

易地扶贫搬迁:历史演进、现实逻辑与风险防范

吴振磊 李钺霆

(西北大学 经济管理学院 西安 710127)

摘 要:易地扶贫搬迁是攻克深度贫困地区脱贫难题的一项有效途径。改革开放以来,我国易地扶贫搬迁经历了初步探索阶段、试点推进阶段、全面推进阶段、攻坚巩固阶段四个时期。当前,在已经基本解决绝对贫困的基础上,在精准扶贫、精准脱贫攻坚的决战时刻,要重点运用四种措施防范四大风险:一是多途径促进搬迁移民生计接续,规避移民生计风险;二是多渠道拓展搬迁移民社会关系网络,降低移民融入风险;三是多维度完善扶贫产业化市场化机制,把控扶贫产业面临的市场风险;四是多层次健全公共服务保障体系,削弱移民心理依赖风险。

关键词:反贫困;易地扶贫搬迁;全面小康;精准扶贫

中图分类号: F323.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2020)02-0131-07

反贫困是人类必须面对的重要挑战,新中国成立 70 年来,我国扶贫事业经历了收入分配和社会发展减贫、体制改革主导的农村扶贫、解决温饱的开发式扶贫、巩固温饱的全面扶贫和现阶段正在进行的全面小康精准扶贫五个阶段^[1]。当前,我国扶贫开发事业正处于巩固成果、攻坚拔寨的冲刺阶段。2015 年,中央扶贫开发工作会议决定开展“五个一批”工程攻克艰巨的扶贫难题,利用“易地搬迁脱贫一批”这一“头号工程”,应对“一方水土养不活一方人”的“硬骨头”,以确保从根本上满足深度贫困人群“挪穷窝、斩穷根”的迫切需求。与此同时,也可以促使迁出地的生态恢复平衡、保护自然环境,形成多方受益的良好局面。在已经基本解决绝对贫困的基础上,在精准扶贫、精准脱贫攻坚的决战时刻,如何稳步推进精准扶贫事业以达到全面脱贫的伟大目标,如何更好地发挥易地移民搬迁工程的优势,防范好可能出现的风险,是急需面对和解决的问题。本文回顾了我国易地扶贫搬迁的发展历程,分析了易地

扶贫搬迁的内在逻辑及精准扶贫未来可能面对的风险挑战,为高效率高质量实现贫困人口全面脱贫同全国人民共同迈入小康社会的目标提供了政策参考。

一、改革开放以来我国易地扶贫搬迁的历史演进

改革开放以来,我国易地扶贫搬迁已走过近 40 年历程,呈现出由地方自发实践到中央统筹规划、政策维度不断完善、资金筹措渠道拓宽、投入力度日益加大、社会各界广泛参与的演变特点,易地扶贫搬迁工程同工业化、城镇化发展有机结合。现阶段,易地扶贫搬迁更加注重搬迁人口“造血”能力的提升。根据我国易地扶贫搬迁的历史过程和发展特点,可划分为四个阶段(见文后表)。

(一) 易地扶贫搬迁的初探阶段(1982—2000 年)

1. “三西”扶贫搬迁初探。我国政府最早成功组织的农民自愿移民搬迁可以追溯到 20 世纪 70 年代。直到 1982 年实施的“三西”区域性移民,才将移民搬迁作为一项治理贫困的措施。在“兴河套之利,济西海固之贫”的总方针指导下,当地政府组织引导生活在生态环境脆弱、生存条件恶

基金项目:国家社会科学基金项目“西部地区扶贫移民适应期反贫困的可持续机制研究”(16CJL052)

