



“2020 年后的扶贫减贫战略”笔谈之三

易地扶贫搬迁方式的转变与创新

□ 中国社会科学院社会学研究所 王晓毅

中国的生态脆弱地区与贫困地区高度重合,由于生态环境退化和自然资源严重不足,造成一方水土不能养育一方人口,将这些地区的贫困人口搬迁出去,无疑是一种帮助他们脱贫的有效方式。起源于 20 世纪 80 年代的易地扶贫搬迁,解决了许多贫困户的生存问题,被证明是在保护环境基础上解决贫困问题的有效途径之一。然而,在易地搬迁扶贫中也存在一些问题,如果这些问题不解决,易地扶贫搬迁就无法完成“五个一批”^①所赋予的扶贫任务。

易地扶贫搬迁的主要问题在于承袭了非自愿移民的安置方式来安置自愿移民。扶贫搬迁是一种典型的自愿移民,从过去 30 多年易地扶贫搬迁的历史来看,在扶贫搬迁中农民具有较大的选择权,而且具有较高的流动性,但是现在实行的安置方式更多是集中安置,没有考虑到移民的自主性和流动性。

一、搬迁成本与移民的流动

易地扶贫搬迁的目标是解决贫困问题,但是在许多地方,搬迁以后的贫困户仍然是贫困户,与同期迁出的非贫困户比较,收入仍然偏低。事实上易地扶贫不可能仅仅搬迁贫困户,一方面,生态脆弱地区的环境风险不仅威胁了贫困人口,也会威胁同一地方生存的其他人群,因此,扶贫搬迁会有许多非贫困人口同步搬迁。另一方面,从人群的构成方面考虑,也不能将贫困人口单独搬迁,构成一个完全由贫困人口组成的移民社区,如果这样做,移民村就会被标签

化,其结果并不利于扶贫。扶贫需要贫困人口与非贫困人口相互融合,而不是相互隔离。但是问题在于非贫困人口比贫困人口有更强的搬迁意愿,且更容易适应移民以后的生活,因此如果易地扶贫搬迁包括了大量非贫困人口,在政府投入有限的背景下,贫困人群搬迁的成本很高而收益有限,如果没有特殊的支持,在搬迁后可能仍然是贫困人群。

贫困户的搬迁成本大多不能被政府补贴所覆盖。由于易地扶贫搬迁耗资巨大,在搬迁过程中需要移民承担部分费用,如建房的部分费用。此外,对于许多贫困户来说,搬迁意味着生活成本的大幅提高。许多移民村都远离原有的村庄,大量的生活用品都需要直接购买。在收入没有同步增长的情况下,有些户甚至会因为搬迁增加了生活成本变得比过去更加贫困。

不同地区的资源禀赋不同,因此给贫困移民创造就业机会的能力也不同。我们看到有些地方通过大规模的农业开发,贫困户获得一些基本资源进行农业生产,在新的地方能够维持基本的生活;但是也有一些地区,移民村周边基本没有可供开发的农业资源,移民村基本上成为一个居住点,生产的功能偏弱,甚至没有。从这个意义上来说,扶贫搬迁不仅仅要考虑到需求,更要考虑可供的资源,即在搬迁的终端有没有可供开发的空间,通过资源的重新配置,增

^①扶贫的“五个一批”是指:发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。

加可利用的资源。宁夏将黄河水引入干旱地区,通过农田开发为移民提供了基本生存条件。然而即使在宁夏,也因为水资源的限制,通过开发土地资源安置移民的方式已经走到尽头。

随着农业可利用资源的减少,易地扶贫搬迁越来越依赖非农就业的支持,在新型城镇化的发展战略下,非农就业对于解决生态环境脆弱地区的贫困问题将发挥越来越重要的作用。但是对于多数易地搬迁的农民来说,非农就业还主要停留在传统的外出务工,特别是那些对技术要求较低的工作。尽管农民从边远山区迁移到城镇周围,大大缩短了务工的空间距离,便于他们到城镇从事一些临时性工作,且减少了务工的成本。但是由于移民多被集中安置,尽管他们完成了空间的转移,但是社会转型并没有发生,新型城镇化并没有给他们提供机会,使他们融入到城镇中。

农业资源有限和非农就业机会不足导致了移民的重新流动。早在20世纪80年代在西部少数地区就已经开始实施易地扶贫搬迁,但是在相当长时间,扶贫效果并不明显。对于许多贫困农户来说,搬迁以后,他们可利用的资源并没有明显增加。比如在宁夏,尽管政府给移民统一开发了土地,并配套修建了灌溉设施,土地的单位产量有所增加,但是移民所得到的土地面积比较小,每人只有2~3亩的农田,尽管因为修建了灌溉设施,土地可以有稳定的产出,但是在农业比较效益低下的大背景下,土地的产出可以满足他们吃饭,但是并不足以使他们脱贫,许多贫困人口在搬迁以后仍然处于贫困之中。如果说减贫是可用资源增加的结果,那么早期的扶贫搬迁并没有使移民增加可利用的资源,早期的扶贫搬迁往往呈现摆动的特点,他们希望在搬迁以后仍然可以利用原有的资源维持其生存。

从90年代开始,移民村的社会服务和地理位置优势逐渐发挥出来。由于移民村大多在交通比较方便的地方,且一般都有水电配套,一些

移民村距离学校也比较近,这些都使移民村有了吸引力。但是移民村的优势并没有吸引贫困户,而是吸引了那些家庭条件好于贫困户的农民。因为移民村的公共服务和收入机会二者不平衡,尽管公共服务有所改善,但是大多数移民村的收入机会并没有增加。对于部分收入较好,特别家里有人在外从事非农产业的农户来说,在交通便利的地方有所住房可以改善家庭成员的生活状态,便于家庭劳动力的流动。但是大多数贫困人口仍然停留在农业内部,可利用的农业资源对于他们更重要,所以许多贫困人口搬迁的积极性并不高。

