屋和土地,在移民村定居;另外一些则是农民进入移民区自发开垦土地,形成自发的移民区。

与一般的人口流动不同,自发移民这种现象的产生与政策移民有着密切的关系。陈通明等人指出,“自发移民是指不依靠政府组织,没有享受政府的任何补贴,纯属个人自主决定而搬迁的移民。在特定的自然和社会背景下,宁夏中南部地区的贫困农民采取了自主迁徙的方式来改变生存

**[收稿日期]** 2017-08-05

**[基金项目]** 本研究为教育部重大项目“贫困治理效果评估机制研究”(项目批准号:16JZD025)和中国社会科学院创新项目“农村公共事务治理”的阶段性成果。

**[作者简介]** 王晓毅,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员;邮编:100732。

环境。这类移民绝大多数是在政策性移民的带动下,通过投亲靠友,在迁入地擅自购买土地和房屋,并长期居住生活”<sup>[2]</sup>。范建荣等人也指出了自发移民是政策移民的伴生性产物<sup>[3]</sup>。政策移民对自发移民发挥了三重作用:

首先是示范,在政府大规模组织移民之前,南部山区的农民几乎没有移民的意愿,也没有移民的机会。政府组织的移民为他们提供了一种新的生存可能,一些没有被政府纳入移民规划的村民看到政策移民的流动过程,也希望通过移民改善生存状态。

其次,政策移民也为自发移民提供了空间。政策移民项目主要是在干旱的中部和北部地区修建灌溉设施,从而使原有的荒地具备开发条件,这为移民开发创造了基本条件。只要具备了基本灌溉条件,移民就可以进行土地开发,从事农业生产。事实上,不仅自愿移民会开垦土地,政策移民在政府统一分配的土地之外也会扩大耕地面积,特别是早期移民由于可供开垦土地的空间比较大。通过移民项目所提供的灌溉设施扩大耕地面积是许多自发移民的生存途径。

再次,政策移民的迁徙为自发移民提供了移动的机会。决策者试图通过政策安置,将移民稳定在移民区,但是移民的策略却不尽相同,一部分移民会选择在移民村定居,将移民村作为自己的家,以此为基础发展;另外一部分可能会迟迟不进入移民村,有些在迁移以后可能会重新回到家乡;还有一部分人可能会在进入移民村以后,举家外迁,进行第二次迁移。一些重返家乡或二次迁移的移民选择将房屋与土地私下出售给自发移民,这为自发移民提供了机会。

据宁夏回族自治区公安厅的调查,2015年全区有自发移民24万人<sup>[4]</sup>,这大体上占到宁夏政策移民的25%左右。孔炜莉等人通过多种数据的估算,认为到2012年的时候自发移民应该有18~19万,大体上相当于当时80万移民的25%<sup>[5]</sup>。在不同的村庄,自发移民所占比例不同,比如杨永芳等人研究的涝洼村,有户籍的农户只有380多户,而无户籍的农户667户,自发移民占全村总户数的2/3,但是这380户有户籍的移民中,也只有140户是严格意义上的政策移民,其他的都是陆续通过各种办法搬迁并获得当地户籍的,从比较宽泛的意义上说,这些移民也是自发移民<sup>[6]</sup>。

