

# 集中连片特困地区精准扶贫的结构性制约及超越

## ——基于陕南移民搬迁的实证分析

何得桂<sup>1a</sup>，党国英<sup>2</sup>，杨彦宝<sup>1b</sup>

- (1. 西北农林科技大学 a. 农村社会研究中心; b. 团委, 陕西 杨凌 712100;  
2. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

【摘要】通过移民搬迁安置一批乡村贫困人口是新常态下集中连片特困地区推进精准扶贫的一种有效实现形式。严峻的土地资源和环境承载压力，高昂的迁移安置成本与建设配套资金供给困境，产业支撑不足与移民生计脆弱等问题是大规模移民搬迁的主要结构性制约因素。精准扶贫目标的实现不仅在于制度设计者的决心和能力，还取决于减贫政策的社会基础状况。结构性制约对精准扶贫方略实施所产生的影响，应引起公共部门的高度重视。要及时改变移民搬迁安置的政策导向，更多地通过“外部支持”、形成合力等路径，以解决移民安置的资金问题，有效卸载资源环境的承载压力，从而更好地推动精准扶贫政策的“落地生根”。

【关键词】精准扶贫；移民搬迁；结构性制约；连片特困地区

【中图分类号】D632.4 【文献标识码】A 【文章编号】2096-1243(2016)01-0031-15

### 一、引言

贫困治理是现代化进程中负责任政府的一项极其重要的职责。全面建成小康社会最繁重、最艰巨的任务在于农村地区，特别是在我国贫困地区。在集中连片特困地区已成为扶贫攻坚主战场的情势下，如何有效推进精准扶贫、精准脱贫事关减贫目标的达成和全面建成

小康社会目标的实现。作为精准扶贫重要组成部分和有效实现形式的移民搬迁安置政策的推行，既是对精准扶贫方略的进一步落实和完善，也是对集中连片特困地区民众生产生活需求的具体回应。移民搬迁安置政策落实是否顺畅？移民的生活水平在此扶贫方式实施过程中是否得以明显改善？对这些问题的研究尚未获

【收稿日期】2015-11-28

【基金项目】国家社会科学基金西部项目“中西部地区农民集中居住过程中的文化适应研究”(13XSH031)；陕西省农业协同创新与推广联盟科技项目“陕南地区避灾移民搬迁的成效评价及政策完善研究”(2015LM015)；陕西省社会科学界重大理论与现实课题资助项目“陕南避灾扶贫移民生计可持续发展研究”(2015Z023)。

【作者简介】何得桂(1982-)，男，福建尤溪人，博士，西北农林科技大学农村社会研究中心副研究员，主要从事山区发展与基层治理研究；党国英(1957-)，男，陕西子长人，中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师，主要从事城乡经济社会发展研究；杨彦宝(1983-)，男，陕西靖边人，西北农林科技大学团委助教，主要从事减贫与发展研究。

得学界和社会的足够重视。

尽管移民搬迁安置在很多地方展开，但是学术界对于这一问题的关注度还有待提升。纵观既有研究文献，有的侧重从经济学的视角探讨贫困地区移民搬迁安置的风险形成机制及其规避策略<sup>[1]</sup>；有的侧重从政策建议视角来探究中西部地区移民搬迁安置实践面临的具体问题<sup>[2]</sup>；有的主要从移民搬迁政策的政府支持和社会保障的角度展开研究<sup>[3]</sup>；有的对移民搬迁安置社区建设与管理问题进行分析<sup>[4]</sup>。已有研究具有重要价值，也为本文提供诸多启发，但是它们还相对缺乏从“结构性制约”<sup>①</sup>的角度来揭示集中连片特困地区移民搬迁安置政策的实施状况及其对移民生计等方面的影响。

精准扶贫方略的推进不仅在于制度设计者的决心和能力，还取决于扶贫形式和减贫政策执行所面临的社会经济等诸多客观因素的状况。与此同时，对包括移民搬迁安置在内的精准扶贫研究既要关注理论和政策的建构问题，也要对减贫政策实施状况的经验层面进行深度考察。基于上述理念和基本判断，本文以秦巴山集中连片特困地区核心腹地近年来开展的、被誉为新中国成立以来“最大规模移民工程”的陕南地区避灾移民搬迁工程为例，用事实和数字说话，以微观透视宏观，力争从结构性制约的视野对片区精准扶贫“落地”展开较为系统的研究。

## 二、精准扶贫与移民搬迁安置的陕南实践

### （一）移民搬迁安置是精准扶贫的有效实现形式

摆脱贫困是全面建成小康社会的重要内容。确保农村贫困人口于2020年全部脱贫，精准扶贫方略的实施需要找准“穷根”，对症下药并进行靶向治疗。精准扶贫是一个内涵丰富、外延很多的减贫举措，其有效实现形式是多种多样的。习近平总书记2015年6月18日在贵州调研期间专门组织召开的集中连片特困地区扶贫攻坚座谈会上明确指出，要因地制宜

研究实施“四个一批”的扶贫攻坚行动计划，即“通过扶持生产和就业发展一批、移民搬迁安置一批、低保政策兜底一批、医疗救助扶持一批”。移民搬迁在精准扶贫中的地位得以正式确立，成为集中连片特困地区精准扶贫的一种有效实现形式，并在实践中发挥着日益重要的作用。这是因为，在贫困山区、灾害频发叠加的区域，与其加大扶贫力度或投巨资进行灾后就地重建，还不如主动地在环境胁迫面前进行“科学妥协和让步”，采取规避各类风险的“搬迁式移民安置”方式或道路。在这个意义上，移民搬迁可被视为我国集中连片特困地区加快摆脱贫困的“治本之策”。

### （二）片区移民搬迁安置的“陕南实践”

在陕西省政府的推动下，陕南地区避灾移民搬迁工程于2011年5月6日正式启动实施。更好地应对自然灾害等因素的侵扰是避灾移民搬迁政策的直接动因；推进秦巴山区扶贫攻坚，特别是精准扶贫是这项重大决策的主要考量。它要通过十年时间（2011~2020年），所规划的公共投资超过1200亿元，计划对陕南地区（安康、汉中、商洛）28个县（区）的约240万人、共计60万户进行大规模的迁移，搬迁安置人数史无前例，是三峡工程移民规模的2倍。从移民搬迁类型上看，它既涉及到地质灾害移民搬迁、洪涝灾害移民搬迁，也包括扶贫移民搬迁、生态移民搬迁。但以前二者为主，统称为避灾移民搬迁。为推进这项宏大的、兼具避险、生态与发展等多维目标的重大区域性移民工程，主要决策者和推动者制定和发布了一系列的制度安排。主要包括：移民搬迁对象的选择，移民安置的主要方式，移民活动资金筹集补助政策，移民工程土地利用政策和相关税费减免政策等。截止2014年底，通过陕南移民搬迁工程已有26万户，88万人搬进安置房，累计完成投资456.7亿元，陕南移民搬迁成效较为明显。但作为一项长期性、复杂化的系统工程，因受到安置渠道较窄、资金缺

口较大、储备土地不足以及移民生计能力较弱等多种因素的影响<sup>[5]</sup>，目前陕南地区避灾移民搬迁工程面临着诸多结构性制约的困境。

### 三、移民搬迁中的结构性制约：表现及影响

#### （一）土地资源与环境承载压力

土地资源紧缺问题是决定移民搬迁“稳得住”的一个关键因素。有学者认为，“作为区域性重大工程，陕南地区大规模避灾移民活动面临着土地资源制约、资金缺口巨大、产业发展滞后等突出问题”<sup>[6]</sup>。资源环境压力必须直面破解。

