

易地扶贫搬迁情况分析思考

曾小溪,汪三贵

(中国人民大学中国扶贫研究院,北京 100872)

摘要:基于中西部8省(自治区)16县2019户建档立卡搬迁户问卷调查数据,对建档立卡搬迁户的总体情况进行了分析。研究发现,建档立卡搬迁户生存环境较差,收入水平偏低,生产和生活不便且开发难度大,饮水困难、不安全现象突出。因生存性困难或发展性困难而需要搬迁的农户比例为92.67%,暂时不需要搬迁的农户比例为7.33%。建档立卡搬迁户搬迁意愿强烈但仍有疑惑,且有部分搬迁支付意愿。现有政策能够基本满足人均住房面积的要求,但对后续政策的需求强烈。建议加强易地扶贫搬迁政策的宣传工作,易地扶贫搬迁要根据轻重缓急分类施策,搬迁方式需要符合贫困家庭的生计能力,在严格控制标准的基础上,因地制宜地进行住房建设,加强搬迁后的后续扶持政策。

关键词:移民;扶贫;移民搬迁;易地扶贫搬迁;精准扶贫

中图分类号:C913.7; F205

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2017)02-0060-07

一、引言

中国扶贫事业成效显著但问题仍然很多。根据国家统计局对全国31个省(自治区、直辖市)16万户农村居民家庭的抽样调查,按照现行国家农村贫困标准(每人每年2300元,2010年不变价)计算,2016年全国农村贫困人口4335万人,贫困发生率为4.5%^[1]。

中国现行的贫困标准下,许多农村建档立卡贫困人口居住在相对偏远、基础设施较为落后、水土资源严重不匹配、生态环境极度脆弱和水、旱、泥石流等自然灾害高发的地区,如青藏高原地区、西北黄土高原地区、西南石漠化地区、东部酸壤地区以及高寒冷凉地区等。易地扶贫搬迁脱贫一批,是实施精准扶贫、打赢脱贫攻坚战的 key 举措,加快实施易地扶贫搬迁工程,可以从根本上解决贫困人口的脱贫和发展问题。中国扶贫移民搬迁始于20世纪80年代初期,属于“三西”农业建设计划中的一部分,是针对解决自然条件特别恶劣的地区农村人口生存问题的需要,是对个别问题、特定区域的非常规措施的初步探索。到20世纪90年代中期,扶贫移民搬迁呈

现出从个别区域向多个区域(省、自治区、直辖市)铺开的态势,成为可以在符合条件的地区加以推行的一种农村扶贫开发的常规手段。进入21世纪,扶贫移民搬迁开始由区域性、地方性探索转变为国家层面的系统工程,成为解决资源环境问题的重要措施之一^[2]。从2001年开始,全国范围陆续开展了易地扶贫搬迁工程,截至2015年底,已累计安排易地扶贫搬迁中央补助投资363亿元,搬迁贫困人口680多万人^[3]。2016年,中国政府启动实施了新一轮易地扶贫搬迁方案,增加中央预算内投资规模,提高政府补助标准,引入开发性、政策性金融资金,大幅拓宽融资渠道,并加大易地扶贫搬迁群众后续脱贫扶持力度,确保搬迁一户、脱贫一户^[4]。

“十三五”时期,中国将加快实施易地扶贫搬迁工程,通过“挪穷窝”“换穷业”“拔穷根”,从根本上解决约1000万建档立卡贫困人口的稳定脱贫问题。与传统的补偿性移民不同,这种易地扶贫搬迁的开发式移民政策强调把移民安置当作一次发展契机,通过对安置点的投资,改善移民的生产生活条件,并在一段时期内对移民进行后续扶持,从而实现恢复和提高移民生活水平,达到脱贫致富的目标。

收稿日期:2017-01-13

基金项目:国家社会科学基金重大项目(15ZDC026)

