

文章编号:1002-980X(2007)06-0100-04

非自愿移民弱势群体安全保护网的设计

韩振燕

(河海大学公共管理学院, 南京 210098)

摘要:为弱势群体设置一道“安全网”是构建和谐社会的必然选择。本文通过对非自愿移民弱势群体的特征及范围的分析,针对非自愿移民弱势群体需要安全保护网络的建立与健全的迫切性,提出了依赖政府、社会、个人各方面的统筹规划,相互配合,设计全方位的移民弱势群体的安全保护网络。

关键词:非自愿移民弱势群体;保护网;设计

中图分类号:F124.7 **文献标志码:**A

弱势群体,在英文中称 social vulnerable group。主要是一个用来分析现代社会经济利益和社会权力分配不公平、社会结构不协调、不合理的概念。按照国际社会学界、社会工作和社会政策界达成的基本共识,弱势群体是指那些由于某些障碍及缺乏经济、政治和社会机会而在社会上处在不利地位的人群。弱势群体具有如下特征:其一,社会弱势群体一般来说是其个人及家庭生活达不到社会认可的最基本标准的有困难的群体。其二,弱势群体依赖自己的力量无法改变目前的弱势地位。其三,要改变弱势群体的生存状况,需要国家和社会力量给予帮助或支持,也就是说,他们是一些需要他人帮助、支持、甚至是救助的群体。^[1]外力的帮助和支持是改善、改变他们的状况的主要力量。当然,现代意义的社会支持不是一种被动的帮助或施予;它强调借助外力的支持,同时以通过与弱势群体成员自身的力量的结合,提升社会弱者的能力,增加他们社会参与的机会,从而达到改变他们弱势处境的目的。这便是现代社会工作所强调的“助人自助”的理念的具体体现。

非自愿移民弱势群体作为弱势群体的一个特殊的组成部分,他们对安全保护的需求往往来得更直接、也更强烈。

1 非自愿移民弱势群体识别

1.1 非自愿移民弱势群体

非自愿移民是指由于征地、拆迁而引起的人口

迁移和恢复重建的全部活动,是由项目建设引起的非自愿性的移民。非自愿移民就我国目前的国情来说主要有工程建设移民、自然灾害移民和扶贫脱困移民、生态环境保护移民、社会冲突移民等几种^[2]。非自愿移民是很明显的政府行为,作为一种人口迁移活动,具有强制性、不可逆性、彻底性,迁移量大、补偿性、地域时间集中等特点。移民家庭没有选择是否迁移的权力。我国非自愿移民主要在农村。他们是一个非常脆弱的群体,相当一部分移民原来生活在偏僻的经济发展相对滞后的山区或农村,生产方式单一,生活十分贫困。

非自愿移民弱势群体,是指由于经济、文化、生理健康、年龄等原因参与市场竞争能力弱,就业能力差,收入低下或不稳定的特殊移民群落。也就是移民中经济极度贫困的特殊群体。移民弱势群体作为弱势群体的一个特殊的组成部分,其既具有一般弱势群体的共性,也有其特性,其特征主要体现在:一是经济生活贫困。贫困性是移民弱势群体在经济上的共同特征和根本属性,制约着移民弱势群体的其它特征。贫困是经济、社会、文化落后的总称,是由低收入造成的缺乏生活必须的基本物质和服务,是“缺乏达到最低生活水准的能力”。移民弱势群体多与权力、金钱、热门行业无缘,不具有职业、教育、社会联系、家庭等方面的优势。在移民搬迁中,他们属于受益较小的一部分,基本生活条件处于紧张状态,有的甚至生活难以为继。二是社会地位低下。移民弱势群体处于社会底层,远离社会权力中心,他们参

收稿日期:2007-01-29

作者简介:韩振燕(1965-),女,南京理工大学经济管理学院博士研究生,河海大学公共管理学院副教授,主要从事人力资源管理、经济学研究。

与社会政治活动的机会很少,难以影响国家和地区移民政策、法规的制定,利益表达受到制约,遇有经济或民事纠纷,正当权利往往得不到维护。他们感受到的是自己的社会地位和收入都在下降,社会不公平现象正在增多,因而相对剥夺感较为严重^[3]。三是综合素质差。移民弱势群体受教育程度低、缺乏专门技术,不仅就业困难,即使就业收入也较低。移民弱势群体以女性居多,年龄偏大,文化水平偏低。四是心理脆弱,容易怀旧。移民弱势群体难以依靠自身的力量改变目前的处境,造成了他们在心理上的高度敏感性。由于他们在社会生活中缺乏社会支持感,有较为强烈的受挫情绪,思想上容易怀旧。不但怀念移民前的生活状态,而且怀念过去的人际关系和社会风气,对改革的新举措十分敏感并且有抵触情绪。

