

开发性扶贫移民管理模式*

张 涛 席 群 张志良 张 潜

【提要】 本文论述了移民管理机制及其组织形式, 构建了迁出区移民信息传播、申请搬迁程序及迁入区的工程建设、服务设施、移民教育、乡村建制、治安管理和资源保护管理及移民监测系统、数据库的建立与运行等一整套较为完善的移民管理模式。

【作者】 张 涛 兰州大学经济系, 讲师; 席 群 兰州大学管理科学系, 讲师; 张志良 兰州大学人口与可持续发展研究中心, 教授; 张 潜 甘肃水电设计研究院, 工程师。

中国西部贫困地区的开发性扶贫移民是人口迁移的形式之一，它既与一般开发型移民不同，也不同于谋生型的人口流动，更不同于指令性的非自愿库区移民，而是集自愿性与群体性为一体，兼有开发资源、摆脱贫困、改变生存环境三位一体的移民方式，既有一般农村移民的特性，又有其特殊性，因此有其特定的管理模式。

1. 移民管理运行机制

在中国，农业开发和移民安置中的一切重大决策都由当地省政府决定。政府领导亲自主管农业开发及移民安置工程，并组建移民安置机构。其职能是全面规划新灌区或新垦区，制定移民的详细计划，筹措和划拨开发建设和移民安置资金，协调解决开发建设及移民过程中出现的问题等。

移民安置是一项复杂的系统工程，也是一项既有宏观调控，又有微观管理，操作性很强的工作，需要多部门各方面的协调配合。为此，应由副省长牵头的移民安置协调委员会实施移民安置。移民安置协调委员会由迁出区、迁入区县或农场以及省扶贫办、省民委、宗教局、省妇联、省民政厅、省农垦总公司、高等学校和科研等单位联合组成，各级扶贫办作为办事机构（见图）。其基本职能是协调解决在实施移民年度计划、投资

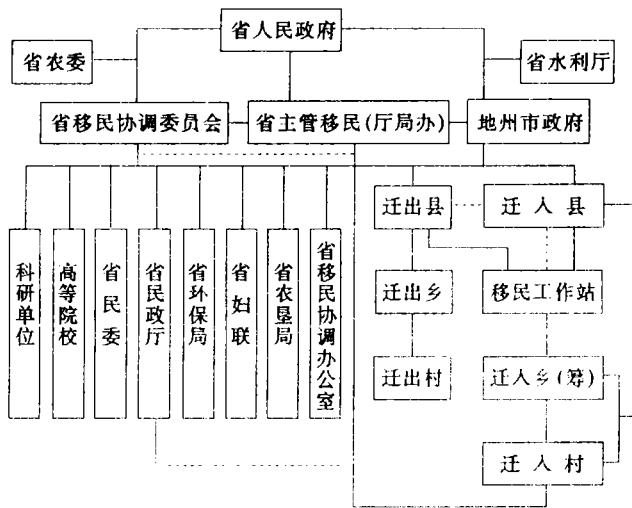


图 移民管理运行机制组织形式

* 本研究还得到国家自然科学基金资助。

计划及落实各项政策、措施等方面出现的问题，保证移民安置工作有序地规范化地按计划进行，达到预期目标。

迁出区和迁入区的县或农场也应由主管移民工作的县长牵头，由县扶贫办、民政局、民委、妇联、公安局、财政局、农业银行、部分移民乡等单位的代表组成移民安置领导小组，实施移民计划，落实各项措施，负责移民的社区建设和农业服务建设等工作。

迁出县移民乡由乡长及扶贫、民政等专职干部和移民代表组成，成立移民工作组，行政村建立移民小组，自然村选派 3～5 名移民代表及少数民族代表、宗教人士代表参与各项移民工作。迁入区的乡村也要相应建立移民工作组和移民小组，参与移民安置工作。

2. 迁出区管理

移民迁出地区为开发的新灌区或垦区提供人力资源，是整个移民过程的重要环节。迁出区的县、乡、村各级行政部门是移民的主要管理机构，其管理工作大体上分为 3 个部分。

2.1 搬迁前的工作

在搬迁的总体任务明确之后，迁出区的各级行政部门就应开始准备工作，主要是：

2.1.1 移民信息传播。

2.1.1.1 由县、乡、村各级政府进行层层宣传动员，首先采用统一编印的移民须知手册（内容包括迁入区的现状及发展前景，移民对象的标准，移民的分配、安置及移民的优惠政策及移民从申请——搬迁——安置的全过程的具体程序，还有移民效益即移民生产与生活的变化及收益等等），散发到每个村庄，向群众宣传移民的意义，讲解政府关于移民的各项优惠政策，介绍迁入地的环境条件和发展前景。既讲明迁移的好处，也要讲明迁移后承担的风险，使广大农民全面了解移民的概况。

