

# 关于易地搬迁扶贫问题的调查思考

胡碧玉<sup>1,2</sup>, 马晓璐<sup>3</sup>, 李海燕<sup>4</sup>

(1. 成都师范学院, 成都 611113; 2. 四川职业技术学院, 四川 遂宁 629000;

3. 西华师范大学, 四川 南充 637000; 4. 四川文理学院, 四川 达州 635000)

**摘要:** 贫困问题是每一个国家在发展社会经济时必须面对和处理的问题, 中国的发展也面临着同样的境遇。为解决贫困问题, 我国根据不同的贫困类型采取了有针对性的扶贫措施, 如易地搬迁扶贫、产业扶贫、教育扶贫等, 其中易地搬迁扶贫是针对资源约束型贫困问题提出的扶贫措施。以四川省三个县、一个市为样本进行实地调查, 主要围绕以下几方面开展: 易地扶贫搬迁的安置、原有耕地资源处置及新的配套耕地、农民就业及收入来源、政府的后续扶持政策。从中发现当前易地扶贫搬迁工作主要存在几方面问题: 政府在易地扶贫工作中占主导地位, 其他社会力量参与度低; 土地存在废弃的现象; 产业存在同质化现象, 发展后劲不足; 部分搬迁群众存在依赖思想。就此提出相应的对策和建议。

**关键词:** 易地扶贫搬迁; 安置方式; 配套耕地; 收入来源; 产业扶持

**中图分类号:** F323.8; D632.4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-1883(2019)01-0046-05

## A Survey and Reflection on the Problems with Poverty Alleviation through Relocation

HU Biyu<sup>1,2</sup>, MA Xiaolu<sup>3</sup>, LI Haiyan<sup>4</sup>

(1. Chengdu Normal University, Chengdu, Sichuan 611113, China; 2. Sichuan Vocational and Technical College, Suining, Sichuan 629000, China; 3. China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637000, China; 4. Sichuan University of Arts and Science, Dazhou, Sichuan 635000, China)

**Abstract:** Poverty is a problem every nation should cope with in the course of its development, and it's no exception to China. To solve the problem, China has adopted strategies of targeted poverty alleviation with respect to different forms of poverty, such as poverty alleviation through relocation, through industry, and through education, etc. Among them, relocation is a strategy for resource-constrained poverty alleviation. This paper bases on an on-the-spot survey of sampled three counties and one city in Sichuan Province, which focuses on the following aspects: arrangements for the relocation, disposal of the previous arable land and allocation of new arable land, farmers' employment and their income sources, and government's follow-up policies, and discovers several problems with the current relocation poverty alleviation work: the government's dominant role and other social forces' low involvement, cases of wasted arable land, industries homogenized and lack of growth potential, some relocated farmers' mentality of dependence. Then this paper proposes corresponding solutions.

**Keywords:** poverty alleviation through relocation; relocation mode; allocated arable land; income source; industrial support

易地搬迁扶贫是消除贫困的一种渐进性方式, 随着我国反贫困实践的不断深入, 易地搬迁扶贫越来越受到学术界的重视, 易地搬迁扶贫问题主要关注因自然环境恶劣而致贫的人口实现脱贫的方式, 以及搬迁后支撑贫困人口可持续发展的相关措

施。自改革开放以来, 造成我国贫困问题的原因由单一性向多样性、复杂性转变, 贫困的种类也由最初物质贫困向能力贫困、精神贫困、地位贫困等方向转变。经过几十年的反贫困实践, 我国在反贫困工作上取得了较大的成就, 按当年价和现行农村

