

# 湖南省易地扶贫搬迁后续产业发展研究\*<sup>1</sup>

侯茂章<sup>1, 2</sup> 周璟\*<sup>1</sup>

(1. 中南林业科技大学班戈学院, 中国湖南长沙 410004;

2. 创新型企业风险管理与控制技术湖南省工程实验室, 中国湖南长沙 410004)

**【摘要】**: 通过阐述易地扶贫搬迁概念、易地扶贫搬迁后续产业发展内涵, 分析湖南省易地扶贫搬迁后续产业发展存在政策、产业扶贫经验和民族特色资源等有利条件, 以及自然条件、劳动力素质、土地资源、资金和产业基础等方面不利因素。结合湖南省石门、沅陵、桑植等国家级贫困县调研案例, 总结湖南易地扶贫搬迁后续产业发展 11 种模式, 并提出根据安置地情况选择合适产业、产业发展模式等促进后续产业发展的对策与建议。

**【关键词】**: 易地扶贫搬迁; 后续产业; 产业扶贫; 产业发展模式; 湖南省

**【中图分类号】**: F062.9 **【文献标志码】**: A **【文章编号】**: 1000 - 8462 (2017) 08 - 0176 - 06

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2017.08.023

易地扶贫搬迁是党中央、国务院高度重视的民生工程, 是 2020 年实现全面建成小康社会的重大举措。国家计划在“十三五”期间对近 1 000 万建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁, 着力解决居住在“一方水土养不起一方人”地区贫困人口脱贫问题<sup>[1]</sup>。易地扶贫搬迁是湖南“十三五”期间最大民生工程, 计划搬迁 80 万人, 总投资 480 亿元左右。从以往经验看, 搬得出但留不住、留得住但不致富现象较多的原因, 是缺乏实现搬迁居民搬得出、留得住、能致富的有效机制。因此, 基于湖南实地调研数据及以往经验, 研究易地扶贫搬迁后续产业发展相关问题, 对于实现搬迁贫困居民长期可持续发展具有重要意义。

## 1 文献综述

贫困是国际社会普遍存在、广受关注的问题。学者们从经济学、社会学、公共管理学等角度对贫困产生原因、内涵进行了广泛而深入研究。国外与易地扶贫搬迁相关的概念有生态移民、开发移民和环境移民等。生态移民概念于 1970 年代提出<sup>[2]</sup>, 此后得到广泛研究和发展; 联合国大学环境暨人类安全中心 (UNU-EHS) 重新定义了环境移民的概念, 将其描述为由于环境压力而不得不离开原来居住地的人类行动<sup>[3]</sup>。研究表明, 收入低下是贫困者能力不足的重要原因, 是贫困产生的根源, 并提供了具体的能力测试尺度<sup>[4-5]</sup>。通过优化已有实证模型对内罗毕居民进行分组测试, 学者也得出了同一地区收入水平较低群组限制了他们能力以致贫困的结论<sup>[6]</sup>。此外, 南美各国家普遍注重产业开发与移民生产生活能力培育以克服贫困的经验, 值得我国易地扶贫搬迁及后续产业发展借鉴。