在30多年的移民过程中,许多自发移民已经获得了当地户籍,在统计中已经不是自发移民,但是如果追溯最初的移民状态,他们也是自发迁移的。如果将这部分人口算入自发移民,那么自发移民的规模会扩大很多。比如海陶北村是最早的移民村,据村干部回忆,20世纪80年代搬迁到新地方的时候,基础设施不完善,生态环境很差,许多人都吃不了苦回迁了。现在全村120户人家,只有20~30户是最早的移民,其他的都是陆陆续续搬来的。在这些早期移民的村庄,由于耕地和庭院面积都比较大,适合发展农业和畜牧业,自发移民在定居并经过多年的发展,生活状况明显改善,形成移民村的稳定居民。但是在一些较晚的移民区,由于耕地和庭院面积有限,灌溉水源不充足,农业生产条件相对较差,移民的流动性更高。比如红寺堡的大河村是1999年建立的移民村,到目前为止,没有户籍的自发移民400多户,占全村户数的50%。按照村干部的说法,从建立移民村开始,村里的人口已经换了几拨了,现在没有户籍的人口是在2005年严格户籍管理以后出现的,以前的一些自发移民也有许多在当地落户。与大河村相邻的红崖村也有差不多50%的村民没有户口。最初的政策移民是471户,现在只有130多户是最初的政策移民,除此之外的340多户政策移民并没有留在村内,有一部分进入移民村以后将房屋和土地流转以后进行了二次搬迁;有一部分规划的移民可能就没有搬迁到村庄来,直接将土地和房屋流转给其他自发移民。

以上一些典型案例说明,高流动性是移民社会的重要特征,这既包括自发移民的流入,也包括政策移民的迁出。2016年,中国社会科学院社会学研究所与北方民族大学在宁夏10个移民村庄对804户移民进行问卷调查,结果显示有385户是自发移民,占总数的48%<sup>①</sup>。宁夏自治区在移民

① 这项调查共抽取了10个移民村庄,回收问卷804份。调查由北方民族大学学生在随机抽样的基础上进入农户访问填写问卷。调查时间为2016年6月。

的投入方面不断增加,移民区的基础设施、公共服务都在不断完善,但是这并没有减少移民的流动性,比如红寺堡的马渠移民安置区是“十二五”期间建设的移民安置区,计划安置3365户,实际安置2842户,但是实际定居只有823户。据介绍,那些未定居的移民,有一部分属于还在原籍尚未移民,也有的移民以后举家外出打工了<sup>①</sup>。随着自发移民的逐渐增加,“从发展趋势上,自发移民的规模已由个体行为演化为小规模集体行为,其栖息地已由零散的插花式居住在政策移民社区内演变为集中居住在政策移民社区周边,有的已经形成了自己独特的社区”<sup>[3]</sup>。

## 二、政策移民与自发移民

我们看到,在政府大规模推动异地搬迁的过程中,南部山区的农民不管是否被纳入了政策移民的范围,都表现出了高度的流动性。在改革开放以后,农民获得迁徙的权利,外出从事非农就业成为农民流动的最重要推动力。除了全国普遍的外出务工以外,宁夏的移民还有气特殊的原因:宁夏中南部与北部地区的自然环境和经济发展水平差异是人口移动的直接诱因,南部地区主要是山区,生态环境脆弱,干旱少雨,生存条件恶劣,而北部地区是黄河灌区,经济发展水平较高;在近40年的扶贫中,宁夏组织了超过100万人口的大规模移民,政策移民人口数量达到总人口20%,这种大规模的政策移民也同时推动了自发移民,并形成了人口的流动性。

过去有关移民流动性的研究主要集中在自发移民的管理和保护自发移民的权益方面,包括讨论自发移民中存在一系列问题,如滥垦问题、边缘化问题、发展资金问题,以及自发移民对社会管理的冲击,并呼吁要给自发移民以政策移民同等的待遇,解决他们的户籍问题<sup>[2-3,6]</sup>。这些政策建议对于决策产生了重要影响,并使大量自发移民被纳入属地管理,部分自发移民的户籍得到相应解决,实现了与政策移民同等的待遇,但是对于移民的流动性及其与流动性相伴随的适应性,关注不足。

