

民族地区集中连片特困区搬迁扶贫研究

— 以四川省为例

桑晚晴

[摘要] 改革开放 30 年以来，搬迁扶贫作为我国重要的扶贫开发模式，不同地区在实践过程中取得了差异性的成效，有成功的经验，也有失败的教训。而对四川省民族地区来说，目前的搬迁扶贫形势依然严峻。因此，对四川省民族地区搬迁扶贫情况进行深入的评估，总结其经验和教训，更好的发挥搬迁扶贫模式在四川省民族地区集中实现扶贫攻坚的目标，进而推进四川全省和全国同步全面建设小康社会具有重大

[关键词] 民族地区 集中连片特困区 搬迁扶贫

[中图分类号] F3 21 . 42 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003 — 7470 (2016) — 03 — 0050 (05)

[作者] 桑晚晴 四川省社会科学院四川成都 610072

一、引言

少数民族地区的发展与减贫问题历来受到国家的高度关注，也是学者们研究谈论的热点。四川省作为一个集民族、山区、丘陵、高原和生态关键区、脆弱区于一体的地区，其贫困问题，特别是省内民族地区、革命老区等特殊类型困难地区的脱贫问题一直以来是国家扶贫开发的重点和难点。由于民族地区大多分布在边远的高原、干旱、灾害频发、生态脆弱等特殊类型地区，生产生活条件恶劣，基础设施、公共服务设施相对缺乏，致贫因素复杂、返贫率高等原因，使得少数民族地区扶贫开发效果差、效率不高，扶贫开发还面临着严峻的形势。目前四川省的搬迁扶贫正处于一个新的阶段，未脱贫的地区大多自然环境恶劣，生存条件艰苦，有占 60 % 以上的贫困户因搬迁成本高、搬迁后生活无保障等因素还未搬出。

同时也面临着良好的机遇，党的十八大报告把生态文明建设列入到党代会的重要议题，强调生态文明建设是基础，要将生态文明建设融入经济发展的全过程中，要加强对区域性生态环境的保护，这对于处于生态环境关键区和生态脆弱区的贫困人口来说，是一个重大的发展机遇。并且，十八大报告还指出要“深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村的生产生活条件，实现贫困人口的大幅度减少。2011 年《中国农村扶贫开发纲要（2011 — 2020 年）》将扶贫开发重点转移到 14 个集中连片特困区，要在 2020 年全面建成小康社会，其难点和关键点都在集中连片特困区，这是目前新阶段扶贫攻坚的主战场，也是提高扶贫开发效益的关键领域。

在此背景下，移民搬迁政策已经成为新时期推进精准扶贫最为直接有效的方式，对四川省民族地区集中连片特困区搬迁扶贫工作进行梳理。总结扶贫搬迁过程中的经验教训，探索契合地区经济社会发展的脱贫减贫发展模式具有重要意义。

二、四川省民族地区集中连片特困区实施搬迁扶贫的现实需求

1 . 传统的扶贫方式成本高、难度大、效果差四川省目前区域集中贫困和插花贫困并存，一方面，区域贫困集中区大都分布在高山和高半山，远离地区经济中心，自然条件恶劣，自然资源匮乏，是传统的“靠天吃饭”区域，要解决其水、路、电、

通信及相关的公共服务问题需要大量的资金投入，脱贫难度较大。另一方面，一些插花式的贫困人口居住较分散，按照传统的扶贫方式很容易被忽视或边缘化，并且，这些贫困人口大都居住在自然灾害频发的地方，因病因灾致贫情况较严重，政府集中力量解决这部分贫困人口，需要耗费大量的人力、物力和资金成本，不仅难度比较大，扶贫效果也不显著。^[1]