作者简介:曾小溪(1990—),男,湖南平江人,博士后,从事农村发展和反贫困研究。

通讯作者:汪三贵(1962—),男,湖南临澧人,教授,从事农村发展和反贫困研究。

做出这样安排的原因是,受计划内年度安排搬迁户数较少、农户自筹资金较多等因素的影响,以往扶贫搬迁工程实践中存在着部分贫困农户想搬但搬不了的情形。“十三五”时期易地扶贫搬迁工程较以往扶贫搬迁工程有其新的特点:一是搬迁安置数量较大。“十三五”时期安排的易地扶贫搬迁人数超过中国 20 世纪 80 年代开展易地扶贫搬迁以来搬迁人数的总和,确保到 2020 年有近 1 000 万需要搬迁的人口全部纳入搬迁计划中并实施搬迁。二是在严格控制安置住房面积的同时提高补助标准。政策规定中央补助的建档立卡贫困户人均住房建设面积不得超过 25 平方米,同时大幅度提高户均补助标准,户均自筹经费降到 1 万元以内。三是资金渠道更为广泛。除中央预算内资金外,还充分考虑地方财政的投入以及利用金融资本参与易地扶贫搬迁工程建设。四是投入范围更广泛、更全面。与以往扶贫搬迁工程建设内容以住房建设为主的建设内容不同,“十三五”时期易地扶贫搬迁工程除搬迁安置住房建设之外,还考虑到与搬迁安置区配套的水、电、道路、垃圾、污水处理等基础设施建设,完善搬迁安置点周边的公共服务设施,同时对搬迁安置区内具备土地整理条件的土地以及迁出区废弃宅基地进行土地整理、恢复和再利用,对不能利用的迁出区土地进行生态恢复。通过对搬迁群众生活生产条件的全方位投入,结合精准扶贫的“五个一批”等后续帮扶措施来协助贫困户摆脱贫困^[5],实施易地扶贫搬迁成为精准扶贫、精准脱贫的重要手段之一。

国内外对易地扶贫搬迁的相关研究成果较为丰富,既研究了移民搬迁可能带来的正面效益,也研究了移民搬迁可能产生的负面影响。然而,从现有的研究来看,主要还是以案例调查为主,缺乏较大规模的实证调查数据支持,并且一些研究年代较为久远,研究结论已无法保证能否适用于新形势下的易地扶贫搬迁,且很少有学者从微观角度对中国易地扶贫搬迁进行细致深入的摸底调查。由于“十三五”时期易地扶贫搬迁规模较大,涉及面广,考虑到移民搬迁后移民的生计会发生改变^[6],并对移民的生产生活方式、社会交往与社会心理、社会关系网络、就业与生计模式等产生影响^[7]。如果出现政策执行偏差^[8],可能会造成移民贫困风险^[9],进一步导致新的贫困群体出现^[10]。要做好易地扶贫搬迁工作,必须解决好“搬走谁、搬去哪、怎么搬”的问题,确保贫困群众搬得出、稳得住、能致富。本文拟针对中西部地区 8 省(自治区)16 县的建档立卡搬迁户进行调研,通过对一手摸底数据和信息的详细分析,对规划的易地扶贫搬迁贫困人口分布、基本情况、搬迁类

型、搬迁意愿和承受能力等进行准确把握,为有关部门制定易地扶贫搬迁政策提供参考。

二、数据来源及说明

根据国务院扶贫办建档立卡系统数据,“十三五”期间,中国中西部地区湖北、湖南、广西、四川、贵州、云南、陕西、甘肃 8 省(自治区)的建档立卡搬迁人口规模在 50 万以上。易地扶贫搬迁是一项系统工程,除了项目实施过程中的资金、组织、到户等因素,还涉及大量的后续产业发展、社区融合、基础设施配套等问题。为进一步掌握全国“十三五”易地扶贫搬迁建档立卡贫困人口基本情况,受国务院扶贫办委托,中国人民大学中国扶贫研究院课题组于 2016 年 6—7 月组织在上述搬迁规模较大的 8 省(自治区)16 县开展易地扶贫搬迁专题调研^[11]。之所以在这些省(自治区)进行调研,是考虑到“十三五”期间易地扶贫搬迁对象涉及 22 个省(自治区、直辖市)约 1 400 个县级单位,在搬迁大省进行调研更具有区域代表性,也能节约时间和成本。调研县的确由省级扶贫部门推荐省内 4 个县,课题组随机抽取 2 个县,每个县随机抽取 128 户^①。因此,此次调研对象为列入搬迁对象范围但尚未实施搬迁的建档立卡家庭,因有些家庭举家外出、调查时不在家以及生理缺陷无法回答问卷等诸多原因,最终调查的有效样本共计 2 019 户(7 649 人),调查形式采用一对问卷调查的形式,调研对象为户主或最清楚家庭情况的家庭成员。调查范围覆盖武陵山片区、滇桂黔石漠化片区、秦巴山片区、乌蒙山片区、六盘山片区 5 个片区的 15 个片区县以及 1 个片区外国家扶贫开发工作重点县(表 1)。调研问卷详细记录了抽样户的基本情况、需要搬迁的类型、搬迁户的搬迁目的(动机)以及抽样户的资金需求和承受能力等信息。课题组计划在随后的 3 年中,对建档立卡搬迁户进行跟踪监测,进一步了解搬迁后的生计状况^②。