1.2 非自愿移民弱势群体的类别和范围

一般学界把弱势群体分为两类:生理性弱势群体和社会性弱势群体。前者沦为弱势群体,有着明显的生理原因,如儿童、老年人、残疾人;后者则基本上是社会原因,如下岗、失业者。一般说来,社会弱势群体包括儿童、老年人、残疾人、精神病患者、失业者、贫困者等。

根据移民弱势群体的基本特征,非自愿移民弱势群体主要包括六部分人:①移民中的失业人员、下岗职工、亏损企业职工。项目工程导致企业不复存在,企业员工就成了失业人员,下岗人员。其中有许多年龄大、技能缺乏的、学历低的就很难重新找到工作,成为移民中的弱势群体。②失去土地的农村移民。由于自身素质等原因,这些移民失去土地进入城市后,难以谋取适当的工作,致使其生活陷入窘困境地。成为社会应当关注并加以保护的一个新的弱势群体。③移民中的老年人、残疾人群体。这是一种生理性弱势群体,由于他们自身的生理缺陷和年龄原因,这一群体在社会竞争中处于不利地位,就业困难,生活贫困。④特困户、贫困户移民。⑤“纯居民”移民。移民中有许多“三靠”居民(靠门面生活、靠码头生活、靠闹市摆摊生活)和“三无”人员(无依无靠、无生活来源、无劳动能力),这些“纯居民”搬迁到移民新区后,失去了原有的生活条件而使生活水平大幅下降。⑥移民中的妇女儿童。相对于其他移民来说,妇女儿童的身心在移民过程中更容易受到伤害,妇女在移民后就业方面面临比男性更大的压力。

2 非自愿移民脆弱群体的安全保护需求

迁移后的非自愿移民弱势群体,面对新的生产与生活环境,结合自身的特征与状况,迫切需要安全保护网络的建立与健全。

1)就业指导与培训需要。对于移民中的下岗、失业、失去土地的人员来说,他们最需要的就是能有业可就,有工可做。这就需要加强对这部分移民弱势群体的就业培训和观念更新,提升他们的综合素质。他们之所以成为弱势群体其中的原因之一就是文化素质和职业技能低下,缺乏社会竞争力。要改变他们的弱势就要提高他们的素质,增强他们抵御社会风险的能力。移民安置区各级政府应充分借助国家移民后期扶持资金,根据市场需求和不同行业的用工需要,采用咨询、示范、讲座等灵活手段向移民开展定向免费培训,引导移民弱势群体增强法律意识、转变就业观念,提高移民弱势群体更新劳动技能,使他们有能力参与劳动力市场竞争,从而提升他们的社会生存能力,提高生存质量。

2)完善社会养老保险的需要。长期以来,移民大多依靠传统家庭养老方式。对于移民弱势群体,一方面由于他们预期收入水平较低,另一方面因为搬迁,许多父母和子女分开居住,有的相距甚远,他们迫切需要的是解决养老问题。老年社会保障已经成为他们最关心,同时也是他们即将面临的重大问题。

3)建立和完善医疗保障的需要。构建移民医疗制度,可以为他们解决大病保障问题。对于移民弱势群体来说,由于缺少其他的改变弱势的社会资源,身体就成了保证其生存的惟一资源,如果连这个最基本的资源也不具备的话,那正如他们所说的一样:“看病比得病可怕!”、“致富十年功,大病一日穷!”从这个意义上说移民弱势群体的身体健康关系到他们的生存,比其所对应的强势群体的身体健康有着更为重要的意义,他们希望不至于因为疾病的原因而陷于更加贫困的境地。

4)补缺型福利与普惠型福利相结合的需要。对于移民中的老年人,残疾人等,他们需要的是建立移民社会福利制度,即建立移民老年福利、残疾人福利、移民福利津贴和设立移民社区文化、教育、卫生、保健等公益设施,切实解决他们生活生产中的问题。

5)救济补偿与最低生活保障需要。针对移民中的特困户,贫困户,他们想要的保护措施是比如发放

临时救济,实施最低生活保障等等来保障他们享有最低生活水平。

6)社会地位与权利的需要。对于妇女儿童这一特殊的移民弱势群体,最重要是保障他们的地位与权益。妇女移民在家庭的地位和权益保障体现在家庭财产上有与男人相等的支配权,而这有赖于提高她们在就业方面的保障,以及在参政和生育抚养子女等方面的权益保障。同时,要完善儿童福利事业,在搬迁后为儿童提供良好的学习条件和生活条件,使他们能够按时接受教育保障。在社区建立儿童之家,丰富他们的童年生活。建立孤儿院,收留移民中的孤儿,弃儿等,使他们能够像其他儿童一样及时接受教育。

