

创新贵州省扶贫生态移民机制

贵州省集中连片特困地区扶贫生态移民战略研究课题组

2015年6月16日—18日，习近平总书记亲临贵州视察指导工作，要求在扶贫开发中落实“四个切实”“六个精准”，对居住在“一方水土养不起一方人”地方的贫困人口，要实施易地搬迁，将这部分人搬迁到条件较好的地方，从根本上解决他们的生计问题。习近平总书记的重要讲话，为贵州扶贫生态移民实施指明了方向。本文在实地调查研究的基础上，提出围绕“搬得出、留得住、能致富”三方面进行机制创新，将有助于贵州扶贫生态移民工作顺利开展。

一、围绕“搬得出”方面的创新机制

（一）创新搬迁对象精准识别机制

创新搬迁对象精准识别机制，提高扶贫开发的针对性和实效性。积极响应习近平总书记在湘西调研时关于实施精准扶贫、在贵州考察时坚持生态和发展两条底线、扶贫攻坚“四个一批”等重要指示精神。在深入开展驻村工作的过程中，深入总结干部“手绘民情地图”、建立“民情大数据”的经验，以大数据战略行动为引领建立省级各类人口信息网络动态管理平台，构建精准识别搬迁对象、精准确定安置方式、精准推进移民就业、精准落实退出机制、精准实施项目管理的“五个精准”工作机制，采取定点、定人、定时、定责任、包脱贫“四定一包”责任制。

（二）创新差异化搬迁机制

通过周密设计、精心研究，确保顺利实现扶贫生态移民“搬得出、留得住”目标任务，解决“搬富不搬穷”问题。

一是区分急需移民对象和一般移民对象，实施不同的移民政策。移民原地生态环境条件差别很大，一些是极度恶劣或者自然灾害非常严重的，属于真正“一方水土养活不了一方人”的地方，另一些则可能生态条件并不那么差，只是基本公共服务供给没有完全到位。因此需要根据移民原住地的生态条件恶劣程度进行分类，然后分类施策。具体可以由市生态移民局组织力量在市一级层次上对已经规划的移民项目根据移民对象所在地生态条件排序，区分最迫切需要移民的移民对象和一般情况的移民对象。整个规划里面如果有30万需要移民，可能其中只有10万或者5万是迫切需要移民的。对于这类村或组的移民对象政府作为重点扶持对象提供最优惠的移民政策，免费提供住房，不需要移民自筹资金，实行整体搬迁。其中的贫困人口政府提供比现有保障水平更高的最低生活保障，其他类人群政府也提供相应的补贴。是否愿意移民受到所在地生态条件恶劣的推力和安置点的吸引力两方面力量的作用。优惠政策解决移民后顾之忧，将激发村民尤其贫困人口移民搬迁的动力，从而能实现整体搬迁。而对于生态条件不那么恶劣的移民对象，政府只做“临界点努力”，降低政府移民成本。在调查中从贵州省铜仁市了解到目前许多移民自身条件较好，城镇定居的愿望较强，即使没有扶贫生态移民政策，他们也可能想办法移民，政府的扶贫生态移民政策只是为他们移居城镇提供了辅助性的动力。对于这类移民政府不需要有太多的帮扶而加重自身的负担，只应做“临界点努力”。“临界点努力”意思是政府只进行组织、提供服务和较低的优惠去吸引和推动，刚好能使他们完成移民搬迁。具体在实践层面就是把宅基地和基础设施的成本适当地分摊到房价上，适当提高移民住房的价格，同时政府通过协调银行为移民购房或自建住房提供贷款，缓解其资金压力。与此同时，第一类整体搬迁的移民原有住房实施拆除和复耕，后一类部分搬迁的移民则可以保留其原有住房。前一类移民的数量较少，免费住房等优惠措施所需资金是可控的，一般情况的移民占比较大，差异化的移民住房政策总量上不会增加政府资金压力。差异化移民政策能使最恶劣地区的村民整体搬出来，解决“搬富不搬穷”的问题，同时也助推一般情况下的村民移民城镇推动城镇化发展。

二是区分移民对象的经济条件，设置更多不同面积的户型。现有住房面积基本是 80—120 平方米，对于经济条件不太好尤其是贫困人口来说面积太大，门槛太高。即使条件较好的移民自建或购买住房负担也较重，有些人甚至因此返贫。因此需要增加住房面积的选择范围。可以从 60 平方米或更小面积起步，对于整体搬迁的移民在一定面积下实行完全免费，超过部分才由移民自筹资金。如果考虑到住房的长期性以及城镇外观的影响，可以设计几套小面积的住房组成一个较大的套房，当以后移民经济条件改善后，可以把小的住房打通变为大的套房。扶贫生态移民从理论上是针对贫困人口的，现有住房一步到位设计大户型是不符合实际的，调查中铜仁市也了解到许多移民就认为住房面积太大，很多空间并没有得到利用，造成了一定程度的浪费。

（三）创新多元化资金投入机制

一是可采用发行国债、社会入股等多种方式，广泛筹集社会闲散资金。除了国家作为行政补偿的主体之外，应该按照“谁受益，谁负担”的原则，让东部发达地区转移一部分经济力量投资于生态移民工程。例如贵州铜仁推进“四房融合”资金投入机制，有效缓解了地方资金压力。省委省政府提的三房融合是保障房、危改房和扶贫生态移民房，铜仁市在此基础上增加农村集中建房，简称“四房”。在资金筹措上，铜仁市采取“四轮驱动”整合资金，推动生态移民工作深入开展。“四轮”是指移民住房建设补助、配套基础设施资金、银行贷款和扶贫搬迁资金。移民住房建设资金目前政策是人均补助 1.2 万元，由中央和省级资金补助，不足部分由群众自筹。