<sup>1</sup> 收稿时间: 2017 - 01 - 08; 修回时间: 2017 - 04 - 27

**基金项目**: 湖南省社会科学基金决策咨询专项重点课题 (16JCB004); 湖南省教育厅高校科学研究重点项目 (15A203)

**作者简介**: 侯茂章 (1972—), 男, 湖南安仁人, 博士, 教授, 硕士生导师。主要研究方向为产业经济、区域经济。E-mail: ruiruihou@163.com。

**\*通讯作者**: 周璟 (1996—), 女, 湖南长沙人, 本科生。主要研究方向为会计学。E-mail: 83426244@qq.com。

我国移民古来有之。改革开放以来，移民已成为摆脱贫困、恢复生态的重要举措<sup>[7]</sup>。现有移民分为自愿移民和非自愿移民两种主要方式<sup>[8-9]</sup>。作为生态、经济、移民协调和可持续发展的重要方式，我国生态移民的主要推动力是政府，由国家、地方和民众共同出资实施，所以往往被称为某某“工程”，建设地点也选择在便于“五通”（通路、通水、通电、通话、通广播电视）的毗邻城镇地区，各地的称呼、实施方案和建设规模不尽相同<sup>[10-12]</sup>。易地扶贫搬迁的主要问题在于承袭了非自愿移民的安置方式来安置自愿移民<sup>[13]</sup>。从我国易地搬迁经验看，扶贫与生态保护并举是实施易地搬迁的重要原因<sup>[14-15]</sup>；经过政府引导，农业公司、农业合作社、农户相结合，发挥市场基础作用的方式是搬迁地快速发展的重要途径<sup>[16]</sup>。实地调查表明，通过劳工输出、专业技能培训、招商引资等适合自身发展的方式，可有效提高搬迁地农民的收入和生活水平<sup>[17]</sup>。而内蒙古牧区锡林郭勒盟苏尼特右旗例子说明事先未经过科学论证，盲目开展搬迁、搬迁后产业选择错误等给当地居民带来了极大困境<sup>[18]</sup>。因此，需要转变与创新易地扶贫搬迁方式，将产业发展和扩大就业作为搬迁移民工作的核心，改变大量资金被用于移民安置点建设的现状，重点促进移民发展产业、就业，从而实现从非自愿移民的安置方式向自愿移民的安置方式转变<sup>[19]</sup>。我国历经了三峡移民、内蒙古牧区移民、三江源移民等一系列大规模开发搬迁、扶贫搬迁实践，其经验教训研究对于我国新一轮易地扶贫搬迁及后续产业发展具有重要参考价值。

## 2 易地扶贫搬迁后续产业发展内涵

易地扶贫搬迁实质是农牧民因为生态脆弱易破坏或贫穷，迁移至新的城镇或者聚集点，重新组织生产、生活活动，使迁出地生态区得以恢复、贫穷得以解除的行为。迁出区域主要为自然条件严酷、生存环境恶劣、发展条件严重欠缺且建档立卡贫困人口相对集中的农村贫困地区。从主要致贫因素看，迁出区与我国生态脆弱地区、地质灾害高发区和地方病多发区等地区高度重合<sup>[1]</sup>。因此，安置区自然条件、经济社会条件优于迁出区，才能有效确保搬迁居民正常开展生产、生活，从而实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标。

因而，后续产业发展是易地扶贫搬迁工作成功的关键，是实现易地扶贫搬迁户脱贫与防止返贫的重要步骤。立足安置区资源禀赋，统筹资金、整合资源，通过“以稳促搬、以产带迁、迁产结合”发展后续产业。因为产业是安置地区经济发展的重要基础和有力支撑，以产业强经济、以经济强民生，实现“换穷业”、“拔穷根”。因此，发展后续产业真正抓住致贫的深层次原因，是完成脱贫目标任务最重要举措，是其他扶贫措施取得实效的重要基础，也是湖南 80 万居民脱贫和可持续发展的必然选择。同时，通过后续产业发展，促使扶贫由“输血型”向“造血型”转变，增强安置地、搬迁户的自我“造血”功能，有助于提高搬迁家庭及原有居民的经营性收入、工资性收入和财产性收入，为安置村、居民发展提供内生动力，推动安置村经济发展和全体居民致富，实现易地扶贫搬迁政策的溢出效应。

当然，易地扶贫搬迁后续产业发展需要全面考虑政治、经济、文化和生态诸多方面要素，是一项比较复杂而难度大的工作。

## 3 湖南易地扶贫搬迁后续产业发展影响因素

“十二五”期间，湖南采取直接帮扶、委托帮扶、股份合作和资产收益等方式，产业扶贫工作发展势头良好。2015 年，湖南省财政共投入扶贫资金 14.83 亿元，整合资金 20 多亿元，撬动信贷资金 30 亿元，发展扶贫产业项目 5 000 余个，其中重点产业项目 83 个，以产业带动扶贫对象 50 万人以上<sup>[19]</sup>。“十二五”期间，湖南易地扶贫搬迁受益困难群众 4.9 万人，全省 20 个国家扶贫开发重点县农民年人均可支配收入由 2010 年 2 709 元上升到 2014 年的 6 141 元，增幅 226.7%，高于全省 178.9% 的平均增幅，整体成效显著<sup>[20]</sup>。