3 全方位设计非自愿移民弱势群体安全保护网络

针对非自愿移民弱势群体的安全保障需求,为更好地保障移民弱势群体的生存和发展,发展移民经济,进而实现他们的脱贫致富,维护社会稳定,需要设计并建立一个全方位的移民弱势群体的安全保护网络。

3.1 政府(组织)角度

非自愿移民弱势群体在迁移过程中抛弃原有的家园,一些移民远离世代赖以生存的土地。随着经济的发展和社会的进步,除老、弱、病、残等移民弱势群体外,一部分移民没田种、没地耕,就业无门路,收入无来源,生产生活相当困难,连温饱问题都难以解决。这就需要政府想移民之所想,急移民之所急,办移民之所需,解移民之所困。按照“政府主导、社会参与”的总体思路,建设一个“求助有门、扶持有章、帮助有效”的移民弱势群体安全保护帮扶体系。努力实现帮扶工作社会化、制度化和规范化。^[4]

首先,加强对移民弱势群体帮扶工作的领导。移民弱势群体帮扶体系建设是一项系统工程,各级、各部门都要高度重视,切实加强领导,逐级建立组织领导机构,着力提高服务水平。专门成立移民弱势群体帮扶工作领导小组、协调小组和专(兼)职人员,确定相应的帮扶对象、帮扶途径,落实好具体实施工作,确保各项帮扶措施落到实处。实行帮扶目标年度承诺制度和绩效考核机制,增强工作责任感。其次,积极加强对移民弱势群体问题的研究,制定相关的法规、政策、制度和措施。努力构建一个广覆盖的安全保护网,保障移民弱势群体的基本生活,逐步提高移民弱势群体的生活水准,促进有条件的移民弱

势群体尽早转化。在生活保护帮扶上,实现“基本生活有保障,生活质量有提高”;在就业保护帮扶上,实现“不挑不拣,保证三日上岗”;在就学保护帮扶上,实现“杜绝因贫失学、辍学”;在就医保护帮扶上,实现“基本医疗普及化,医疗救助多元化”。

3.2 管理角度

进一步完善社会保障制度。在完善城镇社会保障制度的同时,加快农村社会保障制度的建立健全^[5],使非自愿移民弱势群体普遍得到基本的生活、就业、就学和医疗保障。整合现有的农村贫困救助制度、“五保”制度、农村合作医疗制度等,建立起农村“低水平、广覆盖”的社会保障体制基础框架。形成五张移民弱势群体的安全保护网。

1)健全移民弱势群体养老保险网。目前,由于养老保险的社会化水平低,目标人群的覆盖面窄。因此,有必要进一步扩大社会基本养老保险覆盖面。积极推行社会基本养老保险“低门槛准入、低标准享受”政策,扩大基本养老参保面。首先,建立一个针对移民的社会养老保险制度,包括城镇职工养老保险、“双低”保险、农村养老保险等。其次,移民养老保险,应坚持资金个人交纳为主,受益单位为辅,国家予以政策扶持;坚持社会养老保险与家庭养老相结合,实现移民务农、做工、经商等各类人员社会养老保险的一体化。再次,在发展移民养老保险的同时,对现在有困难的移民应同时加强社会救济工作。

2)建立移民弱势群体失业保险网。在加强对有劳动能力的无业移民提供就业信息或者组织培训等保障措施以外,需要建立移民失业保险制度;确定移民失业保险的覆盖范围,界定享受移民失业保险的资格条件,确定移民失业保险金的给付标准和给付期限,建立移民失业保险的管理机构等,从根本上确保这部分移民的生活。

3)完善移民弱势群体医疗保险网。在社会基本养老保障的基础上,积极扩大移民弱势群体城镇职工基本医疗保险大病救济覆盖面;完善农村合作医疗制度,多渠道充实农村合作医疗基金,适当提高对移民弱势群体的医疗补助标准,完善大病救济制度。积极探索农村住院医疗商业化保险的运作办法。提高合作医疗的普及范围,让更多的移民加入合作医疗。同时加大对投保资金的管理,确保其保值增值,较好地解决移民看病治病难问题。