移民包含了两个方面的含义,一方面是异地安置,也就是地理空间的改变,从一个地方平移到另外一个地方,其生产方式和居住格局不变;另一个方面则是流动的过程,他们在流动的过程中选择了适合生存的地方,并短期或长期地居住下来。前者更像是定居下来的政策移民,而后者更像是自发移民。从移民的过程来看,自发移民要支付远比政策移民更多的迁移成本,比如自发移民不能像政策移民那样获得耕地和房屋,大多数自发移民都是通过购买政策移民的房屋和土地而在移民区生存下来<sup>②</sup>。许多自发移民没有移民区的户籍,很难享受政策移民所带来的各种政策优惠<sup>③</sup>。由于缺乏居住稳定性和户籍,自发移民集中的地区也是社会管理难度较大的地区<sup>[2]</sup>,存在许多社会管理的难题,比如他们所面临的资金困难以及边缘化的问题<sup>[3]</sup>,但是自发移民也表现除了更强的适应性,如移民比较集中的涝洼村,与传统村庄相比较,表现出了更强的开放性和重新建构社会网络的能力<sup>[6]</sup>。

如果从流动性来看,移民包括了三个部分,即重新回到原籍的移民、居住在移民村的移民和迁移到城镇或其他地区的移民。我们的调查只是覆盖了移民区居住的移民,也就是移民区的政策移民和自发移民,调查显示,尽管二者在政策支持的力度上有很大不同,但是他们都表现了大体相似的适应性,自发移民的适应性好于政策移民。

从总体上来说,留在移民村的居民都已经适应了移民村的生存,绝大多数移民都表示已经适应或很适应移民村的生活,自发移民表示不适应或很不适应的很少,而表示适应或很适应的略高于政

① 参见“马渠移民安置区的工作汇报”(打印本)。

② 2016年我们在红寺堡调查,一套移民住房和配套的耕地可以卖14万左右。

③ 政策移民可以享受房屋、土地、设施农业、扶贫、低保等多种政策支持,而没有取得当地户籍的自发移民完全不能享受这些政策。

策移民。

表 1 移民对移民村总的适应情况

	不适应和 很不适应	一般	适应和 很适应	合计
自发移民	5	34	346	385
	1%	9%	90%	100
政策移民	39	73	305	417
	9%	18%	73%	100

表 2 移民区交通条件的改善

	更加便利	一般	没改善或 说不清	合计
自发移民	353	17	15	385
	92%	4%	4%	100
政策移民	397	7	8	412
	96%	2%	2%	100

尽管移民大体上已经适应了移民村的社会经济生活,但是如果具体分析,就发现自发移民与政策移民在适应的不同方面有很大差异。比如在公共事务方面,自发移民和政策移民的满意程度大体一致,而涉及到家庭问题,如房屋和收入,他们的满意度就表现出很大差异。

在基础设施方面,不管是自发移民或政策移民都表达了高度的满意。比如询问进入移民村以后,交通是否更加便利,超过 90% 的移民都认为移民区的交通更加便利,而且自发移民和政策移民的反应基本相同。

表 3 移民对培训和教育满意度

	不满意和 很不满意	一般	满意和 很满意	合计
自发移民	34	70	281	385
	10%	18%	72%	100
政策移民	58	63	298	419
	14%	15%	71%	100

表 4 移民对住房满意程度

	不满意和 很不满意	一般	满意和 很满意	合计
自发移民	53	63	269	385
	14%	16%	70%	100
政策移民	150	76	193	419
	36%	18%	46%	100

对教育,移民也表达了类似的满意程度。在调查中,超过 70% 的被访者都表示现在的转产培训和教育是令人满意的,只有 10% 左右的表示不满意,自发移民和政策移民的看法大体上相近。在移民过程中,教育条件的改善是其中最明显的,由于人口集中和政府的高度重视,移民区的学校条件得到改善,学生上学的距离缩短。近 80% 的被调查对象都认为移民区的教育条件要明显优于原有原居住区。

无论是交通或教育,都是公共产品,也是政府投入的主要内容。移民从南部山区进入平原地区以后,首先感受到的是交通的便利和教育条件的改善。但是涉及到移民家庭的状况,情况就不同了。

