

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2022.04.007

# 易地扶贫搬迁移民生计现状及对策——以昭觉县 M 社区为例

祁丹

(南京理工大学公共事务学院, 江苏南京 210000)

**摘要:**“十四五”规划强调做好易地扶贫搬迁后续扶持工作,保障移民后续生计安全,如何增强移民的可持续生计成为了重点。基于可持续生计理论,通过实地调研,分析 M 社区搬迁前后移民生计资本的状况,探讨移民后续生计发展问题。研究表明:易地扶贫搬迁后,移民的生计资本提高,生计状况有所改善,但仍存在移民就业持续性差、移民主体内生动力匮乏、安置区产业尚待发展等生计风险。为此,主要从发展人力资本方面提出相应的政策建议,提高移民可持续发展能力。

**关键词:**易地扶贫搬迁;移民;可持续生计

中图分类号:D632.4;F323.8 文献标志码:A 文章编号:1673-1883(2022)04-0032-05

## Study on the Livelihood of Relocated Migrants in Poverty Alleviation Campaign and the Solutions: A Case Study of M Community in Zhaojue County

Qi Dan

(School of Public Affairs, Nanjing University of Science and Technology, Nanjing, Jiangsu, 210000, China)

**Abstract:**The "14th Five-Year Plan" emphasizes a good follow-up job for poverty alleviation and relocation to ensure the livelihood of relocated migrants. To promote a sustainable livelihood of migrants has become the focus. Based on the sustainable livelihood theory, this study analyzes the capital for relocated migrants' livelihood before and after the relocation of M community through field investigation, and discusses the relocated people's follow-up livelihood development. The study shows that after relocation, migrants' livelihood capital has increased and their livelihood has improved, but there are still risks to their livelihood, such as poor employment continuity, relocated people's lack of endogenous motivation, and insufficient development of industries in relocation areas. To solve these problems, this paper puts forward corresponding policy suggestions mainly from the aspect of developing human capital to improve relocated people's sustainable development capabilities.

**Keywords:**Poverty alleviation through relocation; Relocated people; Sustainable livelihood

### 一、引言

2020 年底,我国已全面完成“十三五”规划的易地扶贫搬迁任务,960 多万易地扶贫搬迁人口全部脱贫,脱贫攻坚任务取得全面胜利。随着各地易地扶贫搬迁目标的完成,巩固易地扶贫搬迁的成果,实现移民的可持续发展已成为了当前工作的关键。党的十九届五中全会和国家“十四五”规划强调做好易地扶贫搬迁后续扶持工作,保障移民生计安全。在新形势下,如何在确保易地扶贫搬迁成果的同时,将重心转移到易地扶贫搬迁的后续帮扶上,如何解决搬迁移民的后续生计发展问题,实现易地

扶贫搬迁移民“稳得住”“有就业”“逐步能致富”,是亟须认真思考的问题。本研究通过对凉山州昭觉县易地扶贫搬迁的 M 安置社区进行深入调研,基于可持续生计理论的视角,分析搬迁前后移民生计资本的状况和后续生计发展问题,结合当地资源禀赋和实际情况,探讨移民可持续生计发展的路径,实现脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。

2000 年,英国国际发展署(DFID)建立了可持续生计分析框架,把可持续生计理论应用于贫困治理,将移民的生计资本分为自然资本、物质资本、人力资本、社会资本和金融资本五个方面,通过不同的生计组合选择不同的生计策略来应对生计风险

收稿日期:2022-05-07

作者简介:祁丹(1997—),女,四川昭觉人,硕士研究生,研究方向:行政管理。

以实现可持续生计<sup>[1]</sup>;国外学者对于可持续生计的研究主要集中于农户生计发展的影响因素<sup>[2]</sup>、生计轨迹对农户生计适应力和脆弱性的影响<sup>[3]</sup>、农户生计策略选择<sup>[4]</sup>、移民可持续生计<sup>[5]</sup>研究四个方面。另外,国外学者的移民可持续生计研究主要集中于生态移民,易地扶贫搬迁移民是具有中国特色的本土性概念,其国外学者的研究主要以中国案例为实证。

