

脱贫攻坚进程中的移民搬迁精神

何得桂 党国英

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2016.40.003

移民搬迁是我国脱贫攻坚进程中的“头号工程”和重要着力点，也是推进中央“五个一批”精准扶贫、精准脱贫工程中最难啃的“硬骨头”。习近平总书记2016年7月19日在宁夏回族自治区永宁县闽宁镇原隆移民村考察时指出，“移民搬迁是脱贫攻坚的一种有效方式。要总结推广典型经验，把移民搬迁脱贫工作做好”。在此情境下，有必要进一步讲好移民搬迁中的“陕西故事”，让更多的人听到移民搬迁的“陕西声音”。

1) 精准扶贫思想的生动实践孕育了伟大的移民搬迁精神

作为全国移民（脱贫）搬迁工作的决策地和发源地，陕西于2011年正式启动实施规模浩大的陕南地区避灾移民搬迁工程、陕北白于山区扶贫移民搬迁工程，并持续至今，前者搬迁规模达60万户、240万人，后者涉及迁移人数约40万。2014年涉及约100万搬迁对象的关中秦岭北麓和渭北旱塬地区移民搬迁工程也启动实施。至此，有计划、有组织的移民搬迁工程已覆盖到陕西三大区域，备受瞩目。

陕西移民搬迁以“四个全面”战略布局、五大发展理念为统领，抛弃简单复制农村的理念，坚持集中安置为主，以地灾户、洪灾户、采煤塌陷户、贫困户搬迁为重点，核心是追求“以搬促变”，推动移民搬迁与“三农”工作互促互赢。通过多年的积极探索和认真实践，陕西移民搬迁工程累计搬迁49.6万户，共计174.7万人。移民搬迁发挥了改善民生、保护环境、促进发展、提升治理的综合效应，起到良好的溢出效应。陕西移民搬迁脱贫工作成绩，既赢得人民群众的支持和认可，也得到中央和社会各界的高度肯定。

“搬得出、稳得住、能致富”目标基本达成，移民搬迁“陕西样本”成为全

国脱贫攻坚的一面旗帜。

伟大实践孕育伟大精神。在书写移民搬迁增进民生福祉和改善生态环境“陕西故事”的同时，也创造出移民搬迁脱贫工作“陕西奇迹”，形成极其宝贵的“移民搬迁精神”。2016年5月19日，胡和平省长在全省移民（脱贫）搬迁电视电话会议讲话中高屋建瓴地总结出“敢为人先、自觉创新、坚韧不拔、久久为功”的移民搬迁精神。

2) 陕西移民搬迁精神具有丰富而深刻的思想内涵

移民搬迁精神是陕西省委、省政府历届班子一张蓝图绘到底、咬定青山不放松、一任接着一任干、一锤接着一锤敲的重要展现，也是公共部门以民为本、为民情怀、预防式治理、科学决策的集中反映和智慧结晶，更是移民搬迁工作者、基层组织、广大群众和社会力量协同配合、艰苦奋斗、持续提升的重要结果。如果从不同侧面总结陕西移民搬迁精神，可以概括为：陕西移民搬迁精神是敢为人先的担当精神、自觉创新的探索精神、坚韧不拔的拼搏精神、久久为功的实干精神的有机综合体。

敢为人先的担当精神

敢为人先的担当精神是移民搬迁精神产生的基点和重要前提。移民搬迁既集中体现了陕西省委、省政府的为民情怀，又充分体现了历届陕西省委、省政府领导班子以民为本的责任与担当。长期以来，灾害频发、生态脆弱与贫困较深是制约陕西发展的重要因素。特别是陕南地区集自然灾害多发区、南水北调主要水源地、秦巴山集中连片特困地区于一体，灾害、生态与贫困问题更为突出。陕南地区2001-2010年因灾死亡或失踪超过590人，直接经济损失460多亿元。基于对自然灾害、贫困程度、生态环境等多方面的综合判断，在没有成熟的理论可供指导和成功的经验可供借鉴的情势下，时任陕西省委和省政府主要领导的赵乐际、赵正永等同志勇于探索、不怕困难、敢于担当，把反贫困、移民搬迁的责任主动扛在肩上，及时作出实施移民搬迁工程的重大决策、科学决策。2010年7月22日至23日，时任陕西省委书记的赵乐际在安康检查指导防汛救灾工作时，思考、酝酿提出用10年时间对陕南三市

