

浅谈异地扶贫搬迁户农民的养老问题与对策

——以湖南吉首市 W 小区为例

孙爱淑 龙段平 吴雄周 熊嘉芝¹

（吉首大学商学院，湖南 吉首 416000）

【摘要】 湖南省拥有 11 个深度贫困县，是典型的贫困地区。湖南省在精准扶贫过程中，一直致力于异地扶贫搬迁的实践，并取得了很大成效。在搬迁实践中，面临的一个重大的现实问题是：政策制定者和执行者对搬迁户搬迁之后的后续路径没有形成清晰思路，也没有能够提出切实有效的措施让搬迁户能够“稳得住”和“富得起”。从搬迁户农民养老问题的角度出发，通过对湖南省吉首市的 W 小区中的异地扶贫搬迁户农民进行访谈与问卷调查，了解其基本情况，研究发现搬迁户农民在养老问题中存在失去生活来源、没有生活保障、难以自理、精神与物质文化空缺等。针对上述问题，提出了相应的对策与建议。

【关键词】 异地扶贫 搬迁户 农民 养老

【中图分类号】 F318 **【文献标识码】** A

改革开放 40 多年以来，贫困问题与老龄化问题依然严峻，宏观上根据国家统计局数据显示“2018 年末，60 岁及以上人口为 24949 万人，占总人口的 17.9%，人口老龄化程度继续加深。”且国新办发布贫困工作数据显示“2018 年我国减少农村贫困人口 1386 万，连续 6 年超额完成千万减贫任务，贫困发生率下降到 1.7%。”

以湖南省为例，其在“十三五”期间，异地扶贫搬迁总人数为 69.4 万，涉及全省 105 个县(市区)。搬迁区域重点集中在革命老区、武陵山和罗霄山脉一带的高寒、地质灾害、石漠化等深度贫困地区。近 3 年来，累计投入资金 393 亿元，建成住房 18.7 万套、集中安置项目 2764 个，提前两年基本完成建设任务。目前，总体搬迁入住率 99.6%，旧房拆除率 98.6%，总复垦面积 2266.67hm²，已脱贫 17 万户，占搬迁总户数的 90.7%。

搬迁区域由政府统一规划，为搬迁农民提供几种区域和住宅，其中大部分被搬迁至城镇居住，并为其提供保安、清洁工等临时工作。这些搬迁农民进入集中安置点之后，生活成本提高，一次性货币补偿又难以保障老年生活，就业问题无法彻底解决，可持续生存和发展能力堪忧。因此，搬迁农民面临老无所养的境地，急需建立搬迁户农民养老保障制度，从而解决搬迁农民的后顾之忧，维护稳定的发展环境。

湘西州土家族苗族自治州的吉首市，位于武陵山连片特困地区，从 2016 年开始，分 3 年分批实施异地扶贫搬迁工程，直至

¹**作者简介：**孙爱淑（1988-），女，山东威海人，吉首大学商学院教师，日本山口大学特别研究员，博士，研究方向：区域经济；龙段平（1997-），男，湖南茶陵人，在读本科生；吴雄周（1975-），男，湖南娄底人，吉首大学商学院教授，博士，研究方向：农村扶贫和区域发展；熊嘉芝（1993-），女，湖南怀化人，硕士，研究方向：民族区域经济。

基金项目：湖南省社会科学成果评审委员会“大湘西地区搬迁户农民的养老问题研究”（XSP19YBC099）；湖南省教育厅重点项目“大湘西地区农村最低生活保障兜底扶贫绩效评价及提升研究”（19A405）；湖南省教育厅创新平台开放基金项目“武陵山湖南片区异地扶贫搬迁后续路径现状考察和优化对策研究”（18K082）。

完成建档立卡贫困户 2273 户 7900 人的全部搬迁工作。本文以当地扶贫搬迁具有代表性的 W 小区为研究对象，针对特定人群的养老问题开展实地调查研究。

1 文献综述

美国生态学家考尔斯（1900）将群落迁移导入生态学首次提出了“生态移民”的概念，1983 年启动的“三西”项目首次出现“吊庄移民”式异地扶贫移民。马明（2002）首次提出了“异地扶贫搬迁”的概念。“异地扶贫搬迁”是中国的本土词汇，与国外的“生态移民”、“扶贫移民”类似度很高。此概念出现后，早期的学术界主要是对异地扶贫搬迁的政策介绍和工作设想（许源源，2018）。自从习总书记（2015）在“五个一批”中提出“异地扶贫搬迁”脱贫一批的战略思想后，学者们对此问题的研究成果不断涌现。