三、建档立卡搬迁户概况

1. 大部分建档立卡搬迁户生存环境较差

从地形上看,所调查的建档立卡搬迁户全部生活在丘陵、山地或高原地带,其中 93.07% 生活在山

^①所有抽样户都必须与全国扶贫开发信息系统中标注的易地扶贫搬迁贫困户对应。

^②经统计,建档立卡搬迁户计划搬迁年度集中分布在 2016 年、2017 年和 2018 年,这既跟《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》文件精神一致,也为课题组在随后几年中进行搬迁后的跟踪监测提供了便利。

表1 问卷调查基本情况

地区	县	问卷数量/份	所属片区
湖北	建始	129	武陵山片区
	秭归	127	
湖南	平江	120	片区外国定县
	沅陵	123	武陵山片区
广西	都安	136	滇桂黔石漠化片区
	田阳	133	
四川	宣汉	114	秦巴山片区
	剑阁	139	
贵州	水城	130	滇桂黔石漠化片区
	威宁	123	
云南	武定	122	乌蒙山片区
	宣威	122	
陕西	西乡	136	秦巴山片区
	紫阳	122	
甘肃	古浪	120	六盘山片区
	靖远	123	
合计		2019	15个片区县,1个片区外重点县

区,8.77%生活在受崩塌、滑坡、泥石流等威胁的地质灾害区。2015年,44.77%的农户作物遭受灾害,户均损失675.75元。西南地区的广西、四川、贵州,西北地区的陕西、甘肃贫困户受灾比例相对较高,这表明生态环境较为脆弱的地区更容易受到各种自然灾害的冲击。有31.87%的农户生活在1600m以上的地带。旱厕、无厕的比例分别为78.11%、16.39%。垃圾采用随意倾倒、固定点倾倒但无专人处理、焚烧等非集中处理方式的分别分别为46.56%、32.39%、12.33%。

2. 建档立卡搬迁户收入水平偏低

建档立卡搬迁户人均纯收入为2471元,比2015年人均纯收入2855元的国家贫困线低13.5%,且远低于2015年全国贫困地区农村居民人均可支配收入7653元的水平(表2)。这表明,建档立卡搬迁户相对于贫困地区农村居民来说,贫困程度更深、脱贫难度更大。

3. 生产生活不便且开发难度大

建档立卡搬迁户离最近的柏油路或水泥路的平均距离为2.16km,是8省建档立卡贫困户的4.1倍^①。搬迁户到最近集市的平均距离为11.46km,实际平均往返时间为136分钟。其中,中部地区湖北、湖南因合并行政村、撤乡并镇等原因使得建档立卡搬迁户距离集市更远,建档立卡搬迁户的日常生活受到更多限制,生产生活成本较高。

表2 建档立卡搬迁户与全国贫困地区农村居民收入结构对比

收入	建档立卡搬迁户		全国贫困地区农户	
	水平/元	构成/%	水平/元	构成/%
工资性收入	935	37.9	2556	33.4
经营净收入	846	34.2	3282	42.9
财产净收入	77	3.1	93	1.2
转移净收入	613	24.8	1722	22.5
人均纯收入/人均可支配收入	2471	100	7653	100

注:建档立卡搬迁户为人均纯收入,数据来源于调研结果计算。全国贫困地区农户为人均可支配收入,数据来源于国家统计局。

搬迁户人均占有耕地面积为0.12hm²,高于8省建档立卡贫困户人均耕地面积0.08hm²的平均值。其中,坡度25度以上的耕地面积(梯田不算)占比为61.69%。但搬迁户近三分之二的耕地是需要退耕还林的坡地且质量差、耕作距离较远、分布较为分散,集中开发的难度较大。