二是配套基础设施资金除省级补助 0.1 万元/人均、市（州）县（市、区、特区）按照人均配套 0.5 万元、县按 3:7 分担外，不足部分主要通过整合部门资金解决。中央、省级补助资金必须全部用于扶持工程直接费用。群众自筹资金不足的，政府帮助通过银行贷款解决。

二、围绕“留得住”方面的创新机制

（一）创新安置点社区服务机制

使安置点移民在短时间内从心理、观念、行为习惯较快地适应安置点生活，这就要求要强化移民安置点社区服务机制。一是协调地方政府与移民。地方政府作为工程的直接组织者和主导者，直接面对群众的诉求和矛盾，应积极落实好相关政策，解决移民的后顾之忧，理顺政府和移民之间的关系，维护良好的共存环境。二是协调企业与移民。目前企业在配合政府组织、接收、安置大规模移民方面存在着很大的潜力，尤应在带动当地移民群体实现充分就业，实现经济利益的同时，承担起社会责任，实现雇佣关系的良好发展。三是协调本地原住民与移民。移民在融入新的环境过程中，难免会与当地的原住民发生矛盾，产生摩擦，迁入地政府要充分做好应对准备工作。可以在增加双方之间的了解和交往、增进信任、促进融合等方面建立沟通交流的平台。

（二）创新高效廉洁的扶贫生态移民政府管理机制

政府在生态移民工作中，应在做好“科学论证、生态移民参与、调查摸底”的基础上，编制合理可行的生态移民规划，制定优惠政策，做好生态移民的宣传和动员组织工作。各级政府要切实搞好资金监管工作，将“钱、粮、物”的兑现情况纳入村务公开的范围，接受群众监督，并改变以经济为指标的政绩考核方式，将政绩考核与生态移民利益、迁出区和迁入区群众的利益相挂钩。

三、围绕“能致富”方面的创新机制

（一）创新扶贫开发机制

一是以科学发展观为指导，按照“强基础、扶产业、提素质、保民生、创机制”的建设思路，从各地扶贫生态移民工程建设实际出发，创新扶贫开发机制。二是创新教育培训机制。通过对移民的教育培训，增强移民外出务工能力，增加务工机会和务工收入。三是创新监督评估机制。定期或不定期对扶贫生态移民工作进行监督评估，对发现的问题及时纠正，及时调整相应的政策。论与实践·工作研究

（二）创新协调机制

生态移民是一项社会性系统工程，需要社会各界的共同参与，需要财政、民政、人社、公安、水利、农业、电力、林业、扶贫、教育、科技、卫生等政府各部门的通力合作和支持，同步规划、形成合力。对投入生态移民建设的企业给予相应的税收优惠政策，对搬出来的移民发展优势特色产业和创业就业实施贷款贴息、创业扶持和贷款担保、村级互助基金等政策，积极引导和鼓励金融资本和民间资本投入。一是对贫困家庭落实相应社会保障政策，切实做好政策的衔接和跟进。用好财税政策杠杆，发挥财政资金放大效应，逐步形成政府、社会和移民群众多渠道投入的新机制，切实发挥好财政资金“四两拨千斤”的作用。二是各级民政部门主要从生产生活、基层社会管理、基本公共服务等方面实现生态移民的社会保障工作，努力将移民区社区建成管理有序、服务完善、文明祥和的生活共同体。完善以社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系，对移民群众实现社会保障全覆盖。三是改革移民安置社区的管理体制，实现从行政管理为主向自治转变，从管理向服务转变。在大力推进移民安置社区的硬件环境建设的同时，不断改善社区管理服务的软件环境建设。四是加大基本公共服务供给力度，不断满足安置区移民的基本公共服务需求，逐步实现公共资源配置均衡，加大公共服务再分配作用，逐步规范公共服务标准，基本实现移民安置地区基本公共服务均等化。五是人社部门主要提供与当年转移劳动力数量相应的劳动就业岗位，实现扶贫生态移民转移就业、劳务输出和公共服务就业，为扶贫生态移民提供稳定就业，统筹推进城乡就业。六是各级公安部门主要是要完善促进扶贫生态移民的相关制度，使各级公安机关工作机制健全完善、执法管理能力和服务保障能力显著增强，最终保障扶贫生态移民工作的顺利进行。七是各级水利部门主要以保护生态环境和脱贫致富为目标，以市场为导向，立足于迁入区自然资源，因地制宜，突出重点，科学规划，综合开发，促进迁入区社会经济实现可持续发展。

（三）创新市场准入机制

一是建立政府和市场的协调机制。目前贵州扶贫生态移民工作并没有完全发挥好政府和市场两者的协调作用，仍然以政府主导为主，这在一定程度上影响了生态移民者的权益。因此，政府应当重新进行决策和理念定位，让渡一定的空间，以吸收社会资源的进入。二是适度引入市场机制。贵州在扶贫生态移民工作实践中，“公司+农户”的生态治理模式已经显示出一定的生命力并日益受到人们的重视，可以在整个贵州集中连片贫困地区普遍推广。

（执笔人：秦荣炎）