

# 重庆武陵山区少数民族扶贫搬迁户的 返贫困境与“阻返”策略研究

周伍阳

(长江师范学院地方政府治理研究中心, 重庆 408100)

**【摘要】**: 重庆武陵山区属于少数民族人口多、贫困程度深、生态环境脆弱的地区, 是实施易地扶贫搬迁的重点区域。“十三五”易地扶贫搬迁后居住条件尽管得到了明显改善, 但由于生活生产支出、权益保障和生计重构等方面原因极易返贫, 建议实施盘活扶贫搬迁闲置资源、完善搬迁配套服务政策、发展民族特色产业等策略来阻止少数民族扶贫搬迁户返贫。

**【关键词】**: 少数民族; 扶贫搬迁; 返贫; 武陵山区

**【中图分类号】**: F323.89 **【文献标识码】**: A

区域贫困和生存环境是紧密相关的, 易地扶贫搬迁工程是精准扶贫战略“五个一批”的重要脱贫措施之一, 目的是通过“挪穷窝”、“换穷业”从根本上解决扶贫搬迁户的贫困问题, 兼具提高贫困户生计能力、强化生态保护和促进区域发展的多重效益。一方面, 把贫困人口迁移到生存条件好、发展前景良好的地方, 从根本上提高贫困户可持续生计能力, 促进区域经济发展; 另一方面通过移民搬迁, 避免迁出地的生态环境遭到继续破坏, 有利于生态脆弱区的生态系统修复, 重建生态屏障。重庆武陵山区域是重庆实施易地扶贫搬迁工程的重点, 而其中的少数民族扶贫搬迁户又是工程中的难点, 这是破解片区“一方水土养不活一方人”的根本方略。因此, 面临重庆武陵山区“十三五”易地扶贫搬迁这一艰巨工程, 要在“搬得出”基础上实现“稳得住、能致富”的目标, 必须在梳理易地扶贫搬迁政策基础上, 深入分析少数民族扶贫搬迁户由于经济、权益以及后续生计等方面原因可能导致的返贫困境, 并进一步提出针对性的阻止返贫策略, 以实现少数民族扶贫搬迁户经济能立足、权益有保障、生计可持续的脱贫目标。

## 1 “十三五”易地扶贫搬迁政策与重庆武陵山区实践

1.1 “十三五”易地扶贫搬迁政策 2013年11月, 习近平总书记在湖南湘西十八洞村考察时首次精准扶贫的概念, 指出“扶贫要实事求是, 因地制宜。要精准扶贫, 切忌喊口号, 也不要定好高骛远的目标”, “精准扶贫”成为新一轮脱贫攻坚战的根本思想。2015年10月, 习近平总书记在减贫与发展高层论坛上首次提出“五个一批”的脱贫措施, 其中就包括易地搬迁脱贫工程。同年12月国务院召开全国易地扶贫搬迁工作电视电话会议, 李克强总理作出重要批示, 时任国务院副总理汪洋进行全面动员部署, 拉开新时期易地扶贫

**收稿日期**: 2019-01-18

**基金项目**: 2018年重庆市教育科学委员会人文社会科学研究重点项目(项目编号: 18SKSJ058)。

**作者简介**: 周伍阳(1980—), 男, 湖北京山人, 博士, 副教授, 研究方向: 贫困治理。

搬迁工作的序幕。2016年9月，根据国家发改委印发的《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，计划搬迁的目标人口近1000万人，在2020年前彻底解决这部分人的绝对贫困问题。

1.2 重庆武陵山区扶贫搬迁的政策实践根据2016年重庆市发布的“十三五”易地扶贫搬迁实施方案，计划易地扶贫搬迁54.5万人，其中建卡贫困人口25万人，涉及到17个贫困区县，其中包括位于武陵山区的黔江区、武隆区、丰都县以及石柱土家族自治县、秀山土家族苗族自治县、酉阳土家族自治县和彭水苗族土家族自治县。为了进一步推进重庆易地扶贫搬迁工作，2017年12月底，重庆市出台《深化易地扶贫搬迁工作的实施意见》，以努力实现扶贫搬迁户无负担搬迁安置、稳定脱贫的目标。2018年7月，重庆市出台《关于进一步做好易地扶贫搬迁工作的通知》，明确要求在接下来3年的脱贫攻坚战中高度重视易地扶贫搬迁工程，并进一步细化制定了一系列配套政策，以保障易地扶贫搬迁的顺利实施。

