
易地扶贫搬迁必须发挥受扶主体的能动性¹

——基于贵州黔西南州的调查及思考

李宇军¹ 张继焦²

(1. 中国社会科学院城市与环境研究所, 北京 100081

2. 中国社会科学院民族学与人类学研究所, 北京 100081)

【摘要】从黔西南州易地扶贫搬迁实践中, 可以看到, 群众作为受扶对象, 影响着资源配置和脱贫攻坚工作的推进过程。各级党员干部逐渐意识到, 要坚持群众的主体地位, 坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念。通过改变“单边行政”的旧方式, 逐渐形成以群众为中心的政府服务作风; 通过“与民共商”, 尊重少数民族群众的传统文化, 逐渐拉近党和政府与群众之间的距离, 激发了群众的内生动力。在具体工作中, 已经摸索出几种以群众为中心的、行之有效的工作方法: 推行“两会三书六表”, 精准锁定搬迁对象; 巧用“杠杆”原理, 撬动群众的搬迁愿意; 运用“五共”工作流程法, 让群众有更多的参与感、获得感。

【关键词】黔西南州; 易地扶贫搬迁; 主体能动性

【中图分类号】F323.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-433X(2017)05-0156-04

贵州是中国脱贫攻坚的主战场, 黔西南布依族苗族自治州属于滇黔桂石漠化特困地区, 是全国脱贫攻坚的主战场之一。在黔西南州, 贫困群众大多数生活在“一方水土养不起一方人”的大山深处, 解困脱贫的根本办法、最有效办法, 就是用好国家的易地扶贫搬迁政策, 搬出困境。

扶贫是一个国际性难题, 移民也是一个全球性难题, 无论是在世界其他国家, 还是中国国内, 扶贫和移民这两项工作都留下了太多的教训和失败的案例。就国内而言, 其中一个常见的、也是比较严重的问题, 是易地搬迁的农民不满意, 经常上访告状。表面上看, 这是一件如何让搬迁移民满意的事情。实际上, 应该是如何建立起一套完善而系统的体制机制的问题。这套体制机制的关键在于: 应该把人民群众放在中心的位置, 建立起一整套为民服务的政府运作体系。

收稿日期:2017-05-07

基金项目:贵州省社会科学院与黔西南州战略合作课题“黔西南州易地扶贫研究”; 中国社会科学院民族学与人类学研究所创新工程项目“多民族国家的社会治理”; 中国社会科学院城市发展与环境研究所创新工程项目“城市群重点领域雾霾源协同治理研究”。

作者简介:李宇军, 女, 中国社会科学院副研究员, 主要研究环境与发展问题。张继焦, 中国社会科学院研究员, 主要研究社会学、民族学。

一、受扶主体是影响资源配置和脱贫攻坚效果的重要因素

一般认为，市场上主要有“两只手”：即政府——“看得见的手”和市场——“看不见的手”、“无形的手”，作为资源配置方式，促进经济发展。这种来源于西方充分竞争市场经济的理论，并不完全适用于中国这样一个发展中国家。笔者认为，群众也是“一只参与资源配置的重要之手”。群众路线是我党的优良传统，是贯穿于党的全部工作的生命线和根本工作路线。习近平总书记曾指出，消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。在很大程度上，人民群众这“另一只看得见的手”，也与政府和市场一样，影响着资源配置，推动着脱贫攻坚工作的开展。在脱贫攻坚工作中，应该尊重群众、相信群众、依靠群众，发挥群众的首创精神。这一以人民为中心的扶贫观，从马克思主义唯物史观的高度，科学回答了当代中国究竟“为谁扶贫”“靠谁扶贫”“扶贫成果由谁享有”的基本问题，指明了脱贫攻坚工作的前进方向。

二、贫困农户是易地扶贫搬迁中影响资源配置的“另一只看得见的手”