从四川省最近几年对扶贫的财政资金投入来看是呈增加趋势的(如图1)，2012年财政资金投入比2011年增长近60.1%，2014年对四大集中连片地区投入扶贫搬迁资金投资累积达1.5亿元。然而，四川省贫困地区扶贫面积大、范围广、贫困程度深，财政专项扶贫资金投入均分到搬迁农户身上，难以满足贫困地区搬迁的资金需求，传统的分散资金投入方式没有起到集聚效果，没有达到“扶真贫、真扶贫”的目的。同时，还会产生一种挤出效应，出现“搬富不搬穷”的现象，或是搬迁后重新负债，使扶贫效果大打折扣。

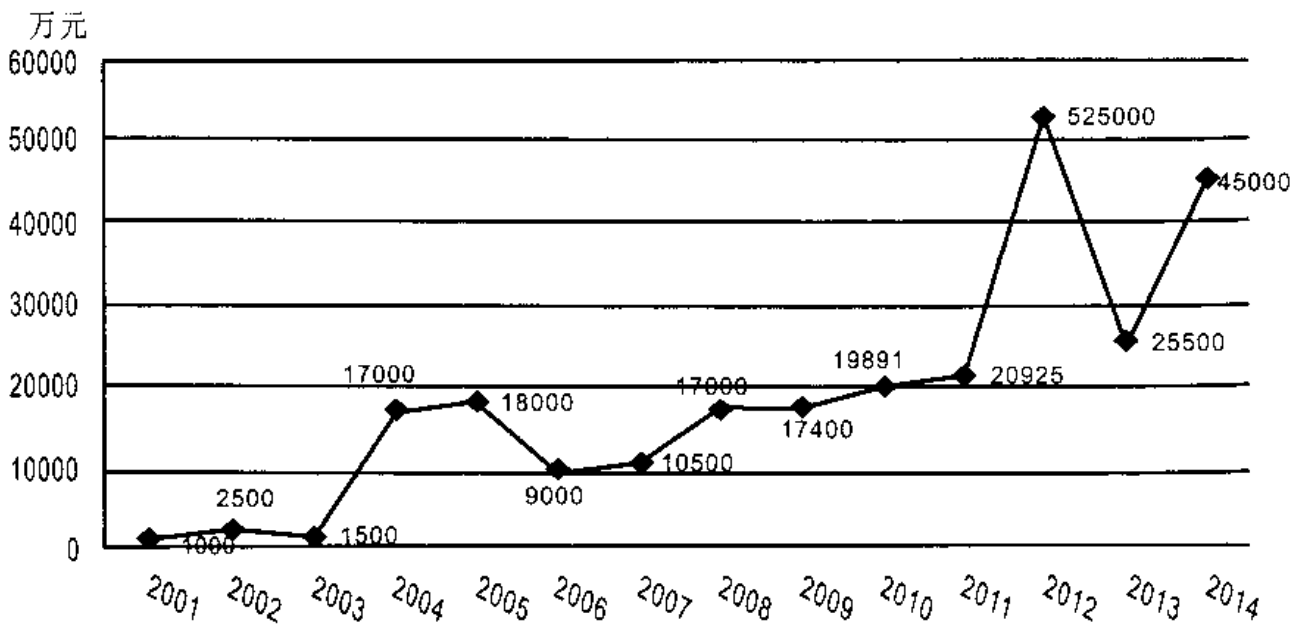


图1 2001~2014年四川省扶贫财政资金投入变化情况

2. 实现消除贫困和保护生态的双重目标

从四川省贫困人口的分布状况来看，近八成以上的贫困人口分布在自然保护区、缓冲区及重点生态功能区和生态脆弱区，这些地区多以传统粗放的农业耕作模式为主，近年来一些地区为了迅速提高当地经济发展水平，摆脱目前的贫困状况，不惜以破坏生态环境为代价，出现过度放牧、过度开垦的现象。不仅没有摆脱贫困，还造成了水土流失、草地退化、沙漠化趋势加剧等现象，导致生态环境问题与贫困问题相互制约。因此，为有效减轻生态功能区和脆弱区的生态环境压力，同时达到消除贫困的目标，迫切需要加大对这些地区贫困人口的搬迁扶贫力度，对处于生态关键区、脆弱区的贫困人口实施搬迁，这是搬迁扶贫的一个重要初衷。（幻重点要减少人口对地区生态环境的破坏，以通过扶贫搬迁来改善地区生态环境。