国内的可持续生计研究主要集中于生计资本评价<sup>[6]</sup>、生计策略选择<sup>[7]</sup>、失地农民可持续生计研究<sup>[8]</sup>、移民可持续生计研究<sup>[9]</sup>等方面。目前从易地扶贫搬迁移民的角度出发,分析移民可持续生计的性质研究相对较少,主要集中于易地扶贫搬迁对移民生计资本的影响<sup>[10]</sup>或移民生计策略选择<sup>[11]</sup>等方面的定量研究。从国内外的已有研究来看,可持续生计理论已拥有丰富理论内涵,发展成一套较为成熟的框架体系,为学界的研究提供了重要理论基础,也为本研究提供了借鉴。但基于可持续分析框架,分析搬迁前后移民的生计资本变化情况,探讨移民生计发展仍需进一步研究。生计资本是构建可持续生计的关键要素<sup>[12]</sup>,通过深入分析M社区的生计资本,探讨移民的后续发展问题,对促进移民社区的可持续发展具有一定的借鉴和参考意义。本文调查数据来源于笔者2022年2月对昭觉县M易地扶贫搬迁社区的实地调研。

## 二、昭觉M社区易地扶贫搬迁移民的生计现状

易地扶贫搬迁是通过空间置换将生活于条件落后、资源贫乏等地区的贫困人口迁移到生存条件良好的地区,通过政策扶持帮助贫困群体逐步实现可持续发展。搬迁初期,移民面临生计模式的转型、社会网络断裂和生产生活的不适等困境,国家和政府采取了一系列措施确保移民的生计发展和社会融入,移民的生计资本在一定程度上发生了改变。

四川省凉山彝族自治州昭觉县曾是“三区三州”的脱贫攻坚主战场之一,是国家扶贫开发工作重点县。至2020年底,昭觉县脱贫攻坚任务取得了全面胜利,实现了全面脱贫。昭觉县在易地扶贫搬迁上投入32.59亿元,搬迁人口高达5.45万人,占全县贫困人口的53.96%,其中,仅城镇集中安置点就有5个,进城安置2.17万人,是全省最大的易地扶贫搬迁项目。M社区作为昭觉县易地扶贫搬迁最大的城镇集中安置社区,位于城北镇古都村,占地面积

207亩,建筑面积13.34万平方米,安置了来自28个乡镇87个村的1426户6575人(脱贫户1417户6554人、随迁户9户21人)。M安置社区距离县城2公里,交通便利、经济相对发达、教育和医疗资源相对丰富。在新的生活空间中,生计资本是移民生计可持续发展的基础,影响着移民的生计策略选择。相对于搬迁前,迁出后的移民生计状况发生了一定的变化,搬迁后移民生计资本呈现出自然资本经济收益降低、人力资本匮乏、社会资本流失、物质资本大幅提升和金融资本相对提升的特征。

### (一)自然资本经济收益降低

自然资本主要指人们生产生活所需的自然资源,主要包括土地资源、水资源等。对农户而言,耕地是最重要的生活保障。搬迁前,移民大多居住于高山地区,环境恶劣、土地零散,很难进行机械化耕种,以传统的耕种方式为主,自然资本的收益低。搬迁后,移民迁至交通相对便利、基础设施相对完善的地区。昭觉县大多采用城镇集中安置模式,城镇土地资源有限,基本为无土安置,移民的土地资源在一定程度上并未发生改变。M社区的移民大多来自于偏远的高山地区,土地资源与搬迁社区相隔甚远,种植不便,移民难以充分利用原有土地资源,导致移民的农业经营收入有所减少,移民自然资本经济收益降低。

### (二)物质资本大幅提升

物质资本指维持人们生计所需的基础设施、生产用具等,一般包括住房质量、住房面积、家庭用品等家庭总资产。搬迁前移民居住于高山地区,房屋多为自建的土坯房,墙体破裂,生活条件恶劣,基本住房安全得不到保障,普遍存在着“上学难、就医难、用水用电难、出行难”等一系列问题。搬迁后,移民的新房子是由政府统一建造的安置房,水电齐全,社区内配备了文化广场、幼儿园、社区卫生服务站等,基础设施完善,居住环境改善。政府免费为移民提供电视、家具等基本家庭生活用品,极大改善了移民的物质条件,物质资本大幅提升。

### (三)人力资本匮乏

人力资本指改善生计所拥有的生产技能、文化程度、健康水平等。移民大多长期生活于贫穷地区,主要从事农业生产,就业技能较差。据统计,M社区有劳动能力的仅2792人。少数民族家庭受计划生育影响较小,子女较多,但家庭实际劳动力数量较少,家庭负担重。另外,当地教育资源匮乏,M社区移民普遍教育程度不高,文化水平有限。在搬迁后,当地政府开展各种技能培训,注重移民生产