#### 1. 土地供应困难

从土地需求看，陕南移民搬迁集中安置需占用土地 11171 公顷，户均增加 173 平方米。若分地区来看占地需求，汉中 3703 公顷，安康 4026 公顷，商洛 3442 公顷。如果再加上分散安置也要占用一定规模的土地，则移民搬迁安置的用地规模就更为庞大。这将与陕南地区目前所肩负的陕西省“粮油基地”重任产生严重矛盾<sup>②</sup>。

从土地供应来看，搬迁选址的土地既要能保证生产生活，又要能符合避灾要求，但一些地理条件和发展条件较好的地方已经先期利用，今后可选择的土地越来越有限，这一点在陕南尤为明显。笔者在汉滨区瀛湖镇调研时发现，该镇是一个浅山、中山和高山兼备的镇，又是安康电站库区主要淹没区，镇内的下殿子、清泉坝、梁家坝、任家坝、水田坝等好田好地全部淹没，留下的全是挂牌地，能够集中安置 30 户以上的地块很少，进行集中安置的难度很大。镇安县大面积集中安置也困难重重。该县东西区域差异性很大，西面镇地理条件差，河川耕地少，且为狭长沟谷，两边均为 30 度以上山坡，地质构造极不稳定，不便于大规模搬迁安置建房；东面镇相对川道而言耕地多，地势平坦，人口相对集中，虽然有利于集中安置，但土地征收工作任务重且征收标准低，难以保障被征收群众利益，易给社会带来

不稳定因素。

受自然条件限制，多数移民集中安置点依山采边沿河两岸而建，还有的只能开山改河填河修建。前期适宜集中安置点的好田平地已被选用，后期集中安置点选址将越来越难。依山采边而建的安置点，开辟山体未经防护处理，沿河两岸的安置点缺乏历史洪水水位依据，一旦遇到洪涝灾害，很有可能变成新的受灾区，加之“三通一平”造价大，基础建设无力一步到位。

安置用地问题的表现之一是用地指标缺口较大。2011 年陕西省下达安康市陕南移民专项用地指标为 2000 亩，而当年全市移民搬迁建房 2.915 万户，按每户建房用地 0.2 亩计算，需要用地 5830 亩，缺口 3830 亩，这还不包括集中安置的公共设施用地。从 2012 年起省里再未下达专项用地指标，给移民搬迁用地审批造成困难，大部分安置用地成为事实上的违法用地，无法给群众办理土地证和房产证。集中连片的平地很少，完成 30 户以上集中安置的选址十分困难。陕西省国土厅计划 2011 年为陕南三市安排移民搬迁安置建房用地指标 6000 亩，但其实际需要用地 12000 亩，用地指标缺口巨大。

这至少体现在两个方面，一是集中安置征地和调地难度大，二是搬迁户生产用地调剂难。以商洛市为例，它十年计划搬迁 72.6 万人，超过全市总人口的四分之一，共需用地 12.8 万亩，其中建房用地 4.5 万亩。集中安置地通常要选择在较为开阔的地带，而商洛地处山区，平地资源本身就少，移民安置用地矛盾突出，集中安置率和移民生活达标更是难上加难。实施搬迁四年多来，陕南避灾移民安置用地指标已有专门安排，但近年来随着经济社会的加快发展，市县对产业发展的积极性提升，不少指标被产业投资项目所使用，土地供需矛盾日趋突出，移民建房安置空间有限，加上建设用地审批严格、周期过长，落实移民建

设用地压力增大,特别是可供建设集中安置点的土地落实起来更为困难。省里要求设区市的集中安置率应达到90%,对商洛而言,安置建房用地紧缺,未来几年集中安置点选址将更显困难。地质专家对陕南地区地质状况的总体定位为:极其脆弱的地质环境,以崩塌、泥石流、滑坡为主的地害隐患分布广、数量多、密度大,且频繁发生、危害很严重。陕南地区目前有400万左右的人还生活在至少距离公路5公里的水库库区和山区。辖有1个区和9个县的安康市,只有在汉滨区、汉阴县的月河川道以及平利县的灞河川道才有“大块的平地”,在其他地方要寻找到平地都非常难。如何寻找到足够的建设用地是避灾移民搬迁的一道难题。

假如从安置点农业用地考察,同样也存在极为紧缺的状况。陕南移民从山里搬到川里后,安置住房已经占用了大量平地。如果原来的承包地退耕还林或者因为距离安置点较远而耕作不便,迁入地的原有农户又不愿无偿地将他们的承包地调剂给移民搬迁户,将导致以种植业为生的那部分移民,因为失去赖以生存的土地而使基本生活得不到保障。不少返迁的移民变成了“就业无岗、种粮无地、低保无份”的人员,如果对非移民耕地进行调整又必然产生两个群体之间因争夺土地而引发的社会矛盾。据不完全统计,目前陕南地区有近五成的搬迁移民对失去土地后的生活顾虑重重。因生产用地难以调剂,也就很难实施有土安置。迁出地的原承包地退耕还林或路途较远难以耕种,迁入地的农户则不愿意将承包地调剂给新来的避灾移民搬迁户。把农民从山里迁出集中安置,势必要占用山下的一部分农耕地,而这与耕地红线会形成较大冲突。

土地供应困难的重要表现是各地不同程度存在土地占补失衡的现象。由于开展移民搬迁安置,陕南耕地数量有所减少。移民搬迁安置大多占用好田好地,搬迁户原有的宅基地依然占用,大部分土地按坡度只能还林,高山边远

地区移民后耕地出现搁荒,造成耕地面积减少。2011~2012年安康市上报建设用地的面积超过4.5万亩,同期补充3.2万亩,已将补充耕地指标用尽。每年需补充耕地1.2万亩,但近期可开发的、能达到补充耕地标准的已经不足1万亩,无法做到先补后占、占补平衡。2012年安康全市耕地面积比上年减少5700亩。商洛市镇安县计划开展的陕南移民搬迁有22933户95750人,如果按清一色规模集中建房,平均每户占地84平方米,保守计算需占用土地2888亩,这仅仅是建筑面积,加上场地等设施用地,每户最低需100平米左右,这样一来每户用地近3分地,每年最低需要2350多亩。镇安县即使是通过“占补平衡”也难以寻找和落实上述的土地需求。

同时,移民搬迁安置征地矛盾突出。地方财政有限,安置点的征地不可能给以较多补助。如果补助偏低,群众不愿意;假如补助偏高,政府又拿不出。加之补助款要等各级政府对工程验收以后才能兑付,少数群众不理解,上访闹事阻挠工程现象时有发生,造成负面的社会影响。土地资源供需的尖锐矛盾将对规划实施的“有土安置”构成挑战,也会影响整个陕南移民工程的开展<sup>[7]</sup>。

## 2. 人地关系紧张

贫困的根本原因在于其资源环境承载力超负荷运行。集中安置选址困难背后更为深刻的原因是陕南山区人地关系紧张。陕南移民搬迁带来的负面影响之一就是土地资源的瓶颈,它既包括不断减少的土地数量,也包含土地质量的下降。陕南人均耕地少,优质耕地和后备耕地资源更是稀缺。优质耕地只占陕南全部耕地的1/4。耕地后备资源潜力有限,且80%以上分布在生态脆弱地区,进行开发利用存在较多的制约因素。这都导致土地开发利用的成本提高,且与生态环境保护构成矛盾,补充耕地的潜力非常有限。