作者简介:吴振磊,1982 年生,西北大学经济管理学院院长、教授,经济学博士。

劣地区的农民向水、土、光、热等资源丰富的地区迁移,以解决温饱和环境的双重难题。这成为我国扶贫移民的初始探索,也是我国最早的有组织、有计划的区域性扶贫搬迁项目。为了帮助甘肃定西和宁夏西海固等环境恶劣地区摆脱贫困落后的困境,中央政府为该项目设立专项基金予以支持,并临时成立“三西”地区农业建设领导小组,进行“三西”地区的农业开发建设,采取挖潜式的分散安置和开发式的集中安置并举的模式,鼓励当地农民采取“有水走水路,水陆不通走旱路,旱路不通另找出路”的方法克服一切困难开展移民工作,三路并进地解决了甘肃和宁夏干旱地区700多万人的生态贫困问题。1998年底,该项目已顺利完成特困地区新开发灌区63万人的搬迁重任,实现100多万亩新灌区开发^[2]。这一时期形成了以“吊庄”^①和“拉吊庄”^②移民为代表的典型经验。20世纪80年代,除了“三西”农业建设计划所涉及的甘肃、宁夏两省区外,其他贫困地区尚未开始实施易地扶贫移民。

2. 八七扶贫攻坚计划下开发式移民的探索。进入20世纪90年代,经过党和国家的不懈努力,借助体制改革提高农民群体的整体收入,推动减贫事业不断发展,我国绝对贫困人口数额大幅下降,全国范围内未能完全解决温饱问题的贫困人口锐减至8000万左右。^③基于过去的实践探索,我国扶贫从纯粹的救济式扶贫向经济开发式扶贫转变,更加注重为贫困群体创造稳固的脱贫条件以防止返贫的发生。这一阶段,贫困人口大多散布在中西部的深山区、石山区、高寒山区、黄土高原区、荒漠区等生态脆弱难以实现可持续生计的偏远地区。为了在贫困问题上有所突破,国务院决心力争用7年左右的时间,基本解决当前全国8000万农村贫困人口的最基本的吃饭穿衣问题。在此政策引导下,各地采取多元化的帮扶措施,因地制宜,分类指导,政策明确指出“对于那些极少数生存和发展条件特别困难的村庄和农户,实行开发式移民”,加快建设基础设施,逐步解决贫困人口可持续生计困难的问题。至此,我国正式在中央政策文件中将移民搬迁列为农村扶贫开发工作的一项基本途径,加以推行实施,作为缓解生态

承载力不足、人口过载地区贫困问题的手段。

中央政策发布后,中西部一些省区借鉴“三西”扶贫的成功经验,制定和出台了相关扶贫搬迁政策,以期顺利实现扶贫攻坚目标。自1993年以来,广西壮族自治区政府先后印发了若干关于当地移民安置点问题的省级文件,决心在7年的时间限度内搬迁安置深山地区特困人口25万人。自政策实施以来到1998年广西已取得初步成功,累计建立了200多个安置点,搬迁20万贫困人口^[2]。1996年起,广东、湖北、陕西、吉林、山西五省开始相继部署易地扶贫移民项目,各地方根据自身实际情况制定计划政策,并有序展开行动。至此,全国范围内已有六省区(甘肃、宁夏、广东、湖北、陕西、广西)设定了共计224.5万贫困人口移民搬迁的目标。

(二) 易地扶贫搬迁试点推进阶段(2001—2010年)

进入21世纪,我国扶贫事业稳步向前,有序推进,基本完成了八七扶贫计划所设定的农村贫困人口脱贫的工作任务,仅20多年时间,在党中央正确领导、地方政府认真落实下,基本解决了2亿多人口的吃饭穿衣难题,但这只是阶段性胜利,尚未解决温饱问题的特困人口大都集中生活在自然环境恶劣地区,接下来的扶贫工作将更加艰难。为巩固温饱成果、解决遗留问题,并在此基础上实现小康,中央政府于2001年制定并实施《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(以下简称《纲要》)。《纲要》为21世纪初十年的扶贫开发工作做出整体部署,指出对于居住在自然条件恶劣地区的特困人口,应结合退耕还林还草实行扶贫搬迁,将自愿搬迁正式作为一项基本扶贫途径,

① 吊庄是把特困区或因为建设需要的移民整体(按照村庄)集体搬迁到有条件安置的地区。

② 拉吊庄具体途径有两条:一是鼓励定西、西海固等地贫困农民自愿流向河西、河套谋生,迁出地和迁入地政府提供相应支持;二是通过以工代赈有计划地从甘肃中部和西海固招民工在河西、河套新建水利工程,工程结束后愿意留下的可选择就地安家落户。