技能的培养,但移民学习能力普遍偏低,培训效果有限,在短时间内很难有较大的改善。

#### (四)社会资本流失

社会资本指存在于人们之间的社会资源和社会网络关系。易地扶贫搬迁让移民实现空间转移,导致移民社会网络的断裂,社会资本流失。搬迁前,土地是移民的主要谋生手段,在农业生产过程中,移民之间换工、帮工,移民之间交往频繁,形成了互帮互助的集体意识。在移民搬迁的过程中,为了实现分配公平公正,政府采取“抓阄”分房,熟人之间很难成为邻居,社会网络断裂。搬迁后,移民上楼,居住方式由散居变为聚居,移民生活空间压缩,交往空间和公共空间狭窄。M社区的移民来自28个乡镇87个村的1426户6575人,原有的村庄共同体消解,过去的社会关系网络断裂,移民进入陌生人社会。另外,部分移民外出务工,很少参与社区公共活动,社区移民交往较少,新的社会网络难以建立,移民社会资本流失。

#### (五)金融资本相对提升

金融资本指人们所拥有的可用来支配的资金资源,包括贷款、劳动收入、储蓄等资金收入。搬迁前,移民的收入来源主要以农业经营为主,由于交通不便,农作物难以向外输出,大多用以自给自足,收入微薄。搬迁后,移民的收入来源主要以外出务工为主,50%以上的移民收入来自外出务工,人均收入增多。加之,政府实施就业补贴、金融扶贫政策等,移民的可支配性收入增加,在一定程度上来说,移民的金融资本得到相对提升。

### 三、易地扶贫搬迁移民生计资本建设

易地扶贫搬迁后,移民生计安全成为了主要问题。M社区采取了一系列后续扶持措施,着重于提升移民的生计资本,保障移民后续生计安全。移民的可持续脱贫能力主要由社会资本、人力资本、金融资本层面的能力组成<sup>[13]</sup>。本研究从人力资本、金融资本和社会资本分析M社区如何发展移民的可持续脱贫能力,提高移民生计资本,改善移民生计策略选择。

#### (一)拓宽人力资本开发渠道,提高易地扶贫搬迁移民家庭生计收入

人力资本是最基础的生计资本。人力资本水平取决于文化程度、生产技能等。易地扶贫搬迁后,为了解决移民就业问题,M社区重视技能培训,充分发挥“造血”功能,培育移民生产技能。M社区

实行“点单式”技能培训模式,根据移民培训意愿有针对性地开设培训工种,社区已免费开展了多次电焊、家政、泥工、彝绣等技能培训3000余人次,解决社区劳动力就业2523人。建立1个彝绣工坊,培育220名绣娘;注重创新培训方式,“走下去”与“请上来”相结合,邀请技术专家到社区进行技能讲学,让部分移民到实践基地参与实训;注重移民的全面发展,实行“素质+技能”培训,在专业技能培训基础上,开展素质教育,提升移民综合素质。另外M社区注重教育和医疗发展。社区建立幼儿园,满足了适龄儿童就学需求;成立四点半课堂,免费提供课程辅导;建立社区卫生服务站,现有卫生专业技术人员12名,组建了3个健康服务团队,为移民健康安全提供了保障。

#### (二)加大金融资本扶持力度,增强移民增收与融资能力

在金融资本发展方面,主要是通过产业贷款、小额信贷和务工奖补等方式,助力移民增收。强化金融扶持,创新“大凉山土地增减挂钩贷”“大凉山扶贫产业园区贷”等产品,增加信贷投放。另外,M社区实行务工奖补政策,鼓励移民外出务工,增加移民家庭收入。州内务工每人每月奖补200元,稳岗三个月以上奖补500元;州外务工每人每月奖补300元,稳岗三个月以上奖补1000元;公益性岗位每月发放550元补贴,移民家庭纯收入增加,金融资本提升。

#### (三)重构社会资本,创建社会联结

社会资本在生计恢复、转型和收入增加中起着关键作用<sup>[14]</sup>。M社区实行“总支包社区、支部包楼、党小组包单元、党员包住户”的社区治理方式,加强社区党员和移民之间的联系,利于移民互助;M社区建立了文化活动广场、活动中心等公共活动空间,为移民的社会交往、娱乐活动提供了场地;另外,M社区也组织了达体舞、戏剧等娱乐活动。总体而言,在搬迁后的两年里,社区移民之间交往频繁,互动增加,可利用的社会资源也越来越丰富。