收稿日期: 2018-10-27

基金项目: 四川省社会科学规划(2016年)项目(SC16B083); 四川省学术和技术带头人培养支持经费项目(川人社办发[2016]183号)。

作者简介: 胡碧玉(1963—), 女, 四川成都人, 博士, 教授, 研究方向: 区域经济学。

贫困标准衡量,1978年农村居民贫困发生率为97.5%,农村贫困人口规模7.7亿;2018年末农村贫困人口规模为1660万人,贫困发生率为1.7%<sup>①</sup>。一些条件较好的地区通过政府的扶持,基础设施和公共服务体系基本建立,人口基本实现脱贫,但是还有一些地区的贫困人口,由于自然条件恶劣、自然灾害频发、就地脱贫成本高等原因,没有摆脱贫困。因此,从2001年开始,国家发改委安排专项资金,在全国范围内陆续开展了易地扶贫搬迁工程。<sup>②</sup>易地扶贫搬迁工程以实现生态效益和经济效益为基本目标,原有耕地的处置以及搬迁后农民的收入来源和后续产业的发展影响着这一目标的实现。本课题选择四川省合江县、中江县、金阳县和乐山市进行实地调研以及对相关负责人进行访谈,就易地扶贫搬迁现状尤其是产业发展进行了解,找出其中存在的问题,提出相应的对策。

## 一、调研地的基本情况

截止2015年底,四川省有农村贫困人口380.3万人,占全国的7.1%,其中116万建档立卡贫困人口仍居住在“一方水土养不起一方人”的地区<sup>③</sup>。这116万贫困人口无法通过常规的就地扶贫方式达到脱贫目的,迫切需要通过搬迁的方式改变生存现状。在这样的背景下,四川省于2015年末全面启动新时期易地扶贫搬迁工作,未来5年,全省20个市(州)138个县(市、区)将完成116万人易地搬迁脱贫任务,占全国搬迁总人口的11.6%<sup>④</sup>。

合江县属于乌蒙山片区省级贫困县,“十三五”期间,计划实施贫困人口易地扶贫搬迁1994户6875人,2016年实际搬迁632户2285人,2017年围绕“脱贫摘帽”的总目标,计划完成剩余的搬迁任务<sup>⑤</sup>;中江县属于片区之外有脱贫任务的贫困县,2016年对62户159人农村建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁,2017年计划搬迁652人<sup>⑥</sup>;2018年这两个县进入巩固前期脱贫成果的阶段。金阳县属于大小凉山彝区,2016年搬迁安置1076户4773人,2017年搬迁安置1370户6200人,2018年搬迁安置1480户6423人,2019年搬迁安置1059户4752人。2020年,全面完成各项建设任务,确保搬迁人口稳定脱贫<sup>⑦</sup>。乐山市的部分县被纳入乌蒙山片区和大小凉山彝区,“十三五”期间,对42995名建档立卡贫困人口实施易地搬迁,其中,2016年计划搬迁9261人,2017年拟搬迁12909人,2018年拟搬迁12909人,2019年拟搬迁7916人<sup>⑧</sup>。以上相关数据见表1。

表1 四川省三县一市的易地扶贫搬迁数据统计 人

	年份				总计	所属片区
	2016	2017	2018	2019		
合江	2 285	4 590	0	0	6 875	乌蒙山区
中江	159	652	0	0	811	片区外
金阳	4 773	6 200	6 423	4 752	22 148	大小凉山彝区
乐山	9 261	12 909	12 909	7 916	42 995	乌蒙山区、大小凉山彝区

2016年四川省各个地方正式开展易地扶贫搬迁工作,一些贫困人口较少的县在2017年已经完成任务,截止到2018年易地扶贫搬迁建成住房16.2万套,已搬迁51.5万人<sup>⑨</sup>,随之进入巩固阶段,而另一些贫困人口较多的县还在继续,计划于2020年前完成脱贫任务。新的时期,脱贫攻坚已经成为乡村振兴的主要任务,只有在脱贫的基础上才能实现真正的乡村振兴。而易地搬迁只是贫困人口实现脱贫目标的第一步,在此基础上的相关配套措施以及后续扶持政策对于保持农民脱贫的可持续性起着至关重要的作用。

## 二、易地扶贫搬迁的现状

在易地扶贫搬迁工作中政府起主要的推动作用,从搬迁条件的设定到对象的甄别再到实施都由政府统一安排,搬迁对象的安置以集中和分散两种方式为主,且搬迁所需费用主要由政府承担。搬迁后的相关配套措施有:配套耕地、产业扶持、政府救济,农民自主就业,为农民的后续发展提供保障。