有93.71%的建档立卡搬迁户已通电话,但通过宽带或手机能够接入互联网的比重仅为9.46%,这表明信息化建设仍需加强。

4. 饮水困难、不安全现象突出

有14.71%的建档立卡搬迁户取水往返时间大于20分钟,属于饮水困难,这一比例低于8省建档立卡贫困户20.24%饮水困难的平均值。四川、贵州、云南等省部分建档立卡搬迁户取水往返时间大于40分钟,饮水较为不便。有30.35%的建档立卡搬迁户饮用水是非安全饮用水,高于8省建档立卡贫困户饮水不安全20.63%的平均值。可见,虽然建档立卡搬迁户取水较普通建档立卡贫困户相对容易,但饮水质量较差,不安全的比重较高。

5. 远离中心村,上学就医困难

建档立卡搬迁户到村委会的平均距离为3.38km,实际平均往返时间为78分钟。其中贵州、云南等地区部分建档立卡搬迁户距离村委会的最远距离可达15km且多为陡峭山路,往返需要440分钟,交通更为不便。到最近小学的平均距离为6.98km,实际平均往返时间为112分钟。离最近初中的平均距离为15.83km,实际平均往返时间为158分钟。其中,湖北、湖南、四川、贵州等省的建档立卡搬迁户因合并行政村和农村学校布局调整等原因导致距离最近小学、最近初中的距离较远,适龄学生上学较为不便,在接受义务教育方面受到很大约束。离最近诊所的平均距离为5.64km,实际平均往返时间为102

^①本文中8省建档立卡贫困户数据均从国务院扶贫办《全国扶贫开发信息系统(暨业务管理子系统)》中计算出。

分钟。湖北、湖南、四川、贵州等地偏远问题更为严重,大多是由于合并行政村、撤乡并镇后医疗卫生室向行政村村部集中所致,看病难成为限制这些地方建档立卡搬迁户享受医疗服务的一个重要因素。

6. 建档立卡搬迁户住房条件普遍较差

从房屋数量和面积来看,建档立卡搬迁户绝大多数只有1处家庭自住房屋,占比为95.99%,没有家庭自有住房的家庭比例为1.58%,有2处家庭自住房的比例为2.42%。建档立卡搬迁户人均住房面积为38.63 m²,高于8省建档立卡贫困户人均住房面积24.19 m²的平均水平。人均住房面积平均水平小于等于25 m²的家庭约占41.85%。人均住房面积区域差距比较大,广西、贵州、云南有超过60%的建档立卡搬迁户人均住房面积小于25 m²,而且广西、云南建档立卡搬迁户的人均住房面积小于25 m²,湖北、湖南不到30%的建档立卡搬迁户住房面积小于等于25 m²,甘肃建档立卡搬迁户的住房面积最大,人均可达到66 m²,人均住房面积小于25 m²的农户比例只有12%。

从房屋质量来看,建档立卡搬迁户自住房屋主体结构土坯占比为74.48%,茅草房、竹草房、石头房等不稳定结构占比为7.70%,两者之和远高于8省贫困地区农村住户“居住竹草土坯房的农户比重”5.64%^①的水平。砖木、砖混结构分别占比7.24%和10.57%。其中,四川、云南、陕西、甘肃土坯结构占比更大。从房屋建造年份来看,有37.70%的住房建造于改革开放以前,部分房屋甚至可以追

溯到清代和民国时期,仅有15.94%的住房建造于1999年以后。从房屋质量来看,完好和基本完好的比例仅为17.73%,一般损坏、严重损坏的分别占29.22%、53.05%。四川、云南、陕西住房条件明显较差,半危房和危房的比重较高。总的来看,8省建档立卡搬迁户虽然住房面积大于8省建档立卡贫困户,但住房条件明显比普通贫困户要差,具有面积较大但质量较差的基本特点。

四、建档立卡搬迁户搬迁原因分析

为了进一步分析建档立卡搬迁户的搬迁原因,我们将建档立卡搬迁户搬迁的原因分成两大类:一种类型是生存环境差且居住偏远,或者居住在地质灾害村受地质灾害威胁,面临着“一方水土养不起一方人”的“生存型”搬迁户;另一种类型是面临住房条件差、看病难、上学难等问题的“发展型”搬迁户。如果搬迁户搬迁原因既不是“生存型”也不是“发展型”,则视为暂不需要搬迁户。

将至少满足人均耕地少、饮水困难中的一个条件视为生存环境差,将至少满足离硬化道路距离远、离最近集市距离远中的一个条件视为偏远。我们将同时面临生存环境差和居住偏远难题的建档立卡搬迁户,加上部分生活在地质灾害村受地质灾害威胁的搬迁户划分为“一方水土养不起一方人”的“生存型”搬迁户。总的来看,有55.08%的建档立卡搬迁户面临着“一方水土养不起一方人”的“生存型”约束(表3)。