吕翠丽提出（2018）应为搬迁人口购入农业保险、产业保险，以减少搬迁人口的顾虑，为其增加一定的利益保障。刘宗华（2018）从对宜昌市搬迁移民调查的结果来看，有地却不能耕种（离原住地太远），有劳力却无业可就的现象比较普遍。搬迁农民的经济来源、生产生活支出都发生了变化。经济收入方面，由以往多元化的经济来源变成了单一的经济来源，而生产生活支出方面由以前生产支出大于生活支出变为生活支出大于生产支出。在家庭经济收入减少的情况下，让搬迁农民“住得下，住得稳”可能受到一定挑战。

梅海燕（2018）阐述异地扶贫搬迁需要在扶贫思路、机制、体制、政策和措施上做出重大创新，加快搬迁户的搬迁与融入，以及对农村留守的资源进行盘活。张媛（2018）提到建立完善失地农民养老保障制度的必要性与多种养老保障制度配套，通过货币、留地、入股、招工、住房、移民、社保等方法安置，缓解征地矛盾，促进城市化健康发展；余海芳、陈明海、宋连久（2018）对察隅县目本村案例的经验进行总结，通过安置补助资金的积极投入、公共服务体系的逐步完善、社保和教育服务的全面覆盖，因地制宜地发展产业，引导移民有序融入迁入地生产生活。有别于城市老年人的养老问题，扶贫搬迁户存在着更多且更为复杂的养老情况，如财政压力大、人口素质偏低、家庭收入有限、经济情况差等。这些情况将使得本就难以解决的扶贫搬迁户养老问题，变得难上加难。

近年来，国内学术界对异地扶贫搬迁的研究日益增多，很多学者对异地扶贫搬迁的影响因素开展了一系列研究，但对异地扶贫搬迁中存在的问题只是一笔带过，其中对养老方面的研究就更为稀少。本文在对吉首市扶贫搬迁户进行实地调查的基础上，分析影响当地搬迁工作开展后的养老问题，对异地扶贫户养老路径展开探讨，并针对其实际情况给出相应的建议。

2 基本情况与现状

吉首市 W 小区为 2016 年新建的异地扶贫一期搬迁工程，位于吉首市东北方，距离吉首市区 10km，小区约有 2000 户（公、廉租混住，其中异地扶贫搬迁户约为 700 户），截至 2019 年 1 月，入住时间约 1 年。

本次调查针对吉首市 W 小区居民共发放问卷 30 份（异地搬迁户家庭结构异于普通家庭，年轻劳动力基本外出务工，老人和小孩留守，调查难度大，一份问卷代表被调查农民整户的情况），其中有效问卷 25 份，有效率 83.3%。在调查的 25 户中，17 人为 60 岁以上，8 人为 59 岁及以下的中年，大多数被调查对象文化程度偏低，难以理解问卷内容，故而采取采访形式的转述法对问卷进行填写。其中女性占 60%，男性占 40%，搬迁源分布于吉首市各贫困村村落。