3. 从根本上改变民族特困地区生产生活条件、解决脱贫致富

四川省贫困地区生产生活条件较差，基础设施总体落后、公共服务能力不足，可持续发展空间受到限制，这主要表现在：一是居住环境恶劣，自然灾害频发。四川省大多数贫困区处于自然和地质灾害频发、易发和叠加区，干旱、泥石流、滑坡等灾害常有发生，迫切需要“挪穷窝”。二是因为地域修建成本较高，自然灾害严重，导致全省仍有大部分的贫困地区路况路面差，

生产生活资料和农产品运输困难，基本上处于传统的人工运输或封闭的自给自足状态。并且，中小型水利工程配套不完善，部分失修严重，农业灌溉得不到有效的保障，甚至有些贫困地区人畜饮水困难，迫切需要“换穷态”。三是贫困地区受地域条件的限制，导致产业结构单一。主要以传统的粮食作物为主。对特色产业发展投入少，并且在特色产业的发展 and 选择上存在很大的盲目性和随大流意识，农业生产经营组织化程度低，特色产业市场培育和发展不足，迫切需要“扶穷业”。^[3]因此，要从根本上改变四川省民族贫困地区的生产生活状况，提高基础设施配套，提高贫困地区的自我发展能力，扩宽贫困群众的增收渠道，迫切需要因地制宜、有序推进搬迁扶贫工程。

三、四川省民族地区集中连片特困区搬迁扶贫存在的主要问题

搬迁扶贫作为扶贫开发的一个重要模式，四川省自 2001 年实施以来，共计投入 25.9 亿元，覆盖贫困人口约 11.4 万户、51.8 万人。搬迁扶贫工程可以有效的使民族地区困难群众摆脱对自然资源的严重依赖，减轻人口对环境的压力，且该模式更贴近扶人、扶户的精准扶贫要求和扶难、扶弱的攻坚实际，在脱贫致富方面取得了良好的效果。四川省在实施搬迁扶贫的过程中，因地制宜地采取了多种搬迁扶贫模式，就目前来看，主要有村内就近安置、村内集中安置、跨村插花安置、城镇化无土安置，取得了明显的成效，同时也丰富了移民搬迁的扶贫思路，积累了一些行之有效的经验，但在实际的操作中还存在着一些值得关注的问题。

1. 政府在对搬迁扶贫的重视上还有待提高

搬迁扶贫能够从根本上改变贫困人口的生产生活条件，能够使大多数贫困人口彻底脱离致贫环境，对于全省扶贫战略目标乃至经济发展整体目标的实现均具有重要作用。通过搬迁，不仅能够使贫困人口迅速脱贫，而且能够使其获得更多的发展能力和机会，进而促进地区产业发展，带动更多人口脱贫致富。

搬迁扶贫作为一项由政府主导实施的扶贫工程，各级政府的正确认识和充分重视是这项工作有效推进的关键。但是，调查中发现，四川省有的地方和部门对搬迁扶贫工作重视程度仍然不够，仅仅将这项工作作为一项常规的扶贫任务，部分地区甚至存在为完成搬迁指标而被动开展工作的现象。许多搬迁扶贫任务重的县并未专设搬迁扶贫机构，而是由其他部门承担这一职能，搬迁扶贫工作人员配置不足、经费短期、项目推进缺少激励和监督，导致搬迁扶贫项目实施缓慢，效果不显著。

