

# 论完善陕南地区大规模避灾移民搬迁的有效路径<sup>\*</sup>

何得桂<sup>1</sup> 党国英<sup>2</sup>

**摘要：**作为一项以“避灾减贫”为特色、兼顾多维目标的陕南地区大规模避灾移民搬迁安置政策取得了一定的预期目标，未来要进一步提升其综合效应，至少要在以下四个方面进行调适或完善：在高位推动中进一步完善避灾移民搬迁活动的顶层设计；要在精准搬迁中实现公平有序的移民活动，更好地实现“搬得出”的目标；要在创新管理、精细化管理中确保移民搬迁群众达到“稳得住”的目标；应紧紧围绕“能致富”的目标，通过“精确施策”以提高移民发展的可行能力。

**关键词：**移民搬迁；政策执行；政策效应；精准搬迁；精确施策；管理创新

避灾移民搬迁政策作为新型城镇化背景下精准扶贫最为直接的重要方式，近年来在中西部贫困地区被广泛应用。2011年5月6日正式启动实施的、被称之为新中国成立以来“最大规模移民工程”的陕南地区避灾移民搬迁工程是我省的一项重大民生工程、发展工程。经过四年的探索和实践，陕南避灾移民搬迁安置政策取得了明显的经济、生态和社会效应，得到了中央政府及相关部门的充分肯定和有力支持，受到陕南山区群众的普遍欢迎，产生了积极且广泛的社会影响。实践已经证明并将继续表明：陕南移民搬迁工程既是破解秦巴集中连片贫困地区发展难题和统筹城乡发展的积极探索，又是促进陕南地区城镇化、农业现代化和公共服务均等化、促进“三个陕西”建设的重大举措，也是贯彻习近平总书记提出的“五个扎实”要求，特别是贯彻落实“扎实做好保障和改善民生工作”的重要体现。通过开展大规模的移民搬迁活动促使陕南地区社会整体福祉也有了大跨越。兼顾避灾、扶贫、生态和发展等多维目标的移民搬迁活动是推进精准扶贫的重要路径，也是推动陕南加快发展的有力举措。陕南地区移民搬迁基本实现了“搬得出、稳得住、能致富”的预期目标。陕南移民搬迁活动的开展不仅惠及了上百万陕南山区农民、产生了巨大的综合效益，也为全省乃至全国山区推进移民搬迁创造可借鉴、可复制、可推广的经验。

然而，作为一项以“避灾减贫”为特色、以“挖险根”和“拔穷根”为政策目的的区域性重大移民搬迁工程，这项工程涉及的类型复杂、规模宏大、持续时间长等特性，再加上由于缺乏成熟的理论进行指导以及缺少可供借鉴的经验，陕南地

区大规模避灾移民搬迁安置活动在一定程度上还处在“摸着石头过河”的阶段，移民搬迁的政策效应还有待进一步提高。基于课题组对陕南移民搬迁的持续观察、实地调查和跟踪研究，现就今后如何进一步提升陕南移民搬迁效益提出如下四个方面的政策建议，以利于陕南地区大规模避灾移民搬迁活动的良性推进和可持续发展。

首先，要在高位推动中进一步完善避灾移民搬迁活动的顶层设计。政府推动下，西部地区开展以避灾减贫为特色的避灾移民活动，要实现推进力量协同化、政策制定科学化、制度执行高效化、保障体系衔接化，事实上离不开强化和完善顶层设计，也离不开要争取更多的支持。在高位推动中进一步完善顶层设计以及“政府主导、群众自愿、市场运作、产业配套、保障跟进”要成为未来深化陕南移民工程的总体思路；既要加大宣传，争取支持，也要加大工作力度，确保取得实效，以全面提升避灾移民搬迁安置工作水平。建议今后既要争取中央更多支持，升级陕南移民工程规格，也要创新移民安置模式，推动跨区域的移民搬迁；建议将陕南移民区列为“国家级避险型移民示范区”，加大资金、政策等方面的支持力度。要及时改变“内部消化型”的迁移活动，打破行政区划限制，努力推动跨区域、乃至跨省域的“外部支持型”的移民搬迁，在更广阔的范围内统筹开展移民集中安置点的布局，以使陕南的环境资源承载力保持在较为合理的水平。与此同时，不仅要加快移民法治建设，制定避灾移民搬迁条例，还要加强统筹协调推进，注重避灾移民风险防范。要加快制定和颁发《陕西省避灾型移民管理条例》，规范避

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）；陕西省农业协同创新与推广联盟科技项目（软科学类）“陕南地区避灾移民搬迁的成效评价及政策完善研究”（2015C02）；中央高校基本科研业务费专项“陕南地区大规模避灾移民搬迁政策执行研究”（2013RWYB09）。