移民村最大的工程是住房的建设和土地的开发,在早期移民时期,政府基本上不提供住房,但是随着移民投入增加和对移民工作要求的提高<sup>①</sup>,移民住房的水平也在不断提高,一些地方有“拎包入住”的做法,也就是不仅为移民修建房屋,而且提供配套的家具等生活用品。宁夏移民尽管没有达到“拎包入住”的水平,但是房屋建设的投入也在不断增加,以宁夏月牙湖的生态移民安置点为例,每户 54 平方米住房,政府投资标准是 3.78 万元,而实际建房成本高达 8.4 万元,每户政策移民仅需要支付 1.28 万元<sup>[7]</sup>。与政策移民不同,自发移民完全不能享受住房政策,他们需要按照市场价格从搬离的移民手中购买住房。然而在对住房的满意程度上,自发移民和政策移民却表现出了明显的差异。在调查中,70% 的自发移民对住房是满意或很满意,但是政策移民只有 46% 对住房表示满意。政策移民对住房的不满意或很不满意的程度达到 36%,而自发移民仅有 14%。

① 移民的要求往往围绕着“搬得出、稳得住、能致富”三个要求。

事实上,我们在实地考察中也发现政策移民对住房的不满意比较普遍,首先是标准化的房屋建设很难满足移民的复杂需求。政策移民的住房完全采取了分配的方式,为了防止一些人为了增加住房而采取分家或增加户籍人口,早在移民之前就冻结了移民的户籍。在移民以后就出现了人口少的家庭与人口多的家庭的住房面积完全相同,多人口或多代际的家庭感觉住房困难。其次,随着移民村用地紧张,移民住宅的院落也越来越小,早期移民的院落较大,可以像传统农村地区一样从事庭院的种植和养殖,晚期移民的院落面积狭小,完全无法从事种植和养殖,因而对住房不满的较多。

表5 移民对收入满意度

	不满意和 很不满意	一般	满意和 很满意	合计
自发移民	185 48%	93 24%	107 28%	385 100
政策移民	253 60%	72 17%	94 22%	419 100

表6 移民收入变化情况

	增加了	减少了	没有变化	合计
自发移民	237 62%	140 36%	8 2%	385 100
政策移民	255 61%	79 19%	85 20%	419 100

自发移民对住房的满意程度并非来自于他们有更好的住房,在我们访问的一些移民,大多数自发移民的住房条件与政策移民相同,有些因为支付了较高的迁移成本,室内家具设备甚至较政策移民更差。在问卷调查中,有66%的被访者认为在移民以后,住房条件变化很大,其中63%的自发移民认为住房条件变化很大,67%的政策移民认为住房条件变化很大。我们推测,自发移民对住房较高的满意率是因为他们的迁移是自发的,购买住房的行为是他们自我选择的结果,在迁移过程中,他们没有任何政策支持,因而有了更多的自我选择性。

移民对移民以后收入的满意程度是比较低的。移民进入新的地区以后,土地面积变小,不再可以利用的山地和林地,农业收入的多样性降低,调查显示,多数移民因为土地面积减少,灌溉用水紧张和缺少技术资金从事经济作物种植,农业收入在减少。非农就业也面临着日工资降低和就业机会减少的问题<sup>[8]</sup>。因此出现了普遍的对收入不满意。在调查中,超过50%的移民对收入表示不满意,但是政策移民表示不满意的人数要更多一些,比自发移民高出12个百分点。

对收入不满并不意味着收入减少,调查中发现,移民的收入普遍增加了,而且政策移民和自发移民表示收入增加的人数比例大体一致,2/3以上的被访问者都表示收入增加,只有1/3左右的被访者认为自己收入减少了,或者没有变化。在收入普遍增加的背景下,政策移民表达了比自发移民更多的不满,这意味着对收入不满的原因可能不是来自于实际收入的增加或减少,而是来自于移民对移民后生活的不同预期。

在移民过程中,为了鼓励移民的搬迁,许多地区都进行了大量的宣传工作,在宣传过程中,给移民较多的承诺和保障,无形中提高了移民的期待,但是在进入新的移民区以后,移民的安置存在许多困难,因此出现了一些现实与预期的落差;自发移民都是自己选择的结果,没有任何政府的承诺,因此他们的期待也会比较低,落差会比较小,抱怨不符合期待的比例也就比低。