以耕地资源最为优越的汉中市为例,耕地

后备资源 2010 ~ 2015 年可通过复垦开发进行补充的面积约 3.5 万亩, 仅占所需数量的 54%。陕南三市耕地后备资源的普遍特点是“小、差、散、偏”。这也导致耕地后备资源匮乏严重。伴随建设项目耕地占用现象逐年增多, 加上农业结构调整以及退耕还林(草)等政策的持续实施, 陕南耕地面积变少的态势难以遏制。耕地后备资源当中, 条件好、面积大且容易开发利用的地块基本上已经没有, 剩余的地块大部分开发条件较差。即使对面积小而分散的地块进行开发整理, 其耕地补充的难度也在不断增大, 土地开发利用的可持续性问题凸显。

陕西省“十二五”土地利用专项规划(2010~2015年)明确指出, 陕南土地面积占全省土地总面积 37%, 耕地只占全省的 23.07%, 人均耕地 1.47 亩; 区内耕地主要分布于山间平坝区及河谷盆地, 以中低产田为主, 耕地质量较差。“陕南绝大部分为山区, 25 度以上的坡地必须退耕还林, 15 度~25 度的坡地为限制开发区域, 而经过农民多年耕作, 15 度以下的土地已开发殆尽。”<sup>③</sup>耕地在持续减少, 陕南的人地矛盾进一步突出。特别是在经济欠发达、地理条件特殊的陕南地区, 发展经济必须要占用一定土地, 同时受限于山区的地理条件, 后备土地资源极其匮乏。近年来, 上述矛盾已愈演愈烈。随着人口不断增长, 今后相当长的一个时期, 工业与农业争地、城镇与乡村争地、经济发展与生态建设争地的现象仍将持续发展, 不可避免导致耕地减少, 人地矛盾将更加突出。不断扩大的建设占用耕地面积与新增耕地的后续乏力, 构成了明显的反差, 且这种差距逐年在增大。这将导致陕南的人地矛盾进一步加剧, 制约避灾移民搬迁工程的顺利推进。

很多地方面临集中安置的压力, 再加上较为平坦开阔的地块十分有限, 陕南移民安置点建设占用了不少的耕地。例如, 安康市汉滨区

大竹园镇七堰社区是陕南避灾移民搬迁的发源地, 但这个移民安置社区占用的土地主要是质量较为上乘的耕地。建设七堰的陕南移民搬迁社区主要占用的是新埔村的耕地, 征用了约 200 亩, 同时还占用金鸡村 3 亩。这些建设用地若不能及时补充, 用地指标就难以到位, 还有占地费用来源如果不能得到解决, 将影响到工程的顺利实施。

对人地关系紧张进行考察的同时, 还要密切关注陕南地区的土地资源承载力问题。土地资源承载力的实质是研究人口消费与食物生产、人类需求与资源供给间的平衡关系问题。伴随承载力理论的持续发展, 只是考虑粮食作为一种自然因素对人口承载力的制约, 有其不足之处, 因为它忽略了人类自身文化等社会因素对人口承载力的制约<sup>[8]</sup>。Hardin 于 1986 年提出了“文化承载力”的概念, 指在各种社会系统条件下, 尤其是与资源消费有关的社会模式下的人口承载力, 这一概念有效克服了人口承载力研究中因忽略人类自身文化等社会因素的不足<sup>[9]</sup>。此后承载力理论不断完善, 发展到目前, 人口容量的研究已经逐步从单要素向多要素过渡<sup>[10]</sup>。清道光《紫阳县志》这样描述紫阳的地理环境“县境万山陡崖, 绝少平地。”紫阳县在明朝中期只有 0.23 人/平方公里, 自然条件相对稍好的石泉县、平利县, 直到康熙年间每平方公里也只有 0.6 人、0.4 人。有关专家曾论证, 紫阳县最合理的人口承载量是 12 万人, 而全县现居住了 35 万人。目前紫阳县每平方公里为 145 人, 土地难以承载目前的人口。商洛市镇安县城位于乾佑河与镇安县城的交汇处, 县城用地三面环山, 被两条河流阻断, “县城城区面积太小, 4 平方公里挤进了 7 万多人, 人地矛盾愈发严重”。

在开展移民搬迁工程的同时, 陕南山地灾害多发区实际上也面临着发展与环保等问题, 受到经济发展带来的空间挤压和山地灾害双重压力, 有限的耕地资源进一步面临挑战, 经济

发展过程中有关消费、贸易、耕地等政策因素将对粮食生产产生重要的影响，并且直接影响着区域内的人口容量。按照小康状态进行测算，2007~2010年陕南各区县人口容量相对较小，除镇坪县之外的其他27个县（区）人口规模均处于赤字状态，人口承载力指数均位于1.1以上，人口赤字率均位于0.1以上。其中，汉滨区人口赤字规模最大，达到28.45万人，占其人口规模的32.6%，其人口承载力指数达到1.402，人口赤字率达到0.402，属严重超载状态；汉台区、南郑县、城固县、西乡县、旬阳县、商州区、山阳县人口赤字规模均超出10万人。到2020年，陕南地区的整体盈余人口规模缩小，与此同时赤字人口规模持续扩大，人口承载压力不断上升<sup>[11]</sup>。安康在清中叶以前，每平方公里一般在1人以下。由于地处山区，可耕地少。据测算，秦岭山区每平方公里能养活人口为5人以下，巴山为10人左右，但目前安康人口密度超过134人/平方公里，已远超出资源环境承载力，即使考虑生产力水平提高可以提升土地承载能力，安康约2.4万平方公里的面积，也仅能承载不到24万人，超载近280万人。

### 3. 环保压力增大

移民搬迁主要采取“就近集中安置”的方式，这种做法尽管有助于减轻工作难度和阻力，但也导致环境资源承载压力的上升。作为国家认定的“限制开发区域”，根据《全国主体功能区规划》（国发〔2010〕46号）的相关规定，陕南绝大部分地区属于限制开发区域（即重点生态功能区）和禁止开发区域。2013年3月，陕西省出台了《陕西整体功能区规划》，将陕南位于国家南水北调工程水源涵养区的20个县（区）列为限制开发区域，对生态保护提出了更高的要求。与此同时，陕南避灾移民搬迁将原来分散的人口聚集到移民安置社区，对环境保护的压力事实上不是减轻了，而是加重了。在被调查者看来，移民搬迁安置过

程中“自然环境遭到破坏”的可能性较大的占67%，可能性一般的和可能性较小的比例分别为21%和12%。陕西省陕南移民搬迁工作办公室主任李永平明确表示，“搬迁后面临新的污水和垃圾等问题，这是之前配套设施规划没有考虑进去的问题”<sup>④</sup>。