自搬迁以来,在政府扶持和社区就业指导下,M社区有劳动力的移民家庭实现了至少一人稳定就业,全部移民实现脱贫。截至2022年2月,M社区外出务工移民有1637名,占总就业人数的58%以上,其中省外务工1461名,省内务工176名;社区就近就业466名,其中包括绣娘220名,零散就业117名;公益性岗位350名。另外,300余名回原居住地从事农业种养殖生产经营。社区移民的生计来源主要由农业转向非农,移民家庭纯收入逐年增加,生计

状况有所改善。首先,移民的生计资本存量逐渐增加。搬迁后移民的人居环境改善,公共基础设施、公共服务、生活条件等得到提升,移民的物质资本增加。搬迁后移民获得搬迁补助、就业培训和就业补贴,有助于提高移民的生产技能和资源利用能力,增强移民的人力资本和金融资本。其次,移民的生计收入呈现多样化。目前,M社区移民的生计收入来源以外出务工就业为主。其中,外出务工人员1637人,省外务工1461人、省内务工176名;公益性岗位安置350人;绣娘220人,零散务工117人,园区务工129人。劳务输出地主要是宁波、佛山、绵阳、昆山等地,加强劳务输出就业,促进了东西部劳务协作,在一定程度上提高了移民的生活水平和生计能力,推动了我国目前的城镇化进程。自2021年起,凉山州实行《促进凉山州易地扶贫搬迁集中安置点就业增收十条措施》,从六个方面提出了十条就业增收措施,拓宽了移民就业增收渠道,移民生计来源呈现多样化趋势。

#### 四、移民生计风险及政策建议

易地扶贫搬迁后,随着社区支持、政府帮扶、就业补贴、技能培训等,移民的人力资本、金融资本、物质资本得到提升,从整体上来说,提升了移民可持续生计能力,改善了移民生活。但由于M社区建立时间较短,移民可持续发展能力弱,生计发展仍存在风险。

第一,移民就业持续性不强。当前,外出务工仍然是M社区移民就业的主要方式。受就业环境和移民自身因素的影响,移民就业持续性差。虽然M社区在移民外出务工前进行技能培训,但由于移民自身文化水平不高,部分人员学习能力不强,培训时间有限,技能培训的实效性不高,生产技能薄弱,大多移民仅能从事劳动密集型工作,移民在劳动市场的竞争优势有限,可替代性高。另外,就近务工移民大多属于有活就干,没活回家,短时性增收明显,就业不稳定。对M社区移民而言,外出务工仍是现阶段的主要生计来源,如何提高外出务工移民就业持续性仍是保障移民生计的关键。

第二,安置区产业尚待发展。目前,易地扶贫搬迁地区产业发展处于起步阶段,产业链不长,发展不稳定,产业发展呈现“弱、散、小”特征。产业发展是移民可持续发展的关键。易地扶贫搬迁,各地政府依据地方特色发展地方产业,但产业发展层次较低,产业链不长。M社区产业处于初级阶段,以解决移民就业为主,产业缺乏专业性人才,存在管理

经验不足、市场竞争力较小、抗风险能力弱等问题。产品实行“以购代捐”或由部分企业售卖等,产业发展空间有限,可持续性不强。另外,社区产业以发展地方特色产品为主,从业人员多为居家妇女,文化程度不高,专业技能水平有限。搬迁社区产业基础设施不完备,产业机械化程度不高,难以进行大规模生产,产业发展层次低。

第三,移民主体内生动力匮乏。内生动力意味着移民主体意识觉醒,移民通过易地扶贫搬迁摆脱了自然资源匮乏造成的贫困,但要想实现脱贫致富,移民必须认识到自身的贫困状况、贫困原因,主动作为,实现自身能力发展。目前,M社区移民普遍文化水平低、思想落后,主动性不足。在精神层面,部分移民群体“等”“靠”“要”思想根深蒂固,发展意愿不足;行为层面,移民主动作为不够,政府采取“保姆式”扶贫,耗费过多精力。部分移民过度依赖政府、缺少主动脱贫的内在意识、有“懒、散、闲”心态、个人能力不足等<sup>[15]</sup>。政府外生型帮扶,只能帮助移民解决当前生计问题,要想实现“稳得住、逐步能致富”的战略目标,还需激发移民内生动力,依靠自身劳动,实现移民生计可持续发展。