表3 建档立卡搬迁户面临的“生存型”约束

地区	生存环境差		偏远		地质灾害威胁
	人均耕地少占比	饮水困难占比	离硬化路距离远占比	离最近集市距离远占比	生活在地质灾害村占比
湖北	25.00	8.20	60.94	50.00	17.54
湖南	44.03	20.99	72.02	79.42	15.39
广西	39.03	4.46	65.06	63.94	0
四川	41.50	28.46	73.91	76.28	14.67
贵州	55.73	50.99	82.61	61.66	12.38
云南	82.38	21.31	68.85	69.26	3.33
陕西	50.78	12.40	51.94	64.73	0
甘肃	26.75	50.21	69.55	43.21	0
总体	45.52	24.32	68.00	63.55	8.77

注:人均耕地少——少于该省建档立卡贫困户人均耕地水平。饮水困难——建档立卡搬迁户喝水来源为窖水、池塘水、雨水,或者取水往返时间大于20分钟。离硬化路距离远——远于该省建档立卡贫困户距离主干路距离平均水平。离最近集市距离远,考虑到地区差异,中部湖北、湖南大于8 km,西部广西、四川、贵州、云南、陕西、甘肃大于6 km。生活在地质灾害村,地质灾害村的名单来自国务院扶贫办。

①数据来源于国家统计局。

将离诊所距离远视为看病难,将离小学距离远视为上学难。我们将建档立卡搬迁户至少面临住房条件差、看病难和上学难中的一个视为受到“发展型”约束的搬迁户。从表4可以看出,建档立卡搬迁户住房条件差、看病难、上学难的占比分别为82.32%、46.51%、30.71%。总体来看,面临“发展型”约束的农户比例达88.01%。

表4 建档立卡搬迁户面临的“发展型”约束 %

地区	住房条件差	看病难	上学难
	住房条件差占比	离诊所距离远占比	离小学距离远占比
湖北	88.67	57.42	47.66
湖南	86.01	60.49	47.74
广西	50.19	31.23	14.13
四川	91.30	50.99	37.94
贵州	79.84	60.87	38.34
云南	97.13	54.51	33.20
陕西	94.57	43.41	21.32
甘肃	72.84	13.58	6.17
总体	82.32	46.51	30.71

注:住房条件差——建档立卡搬迁户无房屋、房屋结构一般损坏、严重损坏。离诊所距离远——建档立卡搬迁户到最近诊所的往返时间大于90分钟。离小学距离远——建档立卡搬迁户到最近小学的往返时间大于120分钟①。

总体来看,在所调查的建档立卡搬迁户中,同时面临“生存型”和“发展型”约束的约占50.42%,仅“生存型”约束占比为4.66%,仅“发展型”约束占比为37.59%。不受约束,暂时不需搬迁的农户比例为7.33%。其中,湖南、四川、贵州、云南面临生存和发展双重约束的搬迁户占比重较高,湖北和陕西面临纯发展型约束的搬迁户占比重较高。调查表明绝大多数建档立卡搬迁户确实面临着或多或少的生存、发展约束,从而需要在这些地方实行易地扶贫搬迁。

五、建档立卡搬迁户搬迁意愿和承受能力

1. 建档立卡搬迁户搬迁意愿强烈但仍有疑惑

从建档立卡搬迁户的搬迁意愿来看,非常愿意和比较愿意搬迁的农户占比为92.12%,不太愿意、非常不愿意和说不清楚的占比为7.88%。总体来看,搬迁意愿还是很强烈的,搬迁符合绝大多数农户的需求。从搬迁户自己选择的原因来看,搬迁的第一原因为太偏远,占比为44.08%,第二原因为生存环境差,占比为22.73%,第三原因为住房条件差,占比为11.30%(表5)。各省的搬迁原因不尽相同,其中贵州、云南搬迁的原因除生存环境差、太偏远以外,灾害频发也是一个重要原因,甘肃搬迁的一个重要原因是缺水。

表5 建档立卡搬迁户对搬迁的主观判断

选项	第一	第二	第三
搬迁原因	太偏远	生存环境差	住房条件差
搬迁好处	交通便利	住房条件改善	孩子上学更加方便
搬迁面临的 最大困难	缺钱	搬迁后收入来源 没有保障	搬迁后无地可种

