



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《成果要报》

2018年第20期

(总第142期)

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018年05月05日

建议重视“易地搬迁”在 精准扶贫工作中作用的提案

陈宗胜 张小鹿

【内容简介】在我国大力度实施“精准扶贫”工作的过程中，易地扶贫搬迁工程，是从根本上解决“一方水土养不起一方人”地区贫困人口长期发展问题的重要途径。但当前易地扶贫搬迁工作中存在一些问题，主要表现为：1、搬迁模式单一，不能因地制宜，导致搬迁实施过程中矛盾较多、阻力较大；2、大规模搬迁缺乏有效论证和评估，不能融入当地长期性、整体性发展规划，导致成本巨大的易地扶贫搬迁项目长期来看社会收益不经济；3、普遍存在“一搬了之”现象，不能确保脱贫效果的稳定可持续，表现为搬迁户的脱贫质量低，返贫率高；4、普遍存在重物脱贫，轻思想脱贫的做法，表现为一些贫困劳动力住房问题解决后继续提出其他要求，“等靠要”思想严重。

按照国家发改委（2016）批准的“十三五”规划，河北省承德市滦平县有152个行政村计划实施易地扶贫搬迁，涉及18714人，其中贫困人口7656人，集中安置点20个，安置搬迁人口17709，集中安置率94%。滦平县在易地扶贫搬迁方面的做法有效避免了上述问题的产生，较好地实现了脱贫和发展的统一，值得总结和借鉴。滦平县在实施易地扶贫搬迁过程中，实践了小城镇化的创新模式，实现了生产要素的优化重组，注重激发贫困群体的内生脱贫动力，在政府主导下注重动员社会有关各方面共同参与，达到了“搬得出、稳得住、有就业、能致富”。

1. 因地制宜，创造多种易地扶贫搬迁模式，较快实现较大规模贫困人口集中脱贫安置。按照《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》和《河北省“十三五”易地扶贫搬迁规划》中的部署，滦平县在实施易地扶贫搬迁工作过程中，总结出三种易地扶贫搬迁典型模式：即整村易地新建乡镇扶贫搬迁模式（邢家沟门安置点）、联村并建小城镇扶贫搬迁模式（安纯沟门安置点）、集中融入小城镇扶贫搬迁模式（两间房安置点）。各种模式都通过易地搬迁安置，因地施策，在政策允许范围内求变通，减少了搬迁

阻力，提高了群众满意度，达到了使贫困人口减贫脱贫的目的，脱贫效果稳定、可持续，社会和生态效益明显。

2. 创新小城镇化脱贫模式，为通过易地扶贫搬迁城镇化实现脱贫减贫，提供了进一步发展空间和新的作法。滦平县藉易地扶贫搬迁契机，通过整体规划，基本上按照变分散为集中、靠近交通干线、转移至地方性行政中心附近、现有成熟小区扩建等目标，实现人口和基础设施空间上的集聚，降低基础设施分散投资的成本，提高公共设施和服务的使用效率；人口集聚、空间城镇化，又为人的城市化提供了空间及物质载体，是较为有效的小城镇化模式。这种小规模城镇化模式，不同于“趋向大城市”的城镇化，有效解决了迁移群体面临的生活、交流上的社会排斥，缓解了流入城市住房紧张、交通拥挤、就业竞争、环境恶化等问题；也使流出地区面临的土地撂荒、空巢老人、留守儿童及空心村镇等经济社会问题得以解决；“谁来种地”这一基础性、根本性的粮食安全问题也有了部分解答。

3. 通过易地扶贫搬迁，实现贫困村落生产要素优化重组及转变，实现稳定可持续脱贫。农村贫困的一个表现是：生产规模小限制了分工和技术的应用，要素组合表现为劳动力同土地及初级

生产资料的结合。滦平县借助易地扶贫搬迁，引入适宜的生产性或服务型企业，为要素优化重组和减贫脱贫提供了条件。表现在：一是贫困劳动力通过土地流转同农业相分离，参与到非农业生产活动中，实现贫困人群与现代资本要素的结合；二是未脱离农业部门的劳动力，从原有低效益的粮食种植转移至有较高经济效益和生态效益的经济作物种植，实现了劳动力与技术的结合；三是村民的土地、房屋等在搬迁后实现资本化；四是催生当地第三产业，使农民具备了就近兼做服务业的可能，实现了收入多元化；五是在各级政府主导下实现了贫困人口参与金融活动：贫困农户向开发企业让渡优惠贷款权，并转化为企业股权，使贫困人口与金融相结合，是一种“金融扶贫”的具体应用，前述农民土地、房屋的资本化都是金融活动，村民得到的租金收入、承包费、收益分红、“股金”收益等等均为资产性收入，可看成是易地搬迁引致金融活动在农村的扩散和传播。

