

# 清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字108期

2002年5月16日

\*\*\*\*\*

“转轨时期农民行为的案例研究”系列文章之七

## 广西大石山区扶贫移民政策的经济分析<sup>[1]</sup> 清华大学经济管理学院经95班 阙里

内容摘要：本文通过对作为扶贫手段移民开发的回顾，以广西大石山区为例，从资金、制度与文化技能障碍这三个方面对现行的移民开发政策进行了较为深入的分析，在此基础上结合实际工作中出现的新问题，提出了作者初步的政策评价与建议。

### 一、问题的提出

移民开发是中国农村扶贫的一种重要方式。过去16年来，中国农村贫困农民自愿移民的数量已达100万人。虽然在中国已脱贫的两亿多农民中，自愿搬迁移民所占的比重只不过占0.5%，但是它是中国政府实施反贫困计划的开始，又是在农村地区最终消灭绝对贫困的重要途径，因而具有重要的现实意义。

本文将集中分析这种由政府组织的农村自愿移民，其间主要以广西壮族自治区为例。

广西壮族自治区是移民方式扶贫的代表。广西壮族自治区是贫困人口较多的省区，经过多年的扶贫开发，解决了600万人温饱，他们多数是生活在生产条件较好的土山地区。而剩余的500万贫困人口中，80%生活在大石山区，虽然政府也采取了许多扶持措施，但效果不显著。究其原因主要是自然条件太恶劣，表现在：

(一) 缺土，人均耕地不足0.3亩的有25万人，不足0.5亩的有50多万人，而且多是碗一块瓢一块，牛不能耕的石缝地；

(二) 缺水，广西这些大石山区属于喀斯特地貌，没有地表河，人率饮水十分困难，正常年景一年中缺水七八个月；

(三) 资源贫乏，山上没有植被，地下没有矿藏；

(四) 交通闭塞，行路困难。

农村地区移民，关键是土地资源。虽然中国耕地资源有限，但以下几种土地资源为移民提供了可能。

(一) 可开垦荒地：中国地的有1300万公顷。主要分布于东北和西北地区，如甘肃、宁夏和沿黄河地区的戈壁沙漠地区，只要解决灌溉，就可开垦为绿洲。

(二) 可开垦荒山、荒坡：根据全国第4次（1989年-1993年）森林资源调查结果，中国（不包括台湾省）现有林业用地2.6亿公顷，相当于中国国土面积的25%，远高于耕地面积，其中没有利用充分利用的宜林荒山荒地和疏林地、灌木林地达1.11亿公顷，占林业用地的42.4%。

(三) 国有农场、林场：国家农场、林场土地面积较大，仅国有农场占有的耕地面积就达到449万公顷，而劳动干校和建设兵团又多数被废弃，其中一部分土地资源可以用于移民安置。

为什么在政府组织移民扶贫以前，很少有农民的自主移民呢？

一方面仍有相当数量贫困人口固守在自然环境恶劣的地区衣食不足，另一方面又有相当数量的土地资源闲置，这种矛盾现象是由以下几方面因素造成的：

(一) 开发所需投资量大：荒地荒坡开发，需建设灌溉和排水系统、公路电力通讯等基础设施，这些公共投资数额大，回收较困难；荒地荒山垦殖所需的生产投资也比较高，回收期比较长。仅仅依靠农民的自身积累，这种较大规模的土地资源开发是不可想象。

(二) 制度障碍：中国现行的土地公有的产权制度，限制了土地市场的发育和土地产权的交易；现行的户口制度限制了居民的流动，如果迁移农民不能取得居住地的居民身份，就无法获得与户口相关的教育等各项公共服务。