2. 搬迁扶贫组织分散

四川省民族地区搬迁扶贫存在的另一重要问题在于政府统筹力度不大，缺少对部门职能和资源的总体协同，导致组织分散、部门间协同性较差，体现在组织方式上，扶贫相关部门还存在各自为政现象，还没有完全形成合力；在工作方式上，仅仅依靠部门自身推动，缺少顶层设计和统筹；在项目落实上，各部门根据自身任务安排进行项目规划和实施，部门间沟通不足，项目推进的协同性不强。同时，各个部门在项目管理上实施的是垂直管理模式，难以通过科学合理的发展规划作指导，导致项目建设上难以形成合力，影响了项目的实施效果。

3. 相关资源缺乏有效整合

一是贫困地区土地资源有限、调整困难。四川省大部分的贫困地区都处在生态脆弱地区，可供利用的土地资源较少。目前的搬迁扶贫大多数是村内就近安置，但是，安置点村集体能够调整的土地资源十分有限，可供开发利用的河坝地资源不足。而要利用农民的承包地因其价格较高面临着较高的土地调整成本，使得安置区落实建房用地困难，落实农业生产用地更难。为解决土地问题如果要实施跨区域配置，不仅面临生产地与居住地过远的问题，而且存在行政界线 and 土地所有权的限制。因此，目前大多数地区还尚未形成跨区域土地配置机制。二是扶贫资金缺口大，多渠道整合资金面临政策约束。搬迁补助资金标准低，据调查，少数民族地区建房成本大约在 6 万—8 万，按国家目前人均 600 元的补贴标准，根本难以满足群众的搬迁需求，农

户自筹比例高。地方资金配套也比较难落实，2012年甘孜州人均地方财政收入为1955.3元，其中石渠县、德格县、色达县仅为195.1元、243.5元、409.1元，财政自给率相当低，地方配套资金跟不上，导致安置区基础设施及配套服务严重滞后，单一渠道资金补助明显不足。资金整合虽然在一些地方有所尝试，但资金整合还面临着较大的风险和制约。

4. 扶贫瞄准存在偏差

具体“谁是贫困人口”、“致贫原因是什么”、“扶贫责任主体是谁”、“如何针对性帮扶”等，这些问题使得在具体扶贫工作中面临更大的挑战。并且以行政区划来划分扶贫单位的做法也极易滋生“一刀切”现象，使得扶贫效果差、效率低，扶贫资源更多的是有能力、有条件容易脱贫的扶贫对象享用，而真正贫困人口还处于“原生态贫困”^①状态。扶贫开发必须要瞄准扶贫对象，将扶贫资金投入到的最贫困的地区和最贫困的人口。但在具体工作中，由于缺乏有效的贫困人口监测、公开和考核机制，使得扶贫瞄准的精度还不够准确，在资金和项目的安排上没有真正的站到最贫困人口的角度去考虑，扶贫资金和项目的享用往往是那些基础条件相对好、地理位置相对优越、有相应发展能力的人口，极易出现“扶富不扶贫”的现象。

5. 搬迁对象的主体参与作用较小

在民族地区搬迁扶贫项目的实施过程中，作为搬迁对象的贫困户参与性不强，还未完全发挥其主体作用，具体体现在：一是生活在生存环境恶劣地区的非建档立卡贫困户期盼搬迁但无扶持政策，出现想搬迁却无支持政策的现象。二是因搬迁补助标准过低，搬迁户自筹资金量大，但贫困地区群众自我积累少，出现想搬迁的特困农户搬不起、该搬迁的搬不动的问题。三是群众主动参与搬迁的意识不足。受资金管理等方面制约，项目建设基本上都采用招投标的方式，由外部工程队来承包，当地群众参与不足，虽然合乎相关的要求和标准，但在一定程度上提高了项目建设成本，部分建设也没有满足搬迁群众的现实需求。