4. 围绕易地搬迁开拓多项扶贫举措，激发贫困人口的内生动力，实现持续扶贫脱贫。“十三五”期间开展易地扶贫搬迁的直接作用，是对符合条件的农村贫困人口实施以住房保障为表现的社会救助。从国际上社会救助的经验来看，现金救助占比趋小，

项目救助占比趋高，旨在降低救助对象的福利依赖，激发救助对象的自我发展能力。这与扶贫工作目标一致。滦平县的各种模式中都注重在安置点上开发与当地经济社会条件、劳动者技能相匹配的产业；同时对有劳动能力和就业意愿的贫困群体提供技能培训和就业信息、渠道，为搬迁群体提供各种就业机会，从而使搬迁人口的内在脱贫动力与新环境呈现的脱贫条件对接，为主观脱贫提供了客观条件。

5. 通过易地扶贫搬迁整合多方参与，在政府主导下将扶贫搬迁嵌入当地发展规划，实现整体扶贫开发和整体脱贫。贫困是一个涉及多方的经济社会现象。缓解贫困是地方经济发展的任务之一，贫困的缓解也能够促进地区经济发展。扶贫脱贫必须融入地区经济发展，吸引社会各方共同参与并积极互动。滦平县易地扶贫搬迁是在政府主导下成功吸引有关多方参与的结果，是一项系统性社会工程。易地扶贫搬迁项目的组织者主要是当地县、乡政府，及专设的扶贫部门；直接参与主体是符合条件的贫困人口及同步搬迁人口；搬迁实施中做出贡献的主体包括安置区的规划、建设者，银行、保险等资金提供者等等；搬迁后续发展的参与者包括各产业项目的开发主体及社会资本协作方。政府的主导作用

的核心是协调、扶持、支持贫困人口自主实现减贫脱贫，搬迁前后生产方式及要素组合发生变化时产生的摩擦往往需要政府进行积极协调。

6. 易地扶贫搬迁的思考与建议。总的来说，滦平县易地扶贫搬迁工程有特色，有成效，应总结，可借鉴。基于此，特建议重视易地扶贫搬迁在精准扶贫中的作用，开展过程中要注意做到：

一是注重因地制宜，以最小化搬迁纠纷，最大化群众满意度来设计搬迁方案，实施安置计划，形成各具特点的易地搬迁扶贫方案；二是必须将易地扶贫搬迁与当地经济长远发展即城镇化发展的趋势相结合，要有利于贫困人口建立与原世代居住地方的联系，有利于搬迁居民记得住情感“乡愁”，要考虑到搬迁成本的规模及可行性；三是切实解决搬迁人口迁移后的就业及生产发展问题，这是易地扶贫搬迁能否实现脱贫稳定可持续的内在要求；四是结合当地实际考虑配套产业的招商引资，根据当地贫困劳动力的实际来进行产业选择和布局，处理好农业与其他产业、农用地与开发建设用地、农民向产业工人转变的关系，处理好生态环境与产业发展的关系；五是注重实现贫困户内生发展自生力，实现脱贫稳定可持续的目标；六是发挥各级政府包括村集体的主导性

作用，使其吸引社会有关方共同参与易地搬迁项目，这是各种搬迁模式取得成效的关键，当然要防止政府包办代干，伤害了贫困群体的内生脱贫积极性等等。

诚然，滦平县尝试的各种模式还是初步的，有些方面也存在一些值得探讨的问题，比如实施成本及可持续性方面需要深入研究和分析，更有待于时间的检验。因此，各地都要实事求是地结合各地区情况及资源环境约束来借鉴和参考。

【作者简介】

陈宗胜，南开大学教授、中国特色社会主义经济协同创新研究中心资深研究员、中国财富经济研究院院长；

张小鹿，南开大学经济学院经济学博士研究生。