2016 年 7 月，为了深入了解湖南省易地搬迁后续产业发展，课题组先后对湖南常德市石门县、张家界市桑植县、怀化市沅陵县等进行专题调研，形式包括与各县易地扶贫搬迁联席办负责人座谈、与基层干部和搬迁户访谈、发放调查问卷等。调研期间共发放调查问卷 150 份，回收有效问卷 140 份，内容涉及易地扶贫搬迁原因、搬迁户收入来源、生产生活用水、居民受教育程度、搬迁前后对比、对搬迁政策了解程度、当地最适合发展的后续产业、后续产业发展所需条件等问题。

从调研情况看，易地扶贫搬迁户普遍都有脱贫致富的强烈愿望，但由于自身底子薄、基础弱，受资金、技术、智力、交通、资源、劳动力等因素制约，加上搬迁后生产并没有发生彻底转变，增收渠道依然狭窄，在发展产业时困难重重，需要及时引导、有效带动。同时，由于文化水平偏低、抗风险能力弱，搬迁居民对于后续产业发展有一定担忧，倾向于发展与第一产业有关产业。

### 3.1 湖南易地扶贫搬迁后续产业发展有利因素

#### 3.1.1 政策大力支持

为落实中央易地扶贫搬迁精神，湖南各级政府高度重视易地扶贫搬迁工作，成立了易地扶贫搬迁联席会议办公室。同时，结合国家扶贫开发、易地扶贫搬迁工作文件精神，湖南出台了一系列政策措施，以加快区域开发、产业扶贫和易地扶贫搬迁进程（表1）。“十二五”期间，湖南省认真贯彻中央财政扶贫资金“两个70%”要求，围绕贫困农民增加收入，共投入财政扶贫资金近60亿元，整合行业和信贷资金170多亿元。

**表1 产业扶贫、易地扶贫搬迁后续产业发展文件**  
**Tab.1 The policies on industrial poverty alleviation and follow-up industry development of poverty alleviation and relocation**

相关政策	
中央	易地扶贫搬迁“十二五”规划
	“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案
	关于做好新时期易地扶贫搬迁工作的指导意见
	关于印发“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案的通知
	全国“十三五”易地扶贫搬迁规划
湖南省	贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见
	湖南省“十三五”时期易地扶贫搬迁实施意见
	关于做好2017年湘西地区易地扶贫搬迁后续产业及就业扶持项目申报工作的通知
	湖南省易地扶贫搬迁项目资金管理办法
湘西州	果药茶桑畜开发实施办法
	建设农村支柱产业的决定
	关于鼓励机关干部和科技人员参与农业产业化经营的意见
	关于鼓励农村信贷扶贫支持特色支柱产业发展的意见

#### 3.1.2 较丰富的产业扶贫经验

“十二五”期间，湖南开创了“四跟四走”（即“资金跟着贫困对象走、贫困对象跟着能人走、能人跟着项目走、项目跟着市场走”）产业扶贫模式，直接帮助162万贫困人口脱贫。2016年9月，国务院扶贫办组织的全国产业精准扶贫现场观摩会在贵州省六盘水市交流经验，重点推介了湖南探索的“四跟四走”产业扶贫经验，与会代表到湖南宜章县、江永县和江华瑶族

自治县进行了现场观摩。

### 3.1.3 民族特色资源优势

湖南民俗旅游资源丰富多彩，民族文化异彩纷呈。湖南共有 41 个民族，少数民族人口占 7.93%，其多集中居住在生活、生产条件不好地区，民俗风情古朴原始，传统文化完整。在老、少、边、穷地区发展起来的各民族民俗文化资源深深根植于自然与人文资源的土壤之中，开发民俗旅游有极大优势。同时，旅游资源层次较高、地点较多、分布较广。作为湖南易地扶贫搬迁的主要地区，大湘西、武陵山片区、大湘南拥有丰富旅游资源，许多安置地就散布在这些地方或靠近这些地方，易于发展旅游业。湖南省以武陵山、罗霄山连片特困地区为主战场，依托武陵源、崀山和老司城三大世界遗产资源，开发推出贫困地区 13 条文化生态旅游精品线路，在全省确定 1 000 个以上实施旅游扶贫的建档立卡村。