从搬迁能够给建档立卡搬迁户带来的正面影响来看,搬迁户认为搬迁带来的好处是交通的便利、住房条件的改善和上学的方便,有48.57%的搬迁户将交通便利作为搬迁的最主要好处,有19.92%的搬迁户将住房条件改善作为搬迁的第二大好处,有14.10%的搬迁户将孩子上学更加方便作为搬迁的第三大好处。其他好处为看病更加方便,占比为6.92%。分省来看,多数地区的建档立卡搬迁户把交通更加便利,看病更加方便、自然或地质灾害减少视为搬迁的三大好处之一。这也与因地区偏远、生态环境差和住房条件差等客观情况相符。搬迁户希望通过搬迁带来更加便利的交通条件以方便孩子上学和日常出行,且搬迁后能显著改善住房条件。

从建档立卡搬迁户搬迁存在的困难或疑虑方面来看,有54.54%的搬迁户认为缺钱是搬迁面临的^①最大困难。这与部分调研对象尚未实施搬迁、政策宣传不到位,且多数待搬迁户不了解搬迁补助政策等因素有关,也在一定程度上表明建档立卡搬迁户收入水平较低,很难拿出大量的自付资金。第二和第三位的担心是搬迁后收入来源没有保障以及搬迁后无地可种。其他的是担心耕地太远,生产不便。

2. 建档立卡搬迁户有部分搬迁支付意愿

一般而言,建档立卡搬迁户最多愿意拿出13158元自付资金用于搬迁,但各省搬迁户在最多愿意拿出多少自付资金方面存在巨大差异,广西、四川、陕西、甘肃搬迁户愿意拿出的搬迁自付资金高于平均水平,而湖北、贵州、云南搬迁户不愿意拿出一分钱自付资金的比重高于平均水平。平均来看,建档立卡搬迁户最多愿意借16907元用于搬迁,借钱搬迁意愿的地区差异比较明显,广西、云南、陕西、甘肃搬迁户愿意借钱来用于搬迁的意愿高于平均水平且突破2万元,而湖北、贵州、陕西搬迁户不愿意借钱来用于搬迁的比重高于平均水平。2015年底所有调查户的平均负债为11028元。甘肃因为多数搬迁户都有扶贫贴息贷款,户均负债达到30790元。

①这里给离诊所距离远施加了更强的约束。

六、建档立卡搬迁户搬迁政策需求

1. 建档立卡搬迁户对人均住房面积的要求

总体来看,建档立卡搬迁户认为人均住房面积达 28.19 m² 才够用,其中,湖北、湖南、四川、陕西认为要高于 30 m² 才够用。从比例来看,60% 的搬迁户能接受人均住房面积少于或等于 25 m²,40% 的建档立卡搬迁户认为住房面积应该要大于 25 m² 才够用,其中四川、云南、陕西有超过 50% 的建档立卡搬迁户认为要大于 25 m² 才够用。对住房面积的要求与现有住房面积不存在明显的关联。

2. 建档立卡搬迁户搬迁后续政策需求强烈

总体来看,有 30.26% 的搬迁户认为搬迁后需要的是为家庭提供本地就业机会,有 26.35% 的搬迁户认为搬迁后需要的是在安置点就近提供耕地,有 23.13% 的搬迁户认为搬迁后需要提供生活补贴或社会保障(表 6)。此外,在安置点发展农业产业也是搬迁户认为需要优先扶持的内容之一。

在基础设施和社会服务方面,有 28.08% 的建档立卡搬迁户希望安置点优先投资于道路,有 23.08% 的建档立卡搬迁户希望优先投资于饮水,有 18.97% 的搬迁户希望优先投资于教育。除此之外,在安置点设定产业和医疗也是建档立卡搬迁户认为需要优先投资的领域之一。

表 6 建档立卡搬迁户后续政策需求

选项	第一	第二	第三
对家庭优先扶持	提供本地就业机会	提供生活补贴或社会保障	在安置点发展农业产业
安置点优先投资	道路	饮水	教育

七、结论和政策建议

从抽样调查的结果来看,地方政府对搬迁户的识别准确率很高。93% 的调查户需要搬迁,其中 50% 的搬迁户既面临“一方水土养不活一方人”的生存性制约,也面临住房、教育和医疗条件差的发展性约束,38% 面临发展性约束,5% 面临纯生存性约束。这些贫困户只有通过搬迁才能以相对较低的成本、较为彻底地解决生存和发展问题,而且 92% 的调查户也愿意搬迁。从抽样结果来看,迁出区域基本属于自然条件较差、生存环境恶劣、发展条件严重欠缺且建档立卡贫困人口相对集中的农村贫困地区,总体上符合“精准识别,精准搬迁”“群众自愿,应搬尽搬”的要求,瞄准对象锁定为“一方水土养不起一方人”地区中的建档立卡贫困人口,贫困人口对于通过易地扶贫搬迁实现脱贫致富的做法高度认同,搬迁意愿强烈。