### (一)易地扶贫搬迁的安置

关于易地扶贫安置的调查,我们主要关注了以下几个问题:易地扶贫搬迁的条件及审批程序;易地扶贫搬迁的安置方式;易地扶贫搬迁的资金来源;安置的住房是否达到小康标准。

首先,是关于易地扶贫搬迁的条件及程序。几个县的审批程序相同,具体为实行户主申请—村评议—乡党委、政府审核—县扶贫攻坚办公室审批。易地扶贫搬迁的对象指进入全国扶贫开发信息系统,并纳入全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的农村建档立卡贫困人口。具体而言是指生活在生存环境差、不具备基本发展条件,以及生态环境脆弱、限制或禁止开发地区、难以享受基本公共服务的农村建档立卡贫困人口,受地震及受泥石流、滑坡等地质灾害威胁的建档立卡贫困人口可以优先安排。凉山州金阳县的具体操作是:政府安置住房的贫困户由扶贫部门确定对象,政府建房—分房—群众在安置点入住,当地镇政府与群众签订“三项协议”,<sup>⑩</sup>补助款支付给建设单位;对于自主购买商品房的农

户,由企业申请—县政府审定—合理确定价格—群众购房—验收付款—补助款支付给建设单位。另外,政府鼓励搬迁户积极腾退旧宅基地,按约定时间腾退旧宅基地的搬迁户,在县国土局验收后,将收到政府发放的奖励款。

其次,是关于易地扶贫搬迁的安置方式。易地扶贫的搬迁方式按不同的标准可划分为不同的类型,按迁移的地域可划分为就地迁移和易地迁移;按安置规模可以分为集中安置和分散安置;按移民主体的地位可分为自发移民、政府组织和企业参与移民。本文就移民的规模分析,即集中安置和分散安置,不同的县域两种方式各占的比例不同,总体来看,分散安置的比例高于集中安置(表2),这与村民原来多数为散居有关。无论是分散安置,还是集中安置,安置点的选择有以下特点:一是靠近城镇;二是靠近中心村;三是靠近产业集中地;四是靠近交通发达的地方,为后续的发展奠定了基础。安置移民的住房没有达到小康水平(人均30平方米以上),对后续建房有需要的,可以在宅基地预留续建空间,搬迁对象稳定脱贫后可根据自身经济能力自行扩建。建卡立档贫困户在未验收销号、稳定脱贫前不允许自主举债扩建。

表2 易地扶贫的搬迁安置方式 %

	合江县	乐山市	中江县
集中易地	11.84	40	0
分散易地	88.16	60	100

最后,是关于易地扶贫搬迁费用的来源。易地扶贫搬迁费用的来源主要有政府拨款、农民自筹、其他(社会救助、东西协作)三部分构成,从调研结果来看,这几个县的费用来源主要途径是政府拨款,占到90%以上;剩下的部分便是由农户自筹(表3)。在政府的拨款比例中中央政府、省政府和地方政府拨款的金额有所不同。中央政府针对不同的脱贫规划有不同的基金政策。四川省政府采取统贷统还、发行债券措施为地方筹集资金,设立偿还期限一般为10~20年。最主要的资金是由地方政府筹集,一方面在满足耕地指标的基础上,通过地方置换土地筹集资金,例如利用迁走后农民原有宅基地筹集资金;另一方面,地方政府可以通过借贷或者发行债券的方式筹集。政府的财政支持可以减

表3 易地扶贫搬迁费用来源 %

	合江	乐山	中江
政府拨款	93.26	90	97
农户自筹	6.74	5	3
其他(东西扶贫)	0	5	0

轻搬迁对象的负担,避免他们因搬迁陷入更加贫困的状态。

### (二)原有耕地资源处置及新的配套耕地

农民搬迁后,原有耕地处置不当会造成耕地资源的浪费,而新的配套耕地又关系到农民的生计问题。因此,我们围绕这两个问题作了调查,从调查结果来看,不同的县域采用了不同的处置方式:合江县、中江县、乐山市的方式是耕地执行原有农民归属;与此不同,金阳县将移民的原有土地收归集体,按照国家标准给予农户相应货币补偿,异地生产用地1:1补偿。耕地归原有农民所有可以减轻迁入地的土地压力,同时,收归国有后的土地主要用于退耕还林,可以恢复迁出地的生态环境。这两种配套耕地方式相结合,有利于土地资源的合理利用。