4)扩大移民弱势群体最低生活保障网。建立一个以最低生活补助保障为基础,以养老、医疗、教育、住房等专项救助为辅助,以其他救助、救济和社会帮

扶为补充,社会救助标准与经济社会发展水平相适应的覆盖城乡的新型社会救助体系。进一步完善最低生活保障制度。根据经济社会发展水平,适时调整最低生活保障线标准,把符合条件的移民弱势群体全部纳入最低生活保障范围,做到应保尽保,应补尽补,坚决克服以资金定人数的现象。

5)健全移民弱势群体社会援助网。积极建立移民弱势群体的社会化管理服务网络。兴办特殊学校(盲童学校、聋哑学校、弱智教育等)、精神病托管中心、残疾人综合服务中心和老年福利中心等社会公益事业,依托中心做好就医、康复、保健等工作,提高社会化管理和服务水平。着力解决弱势群体家庭子女就学困难。保障每个适龄少年、儿童接受义务教育。进一步发挥慈善助学、寒窗基金、助学贷款等作用,杜绝因贫、因残失学、辍学。进一步加大弱势群体法律援助力度。扩大法律援助业务,切实维护移民弱势群体的合法权益。积极筹建各级慈善机构,开展各种慈善募捐和救助活动,汇集社会资金和物资,弥补政府政策未能覆盖的范围,使之成为政府对移民弱势群体救助的必要补充。

6)拓宽移民弱势群体就业渠道。坚持“就业优先”原则,把积极推进移民弱势群体就业作为帮扶弱势群体、促进尽早转化的治本之策。努力拓宽就业门路。大力发展就业容量大的劳动密集型产业和服务行业,大力发展中小企业。扩大社区服务就业门路,实行弹性大、灵活性强、多样化的就业形式。在鼓励支持自谋职业的基础上,由相关政府部门开辟部分劳务市场安置一些特困户移民。发展劳动力市场,逐步将劳动力市场信息延伸到社区和村庄,为移民提供及时有效的就业服务。给予社会弱势群体特殊的就业援助。进一步完善企业就业岗位补贴政策,对招收移民弱势群体的企业,政府按实际招收人数进行补贴,促进弱势群体的就业。提供多种形式的劳动技能培训服务,增强弱势群体的就业能力。

3.3 经济角度

加大扶持力度,发展移民经济,建立非自愿移民弱势群体帮扶资金。移民弱势群体的自我谋生能力低,要实现安稳致富目标的难度更大于普通移民。为此,政府要给予特殊的扶持。大力推进农业产业化经营。鼓励特困人员自谋生路,在资金信贷、税费优惠、手续减免等多方面给予支持。根据市场发展要求,搞好移民安置点的二、三产业规划,并在政策上和移民后期扶持资金中给予倾斜。按照“筹措多层次、多渠道,使用统盘安排、规范合理”的原则,有

关部门对各类帮扶资金进行整合,共同参与,通力协作,建立移民弱势群体帮扶资金。用好有限的后期扶持资金。加大对农业安置移民的扶持力度,重点完善移民安置区的配套设施,筑巢引凤,使有限的后期扶持资金起到“四两拨千斤”的作用,在发展现代农业,发展适合于本地区的产业和加工制造业中获得收益。政府和社会各界的帮扶资金要按照“统一协调,一个盘子,有序操作,信息互通”的原则进行,做到规范、公正、公平,防止帮扶资源重复和遗漏;对社会及个人捐助项目要灵活、多样,充分体现捐助主体的意愿。

3.4 社会角度

非自愿移民弱势群体安全保护网的建设,离不开社会参与。建立健全并实施移民弱势群体全社会综合帮扶工程势在必行。整合社会资源,深入开展对口帮扶、定点联系,开展“帮村、帮户”活动,把移民弱势群体作为大家庭的一员,移民群众能尽快融入安置点的经济建设中去,发展经济,摆脱困境,实现脱贫。建立社会安全保护帮扶服务及信息交流机制。成立移民弱势群体帮扶服务中心,设立爱心救助电话,构筑移民弱势群体“困”与“助”信息交流平台,实现各帮扶职能部门之间的信息资源共享,让移民社会弱势群体求助有门,各职能部门帮扶有路。此外,建立完善的社会救助工作运行网络。加快建立各级社会救助管理服务机构,逐步形成政府部门负责,社会各方参与,乡镇(街道)具体实施的工作网络体系。