居住在危险地段、生产生活困难的群众实施移民搬迁。拿出“敢教日月换新天”的勇气，向灾害风险和贫困问题全面宣战，把为百姓谋福祉作为党和政府的最大责任。

陕西注重责任担当，构建大移民搬迁格局，高位推进移民搬迁脱贫工作。按照“四化同步”“五个扎实”的要求，把移民搬迁作为一项重大民生工程、发展工程和生态工程。陕西移民搬迁工程不论是规模、力度，还是类型、广度，都是史无前例的。2011年5月6日正式启动实施的陕南地区避灾移民搬迁工程是新中国成立以来最大规模的移民工程，以“拔穷根”与“挖险根”为主要目的，以“搬得出、稳得住、能致富”为主要目标，搬迁的类型涉及地质灾害搬迁、洪涝灾害搬迁、生态移民搬迁、扶贫移民搬迁、工程移民搬迁等。开展移民搬迁，必然有各种各样的困难，难免出现一些矛盾，这就需要领导者、组织者有强烈的责任感、使命感和担当意识。

作为省级重大移民搬迁工程，陕西移民搬迁工程具有启动时间最早、预防式治理等显著特征。从全国范围来看，不论是陕北白于山区扶贫移民搬迁，还是陕南地区避灾移民搬迁，都是集中连片特困地区移民搬迁的“开山之作”。特别是统筹解决群众避灾减贫、生态环境保护、农村就近城镇化的陕南移民搬迁，使近百万山区群众彻底摆脱了“受灾—贫困—扶贫—再受灾—再贫困—再扶贫”的恶性循环，成为中央脱贫攻坚“易地搬迁一批”工程重要策源地。现代政府管理的目的是“使用少量的钱预防，而不是花大量的钱治疗”。兼具避灾、减贫、生态等多维目标的移民搬迁工程不是被动型的治理举措，而是主动型、预防式的治理路径。有计划、有组织、前瞻性地将在自然灾害隐患区和偏远山区的民众迁移到远离灾害风险、交通便捷和公共服务可及性的移民安置点，是政府职能主动转型、积极作为的重要体现。这是预防式治理理论的生动实践，也是预防式治理的脱贫典范。主要决策者敢为人先的担当精神在移民搬迁决策中得以淋漓尽致展现。

自觉创新的探索精神

自觉创新的探索精神是移民搬迁精神的灵魂和关键所在。创新主体成效的不同取决于创新自觉程度的不同。涉及约400万迁移人口的陕西移民搬迁工程要直面“人往哪里去？土地怎么办？资金从哪里来？”等一系列难题。

与其他地方移民搬迁相比，陕西移民搬迁工程之所以能够探索出一条经济欠发达地区做好移民搬迁脱贫工作、加快摆脱贫困的有效路径，正是因为其具有较高的创新自觉性。

在推进移民（脱贫）搬迁过程中，陕西坚持顶层设计、系统谋划和统筹兼顾相结合，坚持高起点规划，及时处理好各方面关系，为实现跨越式发展奠定良好基础。例如，移民搬迁安置点选址以“四避开”（避开地质灾害易发区、避开水涝低洼地、避开生态保护区和避开永久基本农田）、“三靠近”（靠近城镇、靠近中心村和靠近园区景区）为原则，安置方式以集中安置为主、不再简单复制农村，50%以上的集中安置点都进入了城镇规划区。城镇化发展的普遍规律是先工业化再城镇化，依靠产业发展来聚集人口。陕西移民搬迁聚集的大量人口也给当地就近城镇化之路开辟了特殊且难得的发展机遇，移民搬迁倒逼城镇化发展。通过移民搬迁先聚集人口、形成规模，然后再通过城镇化带来的系统性变革反哺产业发展。截至2015年年底，仅陕南移民搬迁工程的开展就直接带动近70万搬迁群众进城入镇，陕南城镇化率由此提高7.2%。这实现了城乡差距进一步缩小的目标，也为新型城镇化发展提供了“移民搬迁式就近城镇化”的新方式。