## 3.2 湖南易地扶贫搬迁后续产业发展不利因素

### 3.2.1 自然条件和基础设施较差

湖南易地扶贫搬迁群众原本生活在深山、石山、高寒、岩溶干旱、荒漠化、地质灾害多发、生态承载力较弱等地区。但是，受各种因素制约，搬迁居民不愿意离故土太远，多选择在所在村民小组、村、乡镇就近安置。因此，安置地虽然比搬迁地自然条件有所改善，但基础设施（水、电、路网等）、生存环境、农业生产条件等较一般，仍多属于地理位置较偏远、交通运输较不便、海拔较高地区。如受调研的石门县三圣乡山羊村、沅陵县沅陵镇向家界村等，地处大山之中，海拔较高，道路交通设施较差。

### 3.2.2 劳动力素质不高

留守居民文化素质较低，创新创业观念不强。调研数据显示，湖南易地扶贫搬迁户户主有 79.29% 具有初中文化程度，小学及以下的比重占 15.71%，初中及以下合计高达 95%；高中、中专及以上很少，仅为 5%。从搬迁户家庭成员最高文化程度看，大专及以上学历占 5%，高中、中专学历占 17.14%，初中文化程度占 72.86%，初中及以下文化程度合计达到 77.15%。因此，搬迁户家庭中，户主及其家庭成员中具有初中及以下教育程度的比例较高。

同时，由于湖南搬迁地大量有文化的青壮年农民外出务工，“留守老人”多是老、弱、病、残，劳动能力有限，科学文化素养较低，难以适应后续产业发展需要。同时，搬迁居民思想较保守、缺乏专业技能，抗风险能力小。此外，调研中有乡镇干部表示，由于实行差别扶持政策，使贫困户“贫困帽子”的含金量越来越大，部分搬迁户对后续产业发展兴趣不大。

### 3.2.3 土地资源困境

易地扶贫搬迁任务较重的湖南湘西、湘南等地区山地、丘陵面积广，易地扶贫搬迁及后续产业发展选址尤其需要避开地质灾害点，往往会出现无地可用局面。首先，安置村土地稀缺程度高。湖南计划作为安置点的村、镇，本来也是土地资源紧缺的地方，多处于海拔较高、狭窄的河谷、山脚等地，土地零散，不能使用机械耕作，农业生产成本高。其次，土地调整困难。受地理条件限制和地质灾害影响，湖南实施易地扶贫搬迁工程的县市适宜安置地域少，较难找到集中安置地块。第三，土地审批程序复杂。如桑植县山地众多，选取集中安置点有着诸多困难，土地问题没有解决，安置点就无法建设，易地扶贫搬迁及后续产业发展就不能开展。

### 3.2.4 资金不足

首先，易地扶贫搬迁资金用于后续产业发展的部分有限。根据2016年国家发改委《“十三五”易地扶贫搬迁工作政策指引（第1期）》阐释，给予每个建档立卡贫困人口补助6万元。而这6万元按照5（住房建设）：4（基础设施建设）：1（产业发展）比例分配，即90%部分给予搬迁户住房和基础设施建设，只有6000元/人可以用作产业发展资金。其次，易地扶贫搬迁任务重的县多属于贫困县，用于安置村镇后续产业发展的财政资金有限。此外，金融机构放贷意愿不强、省县平台贷款利息差别大等也严重影响当地产业扶贫进度。

### 3.2.5 产业基础较弱

湖南易地扶贫搬迁村镇经济大多表现为农业产业缺乏特色、效益不高；工业结构单一，支柱产业少；工业化程度低，缺乏核心竞争力，产业群少、产业链短；第三产业现代化程度不高，内部结构尚需进一步完善；有少量的旅游服务业正在起步，但规模小、条件差、特色不明显，缺乏吸引力。因此，整体而言，多数县域经济呈现“一产弱、二产缺、三产虚”状况，易地扶贫搬迁后续产业发展缺乏已有产业支撑。此外，当地龙头企业数量少、规模小、科技含量偏低，直接影响农产品加工转化率，示范带动能力不强。

## 4 后续产业发展模式与案例

### 4.1 湖南易地扶贫搬迁后续产业发展模式

通过湖南石门、沅陵、桑植等国家级贫困县调研，结合当地有利条件和不利因素，以后续产业发展市场组织形态为依据，可将湖南易地扶贫搬迁后续产业发展常见模式分为以下类别（表2）。