(三) 文化和技能障碍：贫困的山区农民受教育水平低，缺乏在新开垦的土地上从事生产所需的知识和技能，而民族文化的差异也增加了他们移入一个新的社会环境的困难。

以上的情况本文中称之为低水平下的均衡状况。

如何打破这种低水平下的均衡使农村劳动力得到流转从而达到新的较高均衡水平？

在今天的制度环境中，上述投资、制度和文化方面的移民搬迁障碍，恐怕只有通过政府的干预和有效组织才能克服。

## 二、移民开发政策的分析

由上文分析的三方面对现已采取的移民政策进行详细的分解，以实现移民政策准确把握和理解，并有可能从中发现政策中不尽合理之处。

投资上，主要从资金来源与资金使用两方面进行分析。

首先，移民资金主要来源于国家扶贫资金包括支援经济不发达地区发展资金、“三西”农业建设专项补助资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金和由财政补贴利息的扶贫专项贷款。各省、市、自治区按中央分配到本省（市、区）的扶贫资金总额相应提供30%-35%的地方配套资金。用于扶贫开发移民的资金来源，除国家扶贫资金、地方财政配套资金外，往往还包括国家专项资金、外省市帮扶资金、来自国外的资金或贷款。

资金使用，用于移民的费用一般包括：基本农田或经济林地的征购开发建设费（包括水利建设投资）、移民住房建设费、搬迁费虽有政府补贴，移民一般要负担相当大的部分；生产费用虽然有些地方提供无偿的补助，但多数地方是需要日后偿还的贷款。除资金形态的投入外，移民在平整土地、修建水渠、盖房等活动中的劳务投入量很大的。如尚兴村的案例中，据估算，移民的劳动投入折成本大体相当于政府的补贴额。

以广西百色地区为例，移民资金采取定额拨付的方法，

（一）凡“农转农”的农户县内移民每人3500元，地区内跨县移民每人4000元，跨地区移民每人4500元<sup>[2]</sup>。

（二）凡“农转非”并全家迁移安置的农户，每人安排经费2500元。

（三）凡由劳动部门或用人单位招工只安排劳动力就业，不全家外迁的，每人安排经费1000元。

（四）凡投亲靠友、自找站路从石山区举家外迁的，凭安置地的常住户口，由原所在县扶贫办每人一次性安排经费800元。

（五）库区移民安置由区、地、县移民办按有关规定安排经费。

自治区根据异地安置规划和成功安置的人数拨付。移民搬迁路费的补贴由移民迁出县从县发展资金支付，移民项目管理费（项目经费的3.5%）由自治区财政的配套资金中支付。广西的迁入地多为雨量充沛的土山区，水利投资和平整开支不大，但移民开发种植的多是水果、竹笋等经济林木，苗木和肥料的投资大，不可能当年得到主产业收入，因此在移民费用中商品生产投入的比重大。

在资金上的投入，为移民工作的实现提供了可能，是打破贫困地区原有的低水平均衡的经济动力。

在对移民的户籍制度上广西壮族自治区做出了相应的规定<sup>[3]</sup>。

这些规定就打破了由我国户籍制度造成的劳动力流动障碍，并从制度上对农业移民产生了激励的作用。

在解决移民文化技能障碍的问题上，目前采取的工作主要是对移民对象的筛选。在广西壮族自治区的移民办法中明确规定移民对象必须要满足

（一）人均耕地面积在0.3亩以下，缺乏生存条件；

（二）1994年农民人均纯收入在400元以下；

（三）农户中要有一名具有高小以上文化程度的劳动力；

（四）农户中的劳动力身体健康，能从事劳动生产，并遵纪守法。

其中后两条就对移民对象的素质提出了要求。通过对移民对象的预先筛选，使得进入移民计划的农户基本上具备了开发新兴移民区的能力。

这种办法实质上是将目前暂时难以解决的问题搁置，而优先解决目前短期内能实现的目标，这种办法对于优化较为短缺的扶贫资源的使用的行之有效的，但并不能从根本上彻底解决问题。

通过上述三个方面的工作，影响移民的三种主要障碍基本上被打破。在贫困地区原有的低水平均衡状况，被移民的冲击所打破。在没有制度障碍的条件下，由经济利益驱动农村劳动力自然流向了能够实现较高的劳动生产率的新兴移民地区。

## 三、政策评价

针对资金、制度和技能这三方面的主要问题，经过上文的分析，政府的相关政策基本解决了影响移民的这几个主要障碍。为了说明这些移民工作的实际效果，下面从四方面进行分析。

（一）经济方面：经过移民开发，原来闲置的土地资源得到充分利用，成为重要的生产基地。广西壮族自治区共征用与租赁了荒山132.4万亩，经过迁移大石山区贫困农民开发生产，其中大部分已成为经济林区或果园。移民区农业产出增长情况；项目的回报率；项目的可持续性