从本研究的调查数据看，移民安置区及周边自然环境遭到破坏的可能性较为明显。39.2%的被调查者认为发生的可能性较大，可能性一般的占30.2%，认为可能性较小的有85人，占总数的24.8%，另有5.8%的被调查者持“说不清楚”的态度。“集中安置社区垃圾、污水的无害化处理是我们必须要面对的问题。”<sup>⑤</sup>虽然2011年11月19日，陕西省环境保护厅发布了《关于开展陕南地区移民搬迁安置规划环评的函》（陕环函〔2011〕980号），但陕南移民安置区的环境保护问题远远超出了预期设想，正变得日益突出。以汉中市西乡县为例，当前该县陕南移民安置点基础设施、公共服务设施和产业发展等都已完成规划设计，并积极整合各类涉农资金和项目，集中用于安置区基础设施和公共服务设施建设。但陕南移民搬迁安置点污水处理厂（站）和垃圾卫生填埋场缺乏资金来源，致使污染治理设施建设不配套、不到位，催生了新的环境问题，导致移民安置点变成了农村新的污染源。与此同时，如果继续沿用以往的“土葬”方式以及丧事操办方法，将产生消极的影响，例如影响移民点的环境卫生、出现噪声污染等，陕南移民搬迁群众的殡葬管理问题也逐渐凸显。换言之，陕南移民集中安置社区污水和垃圾处理及搬迁群众殡葬管理状况正考验着移民搬迁安置的有效推进。

调研发现，有些陕南移民安置点生活垃圾处理、生活排污设施、多层建筑中消防安全设施缺位，生活排污仅靠简单的自然沉淀后直排江河。以人口密度较大的汉滨区万人安置社区为例：人均每天产生生活垃圾0.7~1.5公斤，

万人每天产生垃圾7~15吨;汉滨区2013年6月生活污水排污总量102.83万立方米,若按常驻人口平均计算,万人每天排污393立方米。移民安置点的生活污水、垃圾处理设施建设不仅仅是滞后问题,更是有较为严重的缺失问题。如果从移民规划的角度来看,移民点的污水和垃圾处理基本上没有被纳入决策者的视野,由此导致移民实践活动在一定程度上朝着非预期方向演进。如果不能很好地处理移民安置点的生活垃圾和污水,必将对汉江丹江流域造成新的污染,影响南水北调中线工程的水质。

问卷调查结果表明,陕南移民安置点的入住社区污水处理率只有25%,生活垃圾无害化处理率为21%,比例均比较低。89%的搬迁安置社区没有配建污水和垃圾处理设施,有配建的也不健全。在所谓已经建立处理设施的安置点,有的移民社区只有污水处理设施,有的只有垃圾净化处理设施,二者都有的极少。这是因为在很多安置点基础设施配套建设还不能及时跟进的情况下,特别是少数安置点的杆线迁移和给排水问题尚未得到有效解决,安置点的环境保护与治理问题也就更加难以进入决策者和组织者的视野。目前安康市只有184个陕南移民搬迁社区初步建立了污水、垃圾净化处理设施,但是所需成本巨大,投资已超过1亿元。如果再加上运行成本,对安置区环境治理的成本将更大。由于环境治理成本高,资金不足也就成为陕南移民安置社区垃圾和污水处理的一道主要难题。同时,符合搬迁安置社区特点的环境治理长效机制尚未建立,移民社区环境治理骨干力量还比较薄弱,运行机制不够健全。移民搬迁后,人口更为密集,若缺乏生活污水、垃圾收集处理等配套设施,生活将极不方便,有可能影响搬迁整体工作,甚至导致回迁现象。

## (二) 移民综合成本与资金困境

移民综合成本高与资金困境是推进移民搬迁需要解决的重要问题。宏观层面上巨大的资

金需求与陕南地区的贫困落后、财力薄弱形成一对矛盾。要求迁出区域的农民承担部分搬迁费用,与当地极低的人均经济收入之间也构成了矛盾。

### 1. 资金缺口多

一是财政资金缺口较大,市县配套落实困难。多数县区的安置点,建房资金存在很大缺口。按照陕西省政府《陕南地区移民搬迁安置工作实施办法(暂行)》规定,搬迁户按房型面积分别承担1万、2.5万、4万元建房资金,其余费用由省、市、县财政补助并整合项目资金统筹解决。由于地方财政基础薄弱,市县财政配套补助面临巨大资金压力。以安康为例,2011年2.2万户的陕南移民搬迁对象,即使除去特困户1087户之外,还有需要每户100m<sup>2</sup>住房面积的集中安置户有3807户,需要100~125m<sup>2</sup>住房的集中安置户则有12963户,市县财政至少需4.69亿元的建房配套资金;如果再加上分散安置户(有3236户),则市县财政还要4854万元配套建房资金;上述资金合计达到5.1754亿元。而安康2010年全年财政收入仅35亿元,地方财政难以承担。如果从补助金的配套来看,按照规定,移民搬迁每户补助3万元,省里和市县各承担50%。省里实际给每户补1.5万元(特困户多补0.9万元、四层以上上楼安置多补0.5万元),另1.5万元由市县配套(特困户则多配套0.9万元)<sup>⑥</sup>。安康十年搬迁22.6万户需配套资金33.9亿元,年均配套3.39亿元,配套资金缺口大,市县财政显然难以面对。

再以商洛市为例,该市十年计划搬迁72.6万人,总投资335.5亿元,其中安置房投资198亿元,省市县财政共需承担117亿元,按市、县区资金配套新定比例“2:8”计算,县区财政共需配套46.8亿元。然而,商洛属于秦巴山集中连片特困地区的核心区域,自身财力十分有限,主要依靠省级财政的直接投入和转移支付,长期落实配套资金有一

定的困难。加之近年来需要市县区配套资金的项目增多，地方财政压力本身很大，而要全面完成移民搬迁任务，仅县区每年就需配套4亿多元。今后，随着物价、工价的快速上涨，建设成本不断增加，资金压力还会越来越大。

二是移民安置的公共基础设施资金负担重。集中安置点的给排水、道路、电力、通讯、防洪抗震、垃圾处理等基础设施和教育、文化、医疗、商业等公共服务设施建设资金投入大，在省政府整合每户建房的3.9375万元项目资金中，除20%用于小配套建设外，未安排专项资金。这导致地方基础设施建设配套投入能力不足。陕南移民搬迁“大配套”与“小配套”建设户均需要资金至少5万元，以山阳县为例，该县10年规划搬迁4.1万户，配套基础设施建设资金20余亿元，年均要2亿多元，而山阳2011年地方财政收入仅1.78亿元。护坡（挡墙）作为很多陕南避灾移民安置点的重要附属设施，直接关系到安置群众的生命财产安全。但是组织者并未很好地规划和安排这部分的支出。陕西省国土资源厅提出500户以上的安置点才安排省级公共资金支持，而全市726个集中安置点中，500户以上的只有70个，其他安置点不符合省级部门的项目补助标准。外部波动给移民安置活动所带来的消极影响，也要引起关注。譬如，由于物价上涨较快，山区交通不便且有的地方路途遥远，移民搬迁建房成本大幅增加。据初步测算，集中安置地基础设施滞后，基础设施建设资金每年短缺数十亿元。

三是部分陕南移民项目资金拖欠负债问题严重。按照规定，集中安置点建设必须基础先行，一步到位，为了不影响工程进度，地方政府被迫举债实施，违规调整项目资金，拆东墙补西墙。据了解，2013年6月6日陕西省人民政府对接安康市集中安置点的大配套建设项目资金10.56亿元，至今尚未落实。资金缺口大，一些移民安置点的基础设施和公共服务设

施往往搁置，一些安置点河堤护坡只能缓建，一些移民安置点则靠多方拆借或由施工企业先行垫付，形成新的政府债务和较大的三角债，给资金管理带来新问题。宁陕县筒车湾镇人民政府负债已近300万元；其他地方基层政府也不同程度的存在因陕南移民搬迁而负债的问题。

此外，山区居民复垦存在问题。复垦每年需要大量资金，而决策部门在这方面所安排的资金十分有限。按照规划，陕南地区避灾移民搬迁点和安置点土地整治投资为24.8亿元，难以满足实际需求。