表2 湖南易地扶贫搬迁后续产业发展常见模式

**Tab.2 The common patterns of follow-up industry development of poverty alleviation and relocation in Hunan Province**

后续产业发展模式	适合产业类型		适合搬迁模式	注意事项
	一、二、三产业	具体产业类型		
合作社+农户	第一、三产业	(1)特色农牧业种养业:优质水稻、有机蔬菜、林果、烟草、中药材、茶叶;草食牧业、畜禽、水产;林下经济。	依托村镇的集中、分散安置模式	以劳动密集型产业为主 (1)充分发挥能人/大户的优势和功能 (2)能人/大户具有无私奉献、牺牲精神 (3)支持能人/大户创办合作社
专业协会+农户		(2)现代服务业:乡村、民俗、红色旅游;养生养老服务;餐饮、家政;劳务		
合作社+能人/大户+农户	第一、二、三产业	(1)特色农牧业种养业:有机蔬菜、林果、烟草、中药材、茶叶;草食牧业、畜禽、水产	依托小镇、旅游景区的集中安置模式	(1)劳动密集型产业为主 (2)“短平快”与发展周期长、前景好产业结合 (3)龙头企业/公司具有一定实力 (4)具有较明显的资源优势
能人/大户+农户		(2)小型农产品加工业		
公司+农户(家庭农场)		(3)现代服务业:劳务,家政,互联网+农业		
公司+合作社/协会+农户		(1)特色农牧业种养业:优质水稻、有机蔬菜、林果、烟草、中药材、茶叶;草食牧业、畜禽、水产;林下经济 (2)小型工矿业,农产品加工业 (3)现代服务业:乡村、民俗、红色旅游;养生养老服务;餐饮、家政;劳务		

公司+基地/产业园+农户	第一、二、三产业	(1)特色农牧业种养殖业:优质水稻、有机蔬菜、林果、烟草、中药材、茶叶;草食牧业、畜禽、水产	依托产业园区、城镇、交通枢纽的集中安置模式	(1)土地经营权、林权等可折成股份
公司+基地/产业园+合作社/专业协会+农户		(2)制造业,小型加工业,农产品加工业 (3)现代服务业:劳务、物流、餐饮、家政、产城融合项目		(2)规范各方利益 (3)政府扶贫项目、资金可依托公司、产业园区、合作社实施 (4)为产业园区提供丰富劳动力
公司+基地/产业园+科研院所+合作社/专业协会+农户	第一、二、三产业	(1)高效农业、精品农业、特色农牧业种养殖业:优质水稻、绿色有机蔬菜、林果、烟草、中药材、茶叶;草食牧业、畜禽、水产 (2)制造业,小型加工业,农产品加工业 (3)现代服务业:劳务、物流、餐饮、产城融合项目,互联网+农业		结合科研院所,发展具有较高技术含量的高效农业、精品农业
能人/大户+农户	第一、三产业	(5)特色农牧业种养殖业:有机蔬菜、林果、烟草、中药材、茶叶;草食牧业、畜禽、水产 (6)小型农产品加工业 (7)现代服务业:劳务、家政、互联网+农业	依托小镇的集中或分散安置模式	(1)能人/大户具有无私奉献、牺牲精神 (2)支持能人/大户创办合作社
农户(创业)	第一、三产业	(1)特色农牧业种养殖业 (2)小型农产品加工业 (3)现代服务业:餐饮、家政、互联网+农业	依托小镇的集中或分散安置模式	(1)以劳动密集型产业为主 (2)“短平快”与发展周期长、前景好产业结合 (3)给予创业支持

资料来源:根据调研资料整理。

## 4.2 湖南易地扶贫搬迁后续产业发展案例

### 4.2.1 公司+基地+合作社+农户模式

湖南石门县三圣乡山羊冲村面积约 30 km<sup>2</sup>, 村域内群山连绵、层峦叠嶂, 海拔高度在 197~808 m 之间, 是“大湘西旅游圈”和“大三峡旅游圈”的交集区域和联系纽带。山羊冲全村土家族居民占总人口 90%以上。该村根据实践经验确定了“整修公路—治理农田—保护环境—兴办产业”的发展路径, 采取“公司+合作社+农户”、“公司+基地/产业园+农户”模式, 规划引进大公司资金和项目, 修建公路, 完善基础设施, 并充分利用良好的自然环境、生态资源和丰厚的民族文化发展特色种养殖业和乡村旅游业。现在已形成了“居尚福田生态农业发展有限公司”, 以及“香猪养殖合作社”、“猕猴桃种植合作社”、“蔬菜培育合作社”三大合作社, 年产值达 3.5 亿元, 能够提供上千人的就业机会。现代服务业和旅游业也发展态势良好, 已吸纳 5 万多中外游客到此休闲旅游。