2.1.1.2 组织移民代表（包括人大代表、政协委员、宗教人士代表、少数民族代表赴迁入地实地考察，返回原地现身说法；并请迁入地老移民返回原籍，讲述他们移民前后的变化、移民的好处和遇到的困难以及如何艰苦奋斗、克服困难、发家致富，使群众完全了解移民的各项政策及规定。同时，要特别强调移民的脱贫致富必须通过自力更生、艰苦奋斗。

2.1.1.3 利用广播、电视、录像、报纸、墙报等各种新闻媒介广泛传播移民信息、移民政策、移民搬迁安置等全过程的信息反馈。

2.1.1.4 发挥非政府组织的作用，利用各种协会、人民团体、宗教组织，广泛宣传动员及传播各种移民信息与活动。

通过上述多种形式，把移民信息传播到各个角落，真正做到家喻户晓，人人皆知，让迁出区农民完全了解移民全过程，真正做到自愿、自觉地移民。

2.1.2 移民的申请与搬迁。移民工作必须坚持迁移对象自主自愿的原则，不得搞任何形式的强制和命令。在逐户调查，掌握其家庭人员及经济状况的基础上，按移民原则，确定移民对象。对已批准向新灌区、新垦区或农场搬迁的农户，应有几个月的搬迁准备时间。在此阶段内，搬迁户要处理家产，管理好在迁出地的农田，准备好搬家的交通工具。

2.2 实施搬迁

在搬迁准备工作完全就绪之后，迁出地县、乡移民管理机构即可实施搬迁。整个搬迁过程，一定要在准备充分、周密有序的情况下进行。

在搬迁途中要派专职干部和医务人员陪同，以随时解决移民搬迁途中发生的问题。对迁出农户的土地，视实际情况在 2 ~ 3 年内收回，进行再分配或退耕还林、退耕还牧，以改善迁出地的生态环境。

2.3 接替工作

移民到达新灌区、垦区后，迁出地与迁入地的移民管理机构要做好交接工作。在乡村行政机构未产生之前，由迁出区派出的干部组建移民工作站，和迁入区移民机构共同管理移民的安置、生活和生产。当移民村、乡和社会服务设施建设完成后，即由迁出区向迁入区正式移交管理工作，移民安置工作到此结束，移民纳入迁入区各级政府正式管理。但加强合作，共同搞好移民在迁出地的善后工作和迁入地的生活与生产活动，为移民创造一个良好的生产、生活环境仍很必要。

3. 迁入区管理

3.1 移民安置管理

迁入区是移民赖以生计的新家乡，安置工作直接影响农户的情绪，影响移民的定居率，影响迁入区的经济发展。

移民迁入区的县级行政机构应有一位副县长主管负责此项工作，并建立相应的管理机构。各市县都要配备负责移民安置工作的专职人员。

3.1.1 工程建设。建设好移民迁入区的农田水利、供水供电、道路交通等设施，为移民创造良好的生产、生活环境。骨干工程的建设，应让移民进行以工代赈，既解决工程的劳力，又增加移民的收入，还可以加快工程进度。配套工程的建设可以与移民搬迁同步进行，同时组织农户完善居民点的建设，居民区的农电工程、乡村道路工程、绿化造林工程等都要同时展开。

3.1.2 乡村组建设。乡、村行政机构的建设应设立新的乡或场建制。同时建立村级管理机构，及时给移民分配承包土地，完善农田配套工程，平整土地，准备好生产资料，使移民尽快进入生产状态。移民初到迁入地，生产、生活方面问题很多，需要多方关心、上下配合、左右协调，为移民热情服务，帮他们克服困难。有关部门要及时为新移民筹借口粮、籽种、生产用具等，为移民安家落户、发展生产提供便利条件。

3.1.3 服务设施建设。安置区的移民服务设施，一般包括乡村管理机构、学校、医院、农技服务站、文化站、商店等。这些设施的建设对移民生产生活至关重要，要同步建设，并同时抽派农业科技人员、教师、医务人员等提供服务。

3.1.4 移民教育。对新灌区、垦区的移民进行文化教育和技术培训，增加科技投入，是迁入区的一项迫切的工作，要有组织多层次开展移民教育。要教育和引导移民实行科学种田，努力提高粮食和其他农作物的单位面积产量，发展一些经济作物，并从实际出发大力发展畜牧业、林果业、乡镇企业等多种经营，逐步兴办一些支柱产业。