宁夏南部山区的移民经历了5个阶段,分别是吊庄移民、扶贫扬黄灌溉工程移民、异地搬迁扶贫移民和“十一五”、“十二五”两个生态移民项目。在移民过程中强调优先搬迁生存条件恶劣、生活条件艰苦的最贫困人口,但不限于贫困人口。从我们调查的情况看,在搬出以前,自发移民与政策移民的生活状况自我评价不存在明显的差别。比如不管是自发移民或政策移民,大多数都认为自己的家庭在搬迁之前处于低收入或中等收入水平,只有很少的移民觉得自己的家庭在搬迁之前是高收入家庭。在被访者对家庭变迁之前收入状况的自我评价中,政策移民略好于自发移民。

表 7 移民的期待与移民的状况

	不符合或不太符合	一般	比较符合或很符合	合计
自发移民	71 18%	104 27%	210 55%	385 100
政策移民	161 38%	102 24%	156 38%	419 100

表 8 移民对搬迁前家庭收入状况的自评价

	下等	中等	上等	说不清	合计
自发移民	183 48%	185 48%	8 2%	9 2%	385 100
政策移民	165 39%	226 54%	20 5%	8 2%	419 100

尽管自发移民对搬迁前的家庭收入评价略低,但是对于搬迁以后的评价却略高于政策移民,比如在搬迁前自我评价为下等户的自发移民占 48%,但是在搬迁以后只有 32% 的自发移民自我评价是下等收入农户。自我评价为中等农户的则从 48% 增加到 62%。与自发移民不同,政策移民自我评价为下等户的从搬迁前的 32% 增加到 49%,中等农户从 54% 下降为 47%。

表 9 移民对搬迁后家庭收入状况的自评价

	下等	中等	上等	说不清	合计
自发移民	123 32%	239 62%	18 5%	5 1%	385 100
政策移民	205 49%	197 47%	8 2%	9 2%	419 100

表 10 对老家或居住地的感情更深

	老家	居住地	说不清	合计
自发移民	143 37%	172 45%	69 18%	384 100
政策移民	239 57%	112 26%	70 17%	419 100

从流动性角度看,我们所调查的对象是移民中流动性相对较弱的群体,而政策移民的流动性又比自发移民更弱,流动性更强的移民已经不在移民村中定居,是我们这次调查没有覆盖到的。即使调查对象是流动性较弱的群体,但是我们仍然发现,自发移民比政策移民具有更好的适应性。尽管因为没有政府的规划和支持,自发移民面临着更多的困难,但是他们的态度更积极、适应性更强,也有更高的满意度。我们调查发现,自发移民对移民村有更深认同,而政策移民对老家表达了更深的认同。自发移民与政策移民之间的区别在很大程度上与他们的选择性和流动性密切相关。

### 三、流动性与选择

习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会指出,要加大内生动力培育力度。要坚持扶贫同扶智、扶志相结合,注重激发贫困地区和贫困群众脱贫致富的内在活力,注重提高贫困地区和贫困群众的自我发展能力。移民的流动性和选择性是其内生动力的重要表现。

自发移民的选择性可以帮助他们寻找更适合的生存环境。作为移民的后来者,自发移民往往会选择有亲属网络的地区定居。如海陶北村是吊庄时期的移民村,村民是从海原搬迁来的,由于条件艰苦,一些政策移民了,但是现任支部书记丁生岐等人留了来,并通过种草固沙,沙下铺膜等方式<sup>①</sup>,寻找到了适合当地条件的农业生产方式,粮食产量大幅度提高,在这之后,他的一些亲戚、同乡陆陆续续从海原搬迁到移民村。这些后来的自发移民在进入移民区的同时也进入到业已存在的社会网络中,这大大提高了他们在移民区的适应能力。投亲靠友是自发移民的一种主要流动方式,先来的移民为后来的自发移民提供了在新的移民区生存和发展的基础。