1. 改变“单边行政”的旧方式，树立以群众为中心的政府服务作风。历史上多次搬迁，基本上都是政府一方主导，唱独角戏，群众大部分是被动接受，按政府要求搬迁，这种搬迁总是留下许多后遗症，政府费了大力，但部分群众还是不满意、有怨气。“单边行政”，指的是由地方政府定指标，逐级向下压任务，群众被动参与，只是听任摆布，完全失去了主体地位。这样简单粗暴的“单边行政”压任务方法，会导致群众丧失主动性，参与热情不高，项目难落地。就算完成了上级下达的任务，也是低质量完成，建设效果不佳，后续工作麻烦多，甚至后患严重。黔西南州深入贯彻习近平总书记关于“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”这一要求，把过去“压”任务的“单边行政”方式变为问计于民，向群众广泛征求易地扶贫搬迁的各种意见。

美国学者詹姆斯·C·斯科特（James C. Scott）在《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》中列举了许多试图改善人类状况但都失败了的大型项目：从德国的科学林业到苏联的农业，从巴西的城市到坦桑尼亚的村庄，每一个项目都很辉煌，但却都给当地百姓带来了巨大的灾难。作者认为，这些项目失败的主要原因是忽视了民众的存在。作者指出：这些项目都没有充分地给予下层人士表达自己意愿和知情的渠道。黔西南州委州政府建立起州“民调中心”这个平台，全州人民可以通过电话、微信、书信等各种渠道，坦陈自己的想法，在这个过程中，群众的发展愿望得到了体现，群众的内生动力得到了有效激发。比如，望谟县按照州委、州政府对易地扶贫搬迁的部署，以贫困村为主战场，以贫困人口为主要对象，以脱贫致富为出发点，通过 1218 次共商，与 5 万多人达成搬迁共识。这种根植于人民群众内心的发展动力才是充满主动精神、充满建设性的，才是可持续的。在易地扶贫搬迁过程中，黔西南州基层政府通过请村里能人、寨老甚至学校老师等做思想工作，解决群众中搬迁困惑、疑虑，让群众成为脱贫攻坚的主体，把政府指令式的“要我脱贫”变为群众自主式的“我要脱贫”，从根本上解决“上热下冷”的问题。政府顶层设计的“最初一公里”和基层的“最后一公里”才能够连成一条线，才能上下贯通。

2. 通过“与民共商”，逐渐密切党和政府与群众的关系。一个时期以来，政府与群众的关系变得有些齐远。黔西南州强调走群众路线，通过易地扶贫搬迁，逐渐改善党和政府与群众的关系。习近平总书记曾指出，贫困地区发展靠什么？千条万条，最根本只有两条：一是党的领导；二是人民群众的力量。所谓人民群众的力量，就是要极大地发挥广大人民群众的内生动力。易地扶贫搬迁是脱离穷窝的最佳途径之一。然而，它是一项系统工程，绝不仅仅是建设安置点和鼓励贫困群众搬迁这么简单的问题。将老百姓从生活了数百年的地方搬出，迅速达到脱贫致富的目标，需要从顶层设计、精准辨识、战略研究、产业布局、规划建设、整体运营、金融扶持等“一揽子”工程，如此复杂的系统，仅靠政府的意志和意愿是很难实现的，党员干部必须始终坚持群众的主体地位，创新密切联系群众的优良传统和作风，与群众共同商量、共

同谋划、共同建设、共同担待,准确了解群众所思、所盼、所忧、所急,把群众工作做实、做深、做细、做透,才能唤醒群众脱贫致富的责任意识和发展动力。黔东南州在易地扶贫搬迁中变政府唱“独角戏”为“与民共商”,尊重老百姓的意愿,获得老百姓的参与和支持;通过慎用权力、用对权力,共同把好事办好,让群众得到实惠,就要实施多边协商,多边管理,这样才能够把群众的自身努力化为发展的不竭动力。