### 4.2.2 企业+基地+农户模式

湖南沅陵县沅陵镇向家界村属省级贫困村, 位于沅陵县沅陵镇北部, 总面积 13.6km<sup>2</sup> (其中山地占 75%), 海拔在 300 米左右。辖区内交通不便, 居住条件恶劣, 部分组存在饮水困难。此轮易地扶贫搬迁计划采取村内集中安置, 由山下向山上组织搬迁方式。目前, 该村易地扶贫搬迁后续产业发展形势较好, 主要采取“企业+基地+农户”、“金融扶贫+农户”模式发展产业。当地利用资源优势, 以农产品茶叶为主成立了龙头企业武陵新农公司, 创新金融、劳务合作入股机制, 将扶贫资金作为农户的资金本, 参股本地茶叶龙头企业, 使人均增收达 2000 元以上。此外当地还积极发展生态养殖、乡村旅游等。

### 4.2.3 能人/大户+农户模式“、合作社+农户”模式

湖南桑植县上河溪乡竹园冲村居民主要为土家族、苗族, 村内群山连绵, 道路交通不发达。采取集中安置方式安置搬迁移民。目前, 该村采取“合作社+农户”、“能人/大户+农户”模式发展后续产业, 村支部书记充分利用当地资源, 积极引进资金技术以谋划发展各类农业, 特别是以种养结合的生态农业模式发展第一产业, 如当地猕猴桃种植、山鸡养殖、蜜蜂养殖发展势头良好, 人均可借助产业实现年增收达 2 000 余元, 实现脱贫 307 人。

---

## 5 湖南易地扶贫搬迁后续产业发展对策

### 5.1 产业选择必须结合当地实际

从产业类别适宜、群众适应和产业发展周期合适三个方面做好安置地产业选择与发展工作。首先，根据当地资源禀赋、气候、已有产业基础以及市场特点，在搬迁安置地着重培育形成精品农业、绿色有机农业、现代服务业、乡村旅游等基地。其次，根据湖南 80 万易地扶贫搬迁群众基本情况，精准识别、精准分类，多倾听群众意见，因户制定产业发展规划。第三，与搬迁模式相结合创新产业发展模式。通过发展特色种植业、林下经济、商贸物流、养殖业等，调整安置地产业结构，培育和发展当地特色产业。此外，必须坚持后续产业发展时间与周期的长短结合，先以短平快项目发展，稳定搬迁户预期。同时，注重发展特色鲜明、周期较长、前景较好、受益时间较长的产业类别。

### 5.2 选择合适产业发展模式

结合安置地经济、社会、产业发展情况，根据从简单到复杂、从低层次到高层次发展路径，选择合适的产业发展模式，重点发展公司带动型产业模式。结合不同搬迁安置模式和当地产业组织、市场主体发展现状，考虑后续产业发展的有利条件和不利因素，初期选择“农户自主发展（创业）模式”、“能人/大户+农户模式”、“合作社/专业协会+农户模式”等较低层次的产业发展模式，并逐渐发展以“公司+农户模式”为重点的公司及龙头企业带动型产业发展模式。

### 5.3 提升劳动者能力

劳动力是易地扶贫搬迁实现的重要力量，必须通过提升劳动者内在能力脱贫致富。一是以政府组织或委托企业、高等院校形式，加强科技培训和就业培训，培养后续产业发展所需人才与劳动力。二是加大易地搬迁群众及返乡农民工创业扶持力度，培养新型农民企业家。三是创造、提供服务类工作岗位，积极发展安置村镇个体服务业。此外，加强基础教育和继续教育，提高易地搬迁群众的受教育水平，扎实推进教育扶贫。