陕西大规模移民搬迁工程形成发展的历程是一个不断超越既有理论和实践的过程，是一个不断提出新见解、开拓新领域、创造新事物的过程。为破解移民搬迁资金难题，陕西坚持将发挥政府作用和市场力量、社会作用相互协同，积极拓宽陕南避灾移民搬迁安置工程的融资渠道。譬如陕西省财政厅和陕西有色金属控股集团有限责任公司分别出资10亿元和20亿元，共同组建了具有国有企业性质的陕西陕南移民搬迁工程有限公司。在省移民搬迁安置领导小组的指导协调下，这家企业按照“封闭运行、快速周转、保本微利”的运作模式，筹措数十亿元用于陕南移民搬迁项目启动和资金周转。在国内移民搬迁领域，这种做法无疑属于一种创新模式。同时，陕西还对30多个部门的40多项与移民搬迁相关的专项资金进行整合，既减少了项目分头安排、资金分散使用所带来的重复浪费现象，又解决了移民搬迁筹资难题。此外，陕西还鼓励社会资本参与移民搬迁安置。

与其他很多地方开展的单一型移民搬迁相比，陕西的移民搬迁是更侧重民生为本的综合型移民搬迁。通过创新搬迁新模式，采取“靠城靠镇靠园

区”和“进城入镇住社区”的集中安置政策，推进移民搬迁安置房与保障性住房相结合，有的地方探索建设集移民搬迁、特困户交钥匙工程、区域敬老院“一区三制”多功能安置社区。这有力破解了资金困局，破解了搬迁群众“搬得出、稳得住、能致富”的难题，同时还催生了一大批公共服务均等化的新型移民安置社区。陕西移民搬迁实现了“四达到”的要求，即达到房产能升值、达到增收有保障、达到基础配套强、达到公共服务好。这些措施避免照搬既有模式，完全是公共部门和人民群众的自主创造、自主创新，具有鲜明的实践和区域特色。

陕西移民搬迁体现了广大干部群众勤奋开拓的淳厚风气，具有积极探索、大胆创新、自觉服务、主动引领等显著特征，在一系列创新性制度安排和行政行为的大力推动下，陕西移民搬迁工程不仅持续有效推进，实现以点带面的突破，还探索出了“移民搬迁建社区、土地流转建园区、就地就业变工人、农民培训变居民”的移民搬迁安置的示范道路。在改革创新中，充分尊重人民首创精神，如创新移民社区治理中的“搬出地管理地和林，迁入地管理人和房”的做法，促进搬迁群众增收的“一区一策、一户一法”举措。通过自觉创新，陕西移民搬迁取得了群众满意、社会认可、国家支持、生态良好等预期成效，也为全国提供了成功范例。

坚韧不拔的拼搏精神

坚韧不拔的拼搏精神是陕西移民搬迁精神的重要组成部分，也是形成移民搬迁精神的重要保障。陕西省委、省政府把移民搬迁工程作为解决集中连片特困区、自然灾害易发区、生态功能保护区“三区叠加”地区发展的重要抓手，坚持系统化推进、预防式治理、一次性解决灾害胁迫和贫困束缚的办法和思路，无疑具有战略性、前瞻性。

然而，移民搬迁工程是脱贫攻坚的难中之难，如何把上述的先进理念和有效措施“因地制宜、分类指导”地予以贯彻并非易事。作为区域性的重大民生工程、生态工程和发展工程，陕西大规模移民搬迁工程事实上面临着土地资源制约、资金缺口巨大、产业发展滞后等结构性制约难题。移民（脱贫）搬迁工作困难重重，但陕西信念坚定，意志顽强，在摸着石头过河的探索中寻求破解之道。不仅鼓起“不破楼兰终不还”的劲头，还秉持“蚂

蚁啃骨头”的精神，把这项惠及民生的大工程进行到底。不论是决策者、组织者，还是实践者、参与者，以对移民搬迁高度的责任感，时不我待的紧迫感，以坚韧不拔、奋发向上的精神状态化解移民搬迁中的一道道难题。

为破解移民搬迁用地问题，陕西2013年11月29日争取到国家层面的政策支持，即国土资源部《关于支持陕西省陕南地区生态扶贫避灾移民搬迁有关政策实施的函》（国土资源函[2013]837号）。这不仅能促进解决陕南移民搬迁用地问题，还能筹措到一定的建设资金。同时，陆续出台了《进一步做好陕南陕北地区移民搬迁安置工作的通知》《陕西省移民搬迁安置税费优惠政策》等诸多政策，通过推进搬迁户旧宅基地腾退复垦及多次提高移民搬迁购房补助标准等方式，有效减轻移民搬迁对象经济负担，确保“搬得出”。