3.1.5 加强水土等资源的管理。对移民使用的土地要登记造册，签订土地使用合同和土地租赁合同。任何单位和个人不得侵占、买卖、出租或非法转让土地，不准弃耕、荒芜和破坏耕地。如有违反，除收回土地外，还要追究责任，从严处理。用水用电要由主管单位对集体和农户规定使用限额，合理配给，厉行节约，防止浪费，超用加费。

3.1.6 加强农业、水利等基础设施管理。移民安置区的农业、水利等基础设施分辖于各

有关部门实施管理。水利、工程设施统一管理，并由乡、村各级管水人员具体管理；农、林、牧配套服务设施由乡、村各级政府农、林、牧专职干部管理。并制订水利管理、电力管理、机井管理、土地管理、林木管理等制度。

移民迁出地和迁入地的管理工作，两地既有分工，又有合作，相互联系，缺一不可。特别是对迁入地，两方的合作尤为重要。如若彼此不通气，甚至从本位主义出发互相对立，必使移民工作受到挫折。

3.2 迁入区治安

治安状况直接影响移民的情绪，影响生产、生活的环境，也影响到准备迁移的一些农民的心理，对周围环境和社会安定，都有很大的影响。

迁入区的治安是移民管理中的一项重要内容，从移民进入迁入区的第一天起，迁出地和迁入地的各级管理机构和管理人员就应高度重视治安管理工作。在有乡建制的地方，要设立公安派出所，在行政村要有治安专管员，实行社会治安目标责任制。还应成立警民联防机构，共同搞好迁入区的治安。

乡村行政管理机构要经常对迁入区移民进行法制教育，提高他们遵纪守法的意识，并通过典型案例，教育广大群众。对待不法分子，不论是汉族还是少数民族，不论是移民还是当地居民，一律应予严厉打击。对迁入区的建设施工单位，要经常检查他们的工作，堵塞漏洞，维护法纪，创造一个安居乐业的社会环境。

3.3 移民工作验收及评估

在移民工作实施后的第三年，由移民协调委员会牵头，会同省扶贫办公室及迁出区、迁入区移民机构，并邀请同级水利、农电、财政、土地、教育、卫生以及迁入地乡级人民政府参加，组成移民工作验收委员会，进行现场检查及评估。验收机构要精简，验收工作所需费用列入预算，在基地建设费中列支。

在验收过程中必须按验收标准进行评估，发现问题及时处理，并按国家有关规定要求，评定工程质量等级。对不合格的部分要坚决返工、补行验收。对于遗留的问题，要尽快研究，提出解决办法。

4. 移民监测系统与数据库

为了做好移民管理工作，需建立完善的监测系统和数据库，及时反馈信息，进行决策。

4.1 移民监测系统

中国西部贫困地区开发性扶贫移民规模大、周期长、范围广、距离较远。因此对移民安置不仅需要进行宏观调控，也需要具体操作实施，更需要移民的信息反馈及评估，使移民管理逐渐规范化、程序化、系统化、科学化。为此需要建立移民安置的监测系统，使之形成完整的信息网络，随时随地反馈移民安置过程中的信息，如迁入与迁出的人口数量构成、移民的适应性、移民意愿、移民政策落实、移民生产活动、移民生活安排、移民安置形式、移民文化教育、移民家庭财务分析、移民效益分析、移民村镇建设及道路规划等等，还要通过有效的监测手段及时发现移民过程出现的问题，提出解决问题的有效途径。

4.1.1 移民监测评价的指标体系。监测指标要按监测的总体目标来设计，每个指标是整个体系中的一个细胞，它既有独立性，与其他指标也有相异性；既反映事物的特征，又是移民过程中动态变化的一个信息。所有这些独立的指标加以聚类，构成一个完整的体系。依

照中国西部开发性扶贫移民规模大、周期长的动态变化过程，设计了由移民家庭户特征、移民迁移过程、移民社会发展、移民经济发展、移民的生态变化、妇女参与发展和少数民族等七大类 77 个指标构成的体系。由于中国西部贫困地区地域广、差异大，故各地可根据实际情况适当进行增添或删减。

4.1.2 监测网络。移民监测除了建立一套完整的指标体系外，还要建立一个完善的监测网络，这个网络可以由受托负责监测任务的高等学校或科研单位或移民管理机构、质量监测机构连同迁出地区、县乡村，及迁入县新建的移民乡、移民村各设一个专门的监测联络员组成。其主要职能是随时掌握移民过程的动态变化，及时反馈信息，并实施一年一度的监测任务。