（二）缓解贫困方面：移民开发使这些贫困农民摆脱了恶劣的自然环境，获得了提高收入、改善生活的宝贵机会。新兴移民区基本实现了通电通水通路，这些条件的改变帮助移民提高了生活质量。除了从事农业开发的主业外，移民还利用便利的交通和较丰富的信息，外出打工或开办商业服务业的小企业，拓宽了就业渠道和收入来

源。移民收入的增长,不仅要与移民搬迁前状况作纵向比较,而且要与迁出地居民现状作横向比较;移民户的资产形成;移民的就业机会;

(三) 社会方面: 搬行移民后, 贫困农民的社会生活和思想观念发生了很大变化。以前他们中不少人安于现状, 不思改变, 现在因受到各种新事物的刺激而积极寻找就业门路。妇女的变化尤为明显。因为男劳力有更多地机会外出打工, 妇女往往负责农业生产, 因此她们愿意参加各种培训活动, 学习在移入地所需的生产技术。同山区与外界交往甚少的胆怯的妇女相比, 她们往往更活泼健谈。

(四) 生态方面: 从迁出地看, 在移民外迁比例比较大的乡村, 耕地的紧张得到缓解。调查中看到的一些村重新规划耕地使用, 将一部分山坡地退耕还林、退耕种草, 初步改善了迁出地的生态环境。在那些迁出农户较少的地方, 生态环境改善的效果并不明显; 而迁入地的生态环境由于移民的生活及生产受到了一定程度的影响, 但由于新兴移民区的发展均经过自治区的规划, 因此进一步恶化的势头会减缓, 在一些地方由于经济林区的建设, 反而改善了原来荒山荒坡的植被状况, 绿化面积得到增加。

#### 四、新问题的出现

在移民工作中也出现了新的经济问题:

首先是土地增值的利益分配问题: 按照各省区政策规定, 移民村的新开垦土地是公有的。广西壮族自治区规定, 国家征购后的土地及其他固定资产, 永久归异地安置点集体所有。并规定移民所拥有的土地使用权不可转让。部分原因在于政府为土地开发投入了大量资金, 而移民无偿取得的土地就成为一种福利。

虽然制度规定不允许, 但是调查发现实际上存在着私下转让土地使用权的现象。由于这种交易不受法律保护, 导致转达让价格偏低, 无论是政府、还是转让土地的农民都没有得到应得的全部收益。

其次是生产性贷款的回收问题: 移民开发项目最初就包含了利用贷款移民并回收的内容。广西的以工代赈和发展资金用于固定资产和基础设施投资, 包括土地征用(租用)投资, 水、电、路等基础设施建设和农民建房补贴三项, 属国家无偿投资; 扶贫信贷资金用于生产项目扶持, 属有偿资金, 移民有稳定收入后需偿还。广西移民种植经济林木的比重很大, 生产费需求大, 在扶贫信贷资金之外, 移民安置机构往往需要设法贷款购买种苗化肥等实物, 以登记方式分给农民。这部分实物折款是需要偿还的。

只要移民按政府要求开发的项目不失败, 政府对收回这部分贷款也是有信心的。但具体的回收办法尚未出台, 这一方面是由于各个移民开发点的发展不平衡; 另一方面, 部分移民也对政府各部分不同投入的不理解。

道路、输电、大型水利工程、学校医院、行政机构办公用房等, 具有公共品特征。从这个意义上讲, 这些投资理应由政府用公共财政支付。政府在早期改水造田中的投入, 则介于公共品和移民地面资产之间。而政府对经济性林木的树苗等移民资产的投入, 应属于移民的生产性贷款但其中又包含了扶贫资金的无偿投入。对这几部分的政府投入如何明晰产权, 划分利益, 这是要实现贷款回收所必须解决的问题。

最后是市场风险的问题: 在不少新兴的移民开发区里, 较为集中的种植了一两个品种的经济作物, 由于种植的品种单一, 移民的收入受市场价格波动的影响很大, 而且移民一般积累较少, 对市场风险的承受能力差, 很容易由于承受不了市场风险而重返贫困。

