
过程管理视角下易地扶贫搬迁问题研究

——基于贵州省四县的调研分析

李选蝶¹

(贵州大学 经济学院, 贵州 贵阳 550000)

【摘要】: 党的十九大明确把精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一。贵州是全国脱贫攻坚的主战场, 解决贵州省贫困人口的脱贫问题, 尤其是基础设施落后、自然条件较差的偏远山区是打赢这场脱贫攻坚战的关键。基于过程管理的视角对易地扶贫搬迁中存在的问题进行了探讨, 主要分析了贵州省镇宁县、紫云县、晴隆县、普安县四个县易地搬迁的在搬迁前、搬迁中以及搬迁后具体存在的问题, 并由此提出了相关的对策建议。

【关键词】: 过程管理 易地扶贫搬迁 脱贫攻坚

【中图分类号】 F328 **【文献标识码】** A

1 引言

改革开放 40 多年来, 我国取得了令人瞩目的成就, 但贫困问题依然存在。一些条件较好的地区通过政府的扶持, 贫困人口基本脱贫。但是还有一些地区的贫困人口, 由于自然条件恶劣、生态环境脆弱、就地脱贫成本高等原因, 仍然处于贫困状态, 实施易地扶贫搬迁工程是这些地区贫困人口脱贫致富的关键。自 2016 年以来, 我国顺利完成了 870 万建档立卡贫困人口的搬迁任务。贵州省是全国贫困程度最深、贫困人口最多的省份; 同时是全国搬迁规模最大、人数最多的省份。自 2015 年 12 月 2 日以来, 贵州省在全国打响了易地搬迁扶贫“当头炮”, 坚持“搬迁是手段, 脱贫是目的”的根本要求, 让百万山区农民迁入城镇新居。贵州省“十三五”易地扶贫搬迁规划实施总规模为 188 万人, 其中建档立卡贫困人口 150 万人, 规划搬迁贫困人口占全省贫困人口的 1/3、占全国搬迁贫困人口的 1/6。本文选取贵州省黔西南州镇宁县、紫云县、晴隆县和普安县四个县进行实地调研以及对相关负责人进行访谈就易地扶贫搬迁中存在的困难、存在的问题进行分析, 并提出相关对策建议。

2 过程管理内涵及四县基本情况

2.1 过程管理的内涵

过程管理是现代管理中比较基本的方法, 主要指事件发生时在过程中所进行的策划、实施、监测和改进。易地扶贫搬迁中的过程管理主要指对易地扶贫搬迁的实施过程进行行为控制, 这一过程主要包括搬迁前搬迁任务的部署, 搬迁过程的实施, 搬迁后搬迁效益的评估以及搬迁结果的反馈及改进。而在搬迁前、中、后三个阶段中也存在很多问题。本文主要从“过程管理”的视角下对易地扶贫搬迁三阶段的问题进行关注, 弥补了当前学术界的研究空白, 具有重要的实际参考价值。

作者简介: 李选蝶 (1993-), 女, 贵州威宁人, 贵州大学经济学院硕士研究生, 研究方向: 农村与区域发展。

2.2 四县基本情况

镇宁县、紫云县、晴隆县、普安县四个县都位于贵州省西南部，属于黔西南州。镇宁布依族苗族苗族自治县共辖 15 个乡镇（街道），总人口 38.5 万，其中布依族和苗族人口占总人口的 60% 以上。紫云苗族布依族自治县总人口 40.02 万人，其中少数民族人口占总人口的 65.13%。晴隆县居住着汉、苗、布依、彝族等 14 个民族，少数民族人口约占总人口 33.5 万人的 56%，四县均属于典型的少数民族聚居山区。