### (三)农民就业及收入来源

农民搬迁后的就业状况是影响农民脱贫可持续性的重要因素,对搬迁群众的就业状况调查,有助于了解易地扶贫搬迁后续措施的支撑力度。

从就业渠道来看,搬迁后农民的就业渠道有:自主就业、耕地务农、种养殖、务工,其中外出务工占大头、且较为普遍(表4)。另外还有少数区域利用原有土地进行土地流转,农民可以就近务农也可以以土地入股集体分红。以合江县石堰村为例,通过流转土地建设荔枝基地,发展荔枝产业。荔枝树的成熟期是5年,收益周期较长,但是农民可以利用地面的间隙自己种植,获得短期的收益。石堰村流转的土地大约有200亩,最终的收益是农户和合作社各得一半,合作社的收益全部投入运营管理,所有的成本投入由合作社承担。这种方式可以避免分散经营的风险,实现荔枝产业的规模化经营。另一个案例是合江县白村,白村将64户搬迁群众集中安置在尧坝古镇附近,依托尧坝古镇景区,发展旅游产业,带动搬迁群众就业,因此尧坝镇的大部分搬迁农户都是就近就业,只有少部分人外出就业。

表4 对易地扶贫搬迁农户的就业渠道

	合江	乐山	中江	金阳
自主就业	√	√	√	
配套耕地务农		√	√	√
生产用地务农(种、养殖)		√	√	√
就近务工	√	√	√	√
其他	利用原有耕地临 土地流转费、集 近流转耕地务农 体资产受益分红			

从农户的收入构成来看,外出务工和自主种养殖收入占有很大的比例,而对于土地流转分红、就

近就业的收入占很少一部分(表5),这说明后续产业吸纳农村劳动力就业的能力不足,在实行土地流转分红、发展产业吸纳就业方面还有很大的提升空间。

表5 易地扶贫搬迁后农户的收入构成 %

	合江	乐山
国家补贴	13.45	10
外出务工	32.23	70
自主发展种养业	38.24	25
其他	16.07	5

#### (四)政府的后续扶持政策

搬迁后政府的扶持政策主要是扶持产业和直接救济,产业扶持方面,由政府统一制定后续脱贫发展规划,户均制定脱贫措施。一方面发展种养业、旅游业提供相关就业岗位,另一方面对有劳动能力的且愿意外出务工的农民开展技能培训,实现户均不低于一人外出务工,对有劳动能力且愿意发展生产的,政府配置生产发展项目并给予资金支持,鼓励农民自主创业。因地制宜制定各种扶持办法,如“乡村旅游+特色产业”“就业培训+公益岗位”“资产收益+物业经济”等方式。政府直接救济针对的是特殊群体,即对老、弱、病、残的政府政策兜底救助,如低保、残疾人生活补贴、养老保险等优惠政策。

### 三、问题与建议

四川省的部分县完成了易地搬迁扶贫、脱贫的任务,但仍存在其他力量参与度低、土地废弃、产业发展后劲不足、部分搬迁对象有依赖性思想等问题,需要通过为其他力量参与扶贫提供制度保障、规范土地的使用、合理规划产业布局、延长产业链条、提高贫困人口的自主脱贫能力等方式来进一步促进搬迁对象的可持续发展。

#### (一)存在问题

政府在易地扶贫搬迁工作中起主导作用,其他力量参与度低。易地扶贫搬迁工作中的参与主体主要有政府、企业、农民,政府在三者中处于中心地位,整个搬迁过程由政府自上而下进行安排,农民被动接受政府给予的安排,地方政府仅仅是在完成上级政府下达的指令性任务,企业通过产业扶贫政策进入农村,以订单的方式处理与市场的关系,显然,政府在扶贫工作中承担着大部分任务。