## 2. 融资难度大

从文本角度看，组织者在制度安排中强调要“资金扶持渠道多元化”，发挥市场和社会的作用，例如采取整合项目资金、财政资金配套、中标企业垫资、安置户预交等办法，建立移民搬迁多元投入机制，对移民搬迁资金实行专户管理、专款专用。同时协调相关部门减免规划设计和相关评估费用，努力减轻山区群众建房资金压力。尽管如此，融资难题在移民实践中并未得到有效化解。

笔者在山阳县调研发现，为推进陕南避灾移民搬迁，截止2013年5月31日，山阳县移民搬迁集中安置点累计投入建设资金5.5亿元，其中省、市、县财政补助资金9540万元，整合项目资金4000多万元，企业垫资1.9亿元，向陕西陕南移民搬迁有限公司借款5000万元<sup>⑦</sup>。即使如此，因承包方利润有限、信贷资金需求量大，陕南移民建房造价核算要在政策规定的范围之内以及陕南山区土地和林地流转缓慢，这些都使得金融信贷难度加大。具体表现在以下几个方面。

其一，陕南避灾移民搬迁信贷资金需求量大，农村信用社独木难支。首先，移民搬迁信贷资金总量难以完全满足实际需要。根据测算，包括装修、购置家具等开支在内，山区整体搬迁农户资金需求均在10万元以上，即使除去自有资金，户均还需贷款5万多元。以安

康市规划的 22 万陕南避灾移民搬迁户为例，10 年间共需要 110 亿元信贷资金扶持，平均每年要投放贷款至少 11 亿元。但 2010 年安康全市的新增贷款不超过 34 亿元，仅此一项即占全市年度新增贷款的 32%，信贷支持难以足额跟进。其次是信用社独木难支的问题。目前国有大型银行县域网点少，农发行只向涉农企业发放贷款，在乡镇设立的邮储银行二类网点具备贷款功能的很少，基本不发放贷款，实力较为薄弱的农村信用社成为移民搬迁信贷支持的主力军。例如，汉滨区辖区内唯一承担避灾移民搬迁安置的金融机构是汉滨区农信社。再如安康市，全市农村信用社 2011 年 1~9 月未发放移民搬迁信贷资金 35642 万元，占到了农村信用社同期贷款净投放规模的 78%。作为农户生产、消费、建房等日常需求的主要信贷资金来源，农村信用社面对如此浩大的惠农民生工程，事实上可谓“难堪重负”。

其二，贷款期限错配严重，履约还款难度较大。陕南避灾移民搬迁对象主要为三类：一是受地质、洪涝灾害的村民；二是居住在高寒山区和贫困地区生产生活条件较差的村民；三是居住在自然保护区和“边、远、散”自然村及公路沿线的土坯房、茅草房的村民。村民搬迁通过“本人申请、三级评定、分类把关、审批备案、协议搬迁”的程序进行，但由于陕南避灾移民搬迁群体对象特殊，贷款支持难度较大且后续资金有限，造成后期工作的资金缺口较大。商洛、安康和汉中三市 2010 年农民人均纯收入分别为 3605 元、3976 元和 4183 元，以 4 口之家贷款 5 万元计算，家庭年纯收入约 1.6 万元，扣除其日常生活消费，年均还款 1 万元，要 5 年才能够还清本金。然而，目前陕南三市的农村小额信贷期限最高为 3 年，在家庭收入较低的情况下，客观上造成陕南地区移民搬迁户正常履约与保障生活的矛盾。不仅如此，它还将影响到信贷部门放贷的积极性。

其三，从金融部门运行管理角度看，存在

还款来源确定性差，贷后管理风险凸显的问题。整个陕南移民搬迁户群体的经济状况相对较差，尤其是避灾生态移民和扶贫移民搬迁户更为突出。一方面，大部分移民搬迁户本身经济实力较差，搬迁后能否寻找到稳定的经济收入来源，具有较大的不确定性。与此同时，由于陕南避灾移民搬迁安置房屋的产权证大都不能及时发放，贷款担保抵押措施落实也比较困难，符合贷款支持条件的户数少，风险防范难度大。另一方面，跨县、跨镇的异地移民搬迁贷款管理也存在问题。安康全市农户约 65 万户，目前有贷款的约 22 万户，所占比例达到 34%。如果避灾移民搬迁农户在当地金融机构有贷款，移民搬迁之后，原有贷款的管理和新发放贷款额度的确定都需要得到妥善处理，否则会带来管理混乱。这种状况无疑增加了融资的难度。

其四，搬迁之后的农地和林地流转缓慢影响融资。如果移民搬迁之后能够将他们的耕地、林地等土地资源有效盘活，对于促进融资很有帮助。但事实并非如此。目前陕南移民搬迁区域约有 80% 的搬迁户还在耕种土地或经营林地，15% 搬迁户的土地由亲朋无偿代耕或撂荒，只有不到 5% 的土地流转给农业园区或者其他企业主，导致移民搬迁对象承包农地和林地流转没有实质性进展。这其中主要有三个方面因素：一是山区移民搬迁户多数为分散户，分散户的土地也是插花分散，从而导致土地难以流转；二是移民搬迁对象绝大多数分布在大山深处，土地质量和基础设施条件较差，开发升值潜力有限，从而也影响了土地流转；三是绝大多数搬迁户缺乏固定的就业岗位，对土地依赖性较强，进而也一定程度上延缓了土地流转。土地流转缓慢的状况将对土地作为抵押贷款的行为产生不利影响，移民搬迁户的融资渠道也因此受阻。

此外，金融信贷支持陕南移民搬迁是本着“支持管理并行、规模质量并重、防范化解并

举”的做法，尽管决策者也倡导金融信贷支持，但金融部门的热情并不高，实际支持力度并不大。特别是随着那些相对有“实力”的待搬迁农户迁移离开大山，很多村庄剩下要搬迁人口都属于自身比较贫困与内动力不足的人。假如对这些尚未移民搬迁的按照每人平均20平方米户均70平方米来考虑，以每平方米1000元建安费标准进行计算，户均建房投资也要在7万元以上。如果政府对每户的建房补助达不到3万元，对大多数需搬迁的家庭来讲，他们搬不起也没有积极性。更何况，很多地方公共财力有限，难以拿出足够的资金用于补助。

### 3. 移民成本高

前面主要从“组织”的角度以及宏观、中观层面对资金问题进行剖析，这里将着重从“个体”的角度和微观的层面来进行论述。

从陕南移民搬迁规划来看，移民搬迁安置群众自筹共需355.9亿元，占到规划所需资金总数1109.4亿元的32.08%。“目前陕南避灾搬迁已投入183.9亿元，其中央、省财政投资57亿元，市、县投资10.5亿元，搬迁公司下达周转资金19亿元，群众自筹达到了83亿元。”<sup>⑧</sup>宏观上巨大的资金需求与陕南地区贫困落后、财力薄弱形成矛盾；要求移民搬迁农户承担大部分搬迁费用，这与当地极低的人均收入之间也构成矛盾。

从“政府兜底”到“移民兜底”的转变，移民户自筹资金负担重，移民成本不断增加。从补助政策来看，2014年6月，陕西省政府出台的《关于进一步加强和规范陕南地区移民搬迁工作的意见》规定，分散安置继续按照3万元/户标准补助，集中安置由原来的“政府兜底”（即搬迁户按面积负担一定资金，其余由财政补贴解决），调整为“移民兜底”（即政府按4.5万元/户标准补助，其余由搬迁户负担），对于危困户和特困户每户则增加补助1万元、4层以上楼房化安置户每户再增加