镇宁 2015 年搬迁安置 156 户 739 人，2016 年搬迁安置 997 户 4310 人，2017 年搬迁安置 1268 户 5126 人。紫云县是全省 14 个深度贫困县之一，同时也是国家新一轮扶贫开发工作重点县，易地扶贫搬迁成效显著。2015 年搬迁安置 200 户 925 人，2016 年搬迁安置 2119 户 8438 人，2017 年搬迁安置 2122 户 8446 人，2018 年搬迁安置 2016 户 8579 人。晴隆县全作为贵州省 14 个深度贫困县之一，截止 2018 年底，全县实际搬迁共 34534 人。2015 年搬迁安置 1000 人，2016 年搬迁安置 10077 人，2017 年搬迁安置 1331 人，2018 年搬迁安置 10126 人。普安县 2015 年搬迁安置 261 户 1137 人，2016 年搬迁安置 1978 户 8817 人，2017 年搬迁安置 4041 户 16537 人，2018 年搬迁安置 8579 人。以上相关数据见表 1。

表 1 贵州省四县的易地扶贫搬迁数据统计 单位：人

	年份				总计
	2015	2016	2017	2018	
镇宁县	739	4310	5126	4810	14985
紫云县	925	8438	8446	8579	26388
晴隆县	1000	10077	13331	10126	34534
普安县	1137	8817	16537	8579	35070

数据来源：各县易地扶贫搬迁年度工作总结

3 易地扶贫搬迁存在的问题

3.1 搬迁前存在的问题

3.1.1 农户搬迁意愿低。

由于长期的生活习惯及思想观念，特别是少数民族，他们独特的生活习惯、文化习俗、思想观念，如在镇宁县江龙镇存在大多苗族在搬迁后都回流原住地情况，他们在短时期内无法融入安置地周围的居民生活。而在所调研四县中，安顺市紫云县少数民族占当地总人口的 68%，镇宁县少数民族占总人口的 62%；黔西南州晴隆县占总体人口的 56.3%，普安县少数民族占总人口的 28.6%。总体上来说，这四个县少数民族所占的比重都较大，所以其搬迁意愿在一定程度受较大影响。

3.1.2 数据精准核实难度大。

由于村寨地势高，村民居住较分散，扶贫干部数据核实难度大。截至 2018 年 5 月 14 日，普安县各乡镇（街道）上报整体搬迁自然村寨共 185 个，3740 户，17981 人，其中，贫困人口 7895 人，非贫困人口 10086 人，离全县非贫困人口总任务 15275 人，尚差 5189 人。

3.2 搬迁中存在的问题

3.2.1 县级配套资金不足。

中央专项扶贫资金较充裕，但主要用于主体工程建设，针对性太强，关于易地扶贫搬迁相关的配套资金给地方部门带来很大的压力，比如项目征地费、评估费、审计费、监理费等都是一大笔支出，都需要地方部门来承担。如紫云县作为深度贫困县，资金需求大，据紫云县移民局初步统计，2016~2018年，紫云县移民搬迁相关的配套资金总的大概要承担1.3万亿元，资金压力大。

3.2.2 实施整寨搬迁难度大。

第一是搬迁欲望强烈的村寨贫困发生率（50%以上）达不到整寨搬迁的要求，第二是非贫困户的搬迁意愿比贫困户高，导致政策覆盖出现偏差，当整寨搬迁政策落实下来之后，非贫困户已搬迁出来，然而贫困户仍留在原地。

3.3 搬迁后存在的问题

3.3.1 搬迁户就业问题。

第一，搬迁农户的就业质量不高，大部分劳动力只能靠外出打工或在当地打零工。紫云县作为深度贫困县，地方龙头企业少，劳动力需求低，加上农户技术水平不高，虽然政府通过短期的就业技能培训，但效果差，仍然不能满足当地企业的技能要求，大多数农户只能靠外出务工或在当地打零工来维持家里的生活开支，没有稳定的收入，就业质量差。第二，贫困户“等靠要”思想严重，存在很多搬迁户因为懒不愿意找工作，不想做事的现象。第三是现在农村贫困户大多都是老弱病残，思想意识普遍比较保守，自身发展动力不足，长期以来形成的“靠山吃山，自给自足”的小农意识难以改变，使他们不愿意搬迁。