#### 五、政策建议

基于对现有政策的分析与新问题的发现, 根据基本的经济原理, 下面提出初步的政策建议:

##### (一) 坚持全面的规划与管理

中国已实行的自愿移民项目大都具有复合目标, 即通过自愿移民同时实现缓解贫困、土地资源开发和生态环境保护的三重目标。财政为了农业开发、扶贫和生态环境建设都设有专门的资金。如果能以区域规划为基础在一些地方全面规划集中使用三方面的资金, 将会收到事半功倍的效果。

主要注意以下方面的问题:

##### 1. 移民的资金安排应充分并做好监督工作。

有些移民区资金不足, 医疗, 教育和水电路等基础设施建设没跟上, 影响了移民的生活与稳定。进一步加强移民搬迁经费的管理。在贫困地区, 地方财政困难, 因此曾出现过用移民经费发工资的现象; 另外, 由于移民工作涉及迁出地与迁入地多个环节, 也必须防止挪用或贪占现象发生。

##### 2. 切实提高移民地区农民素质。

单纯依靠筛选移民素质有其合理性的一面, 但并不能从根本上解决问题, 因此必须继续努力做好乡村的文化技能普及工作, 农民素质的全面提高是农民根本脱贫的标志。

##### 3. 要把对生态资源的保护与移民地区的经济发展结合起来。

可以通过种植经济性林木等方式实现生态环境保护与经济发展的双重目标, 在不宜林的地区要通过预先的规划, 把对生态资源的破坏尽量降到最小的程度, 同时也要对移民宣传普及环保的意识。

##### 4. 做好扶贫工作的可持续发展计划

扶贫项目, 需要政府的资金支持。移民开发计划, 以每人需政府提供5000元计, 将500万贫困农民从不适宜生存的大石山或干旱地区迁移出来, 需250亿元。只有将一部分政府无偿投资和有偿的贷款结合起来, 建立必要的回收机制与途径, 才可使移民项目持续开展。

对于回收贷款难的问题，可以分步进行解决。首先要明确各项资产的产权归属，使受益的移民明白生产性贷款的含义，同时属于国有资产的国家无偿投入也应向移民说明，不应向移民收取这一部分的投入资金。其次，生产性贷款的回收工作可根据各个移民开发点的经济状况分批进行，发展的较好的地方可以试点进行，发现问题及时处理经过几处试点形成经验之后再逐步推广。

## (二) 完善土地制度

移民地区土地的升值是政府的投入与农民的生产劳动共同作用的结果，因此土地制度制定的原则就是要实现土地带来的利益在政府和农民之间的合理分配。这一方面保证了国家的利益不受侵蚀；另一方面也保护了农民的生产积极性。

以上就是在移民地区进行土地制度改革的基本原则。在具体的做法上，国内很多经济学家都提出了相应的方法。

## 参考文献：

- (1) 民俗主编 (1996)：《中国政府消除贫困行为》，武汉：湖北科学技术出版社。
- (2) 世界银行 (1993)：《中国90年代的扶贫战略》，北京，中国财政经济出版社。
- (3) 世界银行文件 (1995)：《中国西南扶贫项目评估报告》报告号 13968-CHA。
- (4) 田阳县地方志编纂委员会编 (1998)：《田阳县志》，南宁，广西人民出版社。
- (5) 白南生、卢迈 (1999)：《中国农村扶贫开发移民方法和经验》。
- (6) 广西扶贫办公室 (1995)：《广西石山地区特困人口迁移安置实施方案》。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心  
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695  
邮 编：100084

[返回](#)

[1] 本文是作者参加清华大学小林实经济学研究基金“转轨时期中国农户经济行为研究”课题的成果之一。此处发表的是作者在案例调研成果之外的当地调研报告，反映了案例主人公所处当地农村的基本情况。

[2] 百色地区扶贫办公室1999年数据。每一年具体的补助资金数额由当年自治区扶贫办公室制定。

[3] 详见《广西石山地区特困人口迁移安置实施方案（1995年9月5日）》