③ 参见《国务院关于印发国家八七扶贫攻坚计划的通知》,http://www.cpad.gov.cn/art/2016/7/14/art_343_141.html。

标志着我国扶贫移民从地方探索走向国家层面整体规划和设计的新阶段。中央政策出台不久,有关部门立即响应,制定具体措施,2001年国家计委提出将宁夏、云南、贵州和内蒙古四省(区)确立为试点项目区,开展易地扶贫搬迁试点工作。要求试点地区一边利用易地移民搬迁解决贫困人口脱贫、恢复迁出地生态平衡,一边总结归纳易地扶贫搬迁的途径、方式和经验启示。试点工作坚持要求“政府引导、群众自愿、政策协调、讲求实效”的方针,遵循群众自愿、扶贫与生态建设结合、统筹安排、先开发后搬迁、因地制宜、循序渐进的基本原则,激发群众重建美好生活的热情,鼓励经济发达省市适当吸纳搬迁人口,做好相关配套政策,落实搬迁人群后续的生计发展支持工作,破除搬迁移民的后顾之忧。在中央和政府的共同努力下,2001—2005年间易地搬迁的国债投资累计56亿元,顺利完成122万余贫困人口的自愿搬迁。^①

随着扶贫开发工程的推进,中央越发重视存在自然资源匮乏、生态环境脆弱地区的贫困人口脱贫问题,2006年全国人大将易地扶贫搬迁确定为“中央政府投资支持的重点领域”,随后,国家于2007年制定出台《易地扶贫搬迁“十一五”规划》,对“十一五”期间西部地区国家扶贫开发工作重点县的扶贫搬迁做出详细的政策指导。计划在2006—2010年搬迁农村贫困人口150万,改善安置区的基础设施和生产设备,建设安置住房及其他生活设施,在安置区内建设学校、卫生所、超市、文化馆等公共服务设施,为搬迁人口提供就业技能培训。“十一五”期间,国家累计安排中央预算内投资76亿元,连同地方投资总投资106亿元,搬迁162.7万人。^②2010年,我国政府对将近770万贫困群众实行了搬迁,卓有成效地改善了搬迁人口的住房、交通、水电等生活条件。^③

(三) 易地扶贫搬迁全面推进阶段(2011—2015年)

经过易地扶贫搬迁试点推进阶段,我国扶贫事业积累了丰富的经验,脱贫工作成效显著。然而对于这样一项漫长又繁杂的项目,仍然存在限制农村贫困地区生产发展的更深层次因素。2011年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十

二个五年规划纲要》提出,将集中连片特殊困难地区作为主战场,全面推行以工代赈和易地扶贫搬迁项目。随后,国务院出台《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,确定了截至2020年稳步实现贫困人口“两不愁三保障”的总目标,将易地扶贫搬迁举措放在专项扶贫的突出位置加以强调,非农安置方式在政策文件中首次被提到,同时首次将移民搬迁与城镇化相结合。2012年,中央发改委发布《易地扶贫搬迁“十二五”规划》,对“十二五”时期扶贫移民工程进行规划布置,统筹安排扶贫资金及其他资金,将搬迁安置就业创业问题与产业扶贫相结合,力争在5年内对生存条件恶劣地区的240万农村贫困人口实施移民搬迁,帮助移民人口增加收入,改善生计。

“十二五”时期,国家加大资金投入,中央预算内投资共计231亿元,并带动其他中央部门资金、地方投资和群众自筹资金近800亿元,5年间累计搬迁394万人,搬迁成效大幅提升。^④通过实施易地扶贫搬迁工程,大幅改善了贫困地区的生产生活条件,改变了特困地区人口“贫困——环境退化——进一步贫困”恶性循环的生产状况,实现了脱贫致富与生态环保“双赢”局面。

(四) 易地扶贫搬迁攻坚与巩固阶段(2016—2020年)

2015年开始中央决议用5年时间解决约1000万“一方水土养不起一方人”地区贫困群众脱贫问题,这也成为“五个一批”中最难啃的“硬骨头”,成为精准扶贫中的攻坚任务。2015年底,国务院组织召开全国易地扶贫搬迁工作电话会议,对新一轮