3.3.2 “三块地”处理问题。

受喀斯特地貌的影响，大多数的土地石漠化较严重，土地分散不集中且坡度较大，流转率并不高，大多数农户搬迁后的土地闲置成为荒土，也有一部分土地搬迁户自己仍在耕种，一部分托管给仍留在迁出地的亲人。增减挂钩政策下，各地政府对搬迁户的宅基地都在进行强制（补偿）拆除。而对于林地大部分都闲置，搬迁户可从中获取退耕还林的收入，也有部分搬迁户会砍伐树木售卖。

3.3.3 旧房拆除复垦复绿难度大。

第一是县级配套资金缺乏，拆除工作难度大。易地搬迁户的旧房拆除成本高，要求每人给予旧房拆除补助3000元，但由于受贵州省地形地貌的影响，拆迁成本较高，3000元远远不够。第二是宅基地复垦复绿工作推进缓慢、不彻底、质量不高。第三是部分宅基地就是石沙地，其根本难以复垦复绿。另外因宅基地复垦面积较小，大多数并未耕种。第四是旧房拆除的建筑垃圾处理较难。

3.3.4 迁入小区管理问题。

移民安置点的保洁工作差，调研组在镇宁县江龙镇的移民搬迁安置点时，发现楼道到处都是垃圾，无人清理，存在脏乱差情况，搬迁小区的保洁工作有待改善。在同一小区有搬迁户的住房存在漏水情况，在反应后仍未得到处理。

4 关于易地扶贫搬迁的相关建议

第一，巩固改善农民人居环境，让农民真正地感受到“宜居家乡”。农村环境变好了，农民就能够稳定居住下来，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

第二，盘活农村各类资产。吸取我省“三变”改革的经验，积极探索农村集体资产的有效实现途径，完善农村耕地“三权分置”管理办法，发挥林地生态经济效应，开展农村宅基地“三权”改革的试点，提高搬迁后宅基地的使用效益。

第三，加强搬迁人口的生产技能培训。开展长期的生产管理技能培训，使搬迁户真正掌握一门生产技能，提高搬迁户发展的能力。贫困人口并不缺乏劳动力，而是缺乏相应的劳动技能，留在农村，不会施用新型化肥，不会发展新产业，不能很好地进行田间管理；进入城市，不会现代工业生产所需的技能，因此，让农民真正掌握一门稳定的生产技能是确保搬迁人口“搬得出、稳得住、能致富”的关键因素。

第四，合理规划迁出地的后续发展。一是对石漠化较严重、土地分散不集中且坡度较大的土地，要及时实施退耕还林保护政策或转化为经果林，保护迁出地生态环境。二是对坡度较大的山地实行坡改梯工程，全面提高森林植被覆盖率，防止石漠化和水土流失，维护生态平衡。三是对于产业发展较好的地区，继续推进农业基础设施建设，为农业生产提供坚实的基础条件。抓产业项目落地，根据各贫困村资源环境状况、产业发展现状、市场需求导向，利用生产的有利时机，谋划一批具有优势、适销对路的特色高效农业产业项目。

参考文献:

- [1]曾小溪,汪三贵.打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战的若干思考[J].西北师大学报(社会科学版),2019,56(01):123-131.
- [2]曾小溪,汪三贵.易地扶贫搬迁情况分析思考[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017(2):60-66.
- [3]陈胜东,蔡静远,廖文梅.易地扶贫搬迁对农户减贫效应实证分析——基于赣南原中央苏区农户的调研[J].农林经济管理学报,2016,15(6):632-640.
- [4]胡碧玉,马晓璐,李海燕.关于易地搬迁扶贫问题的调查思考[J].西昌学院学报(社会科学版),2019,31(01):46-50.
- [5]黎红梅,田松鹤.易地扶贫搬迁农户承包地处置方式选择及其影响因素——基于湖南省搬迁农户调查[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(01):39-48.
- [6]王永平,袁家输,曾凡勤,等.贵州易地扶贫搬迁安置模式的探索与实践[J].生态经济(学术版),2008(01):400-422.
- [7]翟绍果,张星,周清旭.易地扶贫搬迁的政策演进与创新路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(01):15-22.