与政策移民不同,自发移民的搬迁是自我选择的结果,因此自发移民比政策移民的稳定性更高。从我们问卷调查来看,在移民村居住 10 年以上的自发移民占自发移民总数的 64%,而居住 10

① 海陶北村靠近毛乌素是沙地,主要土壤是沙质土壤,无法保水保肥,当地移民发明了沙下铺垫薄膜,防止水肥流失,从而大幅度提高了粮食产量。

年以上的政策移民只占政策移民的41%,赋予移民更多的选择权可以保障他们更清楚地了解移民所带来的利益和后果并承担更多的责任。恰恰是这种责任感和发展的自主性,使自发移民在相对更困难的背景下,更好地适应了新的移民区生活。

自发移民发挥了市场在配置资源中的作用。大量移民是通过购置政策移民的住房和土地进入移民村的,如果将购买房屋和土地的资金看做他们迁移成本的话,这些成本是基于自发移民对土地和房屋的价值,以及他们的支付能力的评估才决定的,如果钱多,或者家庭人口多,他们可能会购置较大面积的土地和房屋。通过市场配置资源可以有效地避免许多社会矛盾,自发移民在支付了较高的迁移成本以后仍然有较高的满意度,与市场配置资源有直接的关系。

宁夏大规模的生态移民,以及与之相伴生的自发移民,为异地搬迁扶贫提供了重要的借鉴,重视移民的流动性和选择性会有助于提高移民的适应能力,帮助他们尽快摆脱贫困。但是大量自发移民的存在与目前移民的社会治理机制产生了矛盾。

宁夏移民最早的方式是吊庄,也就是将移民区看做是原有村庄的飞地,村民可以在移民村与原籍之间自由流动,移民村也归属原籍管理。但是这种远距离的管理方式很快就出现了问题,移民区疏于管理,而且随着来自不同地区移民的混合居住,原籍村庄对移民村很难管理,因而需要建立新的管理体制。

随后移民的管理交由属地管理,在移民区建立新的村庄管理机制,并要求移民将户籍迁入移民区。在这个过程中,大量自发移民也通过不同的方式获得了移民区的户籍。从2005年开始,自发移民的户籍管理制度收紧,之后的大量自发移民在移民区很难获得正式的户口,因而自发移民的社会管理出现了较多问题。移民村庄的社会治理是建立在户籍制度之上的,政府为移民投入了大量的资源,但是没有户口的自发移民却不能从中受益。比如在红寺堡,没有户籍的自发移民不能享受低保,也不能参与精准扶贫的建档立卡;甚至他们在村庄的公共事务中也缺少正式的参与渠道,比如他们不能作为村庄的正式成员参与村干部的选举,这造成了他们在村庄公共事务中的边缘化。

近年来地方政府积极推动自发移民的属地管理,大量的自发移民获得了居住地的户籍,一些自发移民集中区域也转交给所在地进行管理,在获得户籍以后,自发移民获得了与政策移民同样的社会地位,享有同样权利,这解决了自发移民所面临的社会管理问题,比如西马银有10000多自发移民,2016年整体交给银川西夏区管理,所有的自发移民获得了银川的户籍<sup>①</sup>。但是,基于户籍的移民管理制度在面对移民社区的时候仍然无法应对移民的流动性。

首先,每一次大规模解决自发移民户籍问题以后都还有大量自发移民不能获得户籍,他们或者来自周边省份,并非宁夏自治区的居民;或者不愿意放弃原有户籍,宁愿在山区保留原有户籍,且自发移民随时都会产生,在解决了旧的自发移民户籍问题之后,还会有新的自发移民产生。其次,在人口流动过程中,户籍与人口的分离越来越成为一种常态,不仅自发移民存在户籍和人口的分离,而且二次搬迁的政策移民也大量存在户籍与人口的分离。