一半以上的列入搬迁对象范围但尚未实施搬迁的搬迁户担心搬迁的成本和负担过大,而中央和地方政府借助多种途径,通过中央预算内投资、地方政府债务资金、专项建设基金、低成本长期贷款、农户自筹资金和地方自筹及整合其他资金筹集 6 000 亿资金用于搬迁,按照市场化运作原则,通过新设立、改造或在现有综合性投融资公司中设立子公司方式,组建省级投融资主体,并同步组建市(县)项目实施主体的方式,彻底解决了贫困户搬不起的问题。由于住房建设在易地扶贫搬迁中的成本占比最高,政策规定中央补助的建档立卡贫困户人均住房建设面积不得超过 25 m²,以便控制搬迁总成本和减少搬迁户的负债。这一政策在总体上是符合实际情况的,因为搬迁前人均住房面积平均水平小于等于 25 m² 的家庭比例为 42% 且绝大部分是危旧房,60% 的搬迁户表示愿意接受人均住房面积少于或等于 25 m²,所有搬迁户认为人均住房面积 28 m² 就够用,但不同地区和不同农户对住房面积的需求确实存在一定的差异。此外,搬迁户也有支付部分搬迁费用的意愿,平均每户愿意通过自筹和借贷承担 3 万元左右的成本,但农户之间差异较大。

根据调研结果提出几点具体建议:

1. 需要加强易地扶贫搬迁政策的宣传工作

从规划搬迁户的担忧和困难来看,他们对易地扶贫搬迁政策还缺乏充分的了解。为了保证搬迁的资金需求,政府和国家政策性银行筹集了 6 000 亿专项资金,总体上看不会出现搬不起的问题,但仍需要让搬迁户充分了解扶持政策,特别是资金政策。

地方政府需要进一步加强易地扶贫搬迁政策宣传、解释工作,做到政策宣传到位,方案解释清楚。通过现场接待、召开座谈会、入户访谈等形式加强与搬迁户的沟通,及时了解搬迁户的思想动态,做好答疑解惑、政策宣传以及对诉求表达的正确引导。

2. 易地扶贫搬迁要根据轻重缓急分类施策

现有政策规定,在搬迁方式的选择上,对生存环境差、贫困程度深、地质灾害严重的村庄,应以自然村整村搬迁为主,同时,按照统一规划、分批实施的原则给予优先安排。由于搬迁户目前的生存状况差异较大,需要搬迁的原因不一,搬迁应该区分轻重缓急,优先解决深度贫困问题。在工作部署上应该安排占 55% 的“生存制约型贫困户”优先搬迁,对 38% 的“发展制约型贫困户”的搬迁可以安排在“生存制约型贫困户”之后,而对于暂时不需要搬迁的农户则不急于安排搬迁。对于无房户和居住在茅草房、竹房、石头房的农户应优先安排搬迁。对于目前还居住在“文革”前住房且损坏严重的应优先安排,

但对于具有历史价值的清代和民国时期的老住房,搬迁后则不能轻易复垦,要注意保护。

3. 搬迁方式需要因地制宜并符合贫困家庭的生计能力

从调研的结果看,各省搬迁户在资源禀赋、地理条件、居住环境、公共服务、扶持政策需求等方面存在明显差异,搬迁方式需要因地制宜。应该根据贫困人口的实际状况确定合理的搬迁方式,以达到“搬得起、稳得住、能致富”的目标。

考虑到搬迁人口在家庭结构和能力等方面的差异,应因地制宜地采取梯度搬迁的方式,为搬迁户提供更多的可利用资源。对有能力在城镇稳定就业的贫困人口,可以优先搬迁到城镇,并提供必要的技能培训和工作岗位,这又与当地城镇化程度和非农产业发展所能提供的就业机会有关。针对劳动能力缺失和只能以农业为生的贫困人口,主要采取就近集中安置的方式,同时提供适应当地条件的农业和非农产业扶持,避免采用过于单一的安置方式以及没有就业保障的简单城镇化搬迁。