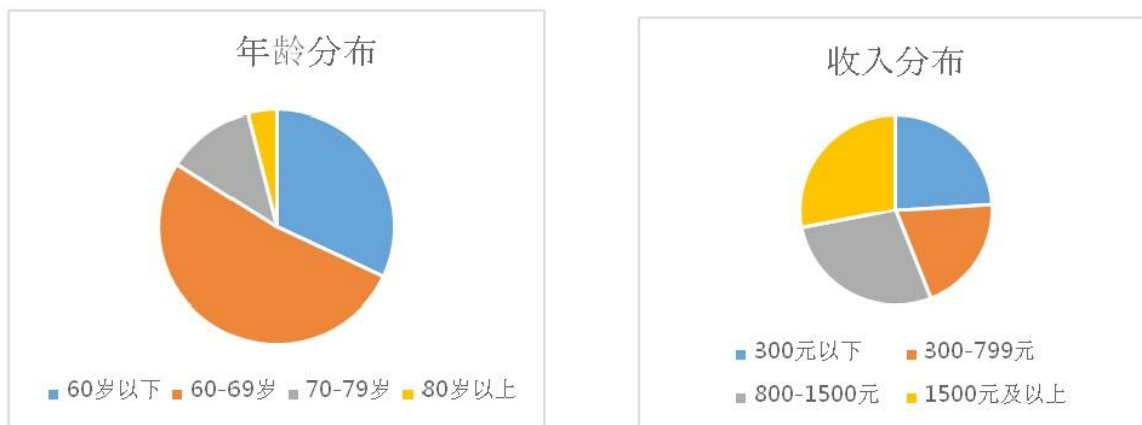


图1 搬迁户年龄与收入分布

根据问卷显示,在25名调查对象中,男性为10名,占40%,女性为15名,占60%;其中老年群体占比较大,60岁以下的调查对象仅占32%;“身体健康状况”方面,仅有6名身体是健康状态;“文化程度”方面,大多数老人文化程度较低,小学及以下学历多达40%;“月收入”方面,1500元及以上的调查对象仅占7名,大多数人难以维持基本的生活水平;“希望的养老方式”中有32%的人选择靠自己的积蓄养老,20%的人是依靠养老保险养老,16%的人选择依靠子女养老,只有极少数的人希望靠政府补贴养老;针对“是否担忧未来养老问题”的调研结果显示,有32%的人表示十分担忧,而不担忧的人只有4%。

另外,根据采访调查显示,异地扶贫搬迁户的消费水平较低,主要开支是“日常生活和医疗支出”,日常生活保障与医疗保障成为搬迁户的心头之忧。大部分搬迁户老人虽然免费纳入医保,却连医保报销外的10%费用都承担不起,且没有定期检查的习惯,认为诊疗检查等这些不在医保范围内的费用没有必要。在贫困与教育程度的影响下,他们认为医院费用过高,诊断结果未必准确,并且痊愈率也得不到保证;另一方面,他们不想给儿女造成金钱与精神压力负担。在休闲方面,老人们大部分以看电视、打牌、串门聊天等方式来消磨空闲时间,没有其他的休闲方式。最后,在调查中发现,大部分搬迁户老人的子女基本上都在外务工,使其处于独居或夫妻两人在家的状态,其自养能力与安全意识随着年龄的增大和身体状况的恶化而逐渐降低,养老保障存在很大问题。

总体来说,异地扶贫搬迁户的养老问题现状,主要分为个人、家庭、社会与国家四个层面,分别对应年老体弱带来的生活自理困难;家庭搬迁后因失地切断部分生活来源而造成的生存压力;搬迁后老人难以适应环境的转变,与儿女、邻居、社区之间存在严重的代际差异;最后,是在政策与保障的制定、实施方面的行之有效的针对方案不足。他们在全方位处于劣势,受教育水平低、身体健康差、没有积蓄和保险是他们的标签,也不被他人理解。中国发展至今,“人口红利”时代已经过去,老龄化成为亟待解决的问题。养老问题普遍存在于社会和家庭中,但是搬迁户作为一个特殊群体,既有养老问题的普遍性,也有其特殊性,特殊性在于农村养老与所居住搬迁安置点的城镇养老存在部分重合。且搬迁户的养老较一般农村养老来说,其生存环境更加不乐观,还需面对文化、心理方面的冲击,特别是随着年龄的增长,他们逐渐与时代脱轨,与社会联系渐行渐远。

3 扶贫搬迁户养老存在的问题

3.1 失去原本生活来源,养老后继乏力

搬迁后,年轻人靠外出务工维持生计。而老年人搬迁后“以地养老”的现状被打破,无法依靠种地、养殖、林牧业维持生计,失去收入来源。依靠子女和自身积蓄养老者偏多,面对漫长的老年生活,难以获得有效保障。

3.2 政策与保障方面存在空白，养老方式单一落后

在生计方面，政府为扶贫搬迁户提供了就业机会与优惠政策，但工作岗位少，工资偏低，且政策优惠获得的条件较高。而保险与相关政策方面，搬迁户农民对于各类保险关心度低，依靠子女养老的传统观念和意识较强，特别是面对保费，经济实力令他们难以缴纳，因此老人的养老方式相对单一落后，大部分农户依靠自身与子女。

3.3 贫困老人生活成本压力大

以往日常生活农村，商品交易以赶集、逢墟为主，商品价格较低，基本上都是自给自足，将剩余农作物出售，换取货币。而安置小区中，以农贸市场交易为主，商品价格以市价为主，产品齐全，但较农村的产品成本上升，对于扶贫搬迁户来说生活开支压力大，希望获得低价商品，以维持日常生活。