### 5.4 加强搬迁地资金支持

资金是易地扶贫搬迁关键。一是通过税收、财政补贴等方面优惠政策，奖励吸纳搬迁群众就业企业，特别是当地能大量吸纳就业的龙头企业。二是统筹规划、集约高效使用有限的易地扶贫搬迁产业发展资金，确保有限的资金发挥较大作用。三是建立扶贫融资机制，创新“金融扶贫+搬迁户”模式，引导多方资金参与后续产业发展，尤其是扶贫小额信贷和扶贫再贷款方面强化金融支持，建立健全风险机制，完善财政贷款担保机制。最后，提高重点生态功能区易地扶贫搬迁的生态补偿与资源补偿资金标准，作为后续产业发展资金的重要来源。

### 5.5 加大土地政策支持力度

加速土地流转，用活土地资源，促进土地资源证券化，确保后续产业发展用地需求。首先，条件成熟的县市鼓励搬迁户土地承包经营权向专业大户、家庭农场、农民专业合作社有序流转，采取租赁、转包、让包、互换、托管等多种农村土地流转的形式给有能力的大户或引进外来老板，就地发展产业或物业经济。其次，不断优化产业用地结构，提高土地利用效率，实施土地股份合作制，按股分红，带动建档立卡搬迁人口增收。第三，如果距离安置地不远的原有住房用地、生活用地等，可以通过复垦增加土地资源。最后，对属于产业政策鼓励、技术含量高、附加产值高的产业项目加大土地供应力度。

### 参考文献：

- 
- [1] 国家发展改革委. 全国“十三五”易地扶贫搬迁规划 [R]. 2016.
- [2] Ethan Goffman. Environmental Refugees: How Many, How Bad? [J]. *CSA Discovery Guides*, 2006(7): 1 - 15.
- [3] 税伟, 徐国伟, 兰肖雄, 等. 生态移民国外研究进展 [J]. *世界地理研究*, 2012(1): 150 - 157.
- [4] Amartya Sen. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement [J]. *Econometrica*, 1976(44): 219 - 231.
- [5] Amartya Sen. Capability and Well-Being in Nussbaum [J]. *Quality of Life*, 1993: 30 - 54.
- [6] J Foster, J Greer, E Thorbecke. Notes and Comments: a Class of Decomposable Poverty Measures [J]. *Econometrica*, 1984(3): 761 - 765.
- [7] 马骥. 改革开放以来中国农村反贫困政策的演进特征与启示 [J]. *邵阳学院学报: 社会科学版*, 2015(2): 55 - 59.
- [8] 张小明. 西部地区生态移民研究 [D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2008.
- [9] 吕静. 陕南地区生态移民搬迁的成本研究 [D]. 西安: 西北大学, 2014.
- [10] 李宁, 龚世俊. 论宁夏地区生态移民 [J]. *哈尔滨工业大学学报*, 2003(1): 19 - 24.
- [11] 葛根高娃, 乌云巴图. 内蒙古牧区生态移民的概念、问题与对策 [J]. *内蒙古社会科学*, 2003(2): 118 - 122.
- [12] 李锦. 四川横断山区生态移民安置模式 [J]. *贵州民族研究*, 2007(1): 64 - 71.
- [13] 王晓毅. 易地扶贫搬迁方式的转变与创新 [J]. *改革*, 2016(8): 71 - 73.
- [14] 付保红, 杨品红, 李益敏. 怒江州农村特困人口现状及工程移民扶贫研究 [J]. *热带地理*, 2007(5): 451 - 454.
- [15] 冯芸, 陈幼芳. 云南怒江傈僳族自治州实施异地开发与生态移民的障碍分析及对策研究 [J]. *经济问题探索*, 2009(3): 68 - 73.
- [16] 赵宏利, 陈修文, 姜越, 等. 生态移民后续产业发展模式研究——以三江源国家级自然保护区为例 [J]. *生态经济*, 2009(7): 105 - 108.
- [17] 孟向京. 三江源生态移民选择性及对三江源生态移民效果影响评析 [J]. *人口与发展*, 2011(4): 2 - 8.
- [18] 葛根高娃. 关于内蒙古牧区生态移民政策的探讨——以锡林郭勒盟苏尼特右旗生态移民为例 [J]. *学习与探索*, 2006(3): 61 - 64.
- [19] 李慧. 湖南“十二五”产业扶贫成效数据大盘点 [EB/OL]. <http://hn.rednet.cn/c/2016/01/31/3901892.htm>, 2016 - 01 - 31.

---

[20] 唐爱平. “十二五”累计搬迁困难群众 4.9 万人 [N]. 湖南日报, 2015 - 12 - 06(1).