4.1.3 监测方案。监测方案要有利于及时、准确、全面掌握移民家庭的动态变化，有利于监测的科学化、规范化，有利于节省时间、人力、财力。依据上述原则，结合各地移民的计划，提出如下监测方案：

第一，凡第一年的移民家庭都需进行普查，按建立的指标逐户登记调查，并建立移民家庭档案，作为原始数据输入移民数据库；

第二，每隔 1 年对前 1 年移民家庭户进行 10% 的分层随机抽样调查，年年交替进行，其中有 1% 的家庭户为常年固定不变的跟踪调查户；

第三，监测年限为移民计划第一年开始后直至实施之后的第三年，以便对后期移民进行跟踪监测，获得完整的动态变化信息。

第四，在抽样调查的基础上，在移民迁入区采用当前世界流行的目标组、重点组调查方法，按事先设计好的规范化问题进行调查会议讨论，并可转换为量化数据，并将调查数据录入数据库。

4.2 建立移民安置数据库

在移民过程中有各种信息传递、储存，需要及时处理并反馈，为了能及时对移民安置进行宏观调控和向有关领导部门报告移民实施情况，需要建立移民安置数据库管理系统，使之成为动态追踪过程，随时随地反馈移民安置过程中的信息，为当地各级政府提供准确的决策信息和配套的服务措施信息，使移民工作达到规范化、科学化的目标。为此该系统应包括移民落户的初始情况信息、生产发展中移民的生产和生活及解决温饱后的情况信息、配套设施及环境情况信息；移民人口的相关分析决策情况信息等。以便建立中国西部开发性扶贫移民数据库管理系统（简称 CWSPDMS）。

4.2.1 CWSPDMS 的系统。各地可以根据专家和农业开发移民安置实施计划及投资概算的要求，设计建立 CWSPDMS 模型，该系统为：（1）移民安置的信息反馈系统；（2）移民安置的数据库系统；（3）移民评估和验收的指标体系系统。

4.2.2 CWSPDMS 的前端开发。随着计算机技术的发展，我们对 CWSPDMS 采取了系统分析的方法。根据其软件系统开发和应用的需要，设计建立了 CWSPDMS 系统的开发和应用平台，该平台在很大程度上应具有可移植、可扩充、开发效率高和通用性强等特点，来保证 CWSPDMS 的前端开发是建立在良好的应用环境之下。

4.2.3 CWSPDMS 的功能。设计人员应满足专家和农业开发移民安置实施计划与投资概算提出建立 CWSPDMS 模型功能的设计要求，该系统应建立移民安置的信息反馈系统；建

（下转封四）

(上接第 43 页)

立移民安置的数据库系统;建立移民评估和验收的指标体系系统等。

4.2.3.1 多种数据采集应包括移民者的特征、移民过程、移民的经济活动、安置形式、教育状况、计划生育、迁出前后等信息的采集,对移民过程中的工程进展情况、资金的来源和使用情况等信息的采集。

4.2.3.2 灵活的检索和查询功能,按相应条件检索查询出移民的性别、年龄、文化、职业;迁出前与迁入后移民的生产情况;资金来源和使用情况等信息。

4.2.3.3 统计与计算功能。

4.2.3.4 满足用户要求的报表打印处理功能,打印出社区布置计划表、移民分年度实施计划表、移民投资抚养计划表和移民人口情况报告表等。

4.2.3.5 预测评估分析功能。依据科学的指标体系和监测工作结合。

4.2.3.6 比较齐全的数据库维护与生成系统。

4.2.4 CWSPDMS 的步骤。

第一周期:系统调研、分析;第二周期:系统设计;第三周期:系统编码;第四周期:系统调试,交付使用。

软件开发是中国西部贫困地区移民数据库得到应用的关键,它包括系统软件的购买和应用软件的开发两部分,主要是多媒体数据库系统软件。

(本文责任编辑:朱 萍)

中国人口科学 (双月刊)

一九九八年第 1 期 总第 64 期

地 址:北京建国门内大街五号

电 话:65137744 转 5414

邮政编码:100732

国内邮发报刊代号:82-426

主 编:田雪原

编辑出版:《中国人口科学》杂志社

主办单位:中国社会科学院人口研究所

印刷者:北京市昌平百善印刷厂

国内发行:北京市邮局报刊发行局

订购:全国各地邮局

国内统一刊号:CN11-1043 ISSN 1000-7881 2月1日出版 定价 4.00 元