灾移民搬迁行为。专门制定陕南地区避灾移民搬迁“十三·五”专项规划；认真开展《陕南避灾移民搬迁规划》修编完善等。

其次，要在精准搬迁中实现公平有序的移民活动，更好地实现“搬得出”的目标。如何实现“搬得出”的目标，是陕南地区避灾移民搬迁活动面临的基础性的问题。陕南地区生态环境脆弱、地质灾害频发，特别是其耕地资源十分有限、土地承载力低下，如果不改变目前陕南避灾移民搬迁主要是在陕南地区，特别是县域、镇域范畴内进行就近移民搬迁的做法，那么陕南地区的生态环境资源承载力将难以承受，更无法保持在一个合适的水平，将难以取得理想的预期效果。也就是说，如果只是简单地从山上搬到山下，或者从一个村庄搬迁到附近的移民安置点，陕南地区的土地资源承载力并没有减轻，甚至有可能因为人口的大量聚集而引发新的环境问题和移民生计可持续发展问题。

今后要实施精准搬迁，避灾优先，有序搬迁，防止和减少出现类似“搬富不搬穷”、“搬安不搬险”的现象，使移民搬迁兼顾效率与公平，朝着更加公平而有序，更加科学和良性的方向发展。要实现这样的预期目标就离不开对陕南移民搬迁对象基本情况的切实摸清，以确保有序搬迁；也离不开轻重缓急的思路，制定好陕南移民轮候计划，突出搬迁重点；还离不开建立和完善移民搬迁信息管理系统，推进更加公平的迁移。要加强调查摸底工作的力量，改进工作方式。建议要改变以往简单地由村干部和包村干部上报移民搬迁对象的做法，应该采取安康一些地方实行的“逐村开会宣传、户户见面登记”的扎实做法。要明确集中摸底调查工作的责任及处理办法，区分摸底人员的责任以及审核人员的责任。在确定陕南移民对象时要坚持“避灾优先，突出重点，分类安置，分年轮候”的基本思路，以便实现精准搬迁、有序搬迁。建议要逐户签订陕南移民搬迁协议，做到明明白白搬迁，防止漏掉穷人和防止出现偏差。要建立省、市、县（区）、镇、社区五级陕南移民搬迁安置工作信息系统，做到户有协议、村建册、镇有档、县（区）建库、市有信息系统、省建平台，与精准扶贫共享平台。同时要以前年度未按要求录入的信息进行抓紧补录，已录入不符合要求的信息要认真清理，不符合政策规定的虚假信息则要及时纠正，为实现陕南避灾移民搬迁信息公开查询、科学精细管理创造条件，进而推动“公平搬迁”。

再次，要在创新管理、精细化管理中确保移民搬迁群众达到“稳得住”的目标。“搬得出”是陕南避灾移民搬迁工程的前提和基本要求，把群众搬出来，只是迈出了第一步，

而实现搬迁移民“稳得住”则是核心和更高要求。具体有以下几个方面的着力点：一是通过严格和规范的分户管理，进一步完善建房补助方式。建议今后要进一步规范和严格分户管理，严禁通过分户等方式套取国家补助资金；对于独生子女与父母分户、父母单独分户、未结婚子女分户以及鳏、寡、孤、独或其它残障人员单独分户的不得享受陕南移民搬迁政策。二是通过强化资金管理，统筹破解避灾移民活动的资金难题。既要加大移民搬迁税费优惠政策执行检查力度，纠正对移民搬迁安置房征收不动产税的行为；也要全面推动项目决（结）算、审计工作，推广成本控制的先进经验，降低工程成本。通过政策激励、精神激励等方式切实撬动民间资本、社会资本更多地参与建设；可以考虑通过发行社会福利彩票、地方债券的方式进行募集资金。三是建议要通过用地科学管理，积极化解土地瓶颈。建议采取拆旧补偿、以证换证、限期自弃等的多种办法化解退宅复垦的困局。

新建移民安置点要更加注重选址宜居性，也要在严格执行土地利用总体规划和村镇建设规划的前提下，控制村庄用地规模，严格用地标准，并尽量少占优质耕地，鼓励利用未利用地和废弃地等，以节约集约用地、提高土地利用效率。四是通过加强项目管理，构建制度化移民安置活动监管体系；项目的确定和调整要进一步规范严禁把年度计划下达给镇、村，由它们自行组织建设，或任由开发商直接建设安置的粗放式管理。所有统规统建项目全部实行“一个安置社区、一个项目主体、一个项目法人”的管理模式。对所有移民工程质量安全实行“零容忍”和“终身制”，采取“行政、中介、群众自治”三结合的办法，防止出现“萝卜快了不洗泥”问题。五是要通过创新移民搬迁型社区管理，不断提高移民群体的社会适应状况。探索以县区为主体成立物业管理总公司，镇办成立物业分公司，专门负责社区的基本公共服务。建议在条件允许的移民搬迁型社区所在地配建村级或镇级公共墓地，解决移民的“去后”之忧。加大移民搬迁型社区垃圾、污水等环保设施建设力度，与安置房同步规划、同步建设、同步验收；凡是新成立的移民社区，要积极创建法制管理星、创业致富星、文化特色星、环境优美星、服务保障星“五星”社区，提高搬迁群众幸福感、满意度。

最后，要围绕“能致富”的目标，通过“精确施策”以提高移民发展的可行能力。发展不足是陕南地区最大的实际，增加收入和发展的可行能力是移民群体最大的愿望。是否做到“能致富”，是衡量移民搬迁成败的主要标准。只有让搬迁群众增收有渠道、就业有岗位、创业有门路，才能真