为解决移民搬迁资金难题，陕西广开资金渠道，用足用活各项扶持政策。允许陕南三市在实施移民搬迁中，可分别将其中500亩土地指标，按照相关规定进行融资，以解决部分资金难题。从2013年起，陕西还把各地移民搬迁资金落实和建设进度情况列入年度目标责任考核，并实行一票否决。除积极引导民间资本参与搬迁之外，还争取到国家专项财政支持，财政部也给予陕南避灾扶贫生态移民搬迁财政支持，2013-2015年财政支持达40亿元，2016-2018年财政支持达36亿元。

推进移民（脱贫）搬迁，“搬得出”只是手段，“稳得住、能致富”才是目的。为此，陕西统筹发挥好群众主体、政府主导和社会帮扶的作用。例如，为确保“稳得住”，把强化管理服务作为重要保障。2013年上半年，庄长兴副省长主持召开多次陕南移民搬迁配套设施建设对接会，组织18个省级部门与陕南28县区逐县对接2011-2013年移民搬迁集中安置点配套建设项目。积极顺应人口居住空间变化，同步调整优化公共管理和社会治理体系，创新移民安置社区治理。积极推进全方位保障移民搬迁户的权益。各地在移民搬迁中充分发扬民主，做到搬迁前农民自愿、搬迁过程中农民参与、搬迁之后农民满意。采用“一证变两证”“两权变三权”以及“原籍管理林和地、社区管理房和人”等做法，充分保障搬迁户在原集体的耕地、林地承包权以及在迁入地的教育、医疗等社会保障权利，增强群众的归属感。

把发展特色产业作为移民搬迁工程的核心支撑，多渠道增加搬迁群众的经济收入，确保“能致富”。陕西移民搬迁中各地立足区域实际，按照

“一县一业”“一村一品”要求，大力发展特色产业，配套建设产业园区和基地，引导搬迁群众就地就近就业。积极鼓励大众创业、万众创新，引导和组织搬迁群众用好用足“双创”“互联网+”等扶持政策，激发脱贫内生动力。通过设立产业扶持基金、农民创业基金、强化致富技能培训等多种方式，加快催生一批致富带头人，兴办一批特色产业项目，扶持搬迁群众开展自主创业，增强自我发展能力。

陕西各级政府部门认真贯彻中央决策部署，精心组织、科学规划，加快实施，持续提升，从人、财、物、技术、信息等力量上给予重点保障，移民搬迁工作努力克服任务、时间、用地和资金上的巨大压力，确保既定目标任务顺利实现、高质量达成。通过统筹规划建设、统筹政策资金、统筹管理创新，把移民搬迁与提高城镇化发展质量、提升农村公共服务水平、创造农民新的生产生活方式等方面结合起来，促进了人口聚集、资源集中、要素聚合，协同推进、相互带动产生了“共振效益”和“聚集效应”，从而实现资金投入集约化、移民搬迁效率最大化和城乡公共服务均衡化。

久久为功的实干精神

久久为功的实干精神、奉献精神是移民搬迁精神得以稳健发展、巩固提升和复制推广的核心。以陕南移民搬迁为发端，陕西省先后启动了陕北白于山区、关中秦岭北麓三个板块的移民搬迁，在这期间，陕西省委、省政府的主要领导发生了多次正常变动，但移民搬迁工程始终高位推动、持续推进。各级领导干部树立战略眼光、不贪一时之功，坚持“咬定青山不放松”、一锤接着一锤敲，破除搞面子工程、形象工程等短期行为的现象，使移民搬迁之路越走越好。

陕西省委、省政府把搬迁工作置于发展全局的高度进行系统谋划并认真组织实施。构建和完善移民（脱贫）搬迁工作责任体系。目前已形成“省负总责、部门配合、市级统筹、县抓落实”的推进机制，形成一级抓一级、层层抓落实的组织领导体制。扶贫、国土、发改、财政、住建、农业、林业等部门和有关单位密切协同，牢固树立“一盘棋”的思想，在分工负责和加强协作中已形成“上下联动、左右协同”抓推进、抓质量的工作合力。完善激励机制，多次评选表彰移民搬迁先进单位和个人；健全移民搬迁监督考核机