4. 在严格控制标准的基础上,因地因户制宜地进行住房建设

根据中央要求,安置住房按照“保障基本、安全适用”的原则,做好建档立卡搬迁人口安置住房的规划和建设,建档立卡搬迁人口住房建设面积严格执行不超过 25 m²/人的标准(宅基地严格按照当地标准执行),其中单人单户安置住房可采取集中建设公寓,或与幸福院、养老院共建的方式解决,具体建设方式和标准由地方政府结合当地实际确定。按照一户一宅方式安置的,可以在分配的宅基地预留续建空间,稳定脱贫后可自行扩建。尽管中央补助人均 25 m² 的住房标准符合多数家庭的实际需求,但由于家庭规模、经济状况和负债能力不同,搬迁户对住房的需求也不完全一样。建议根据实际需求和能力多设计几个安全住房的户型,以便适应不同农户的需要。考虑到部分建档立卡搬迁户有扩大住房面积的诉求和需要,可以借鉴部分地区留出扩建房屋空间的经验,让搬迁户在稳定脱贫销号以后,根据自身的经济条件改善和扩大住房面积。与此同时,由于一部分农户有一定的搬迁和建房支付能力,在不增加搬迁户负债的条件下,可以考虑与住房面积大小和支付能力挂钩的差异化补贴政策。

5. 加强搬迁后的后续扶持政策

根据中央要求,易地扶贫搬迁应紧密围绕搬迁对象的脱贫目标,把扶持搬迁对象的后续发展摆在更加重要的位置,坚持因地制宜、多措并举、精准施策,与相关专项规划充分衔接,积极探索资产收益扶贫新机制,拓宽搬迁对象的增收渠道,搬迁安置与产

业发展同步推进,实现稳定脱贫。搬迁只是手段,脱贫才是目的,应统筹考虑资金分配,避免将过多的资金用于建房而忽视后续的扶持措施。从搬迁户的需求来看,稳定的本地就业是搬迁户最为看重的,其次是需要有耕地和产业发展,再次是提供社会保障。因此,搬迁后应该根据搬迁户的实际情况重点在这几个方面进行有针对性的扶持,并且在搬迁前就与搬迁户进行充分的沟通,让他们没有后顾之忧。道路、饮水和教育是搬迁户最需要的基础设施和公共服务,必须进行重点投资。各地应该立足于安置区资源禀赋,依据不同的搬迁安置模式,通过统筹整合财政专项扶贫资金和相关涉农资金,支持发展特色农牧业、劳务经济、现代服务业,探索资产收益扶贫等方式,增加其发展空间和可利用资源^[12],确保实现稳定脱贫。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. [2017-02-28]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html.
- [2] 陆汉文,黄承伟. 中国精准扶贫发展报告 2016 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2016.
- [3] 国家发展和改革委员会. 全国“十三五”易地扶贫搬迁规划 [EB/OL]. <http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201610/W020161031494556658763.pdf>.
- [4] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的减贫行动与人权进步 [M]. 北京:人民出版社,2016.
- [5] 国家发展和改革委员会地区经济司. 易地搬迁,脱贫发展天地宽 [EB/OL]. [2017-02-27]. http://dqs.ndrc.gov.cn/fpkf/201702/t20170227_839236.html.
- [6] CERNEA M M. The economics of involuntary resettlement: Questions and challenges [M]. Washington D. C. : World Bank Publications, 1999.
- [7] 施国庆,严登才,孙中良. 水利水电工程建设对移民社会系统的影响与重建 [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2015, 17(1): 36 - 41.
- [8] 何得桂,党国英. 西部山区易地扶贫搬迁政策执行偏差研究——基于陕南的实地调查 [J]. 国家行政学院学报, 2015(6): 119 - 123.
- [9] 施国庆,严登才,周建. 生态移民社会冲突的原因及对策 [J]. 宁夏社会科学, 2009(6): 75 - 78.
- [10] 周现富,张华山. 水库移民社会支持网与安置效果分析 [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2013, 15(1): 30 - 33.
- [11] 汪三贵,曾小溪. 易地扶贫搬迁调研报告 [R]. 北京:国务院扶贫办规划财务司,中国人民大学中国扶贫研究院, 2016.
- [12] 王晓毅. 易地扶贫搬迁方式的转变与创新 [J]. 改革, 2016(8): 71 - 73.

(责任编辑:吴玲)