① 参见中华人民共和国国家发展和改革委员会:《易地扶贫搬迁“十一五”规划》,http://bgt.ndrc.gov.cn/zcfb/201610/t20161031_824921.html。

② 参见中华人民共和国国家发展和改革委员会:《易地扶贫搬迁“十二五”规划》,http://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=1506。

③ 参见中华人民共和国国务院办公厅《中国农村扶贫开发的新进展》,http://www.gov.cn/gzdt/2011-11/16/content_1994683.htm。

④ 参见中华人民共和国国家发展和改革委员会:《易地扶贫搬迁“十三五”规划》,http://bgt.ndrc.gov.cn/zcfb/201610/t20161031_824921.html。

易地扶贫搬迁工作进行了全面的指示安排。

1.新时期易地扶贫搬迁全面推进期(2016—2017年)。《全国“十三五”易地扶贫移民搬迁规划》指示,要通过“挪穷窝”“断穷业”“拔穷根”从根本上解决1000万建档立卡贫困人口脱贫问题。各地根据国家要求制定搬迁移民规划,从总体思路、搬迁区域与搬迁对象、搬迁方式与安置方式、主要建设任务、资金测算与筹措、资金运作模式、搬迁进度及投资安排、建档立卡搬迁人口脱贫发展、保障措施等方面对未来五年搬迁进行规划。为从根本上杜绝返贫,实现搬迁户可持续发展,各地紧密结合当地特色,有效整合各方资源形成了独具特色的易地扶贫搬迁模式,在各地探索基础上形成了陕西平利社区工厂扶贫模式、恒大企县结对帮扶的“大方模式”等典型模式,两年来全国共完成589万人的搬迁任务。^①

2.新时期易地扶贫搬迁攻坚克难期(2018—2019年)。从易地扶贫移民的任务角度出发,2018和2019年是解决深度贫困地区移民搬迁的攻坚期与冲刺期。有些地区基础设施薄弱、公共服务欠缺,发展十分落后,搬迁安置任务艰巨。从易地扶贫搬迁工作看,有些地方仍然存在不同程度的形式主义、官僚主义、弄虚作假等负面因素,一些地方待整改规模大、范围广、程度深,影响了整体工作的有效推进。从易地扶贫搬迁阶段性特征看,建设工作进入决战阶段,后续脱贫逐步上升为最主要任务,亟待破解促进搬迁群众实际入住、旧宅基地腾退复垦、土地增减挂钩等难题,将工作重心转移到提高脱贫质量、实效和后续的衔接工作等现阶段较为薄弱的环节。

2018年是承上启下的关键节点,既要完成既定的搬迁任务,也要完成配套服务设施建设,不断跟进搬迁群众后续脱贫致富与安置社区后续管理建设等工作,为最终实现“搬得出、稳得住、能脱贫并逐步致富”目标打下坚实基础。2019年是冲刺之年,也是“十三五”易地扶贫搬迁取得全面胜利的决战之年。到2019年底,全面完成安置房建设和配套基础设施建设的任务,安置房全部达到国家入住标准,搬迁家庭实际入住实现预定目标,安置区各类脱贫措施全覆盖,人岗精准对接全覆盖。

盖,还款准备金制度初步建立并运行,搬迁群众权益保障和公共服务保障不断夯实。

3.新时期易地扶贫搬迁巩固提升期(2020年)。2020年是“十三五”易地扶贫搬迁实现圆满收官的提升之年,也是前期成果巩固提升的关键之年,更是确保搬迁群众同步步入小康的实现之年。到2020年底,将实现1000万建档立卡贫困人口的搬迁安置,一方面,确定搬迁对象的基本生活得到保证,住房得到合理安排,安置区用水卫生、交通便利、供电充足、通讯设施完备等一系列配套建设到位;另一方面,确定搬迁对象的可持续生计得到保证,将扶贫与扶志、扶智相结合,教育和就业培训安排到位,提升搬迁人口的自我发展能力,增加脱贫致富的精神力量,同时文化、卫生医疗等公共服务同步提升,安置区特色产业稳步发展,移民稳定就业,生活条件显著改善,确保生态环境恢复改善,迁出地土地得以复垦,耕地规模扩大,耕地产出增长,迁出地生态环境恢复提升,最终全体目标人群实现稳定脱贫致富,与全国人民一道进入小康社会,为实施乡村振兴战略做好准备。