## 2 重庆武陵山区易地扶贫搬迁的主要成效

2.1 易地扶贫搬迁工作进展顺利重庆武陵山区属于贫困程度深、生态环境薄弱的易地扶贫搬迁工作重点区域。2018年，国家已下达我重庆市“十三五”建卡贫困人口易地扶贫搬迁计划23.92万人，截至同年9月底，重庆累计搬迁入住建卡贫困人口21.33万人，已经完成国家下达搬迁任务的89.17%。从2017年底，重庆对生态脆弱区贫困户进行了多次摸底核实，2018年增补搬迁贫困户12889人，在充分尊重搬迁贫困户意愿的基础上做到“愿搬尽搬”。

2.2 少数民族扶贫搬迁得到大力支持重庆武陵山区下辖石柱、彭水、酉阳、秀山四个民族自治县，为了推进重庆少数民族和民族地区全面建成小康社会，根据2017年重庆市《关于贯彻落实“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划重点任务分工的通知》，各项惠民政策和民生项目向少数民族和民族地区倾斜，要求对少数民族扶贫搬迁户给予大力支持，以扶贫搬迁带动少数民族特色村镇建设，要进一步少数民族贫困户、贫困村发展少数民族传统手工业、生态旅游业等特色优势产业

## 3 重庆武陵山区少数民族扶贫搬迁户的返贫困境

3.1 少数民族扶贫搬迁户支出增加快导致的返贫困境易地扶贫搬迁资金来源主要有中央预算内投资、专项建设基金、地方政府债、低成本长期贷款以及贫困户自筹资金这五部分构成，原则上每户自筹资金不超过1万元。但“十三五”期间搬迁的重庆武陵山区少数民族贫困户大多位于高山、高寒等深度贫困地区，底子薄，积累少，除了要负担自筹资金外，还要考虑到迁入后添置新的生产资料和生活资料开支，特别是对于无土安置贫困户以及少数民族、妇女、老年人口，既无法延续以往自给自足的生产生活方式，也面临着重新择业的困难。因此，少数民族扶贫搬迁户尽管居住条件有所改善，生活水平有所提高，但前期自筹资金的耗费和后期生活成本的增加极易导致扶贫搬迁户返贫。

3.2 少数民族扶贫搬迁户权益保障难导致的返贫困境扶贫搬迁户在迁入迁出地的政策存在衔接难的问题，可能导致其权益受损：首先，户籍及社保等迁移配套政策不健全。易地扶贫搬迁工程伴随着迁入迁出地的户籍迁移、社会保障衔接、子女教育、附属用地确权等一系列权益保障问题，这些政策缺失或不健全，不仅带来生活的不便，也限制了就业、教育等发展机会。其次，迁入与迁出地的生产生活资料处置分配规则不清晰。扶贫搬迁户迁出后原有宅基地、林权、地权以及自留地等使用和归属处置困难，迁入地的耕种土地、菜地分配往往面临原住地、毗邻地农户的排斥和竞争，这些问题处置不当极易引发基层冲突，也直接关系到扶贫搬迁户的经济利益。最后，对于从生态修复区搬迁出的贫困户，尚未建立起常态化、制度化的生态补偿机制。这些权益保障不到位，不仅影响到扶贫搬迁户生活稳定，也可能导致经济利益受损而返贫。