补助5000元。以常用的100m<sup>2</sup>户型为例，依照目前1400元/m<sup>2</sup>造价来计算，共需建房资金14万元，除去政府最高补助6万元，移民搬迁户至少要自筹8万元。2014年7月商洛市移民办针对2万户移民对象开展的一项问卷调查结果显示，约有1/3移民无力负担自筹款，8万元已成为他们能否搬迁的一道坎。

大多数群众经济条件较差，搬迁成本是一道很难跨越的障碍。搬迁群众家庭收入的主要来源是农业和务工收入，由于山区农业基础差、群众务工技能低、青壮年劳力少，大部分家庭都是低收入户。在调查走访中，大部分先富裕起来的群众靠自身的能力早已搬迁移居他乡或另择它地安居，剩下难以搬迁的群众家庭都是困难对象，家里除正常开支外，积累很少。此类人群在移民搬迁过程中产生的购地、建房、办证、搬迁等支出费用太大。目前，在农村新建一栋一层三间的房屋成本在12~15万元左右，在集镇建房费用在15到20万元以上，搬迁成本会给他们正常的生活带来5~8年的经济压力。

案例：石泉县池河镇踊跃村A村民筹资问题。A村民选择的统规自建模式，新修了4间平房。他认为，随着陕南避灾移民搬迁工程的推进，当地的建材市场和人工费用不断上涨。“建筑材料和工钱都涨得很厉害，原来一块砖也就3毛钱，现在都5毛多，光砖钱我就要多掏2000多块！建筑工人的工资也涨了，一个大工原来一天最多200块，现在没有400块人家都不来。”虽然地方政府对其建房给了3万元的补助，但是和总房价相比还远远不够。由于缺钱，他从村民手里以一分五的利息贷了5万元，又从亲戚处借了6万元，才算是基本凑够了所需资金。估算下来，新修4间平房，连修建带粉刷装修下来至少要15万元。“我年纪大了，打工没人要，只能在家种点地。儿子没文化，只能干苦活累活，一年在外打工也就挣个1万多，还有两个娃娃在上学。

欠了这么多钱，只能以后慢慢还了。以现在这种状况，省吃俭用还不敢生病，如果一年能还上2万就了不起了。”A村民无奈地说。（案例来源：作者在石泉县访谈所得，2014年7月）

事实上，上述这个村民的移民搬迁成本的计算还不全面，至少还缺少对从原住地搬迁到新移民安置点这段空间所产生的交通费、原有物品的舍弃或丢失、宴请与人情费用以及添置必要的家具和生活用品等开支。这些费用要计算到移民成本当中，它也是个不小的数字。对已经入住的移民搬迁户问卷调查结果表明，集中安置户平均的移民成本高达21.55万元，分散安置户平均为23.27万元。分散安置费用更高的原因主要在于建房费用与装修费比集中安置的要高。分散安置后人情往来不如集中安置那么频繁，因此在宴请与人情支出这一块也相对较少。

与此同时，安置建房手续繁杂也在无形中增加了移民成本。移民搬迁安置建房手续需要9个部门16道环节的审批，资料多、费用高、耗时长，虽然省政府出台了相关优惠政策，但是落实情况并不太理想，这也就难免会加大工程成本和群众负担。关于移民成本的计算，如果加上有的搬迁户在陕南避灾移民搬迁安置点购买门面房、柴房、车库的费用，那么其户均移民成本还要更多。

### （三）产业支撑与社会保障乏力

#### 1. 产业发展缓慢

产业基础薄弱是制约陕南搬迁移民致富的关键所在。由于特殊的地理环境和受到总体发展定位的影响，陕南发展基础一直比较薄弱。属多山地区的陕南，不仅土地供给不足，而且县镇交通条件较差；受制于不健全的产业配套体系、缺乏高层次人才，导致陕南的开放程度较低，陕北跨越发展、关中率先发展所形成的区域竞争压力以及丹江、汉江流域作为“一江清水送北京”的至关重要的水源地，在国家颁布的主体功能区规划当中总体上被列为限

制发展地区等，这些都使陕南循环经济产业发展面临严峻挑战。陕南区划面积占全省的34.1%，人口占22.8%，2008年GDP总量仅占全省的11.1%，地方财政收入占全省的6.6%，2008年城镇居民可支配收入比全省平均水平低2000多元、农村居民人均纯收入低500多元。然而到了2013年陕南的生产总值占全省的比重进一步下降，仅为10.75%，地方财政收入占全省的5.43%。

陕南是国家重要生态安全屏障地区，但相应的支持保障机制以及有力的配套措施缺乏，使它难以出现资源的大规模开发与工业化过程的快速发展。受限于水源地保护的政策规定，陕南地区既禁止上大型工业项目，也不能上大型产业，导致其低水平的工业化。2008年第二产业占GDP中的比重是36.81%，远低于全省56.11%的平均水平。大中型企业较少，难以有效支撑经济发展，2008年陕南规模以上工业企业增加值比例只占陕西省的5.52%。90%以上是山地，陕南高度紧张的人地关系致使农村剩余劳动力大量流入城镇去从事非农产业。同时尚处于工业化初级阶段，陕南以短加工（农副产品）为主的基础工业和采掘业（矿产）的比重过大，而高加工化工业程度低，第三产业也不发达。结构偏差和工业弱质性，不仅对非农产业吸纳劳动力的能力产生制约，也抑制当地的城镇化进程。

因陕南面临巨大的生态环境保护压力，它的产业发展也深受影响。陕南产业发展主要依托的矿产和生物资源，大部分分布于水源涵养区和重点生态保护区，环境保护与资源开发的矛盾较大。为确保“一江清水永续京津”，近年来，陕南三市在水源区对产能过剩、资源能源浪费、环境污染严重、安全隐患突出、结构布局不合理的落后生产线，以及“三高”企业实施了最为严厉的“关、停、并、转、迁”。据统计，商洛市已累计淘汰落后生产线21条，淘汰产能206万吨；关闭化工、矿山、

食品等“三高”企业 29 户，淘汰产能 45 万吨；安康市截至 2013 年底，共清查违规电站 67 座，其中对未进行竣工验收的 32 座电站进行整顿销号；汉中市对化肥、冶金、矿产采选、黄姜、医药化工等行业 58 家工业污染源进行整治，关闭 36 家污染企业<sup>[12]</sup>。如何有效化解保护与发展、国家目标要求与地方脱贫致富的关系，成为陕南避灾移民搬迁进程中的重要课题。

## 2. 就业渠道狭窄

首先，陕南地区农业产业基础薄弱，二三产业容纳就业有限。它的农业资源约束明显，规模效益较差，基本上还是“靠天吃饭”，边远山区缺少土地流转的条件，不少避灾搬迁户离开了土地就失去了稳定的生活来源。陕南的工业缺少大企业、大项目、大产业、大品牌带动，县区工业园区发展还处于起步阶段，劳动力承载能力较差，大部分安置点受地域条件限制，难以依托园区和企业就业，基本不具备在二三产就业的条件。以宁陕县为例，这个县目前虽然有石材、食品等多个工业园区，但上述行业机械化程度较高，它们只是少量吸纳就业人数。该县有 2.79 万人还处在省定贫困标准线之下，移民搬迁户进入安置点后，收入和发展将面临不少困难。