二、易地扶贫搬迁的现实逻辑与特点

(一) 易地扶贫搬迁的现实逻辑

1.从根本上解决贫困是易地扶贫搬迁的出发点。易地扶贫搬迁起源于对深度贫困地区反贫困的实践,主要是针对资源环境承载力较低的区域而采取的一种扶贫举措。这些地区不具备获得可持续生计的条件,多处于生存条件恶劣的偏远深山,长此以往导致当地发展受阻,增收艰难,生活贫苦,因灾致贫返贫、因病致贫返贫的现象时有发生,是全面脱贫工作中的重点和难点。这些贫困人群借助整体搬迁的方式,彻底改善生存环境,才能从源头突破自然环境制约,加速脱贫的节奏。

2.从源头上解决环保难题是易地扶贫搬迁的长远谋划。易地扶贫搬迁的贫困群众大都对自然

^① 中华人民共和国国家发展和改革委员会《中国的易地扶贫搬迁政策》, http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/201803/t20180330_881335.html。

资源过度依赖,或者仍处于传统的生产生活方式。多数贫困人群分布在国家生态保护功能区,属于限制或禁止开发的区域。脆弱的生态环境与过度的资源依赖矛盾不断升级,陷入了持续贫困和环境破坏的双重境地。对散居在生态脆弱地区的群众实施整体搬迁,集中安置,将大幅地降低对山林、水土的破坏,从根本上解决环境保护所面临的问题,促使迁入地和迁出地通过优化人口布局,最终实现全面协调可持续发展。

3.促进城乡公共服务均等化是易地扶贫搬迁的基本要求。深度贫困地区大多分布在深山石山、边远荒漠等自然环境恶劣的区域,往往人口分散居住且基础设施匮乏、公共服务欠缺、生产发展受限、产业支持薄弱,只有从根本上改变这种落后的生产生活方式,才能实现基础设施、公共服务均等化,进而促进特色产业发展的规模化、集约化。通过移民搬迁鼓励群众集中居住,实现人口布局的调整和集聚,促进资源整合与产业集约,最大化基础设施和公共服务价值,使有限的投入惠及更多的人民群众,更有效地改善民生,加速实现城乡公共服务均等化。

(二) 新时期易地扶贫搬迁的特点

新时期易地扶贫搬迁进入决胜阶段,按照2020年所有贫困群众同步进入小康社会的要求,新时期易地扶贫搬迁呈现如下三个特点。

1.目标牵引。新时期易地扶贫搬迁的最终目标是同步进入小康社会,具体工作目标是“搬得出、稳得住、能致富”,围绕这一目标的具体举措是“挪穷窝”“断穷业”“拔穷根”。这要以工作目标为抓手,以最终目标为导向,采取有针对性的举措。“搬得出”目标以实际入住率为主要考量,“稳得住”目标以就业率为主要考量,“能致富”目标以实际收入为考量,同时对社会公共服务、生态环境改善等进行考量,最终指向的是小康指标。

2.多元支撑。新时期易地扶贫搬迁的动能来源于政府、企业、社会组织、搬迁户等广泛的社会主体。做好易地扶贫搬迁工作成为全社会高度关注并积极参与的扶贫工程,其中政府是发起者、组织者、推动者,政府通过政策支持、财政转移支付、

人力投入等方面为易地扶贫搬迁提供支撑。企业通过发挥经济纽带作用在搬迁群众再就业、产业载体培育等方面发挥主动作用,为贫困户增收提供支持。社会组织根据自身优势,积极对接易地扶贫搬迁,在技术支持、医疗卫生、教育培训、权益维护等方面发挥了不可替代的作用。可见,新时期的易地扶贫搬迁是齐动员的过程,也是通过体制机制有效整合社会资源的过程。