3.3 少数民族扶贫搬迁户生计重构难导致的返贫困境少数民族扶贫搬迁户面临着生计重构、后续产业发展的难点。一方面，重庆武陵山区位于欠发达地区、偏远山区，龙头企业少，带动能力弱，同时市场空间窄，交通物流不便，后续产业培育困难，这些因素导致对扶贫搬迁户后续生计重构的产业支持乏力；另一方面，少数民族扶贫搬迁户切断了原来熟悉的社会关系网络，面临民族差异、文化差异以及社会适应差异等多方面问题，产生了经济、生产和就业方面的多重压力，另外少数民族扶贫搬迁户教育水平不高，技能水平偏低，就业能力差，也容易再次陷入贫困。

## 4 “阻返”策略

4.1 盘活易地扶贫搬迁的资源，实现扶贫搬迁户收入稳步增长当前大力推进中的“三变”改革为扶贫搬迁户收入增长提供了可能性。第一，以农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革，盘活易地扶贫搬迁后遗留的资产资源，厘清产权归属，强化资本运作，把闲置的自然资源、房屋、建筑等可利用资产使用权，以资本形式投入到企业、合作社、家庭农场等经营主体，让搬迁贫困户享受到股份收益，增加资产性收入。第二，重新整合扶贫搬迁户搬迁后的禀赋资源，优化资源配置，提高劳动生产效率，积极促进一二三产业的融合发展，增加扶贫搬迁户生产经营性收入水平。第三，扩大易地扶贫搬迁对口支援单位的就业帮扶力度，采取劳务派遣、扶贫车间、服务外包、招聘用工等多种方式手段帮助扶贫搬迁户就业，增加扶贫搬迁户工资性收入。

4.2 完善搬迁配套政策与服务，维护少数民族扶贫搬迁户合法权益重庆武陵山区易地扶贫搬迁中，要借鉴上世纪80年代、90年代“三西”、粤北、广西等地区搬迁配套政策好的作法，完善搬迁配套政策与服务。首先，要提供便捷的户籍管理、就业生产生活、教育医疗、养老低保等一系列公共服务，开通少数民族服务热线，及时收集社情民意，化解矛盾纠纷；其次，在有条件的地方设置少数民族移民安置点一站式综合服务大厅，设置科教文卫、法律咨询、矛盾调解、劳务信息和民族事务等办事窗口，让少数民族搬迁户少跑路、好办事；最后，尽快出台生态补偿法规条例，特别是提高森林、水资源的生态补偿标准，通过生态补偿盘活扶贫搬迁户原有的资产，这对于搬迁后后的稳定脱贫具有积极作用。

4.3 发展壮大民族特色产业，保障少数民族搬迁户可持续生计因地制宜，分类施策，特别是做好绿色农业产业和乡村旅游产业。一方面，在有条件的移民安置点发展绿色产业，打好“武陵山牌”，推动区域特色优势主导产业形成多样化、专业化的区域品牌，通过消费扶贫等方式带动移民搬迁户增收；另一方面，易将少数民族贫困户易地搬迁与少数民族特色村寨和特色小镇建设紧密结合起来，让少数民族扶贫搬迁户参与到乡村旅游、农家乐、民宿业中，从而阻止其返贫。

## 参考文献

- [1]重庆市发改委.重庆市易地扶贫搬迁获重大阶段性成果  
[0B/EB].<http://www.chinadevelopment.com.cn/fgw/2018/11/1407082.shtml/>, 2018-11-29
- [2]周恩荣.社会制度的人性化转型与环境崩解[J].南京林业大学学报(人文社会科学版),2016,16(01):73-80
- [3]王志章,李梦竹,王河欢.少数民族地区易地扶贫搬迁的路径构建[J].广西师范学院学报(哲学社会科学版),2017,38(04):87-93.
- [4]李锋.农村公共文化产品供给侧改革与效能提升[J].农村经济,2018(09):100-105

[5]李毅.人口结构、环境污染与居民医疗保健需求——基于静态面板数据模型的实证研究[J].湖南理工学院学报(自然科学版),2018,31(04):55-59

[6]郑万军.农村人口空心化下民族地区精准扶贫:项目扶贫VS主体培育[J].青海社会科学,2016(03):128-131+137.