3. 激发贫困群众的内生动力。习近平总书记将贫困地区的扶贫战略归结为“科学扶贫、精准扶贫、内源扶贫”三个方面。“科学扶贫”是求真务实、群众路线在扶贫工作中的体现。“精准扶贫”践行的是习近平总书记的要求:各级领导干部一定要多到农村,多到贫困地区去了解真实情况,扶真贫,真扶贫,带着深厚感情做好扶贫攻坚工作。“内源扶贫”的出发点和落脚点都是为了群众,将过去“干部干、群众看”转变为“群众干、干部帮”,激发群众的内生动力,既尊重了客观规律,按规律办事,又充分发挥了主观能动性,把尊重客观规律和发挥主观能动性有机结合起来,真正发挥脱贫对象的主动性、积极性,激发其谋发展、盼发展的内生动力,从而得到人民的拥护和支持。

这些年,我们看到,很多来自境外(如世界银行、亚洲开发银行等)的扶贫和移民项目在中国农村实施时,总是抱怨地方政府忽视普通民众,一直倡导“参与式扶贫”,意在让民众有更多参与权。在黔东南的易地扶贫搬迁中,这种情况正在改变。比如,望谟县蔗香镇在建设旅游城镇过程中,对“五共”工作流程¹的探索实施,就点燃了群众参与脱贫攻坚工作的热情:在100多天内,曾经脏乱差的小镇变成一个集文化体验、生态农业观光、乡村休闲度假于一体的山地旅游小城镇,初步体现了“五共”工作法对发挥农民主体性的调动作用。而农民主体性的充分发挥又从根本上改变“不以穷为耻,反以穷为荣”、“等靠要”等落后观念对贫困农户的消极影响,提高其在生产和生活中的主体性意识,提升贫困农户的可行能力,从而提高精准扶贫的识别准度和帮扶准度,降低管理难度,因此,“五共”工作法是对精准扶贫政策实施的有效尝试。

黔东南州的贫困群众世代生活在大山中,贫困在祖-父-子-孙的代际之间顽固。对于大山里的贫困农民来说,恶劣自然环境造就的穷窝是走向发展和富裕的最大障碍,也是政府扶贫投入的无底洞。如果不搬出这个穷窝,就只能是年年扶贫年年贫。只有挪出穷窝,才能拔出穷根,才能阻断代际贫困延续,也才能够堵上扶贫投入的无底洞。兴义市107个“五人小组”成员(包括村主任、第一书记、村支部书记、驻村干部等)深入田间地头,到村到户与群众面对面交流,在精准识别贫困户的基础上,精准提出帮扶措施,让广大群众快速有效脱贫。该州着力处理好易地扶贫搬迁中政府与群众的关系,调动了贫困群众的积极性,变“粗放扶贫”为“精准脱贫”,变“任务式”为“服务式”,变“让我脱贫”为“我要脱贫”,唤醒了干部和群众的脱贫攻坚责任意识,提振了干部群众脱贫攻坚的精气神,针对易地扶贫搬迁中的“四难问题”(难搬出、难稳住、难发展、难融入),带领贫困群众实现“七个搬出”²。比如“搬出渴望”,该州各级党员干部通过与群众反复共商,引导群众认清自己的现实处境,多了解外部世界,打开心路和视野,让群众深切认识到,易地扶贫搬迁是拔穷根、解困局千载难逢的机遇。

册亨县孔屯村位于巧马镇西部的大山之中,周围都是高山,村落散布在深谷里或山坡上,共有10组572户2265人,其中苗族占70%左右,还有汉族、布依族、仡佬族等。在公路修通前,要想翻过拦爱山,从孔屯村到山外的巧马镇,要走3个多小时。孔屯村30岁左右还没有结婚的男青年还有50来个,而本地的女青年却大都嫁到外地去了。这对孔屯村来说,是一个尴尬而又严峻的问题。孔屯村村民、68岁的苗族老人杨胜国感叹地说:“我们搬了几回家,都是从一个穷地方搬到另一个穷地方,到如今,还过着穷日子!现在,终于盼来了这一天,国家给这么好的政策,孔屯要全部搬到大山外面去,我们终于可以不再在这种山穷水恶