3.5 个人角度

树立依靠自己的聪明才智和勤奋劳动重建幸福家园的信念,自力更生、艰苦奋斗,用自己的头脑和双手早日脱贫致富,克服依赖政府、等靠政府的思想。除救济优抚对象外,由于非自愿移民弱势群体多来自于农村,文化技能较低,原来主要从事简单劳动,经济基础差,资金缺乏,迁移后往往面临全新的生产生活方式,因此,必须以全新的观念和旺盛的精力面对困难和挑战,积极参加各种就业培训,学习市场需求的知识技能,加强在从事非农业生产经营中所缺乏的劳动力素质、市场意识、劳动纪律、组织观念等,提高自身素质和就业能力。同时,树立危机意识,清醒地认识到各种风险的存在,未来的生存和发展必须要靠自己的努力。转变观念,提高技能,增强就业竞争力,勤劳致富是移民摆脱困境,实现脱贫的有效途径。

(下转第 112 页)

5 结语

要富裕农民,必须减少农民。从农村经济的长远发展看,我国增加农民收入的根本出路在于减少农民。只有减少农民,才能打破制约农民经济增长的瓶颈,提高农业生产的效率和收益。但是,减少农民需要一个过程,不可能一蹴而就,需要在城乡二元体制转变、户籍制度的改革、非农产业的发展和城镇化建设水平的提高等方面的基础上去实现。因此,减少农民必须根据不同类型的农民有重点、分批次,采取渐进的方法减少农民,实现剩余劳动力的转移和农村经济的发展,最终增加农民的收入,达到城乡

的协调发展和共同富裕。

参考文献

- [1]林毅夫. 发展战略与经济发展[M]. 北京:北京大学出版社,2004:204.
- [2]钟甫宁,何军. 中国农村劳动力转移的压力究竟有多大[M]//黄祖辉,宋顺锋,史晋川,卫龙宝. 中国“三农”问题理论、实证与对策. 杭州:浙江大学出版社,2005:310.
- [3]国家统计局安徽调查总队. “十五”时期安徽农村居民收入变化特征分析[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/was40/reldetail.jsp?docid=402321811>.
- [4]谷亚光. 如何减少农民[N]. 中国改革报,2006-03-06.
- [5]阮文彪. 中国农业家庭经营制度[D]. 北京:中国经济出版社,2005.

An Empirical Study on the Reduction of Farmers Quantity and the Growth of Farmers Income —Take Anhui province as example

LI Shou-wei, RUAN Wen-biao

(Anhui Agricultural University, Hefei 230036, China)

Abstract: Increasing Farmers' income has already become the core of the problems relating to farmers, rural areas and agricultural development in our country. However, since long ago, the growth problem of farmers' income has continuously puzzled our country's rural economy development. The author believes that the basic way to realize the growth of farmers' income is to reduce farmers' quantity. In recent years, "short of laborers" has told us that farmers' quantity can not be reduced blindly. We have to clarify the concept and types of farmers firstly in the new time and reduce the farmers' quantity step by step. Only then it has the practical significance. This article takes Anhui province as an example and explains the necessity of reducing the farmers' quantity from Anhui rural economic change, and it gives some correlation suggestions.

Key words: farmers' quantity; reduction; non-agricultural production; increasing income

(上接第103页)

总之,全方位的非自愿移民弱势群体的安全保护网络必须依赖政府、社会、个人各方面的统筹规划,相互配合,群策群力,根据稳步推进、逐步发展的原则,促进移民弱势群体尽快融入安置点的经济建设中去,尽快实现脱贫,和谐发展。

参考文献

- [1]郑杭生,李迎生. 社会分化、弱势群体与政策选择[EB/OL].

<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/264615.htm>

- [2]施国庆,陈绍军,项和祖,荀厚平. 中国移民政策与实践[M]. 银川:宁夏人民出版社,2001.
- [3]MICHAEL M CERNEA. 风险、保障和重建:一种移民安置模式[J]. 河海大学学报,哲社版,2002(2):1-15.
- [4]钱再见. 中国社会弱势群体及其社会支持政策[J]. 社会保障制度,2003(3).
- [5]陈绍军,陈阿江,周魁. 移民社会保障体系探讨[J]. 水利经济,2002(5).

Safety Protection Net Design for Vulnerable Groups among Involuntary Migration

HAN Zhen-yan

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: The establishment of "protection net" for the social vulnerable group is the necessary choice for the construction of a harmonious society. For the purpose of meeting the urgency of constructing and improving a protection net for vulnerable groups among involuntary migration, the paper proposes to design and set up an overall protection net oriented to vulnerable groups among involuntary migration through an analysis of the groups' characteristics and allocation range. The net depends on the overall planning and cooperation of the government, society and individual.

Key words: vulnerable groups among involuntary migration; protection net; design