农村户籍制度改革正在进行,户籍制度改革的核心是减少由于户籍所带来的社会不平等,并推动农村人口流动。但是以扶贫和生态保护为目标的政策移民,为了保障规划目标的实现,赋予了移民大量的社会福利和权利,而这些福利和权利与户籍密切联系,只有有户籍的移民才能享受,没有户籍就完全无法享受所有这些福利和权利,比如红寺堡区有自发移民3.5万人,占该区总人口的15%。他们大部分长期定居,从事农牧业生产,都希望红寺堡安居乐业,但因户籍政策限制,享受不到义务教育、医疗、养老、低保等政策,在营业证照办理、银行贷款方面也受限制。在脱贫攻坚中,这部分人也成为盲区和难点<sup>②</sup>。

① 高菲:西马银移交西夏区管理. 宁夏日报,2016-2-21。

② 杨之汀:红寺堡提升3.5万自发移民获得感. 宁夏日报,2016-6-10。

通过属地化管理和赋予自发移民以居住地的户籍,可以使部分自发移民享有政策移民同样的权利,但是这并不能弱化自发移民与政策移民的差异,也不能有效促进移民的流动。应该充分认识到,流动性和选择权是移民适应社会环境的重要因素,移民政策应该支持移民的选择和流动,并根据移民的需要,建立动态的移民社会管理机制<sup>①</sup>。

中国的扶贫已经进入攻坚阶段,在这个阶段,异地搬迁承载了两个任务,第一个任务是如何解决深度贫困问题;第二个问题是如何实现可持续的脱贫。宁夏生态移民的经验表明,提供必要的条件推动贫困人口的移动是解决深度贫困的重要手段,同时提供制度保障,重视移民的自主性,保持移民的移动性对于可持续地脱贫具有重要意义。

### [参考文献]

- [1] 李培林,王晓毅. 移民、扶贫与生态文明建设——宁夏生态移民调研报告. 宁夏社会科学,2013(3)
- [2] 陈通明,孔炜莉,思治明. 宁夏政策性移民和自发移民户籍管理制度改革研究报告. 中国生态移民与区域发展学术研讨会论文集,2013
- [3] 范建荣,郑艳,姜羽. 政策移民与自发移民比较研究. 宁夏社会科学,2011(5)
- [4] 杨永芳,陈东海. 西部民族地区自发移民社会治理的困境及对策. 社会治理,2016(4)
- [5] 孔炜莉,陈之曦. 宁夏自发移民户籍管理问题研究. 宁夏社会科学,2012(3)
- [6] 杨永芳,陈之曦. 民族地区自发移民聚居区的社会治理结构. 宁夏社会科学,2017(2)
- [7] 汪三贵,杨龙. 异地搬迁的操作模式和政策实践//李培林,等主编. 中国扶贫开发报告. 北京:社会科学文献出版社,2016
- [8] 王晓毅. 易地搬迁与精准扶贫:宁夏生态移民再考察. 新视野,2017(2)

## Continuing Mobility and Poverty Reduction in the Resettlement Programs

——Rethinking of Ecological Resettlement in Nixia Hui Autonomous Region

Wang Xiaoyi

**Abstract** Both relocation programs for poverty reduction and conservation were aiming to reducing the population in the ecologically vulnerable area by resettling people. As the result of government-initiative relocation, there were large amount voluntary immigrants without government plan. The history of migration in Ningxia showed that, the relocation programs promoted provided the opportunities of migration and promoted the population mobility. The social governance in resettlement area which established on the relocation could not deal with the high population mobility, especially in the area of precise poverty reduction. It is needed to establish new social governance to satisfy the high mobility.

**Key words** Precise poverty reduction; Resettlement for poverty reduction; Voluntary immigration

<sup>①</sup> 农村信用社在红寺堡进行了有益的尝试,打破户口的界限,而是根据居住时间和财产状况向移民提供贷款支持,参见杨之汀:红寺堡提升3.5万自发移民获得感. 宁夏日报,2016-6-10。