为应对移民的生计风险,提升移民可持续生计发展能力,提出以下建议:(1)精准培训,拓展移民就业能力。通过思想教育、医疗保障等提高移民的文化素质和健康水平,增强移民的生产能力。科学合理组织就业培训,根据移民需求、岗位要求等,组织技能培训,严格技能培训管理,解决就业结构性矛盾突出问题,提高移民人力资本,加强移民就业持续性。(2)夯实产业发展基础,构建利益联结共同体。依据社区资源优势,发展地方特色产业,加强社区资源整合,吸引移民参与,壮大社区集体经济,逐步实现从外部帮扶到内生驱动。加强技术、产业基础设施等资金投入,促进产业技术发展,技术赋能,夯实产业基础。鼓励移民参与产业发展,发挥移民主体作用,促进企业、社区、移民结成利益联结共同体,实现产业发展,移民增收,逐步实现从“输血”到“造血”。(3)激发移民内生动力,加强移民自我发展能力。只有移民从思想上认识到脱贫的重要性,积极寻求自身发展,才能实现可持续脱贫。首先,从思想上强化移民自我发展意识,鼓励移民自我发展,树立自力更生的价值观,促进移民就业;其次合理利用移民政策,加强移民培训和扶持,鼓励移民参与技能培训,思想教育培训,提高移民自我发展能力,促进移民就业创业,实现移民稳定增收。

## 参考文献:

- [1] DFID. Sustainable Livelihoods Guidance Sheets[M]. London: Department for International Development, 2000: 68-125.
- [2] TWYMAN C. Natural resource use and livelihoods in Botswana's Wildlife Management Areas[J]. Applied Geography, 2001, 21(1): 45-68.
- [3] SALLU S M, TWYMAN C, STRINGER L C. Resilient or vulnerable Livelihoods? Assessing livelihood dynamics and trajectories in rural Botswana[J]. Ecology and Society, 2010, 15(4): 3-27.
- [4] LIU Y, HUANG C, WANG Q, et al. Assessment of sustainable livelihood and geographic detection of settlement sites in ethnically contiguous poverty-stricken areas in the Aba Prefecture, China[J]. ISPRS International Journal of Geo-Information, 2018, 7(1): 16.
- [5] Kennedy, Sakimba, Kimitiet al. Impacts of long-term land-use changes on herd size and mobility among pastoral households in Amboseli ecosystem, Kenya[J]. Ecological Processes, 2018, 7(1): 1-9.
- [6] 何仁伟, 刘邵权, 刘运伟, 等. 典型山区农户生计资本评价及其空间格局——以四川省凉山彝族自治州为例. 山地学报, 2014, 32(6): 641-651.
- [7] 汤青, 徐勇, 李扬. 黄土高原农户可持续生计评估及未来生计策略——基于陕西延安市和宁夏固原市 1076 户农户调查. 地理科学进展, 2013, 32(2): 161-169.
- [8] 黄建伟, 刘文可. 失地农民可持续生计政策满意度研究——基于江西省的调研数据[J]. 中国行政管理, 2017(11): 89-94.
- [9] 夏艳玲. 易地扶贫搬迁移民的可持续生计研究——以广西巴马瑶族自治县为例[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019, 40(9): 7-13.
- [10] 王君涵, 李文, 冷淦潇, 等. 易地扶贫搬迁对贫困户生计资本和生计策略的影响——基于 8 省 16 县的 3 期微观数据分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(10): 143-153.
- [11] 周丽, 黎红梅, 李培. 易地扶贫搬迁农户生计资本对生计策略选择的影响——基于湖南搬迁农户的调查[J]. 经济地理, 2020, 40(11): 167-175.
- [12] 何仁伟, 李光勤, 刘邵权, 等. 可持续生计视角下中国农村贫困治理研究综述[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(11): 69-85.
- [13] 梁伟军, 谢若扬. 能力贫困视阈下的扶贫移民可持续脱贫能力建设研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(4): 105-114+174-175.
- [14] 马明, 陈绍军, 陶思吉. 少数民族地区易地扶贫搬迁减贫效应与生计发展研究——以三区三州怒江州地区为例[J]. 干旱区资源与环境, 2021, 35(10): 16-23.
- [15] 董丽, 东梅. 易地搬迁脱贫内生动力机制研究——基于扎根理论的多案例分析[J/OL]. 农林经济管理学报, 2022(4): 228-238.