在这样的情况下就出现了移民村的人口替代,一方面原有按政策搬迁的贫困户因为各种原因离开了移民安置点,而另外一些人则通过购买移民的房屋及耕地,成为移民村新的住户。在一些地区,我们看到移民村的人口替代达到50%以上,有些村庄甚至高达80%。但是在移民村的管理和发展方面缺少有针对性的措施,许多政策仍然是按照移民没有流动的假设来制定的,一些后期扶持政策仍然只是关注村庄原有的移民。缺少针对移民流动性的管理和采取措施不仅降低了扶贫政策的效果,甚至带来了社会管理上的真空。

二、易地搬迁的方式创新

搬迁和集中安置基本上是非自愿移民的安置方式,用这种方式来解决自愿移民问题,有其优势,但是也带来了许多问题。易地扶贫搬迁强调坚持群众自愿的方针。但是我们知道,贫困人口搬迁的决策是在一定自然条件和社会条件影响下作出的,并不存在离开特定条件的完全自愿。在那些自然灾害频发的地区,农民必须搬迁,这是因自然条件而作出的选择;那些看到别人搬迁,或者受到宣传的影响而搬迁的人,是因社会条件而作出的决策。与完全自愿的移民——比如那些自己搬迁到城镇的农民——不同,这些贫困人群对移民后的生活适应能力较

差,需要机构为他们提供服务。集中搬迁为他们提供了相对熟悉的社会环境和可依靠的组织,以及生活保障,统一的规划和组织给那些没有外出经验的贫困人口以安全感和组织支持,但是在移民村的建设中,自上而下的设计思路造成了移民村的千篇一律,房屋按照统一规划建设,一个村内房屋的面积和格局是相同的,难以满足移民的多样性需求;村级组织结构是相同的,满足村民需求的能力较弱;村庄的农业生产资源或者没有,或者雷同化。因为有严格的移民政策的管束,用于移民的资金是不可变更用途的,因此搬迁的规划难以被改变。与历史上逐渐形成的村庄不同,这些村庄不仅内部缺少有机的联系,且与周边的城镇和村庄缺少也没有关系,甚至在一些地方被当地的原住居民所排斥。

尽管整齐划一的搬迁便于实施和监管,但是这种易地搬迁格局很难适应贫困人口的多样化需求,也难以完成精准扶贫任务。精准扶贫不仅要精准地识别出来,而且要有针对性地提供帮扶措施,这就需要考虑到贫困户的多样性需求。精准扶贫提出通过“五个一批”来解决剩余的贫困人口问题,在这“五个一批”中,通过易地搬迁解决的贫困人口的构成最为复杂。虽然生存条件恶劣是他们的共同特征,但是他们之所以成为贫困人群还叠加了许多其他原因,如有些贫困家庭缺少劳动力,有些则是因为疾病或教育,这些都需要在搬迁的同时提供相应的帮扶,针对不同的移民家庭采取产业、就业、医疗和低保等综合手段,仅仅依靠搬迁并不能实现扶贫搬迁的目标。

“十三五”易地搬迁扶贫的目标很宏大,但是如果仍然延续以建设移民村为主要内容的易地扶贫搬迁,那么要同时实现搬迁和脱贫两大任务就会面临困难。在“十三五”乃至今后一段时间,需要实现易地扶贫搬迁的转型,将移民融入当地经济发展的链条中。

第一,谨慎评估扶贫搬迁的需求。从总的趋

势来看,随着中央政府投入的增加,易地扶贫搬迁的人数逐年增加。扶贫搬迁人数的增加在很大程度上是扶贫发展的结果,随着政府扶贫力度增加,有越来越多的贫困人口被包括到扶贫对象中,但是扶贫搬迁人数的增加也有地方政府争取项目资金的原因,即为了争取项目,将一些可以在本地解决的贫困人群也包括到易地扶贫搬迁对象中。

第二,提高资源利用效率,强调就地扶贫。随着农村资源利用方式的多样化,必须搬迁的贫困人口应该在逐渐减少。比如一些深山和石山地区,土地资源高度紧张,在传统的农业生产方式下,一方水土不足以养活一方人口。但是随着种草、果树等产业的发展,原本无法利用的自然资源被开发利用,从而使就地扶贫成为可能。在一些地方病高发地区,通过改善水源,传统的“地方病”得到根治。易地搬迁的目的在于扶贫而不在于搬迁,应审慎地对待易地搬迁的问题,能通过在当地发展产业实现脱贫的人群,就不采取易地搬迁的措施。随着贫困地区基础设施建设的加强和扶贫开发的深入,一些原来被认为不搬迁就不能脱贫的人口可能不通过搬迁的方式在本地也可以脱贫。

第三,创新扶贫搬迁的安置方式。除严重地质灾害地区的贫困人口需要集中安置以外,易地扶贫搬迁要逐步减少集中安置,特别是减少那些游离于地方社会之外的移民村的建设。易地安置的贫困人口需要融入当地社会才能真正实现脱贫,而新型城镇化的发展给易地搬迁的贫困户提供了融入当地社会更好的机会,在易地搬迁的扶贫中,应率先推动城乡一体化的发展,促进贫困人口,特别是那些缺少农业生产资源的贫困人口进入城镇,实现非农就业。在搬迁移民中,产业发展和扩大就业是工作的核心,要改变大量资金被用于移民安置点建设的现状,重点促进移民就业,从而实现从非自愿移民的安置方式向自愿移民的安置方式转变。