¹ “五共”工作法指的是乡镇干部、村干部、寨老、村民代表等,凡事“共商、共识、共建、共享、共担”五个步骤。

² “七个搬出”指的是搬出渴望、搬出文化、搬出产业、搬出倍增、搬出尊严、搬出动力、搬出秩序。

的地方苦熬了，这次搬迁，是为了拔掉穷根！”让群众发自内心地渴望搬出大山，真正使易地扶贫搬迁工作搬出群众所急，搬出群众所愿，让群众越看越想搬，越琢磨越觉得尽快搬出才能尽早脱贫。这才能从根本上解决“搬出难”的问题。

4. 尊重少数民族的传统文化。移民搬迁的问题，既是人(改变居住地)的问题，也是一个文化问题：易地扶贫搬迁式城镇化的核心是“人的城镇化”，其基本要求是看得见山水、感受得着文化、记得住乡愁：有的地方采取工程项目的方式，执行扶贫攻坚任务比如，为贫困户在城镇建移民新村，让老百姓搬离贫穷的山窝，试图“一搬了之”。在这种情况下，贫困户的居住条件虽然得到了很大的改善，但是，有的移民新村只是“形象工程”或“政绩工程”。贫困农户离开了农村，无地可劳作，就业成了问题；贫困农户离开了乡土，原有的传统文化失去了根基，更不用说文化的传承发展了。习近平总书记曾指出：不能因发展心切而违背规律、盲目蛮干，甚至搞劳民伤财的“形象工程”。这种扶贫搬迁做法，看上去似乎“考虑到了群众的疾苦”，似乎是在“执政为民”，但是，这种做法都属于“头痛医头，脚痛医脚”的形式主义，都过于简单化，并不能满足群众文化需求，全面系统地消除贫困问题。

黔西南州在扶贫攻坚中提出了实现“七个搬出”的目标要求，其中之一便是“搬出文化”。该州是少数民族自治州，各族群众在大山里生活了千百年，在那个特定环境里创造出了自己的文化，流传下来的民族民间技艺和艺术极为丰富。这是宝贵的文化资源。在易地搬迁中，不能让这悠久的历史根脉中断，不能让这些宝贵民族技艺和艺术散失。在搬迁过程中，专门对搬迁区的传统民族民间文化艺术进行统计分类，纪录保存。还请联合国非物质文化遗产保护中心，对之进行深度挖掘整理，让搬迁区的民族文化得到传承，乃至让搬迁的群众依靠民族文化资源，展开民族文化产业的创业，增加就业机会。更具有深刻意义的是，这些民族文化传统遗存是山区人民的“精神家园”，他们搬离山里故土之后，这些传统文化资源跟随他们进城，会让他们保持文化的连续性，能够为新家营造“故土感”，抚慰他们的“乡愁”，有助于稳定他们的迁居心理。此外，他们组建专门队伍，整理挖掘编写搬出地的村志、村史，建立搬入地区志工作小组，确保搬迁过程中历史文脉不断。

黔西南州在这次易地扶贫搬迁中，变“搬出人”为“搬文化、搬心、搬神”，实现了“连文带物”系统搬迁。过去，基本上是把群众搬出来，不在原村组生活就行了，几乎不管群众的真实想法、风俗习惯、民族文化、产业就业等，是典型的只“搬出人”；从望谟县到兴义市义龙新区的跨区域易地扶贫搬迁，已经不是过去的只“搬出人”，而是通过共商，与群众达成共识，通过异地复制建设原有设施，使之留住“故土情”，体会“乡愁味”，增强“获得感”，变成“搬出心”。他们牢牢把握搬心、搬神（神韵）、搬产、搬家四个重点环节，尤其把“搬出神、稳住人”作为关键的关键，把搬迁群众千百年来在大山里传承的文化遗存、民族风俗、传统工艺等，原原本本、原汁原味地搬到城镇，让搬迁群众在新家园既能有文化归属，又能融入文化产业链条，真正实现搬得出、稳得住、能致富、生活好。