3.4 精神与物质文化方面空白，养老服务落后

由于原农村老人受教育程度低，休闲放松主要以看电视、打牌、聊天为主。在搬迁后，老年人面对新的居住环境存在孤独与孤独感，新邻居间互不叨扰，搬迁社区精神与物质文化建设难以符合与跟上搬迁户的养老需求。养老服务工作涉及面广且工作量大，目前整个社会还未对搬迁安置点形成良好的规范，卫生与安全问题频出、社会关注度不高。提供的养老服务方式单一、效果不理想；政府和社会组织服务农村养老模式也才刚刚起步。社会组织相关的养老服务队伍专业化、规模化程度低，服务内容、服务方式、服务水平与老年人的养老需求还有较大差距。

4 关于搬迁户养老的对策

一是可以利用好原住地的资源，做好产业开源节流。各地的搬迁政策虽有所不同，有些属于退耕还林，有些搬迁户的宅基地与自耕地还处于荒废状态，造成资源的浪费，也使得搬迁户养老失去了主要生计源泉。对此当地政府或村委会可以制定相应的规划措施，按照以往的对口扶贫或产业合作等经验，因地制宜，通过原宅基地与自耕地发展项目，发展与利用好原集体经济，给予搬迁户养老上的经济支持，提升造血能力。建立土地增值收益合理分配机制，大幅度增加农民土地收益。

二是加大精准扶贫力度，完善养老保险制度。通过异地搬迁，要使贫困群众用得起、用得上、用得好各类保险、医疗、教育等资源，提高搬迁户的生活质量，防止各类返贫，为养老做好保障。搬迁既要一步一个脚印的解决贫困群众当前的困难，也应帮助搬迁户农民制定中长期的发展规划。加大对新农保制度建设的投入，不断提高新农保对农村老人的保障力度。采取积极措施，针对搬迁户养老的投保，政府除给予一定的财政补贴外，也应与保险公司协商让其提供更为合理的商业保险的缴费标准，使搬迁老人从中受益以缓解养老压力。

三是建设精神文明。首先，社区作为老人养老活动平台，承载主体在老人养老中的作用不可忽视。可以组织本区的居民建立文艺团队、开展宣讲活动与成立老年人学校等方式，在社区定时与不定时开展一些活动，如广场舞、宣讲会，内容可涉及宣传国家相关政策、养老问题与生活安全等，以增加老年人生活娱乐，提高老年人的综合素质。其次，可以通过资金社会化筹集、社会化发放，普及老年人基本生活补助金、护理金、医疗补助金等，解决老人就医难、就医少的现状。加大财政对医疗方面的投入力度，提高各级医疗保健服务水平，降低医疗费中自付比例，扩大大病报销范围，真正做到“病有所医、病有所治”。最后，建立社会化养老服务机构，培训从业服务人员，全面提高养老服务质量，推动社区养老服务质量建设专项行动深入开展，确保养老服务质量稳定提升和标准规范化落实。让老年人不仅在经济上不断得到保障，而且在精神慰藉上也要更为充实，使他们的老年生活过得更幸福、更美满。

参考文献：

-
- [1]李谦,刘思嘉.异地搬迁扶贫政策的实施问题与对策研究——以西华镇什民村为例[J].劳动保障世界,2019(18):67-68.
- [2]张艺伟.异地扶贫搬迁后续发展研究[D].郑州:郑州大学,2019.
- [3]余海芳,陈明海,宋连久.异地扶贫搬迁项目的经验总结与问题分析——基于察隅县日本村案例[J].高原农业,2018,2(06):676-680.
- [4]张媛.发展型社会政策视角下的失地农民养老保障制度分析探讨[J].人才资源开发,2018(19):27-28.
- [5]梅海燕.异地搬迁实现精准扶贫的实践与思路——以云和县为例[J].经济研究导刊,2018(22):34+135.
- [6]吕翠丽.异地扶贫搬迁存在问题与路径研究[J].当代农村财经,2018(9):42-44.
- [7]刘宗华.异地扶贫搬迁移民社会适应研究——基于宜昌市的调查分析[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2018(9):13-19.
- [8]陈宗胜,张小鹿.异地扶贫搬迁:解“一方水土养不起一方人”之困局[J].国际融资,2018(09):36-41.
- [9]邢成举.搬迁扶贫与移民生计重塑:陕省证据[J].改革,2016(11):65-73.
- [10]婀娜尔,张建新.阿拉善左旗异地扶贫搬迁问题研究[J].合作经济与科技,2018(5):148-151.