正实现“搬得出、稳得住、能致富、不反弹”。实现移民搬迁对象“能致富”，提高陕南移民发展可行能力的具体路径至少有以下四条：一是通过“增收配套到户”的举措，进一步加大陕南移民搬迁区域产业培育扶持力度。要通过“三个优先”推动陕南搬迁区的产业发展。加大产业培育扶持力度，重点工程、新兴产业、大型项目，在符合条件前提下，要优先向陕南地区安排；经济发达地区的劳动密集型产业转移，要优先向陕南地区引导。建设用地指标，应优先满足陕南搬迁区域产业聚集区的建设用地需要。制定出台配套优惠政策，落实就业、产业、创业三业富民，制定横向到边，纵向到户的增收规划。二是借助“技能培训到人”的做法，持续增强移民的自我发展能力。建议要全面整合培训项目和资源，建构以搬迁群众实际需求为导向的技能培训机制，要充分借助金融信贷支持搬迁群众的发展。探索设置陕南地区避灾移民就业转移专项支持基金，为在城镇或园区进行集中安置并且转移就业的移民对象提供贴息贷款；同时要积极协调金融机构做好陕南避灾搬迁户信用等级评定和贷款信用等级证发放，为移民的创业活动提供更有力的信贷支持。三是通过完善社会保障政策，确保搬迁移民的生活质量有所提高。要维护好陕南移民合法权益，丰富移民文化生活。要尊重移民的意愿，不得进行强制或者变相强制搬迁以及收回他们的林地、耕地承包经营权。移民搬迁对象原有的山林、耕地等承包权应予以维持，经营权则可依法自主进行流转。要进一步规范和加快移民安置房的房产证、土地证“两证”办理及发放。四是要把培育亮点作为推进陕南移民搬迁安置整体工作的有效途径，通过“鼓励基层探索”，释放更多活力和创造力，以持续提升典型示范效应。坚持把探索创新作为提高工作成效的突破口，围绕突破主要难题，大胆进行探索和实践。把摸着石头过河和移民安置实践结合起来，既要有勇气和担当，也要有方法和策略，用改革创新的办法推进避灾移民搬迁工作中的难题逐一突破。要紧密结合美丽乡村建设、保障性住房、扶贫重点村建设等，科学规划和建设若干避灾移民搬迁亮点工程，为陕南地区移民搬迁工作起到示范引领作用。既要总结完善和推广陕南地区培育后续产业方面所进行的“龙头企业引领型”、“工农园区支撑型”、“第三产业带动型”和“现代农业依托型”等方式，还要鼓励和支持地方深入推进“一区一策、一户一法”试点工作，积极开展“两证”发放和“三房”结合等，形成由点到面全面推开的态势。此外，要充分发挥广大群众的积极性、创造力，因地制宜不断进行探索创新。

此外，建议加大资金、项目等方面的支持力度，在陕南地区遴选若干个县（区）进行避灾移民搬迁综合示范创建工作。引导示范县在搬迁群众转移就业、精细化管理、分类培训、土地综合利用、移民社区管理、环境保护等方面进行积极探索，力争取得可复制推广的经验，达到典型示范效应。比如，土地综合利用试点，应重点探索用地占补平衡、老宅腾退复耕和“两证”办理等问题，通过试点破用地难题，确保搬迁和后续发展用地合理合法。通过更好地动员山区农村中的“灵人、能人”带头，从而达到连亲带户，组团搬迁，整村整组搬迁的“蝴蝶效应”。在加强移民搬迁型社区管理试点方面，建议移民搬迁型社区除了承担社区传统的管理、服务、保障职能外，还要结合农民进城的新特点，向增收致富等服务进行延伸。同时，要组织移民群体成立产业、劳务等合作组织，搭建公共服务平台。通过一系列的典型示范引路，破解移民安置工作难题，探索移民搬迁新路径。

总之，完善陕南地区避灾移民搬迁政策既要系统谋划、统筹推进、互动共治，也要全面规范、精准管理和优化路径。只有如此才能在新的起点上不断提升陕南地区避灾移民搬迁安置政策的综合效益，更好地推动这项重大民生工程和发展工程取得预期成效，进而为实现“三个陕西”的目标做出应有的、更多努力和贡献！

#### 参考文献

- [1] 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)
- [2] 何得桂, 廖白平. 机遇与挑战: 西部地区开展避灾移民的SWOT态势分析——以陕南为例[J]. 2014(2)
- [3] 鄢闻, 何得桂. 可持续生计视角下山区避灾型移民搬迁问题研究[J]. 前沿, 2014(1)
- [4] 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)
- [5] 何得桂, 李卓. 陕南地区避灾移民搬迁的价值与困境[J]. 科学经济社会, 2013(3)
- [6] 张鹏洋, 李卓, 何得桂. 陕南地区避灾移民搬迁的资金来源问题及其破解[J]. 经济师, 2013(7)

作者单位:

1. 西北农林科技大学农村社会研究中心  
陕西 杨凌 712100
2. 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732