其次，地方经济发展滞后，吸纳就业能力较低。陕南移民户搬迁前，有土地作为基本生活保障，吃饭不成问题，起码是“保饭碗”；搬迁后，变成了与迁入地农民、城镇市民、其他移民“争饭碗”。以商洛市为例，该市由于 7 个县区均属国家扶贫开发工作重点县区，经济基础薄弱，产业项目较少，无法提供足够的就业岗位，“稳得住、能致富”将是今后移民搬迁工作的重中之重。再以汉滨区大竹园镇的七堰社区为例，这个典型的陕南移民社区目前已入住了 75 户共 308 人，预计整个移民社区工程完成后，这个移民安置社区将有 2000 余人的劳动力。然而，当地可供发展的产业非常

有限。当地移民搬迁对象向笔者反映，“搬迁前村民住在山上，大都以种地养猪为主，少数年轻人外出务工，就业门道窄，仅靠种地只能维持基本生活，很难致富。”迁移下山之后，这个社区有更多的农户需要外出务工。更值得注意的是，由于搬迁时间紧、任务重，镇政府目前考虑较多的是如何“搬得出”，移民户拓宽增收渠道多数自寻门路，受自然条件制约较多。对于山区避灾扶贫移民群体而言，有的缺乏技术，无法寻找就业门路，没有稳固的收入来源。现实生活中，一些移民或因外迁失地后就业无门，生活质量下降；或因穷家难舍、故土难离的思想，不久又返回原居住地。

再次，就业渠道过度依赖劳务输出。但是劳务收入具有不够稳定的特点。安康有近 60 万劳动力外出打工，是农户现金收入的主要来源，受目前全国经济下滑影响，劳务收入有所减少。留在农村的多为老人、妇女、儿童，当地剩余劳动力找不到工作，企业需要的人才又招不到，搬迁家庭主要收入来源仍依赖于劳务输出和种养等传统农业。

最后，特色产业发展缓慢，农户收入来源单一，移民生活成本提高。为确保一江清水送北京，位于水源上游的陕南山区连片特困区域内有很多项目的开发受到限制，由此造成生产结构单一，且以农业为主，也使农民收入构成集中于外出务工收入。2012 年，陕南地区农民收入中，工资性收入占 50% 以上，比陕西省平均水平高 3 个百分点，家庭经营收入只占 35% 左右，比陕西省平均水平低 5 个百分点。移民搬迁后失去了原来“自给自足”的生产条件，加之建房负债等因素，生活成本明显提高，原有生产方式已经不能满足现实需要。

## 3. 社会保障不足

完善的社会保障体系和社会救助体系是国家治理体系与治理能力现代化的保证，陕南避灾移民搬迁工程是对完善这一能力的重大实践行为和工程。移民社会保障是当代政府的重要

责任，陕南移民搬迁后完善的社会保障和社会救助是保证此项工程顺利实施的关键。

从宏观层面上看，陕南地区社会事业发展滞后，基本公共服务供给不足。陕西秦巴山片区 2011 年拥有 4368 个医院和卫生院，占到陕西省的 9.5%，1 万个人口拥有的医院床位为 29 张，是全省平均水平的 79.1%，而每万人所拥有的卫生技术人员是 34 人，只是全省平均水平的 82.2%；有线电视通村占到全部建制村的 50%，也低于全省 53.6% 的覆盖率，其中在 27 个农业县中，有线电视入户率低于 30% 的有 17 个县。农村社会保障覆盖率低于 90% 的县占到 25.9%；农村安全饮用水普及率低于 60% 的县达到 16 个。可见，陕南地区的文化、教育、卫生等社会发展十分滞后；在实施避灾移民搬迁安置活动之前，它的贫困人口面临着“居住条件差、就医难、上学难”等问题且较为突出。

从特殊群体来看，由于推进移民搬迁存在非均衡性问题，即有搬迁能力、有搬迁愿望的农户纷纷离开村庄进入移民安置社区，而鳏寡孤独残等特困户、五保户、空巢老人、留守家庭这些需要政府重点帮扶的对象依然大部分还留守在村庄。特别是移民后的空巢老人和极端贫困人口，由于无力支付搬迁房费用而孤守农村，对于这些群体的人身财产安全以及社会保障提出了严峻挑战。居住在日益凋敝的村庄的这些人，无论是衣食住行，还是生老病死都存在较多问题。比如看病就医极其不便，有病难以得到及时救助，身心健康没有保障；有的依然居住在破旧的房屋，有的身体有残疾或智力有问题，他们的人身和财产安全在大部分人口都迁移出村庄之后会受到更大的威胁。尽管一些地方通过“交钥匙工程”来化解上述难题，但是很多人难以适应集中供养的环境。如果从数量上看，这部分人群的总量并不少。如果这部分特殊群体缺少应有的社会保障，那么整个避灾移民搬迁工程的效果就会大打折扣，

也会对政府形象产生不利影响。

从重大自然灾害的社会救助标准来看，存在标准明显偏低的问题。根据《陕西省自然灾害生活救助资金管理暂行办法》，对自然灾害生活救助资金的支出，中央层级负担 70%，省级层面负担 30%，但省级负担部分又按照省市县 5:3:2 的比例分担，导致的结果是越是贫困、偏远的地区往往由市县分担的部分无法补助到位，相关人员所享受的自然灾害生活救助资金也就“缩水”。陕南绝大多数县区为贫困县，移民搬迁对象在这方面所得到的社会支持也就明显不足。

从移民生活适应上看，陕南避灾移民搬迁群众存在适应难的问题。避灾移民户大多都有穷家难舍、故土难离的思想，由于开展迁移活动，生产生活环境改变，脱离了原有的生活环境，离开了原有的情感圈子，在一定程度上丧失了原有生产生活资料，需要重新创业，并面临着新环境、新生活、新习俗等方面的调整。移民谋生能力较弱，发展阻力较大。陕南移民在新居住地没有耕地，农业生产无从着手，自身没有一定的职业技能和实用技术，很难找到一份合适的工作。与此同时，因为针对陕南避灾移民群体的技能培训内容相对单一以及教育培训资源比较分散，不少移民由于缺乏一技之长而难以外出寻找到较好的就业机会。这部分人面临着“生活少依靠，未来无着落”的境况，移民搬迁安置对象难以安居乐业。这些给陕南移民今后的脱贫发展带来重重阻力。

从移民生计状况上看，移民搬迁到新的居住地后，由于生活环境变化，各方面能力较差，生计资本有限，负债沉重，生产生活基本上从零起步，短时期内所要承受的家庭压力较大。也就是说，搬迁以后在避灾移民安置点居住的农户，不但耕种不便，而且生活成本增加，致使“致富难”的问题变得更加突出。所调查的民主村安置点共有 27 户搬迁户，但

是有 24 户都是以劳务收入为主，大部分都是老人孩子在家，青壮劳力出外务工，其中有 7 户举家外出务工；汉阴县上七镇终南寺村安置点 45 户的收入也主要依靠劳务输出。

在移民干部看来，移民搬迁户的生计状况也不容乐观。从调查结果来看，只有 21.43% 的人认为移民生计有所改善，而认为生计有所恶化的超过了一半，达 50.89%。不论避灾移民对象是近迁或者远迁，事实上都涉及到这部分群体社会资本的损失问题，由此“在发现与新环境存在差异的情况下，所产生的一种易变却趋于稳定的、不同于城市居民和农村居民的边际人格”<sup>[13]</sup>。它往往表现为缺乏良好环境与心理适应以及移民的内在排斥。