3.内生发展。新时期易地扶贫搬迁的落脚点在于搬迁贫困户内生能力培育、贫困群众可持续生计能力的提升。在这一时期的搬迁过程中始终将贫困户对搬出来的认知提升、搬出后对新生活主动融入、对新的生计的积极寻求、对变化的环境的主动适应作为核心,整个搬迁过程可以概括为:完善宣传动员机制,实现不愿搬的“愿意搬”;完善搬迁补偿机制,实现最难搬的“搬得出”;健全生计接续机制,实现搬迁人口“稳得住”;健全安置就业机制,实现搬迁户“能致富”;健全社会关系网络拓展机制,实现搬迁社区“好融入”;健全公共服务保障机制,实现搬迁群众“有保障”;健全联动协作机制,实现搬迁各主体“协同化”。外部机制与内生动力的有机结合为搬迁户实现彻底脱贫创造了条件。

三、易地扶贫搬迁面临的主要风险

(一) 移民生产体系重建、生活成本加大,面临生计风险

在生产方面,移民急需重建生产体系。对于有土安置的移民,需要尽快适应安置地的生产模式,加快适应和融入新的经营环境;对于无土安置的移民,需要尽快提升自身技能、寻找新的就业岗位、加速融入当地市场。在生活方面,移民在原居住地自给自足的消费模式转向搬迁后市场化采购的消费模式,生活成本提升、生活压力不断加大。能否尽快调整生计策略、谋得生计资源,获得持续的收入,避免返贫,是规避生计风险的关键。

(二) 移民社会网络重构、群体交往分化,面临融入风险

易地搬迁对搬迁户在迁出地多年形成的社群组织与人际关系网络造成了较大冲击。特别是对

分散安置的贫困群众而言,亲属关系淡化、原有互助性网络破碎,社会交往难度加大,实际降低了搬迁户通过社会关系网络抗击生计风险的能力。目前,社会关系网络的重建明显呈现两极分化的状态,一类是个人能力越强、经济基础越好的搬迁户越容易融入新的关系网络并依此调整优化生计策略,进而获得新的生计手段;另一类是个人能力较差或者受残疾、慢性病等影响的深度贫困家庭,面对新的交往关系缺乏主动性和交往能力,成为新的“边缘人”,无法有效获得新的生计资源,仍处于低价值生计状态,再次陷入贫困的风险也更高。同时,在搬迁的劳顿、安置区生计恢复的压力、更严格和更标准化的工作流程要求以及融入新社会关系的焦虑等多重因素作用下,有可能使移民的身体状况下降,患病风险增加。

(三) 扶贫产业内生能力弱、竞争优势尚未形成,面临市场风险

扶贫产业发展是破解“稳得住、能致富”难题的关键所在。当前扶贫产业发展面临以下三个方面的市场风险:一是在事前产业项目的选择上,普遍暴露出单一化、雷同化特征,既缺乏差异化市场定位,又缺乏对市场需求和项目可行性的研究,这是产销脱节、项目失败的风险根源,或将造成资源的极大浪费。二是在事中,欠缺产业链思维,特别是涉农产业,许多还停留在产品的初加工和初级产品的开发上,产品种类和生产链条延伸不足,价值水平深挖不足,市场竞争力不强,抵御市场风险的能力较弱。更重要的是,由于未能链接更大范围的生产要素、嵌入更大范围的产业链和区域分工体系,制约了产业的可持续发展及对区域经济的综合带动效应。此外,诸多产业扶贫项目面临技术风险,特别是深度贫困地区,与外部的信息交互成本较高,产品和技术滞后是普遍问题。或者在发展农业项目方面,引进一些地域条件限制较严、“水土不服”的种养业品种,导致产业开发失败。三是在事后,缺乏应对风险的利益补偿机制和协调机制。产业扶贫项目面临着相比一般产业更强的“脆弱性”,贫困户不仅天然的是风险承受能力最弱的群体,而且人力资本、劳动技能乃至组织性等水平相对较低,抗风险能力较差。