6. 后续产业培育较困难

受限于区域主体功能特征，多数地方都是简单的种养殖业，就地就近就业脱贫增收难度大，后续产业培育也面临着较大的困难。首先，在实施搬迁扶贫的过程中，后续产业发展没有和扶贫搬迁项目相结合，缺乏相应的规划和扶持，缺乏发展产业的启动资金，使得搬迁后后续产业发展跟不上。其次，区域基础设施落后，产业发展基础条件较差，劳动力大多外出务工，产业发展要素不足。第三，贫困人口自身文化素质较低，贫困程度深、市场信息闭塞，缺乏相应的实用技术和市场意识，面对产业结构调整没有技术支撑，致使后续产业发展缓慢。

7. 缺乏相关的政策配套

在实施搬迁安置过程中涉及到土地调整、资金整合、户口迁移、社会保障、公共服务体系等相关内容，但按照目前相关的政策制度，还存在政策配套不足、落实不到位的问题，有待进一步改革和突破。如金川县金江村部分贫困群众通过搬迁扶贫工程迁移到城镇，但由于户籍的限制，在子女上学、社会保障等方面无法享受与城镇居民同等的待遇。

四、相关的对策建议

¹ ① 我国贫困地区，大多处在交通不便、信息闭塞的边远山区，自然条件差、经济发展滞后，专家将这种落后状况称之为“原生态贫困”

四川省移民搬迁在实施过程中取得了良好的成效，但作为一项区域性的搬迁扶贫工程，其搬迁类型复杂、持续时间较长，大部分的移民安置项目在一定程度上还处在“摸着石头过河”的阶段。^[4]因此，基于此次调查研究，针对四川省搬迁扶贫存在的问题提出如下建议。

1. 针对特殊人口、具体人口构建精准扶贫机制长期以来，四川省的搬迁扶贫还存在着针对性不强、扶贫资金和项目指向不准的问题，往往是较富裕的人享受了政策，而真正贫困的农户由于承担不了搬迁成本而出现“搬不起”的现象。在新的时期，搬迁扶贫要更进一步瞄准连片特困地区，尤其是生态脆弱地区、革命老区的贫困农户，完善贫困农户动态监测机制，强化贫困农户支持力度，创新移民搬迁项目管理模式，探索建立差别化的资金补助标准与住房建设标准，使有限的扶贫资金用到真正需要搬迁的贫困农户身上。

2. 探索多渠道资金整合，有效破解资金难题移民搬迁面临的一个重大问题就是资金问题，而目前单一渠道资金补助明显不足，这就需要充分发挥财政资金的撬动作用，在创新财政管理体制基础上，探索多元的搬迁扶贫资金投入机制，充分发挥金融资本、社会资本在移民搬迁中的作用。同时，推进搬迁扶贫资金的有效整合机制，提高搬迁扶贫效率。

3. 建立搬迁扶贫土地供给机制一是允许并鼓励农村居民退出宅基地，为搬迁居民提供土地资源。在扶贫资金划拨专项的土地购置基金，为搬迁居民购置农村退出的宅基地和承包地。要明确规定跨村获得宅基地、承包地的居民具备迁如地集体组织成员资格，解决搬迁居民的集体经济组织成员权问题。继续探索创新征地补偿、移民安置办法，建立多种补偿安置渠道。创新推动跨区域的移民搬迁，在坚持“内部消化型”为主的移民搬迁同时，积极推动跨区域的“外部支持型”搬迁扶贫，减轻贫困地区生态环境承载压力，使其维持在一个合适水平。^[5]同时，同步解决农民住房、就业、社会保障问题，实现农村产权权益的多元转化。二是鼓励村民自发协调解决安置地问题，基层政府发挥宣传、协调等服务职能。对于难以协调的地区，加大财政、金融的支持力度，多渠道解决安置土地的问题。