制，加强督导检查。


每一届领导班子对移民搬迁脱贫工作的重视程度不仅没有减弱，还在不断巩固和加强；政策措施不仅没有减少，还在不断巩固和完善。他们都本着谋长远、打基础的理念，用“功成不必在我”的胸襟持之以恒把这项功在当代、利在千秋的工程干实、干好、干响。陕西省委、省政府高度重视移民（脱贫）搬迁工作，主要领导和分管领导多次做出重要指示，亲自调研指导和现场办公。2012年2月3日，时任省委书记赵乐际在全省扶贫开发工作会议上讲话指出，要举全省之力、集全民之智，突破重点、扎实推进，加快连片特困地区脱贫攻坚，做好避灾扶贫生态移民搬迁等工作。2013年5月2日，时任省委书记赵正永到陕西陕南移民搬迁工程有限公司调研指出，要坚定信心、坚持标准，一张蓝图干到底，持之以恒推进移民搬迁，使更多农民群众感受到城镇化带来的便利。2016年5月6日，省委书记娄勤俭在主持召开全省移民搬迁工作专题会议上强调，以扶贫为主的移民搬迁是打赢脱贫攻坚战，实现同步够格建成小康社会，推动全省经济社会全面发展的重要举措，要切实把这件造福当下、惠及子孙的大事办实办好。2016年5月19日，胡和平省长在主持召开全省移民（脱贫）搬迁工作电视电话会议上强调，切实把思想和行动统一到省委、省政府的决策部署上来，坚定不移把移民（脱贫）搬迁工作抓紧抓好。

陕西省委、省政府新形势下作出以扶贫为主、同步统筹推进避灾、生态等搬迁这一决策，全面实施易地搬迁脱贫工作，要求陕南加力推进、陕北加快推动、关中高点起步。这集中体现了对人民群众高度负责、对发展全局的深谋远虑。当前，陕西移民搬迁脱贫工作的目标、思路、举措都已非常明确，只要认真贯彻落实战略部署“扣扣子”、责任履行“担担子”、工作落实“钉钉子”的精神，一张蓝图干到底、不达目的不罢休，必将继续为全国移民搬迁脱贫工作提供可信可行、可学可用、可复制可推广的“陕西经验”。

③ 在开拓移民搬迁脱贫新境界中丰富移民搬迁精神内涵

伟大精神引领着光荣事业。移民搬迁精神是陕西精神的重要组成部分，

也是陕西全面打赢脱贫攻坚战，特别是进一步扎实做好移民（脱贫）搬迁工作的重要指南。随着移民搬迁脱贫实践的持续深入开展，移民搬迁精神的内涵将变得更加丰富。深入推进移民（脱贫）搬迁，应全面弘扬移民搬迁精神，与时俱进、真抓实干，让移民搬迁精神在脱贫攻坚进程中发扬光大。把思想行动切实统一到中央、省委决策部署上来，把责任牢牢扛在肩上、任务紧紧抓在手上，扑下身子切实为搬迁群众解难题、办实事，帮助他们早日摆脱贫困、安居乐业。

在新的起点上进一步丰富移民搬迁精神内涵。2016年5月6日陕西省委、省政府在全面总结陕南移民搬迁成功经验基础上，进一步创新思路，作出以扶贫搬迁为主、同步统筹推进避灾、生态和其他类型搬迁这一重要决策，进一步理顺工作体制和机制，移民（脱贫）搬迁工作迈进新的发展阶段。新起点的移民搬迁，要秉持预防式治理的理念和做法，立足当前“挪穷窝”“挖险根”，实现安居乐业，也要倡导前瞻性治理的思维和举措，着眼长远谋全局，促同步，实现脱贫攻坚、新型城镇化、城乡统筹、美丽乡村建设和生态文明建设一举多赢。要全面认真贯彻落实“五个扎实”的重要要求，紧扣“搬得出、稳得住、能致富”的根本要求，不忘初心，持久用力，继续前进，持续创新，全面提升移民（脱贫）搬迁工作水平，不断开拓移民（脱贫）搬迁新境界，持续打造移民（脱贫）搬迁“新标杆”。进一步丰富移民（脱贫）搬迁精神内涵，大力宣传移民搬迁精神，为陕西打赢脱贫攻坚战，实现追赶超越和全面建成小康社会作出最大努力和更多贡献！

【本文作者分别为西北农林科技大学人文社会发展学院副教授、硕士生导师，中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师；本文系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”阶段性成果，项目编号：2015LM015】