土地存在废弃的现象。耕地执行原有归属后,部分在外的务工人员不愿意将荒芜的土地租出去,而是将土地作为维持生计的保障,以应对将来的失业风险,这样便造成了农村土地的废弃现象。另外,一些地方政府对收归国有的土地没有做相应的

规划,是导致土地乱占、乱用的另一个重要原因。当前还存在土地利用不高的问题。

产业发展存在同质化现象,发展后劲不足。就当前各个区域来看,政府支持的种养业、旅游业差别不大,而市场对这些产品的需求有限,这样容易造成供给大于需求、产品价格低下的结果。市场信息的不对称性最终导致产业无法继续发展,农民对产业发展的信心也在逐步消解。

部分搬迁对象存在依赖思想。从对相关工作人员的访谈中,可以得知有一部分农民不愿意脱贫,寄希望于政府的扶贫政策。其主要原因是在反贫困治理结构中政府与贫困人口的关系是救助与被救助的关系,反贫困的主体是政府,贫困人口是被动的接受者,导致贫困人口缺乏积极参与反贫困的意识与动力,从而产生贫困人口过度依赖政府的现象<sup>[9]</sup>。

#### (二)对策建议

明确政府在易地扶贫搬迁中的地位,为其他力量参与扶贫提供制度保障。易地扶贫搬迁工作是由政府自上而下组织实施的,在这一过程中政府的自身局限性也有所体现,如在产业扶持方面,政府不能完全掌控市场解决农产品的销售问题;在资金支持方面,政府的财力有限。因此,政府应该建立可操作的多主体参与的制度,在协调各方利益的基础上,为各个参与主体提供利益表达平台,从而为各个主体的参与行为提供正式的制度保障。

规范土地的使用,提高土地的利用率。其一,政府对收归国有的土地进行规划,要以恢复生态环境为根本目的,在满足生态效益的同时可追求经济效益;其二,保障农民土地流转的经济收益,解除他们的后顾之忧;其三,召集相关志愿者面向农民定期开展相关教育培训工作,提高农民种植的技术水平,强化农民的生态保护意识,加快农业科技改革创新,大力发展现代种业,从而达到生态效益与经济效益相统一的目标。

合理规划产业布局,延长产业链条。四川省十三五脱贫攻坚规划中对秦巴山区、乌蒙山区、高原藏区、大小凉山彝区四大贫困片区的产业布局作了大致规划,但是分属于四大片区的各个市、县,还要将这一布局进一步细化。因此,各个贫困县应当根据之前的市场走势以及当地的特色和优势来规划自己的产业布局,避免出现各个地区产业趋同化的现象。在合理的产业布局的基础上,对农产品进行深加工,延长产业链条,为农民提供更多的就业岗位。从而为贫困人口脱贫后收入的持续稳定增长

打下坚实的基础。

坚持扶志扶智相结合,提高贫困人口的自主脱贫能力。易地扶贫搬迁的目的在于帮助农民摆脱资源的束缚,实现贫困人口脱贫的利益诉求。因此,在农民搬迁后,应创造更多的机会,鼓励农民发挥自己的特长和能力,提高农民自主脱贫的积极性。一方面,可以设立激励机制,对自主脱贫的人

给予精神或者物质上的奖励;另一方面,注重发挥优秀农民的榜样示范作用。优秀个人在脱贫过程中有着不可忽视的示范效应,他们的影响力有时会大于政策的宣传,优秀个人通过自己的努力达到脱贫目标,甚至有的个体创办自己的企业,为当地的剩余劳动力增加就业机会,从而得到社会的广泛认可,这会引来其他农民个体关注甚至学习。

注释:

- ① 数据来源:国家统计局官方网站[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228\\_1585631.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html)(访问时间:2019年3月14日),此数据按照每人每年2300年(2010年不变价)的农村贫困标准计算。
- ② 数据来源:国务院扶贫开发领导小组办公室网站[http://www.cpad.gov.cn/art/2015/12/31/art\\_28\\_43229.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2015/12/31/art_28_43229.html)(访问时间:2018年10月13日)。
- ③ “易地搬迁助力精准扶贫——脱贫攻坚在金阳之基础扶贫专项篇(一)”《凉山日报》,2016年8月17日,第A06版。
- ④ 四川省人民政府网<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2016/8/24/10393340.shtml>(访问时间:2018年10月14日)。
- ⑤ 四川人民政府网[http://www.sc.gov.cn/10462/10778/50000679/50000742/lzfld\\_list5.shtml](http://www.sc.gov.cn/10462/10778/50000679/50000742/lzfld_list5.shtml)(访问时间:2019年3月14日)。
- ⑥ 搬迁、脱贫、拆旧复垦。

参考文献:

- [1] 全国十三五易地扶贫搬迁规划 [EB/OL].[2016-09-31]<http://ghs.ndrc.gov.cn/ghwb/gjjgh/201705/W020170516626465118298.pdf>.
- [2] 四川省“十三五”脱贫攻坚规划[EB/OL].[2016-12-29]<http://www.askci.com/news/finance/20170111/16071387398.shtml>.
- [3] 泸州市“十三五”脱贫攻坚规划[EB/OL].[2017-05-02][http://fpj.luzhou.gov.cn/xwxx/bmdt/content\\_217684](http://fpj.luzhou.gov.cn/xwxx/bmdt/content_217684).
- [4] 德阳市“十三五”脱贫攻坚规划[EB/OL].[2017-09-22]<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2017/9/22/10434388.shtml>.
- [5] 李瑞华.贫困与反贫困的经济学研究[M].北京:中央编译出版社[M],2014(3):138.

(上接第19页)

- [26] 周勇.意志教育论[D].武汉:武汉大学,2010:10-14.
- [27] 祖嘉合.思想政治教育方法教程[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [28] 王凯玲.思想政治教育中意志问题研究[D].南昌:南昌大学,2014:49-51.
- [29] 王利民.论激励在高校学生思想政治教育中的应用[J].黑龙江高教研究,2003(4).
- [30] 王易,张莉.试论激励法在大学生思想政治教育中的运用[J].思想理论教育导刊,2010(7).
- [31] 王丽萍,袁云岗.激励理论与高校学生思想政治教育的路径和对策[J].河北学刊,2010(4).
- [32] 孙其昂.思想政治工作基本原理[M].江苏人民出版社,2002.
- [33] 冯春芳.自我教育的概念界定及特征分析[M].前沿,2004(3).
- [34] 樊非.自我教育的系统分析[J].系统辩证学学报,2004(3).
- [35] 王新刚.思想政治教育的自我教育研究[D].重庆:西南大学,2008.
- [36] 牛俊美.课堂实践教学:“思想道德修养与法律基础”课回归生活世界的积极尝试[J].学理论,2013(3).
- [37] 蒋德琪.高校思想政治理论课课堂实践教学探析[J].黑龙江高教研究,2011(6).
- [38] 李大健.构建高校思想政治理论课“三三制”实践教学模式[J].思想理论导刊,2012(9).
- [39] 秦晓华.《思想道德修养与法律基础》课堂实践教学实效性探析[J].教育教学论坛,2014(5).
- [40] 骆郁廷,杨威.论思想政治教育的实践根源[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2008(5).
- [41] 徐家林.关于高校思想政治教育范畴的社会实践的辨析[J].思想理论教育,2009(11).
- [42] 王学俭,李永杰.试论高校思想政治理论课社会实践的教学机制[J].思想理论教育导刊,2008(4).
- [43] 杨玉凤.论思想政治理论课社会实践模式创新——以龙岩学院在校大学生“驻村任职”为例[J].思想理论教育导刊,2010(2).
- [44] 郭跃军.思想政治理论课社会实践教学的内容及其创新[J].思想政治教育研究,2008(4).
- [45] 房广顺.思想政治理论课社会实践资源的选择与利用[J].思想教育研究,2010(8).