4. 创新搬迁扶贫的项目管理机制

第一，增强贫困人口参与性。在组织实施过程中，要强化移民民主决策机制，强调群众自主、自愿参与项目选择、建设和管理。同时，要完善移民民主监督机制，利用政务公开、村务公开等形式，建立健全移民搬迁公示监督制度，把知情权、决策权、参与权和监督权交给农民。要改变固化的招投标制度，探索“村民自主实施、政府提供服务”的扶贫项目管理方式，更加注重贫困人口的参与权；推动扶贫项目资产移交贫困人口管护，探索将由扶贫资金、支农资金等投资建设的小型水利等基础设施计人集体资产，由贫困人口自主经营。

第二，建立多维度的项目考核和评价机制。首先，建立健全对贫困村和移民村的考核激励机制。将搬迁扶贫与工作考核、资金使用绩效评价结果相结合，探索以奖代补等竞争性分配办法。对项目实施进度快、质量好的贫困村和移民村，在安排结余资金项目上优先考虑，并适当给予奖励。其次，改变自上而下的考核方式，实行上级稽查、部门互评、贫困人口评价、社会评价相结合的多维考核方式。取消地区生产总值考核，把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标，引导贫困地区把工作重点放在扶贫开发上。

5. 建立搬迁扶贫的政策协同体系

(1) 建立与搬迁扶贫相协调的户籍制度。一是进一步放宽城镇户籍限制，实行居住地登记制度，探索建立城乡一体的户籍管理机制。搬迁进城农民，进入城镇可办理城镇户口，享受城镇居民待遇；也可自愿留在原迁出地，在一定时期内保留其农村户籍，进城镇后实行居住证管理，均等享受城镇居民劳动报酬、子女教育、公共卫生、计划生育、住房租购、文化服务等基本权益。二是对选择无土安置的贫困农民，在一定时期保留其土地、山林承包经营权，同时依法享有和承担农村集体经济组织成员应有的权利及义务。

(2) 建立与搬迁扶贫相协调的社会保障制度。一是整合城镇和农村各项社会保障制度，建立城乡整体覆盖、有效衔接、机制灵活的一体化社会保障体系。推进新型农村养老保险与城镇居民养老保险的转续并轨；移民搬迁的农村低保和城镇低保可互转，符合条件的搬迁户可享受城镇低保；移民搬迁户可自主选择参加新型农村合作医疗或城镇居民医疗保险。二是进入城镇的搬迁户可继续享受农村计划生育政策和享有与城镇居民同等的计划生育服务。在低保、养老等方面给予移民贫困户政策倾斜。

(3) 建立与搬迁扶贫相协调的城乡就业制度。一是加快建立比较完善的促进就业政策体系和服务体系，多渠道扩大就业途径，落实就业援助政策，确保有就业需求的家庭至少有一人在园区和城区实现就业。二是为移民提供更多的就业机会。建立就业服务站点，为移民人员开展就业指导、社会保障、法律咨询等服务。大力开发和提供公益性岗位，重点安置移民搬迁农民中弱势人员就业。三是建立与搬迁扶贫相协调的农民培训制度。优先将移民对象纳入年度培训计划。围绕搬迁对象能力，将阳光工程项目、新型职业农民培训项目、雨露计划项目与搬迁扶贫项目相结合，采取当地培训与异地培训等多种形式，重点开展生态农业技能培训、劳务经纪人培训、安全技能培训、创业带头人培训等。

参考文献：

- (1) 蔡昉，陈凡，张车伟. 政府开发式扶贫资金政策与投资效率[J]. 中国青年政治学院学报，2002，(02).
- (2) 蔡昉. 转轨中的城市贫困问题[M]. 北京：社会科学文献出版社，2003.
- (3) 赵俊臣. 易地搬迁开发扶贫—中国云南省的案例分析与研究[M]. 北京：人民出版社，2005.
- (4) (5) 何得桂，党国英. 移民搬迁：集中连片贫困地区精准扶贫的有效实现路径—以陕南避灾移民搬迁工程为例[J]. 党政研究，2015，(05).