(四) 移民自身发展动能不足、偏于外部扶持,面临心理依赖风险

调研中发现,很多搬迁贫困户“等、靠、要”心理普遍存在,特别是进入最后搬迁批次的,大多是深度贫困户,观念滞后、能力不足、懒散懈怠者居多,依赖性较强。行政化的考核方式下,有些贫困户无赖化,倒逼帮扶主体,使得正常帮扶演变成无奈救济,并未形成贫困户的自生发展能力。如何有效激发搬迁户的内生动力,摒弃落后观念,摒除依赖心理,成为下一步要解决的关键问题。

四、风险防范策略

(一) 多途径促进搬迁移民生计接续

一是加强扶贫扶志,激发搬迁群众内生脱贫动力。通过扶志宣讲与典型示范转变移民群众长期以来存在的“等、靠、要”依赖心理,激发其自力更生、自我奋斗的精神,坚定脱贫致富的决心与信心。二是守住搬迁和装修都不能举债的底线,不仅要严守人均住房面积和人均自筹标准的红线,还要加强装修引导和管理,鼓励地方探索以中介服务等方式统一装修降成本,减轻群众负担。三是用活金融支持政策。针对极端贫困的人口,政府应加强兜底保障,增加搬迁户土地腾退、旧房拆迁的补贴力度,并通过提供公益性岗位与最低生活保障,为极端贫困搬迁户创建稳定的收入渠道,以维持最基本的衣食住行。而对于有一定人力资本潜力的搬迁户,可降低信贷门槛,为其提供贷款以解决短暂性的资金不足问题。四是扎实帮扶搬迁移民提升就业技能。围绕扶贫产业发展和搬迁户就业需要,摸底搬迁户人力资本开发潜力,有针对性地安排实用、易学、市场前景广阔的技能培训和岗前教育。

(二) 多渠道拓展搬迁移民社会关系网络

一是进行心理健康疏导。一方面,利用人文关怀和心理咨询等方式,引导移民人群释放面对新环境产生的焦虑、孤独等负面情绪,提高移民自我调节、自我适应、自我控制的能力;另一方面,通过众多的媒体平台进行积极宣传,营造开放、包容、和谐的邻里环境,创造出其乐融融的景象,拉近搬迁群众与迁入地居民之间的关系,消除沟通

交流障碍。二是矫正行为方式。搬迁群众习惯了农村自由进出的宅院、生火做饭取暖的生活,也习惯了大声吆喝、穿鞋进屋的行为,要促进移民具备进入城市后应有的基本素质,必须进行有针对性的指导和帮助,使其快速了解迁入地的风土人情、风俗习惯,融入迁入地的生活。三是公民身份的认同。身份认同不仅要帮助移民消除内心的自卑感与隔离感,建立归属感,使移民尽快以主人公的身份投入新生活,还要在权利上,使移民享有同等的公共服务,帮助移民重新构建起社会关系网络。四是增加文化生活。通过开展知识讲坛、歌咏比赛、棋牌大赛、体育竞技等文化休闲活动,提高生活质量,增添生活乐趣。五是建立社区合作组织,注重社区合作性网络的构建。当地政府应充分依托优势资源,加大各项惠民利民政策的宣传力度,提高移民对相关政策的认识理解程度,调动移民参加农民专业合作社的积极性。

(三) 多维度完善扶贫产业市场化机制

一是以产业链和产业集群思维谋划扶贫产业项目,注重产业发展新技术的引进,科学地延长产业链,吸引上下游产业集聚与配套,提升核心竞争力。二是各主体协同发力,推进政府和企业帮扶方式转型。政府应将帮扶重点转移到改善营商环境和技能培训上;企业要从履行社会责任的角色转化为市场主体的角色,按照市场原则共建可持续发展的载体。三是宣传和普及有关市场风险

的知识,培育贫困群众风险识别能力。四是遵循创业规律,为贫困群众就业拓展新渠道。抓住“城归”人口返乡创业的机会,以安置社区为承载,围绕搬迁和集中安置带来的人口红利,推动创业项目优先向易地扶贫搬迁安置点布局,资金和政策向扶贫项目倾斜。