此外，由于新型基层居民组织和公共基础设施的缺乏，移民群体所享受的社会保障和社会救助也有所“打折”。移民搬迁对象迁移之后亟需基层居民组织为移民提供更好、更优质的公共服务，但是很多移民安置点基础设施极度缺乏和落后，移民搬迁规划中所设计的基础设施也迟迟未能开工修建，大多数山区农民在迁出大山、进城入镇之后并未享受到应有的城镇社会保障和救助政策。

要改变要土安置缺地、就业安置乏力的现状，让搬迁群众尽快致富，关键是让移民群众提高创业致富能力，但大部分移民依赖于传统生产生活资料，长期处于创业无资金、就业无技能、致富无门路的“三无”困境，短期内解决搬迁户增收问题难度较大，或许需要长期努力。

#### 四、精准扶贫结构性制约的超越

基于上述分析，可以发现大规模避灾移民搬迁安置的结构性制约因素主要体现在：一是面临严峻的土地资源和环境承载压力；二是高昂的避灾移民搬迁安置成本与建设配套资金供给困境；三是产业支撑不足与移民生计脆弱的问题。片区地区山大沟深，平地稀缺，能够集中安置 30 户以上的地块少，就近集中安置难

度大。移民搬迁安置补助资金配套部分通常由市、县财政按 1:9 比例分级负担<sup>⑨</sup>。因县级财力大都很有限，往往出现一时难以配套到位现象。不仅导致部分移民安置点的基础设施建设滞缓，也影响一些地方对避灾移民搬迁活动的推进速度和效果<sup>[14]</sup>。移民搬迁后，大部分山区群众已脱离“土地”，增收致富问题凸显。从“搬得出”“稳得住”和“能致富”的衡量标准来看，资金紧缺是最大难点，也是“搬得出”的首要问题，建设资金配套难题急需破解；土地资源瓶颈不容忽视，它是“稳得住”的关键因素；就业渠道狭窄和致富发展压力大，是移民持续“能致富”的内在难题。“结构性制约”呈现出难以跨越的特征，需认真直面和破解。

实施精准扶贫方略，将构成“十三五”时期经济社会发展规划与实践的优先领域、重点领域，相关学术和政策研究也将成为当前及今后一个时期的热点。精准扶贫中“结构性制约”所产生的影响，需要引起公共部门的高度重视。要及时改变既有的主要在生态脆弱的贫困地区内部进行移民安置活动的政策导向，应拓展视野、借助外力，可尝试更多通过“外部支持”的移民安置方式以及产业扶贫、社会扶贫等形式，从而切实减轻移民搬迁安置的资金与环境资源承载压力。

精准扶贫方略的实施，对于我国消除贫困无疑是一个难得的机遇，但是在关注扶贫“进村入户”，进行精准“滴灌”的同时，还要从结构制约的角度进行分析。为了更好地拔掉“穷根”，进行对症下药和靶向治疗，要有广阔的视野，特别是要把精准扶贫机制的构建放在整个经济社会发展的大背景下进行考量和实施，要进一步关注精准扶贫中的区域性、体制性等结构性因素。只有如此，才能建构起更加有效的脱贫机制，更好地实现减贫政策的预期目标。

注释:

①所谓“结构性制约”主要是指客观因素而不是主观因素对一项公共政策执行所产生的影响。与结构性制约相对应的则是“非结构性制约”,它更多的是指政策实施过程中所存在的若干主观因素而形成的影响,后一个问题将另文展开具体论述。

②目前,陕南地区的水稻、油菜产量均占到陕西全省的70%以上。

③这是笔者2012年暑假在商洛市调研时所获取的访谈材料。

④西部网2014年9月9日刊登的新闻稿《陕西移民搬迁三年搬出70万余人面临新的环境问题》(王莹)。

⑤具体可参阅“徐启方、邹顺生同志在全市避灾扶贫搬迁工作现场会上的讲话(2015年1月8日)”,<http://www.ankang.gov.cn/Government/PublicInfoShow.aspx?ID=4335>

⑥避灾移民搬迁安置补助资金配套部分由市、县财政按照1:9比例分级负担,即市财政每户配套1500元(特困户按照计划任务数的10%计算,户均再增加补助900元),县财政每户配套13500元,由于县级财力有限,很多地方难以及时配套到位。

⑦该公司提供给陕南三市所辖县(区)的统规统建移民搬迁安置项目一定的启动和周转资金。资金使用合同要由搬迁公司与县(区)人民政府签订,按照省政府确定的“封闭运作、快速周转、保本微利”原则运行。但是无论是项目启动资金还是周转资金,它们的申请都极其繁杂,更为重要的是所提供的资金十分有限,如启动资金原则上不超过建设项目中移民搬迁住房工程(含小配套工程)建安投资金额的10%;启动、周转资金使用费为4%(年),使用期限为:启动资金不超过9个月,周转资金不超过6个月。其所起融资作用有限。

⑧具体可参阅《赵正永省长在陕南陕北地区移民搬迁工作表彰电视电话会议上的讲话》,刊登于《陕政通报》(内部资料)第144期,<http://www.shaanxi.gov.cn/0/103/9529.htm>

⑨市财政每户配套1500元(特困户按照计划任务数10%计算,户均再增加补助900元),县财政每户配套13500元。

参考文献:

[1]何得桂.陕南地区大规模避灾移民搬迁的风险及其规避策略[J].农业现代化研究,2013(4).

[2]何得桂,党国英.西部山区避灾移民搬迁政策执行偏差及其影响研究——以陕南为例[J].青海社会科学,2015(4).

[3]何得桂.城镇化背景下山区避灾移民过程中政府作用分析[J].前沿,2015(6);何得桂,钟小荣,曾昌俭.论集中连片特困地区避灾移民搬迁政策的双重作用——基于陕南移民工程的分析[J].老区建设,2015(16).

[4]何得桂.西部山区避灾扶贫移民型社区管理创新研究——基于安康的实践[J].国家行政学院学报,2014(3).

[5]何得桂,党国英.陕南避灾移民搬迁中的社会排斥机制研究[J].社会科学战线,2012(12).

[6]何得桂,李卓.陕南地区避灾移民搬迁的价值与困境分析[J].科学·经济·社会,2013(3).

[7]何得桂,鄢闻.灾害风险视域下避灾移民的迁移机理与现状及对策[J].农业现代化研究,2014(3).

[8]彭立,等.汶川地震重灾区10县资源环境承载力研究[J].四川大学学报(工程科学版),2009(3).

[9]Seidl I., Tisdell C. Carrying Capacity Reconsidered: From Malthus Population Theory to Cultural Carrying Capacity. *Ecological Economics*, 1999(31).

[10]高晓璐,陈田,樊杰.汶川地震灾后重建地区的人口容量分析[J].地理学报,2010(2).

[11]陈勇,茆长宝.西部山地灾害多发区人口容量及其迁移区划——以陕南三市28县为例[J].中国人口·资源与环境,2012(11).

[12]武盾.我省确保“中线”水源地氡氫翠绿[N].陕西日报,2015-01-19(3).

[13]胡书芝,舒玢玢.外迁地质灾害移民边际人格研究——以湖南省资兴市为例[J].西北人口,2010(3).

[14]何得桂,董倩倩,曾昌俭.秦巴山区避灾移民搬迁政策执行的效应分析[J].西部学刊,2015(8).

责任编辑 魏佐国

— 45 —