三、以贫困群众为中心实施易地扶贫搬迁的几种方法

1. 推行“两会三书六表”，精准锁定搬迁对象。国家对易地扶贫搬迁的贫困群众有很优惠的政策，部分村组干部可能会因此优亲厚友，将不贫穷的农户定为贫困户，导致贫困户识别不精准，严重影响精准扶贫政策的落实。黔西南州在实践中形成了“两会三书六表”的方法，把确定搬迁贫困户的全过程透明，以公开求公正，以精准求公平。同时，“两会三书六表”也在易地扶贫搬迁行动中广泛实行“契约化”管理，让贫困户对自己的决定建立起责任意识，同时也保证了政府行为的规范化。政府与群众在“两会三书六表”的行为系统中做到双向约束，权利和义务对等，双方履约诚信。让政府与民众之间的互动关系进入规范状态。

2. 巧用杠杆原理,撬动群众的搬迁愿意。在易地扶贫搬迁中,群众自然会有故土难离的心情,对即 4 搬入的未知环境有恐慌感,担忧搬迁后难以生存,听以常会等待观望。对此,黔西南州以各级党委、政苟、干部和“五人小组”为撬杠,以州县两级战区为着力点,以乡镇、村为施力点,以在村民中有威望的寨老和退役军人为基层舆论支点,以最有能动性的外出务

工青年等乡村能人为激活点,形成一个“撬杆系统”,而不是仅靠政府单一力量包打天下。数以万计的贫困户大规模易地搬迁是涉及方方面面的庞大系统工程,不能由政府一根柱子支大厦,必须多方合力,促成积极搬迁的舆论环境,让应搬迁的贫困户在心理上获得“支援感”,在行动上群体“呼应感”。同时,各方面创造有利于贫困户搬迁的环境条件,保证先搬迁的贫困户在搬迁过程中一切顺利,给观望者吃定心丸。通过愿意搬迁的积极分子启发更多群众的搬迁意愿,以少带多,典型引路,示范带动。

3. 运用“五共”工作流程法,让群众有更多的参与感、获得感。比如,册亨县巧马镇干部职工、村党建扶贫“五人小组”成员巧用“共商、共识、共建、共享、共担”的“五共”工作流程法,与群众 19 轮“共商”乡村发展倍增计划、易地扶贫搬迁,点燃 8 余人搬迁热情(搬迁户来自孔屯、锅厂、尾贤、板坝等村,共计 2068 户 8404 人)。在这种民主工作机制中,普通民众获得了知情权、参与权、选择权、决策权等,走的是以民为本的协商共生发展道路。

四、结语

黔西南州在实施易地扶贫搬迁工作中,深刻体会到,群众作为“另一只看得见的手”,影响着资源配置、影响着脱贫攻坚工作的进程。各级党员干部逐渐意识到:要坚持群众的主体地位,创新密切联系群众的优良传统和作风,坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念。通过改变“单边行政”的旧方式,逐渐形成了以群众为中心的政府服务作风;通过“与民共商”,尊重少数民族群众的文化传统,逐渐拉近了党和政府与群众之间的关系,激发了群众的内生动力。在具体工作中,已经摸索出几种以群众为中心、行之有效的工作方法,如,推行“两会三书六表”,精准锁定搬迁对象;巧用“杠杆原理”,撬动人民群众的搬迁愿意;运用“五共”工作流程法,让人民群众有更多的参与感、获得感。

参考文献

① 詹姆斯·C·斯科特. 国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.

② 张晨, 李天祥, 曹芹. “参与式发展”研究综述[J]. 农村经济与科技, 2010(5).