(四) 多层次健全公共服务保障体系

一是因地制宜、分类分阶段提供公共配套服务,避免重复建设。可以按集中安置点规模分类,匹配适宜的基本公共服务设施,也可以按配套项目大小分类,以“优先小配套、统筹大配套”原则加快配套项目建设。二是促进供给主体的多元化。在权责明确的前提下,鼓励社会机构、非公企业等主体参与安置区公共服务供给,从而切实有效地提高供给效率、扩大供给规模。三是公共服务的供给要直接面对移民户。以安置点为基本组织,建立以集中安置村、镇、园区等为单位的公共服务供给体系,提高公共服务的通达性与便利度。

参考文献:

[1] 汪三贵、殷浩栋、王瑜《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》,《华南师范大学学报》(社会科学版)2017年第4期。
[2] 白南生、卢迈《中国农村扶贫开发移民:方法和经验》,《管理世界》2000年第3期。

表 易地扶贫搬迁的演进阶段				
演进阶段	时间跨度	主要政策文件	搬迁地区	主要特征
初步探索	1982—2000	《关于成立三西地区农业建设领导小组的通知》 《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》	甘肃、宁夏、广西、广东、陕西、湖北、吉林、山西	政府引导 农民自发
试点推进	2001—2010	《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》 《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》 《易地扶贫搬迁“十一五”规划》	宁夏、云南、贵州、内蒙古	整体设计 统筹规划
全面推进	2011—2015	《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》 《易地扶贫搬迁“十二五”规划》	集中连片特殊困难地区	政府主导 与城镇化、工业化相结合
攻坚巩固	2016—2020	《全国“十三五”易地扶贫移民搬迁规划》 《中国的易地扶贫搬迁政策》	11个连片特困地区,22个省,尤其是在“三区三州”	精确瞄准 机制创新,防止返贫

· 本刊中青年作者简介 ·



张福贵

1955 年生，吉林敦化人，教育部长江学者特聘教授、国家“万人计划”领军人才、国家级教学名师，吉林大学哲学社会科学资深教授、博士生导师，中国文化研究所所长，《华夏文化论坛》主编。兼任国务院学位委员会中文学科评议组召集人、教育部中文类教学指导委员会主任委员、国家教材委员会专家委员、中国现代文学研究会副会长、中国世界华文文学学会副会长等。主要从事鲁迅研究和 20 世纪中国文学与文化、中日比较文学、东北地域文化等研究。出版《惯性的终结：鲁迅文化选择的历史价值》《中日近现代文学关系比较研究》《“活着的”鲁迅：鲁迅文化选择的当代意义》等学术著作 10 部、译著 2 部。在《中国社会科学》《文学评论》等期刊发表学术论文 200 余篇，其中有 6 篇论文

与 2 部著作被译成日、英、韩文在国外发表或出版。论著多次获教育部高校人文社科优秀成果一、二、三等奖，著作入选国家哲学社会科学成果文库。在本刊发表的论文有：《萧红文学世界的人类性价值》（2011 年第 3 期）、《东北文化历史构成的断层性与共生性》（2014 年第 7 期）、《历史逻辑的运行与学术流脉的转换——从〈文艺研究〉四十年重大论题看中国当代思想文化的演化》（2019 年第 12 期）。

吴振磊

1982 年生，山东临清人，西北大学经济管理学院院长、教授、博士生导师。兼任中国工业经济学会理事、中国区域科学协会理事、陕西省区域经济研究会会长。发表学术论文 30 余篇，独立或参编著作 10 余部，参编教材 4 部。主持国家自然科学基金项目、国家自然科学基金重大项目子课题 2 项，主持陕西省社会科学基金重点项目等省部级项目 4 项，参与国家自然科学基金重大项目、国家自然科学基金项目等国家级和省部级课题 10 余项。获陕西省哲学社会科学优秀成果一等奖 1 项、陕西省科学技术二等奖 3 项、陕西省哲学社会科学优秀成果三等奖 1 项、西安市科学技术一等奖 2 项；获国家级教学成果二等奖 1 项、陕西省教学成果一等奖 2 项，并获陕西省青年教师教学竞赛一等奖。

在本刊发表的论文有：《易地扶贫搬迁：历史演进、现实逻辑与风险防范》（2020 年第 2 期）。

